Bundesrechnungshof

Bemerkungen 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

Dieser Bericht und weitere Informationen über den Bundesrechnungshof sind erhältlich bei:

Bundesrechnungshof
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Tel.: 0 18 88/7 21-10 30
Fax: 0 18 88/7 21-10 39
E-Mail: presse@brh.bund.de
Internet: www.bundesrechnungshof.de

Druck: medienhaus Plump, Rheinbreitbach

Vorwort

Der Duden definiert das Wort „Bemerkung“ als kurze Äußerung oder schriftliche Notiz. Der Bemerkung haftet damit im normalen Sprachgebrauch etwas Beiläufiges, vielleicht Oberflächliches an. Auf die vorliegenden Bemerkungen treffen diese Eigenschaften nicht zu. Denn die jährlichen Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind die Essenz zahlreicher und sorgfältiger Prüfungen, die Monate und manchmal auch Jahre intensiver Arbeit gebraucht haben. Der Jahresbericht erfüllt keinen Selbstzweck, schon gar nicht dient er der Selbstdarstellung des Bundesrechnungshofes. Vielmehr soll dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung und der Öffentlichkeit eine fundierte und allgemein zugängliche Informationsbasis geboten werden, auf der die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Umgangs mit den finanziellen Mitteln des Bundes beurteilt werden können.

Die einzelnen Beiträge der Bemerkungen wird der Rechnungsprüfungsausschuss – der zuständige Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages – in den kommenden Monaten beraten. Erfahrungsgemäß verbindet das Parlament die Beratung über die Bemerkungsbeiträge in einer Vielzahl von Fällen mit der Forderung an die Bundesregierung, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu beheben. Die Ergebnisse dieser parlamentarischen Beratung dienen dem Deutschen Bundestag außerdem dazu, über die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2005 zu entscheiden.

Das Wirken des Bundesrechnungshofes beschränkt sich nicht auf seine Prüfungstätigkeit. Hinzu kommt seine Beratungsfunktion, die er gegenüber der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag ausübt. Durch eine Vielzahl von Berichten zu aktuellen und finanziell bedeutsamen Themen sowie durch seine Mitwirkung bei der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts wird er dieser Aufgabe gerecht.

Auch im Hinblick auf seine Beratungsfunktion hat der Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 2006 seine Prüfungserkenntnisse zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV-Gesetz) als Schwerpunktthema zusammengefasst. Er hat hier erhebliche Mängel festgestellt, die insbesondere die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen, die Betreuung der Arbeitsuchenden, die so genannten Ein-Euro-Jobs sowie die Verwaltungsorganisation betrafen. Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende das SGB II in zahlreichen Punkten nachgebessert. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind jedoch weitere Regelungen notwendig, um die Leistungen der Grundsicherung wirksam und wirtschaftlich zu erbringen. Mit seinen Empfehlungen will der Bundesrechnungshof den weiteren Reformprozess unterstützen.

Dem in dieser Broschüre abgedruckten ausführlichen Berichtsteil ist eine Kurzfassung vorangestellt, die den Einstieg in die zum Teil komplexen Themen erleichtern soll (blaue Seiten). Die Broschüre kann bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes angefordert werden. Die Bemerkungen 2006 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Sie sind im Internet unter der Adresse www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

Bonn, im November 2006

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2005)

Inhaltsverzeichnis

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung			7
Zusammenfassungen		11	
Teil I			
1	**Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2005**	11	49
2	**Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Stabilisierung der Einnahmen bei fortbestehenden strukturellen Belastungen auf der Ausgabenseite**	13	74
3	**Schwachstellen bei Hartz IV beseitigen und Vollzug verbessern**	15	110
Teil II			
Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung			
Bundesministerium des Innern			
4	Unterbringung des Bundesministeriums des Innern	17	117
5	Bundespolizei mietet in Flug- und Seehäfen zu viele Flächen zu teuer an	18	118
6	Unzweckmäßige Dienstzeitregelungen bei der Bundespolizei führen jährlich zu Überstunden in Millionenhöhe	18	120

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
7	Bund kann seine Pensionsfestsetzung und -regelung effizienter organisieren	18	122
8	Bundesausgleichsamt muss Fachaufsicht intensivieren, um das Risiko höherer Bundeszuschüsse zu mindern	19	124
Bundesministerium der Finanzen			
9	Steuerbegünstigung von Handelsschiffen durch die Tonnagebesteuerung verfehlt wesentliche Ziele	19	125
10	Kontrolldefizite bei der Zollabfertigung von Reisegepäck im Flugverkehr	20	128
11	Deutsche Beteiligung an europäischer Forschungs- und Beratungseinrichtung unwirtschaftlich	20	130
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			
12	Förderung von Instituten für Mittelstandsforschung und Rationalisierungsförderung nicht bedarfsgerecht	20	132
13	Beratungsbedarf bei Sicherheitsfragen der Kerntechnik nicht ausreichend definiert	21	134
14	Zusammenwirken bei der Endlagerforschung mangelhaft	21	135
15	Zuwendungen an ein Unternehmen der Energieberatung fehlerhaft	21	137
16	Erfolgskontrolle bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unzureichend	22	139
Bundesministerium für Arbeit und Soziales			
17	Prüfungsrecht bei Zuschüssen des Bundes zu Rentenversicherungsbeiträgen neu regeln	23	141
18	Aufgaben bei der Deutschen Rentenversicherung Bund bündeln	23	143
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung			
19	Bund zahlt für neues Bahn-Funknetz mehr als 20 Mio. Euro zu viel	23	145
20	Bund zahlt jährlich 8 Mio. Euro für weitgehend nutzlose Maßnahmen zur Zivilen Verteidigung bei der Deutschen Bahn AG	24	147
21	Weiterbau einer Eisenbahnneubaustrecke ohne gesicherte Gesamtfinanzierung unwirtschaftlich	24	149
22	Bund finanziert zu viele Beschäftigte eines privaten Unternehmens	25	151
23	Folgen unzureichender Fachaufsicht bei der Umsetzung eines Projektes	25	152
24	Länder und Gemeinden verlagern Kosten beim Bau von Geh- und Radwegen unzulässig auf den Bund	25	154
25	Unzureichende Vorbereitung von Straßenbaumaßnahmen verursacht Mehrausgaben beim Bund in zweistelliger Millionenhöhe	25	155
26	Bund übernimmt finanzielles Risiko der Sanierung pechhaltiger Baustoffe aus Landesstraßen	26	159

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
27	Wasser- und Schifffahrtsdirektionen erstatten dem Lotsbetriebsverein ungerechtfertigt Personalkosten	26	160
28	Erfolg eines teuren IT-Projektes fünf Jahre nach Beginn fraglich	27	162
Bundesministerium der Verteidigung			
29	Neueinstellungen zum gehobenen Verwaltungsdienst übersteigen den Bedarf	27	163
30	Sanierung belasteter Böden auf dem Truppenübungsplatz Munster-Nord unwirtschaftlich und umweltgefährdend	27	164
31	Erhebliches Einsparpotenzial bei den Fahrschulen der Bundeswehr	28	166
32	Zu lange Entwicklungszeiten für eine Einrichtung zur Dekontamination Verwundeter und für ein Hautentgiftungsmittel	28	167
33	Bundeswehr investiert 17 Mio. Euro in nicht ausgelastete Galvanikanlage	29	169
34	Einsparmöglichkeiten bei der Ausstattung mit Hubschraubern für bewaffnete Rettungs- und Spezialkräftemissionen	29	171
35	Einsatz militärischer Hubschrauber für den Such- und Rettungsdienst in Deutschland zu teuer	30	172
36	Fehlerhafte Auswertung eines Pilotprojektes verteuert die Instandsetzung von Kampfflugzeugen	30	177
37	Zu wenig Wettbewerb bei Lufttransporten nach Afghanistan	31	178
38	Kontinuierliches Verbesserungsprogramm der Bundeswehr erzielt nur geringe Akzeptanz	31	180
39	20 Mio. Euro zu viel für die Beschaffung von Präzisionsbomben ausgegeben	31	183
40	Fallschirmspringen künftig belastungsgerecht abgelten	32	185
41	Gesundheitsmodernisierungsgesetz nicht wirkungsgleich auf das System der Beihilfe übertragen	32	186
Bundesministerium für Gesundheit			
42	IT-Insellösungen für die Personal- und Stellenverwaltung unwirtschaftlich	32	188
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit			
43	Lieferung zu teurer Informationstechnik auf der Grundlage eines IT-Dienstleistungsvertrages	33	189
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			
44	Vertrags- und Zuwendungsrecht willkürlich angewendet	33	191

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung			
45	Generalvertrag zwischen Bundesregierung und KfW Entwicklungsbank neu fassen	34	193
46	Methodisch fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte zu kostspieliger Miete von Arbeitsplatzcomputern	34	195
Allgemeine Finanzverwaltung			
47	Behinderungsbedingte Aufwendungen teilweise doppelt berücksichtigt	35	197
48	Keine Erfolgskontrolle der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit	35	198
49	Zu geringe Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen	36	201
50	Besteuerung ausländischer Busunternehmen nicht gesichert	36	202
51	Zahlungen aus öffentlichen Kassen unzureichend besteuert	36	204
52	Hohe Umsatzsteuerausfälle in der Fast-Food-Gastronomie	37	205
53	Steuerliche Kontrolle des Internets ohne durchschlagenden Erfolg	37	206
54	Erhebliche Steuerausfälle im Taxigewerbe	37	208
55	Auswirkungen von Steuergesetzen unzureichend abgeschätzt	37	210
56	Gleichmäßige Besteuerung beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nicht gewährleistet	38	212
57	Zu wenig Außenprüfungen bei Einkunftsmillionären führen zu Steuerausfällen	38	213
Bundesagentur für Arbeit			
58	Qualität beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen unzureichend geprüft	39	215
Teil III			
Weitere Prüfungsergebnisse			
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt			
59	Baumanagement der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg in Potsdam wird verbessert	39	218
Bundesministerium des Innern			
60	Projekt „BOS-Digitalfunk“: Grundlagen für wirtschaftliche Auftragsvergabe verbessert	40	219
61	Bundeskriminalamt verringert bei IT-Projekt Abhängigkeit von externen Auftragnehmern	40	220

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			
62	Bessere Abstimmung von Förderprogrammen vermeidet überhöhte Zuschüsse	41	221
63	Beschaffungszyklus der Computer des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle folgt künftig wirtschaftlichen Gesichtspunkten	41	221
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz			
64	Förderung zentraler Informationsveranstaltungen auf ressortbezogene Inhalte begrenzt	41	223
Bundesministerium für Arbeit und Soziales			
65	Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See wird Fehler in den Versicherungskonten frühzeitig aufspüren	41	223
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung			
66	Eisenbahn-Bundesamt hat seine Buchführung korrigiert und 2,6 Mio. Euro von einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurück erhalten	42	224
67	1,3 Mio. Euro Einsparungen bei einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion	42	225
68	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie stellt die Herausgabe von Seekarten für fremdländische Küsten ein	42	225
69	Kleinere Tunneldurchmesser verringern die Baukosten um 50 Mio. Euro	43	226
70	Empfehlungen, wie Zuwendungen des Bundes beim Hochbau wirtschaftlich verwendet werden	43	227
Bundesministerium der Verteidigung			
71	Bundeswehr stattet ihre technischen Betriebsdienste künftig bedarfsgerecht mit Werkstattwagen aus	43	228
72	Bundeswehr verbessert Organisation des Mess- und Prüfwesens	44	229
73	Bundeswehr verringert Anzahl der Transportfahrzeuge erheblich	44	230
74	Bundeswehr stellt Röntgenreihenuntersuchungen ein	44	230
75	Bundeswehr verringert den Personalumfang des Militärmusikdienstes	44	231
76	Bundesmarine stellt Schulboot NORDWIND vorzeitig außer Dienst	45	232
77	Trennungsgeld bei Gemeinschaftsverpflegung angepasst	45	232
Bundesministerium für Gesundheit			
78	Entwicklung des Beitragssatzes und der Verschuldung der gesetzlichen Krankenkassen seit dem Jahre 2004	45	233

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			
79	Bundesamt für den Zivildienst reduziert Verwaltungskostenerstattung	46	234
Bundesministerium für Bildung und Forschung			
80	Schaden des Bundes aus dem Kauf eines repräsentativen, aber nur bedingt geeigneten Palais soll gemindert werden	46	235
Allgemeine Finanzverwaltung			
81	Steuerordnungswidrigkeiten künftig konsequenter verfolgen	47	237
Bundesagentur für Arbeit			
82	Bundesagentur für Arbeit will das Bildungsgutscheinverfahren verbessern	47	238
83	Vermittlung von Fach- und Führungskräften sowie von schwerbehinderten Akademikern verbessert	47	239
84	Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit erhielten ungerechtfertigt Zulagen	48	241

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungserkenntnisse, die er und seine Prüfungsämter gewonnen haben, in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung so zeitnah wie möglich zusammengefasst (Teil II). Sie beschränken sich nicht auf ein Haushaltsjahr (vgl. § 97 Abs. 3 BHO).

Die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes (Teil I), die für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung besondere Bedeutung haben, erstrecken sich auf das Haushaltsjahr 2005.

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen sowie die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) berichtet der Bundesrechnungshof aus besonderem Anlass. Dies betrifft Sachverhalte, die Aufschluss über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder denen beispielhafte Bedeutung zukommt, ohne dass Beschlüsse des Deutschen Bundestages nach § 114 Abs. 2 BHO angestrebt werden (Teil III – Weitere Prüfungsergebnisse).

Die Bundesministerien und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts konnten sich zu den Sachverhalten äußern, die ihre Geschäftsbereiche betreffen. Im Übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Falls über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten bestehen, ist dies ausdrücklich erwähnt. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, werden diese in den Bemerkungen berücksichtigt.

Den Beiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

2 Politische Entscheidungen

2.1

Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können eine Überprüfung durch die Träger der politischen Entscheidungen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, über solche Erkenntnisse oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten. So ist es z. B. nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes, politisch zu bewerten, ob bestimmte Fördermittel gezahlt werden sollen. Er kann aber prüfen und berichten, ob bei der Mittelvergabe die Voraussetzungen beachtet wurden und ob die Förderung die beabsichtigten Wirkungen hatte.

2.2

Der Bundesrechnungshof kann Gesetzesänderungen empfehlen, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze zu vom Gesetzgeber nicht gewünschten Auswirkungen führen oder führen können. Auch wenn sich die beim Erlass eines Gesetzes oder beim Abschluss von Vereinbarungen zugrunde gelegten tatsächlichen Verhältnisse erheblich geändert haben, kann der Bundesrechnungshof vorschlagen, die Rechtslage an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Damit kommt er zum einen dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO). Er trägt auch dem Wunsch des Parlaments Rechnung, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind (Bundestagsdrucksache 15/3387).

3 Prüfungsumfang, Prüfungsrechte und Prüfungsschwerpunkt

3.1

Der Bundesrechnungshof prüft alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, die Sondervermögen des Bundes und die bundesunmittelbaren und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts des Bundes. Er prüft auch die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung – zum Teil in abgegrenzten Bereichen – der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung vereinbart ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO) oder wenn diese nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO). Solche Prüfungsrechte bestehen in mehreren Fällen.

3.2

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch,

seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Die Tatsache, dass einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder nicht behandelt werden, lässt nicht den Schluss zu, dass die Ressorts die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze in unterschiedlichem Maße eingehalten haben.

Ziel des Bundesrechnungshofes ist es, alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben so auszuwählen, dass sie ein aussagekräftiges Bild des jeweiligen Teilbereichs vermitteln.

3.3

Der Bundesrechnungshof berichtet in den Bemerkungen 2006 zusammenfassend über die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die am 1. Januar 2005 mit dem so genannten Hartz IV-Gesetz eingeführt wurde (vgl. Bemerkung Nr. 3). Die neue Grundsicherung stellt eine der wichtigsten sozialpolitischen Reformen dar, für die der Bund im Jahre 2005 rund 35 Mrd. Euro aufwendete. Der Bundesrechnungshof hat eine Vielzahl von Prüfungen zu den verschiedensten Aspekten der Grundsicherung durchgeführt und erhebliche Mängel festgestellt. Der Beitrag stellt diese Schwachstellen im Zusammenhang dar und empfiehlt konkrete Maßnahmen, mit denen den Fehlentwicklungen entgegengesteuert werden kann.

4 Prüfungsämter des Bundes

Die Prüfungsämter des Bundes unterstützen und ergänzen seit dem Jahre 1998 die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben haben sie gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof, dessen Dienst- und Fachaufsicht sie unterstellt sind. Der Bundesrechnungshof trägt die übergreifende verfassungsrechtliche Verantwortung und nimmt in seine Berichterstattung an das Parlament auch Feststellungen der Prüfungsämter auf.

Die gemeinsame Planung und Durchführung von Prüfungen stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben und Bewertungen geprüft wird. Die Bemerkungen 2006 enthalten in erheblichem Umfang auch Feststellungen der Prüfungsämter.

5 Beratungstätigkeit

5.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof berät aufgrund von Prüfungserfahrungen insbesondere das Parlament und die Bundesregierung (§ 88 Abs. 2 BHO, § 1 Satz 2 BRHG). Diese Aufgabe erfüllt er vor allem auf zwei Wegen:

- Im Rahmen der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts.
- In Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen ein Informationsbedürfnis der Entscheidungsträger besteht.

Der Bundesrechnungshof nimmt an den Verhandlungen des Bundesministeriums der Finanzen mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleiterebene und an den Berichterstattergesprächen teil, in denen die Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vorbereitet werden. Er bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Für den Bundesrechnungshof hat die Beratung des Parlaments große Bedeutung. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2005 dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 20 gesonderte Stellungnahmen und Beratungsberichte nach § 88 Abs. 2 BHO zugeleitet.

5.2 Beratung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Er achtet dabei auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Organisation der Bundesverwaltung. Seine Tätigkeit wird durch die Richtlinie der Bundesregierung vom 26. August 1986 bestimmt. Der Bundesbeauftragte nutzt bei seiner Tätigkeit vor allem die Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes, mit dessen Kollegien er sich eng abstimmt.

Ein Schwerpunkt seiner Tätigkeit besteht darin, Regierung und Parlament die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns bewusst zu machen. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn zu diesem Zweck frühzeitig an der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, Entwürfen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen. Seitens der Exekutive wurde der Bundesbeauftragte im Jahre 2005 an 347 solcher Vorhaben beteiligt. Zu 66 dieser Vorhaben gab er teils umfangreiche Stellungnahmen ab, deren Vorschläge in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen sind. Der Deutsche Bundestag hat insbesondere bei Finanzvorlagen die Möglichkeit, auf Erkenntnisse des Bundesbeauftragten zurückzugreifen (§ 96 Abs. 6 GO-BT).

6 Frühere Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof überwacht, welche Maßnahmen die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht, ob die geprüften Stellen die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen, und er führt Kontrollprüfungen durch. Dadurch trägt der

Bundesrechnungshof den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung und wirkt mit Nachdruck darauf hin, dass Prüfungserkenntnisse umgesetzt werden.

Um die Umsetzung seiner Empfehlungen zu dokumentieren, hat der Bundesrechnungshof einen Ergebnisbericht veröffentlicht. Darin stellt er dar, welche Folgerungen die Bundesregierung aus den Beschlüssen des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen gezogen hat.

7 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit den Rechnungshöfen der Länder unter Wahrung der Unabhängigkeit und unter Beachtung der jeweiligen Zuständigkeit vertrauensvoll zusammen. Fragen von gemeinsamem Interesse erörtern die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in regelmäßigen Abständen in einer Präsidentenkonferenz.

Neben den klassischen Themenfeldern (z. B. Haushaltsrecht, Steuern, Bau und Beteiligungen) stellt sich im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen auch zunehmend die Frage der Kontrolle von Haushaltsmitteln der Europäischen Union (EU). Die Präsidentenkonferenz hat deshalb eine Arbeitsgruppe (AG Europa) unter der Federführung des Bundesrechnungshofes eingerichtet.

Zu deren Aktivitäten gehört der Aufbau eines IT-gestützten Informationssystems, mit dem der Austausch von Informationen zwischen dem Europäischen Rechnungshof (ERH) und den deutschen Rechnungshöfen verbessert werden soll.

Die Organe der EU streben ein stärkeres Engagement der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle von EU-Fördermitteln an. Der Bundesrechnungshof bezieht deshalb in seine Prüfungstätigkeit auch die internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Deutschland bei der Bewirtschaftung solcher Mittel ein. Er stimmt sich hierbei mit den Landesrechnungshöfen ab.

8 Zusammenarbeit in der Europäischen Union

Der Haushalt der EU in Höhe von rund 120 Mrd. Euro (2006) wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert. Rund 80 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel (vor allem Strukturfonds und Agrarbeihilfen) an die Mitgliedstaaten zurück und werden dort durch nationale Verwaltungsstellen verausgabt. Die externe Finanzkontrolle der EU-Haushaltsmittel obliegt dem ERH und den nationalen Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten, die nach Artikel 248 Abs. 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) unter Wahrung ihrer jeweiligen Unabhängigkeit zusammenarbeiten.

Die vom EGV vorgesehene Zusammenarbeit findet in vielfältigen Formen statt. Dies betrifft zum einen das Zusammenwirken der mitgliedstaatlichen Obersten Rechnungsprüfungsorgane und des ERH im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der EU-Rechnungshöfe. Die Aktivitäten erstrecken sich z. B. auf die Entwicklung von Prüfungsnormen und gemeinsame Prüfungen im Rahmen von Arbeitsgruppen. So hat die Arbeitsgruppe EU-Strukturfonds unter dem Vorsitz des Bundesrechnungshofes zu mehreren Themen koordinierte Prüfungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten durchgeführt. Ziel ist es zu erreichen, dass die Strukturmittel von den Mitgliedstaaten rechtskonform und sinnvoll ausgegeben werden.

Der Bundesrechnungshof arbeitet zudem in den Arbeitsgruppen des Kontaktausschusses mit, die sich mit der Vergabe öffentlicher Aufträge und der Erhebung der Mehrwertsteuer auseinander setzen. Die Arbeitsgruppe Vergabe stellt Informationen aus allen Mitgliedstaaten zusammen, um die Arbeit der EU-Rechnungshöfe auf diesem schwierigen Prüfungsfeld zu erleichtern. Ziel ist es, eine gemeinsame Datenbank mit Arbeitshilfen und Handreichungen für Prüfungen mit vergaberechtlichem Inhalt zu entwickeln. Die Arbeitsgruppe Mehrwertsteuer beschäftigt sich insbesondere mit dem bedeutenden Problem des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs. Sie überprüft die Methoden zur Schätzung der entstehenden Einnahmenverluste und arbeitet darauf hin, durch vermehrte koordinierte Prüfungen die Verfahren zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs zu verbessern.

Unabhängig von den Aktivitäten im Rahmen des Kontaktausschusses arbeitet der Bundesrechnungshof auch bilateral mit anderen Rechnungshöfen der EU zusammen. Dazu zählen sowohl gemeinsame Prüfungen mit dem ERH (z. B. die zollamtliche Überwachung der Seehäfen) als auch Vorhaben, die mit anderen einzelstaatlichen Rechnungshöfen durchgeführt werden (z. B. mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik koordinierte Prüfungen von Baumaßnahmen und der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer).

9 Zusammenarbeit mit Prüfungseinrichtungen im internationalen Bereich

Über die besondere Zusammenarbeit in der EU (vgl. Nr. 8) hinaus arbeitet der Bundesrechnungshof auf internationaler Ebene mit zahlreichen Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen zusammen.

Einen Schwerpunkt dieser Arbeit bildet zurzeit die Mitwirkung in der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollinstitutionen EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions), die 47 Mitglieder hat. Hauptziel von EUROSAI ist es, die Zusammenarbeit durch einen Gedanken- und Erfahrungsaustausch zu Fragen der staatlichen Finanzkontrolle zu fördern. Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist im Mai 2005 zum Präsidenten der EUROSAI gewählt worden.

Die Mitglieder von EUROSAI treffen sich in dreijährigem Turnus zu einem Kongress. Im Jahre 2005 hat der Bundesrechnungshof den VI. EUROSAI-Kongress in Bonn ausgerichtet. Thema der Kongressarbeit war die Kontrolle staatlicher Einnahmen durch die Rechnungshöfe. Der Kongress hat dazu beigetragen, dass sich der Blick der Finanzkontrolle auch mehr auf die Einnahmenseite des Haushalts richtet, auf deren Bedeutung für einen ausgeglichenen Staatshaushalt der Bundesrechnungshof bereits seit längerer Zeit hinweist. Als ein wesentliches Ergebnis des Kongresses führen zahlreiche Rechnungshöfe in Europa eine koordinierte Prüfung im Bereich der Steuersubventionen durch. In diesem Bereich mangelt es bisher an aussagekräftigen Erfolgskontrollen. Die Rechnungshöfe wollen mit der koordinierten Prüfung ihre Erkenntnisse über Umfang und Wirkung der Vergünstigungen verbessern. Der Bundesrechnungshof hat bei dieser Prüfung die Federführung übernommen.

Im internationalen Bereich unterstützt der Bundesrechnungshof die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferenten in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikantinnen und Praktikanten aus ausländischen Kontrollbehörden. Im Übrigen fördert er die externe Finanzkontrolle in Mittel- und Osteuropa im Rahmen bilateraler Zusammenarbeit und in Projekten der EU.

10 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung internationaler Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen inter- und supranationalen Einrichtungen. Das jährliche Volumen der regulären und freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands im internationalen Bereich (ohne die Zahlungen an den EU-Haushalt) beträgt rund 3,7 Mrd. Euro. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beziehen sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in mehreren Fällen haupt- oder nebenamtliche Prüferinnen und Prüfer für die Prüfungsorgane internationaler Einrichtungen. Er strebt an, dies insbesondere für die Prüfung solcher Organisationen zu erreichen, die für den Bundeshaushalt von finanziellem Gewicht sind. So amtiert der Vizepräsident des Bundesrechnungshofes bis Mitte 2008 als externer Abschlussprüfer der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO).

Zusammenfassungen

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2005

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 31. März 2006 die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2005 (Bundestagsdrucksache 16/1122) dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2005

Mit Unterstützung seiner Prüfungsämter hat der Bundesrechnungshof die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung geprüft und zum kassenmäßigen Ergebnis keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Sondervermögen.

Die stichprobenweise geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Der Bundesrechnungshof hat jedoch formale Fehler festgestellt (fehlerhafte oder fehlende Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen, fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten). Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen haben sicherzustellen, dass die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel beachtet werden (Nr. 1.2.1 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsführung

Das Haushaltsgesetz 2005 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das Haushaltsjahr 2005 von 254,3 Mrd. Euro vor. Das Bundesministerium wurde zu einer Nettokreditaufnahme von bis zu 22,0 Mrd. Euro ermächtigt.

Im Haushaltsvollzug blieben die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) vor allem wegen geringerer Steuereinnahmen und aufgrund von Mindereinnahmen beim Bundesbankgewinn um 3,6 Mrd. Euro unter dem veranschlagten Soll (232,0 Mrd. Euro). Die Ausgaben hingegen waren mit 259,8 Mrd. Euro insbesondere aufgrund höherer Ausgaben für den Arbeitsmarkt um 5,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt.

Das gegenüber dem Sollansatz von 22,3 Mrd. Euro um 9,1 Mrd. Euro höhere Finanzierungsdefizit wurde durch die Entsperrung eines Teils der gemäß § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2005 qualifiziert gesperrten Kreditermächtigung gedeckt (Nr. 1.3.1 der Bemerkungen).

Die Deutsche Bundesbank führte im Haushaltsjahr 2005 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2004 in Höhe von 676 Mio. Euro an den Bund ab. Dies war die zweitniedrigste Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank in den vergangenen 17 Jahren (Nr. 1.3.2 der Bemerkungen).

Der Bundesrechnungshof hat zum Haushaltsvollzug insbesondere Folgendes festgestellt:

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2005 enthielt eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 22,0 Mrd. Euro. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr in Höhe von 19,0 Mrd. Euro. Damit ergab sich ein **Gesamtkreditermächtigungsrahmen** von 41,0 Mrd. Euro, der in der Höhe von 17,7 Mrd. Euro qualifiziert gesperrt war. Das Bundesministerium konnte somit Kreditermächtigungen in Höhe von 23,3 Mrd. Euro zur Aufnahme neuer Kredite ohne Einschaltung des Parlaments nutzen.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat am 2. Dezember 2005 einer Entsperrung eines Teilbetrages in Höhe von 13,0 Mrd. Euro zugestimmt. Danach standen dem Bundesministerium Ermächtigungen zur Nettokreditaufnahme in Höhe von 36,3 Mrd. Euro zur Verfügung.

Insgesamt wurden diese Kreditermächtigungen in Höhe von 31,2 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Die Nettokreditaufnahme überschritt die Ausgaben für Investitionen von 22,9 Mrd. Euro um 8,3 Mrd. Euro und damit im Haushaltsvollzug die verfassungsrechtliche Regelkreditgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (vgl. Nr. 1.4.2 der Bemerkungen).

In der Finanzierungsrechnung sind die „Kredite vom Kreditmarkt“ zu gering ausgewiesen; vier Wertpapierpensionsgeschäfte im Gesamtvolumen von 1 241 520 376,70 Euro sind im ausgewiesenen Betrag nicht enthalten. Diese Krediteinnahmen wurden versehentlich bei den Kassenverstärkungskrediten gebucht. Die Fehlbuchungen führten allerdings zu keinem wirtschaftlichen Schaden und wurden durch entsprechende Korrekturbuchungen im Jahre 2006 ausgeglichen (Nr. 1.4.4 der Bemerkungen).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld lag am Ende des Haushaltsjahres 2005 einschließlich der zum 1. Januar 2005 integrierten Schulden des Fonds Deutsche Einheit bei 872,6 Mrd. Euro. Einschließlich der Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen von 15,4 Mrd. Euro, für die der Bund einzustehen hat, belief sich die Gesamtverschuldung zum Jahresende 2005 damit auf insgesamt 888,0 Mrd. Euro.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2005 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 12,8 Mrd. Euro geleistet, der weit überwiegende Teil für Mehrausgaben im Einzelplan 09 (Arbeitslosengeld II: 10,4 Mrd. Euro). Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Bundeshaushalt wurden bis auf den Mehrbedarf beim Arbeitslosengeld II in Höhe von 5,5 Mrd. Euro durch Minderausgaben an anderer Stelle gedeckt (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

Von den im Haushaltsjahr 2005 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in 14 Fällen insgesamt 35 Mio. Euro **ohne** die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet. In vier Fällen mit einem Gesamtbetrag von rund 144 000 Euro hat das Bundesministerium in der Jahresrechnung ein **Verwaltungsversehen** (fehlerhafte Anwendung von Deckungs- oder Verstärkungsmöglichkeiten) als Ursache für die Leistung von Mehrausgaben ohne Genehmigung angegeben. Angesichts des erneuten Anstiegs der Anzahl der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums gegenüber dem Vorjahr bleiben alle Ressorts dringend aufgefordert sicherzustellen, dass nicht genehmigte Mehrausgaben vermieden werden (Nr. 1.6.2 der Bemerkungen).

1.7 Verzicht auf Nachtragshaushalt

Das Bundesministerium verzichtete auf die Vorlage eines Nachtragshaushalts. Es begründete dies damit, dass

- der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ordnungsgemäß in die Verfahren zur Entsperrung der Kreditermächtigung und zur Leistung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingebunden war,
- ein Großteil der überplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2005 zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen diente,
- aufgrund des vorzeitigen Endes der Wahlperiode und der damit verbundenen Gesetzesdiskontinuität ein Nachtragshaushalt auch nicht mehr vom alten Bundestag hätte beschlossen werden können.

Insoweit ist das Vorgehen der Bundesregierung haushaltsrechtlich nicht zu beanstanden. Allerdings ist es vor dem Hintergrund des parlamentarischen Budgetrechts nicht befriedigend, dass die Bundesregierung ohne formalen Beschluss des Haushaltsgesetzgebers Mehrausgaben in Milliardenhöhe tätigte, die zudem zu einer erheblichen Überschreitung der verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz führten (Nr. 1.7 der Bemerkungen).

1.8 Globale Minderausgaben

Die im Haushaltsplan enthaltenen globalen Minderausgaben in Höhe von insgesamt 2,4 Mrd. Euro wurden erwirtschaftet.

1.9 Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2004 übertragbaren Mitteln in Höhe von 15,0 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2005 Ausgabereste in Höhe von 11,3 Mrd. Euro gebildet; dies waren 0,6 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2005 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von 12,3 Mrd. Euro aus.

Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden. Außerhalb der flexibilisierten Ausgaben setzt die Inanspruchnahme allerdings grundsätzlich eine Einsparung an anderer Stelle im Haushalt voraus, sodass sich die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen. Dennoch geben die hohen Ausgabereste Veranlassung, bei der Veranschlagung besonderes Augenmerk auf die aus den Vorjahren übertragenen Ausgabeermächtigungen zu richten.

Der Bundesrechnungshof hatte daher das Bundesministerium im Vorjahr gebeten, den Berichterstattern neben Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten aus flexibilisierten Ausgaben auch Übersichten der Ausgabereste aus dem nicht flexibilisierten Bereich vorzulegen, um zu einer bedarfsgerechten Veranschlagung beizutragen. Inwieweit der Rückgang der Ausgabereste bereits auf diese Maßnahmen zurückzuführen ist, lässt sich noch nicht endgültig beurteilen (Nr. 1.9.1 der Bemerkungen).

Die in das Folgejahr übertragbaren Mittel aus **flexibilisierten Ausgaben** lagen mit 1,5 Mrd. Euro im Jahre 2005 um rund 75 Mio. Euro höher als im Vorjahr. Damit sind diese Ausgabereste bereits zum dritten Mal in Folge wieder angestiegen. Zur Bildung von Ausgaberesten muss ein sachliches Bedürfnis vorliegen. Für das Haushaltsjahr 2005 ist diese Bedarfsprüfung noch nicht abgeschlossen. Die Bedarfsprüfung für die übertragbaren Mittel aus flexibilisierten Ausgaben des Jahres 2004 hat dazu geführt, dass Ausgabereste von 120 Mio. Euro (8,4 %) in Abgang gestellt wurden (Nr. 1.9.3 der Bemerkungen).

1.10 Verpflichtungsermächtigungen

Die Bundesbehörden haben die in Höhe von 50,1 Mrd. Euro veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen zu rund 49 % (24,3 Mrd. Euro) in Anspruch genommen. Der Anteil der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist damit gegenüber dem Vorjahr (rund 48 %) leicht angestiegen. Um eine dauerhafte realitätsnahe Veranschlagung zu erreichen, bleiben die Ressorts aufgefordert, die Etatreife von Verpflichtungser-

mächtigungen sorgfältig zu prüfen (Nr. 1.10.1.1 der Bemerkungen).

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2005 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von 102,0 Mrd. Euro. Damit sind erhebliche Vorbelastungen für die Haushalte der nächsten Jahre verbunden (Nr. 1.10.2 der Bemerkungen).

1.11 Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung weist zum 31. Dezember 2005 einen Vermögensbestand in Höhe von 126,3 Mrd. Euro aus. In dieser Summe sind jedoch lediglich die Immobilien des von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben übernommenen Grundvermögens enthalten. Für die anderen Immobilien fehlt ein monetärer Ausweis in der Vermögensrechnung, die Grundstücke werden nur ihrer Größe entsprechend in Hektar erfasst. Auf einen Nachweis der beweglichen Sachen wird ganz verzichtet (Nr. 1.11.1 der Bemerkungen).

Der Bund hat 16 Sondervermögen, die unmittelbar von ihm oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden. Zum 1. Januar 2005 wurden die Schulden des Fonds Deutsche Einheit in die Bundesschuld integriert, sodass der Zuschuss an diesen Fonds ebenso wie die Erstattungen der Länder entfallen (Nr. 1.11.2 der Bemerkungen).

1.12 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

Die mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz verfolgten Modernisierungsziele konnten bisher nur bedingt erreicht werden. Zwar vergrößerte sich die Flexibilität bei der Haushaltsbewirtschaftung durch erweiterte Möglichkeiten zur Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit, insgesamt herrscht jedoch weiter eine am Input und am Geldverbrauch ausgerichtete Denk- und Verfahrensweise vor, die betriebswirtschaftliche Daten und Ansätze zu wenig berücksichtigt. Kostentransparenz und Steuerung konnten noch nicht durchgreifend verbessert werden. Obwohl wichtige Grundlagen für die Modernisierung gelegt und Impulse gegeben wurden, sind daher weitere Anstrengungen erforderlich, um betriebswirtschaftliches Denken im Planen und Handeln der Verwaltung stärker zu verankern.

Mit einem Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung vom 17. August 2006 hat sich der Bundesrechnungshof mit der weitergehenden Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens befasst. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten Ansätze zur Modernisierung und Neuausrichtung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes bis hin zur Einführung der doppelten Buchführung geprüft werden, um einen umfassenden Reformprozess möglichst zügig in Gang zu setzen. Dies erfordert eine grundlegende Analyse unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Bundeshaushalts (Nr. 1.13 der Bemerkungen).

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Stabilisierung der Einnahmen bei fortbestehenden strukturellen Belastungen auf der Ausgabenseite

2.1 Gesamtentwicklung

Die Lage der Bundesfinanzen hat sich gegenüber dem Vorjahr leicht verbessert. Nicht zuletzt dank deutlich höherer Steuereinnahmen soll die im Haushaltsentwurf 2007 geplante Nettokreditaufnahme erstmals seit dem Jahre 2002 unterhalb der verfassungsrechtlichen Regelkreditgrenze liegen. Nach dem Finanzplan bis 2010 bleiben Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme knapp unter der Summe der investiven Ausgaben (Nr. 2.1 der Bemerkungen).

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Auf der Ausgabenseite stellen vor allem die Sozialausgaben und die Zinsausgaben erhebliche Belastungsfaktoren dar. Sie beanspruchen fast zwei Drittel des Haushaltsvolumens. Insgesamt weist der Bundeshaushalt weiterhin eine strukturell bedingte Schieflage auf, weil die konsumtiven Ausgaben die Ausgaben für Investitionen und für sonstige zukunftsrelevante Bereiche weit übertreffen. Der Anteil der für Investitionen verwendeten Haushaltsmittel beträgt nur rund 9 % der Gesamtausgaben. Mehr als die Hälfte des veranschlagten Haushaltsvolumens entfällt allein auf die Sozialausgaben. Dieser hohe Anteil beruht auch auf der zunehmenden Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme aus dem Bundeshaushalt, um die Lohnnebenkosten zu senken. Unter Einbeziehung der sich im Haushaltsjahr 2006 abzeichnenden Mehrausgaben für das Arbeitslosengeld II dürften rechnerisch rund 90 % der Steuereinnahmen durch Sozial- und Zinsausgaben gebunden sein. Nach dem Haushaltsentwurf 2007 wird sich diese Quote verbessern, da einerseits innerhalb der Sozialausgaben vor allem die Arbeitsmarktausgaben zurückgehen sollen und andererseits erheblich höhere Steuereinnahmen veranschlagt sind (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Innerhalb der Sozialausgaben bilden die in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre überproportional gestiegenen Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung den größten Ausgabenblock. Ungeachtet verschiedener Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen bleibt der Bundeshaushalt auf absehbare Zeit in struktureller Abhängigkeit von den Rentenfinanzen, denn etwa 30 % der Gesamtausgaben entfallen auf den Rentenbereich. Verschärft wird die Problematik durch die Belastungen des Bundes aus den übrigen Altersicherungssystemen (Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft). Im Haushaltsjahr 2006 betragen die Ausgaben für die Alterssicherung insgesamt rund 93 Mrd. Euro und beanspruchen damit fast die Hälfte der Steuereinnahmen des Bundes. Sie wären noch höher, wenn der Bund sich in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 sowie teilweise 2007 von seinen Zahlungsverpflichtungen im Bereich der Postpensionen nicht zulasten künftiger Bundeshaushalte befreit hätte (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt sind insbesondere im Zusammenhang mit den durchgeführten Arbeitsmarktreformen erheblich angestiegen, während der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit zuletzt Überschüsse auswies. Der Bundeshaushalt trägt die finanzielle Hauptlast der Zusammenführung der bisherigen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zu einer staatlichen Fürsorgeleistung. Selbst unter Berücksichtigung der anstehenden Konsolidierungsmaßnahmen liegen die im Haushaltsentwurf 2007 veranschlagten Ausgaben für den Arbeitsmarkt immer noch über dem Haushaltsergebnis 2004. Es bleibt abzuwarten, ob der Systemwechsel im Bereich der Arbeitsmarktförderung zumindest mittelfristig auch zu Entlastungen im Bundeshaushalt führen wird (Nr. 2.2.3 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben bilden als Folge des fortwährenden Schuldenaufbaus den zweitgrößten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Aufgrund der hohen jährlichen Neukredite und des tendenziell wieder anziehenden Zinsniveaus ist für die kommenden Haushaltsjahre mit einem Anstieg der Zinslast zu rechnen. In wenigen Jahren dürften die Zinsausgaben im Bundeshaushalt doppelt so hoch sein wie die Summe der investiven Ausgaben. Einen Ausweg aus dieser Verschuldungsfalle zu finden, wird zunehmend schwieriger (Nr. 2.2.4 der Bemerkungen).

2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen als wichtigste Einnahmequelle des Bundes werden nicht zuletzt aufgrund der verabschiedeten Steuererhöhungen (insbesondere Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 16 % auf 19 %) im Haushaltsjahr 2007 um über 20 Mrd. Euro ansteigen. In den Finanzplanansätzen hat die Bundesregierung über den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2006 liegende Ansätze aufgenommen, weil sie mit einer günstigeren Entwicklung der Steuereinnahmen rechnet. Ungeachtet des derzeitigen Steuerzuwachses sollte der Grundsatz der vorsichtigen Veranschlagung bei der Planung der Steuereinnahmen Beachtung finden; denn die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass eine positive Steuereinnahmenentwicklung schnell ins Gegenteil umschlagen kann (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen).

Seit Mitte der 90er-Jahre wird das Steueraufkommen des Bundes zu einem nicht unwesentlichen Teil durch eine Reihe von Steuerabzügen gemindert, da der Bund vor allem im Rahmen der Regelungen zum Familienleistungsausgleich (Kindergeld), zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie zum vertikalen Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen) den anderen Gebietskörperschaften zusätzliche Steueranteile zugestanden hat. Nicht zuletzt dadurch haben sich die Steuereinnahmen des Bundes ungünstiger entwickelt als das Gesamtsteueraufkommen (Nr. 2.3.2 der Bemerkungen).

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund erhebliche steuerliche Zuweisungen als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen insbesondere den bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf decken und die unterproportionale kommunale Finanzkraft ausgleichen. Aus den von den Empfängerländern vorgelegten so genannten Fortschrittsberichten ergibt sich, dass die Länder die Mittelzuweisungen bislang überwiegend nicht oder nur teilweise bestimmungsgemäß einsetzen. Ungeachtet der schwierigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die neuen Länder und Berlin gehalten, in den kommenden Haushaltsjahren die wachstums- und investitionsfördernde Verwendung der Bundeszuweisungen zu gewährleisten (Nr. 2.3.4 der Bemerkungen).

Neben den Steuereinnahmen werden vor allem Einnahmen aus Vermögensverwertungen zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt, um die Aufnahme neuer Schulden zumindest zu begrenzen. Erlöse aus den Verwertungen von Kapital- und Beteiligungsvermögen sind auch im Finanzplanungszeitraum vorgesehen, allerdings mit fallender Tendenz. Der Einsatz dieser Einnahmen zur Haushaltsfinanzierung erscheint finanzwirtschaftlich bedenklich, denn derartige Einmalmaßnahmen, die das Bundesvermögen mindern oder Belastungen für künftige Haushalte schaffen, erwecken nur den Anschein einer Haushaltsstabilisierung und können notwendige Konsolidierungsschritte hinauszögern. Finanzwirtschaftlich richtig wäre es, Privatisierungserlöse für die Schuldentilgung zu verwenden. Die daraus folgenden Zinsersparnisse könnten einen nachhaltigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten (Nr. 2.3.5 der Bemerkungen).

2.4 Entwicklung der Nettoneuverschuldung

In den Bundeshaushalten der Jahre 2002 bis 2006 ist die verfassungsrechtliche Regelkreditobergrenze (Gesamtvolumen der jährlichen Investitionsausgaben) jeweils in erheblichem Umfang überschritten worden. Im Bundeshaushalt 2006 wurde zur Rechtfertigung erneut auf die Ausnahmebestimmung des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz zurückgegriffen und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erklärt. Aufgrund der veranschlagten Nettokreditaufnahme und der enthaltenen Maßnahmen mit Einmaleffekt (Vermögensverwertungen, Kapitalisierung der Postpensionsverpflichtungen) weist der Bundeshaushalt 2006 eine strukturelle Unterdeckung in einer Größenordnung von rund 50 Mrd. Euro auf. Die fortwährende Überschreitung der Regelkreditobergrenze ist nach Meinung des Bundesrechnungshofes ein Beleg dafür, dass die verfassungsrechtliche Regelung des Artikels 115 Grundgesetz sich als weitgehend wirkungslos erwiesen hat, auch weil bei der Ermittlung der Investitionsausgaben als Kreditobergrenze Desinvestitionen (z. B. durch Vermögensverwertungen) nicht berücksichtigt werden. Das Bundesministerium hält die geltende Staatspraxis zur Auslegung des Investitionsbegriffs für verfassungsgemäß. Es wird seine Auffassung aber unter Einbeziehung des Ergebnisses in dem noch anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahren gegen das Haushaltsgesetz 2004 überprüfen. Damit wird auch einem entsprechenden Ersuchen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages Rechnung getragen (Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Im Bundeshaushalt 2007 soll die verfassungsrechtliche Regelkreditobergrenze durch Einsparungen, Steuererhöhungen sowie weitere Maßnahmen mit Einmaleffekt erstmals wieder eingehalten werden. Durch ein umfangreiches Bündel von Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite beabsichtigt die Bundesregierung zudem, den Bundeshaushalt auf mittelfristige Sicht strukturell nachhaltig zu verbessern. Nach dem Finanzplan bis 2010 wird die Nettokreditaufnahme zwar nur in kleinen Schritten zurückgehen. Wenn es aber wie vorgesehen gelingt, die zur Haushaltsfinanzierung eingesetzten Maßnahmen mit Einmaleffekt zurückzuführen, könnte die strukturelle Deckungslücke abgebaut werden. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes sind allerdings nicht alle Haushaltsrisiken in der Finanzplanung berücksichtigt. Dazu gehören insbesondere mögliche Mehrbelastungen im Sozialbereich sowie Planungsrisiken wie die tendenziell optimistische Planung der Steuereinnahmen (Nr. 2.4.2 der Bemerkungen). Ungeachtet der anzuerkennenden Konsolidierungsansätze wird es noch erheblicher zusätzlicher Anstrengungen bedürfen, um die seit Jahren zu beobachtende Verschlechterung der Haushaltsstruktur insbesondere auf der Ausgabenseite zu korrigieren und die teilweise verloren gegangene finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Bundes wieder zu erlangen (Nr. 2.4.3 der Bemerkungen).

2.5 Entwicklung der Verschuldung und des Schuldendienstes

Die Gesamtverschuldung des Bundes betrug zum Jahresende 2005 rund 888 Mrd. Euro und wird zum Jahresende 2006 voraussichtlich im Bereich von rund 930 Mrd. Euro liegen. Sie wird sich damit gegenüber dem Schuldenstand zu Beginn der 90er-Jahre um mehr als das Dreieinhalbfache erhöht haben. Auch in den folgenden Jahren wird die Gesamtverschuldung aufgrund der hohen Nettokreditaufnahmen weiter ansteigen und im Jahre 2010 voraussichtlich erstmals die Grenze von 1 Billion Euro überschreiten. Aufgrund des hohen Schuldenstands fällt die jährliche Aufnahme von neuen Krediten zur Finanzierung der Tilgung fällig werdender Kredite (Anschlussfinanzierung) immer höher aus. Derzeit bewegt sie sich in einer Größenordnung von 200 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt ist damit nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (Nr. 2.5 der Bemerkungen).

2.6 Haushalts- und Verschuldungslage des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

Nicht nur der Bundeshaushalt, sondern auch die Haushalte von Ländern und Gemeinden befinden sich überwiegend in einer angespannten Finanzlage. Die Schuldenlast aller öffentlichen Haushalte hat sich im Zeitraum von 1980 bis 2005 versechsfacht; sie dürfte zum Jahresende 2006 die 1,5-Billionen-Euro-Grenze übersteigen. Der Anteil des Bundes an der Staatsverschuldung ist dabei gestiegen (Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Der Bund weist im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Gebietskörperschaften nach wie vor schlechtere Finanzkennzahlen auf. Seit Jahren finanziert er einen höheren Anteil seiner Ausgaben durch Kredite als der Durchschnitt der Länder. Trotz dieser ungünstigeren Deckungsquote hat der Bund bislang gegenüber den Ländern eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu seinen Gunsten – etwa im Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen – nicht erreichen können. Auch bei einem Vergleich der Zinsausgaben zeigt sich, dass der Bundeshaushalt merklich höher belastet ist als die Länderhaushalte. Der Anteil der für die Zinslast benötigten Steuereinnahmen ist beim Bund fast doppelt so hoch wie beim Durchschnitt der Länder (Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

2.7 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im EG-Vertrag und im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Einhaltung einer strikten Haushaltsdisziplin verpflichtet. Deutschland hat die Schuldenstandsgrenze von 60 % sowie die Grenze für das öffentliche Defizit von 3 % seit dem Jahre 2002 jeweils überschritten. Der Schuldenstand wird zum Jahresende 2006 voraussichtlich auf 69 % steigen. Das gesamtstaatliche Defizit dürfte bereits im Jahre 2006 aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung erstmals seit dem Jahre 2001 wieder unter der 3-%-Marke liegen (Nr. 2.7.1 der Bemerkungen). Auch mit Blick auf die finanzwirtschaftlichen Verpflichtungen Deutschlands aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt bleibt die nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eine zentrale Aufgabe für den Bund und die anderen Gebietskörperschaften.

Seit dem Jahre 2002 regelt das Haushaltsgrundsätzegesetz die Grundzüge eines Verfahrens zur Umsetzung der europäischen Stabilitätsvorgaben. Zusätzlich wurde im Rahmen der Föderalismusreform I ein Nationaler Stabilitätspakt verfassungsrechtlich verankert. Danach ist die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern zur Wahrung der Haushaltsdisziplin nunmehr ausdrücklich im Grundgesetz normiert. Außerdem ist festgelegt, dass mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union im Verhältnis 65 % zu 35 % auf Bund und Länder aufzuteilen sind. Allerdings sind die bisherigen Regelungen relativ unverbindlich gehalten. Das Regelwerk sollte daher ergänzt werden durch ein formales Verfahren, mit dem Haushaltskrisen frühzeitig erkannt werden können und das verbindliche Vorgaben zur Einhaltung bzw. Wiedererlangung stabilitätskonformer Haushalte ermöglicht (Nr. 2.7.2 der Bemerkungen).

3 Schwachstellen bei Hartz IV beseitigen und Vollzug verbessern

Der Bundesrechnungshof hat bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV-Gesetz) erhebliche Mängel festgestellt. Sie betrafen insbesondere den Bezug von Leistungen, die

Betreuung der Arbeitsuchenden, die so genannten Ein-Euro-Jobs sowie die Verwaltungsorganisation und die Steuerung der Aufgabenerledigung. Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende das SGB II in zahlreichen Punkten nachgebessert. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind jedoch weitere Regelungen notwendig, um die Leistungen der Grundsicherung wirksam und wirtschaftlich zu erbringen.

Zum 1. Januar 2005 wurden die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer staatlichen Fürsorgeleistung – der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit dem Arbeitslosengeld II – zusammengefasst. Nach den Grundsätzen des „Forderns“ und des „Förderns“ müssen die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aktiv an ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken. Die Träger der Grundsicherungsleistungen haben sie dabei unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umfassend zu unterstützen. Ein wesentliches Förderinstrument für Hilfesuchende, die nicht unmittelbar in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, sind die Ein-Euro-Jobs. Dafür wendete der Bund im Jahre 2005 zusätzlich zu den Arbeitslosengeld II-Leistungen rund 1,1 Mrd. Euro auf.

Träger der Grundsicherung sind die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die kreisfreien Städte und Kreise (Kommunen). Die Bundesagentur ist dabei verantwortlich für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und das Arbeitslosengeld II. Die Kommunen sind verantwortlich für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, einmalige Bedarfe für den Lebensunterhalt sowie die flankierenden Eingliederungsleistungen. Um alle genannten Leistungen aus einer Hand erbringen zu können, haben sich Kommunen und Arbeitsagenturen zu 350 so genannten Arbeitsgemeinschaften zusammengeschlossen. Daneben wurde 69 Kommunen gestattet, für einen Zeitraum von sechs Jahren alle Aufgaben der Grundsicherungsstelle und des Trägers der Leistungen zu übernehmen (zugelassene kommunale Träger). Die Bundesagentur unterliegt im Bereich der Grundsicherung der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium). Die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften führt die zuständige oberste Landesbehörde im Benehmen mit dem Bundesministerium. Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt den zuständigen Landesbehörden. Der Bund wendete im Jahre 2005 rund 35 Mrd. Euro für die Grundsicherung von rund sieben Millionen Leistungsbeziehern auf.

Der Bundesrechnungshof führte im Jahre 2005 und im ersten Quartal 2006 eine Vielzahl von Prüfungen im Bereich der Grundsicherung durch. Er stellte insbesondere folgende Mängel fest:

- Der Grundsatz des „Förderns“ wurde nicht ausreichend umgesetzt, da Arbeitsgemeinschaften und zugelassene kommunale Träger (sog. Grundsicherungsstellen) nicht alle Möglichkeiten ausschöpften, um erwerbsfähige Hilfebedürftige in Arbeit zu integrieren oder sie diesem Ziel durch Integrationsfortschritte näher zu bringen. Im Durchschnitt warteten die Arbeitsuchenden drei Monate auf ein qualifiziertes Erstgespräch, in dem die beruflichen Stärken und Schwächen herausgearbeitet werden sollen. Eingliederungsvereinbarungen, zu deren Abschluss Grundsicherungsstellen und Hilfebedürftige verpflichtet sind, wurden durchschnittlich erst nach vier Monaten und in etwa der Hälfte der geprüften Fälle überhaupt nicht getroffen. Häufig unterließen es Grundsicherungsstellen, Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten und den Ergebnissen von Bewerbungen nachzugehen. Dies galt auch für Arbeitsuchende unter 25 Jahre, obwohl die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ein besonderes Ziel der Grundsicherungsstellen sein sollte.
- Bei einem Viertel der geprüften Maßnahmen mit Ein-Euro-Jobs lagen die Fördervoraussetzungen nicht vor, weil die zu erledigenden Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral waren. Bei weiteren 50 % der geförderten Maßnahmen war die Förderfähigkeit zweifelhaft, weil die Grundsicherungsstellen keine Kenntnis über Art und Umfang der auszuübenden Tätigkeiten und Qualifizierungen hatten.
- Anders als beim Arbeitslosengeld I sind Eigenbemühungen und die Bereitschaft, eine zumutbare Beschäftigung oder Eingliederungsmaßnahme anzunehmen, nicht zwingende Voraussetzung für den Bezug von Leistungen. Sie müssen erst gesondert vereinbart werden. Der Grundsatz des „Forderns“ ist damit im Gesetz nicht ausreichend verankert.
- Die Schwachstellen bei der Leistungsgewährung beruhten nicht allein auf Vollzugsdefiziten, sondern auch auf strukturellen Mängeln und unklaren Befugnissen der beteiligten Akteure. So war nicht ausreichend geklärt, welche Befugnisse die Bundesagentur für Arbeit und die Arbeitsgemeinschaften hatten. Auch die unzureichende Aufsicht und Steuerung durch das Bundesministerium trug zu den Verwaltungsdefiziten bei. So gelang es dem Bundesministerium im Jahre 2006 nicht, – wie vom Gesetz vorgesehen – mit der Bundesagentur für Arbeit Maßstäbe für die Aufgabenqualität in einer Zielvereinbarung zu definieren.

Das Bundesministerium hat zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen und die Mängel im Wesentlichen mit Anlaufschwierigkeiten begründet. Im Dezember 2005 seien deswegen zwischen allen Beteiligten Mindeststandards für die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaften vereinbart worden. Hinsichtlich der Ein-Euro-Jobs reiche die vorhandene empfehlende Arbeitshilfe aus. Das Bundesministerium wolle allerdings darauf „hinwirken“, dass diese in Zukunft stärker beachtet und die gesetzlichen Regeln eingehalten würden. Es sei nach seiner Ansicht nicht notwendig, im Gesetz für den Bezug von Leistungen zu verlangen, dass Arbeitslosengeld II-Empfänger arbeits- und eingliederungsbereit sein müssten. Diese Leistung sei nämlich „als letztes soziales Netz“ z. B. auch für Personen gedacht, denen wegen der Pflege von Angehörigen keine Aufnahme von Arbeit zugemutet werden könne. Die Befugnisse in den Arbeitsgemeinschaften seien im Übrigen zwischenzeitlich durch eine Rahmenvereinbarung geklärt, nach der die Kommunen die Führung der

Arbeitsgemeinschaften übernehmen könnten. Für 2007 sei auch der Abschluss einer Zielvereinbarung vorgesehen. Für die zugelassenen kommunalen Träger seien keine einheitlichen Arbeitsmaßstäbe notwendig, da der Gesetzgeber sich bewusst für eine „organisatorische Vielfalt“ entschieden habe.

Der Bundesrechnungshof hat im Mai 2006 dem Parlament über die Mängel bei der Grundsicherung berichtet und Verbesserungsvorschläge gemacht. Der Gesetzgeber hat erste Optimierungsmaßnahmen eingeleitet und dabei auch Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Der Bundesrechnungshof hat im Verlauf des Jahres 2006 weitere Prüfungen durchgeführt. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse hält er ergänzende gesetzliche Änderungen und eine Vollzugsoptimierung im Bereich der Grundsicherung für unverzichtbar. Er empfiehlt folgende Schritte:

- Die Grundsicherungsstellen müssen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessern. Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung sollte entsprechend dem Willen des Gesetzgebers zügig und zielgerichtet genutzt werden, um die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt zu integrieren oder zumindest Integrationsfortschritte zu erzielen.
- Im Bereich „Ein-Euro-Jobs“ sind verbindliche Durchführungsregeln erforderlich, um zu verhindern, dass mit diesen Maßnahmen Pflichtaufgaben der örtlichen öffentlichen Verwaltung bzw. Aufgaben privater Einrichtungen auf Kosten des Bundeshaushalts durchgeführt werden oder reguläre Arbeitsplätze durch Eingriffe in den Wettbewerb verdrängt werden.
- Das Gesetz sollte für diejenigen Arbeitslosengeld II-Empfänger ergänzt werden, denen Arbeit zumutbar ist: Ebenso wie beim Arbeitslosengeld I sollten auch Grundsicherungsleistungen für diese Gruppe voraussetzen, dass Arbeits- und Eingliederungsbereitschaft sowie Eigenbemühungen bestehen.
- Der Bund trägt die Aufwendungen der wesentlichen Leistungen der Grundsicherung einschließlich der Verwaltungskosten. Er muss sicherstellen können, dass die Haushaltsmittel bundesweit rechtmäßig und wirtschaftlich eingesetzt werden. Dazu sollte durch eine Gesetzesänderung klargestellt werden, dass die Bundesagentur für Arbeit für ihren Zuständigkeitsbereich den Arbeitsgemeinschaften verbindliche Weisungen erteilen kann.
- Im Gesetz sollte eine Ermächtigung für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften für Grundsicherungsleistungen geschaffen werden, um einheitliche Vollzugsmaßstäbe vorgeben zu können. Solange eine solche Ermächtigung fehlt, sollte das Bundesministerium mit den Ländern einheitliche Arbeitsmaßstäbe für zugelassene kommunale Träger vereinbaren. Diese Maßstäbe sind notwendig, um zu gegebener Zeit beurteilen zu können, ob das Organisationsmodell „Arbeitsgemeinschaft“ oder das Organisationsmodell „Zugelassener kommunaler Träger“ die Grundsicherungsleistungen wirksam und wirtschaftlich erbringt.
- Im Jahre 2007 muss das Bundesministerium mit der Bundesagentur für Arbeit frühzeitig Ziele vereinbaren, die die Qualität der Aufgabenerledigung umfassend abbilden. Dazu ist es notwendig, geeignete und messbare Zielindikatoren zu definieren, mit denen der Erfolg der Arbeit objektiv beurteilt werden kann. Solange eine wirksame Steuerung über bindende Ziele nicht funktioniert, sollte das Bundesministerium mit verstärkten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen sicherstellen, dass die Arbeitsgemeinschaften rechtmäßig und wirtschaftlich arbeiten.

Der Bundesrechnungshof wird die Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende weiter durch Prüfungen begleiten. Insbesondere wird er untersuchen, welchen Erfolg Verbesserungsmaßnahmen innerhalb des Systems haben und ggf. weitere Vorschläge zur Reform der Grundsicherung unterbreiten.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundesministerium des Innern

4 Unterbringung des Bundesministeriums des Innern

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat entschieden, ein neues Dienstgebäude errichten zu lassen und im Jahre 2013 umzuziehen. Ob der Umzug in den Neubau wirtschaftlich ist, hat es bisher nicht nachgewiesen.

Seit dem Jahre 1999 nutzt das Bundesministerium in Berlin ein zu ungünstigen Konditionen gemietetes Gebäude. Bereits zwei Jahre nach dem Einzug erwog es eine anderweitige Unterbringung, mietete aber dennoch weitere Flächen im selben Gebäude zu den ungünstigen Konditionen an. Zu Jahresbeginn 2005 entschied es sich einvernehmlich mit dem Bundesministerium der Finanzen, aus Wirtschaftlichkeits- und Sicherheitsgründen einen Neubau auf einem bundeseigenen Grundstück im Spreebogen am Kanzlergarten errichten zu lassen. Im Herbst 2005 leitete es hierfür einen städtebaulichen Wettbewerb ein. Derzeit

arbeitet es noch an der Begründung des Bauvorhabens für den Haushaltsgesetzgeber.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren der Abschluss des Mietvertrages und die Anmietung weiterer Flächen im selben Gebäude wirtschaftlich nicht vertretbar. Ferner vermisst der Bundesrechnungshof wegen der frühen Entscheidung für den Neubau sowie angesichts des Architektenwettbewerbs eine Analyse und Abwägung aller Unterbringungsalternativen wie Bau, Kauf oder Miete eines Gebäudes, Verbleib am Standort oder Nutzung einer vorhandenen bundeseigenen Liegenschaft, die auch den bedeutsamen Sicherheitsaspekten Rechnung tragen.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Bundesministerium nunmehr ergebnisoffen prüft, welche Unterbringungsmöglichkeiten seinen funktionalen und sicherheitstechnischen Anforderungen genügen und wirtschaftlich sind.

5 Bundespolizei mietet in Flug- und Seehäfen zu viele Flächen zu teuer an

Die Bundespolizei hat in Flug- und Seehäfen mehr Flächen angemietet, als sie für ihre Aufgaben benötigt. Nach dem Gesetz dürfen die Mieten die Selbstkosten der Vermieter nicht überschreiten. Vielfach zahlte die Bundespolizei aber erheblich höhere Mieten. Der Bundesrechnungshof hat Maßnahmen aufgezeigt, mit denen die Bundespolizei ihre Mietausgaben um jährlich mindestens 4 Mio. Euro reduzieren kann.

Die Bundespolizei hat mit den Betreibern von Flug- und Seehäfen bundesweit etwa 120 Mietverträge mit einem Volumen von jährlich 17 Mio. Euro abgeschlossen. Bei etwa 75 % der Mietverträge hatte die Bundespolizei nicht geprüft, ob die vereinbarten Mietzahlungen den Selbstkosten der Vermieter entsprachen.

Im Flughafen Frankfurt/Main beispielsweise nutzten Bundespolizei und Zoll überwiegend gleichartige Büroräume in denselben Gebäuden, zum Teil auf denselben Etagen. Die Zollverwaltung, für die die Mietkostengrenze ebenso gilt, hatte für ihre Anmietungen die Selbstkosten ermittelt. Die Bundespolizei zahlte jährlich über 3 Mio. Euro mehr als die Selbstkosten beziehungsweise als nach den gesetzlichen Vorgaben zulässig war.

Um die Luftsicherheit zu kontrollieren, setzt die Bundespolizei Gepäckprüfanlagen und andere Geräte ein. Sie mietet Flächen an, um diese Geräte aufzustellen. An einzelnen Flughäfen mietete die Bundespolizei zusätzliche Warteflächen für Passagiere an, die auch den Fluggesellschaften und den Flughafenbetreibern als allgemeine Verkehrsflächen dienten. Mietausgaben von jährlich 1 Mio. Euro wären vermeidbar, wenn die Bundespolizei bundesweit nur die Aufstellflächen anmieten würde.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Selbstkosten zu bislang ungeprüften Mietverträgen umgehend zu ermitteln und die Zahlungen daran auszurichten. In Fällen vergleichbarer Mietobjekte sollten zunächst die Entgelte der Zollverwaltung angesetzt werden. Der Flächenbedarf für Geräte zur Luftsicherheitskontrolle ist einheitlich zu regeln und im Wesentlichen auf die Aufstellfläche zu begrenzen.

6 Unzweckmäßige Dienstzeitregelungen bei der Bundespolizei führen jährlich zu Überstunden in Millionenhöhe

Der Schichtdienst und die Arbeitszeit in der Bundespolizei sind unflexibel und unzweckmäßig organisiert. Dadurch entstehen jährlich rund drei Millionen vermeidbare Überstunden. Deren Ausgleich durch Freizeit oder Bezahlung verursacht einen erheblichen finanziellen und administrativen Aufwand.

Mehr als 20 000 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte verrichten ihren Dienst in Inspektionen und Abteilungen der Bundespolizei. Inspektionen sind kleinere Polizeieinheiten, beispielsweise an Bahnhöfen und Flughäfen. Abteilungen sind größere Polizeieinheiten von rund 500 Beamtinnen und Beamten, die für Sondereinsätze, zum Beispiel bei Demonstrationen, benötigt werden.

In den Abteilungen leisteten die Beamtinnen und Beamten ihre Wochenarbeitszeit in der Regel von Montag bis Freitag ab. Ihre Einsätze waren jedoch überwiegend an Wochenenden.

In den Inspektionen arbeiteten die Polizistinnen und Polizisten nach starren Dienstplänen in Wechselschichten. Die Dienstpläne berücksichtigten die Wochenfeiertage nicht und den tageszeitlich schwankenden Einsatzbedarf kaum. Pausen wurden auf die Arbeitszeit angerechnet. Beamtinnen und Beamte konnten auch an Erkrankungstagen Überstunden erwerben.

In der Summe führten die ungünstigen Dienstzeitregelungen und starren Dienstpläne der Bundespolizei zu rund drei Millionen Überstunden pro Jahr.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium des Innern empfohlen, die weitgehend unflexiblen Arbeitszeit- und Schichtdienstmodelle aufzugeben. Die Dienstzeiten sollten stärker am Einsatzbedarf ausgerichtet werden. Die Dienstpläne müssen die an Wochenfeiertagen ausfallende Arbeitszeit berücksichtigen. Die in der Arbeitszeitverordnung fest vorgesehenen Pausenzeiten sollten grundsätzlich nur dann als Arbeitszeit anerkannt werden, wenn der jeweilige Einsatz im Schichtdienst keine Pause zulässt.

7 Bund kann seine Pensionsfestsetzung und -regelung effizienter organisieren

Der Bund hat die Zuständigkeit für die Festsetzung und Regelung der Beamtenversorgung auf zu viele Behörden verteilt, sodass Synergien ungenutzt bleiben. Mangelnde Koordinierung und das Fehlen einer planvollen Organisationsentwicklung führen zu Parallelarbeiten und Insellösungen. Die Geschäftsprozesse können vor allem mithilfe besserer IT-Unterstützung optimiert werden.

Die Versorgung der Beamtinnen und Beamten umfasst Leistungen z. B. im Alter, bei Dienstunfähigkeit und für

Hinterbliebene (Versorgungsbezüge, Pensionen). Sie werden normalerweise bei Eintritt des Versorgungsfalls erstmalig festgesetzt. In laufenden Fällen sind versorgungsrechtliche Regelungen umzusetzen, die sich auf die Höhe der Leistungen auswirken.

Die genannten Aufgaben nehmen beim Bund zahlreiche Behörden wahr, die teilweise nur wenige Fälle zu bearbeiten haben. Diese Zersplitterung ist nicht effizient, weil hohe Fachkompetenz an vielen Stellen vorgehalten werden muss. Auch können so Synergieeffekte nicht genutzt werden, die mit optimierten Arbeitsprozessen bei großen Fallzahlen zu erzielen wären.

Die IT-Unterstützung der Behörden leidet an einer Reihe von Mängeln: Fehlende elektronische Schnittstellen führen zu Medienbrüchen und Mehraufwand, wenn Daten manuell übertragen werden müssen. Hinzu kommen z. B. Berechnungsfehler, mangelnde Speichermöglichkeiten und benutzerunfreundliche Programme. Soweit die Behörden selbst Software zur Pensionsberechnung entwickelt haben, sind diese zudem oft Behelfslösungen, die nicht hinreichend funktionsfähig und betriebssicher sind.

In der Gesamtstruktur der Versorgungsbearbeitung des Bundes mangelt es an Koordinierung und planvoller Organisationsentwicklung: Die Behörden nehmen ihre weitgehend gleichen Aufgaben auf verschiedene Art und Weise und mit unterschiedlichen Hilfsmitteln wahr. Größtenteils handeln sie dabei auch isoliert voneinander. Die Folge ist erheblicher Mehraufwand durch Parallelarbeiten und Insellösungen, z. B. im IT-Bereich und bei der Entwicklung von Formularen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, hinsichtlich der Pensionsfestsetzung und -regelung ein Gesamtkonzept für ein übergreifendes Dienstleistungsangebot zu entwickeln. Dabei wird vor allem zu prüfen sein

- wie sich die Bearbeitung stärker zentralisieren lässt und
- wie die Arbeit der verbleibenden Behörden wirksam koordiniert und fortentwickelt werden kann.

Im Wege eines koordinierten Vorgehens ist insbesondere eine grundlegend verbesserte IT-Unterstützung der Behörden anzustreben. Diese kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Geschäftsprozesse zu optimieren und manuellen Arbeitsaufwand zu verringern.

8 Bundesausgleichsamt muss Fachaufsicht intensivieren, um das Risiko höherer Bundeszuschüsse zu mindern

Das Bundesausgleichsamt hat seit fünf Jahren seine Fachaufsicht nicht in dem gebotenen Maße wahrgenommen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes steigt dadurch für den Bund das Risiko, ab dem Jahre 2007 höhere Zuschüsse an den Entschädigungsfonds leisten zu müssen. Zudem besteht die Gefahr, dass Rückforderungen verjähren und auch die Einzelfallgerechtigkeit nicht mehr gewährleistet ist.

Mehr als 50 Jahre nach seiner Einführung im Jahre 1952 ist der Lastenausgleich nunmehr in seine Schlussphase eingetreten. Die Landesausgleichsämter und Ausgleichsämter bei den Kommunen, deren wesentliche Aufgabe heute die Rückforderung von Ausgleichsleistungen ist, führen im Auftrag des Bundes Aufgaben des Lastenausgleichs durch.

In vier Ländern lag der Anteil unbearbeiteter Rückforderungsfälle mit 21 % bis 40 % vergleichsweise hoch. Das Bundesausgleichsamt hat dem bisher nicht entgegengewirkt. Der durchschnittliche Anteil unbearbeiteter Rückforderungsfälle betrug ohne diese vier Länder 13 %.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das Bundesausgleichsamt die Möglichkeiten der Fachaufsicht intensiver nutzt. Vordringlich sollte es wieder Geschäftsprüfungen im nachgeordneten Bereich durchführen. Dadurch kann es die Ursachen für die unterschiedliche Anzahl der unbearbeiteten Rückforderungsverfahren im Einzelnen ermitteln und systematisch für deren Abhilfe sorgen. Ziel sollte sein, die verbliebenen Aufgaben der Lastenausgleichsverwaltung zügig abzuarbeiten.

Bundesministerium der Finanzen

9 Steuerbegünstigung von Handelsschiffen durch die Tonnagebesteuerung verfehlt wesentliche Ziele

Die Begünstigung von Handelsschiffen inländischer Reeder im internationalen Verkehr (Tonnagebesteuerung) hat wesentliche Ziele verfehlt, obwohl die geschätzten Steuermindereinnahmen allein im Jahre 2004 mindestens 1 Mrd. Euro betrugen. Die steuerliche Vergünstigung konnte nicht verhindern, dass inländische Reeder ihre Schiffe in erheblicher Zahl ausflaggten und immer weniger EU-angehörige Seeleute beschäftigten.

Die Tonnagebesteuerung ermöglicht Reedern, die Gewinne aus dem Betrieb von Handelsschiffen nach der eingesetzten Tonnage, also dem Rauminhalt des Schiffes, zu ermitteln. Die Reeder werden dadurch steuerlich begünstigt. Das Bundesministerium der Finanzen hat auch Vergütungen an Gesellschafter der Reedereien in die Tonnagebesteuerung einbezogen, die an sich gesondert zu versteuern wären.

Obwohl die Steuermindereinnahmen mindestens 1 Mrd. Euro im Jahr betragen, hat die steuerliche Vergünstigung nicht verhindern können, dass inländische Reeder ihre Schiffe in erheblicher Zahl ausflaggten und immer weniger EU-angehörige Seeleute beschäftigt werden. Durch die Ausflaggung der Schiffe gelingt es den Reedern, sich von der Verpflichtung zu befreien, zumindest in bestimmtem Umfang Seeleute aus den EU-Mitgliedstaaten nach inländischem Recht zu beschäftigen. Rein rechnerisch wurde im Jahre 2004 jeder Arbeitsplatz im Bereich der maritimen Wirtschaft – einschließlich der Seearbeitsplätze EU-angehöriger Seeleute – durch die Tonnagebesteuerung mit rund 35 000 Euro subventioniert.

Nach den Leitlinien der EU sollen sämtliche Steuererleichterungen grundsätzlich an das Führen einer Flagge eines EU-Mitgliedstaates geknüpft sein. Von dieser Regel soll

nur ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden dürfen.

Vom steuerlich begünstigten Schiffsbestand führen zurzeit jedoch nur etwa 15 % der Handelsschiffe die deutsche Flagge; der Rest ist ausgeflaggt oder ausschließlich in Ländern außerhalb der EU registriert. Die Anzahl der Seeleute mit EU-Staatsangehörigkeit auf Handelsschiffen inländischer Reeder ist zurzeit geringer als im Jahre 1999.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Tonnagebesteuerung stärker an nationalen und europäischen Interessen zu orientieren und die Inanspruchnahme der Tonnagebesteuerung grundsätzlich an das Führen der deutschen oder der Flagge eines anderen EU-Mitgliedstaates zu knüpfen.

10 Kontrolldefizite bei der Zollabfertigung von Reisegepäck im Flugverkehr

An einigen deutschen Flughäfen sind Abfertigungsstellen des Zolls nicht oder nur unzureichend besetzt. Dadurch entstehen Lücken bei der Zollkontrolle.

Die Anzahl der im Bereich Reiseverkehr eingesetzten Zollbeamten unterschritt teilweise erheblich den anerkannten und festgelegten Personalbedarf. Dies führte dazu, dass Abfertigungsstationen schichtweise oder in Einzelfällen sogar tageweise nicht besetzt waren. Der Zollverwaltung ist es bisher nicht gelungen, die Unterbesetzung dauerhaft abzustellen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die unterbesetzten Abfertigungsstationen durch überzähliges Personal aus anderen Zollstellen zu verstärken.

Der Zeitaufwand in den Abfertigungsstationen könnte durch eine gezielte Kontrolle einzelner Gepäckstücke verringert werden, wenn die Zollstellen schon vor der Landung des Flugzeuges über besonders zu kontrollierende Gepäckstücke informiert wären. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, dem Zoll die von den Fluggesellschaften gespeicherten Passagierdaten rechtzeitig zur Verfügung zu stellen.

Die IT-Ausstattung einzelner Dienststellen war unzureichend und veraltet. Die Geräte und Programme ließen einen Datenaustausch zwischen den Flughafenzollstellen nur eingeschränkt zu. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die IT-Ausstattung zu verbessern und den Abfertigungsstellen einen Zugriff auf externe Personalauskunftssysteme zu ermöglichen.

11 Deutsche Beteiligung an europäischer Forschungs- und Beratungseinrichtung unwirtschaftlich

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Mitgliedschaft im „Europäischen Zentrum für internationale Wirtschaft“ (Zentrum) zeitnah zu kündigen. Deutschland beteiligt sich an der Finanzierung des Zentrums, das sich als Denkfabrik versteht und dessen Ziel es ist, zur Qualität von wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Europa beizutragen.

Es verdankt seine Entstehung der Initiative eines ehemaligen Regierungsberaters eines EU-Mitgliedstaates. Ein EU-Kommissar warb im Januar 2003 gegenüber dem deutschen Außenminister für die Idee eines solchen Zentrums an der Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft. Als europäischer „think tank“ zu internationalen Wirtschaftsfragen, an denen es in Europa im Gegensatz zu den USA mangele, sollte eine Mitgliedschaft zur Mitfinanzierung allen EU-Mitgliedstaaten offen stehen.

Ein vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) in der Gründungsphase in Auftrag gegebenes Gutachten erkannte keinen Bedarf für neue Forschungseinrichtungen zu wirtschaftspolitischen Themen in Europa.

Der Bundesrechnungshof hält es für unwirtschaftlich, eine Forschungseinrichtung mitzufinanzieren, die auf Themenfeldern aktiv werden soll, die bereits national als auch auf europäischer Ebene bestens besetzt sind. Er hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Ergebnisse des Gutachtens bei den Gründungsverhandlungen unzureichend berücksichtigt hat.

Die Satzung des Zentrums sieht die Bildung eines Kapitalstocks (endowment) aus nicht verbrauchten Beiträgen. Nebenabreden sehen die Bildung von Rücklagen (working capital) vor. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass weder die Satzung noch die von ihr abweichenden Nebenabreden dem Haushaltsgesetzgeber zur Kenntnis gebracht wurden. In den haushaltsbegründenden Unterlagen erfuhren die Berichterstatter weder von der „politisch bindenden“ Dauer der eingegangenen Mitgliedschaft noch von Kapitalstock-/Rücklagenbildung. Ihnen wurde so die Entscheidung darüber vorenthalten, ob es dem Zentrum möglich sein soll, aus dem nationalen Mitgliedsbeitrag, also steuer- bzw. schuldenfinanziert, ertragbringend Kapital zu bilden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Mitgliedschaft im Zentrum zeitnah zu kündigen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

12 Förderung von Instituten für Mittelstandsforschung und Rationalisierungsförderung nicht bedarfsgerecht

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) hat seit vielen Jahren drei Einrichtungen für Mittelstandsforschung und Rationalisierungsförderung institutionell gefördert, ohne den Informations- und Beratungsbedarf definiert zu haben. Bei den Einrichtungen handelt es sich um das Institut für Mittelstandforschung Bonn, das Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V. und die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V..

Der Bundesrechnungshof hat die wenig bedarfs- und ergebnisorientierte Förderung beanstandet. Die Möglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen zur Gewinnung von Informationen haben sich deutlich verbessert. Im Gegensatz zur Vergangenheit beschäftigen sich heute neben den drei Zuwendungsempfängern viele wissenschaftliche Einrichtungen mit mittelstands- und innovationsbezogener Forschung.

Das Bundesministerium konnte ein erhebliches Bundesinteresse an der institutionellen Förderung der drei Einrichtungen nicht begründen. Wesentliche Ursache hierfür ist, dass es seinen Informations- und Beratungsbedarf hinsichtlich Themen und Fragestellungen des Mittelstands und der Innovation bislang nicht exakt definiert hat.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die institutionelle Finanzierung der Einrichtungen zu beenden. Er hält es darüber hinaus für notwendig, dass das Bundesministerium seinen Informations- und Beratungsbedarf hinsichtlich Themen und Fragestellungen des Mittelstands und der Innovation neu definiert und ein Konzept entwickelt, wie diese künftig bedarfs- und ergebnisorientiert bearbeitet werden können.

13 Beratungsbedarf bei Sicherheitsfragen der Kerntechnik nicht ausreichend definiert

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) hat eine Gesellschaft als Kompetenzzentrum des Bundes in Fragen der nuklearen Sicherheit finanziert, ohne den Beratungsbedarf des Bundes bei Sicherheitsfragen der Kerntechnik hinreichend genau zu definieren. Die bisherige Finanzierung im Wege der freihändigen Vergabe von Einzelaufträgen erlaubt keine ausreichende Planung für eine mittelfristig angemessene Personalausstattung der Gesellschaft.

Das Bundesministerium finanziert mit anderen Bundesministerien die Aufgaben einer Gesellschaft als Kompetenzzentrum des Bundes in Fragen der nuklearen Sicherheit. Nach den Zielen des Bundes, die er in der Vereinbarung mit den Energieversorgungsunternehmen über die Restlaufzeiten der Kernkraftwerke (Atomkonsens) und in den Leitlinien für die nukleare Sicherheitsforschung festgelegt hat, sollen ausreichende finanzielle und personelle Mittel für Sachverständige bereitgestellt werden. Damit hat der Bund zwar angegeben, auf welchen Gebieten er den Sachverstand der Gesellschaft erwartet; er hat aber nicht definiert, welche Leistungen er im Einzelnen erwartet und was er als ausreichende Mittel für Sachverständige ansieht.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bund nicht festgelegt hat, welche Leistungen er von der Gesellschaft erwartet. Anhand dieser Festlegungen hätte er ableiten können, ob er die Gesellschaft dauerhaft für seine Zwecke benötigt und welche Mittel er hierfür für notwendig hält. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben der Gesellschaft neu festzulegen und daraus abzuleiten, welche Leistungen der Gesellschaft er wie lange noch benötigt. Falls er die Gesellschaft dauerhaft erhalten will, sollte er eine feste Grundfinanzierung der Gesellschaft vorsehen. Der Bund sollte prüfen, ob er ein so erhebliches Interesse an den Aufgaben der Gesellschaft hat, dass eine institutionelle Förderung gerechtfertigt ist.

14 Zusammenwirken bei der Endlagerforschung mangelhaft

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) und andere Bundesministerien haben Forschungsvorhaben zur Endlagerung radioaktiver Abfälle finanziert. Die Grenzen der Ressortzuständigkeiten für die Vorhaben waren streitig. Meinungsverschiedenheiten der Bundesministerien über ein Endlagerkonzept führten zu inhaltlich nicht miteinander zu vereinbarenden Forschungsvorhaben. Eine ressortübergreifende Rahmenplanung für die Endlagerforschung gab es nicht.

Der Bund ist nach dem Atomgesetz verpflichtet, Anlagen zum dauerhaft sicheren Verbleib radioaktiver Abfälle (Endlager) einzurichten und zu betreiben. Er ist gehalten, durch Forschungs- und Entwicklungsarbeiten die Voraussetzungen für die Errichtung von Endlagern zu schaffen.

Drei Bundesministerien finanzieren Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Bereich der Endlagerung radioaktiver Abfälle. Die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten dienen dem Ziel, Endlager in Deutschland zu errichten. Die wesentlichen fachlichen Eckpunkte eines Endlagerkonzeptes waren seit dem Jahre 2002 zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit streitig. Die Bundesministerien planten ihre Vorhaben zur Endlagerforschung eigenverantwortlich. Sie koordinierten ihre Forschungs- und Entwicklungsvorhaben nur unzureichend. Eine effektive und wirtschaftliche Steuerung der Forschungsarbeiten war nicht gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, einen Konsens zwischen den Bundesministerien hinsichtlich der Organisation der Endlagerforschung herbeizuführen.

15 Zuwendungen an ein Unternehmen der Energieberatung fehlerhaft

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) hat für Maßnahmen zur Förderung des Exports erneuerbarer Energien einem Unternehmen des Bundes Zuwendungen gegeben, ohne vorher zu prüfen, ob Dritte die Aufgaben wirtschaftlich hätten erledigen können. Zudem hat es nicht verhindert, dass die überwiegend mit öffentlichen Mitteln Unternehmen sein Personal besser bezahlte als der Bund vergleichbare Bedienstete. Das Bundesministerium hat darüber hinaus höhere Zuwendungen gewährt als notwendig.

Die Bundesregierung hat auf Wunsch des Deutschen Bundestages eine „Bundesinitiative Erneuerbare Energien Weltweit – Global Renewable Network“ (Exportinitiative) geschaffen und dem im Herbst 2000 gegründeten bundeseigenen Unternehmen der Energieberatung hierbei eine zentrale Rolle übertragen. Wesentliche Aufgabe des Unternehmens ist es, dazu beizutragen, dass Energie rationell und umweltschonend erzeugt und genutzt wird.

Das Bundesministerium hat seine Zuwendungen an das Unternehmen in Millionenhöhe bewilligt, ohne vorher zu prüfen, ob die Leistungen wirtschaftlich von privaten Dritten hätten erbracht werden können. Solange das Unternehmen sich überwiegend aus Zuwendungen finanziert, darf es sein Personal nicht besser bezahlen als vergleichbare Bedienstete des Bundes (Besserstellungsverbot). Das Bundesministerium hat anderen Zuwendungsempfängern vorgegeben, das Unternehmen in geförderte Projekte einzubeziehen. Dadurch wurde der Anschein erweckt, das Unternehmen finanziere sich überwiegend aus Umsätzen mit Dritten und nicht aus Zuwendungen des Bundes und sei nicht an das Besserstellungsverbot gebunden. Das Unternehmen hat sein Personal besser bezahlt als vergleichbare Bundesbedienstete. Das Bundesministerium hat Zuwendungen für Personalkosten gewährt, die höher als die tatsächlichen Personalkosten des Unternehmens waren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig die dem Unternehmen angetragenen Projekte und Dienstleistungen in der Regel durch öffentliche Aufträge im Wettbewerb zu vergeben. Er sieht keine Notwendigkeit für das Unternehmen vom Besserstellungsverbot abzuweichen. Das Bundesministerium sollte sicherstellen, dass das Unternehmen dieses einhält, solange sie sich überwiegend aus Zuwendungen finanziert. Weiterhin hat der Bundesrechnungshof empfohlen, bei der Ermittlung der Zuwendungen nur angemessene Personalkosten zugrunde zu legen. Er hält es wirtschaftlich und rechtlich nicht für vertretbar, das Unternehmen von den Einschränkungen des Zuwendungsrechts zu befreien ohne es zugleich dem Wettbewerb auszusetzen.

16 Erfolgskontrolle bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unzureichend

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) hat den Erfolg der für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Gemeinschaftsaufgabe) eingesetzten Bundesmittel unzureichend kontrolliert und das Parlament nur unvollständig über die Wirkung der Förderung unterrichtet. Es fehlten Angaben über die Anzahl neu geschaffener Dauerarbeitsplätze, über gescheiterte Vorhaben, zu Mehrfachförderungen und zur Wirkung der Infrastrukturförderung. Ohne diese Informationen fehlen dem Deutschen Bundestag Grundlagen, die zur Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts wesentlich sind.

Hauptziel der Gemeinschaftsaufgabe ist die Schaffung von dauerhaft wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen. Der Bund trägt die Hälfte der hierfür getätigten Ausgaben der Länder nach einem gemeinsamen Rahmenplan. Der Deutsche Bundestag entscheidet auf der Basis dieses ihm vorzulegenden Rahmenplanes über die Haushaltsmittel, die er für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verfügung stellt. In den letzten fünf Jahren stellte allein das Bundesministerium zu diesem Zweck Mittel in Höhe von insgesamt rund 4,4 Mrd. Euro bereit.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass

- dem Bundesministerium u. a. Angaben der Länder über die Anzahl der nach Ablauf des fünfjährigen Überwachungszeitraumes neu geschaffenen Dauerarbeitsplätze nicht vorgelegen haben,
- 3 000 Projekte mit einem Fördervolumen von rund 6,6 Mrd. Euro, bei denen die geförderten Betriebe liquidiert oder die geförderten Projekte abgebrochen worden waren, weder in die Erfolgsbetrachtung des Bundesministeriums noch in die Unterrichtung des Parlaments eingingen,
- der Rahmenplan keine Angaben über Mehrfachförderungen von Gewerbetreibenden enthielt, obwohl deren Anteil an den Gesamtförderfällen im Zeitraum 1999 bis 2005 bei etwa 30 % lag, und
- Informationen über die Wirkungen und Ergebnisse von Infrastrukturmaßnahmen im Rahmenplan vollständig fehlten.

Das Bundesministerium konnte auf dieser lückenhaften Grundlage den Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe nicht zutreffend bewerten. Der Bundesrechnungshof sah das parlamentarische Budgetrecht als beeinträchtigt an, weil das Parlament auf einer unzureichenden Grundlage über die in den Haushaltsplan einzustellenden Jahresleistungen der Gemeinschaftsaufgabe entscheidet.

Das Bundesministerium kündigte an, die Erfolgskontrolle verbessern zu wollen, indem es gemeinsam mit den Ländern die bisherigen Auswertungen um eine Untersuchung der Arbeitsplatzeffekte ergänzen werde. Weitergehenden Veränderungsbedarf hat es nicht gesehen.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Kontrolle der geschaffenen Dauerarbeitsplätze einen wichtigen Schritt, um die Bewertung des Erfolges der Gemeinschaftsaufgabe zu verbessern. Er hält es darüber hinaus für notwendig, in die Erfolgsbewertung, über die der Deutsche Bundestag zu unterrichten ist, gescheiterte Vorhaben, Mehrfachförderungen und die Wirkungen der Infrastrukturförderung einzubeziehen. Erst damit wird dem Parlament eine ausreichende Grundlage für seine Entscheidungen über einzusetzende Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Bundesministerium, auf eine entsprechende Ergänzung des Rahmenplanes hinzuwirken.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

17 Prüfungsrecht bei Zuschüssen des Bundes zu Rentenversicherungsbeiträgen neu regeln

Die Länder haben Bundeszuschüsse zu den Rentenversicherungsbeiträgen für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen gezahlt, ohne die Abrechnungen der Werkstätten hinreichend geprüft zu haben. Da eine hinreichende Prüfung wegen der zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit kaum möglich ist, sollte der Bund das Prüfungsrecht so regeln, dass die Länder auch nach Festsetzung der Zuschüsse Abrechnungen prüfen können.

Behinderte Menschen, die in anerkannten Werkstätten tätig sind, erhalten zu ihren Rentenversicherungsbeiträgen einen Zuschuss des Bundes. Den Zuschuss zahlen die nach Landesrecht zuständigen Stellen (Landesdienststellen) an die Werkstätten aus. Für das Jahr 2006 veranschlagte der Bund Ausgaben von 1 Mrd. Euro.

Bis auf wenige Ausnahmen prüften die Länder die Angaben der Abrechnungen nur rechnerisch und auf Schlüssigkeit, ohne die tatsächlichen Grundlagen für die Berechnung der zu erstattenden Rentenversicherungsbeiträge – wenigstens stichprobenweise – ermittelt zu haben. Es ist von ungerechtfertigten Zahlungen zulasten des Bundes in Millionenhöhe auszugehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) bereits im März 2004 eine Gesetzesänderung empfohlen, um Prüfungen durch die Landesdienststellen in den Werkstätten für behinderte Menschen auch nach Abschluss der Abrechnungsverfahren zu ermöglichen.

Das Bundesministerium hat eine gesetzliche Neuregelung bislang nicht veranlasst, obwohl es den Vorschlag des Bundesrechnungshofes unterstützt. Der Bundesrechnungshof erwartet nunmehr umgehend eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung.

18 Aufgaben bei der Deutschen Rentenversicherung Bund bündeln

Trotz einer gesetzlich angeordneten einheitlichen Organisationsstruktur der Deutschen Rentenversicherung haben sich die Träger bislang nicht darauf verständigt, die tarif- und arbeitsrechtlichen Arbeitgeberinteressen bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) zu konzentrieren.

Die DRV Bund hat als Spitzenverband die Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit gegenüber den Sozialpartnern zu vertreten. Als Träger regelt sie zurzeit, ebenso wie die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, ihre tarif- und arbeitsrechtlichen Angelegenheiten selbst. Die Regionalträger – die früheren Landesversicherungsanstalten – haben sich seit dem Jahre 1983 in der Tarifgemeinschaft der Deutschen Rentenversicherung zusammengeschlossen. Dieser nicht rechtsfähige Verein vertritt seine Mitglieder gegenüber den Gewerkschaften, staatlichen Stellen und anderen Organisationen. Er schließt Tarifverträge und sonstige Vereinbarungen ab. Die Tarifgemeinschaft wird von den Regionalträgern mit rund 430 000 Euro jährlich finanziert. Damit gibt es unter dem Dach der Rentenversicherung Strukturen, die im Widerspruch zu der vom Gesetzgeber gewollten Konzentration der Vertretung von Arbeitgeberinteressen bei der Deutschen Rentenversicherung gegenüber den Sozialpartnern stehen.

Der Bundesrechnungshof sieht in einer konsequenten organisatorischen Zusammenführung der Arbeitgeberinteressen bei der DRV Bund die Möglichkeit, die vom Gesetzgeber beabsichtigte Einheitlichkeit der Rentenversicherung herzustellen und ihren wirtschaftlichen Betrieb zu stärken.

Er hat das Bundesministerium aufgefordert, die Rentenversicherungsträger anzuhalten, die Wahrnehmung der Arbeitgeberinteressen bei der DRV Bund zu konzentrieren.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

19 Bund zahlt für neues Bahn-Funknetz mehr als 20 Mio. Euro zu viel

Der Bund finanziert einen zu hohen Anteil am neuen digitalen Funknetz für die bundeseigenen Schienenwege. Er hatte für seine Kostenbeteiligung eine andere Nutzung des Netzes unterstellt als nunmehr realisiert wird. Daher hat er mehr als 20 Mio. Euro zu viel gezahlt.

Der Bund gewährt aufgrund des Bundesschienenwegeausbaugesetzes Zuwendungen für Investitionen in die bundeseigenen Schienenwege. Grundlage für die Finanzierung ist eine jeweils abzuschließende Finanzierungsvereinbarung.

Ein Unternehmen, das Schienennetze und andere Eisenbahninfrastruktur anbietet, will die bundeseigenen Schienenwege mit einem neuen digitalen Funknetz ausstatten. Das digitale Funknetz soll die bisherigen analogen Funksysteme ersetzen. Es ist außerdem Grundlage für ein neues, europaweit standardisiertes Signalsystem zur Sicherung und Steuerung von Zügen. Das Unternehmen will das Funknetz auch für kommerzielle Zwecke nutzen und muss daher einen Teil der Kosten selbst tragen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hat mit dem Unternehmen eine Finanzierungsvereinbarung für das digitale Funknetz abgeschlossen. Da die Vereinbarung auf einem falschen Verhältnis zwischen förderfähiger betrieblicher und kommerzieller Nutzung des neuen Netzes basiert, wird der Bund mit mindestens 20 Mio. Euro zu viel belastet.

Das Bundesministerium hat zudem seine Finanzierungszusage gegeben, ohne ausreichende Planungsgrundlagen zu haben und ohne den vollen Finanzierungsumfang zu kennen. Somit nahm es in Kauf, dass der Bund nachträgliche Kostensteigerungen mit tragen musste.

Das Bundesministerium muss sicherstellen, dass der Bund finanziell nur entsprechend der tatsächlichen Nutzung des neuen Funknetzes belastet wird. Es muss daher die betriebliche Nutzung feststellen und die Finanzierungsquote neu festlegen.

20 Bund zahlt jährlich 8 Mio. Euro für weitgehend nutzlose Maßnahmen zur Zivilen Verteidigung bei der Deutschen Bahn AG

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) stellt der Deutschen Bahn AG jährlich 8 Mio. Euro für die Zivile Verteidigung zur Verfügung, ohne dass es den Bedarf an die veränderte sicherheitspolitische Lage angepasst hat.

Die Zivile Verteidigung umfasst die Planung, Vorbereitung und Durchführung aller zivilen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte mit notwendigen Gütern und Leistungen im Verteidigungsfall sicherzustellen.

Für die Zivile Verteidigung im Bereich der Eisenbahnen finanzierte das Bundesministerium Schutzräume und technisches Material wie Hilfsbrücken, Signalgerät oder Ersatzstellwerke. Diese Bauten und Geräte haben aktuell aber kaum noch einen Nutzen für Zwecke der Zivilen Verteidigung: Schutzräume können wegen zu geringer Vorwarnzeiten bei heute zu befürchtenden Angriffen nicht mehr aufgesucht werden. Die gelagerten Geräte sind überwiegend veraltet und können die heute eingesetzte Technik nicht mehr ersetzen.

Dies hatte der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium bereits im Jahre 1998 aufgezeigt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte daraufhin gefordert, dass das Bundesministerium seine Gesamtkonzeption zur Zivilen Verteidigung prüft und anpasst. Dieser Forderung ist das Bundesministerium bis heute nicht umfassend nachgekommen.

21 Weiterbau einer Eisenbahnneubaustrecke ohne gesicherte Gesamtfinanzierung unwirtschaftlich

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) stellt bei der Finanzierung eines mehrere Milliarden Euro teuren Schienenwegebauvorhabens nicht sicher, dass die Bundesmittel wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Für zwei wesentliche Abschnitte der Eisenbahnneubaustrecke von Nürnberg nach Halle/Leipzig, an denen bereits seit dem Jahre 1996 gebaut wird, hat es die Finanzierung derzeit nicht annähernd gesichert. In den letzten Jahren ließ es wegen knapper Haushaltsmittel vor allem punktuelle Maßnahmen durchführen, um das Baurecht zu erhalten. Damit nahm es erhebliche Bauverzögerungen und Mehrkosten in Kauf. Es untersuchte bisher nicht, in welchem Umfang diese die Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens beeinträchtigen.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen gingen Anfang des Jahres 2005 davon aus, dass die Eisenbahnstrecke Nürnberg–Halle/Leipzig Gesamtkosten von 7 Mrd. Euro verursachen wird. Für den Bau von zwei wesentlichen Streckenabschnitten sind nach bisherigen Schätzungen 4,1 Mrd. Euro Bundesmittel erforderlich. Derzeit hat das Bundesministerium dafür aber nur 1,2 Mrd. Euro fest eingeplant. Für den verbleibenden Investitionsbedarf von knapp 3 Mrd. Euro hat es keine gesicherte Finanzierungsgrundlage. Konkrete Angaben darüber, wann die Abschnitte fertig werden, machte das Bundesministerium bisher nicht. Zudem hat es nicht darlegen können, mit welchen Mehrkosten aufgrund der verzögerten Umsetzung insgesamt zu rechnen ist. Es ist sich aber darüber im Klaren, dass es mit den bisherigen punktuellen Maßnahmen den Bau weder geordnet noch wirtschaftlich durchführt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die betrachteten Streckenabschnitte erst Mitte dieses Jahrhunderts fertig werden, wenn es bei dem bisher unterstellten Bedarf an Bundesmitteln von 4,1 Mrd. Euro und dem derzeit vorgesehenen jährlichen Finanzierungsbeitrag des Bundes bleibt. Er hat darauf verwiesen, dass eine sehr lange Bauzeit und eine über Jahrzehnte verzögerte Inbetriebnahme die Wirtschaftlichkeit der Bahnstrecke beeinträchtigen. Dem Bundesministerium hat er empfohlen, das Vorhaben zu überprüfen.

Das Bundesministerium hält eine Überprüfung für nicht notwendig. Es sei politisch entschieden worden, das Projekt weiter zu verfolgen. Wegen der bestehenden Haushaltsengpässe hätte die Baumaßnahme gestreckt werden müssen. Die Aufgabe des Projekts würde zu verlorenen Investitionen in Höhe eines hohen dreistelligen Millionenbetrages führen. Im Übrigen plane es derzeit, die Bahnstrecke schneller fertig zu stellen.

Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass die Gefahr verlorener Investitionen weiter ansteigt, solange für die Strecke kein vollständiges Finanzierungskonzept vorliegt. Er hält es zudem für notwendig, dass das Bundesministerium die politischen Entscheidungsträger umfassend über die Konsequenzen der „gestreckten Realisierung“ unterrichtet. Das Bundesministerium sollte darlegen, welche Mehrkosten dadurch entstehen und inwieweit die verzögerte Umsetzung die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens belastet. Zudem sollte es erläutern, welche Investitionen für eine Inbetriebnahme der Bahnstrecke noch erforderlich sind, wie diese finanziert werden und wann mit einer Fertigstellung gerechnet wird.

22 Bund finanziert zu viele Beschäftigte eines privaten Unternehmens

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hat es versäumt, darauf hinzuwirken, dass ein mit dem Ausbau der Bundeswasserstraße Donau beauftragtes Unternehmen, dessen Personalkosten der Bund mit trägt, seinen Personalbestand reduziert und damit den tatsächlichen Erfordernissen anpasst.

Der Bund und der Freistaat Bayern (Bayern) wollen die Donau von einem Unternehmen ausbauen lassen, dessen Personalkosten sie tragen. Die endgültige Entscheidung, wie die Donau ausgebaut wird, haben sie noch nicht getroffen. Das Unternehmen hält mit 125 Vollzeitbeschäftigten so viel Personal vor, wie es für die Realisierung der von Bayern vorgezogenen Ausbauvariante benötigt wird. Für die vom Bund angestrebte Ausbauvariante werden 55 Vollzeitbeschäftigte weniger benötigt.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass es dem Bund nicht zugemutet werden kann, Personal für eine bauliche Lösung mitzufinanzieren, die er ausdrücklich ablehnt. Er hat das Bundesministerium daher aufgefordert, mit Nachdruck darauf hinzuwirken, dass das Unternehmen sein Personal abbaut, indem es Personalabgänge nicht mehr ausgleicht. Ausschließlich Schlüsselpositionen sollten zur Sicherung des Know-how von dieser Nachbesetzungssperre ausgenommen sein.

23 Folgen unzureichender Fachaufsicht bei der Umsetzung eines Projektes

Vor neun Jahren begannen Wasser- und Schifffahrtsämter (Ämter), moderne Peilsysteme zu beschaffen. Bis heute können sie die gewonnenen Peildaten nur unzureichend nutzen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hätte dies im Rahmen seiner Fachaufsicht nicht zulassen dürfen.

Seit dem Jahre 1997 beschafften einzelne Ämter so genannte „Fächerecholotsysteme“, die bei einer Fahrt des Peilschiffes im Gegensatz zur bisherigen Linienpeilung die flächenhafte Aufnahme von Peildaten ermöglichen. So können die Peilschiffe trotz weniger Fahrten die Gestalt der Fahrrinne genauer erfassen. Eine Software für die uneingeschränkte Nutzung der dabei gewonnenen Daten gibt es bis heute nicht, obwohl sich eine Projektgruppe sechs Jahre darum bemüht hat. Deshalb ordnete das Bundesministerium im Jahre 2006 und damit neun Jahre nach der Beschaffung der Fächerecholotsysteme die Entwicklung einer umfassenden, einheitlichen Peildatenauswertungs-Software an.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, das Bundesministerium hätte in der Vergangenheit seine Fachaufsicht konsequent ausüben und die notwendigen Entscheidungen treffen müssen. Es kann sich von dieser Aufgabe nicht entlasten, indem es eine Projektgruppe einrichtet. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium daher aufgefordert, das neue und ehrgeizige Projekt, eine umfassende und einheitliche Peildatenauswertungs-Software zu entwickeln, angemessen zu begleiten und einen zügigen Projektverlauf sicher zu stellen.

24 Länder und Gemeinden verlagern Kosten beim Bau von Geh- und Radwegen unzulässig auf den Bund

Die Straßenbauverwaltungen der Länder haben mit Bundesmitteln an innerörtlichen Bundesstraßen überwiegend gemeinsame Geh- und Radwege gebaut, obwohl dies wegen der gegenseitigen Behinderung und Gefährdung der unterschiedlichen Verkehrsteilnehmer die Ausnahme sein soll. Eine wesentliche Ursache dieser Praxis ist der finanzielle Vorteil der betroffenen Gemeinden, die bei dieser Bauvariante keine eigenen Gehwege finanzieren müssen. Zudem nehmen die Straßenbauverwaltungen die Weigerung vieler Gemeinden hin, die auf sie entfallenden Unterhaltungskosten zu tragen. Allein in den geprüften Fällen trägt der Bund zu Unrecht Unterhaltungskosten von rund 1,9 Mio. Euro bezogen auf die geschätzte Nutzungsdauer der Wege.

Wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen, will das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) in Abstimmung mit den Ländern die bestehenden Regelungen über die Kostenteilung ändern. Der Bau eines gemeinsamen Rad- und Gehweges soll nur möglich sein, wenn die Gemeinde die Hälfte der Kosten trägt. Es hat weiter angekündigt, mit einem Rundschreiben an die Straßenbauverwaltungen der Länder auf die Umsetzung der Regelungen zu dringen. Dies trägt dazu bei, bei der Entscheidung über den Bau von Radwegen der Verkehrssicherheit einen angemessenen Stellenwert einzuräumen.

Der Blick auf die Vergangenheit zeigt aber, dass das Bundesministerium die Straßenbauverwaltungen der Länder stärker kontrollieren muss.

25 Unzureichende Vorbereitung von Straßenbaumaßnahmen verursacht Mehrausgaben beim Bund in zweistelliger Millionenhöhe

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bereiteten große Baumaßnahmen mit Ausgaben von zusammen 1,5 Mrd. Euro nicht mit der gebotenen Sorgfalt vor. Insgesamt entstanden vermeidbare Mehrausgaben in hoher zweistelliger Millionenhöhe zulasten des Bundes.

Weil die Straßenbauverwaltungen die Projekte mangelhaft vorbereitet hatten, mussten sie die Planungen während der Ausführung ändern. Es kam zu gestörten Bauabläufen und zu umfangreichen Nachträgen. Nachträge sind grundsätzlich unwirtschaftlich, da die Preise für Nachtragsleistungen nicht oder nur bedingt unter Wettbewerbsbedingungen zustande kommen. Die Straßenbauverwaltungen mussten auch Leistungen vergüten, die bei

einer einwandfreien Bauvorbereitung nicht erforderlich gewesen wären.

Die Straßenbauverwaltungen sind im Wege der Auftragsverwaltung für den Bund tätig und verfolgen andere Interessen als der Bund. Der Bund hat ein Interesse an einer sorgfältigen, von den Ländern zu finanzierenden Bauvorbereitung und einer damit einhergehenden wirtschaftlichen Baudurchführung. Die Länder haben Interesse an einer kostengünstigen Verwaltung und möglichst schnellen Verwirklichung der Straßenbaumaßnahmen in ihrem Land.

Dieser Zielkonflikt der Auftragsverwaltung begünstigte bei den geprüften Großprojekten die mangelhafte Bauvorbereitung durch die Länder. Zudem beaufsichtigte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) die Qualität der Bauvorbereitungen nicht, sondern ließ die Straßenbauverwaltungen gewähren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bei den Ländern auf eine sorgfältige Bauvorbereitung seiner Baumaßnahmen hinzuwirken. Die vom Bundesministerium ins Auge gefassten Qualitätssicherungssysteme weisen in die richtige Richtung.

Im Hinblick auf den Zielkonflikt zwischen Bundes- und Landesinteressen bei der Auftragsverwaltung hält der Bundesrechnungshof eine Neuordnung des Fernstraßenbaus für sinnvoll, wie sie auch der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinem Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau bereits vorgeschlagen hat. Danach sollte der Bund nur noch die Bundesautobahnen in eigener Verantwortung bauen und betreiben.

26 Bund übernimmt finanzielles Risiko der Sanierung pechhaltiger Baustoffe aus Landesstraßen

Die Straßenbauverwaltungen der Länder haben in den vergangenen Jahren insgesamt mehr pechhaltige Straßenbaustoffe in Bundesfernstraßen eingebaut, als sie aus diesen ausbauten. Der Mehreinbau stammte aus Landesstraßen. Die beim künftigen Wiederausbau dieser umweltgefährdenden Stoffe entstehenden Sanierungskosten von mehreren Millionen Euro jährlich muss der Bund als Eigentümer der Bundesfernstraßen tragen. Er übernimmt damit ein erhebliches finanzielles Risiko.

Pechhaltige Baustoffe wurden bis in die 80er-Jahre im Straßenbau verwendet. Zurzeit werden bei Baumaßnahmen an Bundesfern- und Landesstraßen jährlich 800 000 Tonnen dieser für Gesundheit und Umwelt gefährlichen Stoffe ausgebaut und nach aufwendiger Wiederaufbereitung als Recycling-Baustoff erneut im Straßenbau verwendet. Nach ihrem Einbau sind die Stoffe nicht mehr gefährlich.

Die Mehrzahl der Straßenbauverwaltungen kann keine Angaben darüber machen, wie viel mehr pechhaltiges Material sie bei Bundesfernstraßen einbaute, als sie aus diesen ausgebaut hat. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es daher notwendig, dass die Straßenbauverwaltungen umgehend beginnen, den Ein- und Ausbau nach Bundesfern- und Landesstraßen differenziert aufzulisten. Da die jetzige Verteilung der Sanierungskosten für den Bund eher nachteilig ist, liegt eine zügige Klärung im Interesse des Bundes. Das Bundesministerium muss zudem dafür sorgen, dass sich Bund und Länder zügig über den Umgang mit möglichen Sanierungskosten verständigen, um eine finanzielle Benachteiligung des Bundes auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

27 Wasser- und Schifffahrtsdirektionen erstatten dem Lotsbetriebsverein ungerechtfertigt Personalkosten

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest haben entgegen dem geltenden Besserstellungsverbot dem Lotsbetriebsverein die gesamten Personalkosten erstattet. Die Beschäftigten des Vereins sind finanziell wesentlich besser gestellt, als vergleichbare Beschäftigte im öffentlichen Dienst oder in der deutschen Seefahrt. Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, die Zahlungen an den Verein an den Tarifverträgen für die deutsche Seefahrt zu orientieren oder eine vollständige Privatisierung anzustreben.

Der Lotsbetriebsverein e. V. ist mit dem Lotswesen an den Küsten der alten Länder beauftragt. Hierfür erhält der Verein Aufwendungsersatz aus Bundesmitteln. Bereits im Jahre 1999 hatte der Bundesrechnungshof die Anwendung des Tarifrechts durch den Verein geprüft und festgestellt, dass der Verein sein Schiffspersonal durch die Haustarifverträge besser stellte als die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes und tarifwidrig pauschalierte Überstundenvergütungen zahlte. Im Jahre 2003 hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) aufgefordert, auf eine zeitgemäße Abgeltung der Überstunden hinzuwirken.

Eine erneute Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahre 2005 ergab, dass der Verein auch weiterhin seinem Schiffspersonal tarifwidrig und unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften Überstundenvergütung, Unterbesetzungsvergütung sowie Verpflegungsgelder zahlte.

Das Bundesministerium und die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen haben in Kenntnis der fehlerhaften Anwendungen der tariflichen und gesetzlichen Bestimmungen durch den Verein und der Aufforderung durch den Rechnungsprüfungsausschuss keine nachhaltigen Anstrengungen unternommen, diese Situation zu verändern.

Der Bundesrechnungshof hat ein erhebliches finanzielles Risiko für den Bund darin gesehen, dass Bundesaufgaben ohne Übergang der Arbeitgeber- und Kostenverantwortung auf einen tariffähigen Verein übertragen werden. Er hat empfohlen, die Haftungsfrage zu klären und darüber hinaus die vollständige Privatisierung dieses Bereichs zu untersuchen.

28 Erfolg eines teuren IT-Projektes fünf Jahre nach Beginn fraglich

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hat mehr als fünf Jahre lang kostenintensiv, aber weitgehend ergebnislos an einem Projekt zur Online-Erfassung und -Abrechnung von Schifffahrtsabgaben arbeiten lassen.

Das Bundesministerium erwartete von dem Projekt einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen, wollte dafür etwa 1,4 Mio. Euro bereitstellen und beauftragte die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV), noch im Jahre 2000 die Anforderungen an die Software zu definieren. Die Projektarbeiten, Teil der eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“, sollten im Jahre 2003 abgeschlossen sein. In seiner Funktion als Auftraggeber übernahm das Bundesministerium die Leitung einer eigens eingerichteten Projektlenkungsgruppe, die über die weitere Planung entscheiden, den Projektfortschritt verfolgen sowie Planungsabweichungen genehmigen sollte.

Bis Ende des Jahres 2003 waren nicht einmal die Anforderungen an die Software definiert, obwohl 30 Projektsitzungen stattgefunden hatten. Dabei waren mehr als 70 % des für das gesamte Projekt geplanten Personalaufwands sowie mehr als 50 % des geplanten Reisekosten-Budgets verbraucht und allein für Sitzungen und Reisen mehr als 150 000 Euro an Kosten entstanden. Von der Vielzahl der von dem Projekt erwarteten Leistungen, insbesondere Online-Tarifauskunft, automatisierter Datenaustausch mit den Schleusen, Online-Erfassung der Schifffahrtsabgaben und elektronische Übermittlung der Abgabenbescheide, soll im Jahre 2006 lediglich die so genannte Online-Tarifauskunft, aber auch diese nur im Probebetrieb genutzt werden. Ende des Jahres 2005 entschied das Bundesministerium, das Projekt zu beenden und mit einem anderen IT-Projekt unter Verantwortung der WSV zusammenzulegen. Die Wirtschaftlichkeit des neuen IT-Projektes hat das Bundesministerium bisher nicht untersucht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium das IT-Projekt trotz des von ihm selbst als für die Binnenschifffahrt hoch eingeschätzten Nutzens unzulänglich gesteuert und die Projektfortschritte ungenügend überwacht. Trotz hoher Personal- und Sachkosten ist es ihm nicht gelungen, nach sechs Jahren das ursprünglich auf drei Jahre angelegte IT-Projekt erfolgreich abzuschließen. Nur eine der erwarteten Leistungen kann – lediglich im Probebetrieb – genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bedeutsame IT-Projekte künftig aktiv zu steuern und umzusetzen. Seine Entscheidung für oder gegen ein neues IT-Projekt zur Online-Erfassung und -Abrechnung von Schifffahrtsabgaben sollte es von dem Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig machen.

Bundesministerium der Verteidigung

29 Neueinstellungen zum gehobenen Verwaltungsdienst übersteigen den Bedarf

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat in den Jahren 2005 und 2006 für die Laufbahn des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes insgesamt 113 Nachwuchskräfte über Bedarf eingestellt. Dadurch entstehen Mehrausgaben in Höhe von rund 6,3 Mio. Euro.

Im Jahre 2003 ordnete der Bundesminister der Verteidigung an, den Umfang des zivilen Personals der Bundeswehr bis zum Jahre 2010 um rund ein Drittel auf 75 000 zurückzuführen. Dabei war noch nicht festgelegt, wie sich die beschlossenen Personalreduzierungen auf die einzelnen Laufbahnen auswirken.

Auf der Basis dieser Grundsatzentscheidung ermittelte das Bundesministerium für die Jahre 2005 und 2006 einen Bedarf von insgesamt 147 Nachwuchskräften für die Laufbahn des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes. Dabei nahm es an, dass alle Laufbahnen gleichmäßig von den Kürzungen betroffen sein werden. Es stellte schließlich insgesamt 260 Anwärterinnen und Anwärter ein.

Die 113 über den Bedarf hinaus eingestellten Kräfte verursachen über die gesamte Ausbildungszeit Mehrausgaben in Höhe von rund 6,3 Mio. Euro. Als Grund für die erhöhten Einstellungszahlen führte das Bundesministerium u. a. an, Ausbildungseinrichtungen auslasten zu wollen.

Bislang ist nicht bekannt, wie sich die beschlossenen Personalreduzierungen auf die einzelnen Laufbahnen auswirken. Solange dies nicht geklärt ist, hält es der Bundesrechnungshof für angezeigt, dass das Bundesministerium den Bedarf an Nachwuchskräften zurückhaltend berechnet. Die Gründe, die das Bundesministerium für seine erhöhten Einstellungsquoten angegeben hat, beruhen durchgängig auf Mutmaßungen und sind daher abzulehnen.

30 Sanierung belasteter Böden auf dem Truppenübungsplatz Munster-Nord unwirtschaftlich und umweltgefährdend

Nach mehr als 20 Jahren Entwicklungszeit und Ausgaben von mehr als 116 Mio. Euro arbeitet eine für die Sanierung belasteter Böden vorgesehene Verbrennungsanlage auf dem Truppenübungsplatz Munster-Nord immer noch nicht im Wirkbetrieb. Ein Gesamtkonzept für die Behandlung von Kriegsaltlasten auf dem Truppenübungsplatz hat

die Bundeswehr nicht. Wirtschaftliche und umweltschonende Alternativen zur Sanierung der Böden hat sie nicht geprüft.

Der Truppenübungsplatz Munster-Nord ist mit Kampfmitteln aus beiden Weltkriegen belastet. Die im Erdreich befindlichen Bomben, Granaten und andere Munition hat die Bundeswehr weitestgehend geräumt und vernichtet. Durch Korrosion und andere Ursachen sind in den Kampfmitteln enthaltene Chemikalien in den Boden eingedrungen. Der Truppenübungsplatz ist daher, vor allem mit Arsen, großflächig vergiftet. Selbst wenn nur hoch belastete Bereiche saniert würden, wären noch rund 1,5 Millionen Tonnen Erdreich zu behandeln. 50 000 Tonnen belastete Erde hat die Bundeswehr bereits abgetragen und lagert sie in Kunststoffbehältern auf dem Truppenübungsplatz.

Die Bundeswehr hatte kein Gesamtkonzept, wie sie die belasteten Böden behandeln wollte. Sie plante, belastetes Erdreich bei Temperaturen von 15 000 bis 20 000 Grad zu verglasen, um es unschädlich zu machen. Die dazu benötigte Verbrennungsanlage war seit dem Jahre 1985 in der Planung, seit dem Jahre 1994 im Bau, besitzt aber noch keine Betriebsgenehmigung. Bis zu Beginn des Jahres 2005 waren dafür bereits Ausgaben von mehr als 116 Mio. Euro angefallen. Die erwarteten Betriebskosten würden jährlich mehr als 10 Mio. Euro betragen. Es würde rund 200 Jahre dauern, um die 1,5 Millionen Tonnen belastete Erde in der Anlage zu behandeln.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu einem vergleichbar belasteten Gebiet in Rheinland-Pfalz belegen, dass Sicherungsmaßnahmen allenfalls halb so viel kosten wie eine Komplettsanierung. Zudem wird die Umwelt weniger geschädigt, da auf Bodenbewegungen weitgehend verzichtet werden kann. Bodenbewegungen führen dazu, dass Chemikalien vermehrt ins Grundwasser gelangen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr wirtschaftliche und umweltschonende Alternativen zur Komplettsanierung bzw. Verglasung des belasteten Erdreichs in Munster-Nord nicht geprüft hat. Anstatt das Gelände zu sichern, kann das belastete Material auch in Endlagern deponiert oder in herkömmlichen Verbrennungsanlagen thermisch behandelt werden. Für letztere Alternative gibt es kostengünstige Angebote auf dem freien Markt.

Zunächst muss die Bundeswehr ein Gesamtkonzept zur Behandlung der Altlasten in Munster-Nord erarbeiten. Darin sollte die Bundeswehr auch die Kosten von Sicherungsmaßnahmen – ähnlich wie in Rheinland-Pfalz – den Kosten einer Sanierung gegenüberstellen. Aus allen gesetzeskonformen und umweltschonenden Lösungen ist die wirtschaftliche auszuwählen.

31 Erhebliches Einsparpotenzial bei den Fahrschulen der Bundeswehr

Die Bundeswehr könnte jährlich mindestens 17 Mio. Euro einsparen, wenn zivile Fahrschulen die Kraftfahrgrundausbildung für PKW und LKW durchführten.

Für die Kraftfahrgrundausbildung an Radfahrzeugen bedient sich die Bundeswehr eigener Fahrschulen. Nach bestandener Fahrprüfung liegt die weiterführende militärische Kraftfahrausbildung in der Verantwortung der Einheiten und Verbände. Zwei Modellversuche in den 90er-Jahren ergaben keine Unterschiede zwischen der Kraftfahrgrundausbildung in zivilen Fahrschulen und in Bundeswehrfahrschulen.

Nach überschlägigen Berechnungen des Bundesrechnungshofes beliefen sich allein die Personalkosten sowie die Kosten für Betrieb und Unterhaltung der Fahrschulfahrzeuge im Jahre 2004 auf rund 100 Mio. Euro. Die Ausbildungskapazität der Fahrschulorganisation der Bundeswehr für Radfahrzeuge war nur zu 66 % ausgelastet. Sofern zivile Fahrschulen die Kraftfahrgrundausbildung für PKW und LKW über 7,5 t übernähmen, könnte die Bundeswehr jährlich mindestens 17 Mio. Euro einsparen. Weitere Kosten könnte sie reduzieren, wenn sie auch die Ausbildung in den übrigen Fahrerlaubnisklassen an private Unternehmen vergäbe.

Das Bundesministerium der Verteidigung beabsichtigt, die Anzahl der Dienstposten in den Fahrschulen zu verringern. Weiterhin will die Bundeswehr ein Kooperationsmodell mit der Wirtschaft prüfen, bei dem zivile Fahrlehrer in Bundeswehrfahrschulen tätig werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gehört die Kraftfahrgrundausbildung – im Gegensatz zur weiterführenden Kraftfahrausbildung – nicht zu den Kernaufgaben der Bundeswehr. Eine eigene Fahrschulorganisation für die Kraftfahrgrundausbildung in der Bundeswehr ist nicht notwendig. Wenn die Bundeswehr die Kraftfahrgrundausbildung an zivile Fahrschulen gibt, reduzieren sich die Kosten, ohne dass sich die Ausbildungsqualität verschlechtert. Zudem werden die bislang in der Fahrschulorganisation beschäftigten Soldatinnen und Soldaten frei für Kernaufgaben der Bundeswehr.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Interessenbekundungsverfahren durchzuführen und zu prüfen, welche wirtschaftlichen Vorteile sich ergeben, wenn die Bundeswehr die Kraftfahrgrundausbildung vollständig an private Unternehmen vergibt.

32 Zu lange Entwicklungszeiten für eine Einrichtung zur Dekontamination Verwundeter und für ein Hautentgiftungsmittel

Obwohl die Bundeswehr bereits im Juli 1992 mit Planungen für neue Einrichtungen zur Dekontamination von Verwundeten begonnen hat, verfügt sie noch nicht über eine dem Stand der Technik entsprechende Einrichtung. Wegen Planungsmängeln hat sie seit dem Jahre 2000 kein Hautentgiftungsmittel.

Wenn Soldatinnen und Soldaten durch atomare Kampfstoffe verstrahlt, durch biologische verseucht oder durch chemische vergiftet werden, müssen sie möglichst schnell entstrahlt, entseucht bzw. entgiftet (dekontaminiert) werden.

Seit dem Jahre 1992 plante die Bundeswehr eine Einrichtung zur Dekontamination Verwundeter. Im Jahre 1999 lagen konkrete Leistungsanforderungen für eine „Dekontaminationsausstattung Sanitätseinheit 2000“ sowie entsprechende Angebote der Industrie vor. Nach einem Zuständigkeitswechsel vom Heer zum Zentralen Sanitätsdienst der Bundeswehr begann dieser im Jahre 2003 mit neuen eigenen Planungen. Die vorliegenden Erkenntnisse des Heeres ließ er dabei weitgehend unberücksichtigt. Bis heute verfügt die Bundeswehr nicht über eine dem Stand der Technik entsprechende Einrichtung zur Dekontamination verwundeter Soldatinnen und Soldaten.

Seit dem Jahre 2000 steht der Bundeswehr kein Hautentgiftungsmittel für C-Waffen mehr zur Verfügung. Zu diesem Zeitpunkt war das Haltbarkeitsdatum des bis dahin genutzten Mittels abgelaufen. Ein von anderen NATO-Streitkräften genutztes Hautentgiftungsmittel hielt die Bundeswehr im Jahre 1999 trotz positiver Vergleichsstudien für ungeeignet. Stattdessen begann die Bundeswehr, ein eigenes Mittel zu entwickeln. Dieses steht frühestens ab dem Jahre 2010 zur Verfügung. Mitte des Jahres 2005 entschloss sich die Bundeswehr, das im Jahre 1999 für ungeeignet befundene Hautentgiftungsmittel dennoch als Zwischenlösung zu verwenden. Das eingeleitete medizinproduktrechtliche Zulassungsverfahren ist inzwischen abgeschlossen; das Mittel ist jedoch noch nicht eingeführt. Die Soldatinnen und Soldaten gehen daher weiterhin ohne Hautentgiftungsmittel in den Einsatz.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr

- wegen jahrelanger, nicht hinreichend aufeinander abgestimmter Entwicklungen immer noch nicht über eine geeignete Einrichtung zur Dekontamination Verwundeter verfügt und
- wissentlich in Kauf nimmt, dass ihre Soldatinnen und Soldaten jahrelang ohne ein Hautentgiftungsmittel eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung aufgefordert, die Entwicklungs- und Beschaffungsprozesse für die Einrichtungen zur Dekontamination Verwundeter und eines Hautentgiftungsmittels zu beschleunigen. Dazu sollte es insbesondere vorhandene Erkenntnisse aller Teilstreitkräfte und Organisationsbereiche konsequent nutzen, um anerkannten Bedarf wirtschaftlich und schnell zu decken.

33 Bundeswehr investiert 17 Mio. Euro in nicht ausgelastete Galvanikanlage

Die Bundeswehr hat eine Anlage zur Behandlung von Oberflächen technischer Bauteile (Galvanikanlage) für bislang rund 17 Mio. Euro umgebaut und erweitert, obwohl die Anlage seit Jahren nicht ausgelastet ist. Der Bedarf an Galvanikleistungen wird künftig noch weiter abnehmen. Insgesamt betreibt die Bundeswehr sieben Galvanikanlagen ohne ein gemeinsames Betriebskonzept.

In Galvanikanlagen werden u. a. Gegenstände in chemischen Bädern mit metallischen Schichten überzogen. Die Einrichtung und der Betrieb derartiger Anlagen, die in der Regel aus mehreren Bädern und Badstraßen bestehen, sind sehr teuer. Die Bundeswehr setzt ihre Galvanikanlagen im Rahmen der Instandsetzung von Geräten und Bauteilen ein.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Umbau und die Erweiterung der Galvanikanlage einer Instandsetzungseinrichtung der Luftwaffe (Luftwaffenwerft) in Ummendorf, Baden-Württemberg. Diese Arbeiten dauern seit mehr als zehn Jahren an und haben bislang rund 17 Mio. Euro gekostet. Während der gesamten Zeit war die Anlage technisch nicht ausgelastet. Die ungenügende Auslastung war spätestens zu Beginn der Bauphase erkennbar. Wegen des deutlich abnehmenden Instandsetzungsaufkommens der Werft wird sich diese Situation künftig noch verschärfen.

Die Bundeswehr betreibt insgesamt sieben Galvanikanlagen. Sie hat aber bislang kein umfassendes Konzept für alle Teilstreitkräfte und Organisationsbereiche, das einen wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen sicherstellt.

Der Bundesrechnungshof hat daher ein Gesamtkonzept für alle bundeswehreigenen Galvanikanlagen gefordert. Dazu soll die Bundeswehr auch prüfen, inwieweit es wirtschaftlich ist, Galvanikleistungen von Unternehmen der Privatwirtschaft einzukaufen. Für die Luftwaffenwerft in Ummendorf hat der Bundesrechnungshof empfohlen, bis zum Vorliegen des Gesamtkonzepts die Anlage besser auszulasten, indem sie Aufträge Dritter ausführt, wenn dies wirtschaftlich ist.

34 Einsparmöglichkeiten bei der Ausstattung mit Hubschraubern für bewaffnete Rettungs- und Spezialkräftemissionen

Entgegen dem erklärten Ziel der Bundeswehr, bei vergleichbaren Aufgaben gemeinsame Lösungen für Heer, Luftwaffe und Marine zu suchen, hat sie es den einzelnen Teilstreitkräften überlassen, Fähigkeiten zur bewaffneten Rettung und Rückführung sowie zu Spezialeinsätzen im Feindgebiet mit Hubschraubern aufzubauen. Dies führt dazu, dass mehr Hubschrauber beschafft werden sollen, als insgesamt notwendig sind.

Die Bundeswehr baut derzeit Fähigkeiten zur bewaffneten Rettung und Rückführung sowie zu Spezialeinsätzen im Feindgebiet auf. Sie benötigt dazu besonders ausgerüstete Hubschrauber und entsprechend ausgebildete Hubschrauberbesatzungen. Nach der Konzeption der Bundeswehr soll sie bei vergleichbaren Aufgaben streitkräftegemeinsame Lösungen suchen. Im vorliegenden Fall verfolgten Heer, Luftwaffe und Marine aber jeweils eigene Pläne. Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahre 2004 zeigte, dass die jeweiligen Anforderungen an die Hubschrauber viele Gemeinsamkeiten aufwiesen. Insbesondere waren die diesbezüglichen Anforderungen der Luftwaffe und der Spezialkräfte des Heeres nahezu

identisch. Dies galt auch für die von den Besatzungen zu beherrschenden fliegerischen Verfahren.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für derartige Einsätze ausgerüstete Hubschrauber wegen ihrer hohen Beschaffungs- und Betriebskosten eine kritische Ressource darstellen. Das Gleiche gilt wegen der speziellen fliegerischen Ausbildung für die Hubschrauberbesatzungen. Umso mehr müsste die Bundeswehr den streitkräftegemeinsamen Ansatz beachten, den die Konzeption der Bundeswehr grundsätzlich verlangt. Dieser Ansatz fand sich in den Konzeptionen der Teilstreitkräfte aber nicht wieder.

Schon bei überschlägiger Berechnung verringern streitkräftegemeinsame Lösungen den Bedarf an Hubschraubern und Besatzungen deutlich. So reicht beispielsweise der von der Luftwaffe geltend gemachte Bedarf an speziell ausgestatteten Hubschraubern aus, um auch die Forderungen der Spezialkräfte des Heeres in dieser Hubschrauberkategorie zu erfüllen. Das Heer könnte so erheblich entlastet werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, schnell zu reagieren und die derzeitige Situation zu nutzen. Solange noch nicht alle Aufgaben, Zuständigkeiten, Verfahren sowie personelle und materielle Ausstattungen für die Spezialeinsätze festgeschrieben sind, besteht noch Raum für gemeinsame Lösungen. Der von der Konzeption der Bundeswehr geforderte streitkräftegemeinsame Ansatz sollte verwirklicht und der Aufbau von Mehrfachkapazitäten vermieden werden.

35 Einsatz militärischer Hubschrauber für den Such- und Rettungsdienst in Deutschland zu teuer

Der von der Bundeswehr seit 50 Jahren betriebene Such- und Rettungsdienst (SAR [Search and Rescue]-Dienst) für Notfälle ziviler und militärischer Luftfahrzeuge sollte von zivilen Kräften übernommen werden, die dies wesentlich kostengünstiger leisten könnten.

Historisch bedingt betreibt die Bundeswehr seit dem Jahre 1956 einen Such- und Rettungsdienst mit militärischen Hubschraubern und militärischen Besatzungen. Dieser Dienst wurde ursprünglich für Notfälle von Militärflugzeugen in Deutschland eingerichtet. Die Bundeswehr unterhält für den SAR-Dienst zehn Stützpunkte mit je einem Hubschrauber sowie zwei Leitstellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte den SAR-Dienst im Jahre 2004. In Deutschland kommt der SAR-Dienst inzwischen weit überwiegend bei zivilen Notfällen zum Einsatz. Diese Hilfe könnten zivile Rettungsdienste kostengünstiger leisten, u. a. weil die von der Bundeswehr eingesetzten Hubschrauber wesentlich teurer sind als die der zivilen Dienste. Die künftig für SAR vorgesehenen Militärhubschrauber sind in der Anschaffung und im Betrieb noch einmal um ein Mehrfaches teurer. Nachbarstaaten und Verbündete verwenden für ihre inländischen SAR-Dienste daher zivile Hubschrauber. Es ist sachlich nicht mehr gerechtfertigt und unwirtschaftlich, den SAR-Dienst in Deutschland mit Militärhubschraubern der Bundeswehr zu betreiben.

Für Notfälle mit zivilen Flugzeugen und Hubschraubern ist grundsätzlich das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zuständig. Dieses erstattet dem Bundesministerium der Verteidigung aber keine Kosten für den SAR-Dienst, obwohl der Dienst fast ausschließlich in zivilen Notfällen hilft.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, dass die beteiligten Ministerien den SAR-Dienst in Deutschland nach wirtschaftlichen Gesichtpunkten reorganisieren. Dabei sind auch die übrigen Rettungsorganisationen und kommerzielle Betreiber einzubeziehen. Militärhubschrauber sollten nur für originäre Aufgaben der Bundeswehr eingesetzt werden.

36 Fehlerhafte Auswertung eines Pilotprojektes verteuert die Instandsetzung von Kampfflugzeugen

Aufgrund eines Pilotprojektes hat die Luftwaffe finanziell bedeutsame Rahmenverträge für Instandsetzungsarbeiten geändert, ohne die zwischenzeitlich stark gesunkene Anzahl von Kampfflugzeugen zu berücksichtigen. Die mit den Änderungen erreichte Verkürzung der Instandsetzungszeiten war damit nicht mehr notwendig. Die geänderten Rahmenverträge hatten aber zu Preissteigerungen von teilweise über 50 % geführt.

Die Luftwaffe lässt hochwertige Ersatzteile von Kampfflugzeugen auch bei zivilen Unternehmen instand setzen. Dazu schloss sie Rahmenverträge mit den Unternehmen. Die Bundeswehr ersetzt diese so genannten Austauschteile während der Dauer ihrer Instandsetzung durch zusätzliche gleiche Bauteile, die in einem Ersatzteilkreislauf vorgehalten werden.

Mit einem Pilotprojekt untersuchte die Luftwaffe, ob Austauschteile schneller instand gesetzt und damit bisherige Versorgungsengpässe beseitigt werden können. Dazu änderte sie mehrere Rahmenverträge und konnte kürzere Instandsetzungszeiten erreichen. Da die Luftwaffe ihre Kampfflugzeugflotte während der Projektlaufzeit stark verkleinerte, waren inzwischen jedoch ausreichend Ersatzteile verfügbar. Die erzielte Verkürzung der Instandsetzungszeiten war damit nicht mehr notwendig; zwischen 18 % und 59 % höhere Preise waren aber vereinbart. Zudem hatte die Luftwaffe die Leistungen nicht im Wettbewerb vergeben.

Auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hin hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) mitgeteilt, es werde künftig die Instandsetzungszeiten und die Höhe der Kreislaufreserve dem Bedarf anpassen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darüber hinaus aufgefordert, künftig die Ergebnisse von Pilotprojekten mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überprüfen, bevor es finanziell bedeutsame Maßnahmen

daraus ableitet. Im Übrigen muss das Bundesministerium Sorge dafür tragen, dass bei der Vergabe von Instandsetzungsleistungen der Wettbewerb sichergestellt ist.

37 Zu wenig Wettbewerb bei Lufttransporten nach Afghanistan

In den Jahren 2003 bis 2005 hat die Bundeswehr für Lufttransporte nach Afghanistan rund 100 Mio. Euro ausgegeben und dabei den Wettbewerb der Anbieter unnötig eingeschränkt. Ein intensiverer Wettbewerb hätte zu günstigeren Angeboten für die Transporte führen können.

Rund 100 Mio. Euro gab die Bundeswehr in den Jahren 2003 bis 2005 für zivile Lufttransporte nach Afghanistan aus, um die ISAF-Mission der Bundeswehr zu versorgen. Entgegen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 2002 schränkte sie bei den Ausschreibungen für die Transporte den Wettbewerb ein. So grenzten überhöhte technische Forderungen die einsetzbaren Flugzeugtypen stark ein. Da die Bundeswehr ihre Transportaufträge nicht in Lose aufteilte, schloss sie kleinere Anbieter aus. Zu weniger Wettbewerb führten auch überzogene Vorgaben zum Transportvolumen und für die Fristen zwischen Bestellung und Lieferung. Die Bundeswehr verhinderte so einen intensiveren Wettbewerb mit mehr Anbietern, durch den niedrigere Preise hätten erzielt werden können.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die Lufttransporte von und nach Afghanistan überwiegend schlecht ausgelastet waren. Durch bessere Koordination des Transportbedarfs könnten daher erhebliche Haushaltsmittel eingespart werden, weil einzelne Flüge bereits 200 000 Euro kosten.

Zudem wies der Bundesrechnungshof die Bundeswehr darauf hin, dass die mit den Transporten befassten Beschäftigten durch ihre vielfältigen Kontakte zu Unternehmen besonders korruptionsgefährdet sind und hier die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention nicht vollständig umgesetzt war.

38 Kontinuierliches Verbesserungsprogramm der Bundeswehr erzielt nur geringe Akzeptanz

Die Bundeswehr hat ab dem Jahre 1996 ein so genanntes „Kontinuierliches Verbesserungsprogramm“ (KVP) eingeführt, das bei den Beschäftigten nur eine geringe Akzeptanz erzielt hat. Die Anzahl der Verbesserungsvorschläge ging deutlich zurück.

Den Übergang vom herkömmlichen Vorschlagwesen zum KVP steuerte die Bundeswehr unzureichend. Sie ließ zu, dass ihre fünf militärischen Organisationsbereiche Heer, Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis und Zentraler Sanitätsdienst unkoordiniert eigene Verfahren entwickelten.

Für die Umsetzung des KVP richtete die Bundeswehr u. a. Koordinierungsstellen ein. Um deren Personalbedarf zu ermitteln, wandte die Bundeswehr nicht die vorgeschriebenen Verfahren an. Insgesamt betrieb die Bundeswehr für das KVP einen wesentlich höheren Verwaltungsaufwand als für das frühere Vorschlagwesen. Darüber hinaus hatte das KVP Schwachstellen bei der Fachaufsicht, dem Berichtswesen und der Prämienberechnung.

Das KVP stieß bei vielen Beschäftigten – auch bei Führungskräften – auf Kritik. Die Beschäftigten störten sich insbesondere an Verfahrensmängeln wie langen Bearbeitungszeiten und unzureichender Transparenz der Entscheidungen. Seit dem Jahre 2000 ging die Anzahl der Vorschläge in den militärischen Organisationsbereichen der Bundeswehr kontinuierlich zurück.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die aufgezeigten Mängel im Wesentlichen eingeräumt und Maßnahmen eingeleitet, um sie zu beseitigen. So will sie eine Zentrale Dienstvorschrift herausgeben, damit das KVP in der Bundeswehr wirtschaftlich und einheitlich umgesetzt wird.

Angesichts der selbst bekundeten Schwierigkeiten der Bundeswehr, ihre nötigsten Investitionen zu finanzieren, müsste das Vorschlagwesen gerade für das Verteidigungsressort besonders wichtig sein. Auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnte die Kreativität der Beschäftigten spürbar dazu beitragen, die hohen Betriebs-, Verwaltungs- und Personalkosten im Geschäftsbereich zu verringern, damit mehr Mittel für Investitionen frei werden. Der Bundesrechnungshof hat daher eine schnelle Umsetzung der angekündigten Maßnahmen gefordert.

39 20 Mio. Euro zu viel für die Beschaffung von Präzisionsbomben ausgegeben

Die Bundeswehr hat rund 20 Mio. Euro zu viel ausgegeben, weil sie Rüstsätze für Präzisionsbomben über ihren Bedarf hinaus beschaffte und nicht den günstigsten Anbieter auswählte.

Die Bundeswehr beabsichtigte, einen Teil der für das Kampfflugzeug Tornado bevorrateten, ungelenkten Bomben mit Steuervorrichtungen für zielgenaue Abwürfe aufzurüsten. Sie plante daher, für insgesamt 71 Mio. Euro die benötigen Rüstsätze für den Präzisionsabwurf zu beschaffen.

Im Jahre 2001 entschied die Bundeswehr, die Anzahl der Kampfflugzeuge, die diese Bomben einsetzen sollen, in etwa zu halbieren. Bis dahin hatte die Bundeswehr bereits zwei Lose mit insgesamt 80 % der Gesamtmenge an Rüstsätzen beauftragt. Im Jahre 2002 bestellte sie auch das dritte Los mit den übrigen 20 % für 16 Mio. Euro.

Die Bundeswehr ließ die Rüstsätze in Deutschland in Lizenz fertigen, obwohl sie beim amerikanischen Hersteller 3,6 Mio. Euro weniger gekostet hätten. Dabei hatte der Hersteller

- zum Ausgleich der Handelsbilanz Geschäfte für deutsche Unternehmen in voller Auftragshöhe in Aussicht gestellt,
- eine geringere Vorauszahlung als sein Konkurrent gefordert und

- im Gegensatz zu seinem Konkurrenten einen festen Stückpreis über die gesamte Laufzeit angeboten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Bundeswehr zumindest auf das dritte Los Rüstsätze verzichten müssen. Wenn die Anzahl der Flugzeuge, die die Waffe einsetzen sollen, derart stark verringert wird, muss sich dies – bei ansonsten gleichen Parametern – auch auf den Bedarf an Bomben auswirken. Darüber hinaus hat die Bundeswehr die Angebote falsch ausgewertet und so Mehrausgaben von 3,6 Mio. Euro verursacht.

Das Bundesministerium der Verteidigung sollte klären, wer für den Schaden von insgesamt rund 20 Mio. Euro verantwortlich ist, damit sich die aufgezeigten Mängel nicht wiederholen.

40 Fallschirmspringen künftig belastungsgerecht abgelten

Die Bundeswehr hat Fallschirmspringerinnen und Fallschirmspringern kontinuierlich eine Erschwerniszulage gewährt, obwohl die Erschwernisse nur zeitweise bestanden.

Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr erhalten für das Fallschirmspringen eine Erschwerniszulage. Die Zulage wird monatlich gewährt, obwohl die Erschwernisse nur in wenigen Monaten oder in vielen Fällen auch nur an wenigen Tagen eines Jahres bestehen. Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr müssen nur viermal, Beamtinnen und Beamte der Bundespolizei müssen dagegen zwölfmal jährlich mit dem Fallschirm abspringen, um ihre Sprungberechtigung und ihren Zulagenanspruch zu erhalten.

Soldatinnen und Soldaten, die sich neben einer anderweitigen Verwendung oder während eines Lehrgangs in Übung halten müssen, haben die gleiche Anzahl an Pflichtsprüngen zu erbringen wie die aktiven Fallschirmspringer der Bundeswehr. Sie erhalten dafür jedoch eine deutlich geringere Zulage.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Anspruchsvoraussetzungen für die Erschwerniszulage einheitlich zu regeln und dabei die jeweiligen Besonderheiten des Sprungdienstes angemessen zu berücksichtigen. Die besondere körperliche und psychische Belastung des Fallschirmspringens sollte mit einer Zulage abgegolten werden, wenn die Belastungen tatsächlich vorliegen. Für Belastungen, die nur von Zeit zu Zeit eintreten, bietet sich eine sprungweise Abgeltung als sachgerecht an. Damit insgesamt keine Mehrausgaben für den Bundeshaushalt entstehen, sollte die Anzahl der abgeltungsfähigen Fallschirmsprünge begrenzt werden.

41 Gesundheitsmodernisierungsgesetz nicht wirkungsgleich auf das System der Beihilfe übertragen

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung entgegen einer Forderung des Deutschen Bundestages nicht wirkungsgleich auf das System der Beihilfe für Beamtinnen und Beamte übertragen. Dadurch ist es zu ungerechtfertigten Beihilfeleistungen in Millionenhöhe gekommen

Beamtinnen und Beamte haben Anspruch auf Beihilfen für ihre Aufwendungen im Krankheitsfall. Von ihrem Dienstherrn erhalten sie einen Teil ihrer Ausgaben als Beihilfe erstattet. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert, die „Be- und Entlastungen durch das GKV-Modernisierungsgesetz“ wirkungsgleich in die Beihilfe- und Versorgungsregelungen zu übertragen. Mit der Änderung der Beihilfevorschriften des Bundes zum 1. Januar 2004 werden Beihilfeberechtigte durch Zuzahlungen und Eigenanteile vergleichbar belastet wie gesetzlich Krankenversicherte.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes festgestellt, dass im Geschäftsbereich des Bundesministeriums die geltenden Vorschriften und Regelungen zum Eigenbehalt, der so genannten Praxisgebühr, und zu den Aufwendungen für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel nicht wirkungsgleich angewendet werden. So wurde für den Bereich der Beihilfestelle der Wehrbereichsverwaltung West für das Jahr 2004 eine Beihilfeleistung für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel in Höhe von 5,5 Mio. Euro ermittelt, die erstattet wurden, obwohl die Aufwendungen nicht beihilfefähig waren. Da auch die übrigen drei Wehrbereichsverwaltungen entsprechend dem Erlass des Bundesministeriums verfahren, geht der Bundesrechnungshof von einem erheblich höheren Betrag an zu viel erstatteter Beihilfe aus.

Der Bundesrechnungshof hält die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums festgestellten Abweichungen bei der Erstattung der Kosten für Praxisgebühr und nicht beihilfefähige Medikamente für nicht akzeptabel. Mit einer Neuregelung der Beihilfevorschrift soll künftig sichergestellt werden, dass Beihilfen für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte in Krankheitsfällen einheitlich gewährt werden.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, zu einer bundeseinheitlichen Verfahrensweise bei den Zuzahlungsregelungen und Eigenanteilen der Beihilfeberechtigten zurückzukehren.

Bundesministerium für Gesundheit

42 IT-Insellösungen für die Personal- und Stellenverwaltung unwirtschaftlich

Das Bundesministerium für Gesundheit (Bundesministerium) nutzt in seinem Geschäftsbereich für etwa 2 500 Beschäftigte sechs unterschiedliche Personal- und Stellenverwaltungssysteme (PSV-Systeme). Seine bereits vor fast zehn Jahren erklärte Absicht, ein standardisiertes PSV-System einzuführen, hat es nicht umgesetzt. Einheitliche, in der Bundesverwaltung bereits seit Jahren vor-

handene standardisierte Systeme könnten die Effizienz der Personalverwaltung erhöhen.

Die Bundesregierung beschloss im Jahre 1996 im Rahmen ihres Programms zur Verschlankung des Staates u. a., IT-gestützte Verfahren im Organisations- und Personalbereich von einzelnen Ressorts als einheitlichen Standard für die Bundesverwaltung entwickeln zu lassen („Einer-für-Alle“; sog. EfA-Prinzip). Bis zum Jahre 1999 standen zwei standardisierte PSV-Systeme zur Verfügung.

Das Bundesministerium beabsichtigte im Jahre 1996, ein solches PSV-System in seinem Geschäftsbereich einzuführen, hatte hierüber aber bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahre 2005 keine Entscheidung getroffen. Stattdessen verwalteten die Behörden des Geschäftsbereiches ihre Personal-, Stellen- und Dienstpostendaten mit Hilfe nicht kompatibler Software sowie teilweise ohne IT-Unterstützung. Das Bundesministerium erfasste gleiche Daten mehrfach, in verschiedenen einzelnen Datenbanken und mit Hilfe von Tabellen. Erforderliche Berichte aus dem uneinheitlichen Datenbestand erstellte das Bundesministerium manuell und mit entsprechendem Personalaufwand.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium seine Fachaufsicht vernachlässigt, indem es zugelassen hat, dass sich in seinem Geschäftsbereich nicht miteinander verträgliche IT-Lösungen entwickeln konnten. Außerdem hat es gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen und die Vorteile des EfA-Prinzips nicht genutzt, die insbesondere in Effizienzgewinnen und Kosteneinsparungen durch zentrale Entwicklungen sowie in Qualitätsverbesserungen bestehen und damit zu Personalkosteneinsparungen hätten führen können.

Das Bundesministerium sollte eine IT-Gesamtstrategie für das Ressort erarbeiten, im Rahmen von dieser prüfen, ob eine kurz- oder eine mittelfristige Umstellung auf ein Standard-PSV-System wirtschaftlich ist, und dieses sodann unverzüglich einführen. Es sollte künftig bei seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über die Einführung von anderen IT-Systemen verstärkt bereits in der Bundesverwaltung vorhandene Standard-IT-Entwicklungen berücksichtigen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

43 Lieferung zu teurer Informationstechnik auf der Grundlage eines IT-Dienstleistungsvertrages

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bundesministerium) hat den größten Teil seiner Hard- und Software auf der Grundlage eines IT-Dienstleistungsvertrages beschafft, ohne die Lieferungen vorher auszuschreiben. Außerdem hat es aufgrund einer methodisch falschen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die IT-Ausstattung gemietet, obwohl es funktional gleichwertige Geräte über 20 % günstiger oder für fast 500 000 Euro weniger hätte kaufen können.

Das Bundesministerium hat Ende des Jahres 2000 IT-Dienstleistungen ausgeschrieben, im Rahmen dieser Ausschreibung die Preise für die Lieferungen von zwei Servern und 20 Computern angefragt und anschließend einen IT-Dienstleistungsvertrag abgeschlossen, der eine Option zum Erwerb dieser Hardware enthielt. In der Folgezeit bestellte es auf der Grundlage dieses Vertrages mehr als 30 Server, hunderte von Computern und andere IT-Ausstattung für über 800 Arbeitsplätze, ohne die das Angebot übersteigenden Lieferungen erneut auszuschreiben. Zudem hat es sich aufgrund einer methodisch falschen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Miete anstatt für Kauf entschieden. Es hat die Geräte sodann bis zu vier Jahre gemietet und hierfür insgesamt über 2,3 Mio. Euro zu zahlen. Funktional gleichwertige Geräte hätte es nach den geltenden Rahmenverträgen des Bundes für etwa 1,8 Mio. Euro kaufen können.

Das Bundesministerium hat als öffentlicher Auftraggeber insoweit gegen das Vergaberecht verstoßen, als es den überwiegenden Teil seiner IT-Ausstattung beschafft hat, ohne diese vorher auszuschreiben. Es hätte die Lieferungen als Hauptleistung erneut und bei Überschreiten des Schwellenwertes EU-weit ausschreiben müssen. Außerdem hätte das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit der Alternativen Kauf oder Miete nach der in der Bundesverwaltung geltenden Untersuchungsmethode und auf der Grundlage marktnaher Daten ermitteln sollen. Durch die Entscheidung, die Hard- und Software zu mieten statt zu kaufen, hat es vermeidbare Mehrausgaben verursacht und gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen.

Das Bundesministerium sollte versuchen, die Mehraufwendungen für Miete zu reduzieren und dazu u. a. die Mietverträge zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigen bzw. nicht verlängern und die gemietete IT-Ausstattung möglichst zu einem günstigen Restkaufwert übernehmen sowie länger als bis zum Ablauf der gewöhnlichen Nutzungsdauer von fünf Jahren nutzen. Außerdem muss das Bundesministerium künftig Hard- und Software grundsätzlich nach dem geltenden Vergaberecht im Wettbewerb beschaffen. Die wirtschaftliche Lösung zur Beschaffung seiner IT-Ausstattung sollte es auf der Grundlage einer in der Bundesverwaltung üblichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und einer mindestens fünfjährigen Nutzungsdauer ermitteln und sicherstellen, dass auch in seinem Geschäftsbereich entsprechend verfahren wird.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

44 Vertrags- und Zuwendungsrecht willkürlich angewendet

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bundesministerium) hat Dritte beauftragt, Förderprogramme des Kinder- und Jugendplans umzuset-

zen. Es hat dabei die Bestimmungen des Vertrags- und Zuwendungsrechts nicht ausreichend beachtet.

Das Bundesministerium hat das Umsetzen der Förderprogramme im Wettbewerb vergeben. Bei Ausschreibungen koppelte es das Betreiben einer sogenannten Regiestelle mit einem Konzeptwettbewerb. Die Bieter waren aufgefordert, die beiden Leistungen in einem Angebot vorzulegen. Da die Bieter unterschiedliche Feinkonzepte entwickelt hatten, waren die Angebote nicht vergleichbar und damit die Auswahl des wirtschaftlichen Angebots beeinträchtigt.

Das Bundesministerium hat zudem die in der Ausschreibung enthaltene Leistung, Fördermittel an einzelne Projektträger weiterzuleiten, nicht in den Vertrag aufgenommen. Da es den Angebotspreis aber nicht entsprechend reduzierte, vergütete es diese Leistung de facto dennoch. Gleichzeitig erteilte es dem Auftragnehmer einen Zuwendungsbescheid. Er sollte nunmehr aufgrund des Bescheids – und nicht aufgrund des Vertrags – Fördermittel über Verträge an einzelne Projektträger weiterleiten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verstieß das Bundesministerium damit gegen die Bestimmungen des Zuwendungsrechts. Danach scheiden Zuwendungen aus, wenn ein Leistungsaustausch vorliegt, d. h. wenn der Bund damit einem Dritten Aufgaben überträgt, die dieser gegen Vergütung erfüllt.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, die Vergabe von Regiestellen nicht mit Konzeptwettbewerben zu verbinden. Es hat zudem die Bestimmungen des Vertrags- und Zuwendungsrechts einzuhalten und insbesondere die unterschiedlichen Zwecke von Verträgen und Zuwendungen zu beachten.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

45 Generalvertrag zwischen Bundesregierung und KfW Entwicklungsbank neu fassen

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) sollte den Generalvertrag aus dem Jahre 1974 zwischen der Bundesregierung und der KfW Entwicklungsbank über die Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern umfassend überarbeiten und neu fassen.

Bei Abschluss des Vertrages hatte die KfW Entwicklungsbank (Bank) im Wesentlichen Darlehen für Entwicklungsländer zu bearbeiten. Heute bereitet sie schwerpunktmäßig Projekte und Programme vor, begleitet und kontrolliert sie und berät die Bundesregierung in entwicklungspolitischen Angelegenheiten. Der Vertrag spiegelt daher nicht mehr das heutige Aufgabenspektrum der Bank wider. Zudem liegen die im Vertrag vorgesehenen Straf- und Verzugszinsen deutlich unter den Zinssätzen, die andere Bundesministerien mit der Bank vereinbarten. Auch die Art und Weise, wie die Vergütung der Bank im Bundeshaushalt veranschlagt wird, ist zu beanstanden. Die Vergütung, die derzeit jährlich 84 Mio. Euro beträgt, wird von den Einnahmen der Bank aus den Zinsen für die von ihr gewährten Darlehen abgezogen und nicht bei den Ausgaben veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, den Generalvertrag umgehend neu zu fassen. Er teilt nicht die Befürchtung des Bundesministeriums, dass höhere Straf- und Verzugszinsen zu steigenden Kosten führen könnten. Er erwartet daher, dass höhere Zinssätze vereinbart werden, um den Sanktionscharakter zu unterstreichen.

Ab dem Bundeshaushalt 2007 wird das Bundesministerium nunmehr die Vergütung der Bank bei den Ausgaben für die Finanzielle Zusammenarbeit veranschlagen. Aus Gründen der Haushaltsklarheit sollte es die Höhe der Vergütung in den Erläuterungen zudem separat ausweisen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesministerium die Angemessenheit der Vergütung in Zukunft regelmäßig prüft.

46 Methodisch fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte zu kostspieliger Miete von Arbeitsplatzcomputern

Aufgrund methodisch fehlerhafter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) für eine jeweils dreijährige Miete seiner zurzeit 730 Arbeitsplatzcomputer entschieden. Bei einem Kauf und fünfjähriger Nutzung hätte es etwa 600 000 Euro sparen können.

In seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zinste das Bundesministerium alle Mietzahlungen jeweils um ein Jahr mehr als üblich ab und berücksichtigte zusätzliche Mietzahlungen nicht. Auf dieser Grundlage sah es regelmäßig die Miete als wirtschaftlich an. Darüber hinaus mietete es die Computer jeweils nur für drei Jahre. Es legte der Miete für die Computer Preise zugrunde, die in der Regel über denen aus entsprechenden Rahmenverträgen des Bundes lagen. Das Bundesministerium hätte durch den Kauf von gleichen oder von funktional gleichwertigen Geräten Mehrausgaben von rund 120 000 Euro pro Jahr und über die Laufzeit aller Mietverträge von insgesamt rund 600 000 Euro vermeiden können.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Beschaffung funktional gleichwertiger Computer und insbesondere der Kauf im Vergleich zur Miete die wirtschaftliche Beschaffungsalternative gewesen wäre. Er hat die fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die kurze Mietdauer beanstandet.

Er hat gefordert, Computer mindestens fünf Jahre zu nutzen, wie es die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) im Bundesministerium des Innern im Februar 2004 in einer Rahmenrichtlinie festgelegt hat, die

an alle Bundesressorts gerichtet ist. Die KBSt hat in dieser Rahmenrichtlinie eine Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages umgesetzt.

In Anbetracht vermeidbarer Mehrausgaben von jährlich etwa 120 000 Euro sollte das Bundesministerium seine bisherige Verfahrensweise umgehend ändern. Vor dem Hintergrund anhaltender Haushaltsprobleme sollte es seine Computer in Abhängigkeit von Einsatzort und Verwendungszweck möglichst länger als fünf Jahre nutzen.

Allgemeine Finanzverwaltung

47 Behinderungsbedingte Aufwendungen teilweise doppelt berücksichtigt

Wegen Abgrenzungsschwierigkeiten berücksichtigen die Finanzämter behinderungsbedingte Krankheitskosten als außergewöhnliche Belastungen teilweise doppelt. Sie können nicht prüfen, ob durch den Pauschbetrag abgegoltene Kosten noch einmal in den sonstigen Krankheitskosten enthalten sind. Sie übernehmen die Angaben der Steuerpflichtigen ohne Beanstandungen oder Rückfragen und gewähren den Pauschbetrag neben allen geltend gemachten Krankheitskosten.

Steuerpflichtige können unmittelbar behinderungsbedingte Aufwendungen steuermindernd geltend machen. Dies ist möglich entweder durch einen Pauschbetrag oder als außergewöhnliche Belastung anhand von Einzelnachweisen und unter Anrechnung einer zumutbaren Eigenbelastung. Der Pauschbetrag soll die typischen und laufenden Kosten einer Behinderung beispielsweise für Hilfeleistungen, Medikamente oder Wäsche abgelten. Nicht oder nicht unmittelbar behinderungsbedingte Krankheitskosten, wie solche für Operationen oder Heilkuren, können Steuerpflichtige zusätzlich zum Pauschbetrag als außergewöhnliche Belastungen geltend machen.

Die Finanzämter können im Besteuerungsverfahren nicht erkennen, ob die Aufwendungen durch den Pauschbetrag für behinderte Menschen abgegolten sind oder daneben berücksichtigt werden dürfen. Den Schwerbehindertenausweisen lässt sich regelmäßig nicht entnehmen, welches Krankheitsbild der Behinderung zugrunde liegt. Selbst in den Fällen, in denen die Behinderung der Steuerpflichtigen aus den Bescheiden der Versorgungsämter erkennbar ist, können die Aufwendungen nur mit besonderem medizinischen Sachverstand der Behinderung zugeordnet werden. In allen eingesehenen Fällen übernahmen die Finanzämter die Angaben der Steuerpflichtigen ohne Beanstandungen, gewährten den Pauschbetrag neben allen sonstigen Krankheitskosten und nahmen eine etwaige doppelte Berücksichtigung der Aufwendungen zulasten des Fiskus in Kauf. Nach dem Zweck des Gesetzes sollten behinderungsbedingte Aufwendungen das zu versteuernde Einkommen jedoch nur einmal mindern – entweder durch den Pauschbetrag oder durch Einzelnachweis der Aufwendungen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Gesetzesvorschrift so zu ändern, dass die Finanzbehörden sie ordnungsgemäß anwenden können.

48 Keine Erfolgskontrolle der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit

Die Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit (§ 3b Einkommensteuergesetz) führt zu jährlichen Steuerausfällen von mehr als 1,7 Mrd. Euro. Die Vorschrift ist schwierig, verwaltungsaufwendig und steuerlich weder system- noch gleichheitsgerecht. Sie wird für unerwünschte Gestaltungen missbraucht.

Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit sind nach § 3b EStG begrenzt lohnsteuerfrei. Die im Jahre 1940 eingeführte Steuerbefreiung wurde nach dem Krieg mit kurzer Unterbrechung beibehalten und mit dem volkswirtschaftlichen Interesse an den Diensten zu besonderen Zeiten sowie den persönlichen Belastungen der zu diesen Zeiten arbeitenden Menschen begründet. Die Bundesregierung schätzt die Steuermindereinnahmen aus dieser fünfthöchsten Steuervergünstigung für das Jahr 2006 auf mehr als 1,7 Mrd. Euro. Zusätzlich mindern sich die Einnahmen der Sozialversicherungsträger in Milliardenhöhe, weil für die steuerfrei gezahlten Zuschläge bis zu einem Stundengrundlohn von 25 Euro auch keine Sozialversicherungsbeiträge abzuführen sind.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Steuerbefreiung – außer den Arbeitnehmern – regelmäßig auch den Arbeitgebern zugute kommt. Oft passten die Arbeitgeber ihr Lohnzahlungssystem in der Weise an, dass sie Arbeitsentgelte in Grundlöhne und Zuschläge künstlich aufteilten, um die Steuerbefreiung nutzen zu können. Die Berechnung der steuerfreien Zuschläge verursachte einen erheblichen Arbeitsaufwand. Wegen der komplizierten Regelung ließen sich die steuerfreien Zuschläge vielfach nur durch Datenverarbeitungsprogramme berechnen. In den Fällen, in denen die Finanzverwaltung die Anwendung der Vorschrift stichprobenweise prüfte, hat sich § 3b EStG als streitanfällig erwiesen.

Aus steuersystematischer Sicht widerspricht eine Steuerfreistellung von Lohnteilen den Grundsätzen der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Steuerbefreiung von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit daraufhin zu überprüfen,

- ob die Ziele der Steuerfreiheit erreicht worden sind,
- ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und
- welche unbeabsichtigten Folgen der Steuerfreiheit eingetreten sind.

Je nach Ausgang dieser Prüfung sollte auch eine Abschaffung der Steuerfreiheit nicht gescheut werden. Eine Ab-

schaffung dieser Steuervergünstigung könnte über einen Zeitraum von einigen Jahren gestreckt werden, um soziale Härten zu vermeiden.

49 Zu geringe Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen

Die Finanzverwaltung unterzieht in einem Jahr nur 2 % der Unternehmen einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Diese Prüfungsquote ist zu gering, um Umsatzsteuerbetrug erfolgreich zu bekämpfen.

Rechnerisch unterliegt ein Unternehmen alle 50 Jahre einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Die Prüfungsquote ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich und reichte im Jahre 2005 von 1,3 % bis 2,8 %. Damit werden Unternehmen in einem Land rechnerisch alle 35 Jahre, in einem anderen Land nur alle 77 Jahre geprüft. Besonders wirtschaftsstarke und große Länder weisen die geringste Prüfungsquote auf.

Die steuerlichen Ergebnisse sind bundesweit sehr unterschiedlich und weichen auch in Ländern mit vergleichbarer Wirtschaftskraft erheblich voneinander ab. Auch der Personaleinsatz differiert stark. Die Anzahl der eingesetzten Umsatzsteuer-Sonderprüfer ist in den neuen Ländern rückläufig, in einem Land wurde der Personaleinsatz binnen zehn Jahren halbiert.

Eine Prüfungsquote von 2 % im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung ist zu gering, um nicht erklärte Umsatzsteuern flächendeckend zu ermitteln. Sie gefährdet damit die Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Bundesgebiet.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den Ländern klare Vorgaben zur Arbeitserledigung, zur risikoorientierten Fallauswahl und zum Personaleinsatz zu machen. Die Prüfungsquoten der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen der Länder sollten einander auf hohem Niveau angeglichen werden.

50 Besteuerung ausländischer Busunternehmen nicht gesichert

Die Finanzbehörden haben die Umsätze ausländischer Busunternehmen in Deutschland nur lückenhaft besteuert. EU-weite Vorgaben wie auch die Kontrollmechanismen des nationalen Besteuerungsverfahrens können keine gleichmäßige Umsatzbesteuerung gewährleisten.

Führt ein im Ausland ansässiges Unternehmen Fahrten mit Reise- oder Linienbussen durch, so ist es mit dem in Deutschland zurückgelegten Streckenanteil umsatzsteuerpflichtig. Diese Umsatzsteuerpflicht resultiert aus der Vorgabe der 6. EG-Richtlinie, nach der Beförderungsleistungen auf Grundlage der zurückgelegten Strecke zu besteuern sind.

Um den deutschen Streckenanteil besteuern und überwachen zu können, erhalten die Finanzämter Kontrollmaterial von anderen Behörden. Zudem haben sich ausländische Busunternehmen vor der ersten grenzüberschreitenden Fahrt beim Finanzamt erfassen zu lassen. Sie erhalten daraufhin eine Bescheinigung, die bei jeder Fahrt mitzuführen ist.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der deutsche Besteuerungsanspruch schwer durchsetzbar ist. Die Besteuerung ist lückenhaft und aufwendig. Dem Aufwand der Finanzämter stehen relativ geringe Steuereinnahmen gegenüber, die zudem noch rückläufig sind.

Der Grund für das verwaltungsaufwendige und ineffiziente Verfahren ist die Vorgabe der 6. EG-Richtlinie, Beförderungsleistungen auf Grundlage der in einem EU-Mitgliedstaat zurückgelegten Strecke zu besteuern. Langfristig sollte auf EU-Ebene eine praktikablere Besteuerung durch Anpassung der 6. EG-Richtlinie angestrebt werden, wie z. B. eine Besteuerung am Abgangsort.

Bis zu einer Änderung der EU-rechtlichen Vorgaben sollten beim deutschen Besteuerungsverfahren die Zusammenarbeit der Finanzämter mit anderen Behörden sowie die Kontrollmechanismen verbessert werden.

51 Zahlungen aus öffentlichen Kassen unzureichend besteuert

Amtlich bestellte Betreuungspersonen haben von den Justizkassen gezahlte Vergütungen gegenüber den Finanzbehörden nicht vollständig erklärt. Dadurch entstand ein beträchtlicher Steuerschaden. Darüber hinaus befürchtet der Bundesrechnungshof weitere Steuerausfälle bei anderen Berufsgruppen, die ebenfalls Vergütungen aus den Justizkassen erhalten (z. B. Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer).

Die Mitteilungsverordnung verpflichtet Behörden, den Finanzämtern bestimmte Zahlungen zu Kontrollzwecken mitzuteilen. Bei Zahlungen an amtlich bestellte Betreuungspersonen wurde diese Verordnung von der Justizverwaltung jedoch weitgehend nicht beachtet. Soweit sie im Ausnahmefall angewendet wurde, waren den Finanzbehörden grundsätzlich nur solche Zahlungen mitzuteilen, die die Zahlungsempfänger im Rahmen einer Nebentätigkeit erhalten hatten. Die Mitteilungsverordnung erfüllte insoweit ihren Zweck nicht. Eine zutreffende und vollständige Besteuerung von Betreuungsvergütungen war nicht sichergestellt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Mitteilungsverpflichtung der Gerichte und Staatsanwaltschaften künftig auf eine eindeutige gesetzliche Grundlage zu stellen. Darüber hinaus hält er die bisherige Unterscheidung der Mitteilungspflichten bei Haupt- und Nebentätigkeiten nicht mehr für gerechtfertigt und hat sich für eine Ausweitung der Mitteilungspflichten auf Haupttätigkeiten ausgesprochen.

52 Hohe Umsatzsteuerausfälle in der Fast-Food-Gastronomie

In der Fast-Food-Gastronomie kommt es seit Jahren zu erheblichen Umsatzsteuerausfällen, weil „In-Haus“-Umsätze statt mit 16 % Umsatzsteuer bewusst als „Außer-Haus“-Umsätze mit 7 % Umsatzsteuer erfasst werden.

Die Abgabe von Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle (sog. Restaurationsumsätze oder „In-Haus“-Umsätze) unterliegt dem allgemeinen Umsatzsteuersatz von 16 %. Werden dieselben Speisen „zum Mitnehmen“ abgegeben, sind sie hingegen als „Außer-Haus“-Umsätze mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % zu besteuern.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass sich die Problematik außer in der Fast-Food-Gastronomie auch in anderen Bereichen der Gastronomiebranche auswirkt und Umsatzsteuerverkürzungen flächendeckend auftreten. Aufgrund seiner Erkenntnisse rechnet er allein im Fast-Food-Bereich mit jährlichen Umsatzsteuerausfällen in zweistelliger Millionenhöhe.

Der Finanzverwaltung ist das Problem zwar schon seit Jahren bekannt, sie konnte aber den Missbrauch bislang nicht konsequent und nachhaltig bekämpfen. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Problematik nur durch eine Gesetzesänderung befriedigend gelöst werden kann. Er hat deshalb empfohlen, den ermäßigten Umsatzsteuersatz auf „Außer-Haus“-Verkäufe aufzuheben und eine gesetzliche Regelung einzuführen, nach der alle Restaurationsumsätze unabhängig vom Kriterium „Verzehr an Ort und Stelle“ einheitlich dem allgemeinen Steuersatz unterliegen.

53 Steuerliche Kontrolle des Internets ohne durchschlagenden Erfolg

Ohne durchschlagenden Erfolg durchsucht das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) das Internet nach steuerlich nicht registrierten unternehmerischen Aktivitäten.

Seit einigen Jahren sucht das Bundeszentralamt mittels einer neuartigen Software namens X-PIDER im Internet nach Daten, die Anhaltspunkte über steuerlich nicht registrierte Unternehmen liefern. Diese Daten werden automatisiert an die Landesfinanzbehörden weitergegeben.

Die Ergebnisse dieses Projektes sind bisher deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die recherchierten Daten haben bisher nicht wesentlich dazu beigetragen, wirksam Personen zu identifizieren, die den Finanzbehörden Umsätze und Gewinne aus im Internet angebotenen Waren und Dienstleistungen verschwiegen haben. Hierfür ist in erster Linie die noch nicht zufrieden stellende Datenqualität verantwortlich. Noch immer sind zu viele Daten nicht schlüssig. Aus mehreren Tausend Datensätzen ergeben sich regelmäßig nur wenige überprüfungswürdige Fälle. Darüber hinaus haben nicht alle Länder die organisatorischen und personellen Voraussetzungen zur Verarbeitung der Daten geschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Länder die Arbeiten des Bundeszentralamtes in der gebotenen Weise unterstützen und alsbald Fortschritte bei der Datenrecherche erzielt werden. Anderenfalls sieht der Bundesrechnungshof das Projekt als gefährdet an.

54 Erhebliche Steuerausfälle im Taxigewerbe

Steuerverfehlungen in der Taxibranche führen seit vielen Jahren zu beträchtlichen Steuerausfällen. Unternehmen erklären Einnahmen gegenüber den Finanzbehörden unvollständig. Sie zahlen Löhne, ohne hiervon Lohnsteuer einzubehalten. Eine Expertengruppe hatte bereits vor Jahren Vorschläge erarbeitet, mit denen sich die Missstände zumindest teilweise beheben ließen. Diese Vorschläge sind bis heute nicht verwirklicht worden.

Unredlichen Unternehmen und Beschäftigten des Taxigewerbes wird es relativ leicht gemacht, die gesetzlichen Vorschriften nicht einzuhalten und daraus finanzielle Vorteile zu erzielen. Die Behörden sind nicht in der Lage, ihren Kontrollauftrag hinreichend zu erfüllen.

Bereits im Jahre 2001 hatte sich auf Länderebene eine Expertengruppe mit der Situation im Taxigewerbe beschäftigt. Sie hatte u. a. gesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Besteuerungspraxis in dieser Branche empfohlen. So sollte der in jedem Taxi vorhandene Taxameter für Zwecke der Finanzbehörden genutzt werden.

Bis heute sind weder die Vorschläge der Arbeitsgruppe noch andere Maßnahmen umgesetzt worden. Damit werden beträchtliche Steuerausfälle weiterhin in Kauf genommen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen aufgefordert, alsbald auf die Umsetzung von geeigneten Maßnahmen hinzuwirken, um steuerliche Verfehlungen zügiger und umfassender als bisher aufzudecken und die Besteuerung sicherzustellen.

55 Auswirkungen von Steuergesetzen unzureichend abgeschätzt

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat die Auswirkungen von Steuergesetzen unzureichend abgeschätzt. Insbesondere sollte es die finanziellen Auswirkungen der Steuergesetze vorsichtiger schätzen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Steuervergünstigungen zu befristen.

Mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien hat sich die Bundesregierung verpflichtet, die Wirkungen von Gesetzesvorlagen umfassend abzuschätzen und in den Gesetzesbegründungen darzustellen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es dem Bundesministerium vor allem an einem Konzept für die Abschätzung der Auswirkungen von Steuergesetzen mangelt. Außerdem wurde das Bundesministerium folgenden Forderungen nicht gerecht:

- Es fehlte an aussagefähigen Zielen in Gesetzesbegründungen, die eine Prüfung ermöglichen, ob die Vor-

schrift notwendig und angemessen ist, das angestrebte Ziel zu erreichen.

- Es fehlten Aussagen darüber, ob und wann die neue Vorschrift auf ihre Zielerreichung untersucht werden sollte.
- Es war nicht dargelegt, ob das Gesetz befristet werden kann.
- Die Angaben zu den vollzugsbedingten Auswirkungen gaben dem Gesetzgeber keinen Aufschluss, wie aufwendig der Verwaltungsvollzug ist.
- Die Gesetzesbegründungen ließen nicht erkennen, auf welchen Grundlagen die Berechnungen der finanziellen Auswirkungen beruhten.
- Die finanziellen Auswirkungen der Steuergesetze waren nicht immer vorsichtig genug geschätzt.

Da die Steuerverwaltung das komplizierte Steuerrecht nicht mehr vollständig vollziehen kann, sollte die Qualität der Steuergesetze umgehend verbessert werden. Das Bundesministerium sollte daher kurzfristig ein Gesamtkonzept für die Abschätzung von Gesetzesfolgen erarbeiten. Auch sollte es die Gesetzesziele so klar bestimmen, dass die Auswirkungen umfassend abgeschätzt und beobachtet werden können. Die finanziellen Auswirkungen der Steuergesetze sollte es vorsichtig schätzen und dabei einen strengen Maßstab anlegen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiter, Steuervergünstigungen zu befristen. Über ihre Weitergeltung sollte nur entschieden werden, wenn die Auswirkungen abgeschätzt und beurteilt worden sind.

56 Gleichmäßige Besteuerung beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nicht gewährleistet

Die Finanzbehörden können nicht feststellen, ob der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende zu Recht gewährt wird. Da sie in der Regel nicht prüfen können, ob die Steuerpflichtigen allein stehend sind oder in einer Haushaltsgemeinschaft leben, ist die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht gewährleistet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Förderung von Alleinerziehenden nicht über das Steuerrecht zu gewähren.

Allein stehende Steuerpflichtige können einen Entlastungsbetrag von jährlich 1 308 Euro von der Summe ihrer steuerpflichtigen Einkünfte abziehen. Der Steuervorteil steigt mit dem persönlichen Steuersatz und beträgt durchschnittlich 360 Euro im Jahr. Der Entlastungsbetrag steht nur Alleinerziehenden zu, die keine Haushaltsgemeinschaft mit einer anderen volljährigen Person bilden und zu deren Haushalt mindestens ein Kind gehört, für das sie Kindergeld oder einen Kinderfreibetrag erhalten. Eheähnliche Lebensgemeinschaften und Ehepaare mit Kindern haben keinen Anspruch auf diese Förderung.

Der Entlastungsbetrag wird beim Lohnsteuerabzug durch die Steuerklasse II berücksichtigt. Die Gemeinden bescheinigen die Steuerklasse II bei minderjährigen, die Finanzämter bei volljährigen Kindern. Dabei übernahmen die Behörden nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes die Angaben der Steuerpflichtigen ungeprüft. Abgleiche mit dem Einwohnermelderegister fanden nicht statt. Es ist aus dem Melderegister nicht erkennbar, ob eine Person in der Wohnung des Steuerpflichtigen oder in einer anderen Wohnung gleicher Anschrift wohnt. Auch durch eine Ortsbesichtigung oder steuerliche Außenprüfung lässt sich eine Haushaltsgemeinschaft nicht abschließend nachweisen. Da Gemeinden und Finanzverwaltung allein auf die Angaben der Steuerpflichtigen angewiesen sind, ist nicht sichergestellt, dass die Steuerentlastung tatsächlich nur Alleinerziehenden gewährt wird.

Der Bundesrechnungshof hat daher im Interesse einer gerechten und gleichen Besteuerung empfohlen, Alleinerziehende nicht über das Steuerrecht zu fördern, sondern außerhalb des Steuerrechts.

57 Zu wenig Außenprüfungen bei Einkunftsmillionären führen zu Steuerausfällen

Die Finanzämter haben jährlich nur bei etwa 15 % der so genannten Einkunftsmillionäre Außenprüfungen durchgeführt. Diese niedrige Prüfungsquote führt zu Steuerausfällen.

Nach einer bundeseinheitlichen Verordnung sollen Einkunftsmillionäre – das sind Fälle mit bedeutenden Einkünften von mehr als 0,5 Mio. Euro – regelmäßig von der Außenprüfung der Finanzämter geprüft werden. Es soll grundsätzlich keine prüfungsfreien Zeiträume geben. Eine regelmäßige Außenprüfung ist vorgesehen, weil häufig erst die Einsichtnahme in Bücher und Belege eine rechtliche Würdigung ermöglicht.

Die Prüfungsquote war in den fünf vom Bundesrechnungshof aufgesuchten Ländern sehr unterschiedlich. Sie lag im Jahre 2004 zwischen 10 % und 60 %. Die Prüfungen führten durchschnittlich zu Mehreinnahmen von 135 000 Euro pro Außenprüfung.

Außenprüfungen bei Einkunftsmillionären sind teilweise sehr arbeitsintensiv, weil der Steuerpflichtige nicht verpflichtet ist, die steuererheblichen privaten Unterlagen, wie z. B. Nachweise und Rechnungen, nach der Abgabe der Steuererklärung aufzubewahren. Dadurch sind für die Besteuerung wichtige Sachverhalte nur schwer erkennbar. Außerdem verzögerten sich Außenprüfungen, weil die Steuerpflichtigen keine Belege vorlegten. Der Zeitraum reichte von wenigen Tagen bis zu mehreren Monaten. Vor diesem Hintergrund wollte ein Finanzamt keine Prüfungen von Einkunftsmillionären mehr durchführen, weil diese die Prüfungsstatistik verschlechtern. Hinzu kommt, dass die Anordnung einer Prüfung bei diesem Personenkreis besonders zu begründen ist.

Eine Prüfungsquote von etwa 15 % ist viel zu gering, um eine der Rechtslage entsprechende Besteuerung der Einkunftsmillionäre und eine gleichmäßige Besteuerung zu erreichen. Außerdem hat das starke Prüfgefälle zwischen den einzelnen Ländern zur Folge, dass in einem Land die Mehrzahl der Einkunftsmillionäre geprüft wird, während

sie in einem anderen Land statistisch nur alle dreißig Jahre einer Betriebsprüfung unterliegen.

Das Bundesministerium der Finanzen sollte daher auf eine deutlich höhere und einheitliche Prüfungsquote hinwirken. Der Bundesrechnungshof hat außerdem empfohlen, für Fälle mit bedeutenden Einkünften von mehr als 0,5 Mio. Euro eine Pflicht zur Aufbewahrung von steuererheblichen privaten Belegen einzuführen und die Pflicht zur Begründung von Außenprüfungen zu streichen.

Bundesagentur für Arbeit

58 Qualität beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen unzureichend geprüft

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat ihren gesetzlichen Auftrag zur Qualitätsprüfung laufender beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen nur unzureichend umgesetzt. Sie kann keine verlässlichen Aussagen zur Qualität dieser Maßnahmen treffen. Die Bundesagentur ist daher nicht in der Lage, fachlichen Fehlentwicklungen und dem unwirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen rechtzeitig zu begegnen.

Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) haben aufgrund im Jahre 2003 geänderter gesetzlicher Vorschriften die Qualität der laufenden Weiterbildungsmaßnahmen und deren Erfolg zu prüfen. Die Weiterbildungsmaßnahmen und ihre Träger müssen zuvor von einer privaten Zertifizierungsstelle zugelassen worden sein, die ihrerseits der Anerkennung durch die Bundesagentur bedarf.

Die Bundesagentur legte weder konkrete Zuständigkeiten, noch verbindliche Qualitätskriterien, Bewertungsschemata oder Verfahrensregeln für die Durchführung der Qualitätskontrollen laufender Weiterbildungsmaßnahmen fest. Sie informierte die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht über ihre Aufgaben im Rahmen der Qualitätsprüfung, schulte sie nicht und überwachte auch nicht, ob und wie Qualitätskontrollen durchgeführt wurden. Außerdem hatte sie es versäumt, die für die Anerkennung von Maßnahmen und Trägern zuständigen privaten Zertifizierungsstellen über die Ergebnisse ihrer Qualitätskontrollen zu unterrichten. Sie vereinbarte nicht, wie bei festgestellten Maßnahmemängeln zu verfahren ist.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur daher aufgefordert, Kriterien und Verfahrensregeln zur Qualitätsprüfung festzulegen und die Umsetzung durch eine gezielte Fachaufsicht sicherzustellen. Er hat außerdem empfohlen, mit den privaten Zertifizierungsstellen ein Verfahren zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch zu vereinbaren. Einheitliche Verfahren und transparente Qualitätsmaßstäbe sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes unverzichtbar, um die Verbindlichkeit und Verlässlichkeit der Qualitätsprüfungen zu gewährleisten und die Ergebnisse vergleichbar zu machen.

Die Bundesagentur hat eingeräumt, keine Regelungen zum Verfahren der Qualitätsprüfung festgelegt und kein Fachcontrolling vorgenommen zu haben. Sie entwickle jedoch in einer Projektgruppe Standards für die Qualitätssicherung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen und plane eine Informationsplattform, die den Austausch zwischen Agenturen und privaten Zertifizierungsstellen ermögliche. Allerdings könne sie aufgrund der Aufgabenverteilung zwischen den Zertifizierungsstellen und den Agenturen die ihr gesetzlich obliegenden Qualitätsprüfungen nicht zusichern.

Der Bundesrechnungshof sieht in den von der Bundesagentur in Aussicht gestellten Maßnahmen einen ersten Schritt, um die Qualität beruflicher Weiterbildung zu sichern. Damit sie Wirkung zeigen, müssen sie allerdings konkretisiert und mit verbindlichen Handlungsempfehlungen zur Umsetzung verbunden werden. Ob und wann dies geschieht, hat die Bundesagentur jedoch offen gelassen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, umgehend das Verfahren für die Qualitätsprüfung festzulegen, die Umsetzung durch ein gezieltes Fachcontrolling sicherzustellen und verstärkt mit den privaten Zertifizierungsstellen zusammenzuarbeiten.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

59 Baumanagement der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg in Potsdam wird verbessert

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Bundesbeauftragter) wird den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Baumanagement der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg (Stiftung) folgen. Er will dadurch sicherstellen, dass die Stiftung die Zuwendungen für Baumaßnahmen wirtschaftlich verwendet.

Der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg fördern die in Potsdam ansässige Stiftung institutionell mit jährlich rund 32 Mio. Euro. Davon stehen der Stiftung jährlich rund 13 Mio. Euro zur Verfügung, um die ihr übertragenen Schlösser und Gärten baulich zu unterhalten, zu sanieren und zu restaurieren.

Der Bundesbeauftragte will insbesondere ein effizientes Instrument zur Überwachung der Bau- und Sanierungs-

maßnahmen einführen. Er hat bereits veranlasst, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die staatliche Bauverwaltung des Landes Brandenburg die Stiftung dabei unterstützen werden, Ziele für Erhaltungsmaßnahmen zu definieren und Prioritäten zu setzen.

Bundesministerium des Innern

60 Projekt „BOS-Digitalfunk“: Grundlagen für wirtschaftliche Auftragsvergabe verbessert

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat es erreicht, dass das Bund-Länder-Projekt „BOS-Digitalfunk“ neu ausgerichtet und die Beschaffungskonzeption angepasst wurde. Es hat damit die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt und so die Grundlagen für eine wirtschaftliche Auftragsvergabe verbessert.

Die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in der Bundesrepublik Deutschland sind mit analogen Funknetzen ausgestattet. Diese sollen mit dem Projekt „BOS-Digitalfunk“ aus wirtschaftlichen und einsatztaktischen Gründen durch ein bundesweit einheitliches digitales Sprech- und Datenfunknetz ersetzt werden. Bund und Länder richteten hierzu im Bundesministerium eine gemeinsame Projektorganisation ein. Für Planung, Aufbau und den zunächst zehnjährigen Netzbetrieb sind Kosten in Höhe von 3,5 Mrd. Euro kalkuliert. Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums vergibt entsprechende Aufträge für Bund und Länder gemeinsam.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Januar 2005 die vorbereiteten Vergabeunterlagen und die Beschlüsse zum geplanten Projektablauf. Er wies darauf hin, dass das Bundesministerium weitere Lösungswege, ein bundeseinheitliches digitales Netz aufzubauen und zu betreiben, nicht ausreichend untersucht hatte. Außerdem fehlte die Möglichkeit, z. B. vorhandene Teilnetze des Auftraggebers mitzunutzen, um dadurch Kosten zu senken. Daneben hätte der vorgesehene Leistungsumfang Mehrkosten durch Risikozuschläge für Bund und Länder zur Folge haben können. Aufgrund dieser wirtschaftlichen Risiken hat der Bundesrechnungshof empfohlen, das Vergabeverfahren im Februar 2005 noch nicht zu beginnen und wesentliche Entscheidungen zunächst zu präzisieren.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. So hat es vor Beginn der Auftragsvergabe im Einvernehmen mit den Ländern im März 2005 eine Neuausrichtung des Bund-Länder-Projektes erreicht. Das Bundesministerium hat ausgeführt, es habe dabei einen angemessenen Ausgleich der wirtschaftlichen Aspekte und Sicherheitsinteressen herbeigeführt. Weiterhin hat es die Beschaffungskonzeption angepasst, indem es die Vergabe von zwei Leistungspaketen zur Lieferung der Systemtechnik und zum Netzbetrieb vorbereitet.

Die Maßnahmen des Bundesministeriums verbessern die Grundlagen für eine wirtschaftliche Auftragsvergabe.

61 Bundeskriminalamt verringert bei IT-Projekt Abhängigkeit von externen Auftragnehmern

Das Bundeskriminalamt (BKA) hat bei einem IT-Projekt externe Fachkräfte zunehmend durch eigenes Personal ersetzt. Dadurch hat es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt, die Abhängigkeit vom externen Auftragnehmer zu verringern und die eigene Urteilsfähigkeit für Umfang und Qualität der extern erbrachten Leistung zu sichern.

Die „Empfehlungen für die Inanspruchnahme von externen Unterstützungsleistungen durch Bundesbehörden im IT-Bereich“ gelten verbindlich für die gesamte Bundesverwaltung. Sie legen dar, welche Leistungen bei Projekten in der Informationstechnik die Bundesverwaltung selbst wahrnehmen sollte. Insbesondere sollen sie helfen, Abhängigkeiten von externen Auftragnehmern zu vermeiden.

Das BKA entwickelte zur Unterstützung kriminalpolizeilicher Kernaufgaben ein so genanntes Vorgangsbearbeitungssystem. Es setzte zu Projektbeginn eine vorläufige Projektgruppe mit zwei eigenen und mehreren externen Fachkräften ein. Mittelfristig sollten eigene Beschäftigte ohne weitere externe Beteiligung das Vorgangsbearbeitungssystem entwickeln. Tatsächlich stand dem BKA das dafür geplante eigene Personal aber nicht zur Verfügung. Das System entwickelte zwei Jahre nach Projektbeginn weitgehend ein externer Auftragnehmer, der die Projektleitung bei deren Abwesenheit vertrat. Zudem schloss das BKA mit den externen Auftragnehmern Dienstverträge ab, in denen es die zu erbringende Leistung nicht detailliert beschrieben hatte.

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass sich das BKA durch den geringen Einsatz von eigenem Personal vom externen Auftragnehmer abhängig gemacht hatte. Er hat u. a. bemängelt, dass das Entwicklungsrisiko durch den Abschluss von Dienstverträgen ausschließlich beim Bund lag. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die starke Abhängigkeit vom externen Auftragnehmer durch den Einsatz eigenen Personals zu reduzieren.

Das BKA hat die Projektgruppe entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes neu strukturiert. Es nimmt mittlerweile die Projektleitung und deren Vertretung ausschließlich selbst wahr. Zudem hat es die Projektgruppe um sieben eigene Beschäftigte verstärkt. Es hat den Wissenstransfer zwischen externen Fachkräften und eigenen Beschäftigten verbessert und kann das System künftig selbst pflegen. Außerdem hat das BKA zugesagt, die Leistung von externen Auftragnehmern möglichst so

zu beschreiben, dass es vorrangig Werk- statt Dienstverträge abschließen kann. Umfang und Qualität der extern erbrachten Leistung kann es nun genauer beurteilen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

62 Bessere Abstimmung von Förderprogrammen vermeidet überhöhte Zuschüsse

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Förderprogramme „Förderung von Forschung und Entwicklung bei Wachstumsträgern in benachteiligten Regionen (INNO-WATT)“ und „Innovationskompetenz mittelständischer Unternehmen (ProInno)“ so miteinander abstimmen, dass überhöhte Zahlungen künftig vermieden werden können. Zudem hat es begonnen, in der Vergangenheit überzahlte Beträge zurückzufordern.

63 Beschaffungszyklus der Computer des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle folgt künftig wirtschaftlichen Gesichtspunkten

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Bundesamt) will seine Beschaffungspraxis künftig stärker an wirtschaftlichen Gesichtpunkten ausrichten, ein aktuelles Inventarverzeichnis führen und ausgesonderte Geräte schnell verwerten. Insgesamt kann das Bundesamt für die Beschaffung seiner Computer jährlich mehr als ein Drittel seiner bisherigen Aufwendungen einsparen, wenn es den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes konsequent folgt.

Das Bundesamt ersetzte seit dem Jahre 2002 mehr als 60 % seiner Computer vor Ablauf der üblichen Nutzungsdauer, obwohl es erst kurz zuvor deren technische Ausstattung erheblich verbessert hatte. Bei der Ausschreibung neuer Computer verstieß es gegen Vergaberecht, indem es konkrete Produkte vorgab. Außerdem bestellte es unnötige Zusatzausstattungen. Da es kein Inventarverzeichnis führte, ließen sich neuwertige Computer und Flachbildschirme nicht mehr auffinden. Überdies lagerte es jahrelang ausgesonderte, jedoch funktionsfähige Geräte ungenutzt in seinen Räumen.

Das Bundesamt hat zugesagt, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel abzustellen, seinen Empfehlungen zu folgen und in Zukunft IT-Geräte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beschaffen. Zudem will es künftig ein aktuelles Inventarverzeichnis führen und ausgesonderte Geräte zeitnah verwerten. Allein durch die bis zu zwei Jahre längere Nutzung seiner rund 600 Computer wird es jährlich mehr als 30 % bei Ersatzbeschaffungen und durch Verzicht auf Produktvorgaben beim Kauf neuer Computer weitere rund 10 % einsparen.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

64 Förderung zentraler Informationsveranstaltungen auf ressortbezogene Inhalte begrenzt

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bundesministerium) wird die Mittel zur Förderung zentraler Informationsveranstaltungen zweckentsprechend und effektiver einsetzen und nur noch Maßnahmen fördern, die in seine Ressortzuständigkeit fallen.

Das Bundesministerium gewährt nichtstaatlichen Organisationen jährlich Zuschüsse von mehr als 1 Mio. Euro für zentrale Informationsveranstaltungen (Veranstaltungen). Ein wesentliches Ziel dieser Veranstaltungen ist es, der ländlichen Bevölkerung Informationen zum Verbraucherschutz, zur Agrar- und Forstwirtschaft sowie zu Ernährungsfragen zu vermitteln.

Das Bundesministerium förderte in erheblichem Umfang Veranstaltungen, die vor allem persönliche Kompetenzen vermittelten. Andere Veranstaltungen wiesen familien- und arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte auf oder befassten sich mit regionalen Fragestellungen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass derartigen Maßnahmen der Bezug zu den Aufgaben des Bundesministeriums und die bundespolitische Ausrichtung fehlen.

Das Bundesministerium ist dieser Auffassung gefolgt und wird nur noch Maßnahmen fördern, die in seine Ressortzuständigkeit fallen.

Diese Begrenzung der Förderpraxis auf unmittelbar ressortbezogene Inhalte wird zu einem zweckentsprechenden und effektiveren Einsatz der Zuschüsse beitragen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

65 Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See wird Fehler in den Versicherungskonten frühzeitig aufspüren

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (KBS) wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes sicherstellen, dass sie Fehler bei den ihr gemeldeten Daten frühzeitig erkennt. Damit kann sie vermeiden, dass sie aufgrund fehlerhafter Meldungen falsche Auskünfte zur Rente gibt oder die Rente im Leistungsfall falsch berechnet.

Die Sozialleistungsträger zahlen für Versicherte, die Entgeltersatzleistungen wie Krankengeld oder Arbeitslosengeld erhalten, Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung. Sie melden den Rentenversicherungsträgern die Zeiten, in denen Versicherte Entgeltersatzleistungen erhalten haben.

Dabei haben sie zu kennzeichnen, ob der oder die Versicherte zuvor im Beitrittsgebiet (Rechtskreis Ost) oder im übrigen Bundesgebiet (Rechtskreis West) versicherungspflichtig beschäftigt war. Fehlerhafte Zuordnungen führen zu falschen Rentenberechnungen.

Nach entsprechenden Hinweisen des Bundesrechnungshofes ermittelte die KBS über 30 000 Versicherungsfälle, in denen Pflichtbeiträge für Entgeltersatzleistungen falsch erfasst waren. Der zugeordnete Rechtskreis stimmte nicht mit dem der vorangegangenen Beschäftigung des oder der Versicherten überein.

Die KBS wird deshalb eingehende Meldungen der Sozialleistungsträger sofort und automatisiert auf Fehler prüfen. Ein entsprechender Fehlerhinweis im Versicherungskonto wird erst gelöscht, wenn der Fehler bereinigt ist. Zudem wird der Prüfdienst der KBS verstärkt die Beitragsmeldungen der Sozialversicherungsträger prüfen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

66 Eisenbahn-Bundesamt hat seine Buchführung korrigiert und 2,6 Mio. Euro von einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurück erhalten

Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) hat nach Hinweis durch den Bundesrechnungshof seine Buchführung korrigiert, mit der es die von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen abgerufenen Bundesmittel mit dem Nachweis über die Verwendung vergleicht. Einen überzahlten Betrag von 2,6 Mio. Euro hat ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen inzwischen erstattet.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) sind berechtigt, Bundesmittel für Investitionen in das Schienennetz entsprechend dem Baufortschritt bei der Bundeskasse abzurufen. Zum Jahresende müssen sie die Mittelverwendung gegenüber dem Bundesamt nachweisen. Das Bundesamt ist verpflichtet, über die abgerufenen und die nachgewiesenen Mittel Buch zu führen. Eine eventuell auftretende Differenz wird ausgeglichen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Buchführung des Bundesamtes für das Jahr 2001 und stellte fest, dass das angewendete Verfahren fehleranfällig ist. Er beanstandete vor allem, dass das Bundesamt zum Ausgleich einer Differenz aus dem Jahre 2000 im Jahre 2001 eine Rückzahlung von einem Unternehmen erhalten und diese unzulässig in die Vergleichsrechnung des Jahres 2001 einbezogen hatte. Dadurch erhielt das Unternehmen im Jahre 2001 vom Bund 2,6 Mio. Euro zu viel. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen, die 2,6 Mio. Euro von dem Unternehmen zurückzufordern und das bei den Vergleichsrechnungen angewendete Verfahren zu überdenken.

Das Bundesamt ist diesen Empfehlungen gefolgt. Es hat den überzahlten Betrag in Höhe von 2,6 Mio. Euro von dem Unternehmen zurückerhalten und angekündigt, dass es die Verfahrensweise zur Feststellung der nachzuweisenden Bundesmittel mit den Unternehmen zusammen erörtern wird.

67 1,3 Mio. Euro Einsparungen bei einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Süd hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Kauf unnötiger Peilgeräte und eines nicht erforderlichen Arbeitsschiffes verzichtet. Damit werden einmalig 1,3 Mio. Euro eingespart.

68 Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie stellt die Herausgabe von Seekarten für fremdländische Küsten ein

Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Bundesamt) wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes keine amtlichen Seekarten und Seehandbücher für fremdländische Küsten mehr herausgeben.

Das Bundesamt erstellt mit geringer Kostendeckung amtliche Seekarten und Seehandbücher für fremdländische Küsten. Die erforderlichen Daten übernimmt es ungeprüft von den jeweiligen nationalen hydrographischen Diensten. Die internationale Berufsschifffahrt nutzt heute überwiegend amtliche britische Seekarten.

Der Bundesrechnungshof hat angesichts der geringen Kostendeckung betont, dass die weitere Herausgabe von Seekarten fremdländischer Küsten nur zu rechtfertigen ist, wenn sie der gesetzlich geforderten Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs dient. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen, sich aus diesem Bereich zurückzuziehen, wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat dargelegt, dass die Deutsche Marine als größter Kunde für Papierseekarten angekündigt habe, bis zum Ende des Jahres 2008 auf die elektronische Navigation umzustellen. Zielgruppe für das Kartenwerk des Bundesamtes sei künftig in erster Linie die Klein- und Küstenschifffahrt, deren Operationsgebiet, von der deutschen Küste ausgehend, die angrenzenden Seegebiete in Nord- und Ostsee seien. Seekarten und Seehandbücher für die Seegebiete Mittelmeer, Schwarzes Meer, Rotes Meer, britische Ostküste, norwegische Südküste, Bottnischer Meerbusen und alle atlantischen Seegebiete werde das Bundesamt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend nicht mehr herausgeben.

69 Kleinere Tunneldurchmesser verringern die Baukosten um 50 Mio. Euro

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) und die Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg bei der Planung eines Autobahnabschnittes auf Standstreifen in den Tunneln verzichtet. Dadurch verringern sich die Baukosten um 50 Mio. Euro.

Im Auftrag des Bundes plant die Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg den Neubau des „Albaufstiegs“ der Bundesautobahn A 8 zwischen Stuttgart und Ulm. Der „Albaufstieg“ erhält zwei Tunnel mit Längen von 1 170 m und 1 670 m. Nach den Vorgaben des Bundesministeriums sind Tunnel im Regelfall ohne Standstreifen zu planen. Davon kann abgewichen werden, wenn der in Geld bewertete Nutzen von Standstreifen größer ist als die zusätzlichen Bau- und Betriebskosten.

Der von der Straßenbauverwaltung ermittelte Nutzen für die Standstreifen in den beiden Tunneln des „Albaufstiegs“ betrug lediglich ein Drittel der zusätzlichen Kosten. Gleichwohl hielten das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung aus Gründen der Verkehrssicherheit und eines störungsfreien Betriebs an den Standstreifen fest.

Der Bundesrechnungshof hat den Neubau des „Albaufstiegs“ bereits in der Planungsphase geprüft und die vom Bundesministerium und der Straßenbauverwaltung für die Standstreifen vorgebrachten Argumente widerlegt. Er hat empfohlen, auf die Standstreifen wegen des schlechten Nutzen-/Kosten-Verhältnisses zu verzichten und stattdessen Pannenbuchten zu bauen. Das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung sind der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Durch den Verzicht auf die Standstreifen verringern sich die Baukosten um 50 Mio. Euro.

70 Empfehlungen, wie Zuwendungen des Bundes beim Hochbau wirtschaftlich verwendet werden

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) hat im Jahre 2005 Empfehlungen für die wirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen des Bundes für Hochbaumaßnahmen veröffentlicht.

Der Bund gewährt jährlich 2 Mrd. Euro Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen. Der Bundesrechnungshof hat immer wieder Mängel bei der Durchführung dieser Baumaßnahmen festgestellt.

Der Bundesbeauftragte hat deshalb Empfehlungen herausgegeben, die dazu beitragen sollen, dass geförderte Baumaßnahmen wirtschaftlich geplant, ausgeführt und abgerechnet werden. Die Empfehlungen umfassen von der Bewilligung der Zuwendung über die Realisierung der Maßnahme bis zum Verwendungsnachweis alle Phasen einer geförderten Baumaßnahme. Der Bundesbeauftragte gibt Hinweise, wie typische Fehler vermieden werden können und zeigt Einsparmöglichkeiten auf.

Die Empfehlungen richten sich nicht nur an die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, sondern an alle, die bei diesen Aufgaben mitwirken. Der Bundesbeauftragte möchte das wirtschaftliche Denken und Handeln aller Beteiligten mit dem Ziel fördern, die zur Verfügung stehenden Zuwendungen für Baumaßnahmen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.

Bundesministerium der Verteidigung

71 Bundeswehr stattet ihre technischen Betriebsdienste künftig bedarfsgerecht mit Werkstattwagen aus

Die Bundeswehr hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und stellt sicher, dass die Technischen Betriebsdienste der Standortverwaltungen künftig bedarfsgerecht mit Werkstattwagen ausgestattet sind.

Die Bundeswehr stattete die Technischen Betriebsdienste mit insgesamt über 2 000 Werkstattwagen im Beschaffungswert von rund 26 Mio. Euro aus. Die Entscheidung dazu beruhte auf Erkenntnissen aus einem Pilotprojekt. Dieses betrachtete das Optimierungspotenzial einer einzelnen Standortverwaltung. Mit Hilfe eines Anwenderhandbuches hatten die Standortverwaltungen für ihren Bereich sodann jeweils Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Die Wehrbereichsverwaltungen folgten den Beschaffungsvorschlägen schon dann, wenn eine gesamtheitliche Betrachtung der vorgeschlagenen Einsparungen und der Ausgaben einen Optimierungsgewinn ergab.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Technische Betriebsdienste über ihren tatsächlichen Bedarf hinaus Werkstattwagen vorhielten, die sie vielfach nicht auslasteten. Ursache hierfür war im Wesentlichen, dass die für die Beschaffungen zuständigen Wehrbereichsverwaltungen nur die vorgeschlagenen Einsparungen und Ausgaben betrachteten. Den tatsächlichen Bedarf der Standortverwaltungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben hinterfragten die Wehrbereichsverwaltungen hingegen nicht.

Aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) die Beschaffung weiterer Werkstattwagen eingestellt. Den Fahrzeugbestand hat es einem ausgegliederten Dienstleistungsunternehmen übertragen, das die Standortverwaltungen beraten und den Bedarf künftig auf Mietbasis decken soll. Darüber hinaus hat das Bundesministerium zugesagt, die Ausstattung der Technischen Betriebsdienste, die der Bundesrechnungshof in seine Prüfung einbezogen hatte, gesondert zu untersuchen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, inwieweit die Maßnahmen greifen.

72 Bundeswehr verbessert Organisation des Mess- und Prüfwesens

Die Bundeswehr hat zugesichert, bislang eigenständige Kalibriereinrichtungen in den Streitkräften und der Verwaltung zusammenzulegen, um ihre Mess- und Prüfgeräte kostengünstiger auf Anzeigefehler zu untersuchen und ggf. zu justieren (kalibrieren). Die jährlichen Ausgaben für das Kalibrieren betragen rund 30 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof wies bereits im Jahre 1995 darauf hin, dass weniger Personal benötigt wird und zugleich mehr Geräte kalibriert werden können, wenn die Kalibriereinrichtungen zusammengelegt werden.

Im Jahre 2004 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Bundeswehr mittlerweile zwar die Kalibriereinrichtungen von Heer, Luftwaffe und Marine zusammengelegt hatte, Rüstungs- und Streitkräftebereich aber weiterhin eigenständig kalibrierten. Er hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) aufgefordert,

- die Kalibriereinrichtungen des Streitkräfte- und des Rüstungsbereiches zusammenzulegen,
- festzulegen, in welchem Umfang die Bundeswehr ihre Geräte selbst kalibrieren muss und welchen Anteil sie an private Unternehmen vergeben kann, und
- die personelle und materielle Ausstattung der Kalibrierorganisation an den tatsächlichen Bedarf anzupassen.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, den Forderungen des Bundesrechnungshofes nachkommen zu wollen. Dazu will es bis Ende des Jahres 2006 ein verbessertes Modell für den Eigenbetrieb einem Kooperationsmodell mit zivilen Partnern gegenüberstellen. Die neue Kalibrierorganisation der Bundeswehr soll bis Mitte des Jahres 2007 ihre Arbeit aufnehmen.

73 Bundeswehr verringert Anzahl der Transportfahrzeuge erheblich

Die Bundeswehr hat zugesagt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen und ihren Bestand an Tank- und Schwerlasttransportfahrzeugen erheblich zu verringern. Auf die Beschaffung von 68 Tankfahrzeugen im Wert von rund 20 Mio. Euro verzichtet sie.

Die Bundeswehr besaß im Jahre 2005 rund 1 000 Transportfahrzeuge für Betriebsstoffe und Schwerlasten. Diese Fahrzeuge waren kaum ausgelastet und standen vielfach ungenutzt in Depots. Die Bundeswehr plante, zusätzlich 168 neue Tankfahrzeuge zu beschaffen. Ein schlüssiges Konzept zum künftigen Bedarf an Tank- und Schwerlasttransportfahrzeugen hatte sie nicht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Bestand an Tank- und Schwerlasttransportfahrzeugen deutlich zu verringern. Darüber hinaus sollte die Bundeswehr Konzepte für den künftigen Bedarf erstellen. Grundsätzlich sollten im Inland zivile Anbieter den Grundbetrieb gewährleisten. Die Bundeswehr sollte ihre eigenen Transportkapazitäten auf militärische Einsatz- und Ausbildungszwecke beschränken.

Das Bundesministerium der Verteidigung ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es beabsichtigt, die Bestände an Tank- und Schwerlasttransportfahrzeugen deutlich zu reduzieren. Neue Fahrzeuge will die Bundeswehr nunmehr bedarfsgerecht beschaffen.

74 Bundeswehr stellt Röntgenreihenuntersuchungen ein

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Röntgenreihenuntersuchungen eingestellt. Durch die entfallenden Aufgaben kann es Ersatzbeschaffungen in Höhe von 3 Mio. Euro und jährlich laufende Ausgaben von mindestens 1 Mio. Euro einsparen.

Die Bundeswehr setzte sieben Röntgentrupps ein, um alle Grundwehrdienstleistenden einer Röntgenreihenuntersuchung zu unterziehen. Die Röntgentrupps verfügten über jeweils einen Omnibus mit radiologischer Ausrüstung (Röntgenbus).

Das Deutsche Zentralkomitee zur Bekämpfung der Tuberkulose hatte zuletzt im Jahre 1981 empfohlen, Röntgenreihenuntersuchungen einzustellen, wenn weniger als vier Erkrankte auf 10 000 Untersuchte auftreten. Dann sollten gezielt nur noch Risikogruppen untersucht werden.

Obwohl die Infektionsrate schon seit Jahren unter dem empfohlenen Richtwert lag, führte die Bundeswehr immer noch Röntgenreihenuntersuchungen durch. Die für die Untersuchungen eingesetzten Röntgenbusse näherten sich dem Ende ihrer Nutzungszeit. Die Bundeswehr plante, zwei neue Busse mit digitaler Röntgentechnik für insgesamt rund 3 Mio. Euro zu beschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundeswehr empfohlen, von weiteren ungezielten Reihenuntersuchungen abzusehen. Sie kann so jährlich rund 1 Mio. Euro an Personal- und Betriebsausgaben einsparen.

Das Bundesministerium hat die Anregungen aufgegriffen und die Röntgenreihenuntersuchungen eingestellt. Es hat zudem die vorhandenen Röntgenbusse ausgesondert und auf Ersatzbeschaffungen verzichtet.

75 Bundeswehr verringert den Personalumfang des Militärmusikdienstes

Die Bundeswehr hat entschieden, den Personalumfang des Militärmusikdienstes um rund 30 % zu verringern und vier Musikkorps aufzulösen. Dadurch können jährlich über 10 Mio. Euro eingespart werden.

Der Militärmusikdienst der Bundeswehr hat derzeit eine Sollstärke von rund 1 600 Soldatinnen und Soldaten, die jährlich rund 50 Mio. Euro kosten. Er umfasst 21 Musikkorps und die Big Band der Bundeswehr.

Mit der Verringerung des Streitkräfteumfangs hat sich das Stellenverhältnis des Musikdienstes zur übrigen Bundeswehr verdoppelt, ohne dass dem ein entsprechender Aufgabenzuwachs gegenübersteht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Zahl der Musikeinheiten zu verringern und deren zum Teil überhöhte Personalausstattung abzusenken.

Das Bundesministerium der Verteidigung beabsichtigt nunmehr, vier Musikkorps aufzulösen und die Personalstärke der übrigen Musikkorps zu verringern. Dadurch können insgesamt etwa 470 Stellen im Militärmusikdienst eingespart werden.

76 Bundesmarine stellt Schulboot NORDWIND vorzeitig außer Dienst

Die Bundesmarine stellt aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Schulboot NORDWIND vorzeitig außer Dienst. Dadurch spart sie rund 4 Mio. Euro ein.

Seit 50 Jahren nutzt die Marine das Schulboot NORDWIND, um vor allem Offiziersanwärterinnen und -anwärter in seemännischen Grundkenntnissen auszubilden. Das Boot hat eine vierköpfige zivile Stammbesatzung. Nach den Plänen der Marine sollte es noch bis zum Jahre 2010 eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hatte den Betrieb der NORDWIND erstmals im Jahre 2000 geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass die NORDWIND überwiegend nicht für Ausbildungszwecke eingesetzt worden war und kostenintensive Instandsetzungsmaßnahmen bevorstanden. Er hatte daher für den weiteren Betrieb eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eine bessere Auslastung gefordert. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hatte daraufhin entsprechende Schritte eingeleitet.

Als sich der Bundesrechnungshof im Jahre 2004 vom Erfolg dieser Maßnahmen überzeugen wollte, stellte er fest, dass die Auslastung zwar leicht gestiegen, insgesamt aber immer noch unzureichend war. Zudem hatte die Marine ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung rund 1,7 Mio. Euro für Instandsetzungsarbeiten an der NORDWIND ausgegeben; weitere kostspielige Investitionen standen an. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin empfohlen, von einem Weiterbetrieb des Bootes abzusehen.

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und entschieden, die NORDWIND Ende 2006 außer Dienst zu stellen. Dadurch werden rund 4 Mio. Euro Personal- und Betriebsausgaben eingespart.

77 Trennungsgeld bei Gemeinschaftsverpflegung angepasst

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) spart auf Anregung des Bundesrechnungshofes voraussichtlich 4 Mio. Euro jährlich bei Trennungsgeldzahlungen. Das Bundesministerium gewährt Soldatinnen und Soldaten sowie den übrigen Beschäftigten, denen eine Gemeinschaftsverpflegung zu günstigen Preisen zur Verfügung steht, nur noch ein geringeres Trennungsgeld.

Soldatinnen und Soldaten, die aus dienstlichen Gründen ihren Dienstort wechseln, erhalten wie alle Bundesbediensteten ein Trennungsgeld. Damit soll u. a. der Mehraufwand für Verpflegung am auswärtigen Dienstort pauschal abgegolten werden. Die Bundeswehr bietet – wie die Bundespolizei auch – an den meisten Standorten eine Gemeinschaftsverpflegung zu günstigen Preisen an. In den anderen Bundesverwaltungen wird unabhängig davon, ob Berechtigte die Verpflegung in Anspruch nehmen, ein geringeres Trennungsgeld gezahlt. Das Bundesministerium hatte dagegen angeordnet, das Trennungsgeld nur dann zu ermäßigen, wenn die Berechtigten an mindestens zwei Mahlzeiten pro Tag tatsächlich teilnahmen. Dadurch erforderte die Festsetzung des Trennungsgeldes im Einzelfall einen hohen Verwaltungsaufwand.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, nicht darauf abzustellen, ob Berechtigte die angebotene Gemeinschaftsverpflegung tatsächlich nutzen. Er hat in diesem Zusammenhang auch darauf verwiesen, dass nach seinen Feststellungen die meisten Truppenküchen nicht ausgelastet waren. Somit bestanden ausreichende Kapazitäten, um auch die Trennungsgeldempfänger zu versorgen, die die Gemeinschaftsverpflegung bisher nicht genutzt hatten.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Seit Januar 2006 setzt die Bundeswehr ein ermäßigtes Trennungsgeld fest, wenn die Möglichkeit besteht, an einer verbilligten Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen. Damit werden die Trennungsgeldempfänger in der Bundesverwaltung gleich behandelt und voraussichtlich 4 Mio. Euro pro Jahr an Trennungsgeldzahlungen eingespart.

Bundesministerium für Gesundheit

78 Entwicklung des Beitragssatzes und der Verschuldung der gesetzlichen Krankenkassen seit dem Jahre 2004

Entgegen den Erwartungen des Gesetzgebers ist der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung seit dem Jahre 2004 nicht um einen Beitragssatzpunkt, sondern nur um 0,17 Punkte gesunken. Bei unveränderten Rahmenbedingungen haben die gesetzlichen Krankenkassen (Kassen) keinen Spielraum für Beitragssatzsenkungen.

Das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Der Gesetzgeber beabsichtigte, die Kassen auf Dauer finanziell zu entlasten, damit sie ihre Beitragssätze senken und ihre Verschuldung abbauen können. Er ging davon aus, der Beitragssatz werde von durchschnittlich 14,3 % am Ende des Jahres 2003 auf 13,3 % am Ende des Jahres 2005 sinken.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob die Kassen der im Gesetz enthaltenen Verpflichtung nachgekommen sind, die Beiträge zu senken und die Verschuldung abzubauen. Er hat dem Ausschuss für Gesundheit und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Folgendes berichtet:

- Der Beitragssatz sank, im Durchschnitt aller Kassen nicht um einen Beitragssatzpunkt sondern lediglich um 0,17 Punkte.
- Die Kassen insgesamt bauten ihre Verschuldung nahezu vollständig ab. In der Einzelbetrachtung waren einige Kassen verschuldet, während andere Kassen Überschüsse aufwiesen. Mangels Liquidität sind nur wenige Kassen in der Lage, Einnahmen- und Ausgabenschwankungen oder gar Ausgabensteigerungen aufzufangen.

Eine Umkehr des negativen Trends ist nach einhelliger Auffassung aller maßgeblichen Akteure im Gesundheitswesen nicht in Sicht. Die Ausgaben der Kassen werden stärker ansteigen als die Einnahmen. Den Entlastungen durch das GKV-Modernisierungsgesetz stehen steigende Belastungen der Kassen gegenüber. Den Kassen verbleibt somit bei unveränderten Rahmenbedingungen kein Spielraum für Beitragssatzsenkungen.

Am 12. Juli 2006 hat das Bundeskabinett „Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006“ beschlossen, die unter anderem die Finanzlage der Kassen verbessern sollen. Der Bundesrechnungshof begleitet das bevorstehende Gesetzgebungsverfahren beratend und wird die neuen Regelungen in seine Prüfungsplanung einbeziehen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

79 Bundesamt für den Zivildienst reduziert Verwaltungskostenerstattung

Neue Verträge, die das Bundesamt für den Zivildienst (Bundesamt) mit Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege geschlossen hat, werden ab dem Jahre 2008 zu einer Einsparung von 3 Mio. Euro jährlich führen.

Das Bundesamt hat Verbände der Freien Wohlfahrtspflege (Verbände) mit einigen seiner Aufgaben beauftragt. Es hat den Verbänden die Verwaltungskosten in angemessenem Umfang zu erstatten.

Das Bundesamt erstattete den Verbänden einen höheren Verwaltungsaufwand als zu einer wirtschaftlichen Erledigung der übertragenen Aufgaben notwendig war. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt daher empfohlen, nicht nur die bestehenden Verträge zu kündigen, sondern auch den Personalbedarf systematisch zu ermitteln.

Das Bundesamt hat inzwischen neue Verträge mit den Verbänden geschlossen. Danach wird die Verwaltungskostenerstattung in Stufen reduziert. Dies wird ab dem Jahre 2008 zu einer Einsparung von knapp 40 % des bisherigen Erstattungsbetrages, das sind 3,15 Mio. Euro jährlich, führen. Darüber hinaus haben Bundesamt und Verbände vereinbart, den Personalbedarf ermitteln zu lassen mit dem Ziel, die Verwaltungskostenerstattung neu zu bewerten.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

80 Schaden des Bundes aus dem Kauf eines repräsentativen, aber nur bedingt geeigneten Palais soll gemindert werden

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) will Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen und den Schaden mindern, der dem Bund durch den Kauf eines repräsentativen, aber für die wissenschaftliche Arbeit des Deutschen Historischen Instituts in Warschau nur bedingt geeigneten Palais entstanden ist.

Das Bundesministerium erwarb für 6,3 Mio. Euro ein repräsentatives Palais als neuen Sitz des Deutschen Historischen Instituts in Warschau. Das Institut hatte vor dem Kauf hervorgehoben, das Palais biete seiner ständig wachsenden Bibliothek Entwicklungsmöglichkeiten für mindestens zwei bis drei Jahrzehnte. Nur wenige Monate nach dem Umzug teilte das Institut dem Bundesministerium mit, dass ausreichender Platz für die Bibliothek nur durch eine Unterkellerung des Innenhofs zu schaffen sei, die zusätzliche Ausgaben bis zu 1 Mio. Euro verursachen würde.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert,

- ein langfristiges Bibliothekskonzept zu entwickeln und dies durch unabhängigen wissenschaftlichen Sachverstand begutachten zu lassen,
- daraufhin zu prüfen, ob das Palais langfristig für die Unterbringung der Bibliothek und die wissenschaftliche Arbeit des Instituts geeignet ist und auch dies einer unabhängigen wissenschaftlichen Bewertung zu unterziehen,
- Um- und Ausbaumaßnahmen nur vorzunehmen, wenn diese gegenüber dem Verkauf des Gebäudes und der Anmietung oder dem Kauf einer neuen Liegenschaft wirtschaftlich sind sowie
- Schadensersatzforderungen gegenüber den Verantwortlichen vertieft zu prüfen und ggf. durchzusetzen.

Das Bundesministerium hat dies zugesagt.

Allgemeine Finanzverwaltung

81 Steuerordnungswidrigkeiten künftig konsequenter verfolgen

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf eine konsequente Verfolgung von Steuerordnungswidrigkeiten durch die Finanzämter hinwirken. Die Ahndung von Steuerordnungswidrigkeiten leistet einen wichtigen Beitrag, um das Steueraufkommen zu sichern und eine gleichmäßige Besteuerung zu gewährleisten.

Das Steuerstraf- und Steuerordnungswidrigkeitenrecht soll durch seine abschreckende Wirkung zur Gleichmäßigkeit der Besteuerung beitragen. Anders als die Straftat der Steuerhinterziehung, die Vorsatz erfordert, genügt bei den Steuerordnungswidrigkeiten die leichtfertige Tatbegehung.

Die Finanzämter prüften häufig nicht, ob der Verdacht einer Ordnungswidrigkeit, insbesondere einer leichtfertigen Steuerverkürzung oder Steuergefährdung, vorlag, wenn ein Strafverfahren mangels Vorsatzes nicht in Betracht kam. Sie ermittelten die Sachverhalte nicht immer ausreichend und schlossen die Verfahren oft mit schematischen Vermerken ab. Steuerverkürzungen blieben in diesen Fällen deshalb auch ohne bußgeldrechtliche Folgen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, bei den Ländern auf eine bundeseinheitliche Verwaltungsanweisung hinzuwirken, die oberhalb einer Bagatellgrenze eine Pflicht zur Prüfung eines Steuerordnungswidrigkeitenverfahrens vorsieht, wenn ein Steuerstrafverfahren nicht in Betracht kommt. Es will sich außerdem für ein einheitliches Muster der Vermerke zum Abschluss des Verfahrens einsetzen.

Bundesagentur für Arbeit

82 Bundesagentur für Arbeit will das Bildungsgutscheinverfahren verbessern

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) will das Bildungsgutscheinverfahren durch neue Vorgaben für die Vermittlung und Beratung von Arbeitsuchenden verbessern. Über so genannte Handlungsprogramme will sie sicherstellen, dass Arbeitsuchende Bildungsgutscheine nur erhalten, wenn berufliche Weiterbildung im Einzelfall erforderlich ist, um sie wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Sie setzt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

Mit dem Bildungsgutschein bescheinigt die Agentur für Arbeit (Agentur) dem Arbeitnehmer, dass er die Fördervoraussetzungen für ein konkretes Bildungsziel erfüllt und die Bundesagentur die Fortbildungskosten übernimmt. Der Arbeitnehmer kann den Bildungsgutschein bei einem zugelassenen Träger für die Teilnahme an einer zugelassenen Maßnahme mit einem dem Bildungsgutschein entsprechenden Bildungsziel einlösen. Er wählt die Maßnahme selbst aus.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Agenturen häufig Bildungsgutscheine für Bildungsziele ausgaben, die die individuellen Merkmale der Arbeitnehmer, wie beruflicher Werdegang und Mobilität, nicht hinreichend berücksichtigten. Eine der in die Erhebungen einbezogenen Agenturen stellte Bildungsgutscheine für Bildungsziele aus, die konkret auf die Bedürfnisse bestimmter Arbeitgeber ausgerichtet waren. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der untersuchten Bildungsmaßnahmen waren zu rund 30 % ein halbes Jahr nach Abschluss der Maßnahmen in Arbeit. Nur die Hälfte davon übte eine dem Bildungsziel entsprechende Tätigkeit aus. Die Agenturen werteten die Erfolge der Bildungsmaßnahmen in vielen Fällen nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Bildungsgutscheine nur für Bildungsziele auszustellen, wenn dies im konkreten Einzelfall die beruflichen Eingliederungschancen des Kunden auf dem ersten Arbeitsmarkt erhöht. Ferner hat der Bundesrechnungshof beanstandet, Maßnahmen zu fördern, die unmittelbar der Wiedereingliederung bei einem bestimmten Arbeitgeber dienen. Die Leistungen der Bundesagentur werden in erster Linie aus Beitragsmitteln finanziert. Sie sollen deshalb gleichermaßen allen Beteiligten des Arbeitsmarktes zugute kommen und nicht verzerrend in den Wettbewerb eingreifen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur schließlich aufgefordert zu untersuchen, warum nur 30 % der Teilnehmer an Fortbildungsmaßnahmen ein halbes Jahr nach Abschluss der Maßnahme in Arbeit waren. Auf dieser Grundlage solle die Bundesagentur Effektivität und Effizienz der Förderung der beruflichen Weiterbildung bewerten und verbessern.

Die Bundesagentur hat erklärt, sie habe die aufgezeigten Schwachstellen bei der Entwicklung ihrer Handlungsprogramme aufgegriffen. So haben die Agenturen künftig die individuellen Weiterbildungsbedarfe der Arbeitsuchenden festzulegen und zu dokumentieren. Ebenso wie der Bundesrechnungshof ist die Bundesagentur der Auffassung, dass Weiterbildungen, die auf spezielle Belange eines Arbeitgebers ausgerichtet sind, wegen der Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung nicht zu fördern sind. Die Bundesagentur will darauf hinwirken, dass die Regionaldirektionen und die Agenturen dem Erfolg der beruflichen Weiterbildung größere Aufmerksamkeit als bisher widmen.

Der Bundesrechnungshof sieht in den Vorhaben der Bundesagentur entscheidende Schritte zur Verbesserung des Bildungsgutscheinverfahrens.

83 Vermittlung von Fach- und Führungskräften sowie von schwerbehinderten Akademikern verbessert

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Vermittlung von schwerbehinderten Akademikern und Füh-

rungskräften sowie von Fach- und Führungskräften auf dem internationalen Arbeitsmarkt verbessern. Sie beabsichtigt, die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) neu zu organisieren. Dabei will sie auf eine bessere Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit (Agenturen) und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Grundsicherungsträger) hinwirken. Bei schwerbehinderten Arbeitsuchenden wird die ZAV künftig die Notwendigkeit und die Angemessenheit der Eingliederungsförderung sorgfältiger prüfen.

Die ZAV ist eine besondere Dienststelle der Bundesagentur. Sie ergänzt das Beratungs- und Vermittlungsangebot der Agenturen und der Grundsicherungsträger. Sie berät und vermittelt bundesweit Fach- und Führungskräfte sowie schwerbehinderte Akademiker und Führungskräfte. Die Eingliederung der Arbeitsuchenden kann sie durch Leistungen fördern. Die Vermittlungskräfte werden bei der Beratung und Vermittlung durch ein IT-Verfahren der Bundesagentur zur Vermittlung unterstützt. Dieses ermöglicht es u. a., Stellenprofile mit Bewerberprofilen abzugleichen und Vermittlungsvorschläge zu dokumentieren.

Die Bundesagentur hatte versäumt, die Zusammenarbeit der ZAV mit den Agenturen und den Grundsicherungsträgern bei der Vermittlung und der Förderung der Eingliederung Arbeitsuchender eindeutig zu regeln. So betreute die ZAV teilweise dieselben Personen wie die Agenturen oder die Grundsicherungsträger. Weder unterrichtete sie dabei diese Stellen über ihre Vermittlungsbemühungen noch kannte sie deren Bemühungen. Zudem nutzte die ZAV anstelle des in der Bundesagentur verwendeten IT-Verfahrens eigene Verfahren. Sie erstellte in ihren Verfahren weder umfassende Bewerber- noch aussagekräftige Stellenprofile. Dies erschwerte die individuelle und passgenaue Vermittlung.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und wird die ZAV neu organisieren. Dabei will sie auf eine bessere Zusammenarbeit mit den Agenturen und Grundsicherungsträgern hinwirken. So soll die ZAV künftig alle Stellenangebote und alle Informationen über die Arbeitsuchenden in einem neuen IT-Verfahren der Bundesagentur zur Vermittlung nach einheitlichen Qualitätsstandards verarbeiten. Dadurch werde das Vermittlungsverfahren verbessert und transparent. Bei der Förderung der Eingliederung schwerbehinderter Arbeitsuchender wird die ZAV in Zukunft die Notwendigkeit und die Angemessenheit sorgfältiger prüfen und sich dabei verstärkt mit den Agenturen und den Grundsicherungsträgern abstimmen.

84 Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit erhielten ungerechtfertigt Zulagen

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und wird künftig ungerechtfertigte Zahlungen bei der Gewährung der so genannten Hauptstellenzulage vermeiden.

Beamtinnen und Beamte erhalten eine so genannte Hauptstellenzulage, solange sie bei der Zentrale der Bundesagentur beschäftigt sind. Angestellte der Zentrale erhielten ebenfalls diese Zulage, obwohl die tarifrechtlichen Bestimmungen dies nicht vorsahen. Des Weiteren gewährte die Bundesagentur Beschäftigten, die von der Zentrale zu einer anderen Dienststelle der Bundesagentur versetzt oder abgeordnet wurden, die Hauptstellenzulage oder eine Ausgleichszulage. Die Gewährung dieser Zulagen war unzulässig.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (ehemals Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – Bundesministerium) hat die Bundesagentur aufgefordert, die haftungsrechtlichen Folgen der ohne Rechtsgrund gezahlten Hauptstellen- und Ausgleichszulagen zu prüfen. Es hat den Bundesrechnungshof über das Ergebnis der Prüfung informiert. Die Bundesagentur hat die unberechtigte Zahlung der Zulagen eingestellt. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, das weitere Vorgehen der Bundesagentur und des Bundesministeriums, insbesondere hinsichtlich der Haftungsfrage, erneut zu prüfen.

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2005

1.0

Bei der Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2005 hat der Bundesrechnungshof keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Sondervermögen. Die stichprobenweise geprüften Einnahmen und Ausgaben waren bis auf formale Fehler im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Der Anteil der formalen Fehler ist gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen.

Der Bund erzielte im Jahre 2005 Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Krediteinnahmen) in Höhe von 228,4 Mrd. Euro, dies waren 3,6 Mrd. Euro weniger als veranschlagt (232,0 Mrd. Euro). Die Ausgaben lagen mit 259,8 Mrd. Euro um 5,5 Mrd. Euro über dem veranschlagten Soll von 254,3 Mrd. Euro. Das im Haushaltsgesetz 2005 vorgesehene Finanzierungsdefizit von 22,3 Mrd. Euro wurde um 9,1 Mrd. Euro überschritten. Es betrug 31,4 Mrd. Euro und war damit um 8,4 Mrd. Euro niedriger als im Vorjahr (39,8 Mrd. Euro).

Die Nettoneuverschuldung überschritt mit 31,2 Mrd. Euro ebenfalls deutlich das veranschlagte Soll (22,0 Mrd. Euro). Sie war 8,3 Mrd. Euro höher als die Summe der Investitionsausgaben (22,9 Mrd. Euro). Die verfassungsrechtliche Regelobergrenze für die Kreditaufnahme wurde somit im Haushaltsvollzug ***nicht*** *eingehalten.*

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben lag – vor allem aufgrund höherer Ausgaben beim Arbeitslosengeld II – mit 12,8 Mrd. Euro erheblich über dem des Vorjahres (0,7 Mrd. Euro). Allerdings wurden im Vorjahr zunächst als überplanmäßige Ausgaben geleistete Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt und für das Wohngeld in Höhe von 2,6 Mrd. Euro durch einen Nachtragshaushalt abgedeckt. Für das Haushaltsjahr 2005 hat das Bundesministerium hingegen keinen Nachtragshaushalt vorgelegt.

Zur Deckung der über- und außerplanmäßigen Mehrbelastungen reichten die bewilligten Kreditermächtigungen nicht aus. Sie wurden durch eine vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages genehmigte Entsperrung von weiteren Kreditermächtigungen in Höhe von 13,0 Mrd. Euro aufgefangen, die in Höhe von 9,2 Mrd. Euro in Anspruch genommen wurden.

Die in das Haushaltsjahr 2005 übertragenen Ausgabereste sind mit 11,3 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr um 0,6 Mrd. Euro gesunken.

Der Bund hat in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen zur Weiterentwicklung des kameralen Haushalts- und Rechnungswesens eingeleitet. Die Haushaltssteuerung und -bewirtschaftung orientiert sich jedoch weiterhin vorwiegend am Input und am Geldverbrauch, Kostentransparenz und Steuerung konnten noch nicht durchgreifend verbessert werden. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, weitergehende Ansätze zur Modernisierung und Neuausrichtung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes bis hin zur Einführung der doppelten Buchführung zu prüfen, um einen umfassenden Reformprozess möglichst zügig in Gang zu setzen.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2004

Für das Haushaltsjahr 2004 haben der Bundesrat am 10. Februar 2006 (Bundesratsdrucksache 216/05) und der Deutsche Bundestag am 7. September 2006 (Plenarprotokoll 16/47 i. V. m. Bundestagsdrucksache 16/2025 der Bundesregierung die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Jahresrechnung 2005

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 31. März 2006 die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2005 (Bundestagsdrucksache 16/1122) dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2005

1.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2005 (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)

Die Jahresrechnung setzt sich aus der Haushalts- und der Vermögensrechnung zusammen. In der Haushaltsrechnung sind die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt (§ 81 BHO). In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Veränderungen während des Jahres nachzuweisen (§ 86 BHO).

Mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes hat der Bundesrechnungshof die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2005 des Bundes geprüft. Hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses hat er keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Sondervermögen.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es wurden jedoch formale Fehler festgestellt, die allerdings keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen hatten (fehlende oder fehlerhafte Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen, fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten). Der Anteil der fehlerhaften Belege ging – bei rund 13 000 geprüften Fällen – auf rund 9 % zurück, nachdem er im Haushaltsjahr 2004 noch rund 10 % und im Haushaltsjahr 2003 rund 13 % betragen hatte. Damit scheinen die Bemühungen des Bundesministeriums, zusammen mit den Bundeskassen und den Beauftragten für den Haushalt der Ressorts den Fehlerursachen nachzugehen und Maßnahmen zur Vermeidung formaler Fehler zu ergreifen, Wirkung zu zeigen.

Allerdings ist der Anteil der formalen Fehler mit rund 9 % immer noch zu hoch. Er belegt einen noch nicht hinreichend sorgfältigen Umgang mit den Vorschriften und Grundsätzen über die ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln. Damit besteht zumindest die Gefahr, dass sich Fehler oder Unregelmäßigkeiten finanziell nachteilig für den Bundeshaushalt auswirken können.

Das Bundesministerium hat zugesagt, es werde seine Bemühungen fortsetzen, den Anteil der formalen Fehler weiter zu verringern und dafür Sorge tragen, dass die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sowie der Rechnungslegung ausreichend beachtet werden (VV Nr. 3.3.1 Satz 1 und 3.3.4 zu § 9 BHO; VV Nr. 2 zu § 34 BHO i. V. m. VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung der BHO, Teil IV; § 80 BHO). Es bleibt insoweit aufgefordert, die Leiter der Bundeskassen, die Leiter der Kassenprüfungen der Oberfinanzdirektionen und die Beauftragten für den Haushalt darauf hinzuweisen, verstärkt auf das korrekte Ausfüllen der Kassenanordnungen bzw. auf die Vollständigkeit der begründenden Unterlagen Einfluss zu nehmen.

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlussergebnisse im Überblick

Das Haushaltsgesetz 2005 vom 3. März 2005 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das Haushaltsjahr 2005 von 254,3 Mrd. Euro vor. Das Bundesministerium wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 22,0 Mrd. Euro ermächtigt.

Im Haushaltsvollzug blieben die Einnahmen[1] vor allem wegen geringerer Steuereinnahmen und aufgrund von Mindereinnahmen beim Bundesbankgewinn um 3,6 Mrd. Euro unter dem veranschlagten Soll (232,0 Mrd. Euro). Die Ausgaben hingegen waren insbesondere aufgrund höherer Ausgaben für den Arbeitsmarkt mit 259,8 Mrd. Euro um 5,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt (254,3 Mrd. Euro; vgl. Tabelle 1).

Zur Deckung dieses höheren Finanzierungsdefizits hat die Bundesregierung die Entsperrung eines Teils der gemäß § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2005 qualifiziert gesperrten Kreditermächtigung beantragt. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) willigte in die Aufhebung dieser Sperre in Höhe von 13,0 Mrd. Euro ein. Damit stand dem Bund eine Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme von insgesamt 35,0 Mrd. Euro zur Verfügung. Dies waren über 12,0 Mrd. Euro mehr als die vorgesehenen und tatsächlichen Investitionsausgaben (vgl. Tabelle 1). Die Nettokreditaufnahme überschritt damit die Regelverschuldungsgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz im Haushaltsvollzug.

---

[1] Ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme.

Tabelle 1

Wesentliche Abschlussergebnisse

Haushaltsjahr	2005			Vorjahr 2004		
	Soll	Ist	Abweichung	Soll	Ist	Abweichung
	Mrd. Euro					
Einnahmen[1]	**232,0**	**228,4**	**– 3,6**	**211,8**	**211,8**	**0,0**
– Steuereinnahmen	190,8	190,1	– 0,7	186,6	187,0	0,4
– Sonstige Einnahmen	41,2	38,3	– 2,9	25,2	24,8	– 0,4
Ausgaben[2]	**254,3**	**259,8**	**5,5**	**255,6**	**251,6**	**– 4,0**
darunter:						
Zinsausgaben[3]	38,9	37,4	– 1,5	36,8	36,3	– 0,5
Investitionsausgaben	22,7	22,9[4]	0,2	24,6	22,4	– 2,2
Saldo der durchlaufenden Mittel	–	0,0		–	0,0	
Finanzierungssaldo	**– 22,3**	**– 31,4**	**– 9,1**	**– 43,8**	**– 39,8**	**4,0**
Münzeinnahmen	0,3	0,2	– 0,1	0,3	0,3	0,0
Nettokreditaufnahme *(einschl. entsperrter Betrag)*	**22,0** *(35,0)*	**31,2**	**9,2** *(– 3,8)*	**43,5**	**39,5**	**– 4,0**

1 Ist-Einnahmen sind bereinigt (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).
2 Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).
3 Zinsausgaben laut Kapitel 3205.
4 Ohne Betriebsmitteldarlehen an die Rentenversicherung.

1.3.2 Einnahmen

Die **Steuereinnahmen** verfehlten das veranschlagte Soll um 0,7 Mrd. Euro (vgl. Nr. 3.4 der Jahresrechnung). Gegenüber dem **Vorjahr** sind die Steuereinnahmen um 3,1 Mrd. Euro gestiegen.

Die **sonstigen Einnahmen** (einschließlich Bundesbankgewinn, ohne Münzeinnahmen) lagen mit 38,3 Mrd. Euro zwar unter dem Sollansatz 2005 (41,2 Mrd. Euro) aber wesentlich über dem Ergebnis des Vorjahres (24,8 Mrd. Euro). Gegenüber dem Vorjahr sind vor allem die Einnahmen aus Gewährleistungen um 6,8 Mrd. Euro (u. a. durch vorzeitige Schuldentilgungen Russlands und Polens) und die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen um 4,0 Mrd. Euro angestiegen.

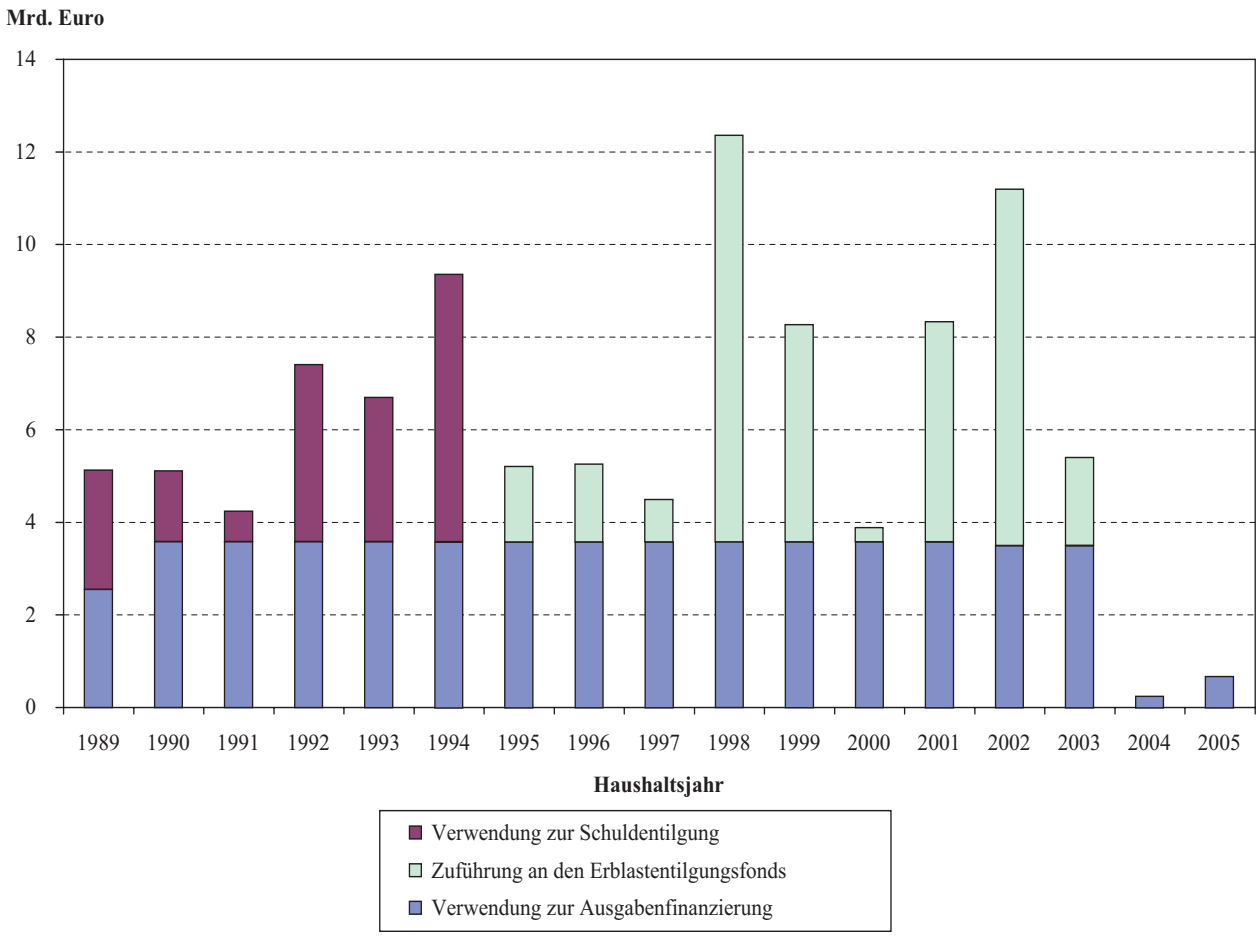
Die **Gebühreneinnahmen** beliefen sich im Haushaltsjahr 2005 auf 4,7 Mrd. Euro (Soll: 5,0 Mrd. Euro). Der Bundesrechnungshof hat mehrere Prüfungen zur haushaltsmäßigen Behandlung von Gebühreneinnahmen durchgeführt und dabei die derzeitige Veranschlagungspraxis als unzureichend erkannt. Er hat insbesondere festgestellt, dass Haushaltsvermerke, die regeln, dass Mehreinnahmen zur Verstärkung von Ausgabetiteln verwendet werden dürfen, einen Fehlanreiz zur Unterveranschlagung der betreffenden Einnahme- und Ausgabetitel bilden. Der Bundesrechnungshof wird mit dem Bundesministerium Verbesserungsmöglichkeiten erörtern.

Die **Deutsche Bundesbank** führte im Haushaltsjahr 2005 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2004 in Höhe von 676 Mio. Euro an den Bund ab. Dies war die zweitniedrigste Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank in den vergangenen 17 Jahren (vgl. Abbildung 1). Der Sollansatz im Haushaltsplan von 2,0 Mrd. Euro wurde damit deutlich unterschritten.

Auch konnten dem Erblastentilgungsfonds keine Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn zufließen (vgl. Nr. 1.11.2.3); diese Einnahmen sind dem Fonds nur zuzuführen, soweit sie einen Betrag von 3,5 Mrd. Euro übersteigen.

Abbildung 1

Verwendung der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank



1.3.3 Ausgaben

Die **Ist-Ausgaben** des Haushaltsjahres 2005 betrugen 259,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Sie lagen damit um 5,5 Mrd. Euro über dem geplanten Soll 2005 und um rund 8,3 Mrd. Euro[2] über dem Wert des **Vorjahres.**

Die Haushaltsüberschreitung von 5,5 Mrd. Euro ist der Saldo aus Mehrausgaben und Minderausgaben. Mehrausgaben gegenüber dem Soll 2005 entstanden insbesondere für **Zuweisungen und Zuschüsse** (ohne Investitionen). Sie wurden im Wesentlichen über- und außerplanmäßig geleistet (vgl. Nr. 4.3.5.3 sowie Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung).

Der weit überwiegende Teil dieser Mehrausgaben entfiel auf das Arbeitslosengeld II (10,4 Mrd. Euro; Kapitel 0912 Titel 681 12). Hauptursache dieser ungünstigen Entwicklung war der unerwartete Anstieg der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und die Höhe der durchschnittlichen Geldleistungen. Erhebliche Mehrausgaben ergaben sich auch aus der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (333 Mio. Euro; Kapitel 0912 Titel 632 11) und beim Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (235 Mio. Euro; Kapitel 1225 Titel 632 01).

Diesen Mehrausgaben standen Minderausgaben vor allem beim Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit (–3,6 Mrd. Euro), bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (–2,5 Mrd. Euro) und bei den Zinsausgaben (–1,5 Mrd. Euro) gegenüber.

Die **Investitionsausgaben** lagen mit 22,9 Mrd. Euro leicht (0,2 Mrd. Euro) über dem veranschlagten Soll und waren 0,5 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Grund waren die gestiegenen Ausgaben für Verkehrsinvestitionen in die Schiene und Straße aufgrund des 2-Milliarden-Euro-Verkehrsprogrammes.

Der Bund gewährte den Trägern der allgemeinen Rentenversicherung ein außerplanmäßiges Betriebsmitteldarlehen in Höhe von 900 Mio. Euro (Kapitel 1513 Titel 856 22); es war daher nicht im Bundeshaushaltsplan enthalten. Dieses Darlehen wurde von den Rentenversicherungsträgern noch im gleichen Jahr zurückgezahlt. Dementsprechend wurde es in der Jahresrechnung bei der Ermittlung der Ge-

[2] Abweichung durch Rundung.

samtsumme der Investitionen nicht berücksichtigt.[3] Der Bundesrechnungshof hält dies für sachgerecht, da eine die Regelkreditobergrenze ausweitende Anrechnung eines unterjährig getilgten Darlehens nicht mit dem Ziel des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz vereinbar wäre.

1.3.4 Finanzierungsdefizit

Zur Deckung des im Haushaltsplan 2005 ausgewiesenen Finanzierungsdefizits von 22,3 Mrd. Euro wurden eine Nettokreditaufnahme von 22,0 Mrd. Euro und Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro im Haushaltsplan veranschlagt. Da die Nettokreditaufnahme im Ist-Ergebnis 31,2 Mrd. Euro und die Münzeinnahmen 0,2 Mrd. Euro erreichten, war das Defizit mit insgesamt 31,4 Mrd. Euro um 9,1 Mrd. Euro[4] höher als ursprünglich geplant. Es war allerdings um 8,4 Mrd. Euro niedriger als im Vorjahr (vgl. Nr. 3.1.1 der Jahresrechnung).

[3] Darlehen werden nach den haushaltsrechtlichen Regelungen grundsätzlich als Investitionen gewertet. Höhere Investitionen erhöhen den Kreditspielraum des Bundes gemäß Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz.

[4] Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (38 Mio. Euro).

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

1.4.1 Kreditermächtigungen des Bundes

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs standen dem Bundesministerium aufgrund des Haushaltsgesetzes 2005 folgende Kreditermächtigungen zur Verfügung:

- Nettokreditermächtigung (§ 2 Abs. 1 HG 2005),
- Restkreditermächtigungen 2004 (§ 18 Abs. 3 BHO),
- Anschlussfinanzierungen (§ 2 Abs. 2 HG 2005),
- Vorgriffsermächtigung (§ 2 Abs. 3 HG 2005),
- Marktpflegeermächtigung (§ 2 Abs. 5 HG 2005),
- Kassenverstärkungskredite (§ 2 Abs. 10 HG 2005).

Eine Übersicht über die Höhe der Ermächtigungen und deren Inanspruchnahme enthält Tabelle 2 (vgl. auch Nr. 5.2.5 der Jahresrechnung).

Tabelle 2

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme[1]

	Ermächtigungsbetrag 2005	Inanspruchnahme 2005	Abweichung	Inanspruchnahme 2004
	Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	19,0	19,0	–	15,0
Kreditermächtigung nach dem Haushaltsgesetz 2005 zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)	22,0 (davon nicht gesperrt: 4,3)	12,2	– 9,8[2]	24,5
durch Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages entsperrter Betrag	13,0			
Somit insgesamt verfügbar	17,3			
Ermächtigungsrahmen insgesamt (davon noch gesperrt: 4,7 Mrd. Euro)	41,0			
Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung stehend	**36,3**	**31,2**	**– 5,1**	**39,5**
Weitere Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 2005				
a) zur Tilgung (§ 2 Abs. 2)	192,9	192,9	–	184,5
b) zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5)[3]	.	6,4	–	7,9
c) Bundesbankmehrgewinn (§ 4 S. 2)[4]	–	–	–	–
d) zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	10,2	–	– 10,2	–

noch Tabelle 2

	Ermächtigungsbetrag 2005	Inanspruchnahme 2005	Abweichung	Inanspruchnahme 2004
	Mrd. Euro			
Gesamtermächtigung (Kreditermächtigungsrahmen und weitere Kreditermächtigungen)	244,1			
Gesamtinanspruchnahme, zugleich **Bruttokreditaufnahme** in haushaltsmäßiger Abgrenzung [5]		230,7		231,9
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (a, b, c)		– 199,5		– 192,4
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	22,0	31,2	9,2	39,5
nachrichtlich: **Summe der Ausgaben für Investitionen**	**22,7**	**22,9**[6]	**0,2**	**22,4**

1 Differenzen durch Rundung.
2 In Höhe dieses Betrages wird sie als Restkreditermächtigung in das Jahr 2006 übertragen.
3 Bis 10 % des Betrages der umlaufenden Bundesanleihen, -obligationen und -schatzanweisungen.
4 Die über 3,5 Mrd. Euro liegenden Mehreinnahmen aus dem Bundesbankgewinn vermindern gemäß § 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 2005 die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2005.
5 Im Ist-Ergebnis der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2005 in das Jahr 2006 von –3,7 Mrd. Euro sowie aus dem Jahre 2004 in das Jahr 2005 von 3,7 Mrd. Euro.
6 Ohne Betriebsmitteldarlehen an die Rentenversicherung.

1.4.2 Entsperrung der Kreditermächtigung

Das Haushaltsgesetz 2005 enthält eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 22,0 Mrd. Euro. Hinzu kommt eine Restkreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr in Höhe von 19,0 Mrd. Euro. Damit ergab sich ein **Gesamtkreditermächtigungsrahmen** in Höhe von 41,0 Mrd. Euro. Seit dem Haushaltsjahr 1999 schreiben die jährlichen Haushaltsgesetze vor, dass die neue Kreditermächtigung in Höhe des Betrags gesperrt ist, in der die Restkreditermächtigungen des Vorjahres 0,5 % der festgestellten Gesamtausgaben übersteigen. Die Aufhebung der Sperre bedarf der Einwilligung des Haushaltsausschusses (vgl. § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2005).

Somit stand ein Betrag von insgesamt 23,3 Mrd. Euro zur Aufnahme neuer Kredite ohne Einschaltung des Parlaments zur Verfügung. Er setzt sich zusammen aus dem nicht gesperrten Anteil der bewilligten Nettokreditaufnahme in Höhe von 4,3 Mrd. Euro sowie der Restkreditermächtigung in Höhe von 19,0 Mrd. Euro. Der darüber hinaus bis zur Kreditermächtigungsobergrenze von 41,0 Mrd. Euro bestehende Saldo von 17,7 Mrd. Euro war zunächst gesperrt. Einer Entsperrung eines Teilbetrages in Höhe von 13,0 Mrd. Euro hat der Haushaltsausschuss am 2. Dezember 2005 zugestimmt. Danach standen dem Bundesministerium Ermächtigungen zur Nettokreditaufnahme in Höhe von 36,3 Mrd. Euro zur Verfügung.[5]

Insgesamt wurde diese Kreditermächtigung in Höhe von 31,2 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Die Nettokreditaufnahme überschritt die Ausgaben für Investitionen von 22,9 Mrd. Euro um 8,3 Mrd. Euro und damit im Haushaltsvollzug die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (vgl. Abbildung 2 sowie Nr. 1.7).

Gegenüber dem Vorjahr ist die Nettokreditaufnahme um 8,3 Mrd. Euro gesunken (vgl. Abbildung 2). Die verbliebene Restkreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2006 beträgt 9,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 3).

5 In Höhe von 4,7 Mrd. Euro war die Kreditermächtigung weiterhin gesperrt.

Abbildung 2

Entwicklung von Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben

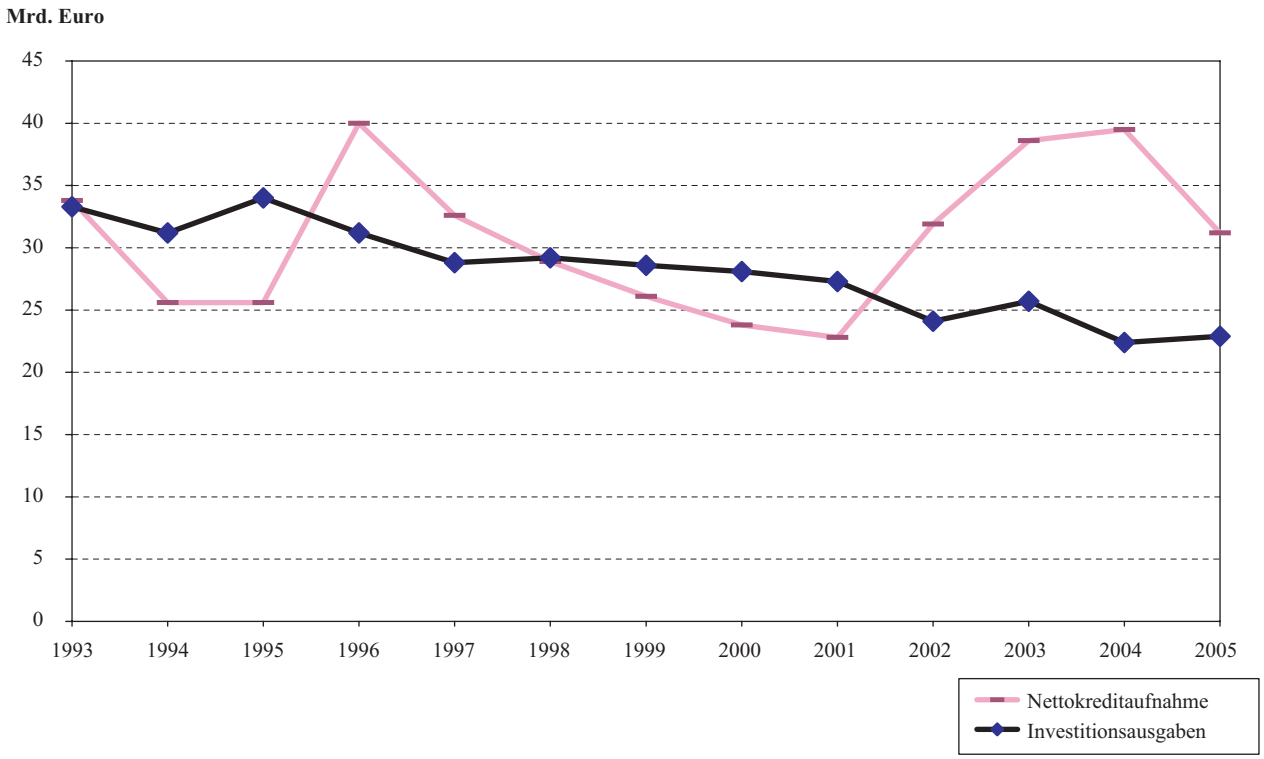
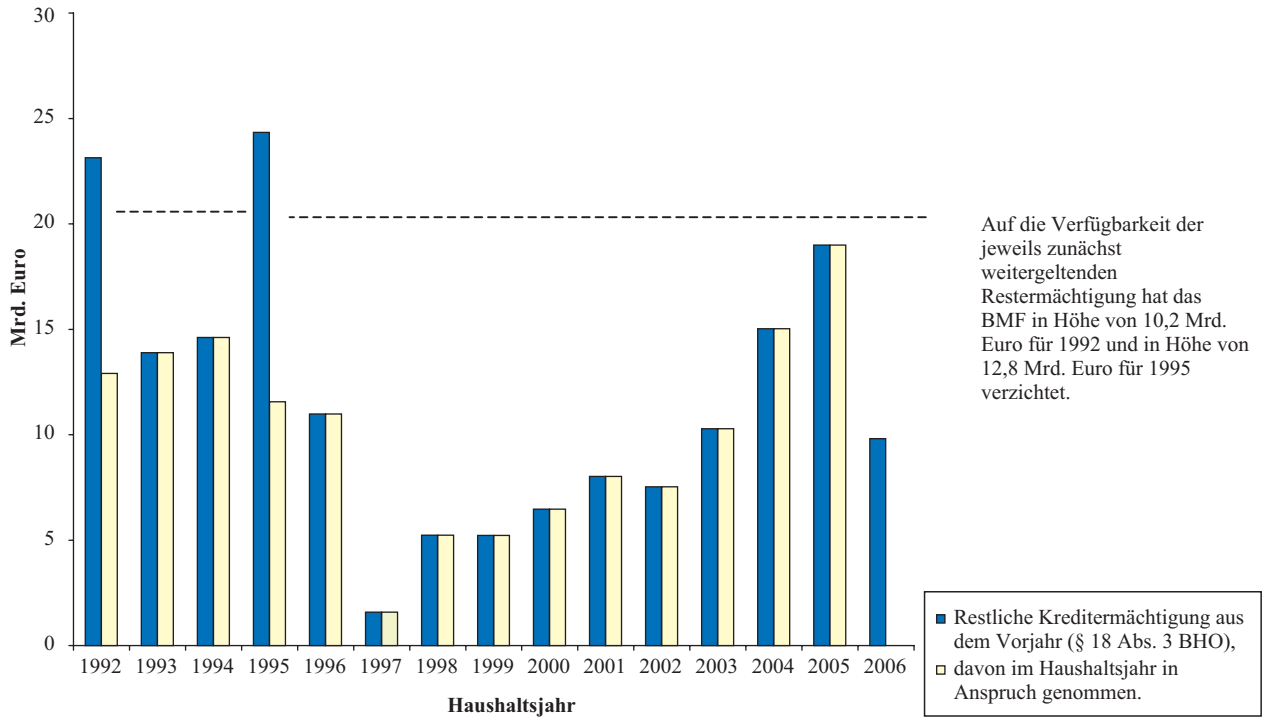


Abbildung 3

Restliche Kreditermächtigungen aus dem Vorjahr und deren Inanspruchnahme



1.4.3 Fifo-Prinzip

Das Bundesministerium nimmt in ständiger Haushaltspraxis und entsprechend der Regelung in § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 2005 zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch und schont damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Ermächtigung zur Deckung von Ausgaben (first in first out-Prinzip – fifo). Der Bundesrechnungshof hält diese Praxis für haushaltsrechtlich bedenklich, weil damit die in § 18 Abs. 3 BHO festgelegte Verfallsfrist von grundsätzlich einem Jahr leer läuft. Er hat auf diese Problematik bereits mehrfach in seinen Bemerkungen hingewiesen, zuletzt im Vorjahr (vgl. Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 1.4.2.1).

1.4.4 Fehlbuchungen bei Krediteinnahmen

In der Finanzierungsrechnung (Nr. 4.2.1.2 der Jahresrechnung) sind die „Kredite vom Kreditmarkt“ zu gering ausgewiesen; vier Wertpapierpensionsgeschäfte im Gesamtvolumen von 1 241 520 376,70 Euro sind im ausgewiesenen Betrag nicht enthalten. Das Bundesministerium hat hierzu ausgeführt, dass diese Krediteinnahmen versehentlich bei den Kassenverstärkungskrediten gebucht worden seien. Diese Fehlbuchungen führten zu keinem wirtschaftlichen Schaden und wurden durch entsprechende Korrekturbuchungen im Jahre 2006 ausgeglichen.

Kassenverstärkungskredite dürfen nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 BHO nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden. Die o. a. Wertpapiergeschäfte waren für das Haushaltsjahr 2005 aufgenommen worden und sind erst am 11. September 2006 fällig. Somit hätten sie als Kredite vom Kreditmarkt gebucht werden müssen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium durch entsprechende Maßnahmen sicherstellt, dass Krediteinnahmen zutreffend ausgewiesen werden.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass eine derartige Fehlbuchung bisher einmalig aufgetreten sei. Es hat mitgeteilt, dass es die für die Kreditaufnahme zuständige Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) aufgefordert habe, ihre Verfahrensweise zu aktualisieren und Wertpapierpensionsgeschäfte entsprechend mit zu berücksichtigen.

1.4.5 Gemeinsame Kreditaufnahme mit Sondervermögen

Dem Kreditrahmen zur Tilgung fällig werdender Kredite wachsen die vom Bund übernommenen Kredite für das „ERP-Sondervermögen“ zu. Nach § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 2005 kann der Bund im Haushaltsjahr fällig werdende Kredite dieses Sondervermögens bis zur Höhe von 3,1 Mrd. Euro zum Zwecke einer gemeinsamen Kreditaufnahme als eigene Schulden in Form eines Schuldbeitritts übernehmen. Das Sondervermögen trägt die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Schulden. Mit der geschaffenen Möglichkeit gemeinsamer Wertpapierbegebungen sollen bei entsprechender Marktsituation Zinsersparnisse insbesondere für das Sondervermögen realisiert werden. Für das Haushaltsjahr 2005 wurde von der Möglichkeit der Schuldenmitübernahme durch den Bund kein Gebrauch gemacht.

1.4.6 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Der Bund hat die gesamte Schuldenaufnahme zur Finanzagentur ausgelagert. § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2005 enthält eine Ermächtigung, im Berichtsjahr im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (Swapgeschäfte) bis zu einem Vertragsvolumen von 80,0 Mrd. Euro und zur Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30,0 Mrd. Euro abzuschließen. Die Finanzagentur nutzte diese Ermächtigungen für derivative Finanzinstrumente teilweise. Auf den gesonderten Ausweis in einem eigenen Haushaltstitel wurde seit dem Haushaltsjahr 2004 aufgrund der für den Kapitalmarkt sensiblen Daten verzichtet. Art und Umfang der derivativen Geschäfte werden im vertraulich tagenden parlamentarischen Gremium zur Fragen der Kreditfinanzierung des Bundes laufend erörtert (§ 4a Bundeswertpapierverwaltungsgesetz; ab 01.08.2006: § 3 Gesetz zur Modernisierung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesenmodernisierungsgesetz).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld betrug einschließlich der zum 1. Januar 2005 in die Bundesschuld integrierten Schulden des Fonds Deutsche Einheit zum Ende des Haushaltsjahres 2005 insgesamt 872,6 Mrd. Euro (vgl. Nr. 5.2.4 der Jahresrechnung und Nr. 1.11.2).

Die Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen beliefen sich zum Ende des Jahres 2005 auf 15,4 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung, d. h. die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten sowie die Schulden der Sondervermögen des Bundes, betrug somit insgesamt 888,0 Mrd. Euro (vgl. Nr. 2.5). Hinzu kam ein negativer Kassenstand (Saldo aus Kassenverstärkungskrediten und Geldanlage) in Höhe von 1,2 Mrd. Euro.

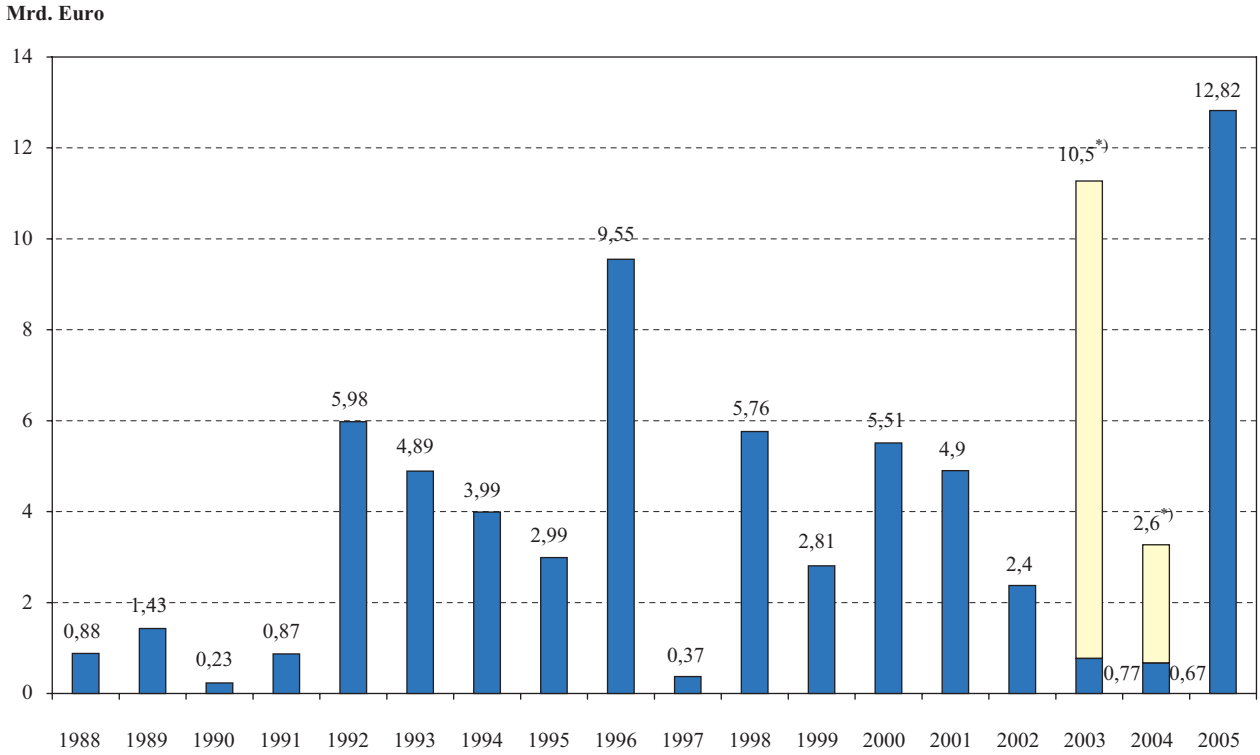
1.6 Haushaltsüberschreitungen

1.6.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2005 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 11,76 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 1,06 Mrd. Euro geleistet (vgl. Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung). Der Gesamtbetrag in Höhe von 12,82 Mrd. Euro entspricht rund 5 % des Haushalts-Solls (254,3 Mrd. Euro) und liegt damit erheblich über dem Betrag des Vorjahres (668 Mio. Euro, vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben



*) 2003 und 2004: Überplanmäßige Ausgaben für den Arbeitsmarkt und Wohngeld (nur 2004) in Höhe von rund 10,5 Mrd. Euro bzw. 2,6 Mrd. Euro waren nicht in der Jahresrechnung ausgewiesen, weil das Haushaltssoll durch einen Nachtrag entsprechend erhöht wurde.

Das Volumen an **überplanmäßigen Ausgaben** ist zum weit überwiegenden Teil zurückzuführen auf zusätzliche Ausgaben im Einzelplan 09 in Höhe von insgesamt 10,9 Mrd. Euro (Arbeitslosengeld II 10,4 Mrd. Euro, Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung der Langzeitarbeitslosen 333 Mio. Euro, Abwicklung von Altprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau 181 Mio. Euro). Weitere wesentliche überplanmäßige Ausgaben fielen im Einzelplan 12 insbesondere für Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (235 Mio. Euro) und im Einzelplan 17 insbesondere für das Erziehungsgeld (133 Mio. Euro) an.

Außerplanmäßige Ausgaben sind vor allem im Einzelplan 15 für ein Betriebsmitteldarlehen des Bundes an die Träger der allgemeinen Rentenversicherung (900 Mio. Euro) und im Einzelplan 23 für die Wiederaufbauhilfe nach dem Seebeben im Indischen Ozean (124 Mio. Euro) angefallen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Haushaltsüberschreitungen nach Ressorts und Hauptgruppen
(Differenzen durch Rundung)

Epl.	Personal-ausgaben HGr. 4	Sächl. Verwal-tungsaus-gaben HGr. 5	Zuweisungen und Zuschüsse HGr. 6	Baumaß-nahmen HGr. 7	sonst. In-vestitionen HGr. 8	besondere Finan-zierungs-maßnah-men HGr. 9	Gesamt
	in Euro						
01			1 089				1 089
02			999 907		20 554		1 020 461
03							
04			443 290				443 290
05			31 258 349		2 369 980		33 628 330
06			109 872 515		4 394 069		114 266 584
07		200					200
08		972 143	70 779 927				71 752 070
09			10 914 398 794	95 791	154 000		10 914 648 585
10		482 509	68 041 985				68 524 494
12		15 699 484	243 804 978		5 548 000		265 052 462
14							
15		2 142 681	134 280 510		899 750 000		1 036 173 191
16			1 615 820	1 071 461		119 150	2 806 432
17			148 237 263				148 237 263
19							
20							
23			4 999 511			124 461 231	129 460 742
30			31 200 248				31 200 248
32							
33							
60							
Summe		**19 297 017**	**11 759 934 186**	**1 167 252**	**912 236 603**	**124 580 381**	**12 817 215 441**

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 2005 im Bundeshaushalt mit Ausnahme des Mehrbedarfs bei den Leistungen für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II), für die in Höhe von 5,5 Mrd. Euro keine Einsparung erbracht werden konnte, durch Minderausgaben an anderer Stelle gedeckt (vgl. Nr. 4.3.4.1 der Jahresrechnung).

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung des Bundesministeriums

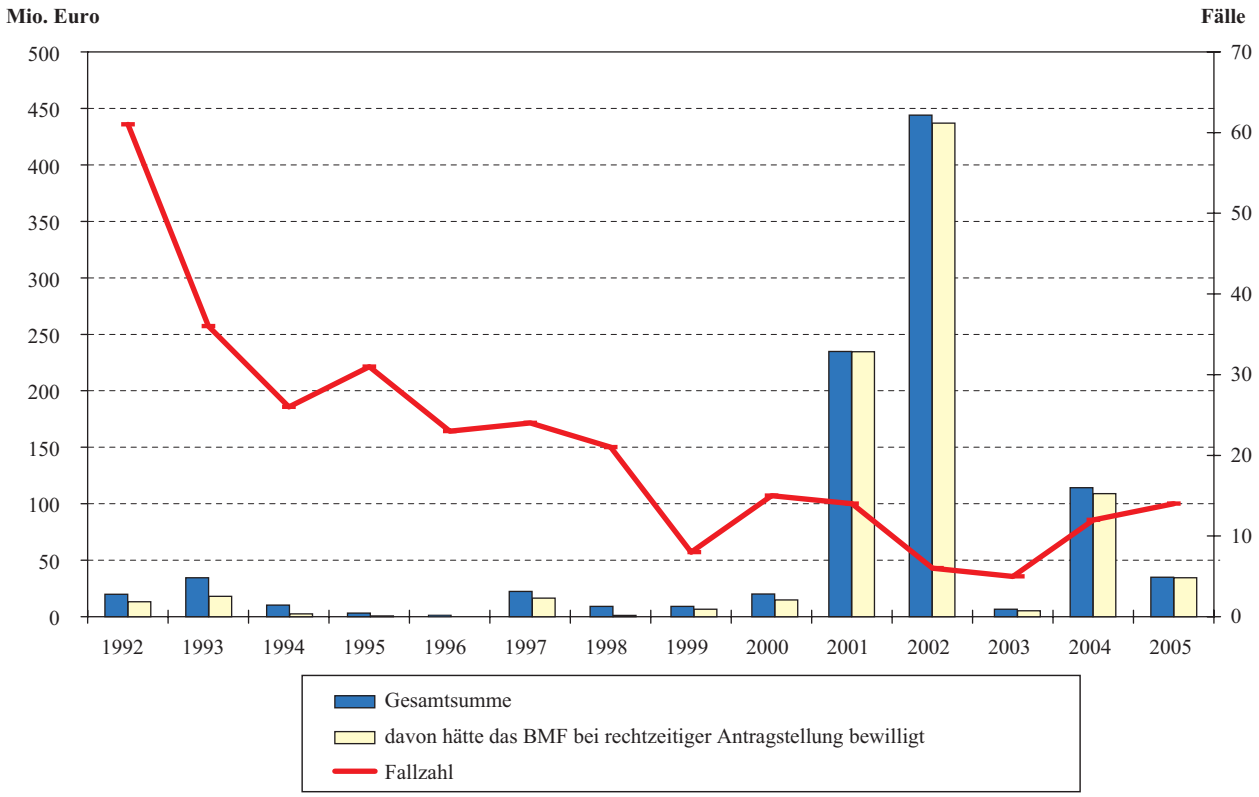
Von den im Haushaltsjahr 2005 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in 14 Fällen (Vorjahr 12 Fälle) insgesamt rund 35 Mio. Euro (Vorjahr rund 114,1 Mio. Euro) **ohne** die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet, und zwar bei neun Einzelplänen. Während die Gesamtsumme dieser ungenehmigten Ausgaben gegenüber dem Vorjahr gesunken ist, ist ihre Anzahl gestiegen (vgl. Abbildung 5). Das Bundesministerium hat in acht Fällen in der Haushaltsrechnung bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu der Haushaltsüberschreitung erteilt hätte.

In zwei Fällen hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben, da das jeweilige Ressort (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bzw. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) nicht oder nicht hinreichend dargelegt und begründet hatte, dass die Voraussetzungen für die geleisteten Ausgaben vorlagen. Es handelt sich dabei in einem Fall um Ausgaben für Entschädigungs- und Ersatzleistungen (Kapitel 1203 Titel 531 01) in Höhe von insgesamt rund 139 000 Euro. Diese überplanmäßigen Ausgaben dienen der Erfüllung einer Rechtsverpflichtung und beruhen auf gerichtlichen Urteilen und Vergleichen. Im zweiten Fall wurden Ausgaben des Umweltbundesamtes überplanmäßig geleistet für Leistungen an Bundesbehörden zur Durchführung von Aufträgen (Kapitel 1605 Titel 981 01). Aufgrund des Fehlens von Deckungsvermerken entstand eine ungenehmigte überplanmäßige Ausgabe bei diesem Verrechnungstitel. Für die Folgejahre ist eine andere Veranschlagungspraxis gewählt worden.

In vier weiteren Fällen mit einem Gesamtbetrag von rund 144 000 Euro hat das Bundesministerium in der Jahresrechnung als Ursache für die Leistung von Mehrausgaben ohne Genehmigung ein **Verwaltungsversehen** (fehlerhafte Anwendung von Deckungs- oder Verstärkungsmöglichkeiten) angegeben.

Abbildung 5

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen nach Artikel 112 Grundgesetz für die Jahre 1992 bis 2005



Angesichts des erneuten Anstiegs der Anzahl der über- und außerplanmäßigen Ausgaben **ohne** Zustimmung des Bundesministeriums gegenüber dem Vorjahr bleiben alle Ressorts dringend aufgefordert sicherzustellen, dass nicht genehmigte Mehrausgaben vermieden werden. Insbesondere erwartet der Bundesrechnungshof, dass durch geeignete Maßnahmen – ggf. auch technischer Art – künftig entsprechende Verwaltungsversehen ausgeschlossen werden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Warnhinweise und Plausibilitätsprüfungen im automatisierten Bewirtschaftungssystem für alle Bewirtschaftungsebenen zukünftig weiter zu präzisieren und zu verschärfen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die ergriffenen Maßnahmen dazu führen, dass Anzahl und Volumen nicht genehmigter Ausgaben zurückgehen.

1.6.3 Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Das Haushaltsgesetz 2005 (§ 4 Abs. 1 Satz 2) sieht vor, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro im Einzelfall vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss vorzulegen sind, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten ist. Die Aufnahme dieser Vorschrift geht auf einen Beschluss des Haushaltsausschusses zum Haushaltsgesetz 1999 zurück, in dem das Bundesministerium aufgefordert wurde, mit Vorlage des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2000 eine entsprechende Verfahrensregelung aufzunehmen.

Die Jahresrechnung weist insgesamt sieben Fälle mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro aus. In drei Fällen hat das Bundesministerium diese vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorgelegt. In den übrigen vier Fällen konnte das Bundesministerium diese vor seiner Einwilligung nicht vorlegen, weil sich der Haushaltsausschuss des 16. Deutschen Bundestages erst Ende November konstituierte, gesetzliche Leistungen aber schon vorher zu zahlen waren. Der Haushaltsausschuss wurde nachträglich über diese Fälle informiert. Dabei machte das Bundesministerium geltend, dass auf eine vorherige Unterrichtung des Haushaltsausschusses aus zwingenden zeitlichen Gründen gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Haushaltsgesetz 2005 verzichtet werden musste. Mit der nachträglichen Unterrichtung ist das Bundesministerium einer entsprechenden Forderung des Bundesrechnungshofes nachgekommen (vgl. Bemerkungen 2003 Nr. 1.3.3.3).

1.7 Verzicht auf Nachtragshaushalt

Trotz der erheblichen Mindereinnahmen sowie der über- und außerplanmäßig geleisteten Mehrausgaben in bisher nicht dagewesenem Umfang hat das Bundesministerium auf die Vorlage eines Nachtragshaushaltes verzichtet. Der Deutsche Bundestag war über die Entwicklung der Bundesfinanzen durch entsprechende Vorlagen an den Haushaltsausschuss unterrichtet. So wurden ihm die wesentlichen über- und außerplanmäßigen Ausgaben vorgelegt oder bei Eilbedürftigkeit wurde er nachträglich unterrichtet (vgl. Nr. 1.6.3).

Da die bewilligten Kreditermächtigungen nicht ausreichten, hat das Bundesministerium die Entsperrung eines Teils der gemäß § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2005 qualifiziert gesperrten Kreditermächtigung durch den Haushaltsausschuss beantragt (vgl. Nr. 1.4.2). Dieser hat am 2. Dezember 2005 in die Aufhebung dieser Sperre in Höhe von 13,0 Mrd. Euro eingewilligt. Damit waren die Voraussetzungen geschaffen, dass die Nettokreditaufnahme mit 31,2 Mrd. Euro die Regelkreditgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz im Vollzug um fast die Hälfte überschritt.

In der Jahresrechnung 2005 hat das Bundesministerium hierzu ausgeführt:

„Die – mit vorhandenen Kreditermächtigungen ausgeglichene – Überschreitung war zum Einen im Rahmen der Haushaltsaufstellung nicht vorauszusehen und beruhte zum Anderen auf im Rahmen der Haushaltsdurchführung unvermeidbaren Mehrausgaben bzw. nicht beeinflussbaren Mindereinnahmen:

- *In ihrer Jahresabschluss-Pressekonferenz am 15. März 2005 gab die Deutsche Bundesbank den Bundesbankgewinn für das Geschäftsjahr 2004 bekannt. Dieser lag mit 676 Mio. Euro deutlich unter dem im Bundeshaushalt 2005 mit 2,0 Mrd. Euro veranschlagten Betrag. Ursächlich hierfür waren vor allem hohe Abschreibungen der Deutschen Bundesbank auf US-$-Devisenreserven. Die Höhe des Bundesbankgewinns ist jeweils von einer Vielzahl von Faktoren abhängig und entzieht sich einer zuverlässigen Prognose. Die Unabhängigkeit der Bundesbank und ihrer Entscheidungen verlangen ein hohes Maß an politischer Zurückhaltung.*

- *Zwar weichen Soll und Ist bei den Steuereinnahmen in den Bereichen Lohn- und Körperschaftsteuer sowie Bundessteuer (insbesondere Mineralöl- und Tabaksteuer) nur um 0,3 % voneinander ab (Einnahme-Ist: 190,149 Mrd. Euro), was bei einer derart von äußeren Einflüssen abhängigen Position unbestreitbar eine realitätsnahe Veranschlagung darstellt, dennoch schlägt diese prozentual geringe Mindereinnahme mit 640 Mio. Euro zu Buche.*

- *Am stärksten kommt jedoch die Entwicklung am Arbeitsmarkt zum Tragen, die insgesamt zu einer Mehrbelastung des Haushalts 2005 in Höhe von 7,5 Mrd. Euro führte. Die Veranschlagung für das Jahr 2005 musste hier erstmals die neue Hartz IV-Gesetzgebung*

berücksichtigen. Diese beruhte auf Annahmen, die, wie allen Beteiligten bereits während der Veranschlagung bewusst war, erst im Haushaltsvollzug würden präzisiert werden können.

Aus alldem wird deutlich, dass die Mehrbelastungen im Haushaltsvollzug 2005 auf Tatbeständen beruhen, die während der Aufstellung von der Bundesregierung so nicht vorausgesehen werden und während der Durchführung angesichts der Größenordnung nicht innerhalb des vorgegebenen Ausgabenrahmens aufgefangen werden konnten und wegen der fragilen wirtschaftlichen Lage auch nicht eingespart werden sollten …"

Das Bundesministerium hat ergänzend darauf hingewiesen, dass es bereits im März – nach Bekanntwerden des Bundesbankgewinns – und im Mai – nach der Steuerschätzung – die Gegenfinanzierungsmöglichkeiten für diese Mindereinnahmen durch zusätzliche nicht veranschlagte Mehreinnahmen (vorzeitige Schuldentilgung Polens, Dividendeneinnahmen aus dem Bereich Post- und Telekom sowie Zinsminderausgaben, geplantes ERP-Neuordnungsgesetz) benannt habe. Hierfür sei also ein Nachtrag nicht erforderlich gewesen.

Unmittelbar nachdem genaue Erkenntnisse über zu erwartende Mehrausgaben am Arbeitsmarkt vorgelegen hätten, habe das Bundesministerium im Juni mit vorheriger Unterrichtung des Haushaltsausschusses die notwendige Summe überplanmäßig zur Verfügung gestellt. Da Rechtsverpflichtungen zu erfüllen waren, habe es hier – unabhängig von der Höhe der Mehrausgabe – aus rechtlichen Gründen (§ 37 Abs. 1 Satz 4 BHO) keines Nachtrages bedurft.

Bereits zu diesem Zeitpunkt habe das Bundesministerium die Entsperrung zusätzlicher Kreditermächtigungen erwogen, da zum einen abzusehen war, dass wegen der vorgezogenen Bundestagswahl das geplante ERP-Neuordnungsgesetz nicht mehr rechtzeitig verabschiedet werden würde und damit nicht die geplante Entlastung bringen könnte, und zum anderen ein Nachtragshaushaltsgesetz – unabhängig von den genannten rechtlichen Voraussetzungen – schon aus technischen Gründen nicht mehr vor der Sommerpause und danach aus Gründen der Diskontinuität auch nicht mehr von der alten Regierung vor der Regierungsneubildung hätte verabschiedet werden können. Zudem hätte ein Nachtragshaushaltsgesetz zu einem späteren Zeitpunkt im Jahr (Neuwahl: 18. September; Arbeitsaufnahme des neuen Bundestages: 18. Oktober, erst danach: Bildung der Ausschüsse) ohnehin nicht mehr die in Artikel 115 Grundgesetz geforderte Steuerungswirkung entfalten können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass der Haushaltsausschuss ordnungsgemäß in die Verfahren zur Entsperrung der Kreditermächtigung und zur Leistung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingebunden war. Er verkennt auch nicht, dass ein Großteil der überplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2005 zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen gedient hat. Insoweit ist das Vorgehen der Bundesregierung haushaltsrechtlich nicht zu beanstanden. Aufgrund des vorzeitigen Endes der Wahlperiode und der damit verbundenen Gesetzesdiskontinuität hätte ein Nachtragshaushalt auch kaum mehr vom alten Bundestag beschlossen werden können.

Allerdings ist es vor dem Hintergrund des parlamentarischen Budgetrechts nicht befriedigend, dass die Bundesregierung ohne formalen Beschluss des Haushaltsgesetzgebers Mehrausgaben in Milliardenhöhe tätigte, die zudem zu einer erheblichen Überschreitung der verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz führten. Dies gilt umso mehr, als die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts mit entsprechenden Konsequenzen für Regierung und Gesetzgeber im Haushaltsaufstellungsverfahren verbunden gewesen wäre (Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie der Eignung der zusätzlichen Kreditaufnahme zur Abwehr dieser Störung). Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren wiederholt entstandenen erheblichen Mehrausgaben insbesondere auch für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.2.3) zeigt sich, dass es notwendig ist, bei der Aufstellung des Haushalts den Grundsatz der vorsichtigen Veranschlagung künftig stärker zu beachten.

1.8 Globale Minderausgaben

Der Haushaltsplan 2005 enthält globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt 2,4 Mrd. Euro. Davon waren 0,4 Mrd. Euro bei den Einzelplänen der Bundesministerien des Innern, der Justiz, für Wirtschaft und Arbeit, für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und für Bildung und Forschung sowie der Restbetrag von 2,0 Mrd. Euro im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) veranschlagt. Die ausgebrachten globalen Minderausgaben wurden erwirtschaftet (vgl. Nr. 6.8 der Jahresrechnung). Die Effizienzrendite aus dem Bereich der flexibilisierten Ausgaben wird seit mehreren Jahren nicht mehr als globale Minderausgabe veranschlagt, sondern ist auf die entsprechenden Titel aufgeteilt worden.

1.9 Ausgabereste

1.9.1 Entwicklung der Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2004 übertragbaren Mitteln in Höhe von 15,0 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2005 **Ausgabereste** in Höhe von **11,3 Mrd. Euro** gebildet (vgl. Nr. 4.3.3.2 der Jahresrechnung); dies waren 0,6 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2005 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von **12,3 Mrd. Euro** aus (davon 1,5 Mrd. Euro Reste aus flexibilisierten Ausgaben).

Aus der Differenz der in das Jahr 2005 tatsächlich übertragenen Reste und der in das Jahr 2006 übertragbaren Reste ergibt sich das vorläufige rechnungsmäßige Jah-

resergebnis von –1,0 Mrd. Euro (vgl. Nr. 4.2.2.2 und Nr. 6.7 der Jahresrechnung). Das rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 2005 ist nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nr. 2b und Nr. 2d BHO). Die tatsächliche Bildung von Haushaltsresten und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 2005 wird das Bundesministerium erst in der Haushaltsrechnung 2006 darlegen.

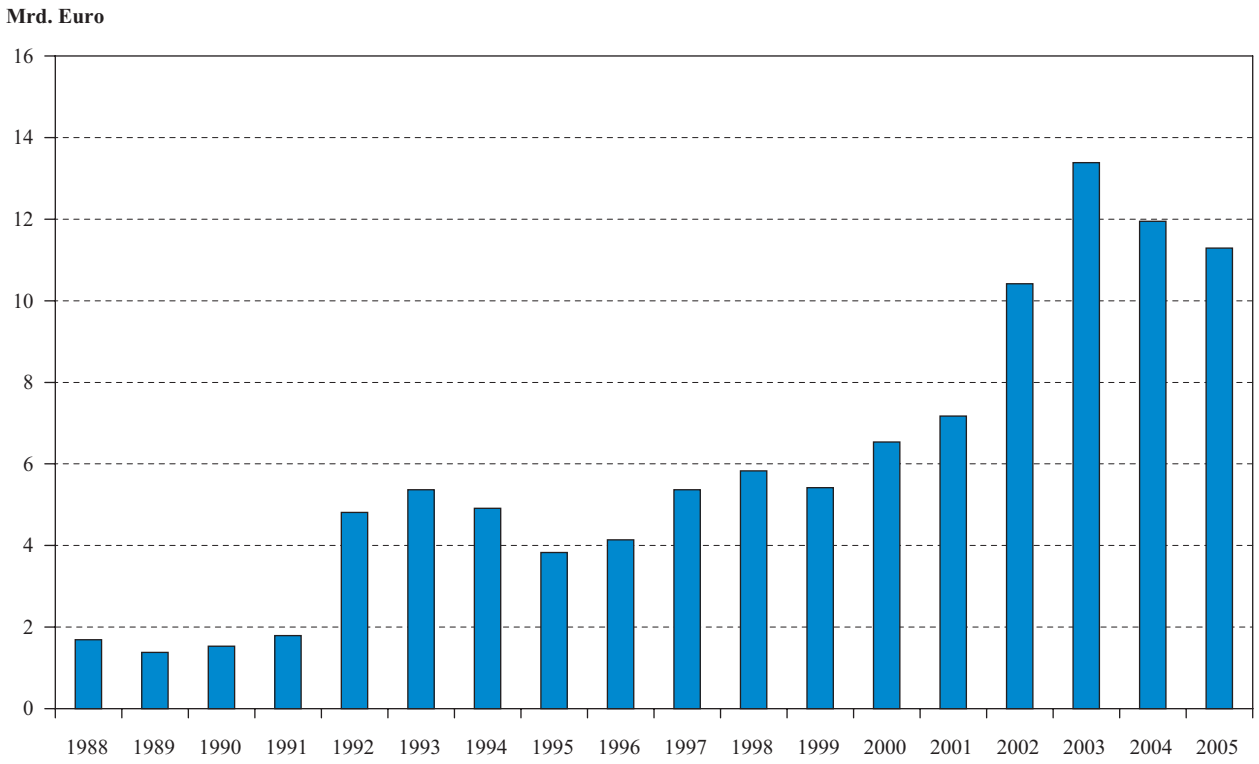
Die gebildeten Ausgabereste sind im Haushaltsjahr 2005 gegenüber dem Vorjahr zwar leicht gesunken. Sie sind aber immer noch vergleichsweise hoch (vgl. Abbildung 6). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, indem sie in Anspruch genommen werden. Allerdings setzt die Inanspruchnahme der Ausgabereste außerhalb der flexibilisierten Verwaltungsausgaben grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung an anderer Stelle im Haushalt voraus, sodass sich die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen.

Aufgrund des starken Anstiegs der Ausgabereste bis zum Jahre 2004 hatte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten, besonderes Augenmerk auf die Begrenzung der aus den Vorjahren übertragenen Ausgabeermächtigungen zu richten. Hierzu hatte es die Ressorts im Haushaltsaufstellungsrundschreiben 2005 aufgefordert, den Abgeordneten des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Verfahren Gelegenheit zu geben, die Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit den jeweiligen Neubewilligungen zu bewerten. Dazu waren rechtzeitig zu den Berichterstattergesprächen Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten als Beratungsunterlage zur Verfügung zu stellen, aus denen die Entwicklung der übertragbaren und gebildeten Ausgabereste, die damit in Zusammenhang stehenden Maßnahmen und die zusätzlich im letzten Haushaltsjahr neu entstandenen Ausgabereste ersichtlich waren.

Inwieweit der Rückgang der Ausgabereste in den letzten beiden Jahren bereits auf diese Maßnahmen zurückzuführen ist, lässt sich noch nicht endgültig beurteilen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Abbildung 6

Gebildete Ausgabereste



1.9.2 Aufteilung der übertragbaren Ausgaben

Die zum Ende des Haushaltsjahres 2005 in das Folgejahr übertragbaren Mittel (ohne die Reste aus flexibilisierten Ausgaben) in Höhe von 10,8 Mrd. Euro entfallen insbesondere auf die folgenden 15 größten Bereiche (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Übertragbare Mittel über 100 Mio. Euro

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2005	Zweckbestimmung	In das Jahr 2006 übertragbare Ausgaben – in Mio. Euro –
Kap. 3205	Schuldendienst	3 233
Kap. 3208, Titel 870 01	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	2 008
Kap. 6002, Titel 882 02	Ganztagsschulen	970
Kap. 1222, Titel 891 01 und 891 97	Baukostenzuschüsse Schienenwege Bahn	568
Kap. 0902, Tgr. 12	Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur	536
Kap. 0912, Titel 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	500
Kap. 1226	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	383
Kap. 0902, Titel 686 71	Verwendung von Zuschüssen des europäischen Sozialfonds	261
Kap. 1225, Tgr. 02	Soziale Wohnraumförderung	250
Kap. 1602, Titel 686 24	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	238
Kap. 1225, Tgr. 01	Städtebauförderung	174
Kap. 1218, Titel 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	117
Kap. 0820, Titel 682 31	Zuwendungen an die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft	114
Kap. 1202, Tgr. 05	Investitionen in die Bundeswasserstraßen und Zuschüsse für Investitionen in die Schienenwege über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft	111
Kap. 1202, Tgr. 03	Zukunftssicherung der deutschen Magnetschwebebahn	102

Damit sind die weitaus meisten übertragbaren Mittel bei den Zins- und Gewährleistungsausgaben (zusammen 5,2 Mrd. Euro) im Einzelplan 32 angefallen, gefolgt von den Mitteln zur Förderung von Ganztagsschulen. Über die Frage, ob und ggf. in welcher Höhe Ausgabereste gebildet werden, entscheidet jeweils das zuständige Ressort. Für den Einzelplan 32 hat das Bundesministerium zugesagt, über den Jahresbedarf für 2006 hinausgehende Mittel in Höhe von 4,1 Mrd. Euro in Abgang zu stellen und lediglich einen Ausgaberest in Höhe von 1,1 Mrd. Euro zu bilden. Darüber hinaus seien Ausgaben in Höhe von 114 Mio. Euro bei Kapitel 0820 Titel 682 31 in Abgang gestellt worden.

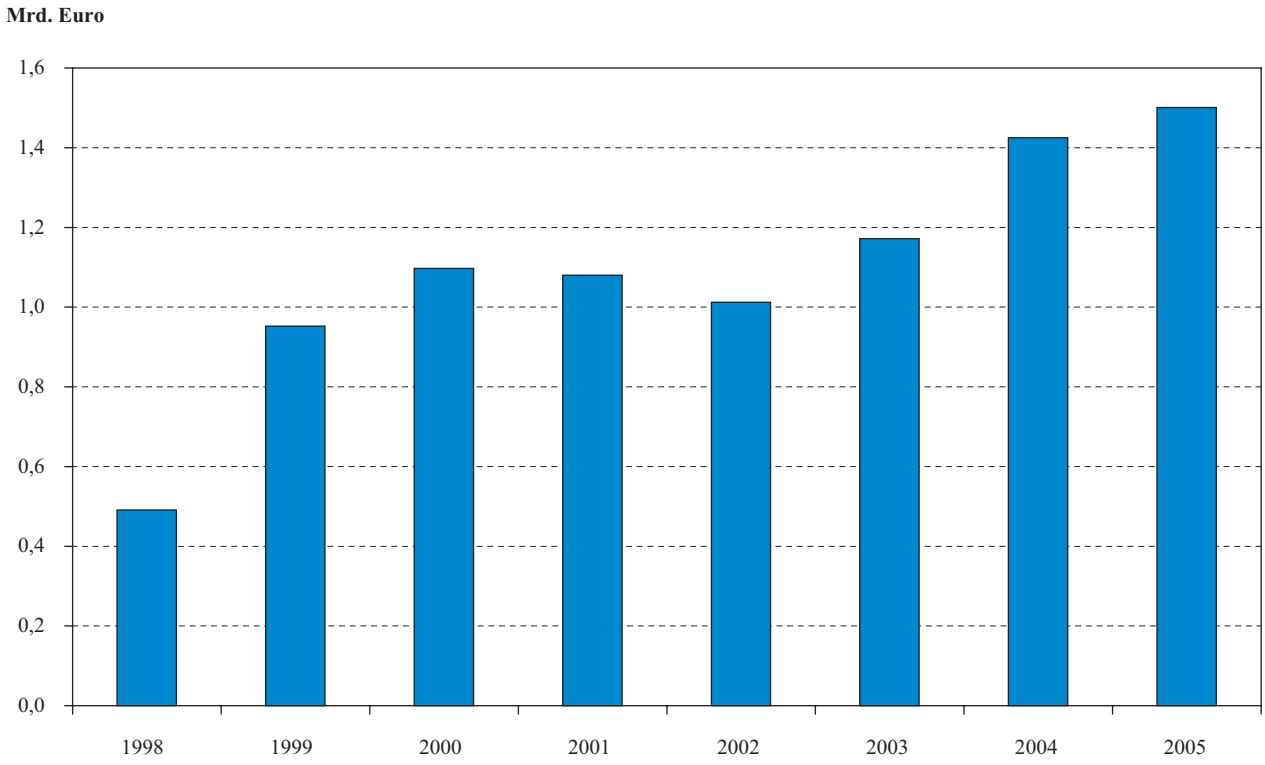
Der Bundesrechnungshof erwartet, dass auch die anderen Ressorts bei der Notwendigkeit der Bildung von Ausgaberesten (§ 45 BHO) einen strengen Maßstab anlegen.

1.9.3 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Die in das Folgejahr übertragbaren Mittel aus **flexibilisierten Ausgaben** lagen mit 1,5 Mrd. Euro im Jahre 2005 um rund 75 Mio. Euro höher als im Vorjahr. Damit sind diese Ausgabereste bereits zum dritten Mal in Folge wieder angestiegen (vgl. Abbildung 7). Die im Haushaltsplan 2005 in Höhe von 250 Mio. Euro vorgesehenen Ausgabemittel zur Deckung der Inanspruchnahme von Ausgaberesten bei den flexibilisierten Verwaltungskapiteln (Kapitel 6002 Titel 971 02) wurden im Haushaltsjahr 2005 – wie in den Vorjahren – allerdings nicht benötigt.

Abbildung 7

Entwicklung der übertragbaren Mittel aus flexibilisierten Ausgaben



Zur Bildung von Ausgaberesten muss ein sachliches Bedürfnis vorliegen. Das Bundesministerium hatte bereits im Vorjahr darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Verhandlungen zur Aufstellung des Haushalts für das Jahr 2005 die Ausgabereste im Zusammenhang mit den Haushaltsanmeldungen kritisch überprüft und mit den geplanten Neuetatisierungen abgeglichen würden. Die Bedarfsprüfung für die übertragbaren Mittel aus flexibilisierten Ausgaben des Jahres 2004 hat dazu geführt, dass Ausgabereste von 120 Mio. Euro (8,4 %) in Abgang gestellt wurden (vgl. Tabelle 5). Die Bedarfsprüfung für die Ausgabereste des Haushaltsjahres 2005 ist noch nicht abgeschlossen.

Die Höhe der in Abgang gestellten Restemittel ist bei den Einzelplänen sehr unterschiedlich. Sie liegen je nach Ressort zwischen unter 0,1 % und 90,5 % der übertragbaren Ausgaben, wobei elf Ressorts auf weniger als 1 % der Restemittel verzichtet haben. Angesichts dieser Unterschiede sollte das Bundesministerium prüfen, ob bei der Beurteilung des sachlichen Bedürfnisses zur Bildung von Ausgaberesten aus flexibilisierten Ausgaben ein einheitlicher Maßstab angelegt wird.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass es in den Einzelplanverhandlungen regelmäßig auf eine Darlegung des Bedarfs auf Übertragung von Ausgaberesten dringe; eine pauschale Vereinheitlichung oder Angleichung der einzelplanspezifischen Übertragungsquoten werde trotz der erheblichen Abweichungen wegen der unterschiedlichen Bedarfs- und Interessenlagen aber nicht für zweckmäßig gehalten.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Tabelle 5

Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich

Einzelplan	Ressort[x]	Ins Jahr 2005 übertragbare Ausgaben (in 1 000 Euro)	Im Jahr 2005 in Abgang gestellt (in 1 000 Euro)	Tatsächlich ins Jahr 2005 übertragene Ausgaben (in 1 000 Euro)	Im Jahr 2005 in Abgang gestellt (in %)
01	BPrA	3 594	649	2 945	*18,1*
02	BT	74 487	22 263	52 224	*29,9*
03	BR	1 748	548	1 200	*31,4*
04	BK	24 778	214	24 564	*0,9*
05	AA	123 098	39	123 059	*< 0,1*
06	BMI	356 182	60	356 122	*< 0,1*
07	BMJ	43 370	2 255	41 115	*5,2*
08	BMF	353 566	76 964	276 602	*21,8*
09	BMWA	82 836	2 640	80 196	*3,2*
10	BMVEL	83 631	2	83 629	*< 0,1*
12	BMVBW	95 922	208	95 714	*0,2*
14	BMVg	26 031	1	26 030	*< 0,1*
15	BMGS	41 950	1 081	40 869	*2,6*
16	BMU	76 037	20	76 017	*< 0,1*
17	BMFSFJ	11 229	2	11 227	*< 0,1*
19	BVG	3 428	0	3 428	*< 0,1*
20	BRH	14 244	12 887	1 357	*90,5*
23	BMZ	3 147	1	3 146	*< 0,1*
30	BMBF	5 455	434	5 021	*8,0*
Gesamt		**1 424 733**	**120 267**	**1 304 466**	***8,4***

[x] Ressortbezeichnungen des Jahres 2005.

1.10 Verpflichtungsermächtigungen

1.10.1 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

1.10.1.1 Höhe der Inanspruchnahme

Der Haushaltsplan 2005 sah für den Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 50,1 Mrd. Euro vor (vgl. Tabelle 6). Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, lagen damit um 6,6 Mrd. Euro über denen des Vorjahres (43,5 Mrd. Euro). Ausweislich der Jahresrechnung wurden im Haushaltsjahr 2005 Verpflichtungen in Höhe von 24,3 Mrd. Euro eingegangen. Das sind 3,6 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (20,7 Mrd. Euro). Die Ermächtigungen wurden demnach zu rund 49 % (Vorjahr: rund 48 %) in Anspruch genommen (vgl. Abbildung 8).

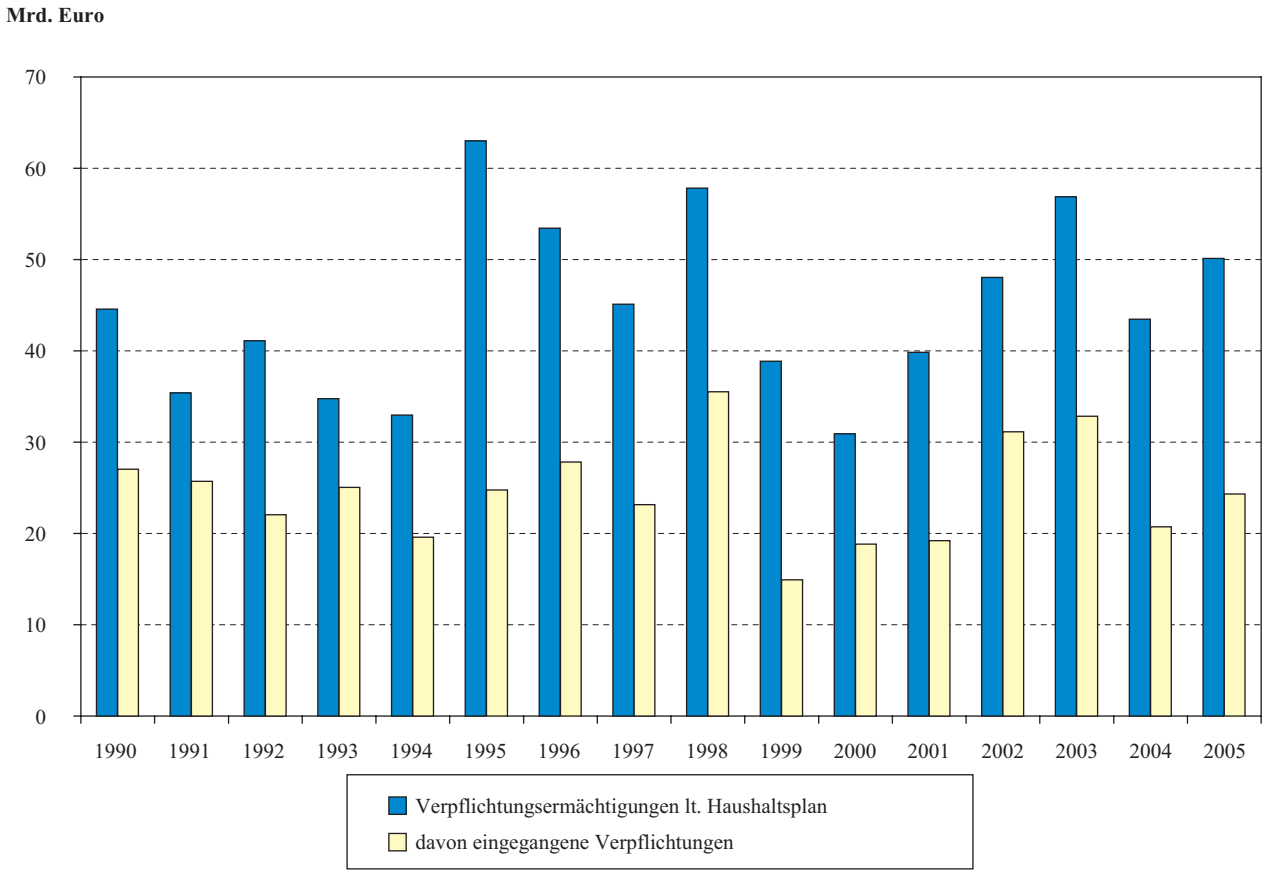
Tabelle 6

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Jahr	Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltsplan	Eingegangene Verpflichtungen (einschl. üpl./apl. Verpflichtungen)	
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	%
1988	27,4	19,1	*69,8*
1989	32,5	25,9	*79,7*
1990	44,6	27,0	*60,7*
1991	35,4	25,7	*72,7*
1992	41,1	22,0	*53,6*
1993	34,8	25,1	*72,1*
1994	33,0	19,6	*59,4*
1995	63,0	24,7	*39,3*
1996	53,4	27,8	*52,1*
1997	45,1	23,2	*51,4*
1998	57,8	35,5	*61,5*
1999	38,9	14,9	*38,3*
2000	30,9	18,8	*60,8*
2001	39,8	19,2	*48,3*
2002	48,0	31,1	*64,8*
2003	56,9	32,9	*57,8*
2004	43,5	20,7	*47,6*
2005	50,1	24,3	*48,5*
2006	57,4		
2007 (Haushaltsentwurf)	43,1		

Abbildung 8

Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen



Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungen in Höhe von 134 Mio. Euro eingegangen (Vorjahr: 1,3 Mrd. Euro), die sich auf 28 Titel in insgesamt 12 Kapiteln verteilen.

Der Anteil der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist mit rund 49 % leicht gegenüber dem Vorjahr (48 %) angestiegen. Der Bundesrechnungshof hat in vergangenen Jahren wiederholt gemahnt, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben nur dann und in der Höhe zu veranschlagen, wie sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich benötigt werden (§ 6 BHO). Das Bundesministerium hat die Kritik des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und seit dem Jahre 2004 entsprechende Vorgaben an die Ressorts in seine Haushaltsaufstellungsrundschreiben aufgenommen. Da sich der Anteil der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Vorjahr nur unwesentlich erhöht hat, bleiben alle Ressorts aufgefordert, die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig zu prüfen; dies entspricht den Grundsätzen der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit und nicht zuletzt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

1.10.1.2 Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Nach § 4 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 2005 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro[6] bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen.

Die Jahresrechnung 2005 weist insgesamt fünf Fälle aus, die dem Haushaltsausschuss vorzulegen waren. In allen Fällen hat der Haushaltsausschuss die Unterlagen vorab zur Kenntnis erhalten.

1.10.2 Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2005 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von 102,0 Mrd. Euro, deren Fälligkeit sich wie folgt verteilt (vgl. Jahresrechnung Nr. 4.1.4, Tabelle 7):

[6] Wenn die Ausgaben nur in einem Haushaltsjahr fällig werden.

Tabelle 7

Fälligkeit von Verpflichtungsermächtigungen

Haushaltsjahr der Fälligkeit von Verpflichtungen	Verpflichtungsvolumen Mrd. Euro
2006	26,1
2007	18,1
2008	12,9
2009 und künftige Jahre	44,8
Gesamtvolumen	**102,0**[1]

[1] Differenzen durch Rundung.

Damit sind die entsprechenden Vorbelastungen künftiger Haushalte gegenüber dem Vorjahr nach einem Rückgang im Jahre 2004 wieder leicht angestiegen (Vorjahr: 100,2 Mrd. Euro, vgl. Abbildung 9).

1.11 Vermögensrechnung

1.11.1 Aussagekraft der Vermögensrechnung

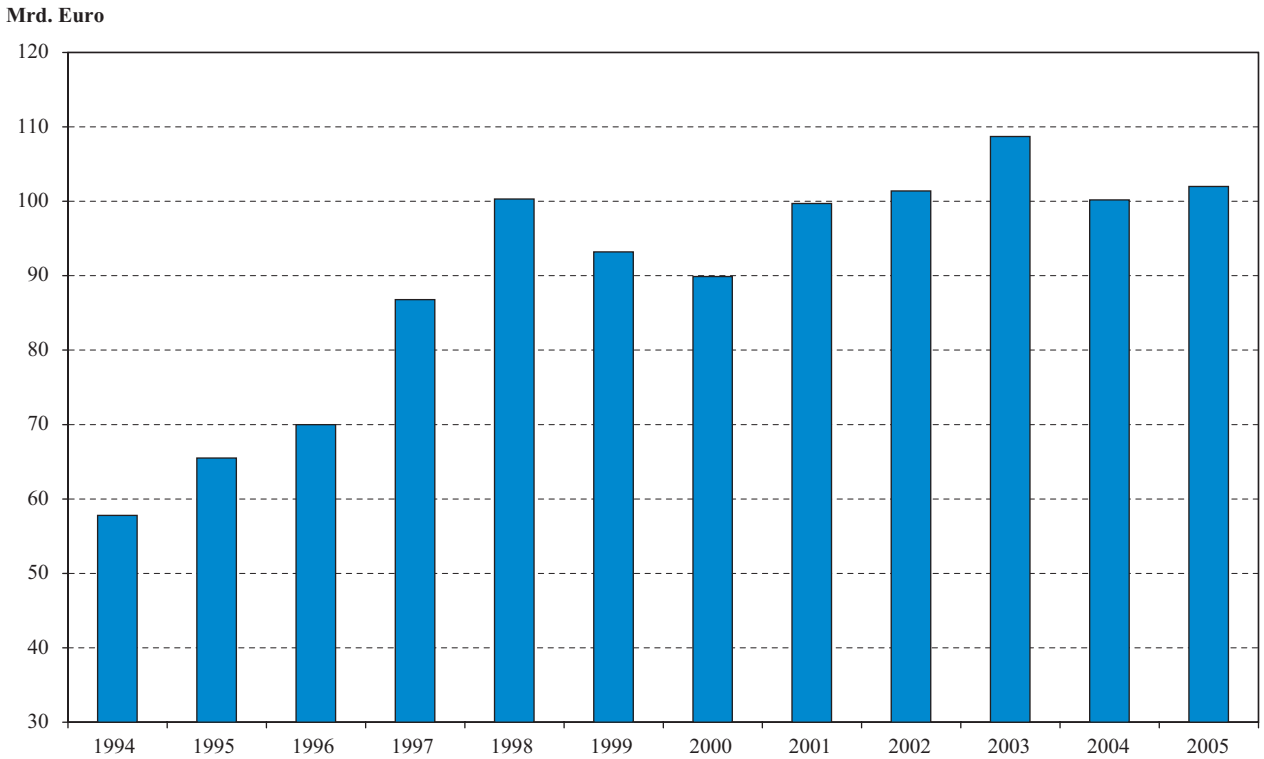
Die Vermögensrechnung weist zum 31. Dezember 2005 einen Vermögensbestand in Höhe von 126,3 Mrd. Euro aus. In dieser Summe sind jedoch lediglich die Immobilien des von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben übernommenen Grundvermögens enthalten. Die restlichen Immobilien werden in der Vermögensrechnung nur in Hektar erfasst, auf den Nachweis der beweglichen Sachen wird ganz verzichtet (vgl. Nr. 1.13.1.4).

Angesichts dieser beschränkten Aussagefähigkeit verzichtet der Bundesrechnungshof auf eine detaillierte Darstellung der Einzelpositionen der Vermögensrechnung. Ebenfalls nicht in diesem Vermögensbestand enthalten sind die Sondervermögen des Bundes.

Das Bundesministerium beabsichtigt, eine Arbeitsgruppe zur „Reform des Haushaltswesens“ einzurichten, die sich auch mit der Fortentwicklung der Vermögensrechnung befassen soll (vgl. Nr. 1.13.2).

Abbildung 9

Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen



1.11.2 Sondervermögen des Bundes

Der Bund hat 16 Sondervermögen, die unmittelbar von ihm oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden (vgl. Nr. 6.10 der Jahresrechnung). Zum 1. Januar 2005 wurden die Schulden des Fonds Deutsche Einheit in die Bundesschuld integriert, sodass der Zuschuss an den Fonds ebenso wie die Erstattungen der Länder entfallen (vgl. Nr. 1.11.2.2).

1.11.2.1 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs aus dem so genannten Gegenwertaufkommen[7] gebildet. Bis zum Jahre 1959 entstand dieses aus den Zahlungen im Rahmen der verschiedenen Hilfsprogramme der Vereinigten Staaten von Amerika. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie als Verwalter des Sondervermögens hat den gesetzlichen Auftrag, den Bestand des ERP-Sondervermögens zu erhalten.

Die Fondsmittel des ERP-Sondervermögens dienen seit Abschluss der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, durch Vergabe zinsgünstiger Kredite. Mit der deutschen Vereinigung wurde das Kreditgeschäft des ERP-Sondervermögens wesentlich erweitert. Darüber hinaus führt das Sondervermögen eine Reihe von Förderprogrammen fort, die zunächst aus dem Bundeshaushalt finanziert worden waren. Für die damit übernommenen, teilweise erheblichen Risiken hat es in den vergangenen Geschäftsjahren Rückstellungen gebildet.

Der Vermögensbestand (Eigenkapital) zum 31. Dezember 2005 von 12,7 Mrd. Euro blieb mit einem Vermögenszuwachs von 36,5 Mio. Euro (0,29 %) nahezu unverändert (vgl. Vermögensrechnung Nr. 6.10.1.1.3). Aufgrund vorzeitig getilgter Darlehen in erheblichem Umfang sanken die Verbindlichkeiten von 18,2 Mrd. Euro um 3,1 Mrd. Euro auf 15,1 Mrd. Euro. Der Vermögenszuwachs reichte nicht aus, die Preissteigerungsrate des Jahres 2005 (2,0 %) auszugleichen und somit den realen Wert des Sondervermögens zu erhalten. Der reale Wert des Vermögensbestandes sank erstmals seit Anfang der 90er-Jahre unter den Wert des so genannten Gegenwertaufkommens. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat damit im Jahre 2005 das ihm gesetzlich auferlegte Bestandserhaltungsgebot nicht erfüllt. Es bleibt abzuwarten, ob es sich hierbei lediglich um eine temporäre Entwicklung handelt oder ob trotz eingeleiteter Maßnahmen zur Substanzerhaltung[8] ein dauerhafter Substanzverzehr eintreten wird.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass durch die Erträge aus der KfW-Rücklage und der gesonderten Kapitalrücklage bei der KfW ein Vermögenszuwachs in Höhe von 79,3 Mio. Euro verbucht wurde. Da diese Erträge dem Sondervermögen nicht liquiditätsmäßig zuflossen, sind die beschriebenen Zuwächse nicht für das Fördergeschäft des ERP-Sondervermögens einsetzbar. Ohne Berücksichtigung der Erträge aus der KfW-Rücklage sowie der gesonderten Rücklage wäre das Vermögen des Sondervermögens demnach im Haushaltsjahr 2005 um rund 42,8 Mio. Euro gesunken. Die seit Jahren festzustellende Verschiebung in der Vermögensstruktur des ERP-Sondervermögens zu den Vermögensteilen, deren Erträge nicht liquiditäts- und damit nicht fördergeschäftswirksam sind, setzte sich auch im Haushaltsjahr 2005 fort.

Die Bundesregierung beabsichtigt unverändert, die Wirtschaftsförderung aus dem ERP-Sondervermögen neu zu ordnen. Das Bundeskabinett hat hierzu am 15. Juni 2005 einen Gesetzentwurf verabschiedet, zu dem der Bundesrat Stellung genommen hat. Eine abschließende Beratung des Deutschen Bundestages hat bisher noch nicht stattgefunden.

Nach dem Kabinettsbeschluss vom 5. Juli 2006 sollen

- 2,0 Mrd. Euro aus dem Vermögensbestand des ERP-Sondervermögens an den Bundeshaushalt abgeführt und
- Verbindlichkeiten in Höhe von rund 14,0 Mrd. Euro und in entsprechender Höhe Kreditforderungen des ERP-Sondervermögens an den Bund übertragen werden.

Die weitere Behandlung des Restvermögens ist offen. Die derzeitigen Überlegungen sehen eine Anlage in Fonds oder eine Übertragung auf die KfW-Bankengruppe in Form von Eigenkapital bzw. als Nachrangdarlehen vor. Ob für die konkrete Umsetzung hierzu der bereits im parlamentarischen Verfahren befindliche Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der ERP-Wirtschaftsförderung angepasst oder ein neuer Gesetzentwurf erarbeitet wird, bleibt abzuwarten.

1.11.2.2 Fonds „Deutsche Einheit“

Aus dem Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ erhielten die neuen Länder und Berlin (Ost) in den Jahren 1990 bis 1994 insgesamt 82,2 Mrd. Euro als Unterstützung zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs. Davon wurden 33,6 Mrd. Euro durch Zuschüsse aus den Haushalten des Bundes und der Länder sowie 48,6 Mrd. Euro durch die Aufnahme von Krediten finanziert. Seit dem Jahre 1995 waren nur noch die bestehenden Schuldendienstverpflichtungen des Fonds (Zinsen und Tilgung) durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt bis zur Tilgung zu erfüllen.

Der Bestand der Verbindlichkeiten des Fonds lag am 31. Dezember 2004 bei 38,7 Mrd. Euro. Mit dem Solidarpaktfortführungsgesetz wurde das Gesetz über die Errich-

[7] In der Gründungsphase bis 1959 gebildeter Kapitalstock des ERP-Sondervermögens.

[8] Z. B.: Einführung einer Vorfälligkeitsentschädigung, risikoärmere Ausgestaltung der Beteiligungsfinanzierung, Rücknahme des Umfangs von Zinsverbilligungen.

tung eines Fonds Deutsche Einheit in § 6a dahin gehend ergänzt, dass der Bund diese Verbindlichkeiten zum 1. Januar 2005 als Mitschuldner übernahm. Damit entfallen der Zuschuss an den Fonds ebenso wie die Erstattungen der Länder. Für die Jahre 2005 bis 2019 übernimmt der Bund die Annuitäten sowie die bei Auflösung des Fonds zum 31. Dezember 2019 bestehende Restschuld bis zu einem Betrag von 6,5 Mrd. Euro. Für den Zeitraum bis 2019 erhält der Bund dafür jährlich einen Festbetrag an der Umsatzsteuer in Höhe von 1,3 Mrd. Euro. Liegt Ende des Jahres 2019 die Restschuld höher als 6,5 Mrd. Euro, erstatten die alten Bundesländer dem Bund 53,3 % des übersteigenden Betrages (vgl. Vermögensrechnung Nr. 6.10.1.5).

1.11.2.3 Erblastentilgungsfonds

Das Sondervermögen „Erblastentilgungsfonds“ ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds zum 1. Januar 1995 errichtet worden. In dem Fonds werden

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

zusammengefasst. Der Gesamtbetrag der bis einschließlich 2005 übernommenen Verbindlichkeiten ohne Berücksichtigung von Tilgungen beträgt 181,4 Mrd. Euro.

Mit dem Schuldeneingliederungsgesetz vom 21. Juni 1999 übernahm der Bund als Mitschuldner ab 1. Januar 1999 die tatsächlichen Verbindlichkeiten nach Tilgung und weist sie seitdem als Bundesschuld aus; der hierauf entfallende Schuldendienst wird unmittelbar aus dem Bundeshaushalt geleistet.

Nach § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn dem Fonds zugeführt, soweit sie 3,5 Mrd. Euro übersteigen. Da die Deutsche Bundesbank für das Jahr 2005 einen Jahresüberschuss von lediglich 676 Mio. Euro erwirtschaftete, flossen dem Fonds keine Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn zu.

Die Einnahmen aus den Zahlungen der Länder gemäß Altschuldenregelungsgesetz in Höhe von 134 Mio. Euro wurden an den Bundeshaushalt abgeführt. Einschließlich dieser Mittel tilgte der Bund Schulden für den Fonds in Höhe von 5,0 Mrd. Euro. Bei einem nahezu unveränderten Vermögen des Fonds verringerte sich damit der Stand der tatsächlichen Verbindlichkeiten (Saldo aus Vermögen und Schulden) zum Jahresende 2005 auf 15,9 Mrd. Euro (vgl. Nr. 6.10.1.7 der Vermögensrechnung).

1.11.2.4 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen „Bundeseisenbahnvermögen“ ist aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet worden. Von den gesetzlich beschriebenen Aufgaben des Sondervermögens wurden der unternehmerische Bereich auf die Deutsche Bahn AG ausgegründet und die hoheitlichen Aufgaben auf das neu gegründete Eisenbahn-Bundesamt übertragen.

Heute liegen die Aufgaben des Sondervermögens insbesondere noch in

- der Verwaltung des der Deutschen Bahn AG zugewiesenen beamteten Personals,
- der Auszahlung von Versorgungsbezügen an Pensionärinnen und Pensionäre,
- der Aufrechterhaltung und Weiterführung der betrieblichen Sozialeinrichtungen und
- der Verwaltung und Verwertung von Liegenschaften.

Die Bundesregierung ist durch das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt, das Bundeseisenbahnvermögen frühestens ab dem Jahre 2004 aufzulösen und die von ihm noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen oder die Bundesschuldenverwaltung (nunmehr Bundeswertpapierverwaltung) zu übertragen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat im Jahre 2003 erklärt, von dieser Ermächtigung vor dem Jahre 2010 keinen Gebrauch zu machen. Jedoch solle in der 16. Legislaturperiode auf der Basis fortgeschriebener Daten überprüft werden, ob und ggf. welche Aufgaben auf Dritte übertragen werden können und welche gesetzlichen Regelungen dazu notwendig seien.

In der Zeit seit der Errichtung des Bundeseisenbahnvermögens hat sich die Zahl des der Deutschen Bahn AG zugewiesenen beamteten Personals mehr als halbiert:

1994	2005	Rückgang absolut	Rückgang in %
119 098	53 418	65 680	*55,1*

Quelle: Stellenpläne des Bundeseisenbahnvermögens

Von den in der Anlage zum Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen genannten weiterzuführenden betrieblichen Sozialeinrichtungen wurde das Vermögen des Bahn-Sozialwerks im Jahre 1997 aus dem Sondervermögen herausgelöst und in eine Stiftung privaten Rechts eingebracht. Ferner ist die Bundesbahnversicherungsanstalt Abteilung B zum 1. Oktober 2005 in die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See aufgegangen.

Das zum 31. Dezember 2005[9] ausgewiesene Vermögen des Sondervermögens in Höhe von 1,92 Mrd. Euro besteht im Wesentlichen aus:

- Immobilien (rund 653 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (rund 752 Mio. Euro),
- aktiver Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (rund 380 Mio. Euro).

Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt getragen. Im Jahre 2005 betrugen die Ausgaben des Sondervermögens (ohne die Zuschüsse für Rentenleistungen an die Bahnversicherungsanstalt) 7,51 Mrd. Euro, die Bundeszuschüsse lagen bei 5,47 Mrd. Euro. Im Haushalt 2006 sind Bundesleistungen an das Sondervermögen zur Fehlbetragsdeckung in Höhe von 5,42 Mrd. Euro veranschlagt.

1.11.2.5 Fonds Aufbauhilfe

Auf der Grundlage des Aufbauhilfefondsgesetzes (AufhFG) vom 19. September 2002 errichteten der Bund und die Länder den nationalen Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ zum 1. Januar 2003 als **Sondervermögen** des Bundes. Er dient der Leistung von Hilfen in den vom Augusthochwasser 2002 betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. Dem Sondervermögen stand ein Gesamtmittelvolumen von rund 6,5 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. Vermögensrechnung Nr. 6.10.1.9). Davon sind bis zur Mitte des Jahres 2006 rund 5,1 Mrd. Euro ausgegeben worden. Das Bundesministerium geht davon aus, dass bis Ende des Jahres weitere Fondsmittel in Höhe von rund 0,4 Mrd. Euro verausgabt werden. Zum Jahreswechsel würden damit noch knapp 1,0 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, die durch Förderzusagen gebunden sind.

Das Bundesministerium als Geschäftsführer des Fonds beabsichtigt den Fonds aufzulösen, da die Schadensmeldungen abschließend erhoben, die Mittel größtenteils verteilt und gebunden sind und eine Vielzahl von Programmen mit Ablauf des Jahres 2006 abgeschlossen sein werden. Entsprechend dem Ergebnis einer vom Bundesrechnungshof angeregten Prüfung soll dadurch insbesondere der hohe administrative Aufwand für die Abstimmung von Bund und Ländern zurückgeführt werden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, dass das Vermögen des Fonds auf Bund und Länder aufgeteilt werden soll. Die Mittel sind unter Beibehaltung der bisherigen Zweckbindung für die jeweiligen Programme entsprechend dem noch bestehenden Bedarf zu nutzen. Soweit Minder- oder Mehrbedarfe bestehen, sind Umschichtungen möglich, sodass möglichst alle Fondsmittel zur Schadensbeseitigung eingesetzt werden können. Sollten wider Erwarten am 1. Januar 2014 noch immer Restmittel vorhanden sein, würden diese – entsprechend den Anteilen an den Einzahlungen in den Fonds – an Bund und Länder erstattet.

1.11.2.6 Treuhandvermögen aufgrund des Westvermögen-Abwicklungsgesetzes

Das Sondervermögen nach § 19 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Abwicklung der unter Sonderverwaltung stehenden Vermögen von Kreditinstituten, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen (Westvermögen-Abwicklungsgesetz WAbwG) wird vom Präsidenten des Bundesausgleichsamtes treuhändisch verwaltet.

Die Geld- und Vermögensrechnung des Sondervermögens schließt zum 31. Dezember 2005 mit einem Bestand von 15 536 981,76 Euro (vgl. Nr. 6.10.2.8 und 6.10.3.2 der Vermögensrechnung) ab. Weitere Zuführungen sind nicht mehr zu erwarten; der letzte Zugang war im November 1999. Die Verwendung wurde bis zur Wiedervereinigung oder einer Friedensvertragsregelung zurückgestellt. Zur Beendigung der Treuhandschaft bedarf es noch einer abschließenden gesetzlichen Regelung.

1.11.2.7 Übrige Sondervermögen

Zu den übrigen Sondervermögen Entschädigungsfonds, Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft und den Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz liegen dem Bundesrechnungshof keine besonderen Prüfungserkenntnisse vor. Gleiches gilt für die weiteren Sondervermögen, die von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden. Dabei handelt es sich um das Zweckvermögen bei der Deutschen Postbank AG, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, das Westvermögen, den Revolving Fonds und Freistellungs-Fonds und die Versorgungsrücklage des Bundes.

1.12 Bundesbetriebe

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung jeweils unter Nr. 6.11 Übersichten über den Jahresabschluss bei den Bundesbetrieben beigefügt (§ 85 Nr. 3 BHO). Betriebszweck und Betriebsergebnisse sind aus Tabelle 8 ersichtlich.

[9] In der Vermögensrechnung des Bundes sind lediglich die Angaben des Jahresabschlusses des Jahres 2004 angegeben, da zum Zeitpunkt der Drucklegung der Jahresabschluss 2005 noch nicht vorlag.

Tabelle 8

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Gewinn/Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbostel und die Gemeinden Fallingbostel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31.12.2005: Gewinn 101 120 Euro
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	31.12.2005: Gewinn 100 069 Euro
Behördeneigene Kantinen (insgesamt 18)	Verpflegung der Bediensteten	31.12.2005: Überwiegend Verluste bei den Kantinen der Bundespolizei, Gewinne oder ausgeglichenes Ergebnis bei den übrigen Kantinen

Zu den Kantinenbetrieben hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass Einsparpotenziale bei den Küchen und Kantinen der Bundespolizei künftig besser genutzt werden sollen. Es sei vorgesehen, die Standortküchen der Bundespolizei weiterhin eigenständig zu betreiben, dabei jedoch die vom Bundesrechnungshof[10] als Vergleichsmaßstab genannten Tagesverpflegungskostensätze privatisierter Großküchen der Länderpolizeien zu erreichen bzw. sogar zu unterschreiten. Bezogen auf das Referenzjahr 2003 ergäbe sich durch die vorgesehenen Optimierungen eine signifikante Senkung der Personal- und Sachkosten (rund 38 %) gegenüber dem bisherigen System.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die angestrebten Verbesserungen beim Betrieb der Kantinen und Küchen der Bundespolizei. Es bleibt abzuwarten, ob und in welchem Umfang die prognostizierten Einsparungen auch erreicht werden. Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit kritisch beobachten.

1.13 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

1.13.1 Bisherige Reformansätze

Der Bund hat in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens eingeleitet. Wichtige Grundlage der bisherigen Reformen stellt das am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz dar. Wesentliche Zielsetzungen des Gesetzes sind mehr Haushaltsflexibilität bei Wahrung der parlamentarischen Vorgaben, stärkere Eigenverantwortung der Bewirtschafter sowie verbesserte Steuerungsmöglichkeiten und Wirtschaftlichkeit durch höhere Kostentransparenz. Als gemeinsame Grundlage behalten die bisherigen Reformansätze das kamerale Haushalts- und Rechnungssystem bei und reichern es um zusätzliche betriebswirtschaftliche Daten und Verfahren an.

Der Bundesrechnungshof hat den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung in mehreren Berichten und Bemerkungen auf Schwachstellen bei der Einführung und Nutzung neuer Führungs- und Steuerungsinstrumente hingewiesen. Dabei hat er insbesondere gefordert, in der Bundesverwaltung eine stärkere betriebswirtschaftliche Orientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verankern, um Daten und Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für Leitungsentscheidungen, Zielvereinbarungen, Budgetierungsansätze und Benchmarking-Verfahren zu nutzen.

1.13.1.1 Kosten- und Leistungsrechnung

Wesentliches Instrument für eine verbesserte Kostentransparenz ist die gemäß § 7 Abs. 3 BHO in geeigneten Bereichen einzuführende Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Sie soll wirtschaftliches Handeln fördern, die Ermittlung bedarfsgerechter Haushaltsansätze und eine wirtschaftliche Haushaltsführung unterstützen sowie als wesentliche Grundlage für ein Controlling in der Verwaltung dienen.

Der Bundesrechnungshof hat Einführung und Einsatz der KLR von Beginn an mit Prüfungen und Berichten beglei-

[10] Vgl. Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 7.1.

tet. Auf seinen Vorschlag hin berichtet das Bundesministerium dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in festem Rhythmus über die Fortschritte bei der KLR-Einführung (Fortschrittsberichte, vgl. RPA-Drs. 192/14.WP, 319/14.WP, 11/15.WP, 348/15.WP).

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes verläuft die Einführung der KLR in einigen Verwaltungsbereichen schleppend. Die tatsächliche Nutzung der vorhandenen KLR-Daten für Steuerungs- und Führungszwecke ist unzureichend und die Einbindung der KLR in umfassende Controllingsysteme weist Schwächen auf. Grundsätzlich haben die Behörden die KLR bislang zu wenig zur Verbesserung ihres Verwaltungshandelns genutzt. Zudem gibt es erst wenige Bestrebungen, Kosten und Leistungen – z. B. im Verwaltungsbereich – mit anderen Behörden zu vergleichen um so von besten Lösungen zu profitieren (vgl. Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 13).

1.13.1.2 Pilotprojekt Produkthaushalt

Der Bundesrechnungshof hatte in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 15. Juni 1998 (HHA-Drs. 3889/13.WP) an den Haushaltsausschuss vorgeschlagen, Daten aus den Kosten- und Leistungsrechnungen der Verwaltung stärker für das Haushaltsverfahren zu nutzen. Der Haushaltsausschuss forderte darauf hin das Bundesministerium auf, Produkthaushalte auf ihre Eignung als ergänzende Steuerungsinstrumente für eine stärker ergebnisorientierte Haushaltswirtschaft zu testen.

Das Bundesministerium begann im Jahre 2000 ein Pilotprojekt, das sechs Behörden umfasste. Wesentliches Merkmal der Produkthaushalte war die Zuordnung von Kosten und Erlösen zu den Produktbereichen und Produktgruppen der Behörden. Daneben wurden weitere produktbezogene Informationen wie Ziele, Mengen- und Qualitätsangaben dargestellt. Die bessere Verbindung von Ressourceninput (Ausgaben) und -output (Produkte) sollte entscheidungs- und steuerungsrelevante Daten bereitstellen und die Outputorientierung im Haushaltsverfahren stärken.

Mit Abschlussbericht vom 19. Juni 2006 an den Haushaltsausschuss informierte das Bundesministerium über die Ergebnisse des Pilotprojektes. Es stellte fest, die Nutzung der Produkthaushalte sei verhalten gewesen. Die verbindlichen titelbezogenen Daten seien wesentliche Entscheidungsgrundlage geblieben, während die produktbezogenen Informationen keine nennenswerte Bedeutung erlangt hätten. Das Bundesministerium kommt zu dem Ergebnis, ein Parallelbetrieb von output- und inputorientierten Haushaltsverfahren sei auf Dauer in dieser Form nicht wirtschaftlich. Das Pilotprojekt werde daher nicht weitergeführt.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist es im Rahmen des Projektes nicht ausreichend gelungen, produktbezogene Informationen bei der Haushaltsaufstellung und -kontrolle als wesentliche Basisinformationen zu verankern. Die parallel angebotenen Produkthaushalte erlangten insgesamt keine wesentliche Bedeutung.

1.13.1.3 Zusammenlegung von Fach- und Finanzverantwortung

Der Bundesrechnungshof hält die Zusammenlegung von Fach- und Finanzverantwortung für notwendig, um wirtschaftliches Handeln und nachhaltige Aufgabenkritik zu unterstützen. Er wies in seinen Bemerkungen 2005 (vgl. Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 12) darauf hin, dass im Bundeshaushalt dem Verursacherprinzip nicht in allen geeigneten Bereichen Rechnung getragen wird. Die erforderlichen Ressourcen werden vorwiegend dort veranschlagt, wo die Aufgaben durchgeführt werden. Es bleibt unberücksichtigt, wer die Kosten verursacht. Damit ergeben sich nur geringe oder keine Anreize, Aufgaben hinsichtlich Umfang, Qualität und Notwendigkeit kritisch zu hinterfragen.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die erforderlichen Mittel nach dem Verursacherprinzip möglichst in den Haushaltsplänen der Auftraggeber auszuweisen und so deren Kostenverantwortung zu stärken. Für einzelne Teilbereiche wurde zwischenzeitlich die verursachungs- und periodengerechte Veranschlagung eingeführt (z. B. Errichtung eines Versorgungsfonds, Liegenschaftsmanagement über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Dezentralisierung der Versorgungsausgaben). Es gibt weitere Bereiche, die sich für eine verursacherorientierte Veranschlagung anbieten (z. B. Statistiken des Statistischen Bundesamtes, Fortbildung durch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Unterstützungsleistungen des Bundesverwaltungsamtes).

1.13.1.4 Vermögensrechnung

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen der Jahre 2002 und 2003 (Bundestagsdrucksachen 15/60 Nr. 1.2.3 und 15/2020 Nr. 1.2.3) aufgezeigt, dass die Vermögensrechnung die gesetzlichen Vorgaben nach Artikel 114 Grundgesetz und §§ 73, 86 BHO nicht voll erfüllt und keine vollständige und zutreffende Auskunft über Bestand und Veränderungen des Vermögens und der Schulden gibt. Er empfahl, die Vermögensrechnung schrittweise zu einem aussagekräftigen Instrument für die finanz- und haushaltspolitischen Entscheidungen zu erweitern. Das Bundesministerium richtete daraufhin eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit den Möglichkeiten der Vervollständigung der Vermögensrechnung auseinandersetzen sollte.

Im Jahre 2005 hat der Bundesrechnungshof den Stand der Fortentwicklung der Vermögensrechnung ermittelt. Das Bundesministerium erhöhte zwar die Übersichtlichkeit, Lesbarkeit und Aussagekraft in Teilbereichen, insgesamt führten die bisherigen Maßnahmen jedoch noch nicht zu einer durchgreifenden Verbesserung. Die Zielsetzung einer aussagefähigen Vermögensrechnung, einen möglichst vollständigen Überblick über den Stand und die

Entwicklung von Vermögen und Schulden zu geben, ist bisher noch nicht erreicht.

1.13.2 Weitergehende Ansätze zur Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens

Insgesamt konnten die mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz verfolgten Modernisierungsziele bisher nur bedingt erreicht werden. So vergrößerte sich zwar die Flexibilität bei der Haushaltsbewirtschaftung durch erweiterte Möglichkeiten zur Deckung und Übertragbarkeit. Es herrscht jedoch weiter eine am Input und am Geldverbrauch ausgerichtete Denk- und Verfahrensweise vor, die betriebswirtschaftliche Daten und Ansätze zu wenig berücksichtigt. Kostentransparenz und Steuerung konnten noch nicht durchgreifend verbessert werden. Obwohl wichtige Grundlagen für die Modernisierung gelegt und Impulse gegeben wurden, sind daher weitere Anstrengungen erforderlich, um betriebswirtschaftliches Denken im Planen und Handeln der Verwaltung stärker zu verankern.

Im Hinblick auf die bereits eingeleiteten Reformen in den Ländern, auf EU-Ebene sowie international sieht der Bundesrechnungshof zudem die Gefahr, dass die im Haushalts- und Rechnungswesen dargestellten Ergebnisse national und international langfristig nicht mehr einheitlich und vergleichbar sind.

Mit einem Bericht nach § 99 BHO vom 17. August 2006 (Bundestagsdrucksache 16/2400) hat sich der Bundesrechnungshof mit der weitergehenden Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens befasst. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten Ansätze zur Modernisierung und Neuausrichtung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes bis hin zur Einführung der doppelten Buchführung geprüft werden, um einen umfassenden Reformprozess möglichst zügig in Gang zu setzen. Dies erfordert eine grundlegende Analyse unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Bundeshaushalts.

Das Bundesministerium hat hierzu ausgeführt, es werde innerhalb seiner Haushaltsabteilung eine Arbeitseinheit einrichten, die sich mit der Frage auseinandersetzen solle, ob auf bundesstaatlicher Ebene eine grundlegende Haushaltsreform notwendig sei. Neben der Entwicklung im Ausland, wo eine Tendenz zur Umstellung auf die Doppik besteht, solle vor allem die zunehmende Reformdiskussion aus dem Inland aufgenommen werden. Den Schwerpunkt der Prüfung bildeten die Komplexe „stärkere Ergebnis- und Wirkungsorientierung des Haushalts“ sowie „mögliche Umstellung auf ein doppisches Rechnungs- und Haushaltswesen“.

Ziel sei es, vor dem Hintergrund der Kritik an der Kameralistik konkrete Optionen für eine Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens zu erarbeiten. Dabei würden die zentralen Ziele des Bundesministeriums – Einhaltung der Verschuldens- und Defizitgrenzen, langfristiger Pfad zu einem ausgeglichenen Haushalt bei gleichzeitiger Strukturverbesserung – im Vordergrund stehen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Pläne des Bundesministeriums. Er wird sich in Zukunft noch verstärkt mit der Thematik beschäftigen und seine Erfahrungen und Erkenntnisse in den Modernisierungsprozess einbringen.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Stabilisierung der Einnahmen bei fortbestehenden strukturellen Belastungen auf der Ausgabenseite

2.0

Ungeachtet wieder anziehender Steuereinnahmen ist der Bund nach wie vor mit ernsten finanzwirtschaftlichen Problemen konfrontiert. Die auf den Weg gebrachten Entlastungsmaßnahmen tragen zwar dazu bei, dass sich die Haushaltseckdaten verbessern. Eine nachhaltige Gesundung der Bundesfinanzen ist aber noch nicht in Sicht. Insbesondere auf der ***Ausgabenseite*** *besteht die* ***strukturelle Schieflage*** *fort. Fast 90 % der Steuereinnahmen sind im Haushaltsjahr 2006 durch Sozialausgaben und Zinsausgaben gebunden. Durch den hohen Anteil konsumtiver Ausgaben bleibt es schwierig, im Bundeshaushalt die erforderlichen finanziellen Ressourcen für zukunftsgerichtete investive Aufgaben wie den Auf- und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur sowie die Förderung von Forschung und Wissenschaft bereitzustellen.*

Auf die Sozialausgaben entfällt mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben. Dies geht wesentlich auch auf die zunehmende Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme zurück, mit der die Lohnnebenkosten gesenkt werden sollen. Insbesondere die Aufwendungen für die verschiedenen ***Alterssicherungssysteme*** *belasten den Bundeshaushalt nach wie vor in erheblichem Umfang. Die in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre erheblich gestiegenen Leistungen des Bundes an die* ***Rentenversicherung*** *bleiben auf hohem Niveau. Im Bereich der Pensionszahlungen für die ehemaligen Postbediensteten*

entlastet der Verkauf von Forderungen an die Postnachfolgeunternehmen zwar die Bundeshaushalte 2005, 2006 und teilweise 2007. Ab dem Jahre 2008 muss der Bundeshaushalt aber die dafür anfallenden Ausgabelasten vollständig übernehmen, weil die von den Postnachfolgeunternehmen gezahlten Pensionsbeiträge dann den Erwerbern der Forderungen zustehen.

Die durchgeführten Arbeitsmarktreformen leisteten bislang keinen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts. Vielmehr steigen die ***Arbeitsmarktausgaben*** *derzeit stärker als alle anderen Ausgabenblöcke im Bundeshaushalt. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II sind höher als die gesamten Investitionsausgaben. Es erscheint zweifelhaft, ob die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen ausreichen, die Belastungen des Bundeshaushalts auf diesem Sektor auf eine vertretbare Größenordnung zu verringern. Finanzwirtschaftlich gesehen trägt der Bund die Hauptlast der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende.*

Angesichts der bestehenden hohen Gesamtverschuldung des Bundes führt ein Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus zu höheren ***Zinsausgaben****. Damit zahlt der Bundeshaushalt den Preis für den hohen Schuldenaufwuchs der Vergangenheit.*

Nachdem das ***Steueraufkommen*** *des Bundes jahrelang stagnierte oder sogar rückläufig war, wird für den Bundeshaushalt 2007 – nicht zuletzt aufgrund der Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte – mit dem höchsten Anstieg der Steuereinnahmen seit dem Jahre 1992 gerechnet. Allerdings ist der Bundeshaushalt auf der Steuereinnahmenseite immer noch durch eine Reihe von Abzügen belastet, die auf finanzielle Zugeständnisse an die Länder insbesondere im Rahmen des Familienleistungsausgleichs, der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Bundesergänzungszuweisungen zurückzuführen sind.*

Im ***vertikalen Finanzausgleich*** *leistet der Bund in erheblichem Umfang Bundesergänzungszuweisungen, die zum größten Teil als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin gehen. Der weit überwiegende Teil der Empfängerländer verwendet diese Hilfen immer noch nicht vollständig – entsprechend der gesetzlichen Zielsetzung – für die Förderung investiver Zwecke.*

Die nach wie vor schwierige Lage der Bundesfinanzen findet ihren Ausdruck in der Entwicklung der ***Nettokreditaufnahme****. Im* ***Bundeshaushalt 2006*** *überschreitet sie zum fünften Mal hintereinander die Summe der Investitionsausgaben und damit die Regelkreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz. Damit zeigt sich erneut, dass Artikel 115 Grundgesetz sich in der Haushaltspraxis als unwirksam erwiesen hat, die Neuverschuldung im Bundeshaushalt zumindest zu begrenzen. Das Ersuchen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, das Bundesministerium der Finanzen solle prüfen, ob die Haushaltskonsolidierung durch eine stärkere Begrenzung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme unterstützt werden kann, bleibt daher weiterhin aktuell.*

Im ***Haushaltsentwurf 2007*** *wird die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze eingehalten. Dies gelingt allerdings nur dadurch, dass die Steuereinnahmen höher veranschlagt wurden als nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2006 zu erwarten war. Zudem wurden erneut Maßnahmen mit Einmaleffekt zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt wie insbesondere die Verwertung von Kapitalvermögen des Bundes sowie die zeitliche Verschiebung von Ausgaben des Bundes für die Pensionsverpflichtungen der ehemaligen Bundespost.*

Trotz eines im ***Finanzplan bis 2010*** *zugrunde gelegten kräftigen Wachstums der Steuereinnahmen und Einmalmaßnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe wird der Bund weiter hohe Nettokreditaufnahmen tätigen müssen, um die jährlichen Bundeshaushalte auszugleichen. Nach der Finanzplanung soll die hohe strukturelle Deckungslücke zwar deutlich zurückgeführt werden. Der noch vor wenigen Jahren als haushaltspolitisches Ziel in Aussicht gestellte Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung wird allerdings auf absehbare Zeit nicht zu realisieren sein. Ungeachtet der bislang umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen werden* ***weitere Konsolidierungsanstrengungen*** *vor allem bei den konsumtiven Ausgaben notwendig sein, um zumindest auf mittelfristige Sicht die Finanzierungsdefizite dauerhaft zu verringern und die verloren gegangenen Handlungsspielräume zurückzugewinnen.*

Die in den Jahren 2000 und 2001 durch den Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse vorübergehend erreichte Stabilisierung des ***Schuldenstandes*** *setzt sich nicht fort. Die hohen Kreditaufnahmen werden zu einem deutlichen Anstieg der Gesamtverschuldung des Bundes und damit der Zinsbelastungen im Finanzplanungszeitraum führen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2010) wird die Verschuldung des Bundes die Billionengrenze überschreiten. Der Bund ist damit auf absehbare Zeit in einer noch* ***schwierigeren Haushalts- und Verschuldungslage*** *als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden.*

Auf der Grundlage des im Frühjahr 2006 vorgelegten ***Stabilitätsprogramms*** *kann Deutschland nach den Feststellungen des Rates der EU-Wirtschafts- und Finanzminister die für das Jahr 2007 geforderte Korrektur des übermäßigen Defizits erreichen. Von dem im Stabilitätsprogramm angelegten Ziel eines in konjunkturellen Normallagen ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts sind der Bund und die Mehrzahl der Länder allerdings noch weit entfernt.*

Mit Blick auf die finanzwirtschaftlichen Verpflichtungen Deutschlands aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt bleibt die nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eine zentrale Aufgabe für den

Bund und die anderen Gebietskörperschaften. Im Rahmen der Föderalismusreform I wurde ein ***Nationaler Stabilitätspakt*** *verfassungsrechtlich verankert; danach ist die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern zur Wahrung der Haushaltsdisziplin nunmehr ausdrücklich im Grundgesetz normiert. Außerdem ist festgelegt, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union auf Bund und Länder aufzuteilen wären. Die im Zuge der Föderalismusreform I beschlossenen Regelungen sollten ergänzt werden durch verbindliche Vorgaben für Bund und Länder, die gewährleisten, dass die gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien innerstaatlich wirksam umgesetzt werden.*

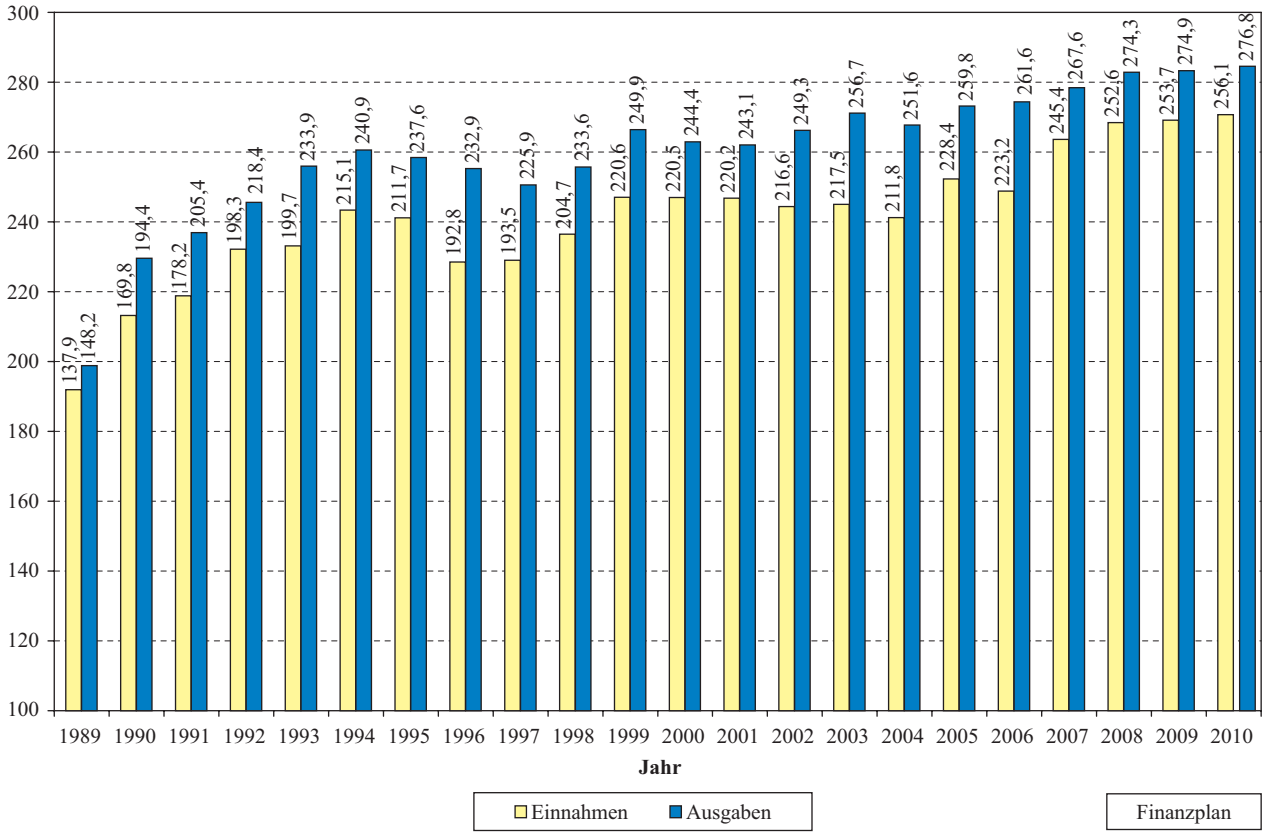
2.1 Entwicklung der Gesamtausgaben, -einnahmen und des Finanzierungsdefizits

Die Haushaltslage des Bundes wird durch die nachfolgenden Eckdaten zum Haushalt 2006, zum Haushaltsentwurf 2007 und zum Finanzplan bis 2010 bestimmt.

Der Haushaltsplan für das laufende **Haushaltsjahr 2006** sieht einen geringen Anstieg des Haushaltsvolumens auf rund 261,6 Mrd. Euro vor (vgl. Abbildung 1). Die Gesamtausgaben liegen damit im Soll um rund 1,8 Mrd. Euro oder 0,7 % höher als das Haushaltsergebnis 2005 (rund 259,8 Mrd. Euro). Strukturell bleibt die **Ausgabenseite** weitgehend unverändert.

Abbildung 1

Einnahmen und Ausgaben in Mrd. Euro[1]



[1] Datenbasis für diese sowie die nachfolgenden Abbildungen und Tabellen: Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2005, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2006, Haushaltsentwurf 2007 und Finanzplan bis zum Jahre 2010. Weitere Quellen: Berichte (Finanzberichte, Monatsberichte, Rentenversicherungsbericht) und sonstige Veröffentlichungen der Bundesregierung und des Bundesministeriums der Finanzen; Deutsche Bundesbank (insbesondere Monatsberichte); Statistisches Bundesamt. Für Haushaltsjahre ab 2006: zum Teil eigene Berechnungen.

Die **Einnahmen** (ohne Einnahmen aus Kreditaufnahmen, ohne Münzeinnahmen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) betragen im Bundeshaushalt 2006 rund 223,2 Mrd. Euro gegenüber rund 228,4 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2005. Während die Steuereinnahmen von rund 190,1 Mrd. Euro (2005) auf rund 194,0 Mrd. Euro steigen, gehen die sonstigen Einnahmen von rund 38,5 Mrd. Euro auf rund 29,0 Mrd. Euro zurück. Dies ist insbesondere auf die niedrigeren Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen (vgl. Nr. 2.3.5) zurückzuführen.

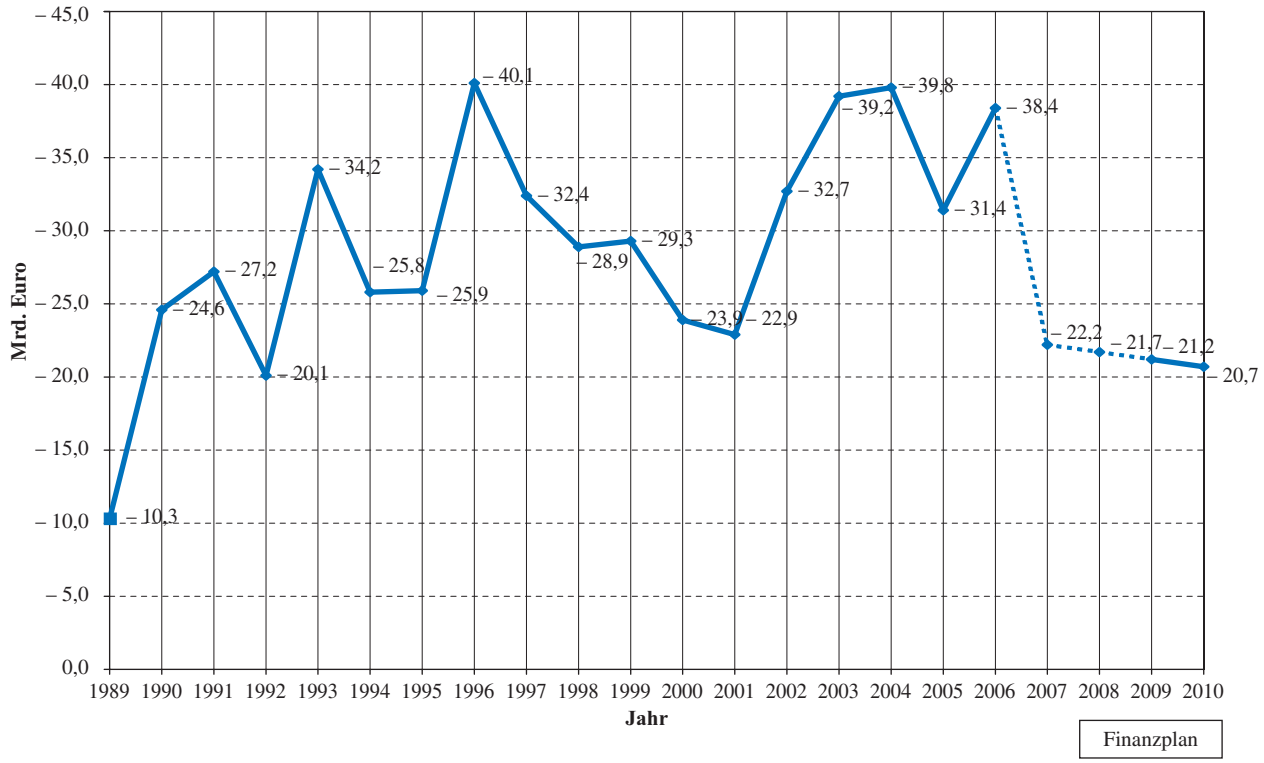
Das im Bundeshaushalt 2006 eingeplante **Finanzierungsdefizit** steigt auf rund 38,4 Mrd. Euro an (2005: rund 31,4 Mrd. Euro) und erreicht damit fast das Niveau des Jahres 2004 (vgl. Abbildung 2). Die mit 38,2 Mrd. Euro ausgewiesene **Nettokreditaufnahme** überschreitet die Regelkreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz zum fünften Mal in Folge deutlich. Sie ist die höchste in einem Bundeshaushalt veranschlagte Nettoneuverschuldung. Die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenze wird mit der Eignung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet (vgl. Nr. 2.4.2).

Für die kommenden Haushalte sieht das Bundesministerium in seiner Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006 bis 2010 die deutsche Wirtschaft auf Erholungskurs. Sowohl vom Wachstum des Bruttoinlandsproduktes als auch vom Arbeitsmarkt gingen positive Signale aus. Mit dem **Bundeshaushalt 2007** werde deshalb angestrebt, die beiden zentralen finanzpolitischen Ziele der Bundesregierung zu erreichen, die Einhaltung der Regelobergrenze des Artikels 115 Grundgesetz sowie die Unterschreitung der Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Nach dem vom Bundeskabinett am 5. Juli 2006 beschlossenen **Haushaltsentwurf 2007** sind **Ausgaben** von rund 267,6 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Abbildung 1); das sind 2,3 % mehr als das Haushaltssoll 2006. Darin enthalten sind allerdings rund 6,5 Mrd. Euro, die haushaltsneutral von dem Aufkommen aus einem Umsatzsteuerpunkt an die Bundesagentur für Arbeit weitergeleitet werden zur Unterstützung der Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages. Bereinigt man – wie das Bundesministerium – die Gesamtausgaben um diesen Betrag, unterschreiten sie das Haushaltssoll 2006 um rund 0,2 %. Die **Einnahmen** – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – liegen bei rund 245,4 Mrd. Euro. Das **Finanzierungsdefizit** soll demgemäß rund 22,2 Mrd. Euro betragen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Finanzierungssaldo



Nach dem **Finanzplan** steigen die Ausgaben für das Jahr 2008 um 2,5 % wegen des erhöhten Finanzierungsbedarfs der Postbeamtenversorgungskasse und der überlappenden Wirkung des auslaufenden Erziehungsgeldes mit dem neuen Elterngeld (vgl. Abbildung 1). Für die nachfolgenden Haushaltsjahre 2009 und 2010 ist vorgesehen, die Ausgaben um weniger als 1 % jährlich steigen zu lassen. Die **Investitionsausgaben** sollen sich im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 bei rund 23,5 Mrd. Euro stabilisieren. Auf der Grundlage dieser Planung lägen das **Finanzierungsdefizit** und damit auch die **Nettokreditaufnahme** im Finanzplanungszeitraum knapp unter der Summe der investiven Ausgaben.

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts werden nach wie vor ganz wesentlich durch die Ausgaben für Soziales und für Zinsen geprägt.

Die **Sozialausgaben** belaufen sich im Haushalt 2006 insgesamt auf rund 134,4 Mrd. Euro. Das ist nochmals eine leichte Steigerung gegenüber dem Vorjahr 2005 (rund 133,0 Mrd. Euro). Seit dem Jahre 1997 werden im Bundeshaushalt für diesen Ausgabensektor von Jahr zu Jahr mehr Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt (vgl. Tabelle 1). Der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben steigt erneut gegenüber dem Vorjahr (51,2 %) an und zwar auf 51,4 %. Damit haben die Sozialausgaben sowohl in absoluten Zahlen als auch anteilig einen neuen Höchststand erreicht. Dies beruht überwiegend auf dem Anstieg der Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nach dem Haushaltsentwurf 2007 sollen diese Ausgaben deutlich verringert werden.

Weiterer Bestandteil der Sozialausgaben sind die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung (2006: 77,4 Mrd. Euro) sowie der Zuschuss des Bundes an die gesetzliche **Krankenversicherung** zur pauschalen Abgeltung versicherungsfremder Leistungen. Die letztgenannten Ausgaben stiegen von 1,0 Mrd. Euro (2004) auf 2,5 Mrd. Euro im Jahre 2005 sowie 4,2 Mrd. Euro im Jahre 2006 und hätten durch Mehreinnahmen aufgrund einer Tabaksteuererhöhung finanziert werden sollen. Die Mehreinnahmen haben sich allerdings nicht in der erwarteten Höhe realisieren lassen.[1] Für das Jahr 2007 beabsichtigt die Bundesregierung, letztmalig einen Zuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung in Höhe von 1,5 Mrd. Euro zu zahlen. Allerdings kommen auf den Bundeshaushalt im Zusammenhang mit den anstehenden Maßnahmen zur **Gesundheitsreform** zusätzliche Belastungen zu, da der Bund sich möglicherweise an den Aufwendungen für die gesetzliche Krankenversicherung beteiligen wird.

Die **Zinsausgaben** sind neben den Sozialausgaben der zweite große Ausgabenblock. Sie steigen im Bundeshaushalt 2006 gegenüber dem Haushaltsergebnis 2005 leicht an, um rund 0,2 Mrd. Euro auf rund 37,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Nach dem Haushaltsentwurf 2007 ist dagegen ein deutliches Anwachsen der Zinsausgaben auf 39,3 Mrd. Euro zu verzeichnen. Zwar ist auch damit der historische Höchststand aus dem Jahre 1999 von rund 41,1 Mrd. Euro noch nicht erreicht. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass der aktuelle jahresdurchschnittliche Zinssatz der Bruttokreditaufnahme deutlich geringer ist als im Jahre 1999.

Die anderen größeren Ausgabenarten im Bundeshaushalt bleiben demgegenüber annähernd auf gleichem Niveau (vgl. Tabelle 1):

- Die **Personalausgaben** für die Bundesverwaltung (einschließlich Versorgungsausgaben) bewegten sich in den letzten Jahren mit leicht fallender Tendenz in der Größenordnung von 26,0 Mrd. Euro bis 27,0 Mrd. Euro. Da das Haushaltsvolumen insgesamt gestiegen ist, ist ihr Haushaltsanteil rückläufig. Er beträgt im Jahre 2006 rund 10 % und liegt nach dem Haushaltsentwurf 2007 sogar leicht darunter.

- Die **Investitionsausgaben** sind im Haushalt 2006 mit rund 23,2 Mrd. Euro veranschlagt. Sie liegen damit geringfügig über den Werten der beiden Vorjahre, allerdings erheblich unter den Werten der 90er-Jahre.

---

[1] Tabaksteuereinnahmen:
14,1 Mrd. Euro (2003); 13,6 Mrd. Euro (2004); 14,3 Mrd. Euro (2005); 14,7 Mrd. Euro (2006 – Soll).

Tabelle 1

Wesentliche Ausgabenarten und -quoten

Jahr	1989	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ausgaben	**Mrd. Euro**																
Sozialausgaben[1]	**49,9**	**75,6**	**87,9**	**87,3**	**90,2**	**84,9**	**84,6**	**91,9**	**100,3**	**100,8**	**102,0**	**111,9**	**118,3**	**120,6**	**133,0**	**134,4**	**134,8**
darunter:																	
– Rente, Knappschaft	21,3	30,6	32,8	37,6	39,2	41,2	44,2	51,3	60,5	65,0	69,1	72,9	77,3	77,4	77,5	77,4	78,4
– Arbeitsmarkt	5,7	14,0	24,3	19,4	20,0	24,1	21,8	21,7	21,5	15,5	15,4	21,0	23,7	25,0	37,9	38,5	40,4
darunter:																	
– BA-Zuschuss	1,1	4,6	12,5	5,2	3,5	7,0	4,9	3,9	3,7	0,9	1,9	5,6	6,2	4,2	0,4	0,0	0,0
– Arbeitslosenhilfe	4,2	4,7	7,2	8,9	10,5	12,4	14,3	15,6	15,6	13,2	12,8	14,8	16,5	18,8	1,5	0,0	0,0
– Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung[2]																	6,5
– Grundsicherung, darunter:														0,5	35,2	38,3	33,7
ALG II															25,0	24,4	21,4
Eingliederungshilfen															3,6	6,5	6,5
Unterunft+Heizung															3,5	3,6	2,0
Verwaltungskosten															3,1	3,5	3,5
Zinsen/Zinserstattungen	**16,7**	**27,6**	**27,4**	**32,9**	**40,2**	**40,3**	**40,4**	**40,9**	**41,1**	**39,9**	**38,3**	**37,4**	**37,0**	**36,5**	**37,4**	**37,6**	**39,3**
Personalausgaben	**21,1**	**26,3**	**27,0**	**26,9**	**27,1**	**27,0**	**26,8**	**26,7**	**27,0**	**26,5**	**26,8**	**27,0**	**27,2**	**26,8**	**26,4**	**26,2**	**26,2**
Investitionsausgaben[3]	**18,5**	**33,7**	**33,3**	**31,3**	**34,0**	**31,2**	**28,8**	**29,2**	**28,6**	**28,1**	**27,3**	**24,1**	**25,7**	**22,4**	**22,9**	**23,2**	**23,5**
Restliche Ausgaben[4]	**42,0**	**55,2**	**58,3**	**62,5**	**46,1**	**49,5**	**45,3**	**44,9**	**49,9**	**49,1**	**48,7**	**48,9**	**48,5**	**45,3**	**40,1**	**40,2**	**43,8**
Gesamtausgaben	**148,2**	**218,4**	**233,9**	**240,9**	**237,6**	**232,9**	**225,9**	**233,6**	**246,9**	**244,4**	**243,1**	**249,3**	**256,7**	**251,6**	**259,8**	**261,6**	**267,6**
Ausgabenquoten	**Prozent**																
Anteil Sozialausgaben	*33,7*	*34,6*	*37,6*	*36,2*	*38,0*	*36,5*	*37,5*	*39,3*	*40,6*	*41,2*	*42,0*	*44,9*	*46,1*	*47,9*	*51,2*	*51,4*	*50,4*
Anteil Zinsen/Zinserst.	*11,3*	*12,6*	*11,7*	*13,7*	*16,9*	*17,3*	*17,9*	*17,5*	*16,6*	*16,3*	*15,8*	*15,0*	*14,4*	*14,5*	*14,4*	*14,4*	*14,7*
Anteil Personalausgaben	*14,2*	*12,0*	*11,5*	*11,2*	*11,4*	*11,6*	*11,9*	*11,4*	*10,9*	*10,9*	*11,0*	*10,8*	*10,6*	*10,7*	*10,2*	*10,0*	*9,8*
Anteil Investitionsausg.	*12,5*	*15,4*	*14,2*	*13,0*	*14,3*	*13,4*	*12,7*	*12,5*	*11,6*	*11,5*	*11,2*	*9,7*	*10,0*	*8,9*	*8,8*	*8,9*	*8,8*
Anteil restliche Ausgaben	*28,3*	*25,3*	*24,9*	*25,9*	*19,4*	*21,3*	*20,1*	*19,2*	*20,2*	*20,1*	*20,0*	*19,6*	*18,9*	*18,0*	*15,4*	*15,4*	*16,4*
Summe	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***

[1] Bis 1995 einschließlich Kindergeld (1995: rund 10,5 Mrd. Euro); in vergleichsweise geringem Umfang enthalten die Sozialausgaben auch Investitionen (bis zu jährlich 1,0–1,5 Mrd. Euro oder bis rund 1,5 %). 2006: Veranschlagtes Soll ohne evtl. Mehrbelastungen im Haushaltsverlauf.

[2] Finanziert durch Aufkommen aus einem Umsatzsteuerpunkt.

[3] Investitionsausgaben 2005: Ohne Betriebsmitteldarlehen an die Rentenversicherung (0,9 Mrd. Euro), das zum Jahresende 2005 an den Bund zurückgezahlt wurde.

[4] Hierzu gehören insbesondere die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Ausgaben für militärische Beschaffungen, für die nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung sowie für Sondervermögen ohne Zinserstattungen.

2.2.1 Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

2.2.1.1

Trotz der zu Beginn des Jahres 2006 zu beobachtenden wirtschaftlichen Belebung bestehen die strukturellen Probleme des Bundeshaushalts fort, wie an den nachfolgenden finanzwirtschaftlichen Kennzahlen deutlich wird. Dabei verläuft die Entwicklung wesentlicher **Ausgabenquoten** unterschiedlich (vgl. Tabelle 1):

- Der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben (**Zinsquote**) war bis zum Jahre 2003 rückläufig und danach stabil. Er liegt mit 14,4 % auch im Jahre 2006 deutlich unter dem Höchststand des Jahres 1997 (17,9 %). Gegenüber der Zinsquote von 1992 (12,6 %) ist allerdings ein Anstieg von 1,8 Prozentpunkten zu verzeichnen. Auf der Grundlage des Haushaltsentwurfs 2007 wird der Zinsanteil auf 14,7 % steigen.

- Der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben (**Sozialquote**) hat sich im gleichen Zeitraum

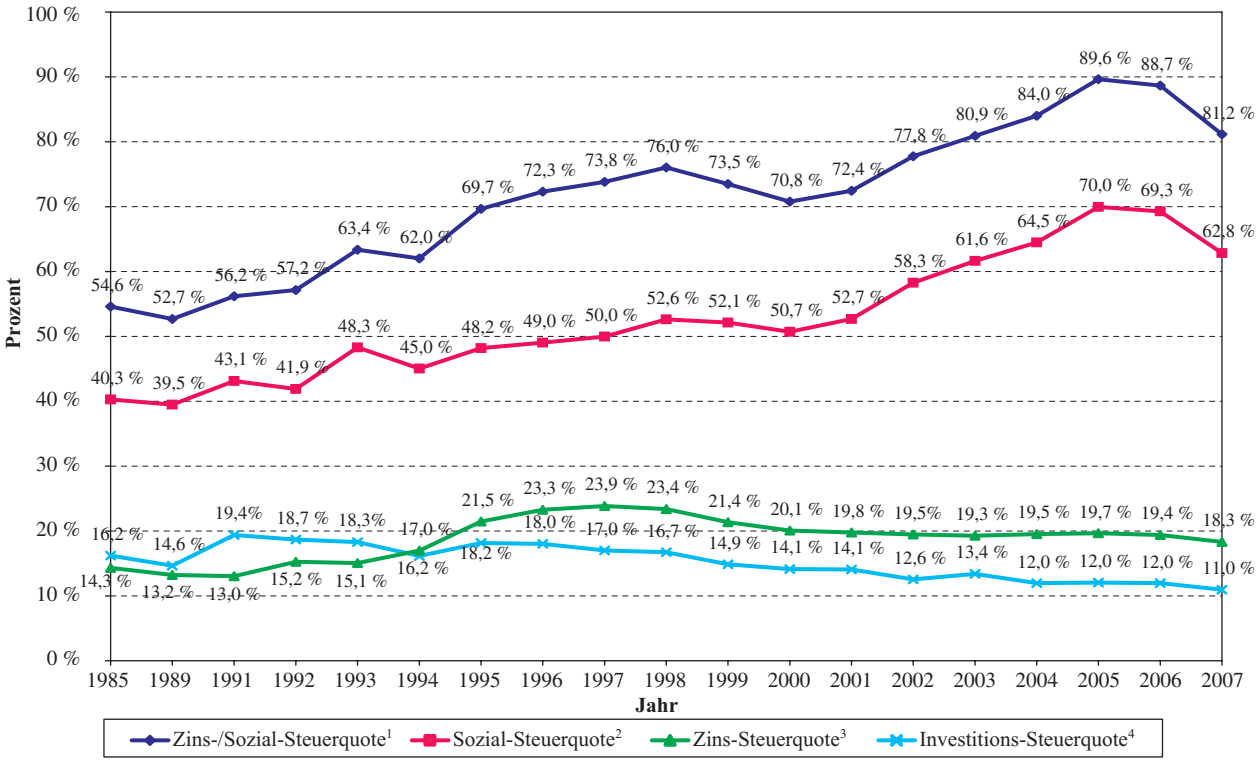
(1992 bis 2006) um 16,8 Prozentpunkte auf 51,4 % erhöht. Bereinigt man frühere Haushalte um die Kindergeldausgaben, die seit dem Jahre 1996 nicht mehr als Sozialausgaben veranschlagt werden, sondern von den Steuereinnahmen abgesetzt werden, so beträgt der Anstieg seit dem Jahre 1992 sogar fast 20 Prozentpunkte.

- Der Anteil der im Haushalt 2006 insgesamt veranschlagten Zins- und Sozialausgaben (**Zins-/Sozialquote**) erreicht fast zwei Drittel des Haushaltsvolumens (65,8 %). Damit hat sich die Tendenz der Vorjahre fortgesetzt, dass ein Großteil der Haushaltsmittel durch diese beiden Ausgabenbereiche gebunden ist. Nach dem Haushaltsentwurf 2007 ist mit keinem signifikanten Rückgang zu rechnen.
- Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben (**Investitionsquote**) hat sich demgegenüber kontinuierlich verringert. Seit dem Haushaltjahr 2004 liegt er bei knapp unter 9 %. Die Investitionsausgaben erreichen im Hauhalt 2006 weniger als ein Siebtel (13,5 %) der Ausgaben für den Sozial- und Zinsbereich. Die Investitionsquoten für den Zeitraum seit dem Jahre 2002 fallen etwas günstiger aus (um rund 1,1 Prozentpunkte), wenn man berücksichtigt, dass die Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost in Höhe von jährlich rund 3,4 Mrd. Euro zum Jahresende 2001 beendet wurden und seitdem in gleicher Höhe als Bundesergänzungszuweisungen (Steuereinnahmeminderungen) geleistet werden. Allerdings liegt auch die entsprechend bereinigte Investitionsquote 2006 von rund 10 % deutlich unter den Werten früherer Jahre.

Noch deutlicher zeigen sich die strukturellen Probleme des Bundeshaushalts an der Entwicklung einiger **Steuer-Ausgabenquoten**, die das Verhältnis der Steuereinnahmen zu wichtigen Ausgabenbereichen abbilden (vgl. Abbildung 3):

Abbildung 3

Wesentliche Ausgaben-Steuerquoten



[1] Anteil der für Zins- und Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
[2] Anteil der für Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
[3] Anteil der für Zinsausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
[4] Anteil der für Investitionsausgaben verwendeten Steuereinnahmen. Bis zum Jahre 2001 Investitionen einschließlich Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, die ab dem Jahre 2002 als Bundesergänzungszuweisungen (Steuereinnahmeminderungen) geleistet werden.

- Der Bund muss einen erheblichen Anteil seiner Steuereinnahmen für die Zins- und Sozialausgaben einsetzen. Der auf diese Ausgabenblöcke entfallene Steueranteil **(Zins-/Sozialsteuerquote)** war von rund 76 % im Jahre 1998 auf rund 71 % im Jahre 2000 zurückgegangen. Im Bundeshaushalt 2006 liegt die Zins-/Sozialsteuerquote bei 88,7 % und damit nur knapp unter dem bisherigen Höchststand des Jahres 2005 (89,6 %). Die leichte Verbesserung geht allerdings ausschließlich auf die höher veranschlagten Steuereinnahmen zurück. Bezieht man die sich abzeichnenden Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt mit ein, so dürften auch im Bundeshaushalt 2006 rechnerisch **rund 90 % aller Steuereinnahmen** durch Zins- und Sozialausgaben gebunden sein. Nach dem Haushaltsentwurf 2007 wird sich die Quote deutlich verbessern, da vor allem die Arbeitsmarktausgaben stabilisiert werden sollen (vgl. Nr. 2.2.3) und das Steueraufkommen erheblich ansteigen soll (vgl. Nr. 2.3.1).
- Der Anteil der für die Zinsen verwendeten Steuereinnahmen **(Zinssteuerquote)** geht im Haushalt 2006 leicht auf 19,4 % zurück, da die Zinsausgaben (noch) relativ stabil bleiben. Nach dem Haushaltsentwurf 2007 fällt die Quote aufgrund des hohen Steueraufwuchses auf 18,3 %.
- Ein zentrales finanzwirtschaftliches Problem liegt in dem äußerst hohen Anteil der rechnerisch auf die Sozialausgaben entfallenden Steuereinnahmen **(Sozialsteuerquote).** Er ist innerhalb von sechs Jahren um mehr als 18 Prozentpunkte (von 50,7 % in 2000 auf 69,3 % in 2006) angestiegen. Selbst nach dem Haushaltsentwurf 2007 wird die Quote mit 62,8 % noch deutlich über dem Niveau der 90er-Jahre liegen.
- Entgegengesetzt verläuft die Entwicklung des Anteils der für Investitionen eingesetzten Steuereinnahmen **(Investitionssteuerquote).** Wurden zu Beginn der 90er-Jahre rechnerisch noch fast 20 % der Steuereinnahmen für investive Zwecke verwendet, so liegt die Investitionssteuerquote im Jahre 2006 bei nur noch 12,0 % und wird nach dem Haushaltsentwurf 2007 aufgrund des erwarteten Anstiegs der Steuereinnahmen auf einen historisch niedrigen Wert von 11,0 % sinken.

Hält diese seit Jahren zu beobachtende Entwicklung an, bestehen kaum noch finanzielle Handlungsspielräume, die eine gestaltende Haushaltspolitik ermöglichen. Die Steuereinnahmen als wichtigste Einnahmequelle des Bundeshaushalts würden fast vollständig durch die beiden Ausgabenblöcke Soziales und Zinsen aufgezehrt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Konsolidierung unumgänglich. Eine Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Lage des Bundes ist nur zu erwarten, wenn neben den – bereits umgesetzten – Maßnahmen zur Verstetigung der Steuereinnahmen Einsparungen bei den konsumtiven Leistungen insbesondere im Sozialbereich erzielt werden.

2.2.1.2

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die hohe Dynamik der Sozialausgaben überwiegend auf der Entwicklung der Arbeitsmarktausgaben beruht. Bei der Bewertung der Haushaltsstruktur insgesamt sei allerdings zu berücksichtigen, dass seit dem Jahre 1998 verstärkt Steuermittel (insbesondere Mehrwertsteuer und sog. Ökosteuer) zur finanziellen Unterstützung der gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung eingesetzt würden. Die hierauf zurückzuführenden Steuermehreinnahmen beliefen sich auf rund 32,5 Mrd. Euro. In dieser Größenordnung seien die höheren Sozialausgaben gegenfinanziert. Die verstärkte Steuerfinanzierung führe faktisch zu einer Bilanzverlängerung im Bundeshaushalt, die zwar die Haushaltsstruktur verändere, aber das Haushaltsdefizit des Bundes nicht tangiere. Unter Berücksichtigung der verstärkten Steuerfinanzierung falle der Anstieg der Sozialausgaben deutlich geringer als ausgewiesen aus.

2.2.1.3

Der Bundesrechnungshof verkennt keineswegs, dass die höheren Sozialausgaben zu einem nicht unerheblichen Teil durch entsprechende Steuererhöhungen gedeckt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die dadurch finanzierten zusätzlichen Bundesleistungen an die Sozialversicherungsträger zur Erhöhung des Ausgabevolumens ebenso beitragen wie die anderen im Bundeshaushalt enthaltenen Ausgaben. Die hierfür eingesetzten Steuern (höhere Umsatzsteuer, Ökosteuer) erhöhen die allgemeine Steuerlast ebenso wie andere Steuerarten. Wollte man die einschlägigen Finanzkennzahlen um diese „Umfinanzierung“ bereinigen, müsste konsequenterweise auch das als steuerliche Mindereinnahme im Haushalt gebuchte Kindergeld insoweit berücksichtigt werden, als es den Charakter einer Sozialleistung hat.[2]

Haushaltswirtschaftlich führt die zunehmende Vorabfestlegung von Steueranteilen für bestimmte – in der Regel – soziale Ausgabezwecke dazu, dass der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung, wonach alle Einnahmen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen (§ 8 BHO), immer stärker beeinträchtigt wird. Damit wird letztlich einer wachsenden Versteinerung des Bundeshaushalts Vorschub geleistet.

2.2.2 Ausgaben für die Alterssicherung

2.2.2.1 Bundesleistungen an die Rentenversicherung

Die **Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung** sind seit Beginn der 90er-Jahre ununterbrochen angestiegen, wobei der Anstieg insbesondere seit dem Jahre 2003 flacher verläuft. Ein Teil des Anstiegs hatte spezifische

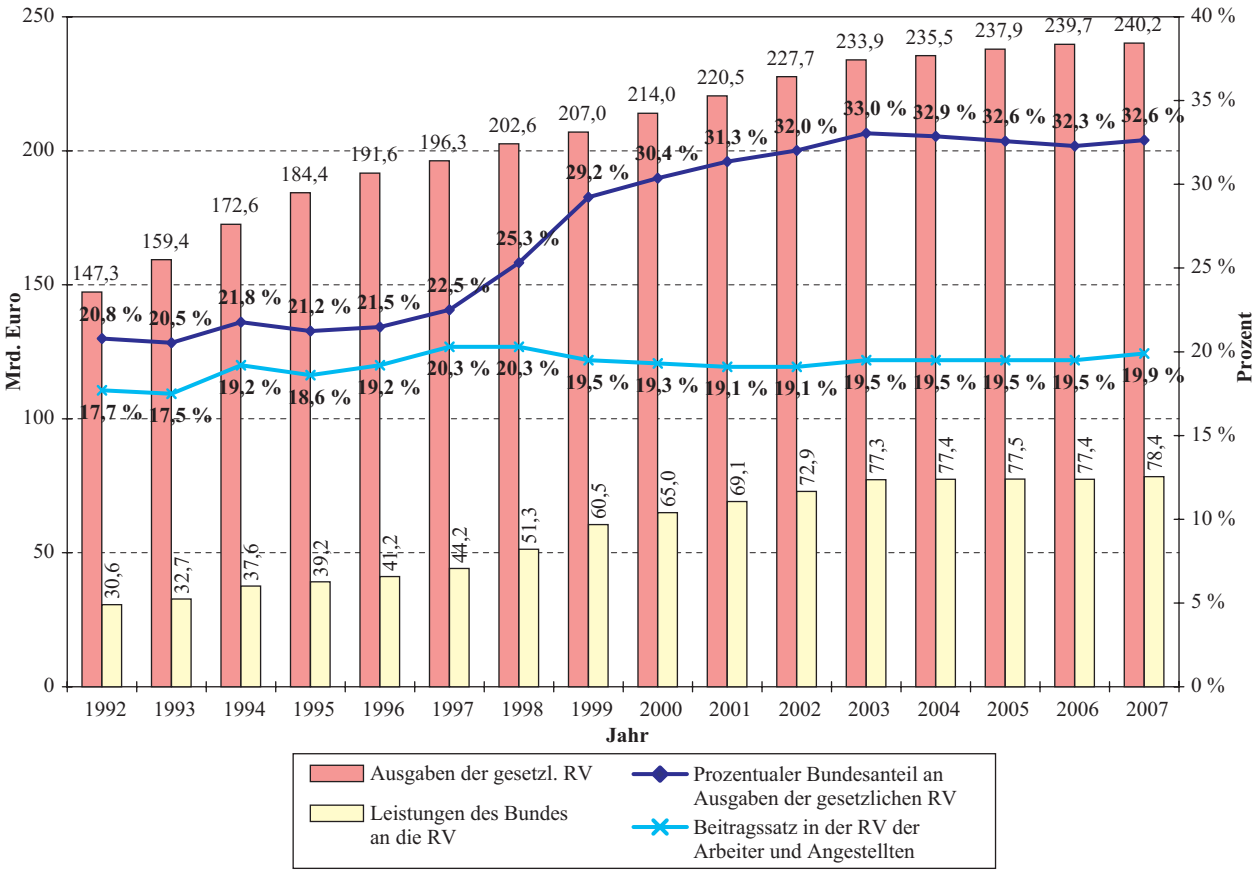
[2] In den Jahren 2004, 2005 entfielen rund 42 % des gezahlten Kindergeldes auf die Familienförderung und rund 58 % auf die Freistellung des Existenzminimums (vgl. Bundestagsdrucksache 16/84 S. 4).

Gründe (z. B. zwischenzeitlicher Anstieg der einigungsbedingten Erstattungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz, Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten). Gegenüber rund 147,0 Mrd. Euro im Jahre 1992 sind die Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (einschließlich der Ausgaben der knappschaftlichen Rentenversicherung) auf fast 240,0 Mrd. Euro im Jahre 2006 angewachsen (vgl. Abbildung 4). Dies bedeutet eine Steigerung von rund 93,0 Mrd. Euro oder 63 %. Mit dieser rasanten Entwicklung haben die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung nicht Schritt gehalten. Den Ausgleich hat der Bund durch zusätzliche Leistungen übernommen. Dadurch sind die Bundesleistungen an die Rentenversicherung dramatisch um 153 % von rund 30,6 Mrd. Euro (1992) auf rund 77,4 Mrd. Euro (2006) gestiegen. Seit dem Haushaltsjahr 2003 konnte zumindest eine Stabilisierung der Bundesleistungen erreicht werden.

Einen Teil seiner zusätzlichen Leistungen finanziert der Bund durch entsprechende Mehrwertsteuer- und Ökosteuermehreinnahmen. Mit den wachsenden Bundesleistungen hat sich auch der Bundesanteil an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich erhöht. Gegenüber 21 % im Jahre 1992 trägt der Bundeshaushalt im Jahre 2006 mit den veranschlagten rund 77,4 Mrd. Euro fast ein Drittel (32,3 %) der Rentenversicherungsausgaben (vgl. Abbildung 4). Damit ist rechnerisch ein Drittel der ausgezahlten Renten nicht mehr beitrags-, sondern steuer- oder kreditfinanziert.

Abbildung 4

Bundesleistungen an die Rentenversicherung und deren Gesamtausgaben[1]



[1] Quelle: Rentenversicherungsbericht 2005, Bundestagsdrucksache 16/905.

Der **Beitragssatz** in der gesetzlichen Rentenversicherung bleibt auch im Haushaltsjahr 2006 unverändert bei 19,5 %. Hierzu tragen neben den in den letzten Jahren in Kraft getretenen gesetzlichen Entlastungsmaßnahmen (vgl. dazu Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 2.2.2.1) vor allem einmalige Mehreinnahmen in Höhe von rund 9,6 Mrd. Euro im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung bei; diese entstehen durch die Vorverlegung der **Fälligkeit** des **Gesamtsozialversicherungsbeitrags.**[3] Der auf die Rentenversicherung entfallende Anteil entspricht etwa dem Aufkommen von einem Beitragssatzpunkt. Durch diese Maßnahme mit Einmaleffekt wird auch der Bundeshaushalt 2006 entlastet, denn durch die Verhinderung eines Anstiegs des Beitragssatzes wird ein ansonsten notwendig werdender Anstieg der Bundeszuschüsse vermieden.

Mittelfristig dürfte sich die am 1. Februar 2006 beschlossene Anhebung der Regelaltersgrenze stabilisierend auf die Rentenfinanzen auswirken. Dennoch erscheint die Finanzlage der Rentenversicherung allein dadurch keineswegs gesichert. Ende des Jahres 2005 verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von rund 4,0 Mrd. Euro; zudem ging die so genannte Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,11 Monatsausgaben (rund 1,8 Mrd. Euro) zurück und lag damit unterhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestwertes von 0,2 Monatsausgaben. Um die fehlende Liquidität der Rentenversicherung 2005 auszugleichen, sah sich der Bund im Herbst 2005 zum zeitlichen Vorziehen von Bundeszuschüssen und einer zum Jahresende 2005 wieder zurück gezahlten Liquiditätshilfe in Höhe von 900 Mio. Euro veranlasst. Im Jahre 2006 wird durch das genannte Vorziehen der Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrages wieder eine Steigerung der Nachhaltigkeitsrücklage erwartet.

Diese stabilisierenden Maßnahmen können allerdings nicht verhindern, dass der Beitragssatz nach Einschätzung der Bundesregierung für die Jahre 2007 bis 2009 auf 19,9 % steigen wird. Zur Abdeckung von Liquiditätslücken in der gesetzlichen Rentenversicherung könne ein zusätzlicher Finanzbeitrag des Bundes im Jahre 2008 erforderlich werden, wobei hierüber im Jahre 2007 vor dem Hintergrund der dann eingetretenen wirtschaftlichen Entwicklung zu entscheiden sein werde. Die Liquiditätshilfe des Bundes im Jahre 2005 und der mögliche zusätzliche Beitrag im Jahre 2008 machen deutlich, dass sich aus der **engen Finanzlage der Rentenversicherung**[4] für den Bund entsprechende Haushaltsrisiken ergeben.

[3] Hierdurch fallen im Jahre 2006 einmalig rund 80 % eines monatlichen Pflichtbeitrags zusätzlich an, was etwa 20,0 Mrd. Euro Mehreinnahmen für alle Sozialversicherungsträger entspricht – vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2005, Bundestagsdrucksache 16/905, Tz. 14–22.

[4] Vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2005, Bundestagsdrucksache 16/905, Tz. 68.

2.2.2.2 Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen

Die Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung (einschließlich der Defizitabdeckung bei der knappschaftlichen Rentenversicherung) sind neben den Ausgaben für den Arbeitsmarkt die **strukturelle Hauptbelastung** auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Nicht zuletzt aufgrund der zur Stabilisierung der Rentenfinanzen durchgeführten Reformmaßnahmen[5] machen die Bundesleistungen einen immer größer werdenden Anteil des Haushaltsvolumens aus. Während sie im Jahre 1992 nur 14 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts beanspruchten, liegt ihr Anteil im Haushaltsjahr 2006 mit 29,5 % mehr als doppelt so hoch. Bezogen auf die Steuereinnahmen ist das Verhältnis noch erheblich ungünstiger, denn im Haushaltsjahr 2006 fließen Bundesleistungen in Höhe von 40 % der Steuereinnahmen des Bundes in den Rentenbereich. Im Jahre 1992 waren es demgegenüber nur rund 17 %.

Das Gesamtvolumen der Bundesleistungen setzt sich dabei aus einer Reihe finanzwirksamer Zuschüsse und Beiträge zusammen, mit denen die Rentenversicherung entlastet und die Rentenbeitragssätze weitgehend stabil gehalten werden sollen.[6] Andererseits können Konsolidierungsmaßnahmen zugunsten des Bundeshaushalts auch zu Belastungen für die Rentenversicherung führen. So werden sich die im Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (sog. SGB II-Änderungsgesetz)[7] enthaltene Absenkung des Rentenversicherungsbeitrages für Empfänger von Arbeitslosengeld II von 78 Euro auf 40 Euro sowie die Abschaffung des Rentenversicherungsbeitrages für erwerbstätige Leistungsbezieher zwar zu geschätzten Minder-

[5] In den letzten Jahren z. B. Rentenreformgesetz 1999 u. a. mit Einführung des zusätzlichen Bundeszuschusses; Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung (1999) u. a. mit Übernahme der Beiträge für Kindererziehungszeiten durch den Bund und Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Träger der Rentenversicherung.

[6] Hierzu gehören im Wesentlichen:
- der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung (2006: rund 37,5 Mrd. Euro),
- der Zuschuss an die knappschaftliche Rentenversicherung (2006: rund 6,8 Mrd. Euro),
- der zusätzliche Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung zur Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes (2006: rund 17,5 Mrd. Euro), der seit dem Jahre 1998 besteht und finanziert wird
  - durch die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 01.04.1998 und
  - aus dem Aufkommen der fünf Stufen der seit 01.04.1999 erhobenen sog. Ökosteuer,
- pauschal entrichtete Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten (2006: rund 11,4 Mrd. Euro), die seit dem Jahre 1999 bestehen,
- die Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung (2006: rund 0,5 Mrd. Euro),
- die Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (2006: rund 2,6 Mrd. Euro, zu rund 2/3 refinanziert durch Erstattung der Länder).

[7] BGBl. I S. 558–560.

ausgaben im Bundeshaushalt 2007 von rund 2,2 Mrd. Euro führen. Im Gegenzug wird die Rentenversicherung jedoch durch entsprechende Mindereinnahmen belastet.

Die Probleme des Bundeshaushalts im Zusammenhang mit den Leistungen an die Rentenversicherung werden sich vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft mit steigender Lebenserwartung sowie niedriger Geburtenraten verschärfen. Eine nachhaltige Konsolidierung dieses Haushaltsbereichs muss daher durch **strukturell wirkende Stabilisierungsmaßnahmen** auf dem Rentensektor angegangen werden. Die von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten bzw. vorgesehenen Maßnahmen[8] gehen insoweit in die richtige Richtung. Pauschale Ausgabenbegrenzungen, wie z. B. die Absenkung des allgemeinen Bundeszuschusses zur Rentenversicherung um 170 Mio. Euro im Jahre 2006 und um 340 Mio. Euro im Jahre 2007 können aber nur einen ersten Schritt zur substanziellen Konsolidierung der Rentenleistungen des Bundes bedeuten. Ob diese Absenkungen wie geplant durch die im Haushaltsbegleitgesetz 2006[9] enthaltene Begrenzung der Sozialversicherungsfreiheit von Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlägen sowie die Anhebung der Pauschalbeiträge für geringfügig Beschäftige von 25 % auf 30 % aufgefangen werden können, bleibt abzuwarten.

2.2.2.3 Sonstige Ausgaben für die Alterssicherung

Außer den Leistungen an die Rentenversicherung enthält der Bundeshaushalt eine Reihe weiterer Ausgaben für die Alterssicherung.[10] Dazu gehören insbesondere die Ausgaben für

- die Alterssicherung der Landwirte (Soll 2006: rund 2,35 Mrd. Euro),
- Bezüge der Versorgungsempfänger in der Bundesverwaltung einschließlich so genannte G 131-Fälle[11] (Soll 2006: rund 7,0 Mrd. Euro),
- die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (Soll 2006: rund 0,8 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen der Länder),
- Bezüge der Versorgungsempfänger aus dem Bereich des ehemaligen Sondervermögens Bahn (Soll 2006: rund 5,0 Mrd. Euro).

Im Haushalt 2006 summieren sich diese Ausgaben auf rund 15,2 Mrd. Euro. Sie bleiben damit annähernd auf dem Stand des Vorjahres.

Auch im Haushaltsjahr 2006 ist (wie im Haushaltsjahr 2005) **kein Bundeszuschuss** zur Mitfinanzierung der Pensions- und Beihilfeleistungen für die **ehemaligen Postbediensteten** aus dem Bereich der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen erforderlich. Dies wird dadurch erreicht, dass Forderungen, die der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (Postbeamtenversorgungskasse) gegen die Postnachfolgeunternehmen hat, veräußert werden. Dadurch wird der Bund von seiner Leistungspflicht gegenüber der Versorgungskasse befreit (2006: rund 4,9 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2007 muss der Bund jedoch bereits wieder Leistungen erbringen, weil die Einnahmen aus der Veräußerung nicht mehr ausreichen, um den Finanzbedarf vollständig abzudecken. Im Haushaltsentwurf 2007 ist hierfür ein Finanzierungsanteil in Höhe von 1,3 Mrd. Euro veranschlagt. Ab dem Jahre 2008 wird der Bund die Versorgungsleistungen alleine tragen müssen, da die jährlichen Zahlungen der Postnachfolgeunternehmen den Erwerbern der Forderungen zustehen und damit nicht mehr zur Mitfinanzierung bereitstehen. Die Gesamtbelastung des Bundeshaushalts für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme wird dadurch anwachsen.

Die Aufwendungen im Bundeshaushalt 2006 für die Unterstützung der **verschiedenen Alterssicherungssysteme** belaufen sich damit auf eine Größenordnung von insgesamt rund 93,0 Mrd. Euro.[12] Rechnerisch werden somit fast die Hälfte (48 %) der veranschlagten Steuereinnahmen des Bundes (194,0 Mrd. Euro) für diesen Zweck aufgebraucht – trotz der vorübergehenden Entlastung im Bereich der Postpensionsverpflichtungen.

2.2.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit an.

Im **Bundeshaushalt** sind die Arbeitsmarktausgaben von rund 15,4 Mrd. Euro im Jahre 2001 auf rund 38,5 Mrd. Euro im Jahre 2006 gestiegen (vgl. Abbildung 5), wobei die sich im laufenden Jahr abzeichnenden Mehrausgaben insbesondere beim Arbeitslosengeld II nicht berücksichtigt sind. Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Hartz IV-Gesetz). Mit Beginn des Jahres 2005 sind die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer staatlichen Fürsorgeleistung – der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** mit dem so genannten Arbeitslosengeld II – zusammengeführt worden (vgl. Bemerkung Nr. 3.1). Nicht zuletzt dieser Systemwechsel in der Arbeitsmarktförderung hat die Ausgaben im Bundeshaushalt seit dem Jahre 2005 deutlich erhöht (vgl. Abbildung 5).

---

[8] Zu letzteren zählen insb. die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und die Einführung eines sog. Nachholfaktors ab 2010 für nicht realisierte Dämpfungswirkungen bei den jährlichen Rentenanpassungen.

[9] BGBl. I S. 1402–1406.

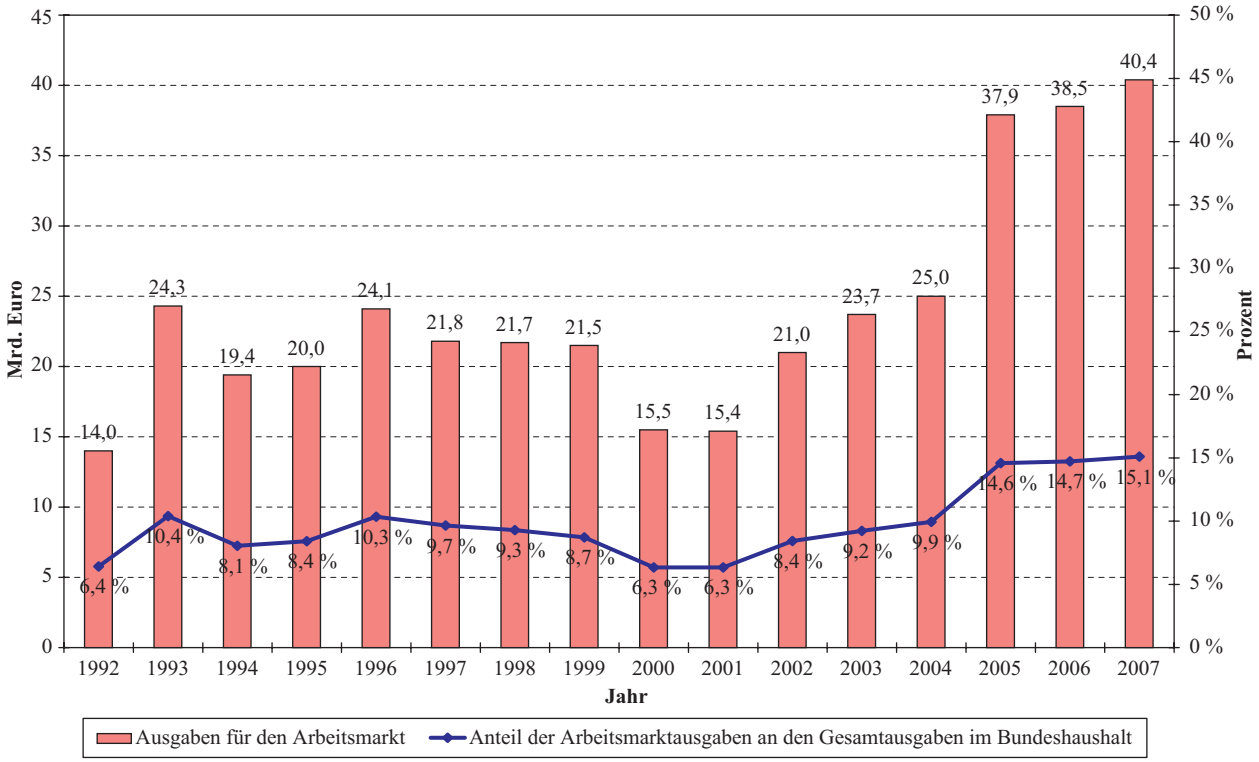
[10] Die Alterssicherung der Landwirte zählt zu den Sozialausgaben, während die anderen aufgeführten Versorgungsleistungen Bereichen außerhalb der Sozialausgaben zugerechnet werden (Verwaltung, Sondervermögen, Verkehrsunternehmen).

[11] Dabei handelt es sich um ehemalige Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder verwendet wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

[12] Weitere Leistungen für die Altersicherung in Milliardenhöhe werden durch die Beitragszahlungen für Bezieher von Arbeitslosengeld I und II erbracht.

Abbildung 5

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt[1]



[1] Der starke Anstieg ab dem Jahre 2005 beruht wesentlich auf der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die im Bundeshaushalt 2006 veranschlagten Arbeitsmarktausgaben entfallen vor allem auf die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie setzen sich im Wesentlichen aus den folgenden Ansätzen zusammen:[13]

- Arbeitslosengeld II (Soll 2006: 24,4 Mrd. Euro),
- Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Soll 2006: 6,5 Mrd. Euro),
- Beteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung (Soll 2006: 3,6 Mrd. Euro),
- Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung (Soll 2006: 3,5 Mrd. Euro).

Nachdem bereits im Bundeshaushalt 2005 ein Betrag von 10,4 Mrd. Euro für das Arbeitslosengeld II überplanmäßig bereitgestellt werden musste (vgl. Bemerkung Nr. 1.6.1), ist auch im Haushaltsvollzug 2006 aufgrund des Mittelflusses im ersten Halbjahr damit zu rechnen, dass der Ansatz für das Arbeitslosengeld II nicht ausreichen wird.[14] Zur Deckung möglicher Mehrbelastungen beim Arbeitslosengeld II wurde im Bundeshaushalt 2006 bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Kapitel 1112 Titel 685 11) ein Betrag von 1,1 Mrd. Euro qualifiziert gesperrt.

Den im Bundeshaushalt zu verzeichnenden erheblichen Mehrbelastungen für den Arbeitsmarkt, die u. a. auf einem stärkeren Anwachsen der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften beruhen, soll mit einer Reihe von gesetzlichen Maßnahmen entgegen gewirkt werden, deren Entlastungswirkungen sich für den Bundeshaushalt ab dem Jahre 2007 auf eine Größenordnung von rund 4,0 Mrd. Euro belaufen sollen. Dazu gehören insbesondere

- die Absenkung des Rentenversicherungsbeitrages für Empfänger von Arbeitslosengeld II von 78 Euro auf 40 Euro (ab 1. Januar 2007),

[13] Vgl. Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) Kapitel 1112 Titelgruppe 01.

[14] Nach der Ist-Entwicklung bis Ende Juni 2006 könnten beim Arbeitslosengeld II Mehrausgaben in der Größenordnung von rund 2,5 Mrd. Euro anfallen (vgl. Monatsbericht des BMF, Juli 2006, Kapitel: Finanzwirtschaftliche Lage, S. 12).

- die Abschaffung des Rentenversicherungsbeitrages für erwerbstätige Leistungsbezieher (ab 1. Januar 2007),
- die Einbeziehung unter 25jähriger in die Bedarfgemeinschaft bei Neufällen und Weiterbildungen (ab 1. Juli 2006),
- die Einschränkung des Erstwohnungsbezugs unter 25jähriger bei Neufällen (ab 1. April 2006),
- eine konsequente Bekämpfung von Leistungsmissbrauch.

Im **Haushalt der Bundesagentur für Arbeit** sinken die Ausgaben von rund 52,6 Mrd. Euro im Jahre 2001 auf veranschlagte rund 50,0 Mrd. Euro im Jahre 2006. Vor allem durch die einmaligen Mehreinnahmen von rund 3,1 Mrd. Euro aufgrund des vorgezogenen Fälligkeitstermins des Gesamtsozialversicherungsbeitrags (vgl. Nr. 2.2.2.1), die verkürzte Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld I[15] sowie eine günstigere Entwicklung am Arbeitsmarkt wird die Bundesagentur im Haushaltsjahr 2006 einen Überschuss erzielen. Im Bundeshaushalt 2006 ist daher **kein Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit** mehr veranschlagt. Ab dem Haushaltsjahr 2007 wird ein etwaiger Liquiditätsbedarf der Bundesagentur ausschließlich durch **zinslose Darlehen** des Bundes ausgeglichen, die zurückzuzahlen sind, sobald die Einnahmen der Bundesagentur ihre Ausgaben übersteigen.

Neben dem Wegfall des Bundeszuschusses stehen den genannten Mehrausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchende folgende **Entlastungen** des Bundeshaushalts im Vergleich zur Rechtslage vor dem Jahre 2005 gegenüber:

- Da ab dem Jahre 2005 für Empfänger von staatlichen Transferleistungen (insbesondere von Arbeitslosengeld II) die angemessenen Unterkunftskosten im Rahmen der jeweiligen Transferleistung berücksichtigt werden, entstehen beim **Wohngeld** Minderausgaben. Die Ausgaben hierfür gehen von rund 3,0 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2004 auf rund 1,0 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2006 zurück.
- Die Bundesagentur für Arbeit zahlt an den Bund für jeden Arbeitslosengeldempfänger, der in das Arbeitslosengeld II wechselt, einen so genannten **Aussteuerungsbetrag.** Im Haushaltsjahr 2005 vereinnahmte der Bundeshaushalt daraus rund 4,6 Mrd. Euro. Im Bundeshaushalt 2006 sind 4,0 Mrd. Euro veranschlagt, da aufgrund einer günstigen Entwicklung bei den Kurzzeitarbeitslosen mit weniger Übergängen aus dem Arbeitslosengeld I in das Arbeitslosengeld II gerechnet wird. Im Haushaltsentwurf 2007 ist wieder ein höherer Aussteuerungsbetrag (5,1 Mrd. Euro) vorgesehen, da die Bundesagentur für Arbeit dann auch Ausgleichszahlungen an den Bundeshaushalt für Bezieher von Arbeitslosengeld I leisten soll, die ergänzend Arbeitslosengeld II erhalten.

[15] Vgl. Gesetzentwurf zu Reformen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/1204, S. 3.

Vergleicht man die Arbeitsmarktausgaben des Haushalts 2004 (als letztem Haushalt vor der Arbeitsmarktreform) und des Haushalts 2006, so ergibt sich danach **per saldo** eine **erhebliche Mehrbelastung** für den Bundeshaushalt. Den im **Haushalt 2006** veranschlagten Arbeitsmarktausgaben von insgesamt rund 38,7 Mrd. Euro stehen Entlastungen beim Wohngeld und durch den Aussteuerungsbetrag von insgesamt rund 6,0 Mrd. Euro gegenüber. Gegenüber den Arbeitsmarktausgaben des Bundes im Haushalt 2004 von rund 25,0 Mrd. Euro belaufen sich damit die Mehrbelastungen auf eine Größenordnung von 7,7 Mrd. Euro. Selbst bei Berücksichtigung der dem **Haushaltsentwurf 2007** zugrunde gelegten Entlastungen des Bundes beim Arbeitslosengeld II, bei den Kosten für Unterkunft und Heizung sowie beim Aussteuerungsbetrag wird der Gesamtaufwand des Bundes immer noch über dem Haushaltsergebnis 2004 liegen.

Finanzwirtschaftlich gesehen wird der Bundeshaushalt durch die **Arbeitsmarktreformen** zumindest bislang in erheblichem Umfang **zusätzlich belastet**, da er Ausgaben der Länder und Gemeinden – als frühere Träger der Sozialhilfe – übernommen hat. Ob die Gesamtwirkungen des Reformpakets durch die bereits umgesetzten sowie die noch vorgesehenen Maßnahmen zumindest mittelfristig auch zu einer nachhaltigen finanziellen Entlastung des Bundeshaushalts führen, bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die Haushaltsmittel für den Arbeitsmarkt in den letzten Jahren zum Teil deutlich zu gering veranschlagt waren (vgl. zuletzt Bemerkungen 2005, a. a. O., Nr. 2.2.3, Tabelle 2). Dieser Trend ist auch bei dem an die Stelle der früheren Arbeitslosenhilfe getretenen Arbeitslosengeld II zu beobachten. Wie bereits dargelegt ist nach den hohen überplanmäßigen Ausgaben im Jahre 2005 aufgrund des bisherigen Mittelabflusses auch in diesem Jahr von einem erheblichen Mehrbedarf auszugehen. Unter diesen Vorzeichen erscheint die geplante Reduzierung des Ansatzes für das Arbeitslosengeld II im Haushaltsentwurf 2007 auf 21,4 Mrd. Euro nicht ohne Risiko, auch wenn die o. a. Konsolidierungsmaßnahmen zu einem Ausgabenrückgang beitragen werden. Ein weiteres Haushaltsrisiko könnte mit der vorgesehenen Absenkung der Bundesbeteiligung an Leistungen für **Unterkunft und Heizung** von 3,6 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro verbunden sein, da die dafür erforderliche gesetzliche Regelung ohne Zustimmung der Länder und Gemeinden nicht durchzusetzen sein dürfte.

Weitere zumindest mittelbare Risiken für den Bundeshaushalt 2007 können aus der **Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages** um zwei Prozentpunkte auf 4,5 % entstehen. Die Bundesagentur für Arbeit erhält zur finanziellen Unterstützung dieser Maßnahme ab dem Haushaltsjahr 2007 das Aufkommen aus einem Umsatzsteuerpunkt aus dem Bundeshaushalt. Nach den Schätzungen belaufen sich die Einnahmen hieraus auf rund 6,5 Mrd. Euro im Jahre 2007, 7,6 Mrd. Euro im Jahre 2008, 7,8 Mrd. Euro im Jahre 2009 und 7,9 Mrd. Euro im Jahre 2010. Diese Beträge decken die Senkung nur etwa zur Hälfte ab. Die andere Hälfte der Absenkung muss im

Bereich der Bundesagentur für Arbeit finanziert werden. Die dadurch und durch den erhöhten Aussteuerungsbetrag sich ergebenden Mehrbelastungen müssen zunächst erwirtschaftet werden. Ansonsten müsste der Bund an die Bundesagentur Darlehen zur Liquiditätssicherung ausreichen.

2.2.4 Zinsausgaben

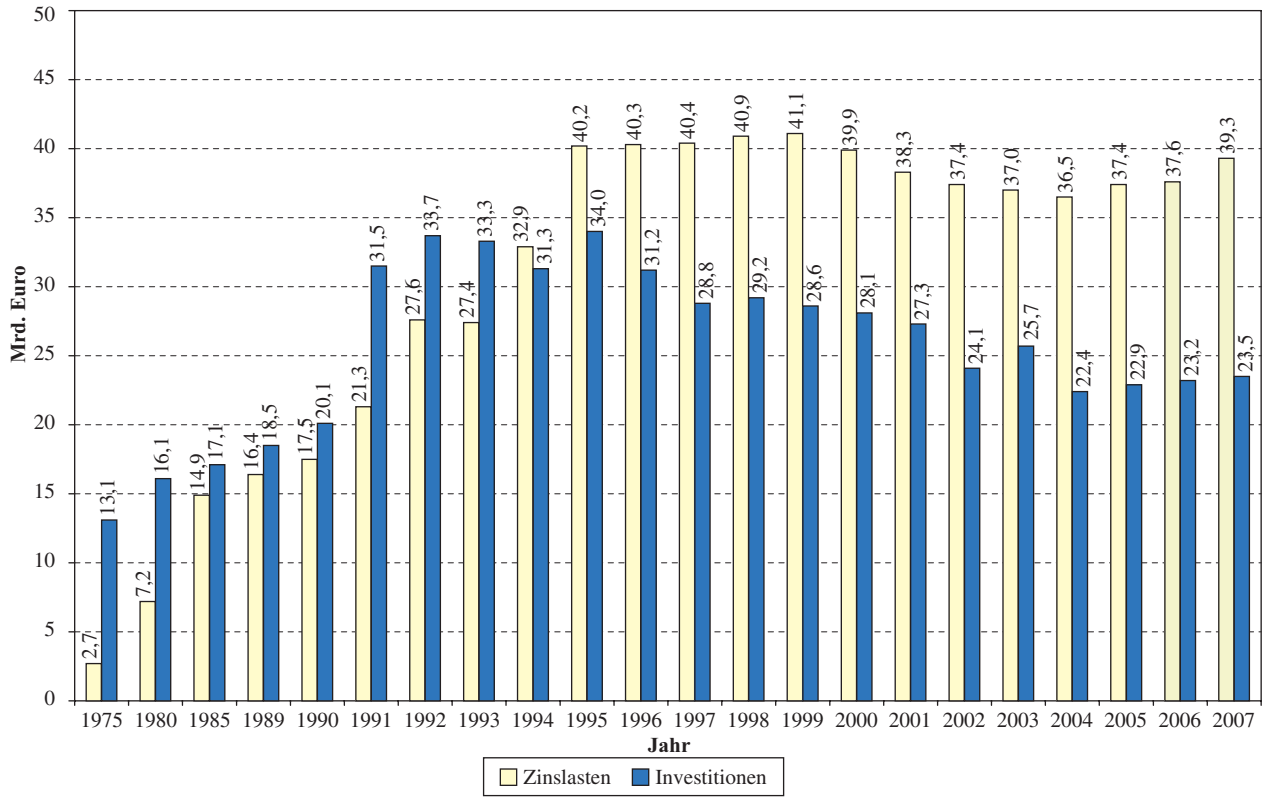
Die Zinsausgaben des Bundes haben sich nach den Sozialausgaben zum zweitgrößten Ausgabenblock im Bundeshaushalt entwickelt. Ursache für die hohe Zinslast ist der starke Anstieg der Verschuldung des Bundes sowie der Sondervermögen des Bundes in der ersten Hälfte der 90er-Jahre (vgl. Nr. 2.5, Abbildung 12).

Im Jahre 1999 hat der Bund die Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in einer Größenordnung von rund 200,0 Mrd. Euro im Wege der Schuldübernahme in die Bundesschuld einbezogen. Seitdem sind die Zinszahlungen auf die Bundesschuld deutlich gestiegen, während sich die Zinserstattungen an Sondervermögen entsprechend vermindert haben. Nachdem der Bund zu Beginn des Jahres 2005 auch die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Fonds „Deutsche Einheit“ übernommen hat, enthält der Haushalt keine Zinserstattungen mehr für die Sondervermögen.

Die finanzwirtschaftlich ungünstigen Auswirkungen des andauernden Schuldenaufbaus sind an der Entwicklung der Zinslast im Bundeshaushalt ablesbar (vgl. Abbildung 6). So spielten die Zinsausgaben vor 30 Jahren im Bundeshaushalt kaum eine Rolle. Sie lagen im Jahre 1975 bei rund 2,7 Mrd. Euro und machten damit einen Anteil von nur 3,4 % des damaligen Haushaltsvolumens aus. Der über Jahrzehnte anhaltende Schuldenzuwachs hat die Zinsausgaben im Haushalt 2006 auf rund 37,6 Mrd. Euro und ihren Anteil am Haushaltsvolumen auf 14,4 % steigen lassen.

Abbildung 6

Entwicklung der Zinsausgaben und Investitionsausgaben



Nachdem die Zinsausgaben Ende der 90er-Jahre mit 41,1 Mrd. Euro ihren vorläufigen Höchststand erreichten, gingen sie im Zeitraum 1999 bis 2004 bis auf 36,5 Mrd. Euro zurück. Dies lag insbesondere am Rückgang der Kapitalmarktzinsen, der zu einem im Langzeitvergleich niedrigen Zinsniveau geführt hat. Zum anderen wirkte sich positiv aus, dass die Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (rund 50,8 Mrd. Euro) in den Jahren 2000 und 2001 in vollem Umfang zur Schuldentilgung eingesetzt wurden. Aufgrund der hohen jährlichen Neukredite und des tendenziell wieder ansteigenden Zinsniveaus (vier Zinserhöhungen der Europäischen Zentralbank von Dezember 2005 bis August 2006 um jeweils 0,25 %[16]) ist allerdings für die kommenden Haushalte mit einem Anstieg der Zinslast zu rechnen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits vor Jahren aufgezeigt, dass das Ziel der Kreditaufnahme, zusätzliche Handlungsspielräume für die Haushaltsführung zu gewinnen, durch die fortwährende Aufnahme neuer Kredite langfristig nicht erreicht wurde (vgl. Bemerkungen 2003, Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 2.5.2). Vielmehr haben die kumulierten Zinsausgaben die Freiräume, die durch die Kreditaufnahmen gewonnen wurden, fast vollständig wieder aufgezehrt und damit letztlich maßgeblich zur Verschlechterung der Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt beigetragen. Rechnerisch reicht die im Haushalt 2006 veranschlagte Nettokreditaufnahme von rund 38,2 Mrd. Euro gerade aus, um die Zinsausgaben von rund 37,6 Mrd. Euro abzudecken.

Die strukturelle Verschlechterung lässt sich auch am **Verhältnis von Investitionsausgaben und Zinsausgaben** ablesen, das sich insbesondere seit dem Jahre 1994 stark zulasten der Investitionen verschlechtert hat (vgl. Abbildung 6). Bis zum Jahre 1993 lagen die Investitionsausgaben noch deutlich über den Zinsausgaben. Seitdem hat sich das Verhältnis umgekehrt. Im Bundeshaushalt 2006 übertrifft die Zinslast die investiven Ausgaben um rund 14,4 Mrd. Euro (62 %), im Haushaltsentwurf des Jahres 2007 sogar um 15,8 Mrd. Euro (67 %).

Diese sich auch im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 2010 fortsetzende Entwicklung ist sichtbares Zeichen für die **Verschuldungsfalle**, in die der Bund durch die jahrzehntelange fortwährende Aufnahme immer neuer Kredite zur Haushaltsfinanzierung geraten ist. Der hohe Schuldenstand und die daraus folgenden Zinsbelastungen einerseits sowie die jährliche Nettokreditaufnahme andererseits treiben sich seit Jahren wie in einer Aufwärtsspirale gegenseitig hoch. Mit wachsender Gesamtverschuldung und steigender Zinslast wachsen damit auch die Vorbelastungen künftiger Haushalte.

2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

2.3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die im Bundeshaushalt 2006 veranschlagten Steuereinnahmen von 194,0 Mrd. Euro liegen zwar um rund 2 % über denen des Jahres 2005, aber immer noch um 2,4 % unter den Einnahmen des Jahres 2000 (vgl. Abbildung 7). Der im Zeitraum 2000 bis 2004 zu verzeichnende Rückgang der Steuereinnahmen um rund 12,0 Mrd. Euro ist bislang nur teilweise ausgeglichen worden.

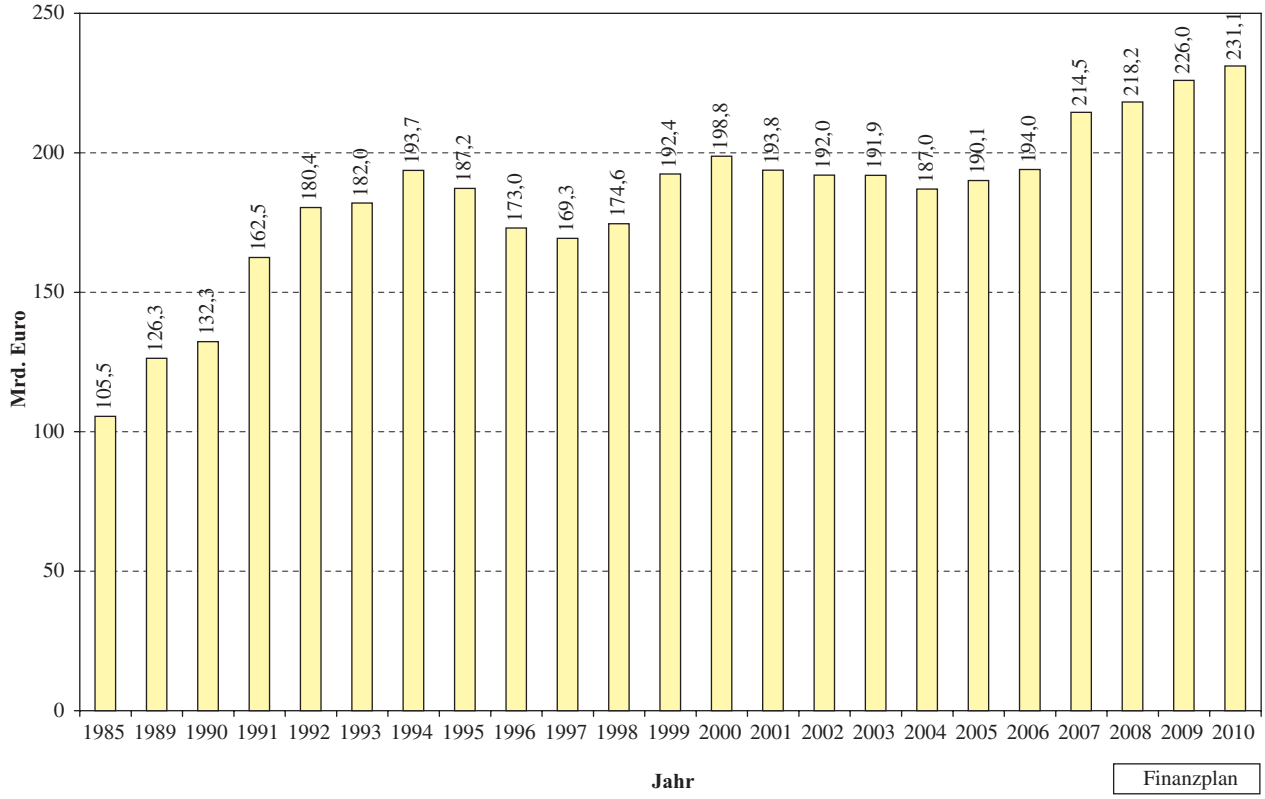
Im Haushaltsjahr 2007 soll das Steueraufkommen des Bundes allerdings deutlich um rund 20,5 Mrd. Euro oder 10,6 % ansteigen – hauptsächlich bedingt durch Steuermehreinnahmen, die mit verschiedenen bereits verabschiedeten oder noch zu beschließenden steuerlichen Regelungen (u. a. Haushaltsbegleitgesetz 2006, Steueränderungsgesetz 2007, Biokraftstoffquotengesetz) verbunden sind (vgl. Tabelle 4).

Nachdem zwischen Mai 2001 und Mai 2005 die Steuereinnahmeerwartungen jeweils nach unten korrigiert werden mussten, ergab die **Steuerschätzung vom 8. Mai 2006 bis 11. Mai 2006,** dass ab dem Jahre 2006 vor allem Bund und Länder wieder mit – gegenüber vorangegangenen Prognosen – steigenden Steuereinnahmen rechnen können. Ab dem Jahre 2007 kommt es aufgrund einer Reihe von Steuerrechtsänderungen zu deutlichen Mehreinnahmen gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2005. Das Steueraufkommen aller Gebietskörperschaften wird 2007 um rund 22,3 Mrd. Euro, 2008 um rund 19,6 Mrd. Euro und 2009 um rund 20,2 Mrd. Euro höher geschätzt. Dabei hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ – entgegen seiner bisherigen Verfahrensweise – die zum Schätzzeitpunkt noch nicht verabschiedeten Erhöhungen der Umsatzsteuer und Versicherungsteuer (Haushaltsbegleitgesetz 2006) bereits berücksichtigt, um die Konsistenz mit den der Schätzung zu Grunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Annahmen zu gewährleisten.

[16] Im Zeitraum von Dezember 2005 bis August 2006 erhöhte die EZB den Mindestbietungssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte des Eurosystems um insgesamt 100 Basispunkte von 2,0 % auf 3,0 %.

Abbildung 7

Entwicklung der Steuereinnahmen



Die im neuen **Finanzplan des Bundes** für den Zeitraum bis 2010 veranschlagten Steuereinnahmen (vgl. Abbildung 7) gehen noch über die Ergebnisse der Steuerschätzung hinaus. Dies ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Die erwarteten finanziellen Auswirkungen steuerrechtlicher Änderungen wie vor allem des Steueränderungsgesetzes 2007, von Teilen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006[17] sowie des so genannten Biokraftstoffquotengesetzes, die der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ noch nicht einbezogen hatte, wurden berücksichtigt (für 2007: insgesamt rund 2,3 Mrd. Euro).
- Zusätzliche Steuereinnahmen wurden eingeplant mit Hinweis auf die im ersten Halbjahr 2006 relativ günstige Steuerentwicklung (für 2007: 2,0 Mrd. Euro).

Für die finanziellen Auswirkungen der **Unternehmenssteuerreform**, die Anfang 2008 in Kraft treten soll, ist im Finanzplan Vorsorge getroffen durch eine Einnahmeminderung in Höhe von 4,0 Mrd. Euro im Jahre 2008 mit abnehmenden Vorsorgebeträgen in den Folgejahren.

Per saldo ergeben die Abweichungen gegenüber der Steuerschätzung einen deutlichen Anstieg der geplanten Steuereinnahmen im Haushaltsentwurf 2007 und im Finanzplan bis 2010 (vgl. Tabelle 2).

[17] Umfasst insbesondere die Neufestsetzung und den Verzicht auf eine weitere Dynamisierung der Steuerzuweisungen an die Länder nach dem Regionalisierungsgesetz.

Tabelle 2

Steuereinnahmenentwicklung im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2006

	2007	2008	2009	2010
	Mrd. Euro			
Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2006	210,2	216,3	222,7	227,8
Darin enthalten: Geschätzte Mehreinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen[1]	14,4	17,4	18,7	.
Haushaltsentwurf 2007 und Finanzplan bis 2010: Geplante Mehreinnahmen gegenüber Steuerschätzung per saldo[2]	4,3	1,9	3,3	3,3
Veranschlagte Steuereinnahmen	214,5	218,2	226,0	231,1

[1] Gegenüber dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2005. Berücksichtigt sind insbesondere das Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm, das Gesetz zur Beschränkung der Verlustberechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen, das Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, sowie Teile des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 (mit der Anhebung des Umsatzsteuernormalsatzes und des Versicherungsteuerregelsatzes um jeweils 3 Prozentpunkte).

[2] Saldo der im Finanzplan veranschlagten Steuermehr- und -mindereinnahmen gegenüber dem Ergebnis der Steuerschätzung vom 11. Mai 2006. Berücksichtigt sind Mehreinnahmen insbesondere aufgrund des Steueränderungsgesetzes, der Neuregelung der Besteuerung von Biokraftstoffen (Biokraftstoffquotengesetz) sowie der im 1. Halbjahr 2006 zu verzeichnenden günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen; ab 2008 sind Mindereinnahmen für die vorgesehene Unternehmenssteuerreform eingeplant.

Vergleicht man den neuen Finanzplan 2006 bis 2010 mit den vorangegangenen Finanzplänen, so ist erstmals seit langem wieder eine gewisse Kontinuität bei der Fortschreibung der erwarteten Steuereinnahmen festzustellen (vgl. Abbildung 8). So werden die für das Haushaltsjahr 2007 veranschlagten Steuereinnahmen in etwa die Größenordnung erreichen, die in den Finanzplänen der Vorjahre erwartet worden war. Diese Beobachtung trifft auch für die nachfolgenden Haushaltsjahre zu. Die jahrelange zu hohe Schätzung der Steuereinnahmen scheint sich danach nicht fortzusetzen.

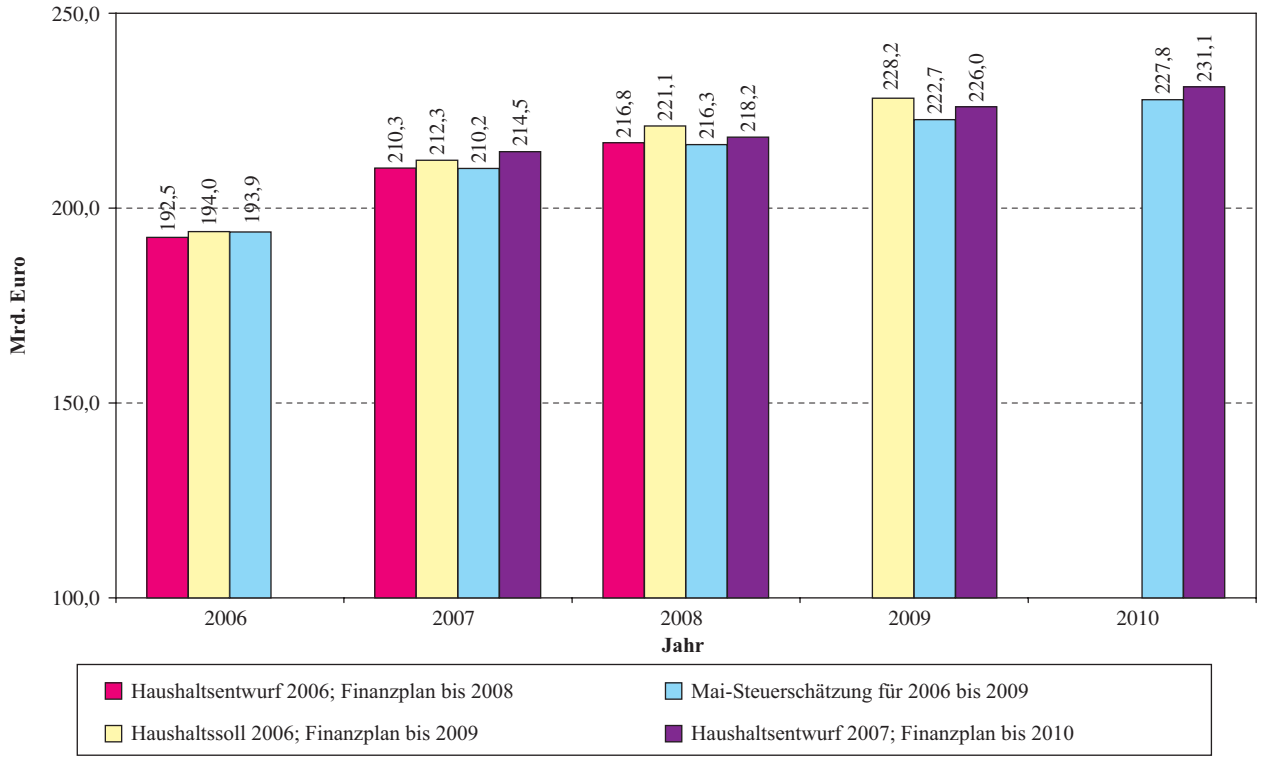
Allerdings unterliegt die Einnahmeplanung der Erwartung der Bundesregierung, dass die Steuereinnahmen stärker ansteigen werden als vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ prognostiziert. Damit weicht die Bundesregierung **erstmals** von ihrer bisherigen Verfahrensweise ab, die Ergebnisse der Steuerschätzung grundsätzlich – d. h. von aktuellen Steuerrechtsänderungen abgesehen – unverändert in ihre Haushalts- und Finanzplanung zu übernehmen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist keineswegs sicher, dass die Steuereinnahmen sich in den nächsten Jahren tatsächlich gegenüber dem Ergebnis der Steuerschätzung deutlich günstiger entwickeln werden. Angesichts der in den letzten Jahren immer wieder zu verzeichnenden Steuereinbrüche wäre eher eine **vorsichtige Veranschlagung** der Steuereinnahmen angezeigt gewesen, wie sie der Bundesrechnungshof wiederholt empfohlen hat (vgl. Bemerkungen 2004, Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 2.3.2).

Das Bundesministerium hat hierzu ausgeführt, der Ansatz der Steuereinnahmen im Haushaltsentwurf 2007 sei vorsichtig nach oben angepasst worden, um die erwarteten Steuereinnahmen realitätsnah abbilden zu können. Infolge der unerwartet guten Entwicklung der Unternehmensgewinne und der Auswirkungen des komplexen Zusammenspiels der zahlreichen zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen hätten sich die sehr vorsichtig gewählten Ansätze der Steuerschätzung als zu niedrig erwiesen. Nach dem Ergebnis der nächsten Steuerschätzung (November 2006) werde dem Parlament für die Beratungen des Haushalts 2007 wie üblich ein Vorschlag für die Anpassung der Steuereinnahmenansätze unterbreitet.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium die derzeit günstige Entwicklung der Steuereinnahmen zum Anlass genommen hat, die Planungsansätze für den Haushaltsentwurf 2007 und den Finanzplan bis 2010 gegenüber dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2006 anzuheben. Er erwartet allerdings, dass künftig auch Abschläge bei der Planung vorgenommen werden, wenn sich die Steuereinnahmen – wie dies in den Jahren seit 1995 häufig der Fall war (vgl. Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 2.3.1) – gegenüber den Annahmen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ ungünstiger entwickeln.

Abbildung 8

Abweichungen bei den geplanten Steuereinnahmen



2.3.2 Abkoppelung der Steuereinnahmen des Bundes vom Gesamtsteueraufkommen

Trotz wieder anziehender Steuereinnahmen wird der Bund im Haushaltsjahr 2006 mit veranschlagten 194,0 Mrd. Euro gerade einmal das Steueraufkommen des Jahres 1994 (193,8 Mrd. Euro) erreichen. Im gleichen Zeitraum steigt das steuerliche Gesamtaufkommen in Deutschland um rund 63,5 Mrd. Euro oder rund 15,8 % (von 402,0 Mrd. Euro in 1994 auf 465,5 Mrd. Euro in 2006). Die Steuereinnahmen des Bundes haben sich von der Gesamtentwicklung des Steueraufkommens offenbar zunehmend entkoppelt. Der Hauptgrund für diese bedenkliche Entwicklung liegt in einer Reihe haushaltswirksamer Maßnahmen, die die Steuereinnahmenbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert haben:

- Im Rahmen des im Jahre 1995 neu geregelten **bundesstaatlichen Finanzausgleichs** hat der Bund zugunsten der Länder seinen Anteil an der Umsatzsteuer um sieben Prozentpunkte verringert. Das entspricht Mindereinnahmen im Bundeshaushalt 2006 von rund 10,0 Mrd. Euro.

- Ebenfalls im Jahre 1995 wurden die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs geleisteten **Bundesergänzungszuweisungen** an finanzschwache Länder deutlich aufgestockt. Im Bundeshaushalt 2006 erhalten die Länder aus dem Steueraufkommen des Bundes insgesamt rund 14,7 Mrd. Euro gegenüber rund 3,7 Mrd. Euro im Jahre 1994, also rund 11,0 Mrd. Euro mehr.

- Das **Kindergeld** wird seit der Reform des Familienleistungsausgleichs im Jahre 1996 nach den Regelungen des Einkommensteuerrechts als Abzug von der Steuerschuld ausgezahlt. Nach mehrfacher Erhöhung belaufen sich die Kindergeldleistungen im Jahre 2006 auf rund 35,0 Mrd. Euro (gegenüber rund 10,9 Mrd. Euro im Jahre 1995). Auf den Bundeshaushalt 2006 entfallen hiervon entsprechend seinem Anteil an der Einkommensteuer (42,5 %) rund 14,9 Mrd. Euro Steuermindereinnahmen.

- Zur Kompensation der Mehrbelastungen der Länder aufgrund der Umstellung und der Verbesserungen beim **Familienleistungsausgleich** ist der Länderanteil an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes seit dem Jahre 1996 mehrmals erhöht worden.[18] Im Bundeshaushalt 2006 entspricht dies einem Betrag von rund 9,0 Mrd. Euro.

[18] Vgl. § 1 Sätze 4 bis 9 Finanzausgleichsgesetz; Umsatzsteuerverteilung 2006: Vorab-Abzug i. H. v. 5,63 % zugunsten des Bundes sowie vom Rest 2,2 % zugunsten der Gemeinden; Umsatzsteueranteile vom Rest: Bund bei 49,6 % abzüglich Festbetrag, Länder bei 50,4 % zuzüglich Festbetrag. Aufteilung entspricht rechnerisch einem Bundesanteil am gesamten Umsatzsteueraufkommen von rund 53,1 % (Länder: rund 44,8 %; Gemeinden rund 2,1 %).

- Im Rahmen der Bahnreform erhalten die Länder vom Bund seit dem Jahre 1995 einen Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen als finanziellen Ausgleich für die **Regionalisierung** des Schienenpersonennahverkehrs. Die Einnahmeminderung des Bundes hieraus beträgt im Jahre 2006 rund 7,2 Mrd. Euro.[19]

Die steuerlichen Mindereinnahmen im Zusammenhang mit diesen Reformmaßnahmen erreichen im Bundeshaushalt 2006 somit einen Betrag in der Größenordnung von insgesamt rund 52,0 Mrd. Euro. Dem stehen zwar auch **steuerliche Mehreinnahmen** vor allem durch den im Jahre 1995 eingeführten Solidaritätszuschlag (2006: rund 10,5 Mrd. Euro) sowie durch **Entlastungen auf der Ausgabenseite** gegenüber (insbesondere bei dem bis einschließlich des Bundeshaushalts 1995 auf der Ausgabenseite gebuchten Kindergeld, bei den Ausgaben für die ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn sowie beim Fonds „Deutsche Einheit"). Diese Steuermehreinnahmen und Minderausgaben reichen aber bei weitem nicht aus, den Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund der beschriebenen systematischen und strukturellen Veränderungen auszugleichen. Per saldo entstehen dem Bundeshaushalt erhebliche jährliche Zusatzbelastungen.

2.3.3 Entwicklung der Steuerquoten

Die in den letzten Jahren zu beobachtende Erosion der Steuereinnahmen für alle Gebietskörperschaften und insbesondere für den Bundeshaushalt lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche **Steuerquote** – also das Verhältnis der kassenmäßigen Steuereinnahmen zum Bruttoinlandsprodukt – ist (als Teil der Gesamtabgabenbelastung) insbesondere seit dem Jahre 2000 von 22,7 % auf 20,3 % im Jahre 2006 zurückgegangen (vgl. Abbildung 9). Seit dem Haushaltsjahr 2004 ist eine gewisse Stabilisierung auf niedrigem Niveau zu verzeichnen.

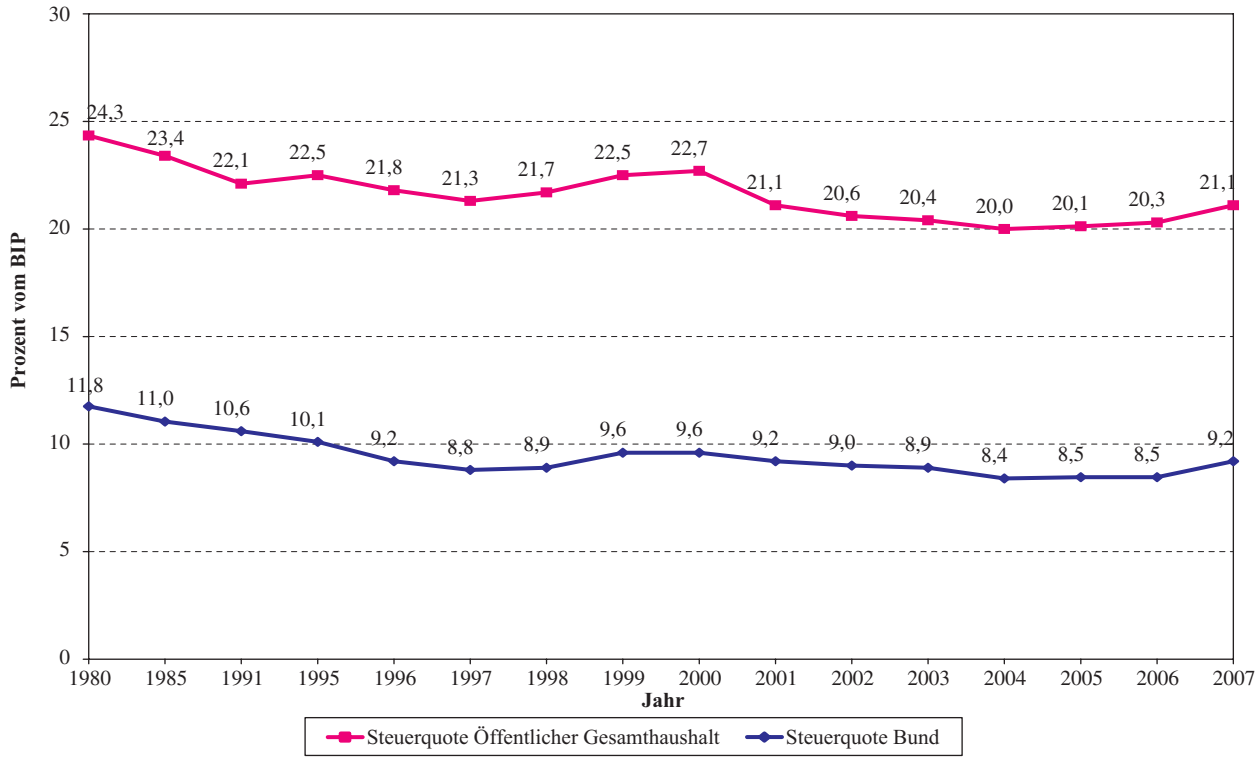
Trotz eines leichten Anstiegs gegenüber dem Vorjahr wird die **Steuerquote des Bundes** im Haushaltsjahr 2006 (8,5 %) um 1,1 Prozentpunkte geringer sein als im Jahre 2000 (9,6 %); dies entspricht einem Rückgang gegenüber der Quote des Jahres 2000 von rund 11,5 %. Demgegenüber geht die Ausgabenquote – also der Anteil der Ausgaben bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt – in diesem Zeitraum nur um 0,4 Prozentpunkte zurück (2000: 11,8 %; 2006: 11,4 %). Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt entwickelten sich somit die Steuereinnahmen ungünstiger als die Gesamtausgaben. Die sich daraus ergebenden Finanzierungslücken werden – wie in den letzten Haushaltsjahren – im Wesentlichen durch Vermögensveräußerungen und eine hohe Nettokreditaufnahme ausgeglichen. Im **Haushaltsjahr 2007** ist allerdings aufgrund der erheblichen steuerlichen Mehreinnahmen (vgl. Nr. 2.3.1) auch mit einem merklichen Anstieg der Steuerquote sowohl bei den Gebietskörperschaften insgesamt als auch beim Bund zu rechnen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2010) wird die Steuerquote nach Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" bei etwa 21,2 % liegen. Hierbei sind die Mehreinnahmen aufgrund der zum Zeitpunkt der Steuerschätzung (Mai 2006) noch nicht in Kraft getretenen Steuergesetze (insbesondere Steueränderungsgesetz 2007) noch nicht berücksichtigt.

---

[19] Dies entspricht einem Anteil von 18,3 % am veranschlagten Mineralölsteueraufkommen 2006 (rund 39,3 Mrd. Euro). Nach Artikel 13 des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 werden die Regionalisierungsmittel gegenüber der bisherigen Gesetzeslage im Zeitraum 2006 bis 2009 um insgesamt rund 2,3 Mrd. Euro abgesenkt. Die Länder sollen als Kompensation für die Absenkung einen Betrag von 500 Mio. Euro erhalten.

Abbildung 9

Steuerquoten aller Gebietskörperschaften und des Bundes[1]



[1] In der Abgrenzung der Finanzstatistik – Die Steuerquote in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) lag teilweise um bis zu zwei Prozentpunkte höher, da einige steuerliche Abzüge wie z. B. das Kindergeld und die Eigenheimzulage in den VGR nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als Staatsausgaben (Transferleistungen) gelten.
2006 und 2007: Schätzungen.

2.3.4 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

Die **Bundesergänzungszuweisungen** (BEZ) haben vor allem seit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 erhebliche finanzielle Größenordnungen erreicht. Aufgrund der Anschlussregelungen im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes ab dem Jahre 2005 werden die Zuweisungen auf hohem Niveau fortgeführt. Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen bei Kapitel 6001 Titel 016 12 veranschlagt und vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend. Der Bundesrechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 2000 und 2002 eingehend mit der Entwicklung der BEZ befasst (vgl. Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 2.4 und Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.4.2).

Die Ergänzungszuweisungen des Bundes betragen mit rund 14,7 Mrd. Euro im Jahre 2006 mehr als das Doppelte des Finanzvolumens des horizontalen Länderfinanzausgleichs.[20] In den Haushaltsjahren 2006 und 2007 entfallen jeweils rund 94 % der BEZ auf die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 10). Die Ergänzungszuweisungen umfassen auch weitere Sonderbedarfs-BEZ wegen struktureller Arbeitslosigkeit von jeweils 1,0 Mrd. Euro an die neuen Länder (ohne Berlin) im Zeitraum 2005 bis 2009. Sie sollen die aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Ländern entstehenden überproportionalen Lasten im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige abdecken. Diese Leistungen hat der Bund gegenüber den neuen Ländern im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) zugestanden. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend erhöhten Anteil am Umsatzsteueraufkommen in Form eines Festbetrags von jährlich 1,0 Mrd. Euro.[21]

[20] Das Volumen dürfte im Jahr 2006 etwa in der Größenordnung des Vorjahres (rund 6,9 Mrd. Euro) liegen.

[21] Vgl. § 11 Abs. 3a i. V. m. § 1 Satz 3 Finanzausgleichsgesetz geändert durch Artikel 30 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I 2003, S. 2954, 2990)

Abbildung 10

Volumen und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf alte und neue Länder



Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahre 2001, das die Bund-Länder-Finanzbeziehungen für den Zeitraum von 2005 bis 2019 regelt, werden die BEZ insbesondere für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen Maße Steuereinnahmen des Bundes binden. Allein die Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von **teilungsbedingten Sonderlasten** aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ belaufen sich im Zeitraum 2005 bis 2019 auf insgesamt rund 105,3 Mrd. Euro. In diesen Hilfen enthalten sind die bisherigen Finanzhilfen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (rund 3,4 Mrd. Euro jährlich), das zum Jahresende 2001 beendet wurde.

Die Sonderbedarfs-BEZ zugunsten der neuen Länder und Berlins betrugen in den Jahren 2002 bis 2005 rund 10,5 Mrd. Euro jährlich. Ab dem Jahre 2006 sind die Mittel gemäß § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz **degressiv** ausgestaltet. Für den Finanzplanungszeitraum sind danach folgende Festbeträge gesetzlich festgeschrieben (gerundet):

Jahr	Betrag Mrd. Euro	Rückgang gegenüber Vorjahr Prozent
2006	10,48	*0,5*
2007	10,38	*1,0*
2008	10,23	*1,5*
2009	9,51	*7,0*
2010	8,74	*8,1*

Der Bundeshaushalt wird damit auf der Einnahmenseite bis zum Ende des aktuellen Finanzplanungszeitraums im Jahre 2010 zunehmend entlastet. Im Jahre 2019 laufen die Sonderbedarfs-BEZ aus.

Die neuen Länder und Berlin müssen dem Finanzplanungsrat jährlich in so genannten **Fortschrittsberichten** „Aufbau Ost“ über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, über die zweckent-

sprechende Verwendung der erhaltenen Mittel aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und über die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung berichten.[22] Die – erstmals im Jahre 2003 – vorgelegten Fortschrittsberichte werden zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert.

Die Fortschrittsberichte für das **Berichtsjahr 2004** wurden von den berichtspflichtigen Ländern fristgerecht im September 2005 der Bundesregierung übermittelt. Das Bundeskabinett hat diese Berichte und die hierzu erstellte Stellungnahme der Bundesregierung in der Kabinettssitzung am 25. Januar 2006 beraten. Der Finanzplanungsrat erörterte die Fortschrittsberichte und die Stellungnahme der Bundesregierung am 16. Februar 2006.

Aus der Stellungnahme der Bundesregierung ergibt sich, dass die neuen Länder ihre Finanzierungsdefizite im Jahre 2004 gegenüber dem Vorjahr reduzieren konnten und dass trotz der schwierigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Ostdeutschland Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen bzw. geplant sind. Allerdings liegen die konsumtiven Ausgaben – insbesondere die Personalausgaben – in den neuen Ländern (mit Ausnahme Sachsens) erheblich höher als in den westlichen Referenzländern. Bei der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ konnte wiederum nur das Land Sachsen belegen, dass es die empfangenen Mittel weitgehend bestimmungsgemäß (für Infrastrukturinvestitionen und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft) eingesetzt hat. Im Durchschnitt ergibt sich für die Flächenländer eine Gesamtquote der sachgerechten Verwendung von 54 % bis 59 %. In Berlin wurden die Sonderbedarfs-BEZ von rund 2,0 Mrd. Euro nach Feststellungen der Bundesregierung vollständig konsumtiv verwendet.

Die Bundesregierung hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Empfängerländer gehalten sind, die Solidarpaktmittel vollständig für Investitionen zu verwenden und die finanzwirtschaftliche Tragfähigkeit ihrer Haushalte wesentlich zu verbessern. Der Finanzplanungsrat hat in seinem Beschluss ebenfalls darauf hingewiesen, dass die neuen Länder und Berlin die Verantwortung für die sachgerechte Verwendung der Mittel zu gewährleisten haben.

Es ist zu hoffen, dass das klare Votum der Bundesregierung und des Finanzplanungsrates die Empfängerländer dazu bewegt, die im Finanzausgleichsgesetz normierten Verwendungszwecke für die Bundeshilfen stärker als bislang zu beachten. Da – entgegen der früheren Anregung des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.4.2.3) – in das Finanzausgleichsgesetz keine Regelung aufgenommen worden ist, die zu einer Überprüfung der Sonderbedarfs-BEZ im Fall einer wesentlichen Abweichung von den zugrunde gelegten Erwartungen ermächtigt hätte, bleibt nur die Möglichkeit, an die neuen Länder und Berlin zu appellieren, die normierten Verwendungszwecke konsequenter als bislang zu beachten. Es ist daher der Bundesregierung uneingeschränkt zuzustimmen, wenn sie darauf hinweist, dass der Einsatz der Solidarpaktmittel für nicht aufbaugerechte Zwecke gegen den Geist des Solidarpaktes verstößt.

[22] Vgl. § 11 Abs. 4 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2001 sowie – für den Zeitraum ab 2005 – § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG 2005.

2.3.5 Entwicklung der sonstigen Einnahmen

Neben den Steuereinnahmen bilden die sonstigen Einnahmen[23] einen Einnahmenblock, der in erheblichem Umfang zur Haushaltsfinanzierung beiträgt. Im Bundeshaushalt 2006 sind rund 29,4 Mrd. Euro an sonstigen Einnahmen veranschlagt (vgl. Abbildung 11). Der deutliche Rückgang um rund 9,1 Mrd. Euro gegenüber dem Haushaltsjahr 2005 (rund 38,5 Mrd. Euro) liegt vor allem darin begründet, dass die mit rund 2,6 Mrd. Euro veranschlagten Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen deutlich unter dem Haushaltsergebnis 2005 von rund 8,8 Mrd. Euro liegen (jeweils ohne Entgelte). Die hohen **Gewährleistungseinnahmen 2005** beruhten vor allem darauf, dass Russland einen Teil der Altschulden der ehemaligen UdSSR auf Basis einer entsprechenden Vereinbarung vorzeitig zurückzahlte. Der Bund erhielt somit zusätzlich zu den planmäßigen Rückzahlungen Russlands rund 5,1 Mrd. Euro, die zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt wurden.[24]

Im Übrigen sind die Veränderungen innerhalb dieses Zeitraums im Wesentlichen auf die unterschiedlich hohen Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen zurückzuführen. Vor allem seit dem Jahre 1995 hat der Bund Vermögensbeteiligungen in großem Umfang verwertet auch mit dem ordnungspolitischen Ziel, eine stärkere Trennung von Staat und Wirtschaft zu erreichen. Die hieraus erzielten **Privatisierungserlöse** wurden verstärkt zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt (vgl. Abbildung 11), um die Nettokreditaufnahme zumindest zu begrenzen. Allerdings überschreiten die Bundeshaushalte im Zeitraum 2002 bis 2006 die verfassungsrechtliche Regelkreditobergrenze dennoch zum Teil ganz erheblich (vgl. Nr. 2.4).

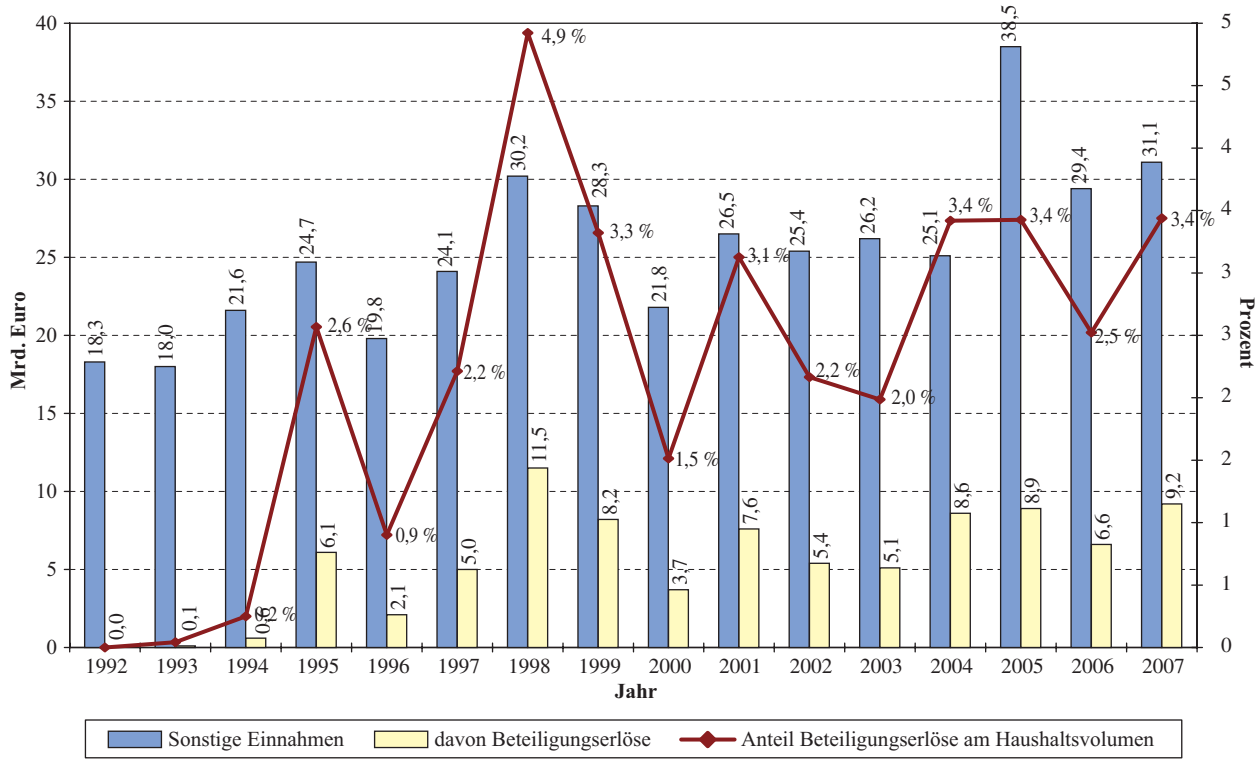
Insgesamt hat der Bund im Zeitraum 1995 bis 2006 Kapital- und Beteiligungsvermögen in der Größenordnung von rund 80,0 Mrd. Euro verwertet und die Erlöse hieraus zur Finanzierung des laufenden Haushalts eingesetzt. Eine Tilgung von bestehenden Schulden aus den Vermögensveräußerungen hat nicht stattgefunden. Nach dem **Haushaltsentwurf 2007** werden die Vermögensverwertungen sogar wieder zunehmen und mit 9,2 Mrd. Euro eine Größenordnung erreichen, die nur im Jahre 1998 übertroffen worden ist (vgl. Abbildung 11). Die Bundesregierung sieht augenscheinlich keine andere Möglichkeit, um den Haushaltsausgleich ohne Verletzung der Regelkreditobergrenze des Artikels 115 Grundgesetz zu erreichen.

[23] Hierzu gehören insbesondere Verwaltungseinnahmen (vor allem Gebühren), Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen.

[24] Insgesamt lagen die Einnahmen im Bundeshaushalt 2005 aus vorzeitigen Rückzahlungen („prepayment“) insbesondere von Russland und Polen bei rund 6,8 Mrd. Euro.

Abbildung 11

Entwicklung der sonstigen Einnahmen



Der Bundesrechnungshof vertritt seit Jahren die Auffassung, dass Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden sollten. Sie sollten vielmehr – entsprechend der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung[25] – zur Tilgung von Altschulden und damit zum Abbau der bestehenden hohen Verschuldung verwendet werden (vgl. Bemerkungen 1999, Bundestagsdrucksache 14/1667 Nr. 2.3.2). Der Einsatz von erheblichen Privatisierungserlösen zur Haushaltsfinanzierung begegnet Bedenken, weil sie den Charakter einer **Desinvestition** haben, die das Vermögen des Bundes dauerhaft vermindert und damit die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume für die nachfolgenden Haushalte zusätzlich einengt. Der Einsatz der Privatisierungseinnahmen zur Schuldentilgung würde demgegenüber sicherstellen, dass dem Abbau von Vermögenswerten eine entsprechende Reduzierung der Schulden und damit eine Entlastung bei den Zinsausgaben in den kommenden Haushalten gegenüber stehen.

[25] Vgl. für den Bundeshaushalt 2006: § 2 Abs. 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2006.

Zum Haushaltsausgleich verwendete Privatisierungseinnahmen wirken zudem nicht nachhaltig im Hinblick auf eine Verbesserung der Haushaltsstruktur. Sie erwecken vielmehr nur den **Anschein einer Konsolidierung,** bewirken aber gerade keine nachhaltige Verbesserung bestehender defizitärer Haushaltsstrukturen. Folgerichtig werden Privatisierungserlöse im Verfahren zur Ermittlung des öffentlichen Defizits nach dem Maastricht-Vertrag und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (vgl. Nr. 2.7.1) auch nicht als defizitmindernde Einnahmen berücksichtigt.

2.4 Entwicklung der Nettokreditaufnahme

Die **Nettokreditaufnahme** des Bundes lag im Zeitraum von 1995 bis 2005 regelmäßig und zum Teil erheblich über der ursprünglich veranschlagten Nettokreditaufnahme (vgl. Tabelle 3). Nicht zuletzt deshalb mussten in diesem Zeitraum **vier Nachtragshaushalte** (1997, 2002–2004) aufgestellt werden. Nur in den Jahren 1999 und 2000 war das Haushaltsergebnis geringfügig besser als die Planzahlen. Im Haushaltsplan 2006 ist die Nettokreditaufnahme mit 38,2 Mrd. Euro veranschlagt und erreicht damit in der Haushaltsplanung den bisher höchsten Wert.

Die Einhaltung der **Regelkreditobergrenze** des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz ist in den Bundeshaushalten 2002 bis 2006 klar verfehlt worden. Das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zur Summe der Investitionsausgaben (**Kreditinvestitionsquote**) betrug in diesem Zeitraum zwischen 132 % und 176 % (vgl. Tabelle 3). Dies ist die höchste Überschreitung seit Bestehen des Bundeshaushalts. Selbst wenn man bei den Investitionen die (investiven) Finanzhilfen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (3,4 Mrd. Euro) berücksichtigt, die ab dem Jahre 2002 auf die Einnahmenseite (als Sonderbedarfs-BEZ) umgeschichtet wurden, fallen die Kreditinvestitionsquoten mit Werten zwischen 116 % (2002) und 153 % (2004) im Langzeitvergleich immer noch sehr ungünstig aus.

Der Anteil der durch die Nettokreditaufnahme gedeckten Gesamtausgaben (**Kreditfinanzierungsquote**) weist eine ähnlich negative Entwicklung auf. Im Jahre 2006 werden – nach einem zwischenzeitlichen Rückgang auf bis zu 9,4 % im Jahre 2001 – immerhin wieder 14,6 % der Ausgaben durch neue Deckungskredite finanziert (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Entwicklung der Nettokreditaufnahme[1]

Jahr	NKA-Soll gem. ursprünglichem Haushalt	NKA-Soll gem. Nachtrag	NKA-Ist	Kredit-investitions-quote	Kredit-finanzierungs-quote
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Prozent	Prozent
1995	25,1		25,6	*75,3*	*10,8*
1996	30,6		40,0	*128,2*	*17,2*
1997	27,2	36,2	32,6	*113,2*	*14,4*
1998	28,8		28,8	*98,6*	*12,3*
1999	27,4		26,1	*91,3*	*10,6*
2000	25,3		23,8	*84,7*	*9,7*
2001	22,3		22,8	*83,5*	*9,4*
2002	21,1	34,6	31,9	*132,4*	*12,8*
2003	18,9	43,4	38,6	*150,2*	*15,0*
2004	29,3	43,5	39,5	*176,3*	*15,7*
2005	22,0		31,2	*136,2*	*12,0*
2006	38,2			*164,7*	*14,6*
2007	22,0			*93,6*	*8,2*
2008	21,5			*91,9*	*7,8*
2009	21,0			*89,0*	*7,6*
2010	20,5			*88,0*	*7,4*

[1] Die Quoten beziehen sich für den Zeitraum 2000 bis 2005 auf Ist-Zahlen, danach auf Soll-Werte.

2.4.1 Haushaltsjahr 2006

2.4.1.1 Überschreitung der Regelkreditobergrenze

Die im Bundeshaushalt 2006 veranschlagte Nettokreditaufnahme von 38,2 Mrd. Euro überschreitet die verfassungsrechtliche Regelkreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz (23,2 Mrd. Euro) um rund 15,0 Mrd. Euro. Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Die erneute Überschreitung der Regelobergrenze für die Nettokreditaufnahme wird in der Begründung zum Haushaltsgesetz 2006 damit gerechtfertigt, dass im Jahre 2006 – wie bereits in den vorangegangenen Jahren – eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts drohe, da die Ziele eines hohen Beschäftigungsstandes sowie eines angemessenen Wirtschaftswachstums unmittelbar gefährdet seien. Ungeachtet einer erwarteten Zunahme des Bruttoinlandsprodukts um real 1,4 % bestehe das Ungleichgewicht zwischen außenwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Kräften fort mit der Gefahr, dass sich die derzeitige Schwäche des privaten Konsums sowie die unbefriedigende Situation am Arbeitsmarkt verfestigten. Die im Haushaltsjahr 2006 erhöhte Nettokreditaufnahme sei bestimmt und geeignet, einer drohenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken, da sie begleitet werde durch ein Konsolidierungsprogramm sowie Maßnahmen zur Stärkung des Wachstumspotenzials. Im Übrigen lasse die Bundesregierung die automatischen Stabilisatoren wirken, indem Einnahmeausfälle und Mehrausgaben nicht durch Einsparungen aufgefangen, sondern mittels zusätzlicher Kreditaufnahme ausgeglichen würden, um damit eine mögliche Verschärfung der binnenkonjunkturellen Schwäche zu vermeiden. Hierdurch würden auch die notwendigen weiteren Konsolidierungsschritte abgefedert, die insbesondere ab dem Jahre 2007 mit dem Ziel der Kräftigung der staatlichen Einnahmen wirksam würden. Damit würden auch in dieser Hinsicht die Voraussetzungen zur Einhaltung der Regelgrenze des Artikels 115 Grundgesetz in den kommenden Jahren geschaffen.

Kriterien für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sind gemäß § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz) die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand sowie ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht dem Haushaltsgesetzgeber bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, ein **Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** zu (vgl. BVerfGE 79, S. 311, 343 f.). Für das Vorliegen der Voraussetzungen der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz trifft ihn eine entsprechende Darlegungslast, d. h. der Haushaltsgesetzgeber muss seine Entscheidung, diese Regelung in Anspruch zu nehmen, plausibel begründen. Wenn diese Darlegungslast in angemessener Weise erfüllt wird, so ist die Entscheidung, zu welchen Mitteln der Störungsabwehr gegriffen wird, eine **politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers,** die er auch politisch zu verantworten hat (vgl. BVerfGE 79, S. 311, 342).

Das Bundesministerium hat seine Auffassung bekräftigt, dass der für die Geltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze des Artikels 115 Grundgesetz maßgebliche Investitionsbegriff und seine Auslegung in der Staatspraxis von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gedeckt seien. Es werde seine Auffassung im Lichte der anstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren gegen das Haushaltsgesetz und das Nachtragshaushaltsgesetz 2004 überprüfen.

Vor diesem Hintergrund enthält sich der Bundesrechnungshof einer Bewertung der Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes 2006. Er sieht sich jedoch in seiner Feststellung bestätigt, dass sich die geltende verfassungsrechtliche Regelung des Artikels 115 Grundgesetz als weitgehend **wirkungslos** erwiesen hat, die Nettokreditaufnahme in der Aufstellung und in der Durchführung des Bundeshaushalts wirksam zu begrenzen (vgl. dazu Bemerkungen 2004, Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 2.6; Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 2.5). Auf der Grundlage der Bemerkungen 2004 des Bundesrechnungshofes hat der **Rechnungsprüfungsausschuss** des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bereits am 28. Januar 2005 das Bundesministerium u. a. aufgefordert zu prüfen, ob die Konsolidierung des Bundeshaushalts durch eine **stärkere Begrenzung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme** unterstützt werden kann. Das Ergebnis dieser vom Bundesministerium angekündigten Prüfung bleibt abzuwarten.

2.4.1.2 Strukturelles Haushaltsdefizit

Mit der ausgewiesenen Nettokreditaufnahme wird das strukturelle Haushaltsdefizit nur teilweise abgebildet, denn der Bundeshaushalt 2006 enthält wiederum **Maßnahmen mit Einmaleffekt** von erheblicher Größenordnung, mit deren Hilfe der Haushaltsausgleich hergestellt wird:

- Hierzu gehört das Vorziehen der **Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags**, durch den ein höherer Bundeszuschuss an die Rentenversicherung vermieden wird (vgl. Nr. 2.2.2.1).
- **Beteiligungserlöse** sollen in Höhe von rund 6,6 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung beitragen (vgl. Nr. 2.3.5).
- Im Bundeshaushalt 2006 ist erneut **kein Bundeszuschuss** an den Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (Postbeamtenversorgungskasse) veranschlagt, da die im Jahre 2006 auf den Bund entfallenden Leistungen für ehemalige Postbedienstete von rund 4,9 Mrd. Euro durch Erlöse aus der Verwertung der Forderungen der Postbeamtenversorgungskasse gegen die Postnachfolgegesellschaften ersetzt werden (vgl. Nr. 2.2.2.3).

Wird der Bundeshaushalt um diese „Einmalmaßnahmen“ bereinigt, ergibt sich eine **strukturelle Unterdeckung** in der Größenordnung von rund 50,0 Mrd. Euro.

2.4.2 Entwicklung ab dem Haushaltsjahr 2007

Die Bundesregierung beabsichtigt, den Bundeshaushalt durch ein **Bündel von Konsolidierungsmaßnahmen** mittelfristig strukturell zu verbessern. Hierzu gehören eine Reihe von bereits umgesetzten bzw. geplanten gesetzlichen Maßnahmen, wie u. a. das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, das Haushaltsbegleitgesetz 2006, das Steueränderungsgesetz 2007 sowie das Biokraftstoffquotengesetz. Diese haushaltswirksamen Maßnahmen sollen helfen, die Einnahmenbasis dauerhaft zu stabilisieren und die Ausgabenentwicklung moderat ausfallen zu lassen.

Nach Angaben des Bundesministeriums werden die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden durch dieses so genannte **Haushaltssanierungskonzept** im Zeitraum 2006 bis 2009 um fast 120,0 Mrd. Euro (Bundeshaushalt: rund 79,0 Mrd. Euro) entlastet. Die Entlastungswirkungen für den Bundeshaushalt 2007 sollen insgesamt bei fast 22,0 Mrd. Euro liegen, die durch Ausgabenkürzungen sowie durch Steuererhöhungen und dem Abbau von Steuervergünstigungen erbracht werden (vgl. Tabelle 4).

Die Sanierungsstrategie soll dazu beitragen, dass die Nettokreditaufnahme ab dem Jahre 2007 die verfassungsrechtliche Regelkreditobergrenze wieder unterschreitet. Nach dem aktuellen Finanzplan soll sich der weitere Rückgang der Nettokreditaufnahme bis zum Jahre 2010 in kleinen Schritten fortsetzen (vgl. Tabelle 3). Die Nettokreditaufnahme bleibt danach trotz eines für diesen Zeitraum zugrunde gelegten **stetigen Wirtschaftswachstums** (real rund 1,5 % im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2010), geplanten **Steuerzuwächsen** im zweistelligen Milliardenbereich sowie Einmalmaßnahmen wie die zur Haushaltsfinanzierung vorgesehenen **Beteiligungserlöse** (2007 bis 2010: insgesamt rund 32,0 Mrd. Euro) nur knapp innerhalb dieses verfassungsrechtlichen Kreditrahmens. Allerdings soll der Anteil der zur Haushaltsfinanzierung eingesetzten Einmalmaßnahmen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums deutlich zurückgehen.

Tabelle 4

Wesentliche gesetzliche Entlastungsmaßnahmen[1]

Maßnahmen	Mehreinnahmen 2007	Mindereinnahmen 2007	Gesamtentlastungen 2007
	Mrd. Euro		
Haushaltsbegleitgesetz 2006: Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte mit Wirkung zum 1. Januar 2007[2]	8,3		8,3
Haushaltsbegleitgesetz 2006: Insb. Absenkung der Steuerzuweisungen des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz	0,3		0,3
Steueränderungsgesetz 2007: Insb. Beschränkung der Entfernungspauschale und Absenkung des Sparer-Freibetrags	1,0		1,0
Biokraftstoffquotengesetz (geplant): Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe	1,1		1,1
Zu Jahresende 2005 bzw. im Frühjahr 2006 verkündete **Steuerentlastungsgesetze** (Abschaffung der Eigenheimzulage, steuerliches Sofortprogramm, Beschränkung der Verlustverrechnung, Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen)	2,0		2,0
Haushaltsbegleitgesetz 2006: Halbierung des sog. Weihnachtsgeldes		0,5	0,5
Haushaltsbegleitgesetz 2006: Absenkung des allgemeinen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung sowie Absenkung der vom Bund zu entrichtenden Krankenversicherungsbeiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II		0,5	0,5

noch Tabelle 4

Maßnahmen	Mehreinnahmen 2007	Mindereinnahmen 2007	Gesamtentlastungen 2007
	Mrd. Euro		
Haushaltsbegleitgesetz 2006: Abschaffung der pauschalen Zuweisungen an die Gesetzliche Krankenversicherung in zwei Stufen		2,7	2,7
Gesetz zur **Änderung** des **Zweiten Buches Sozialgesetzbuch** und anderer Gesetze		2,5	2,5
Gesetz zur **Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende**		1,2	1,2
Haushaltsbegleitgesetz 2006: Wegfall des Defizitzuschusses an die Bundesagentur für Arbeit; ggf. anfallender Finanzbedarf des BA wird künftig ausschließlich durch zinslose Darlehen abgedeckt		nicht bezifferbar	nicht bezifferbar
Gesamtauswirkungen	**12,7**	**7,4**	**20,1**

[1] Quellen: Haushaltsentwurf 2007, Finanztableaus der Gesetzentwürfe; erfasst sind nur gesetzliche Maßnahmen – ohne Entlastungsmaßnahmen im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2007.

[2] Unter Berücksichtigung der Änderung des Bund-Länder-Verteilungsschlüssels beim Umsatzsteueraufkommen sowie der Weiterleitung eines Umsatzsteuerpunktes an die Arbeitslosenversicherung zur Senkung des Beitragssatzes.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes könnte sich die Einhaltung dieser Zielsetzung zur Neuverschuldung als schwierig erweisen. So bestehen neben Belastungen u. a. durch das so genannte **Sofortprogramm** mit einem Gesamtvolumen von rund 25,0 Mrd. Euro[26] insbesondere folgende **mittel- und langfristige Haushaltsrisiken,** die nur teilweise im Finanzplan bis zum Jahre 2010 berücksichtigt sind:

- Ungeachtet der im Vergleich zu früheren Finanzplänen durchaus zurückhaltenden Annahmen zum Wirtschaftswachstum liegt dem Finanzplan bis zum Jahre 2010 insbesondere bei der Entwicklung der **Arbeitsmarktausgaben** eine optimistische Einschätzung zugrunde (vgl. Nr. 2.2.3).
- Bei der gesetzlichen **Rentenversicherung** ist mit höheren Belastungen – z. B. durch die angekündigte Anhebung der Krankenversicherungsbeiträge – zu rechnen, die auch die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung zusätzlich belasten könnten (vgl. Nr. 2.2.2.1).
- Statt der wegfallenden Zuschüsse an die Krankenversicherung zur Abdeckung versicherungsfremder Leistungen wird der Bund ab dem Jahre 2008 möglicherweise mit **Zuschüssen an die Krankenkassen** belastet, die bislang nicht in der Finanzplanung abgesichert sind (vgl. Nr. 2.2).
- Vor dem Hintergrund der letzten Zinserhöhungsschritte durch die Europäische Zentralbank besteht bei jährlichen Bruttokreditaufnahmen in der Größenordnung von 240,0 Mrd. Euro die Gefahr zusätzlicher Haushaltsbelastungen durch **Zinsausgaben** (vgl. Nr. 2.2.4).
- Den veranschlagten **Steuereinnahmen** liegt eine tendenziell **optimistische Einschätzung** der Einnahmeentwicklung zugrunde (vgl. Nr. 2.3.1).
- Durch die Veräußerung der Forderungen des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (Postbeamtenversorgungskasse) gegen die Postnachfolgeunternehmen wird der Bund spätestens ab dem Jahre 2008 höhere Ausgabenbelastungen für die **Versorgungs- und Beihilfeleistungen** an ehemalige Postbedienstete zu schultern haben (vgl. Nr. 2.2.2.3)[27], die in der neuen Finanzplanung enthalten sind.
- Bei den **Einnahmen** aus der **Verwertung von Bundesvermögen** – insbesondere die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen – ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die Bundesanteile an den Postnachfolgeunternehmen inzwischen ganz (Deutsche Post AG) bzw. weitgehend (Deutsche Telekom AG) veräußert

[26] Das sog. Impulsprogramm sieht zusätzliche Mittel vor insbesondere für die Bereiche Forschung und Entwicklung, Familie (Elterngeld), Wirtschaft (Investitionszulage in den neuen Ländern, CO_2-Gebäudesanierungsprogramm), Beschäftigung (haushaltsnahe Dienstleistungen) sowie Verkehr (Verstärkung von Verkehrsinvestitionen).

[27] Nach Angaben des Bundesministeriums (Stand: Mai 2006) belaufen sich die vom Bund abzudeckenden Versorgungslasten für die ehemaligen Postbeamten und ihre Hinterbliebenen im Zeitraum 2005 bis 2090 im Nominalwert auf eine Größenordnung von rund 306,0 Mrd. Euro.

sind.[28] Ob und ggf. inwieweit der Bund aus der geplanten Neuordnung des ERP-Sondervermögens[29] sowie einem möglichen Börsengang der Deutschen Bahn AG zusätzliche Einnahmen erzielen wird, bleibt abzuwarten.

- Nach dem Finanzplan werden auch die **Einnahmen** des Bundes aus der **Inanspruchnahme von Gewährleistungen** in den kommenden Bundeshaushalten spürbar zurückgehen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Bund bereits im Jahre 2004 einen Teil seiner entsprechenden Forderungen gegenüber der russischen Föderation verwertete, indem er auf Einnahmen aus zukünftigen russischen Zahlungen in Höhe von 7,35 Mrd. Euro verzichtete (vgl. dazu Bemerkungen 2005, a. a. O., Nr. 2.3.6.2). Aus der Emission einer entsprechenden Anleihe erzielte der Bund Einnahmen in Höhe von rund 5,0 Mrd. Euro zugunsten des Bundeshaushalts 2004. Zudem werden aufgrund vorzeitiger Rückzahlungen Russlands und anderer Länder (vgl. Nr. 2.3.5) in den kommenden Jahren entsprechende Einnahmen fehlen. Dementsprechend sind im Haushaltsentwurf 2007 nur noch rund 0,3 Mrd. Euro veranschlagt.

- Der **Bundesbankgewinn** ist im Haushaltsentwurf 2007 und im Finanzplan bis 2010 mit jeweils 3,5 Mrd. Euro veranschlagt, ein Betrag, der in den Haushaltsjahren 2004 bis 2006 zum Teil deutlich verfehlt wurde.[30]

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten kurz- und mittelfristigen Haushaltsrisiken und des geringen Abstands der im Finanzplan veranschlagten Nettokreditaufnahme zur verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenze dürfte auch eine bessere gesamtwirtschaftliche Entwicklung allein nicht ausreichen, um die Nettokreditaufnahme wieder auf ein finanzwirtschaftliches vertretbares Maß zu führen. Zum nachhaltigen Abbau der strukturellen Haushaltsdefizite wird es vielmehr **weiterer substantieller Konsolidierungsmaßnahmen** bedürfen.

2.4.3 Einschätzung des Bundesministeriums

Das Bundesministerium geht davon aus, neben wachstumsfördernden Maßnahmen werde eine breit angelegte Konsolidierung auf der Einnahmen- und Ausgabenseite dazu führen, dass sich die Haushaltsstruktur nachhaltig verbessere. Die Steuerfinanzierungsquote werde von rund 73 % im Jahre 2005 auf rund 83,5 % im Jahre 2010 ansteigen. Das sich aus Nettokreditaufnahme und Einmaleffekten zusammensetzende strukturelle Haushaltsdefizit werde im Zeitraum 2006 bis 2010 signifikant – um mehr als 30,0 Mrd. Euro – auf eine Größenordnung von rund 24,0 Mrd. Euro zurückgeführt. Ein weiterer Abbau der strukturellen Lücke sei zwar wünschenswert; der Umfang der Konsolidierung müsse aber in das wirtschaftliche Umfeld eingepasst werden und Haushaltsspielräume müssten auch für neue zukunftsbezogene Schwerpunktsetzungen verwendet werden.

In der Analyse der kurz- und mittelfristigen Haushaltssituation besteht in vielen Punkten Übereinstimmung zwischen dem Bundesrechnungshof und dem Bundesministerium. Die Verbesserung der Haushaltslage vor allem aufgrund der hohen Steuerzuwächse ist unverkennbar. Die eingeleiteten Maßnahmen zum mittelfristigen Abbau der strukturellen Unterdeckung im Bundeshaushalt sind positiv zu bewerten. Allerdings besteht hier auch ein dringender Handlungsbedarf, um die seit Jahren zu beobachtende Verschlechterung der Haushaltsstruktur zu stoppen und zu korrigieren. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird es zudem noch erheblicher Anstrengungen bedürfen, um den eingeschlagenen Konsolidierungspfad zu verstetigen und die Zins- und Soziallastigkeit des Bundeshaushalts wieder zu vermindern. Hierbei geht es letztlich nicht allein um die Einhaltung „abstrakter“ nationaler und internationaler Schuldenregelungen. Im Vordergrund steht vielmehr die **Wiedererlangung der finanzwirtschaftlichen Handlungsfähigkeit** des Bundes, die seit Anfang der 90er-Jahre stark gelitten hat.

2.5 Entwicklung der Verschuldung und des Schuldendienstes

Die Gesamtverschuldung des Bundes betrug zum Jahresende 2005 rund 888,0 Mrd. Euro. Sie setzte sich zusammen aus Schulden des Bundeshaushalts in Höhe von rund 872,6 Mrd. Euro sowie der Sondervermögen (ERP und Entschädigungsfonds) in Höhe von rund 15,4 Mrd. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 1.5). Zum Ende des Jahres 2006 ist mit einem Gesamtschuldenstand von fast 930,0 Mrd. Euro zu rechnen. Die Gesamtverschuldung des Bundes wird sich dann gegenüber dem Beginn der 90er-Jahre (Gesamtschuldenstand 1989: rund 255,0 Mrd. Euro) um mehr als das Dreieinhalbfache (+ 365 %) erhöht haben (vgl. Abbildung 12).

Den Schuldenzuwächsen steht nicht – wie in früheren Jahren – ein Schuldenrückgang aufgrund von Tilgungen beim Sondervermögen Erblastentilgungsfonds gegenüber. Denn in den Bundeshaushalten 2004 und 2005 blieb der abgeführte Bundesbankgewinn in Höhe von rund 0,25 Mrd. Euro bzw. 0,68 Mrd. Euro jeweils unter den veranschlagten Ansätzen; im Bundeshaushalt 2006 entspricht er mit rund 2,86 Mrd. Euro genau dem Haushaltsansatz. Dies hatte zur Folge, dass die Gewinnabführungen vollständig zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt worden sind und nicht zur Schuldentilgung beim Erblastentilgungsfonds beitragen konnten.

Aufgrund der hohen jährlichen Nettokreditaufnahmen vor allem seit dem Jahre 2002 sowie den im Finanzplanungszeitraum sich abzeichnenden Kreditaufnahmen wird die Gesamtverschuldung weiter ansteigen. Nach dem Finanzplan wird Gesamtschuldenstand des Bundes im Jahre 2010 erstmals die Billionengrenze überschreiten (vgl. Abbildung 12).

---

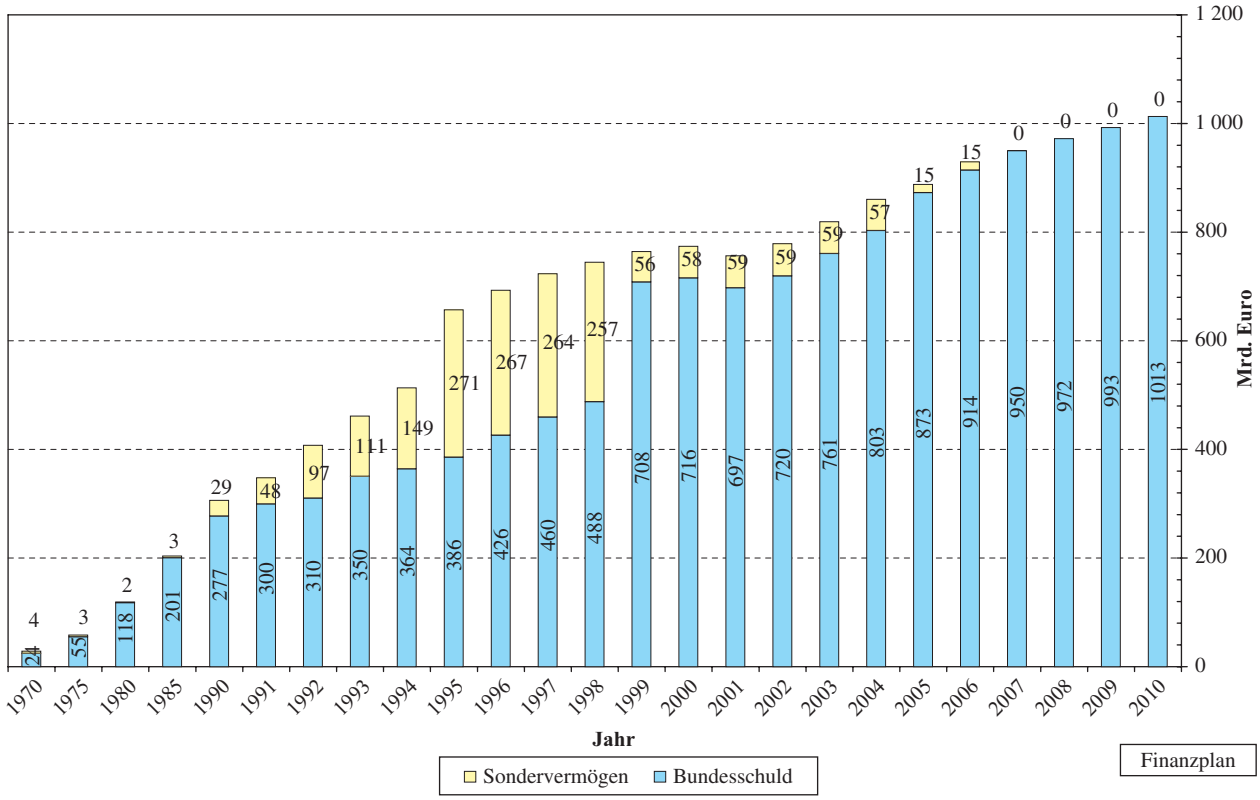
[28] Der börsennotierte Wert der Aktienanteile des Bundes an der Deutschen Telekom AG lag zum Jahresende 2005 bei rund 9,1 Mrd. Euro (vgl. Vermögensrechnung des Bundes 2005, Nr. 5.1.1.4.1.2, S. 1387).

[29] Das Bundeskabinett hat im Rahmen der Verabschiedung des Haushaltsentwurfs 2007 u. a. beschlossen, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Neuordnung des ERP-Sondervermögens Mittel i. H. v. 2,0 Mrd. Euro für den Bundeshaushalt freizusetzen.

[30] Die an den Bundeshaushalt abgeführten Beträge betrugen 0,25 Mrd. Euro (2004), 0,68 Mrd. Euro (2005) und 2,86 Mrd. Euro (2006).

Abbildung 12

Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen

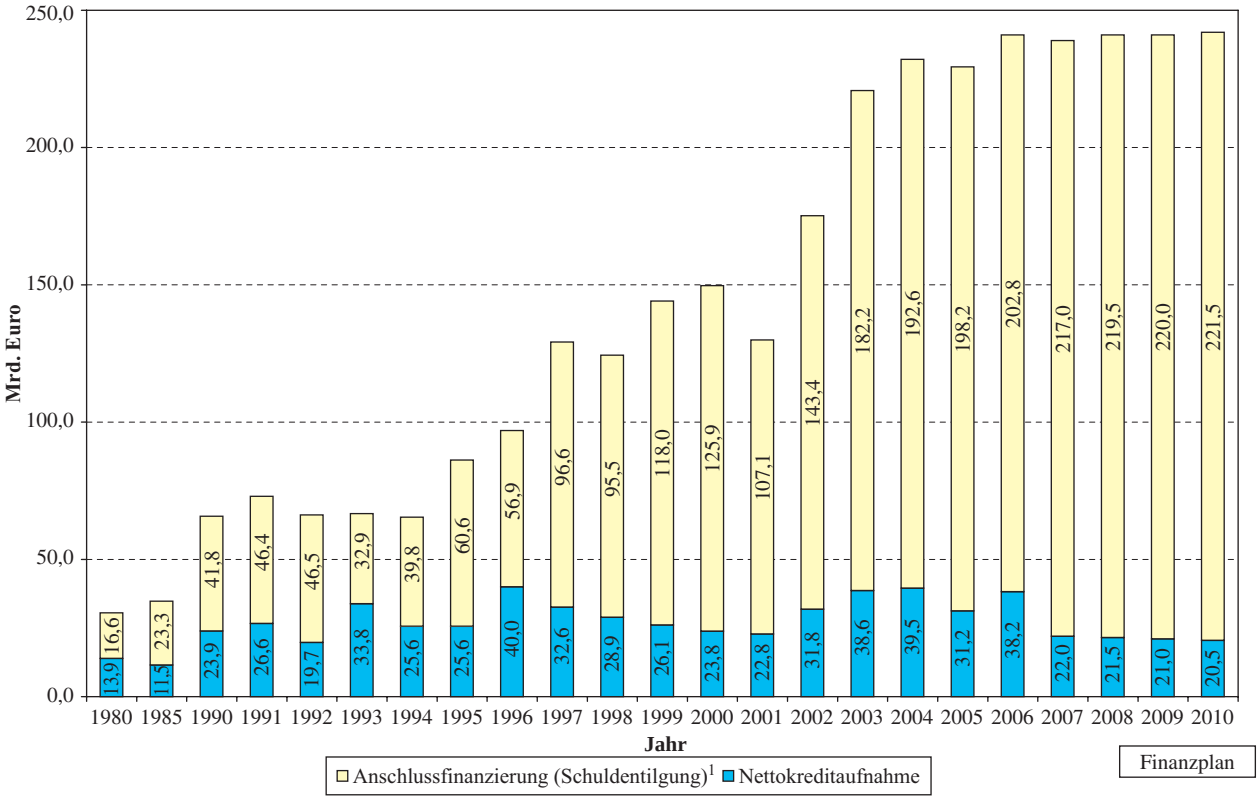


Infolge des hohen Schuldenstandes muss der Bund in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, um die Ausgaben für die Tilgung fällig werdender Kredite früherer Jahre zu finanzieren. Diese so genannte **Anschlussfinanzierung** ist in den letzten Jahren erheblich angestiegen und erreicht mittlerweile ein jährliches Volumen von z. T. über 220,0 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 13). Die **Bruttokreditaufnahme**, also die Summe von Anschlussfinanzierung und Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der Eigenbestandsveränderungen, liegt in einer Größenordnung von jährlich rund 240,0 Mrd. Euro.

Die Anschlussfinanzierung wird wegen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen. Da im Zuge der Tilgung fällig gewordener Wertpapiere neue Kredite in entsprechender Höhe aufgenommen werden müssen, findet per saldo keine Schuldentilgung statt; Schuldenstand und die Zinslast werden vielmehr weitergewälzt. Je nach aktuellem Zinsniveau können die Zinsausgaben niedriger oder höher als die bisher geleisteten Zinsen ausfallen. In jedem Fall ist der Bundeshaushalt bei einem anziehenden Zinsniveau erheblichen **Zinsänderungsrisiken** ausgesetzt (vgl. Nr. 2.2.4). Bei einer Anschlussfinanzierung im Umfang von rund 200,0 Mrd. Euro würde ein Anstieg des jahresdurchschnittlichen Zinsniveaus um einen Prozentpunkt rechnerisch Zinsmehrausgaben von jährlich 2,0 Mrd. Euro bedeuten.

Abbildung 13

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme



[1] Unter Einbeziehung der Eigenbestandsveränderungen.

2.6 Haushalts- und Verschuldungslage des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

2.6.1 Öffentlicher Gesamthaushalt

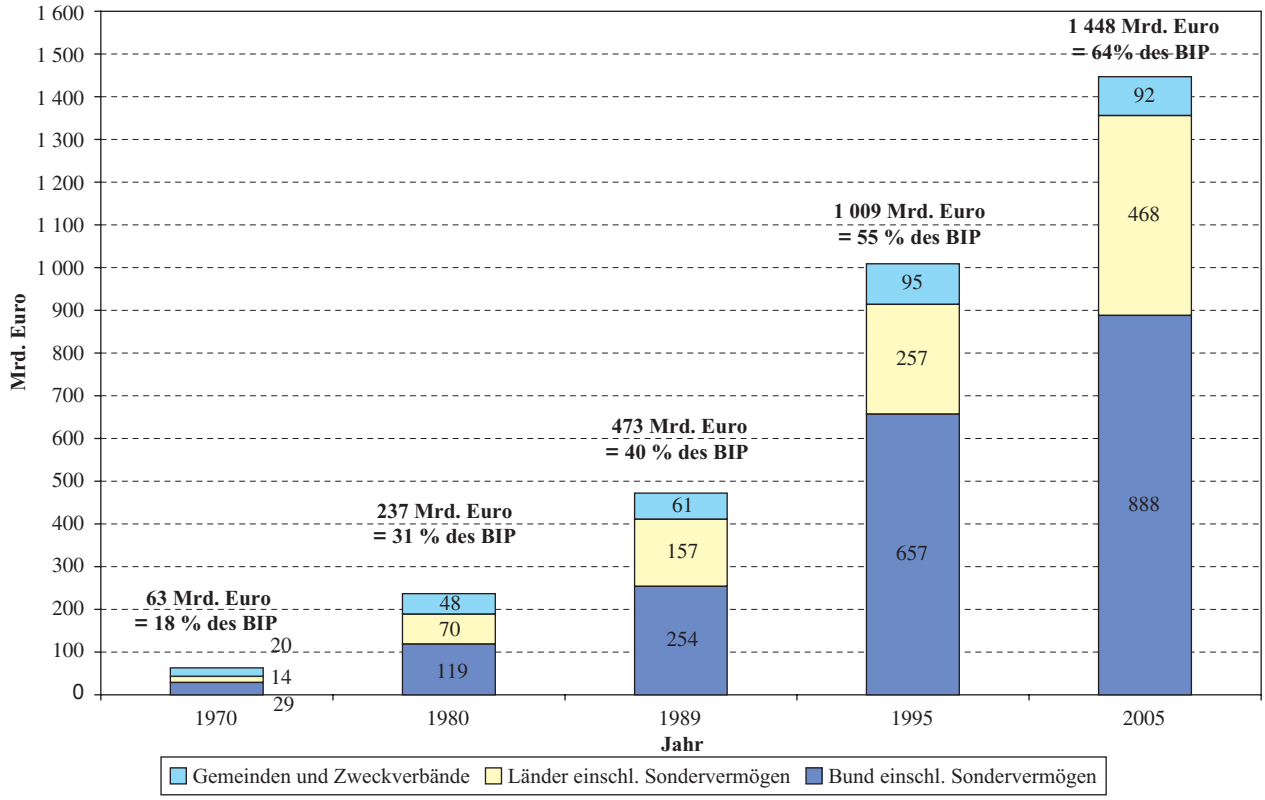
Neben dem Bundeshaushalt befinden sich auch eine Reihe der Länderhaushalte in einer zunehmend angespannten Finanzlage. Ungeachtet verschiedener Ansätze zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen nimmt die Staatsverschuldung in Deutschland weiterhin mit besorgniserregender Dynamik zu. Innerhalb einer Generation haben die Gebietskörperschaften ihre Verschuldung von rund 237,0 Mrd. Euro (1980) auf rund 1 447,0 Mrd. Euro (2005) versechsfacht (vgl. Abbildung 14). Für das Jahresende 2006 ist damit zu rechnen, dass die Verschuldung der Haushalte aller Gebietskörperschaften die Grenze von 1,5 Billionen Euro überschreiten wird. Dabei ist die Schuldenentwicklung beim Bund vor allem seit der Wiedervereinigung noch dramatischer verlaufen.

Die Schuldenlast ist nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit signifikant gestiegen. Lag der Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1980 noch bei rund 31 %, so hat sich dieses Verhältnis innerhalb einer Generation mehr als verdoppelt und betrug Ende des Jahres 2005 rund 64 % des Bruttoinlandsprodukts. Nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung fällt die Staatsschuld mit rund 67,7 % des Bruttoinlandsprodukts sogar noch um mehr als drei Prozentpunkte höher aus[31] (vgl. Nr. 2.7.1.2, Abbildung 16). Der **Anteil des Bundes an der Staatsverschuldung** ist hierbei angestiegen. Vom Beginn der 90er-Jahre mit weniger als 54 % wuchs er bis zum Jahre 1995 auf fast zwei Drittel (rund 65 %). Da der Bund seine Verschuldung in den Jahren 2000 und 2001 durch den Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse zur Tilgung von Altschulden um insgesamt rund 50,8 Mrd. Euro zurückführte, ist der Bundesanteil an der Gesamtverschuldung wieder zurückgegangen; er lag Ende 2005 noch bei etwas über 61 %. Der Länderanteil an der Gesamtverschuldung 2005 lag dagegen bei einem Drittel; dies entsprach etwa dem Wert aus dem Jahre 1989. Allerdings ist in einigen Ländern (Bremen, Berlin, Saarland) ein deutlich höherer Anstieg der Verschuldung zu verzeichnen.

[31] Der höhere Schuldenstand beruht insbesondere darauf, dass die Kassenverstärkungskredite und der Münzumlauf einbezogen werden (vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2005, Fachserie 14, Reihe 5, Erläuterungen Nr. 7).

Abbildung 14

Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte



2.6.2 Deckungs- und Zinssteuerquoten

Auch bei den **Deckungsquoten** (Anteil der Ausgaben im Haushalt, die durch so genannte laufende, d. h. nicht kreditfinanzierte Einnahmen abgedeckt sind) weist der Bund im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Gebietskörperschaften nach wie vor eine schlechtere Finanzlage auf (vgl. Abbildung 15). Er finanziert seit Mitte der 70er-Jahre einen deutlich höheren Anteil seiner Ausgaben über neue Kredite als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden. Im Haushaltsjahr 2005 lag die Deckungsquote im Bundeshaushalt trotz eines Anstiegs gegenüber den Vorjahren mit rund 88 % immer noch deutlich unter der des Durchschnitts der Länder und Gemeinden (rund 92,5 %).

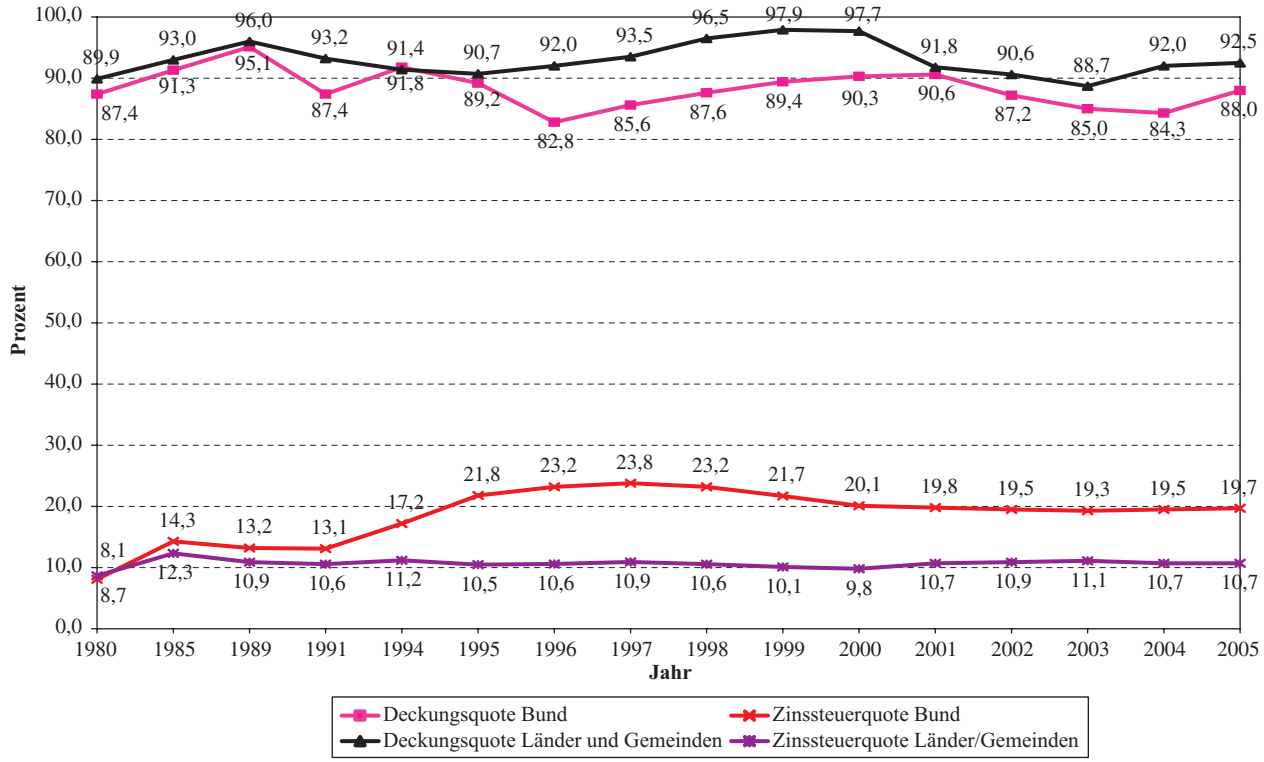
Gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Grundgesetz ist bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile davon auszugehen, dass Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig **Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben** haben. Hierbei sind die Deckungsbedürfnisse so abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt wird (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 Grundgesetz). Bislang ist es dem Bund trotz der unterschiedlichen Deckungsverhältnisse nicht gelungen, gegenüber den Ländern eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu seinen Gunsten zu erreichen. Er hat in den letzten Jahren sogar noch weitere finanzielle Zugeständnisse gegenüber den Ländern und Gemeinden gemacht – z. B. im Rahmen der Gemeindefinanzreform, des Vorziehens der letzten Stufe der Steuerreform im Jahre 2004 sowie der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen. Gerade letztere haben die Belastungen auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts nochmals deutlich erhöht (vgl. Nr. 2.2.3), ohne dass der Bund einen hinreichenden Ausgleich auf der Einnahmenseite erhalten hat.[32]

Bei den **Zinsausgaben** ist der Bundeshaushalt im Vergleich zur Gesamtheit von Ländern und Gemeinden ebenfalls in deutlich höherem Maße belastet, auch wenn sich die Ausgaben für diesen Bereich in den letzten Jahren stabilisiert haben (vgl. Nr. 2.2.4). Der Schuldenaufwuchs insbesondere seit Beginn der 90er-Jahre hat zur Folge, dass im Bundeshaushalt seit einigen Jahren rechnerisch zwischen 19 % und 20 % der Steuereinnahmen auf die Zinslast entfallen. Die Zinssteuerquote ist im Länderdurchschnitt (einschließlich Gemeinden) dagegen nur etwa halb so hoch (vgl. Abbildung 15), auch wenn einzelne Länder (Berlin und Bremen) höhere Zinssteuerquoten als der Bund haben.

[32] Vgl. dazu auch Monatsbericht des BMF Juni 2006, Struktur und Verteilung der Steuereinnahmen, S. 44.

Abbildung 15

Deckungs- und Zinssteuerquoten in den Haushalten der Gebietskörperschaften



2.7 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

2.7.1 Gesamtstaatliche Stabilitätsverpflichtungen gegenüber der EU

2.7.1.1 Referenzwerte und Verfahren bei Verletzung der Stabilitätsverpflichtungen

Gemäß Artikel 104 Abs. 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft[33] sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Währungsunion verpflichtet, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden. Die hierfür maßgeblichen Referenzwerte betragen

- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand (d. h. der Brutto-Gesamtschuldenstand am Jahresende) und dem Bruttoinlandsprodukt (**Schuldenquote**) sowie
- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (**Defizitquote**).

Die Referenzwerte dieser beiden **finanzpolitischen Stabilitätskriterien** gelten als **Obergrenzen**, d. h. bei Überschreitung dieser Kriterien besteht ein übermäßiges Defizit, soweit nicht besondere Umstände vorliegen. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten im **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** vom Juni 1997 verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anzustreben.

Um die Haushaltsentwicklung überwachen und Anzeichen möglicher finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen erkennen zu können, wurde ein so genanntes Frühwarnsystem eingerichtet. Hierzu legen die Mitgliedstaaten dem Rat der EU-Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) und der Europäischen Kommission jährlich Stabilitätsprogramme bzw. Konvergenzprogramme (bei Ländern, die die einheitliche Währung noch nicht eingeführt haben) vor, in denen die mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele dargelegt werden. Die Umsetzung der Programme wird von der Kommission und vom ECOFIN-Rat überwacht. Daneben überprüft die Kommission anhand der genannten Stabilitätskriterien regelmäßig die Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Hält sie ein übermäßiges Haushaltsdefizit für gegeben, legt sie ihre Empfehlung dem ECOFIN-Rat vor, der mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheidet, ob in dem betroffenen Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht. In der Folge

[33] In der am 1. Februar 2003 in Kraft getretenen Fassung des Vertrags von Nizza.

richtet der Rat eine Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat mit dem Ziel, das übermäßige Defizit auf der Grundlage von Empfehlungen des ECOFIN-Rates zu korrigieren. Gelingt dies nicht, so kann gegenüber dem Mitgliedstaat eine Sanktion – z. B. eine unverzinsliche Einlage von bis zu 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes – ausgesprochen werden. Besteht das übermäßige Defizit auch danach weiter, so kann die Einlage in eine nicht rückzahlbare Geldbuße umgewandelt werden.

2.7.1.2 Entwicklung von Schuldenstand und Staatsdefizit

Seit Einführung des haushaltspolitischen Meldeverfahrens im Jahre 1993 haben sich Schuldenquote und Defizitquote in Deutschland unterschiedlich entwickelt:

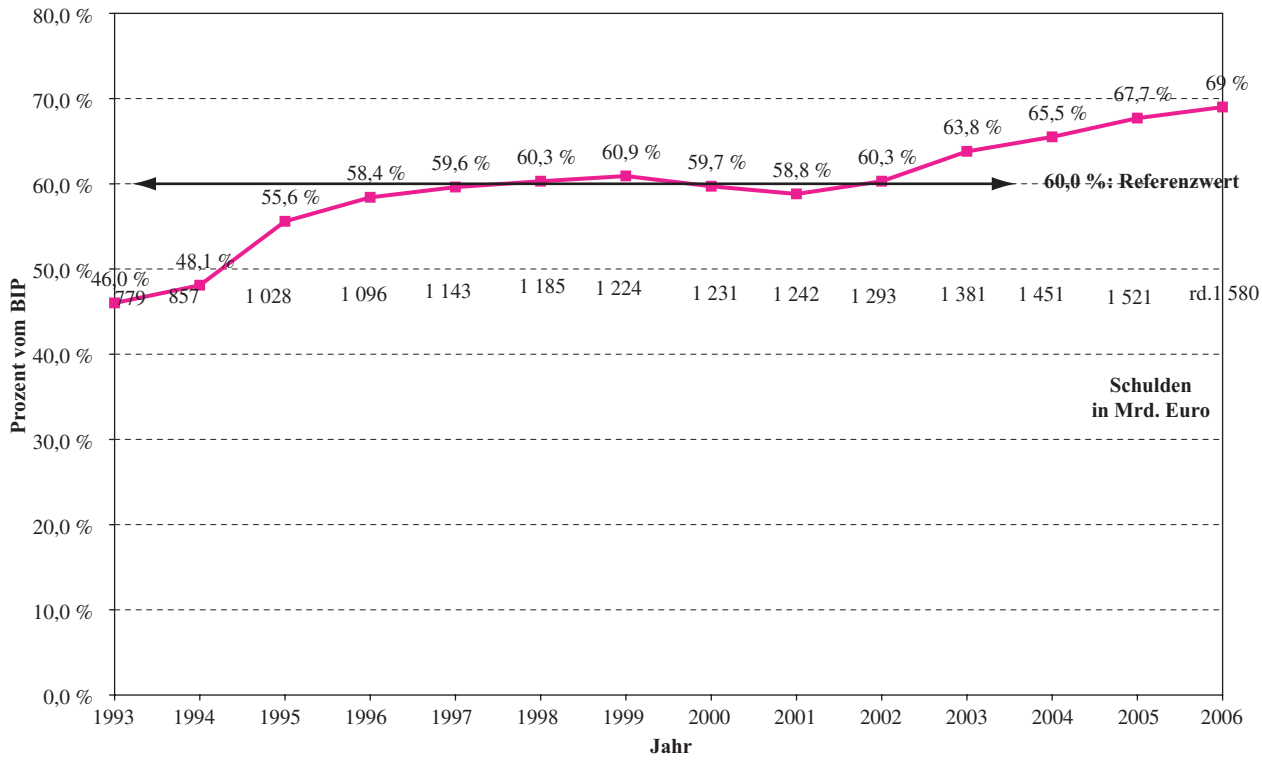
- Der öffentliche **Schuldenstand** hat sich gegenüber dem Jahre 1993 aufgrund der beschriebenen erheblichen Schuldenzuwächse vor allem beim Bund (vgl. Nr. 2.5) deutlich erhöht. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase in den Jahren 2000 und 2001 – vor allem dank der günstigen Wirtschaftsentwicklung und der zur Schuldentilgung eingesetzten Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen – steigt die Gesamtverschuldung seit dem Jahre 2002 unvermindert an und wird zum Jahresende 2006 voraussichtlich rund 69 % des Bruttoinlandsproduktes betragen (vgl. Abbildung 16).

- Die **Defizitquote** hat sich seit dem Jahre 1993 zwischen 1,2 % und 4,0 % des Bruttoinlandsproduktes bewegt. Nachdem das Defizit in den Jahren 1999 und 2000 seine niedrigsten Werte erreichte, hat es sich danach innerhalb von zwei Jahren mehr als verdoppelt; es lag in den Jahren 2003 und 2004 mit 4,0 % bzw. 3,7 % des Bruttoinlandsproduktes sogar deutlich höher als im „Rezessionsjahr“ 1993 mit 3,0 %. Im Jahre 2005 konnte das Defizit auf 3,3 % verringert werden; es überschreitet jedoch weiterhin die Obergrenze von 3 % (vgl. Abbildung 17). Für das Jahr 2006 rechnet die Bundesregierung damit, dass das Defizit auf 3,1 % sinkt.[34] Aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung dürfte das Defizit zum Jahresende 2006 sogar unter 3 % liegen.

[34] Vgl. Bericht des BMF zur Umsetzung von Maßnahmen für den zur Haushaltssanierung erforderlichen Abbau des übermäßigen Defizits vom 5. Juli 2006.

Abbildung 16

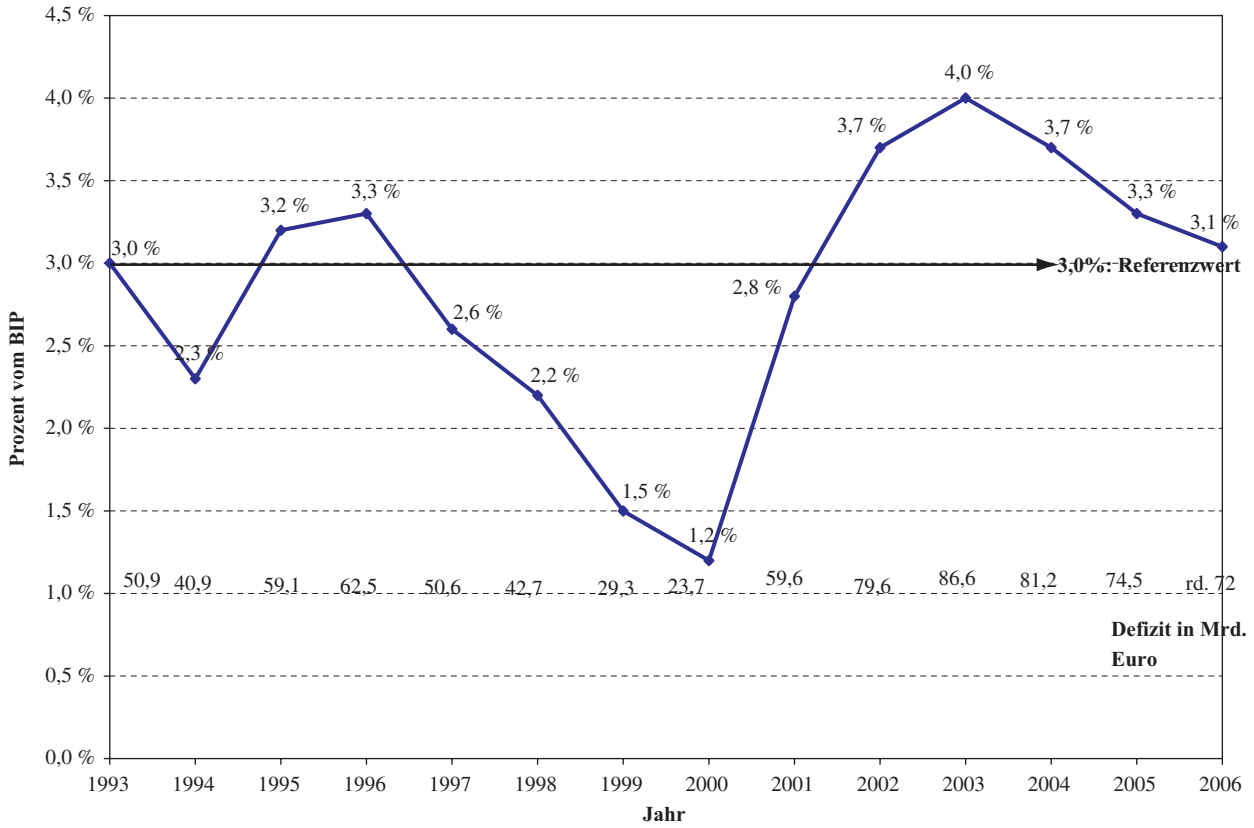
Entwicklung der Schuldenquote[1]



[1] Unter Berücksichtigung der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ergebnisse der Revision der VGR; 2006: Schätzung (Stand: August 2006).

Abbildung 17

Entwicklung der Defizitquote[1]



[1] Unter Berücksichtigung der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ergebnisse der Revision der VGR; Defizitquote 2000: Ohne Berücksichtigung der Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (rund 50,8 Mrd. Euro); 2006: Schätzung (Stand: August 2006).

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind nach wie vor weit vom Ziel eines in konjunkturellen Normallagen nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts entfernt. Der ECOFIN-Rat hat in seiner Stellungnahme vom 14. März 2006 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2005 bis 2009 (Ratsdokument 2006/C 82/02) festgestellt, dass die darin aufgezeigten Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung mit der Korrektur des übermäßigen Defizits bis zum Jahre 2007 vereinbar scheinen, die Erreichung der Haushaltsziele und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen jedoch mit Risiken behaftet sind. Die Sozialausgaben, deren Eindämmung wesentlich zur Haushaltskonsolidierung beitragen soll, sind nach Auffassung des Rates einer der Hauptgründe dafür, dass die in den Stabilitätsprogrammen der Vorjahre festgelegten Haushaltsziele verfehlt wurden. Der Rat bemängelt, dass das aktualisierte Stabilitätsprogramm Deutschlands Lücken bei den im neuen Verhaltenskodex[35] vorgeschriebenen Angaben aufweist. Insbesondere fehlten Daten zur Arbeitslosigkeit sowie eine Aufschlüsselung der Steuereinnahmen.

Der Rat hat Deutschland aufgefordert,

- zu gewährleisten, dass die vorgesehenen Maßnahmen zur Veränderung des strukturellen Defizits um mindestens einen Prozentpunkt in den Jahren 2006 und 2007 durchgeführt werden, um das gesamtstaatliche Defizit spätestens im Jahre 2007 nachhaltig unter 3 % des Bruttoinlandsprodukts zu senken;
- nach der Korrektur des übermäßigen Defizits das mittelfristige Haushaltsziel durch eine Reduzierung des strukturellen Saldos um jährlich mindestens 0,5 Prozentpunkte rasch zu erreichen. Dazu sind insbesondere die geplante Ausgabenbeschränkung durch den **Abbau von Subventionen** sowie **Kürzungen bei den Sozialausgaben** rigoros umzusetzen, damit die vorgesehene Entlastung der sozialen Sicherungssysteme eingeleitet werden kann.[36] Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die angekündigte Reform der Körperschaftssteuer die Finanzkonsolidierung nicht gefährdet;

[35] Vgl. Richtlinien zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme („Verhaltenskodex"), im Rahmen der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes überarbeitete Fassung vom September 2005.

[36] Eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie und stärkere Anstrengungen beim Defizitabbau gerade in Ländern mit übermäßigen Haushaltsdefiziten sowie Reformen im Sozialversicherungsbereich fordert auch die **Europäische Zentralbank**, vgl. Monatsbericht Juni 2006, S. 77–79.

- die geplante Föderalismusreform durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Haushaltsziele auf allen staatlichen Ebenen erreicht werden.

In seiner Entscheidung vom 14. März 2006 hat der ECOFIN-Rat Deutschland mit der Maßgabe in Verzug gesetzt, das bestehende übermäßige Defizit spätestens im Jahre 2007 zu beenden. Auf Vorschlag der EU-Kommission wurde damit das seit mehr als zwei Jahren ruhende Defizitverfahren verschärft, um eine langfristige Defizit-Korrektur zu garantieren. Deutschland hat der EU-Kommission bis zum 14. Juli 2006 sowie zu vier Folgeterminen jeweils einen Bericht über die Maßnahmen zur Korrektur des Defizits vorzulegen.

Nach dem **Umsetzungsbericht** vom 5. Juli 2006 (vgl. Fn. 34) rechnet die Bundesregierung mit einem Staatsdefizit von voraussichtlich 3,1 % für das Jahr 2006 und 2,5 % für das Jahr 2007. Aufgrund der von Bund und Ländern auf den Weg gebrachten Konsolidierungsmaßnahmen soll das strukturelle Defizit in den Jahren 2006 und 2007 um insgesamt rund einen Prozentpunkt gesenkt werden. Nach Auffassung der Bundesregierung sind damit die Auflagen erfüllt, die der ECOFIN-Rat am 14. März 2006 gestellt hat. Die EU-Kommission hat vorgeschlagen, das verschärfte Defizitverfahren gegen Deutschland ruhen zu lassen; die sich aus diesem Verfahren ergebende Verpflichtung zu regelmäßiger Berichterstattung besteht aber fort.

2.7.2 Innerstaatliche Regelungen zur Erfüllung der Stabilitätsverpflichtungen

Der Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet alle Mitgliedstaaten, ihre innerstaatlichen Haushaltsverfahren so auszugestalten, dass sie die finanzwirtschaftlichen Stabilitätsvorgaben erfüllen. Der Bundesrechnungshof hat seit Jahren empfohlen, dass Bund und Länder ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin nachkommen und noch vorhandene Regelungslücken im Nationalen Stabilitätspakt schließen. Dies betrifft insbesondere

- verbindliche Regelungen, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern aufzuteilen sind,
- die Möglichkeit des Finanzplanungsrates, Bund und Ländern verbindliche Vorgaben zur Wahrung der Haushaltsdisziplin zu machen.

2.7.2.1 Innerstaatliche Sanktionsaufteilung

Die zum 1. Juli 2002 in Kraft getretene Regelung des **§ 51a Haushaltsgrundsätzegesetz** sieht ein Verfahren zur innerstaatlichen Umsetzung der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes vor. Hiernach streben Bund und Länder eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Mit der im Rahmen der Föderalismusreform verabschiedeten Vorschrift des **Artikels 109 Abs. 5 Grundgesetz** (nF) wird bestimmt, dass eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin besteht (Satz 1); des weiteren wird festgelegt, wie die Kosten möglicher **Sanktionszahlungen Deutschlands** an die Europäische Union wegen eines übermäßigen Defizits zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt werden (Sätze 2 und 3). Damit wird die gesamtstaatliche Verantwortung der Gebietskörperschaften für die Erfüllung der europäischen Stabilitätsvorgaben erstmals **verfassungsrechtlich verankert**. Die Schaffung eines Nationalen Stabilitätspaktes entspricht einer langjährigen Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aufgrund entsprechender Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. In Artikel 109 Abs. 5 Grundgesetz (nF) und in den Ausführungsbestimmungen (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz) ist festgelegt, dass mögliche Sanktionszahlungen zwischen Bund und der Gesamtheit der Länder im Verhältnis 65 % zu 35 % aufzuteilen sind. 35 % des Länderanteils tragen die Länder entsprechend ihrer Einwohnerzahl. Die restlichen 65 % tragen diejenigen Länder, deren Haushalte ein Finanzierungsdefizit ausweisen. Die Höhe bemisst sich dabei nach dem Anteil des Finanzierungsdefizits des jeweiligen Landes an der Summe der Finanzierungsdefizite aller Länder (Verursachungsbeitrag). Damit besteht nunmehr eine klare Regelung für den Fall, dass Deutschland unverzinsliche Einlagen oder Geldbußen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin zu leisten hat.

Durch die Normierung fester Aufteilungsquoten zwischen Bund und Ländern wird allerdings darauf verzichtet, eine verursachungsbezogene Aufteilung der Sanktionen vorzuschreiben. Diese Aufteilung wäre sachgerechter, würde aber ein Verfahren zur Bestimmung der Quoten erfordern, an das sich alle Beteiligten halten. Angesichts der jahrelangen Weigerung der Länder, sich an möglichen Sanktionszahlungen zu beteiligen, bestehen erhebliche Zweifel, ob ein derartiges Defizit- und Sanktionsaufteilungsverfahren überhaupt Aussicht auf Realisierung hat. Die Vorab-Aufteilung möglicher Sanktionen zwischen Bund und Länder erscheint daher als vertretbare Kompromisslösung.

Der gemäß Artikel 109 Abs. 5 Satz 2 Grundgesetz (nF) vom Bund an Sanktionszahlungen zu tragende Anteil von 65 % gegenüber einem Länderanteil von 35 % wird der bestehenden Haushalts- und Verschuldungslage nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht ganz gerecht. Zwar entfielen auf den Bund (einschließlich Sozialversicherung) im Zehnjahreszeitraum 1996 bis 2005 durchschnittlich 68 % des gesamtstaatlichen Defizits. Der hohe Anteil des Bundes am gesamtstaatlichen Defizit (und an der Gesamtverschuldung) hat allerdings besondere Gründe:

- Der Bund hat seit Jahren z. T. deutlich **niedrigere Deckungsquoten**[37] als die Länder (vgl. Nr. 2.6.2).

[37] Anteil der Ausgaben, die durch so genannte laufende, d. h. nicht kreditfinanzierte Einnahmen abgedeckt sind.

Seinen Anspruch gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Grundgesetz auf zusätzliche Umsatzsteueranteile hat er aber bislang gegenüber den Ländern nicht durchsetzen können mit der Folge, dass er sich entsprechend höher verschuldete.

- Der Bund macht seit Jahren erhebliche **finanzielle Zugeständnisse** gegenüber den Ländern und Gemeinden, nicht zuletzt um deren Zustimmung zu wesentlichen Reformvorhaben zu gewinnen (u. a. Solidarpakt I und II, Familienleistungsausgleich, Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs im Zuge der Bahnreform, Vorziehen der letzten Stufe der Steuerreform im Jahre 2004, Arbeitsmarktreformen). Diese finanzrelevanten Folgen früherer Reformprojekte haben den Bundeshaushalt in erheblichem Umfang zusätzlich belastet (vgl. Nr. 2.3.2).

- Zudem müsste im Rahmen der Defizit- und Sanktionsaufteilung angemessen berücksichtigt werden, dass Bundeshaushalt und Sozialversicherung in besonderem Maß von **konjunkturellen Schwankungen** abhängen. So muss der Bundeshaushalt die Folgen des schwachen Wirtschaftswachstums und der hohen Arbeitslosenzahlen in Form erheblicher Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt und für die Rentenversicherung tragen.[38]

Vor diesem Hintergrund wäre eine **niedrigere Beteiligungsquote** des Bundes an möglichen Sanktionszahlungen durchaus gerechtfertigt gewesen. Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass die Länder eine abweichende Quotenaufteilung zu ihren Ungunsten akzeptiert hätten.

2.7.2.2 Innerstaatliche Wahrung der Haushaltsdisziplin

Wesentliche Eckpunkte für die Beachtung innerstaatlicher Verschuldungsgrenzen sowie ein Verfahren zur Erkennung, Vermeidung bzw. Beseitigung übermäßiger Defizite in den öffentlichen Haushalten werden durch Artikel 109 Abs. 5 Grundgesetz (nF) nicht explizit geregelt. Allerdings könnte die verfassungsmäßige Verankerung des Nationalen Stabilitätspakts dazu beitragen, das einfachgesetzlich geregelte Verfahren zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin von Bund und Ländern (§ 51a HGrG) aufzuwerten. Dies könnte auch die Umsetzung gemeinsamer Konsolidierungsziele von Bund und Ländern fördern.

Bei der Durchsetzung der von allen Beteiligten als notwendig erkannten Haushaltskonsolidierung bestehen jedoch immer noch **Regelungserfordernisse**:

- So sind die Empfehlungen des Finanzplanungsrats zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin in Bund und Ländern bislang nicht sanktionsbewehrt.

- Zudem fehlt es an einem „Frühwarnsystem“ zur rechtzeitigen Erkennung von Haushaltskrisen sowie an verbindlichen Vorgaben zur Einhaltung bzw. Wiedererlangung stabilitätskonformer Haushalte. Dies umfasst auch die Aufteilung eines von Bund und Ländern zu beachtenden Höchstwerts für das Defizit.

- Keine Abstimmung zwischen Bund und Ländern besteht bislang auch bei der Vorstufe von Sanktionszahlungen, nämlich die Erfüllung von Auflagen des ECOFIN-Rates zur Korrektur des als überhöht festgestellten Defizits.

Die Länder haben unter Hinweis auf die in Artikel 109 Abs. 1 Grundgesetz statuierte Haushaltsautonomie bislang entsprechende Regelungen abgelehnt.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre die vorgesehene zweite Stufe der Föderalismusreform, die insbesondere auf eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen abzielt, eine geeignete Plattform, um ein **innerstaatliches Defizitverfahren** einzurichten. In diesem Rahmen könnten die bisherigen Regelungen zum Nationalen Stabilitätspakt konkretisiert und damit gewährleistet werden, dass die gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien umfassend im innerstaatlichen Bereich umgesetzt werden. Hierzu gibt es bereits eine Reihe von fundierten Vorschlägen von Experten aus Wissenschaft und Praxis[39], auf die bei der Ausarbeitung entsprechender Regelungen zurückgegriffen werden könnte.

---

[38] Vgl. dazu auch die **Deutsche Bundesbank** (Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland – Monatsbericht April 2005, S. 36): Danach ist bei der Aufteilung von Defizitobergrenzen zu berücksichtigen, dass der Bund einen zyklisch volatileren Haushalt hat, da sich hier neben den konjunkturellen Schwankungen bei den Steuereinnahmen insbesondere die zyklischen Defizite bei der Bundesagentur für Arbeit niederschlagen. *Wegen der höheren Konjunkturanfälligkeit wäre deshalb prinzipiell ein größerer Anteil des Bundes (am Defizit) angezeigt*. Dem steht freilich die Verpflichtung zu entsprechend höheren Überschüssen in einer günstigen konjunkturellen Lage gegenüber. Gleicher Auffassung ist wohl auch der **Sachverständigenrat** zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vgl. Jahresgutachten 2004/05, Bundestagsdrucksache 15/4300, Tz. 810.

[39] Vgl. u. a. **Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes** – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Band 75, Juli 2003; **Haushaltskrisen im Bundesstaat** – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Band 78, April 2004; **Nationaler Stabilitätspakt zur Begrenzung von Verschuldungsanreizen** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2004/05, Tz. 803–814; **Zur finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates** – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi, BMWA-Dokumentation 551, Juli 2005; **Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten** – Studien des Kronberger Kreis, Band 43, S. 58–69, Stiftung Marktwirtschaft, März 2005; **Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland** – Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2005, S. 23–38; **Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland** – Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2006, S. 51–54.

3 Schwachstellen bei Hartz IV beseitigen und Vollzug verbessern

3.0

Der Bundesrechnungshof hat bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV-Gesetz) erhebliche Mängel festgestellt. Sie betrafen insbesondere den Bezug von Leistungen, die Betreuung der Arbeitsuchenden, die so genannten Ein-Euro-Jobs sowie die Verwaltungsorganisation und die Steuerung der Aufgabenerledigung. Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende das SGB II in zahlreichen Punkten nachgebessert. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind jedoch weitere Regelungen notwendig, um die Leistungen der Grundsicherung wirksam und wirtschaftlich zu erbringen.

3.1 Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Zum 1. Januar 2005 wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer staatlichen Fürsorgeleistung – der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Grundsicherung) mit dem Arbeitslosengeld II – zusammengefasst. Rechtsgrundlage dieser Grundsicherung ist das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II).

Die Grundsicherung soll nach dem Willen des Gesetzgebers die Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Hilfebedürftige) stärken. Ziel ist, dass die Hilfebedürftigen und die mit ihnen in einer Bedarfgemeinschaft lebenden Personen ihren Lebensunterhalt zukünftig unabhängig von staatlichen Transferleistungen bestreiten können (Hilfe zur Selbsthilfe). Die Grundsicherung folgt deshalb den Grundsätzen des „Forderns“ und des „Förderns“. Danach müssen die Hilfebedürftigen aktiv an ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken. Die Träger der Leistungen der Grundsicherung haben sie dabei umfassend zu unterstützen und sollen unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall dafür notwendigen Leistungen erbringen.

Die Hilfebedürftigen sollen möglichst unmittelbar – ggf. unter Nutzung finanzieller Eingliederungshilfen oder Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung – in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden. Ist dies in absehbarer Zeit nicht möglich, sind sie verpflichtet, zumutbare Arbeitsgelegenheiten im öffentlich geförderten (zweiten) Arbeitsmarkt – so genannte Ein-Euro-Jobs – anzunehmen (Arbeitsgelegenheiten). Scheitert auch dies, sollen die Integrationschancen durch flankierende Leistungen verbessert werden (z. B. durch Hilfen bei der Betreuung von Kindern, Schuldner- und Suchtberatung). Soweit keine direkte Integration in den Arbeitsmarkt möglich ist, sollen zumindest Integrationsfortschritte erzielt werden.

3.2 Organisation, Aufsicht und Finanzierung

Träger der Grundsicherung sind die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die kreisfreien Städte und Kreise (Kommunen). Die Bundesagentur ist dabei verantwortlich für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und das Arbeitslosengeld II. Die Kommunen sind verantwortlich für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, einmalige Bedarfe für den Lebensunterhalt sowie die flankierenden Eingliederungsleistungen.

Im Bereich einiger Kommunen erbringen die jeweiligen Träger, d. h. die Agenturen für Arbeit und die Kommunen, die Leistungen getrennt.

Im Regelfall erbringt hingegen eine Grundsicherungsstelle alle Leistungen aus einer Hand, damit die Hilfebedürftigen nur einen Ansprechpartner haben. Als Grundsicherungsstellen haben die Kommunen und die Agenturen 350 so genannte Arbeitsgemeinschaften errichtet. Daneben wurde 69 Kommunen auf Antrag gestattet, für einen Zeitraum von sechs Jahren alle Aufgaben der Grundsicherungsstelle und des Trägers der Leistungen zu übernehmen (zugelassene kommunale Träger). Damit sollen alternative Modelle der Eingliederung von Hilfebedürftigen erprobt werden.

Die Bundesagentur unterliegt im Bereich der Grundsicherung der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium). Die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften führt die zuständige oberste Landesbehörde im Benehmen mit dem Bundesministerium. Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt den zuständigen Landesbehörden.

Die Kosten der Leistungen der Grundsicherungsstellen sowie die Verwaltungskosten tragen Bund und Kommunen jeweils für diejenigen Leistungen, bei denen sie Träger sind. Als Ausnahme von diesem Prinzip beteiligt sich der Bund allerdings derzeit zusätzlich mit 29,1 % an den Kosten für Unterkunft und Heizung, um die Kommunen um jährlich 2,5 Mrd. Euro zu entlasten.

Ende Juli 2006 hatten rund 7 Millionen Personen in rund 3,9 Millionen Bedarfsgemeinschaften Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung. Davon bezogen rund 5 Millionen Hilfebedürftige Arbeitslosengeld II. Da der größte Teil der Leistungen der Grundsicherungsstellen in Trägerschaft der Bundesagentur steht, trägt der Bund den weit überwiegenden Teil der Kosten. Er wendete im Jahre 2005 rund 35,2 Mrd. Euro für die Grundsicherung auf. Für das Jahr 2006 hat er rund 38,3 Mrd. Euro veranschlagt, davon rund 24,4 Mrd. Euro für Arbeitslosengeld II und rund 6,5 Mrd. Euro für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.

3.3 Schwachstellen beim Gesetzesvollzug

Der Bundesrechnungshof hat die Grundsicherung mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover, Köln, München und Stuttgart in einer Vielzahl von Prüfungen untersucht. Er hat dabei insbesondere in folgenden Bereichen erhebliche Schwachstellen festgestellt:

- Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Leistungen,
- Leistungen zur Eingliederung in Arbeit,
- Organisation einschließlich Rechts- und Fachaufsicht.

Die Mängel lassen sich im Wesentlichen auf folgende Ursachen zurückführen:

- Unzureichende Bearbeitungsqualität,
- materielle Defizite des Gesetzes im Hinblick auf einzelne Tatbestandsvoraussetzungen bei der Leistungsgewährung und bei den Sanktionsmöglichkeiten,
- strukturelle Probleme der Organisation,
- das Auseinanderfallen von Finanz- und Fachverantwortung.

Die Schwachstellen haben dazu geführt, dass die Leistungen der Grundsicherung teilweise nicht wirksam und nicht wirtschaftlich erbracht wurden. Sie gefährden die Zielerreichung des Hartz IV-Gesetzes.

Im Mai 2006 hat der Bundesrechnungshof dem Parlament über die Mängel bei der Grundsicherung berichtet und Verbesserungsvorschläge gemacht.[1] Der Gesetzgeber hat erste Optimierungsmaßnahmen eingeleitet und dabei auch Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen: So wurde ein verbindlicher Maßstab zur Genehmigung von Abwesenheitszeiten und zur Leistungsgewährung bei fehlender Erreichbarkeit eingeführt. Zudem wurde eine Ermächtigungsgrundlage für Verwaltungsvorschriften zur Abrechnung von Verwaltungskosten geschaffen.[2]

Der Bundesrechnungshof hat im Verlauf des Jahres 2006 weitere Prüfungen durchgeführt. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse hält er ergänzende gesetzliche Änderungen und eine Verbesserung des Vollzugs der Grundsicherung für unverzichtbar. Vor diesem Hintergrund nimmt er seine diesjährigen Bemerkungen zum Anlass, über ausgewählte Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen aus dem Bereich der Grundsicherung zusammenfassend zu berichten.

[1] Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages „Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“; Haushaltsausschussdrucksache 16/1253.

[2] Vgl. Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Juli 2006, BGBl. I, S. 1706.

3.4 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

3.4.1 Vermittlungsgespräche und Eingliederungsvereinbarungen

Ein wesentliches Ziel des Hartz IV-Gesetzes ist die schnelle und passgenaue Vermittlung der Hilfebedürftigen in Arbeit. Verfahrenstechnisches Kernelement ist das Fallmanagement, bei dem zunächst die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben wird (sog. Profiling); darauf aufbauend soll dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert werden (Eingliederungsvereinbarung).[3]

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes waren die Eingliederungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen unzureichend. Sie schöpften ihre Möglichkeiten nicht aus, Hilfebedürftige in Arbeit zu integrieren oder zumindest Integrationsfortschritte zu erzielen. So hatten sie mit einem Drittel der Hilfebedürftigen noch keine Beratungsgespräche geführt, um Vermittlungshemmnisse aufzudecken und ggf. eine Vermittlungsstrategie abzustimmen. Die betroffenen Personen bezogen seit durchschnittlich siebeneinhalb Monaten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. In etwa der Hälfte der geprüften Fälle hatten die Grundsicherungsstellen entgegen der gesetzlichen Verpflichtung keine Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Hilfebedürftigen warteten durchschnittlich drei Monate auf ein qualifiziertes Erstgespräch zur Abstimmung einer Vermittlungsstrategie und vier Monate auf eine Eingliederungsvereinbarung.

Selbst in Fällen, in denen Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen worden waren, unterbreiteten die Grundsicherungsstellen häufig keine Vermittlungsvorschläge und unterließen es, die Ergebnisse von Bewerbungen und Vorstellungen auszuwerten. Auch die Gruppe der unter 25jährigen Hilfebedürftigen wurde nicht ausreichend betreut, obwohl die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit im Prüfungszeitraum zu den besonderen geschäftspolitischen Schwerpunkten gehörte.

Die festgestellten Mängel waren teilweise auf eine unzureichende Qualifikation der Vermittlungsfachkräfte zurückzuführen. Bei den Grundsicherungsstellen war ein hoher Anteil befristet Beschäftigter tätig, der keine einschlägige Ausbildung besaß und mit den Eingliederungsinstrumenten nicht vertraut war. Zudem herrschte eine starke Personalfluktuation. Die geprüften zugelassenen kommunalen Träger schnitten bei den Vermittlungsaktivitäten etwas schlechter ab als die Arbeitsgemeinschaften. Den Beschäftigten halfen häufig die bei der Bundesagentur gesammelten Erfahrungen auf dem Gebiet der Arbeitsförderung.

Das Bundesministerium hat die Bedeutung der Eingliederungsvereinbarungen für die Integration in Arbeit bestätigt. Es habe im Dezember 2005 mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesagentur Mindeststan-

[3] Vgl. Begründung Hartz IV-Gesetz, Allgemeiner Teil (II 1. a), Bundestagsdrucksache 15/1516, S. 44.

dards für die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsgemeinschaften definiert. Diese enthielten konkrete Zeitvorgaben, innerhalb derer Eingliederungspläne mit den Hilfebedürftigen vereinbart oder zumindest vorbereitet werden sollten. Zudem seien Qualifizierungsmaßnahmen für die Fach- und Führungskräfte der Arbeitsgemeinschaften in Planung. Das Bundesministerium geht im Übrigen davon aus, dass die unzureichenden Vermittlungsaktivitäten der Aufbauphase der Grundsicherungsstellen geschuldet seien.

Folgeprüfungen des Bundesrechnungshofes im Verlauf des Jahres 2006 belegen jedoch weiter bestehende Mängel bei den Initiativen zur Eingliederung in Arbeit. Das Bundesministerium sollte deshalb die eingeleiteten Verbesserungsmaßnahmen zügig umsetzen und sicherstellen, dass in diesem Bereich stärker als bisher kontrolliert wird. Eine wirksame Steuerung wird jedoch dadurch erschwert, dass der Aufsicht des Bundesministeriums enge Grenzen gesetzt sind und insbesondere die angeführten Mindeststandards für die zugelassenen kommunalen Träger nicht verbindlich sind (vgl. Nr. 3.5.3).

3.4.2 Arbeitsgelegenheiten

Bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten, den so genannten Ein-Euro-Jobs, unterliefen den Grundsicherungsstellen zahlreiche, teilweise gravierende Fehler. Die Förderung war in diesen Fällen nicht rechtmäßig oder bereitete die Hilfebedürftigen nicht ausreichend auf eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt vor.

Arbeitsgelegenheiten sollen dazu dienen, die Beschäftigungs-Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Sie werden von öffentlich-rechtlichen Trägern wie Kommunen und deren Beschäftigungsgesellschaften oder von privaten Organisationen wie Pflegeeinrichtungen durchgeführt (Maßnahmeträger). Arbeitsgelegenheiten sind das letzte Mittel zur Überwindung von Arbeitslosigkeit, dürfen reguläre Beschäftigung nicht verdrängen und den Wettbewerb nicht verzerren. Sie sollen daher nur denjenigen Hilfebedürftigen angeboten werden, denen Arbeit zwar zumutbar ist, die derzeit aber keine Aussicht auf Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben. Im Jahre 2005 traten rund 630 000 Personen in Arbeitsgelegenheiten ein. Der Bund wendete hierfür zusätzlich zu den Arbeitslosengeld II-Leistungen rund 1,1 Mrd. Euro auf.

Die Bundesagentur hat unter Beteiligung des Bundesministeriums und der Kommunalen Spitzenverbände eine Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten erlassen, die Eckpunkte, Empfehlungen und Vorschläge enthält.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass bei fast einem Viertel der geprüften Maßnahmen mit Arbeitsgelegenheiten die Förderungsvoraussetzungen nicht vorlagen, weil die Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral waren. Bei weiteren knapp 50 % der geprüften Fälle hatten die Grundsicherungsstellen keine Kenntnis über Art und Umfang der auszuübenden Tätigkeiten und möglicher Qualifizierungen. Die Förderungsfähigkeit war damit zweifelhaft. Die Grundsicherungsstellen überließen häufig wesentliche Teile des Fallmanagements, wie das Profiling und die Auswahl der konkreten Maßnahme, den beauftragten Maßnahmeträgern. Sie waren nicht ausreichend über Maßnahmeinhalte und Einsatzorte informiert.

Die Grundsicherungsstellen gewährten Maßnahmeträgern überwiegend eine monatliche Kostenpauschale für die Beschäftigung in Höhe von durchschnittlich 255 Euro pro Arbeitsgelegenheit. Sie unterließen es aber, eine Kalkulation der Kosten anzufordern und die Notwendigkeit der geltend gemachten Kosten zu prüfen.

Neben den übrigen Kosten der Grundsicherung fiel bei einer Beschäftigung in Arbeitsgelegenheiten damit eine Kostenpauschale für den Maßnahmeträger an. Hinzu kam die Mehraufwandsentschädigung von in der Regel ein bis zwei Euro pro Stunde, die die Hilfebedürftigen erhielten. Insgesamt waren Arbeitsgelegenheiten damit nicht zwingend kostengünstiger als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Zudem unterbreiteten die Grundsicherungsstellen Hilfebedürftigen, die in Arbeitsgelegenheiten beschäftigt wurden, nur selten Vermittlungsvorschläge und führten kaum strategische Gespräche mit ihnen. Damit klärten sie nicht, ob die Arbeitsgelegenheiten arbeitsmarktpolitisch sinnvoll waren und die Hilfebedürftigen dem Integrationsziel näher brachten oder ob andere Hilfsangebote hätten gewählt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hält es im Interesse eines wirksamen und wirtschaftlichen Einsatzes von Haushaltsmitteln für notwendig, in Zukunft nur noch Arbeitsgelegenheiten unter Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen zu fördern. Andernfalls ist nicht auszuschließen, dass Pflichtaufgaben der örtlichen öffentlichen Verwaltung bzw. Aufgaben privater Einrichtungen auf Kosten des Bundeshaushaltes durchgeführt oder reguläre Arbeitsplätze durch Eingriffe in den Wettbewerb verdrängt werden. Das Bundesministerium sollte eine Arbeitshilfe mit eindeutigen Vorgaben erlassen, die die bundeseinheitliche gesetzmäßige Durchführung von Arbeitsgelegenheiten sicherstellt. Zudem sollte es – schon mit Rücksicht auf das erhebliche Haushaltsvolumen – seine Fachaufsicht verstärken und bessere Kontrollen sicherstellen.

Das Bundesministerium hat zugestanden, dass es nach der Einführung des SGB II zu einer Vielzahl von Fehlern gekommen ist, die bei konsequenter Beachtung der Arbeitshilfe teilweise hätten vermieden werden können. Am bloßen Empfehlungscharakter der fortzuschreibenden Arbeitshilfe will es jedoch festhalten, um den „weitgehend erzielten Konsens der beteiligten Akteure“ über das Instrument der Arbeitsgelegenheiten im Hinblick auf eine zielorientierte Umsetzung nicht zu gefährden und um die lokale Gestaltungsfreiheit nicht zu beschränken. Es wolle allerdings stärker als bisher auf eine Beachtung der Empfehlungen „hinwirken“.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat die lokale Gestaltungsfreiheit und Entscheidungskompetenz dort ihre Grenze, wo beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer

Leistungen gegen gesetzliche Fördervoraussetzungen verstoßen wird und die Leistungen nicht wirksam und nicht wirtschaftlich erbracht werden. Er empfiehlt weiterhin eindeutige Vorgaben für die Grundsicherungsstellen und stärkere Kontrollen.

3.4.3 Eigenbemühungen und Eingliederungsbereitschaft

Eigenbemühungen und die Bereitschaft, eine zumutbare Beschäftigung oder Eingliederungsmaßnahme anzunehmen, sind keine zwingenden Voraussetzungen für die Leistungsgewährung. Die Grundsicherungsstellen können nur dann Leistungen kürzen oder einstellen, wenn sie den Hilfebedürftigen in der Eingliederungsvereinbarung konkrete Eigenbemühungen aufgegeben oder wenn sie eine zumutbare Beschäftigung oder Eingliederungsmaßnahme angeboten haben. Das Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende unterscheidet sich damit grundlegend vom Arbeitsförderungsrecht nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch. Eigenbemühungen und die Arbeits- und Eingliederungsbereitschaft sind dort zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Arbeitslosengeld I.[4]

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Eingliederungsvereinbarungen oft nicht zeitnah und nicht ausreichend präzise geschlossen und Arbeits- oder Eingliederungsangebote häufig nicht mit der erforderlichen Rechtsfolgenbelehrung unterbreitet wurden. Leistungskürzungen wären in diesen Fällen nicht oder nur zeitverzögert möglich gewesen. Empfänger von Leistungen der Grundsicherung sind damit gegenüber Beziehern von Arbeitslosengeld I deutlich begünstigt. Hierfür besteht kein sachlicher Grund. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Leistungen der Grundsicherung bei zu aktivierenden Hilfebedürftigen von vornherein von Eigenbemühungen und vom Vorliegen einer Arbeits- und Eingliederungsbereitschaft abhängig zu machen. Er hat eine entsprechende gesetzliche Änderung und die Schaffung zusätzlicher Anspruchsvoraussetzungen für den in Rede stehenden Personenkreis angeregt. Der Eingliederungsprozess kann dadurch gestärkt und dem Gesichtspunkt des „Forderns“ in der Praxis mehr Nachdruck verliehen werden.

Der Einwand des Bundesministeriums, das SGB II wende sich als „letztes soziales Netz“ auch z. B. an Personen, denen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wegen der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger nicht zugemutet wird, trifft nicht zu. Die empfohlenen zusätzlichen Anspruchsvoraussetzungen gelten nur für die Hilfebedürftigen, denen Arbeit zuzumuten ist.

3.5 Verwaltungsorganisation und Steuerung der Aufgabenerledigung

Die genannten Schwachstellen bei der Leistungsgewährung (vgl. Nrn. 3.4.1 und 3.4.2) beruhen nicht allein auf Vollzugsdefiziten, sondern auch auf strukturellen Mängeln und auf unklaren Befugnissen der beteiligten Akteure.

3.5.1 Verantwortung der Bundesagentur gegenüber Arbeitsgemeinschaften

Die Kommunen und die Agenturen für Arbeit haben 350 Arbeitsgemeinschaften errichtet, die alle Leistungen der Grundsicherung aus einer Hand erbringen (vgl. Nr. 3.2). Dies geschieht im Rahmen eines gesetzlichen Auftragsverhältnisses, da die Agenturen für Arbeit und die Kommunen als Leistungsträger gemäß § 6 SGB II verantwortlich sind. Die Bundesagentur hat dabei Verantwortung für die wesentlichen Instrumente der Grundsicherung, da sie für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und das Arbeitslosengeld II zuständig ist. Dementsprechend trägt der Bund auch den größten Teil der Kosten der Grundsicherungsleistungen durch die Arbeitsgemeinschaften (vgl. Nr. 3.2).

Entscheidungsgremien der Arbeitsgemeinschaften sind die sogenannten Trägerversammlungen. In diesen Trägerversammlungen verfügen die Agenturen für Arbeit und die Kommunen über die gleiche Anzahl an Stimmen, obwohl die Bundesagentur Träger der meisten Leistungen ist. In vielen Trägerversammlungen kam es schon frühzeitig zu Differenzen zwischen der Bundesagentur und den Kommunen. Gegenstand waren wichtige geschäftspolitische Entscheidungen, z. B. über Förderschwerpunkte bei Eingliederungsleistungen, die Mittelverwendung oder allgemeine fachliche Weisungen zur Aufgabenerledigung. Wegen der Pattsituation in den Trägerversammlungen spitzte sich der Kompetenzstreit zu: Es stellte sich die grundsätzliche Frage, inwieweit die Kommunen Einfluss auf die Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften ausüben können und in welchen Bereichen diese unabhängig von der Bundesagentur agieren dürfen.

Um die Befugnisse von Kommunen und Bundesagentur in den Arbeitsgemeinschaften eindeutig zu bestimmen, schlossen das Bundesministerium, die Bundesagentur und kommunale Spitzenverbände im August 2005 eine Rahmenvereinbarung.[5] Sie sieht vor, dass ihre Regelungen nur für diejenigen der 350 Arbeitsgemeinschaften gelten, die die Rahmenvereinbarung anerkannt haben:[6]

- Nach der Rahmenvereinbarung können die Kommunen die Führung der Arbeitsgemeinschaften übernehmen. Verzichten sie ausdrücklich darauf, übernehmen die Arbeitsagenturen diese. Bis zum 31. Juli 2006 wurde in 104 Arbeitsgemeinschaften, die die Rahmenvereinbarung anerkannt haben, geklärt, wer die Führung übernimmt. Dies waren in 102 Fällen die Kommunen und in zwei Fällen die Agenturen für Arbeit. In den übri-

[4] Vgl. § 119 Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 4 und Abs. 5 Nr. 3 und 4 Drittes Buch Sozialgesetzbuch.

[5] Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften vom 1. August 2005.

[6] Die Rahmenvereinbarung hat keinen bindenden Charakter, wenn die einzelnen Arbeitsgemeinschaften ihre Geltung nicht anerkennen. Nach Einschätzung der Bundesagentur dürfte etwa die Hälfte der Arbeitsgemeinschaften aus unterschiedlichen Gründen die Rahmenvereinbarung als nicht für sie verbindlich ansehen.

gen 246 Arbeitsgemeinschaften blieb es bei der Gleichheit der Stimmen in der Trägerversammlung.

- Die Rahmenvereinbarung definiert die fachlichen Einflussmöglichkeiten der Bundesagentur neu und weist ihr die so genannte Gewährleistungsverantwortung zu. Danach hat sie die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung und Mittelverwendung sowie das Erreichen gemeinsam mit dem Bundesministerium vereinbarter Ziele sicherzustellen. Die Arbeitsgemeinschaften haben demgegenüber die so genannte Umsetzungsverantwortung. Sie gestalten eigenständig die konkrete Umsetzung der Leistungen vor Ort und können selbstständig Maßnahmen zur Zielerreichung festlegen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat die Rahmenvereinbarung die gesetzlich definierte Verantwortung von Kommunen und Agenturen für Arbeit als Träger der Grundsicherungsleistungen verwischt. Sie trägt damit zur Rechtsunsicherheit der beteiligten Akteure bei. Sie hat die Bundesagentur daran gehindert, ihre gesetzliche Zuständigkeit für die Aufgabenerledigung durch die Arbeitsgemeinschaften zu übernehmen. Darin liegt eine der wesentlichen Ursachen für die dargestellten Vollzugsdefizite (vgl. Nrn. 3.4.1 und 3.4.2).

Das Bundesministerium will die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung allein durch ein von der Arbeitsgemeinschaft selbst errichtetes „Verwaltungs- und Kontrollsystem“ sicherstellen, das von der zuständigen Agentur für Arbeit geprüft werden könne. Ein eigenverantwortliches Verwaltungs- und Kontrollsystem sei auch mit den zugelassenen kommunalen Trägern vereinbart worden (vgl. Nr. 3.5.3). Es sei nicht erforderlich, dass die Agenturen für Arbeit selbst „repräsentativ/stichprobenartig ausgewählte Einzelfälle“ prüften.

Diese Position des Bundesministeriums kann nicht überzeugen, da der Bundesrechnungshof erhebliche Vollzugsdefizite bei den Arbeitsgemeinschaften festgestellt hat. Nach seinen Prüfungsfeststellungen beruhen die Mängel gerade auf fehlenden verbindlichen Festlegungen, wie die Arbeitsgemeinschaften Rechtsvorschriften der Grundsicherung auszulegen haben und welche Qualitätsmaßstäbe für die Aufgabenerledigung gelten. Bei den Arbeitsgemeinschaften stehen Bundesministerium und Bundesagentur anders als bei den zugelassenen kommunalen Trägern unmittelbar in der Verantwortung. Sie können es damit nicht der Eigenverantwortung der 350 Arbeitsgemeinschaften überlassen, dass Bundesmittel in zweistelliger Milliardenhöhe rechtmäßig und wirtschaftlich ausgegeben werden.

Die Rahmenvereinbarung entspricht nicht der rechtlichen Stellung der Bundesagentur als Leistungsträgerin und als Auftraggeberin im Rahmen eines gesetzlichen Auftragsverhältnisses. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lässt diese Verantwortung auch Weisungen gegenüber den Arbeitsgemeinschaften zur operativen Umsetzung zu, die die Rahmenvereinbarung aber ausdrücklich ausschließt. Zum Wesen eines sozialrechtlichen Auftragsverhältnisses gehört zudem, dass der Auftraggeber die Ausführung des Auftrags jederzeit kontrollieren und den Beauftragten an seine Auffassung binden kann (§ 89 Abs. 3 und 5 SGB X). Die umfassende Umsetzungsverantwortung, die die Rahmenvereinbarung den Arbeitsgemeinschaften zubilligt, ist damit nicht vereinbar.

Die im Gesetz vorgesehene Aufgabenverteilung ist zu beachten. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte die Arbeitsgemeinschaft Regelmodell der Grundsicherungsstelle sein. Im Rahmen der sogenannten Experimentierklausel wollte er zudem eine auf 69 beschränkte Zahl von kommunalen Trägern zulassen, um dieses alternative Organisationsmodell im Wettbewerb zu erproben (vgl. Nr. 3.2). Die entscheidenden Gestaltungsspielräume der Bundesagentur werden durch die Rahmenvereinbarung aber bereits während der Erprobungsphase zunichte gemacht, wenn die Kommunen auch in den Arbeitsgemeinschaften die Führung übernehmen können. Entgegen der gesetzgeberischen Intention wird neben den 69 zugelassenen kommunalen Trägern damit de facto weiteren Kommunen derselbe Status eingeräumt.

Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb für eine Korrektur der Rahmenvereinbarung aus, die die Kompetenzen eindeutig festlegt, welche die Bundesagentur als Leistungsträgerin und als Auftraggeberin im Rahmen eines gesetzlichen Auftragsverhältnisses hat. Da eine Vielzahl von Arbeitsgemeinschaften die Rahmenvereinbarung nicht anerkannt hat, reicht eine solche Korrektur alleine jedoch nicht aus. Vielmehr sollte der Gesetzgeber entsprechend seiner ursprünglichen Absicht[7] klarstellen, dass zwischen der Bundesagentur und den Arbeitsgemeinschaften ein gesetzliches Auftragsverhältnis besteht.

3.5.2 Steuerung der Bundesagentur und der Arbeitsgemeinschaften

Der Gesetzgeber hat dem Bundesministerium aufgegeben, mit der Bundesagentur bundesweit jährliche Zielvereinbarungen zu schließen (§ 48 SGB II). Zielvereinbarungen streben eine Optimierung des Gesetzesvollzuges an und sollen dazu beitragen, Haushaltsmittel möglichst wirksam und wirtschaftlich zu verwenden. Als neues Steuerungsmodell soll die Zielvereinbarung eine stärkere Identifikation des Leistungsträgers mit den angestrebten Zielen schaffen. Als Gegenleistung für den Abschluss der Zielvereinbarung erhält die Bundesagentur eine größere Flexibilität und Freiheit bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel (§ 48 Satz 2 Nr. 2 SGB II).

Dem Bundesministerium war es bis August 2006 nicht gelungen, sich mit der Bundesagentur über die Inhalte einer Zielvereinbarung für das Jahr 2006 zu verständigen. Aufgrund des vorangeschrittenen Zeitablaufes gab es schließlich ganz auf, für das laufende Jahr noch eine Zielvereinbarung zu schließen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Vollzugsdefizite bei den Arbeitsgemeinschaften (vgl. Nrn. 3.4.1 und 3.4.2) auch auf Steuerungsmängel zurück-

[7] Vgl. Entwurf zum Gesetz zur Fortentwicklung des SGB II, Bundestagsdrucksache 16/1410, S. 9.

zuführen. Das Bundesministerium hat es pflichtwidrig unterlassen, der Bundesagentur und den Arbeitsgemeinschaften seine konkreten Erwartungen an die Qualität der Aufgabenerledigung aufzuzeigen. So fehlt es z. B. an einem einheitlichen, verbindlichen Qualitätsmaßstab für die Wartezeiten auf eine Eingliederungsvereinbarung, die durchschnittliche Dauer der Hilfebedürftigkeit und die Berechnung der Betreuungsschlüssel.

Nachdem die Gelegenheit einer einvernehmlichen Zielvereinbarung zwischen den Vertragspartnern vertan wurde, wird das Bundesministerium unverzüglich im Rahmen seiner Aufsicht Weisungen mit dem Ziel erteilen müssen, die mangelhafte Aufgabenerledigung durch die Arbeitsgemeinschaften zu beenden.

Für das Jahr 2007 ist ebenfalls zweifelhaft, ob eine Steuerung der Arbeitsgemeinschaften über Zielvereinbarungen zustande kommt und die beabsichtigte Wirkung entfalten kann:

- Nach den bislang erstellten Entwürfen sollte die Bundesagentur lediglich auf eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerledigung in den Arbeitsgemeinschaften „hinwirken“. Ihre Befugnisse und Pflichten als Leistungsträgerin würden damit jedoch unzulässig reduziert (vgl. Nr. 3.5.1).

- Die bislang erstellten Entwürfe einer Zielvereinbarung lassen zudem wesentliche Qualitätsmerkmale unbeachtet. Ein Beispiel bildet die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Hier sollte das Ziel „Verbesserung der Eingliederung unter 25jähriger“ nur am Merkmal „Anteil der Abgänge Hilfebedürftiger am Bestand erwerbsfähiger Hilfebedürftiger unter 25 Jahren“ gemessen werden. Demnach hätte für die Zielvereinbarung keine Rolle gespielt, wie lange es gedauert hat, einen Jugendlichen zu integrieren bzw. ob dieser in den ersten Arbeitsmarkt oder nur in eine öffentlich geförderte Beschäftigung vermittelt wurde.

Die Rahmenvereinbarung trägt bei der gesetzlich geforderten Zielvereinbarung zu Steuerungsdefiziten bei. Da die Bundesagentur nur in zwei von 350 Arbeitsgemeinschaften die Führung hat (vgl. Nr. 3.5.1), kann sie bundesweite Ziele in den Arbeitsgemeinschaften nicht durchsetzen. Dies steht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes im Widerspruch zum Gesetz, da die Bundesagentur verantwortliche Leistungsträgerin ist. Diese Funktion kann sie aber nur ausüben, wenn die zwischen ihr und dem Bundesministerium vereinbarten Ziele die Arbeitsgemeinschaften auch unmittelbar binden.

Das Bundesministerium vertritt dazu die Auffassung, dass nicht die Trägerversammlung die Zielvereinbarung mit der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft schließe, sondern der einzelne Träger. Die Mehrheitsverhältnisse seien daher nicht erheblich. Der Bundesrechnungshof hält diese Argumentation nicht für überzeugend, da die Geschäftsführung nicht gegen die Mehrheit der Trägerversammlung entscheiden wird. Durch eine Klarstellung der Befugnisse der Bundesagentur in der Rahmenvereinbarung und im Gesetz kann die gegenwärtige Unsicherheit beseitigt werden.

Für das Jahr 2007 wird das Bundesministerium frühzeitig Ziele vereinbaren müssen, die die Qualität der Aufgabenerledigung umfassend abbilden. Dabei ist es notwendig, geeignete und messbare Zielindikatoren zu definieren. Solange eine wirksame Steuerung über bindende Ziele nicht funktioniert, sollte das Bundesministerium mit verstärkten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen sicherstellen, dass die Arbeitsgemeinschaften rechtmäßig und wirtschaftlich arbeiten.

3.5.3 Steuerung von zugelassenen kommunalen Trägern

Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt den zuständigen Landesbehörden (vgl. Nr. 3.2). Der Bund hat keine unmittelbaren Steuerungsmöglichkeiten, obwohl er die Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten trägt, soweit es sich nicht um originäre kommunale Aufgaben handelt. Damit fallen die Finanz- und Fachverantwortung auseinander. Für die zugelassenen kommunalen Träger bestehen kaum oder nur geringe Anreize, die Aufgaben mit hoher Qualität und sparsamen Mitteleinsatz zu erledigen.

Zur Überwindung der fehlenden Einflussmöglichkeiten hat der Bund mit den zugelassenen kommunalen Trägern Verwaltungsvereinbarungen getroffen. Darin wurde diesen ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der Bundesmittel aufgegeben. Das Bundesministerium ist ferner berechtigt, Auskünfte einzuholen und Unterlagen einzusehen. Zudem sind die zugelassenen kommunalen Träger verpflichtet, ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten und sein Funktionieren zu überwachen.

Der Bundesrechnungshof hat jedoch wiederholt festgestellt, dass die zugelassenen kommunalen Träger und die Arbeitsgemeinschaften Eingliederungs- und Geldleistungen nach unterschiedlichen Maßstäben gewähren. Der Bundesrechnungshof führt dies auch auf die unterschiedliche Aufsicht im Bereich der Grundsicherung zurück. Die Länder stimmen sich bei ihrer Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger nicht mit dem Bund ab und haben wenig eigenes finanzielles Interesse an einer wirtschaftlichen Arbeit der zugelassenen kommunalen Träger. Unter diesen Voraussetzungen ist ein einheitlicher Qualitätsmaßstab der Aufgabenerledigung für Arbeitsgemeinschaften und zugelassene kommunale Träger erforderlich, um eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen.

Der vom Gesetzgeber beabsichtigte Wettbewerb zwischen den Organisationsmodellen Arbeitsgemeinschaft und kommunaler Träger (vgl. Nr. 3.5.1) erfordert ebenfalls einheitliche Qualitätsmaßstäbe. Nur ein einheitlicher Maßstab kann Grundlage einer späteren sachgerechten Evaluierung sein, welches Organisationsmodell sich als wirtschaftlicher und wirksamer erwiesen hat.

Ein Weg, um trotz der organisatorischen Vielfalt eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen und einheitliche Maßstäbe für den Vollzug zu schaffen, ist der Erlass von Verwaltungsvorschriften, die alle Grundsicherungsstellen binden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, eine Ermächtigung für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts zu schaffen. Solange eine solche Ermächtigung fehlt, sollte das Bundesministerium mit den Ländern einheitliche Arbeitsmaßstäbe für zugelassene kommunale Träger vereinbaren.

Das Bundesministerium hält einheitliche Maßstäbe der Aufgabenerledigung für kommunale Träger und Arbeitsgemeinschaften für nicht erforderlich. Der Gesetzgeber habe sich mit der Experimentierklausel bewusst für eine „organisatorische Vielfalt“ entschieden. Diese Argumente des Bundesministeriums überzeugen indes nicht. Einheitliche Maßstäbe sollen nicht die organisatorische Vielfalt bei der Aufgabenerledigung einengen. Sie sollen vielmehr eine einheitliche Rechtsanwendung im Bundesgebiet sicherstellen und helfen, die teilweise erheblichen Qualitätsmängel bei der Grundsicherung abzustellen.

3.6 Weitere Schritte

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium im Zusammenhang mit dem Bericht des Bundesrechnungshofes aufgefordert, die bestehenden Vollzugsdefizite schnellstmöglich zu beseitigen und alle administrativen und aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung zu nutzen. Er hat an die Träger der Grundsicherung und die Grundsicherungsstellen appelliert, die Umsetzung der Arbeitsmarktreform zu verbessern. In verschiedenen Bereichen, insbesondere bei der Qualifikation der Beschäftigten, der Datenverarbeitung, der Missbrauchsbekämpfung, der Steuerung und beim Einsatz von Eingliederungsmitteln seien weiterhin erhebliche Anstrengungen erforderlich.

Die vom Gesetzgeber eingeleiteten Optimierungsmaßnahmen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Im Hinblick auf die zuvor dargestellten Prüfungsfeststellungen hält der Bundesrechnungshof weitere Verbesserungen aber für unverzichtbar. Er empfiehlt folgende Schritte:

- Die Grundsicherungsstellen müssen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessern. Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung sollte entsprechend dem Willen des Gesetzgebers zügig und zielgerichtet genutzt werden, um die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt zu integrieren oder zumindest Integrationsfortschritte zu erzielen.
- Im Bereich Ein-Euro-Jobs sind verbindliche Durchführungsregeln erforderlich, um zu verhindern, dass mit diesen Maßnahmen Pflichtaufgaben der örtlichen öffentlichen Verwaltung oder Aufgaben privater Einrichtungen auf Kosten des Bundeshaushalts durchgeführt werden oder reguläre Arbeitsplätze durch Eingriffe in den Wettbewerb verdrängt werden.
- Das Gesetz sollte für diejenigen Arbeitslosengeld II-Empfänger ergänzt werden, denen Arbeit zumutbar ist: Ebenso wie beim Arbeitslosengeld I sollten auch Grundsicherungsleistungen für diese Gruppe voraussetzen, dass Arbeits- und Eingliederungsbereitschaft sowie Eigenbemühungen bestehen.
- Der Bund trägt die Aufwendungen der wesentlichen Leistungen der Grundsicherung einschließlich der Verwaltungskosten. Er muss sicherstellen können, dass die Haushaltsmittel bundesweit rechtmäßig und wirtschaftlich eingesetzt werden. Dazu sollte durch eine Gesetzesänderung klargestellt werden, dass die Bundesagentur für Arbeit für ihren Zuständigkeitsbereich den Arbeitsgemeinschaften verbindliche Weisungen erteilen kann.
- Im Gesetz sollte eine Ermächtigung für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften für Grundsicherungsleistungen geschaffen werden, um einheitliche Vollzugsmaßstäbe vorgeben zu können. Solange eine solche Ermächtigung fehlt, sollte das Bundesministerium mit den Ländern einheitliche Arbeitsmaßstäbe für zugelassene kommunale Träger vereinbaren. Diese Maßstäbe sind notwendig, um zu gegebener Zeit beurteilen zu können, ob das Organisationsmodell „Arbeitsgemeinschaft“ oder das Organisationsmodell „Zugelassener kommunaler Träger“ die Grundsicherungsleistungen wirksam und wirtschaftlich erbringt.
- Im Jahre 2007 muss das Bundesministerium mit der Bundesagentur für Arbeit frühzeitig Ziele vereinbaren, die die Qualität der Aufgabenerledigung umfassend abbilden. Dazu ist es notwendig, geeignete und messbare Zielindikatoren zu definieren, mit denen der Erfolg der Arbeit objektiv beurteilt werden kann. Solange eine wirksame Steuerung über bindende Ziele nicht funktioniert, sollte das Bundesministerium mit verstärkten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen sicherstellen, dass die Arbeitsgemeinschaften rechtmäßig und wirtschaftlich arbeiten.

Der Bundesrechnungshof wird die Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende weiter durch Prüfungen begleiten. Insbesondere wird er untersuchen, welchen Erfolg Verbesserungsmaßnahmen innerhalb des Systems haben und ggf. weitere Vorschläge zur Reform der Grundsicherung unterbreiten.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

4 Unterbringung des Bundesministeriums des Innern
(Kapitel 0601 Titel 518 01)

4.0

Das Bundesministerium des Innern hat entschieden, ein neues Dienstgebäude errichten zu lassen und im Jahre 2013 umzuziehen. Seit sieben Jahren nutzt es in Berlin ein zu ungünstigen Konditionen gemietetes Gebäude. Ob der Umzug in den Neubau wirtschaftlich ist, hat es bisher nicht nachgewiesen.

4.1

Im Mai 1997 schloss das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) einen Mietvertrag zur Unterbringung seines Berliner Dienstsitzes. Es zog im Sommer 1999 in das neu errichtete Gebäude ein. Der Vertrag hat eine Laufzeit von 30 Jahren und ist frühestens zum 30. Juni 2016 kündbar. Bei einem Auszug vor Ablauf der vereinbarten Mietdauer von 30 Jahren hat das Bundesministerium zwei Jahresnettomieten an den Vermieter zu zahlen. Aufgrund einer inflationsbezogenen Mietanpassungsklausel zahlt das Bundesministerium seit Oktober 2005 für die Fläche von rund 35 000 m² jährlich 8 Mio. Euro Nettomiete (19,73 Euro je m² monatlich). Die Miete liegt damit um nahezu 100 % über dem derzeitigen Niveau für Büromieten in Berlin.

Das Bundesministerium stellte nach Vertragsschluss eine Reihe von Nachteilen und baulichen Mängeln fest, von denen die meisten vor Vertragsschluss oder bei Abnahme erkennbar gewesen waren. Bereits vor dem Einzug ließ das Bundesministerium das Gebäude baulich seinen Bedürfnissen anpassen. Es gab dafür mehr als 8 Mio. Euro aus. Beim Auszug ist es verpflichtet, die von ihm veranlassten Änderungen zurück zu bauen.

Im Jahre 2001 erwog das Bundesministerium bereits eine anderweitige Unterbringung. Dennoch mietete es im Oktober 2001 im Wesentlichen zu den gleichen ungünstigen Konditionen weitere Flächen in demselben Gebäude an.

Im Januar 2005 entschied das Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen, „aus Wirtschaftlichkeits- und Sicherheitsgründen“ baldmöglichst einen Neubau auf einem bundeseigenen Grundstück im Spreebogen am Kanzlergarten errichten zu lassen. Es rechnet mit Ausgaben von ca. 220 Mio. Euro. Das Bundesministerium will das neue Gebäude im Jahr 2013 beziehen. Im Herbst 2005 leitete das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in Abstimmung mit dem Bundesministerium für ein Neubauvorhaben am Kanzlergarten einen städtebaulichen Wettbewerb ein. Im Frühjahr 2006 wählte es für die zweite Phase des Wettbewerbs, die Entwicklung konkreter Entwürfe, mehrere Architekturbüros aus. Das Bundesministerium bereitet derzeit die Unterlagen für eine Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers über das Bauvorhaben vor.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium schon die Auswahl seines Berliner Dienstsitzes nicht sorgfältig vorbereitet hatte. Der Abschluss des Mietvertrages unter Außerachtlassung erkennbarer Mängel und Nachteile war wirtschaftlich nicht vertretbar. Das Gebäude entsprach schon vor Bezug weder den Sicherheitsanforderungen noch den räumlichen Bedürfnissen des Bundesministeriums; auch ist die Miete nicht marktgerecht.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ein Auszug bereits im Jahre 2013 zu Ausgaben von rund 36 Mio. Euro führen wird, da der Mietzins bis Juni 2016 und darüber hinaus zwei weitere Jahresnettomieten zu zahlen sein werden. Hinzu kommt der teure Rückbau. Ferner ist wegen des überhöhten Mietzinses keine wirtschaftliche Zwischennutzung der Mietflächen denkbar.

Zu kritisieren ist auch, dass das Bundesministerium weitere Räume zu den ungünstigen Konditionen im selben Gebäude mietete, obwohl es bereits eine anderweitige Unterbringung erwog.

Der Bundesrechnungshof vermisst angesichts der frühen Entscheidung für einen Neubau und der nachträglichen Erarbeitung der Unterlagen für den Haushaltsgesetzgeber erneut die gebotene ergebnisoffene Analyse und Abwägung aller Unterbringungsalternativen.

Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, das Bundesministerium solle nunmehr objektiv und sachgerecht untersuchen, welche Alternativen zum jetzigen Standort bestehen und ob sie wirtschaftlich sind.

4.3

Das Bundesministerium hat geltend gemacht, es habe bei Abschluss des Mietvertrages davon ausgehen können, dass das Gebäude den Anforderungen entsprechen werde. Auch beim Einzug, so das Bundesministerium, sei das Gebäude noch geeignet gewesen. Mängel hätten sich erst in der täglichen Praxis herausgestellt. Die bei vorzeitigem Auszug anfallenden Gesamtausgaben seien noch nicht bezifferbar.

Die Anmietung weiterer Flächen habe sich aufgrund einer Organisationsuntersuchung, insbesondere der veränderten Personal- und Stellenstruktur des Bundesministeriums in den Jahren 2000 und 2001, ergeben.

Der vorzeitige Auszug aus dem Mietobjekt sei aus Wirtschaftlichkeits- und Sicherheitsgründen geboten. Bei der Suche nach einer neuen Unterbringung habe das Bundesministerium von Beginn an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet.

4.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Der Abschluss des Mietvertrages und die nachträgliche Anmietung weiterer Flächen im selben Gebäude waren wirtschaftlich nicht vertretbar. Insbesondere hätte sich das Bundesministerium nicht erneut auf die ungünstigen Mietkonditionen einlassen dürfen. Die frühe Entscheidung für den Neubau auf einem bundeseigenen Grundstück im Spreebogen und der Architektenwettbewerb beeinträchtigen eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aller möglichen Unterbringungsvarianten wie Bau, Kauf oder Miete eines Gebäudes, Verbleib am Standort oder Nutzung einer vorhandenen bundeseigenen Liegenschaft, die auch den bedeutsamen Sicherheitsaspekten Rechnung trägt.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Bundesministerium nunmehr sorgfältig und ergebnisoffen prüft, welche Unterbringungsmöglichkeiten seinen funktionalen und sicherheitstechnischen Anforderungen genügen und wirtschaftlich sind. Es hat auch zu erläutern, warum ihm der Verbleib im derzeitigen Dienstgebäude bis mindestens Juni 2016 unmöglich sein soll.

5 Bundespolizei mietet in Flug- und Seehäfen zu viele Flächen zu teuer an (Kapitel 0625 Titel 518 01 und 671 01)

5.0

Die Bundespolizei hat in Flug- und Seehäfen mehr Flächen angemietet, als sie für ihre Aufgaben benötigt. Nach den gesetzlichen Bestimmungen dürfen die Mieten die Selbstkosten der Vermieter nicht überschreiten. Vielfach zahlte die Bundespolizei aber erheblich höhere Mieten. Allein in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen entstehen dem Bund jährliche Mehrausgaben von mindestens 4 Mio. Euro.

5.1

Die Bundespolizei benötigt in Flug- und Seehäfen zahlreiche Büros, Technikräume, Lager und Stellplätze, um ihre polizeilichen Aufgaben wahrnehmen zu können. An Flughäfen nutzt sie zudem Flächen, um Geräte für die Kontrolle der Luftsicherheit wie Torsonden und Gepäckprüfanlagen aufzustellen. Diese Räume und Flächen sind überwiegend Eigentum der jeweiligen Betreiber der Flug- und Seehäfen. Mit ihnen hat die Bundespolizei bundesweit etwa 120 Mietverträge mit einem Volumen von jährlich 17 Mio. Euro abgeschlossen.

Nach dem Bundespolizeigesetz (BPolG; früher: Bundesgrenzschutzgesetz) vom 19. Oktober 1994 haben die Betreiber einen Anspruch darauf, dass die Bundespolizei Kosten für die von ihr genutzten Räume und Flächen erstattet. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen die Betreiber aber keinen Gewinn daraus erzielen und dürfen daher maximal die entstandenen Selbstkosten geltend machen (§ 62 BPolG). Wenn die Betreiber der Bundespolizei in den Mietobjekten mehr Ausstattung zur Verfügung stellen, als sie üblicherweise benötigt, besteht dafür kein Vergütungsanspruch.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg die Mietverträge der Bundespolizei in Flug- und Seehäfen. Er stellte fest, dass die Bundespolizei für etwa drei Viertel ihrer Mietverträge die Selbstkosten bislang nicht oder nicht regelmäßig ermittelte.

Am Flughafen Frankfurt/Main zahlte die Bundespolizei für angemietete Räume jährlich 3,2 Mio. Euro auf der Grundlage eines im Jahre 1997 abgeschlossenen Vertrages. Danach hatte sie – je nach Lage der Räume – eine Monatsmiete zwischen 20 Euro und 25 Euro pro m^2 vereinbart. Ob diese Beträge den Selbstkosten des Flughafenbetreibers entsprachen, prüfte die Bundespolizei weder bei Vertragsabschluss noch in den darauf folgenden Jahren. Die Zollverwaltung nutzte für ihre Aufgaben am Flughafen Frankfurt/Main ebenfalls Räume – teilweise in denselben Gebäuden und denselben Etagen wie die Bundespolizei. Die Zollverwaltung zahlte für die genutzten Flächen je nach Gebäude monatlich rund 8 Euro pro m^2 weniger als die Bundespolizei. Diese Mietpreise entsprachen nach den regelmäßigen Prüfungen des Zolls den Selbstkosten des Flughafenbetreibers. Seit dem Jahre 1997 zahlte die Bundespolizei am Flughafen Frankfurt/Main jährlich rund 1,1 Mio. Euro mehr, als nach den gesetzlichen Vorgaben zulässig gewesen wäre.

Auch am Flughafen München hatte die Bundespolizei jahrelang die Selbstkosten des Betreibers nicht geprüft und insgesamt 700 000 Euro zu viel gezahlt. Als die Bundespolizei die Selbstkosten schließlich doch prüfen ließ, bestätigte der Flughafenbetreiber die Differenz. Er weigerte sich aber zurückzuzahlen, da die Ansprüche inzwischen verjährt seien.

Im Flughafen Stuttgart mietete die Bundespolizei je Luftsicherheitskontrollgerät Flächen bis zu einer Größe von

20 m² an. Im Flughafen Frankfurt/Main mietete sie hingegen je Gerät bis zu 83 m² an. Dort hatte sie neben den Aufstellflächen für die Geräte zusätzlich Warteflächen für die Passagiere angemietet. Dieselben Warteflächen nutzten auch die Fluggesellschaften und der Flughafenbetreiber als allgemeine Verkehrsflächen. Die Bundespolizei hatte keine bundesweit einheitlichen Kriterien, um den Flächenbedarf für Geräte zur Luftsicherheitskontrolle zu bestimmen.

Im Jahre 2004 hatte die Bundespolizei im Flughafen Frankfurt/Main 7 600 m² Nutzflächen für das Aufstellen von Geräten, davon 1 800 m² als Warte- und Nachkontrollbereiche gemietet. Während der Zoll entsprechend den von ihm ermittelten Selbstkosten höchstens 20 Euro pro m² und Monat zahlte, gab die Bundespolizei dafür durchschnittlich 48 Euro aus. Die Bundespolizei vergütete dem Flughafenbetreiber für die Aufstellflächen jährlich mindestens 1,9 Mio. Euro mehr als gesetzlich zulässig. Für die zusätzlich angemieteten Warteflächen verausgabte sie weitere 1 Mio. Euro.

In den Seehäfen nutzt die Bundespolizei so genannte Kontrollboxen, um den Fährverkehr grenzpolizeilich abzufertigen. In Rostock und an weiteren Grenzübergängen waren die Kontrollboxen nicht überdacht oder allenfalls mit einem Vordach als Witterungsschutz versehen. In Kiel und Cuxhaven waren die Boxen hingegen großflächig überdacht. Für die zusätzlichen Dächer erstattet die Bundespolizei den Hafenbetreibern über die gesamte Laufzeit der Mietverträge etwa 1 Mio. Euro.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundespolizei in einer Vielzahl von Fällen über Jahre hinweg Mietzahlungen in Millionenhöhe leistete, ohne die Selbstkosten der Betreiber zu prüfen. Allein am Flughafen Frankfurt/Main hat die Bundespolizei so jährlich 3 Mio. Euro zuviel gezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die für die Luftsicherheitskontrollen angemieteten Flächen bei ähnlichen Verhältnissen unterschiedlich groß waren. Dies ist auch auf fehlende einheitliche Kriterien für den Flächenbedarf zurückzuführen. An einzelnen Flughäfen hat sie daher jährlich mindestens 1 Mio. Euro unnötig verausgabt.

Der Bundesrechnungshof hat ferner bemängelt, dass die Bundespolizei die für ihre Einrichtungen übliche und angemessene Ausstattung bislang nicht festgelegt hat.

Er hat dem Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) empfohlen,

- in Fällen vergleichbarer Mietobjekte die Entgelte zunächst denen der Zollverwaltung anpassen zu lassen,
- die Selbstkosten zu bislang ungeprüften Mietverträgen prüfen und Zahlungen daran ausrichten zu lassen,
- die Anmietung von Flächen für Luftsicherheitskontrollgeräte einheitlich zu regeln und im Wesentlichen auf die Aufstellfläche für die Geräte zu begrenzen sowie
- die für Einrichtungen der Bundespolizei erforderliche Ausstattung zu definieren und ausschließlich diese den Kostenerstattungen zugrunde zu legen.

Damit keine weiteren Rückerstattungsansprüche verjähren, hat der Bundesrechnungshof Bundesministerium und Bundespolizei aufgefordert, unverzüglich tätig zu werden.

5.3

Das Bundesministerium hat zugesichert, die Selbstkosten der Betreiber für Räume und Flächen, die die Bundespolizei angemietet hat, zeitnah zu prüfen. Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die Miete am Flughafen Frankfurt/Main das Ergebnis von Verhandlungen war und nicht auf Selbstkosten des Vermieters basierte. Mit dem Flughafen München sei zwischenzeitlich ein Vergleich abgeschlossen worden, wonach ein Teil der überzahlten Beträge verrechnet werden soll.

Die Mietentgelte des Zolls hält das Bundesministerium nicht für eine geeignete Vergleichsgröße und die vom Bundesrechnungshof bezifferten Überzahlungen folglich für zu hoch. Die Mietpreise der Bundespolizei würden auch polizeispezifische Sonderausstattungen und Nebenkosten mit abdecken.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es den Flächenbedarf für Luftsicherheitskontrollgeräte – abhängig von Art und Bauweise – bundesweit einheitlich regeln will. Es hält allerdings daran fest, bei Bedarf zusätzliche Flächen in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten anzumieten.

Das Bundesministerium hat zugesagt, dass es die für die Bundespolizei erforderliche Ausstattung in Flug- und Seehäfen festlegen wolle. In den großflächigen Überdachungen in einzelnen Seehäfen könne es allerdings keine unangemessene Ausstattung erkennen. Diese seien aufgrund örtlicher Besonderheiten konzipiert worden. Ein Abweichen von der einheitlichen Ausstattung müsse im Einzelfall möglich sein.

5.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium nunmehr bundesweit Selbstkostenprüfungen veranlassen will. Er befürwortet, dass einheitliche Standards für den Flächenbedarf und die Ausstattung der Mietobjekte festgelegt werden sollen. Er erwartet, dass das Bundesministerium die beabsichtigten Maßnahmen kurzfristig umsetzt.

Dessen unbeschadet hält der Bundesrechnungshof die Entgelte der Zollverwaltung in Fällen vergleichbarer Mietobjekte für einen guten Vergleichsmaßstab. Die Ein-

wände des Bundesministeriums hierzu sind nicht stichhaltig. Die Büroräume der Bundespolizei weisen überwiegend keine polizeispezifischen Einbauten auf – sofern doch, wurden sie durch einmalige Baukostenzuschüsse abgegolten. Des Weiteren enthalten die Mietverträge des Zolls – im Gegensatz zu denen der Bundespolizei – bereits sämtliche Nebenkosten. Das Einsparpotenzial für die Bundespolizei ist daher noch größer, wenn sie die Vertragskonditionen des Zolls übernimmt.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Anmietung von Flächen für Luftsicherheitskontrollgeräte einheitlich zu regeln und grundsätzlich auf die Aufstellfläche für die Geräte zu begrenzen.

6 Unzweckmäßige Dienstzeitregelungen bei der Bundespolizei führen jährlich zu Überstunden in Millionenhöhe
(Kapitel 0625)

6.0

Arbeitszeitregelung und Schichtpläne der Bundespolizei sind verbesserungsbedürftig. Jährlich fallen rund drei Millionen vermeidbare Überstunden an. Für Überstunden, die nicht durch Freizeit ausgeglichen wurden, wandte die Bundespolizei in einzelnen Jahren über 1 Mio. Euro auf. Darüber hinaus ist die Verwaltung der zahlreichen Überstunden sehr aufwendig.

6.1

Mehr als 20 000 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte der Bundespolizei verrichten ihren Dienst in Inspektionen und Abteilungen. Inspektionen sind kleinere Polizeieinheiten, beispielsweise an Bahnhöfen und Flughäfen. Abteilungen sind größere Polizeieinheiten mit rund 500 Beamtinnen und Beamten, die für Sondereinsätze, z. B. bei Demonstrationen, benötigt werden.

In den Inspektionen und Abteilungen der Bundespolizei fielen seit Jahren sehr viele Überstunden an. Der Bundesrechnungshof prüfte die Ursachen für das hohe Überstundenaufkommen mehrerer Jahre. In der Tabelle sind die Dienstzeiten und Überstunden am Beispiel des Jahres 2002 dargestellt. Auch zum Jahresende 2004 und zum Jahresende 2005 bestanden jeweils noch mehr als eine Million Überstunden.

Tabelle

Dienstzeiten und Überstunden bei der Bundespolizei
(Basisjahr 2002; alle Zahlenangaben gerundet)

	Inspektionen	**Abteilungen**
Anzahl Polizeikräfte	18 300	6 500
von der angeführten Dienstzeitregelung betroffen	13 600	6 000
regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit gemäß Arbeitszeitverordnung	38,5 Stunden	38,5 Stunden
Dienstzeiten	7-Tage-Woche mit Wechselschichten nach festen Dienstplänen	5-Tage-Woche (Mo-Fr) mit festen Dienstzeiten; in der Regel von 7 Uhr bis 15:30 Uhr (Fr: 14:00 Uhr); Sondereinsätze auch an Wochenenden und Feiertagen
neu erworbene Überstunden im Kalenderjahr	1 Million (~ 625 Personenjahre)	2 Millionen (~ 1 250 Personenjahre)
durchschnittliche Anzahl Überstunden je Person	74	333
durch Bezahlung ausgeglichene Überstunden	[nicht ermittelt]	81 000
Gesamtaufwand für bezahlte Überstunden	[nicht ermittelt]	1,08 Mio. Euro

In den Inspektionen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Schichten im Wesentlichen starr organisiert waren. Sie waren stets mit der gleichen Personalstärke besetzt. Das Arbeitsaufkommen änderte sich je nach Tageszeit oder Wochentag erheblich. Die Personalstärke war dem Arbeitsaufkommen daher nicht immer angepasst.

Die Dienstpläne deckten Zeiträume von fünf bis zehn Wochen ab. Sie berücksichtigten die im laufenden Jahr auf Werktage fallenden Feiertage nicht. Die Dienstpläne basierten konstant auf der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden; ein 10-Wochen-Plan umfasste daher immer genau 385 Stunden. Über das gesamte Jahr betrachtet war die abzuleistende Stundenzahl daher zu hoch. So kam eine Beamtin oder ein Beamter systembedingt auf etwa 90 Überstunden pro Jahr.

An Erkrankungstagen wurde den Polizeikräften die im Dienstplan festgelegte Arbeitszeit voll angerechnet. Durch die systembedingten Überstunden des Dienstplans entstanden somit auch bei erkrankten Polizeikräften Überstunden.

Wenn Polizeikräfte im Schichtdienst tätig waren, wurden die nach der Arbeitszeitverordnung vorgesehenen Pausen auf die Arbeitszeit angerechnet. Nach der Verordnung werden 8,5 Stunden Dienstzeit normalerweise nur zu 8 Stunden abgegolten. Den Schichtdienstleistenden wurden hingegen 8,5 Stunden vergütet, da ihnen die halbstündige (Zwangs-)Pause nicht abgezogen wurde.

In den Abteilungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Polizeikräfte die in der Arbeitszeitverordnung festgelegte Wochenarbeitszeit bereits in der regulären Dienstzeit von Montag bis Freitag vollständig ableisteten. Durch die häufigen Einsätze an Wochenenden und Feiertagen fielen somit regelmäßig Überstunden an. Diese wurden überwiegend durch Freizeiten während der regulären Dienstzeit wieder abgebaut.

In Inspektionen und Abteilungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Polizeivollzugsbeamtinnen oder -beamte, denen Freizeitausgleich für Überstunden gewährt worden war, häufig vertreten wurden. So erwarben die Vertreter ihrerseits wieder Überstunden.

Die Bundespolizei hatte einen hohen Aufwand, um die Überstunden zu verwalten.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Bundespolizei den überwiegenden Teil der Überstunden vermeiden könnte. Die Dienstpläne sind bislang so gestaltet, dass sie regelmäßig zu Überstunden führen. Verschiedene Festlegungen, wie die Anrechnung von Pausenzeiten auf die Arbeitszeit im Schichtdienst, erhöhen zudem den Personalbedarf.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) empfohlen, die weitgehend unflexiblen Schichtdienst- und Arbeitszeitmodelle aufzugeben und die Lage und Dauer der Arbeitszeit stärker am tatsächlichen Einsatzbedarf auszurichten.

Dazu hat der Bundesrechnungshof verschiedene Vorschläge gemacht:

- Die Schichtpläne der Inspektionen sollen die auf Werktage fallenden Feiertage berücksichtigen, indem durchschnittliche Wochenarbeitszeiten entsprechend gekürzt werden. Dazu sind die Schichten entsprechend dem tatsächlichen Einsatzbedarf flexibel zu besetzen.
- Polizeikräfte sollten während ihrer Erkrankung keine Überstunden erwerben können.
- Die in der Arbeitszeitverordnung vorgeschriebenen Pausenzeiten sollten grundsätzlich nur dann als Arbeitszeit anerkannt werden, wenn der jeweilige Einsatz im Schichtdienst keine Pause zulässt.
- Die Dienstzeiten der Abteilungen sollten flexibilisiert werden. Da die Einsätze der Abteilungen zumeist an Wochenenden stattfinden und größtenteils im Voraus bekannt sind, könnte die Bundespolizei die überwiegende Anzahl der Überstunden so vermeiden.
- Die Planung und Steuerung der flexibilisierten Dienstzeiten sollte durch geeignete Informationstechnik unterstützt werden.

Die aufgezeigten Maßnahmen sind geeignet, neue Überstunden weitgehend zu vermeiden und die vorhandenen Überstunden zurückzuführen. Auf diesem Wege kann auch der Aufwand für die Verwaltung der Überstunden wirksam vermindert werden. Eine Rückführung des hohen Überstundenaufkommens führt zudem zu einem realistischeren Bild des Gesamtpersonalbedarfs der Bundespolizei.

6.3

Das Bundesministerium hat anerkannt, dass die Bundespolizei ihre Arbeitszeiten und den Schichtdienst besser organisieren muss. Dazu werde die Bundespolizei ihre Inspektionen bundesweit mit einem IT-gestützten Schichtdienstmanagement ausstatten. Der Zeitpunkt der Einführung richte sich jedoch nach den verfügbaren Haushaltsmitteln.

Das Bundesministerium will die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen, die auf Werktage fallenden Feiertage in den Schichtplänen der Inspektionen zu berücksichtigen. Es will allerdings im Krankheitsfall weiterhin Überstunden gut schreiben und stützt sich dabei auf aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes. Ebenso will das Bundesministerium die Pausenzeiten im Schichtdienst weiter auf die Arbeitszeit anrechnen. Hierzu beruft es sich auf die neue Arbeitszeitverordnung, die am 28. Februar 2006 in Kraft getreten ist. Als weiteren Grund führt es einen von ihm befürchteten administrativen Aufwand an.

An der festen Arbeitszeitregelung für die Abteilungen will das Bundesministerium festhalten. Bei einer Verlagerung von Regeldienstzeiten auf Wochenenden sehe es die Gefahr, während der Werktage nicht genügend Einsatz-

kräfte zu haben. Die anfallenden Überstunden wolle es aber eindämmen. Hierzu wolle es bei planbaren Einsätzen an Wochenenden den zustehenden Freizeitausgleich in zeitlicher Nähe zum Einsatztermin gewähren.

6.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium vorgesehenen Maßnahmen für einen wichtigen Schritt, organisationsbedingte Überstunden in den Inspektionen zu vermeiden. Die Wochenfeiertage sollte die Bundespolizei möglichst umgehend in ihren Dienstplänen berücksichtigen. Wegen der Haushaltswirksamkeit der Maßnahme sollte die Bundespolizei damit nicht warten, bis das IT-gestützte Schichtdienstmanagement in Betrieb ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es erforderlich, das Arbeitszeitrecht sachgerecht so zu regeln, dass im Krankheitsfall keine Überstunden mehr erworben werden können. Da die Bundespolizei ihre Dienstpläne künftig so gestalten will, dass sie nicht automatisch zu Überstunden führen, wird dies auch die von Erkrankten erworbenen Überstunden verringern.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die neue Arbeitszeitverordnung vorsieht, Pausenzeiten im Schichtdienst auf die Arbeitszeit anzurechnen. Bis zum Februar 2006 war dies hingegen nicht gestattet. Die Regelung dieser Frage beeinflusst den Personalbedarf erheblich: Schon wenn täglich nur 15 Minuten Pause als Arbeitszeit angerechnet werden, erhöht sich der Personalbedarf der Bundespolizei für den Schichtdienst um etwa 500 Polizeikräfte. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium daher, Pausenzeiten nur dann auf die Arbeitszeit anzurechnen, wenn der Dienstbetrieb nachweislich keine Pause zuließ. Die Arbeitszeitverordnung wäre dazu anzupassen.

Der Bundesrechnungshof fordert weiterhin, die Dienstzeiten in den Abteilungen der Bundespolizei zu flexibilisieren. Da sich die Einsätze auf die Wochenenden konzentrieren, sind die Einwände des Bundesministeriums nicht stichhaltig. Das angekündigte Vorgehen ist nicht wirtschaftlich. Es wäre besser, Überstunden erst gar nicht entstehen zu lassen, als sie mit einem erheblichen Aufwand wieder abbauen zu müssen. Im Übrigen zeigen Erfahrungen bei Landespolizeien, dass von flexiblen Arbeitszeiten nicht nur die Dienststellen sondern auch die Polizeibeamtinnen und -beamten profitieren.

7 Bund kann seine Pensionsfestsetzung und -regelung effizienter organisieren

7.0

Der Bund hat die Zuständigkeit für die Festsetzung und Regelung der Beamtenversorgung auf zu viele Behörden verteilt, sodass Synergien ungenutzt bleiben. Mangelnde Koordinierung und das Fehlen einer planvollen Organisationsentwicklung führen zu Parallelarbeiten und Insellösungen. Die Geschäftsprozesse können vor allem mithilfe besserer IT-Unterstützung optimiert werden.

7.1

Die Versorgung der Beamtinnen und Beamten umfasst Leistungen, die der Alterssicherung, der Fürsorge bei Dienstunfähigkeit und Dienstunfällen sowie der Hinterbliebenenfürsorge dienen (Versorgungsbezüge, Pensionen). Sie werden i. d. R. bei Eintritt des Versorgungsfalls erstmalig festgesetzt (Erstfestsetzung). In laufenden Fällen sind versorgungsrechtliche Regelungen umzusetzen, die sich auf die zu gewährenden Leistungen auswirken (Regelungsangelegenheiten). Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) ist auf Bundesebene nicht nur für die Fortentwicklung des materiellen Versorgungsrechts, sondern im Grundsatz auch für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung zuständig.

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich die Organisation der Pensionsfestsetzungs- und -regelungsbehörden des Bundes (Behörden) geprüft. Dabei hat er auch die Gesamtstruktur der Versorgungsbearbeitung im Bundesbereich einschließlich der Zusammenarbeit zwischen den Behörden untersucht und im Wesentlichen festgestellt:

- Zahlreiche Behörden verschiedener Größe nehmen mit unterschiedlichem Aufwand weitgehend gleiche Aufgaben wahr. Die Bundesressorts führen die Erstfestsetzung für ihre Beamtinnen und Beamten überwiegend selbst durch. Ihre damit befassten Stellen haben i. d. R. relativ wenige Fälle zu bearbeiten und sind dementsprechend klein.

- Die meisten Behörden berechnen die Pensionen mithilfe spezieller Programme privater Softwareentwickler, von denen sie entsprechende Lizenzen erwerben. Bei der Arbeit mit den Programmen kam es mitunter zu Berechnungsfehlern, deren Ursachen im Rahmen von Updates behoben werden mussten. Außerdem ist teilweise die Möglichkeit zum Abspeichern von Bearbeitungsfällen eingeschränkt. Andere Behörden haben selbst Software zur Pensionsberechnung entwickelt. Manche Eigenentwicklungen sind sehr komplex, andere stoßen aufgrund ihres Alters und der zahlreichen Versorgungsrechtsänderungen der vergangenen Jahre zunehmend an Kapazitätsgrenzen. Bei allen IT-Verfahren müssen die notwendigen Berechnungsdaten über verschiedene Eingabemasken manuell erfasst werden.

  Für die Auszahlung der Pensionen nutzen die Behörden häufig ihr jeweiliges Personalabrechnungsverfahren, über das auch die Gehälter der Beschäftigten ausgezahlt werden. Die zahlungsrelevanten Daten sind dabei ganz überwiegend erneut manuell einzugeben.

- Die Gesamtstruktur der Versorgungsbearbeitung des Bundes ist nicht homogen: Die Behörden nehmen ihre (weitgehend gleichen) Aufgaben auf verschiedene Art und Weise und mit unterschiedlichen Hilfsmitteln wahr. Größtenteils handeln sie dabei auch isoliert voneinander. Fachlicher und organisatorischer Austausch oder regelmäßige Kommunikation untereinander feh-

len weitestgehend. Arbeitsorganisatorische Standards (z. B. Prozessmodelle oder Benchmarks) sind nicht definiert. Die Behörden haben stattdessen zum großen Teil Insellösungen entwickelt, die insgesamt betrachtet zu Parallelarbeiten und erheblichem Mehraufwand führen. Beispiele hierfür sind neben den IT-Eigenentwicklungen die erforderlichen Formulare, Musterbescheide, Formschreiben und Merkblätter, die die meisten Stellen eigenständig entwerfen und aktualisieren. Ein weiteres Beispiel sind zusätzliche Organisationseinheiten für grundsätzliche und spezielle fachliche Fragen, die bei fast jeder Behörde eingerichtet sind.

7.2

Die Aufgaben der Pensionsfestsetzung und -regelung zersplittert von vielen Behörden mit teilweise nur wenigen Bearbeitungsfällen wahrnehmen zu lassen, ist nicht effizient. Synergieeffekte, die mit optimierten Arbeitsprozessen bei großen Fallzahlen zu erzielen wären, bleiben hierbei ungenutzt. Auch muss die notwendige hohe Fachkompetenz an zahlreichen Stellen vorgehalten werden. Dies führt besonders bei kleinen Behörden zu Schwierigkeiten. Außerdem ist die Erstfestsetzung der Versorgungsbezüge durch die Ressorts keine ministerielle Kernaufgabe, die diese selbst durchführen müssten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, hinsichtlich der Pensionsfestsetzung und -regelung ein Gesamtkonzept für ein übergreifendes, kundenorientiertes Dienstleistungsangebot zu entwickeln. Dabei wird auch zu prüfen sein, wie sich die Bearbeitung stärker zentralisieren lässt.

Die IT-Unterstützung der Behörden leidet an unzureichenden Funktionalitäten, mangelnden Verknüpfungen und teilweise auch an Qualitätsmängeln: So sind die Softwareprodukte häufig nur für einzelne Arbeitsschritte nutzbar. Außerdem enthalten sie überwiegend keine geeigneten elektronischen Schnittstellen, sodass automatisierte Datenimporte oder -exporte kaum möglich sind. Dadurch kommt es zu Medienbrüchen und Mehraufwand durch manuelle Datenübertragungen sowie in der Folge zu erhöhtem Kontrollaufwand. Berechnungsfehler, mangelnde Speichermöglichkeiten, die zu Datenverlusten führen können, sowie komplexe, benutzerunfreundliche Programme fallen als weitere Defizite ins Gewicht. IT-Eigenentwicklungen sind zudem nicht selten Behelfslösungen, deren Funktionsfähigkeit und Betriebssicherheit stark von dem vor Ort tatsächlich verfügbaren Fachpersonal abhängt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Wege eines koordinierten Vorgehens (z. B. „Einer-für-alle“-Modell) nach Maßgabe der einschlägigen Projektvorschriften eine grundlegend verbesserte IT-Unterstützung der Behörden anzustreben. Diese sollte insbesondere alle Funktionen bereitstellen, die nötig sind, um den Vorgang als Ganzes zu bearbeiten. Unumgängliche Datentransfers sollten automatisiert über elektronische Schnittstellen abgewickelt werden können. Eine bessere IT-Unterstützung kann so einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Geschäftsprozesse der Behörden zu optimieren und manuellen Arbeitsaufwand zu verringern.

Mit Blick auf die Gesamtstruktur der Versorgungsbearbeitung im Bereich des Bundes vermisst der Bundesrechnungshof eine planvolle Organisationsentwicklung. Die Arbeit der Behörden wird auch nicht übergreifend koordiniert. Dies führt einerseits zu dem festgestellten Mehraufwand durch Parallelentwicklungen, z. B. im IT-Bereich und beim Formularwesen. Gleichzeitig erschwert es vergleichende Betrachtungen der Arbeitsorganisation und deren Verbesserung durch „Lernen vom Besten“. Auch fehlt es an verlässlichen Daten zu Kosten und Leistungen.

Ein Gesamtkonzept für ein übergreifendes Dienstleistungsangebot sollte daher auch Aussagen dazu enthalten, wie die Arbeit der verbleibenden Behörden wirksam zu koordinieren und fortzuentwickeln ist. Als Leitlinien hierfür können insbesondere dienen:

- das „Einer-für-alle“-Prinzip,
- die Bündelung von Sachverstand in einem Kompetenzzentrum, das zugleich der Qualitätssicherung dient,
- ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess im Bereich der Arbeitsorganisation.

7.3

Das Bundesministerium hat die Ausführungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich begrüßt. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die Gesamtorganisation der Versorgungsbearbeitung zu straffen, die IT-Struktur zu harmonisieren und die Geschäftsprozesse zu optimieren, fügten sich auch in die Strategie zur Modernisierung der Bundesverwaltung ein. Hinsichtlich übergreifender Dienstleistungsangebote lägen bereits Erfahrungen in der Bundesverwaltung vor, die für neue konzeptionelle Entwicklungen bei der Pensionsfestsetzung genutzt werden könnten. Von Vorteil seien hierbei insbesondere die „Einer-für-alle“-Dienstleistungen. Die festgestellten Mängel würden zum Anlass genommen, die Organisation der Versorgungsbearbeitung grundlegend zu verbessern.

Auf Vorschlag des Bundesministeriums hat sich der interministerielle Ausschuss für Organisationsfragen (AfO) mit dem Thema befasst. Dessen Mitglieder haben sich vorgenommen, gemeinsam Lösungsvorschläge für die Bundesverwaltung zu entwickeln. Das Bundesministerium hat dazu vorgeschlagen, eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten. Es will zu diesem Zweck noch gesondert Kontakt mit den Ressorts aufnehmen.

7.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Einschaltung des AfO einen ersten Schritt dazu, die Pensionsfestsetzung und -regelung des Bundes effizienter zu organisieren. Der AfO bzw. eine Arbeitsgruppe dieses Ausschusses kann wichtige Beiträge zu einem Gesamtkonzept für ein übergreifendes Dienstleistungsangebot liefern. Dabei wird darauf zu achten sein, dass nach Abschluss der Konzeptionsphase binnen angemessener Zeit konkrete Verbesserungen, z. B. bei der IT-Unterstützung der Behörden, umgesetzt werden. Allerdings können weder der AfO noch

eine Arbeitsgruppe auf Dauer selbst die Arbeit der verbleibenden, mit Versorgungsaufgaben befassten Behörden koordinieren und fortentwickeln. Diese Gremien können das Bundesministerium lediglich unterstützen, im Rahmen seiner Grundsatzzuständigkeit für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung geeignete Organisationsstrukturen zu entwickeln und umzusetzen.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, den skizzierten Prozess grundlegender organisatorischer Verbesserungen aktiv und zielgerichtet voranzutreiben und hierbei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Hierzu sollten Meilensteine definiert werden, die regelmäßig daraufhin zu überprüfen sind, ob sie zeitgerecht erreicht wurden. Besonderes Augenmerk wird dabei nicht nur auf das zu entwickelnde Gesamtkonzept, sondern auch auf dessen konsequente Umsetzung zu legen sein.

8 Bundesausgleichsamt muss Fachaufsicht intensivieren, um das Risiko höherer Bundeszuschüsse zu mindern

(Kapitel 0615 Titelgruppe 03)

8.0

Das Bundesausgleichsamt, das in der Lastenausgleichsverwaltung die Fachaufsicht ausübt, hat diese seit fünf Jahren nicht in dem gebotenen Maße wahrgenommen. Wesentliche Aufgabe der Landesausgleichsämter und Ausgleichsämter bei den Kommunen ist heute die Rückforderung von Ausgleichsleistungen. Mehrere Länder weisen eine erhebliche Anzahl unbearbeiteter Rückforderungsverfahren auf. Das Bundesausgleichsamt hat dem nicht entgegengewirkt. Dies führt nicht nur zu Zinsverlusten und Einnahmeausfällen beim Entschädigungsfonds, sondern erhöht auch das Risiko des Bundes, in den kommenden Jahren höhere Zuschüsse an den Entschädigungsfonds leisten zu müssen.

8.1

8.1.1

Durch den Lastenausgleich sollen Schäden und Verluste an Vermögen abgegolten werden, die Deutschen aufgrund und infolge des Zweiten Weltkrieges entstanden sind. Mehr als 50 Jahre nach seiner Einführung im Jahre 1952 ist der Lastenausgleich nunmehr in seine Schlussphase eingetreten. Parallel zum starken Rückgang der Fallzahlen verminderte sich die Zahl der Beschäftigten in der Lastenausgleichsverwaltung von ehemals 25 000 auf heute 750.

Die Ausgleichsverwaltung ist seit ihrem Beginn dreistufig aufgebaut. Das Bundesausgleichsamt (Bundesamt) ist als Bundesoberbehörde eingerichtet; darunter bestehen Landesausgleichsämter und Ausgleichsämter (Ausgleichsämter) bei den Kommunen. Die Ausgleichsämter führen im Auftrag des Bundes Aufgaben des Lastenausgleichs durch. Dem Bundesamt obliegen innerhalb der Ausgleichsverwaltung die Steuerung und die Fachaufsicht. Die Fachaufsicht übt es durch Einzelweisungen aus.

Nach dem 34. Gesetz zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes (34. Änderungsgesetz) geht ein Teil der Aufgaben von den Ländern und Kommunen auf das Bundesamt über. Es wird zum 1. Oktober 2006 die Durchführung der Kriegsschadenrente und zum 1. Januar 2010 die Rückforderung von Ausgleichsleistungen übernehmen, soweit der Schadensausgleich nach dem 30. Juni 2009 bekannt wird. Seit 1. Januar 1994 fließen vereinnahmte Rückflüsse nach dem Lastenausgleichsgesetz dem Entschädigungsfonds zu. Dieser soll nach der Finanzplanung ab dem Jahre 2007 Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt erhalten, soweit seine Einnahmen die Ausgaben nicht decken. Die Arbeitsbelastung des Bundesamtes ab dem Jahre 2010 wird auch davon abhängen, wie viele Rückforderungstatbestände die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen in den neuen Ländern der Ausgleichsverwaltung noch bis zum 30. Juni 2009 melden.

8.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2004 und 2005 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart (Prüfungsamt) die Aufgabenerledigung in der Lastenausgleichsverwaltung. Er kam zu folgenden Erkenntnissen:

- Der Anteil unbearbeiteter Rückforderungsverfahren lag in den einzelnen Ländern zum 31. Dezember 2005 zwischen 7 % und 40 %. In vier Ländern lag der Anteil mit 21 % bis 40 % vergleichsweise hoch. Der durchschnittliche Anteil unbearbeiteter Rückforderungsfälle betrug ohne diese vier Länder 13 %.
- Die Länder und die Kommunen haben im Bereich der Ausgleichsverwaltung die Zahl der Beschäftigten unterschiedlich reduziert.
- Die Ursachen für die unterschiedlichen Bearbeitungsstände in den einzelnen Ländern bei den Rückforderungsverfahren sind dem Bundesamt nicht bekannt.
- Das Bundesamt hat Dienststellen der Ausgleichsverwaltung seit dem Jahre 2001 nicht mehr geprüft.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Risiko des endgültigen Einnahmeausfalls mit dem Zeitablauf steigen wird, weil Rückzahlungsverpflichtete nicht mehr ermittelbar oder insolvent sind. Er hat die unterschiedliche Entwicklung für die Bearbeitung der Rückforderungsfälle in den Ländern darauf zurückgeführt, dass das Bundesamt seine Fachaufsicht nicht in dem gebotenen Maße wahrgenommen und seit fünf Jahren Geschäftsprüfungen im nachgeordneten Bereich nicht durchgeführt hat.

Für den Bund steigt das Risiko, ab dem Jahre 2007 höhere Zuschüsse an den Entschädigungsfonds leisten zu müssen. Es besteht zudem nicht nur die Gefahr, dass Rückforderungen verjähren, auch die Einzelfallgerechtigkeit ist nicht mehr gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, mit geeigneten Maßnahmen dieser Entwicklung entgegenzusteu-

ern. Das Bundesamt sollte die Möglichkeiten der Fachaufsicht intensiver nutzen. Dazu ist es erforderlich, die Ursachen für die unterschiedliche Anzahl der unbearbeiteten Rückforderungsverfahren im Einzelnen zu ermitteln. Maßgebliche Gründe könnten neben der unterschiedlichen Personalausstattung auch die Anzahl der bearbeiteten Fälle pro Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter oder auch die Meldungen von Rückforderungstatbeständen durch die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen in den neuen Ländern an die Ausgleichsverwaltung sein. Mit Prüfungen bei den Dienststellen der Ausgleichsverwaltung könnte das Bundesamt ggf. Defizite für die unterschiedliche Entwicklung bei der Bearbeitung der Rückforderungsfälle konkret feststellen. Dies ist deshalb von wesentlicher Bedeutung, weil mit dem 34. Änderungsgesetz die Rückforderungsverfahren ab dem Jahre 2010 von den Ausgleichsämtern auf das Bundesamt übergehen und es unter bestimmten Voraussetzungen auch bestehende Rückstände zu übernehmen hat.

8.3

Die Bundesministerien des Innern und der Finanzen (Bundesministerien) haben in ihrer abgestimmten Stellungnahme den Stand der Aufgabenerledigung im Lastenausgleich und den Personalabbau bei den Ländern und Kommunen bestätigt.

Gegen die vom Bundesrechnungshof geforderten Maßnahmen haben sie Einwände erhoben. So habe das Bundesamt angesichts des vor allem im klassischen Lastenausgleich erreichten Erledigungsstands und seiner personellen Möglichkeiten von regelmäßigen Prüfungen abgesehen. Maßgeblich dafür sei auch gewesen, dass der Bundesrechnungshof und das Prüfungsamt die Ausgleichsämter geprüft hätten. Das Bundesamt könne außerdem der schleppenden Bearbeitung im Rahmen seiner Fachaufsicht kaum entgegenwirken, da die Personal- und Organisationshoheit über die Ausgleichsämter bei den Ländern und Kommunen liege. Auch hätten frühere Appelle des Bundesamtes an den Deutschen Städte- und Gemeindetag gegen den schon seit langem anhaltenden Personalabbau keinen Erfolg gehabt.

8.4

Die von den Bundesministerien erhobenen Einwendungen hält der Bundesrechnungshof nicht für stichhaltig. Er befürchtet, dass Länder und Kommunen die Aufgaben der Ausgleichsverwaltung nicht in angemessener Zeit erledigen werden.

Die dem Bundesamt zu Gebote stehende Fachaufsicht greift nicht, weil es das Bundesamt seit Jahren unterlässt, Prüfungen bei den Dienststellen der Ausgleichsverwaltung durchzuführen. Zwar kann das Bundesamt den Ländern im Wege der Fachaufsicht keine Einzelweisungen in Personal- und Organisationsangelegenheiten erteilen, die Fachaufsicht gibt ihm aber die Möglichkeit, Ursachen aufzugreifen und systematisch für deren Abhilfe zu sorgen.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, die Möglichkeiten der Fachaufsicht intensiver zu nutzen. Ziel sollte sein, eine Lösung zu finden, die es ermöglicht, die verbliebenen Aufgaben der Lastenausgleichsverwaltung bis zum Jahre 2010 schneller abzuarbeiten. Damit könnten nicht nur das Ausfallrisiko für den Entschädigungsfonds reduziert, sondern auch die Mittel dem Fonds zügiger zugeführt werden. Der Bund könnte erforderliche Bundeszuschüsse dann auf das notwendige Maß beschränken und den durch das 34. Änderungsgesetz vorgegebenen Aufgabenübergang auf das Bundesamt im Jahre 2010 möglichst gering oder jedenfalls in vertretbarem Umfang halten.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

9 Steuerbegünstigung von Handelsschiffen durch die Tonnagebesteuerung verfehlt wesentliche Ziele
(Kapitel 6001 Titel 012 01 und 044 02)

9.0

Die Begünstigung von Handelsschiffen inländischer Reeder im internationalen Verkehr durch die Tonnagebesteuerung hat allein im Jahre 2004 zu geschätzten Steuermindereinnahmen von mindestens 1 Mrd. Euro geführt. Diese steuerliche Vergünstigung konnte nicht verhindern, dass inländische Reeder ihre Schiffe in erheblicher Zahl ausflaggten und immer weniger EU-angehörige Seeleute beschäftigten. Sondervergütungen an Gesellschafter für die Verwaltung eines Schiffes sollten ohne Einschränkungen gesondert versteuert werden.

9.1

Seit dem Jahre 1999 ermöglicht die Tonnagebesteuerung nach § 5a Einkommensteuergesetz (EStG) den Reedern, Gewinne aus dem Betrieb von Handelsschiffen im internationalen Verkehr nach der eingesetzten Tonnage, also dem Rauminhalt des Schiffes, zu ermitteln. Die Tonnagebesteuerung gilt für in Deutschland registrierte eigene oder gecharterte Schiffe sowie in einem bestimmten Umfang auch für gecharterte Schiffe, die nicht in einem inländischen Seeschiffsregister eingetragen sind. Die auf der Grundlage der Tonnagebesteuerung ermittelten Gewinne liegen regelmäßig weit unter den Gewinnen, die in Steuerbilanzen auszuweisen sind. Die Reeder werden dadurch steuerlich unbeschränkt begünstigt. Außerdem begünstigt die Tonnagebesteuerung auch Anleger, die solche Handelsschiffe über Fondsgesellschaften finanzieren.

Der Bundesrechnungshof schätzt die Steuermindereinnahmen infolge der Tonnagebesteuerung nach den derzeitigen Fracht- und Charterraten auf mindestens 1 Mrd. Euro im Jahr.

Im Jahre 2004 hat die EU überarbeitete Leitlinien der Gemeinschaft für steuerliche Beihilfen im Seeverkehr erlassen, um

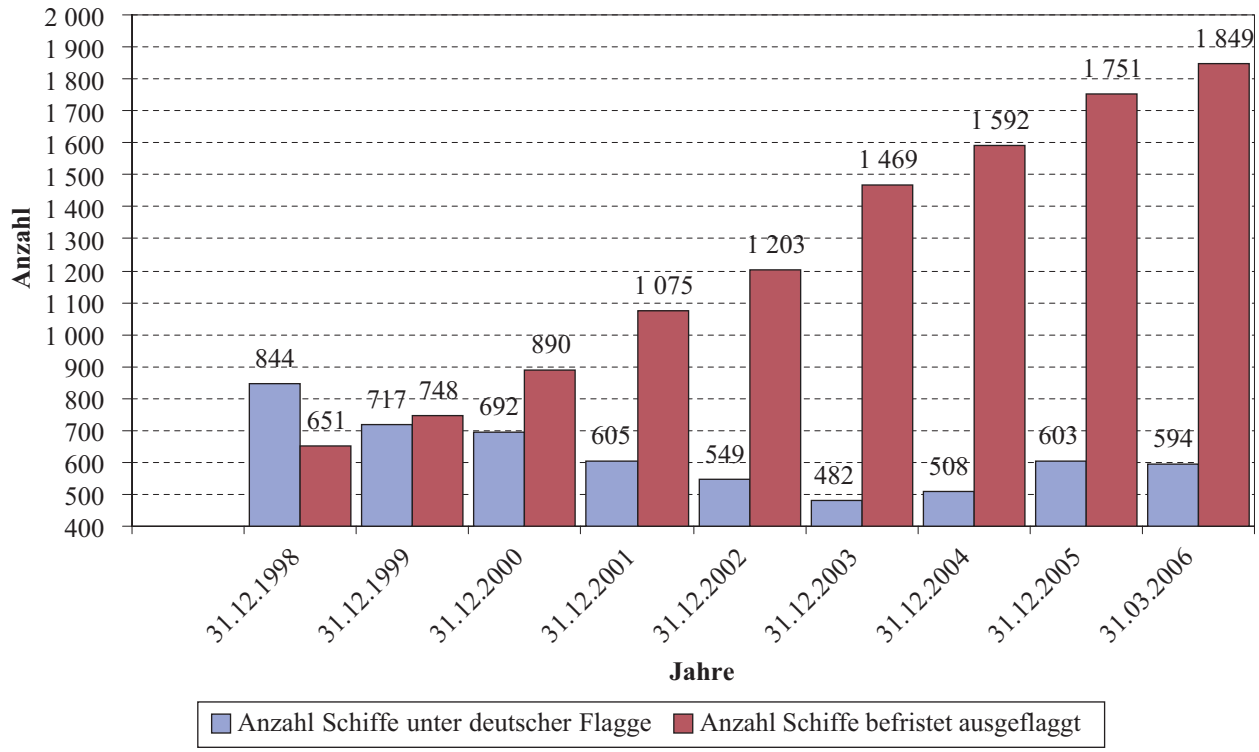
- den Mitgliedstaaten einen Rahmen für Vergünstigungen des Betriebes von Handelsschiffen im internationalen Verkehr zu setzen,
- die Flaggen der EU-Mitgliedstaaten zu stärken und
- die Beschäftigung von EU-Bürgern im maritimen Wirtschaftsbereich zu fördern.

In diesen Leitlinien fordert die EU, dass sämtliche Steuererleichterungen grundsätzlich an das Führen einer Flagge eines EU-Mitgliedstaates geknüpft sein sollten. Von dieser Regel soll nur ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden dürfen. Inzwischen gewähren fast alle Mitgliedstaaten mit Seehäfen steuerliche Vergünstigungen in Form der Tonnagebesteuerung. Die Verknüpfung mit nationalen Interessen ist allerdings unterschiedlich gestaltet. So können in Großbritannien Unternehmen die Vorteile der Tonnagebesteuerung nur nutzen, sofern deren Schiffe strategisch und gewerblich im Inland verwaltet werden. Dabei werden in die Entscheidung, die Tonnagebesteuerung zu gewähren, unter anderem Flaggung, Klassifizierung, Versicherung oder Finanzierung im Inland sowie Beschäftigung und Ausbildung einbezogen.

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte die Tonnagebesteuerung die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Reeder innerhalb der EU verbessern und Deutschland als maritimen Wirtschaftsstandort stärken. Auch erwartete die Bundesregierung zugunsten der deutschen Handelsflotte, dass die Tonnagebesteuerung der Ausflaggung von Handelsschiffen inländischer Reeder entgegenwirken werde, obwohl die Inanspruchnahme der Steuervergünstigung nicht das Führen der deutschen Flagge, sondern grundsätzlich nur die Eintragung in einem inländischen Schiffsregister voraussetzt. Auf einem Handelsschiff unter deutscher Flagge sind Reeder verpflichtet, in einem bestimmten Umfang EU-angehörige Seeleute nach inländischem Recht zu beschäftigen. Inländische Reeder befreiten sich von dieser Verpflichtung dadurch, dass sie Handelsschiffe befristet außer in einem inländischen auch in einem ausländischen Register unter dortiger Flagge führen ließen. Die genehmigende Behörde verlängerte solche befristeten Ausflaggungen großzügig. Die Vorteile der Tonnagebesteuerung sicherten sich die Reeder gleichwohl durch vertragliche Gestaltungen und indem sie gesetzliche Sonderregelungen nutzten. Nachstehendes Schaubild zeigt die Entwicklung des Verhältnisses inländisch beflaggter zu befristet ausgeflaggten Handelsschiffen inländischer Reeder:

Abbildung

Entwicklung der Handelsschiffe deutscher Schifffahrtsgesellschaften



Nach dem Schaubild stieg zwar die Zahl der Handelsschiffe an, die inländische Reeder wirtschaftlich beherrschen. Allerdings vermehrte dies nicht die deutsche Handelsflotte:

Im Jahre 2003 führten rund 480 Schiffe die deutsche Flagge. Davon waren rund 300 in internationaler Fahrt und rund 180 Schiffe im Inlandsverkehr eingesetzt. Im selben Jahr schloss die Bundesregierung mit Reedern und Gewerkschaft ein so genanntes Maritimes Bündnis. Die Bundesregierung sagte zu, die Tonnagebesteuerung unter der Voraussetzung beizubehalten, dass die Reeder zusätzlich mindestens 100 Schiffe wieder unter deutscher Flagge fahren ließen. Die Reeder hielten ihre Zusage ein. Allerdings flaggten sie gleichzeitig knapp 400 weitere Schiffe unter Beibehaltung der Tonnagebesteuerung aus. Vom steuerlich begünstigten Schiffsbestand führen zurzeit nur etwa 15 % der Handelsschiffe die deutsche Flagge; der Rest ist befristet ausgeflaggt oder ausschließlich in Ländern außerhalb der EU registriert.

Die Anzahl EU-angehöriger Seeleute auf Handelsschiffen inländischer Reeder nahm seit dem Jahre 1999 ab. Insbesondere sank die Anzahl deutscher Seeleute von 9 279 (im Jahre 1999) auf 8 075 (im Jahre 2005). Die Nachfrage nach ausgebildeten deutschen Seeleuten kann derzeit nicht gedeckt werden. Die Zahl der Beschäftigten, die in den Landbetrieben der maritimen Wirtschaft (wie Reedereien, Maklerbetrieben, Agenturen) eingesetzt sind, stieg nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) im Zeitraum von Ende 1999 bis Ende 2005 um rund 3 800.

Betreibt eine Personengesellschaft Seeschifffahrt, sind die an einen Gesellschafter gezahlten Sondervergütungen nicht im Tonnagegewinn enthalten. Sie sind somit ohne Vergünstigung gesondert zu versteuern (§ 5a Abs. 4a S. 3 EStG). Diese Regelung soll verhindern, dass sich Dienstleister und Arbeitnehmer mit einem geringen Anteil an der Gesellschaft beteiligen, um so ihre sämtlichen Vergütungen der Regelbesteuerung zu entziehen. Dem entgegen bestimmte das Bundesministerium in einer Verwaltungsanweisung, dass die Vergütung eines Gesellschafters für die Bereederung mit der Tonnagesteuer steuerlich abgegolten ist. Die Steuerpflichtigen nutzten seitdem verschiedene Gestaltungen, um das durch die Tonnagebesteuerung abgegoltene Bereederungsentgelt deutlich zu erhöhen und diesem auch andere Vergütungen zuzuordnen. Das Entgelt für die Bereederung überstieg regelmäßig den Tonnagegewinn.

9.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die steuerliche Begünstigung die Ausflaggungen weder verhindern noch diese Entwicklung umkehren können. Die gesetzlichen und vertraglichen Möglichkeiten, die Tonnagebesteuerung auch für solche Handelsschiffe zu erhalten, die befristet ausgeflaggt oder ohne Eintragung in ein inländisches Register gechartert sind, verwässern vielmehr das Ziel der Förderung der deutschen oder der Flagge eines anderen EU-Mitgliedstaates. Diese Gestaltungsmöglichkeiten nutzen inländische Reeder, um kostengünstiges Personal aus Nicht-EU-Ländern einzusetzen. Vorrangig wegen der niedrigen Personalkosten gelingt es den Reedern, sich am Markt erfolgreich zu behaupten und Gewinne zu erwirtschaften. Das Zusammenspiel der Tonnagebesteuerung, der befristeten Ausflaggung und der Regelungen zur Schiffsbesetzung fördert den deutlichen Rückgang von Bordarbeitsplätzen für EU-angehörige Seeleute. Der Zuwachs der Landbeschäftigten im maritimen Wirtschaftsbereich lässt sich nicht sicher auf die Tonnagebesteuerung zurückführen. Vielmehr dürften die lang anhaltenden hohen Fracht- und Charterraten die Marktbelebung und die damit verbundene Nachfrage der maritimen Dienstleistungen an Land entscheidend beeinflusst haben.

Die derzeitige Regelung der Tonnagebesteuerung bietet den Reedern weder Anreiz ihre Schiffe unter deutscher oder der Flagge eines anderen EU-Mitgliedstaates zu führen, noch vermehrt EU-Bürger als Seeleute zu beschäftigen. Damit wird sie den europäischen Zielen, die Flaggen der europäischen Staaten zu stärken und die Beschäftigung in der Gemeinschaft zu fördern, nicht gerecht. Die wirtschaftlichen Vorteile der steuerlichen Förderung wachsen mit steigenden Erträgen je Schiff. Wenn der Markt hohe Erträge zulässt, sollte die steuerliche Vergünstigung daher begrenzt werden.

Das Verhältnis zwischen Steuervergünstigung für Reeder und Anleger einerseits sowie nationalem oder europäischem Nutzen andererseits ist nicht ausgewogen. Die steuerliche Vergünstigung sollte deshalb enger mit nationalen und europäischen Interessen verknüpft werden. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen:

- Die Tonnagebesteuerung sollte in Übereinstimmung mit den EU-Leitlinien grundsätzlich nur für den Betrieb solcher Handelsschiffe gewährt werden, die die deutsche oder die Flagge eines anderen EU-Mitgliedstaates führen.
- Die Begünstigung von Handelsschiffen, die nicht in einem inländischen Seeschiffsregister eingetragen sind, sollte eingeschränkt werden.
- Umfang und Höhe der Steuervergünstigung, die die Tonnagebesteuerung einräumt, sollten in geeigneter Weise begrenzt werden.

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof die Entscheidung des Bundesministeriums, das Bereederungsentgelt von einer gesonderten Besteuerung auszunehmen, für systemwidrig und missbrauchsanfällig. Zudem verursacht sie erhebliche Steuerausfälle. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Bereederungsentgelt wie andere Sondervergütungen an Gesellschafter zu behandeln und dem jeweiligen Gesellschafter als zu versteuernder Gewinn zuzurechnen.

9.3

Das Bundesministerium hat erklärt, die Tonnagesteuer grundsätzlich beibehalten zu wollen. Auch nach seiner

Einschätzung betragen die Steuerausfälle aufgrund der Tonnagebesteuerung im Jahre 2004 mindestens 1 Mrd. Euro. Die Erfahrung zeige aber, dass die Frachtraten im Zeitablauf erheblichen Schwankungen unterlägen. Die Mehreinnahmen aus einer Abschaffung oder Änderung der Tonnagebesteuerung würden außerdem nicht den ermittelten Steuermindereinnahmen durch die pauschale Besteuerung der Schifffahrtsunternehmen entsprechen, da Verhaltensreaktionen auf geänderte steuerliche Rahmenbedingungen dem entgegenwirken würden.

Nach Ansicht des Bundesministeriums sei es Ziel des Gesetzgebers gewesen, den Unternehmensstandort Deutschland zu stärken. Eine Bindung an die deutsche Flagge sei nicht gefordert worden. Die Tonnagesteuer stehe im Einklang mit den früheren „Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Seeverkehr“ aus dem Jahre 1997. Ziele dieser Leitlinien seien u. a. die Sicherung von Arbeitsplätzen in der Gemeinschaft (sowohl auf den Schiffen als auch an Land), die Einhaltung von Schifffahrts-Know-how in der Gemeinschaft und die Weiterentwicklung der beruflichen Fähigkeiten in diesem Bereich. Im Übrigen habe die Tonnagebesteuerung einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Landarbeitsplätze im Reedereibereich geleistet. Auch würden in den vergangenen zwei Jahren wieder mehr EU-angehörige Seeleute beschäftigt.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Tonnagebesteuerung grundsätzlich an das Führen der deutschen oder der Flagge eines anderen Staates der EU zu knüpfen, könne nicht gefolgt werden. Bei Umsetzung dieser Empfehlung käme es zu massiven Verzerrungen im Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten. Dies würde zulasten des Schifffahrtsstandortes Deutschland gehen und sei politisch nicht akzeptabel.

Man wolle die Empfehlung des Bundesrechnungshofes prüfen, die Einbeziehung von Handelsschiffen in die Tonnagebesteuerung einzuschränken, die nicht in einem inländischen Seeschiffsregister eingetragen sind. Möglichkeiten, den Umfang und die Höhe der Steuervergünstigung zu begrenzen, wolle man ebenfalls untersuchen.

Auch die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das Bereederungsentgelt wie andere Sondervergütungen an Gesellschafter zu behandeln, solle zusammen mit den obersten Finanzbehörden der Länder geprüft werden.

9.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich Änderungen bei der Tonnagebesteuerung nur unter Berücksichtigung der Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und nach intensiver Prüfung der Sachverhalte erzielen lassen. Er ist jedoch unverändert der Auffassung, dass in Übereinstimmung mit den EU-Leitlinien sämtliche Steuererleichterungen grundsätzlich an das Führen der Flagge eines EU-Mitgliedstaates geknüpft sein sollen. Hierfür sprechen nicht nur die Vorgaben der Leitlinien, sondern auch die Bemühungen der Bundesregierung, Rückflaggungen im Vereinbarungswege zu erreichen. Das Schaubild (s. Abbildung) belegt, dass es sich bei den ausgeflaggten Schiffen nicht um Ausnahmen, wie sie die Leitlinien unter bestimmten Umständen zulassen, sondern um den Regelfall handelt.

Der Bundesrechnungshof ist wie das Bundesministerium der Auffassung, dass die Steuermindereinnahmen aufgrund der Tonnagebesteuerung jährlichen Schwankungen unterliegen. Unabhängig davon steht jedoch fest, dass es sich bei der Tonnagebesteuerung um eine außerordentlich hohe steuerliche Subvention handelt. Rein rechnerisch wurde im Jahre 2004 jeder inländische Arbeitsplatz der Landbetriebe der maritimen Wirtschaft durch die Tonnagebesteuerung mit mehr als 50 000 Euro subventioniert. Selbst unter Einbeziehung der Seearbeitsplätze EU-angehöriger Seeleute verringert sich dieser Betrag nur auf rund 35 000 Euro je Arbeitsplatz.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat nicht die Tonnagebesteuerung, sondern die deutliche Marktbelebung mit stark gestiegenen Fracht- und Charterraten die Nachfrage maritimer Dienstleistungen beeinflusst. Trotz dieser günstigen Umstände waren aber im Jahre 2005 immer noch deutlich weniger EU-angehörige Seeleute auf den der Tonnagebesteuerung unterliegenden Schiffen beschäftigt als im Jahre 1999.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest:

- Die Tonnagebesteuerung sollte stärker den nationalen und europäischen Interessen gerecht werden.
- Bei Inanspruchnahme der Tonnagebesteuerung sollte im Regelfall die deutsche oder die Flagge eines anderen EU-Mitgliedstaates zu führen sein.

Das Bundesministerium ist aufgefordert, hierzu Vorschläge zu erarbeiten.

10 Kontrolldefizite bei der Zollabfertigung von Reisegepäck im Flugverkehr (Kapitel 0804)

10.0

An einigen deutschen Flughäfen sind Abfertigungsstellen des Zolls mangels Personals nicht oder nur unzureichend besetzt. Dadurch entstehen Lücken bei der Zollkontrolle. Die technische Ausstattung der Dienststellen ist teilweise unzureichend und verhindert die sachgerechte Aufgabenerledigung. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Personal-, Sach- und IT-Ausstattung der Abfertigungsstellen zu verbessern. Außerdem sollte der Zollverwaltung Zugriff auf die von den Fluggesellschaften gespeicherten Daten der beförderten Passagiere eingeräumt werden.

10.1

Waren, die in das Zollgebiet der Europäischen Gemeinschaft verbracht werden, unterliegen der Zollkontrolle. Der Zoll kann Reisegepäck daraufhin kontrollieren, ob

mitgeführte Waren dem persönlichen Gebrauch dienen, innerhalb vorgeschriebener Mengen- und Wertgrenzen liegen und ob für sie ein Einfuhrverbot oder sonstige Beschränkungen gelten. Zu Art und Umfang der Kontrollen gibt es keine gesetzlichen Vorgaben. Auch das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat dazu weder Rechtsverordnungen noch Einzelweisungen erlassen, die Oberfinanzdirektionen aber angehalten, darauf zu achten, dass das Personal verstärkt nach „risikoorientierten Gesichtspunkten“ eingesetzt wird.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat Verfahrensabläufe und Personalausstattung bei der Zollabfertigung von im Luftverkehr eingeführtem Reisegepäck am Flughafen Frankfurt am Main und fünf anderen deutschen Flughäfen geprüft. Diese Flughäfen bewältigen insgesamt rund 75 % des Passagieraufkommens in Deutschland. Er hat Folgendes festgestellt:

10.2.1

Die Zollverwaltung hat ihre Aufgaben an den Flughäfen organisatorisch in die Bereiche Fracht- und Reiseverkehr aufgeteilt. Der Bereich Reiseverkehr wickelt die Kontrolle von Reisegepäck der Passagiere und Flugzeugbesatzungen durch uniformierte Bedienstete an Abfertigungsstationen mit den „Rot“ bzw. „Grün“ gekennzeichneten Kontrollausgängen ab. Zur gezielten Bekämpfung des Schmuggels von Rauschgift, Waffen, radioaktiven Stoffen sowie der Geldwäsche mittels Bargeldkontrolle sind besondere Überwachungsgruppen im Einsatz, die dabei von Spürhunden und technischen Hilfsmitteln vor und nach der Gepäckausgabe unterstützt werden. Das Flughafenvorfeld wird von der Arbeitsgruppe Vorfeldüberwachung kontrolliert. Die Steuerung der Einsatzkräfte vor Ort erfolgt nach Risikoanalysen, die von den Flughafenzollämtern selbst erarbeitet werden. Zur Ermittlung und Bewertung von Risiken sind Erkenntnisse auch anderer Zolldienststellen und Behörden heranzuziehen und Kontakt zu inner- und außerdeutschen Flughäfen zu pflegen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Anzahl der im Bereich Reiseverkehr eingesetzten Bediensteten bei den untersuchten Flughafenzollstellen den anerkannten und festgelegten Bedarf um 8,5 % bis 33,7 % unterschritt. Dies führte dazu, dass Abfertigungsstationen schichtweise oder in Einzelfällen sogar tageweise nicht besetzt waren. Nach Risikogesichtspunkten besetzte Stationen waren bei diesen Flughäfen ausnahmslos mit weniger als vier Bediensteten besetzt. Dieses kann beim Festhalten einer Person wegen der Vorgaben zur Eigensicherung – mindestens je zwei Bedienstete für den roten und grünen Kontrollausgang – dazu führen, dass geordnete Zollkontrollen nicht mehr möglich sind.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es der Zollverwaltung bisher nicht gelungen ist, die Unterbesetzung dauerhaft abzustellen. Er hat empfohlen, die unterbesetzten Abfertigungsstationen durch überzähliges Personal aus anderen Zollstellen zu verstärken.

10.2.2

Aufgegebenes Reisegepäck wird nach der Landung je nach Risikobewertung vom Zoll angefordert und zu Kontrollstellen transportiert. Dort wird es mit Spürhunden, Röntgengeräten oder auf chemotechnische Art untersucht. Während die Kontrollen selbst zügig verlaufen, nehmen das Auf- und Abladen sowie der Transport sämtlicher Gepäckstücke zu den Kontrollstellen mehr Zeit in Anspruch. Bei Reisegut von Transitpassagieren oder Umsteigern kann dies angesichts rasch folgender Anschlussflüge zu Verspätungen, Versäumnissen und kostenträchtigen Nachsendungen führen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Zeitaufwand bei gezielter Kontrolle einzelner Gepäckstücke verringert werden könnte, wenn besonders zu kontrollierende Gepäckstücke schon vor der Landung des Flugzeuges durch die Zollstellen identifiziert und ausgewählt werden. Er hat daher angeregt, dem Zoll die von den Fluggesellschaften gespeicherten Passagierdaten rechtzeitig zur Verfügung zu stellen. Dieses würde zusammen mit den weiteren Auswahlkriterien ermöglichen, Risikoanalysen und danach ausgerichtete Gepäckkontrollen durchzuführen. Damit könnten auch den Abfertigungsstellen und Überwachungsgruppen Hinweise auf personenbezogenes Vorgehen gegeben werden, die die bisher angewandten Auswahlkriterien ergänzen.

10.2.3

Das vom Bundesministerium angestrebte risikoorientierte Vorgehen ist auch davon abhängig, IT-gestützte Informationen zu gewinnen und weiterzuverarbeiten. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Konzepte oder Vorgaben für IT-Geräteausstattung und deren Nutzung nicht bestanden. Beschaffung und Konfigurierung der IT-Ausstattung hingen im Wesentlichen von der Eigeninitiative der einzelnen Flughafenzollstellen ab und waren uneinheitlich. Die Geräte und Programme ließen einen Datenaustausch zwischen den Flughafenzollstellen nur eingeschränkt zu. Mangels zeitgemäßer Geräteausstattung benötigte z. B. die Überwachungsgruppe an einem Flughafen mehr als zwei Stunden, um ein von der Zollverwaltung eines EU-Mitgliedstaates elektronisch übermitteltes Täterportrait auszudrucken. Auch waren Zugriffe auf das zolleigene Informationssystem INZOLL, auf Systeme der Einwohnermeldeämter oder Polizeidaten im Abfertigungsbereich nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die IT-Ausstattung der Abfertigungsstellen zu verbessern und den Abfertigungsstellen einen Zugriff auf externe Personalauskunftssysteme zu ermöglichen.

10.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass teilweise zu wenig Personal bei der Abfertigung von Reisenden eingesetzt wird. Insbesondere beim Flughafen Frankfurt am Main habe es aber versucht, die Personallage nachhaltig zu verbessern.

Auch das Bundesministerium hält es für notwendig, dem Zoll die von den Fluggesellschaften gespeicherten Passagierdaten rechtzeitig zur Verfügung zu stellen. Es beabsichtige daher, die Zollverwaltung als weiteren Empfänger in das in Vorbereitung befindliche Gesetz über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen zur Übermittlung von Passagierdaten aufzunehmen.

Das Bundesministerium hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um zu prüfen, wie den Flughafenzollstationen Zugriff auf behördliche Informationssysteme eingeräumt und deren IT-Ausstattung verbessert werden kann.

10.4

Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist wegen des Ausbaus des Flughafens Frankfurt am Main der Personalbedarf des Zolls weiter gestiegen, weil zusätzliche Abfertigungsstationen entstanden sind. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Anregung, die Defizite durch Umschichtungen oder Versetzungen von Personal auszugleichen. Er hält es weiterhin für erforderlich, die unterbesetzten Abfertigungsstationen durch überzähliges Personal aus anderen Zollstellen zu verstärken.

Der Bundesrechnungshof begrüßt das Bemühen des Bundesministeriums, der Zollverwaltung die benötigten Passagierdaten bereitstellen zu lassen. Das Bundesministerium sollte aber nicht bis zur Aufnahme der Zollverwaltung in das Gesetz über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen zur Übermittlung von Passagierdaten warten, sondern die Daten schnellstmöglich auf der Grundlage des Zollkodexes einfordern. Dieser bietet nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bereits jetzt die Rechtsgrundlage, Luftverkehrsgesellschaften als „an Vorgängen im Rahmen des Warenverkehrs“ Beteiligte zu verpflichten, den Zollbehörden alle Unterlagen und Angaben zur Verfügung zu stellen und jede erforderliche Unterstützung zu gewähren.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die unzureichend ausgestatteten Überwachungsgruppen umgehend mit einer modernen IT auszustatten und damit Erreichbarkeit, Austausch und Auswertung von Informationen in Echtzeit sicherzustellen. Er ist sich bewusst, dass auch eine am Bedarf bemessene Personal-, Sach- und IT-Ausstattung nicht immer umfassende Zollkontrollen garantieren wird. Seine Empfehlungen bieten aber noch Möglichkeiten, die Zollkontrollen ohne größeren Finanzaufwand zu verbessern.

11 Deutsche Beteiligung an europäischer Forschungs- und Beratungseinrichtung unwirtschaftlich

(Kapitel 0802 Titel 544 01)

11.0

Deutschland beteiligt sich an der Finanzierung eines Europäischen Zentrums für internationale Wirtschaft. Das Zentrum versteht sich als Denkfabrik (think tank) nach US-Muster, dessen Ziel es ist, zur Qualität von wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Europa beizutragen. Vor dem Hintergrund der Vielzahl bereits existierender nationaler und supranationaler Wirtschaftsforschungsinstitute und der Art der satzungsmäßig vorgesehenen Mittelverwendung kritisiert der Bundesrechnungshof die Beteiligung und empfiehlt Kündigung.

11.1

11.1.1

Deutschland ist Gründungsmitglied eines „Europäischen Zentrums für internationale Wirtschaft“ (Zentrum) mit Sitz in Brüssel. Mitglieder sind 14 EU-Mitgliedstaaten und 27 europäische Unternehmen, davon sechs aus Deutschland.

Das Zentrum hat der Satzung nach in erster Linie auf der Grundlage eigener Forschung zu Themen von allgemeinem Interesse auf dem Gebiet von Wirtschaft und Finanzen Analysen und Empfehlungen für europäische Politikentscheider bereitzustellen. Es versteht sich dabei als Verstärkung bereits bestehender politikorientierter Forschung in Europa und soll zu diesem Zweck netzwerkbildend mit externen Forschern kooperieren.

11.1.2

Ein EU-Kommissar brachte die Idee eines solchen Zentrums im Januar 2003 dem deutschen Außenminister nahe. Er warb dabei mit der europäischen Orientierung und Ansiedlung des Zentrums an der Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft. Als europäischer „think tank“ zu internationalen Wirtschaftsfragen, an denen es in Europa im Gegensatz zu den USA mangele, sollte eine Mitgliedschaft zur Mitfinanzierung allen EU-Mitgliedstaaten offen stehen.

Der Vorschlag fand vierzehn Tage später als „europäische Initiative“ Eingang in eine gemeinsame Erklärung der Regierungschefs von Deutschland und dem Heimatland des Kommissars. Von deutscher Seite wurde das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) mit der Konkretisierung und Umsetzung betraut. Dazu holte es zunächst ein Gutachten ein, das Bedarf und Nutzen eines solchen Zentrums in Europa analysieren sollte. Dabei hob das Bundesministerium hervor, dass es nicht darum gehe, eine neue Einrichtung zu schaffen. Vielmehr sollten bestehende Forschungseinrichtungen vernetzt werden. Das Gutachten weist nach, dass für neue Forschungseinrichtungen zu wirtschafts- und finanzpolitischen Themen in Europa kein Bedarf besteht und hier bereits ein viel dichteres Netzwerk von wirtschaftspolitischen Forschungseinrichtungen besteht als in den USA. Für empfehlenswert hält es aber die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Büros als Servicestelle für bestehende Forschungsinstitute, das vorhandene Forschungsergebnisse europaweit zugänglich macht, bei Übersetzungen und internationaler Verbreitung hilft und Kontakte zu EU-Politikern vermittelt.

Das Bundesministerium warb gleichwohl bei EU-Mitgliedstaaten und auch Unternehmen, denen zwischenzeitlich die Mitgliedschaft eröffnet wurde, um deren Beitritt. Dabei betonte es stets, dass es nicht darum gehe, eine neue Institution zu gründen, die mit bestehenden Kapazitäten in Konkurrenz tritt. Ziel sei vielmehr die Vernetzung bestehender Strukturen, um einen Mehrwert zu schaffen, von dem insbesondere politische Entscheidungsträger profitieren.

Im Oktober 2003 legten sich die mit dem Vorhaben betrauten Ministerien beider Staaten auf den Zentrumsleiter fest. Nachdem eine ausreichende Anzahl die Finanzierung sichernde Beitrittserklärungen vorlagen, wurde die Gründung beschlossen. Im August 2004 erlangte das Zentrum Rechtsfähigkeit.

11.1.3

Organe des Zentrums sind die Mitgliederversammlung, der Verwaltungsrat und als Exekutivorgan die Generaldirektion, bestehend aus Generaldirektor und seinem Stellvertreter. Die Mitgliederversammlung ist das oberste Entscheidungsgremium. Die Stimmrechte richten sich nach den Finanzierungsbeiträgen, wobei die Höchststimmzahl pro Mitglied auf 15 % der Gesamtstimmen begrenzt ist. Der Verwaltungsrat wird von der Mitgliederversammlung gewählt. Eine seiner Funktionen ist die Wahl der Generaldirektion. Der Verwaltungsrat hat den Generaldirektor im Januar 2005 gewählt, der Vertreterposten ist noch vakant. Der Generaldirektor ist nach Ausgestaltung der Satzungsbestimmungen Lenker und Kopf des Zentrums, bestimmt das Forschungsprogramm, trägt alleinige Verantwortung für Inhalt und Erscheinen von Veröffentlichungen des Zentrums, stellt Kontakte zu anderen Forschungsinstituten her, bestimmt den Rahmen, in dem die Zentrumsforscher über ihre Arbeit mit der Öffentlichkeit kommunizieren dürfen und hat das alleinige Vorschlagsrecht für die Mitglieder des – zwischenzeitlich installierten – wissenschaftlichen Beirats, der bei der Forschungsplanung berät und die Qualität der Zentrumsforschung zu evaluieren hat. Eine seiner ersten Aktionen war die Umfirmierung des Zentrums, das er im elektronischen Netz als „think tank“ präsentiert, dessen Anliegen sei es, sich als neue Stimme in der europäischen wirtschaftspolitischen Diskussion zu Gehör zu bringen.

11.1.4

Die Mitgliedschaft ist an jährliche Beitragszahlungen geknüpft. Die Satzung sieht die Bildung eines Kapitalstocks (endowment) aus nicht verbrauchten Beiträgen vor. Der Kapitalstock soll dem Zentrum ein dauerhaftes Vermögen sichern. Während die Satzung jährliche Kündigungsmöglichkeit einräumt, ergibt sich aus schriftlichen Nebenabreden der (staatlichen) Gründungsmitglieder für diese Zugehörigkeitspflicht bis zum Jahre 2009. Die Nebenabreden werden als „non legal“ aber „politically binding“ bezeichnet. Sie sehen außerdem – vom vorerwähnten Kapitalstock unabhängig – den Aufbau einer Rücklage (working capital) vor. Vereinbart ist, dass sie in der Aufbauphase auf rund ein Drittel der für das Jahr 2008 avisierten Ausgaben anwachsen soll, die die Gründungsstaaten mit rund 3,5 Mio. Euro beziffern.

Weder die Satzung noch die von ihr abweichenden Nebenabreden hat das Bundesministerium dem Haushaltsgesetzgeber zur Kenntnis gebracht. In den haushaltsbegründenden Unterlagen erfuhren die Berichterstatter nichts von der „politisch bindenden“ Dauer der eingegangenen Mitgliedschaft und ebenfalls nichts von Kapitalstock-/Rücklagenbildung.

Die Mitgliedsbeiträge finanziert das Bundesministerium aus dem Titel „Forschungen, Untersuchungen und Ähnliches“. In den Jahren 2004 und 2005 hatte es dazu Vorsorge in Höhe von 500 000 Euro bzw. 300 000 Euro getroffen. Die effektiv gezahlten Beiträge beliefen sich auf 262 500 Euro bzw. 140 426 Euro. Ausweislich des zertifizierten Rechnungsabschlusses des Zentrums für 2004 entstand ein Überschuss von 907 758,39 Euro.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium seine Einschätzung vermittelt, dass Einrichtung und Betrieb des Zentrums vor allem dem Zweck dienen, einem ehemaligen Regierungsberater eines EU-Mitgliedstaates eine Institutsleitung zu verschaffen, die es ihm ermöglicht, eigene Forschungsinteressen mit von ihm handverlesenem Forschungspersonal zu betreiben und von einem von ihm ausgesuchten wissenschaftlichen Beirat evaluieren zu lassen. Er hat zudem in den – nicht in deutscher Sprachfassung vorliegenden – Satzungsbestimmungen die gebührende Hervorhebung der Netzwerkbildung als Primärfunktion des Zentrums vermisst. Noch viel weniger vermag er sie in der Zentrumspraxis zu erkennen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Ergebnisse des eingangs der Gründungsphase in Auftrag gegebenen Gutachtens bei den Gründungsverhandlungen unzureichend berücksichtigt hat. Es hat sich damit über objektive und auch von ihm nicht bestrittene Feststellungen zur europäischen Forschungslandschaft hinweggesetzt. Mit seiner Entscheidung zur Gründung des Zentrums hat es eine Aufgabe institutionalisiert, an deren Förderung kein den Einsatz von Steuermitteln rechtfertigender Bedarf besteht. Die finanzielle Beteiligung an einer Forschungseinrichtung, die ohne Konkurrenzfunktion in einem Themenbereich aktiv werden soll, der bereits in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten anerkanntermaßen bestens besetzt ist und wo sich auch das Bundesministerium außerstande sieht, konkrete Beratungsanliegen für das Zentrum zu formulieren, ist unwirtschaftlich.

Kritisiert hat der Bundesrechnungshof auch, dass weder die Satzung noch die von ihr abweichenden Nebenabreden dem Haushaltsgesetzgeber zur Kenntnis gebracht wurden. Ihm wurde so die Entscheidung darüber vorenthalten, ob es dem Zentrum möglich sein soll, aus dem nationalen Mitgliedsbeitrag, also steuer- bzw. schuldenfinanziert, ertragbringend Kapital zu bilden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium den Austritt aus dem Zentrum empfohlen.

11.3

Das Bundesministerium teilt die Einschätzung und Bewertung des Bundesrechnungshofes nicht. Es hält das Zentrum nicht für unwirtschaftlich. Die Orientierung an Vernetzung und Kooperation mache vorhandenes Wissen für Politikberatung verfügbar und gewährleiste die Grundlage für weitere gemeinsame Forschung und Beratung. Die hohe Mitgliederzahl bestätige zudem Bedarf und Mehrwert für eine europäisch orientierte politiknahe Forschung und Beratung.

Die Kapitalstockbildung (endowment) hänge von der Zustimmung der Mehrheit im Verwaltungsrat und der Mitgliederversammlung ab. Diese hätten für die Überschüsse des Jahres 2005 beschlossen, sie für die weiter steigenden Ausgaben zum Aufbau des Zentrums im Jahre 2006 zu verwenden.

Für die Vorlage von Satzung und Nebenabreden habe keine gesetzliche Notwendigkeit bestanden. Im Übrigen sei im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahren für das Jahr 2004 der Beitrag für die Einrichtung transparent ausgewiesen worden.

11.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung und Kritik. Die Ausführungen des Bundesministeriums zur Orientierung des Zentrums belegen die Notwendigkeit des Zentrums nicht. Auch lässt sich aus der Anzahl der Mitglieder kein unabweisbares und damit finanzierungsbegründendes Bundesinteresse ableiten. Zwar sind in den Kapitalstock bisher keine Zahlungen geflossen. Er ist aber unabhängig davon durch die Satzung vorgesehen. Deutschland hat – bei der aufgezeigten Verteilung der Stimmrechte – nicht das Gewicht, eine Kapitalbildung beim Zentrum zu verhindern. Im Übrigen sichern die Nebenbestimmungen jährliche Kapitalansammlung aus Mitgliedsbeiträgen auf andere Weise, nämlich durch Rücklagenbildung.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Mitgliedschaft zu beenden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

12 Förderung von Instituten für Mittelstandsforschung und Rationalisierungsförderung nicht bedarfsgerecht

12.0

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat drei Einrichtungen für Mittelstandsforschung und Rationalisierungsförderung institutionell gefördert und dieses nicht an dem Bedarf oder den Ergebnissen orientiert. Es hat seinen Informations- und Beratungsbedarf zu Themen und Fragestellungen des Mittelstands und der Innovation nicht hinreichend definiert. Es sollte ein Konzept entwickeln, wie diese Fragestellungen künftig bedarfs- und ergebnisorientiert bearbeitet werden können. Die institutionelle Förderung der drei Einrichtungen sollte auf eine projekt- oder programmbezogene Förderung umgestellt werden.

12.1

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) fördert institutionell seit vielen Jahren drei Einrichtungen für Mittelstandsforschung und Rationalisierungsförderung mit 7 Mio. Euro jährlich. Bei diesen Institutionen handelt es sich um das Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V. (RKW), die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. (AWV) und das Institut für Mittelstandforschung Bonn (IfM Bonn).

- Das RKW ist ein bundesweites Netzwerk, bestehend aus einem Bundesverein und zwölf rechtlich selbstständigen Landesvereinen. Zu den Aufgaben des RKW gehören die Erforschung und die Verbreitung von betrieblichen und wissenschaftlichen Erkenntnissen über Rationalisierungs- und Innovationsmöglichkeiten für Wirtschaftsunternehmen und andere Organisationen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Darüber hinaus hat das RKW die Aufgabe, die von Fachorganisationen und anderen Stellen auf dem Gebiet von Rationalisierung und Innovation geleisteten Arbeiten aufeinander abzustimmen, zusammenzufassen, die Arbeitsergebnisse auszuwerten und sie für die Umsetzung in kleinen und mittleren Unternehmen aufzubereiten. Die Tätigkeit des RKW ist stark vom Zusammenwirken mit Sozialpartnern geprägt. Es versteht sich primär als Vordenker für Innovation und Effizienzsteigerung. Hierzu hat es eine thematische Neuausrichtung durch die Einführung von Leitthemen vorgenommen.
- Die AWV hat die Aufgabe, die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in den Dienstleistungsbereichen der gewerblichen Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Die AWV erfüllt eine Schnittstellenfunktion zwischen der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung. Die AWV ist in Arbeitskreisen tätig, in denen Fachleute aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung ehrenamtlich zusammenarbeiten. Die AWV bietet Dienstleistern der gewerblichen Wirtschaft vielfältige Kommunikationsplattformen in Form von Fachaus-

schüssen und Arbeitskreisen an, in denen die fachliche Arbeit geleistet wird. Diese Plattformen sind mit ehrenamtlichen Fachleuten aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung besetzt. Die Leistungen der AWV können daher kostengünstig erbracht werden. Ein weiterer bedeutender Vorteil der AWV ist die ressortübergreifende Nutzung dieser Plattformen. Die Bundesministerien stellen unterschiedliche thematische und inhaltliche Anforderungen an die Plattformen. Kleinere und mittlere Unternehmen, die die überwiegende Zahl der Unternehmen in Deutschland darstellen, sind in den Fachgremien der AWV wenig vertreten.

- Das IfM Bonn ist eine Stiftung des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen. Ausschließlicher und unmittelbarer Zweck der Stiftung ist die Errichtung und Unterhaltung eines Instituts zur wissenschaftlichen Erforschung der Situation des Mittelstandes. Das IfM hat die Aufgabe, Lage, Entwicklung und Probleme des Mittelstandes zu erforschen und die Forschungsergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Das IfM Bonn verfolgt das Ziel, die Datenbasis über die mittelständische Wirtschaft zu verbessern und zu erweitern. Darauf aufbauend will es das Ziel-, Maßnahmen- und Trägersystem der unternehmensgrößenbezogenen Wirtschaftspolitik durchleuchten. Durch seine Forschungstätigkeit will das Institut mittelbar zur Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen des Mittelstandes beitragen. Die Tätigkeit des IfM wird jährlich von seinem Kuratorium, in dem auch das Bundesministerium vertreten ist, mittels eines Forschungsprogramms festgelegt.

Seit der Gründung der drei Einrichtungen haben sich die Möglichkeiten, Informationen über den Mittelstand zu gewinnen, deutlich verbessert. Dies ist unter anderem durch den technischen Fortschritt in der Informationstechnologie und die größere Anzahl der Akteure, die sich mit Mittelstandsthemen befassen, begründet.

Das Bundesministerium fördert die drei Einrichtungen auf der Grundlage jährlicher Arbeitsplanungen. Diese Planungen werden von den Zuwendungsempfängern erarbeitet und in der Regel vom Bundesministerium ohne wesentliche Änderungen akzeptiert. Eigene Forschungsschwerpunkte definiert das Bundesministerium nicht. Die von den Einrichtungen regelmäßig erstellten Sachberichte geben weder Hinweise auf die Wirkungen ihrer Tätigkeit noch geben sie Aufschluss über den Nutzen, den das Bundesministerium hieraus zieht oder ziehen könnte. Das Bundesministerium hat die Notwendigkeit der institutionellen Förderung der Einrichtungen nicht begründet. Es konnte darüber hinaus die Bedeutung der Tätigkeit der Institutionen für Politik und Wirtschaft nicht darlegen.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat die wenig bedarfs- und ergebnisorientierte Förderung von RKW, AWV und IfM Bonn beanstandet.

Das Bundesministerium konnte ein erhebliches Bundesinteresse an der institutionellen Förderung der drei Einrichtungen nicht begründen. Wesentliche Ursache hierfür ist, dass es seinen Informations- und Beratungsbedarf hinsichtlich Themen und Fragestellungen des Mittelstands und der Innovation bislang nicht exakt definiert hat. Die der Förderung zugrunde liegende jährliche Arbeitsplanung der drei Einrichtungen ist nicht geeignet, eine Festlegung des Bundesministeriums zu ersetzen. Die von den Instituten bearbeiteten Themen sind von allgemeiner Natur, die keinen nachvollziehbaren Bezug zu Fragestellungen des Bundesministeriums aufweisen. Darüber hinaus sind keine Wirkungen der Arbeitsergebnisse der Institute auf das Handeln des Bundesministeriums erkennbar. Auch haben sich die Möglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen zur Gewinnung von Informationen heute deutlich verbessert. Im Gegensatz zur Vergangenheit beschäftigen sich heute neben den drei geförderten Zuwendungsempfängern eine Vielzahl von wissenschaftlichen Einrichtungen und anderen Organisationen mit mittelstands- und innovationsbezogener Forschung.

Der Bundesrechnungshof hält daher eine institutionelle Förderung der drei Einrichtungen für Mittelstandsforschung und Rationalisierungsförderung für nicht mehr erforderlich. Sofern das Bundesministerium weiteren Bedarf für eine Forschungstätigkeit der Einrichtungen erkennt, sollte dieser im Rahmen von Einzelprojekten gefördert werden.

12.3

Das Bundesministerium hat die Notwendigkeit einer stärkeren ergebnisorientierten Förderung der drei Einrichtungen zwar grundsätzlich anerkannt, will jedoch an der institutionellen Förderung festhalten. Eine Förderung im Rahmen von Einzelprojekten lehnt das Bundesministerium ab. Es habe allerdings die AWV, das IfM Bonn und das RKW aufgefordert, ein Konzept für ein mehrjähriges Programmbudget zu entwickeln. Darin sollen diese ihre Ziele sowie ihre Leistungen für das Bundesministerium festlegen. Das Bundesministerium beabsichtige darüber hinaus, die Tätigkeit der drei Einrichtungen und ihre Wirkung auf Politik und Wirtschaft ab dem Jahre 2009 evaluieren zu lassen.

12.4

Das Bundesministerium hat das erhebliche Bundesinteresse an einer institutionellen Förderung dieser Einrichtungen nicht begründet. Auch hat es die Bedeutung der Tätigkeit dieser Institutionen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nicht dargelegt. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, die institutionelle Förderung der drei Einrichtungen für Mittelstandsforschung und Rationalisierungsförderung einzustellen. Darüber hinaus hält er an seiner Forderung fest, dass das Bundesministerium seinen Informations- und Beratungsbedarf hinsichtlich Themen und Fragestellungen des Mittelstands und der Innovation neu definiert und ein Konzept entwickelt, wie diese zukünftig bedarfs- und ergebnisorientiert bearbeitet werden können. Das Konzept sollte die Kompetenzen anderer Organisationen und wissen-

schaftlicher Einrichtungen außerhalb der drei Institute angemessen berücksichtigen.

Sofern sich aus diesem Konzept eine weitere Forschungstätigkeit der drei Einrichtungen ableiten lässt, sollte das Bundesministerium auf eine projekt- oder programmbezogene Finanzierung umstellen. Damit könnte auch die vom Bundesministerium geplante Evaluierung entfallen.

13 Beratungsbedarf bei Sicherheitsfragen der Kerntechnik nicht ausreichend definiert

(Kapitel 0902 Titel 686 22)

13.0

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat eine Gesellschaft als Kompetenzzentrum des Bundes in Fragen der nuklearen Sicherheit finanziert ohne den Beratungsbedarf des Bundes bei Sicherheitsfragen der Kerntechnik hinreichend genau zu definieren. Die bisherige Finanzierung im Wege der freihändigen Vergabe von Einzelaufträgen erlaubt keine ausreichende Planung für eine mittelfristig angemessene Personalausstattung der Gesellschaft. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben der Gesellschaft festzulegen und daraus abzuleiten, für welchen Zeitraum er welche Leistungen benötigt und wie diese finanziert werden sollen.

13.1

Der Bund ist neben den Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern sowie den Technischen Überwachungsvereinen der Länder und einer gewerblichen Prüfungs- und Zertifizierungsgesellschaft an einer gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung beteiligt. Diese soll als Sachverständigenorganisation für den Bund jederzeit verfügbaren technisch-wissenschaftlichen Sachverstand zur Beurteilung von Sicherheitsfragen im Bereich der Kerntechnik bereitstellen und dafür Personal- und Sachmittel vorhalten. Die Gesellschaft führt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) Forschungsvorhaben im Bereich der nuklearen Sicherheitsforschung selbst durch. Zusätzlich betreut sie Vorhaben der Reaktorsicherheitsforschung. Dabei wirkt sie an der Beschreibung von Förderzielen und -inhalten mit und trifft eigenverantwortliche Förderentscheidungen. Darüber hinaus unterstützt die Gesellschaft das Bundesministerium bei der forschungspolitischen und fachlichen Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit. Sie berät außerdem das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Fragen der kerntechnischen Sicherheit.

Nach den Zielen des Bundes, die er in der Vereinbarung mit den Energieversorgungsunternehmen über die Restlaufzeiten der Kernkraftwerke (Atomkonsens) festgelegt hat, und den Leitlinien für die nukleare Sicherheitsforschung sollen ausreichende finanzielle und personelle Mittel für Sachverständige bereitgestellt werden. Damit hat der Bund zwar angegeben, auf welchen Gebieten er den Sachverstand der Gesellschaft erwartet; er hat aber nicht definiert, welche Leistungen er im Einzelnen erwartet und was er als ausreichende Mittel für Sachverständige ansieht.

Die Gesellschaft finanziert sich größtenteils durch Aufträge des Bundesministeriums und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Aufträge von Dritten kann sie nur in begrenztem Maße übernehmen, da sie als wissenschaftliche und gutachterliche Beratungsinstitution unabhängig bleiben soll. Die Gesellschaft ist dauerhaft auf die Finanzierung aus Bundesmitteln angewiesen.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hielt die finanzielle Ausstattung der Gesellschaft in den vergangenen Jahren weitgehend konstant. Im Einzelplan des Bundesministeriums wurden die Ansätze für die kerntechnische Sicherheitsforschung hingegen von 35 Mio. Euro im Jahre 1998 auf 24 Mio. Euro im Jahre 2005 zurückgeführt. Darüber hinaus griff das Bundesministerium zur Finanzierung von globalen Minderausgaben auf den Titel zurück. Weil das Bundesministerium der Gesellschaft wegen geringerer Haushaltsmittel weniger Aufträge erteilte, standen der Gesellschaft im Jahre 2004 etwa ein Drittel weniger Mittel zur Verfügung als im Jahre 1998. Die Gesellschaft musste deshalb ihr Personal von 525 auf 390 Beschäftigte verringern. Aufgrund der Altersstruktur bei den wissenschaftlichen Kräften, von denen die Mehrzahl über 50 Jahre alt ist, werden viele Beschäftigte in den nächsten Jahren ausscheiden; rund 60 % der Beschäftigten waren Mitte 2005 über 50, rund 20 % unter 40 Jahre alt.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bund nicht festgelegt hat, welche Leistungen er von der Gesellschaft erwartet. Anhand dieser Festlegungen hätte er ableiten können, ob er die Gesellschaft dauerhaft für seine Zwecke benötigt und welche Mittel er hierfür für notwendig hält. Dazu fehlt es an einer strategischen Forschungsplanung sowie einer tragfähigen Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts. Zwar erwartet der Bund von der Gesellschaft jederzeit abrufbaren Sachverstand; bei ihrer Finanzierung handelt er jedoch widersprüchlich. Während das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Gesellschaft Planungssicherheit bietet, hat das Bundesministerium durch Kürzung des Auftragsvolumens wesentlich zur Verringerung des Personalbestands beigetragen. Der Gesellschaft fehlt eine gesicherte Grundlage für ihre Personalentwicklungsplanung. Es besteht die Gefahr, dass sie so ihre Kompetenz im Bereich Reaktorsicherheit nicht erhalten kann. Es bleibt unklar, ob aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen bereits ein so erheblicher Kompetenzverlust bei der Gesellschaft eingetreten ist, dass der nach dem Atomkonsens und den Leitlinien des Bundes erforderliche Sachverstand nicht mehr bereitsteht und dadurch die Ziele des Bundes nicht mehr erreicht werden können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben der Gesellschaft neu festzulegen und daraus abzuleiten, welche ihrer Leistungen er wie lange benötigt. Falls er die

Gesellschaft dauerhaft erhalten will, sollte der Bund prüfen, ob er ein so erhebliches Interesse an den Aufgaben der Gesellschaft hat, dass eine institutionelle Förderung gerechtfertigt ist.

13.3

In einer abgestimmten Stellungnahme haben die Bundesministerien die Bedeutung der Gesellschaft als unabhängige technisch und wissenschaftliche Sachverständigenorganisation des Bundes herausgestellt. Eine ressortübergreifende Evaluierungskommission habe im Jahre 2000 die Aufgabe der Gesellschaft als zentrale Sicherheitsorganisation des Bundes mit Methodenkompetenz zur Sicherheitsbewertung von Leichtwasserreaktoren im Rahmen von Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren bestätigt. Es sei geplant, die Aufgaben der Gesellschaft auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheitsforschung in regelmäßigen Abständen erneut an geänderte Randbedingungen bei Politik und Technik anzupassen. Dabei sei bereits jetzt abzusehen, dass die Aufgabe der Atomaufsicht über die vorgesehene Laufzeit der Reaktoren hinaus erforderlich bleibe. Auch die Reaktorsicherheitsforschung sei darüber hinaus zu fördern, damit der Bund weiterhin eigenständig nukleare Entwicklungen im Ausland, vor allem den Bau von Reaktoren in Nachbarländern, insbesondere auf ihre Sicherheitseigenschaften hin, fachlich beurteilen könne. Die bisherige Bewirtschaftungspraxis habe sich als zweckmäßig erwiesen. Die besondere Aufgabenstellung der Gesellschaft werde am wirkungsvollsten durch ausreichende finanzielle Kontinuität und Planungssicherheit gewährleistet. Die Ressorts haben angekündigt, die Grundfinanzierung der Gesellschaft zu prüfen.

13.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die angekündigten Maßnahmen. Das Bundesministerium sollte jedoch zunächst untersuchen, ob und in welchem Umfang die Aufgaben der Gesellschaft einer Anpassung bedürfen. Sollte sich dabei das hohe Bundesinteresse an der Tätigkeit der Gesellschaft als zentrale unabhängige Sachverständigenorganisation bestätigen, sind die Ressorts aufgefordert, eine ausreichende Kompetenz der Gesellschaft zu erhalten und eine entsprechende Finanzierung anzustreben.

14 Zusammenwirken bei der Endlagerforschung mangelhaft
(Kapitel 0902 Titel 686 22)

14.0

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und andere Bundesministerien haben Forschungsvorhaben zur Endlagerung radioaktiver Abfälle finanziert. Die Grenzen der Ressortzuständigkeiten für die Vorhaben waren streitig. Meinungsverschiedenheiten der Bundesministerien über ein Endlagerkonzept führten zu inhaltlich nicht miteinander zu vereinbarenden Forschungsvorhaben. Eine ressortübergreifende Rahmenplanung für die Endlagerforschung gibt es nicht. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, einen Konsens hinsichtlich der Organisation der Endlagerforschung herbeizuführen.

14.1

Der Bund ist nach § 9a Abs. 3 Atomgesetz verpflichtet, Anlagen zum dauerhaft sicheren Verbleib radioaktiver Abfälle (Endlager) einzurichten und zu betreiben. Er ist gehalten, die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zu veranlassen, die Voraussetzung für die Errichtung von Endlagern sind. Hierzu gehört auch die Klärung aller konzeptionellen und sicherheitstechnischen Fragen für die Standortauswahl eines Endlagers. Der Deutsche Bundestag hat mit seiner Entschließung vom 14. Dezember 2001 auf die besondere Bedeutung der sicheren Endlagerung für hochradioaktive Abfälle hingewiesen. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Verantwortlichen zügig auf die Schaffung der Voraussetzungen für eine sichere Endlagerung hinarbeiten. Bis zum Jahre 2010 soll Klarheit über den oder die zu erkundenden Standorte für Endlager bestehen; bis spätestens zum Jahre 2030 soll ein Endlager in Betrieb genommen sein.

Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung finanzieren drei Bundesministerien Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Bereich der Endlagerung radioaktiver Abfälle:

- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) finanziert Forschungs- und Entwicklungsvorhaben mit dem Ziel, Endlagerkonzeptionen unter Sicherheitsgesichtspunkten weiterzuentwickeln. Ferner sollen die Instrumentarien für die Sicherheitsbewertung von Endlagern verbessert werden. Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums betreibt die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe anwendungsorientierte Grundlagenforschung auf dem Gebiet der sicheren Endlagerung radioaktiver Abfälle. Sie führt hierzu auch Forschungsvorhaben im Auftrag anderer Bundesbehörden durch.

- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziert Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Bereich der Endlagerforschung durch die Förderung der Forschungszentren Karlsruhe, Jülich und Rossendorf. Das Bundesministerium stimmt seine Forschungsvorhaben mit den Forschungszentren ab.

- Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit betreibt Ressortforschung, um für die Endlagerung fachliche Konzeptionen und Regelwerke zu erarbeiten sowie Aufsichtsfunktionen wahrnehmen zu können. U. a. hat es für die Erstellung eines nationalen Entsorgungsplans mit langfristigem Entsorgungskonzept Forschung zur Weiterentwicklung von Eignungskriterien und die Vorbereitung der Standortauswahl betrieben. Das in seinem Geschäftsbereich angesiedelte Bundesamt für Strahlenschutz hat den gesetzlichen Auftrag, die in Deutschland notwendigen Endlager einzurichten. Die hierfür benötigten wissenschaftlich-technischen Erkenntnisse gewinnt es durch Forschungsvorhaben.

Alle genannten Forschungs- und Entwicklungsarbeiten dienen dem Ziel, Endlager in Deutschland zu errichten.

Ende 1994 hatte die Bundesregierung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages eine Ressortvereinbarung zur Aufgabenabgrenzung und Zusammenarbeit der Bundesministerien angekündigt. Bis Anfang 2006 war diese nicht abgeschlossen, da zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit grundlegende Auffassungsunterschiede zur Zuständigkeitsabgrenzung bestanden. Beide Ressorts definierten ihre Zuständigkeit anhand unterschiedlicher Abgrenzungskriterien. Bei Forschungs- und Entwicklungsvorhaben stritten die Bundesministerien über die fachliche Zuständigkeit und die inhaltliche Ausrichtung der Forschung. Teilweise verweigerte ein Bundesministerium dem anderen Bundesministerium die gewünschte fachliche Mitwirkung. Ein jahrelanger Schriftwechsel und Besprechungen sowie Initiativen auf Leitungsebene führten zu keiner Klärung der Zuständigkeitsfragen.

Auch die wesentlichen fachlichen Eckpunkte eines Endlagerkonzeptes waren seit dem Jahre 2002 zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit streitig:

- Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit verfolgte die Zielsetzung, alle Arten radioaktiver Abfälle in nur einem Endlager zu entsorgen (Ein-Endlager-Konzept). Es plante, ein neues Standortauswahlverfahren mit Untersuchung weiterer alternativer Standorte durchzuführen.

- Das Bundesministerium lehnte das Ein-Endlager-Konzept ab und hielt die alternative Standorterkundung für nicht erforderlich. Es verfolgte das Ziel, schwach- und mittelradioaktive Abfälle im „Schacht Konrad“ zu entsorgen und die im Jahre 2000 unterbrochenen Arbeiten zur Erkundung des Salzstocks Gorleben als Endlager für vor allem hochradioaktive Abfälle wieder aufzunehmen.

Auch eine Einbindung des Bundeskanzleramtes im Jahre 2003 führte zu keiner Klärung der unterschiedlichen Auffassungen der beiden Bundesministerien.

Die Bundesministerien verwendeten über Jahre hinweg einen Teil der Haushaltsmittel für Vorhaben, die dem fachlichen Standpunkt des jeweils anderen Ressorts zuwider liefen. Außerdem verzichteten die Bundesministerien teilweise auf die Koordinierung ihrer Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Sie planten ihre Vorhaben zur Endlagerforschung eigenverantwortlich. Zwar leitete ein Bundesministerium sein mehrjähriges Forschungsprogramm in den vergangenen Jahren dem anderen Bundesministerium zu, es erhielt jedoch von dort keine Rückäußerung. Das andere Bundesministerium plante seine Forschungsvorhaben im Wesentlichen jährlich. Bis Anfang des Jahres 2006 band es die anderen Geschäftsbereiche nicht in seine Planungen ein. Es gab daher keinen Rahmenplan, der alle geplanten Forschungsarbeiten des Bundes enthielt und mit den betroffenen Bundesministerien einvernehmlich abgestimmt war. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben wurden auch dann fortgesetzt, wenn ein Bundesministerium im Rahmen der Frühkoordinierung Einsprüche erhoben oder fachliche Bedenken geäußert hatte.

Außerdem bestanden zwischen den beiden Bundesministerien Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Nutzung von Forschungskapazitäten der Bundesanstalt für Geowissenschaften. So hatte die Bundesanstalt für Geowissenschaften gegenüber dem Bundesamt für Strahlenschutz bemängelt, dass das Bundesamt für Strahlenschutz Endlagerforschungsvorhaben im öffentlichen Teilnahmewettbewerb vergebe und nicht zuerst die bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften vorhandenen Kapazitäten mit rund 90 Beschäftigten im Aufgabenbereich „Geowissenschaftliche Untersuchungen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle“ einbinde. Sie bat darum, künftig frühzeitig in die Planung entsprechender Ausschreibungen eingebunden zu werden. Das Bundesamt für Strahlenschutz entsprach dem Anliegen nicht und begründete dies mit dem Vergaberecht. Der Bundesanstalt für Geowissenschaften stünde eine Beteiligung im Teilnahmewettbewerb offen.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien an den Beschluss des Deutschen Bundestages erinnert, dass alle verantwortlichen Bundesstellen die notwendigen Arbeiten zur Einrichtung eines Endlagers zügig und mit Nachdruck voranbringen sollen. Er hat die Aufgabenverteilung mit unklaren Zuständigkeiten, widersprüchlichen Zielen der beteiligten Bundesministerien sowie fehlendem Zusammenwirken bei der Koordinierung der Forschungsmaßnahmen beanstandet. Außerdem hat er bemängelt, dass zwischen den Ressorts keine angemessene Regelung hinsichtlich der Forschungskapazitäten der Bundesanstalt für Geowissenschaften besteht. All dies verhindert, dass die Vorgaben des Parlaments zeitgerecht, wirkungsvoll und wirtschaftlich umgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben soweit wie möglich in einem Geschäftsbereich zu bündeln, um Reibungsverluste auszuschließen. Sofern dieses nicht umgesetzt werden kann, sollten bei einer arbeitsteiligen Organisation möglichst rasch die Voraussetzungen für eine koordinierte Endlagerforschung geschaffen werden. Um dieses sicherzustellen, wäre mindestens erforderlich:

- eine Ressortvereinbarung zwischen den betroffenen Bundesministerien über eine eindeutige und einvernehmliche Aufgabenabgrenzung abzuschließen,

- Einvernehmen über die Eckpunkte eines Endlagerkonzepts als wesentliche Grundlage für die Planung der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zu erzielen,

- den Forschungs- und Entwicklungsbedarf in den Geschäftsbereichen zu ermitteln und einen mehrjährigen Rahmenforschungsplan und dessen Umsetzung ressortübergreifend abzustimmen sowie

- die eigenen Forschungskapazitäten des Bundes zu nutzen, sofern dies sachlich und wirtschaftlich sinnvoll ist.

14.3

Die Bundesministerien haben die Mängel bei der Zusammenarbeit eingeräumt. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gehörten bereits seit Jahren zu ihren prioritären Zielen. Diese hätten aber leider nicht in vollem Umfang verwirklicht werden können. Im Juli 2006 bestätigte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nochmals die beim Zusammenwirken der Bundesressorts bei der Endlagerforschung bestehenden Probleme. Sie seien Ausfluss der noch fehlenden einheitlichen Auffassung der Bundesregierung zur Lösung der Endlagerfrage. In der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 hätten die die Bundesregierung tragenden Parteien vereinbart, die Lösung der Endlagerfrage zügig und ergebnisorientiert anzugehen und ihre Absicht bekundet, in dieser Legislaturperiode zu einer Lösung zu kommen. Bis zur Herstellung einer einheitlichen Auffassung der Bundesregierung zur Lösung der Endlagerfrage könne nicht ausgeschlossen werden, dass sich die insoweit zuständigen Bundesressorts zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Unterstützung durch externen Sachverstand beschaffen müssten. Die aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen bei den Ressorts bestehenden Probleme seien nicht durch Vorgaben an die Arbeitsebene lösbar. Zur effektiven Steuerung der Endlagerforschung sei deshalb ein umfassender ressortübergreifender Konsens in der Endlagerfrage erforderlich oder die klare Zuweisung der fachlichen Kompetenz an ein Ressort. Beide Ressorts erklärten, sie würden sich weiterhin intensiv bemühen, den Anregungen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Im Übrigen rechtfertigte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Praxis des Bundesamtes für Strahlenschutz bei der Verteilung von Forschungsaufträgen. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften verfüge bei den anlage- und standortspezifischen Forschungsarbeiten über keine Monopolstellung, könne daher bei der Vergabe von Vorhaben nicht privilegiert werden, sondern müsse sich dem Wettbewerb stellen. Ferner habe ihr Angebot nur in Teilen den geforderten Anforderungen entsprochen.

14.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesministerien beabsichtigen, seine Empfehlungen umzusetzen. Er hält eine Verbesserung der Endlagerforschung vor dem Hintergrund der Bedeutung, die das Parlament einer zügigen Bearbeitung der Endlagerfrage beimisst, für besonders vordringlich. Er hat empfohlen, einen Konsens zwischen den Bundesministerien hinsichtlich der Organisation der Endlagerforschung herbeizuführen.

Der Bundesrechnungshof verweist zur Notwendigkeit dieser Entscheidung auf die Ergebnisse einer Evaluierung des von Bund und Ländern getragenen Wissenschaftsrats vom Mai 2006. Dieser hatte aufgrund der Untersuchung verschiedener Ressortforschungseinrichtungen festgestellt, dass es auf den Gebieten der nuklearen Ver- und Entsorgung Überschneidungen bei der Ressortforschung des Bundesministeriums und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gebe. Eine klare Aufgabenabgrenzung fehle, eine nach wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Kriterien vorgenommene Abstimmung und Koordination von Forschungsvorhaben bei der Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle sei nicht erkennbar. Vielmehr herrsche bei der Definition von Forschungsthemen eine offene Konkurrenz zwischen den beiden Geschäftsbereichen. Gefordert sei eine strategische Ausrichtung nationaler Forschungsanstrengungen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Meinungsunterschiede zwischen Bundesministerien über die Lösung der Endlagerfrage einer verbesserten Endlagerforschung nicht im Wege stehen. Die organisatorischen Grundlagen für eine effektive und effiziente Endlagerforschung sollten daher ohne weitere Verzögerung geschaffen werden.

Die Bundesanstalt für Geowissenschaften sollte künftig frühzeitig in die Planung entsprechender Ausschreibungen eingebunden werden. Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat bereits in seinen Feststellungen und Empfehlungen zur Bearbeitung von Ressortforschungsvorhaben darauf hingewiesen, dass Ressorts bei Forschungsanliegen vor einer externen Vergabe prüfen sollen, ob das Projekt von einer bundeseigenen Forschungseinrichtung als eigene Aufgabe wirtschaftlicher übernommen werden kann. Dies setzt eine rechtzeitige Einbindung bundeseigener Forschungsinstitute schon in der Planungsphase voraus.

15 Zuwendungen an ein Unternehmen der Energieberatung fehlerhaft
(Kapitel 0902 Titel 686 35)

15.0

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat für Maßnahmen zur Förderung des Exports erneuerbarer Energien einem Unternehmen des Bundes Zuwendungen gegeben, ohne zu prüfen, ob Dritte die Aufgaben wirtschaftlich hätten erledigen können. Zudem hat es nicht verhindert, dass die überwiegend mit öffentlichen Mitteln geförderte Zuwendungsempfängerin ihr Personal besser bezahlte als der Bund vergleichbare Bedienstete. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat darüber hinaus höhere Zuwendungen gewährt als notwendig waren.

15.1

15.1.1

Die Bundesregierung hat aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages die „Bundesinitiative Erneuerbare Energien Weltweit - Global Renewable Network“ (Exportinitiative) geschaffen. Um diese umzusetzen, hat sie dem im Herbst 2000 gegründeten bundeseigenen Unternehmen der Energieberatung eine zentrale Rolle über-

tragen. Das Unternehmen sollte die Aktivitäten der Exportinitiative koordinieren, Datenbanken und ein Internetportal aufbauen, Publikationen herausgeben sowie Ausstellungen und Seminare organisieren. Darüber hinaus band das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) das Unternehmen in weitere Maßnahmen zur Unterstützung des Exports von Technologien im Bereich erneuerbarer Energien ein. Dazu zählten Auslandsmessebeteiligungen des Bundes, Veranstaltungen der Auslandshandelskammern (AHK) oder andere Informations- und Kontaktveranstaltungen sowie Projekte des Studienfonds Außenwirtschaft oder internationale Klimaschutzprojekte. Das Bundesministerium gewährte dem Unternehmen zur Wahrnehmung dieser Aufgaben projektbezogene Zuwendungen. Mittelfristig war vorgesehen, dass es sich am Markt behauptet.

Die dem Unternehmen übertragenen Aufgaben werden auch von zahlreichen anderen angeboten, zu denen es im Wettbewerb steht. Auch das Unternehmen vergab die von ihm zu erbringenden Leistungen zu einem großen Teil an Dritte. Das Bundesministerium prüfte nicht, ob es die Leistungen zur Unterstützung der Exportinitiative und zur Förderung des Technologieexports im Bereich erneuerbarer Energien wirtschaftlich auf andere Weise als über Zuwendungen an das Unternehmen hätte erbringen lassen können.

15.1.2

Die Einnahmen des Unternehmens aus Zuwendungen waren bis zum Jahre 2002 höher als ihre Umsatzerlöse mit Dritten; ab dem Jahre 2003 lagen sie geringfügig darunter. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass ein Teil der von dem Unternehmen ausgewiesenen Umsatzerlöse mit Dritten aus Einnahmen von ebenfalls vom Bundesministerium geförderten Projekten anderer Zuwendungsempfänger stammten. Diese waren vom Bundesministerium im Zuwendungsbescheid verpflichtet worden, das Unternehmen in die geförderten Projekte einzubeziehen.

So erhielt der Deutsche Industrie- und Handelskammertag Zuwendungen für die Durchführung von Geschäftsreisen oder Kontaktveranstaltungen. Im Zuwendungsbescheid gab das Bundesministerium verbindlich vor: „Für die Durchführung des Projekts hat die AHK mit dem Unternehmen einen privatrechtlichen Vertrag zu schließen, mit dem sie dem Unternehmen den Auftrag erteilt, die angebotenen Leistungen zu erbringen“. Die Einnahmen aus diesem und weiteren Aufträgen verbuchte das Unternehmen unter „Umsatzerlöse mit Dritten“. Durch die Vorgabe des Bundesministeriums konnte es mehr als 50 % seiner Erträge als Umsatzerlöse mit Dritten ausweisen.

Nach den Bestimmungen des Zuwendungsbescheids durfte das Unternehmen seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Bundesbedienstete, solange die Einnahmen überwiegend aus Zuwendungen des Bundes stammten (Besserstellungsverbot). Das Bundesministerium der Finanzen hatte einer vorübergehenden Ausnahme vom Besserstellungsverbot zugestimmt, weil das Unternehmen sich von Anfang an teilweise durch nichtöffentliche Mittel finanziere und es zu anderen Konditionen kein hinreichend qualifiziertes Personal gewinnen könne.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit gab es jedoch genügend qualifizierte Bewerber der benötigten Fachrichtungen.

Obwohl das Unternehmen seinen Sitz im Tarifbereich Ost hat, bezahlte es sein Personal grundsätzlich entsprechend dem Bundesangestelltentarif West. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die im Leitungsbereich beschäftigt waren, zahlte es noch höhere Gehälter als vergleichbaren Bediensteten des Bundes.

15.1.3

Nach der Bundeshaushaltsordnung dürfen bei einer Projektförderung auf Kostenbasis Selbstkosten nur dann über Zuwendungen erstattet werden, wenn sie angemessen sind. Dabei ist eine Abrechnung auf der Grundlage der nachgewiesenen Kosten vorgeschrieben. Das Bundesministerium billigte dem Unternehmen zu, nach fiktiven, von ihm als marktgängig bezeichneten Preisen abzurechnen. Es rechnete daher die Zuwendungen nicht nach den tatsächlichen Personalkosten, sondern mit höheren Personalkostensätzen ab. Diese waren mehr als doppelt so hoch wie die Kosten für vergleichbares Personal des öffentlichen Dienstes.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium seine Exportinitiative über Zuwendungen an das Unternehmen abwickelte, ohne vorher zu prüfen, ob die Leistungen nicht wirtschaftlicher von Dritten hätten erbracht werden können. Da die von dem Unternehmen erbrachten Leistungen auch von zahlreichen Dritten angeboten werden, hätte das Bundesministerium die Leistungen wirtschaftlich im Wettbewerb vergeben können. Zwar gilt das Ausschreibungsgebot formal nicht für Zuwendungen. Gleichwohl liegt es im Interesse einer wirtschaftlichen Förderung bei Zuwendungen Wettbewerb zuzulassen.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium andere Zuwendungsempfänger und Vertragspartner des Bundes verpflichtet hat, dem Unternehmen Aufträge zu erteilen. Damit hat das Bundesministerium dem Unternehmen ermöglicht, Zuwendungen an Dritte, die unter Umgehung des Wettbewerbs weitergeleitet worden sind, als eigene Umsatzerlöse auszuweisen. Dadurch ist der Anschein erweckt worden, als würde sich das Unternehmen überwiegend aus Umsatzerlösen finanzieren und wäre nicht an das Besserstellungsverbot gebunden. Die Erklärung des Bundesministeriums der Finanzen, eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot sei vorübergehend zulässig gewesen, weil das Unternehmen anders kein hinreichend qualifiziertes Personal hat gewinnen können, ist nicht sachgerecht gewesen, denn die Kräfte der benötigten Fachrichtungen sind auf dem deutschen Arbeitsmarkt vorhanden gewesen.

Mit der Entscheidung, die Abrechnung nach fiktiven, von dem Unternehmen als marktgängig bezeichneten Preisen

zuzubilligen, hat das Bundesministerium ihm einen erheblichen finanziellen Vorteil verschafft. Es hat nicht geprüft, ob nicht Wettbewerber Leistungen gleicher Güte insgesamt preiswerter erbracht hätten. Diese Entscheidung des Bundesministeriums verstößt gegen das Zuwendungsrecht und ist unwirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig die vom Bundesministerium gewünschten und bisher dem Unternehmen angetragenen Projekte und Dienstleistungen in der Regel durch öffentliche Aufträge im Wettbewerb zu vergeben. Das Bundesministerium sollte die Förderung von Maßnahmen der Exportinitiative zumindest auch anderen Wettbewerbern anbieten. Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, bei den Zuwendungen die Angemessenheit der Kosten zu prüfen und sicherzustellen, dass das Unternehmen das Besserstellungsverbot beachtet.

15.3

Das Bundesministerium hat auf die zentrale Rolle des Unternehmens als Kompetenzzentrum und Koordinator der Exportinitiative verwiesen, die durch die Beschlüsse des Deutschen Bundestages im Jahre 2002 begründet und im Jahre 2005 bestätigt worden sei. Es habe dennoch die Anregung des Bundesrechnungshofes, Ausschreibungs- oder Interessenbekundungsverfahren durchzuführen, aufgenommen und teilweise umgesetzt.

Zum Besserstellungsverbot hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die Tätigkeit bei dem Unternehmen Berufserfahrung erfordere, die es ihm ermöglichen müsse, in unmittelbare Konkurrenz zu großen Unternehmen der Energiewirtschaft, öffentlichen Arbeitgebern oder politischen Institutionen zu treten. Die Abweichungen vom Besserstellungsverbot hätten lediglich das Ziel gehabt, nach dem Bundesangestelltentarif West zu bezahlen und seien zulässig gewesen, weil das Unternehmen sich nicht überwiegend aus Zuwendungen finanziert habe.

Die Zuwendungen seien auch nicht unangemessen hoch gewesen, weil der Markt die von dem Unternehmen berechneten Kostensätze akzeptiert habe. Das Bundesministerium werde jedoch die Anmerkungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und die Angemessenheit der Kostensätze nochmals intensiv prüfen.

15.4

Der Bundesrechnungshof hält es für zielführend und wirtschaftlich, wenn das Bundesministerium Maßnahmen der Exportinitiative und der Exportförderung neuer Technologien im Bereich erneuerbarer Energien im Wettbewerb vergeben will. Um die wirtschaftlichen Vorteile hinreichend auszuschöpfen, sollte es das Verfahren nicht auf Einzelfälle beschränken, sondern grundsätzlich anwenden.

Der Bundesrechnungshof sieht jedoch keine Notwendigkeit für das Unternehmen vom Besserstellungsverbot abzuweichen. Das Bundesministerium hat dem Unternehmen ermöglicht, Zuwendungen an Dritte als eigene Umsatzerlöse auszuweisen. Dadurch wurde der Anschein erweckt, als wäre das Unternehmen nicht an das Besserstellungsverbot gebunden. Außerdem war ein ausreichendes Angebot fachlich qualifizierter Arbeitsuchender vorhanden. Das Bundesministerium sollte künftig sicherstellen, dass das Unternehmen das Besserstellungsverbot einhält, solange es sich überwiegend aus Zuwendungen finanziert.

Die Begründung des Bundesministeriums, die erhöhten Personalkosten seien angemessen gewesen, weil der Markt die berechneten Kostensätze akzeptiert habe, entspricht nicht dem Zuwendungsrecht. Der Bundesrechnungshof hält deshalb daran fest, bei der Ermittlung der Zuwendungen nur angemessene Personalkosten zugrunde zu legen.

Das Bundesministerium hat dem Unternehmen eine Sonderstellung eingeräumt, obwohl es sich marktwirtschaftlichen Herausforderungen stellen soll. Der Bundesrechnungshof hält es wirtschaftlich und rechtlich nicht für vertretbar, das Unternehmen von den Einschränkungen des Zuwendungsrechts zu befreien ohne es zugleich dem Wettbewerb auszusetzen.

16 Erfolgskontrolle bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unzureichend

(Kapitel 0902 Titel 882 81)

16.0

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat den Erfolg der für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ eingesetzten Bundesmittel unzureichend kontrolliert und das Parlament nur unvollständig über die Wirkung der Förderung unterrichtet. Angaben der Länder über die Anzahl neu geschaffener Dauerarbeitsplätze, die für eine effektive Erfolgskontrolle notwendig gewesen wären, lagen nicht vor. Gescheiterte Vorhaben und Angaben zu Mehrfachförderungen oder zur Wirkung der Infrastrukturförderung flossen nicht in die Unterrichtung des Parlaments ein. Ohne diese Informationen fehlen dem Parlament Grundlagen, die zur Ausübung seines Budgetrechts wesentlich sind. Der Bund trägt die Hälfte der Ausgaben der Länder nach einem gemeinsamen Rahmenplan. Er stellte hierfür in den letzten fünf Jahren allein im Einzelplan 09 Mittel in Höhe von rund 4,4 Mrd. Euro bereit.

16.1

Der Bund wirkt an der Planung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Gemeinschaftsaufgabe) mit und erstattet jedem Land die Hälfte der diesem hierfür entstandenen Ausgaben. Der Haushaltsgesetzgeber stellte für die Gemeinschaftsaufgabe im Zeitraum 2001 bis 2005 im Einzelplan 09 insgesamt rund 4,4 Mrd. Euro zur Verfügung (s. Tabelle).

Tabelle

Haushalts-Ist der Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgabe
(in Mio. Euro)

2001	2002	2003	2004	2005	2001 - 2005
1 132,3	958,4	852,3	820,4	637,9	4 401,3

Hauptziel der Gemeinschaftsaufgabe ist die Schaffung von dauerhaft wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen. Die Gemeinschaftsaufgabe umfasst

- die Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei der Errichtung, dem Ausbau, der Umstellung oder der grundlegenden Rationalisierung von Gewerbebetrieben sowie
- die Förderung des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur, soweit diese für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist.

Der gemeinsame Planungsausschuss des Bundes und der Länder (Planungsausschuss) stellt einen Rahmenplan auf, der verbindliche Grundlage aller Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ist und den jeweiligen Finanzplanungszeitraum umfasst. Der Rahmenplan wird jährlich aktualisiert und beschreibt u. a. die Ziele, die Voraussetzungen und die bisherigen Ergebnisse der Förderungen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) führt den Vorsitz im Planungsausschuss, der zur Vorbereitung seiner Entscheidungen einen Unterausschuss eingerichtet hat. Die Durchführung der Rahmenpläne ist Aufgabe der Länder. Die Kontrolle des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe ist eine gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Länder. Sie besteht aus

- einer Kontrolle der Wirtschaftlichkeit des Vollzugs auf der Ebene der einzelnen Projekte,
- einer Zielerreichungskontrolle und
- einer Wirkungskontrolle.

Der Rahmenplan, in den auch statistische Daten einfließen, die das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Bundesamt) auf der Grundlage von Länderinformationen zusammenstellt, enthält Erkenntnisse aus der Vollzugs- und Erfolgskontrolle. Die Bundesregierung liefert damit dem Haushaltsgesetzgeber Informationen, die für die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts bedeutsam sind. Der Haushaltsgesetzgeber entnimmt dem Rahmenplan den Stand, die Entwicklung und die Wirkung der Gemeinschaftsaufgabe und stellt auf dieser Grundlage die entsprechenden Haushaltsmittel bereit.

Der 33. Rahmenplan (Bundestagsdrucksache 15/2961 vom 22. April 2004) führte zum Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe für den Zeitraum 1991 bis 2001 u. a. Folgendes aus: „Die zusammengefassten Ergebnisse für die bis Ende 2003 bereits im Rahmen der Verwendungsnachweiskontrolle überprüften Vorhaben aus den Jahren 1991 bis 2001 weisen aus, dass (bei einer Quote von kontrollierten Fällen von 81,2 %) mit weniger Fördermitteln als ursprünglich bewilligt deutlich mehr Arbeitsplätze eingerichtet wurden als dies zum Zeitpunkt der Bewilligung vorgesehen war. So wurden im gesamten Betrachtungszeitraum die bewilligten GA-Zuschüsse um 8 % unterschritten. Gleichzeitig wurden um 13,1 % mehr Arbeitsplätze eingerichtet als die Investoren zunächst geplant hatten.“

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die vom Bundesamt für den Rahmenplan erstellten Statistiken über die Ergebnisse der Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe unvollständig waren:

- Zu den Fördervoraussetzungen und Erfolgsindikatoren der Gemeinschaftsaufgabe gehört, dass „mit den Investitionsvorhaben in den Fördergebieten neue Dauerarbeitsplätze geschaffen oder vorhandene gesichert werden. … Für eine Überwachungszeit von mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Investitionsvorhabens müssen die Arbeitsplätze tatsächlich besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden.“ Die Länder haben zu überprüfen, ob die Arbeitsplatzziele während dieses Zeitraums eingehalten werden. Bis Ende des Jahres 2005 hatte das Bundesministerium nicht darauf hingewirkt, dass die Länder ihre Kontrollergebnisse an das Bundesamt zur Auswertung übermitteln. Einige Länder verzichteten ganz auf diese Überprüfung. So prüfte ein Land die Einhaltung der Arbeitsplatzziele nur in Fällen, in denen der Gewerbebetrieb erneut Fördermittel beantragte. Bei einem anderen Land beruhten die Angaben zur Umsetzung der Arbeitsplatzziele nicht auf eigenen Feststellungen, sondern ausschließlich auf nicht überprüften Angaben der geförderten Unternehmen.
- Ab dem Jahre 1999 bereinigte das Bundesamt die Statistik um Projekte, bei denen die geförderten Betriebe liquidiert oder die geförderten Projekte abgebrochen worden waren. Es handelte sich dabei um mehr als 3 000 Förderprojekte mit einem Fördervolumen von rund 6,6 Mrd. Euro. Diese Ergebnisse gingen weder in die Erfolgsbetrachtung des Bundesministeriums noch in die Unterrichtung des Parlaments ein.

Außerdem enthielt der Rahmenplan keine Angaben zu Anschluss- und Mehrfachförderungen von Gewerbebetrieben. Nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ werden Gewerbebetriebe nur durch Start- und Anpassungshilfen gefördert, wenn zu erwarten ist, dass diese sich im Wettbewerb behaupten können. Deshalb sieht der Rahmenplan vor, dass bei der Prüfung des Antrages öffentliche Finanzhilfen zu berücksichtigen sind, die dem Antragsteller in früheren Jahren gewährt wurden. Ein vom Unterausschuss der Gemeinschaftsaufgabe in Auftrag gegebenes Gutachten aus dem Jahre 2004 kam zu dem Ergebnis, dass etwa 40 % aller Fördervorgänge auf Mehrfachförderungen beruhten. Nach einer Auswertung des Bundesministeriums betrug der Anteil der Mehrfachförderungen an den Gesamtförderfällen für den Zeitraum 1999 bis 2005 etwa 30 %.

Über die Wirkungen und Ergebnisse der Infrastrukturförderung enthielt der Rahmenplan ebenfalls keine Angaben.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die bisherigen Darstellungen in den Rahmenplänen einen unzutreffenden Eindruck vom Erfolg der Gemeinschaftsaufgabe erwecken und wesentliche Informationen fehlen. Dies ist besonders problematisch, weil das Parlament auf dieser unzureichenden Grundlage über die in den Haushaltsplan einzustellenden Jahresleistungen der Gemeinschaftsaufgabe entscheidet. Da Angaben der Länder über die Anzahl der Dauerarbeitsplätze nach Ablauf des fünfjährigen Überwachungszeitraumes nicht vorgelegen haben und gescheiterte Vorhaben nicht in die Statistiken eingeflossen sind, konnte das Bundesministerium nicht zutreffend bewerten, inwieweit die Ziele der Gemeinschaftsaufgabe effektiv und effizient erreicht worden sind. Das Bundesministerium hat damit unvollständige Erfolgsindikatoren in seine Bewertungen einfließen lassen. Aussagen wie die, dass mit 8 % weniger Mitteln 13,1 % mehr Arbeitsplätze als geplant geschaffen worden seien, sind nicht haltbar, wenn alle Erfolgsindikatoren berücksichtigt werden.

Ferner hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass der Rahmenplan keine Informationen zu Mehrfachförderungen und zu Ergebnissen der Infrastrukturförderung enthält. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, im Zusammenwirken mit den Ländern möglichst rasch die Mängel bei der Erfolgskontrolle auszuräumen und das Parlament künftig umfassend zu unterrichten.

16.3

Das Bundesministerium hat angekündigt, auf der Grundlage der Hinweise des Bundesrechnungshofes die Erfolgskontrollen verbessern zu wollen. Es plane gemeinsam mit den Ländern, die bisherigen Auswertungen um eine Untersuchung der Arbeitsplatzeffekte fünf Jahre nach Abschluss des Investitionsvorhabens zu ergänzen. Diese Maßnahme wolle es nach Erörterung mit den Ländern bis Ende 2006 umgesetzt haben. Im Übrigen sehe es keinen Veränderungsbedarf. Die von ihm seit dem Jahre 1999 praktizierte Bereinigung der Statistik um Projekte, bei denen die geförderten Betriebe liquidiert oder die geförderten Projekte abgebrochen werden, sei methodisch sachgerecht. Die Aufhebung des Bewilligungsbescheides in diesen Fällen führe dazu, dass entweder keine Mittel ausgezahlt würden oder das betreffende Land bereits ausgezahlte Mittel vom Empfänger zurückfordere. Ferner hat das Bundesministerium die Mehrfachförderung von Gewerbebetrieben bestätigt. Es handele sich dabei jedoch um jeweils eigenständige neue Vorhaben, deren Förderungswürdigkeit von den Ländern geprüft werde. Die ihm von den Ländern übermittelten Erkenntnisse zur Infrastrukturförderung seien nicht zur Aufnahme in den Rahmenplan vorgesehen.

16.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den angekündigten Maßnahmen zur Kontrolle der realisierten Arbeitsplatzziele einen wichtigen Schritt zu einer sachgerechten Bewertung des Erfolgs der Gemeinschaftsaufgabe. Eine Unterrichtung des Haushaltsgesetzgebers über die mit den Fördermaßnahmen erreichten Arbeitsplatzeffekte setzt allerdings voraus, dass die Länder ihren Kontrollpflichten nachkommen und die Kontrollen effektiv ausgestalten. Hierauf sollte das Bundesministerium hinwirken. Die für die negativen Projektentwicklungen verantwortlichen Ursachen und der Umfang der durch Insolvenzen auf Dauer verlorenen Bundesmittel sind im Rahmen der Erfolgsbewertung und künftigen Planung der Gemeinschaftsaufgabe relevant. Der Bundesrechnungshof hält es daher für angezeigt, Informationen zu der hohen Anzahl abgebrochener Projekte in die Erfolgsbewertung der Gemeinschaftsaufgabe einfließen zu lassen und das Parlament entsprechend zu unterrichten. Außerdem sind Angaben zur Entwicklung und Wirkung von Mehrfachförderungen sowie die Ergebnisse der Infrastrukturförderung wichtige Informationen für die Bewertung der Gemeinschaftsaufgabe. Sie sollten dem Parlament nicht vorenthalten bleiben. Die unzutreffenden bzw. unvollständigen Angaben lassen es zu, dass das Parlament auf einer nicht alle wesentlichen Informationen enthaltenden Grundlage über das Einstellen der Jahresleistungen in den Haushaltsplan entscheidet. Dies beeinträchtigt das Budgetrecht des Parlaments.

Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sieht auch nach der Föderalismusreform eine Rahmenplanung und Unterrichtungen der Bundesregierung und des Bundesrates über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe vor. Das Bundesministerium sollte deshalb auf eine Ergänzung des Rahmenplanes hinwirken, die die angesprochenen Defizite beseitigt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(Einzelplan 11)

17 Prüfungsrecht bei Zuschüssen des Bundes zu Rentenversicherungsbeiträgen neu regeln
(Kapitel 1113 Titel 636 85)

17.0

Die Länder haben Bundeszuschüsse zu den Rentenversicherungsbeiträgen für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen gezahlt, ohne die Abrechnungen der Werkstätten hinreichend geprüft zu haben. Eine ordnungsgemäße Prüfung der Abrechnungen ist wegen der zur Verfügung stehenden kurzen Bearbeitungszeit im Abrechnungsverfahren kaum möglich. Der Bundesrechnungshof geht von ungerechtfertigten Zahlungen zulasten des Bundes in Millionenhöhe aus. Deshalb sollte der Bund das Prüfungsrecht umgehend so regeln, dass den Ländern eine Prüfung auch nach bestandskräftiger Festsetzung der Zuschüsse möglich ist.

17.1

17.1.1

Behinderte Menschen, die in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen oder in anerkannten Blindenwerkstätten (Werkstätten) tätig sind, erhalten zu ihren Rentenversicherungsbeiträgen einen Zuschuss des Bundes. Den Zuschuss zahlen die nach Landesrecht zuständigen Stellen (Landesdienststellen) aus.

Die Rentenversicherungsbeiträge werden nach dem monatlichen, mindestens aber nach einem fiktiven Arbeitsentgelt in Höhe von 80 % der Bezugsgröße berechnet. Die Bezugsgröße wird aus dem durchschnittlichen Entgelt aller Rentenversicherten im vorvergangenen Kalenderjahr abgeleitet, also für das Jahr 2006 aus den Durchschnittsentgelten des Jahres 2004. Beiträge, die sich aus dem Unterschiedsbetrag zwischen dem tatsächlich erzielten Arbeitsentgelt und dem (höheren) fiktiven Arbeitsentgelt ergeben, übernimmt der Bund. Für das Jahr 2006 veranschlagte der Bund Ausgaben von 1 Mrd. Euro.

Die Werkstätten haben den Zuschuss für ein Kalenderjahr mit den Landesdienststellen nach der maßgeblichen Verordnung bis zum 31. März des folgenden Jahres abzurechnen. Die Landesdienststellen haben über die Abrechnung bis zum 31. Mai zu entscheiden und den Zuschuss auszuzahlen.

17.1.2

Eine Landesdienststelle hatte seit dem Jahre 2000 die jährlichen Abrechnungen der Werkstätten nicht nur auf ihre rechnerische Richtigkeit geprüft, sondern auch in 88 Werkstätten örtliche Erhebungen durchgeführt. Dabei stellte sie häufig fehlerhaft berechnete Bundeszuschüsse und weitere Unstimmigkeiten in den Abrechnungen fest. Bis Mitte 2003 forderte sie insgesamt rund 840 000 Euro zu Unrecht erstattete Bundeszuschüsse zurück oder machte Forderungen gegen Dritte aus Schadensersatzansprüchen geltend.

Der Bundesrechnungshof prüfte aus diesem Anlass im Jahre 2003 das Verwaltungsverfahren der Landesdienststellen in den anderen Ländern. Er stellte fest, dass nur noch ein weiteres Land die Abrechnungen der Werkstätten hinreichend kontrollierte. Die anderen Länder prüften die Angaben der Abrechnungen nur rechnerisch und auf Schlüssigkeit, ohne die tatsächlichen Grundlagen für die Berechnung der zu erstattenden Rentenversicherungsbeiträge – wenigstens stichprobenweise – ermittelt zu haben. Sie forderten von den Werkstätten weder Lohnunterlagen für Prüfzwecke an, noch führten sie Prüfungen vor Ort durch. Ob die in den Abrechnungen aufgeführten Personen zuschussberechtigt waren, prüften sie ebenso wenig wie das von ihnen tatsächlich erzielte Arbeitsentgelt, von dem die Höhe der zu erstattenden Rentenversicherungsbeiträge entscheidend abhängt.

Der Bundesrechnungshof schätzt, ausgehend von den oben dargestellten Rückforderungen, ungerechtfertigte Zahlungen zulasten des Bundes in Millionenhöhe bei bundesweit 710 Werkstätten (Stand 2003).

Die Länder begründeten die unzureichenden Prüfungen durch die Landesdienststellen mit dem vorgeschriebenen Abrechnungsverfahren, das für die Abrechnung und Auszahlung der Erstattungsbeiträge einen Zeitraum von zwei, höchstens drei Monaten vorsieht. In diesem Zeitraum sei angesichts der großen Zahl an Werkstätten und behinderten Menschen sowie aus personellen Gründen eine Prüfung durch die Landesdienststellen in dem notwendigen Umfange weder am Sitz der Dienststelle noch vor Ort in den Werkstätten möglich. Sie bezweifelten, ob ein Prüfungsrecht noch bestehe, nachdem sie die Zuschüsse bestandskräftig festgesetzt hätten.

17.2

Auch der Bundesrechnungshof sieht ein nicht unerhebliches rechtliches Risiko, die Prüfung auch nach Bestandskraft der Entscheidungen über die Zuschüsse durchzuführen. Er hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) deshalb im März 2004 vorgeschlagen, durch eine eindeutige Rechtsgrundlage den Landesdienststellen die Prüfung in den Werkstätten auch nach Festsetzung der Zuschüsse zu ermöglichen. Dadurch könnten die Landesdienststellen eine ordnungsgemäße Abrechnung der Rentenversicherungsbeiträge für behinderte Menschen sicherstellen und zu Unrecht erstattete Beiträge zurückfordern.

Die personalwirtschaftlichen Überlegungen der Länder sind im Vergleich zu den erheblichen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt kein hinreichender Grund, von entsprechenden Prüfungen abzusehen. Die Prüfungen müssen nicht jährlich in allen Werkstätten durchgeführt werden. Es ist auch nicht erforderlich, alle Einzelfälle einer Abrechnung zu prüfen. Es genügt, die Werkstätten in einem mehrjährigen Turnus zu prüfen, sich auf bestimmte Schwerpunkte zu konzentrieren und Stichproben durchzuführen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Fehlerquellen erkannt, fehlerhafte Abrechnungen für zurückliegende Zeiträume berichtigt und Überzahlungen zurückgefordert werden können.

17.3

Das Bundesministerium hat sich den Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich angeschlossen. Im Juni 2006 hat es zudem mitgeteilt, aufgrund veränderter Mehrheiten im Bundesrat könnte eine Gesetzesinitiative des Bundesministeriums zur Einführung eines erweiterten Prüfungsrechts der Landesdienststellen in den Werkstätten Erfolg haben.

17.4

Obwohl das Bundesministerium den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bereits vor zwei Jahren zustimmte, hat es die für eine Neuregelung erforderlichen Maßnahmen bislang nicht veranlasst. Wegen der erheblichen finanziellen Bedeutung erachtet der Bundesrechnungshof die Absichtserklärung des Bundesministeriums vom Juni 2006 als nicht ausreichend und erwartet, dass die Bundesregierung unverzüglich eine Gesetzesinitiative ergreift.

18 Aufgaben bei der Deutschen Rentenversicherung Bund bündeln
(Kapitel 1113)

18.0

Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat nicht alle ihr zugewiesenen Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung übernommen. So nehmen neben der Deutschen Rentenversicherung Bund auch die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See und die Tarifgemeinschaft der Deutschen Rentenversicherung tarif- und arbeitsrechtliche Aufgaben wahr. Dies widerspricht dem Ziel des Gesetzgebers, mit dem Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung wirtschaftliche Verwaltungsstrukturen zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof sieht in einer konsequenten organisatorischen Zusammenführung der Arbeitgeberinteressen bei der Deutschen Rentenversicherung Bund die Möglichkeit, die vom Gesetzgeber beabsichtigte Einheitlichkeit der Rentenversicherung herzustellen und ihren wirtschaftlichen Betrieb zu stärken.

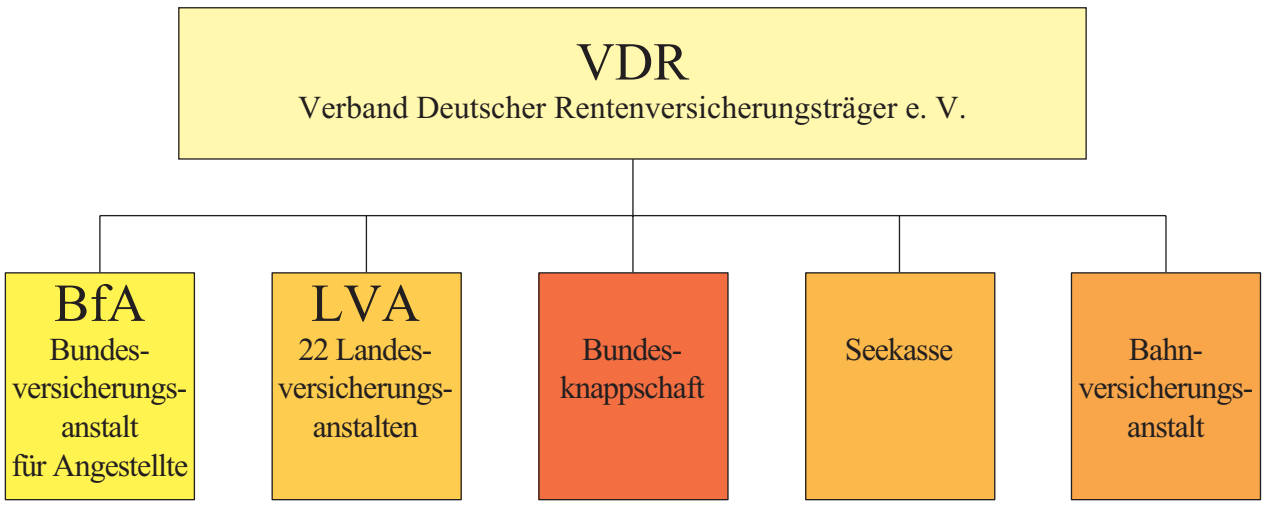
18.1

18.1.1

Der Gesetzgeber erwartete, dass mit der Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung Verwaltungsstrukturen moderner und wirtschaftlich werden. Ziel war u. a., die Einheitlichkeit der Rentenversicherung zu stärken, gleichartige Aufgaben zusammenzuführen und Entscheidungsabläufe zu verschlanken. Die nachstehenden Schaubilder verdeutlichen den Aufbau der gesetzlichen Rentenversicherung vor und nach der Organisationsreform. Die Reform trat am 1. Oktober 2005 in Kraft.

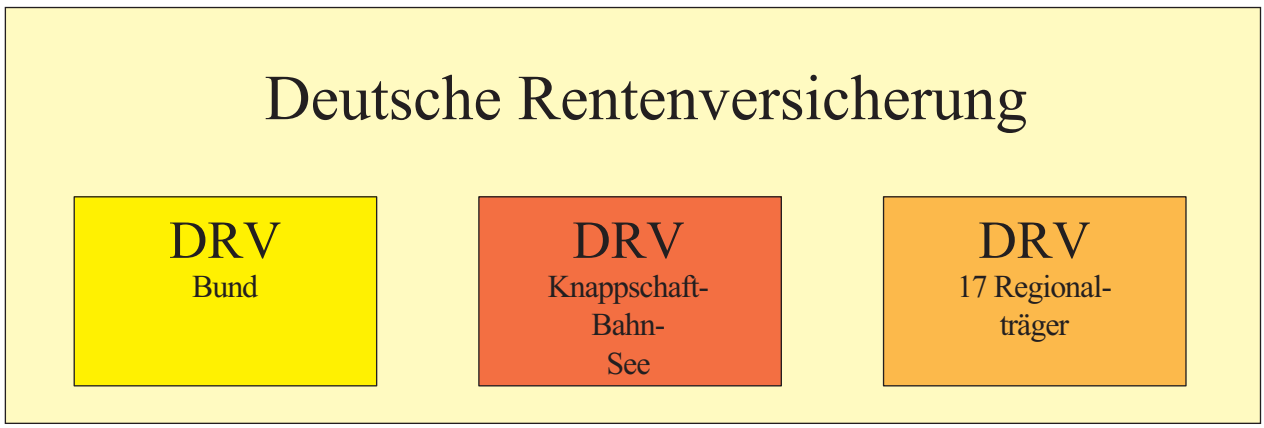
Abbildung

Organisation der Deutschen Rentenversicherung bis 30. September 2005



Abbildung

Organisation der Deutschen Rentenversicherung seit 1. Oktober 2005



Alle 19 Rentenversicherungsträger (Träger) treten seit dem 1. Oktober 2005 als „Deutsche Rentenversicherung“ auf. Die Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung nehmen zwei Bundesträger, die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) und die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (KBS), sowie 17 Regionalträger (Regionalträger) wahr. Die Regionalträger sind die früheren Landesversicherungsanstalten.

Die DRV Bund hat eine Doppelfunktion. Sie betreut als Bundesträger Versicherte, und als Spitzenverband nimmt sie darüber hinaus für die gesamte Deutsche Rentenversicherung die gesetzlich festgelegten Grundsatz- und Querschnittsaufgaben wahr. Dazu gehört nach § 138 Abs. 1 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch u. a. die Vertretung der Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit gegenüber den Sozialpartnern. Sozialpartner sind Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, die Tarifverträge aushandeln.

An den übergreifenden Aufgaben wirken alle Träger mit. Die Regionalträger verfügen in den Entscheidungsgremien über 55 % der Stimmen, die DRV Bund und die KBS über 45 %. Beschlüsse sind mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln aller Stimmen zu fassen. Dadurch können weder die Bundesträger noch die Regionalträger dominieren. Die Entscheidungen sind für alle Träger verbindlich.

18.1.2

Daneben besteht die Tarifgemeinschaft der Deutschen Rentenversicherung (Tarifgemeinschaft). Sie wurde im Jahre 1983 als nicht rechtsfähiger Verein gegründet und steht außerhalb der Organisation der Deutschen Rentenversicherung. Mitglieder dieses freiwilligen Zusammenschlusses sind die Regionalträger. Sie finanzieren die Tarifgemeinschaft mit rund 430 000 Euro jährlich aus Beitragsmitteln und Bundeszuschüssen. Die Tarifgemeinschaft vertritt die gemeinsamen Arbeitgeberinteressen ihrer Mitglieder auf tarif- und arbeitsrechtlichem Gebiet gegenüber Gewerkschaften, staatlichen Stellen und anderen Organisationen. Nach ihrer Satzung hat sie u. a. die Grundsätze der Tarifpolitik für die gesetzliche Rentenversicherung festzulegen und Tarifverträge oder sonstige Vereinbarungen abzuschließen.

Die DRV Bund und die KBS nehmen bislang ihre tarif- und arbeitsrechtlichen Aufgaben jeweils selbst wahr.

18.1.3

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 2000 gefordert, die tarif- und arbeitsrechtlichen Aufgaben innerhalb der Rentenversicherung zu bündeln und dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger als dem damaligen Dachverband zu übertragen. In seinen Bemerkungen 2005 hatte er festgestellt, dass Tarifkräfte bei einigen Regionalträgern höhere Vergütungen erhielten als bei anderen. Er sah eine wesentliche Ursache dafür in einem nicht abgestimmten Vorgehen der Regionalträger in der Tarifgemeinschaft.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es in der Verwaltung der Deutschen Rentenversicherung Strukturen gibt, die unwirtschaftlich sind und im Widerspruch zu der vom Gesetzgeber beabsichtigten Einheitlichkeit der Rentenversicherung stehen.

Nach der Gesetzeslage ist es geboten, die Aufgaben der Tarifgemeinschaft bei der DRV Bund zu konzentrieren. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Tarifgemeinschaft aufzulösen. Die neue Organisation in der Rentenversicherung sichert den Ausgleich etwaiger unterschiedlicher Interessen zwischen Bundes- und Regionalträgern.

18.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) hat eine einheitliche Wahrnehmung der tarif- und arbeitsrechtlichen Arbeitgeberinteressen befürwortet. Allerdings sei diese nur auf freiwilliger Grundlage möglich. Weder nach der Gesetzeslage noch durch Gesetzesänderungen könne eine Auflösung der Tarifgemeinschaft durchgesetzt werden. Der Abschluss von Tarifverträgen sei zwar in Konzepten zum Gesetzesentwurf im Katalog der Grundsatz- und Querschnittsaufgaben enthalten gewesen. Darauf sei aber beim auf Staatssekretärsebene ausgehandelten Kompromiss im Hinblick auf das Interesse der Länder am Fortbestand der Tarifgemeinschaft verzichtet worden. Die Deutsche Rentenversicherung Bund repräsentiere zwar die Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit sowohl gegenüber den Arbeitgebern als auch den Gewerkschaften, aber nicht in ihrer Funktion als Arbeitgeber.

Das Bundesministerium, die DRV Bund, die KBS und die Tarifgemeinschaft haben es inhaltlich übereinstimmend als mittel- bis langfristiges Ziel bezeichnet, die arbeits- und tarifrechtlichen Arbeitgeberinteressen in der Deutschen Rentenversicherung einheitlich wahrzunehmen. Die Bildung einer Verhandlungsgemeinschaft zwischen den Bundesträgern und der Tarifgemeinschaft sei ein erster Schritt in diese Richtung. Die Tarifgemeinschaft hat darüber hinaus mitgeteilt, angestrebt werde, die Arbeitgeberinteressen aller Träger in einem Arbeitgeberverband zusammenzuführen. Die tarifrechtlichen Aufgaben würden so wirksam und sparsam wahrgenommen werden. Einen Zeitpunkt, wann dies geschehen solle, nannte sie nicht.

18.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, die Aufgaben der Tarifgemeinschaft bei der DRV Bund zu konzentrieren. Dies verlangt die neue Organisation, wonach es Grundsatz- und Querschnittsaufgabe der DRV Bund ist, die Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit gegenüber den Sozialpartnern zu vertreten. Diese Vertretung umfasst insbesondere auch die Aufgabe, Tarifverhandlungen zu führen und Verträge abzuschließen. Der Gesetzgeber hat mit der Bündelung der Grundsatz- und

Querschnittsaufgaben sowie der gemeinsamen Angelegenheiten der Träger bei der DRV Bund den dazu notwendigen rechtlichen und organisatorischen Rahmen geschaffen. Die vom Gesetz vorgesehenen Entscheidungsstrukturen tragen dazu bei, dass einerseits die Belange einzelner Träger umfassend gewahrt werden. Andererseits schaffen sie die Voraussetzungen, um zu einer wirtschaftlichen und einheitlichen Aufgabenwahrnehmung zu gelangen.

Der Bundesrechnungshof erkennt den Willen des Bundesministeriums, der Bundesträger und der Tarifgemeinschaft an, in arbeits- und tarifrechtlichen Fragen zu einem einheitlichen Verfahren zu kommen. Die gegenwärtige Verhandlungsgemeinschaft kann aber nur ein Zwischenschritt sein. Das Ziel muss sein, die Wahrnehmung der Arbeitgeberinteressen bei der DRV Bund zu konzentrieren.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
(Einzelplan 12)

19 Bund zahlt für neues Bahn-Funknetz mehr als 20 Mio. Euro zu viel
(Kapitel 1222)

19.0

Der Bund finanziert einen zu hohen Anteil am neuen digitalen Funknetz für die bundeseigenen Schienenwege. Er hatte für seine Kostenbeteiligung eine andere Nutzung des Netzes unterstellt, als nunmehr realisiert wird. Zudem hat sich das zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vor Abschluss der Finanzierungsvereinbarung keine ausreichende Planung für das Projekt vorlegen lassen.

Für den Betrieb des Funknetzes sind weitere Komponenten notwendig, die der Bund ebenfalls finanziert. Die dafür anfallenden Kosten – und damit seinen Gesamtaufwand für das neue Funknetz – konnte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung nicht angeben.

19.1

Der Bund gewährt aufgrund des Bundesschienenwegeausbaugesetzes Zuwendungen für Investitionen in die bundeseigenen Schienenwege. Grundlage für die Finanzierung ist eine jeweils abzuschließende Finanzierungsvereinbarung. Ein Unternehmen, das Schienennetze und andere Eisenbahninfrastruktur anbietet, plante den Aufbau eines digitalen Funknetzes für das rund 33 000 km lange bundeseigene Schienennetz. Das digitale Funknetz soll die bisherigen analogen Funksysteme ersetzen. Daneben soll das digitale Funknetz die technische Grundlage für ein neues Signalsystem bilden. Damit soll ein europaweit standardisiertes, funkgestütztes System zur Sicherung und Steuerung von Zügen geschaffen werden. Das Unternehmen will das Funknetz auch für nicht dem unmittelbaren Betrieb dienende, kommerzielle Zwecke nutzen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2005 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart (Prüfungsamt) die Finanzierung des digitalen Funknetzes durch den Bund. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) schloss im Dezember 2002 mit dem Unternehmen eine Vereinbarung über die gemeinsame Finanzierung des neuen Funknetzes. Für die Höhe seines Anteils ging es von den geplanten Nutzungsanteilen aus. Der Bund trägt demzufolge die auf rein betriebliche Dienste entfallenden 65 % der Kosten. Hierfür wandte er zunächst 280 Mio. Euro auf. Die Vereinbarung setzt voraus, dass alle Dienste auf dem gesamten Streckennetz angeboten werden. Das Unternehmen beabsichtigt entgegen der Vereinbarung, nur etwa 10 % seiner Schienenwege bis zum Jahre 2020 für das europaweite Signalsystem auszurüsten.

Die Kosten der Umstellung auf digitalen Funk sind im Wesentlichen abhängig von den Kosten für die Funkzentralen sowie von der Anzahl der Masten, Antennen und Funkstationen des Netzes. Dem Bundesministerium lagen diese Informationen bei Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung nicht vor. Es konnte somit nicht hinreichend genau ermitteln, in welcher Höhe die Zuwendungen notwendig und angemessen sind. Das Bundesministerium schloss die Finanzierungsvereinbarung, ohne sich vollständige Planungen und Kostenaufstellungen vorlegen zu lassen. Eineinhalb Jahre nach Abschluss der Vereinbarung beantragte das Unternehmen einen höheren Beitrag des Bundes. Daraufhin erhöhte das Bundesministerium seine Zuwendungen um 65 Mio. Euro auf 345 Mio. Euro. Es begründete dies mit Mengensteigerungen und zusätzlichen Aufwendungen.

Damit das Funknetz für Bahnzwecke in Betrieb genommen werden kann, sind weitere Investitionen, z. B. für Telefongeräte, erforderlich. Diese weiteren Komponenten waren bei Abschluss der Vereinbarung zum digitalen Funknetz teilweise noch nicht zugelassen.

Die zusätzlichen Komponenten finanziert der Bund über andere Vereinbarungen nahezu vollständig. Das Bundesministerium konnte die insgesamt vom Bund zu tragenden Kosten für den Wechsel auf das digitale Netz nicht benennen.

Das Unternehmen bietet seine Masten anderen Mobilfunkbetreibern als Antennenstandorte an. In einer Wirtschaftlichkeitsberechnung kalkulierte das Unternehmen die jährlichen Einnahmen daraus in zweistelliger Millionenhöhe. Nach dem Haushaltsrecht sind solche Erlöse auf die Zuwendungen des Bundes anzurechnen. Dem Bun-

desministerium waren die Vermarktungsabsichten vor Abschluss der Vereinbarung bekannt. Die Erlöse forderte es im Rahmen der Vereinbarung aber nicht ein.

19.2

Das Prüfungsamt hat die zwischen Bundesministerium und Unternehmen vereinbarte Kostenaufteilung kritisiert. Während das Unternehmen beabsichtigt, nur rund 10 % des Schienennetzes mit dem neuen europäischen Signalsystem auszurüsten, geht die Vereinbarung von einer Ausrüstung des gesamten Schienennetzes aus. Die zugrunde gelegte Aufteilung in betriebliche und kommerzielle Nutzung des digitalen Funknetzes ist damit falsch. Der vom Bund zu tragende Kostenanteil ist zu hoch angesetzt. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes beträgt der Anteil der betrieblichen Nutzung des Funknetzes auf den Strecken, die nicht mit dem neuen Signalsystem ausgestattet werden, nur rund 46 %. Je nach dem wie sich die Nutzung auf dem gesamten Schienennetz nunmehr tatsächlich zwischen betrieblichen und kommerziellen Diensten aufteilt, hat der Bund nach Abschätzung des Bundesrechnungshofes zwischen 20 Mio. Euro und 40 Mio. Euro zu viel gezahlt.

Das Bundesministerium hat eine wesentliche Vorgabe des Zuwendungsrechts missachtet, weil es vor Abschluss der Vereinbarung den Gesamtfinanzierungsbedarf nicht ausreichend geprüft hat. Dazu hätte es vor allem nähere Angaben über Mengen, Kosten und Aufbauorte von Antennen einfordern müssen. Ohne Kenntnis des Gesamtfinanzierungsbedarfs ist der Bund vor nachträglichen Kostensteigerungen nicht geschützt. Eine Kostensteigerung ist bereits eingetreten und hat zu einer Mehrbelastung des Bundes geführt. Weitere Kostenerhöhungen zulasten des Bundes zeichnen sich ab.

Als das Bundesministerium die Vereinbarung abschloss, waren noch nicht alle Komponenten, die für den Betrieb des digitalen Funknetzes notwendig sind, zugelassen. Daher war die Nutzbarkeit des Gesamtsystems für den Bahnbetrieb nicht sichergestellt. Damit fehlte eine wesentliche Voraussetzung, um diese Zuwendungen des Bundes zu gewähren. Zudem hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Hauhaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschusses) am 22. Mai 2003 beschlossen, dass nur solche Anlagenteile der Bahn finanziert werden dürfen, die die erforderliche technische Zulassung besitzen.

Das Prüfungsamt hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Gesamtkosten für das digitale Funknetz nicht vollständig und transparent darstellen kann. Dies liegt im Wesentlichen an der Aufteilung der Finanzierung auf mehrere Vereinbarungen. Um dieses Problem zu vermeiden, hätte das Bundesministerium den gesamten Systemwechsel über eine einzige Vereinbarung finanzieren müssen.

Die Erlöse des Unternehmens aus der Vermarktung seiner Masten hätte das Bundesministerium nach geltendem Recht auf die Zuwendungen anrechnen müssen. In der Finanzierungsvereinbarung blieben diese Erlöse unberücksichtigt.

19.3

Das Bundesministerium hat bestritten, dass der Bund im Zusammenhang mit dem Aufbau des digitalen Funknetzes zu hoch belastet wird. Es sei nicht maßgeblich, auf welchem Anteil des gesamten Schienennetzes das europäische Signalsystem künftig zum Einsatz komme. In seiner Stellungnahme hat es die große Bedeutung des digitalen Funknetzes für das funkgestützte Signalsystem hervorgehoben, welches den internationalen Eisenbahnverkehr fördere.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, die Finanzierungsvereinbarung ohne eine Gesamtkostenübersicht und detaillierte Planungsunterlagen geschlossen zu haben. Es hat darauf verwiesen, dass das durchführende Unternehmen zu diesem Zeitpunkt selbst keine belastbare Planung für das Gesamtnetz gehabt habe.

Das Bundesministerium hat angegeben, es habe nur zugelassene Anlagenteile mit Bundesmitteln finanziert. Dessen ungeachtet führt es aus, es sei unrealistisch zu erwarten, dass alle Komponenten beim Abschluss der Finanzierungsvereinbarung bereits zugelassen seien. Digitalfunk sei schließlich ein „technisch hoch innovatives Geschäftsfeld“.

Die Finanzierung sei auf mehrere Vereinbarungen aufgeteilt worden, weil die Fördersätze unterschiedlich hoch gewesen seien. Es beabsichtige aber, das Funknetz gemäß der Empfehlung des Prüfungsamtes künftig nur noch über eine Vereinbarung zu finanzieren.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es bei Abschluss der Finanzierungsvereinbarung keine Erkenntnisse über die Vermarktung von Funkmasten gehabt habe. Inzwischen habe das Unternehmen ein Vermarktungskonzept vorgelegt. Dieses sehe eine Abrechnung für jeden einzelnen Funkmast vor; der Bund würde gemäß seinem Anteil jeweils zu 65 % an den Einnahmen beteiligt. Bis Mitte 2006 hätten die Erlöse rund 250 000 Euro betragen; sie zeigten steigende Tendenz.

19.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bedeutung des funkgestützten Signalsystems für den grenzüberschreitenden Verkehr an. Gleichwohl muss das Bundesministerium sicherstellen, dass der Bund finanziell nur entsprechend der tatsächlichen Nutzung des neuen Signalsystems beziehungsweise des digitalen Funknetzes insgesamt belastet wird. Er regt an, den geplanten Umfang der betrieblichen Nutzung des Funknetzes festzustellen und die Finanzierungsquote entsprechend neu festzulegen.

Der Hinweis des Bundesministeriums auf fehlende Planungen seitens des durchführenden Unternehmens entbindet das Bundesministerium nicht von den Vorgaben des Zuwendungsrechts. Bundesmittel dürfen erst dann zugesagt werden, wenn eine ausreichende Planung vorliegt und Kostenrisiken weitgehend ausgeschlossen werden können.

Zudem hält es der Bundesrechnungshof gemäß dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses für unab-

dingbar, dass das Bundesministerium künftig nur noch solche Maßnahmen finanziert, deren vollständige Funktionsfähigkeit zweifelsfrei feststeht.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium den Gesamtaufwand des Bundes für den Funk-Systemwechsel vollständig ermittelt und transparent darstellt.

Anstatt die Erlöse aus der Vermarktung von Funkmasten einzeln zu verrechnen, sollte das Bundesministerium prüfen, ob diese Einnahmen auch pauschal abgegolten werden können. Hierzu müssten beide Seiten zunächst das Vermarktungspotenzial übereinstimmend ermitteln. Das Unternehmen erhielte so einen Anreiz, das Vermarktungspotenzial der Masten auszuschöpfen. Der Verwaltungsaufwand würde erheblich geringer.

20 Bund zahlt jährlich 8 Mio. Euro für weitgehend nutzlose Maßnahmen zur Zivilen Verteidigung bei der Deutschen Bahn AG

20.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung stellt der Deutschen Bahn AG jährlich 8 Mio. Euro für die Zivile Verteidigung zur Verfügung, ohne dass es den Bedarf an die veränderte sicherheitspolitische Lage angepasst hat. Es finanziert damit u. a. Schutzräume, die mangels Vorwarnzeit nicht mehr aufgesucht werden können, und die Lagerung von Ersatzmaterial, das veraltet und unbrauchbar ist.

20.1

Mit dem Verkehrssicherstellungsgesetz aus dem Jahre 1965 werden der Deutschen Bahn AG (DB AG) Aufgaben der Zivilen Verteidigung auf dem Gebiet des Eisenbahnverkehrs übertragen. Die Zivile Verteidigung umfasst die Planung, Vorbereitung und Durchführung aller zivilen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte mit notwendigen Gütern und Leistungen im Verteidigungsfall sicherzustellen. Insbesondere sieht das Gesetz vor, die Arbeitsplätze des betriebswichtigen Personals sowie Bahnanlagen und Einrichtungen durch bauliche Maßnahmen so zu schützen, dass der Eisenbahnbetrieb im Krisenfall aufrechterhalten werden kann. Im Jahre 2005 stellte der Bund hierfür 8 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1998 festgestellt, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) keine aktuellen Konzepte hatte, die begründen, warum die Ausgaben für Zivile Verteidigung notwendig und angemessen sind. Die Vorratslager enthielten große Mengen an signal- und fernmeldetechnischen Materialien, die nicht mehr verwertbar waren. Das Bundesministerium hatte zugesagt, zügig ein Gesamtkonzept zu erarbeiten, das die Aufgaben der DB AG für die Zivile Verteidigung an die veränderte sicherheitspolitische Lage anpassen sollte.

Im Jahre 2000 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) das Bundesministerium auf, die Gesamtkonzeption der Bundeseisenbahnen zur Zivilen Verteidigung zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover (Prüfungsamt), inwieweit das Bundesministerium den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses umgesetzt hat. Dabei stellte er fest, dass das Bundesministerium erste Schritte unternommen hatte, um die Aufgaben zu rationalisieren und die Ausgaben zu verringern. Die Gesamtkonzeption zur Zivilen Verteidigung hatte es nicht überprüft. Das Bundesministerium fördert weiterhin den Bau und die Instandhaltung von Schutzräumen. Es verpflichtet die DB AG außerdem, umfangreiche Vorratslager mit Hilfsbrücken, mobilen Stellwerken und nachrichtentechnischen Materialien zu unterhalten. Die Hälfte der Haushaltsmittel für die Zivile Verteidigung – rund 4 Mio. Euro – entfallen auf Personal- und Verwaltungskosten.

Das Prüfungsamt stellte fest, dass der Bund im Zuständigkeitsbereich der DB AG rund 700 Schutzraumanlagen unterhält. Dazu gehören im Wesentlichen Schutzräume für betriebswichtiges Personal, Stellwerkschutzräume und baulich geschützte Befehlsstellen. Die Mehrzahl der Räume hat weniger als 50 Plätze. Viele Schutzräume befinden sich in Betriebsgebäuden der DB AG, in denen kein Personal mehr eingesetzt wird. In einem Lager werden rund 400 Hilfsbrücken aufbewahrt. In zwei weiteren Lagern werden 14 mobile Container-Stellwerke bevorratet. Diese Stellwerke sind noch mit herkömmlicher Technik ausgestattet. Sie können daher die heute auf den Hauptstrecken eingesetzten elektronischen Stellwerke im Bedarfsfall nicht ersetzen. Die vorhandenen nachrichtentechnischen Materialien wurden vor mehr als 25 Jahren beschafft. Sowohl Brücken als auch Stellwerke werden regelmäßig für Baumaßnahmen an die DB AG vermietet. Damit erzielt der Bund jährlich Einnahmen in Höhe von rund 500 000 Euro. Gleichzeitig erhält die DB AG Zuwendungen des Bundes, um diese Brücken und Stellwerke anzumieten.

In den Jahren zwischen 2002 und 2005 ersuchte die DB AG mehrfach das Bundesministerium, den konventionellen Schutzraumbau einzustellen und zu prüfen, ob die Schutzräume noch benötigt werden. Dabei wies die DB AG darauf hin, dass das bisherige Schutzraumkonzept die veränderte Bedrohungslage nicht berücksichtigt. Nach Einschätzung aus militärischen Kreisen sei ein konventioneller Krieg mit flächendeckenden Bombenangriffen heute unwahrscheinlich. Vielmehr bestehe die Gefahr von punktuellen Anschlägen und anderen nicht vorhersehbaren Schadensereignissen. Dabei bliebe die Infrastruktur im Wesentlichen erhalten. Mögliches Ziel von Anschlägen seien zudem nicht mehr einzelne Bahnstrecken sondern die Betriebszentralen, da sich Leit- und Sicherungstechnik dort konzentrieren.

Wenn die DB AG beantragte, Schutzräume nicht zu bauen, lehnte das Bundesministerium dies in der Regel ab. Ausnahmen machte es nur, wenn die betreffenden Schutzräume ganz offensichtlich unnötig waren. Das Bundesministerium wies darauf hin, dass ein neues Schutzraumkonzept erst erstellt werden könne, wenn bekannt sei, inwieweit das Bundesministerium des Innern die vorhandenen Kapazitäten für den zivilen Bevölkerungsschutz nutzen wolle.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium sechs Jahre hat verstreichen lassen, ohne den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses umzusetzen und sein Gesamtkonzept zur Zivilen Verteidigung zu überprüfen.

Angesichts der veränderten Bedrohungslage teilt der Bundesrechnungshof die Einschätzung der DB AG, dass es nicht mehr notwendig ist, in deren Zuständigkeitsbereich 700 Schutzräume zu unterhalten. Schutzräume sind heute grundsätzlich ungeeignet, das Personal vor Anschlägen zu schützen. Da zu befürchtende Formen von Anschlägen keine nennenswerte Vorwarnzeit lassen, können Schutzräume nicht mehr rechtzeitig aufgesucht werden. Kleinere Schutzräume in Gebäuden, in denen kein Betriebspersonal mehr eingesetzt ist, sollten sofort aufgegeben werden. In einem Krisenfall würde der Bahnbetrieb von speziellen Bedienplätzen in den Betriebszentralen gesteuert. Bei größeren Schutzräumen sollte das Bundesministerium des Innern prüfen, ob diese für den zivilen Bevölkerungsschutz verwendet werden können.

Der Bundesrechnungshof hat auch empfohlen, die Vorratslager aufzugeben und die Bestände soweit wie möglich zu veräußern. Die gelagerten Signal- und Fernmeldematerialien sind ebenso wie die Container-Stellwerke veraltet. Sie entsprechen nicht der heute eingesetzten elektronischen Sicherungs- und Nachrichtentechnik und sind daher nur noch sehr eingeschränkt nutzbar.

Der Bundesrechnungshof hat im Übrigen die Auffassung vertreten, dass die DB AG als Infrastrukturbetreiberin selbst verpflichtet ist, für Ausfälle der Infrastruktur Vorsorge zu treffen. Entsprechende Vorsorgemaßnahmen werden ohnehin vom Bund nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz finanziert. Dazu gehört beispielsweise die Einrichtung von Notbedienplätzen auf ferngesteuerten Stellwerken, um den Betrieb bei Ausfall einer Betriebszentrale aufrechterhalten zu können. Hilfsbrücken und Stellwerke sollten nicht als Ausgaben für Zivile Verteidigung finanziert werden, wenn die DB AG diese weit überwiegend für planmäßige Baumaßnahmen nutzt. Die Einnahmen aus der Vermietung bieten dem Bund keinen finanziellen Vorteil, weil die DB AG Hilfsbrücken und Stellwerke mit Bundesmitteln mietet.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte daher der gesamte Haushaltsmittelansatz für die Zivile Verteidigung bei der Bahn in Höhe von 8 Mio. Euro für wirksame Maßnahmen zur zeitgemäßen Zivilen Verteidigung oder sachgerecht anderweitig verwendet werden.

20.3

Das Bundesministerium ist der Auffassung, dass es angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Gegebenheiten nicht möglich sei, ein „jederzeit aktuelles Gesamtkonzept“ zu haben. Das Bundesministerium gehe davon aus, dass der Bundesrechnungshof die veränderte Sicherheitslage nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 nicht berücksichtigt habe. Es stütze seine eigenen grundsätzlichen Überlegungen und Zielvorstellungen auf einen Bericht des Bundesministeriums des Innern aus dem Jahre 1995. Bei einer Gesamtkonzeption sei auch der Bedarf anderer Ressorts, z. B. Eisenbahntransporte für die Streitkräfte, zu berücksichtigen. Im Übrigen habe das Bundesministerium die Ausgaben für die Zivile Verteidigung der DB AG im Hinblick auf die Haushaltslage des Bundes bereits deutlich gekürzt.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, mit einem Forschungsvorhaben klären zu wollen, welche Schutzräume noch notwendig seien. Erst dann könne ein eigenes Konzept erstellt werden. Das Bundesministerium der Verteidigung habe inzwischen mitgeteilt, auf welchen Schienenwegen es Transportkapazität benötige. Daher könnten noch im Jahre 2007 etwa 120 Schutzräume aufgegeben werden. Außerdem würden neue Schutzräume nur noch in den neuen Ländern errichtet. Grundsätzlich seien Schutzräume weiterhin geeignet, betriebsnotwendiges Personal zu schützen. Nach Angaben der DB AG würden 644 von 732 Schutzraumanlagen kostenpflichtig unterhalten. Die Kritik des Bundesrechnungshofes, Schutzraumanlagen seien überwiegend in Gebäuden, in denen kein betriebsnotwendiges Personal mehr arbeite, treffe nicht zu. Nach seiner Prüfung existierten 244 Schutzräume für betriebswichtiges Personal.

Der Bundesrechnungshof hatte kritisiert, dass die DB AG für planmäßige Bauarbeiten Material nutzt, das für die Zivile Verteidigung bevorratet wird. Dazu hat das Bundesministerium entgegnet, den anfallenden Unterhaltungskosten stünden Mieteinnahmen gegenüber.

20.4

Das Bundesministerium hatte sechs Jahre Zeit, seine Maßnahmen zur Zivilen Verteidigung auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Ein kostenintensiver und langwieriger Forschungsauftrag zum Einfluss der veränderten Bedrohungslage auf die Zivile Verteidigung ist nicht noch zusätzlich notwendig. Die Ereignisse des 11. September 2001 sowie ihre Folgen fallen nicht unter das Verkehrssicherstellungsgesetz, sind dem Bundesrechnungshof aber durchaus bewusst. Nicht zuletzt deshalb fordert er, endlich ein Gesamtkonzept zu erstellen, dass diese neuen Erkenntnisse berücksichtigt.

Es ist nicht mehr zu rechtfertigen, Bundesmittel für Schutzräume und Vorratslager im Bereich des Eisenbahnverkehrs aufzuwenden. Schutzräume sind wegen geringer Vorwarnzeiten nicht geeignet, Betriebspersonal zu schützen und den Eisenbahnbetrieb im Krisenfall aufrecht zu erhalten. Die für die Zivile Verteidigung gelagerten Materialien sind entweder überaltert oder werden durch die

DB AG zweckfremd verwendet. Die dafür vorgesehenen Bundesmittel können also eingespart werden. Die Vermietung dieses Materials erbringt letztendlich keinen finanziellen Vorteil für den Bund, da er selbst die Mieten trägt.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest. Der Bund sollte nur dann Zuschüsse an die DB AG für die Zivile Verteidigung gewähren, wenn damit Vorkehrungen getroffen werden, die auch bei heute zu erwartenden Bedrohungsszenarien wirksamen Schutz bieten oder der Nachsorge dienen.

21 Weiterbau einer Eisenbahnneubaustrecke ohne gesicherte Gesamtfinanzierung unwirtschaftlich
(Kapitel 1222)

21.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung stellt bei der Finanzierung eines mehrere Milliarden Euro teuren Schienenwegebauvorhabens nicht sicher, dass die Bundesmittel wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Für zwei wesentliche Abschnitte einer Eisenbahnstrecke, an denen bereits seit dem Jahre 1996 gebaut wird, hat es die Finanzierung derzeit nicht annähernd gesichert. In den letzten Jahren ließ es wegen knapper Haushaltsmittel vor allem punktuelle Maßnahmen durchführen, um das Baurecht zu erhalten. Damit nahm es erhebliche Bauverzögerungen und Mehrkosten in Kauf. Es untersuchte bisher nicht, in welchem Umfang diese die Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens beeinträchtigen.

21.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Im Regelfall legt das Parlament mit dem Bedarfsplan Schiene fest, welche Bauvorhaben durchgeführt werden sollen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) bereitet diese Parlamentsentscheidung vor. Es prüft dabei vor allem, welche Vorhaben wirtschaftlich sind, d. h. einen Nutzen versprechen, der möglichst deutlich über den Investitionskosten liegt.

Für die Umsetzung der im Bedarfsplan Schiene vorgesehenen Vorhaben schließt das Bundesministerium Finanzierungsvereinbarungen mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) ab. Dabei muss es den Bau- und Planungsstand der Vorhaben berücksichtigen und sicherstellen, dass genügend Haushaltsmittel verfügbar sind. Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes vom Februar 2006 sieht für Schienenbauvorhaben des Bedarfsplans bis zum Jahre 2009 rund 1 Mrd. Euro pro Jahr vor. Für die Umsetzung des Bedarfsplans Schiene bis zum Jahre 2015 müssten Bundesmittel von mehr als 1,5 Mrd. Euro jährlich zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof hat das Verwaltungshandeln des Bundesministeriums bei der Finanzierung von Vorhaben aus dem Bedarfsplan Schiene geprüft. Am Beispiel von zwei Abschnitten der Eisenbahnneubaustrecke Nürnberg–Halle/Leipzig hat er insbesondere untersucht, wie das Bundesministerium bei erheblichen Bauverzögerungen vorgeht. Die Neubaustrecke ist Bestandteil des Bedarfsplans Schiene aus dem Jahre 1992. Sie gehört zu den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit, die die damalige Bundesregierung im April 1991 beschlossen hatte, um das Zusammenwachsen der alten und neuen Länder zu fördern. Nach dem Bericht des Bundesministeriums zum Ausbau der Schienenwege gingen die Unternehmen Anfang des Jahres 2005 von 7 Mrd. Euro Gesamtkosten für die Strecke aus.

Der Bau der Abschnitte begann im Jahre 1996. Im Jahre 1999 verhängte das Bundesministerium wegen knapper Haushaltsmittel und veränderter Verkehrsprognosen einen Baustopp. Da ein Gutachten die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen erneut belegte, ließ das Bundesministerium im Jahre 2002 weiterbauen. Konkrete Angaben darüber, wann die Abschnitte fertig werden und wie der Bau finanziert wird, machte es dabei jedoch nicht.

Wegen des Baustopps sowie anhaltend knapper Haushaltsmittel, die keine geordnete Bautätigkeit zuließen, drohte das Baurecht teilweise zu verfallen. Nach dem Gesetz ist eine einmalige Verlängerung des Baurechts möglich. Diese nahmen die Unternehmen in Anspruch. Danach führten sie in Abstimmung mit dem Bundesministerium punktuelle Maßnahmen durch, um einen Verfall des Baurechts zu umgehen. Dabei handelte es sich um Bauten ohne eigene Nutzungsmöglichkeiten, wie z. B. eine nicht an das Streckennetz angeschlossene Eisenbahnbrücke.

Dem Bundesministerium ist bewusst, dass es mit diesen punktuellen Maßnahmen den Bau weder geordnet im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen noch wirtschaftlich durchführt. Es ist sich auch darüber im Klaren, dass verlängerte Bauzeiten zu Mehrkosten führen, da z. B. Baustellen erneut eingerichtet und zusätzlich gesichert werden müssen. Bei einem Streckenabschnitt sind bis Anfang 2001 wegen der zeitlichen Verzögerungen bereits Mehrkosten von 170 Mio. Euro angefallen. Welche Mehrkosten für beide Abschnitte insgesamt zu erwarten sind, ist dem Bundesministerium nicht bekannt. Es kann nach eigenen Angaben auch nicht abschätzen, wie sich die Bauverzögerungen auf den erwarteten gesamtwirtschaftlichen Nutzen auswirken.

Die bis zum Herbst 2004 gültigen Finanzierungsvereinbarungen für die beiden Streckenabschnitte stellten mit zugesagten Bundesmitteln von 4,1 Mrd. Euro eine Gesamtfinanzierung dieser Abschnitte zunächst sicher. Jeweils Ende der Jahre 2004 und 2005 passten das Bundesministerium und die Unternehmen die Finanzierungsvereinbarungen an. Wie sich aus der Tabelle ergibt, verringerte das Bundesministerium das zugesagte Finanzierungsvolumen um 73 % auf 1,2 Mrd. Euro; bis Ende des Jahres 2005 investierte es davon bereits 500 Mio. Euro. Damit stehen für die Jahre 2006 bis 2013 für beide Streckenabschnitte zusammen Bundesmittel in Höhe von 700 Mio. Euro zur Verfügung, das sind durchschnittlich knapp 90 Mio. Euro jährlich.

Den vollständigen Bau der gesamten Eisenbahnstrecke strebt das Bundesministerium nach wie vor an.

Tabelle

Finanzierungsbeiträge des Bundes

Angaben in Mrd. Euro (gerundet)	Finanzierungsvereinbarungen 2005	davon bis 2005 bereits investiert	2006–2013 noch zu investieren	ursprüngliche Finanzierungsvereinbarungen bis 2004
Abschnitt 1	0,8	0,5	0,3	2,2
Abschnitt 2	0,4	0,0*	0,4	1,9
Summe	1,2	0,5	0,7	4,1

*) Finanzierungsbeitrag bis 2005: rund 40 Mio. Euro.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzierung der beiden Streckenabschnitte derzeit nicht gesichert ist. Die aktuellen Finanzierungsvereinbarungen decken nur Investitionen von rund 1,2 Mrd. Euro bis zum Jahre 2013 ab. Für den nach bisherigen Planungen verbleibenden Investitionsbedarf des Bundes von knapp 3 Mrd. Euro gibt es keine Finanzierungsgrundlage.

Er hat weiter bemängelt, dass mit einer Fertigstellung der Abschnitte erst Mitte dieses Jahrhunderts zu rechnen ist, falls es bei einem Bedarf an Bundesmitteln von insgesamt rund 4 Mrd. Euro und einem Finanzierungsbeitrag des Bundes von knapp 90 Mio. Euro im Jahr auch in den Jahren nach 2013 bleibt. Wenn das Bundesministerium die Streckenabschnitte bis zum Jahre 2015 fertig stellen wollte, müsste es den jährlichen Finanzierungsbeitrag mindestens vervierfachen und damit allein für diese Abschnitte mehr als ein Drittel der 1 Mrd. Euro binden, die für Schienenneu- und Ausbauvorhaben insgesamt pro Jahr verfügbar sind. Dies würde die Möglichkeiten zur Realisierung anderer Vorhaben aus dem Bedarfsplan stark einschränken.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesministerium Einzelmaßnahmen durchführen ließ, um das Baurecht zu erhalten, obwohl es die Gefahr einer unwirtschaftlichen Baudurchführung selbst erkannte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die bereits eingetretenen sowie die schon jetzt nicht mehr vermeidbaren Bauverzögerungen zu erheblichen Mehrkosten und einer deutlich verspäteten Inbetriebnahme der Bahnstrecke führen. Beide Effekte verschlechtern das Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten. Zudem ist nicht sicher, ob aktuelle Prognosen zur Verkehrsentwicklung den geplanten Neubau der Gesamtstrecke noch erfordern.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, für die betrachteten Streckenabschnitte die zu erwartenden Mehrkosten zu ermitteln und ein Gesamtfinanzierungskonzept zu erstellen. Zudem sollte das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens unter Berücksichtigung der verlängerten Bauzeiten, der voraussichtlichen Mehrkosten sowie aktueller Einschätzungen zur Verkehrsentwicklung erneut überprüfen lassen. Diese Ergebnisse sollte es den politischen Entscheidungsträgern vorlegen.

21.3

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass das Gesamtvorhaben eine große Bedeutung für eine angemessene Anbindung der ostdeutschen Länder habe und zudem Bestandteil der Europäischen Nord-Süd-Hochgeschwindigkeitsachse Berlin–München–Verona–Palermo sei. Die Finanzierung der Teilstrecke Nürnberg–Erfurt sei vertraglich gesichert gewesen, bis im Juli 1999 der vorläufige Baustopp verhängt worden sei. Im März 2002 habe der damalige Bundeskanzler entschieden, die Gesamtstrecke weiter bauen zu lassen. Das Bundesministerium habe daraufhin mit den Unternehmen Finanzierungsvereinbarungen abgeschlossen, die eine Realisierung beider Streckenabschnitte bis zum Jahre 2015 vorgesehen hätten. Diese Vereinbarungen hätten infolge der Entscheidung des Vermittlungsausschusses zum Subventionsabbau vom Dezember 2003, wie alle anderen Vereinbarungen für Schienenwegeinvestitionen auch, an die deutlich abgesenkte Finanzierungslinie angepasst werden müssen. Gleichzeitig sei politisch entschieden worden, an dem Projekt weiterhin festzuhalten. Das Bundesministerium habe daher nicht willkürlich eine bestimmte Vorgehensweise gewählt, sondern die politische Entscheidung für eine Weiterverfolgung des Projekts mit den verringerten Haushaltsmitteln in Übereinstimmung bringen müssen. Hätte man nicht die Baumaßnahmen gestreckt, wäre das Baurecht in einzelnen Abschnitten verloren gegangen. Dies käme einer Projektaufgabe gleich, da in verschiedenen Abschnitten eine neuerliche erfolgreiche Planfeststellung zweifelhaft bis ausgeschlossen sei oder zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen und Kostenerhöhungen führen würde.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, dass eine Überprüfung des Gesamtvorhabens nicht notwendig sei. Bisher seien noch keine nutzbaren Abschnitte fertig, der Bund habe jedoch bereits erhebliche Mittel investiert. Insofern gebe es zu einer Fortsetzung des Baus keine Alternative, wenn man verlorene Investitionen in Höhe eines hohen dreistelligen Millionenbetrages und Bauruinen vermeiden wolle. Mehrfach durchgeführte Un-

tersuchungen und Bewertungen des Gesamtvorhabens hätten den Nachweis der Wirtschaftlichkeit erbracht. Zudem sei festgestellt worden, dass es zur Erreichung der verkehrspolitischen Ziele, d. h. höherer Reisegeschwindigkeiten und zusätzlicher Kapazitäten sowie verbesserter Transportzeiten für den Güterverkehr, keine Alternative gebe. Mit der Verkehrsprognose des Bundesverkehrswegeplans 2003 sei ein Nutzen ermittelt worden, der mehr als das Dreifache der Investitionskosten betrage. Eine aktuelle Verkehrsprognose werde erst im Jahre 2008 vorliegen. Aufgrund der derzeitigen Entwicklung des Verkehrsaufkommens sei nicht zu erwarten, dass durch diese Prognose die Strecke Nürnberg–Halle/Leipzig infrage gestellt werde müsse.

Eine verspätete Fertigstellung der Bahnstrecke könne das Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten sogar verbessern, da sie ein höheres Verkehrsaufkommen im Personen- und Güterverkehr zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme erwarten lasse. Im Übrigen sei derzeit geplant, die Bahnstrecke schneller fertig zu stellen. In den Medien seien hierzu schon Jahreszahlen von 2015 bis 2017 veröffentlicht worden. Der Bund strebe an, rund 300 Mio. Euro bis 400 Mio. Euro jährlich in die beiden Streckenabschnitte zu investieren.

21.4

Der Bundesrechnungshof verkennt die besondere politische Bedeutung der Bahnstrecke nicht. Gleichwohl hält er es für dringend notwendig, dass das Bundesministerium geeignete Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Einsatz der knappen Bundesmittel schafft. Hierzu muss es umfangreiche Schienenwegebauvorhaben, die über viele Jahre hinweg erhebliche Haushaltsmittel binden, regelmäßig überprüfen und die politischen Entscheidungsträger über die Ergebnisse in Kenntnis setzen. Dies gilt insbesondere, wenn eine Gesamtfinanzierung nicht mehr gesichert ist und die Bautätigkeit nur sehr schleppend verläuft.

Der Hinweis des Bundesministeriums, dass eine Fortsetzung der geplanten und bereits begonnenen Maßnahmen nicht infrage gestellt werden könne, da sonst verlorene Investitionen drohen, kann in diesem Zusammenhang nicht vollständig überzeugen. Der Bund hat bis zum Jahre 2005 für die beiden Streckenabschnitte 0,5 Mrd. Euro bereitgestellt. Ausgehend von den ursprünglichen Planungen, die Bundesmittel von 4,1 Mrd. Euro gesehen haben, muss er in den nächsten Jahren noch 3,6 Mrd. Euro finanzieren. Solange die Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, steigt die Gefahr verlorener Investitionen stetig weiter an. Mit den angekündigten 300 Mio. Euro bis 400 Mio. Euro jährlich könnte das Bundesministerium die Abschnitte nur dann bis zum Jahre 2015 fertig stellen, wenn die Mehrkosten sowie auch Preissteigerungen überschaubar bleiben. Ob diese Mittel tatsächlich zur Verfügung stehen werden, ist noch nicht gesichert.

Zur Frage, wann mit einer Fertigstellung der Strecke gerechnet werden kann, hat das Bundesministerium auf Medienberichte verwiesen, diese jedoch weder bestätigt noch dementiert. Seine Einschätzung, aufgrund der derzeitigen Entwicklung des Verkehrsaufkommens sei nicht zu erwarten, dass eine neue – noch nicht vorliegende – Prognose die Bahnstrecke nicht infrage stellen werde, hat das Bundesministerium nicht begründet.

Das Bundesministerium hat den Vorwurf nicht entkräften können, dass die „gestreckte Realisierung“ der beiden Streckenabschnitte eine unwirtschaftliche Baudurchführung und damit eine unwirtschaftliche Verwendung von Bundesmitteln zur Folge hat. Es hat lediglich auf die Zwänge verwiesen, die sich aus politischen Vorgaben zur Projektumsetzung in Verbindung mit Haushaltsengpässen ergeben. Dem Bundesrechnungshof liegen aber bisher keine Hinweise darauf vor, dass das Bundesministerium die politischen Entscheidungsträger umfassend über die Konsequenzen der „gestreckten Realisierung“ unterrichtet hat.

Der Bundesrechnungshof vertritt daher nach wie vor die Auffassung, dass das Bundesministerium systematisch untersuchen muss, welche Investitionen für eine Inbetriebnahme der Bahnstrecke noch erforderlich sind, wie diese finanziert werden und wann mit einer Fertigstellung gerechnet wird. Es sollte den politischen Entscheidungsträgern seine Untersuchungsergebnisse vorlegen und dabei auch erläutern, inwieweit die verzögerte Umsetzung das Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten belastet.

22 Bund finanziert zu viele Beschäftigte eines privaten Unternehmens
(Kapitel 1203 Titel 745 11)

22.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat es versäumt darauf hinzuwirken, dass ein mit dem Ausbau der Bundeswasserstraße Donau beauftragtes Unternehmen, dessen Personalkosten der Bund mit trägt, seinen Personalbestand reduziert und damit den tatsächlichen Erfordernissen anpasst.

22.1

Der Bund und der Freistaat Bayern (Bayern) lassen den Ausbau der Bundeswasserstraße Donau von einem Unternehmen durchführen, das in den 20er-Jahren gegründet wurde und schon den Bau des Main-Donau-Kanals betreute. Ursprünglich befand es sich im Besitz des Bundes und Bayerns, die es im Jahre 1994 an einen privaten Investor verkauft haben. Der Ausbau der Donau wird mit der Verbesserung der Schifffahrtsbedingungen zwischen Straubing und Vilshofen abgeschlossen sein. Danach wird der Bund auch diese Bundeswasserstraße in die Obhut seiner Wasser- und Schifffahrtsverwaltung geben und die Zusammenarbeit mit dem Unternehmen beenden.

Für die Donau zwischen Straubing und Vilshofen kommen grundsätzlich der Ausbau mit Staustufen oder der sanfte Ausbau ohne Staustufen in Betracht. Bayern bevorzugt den Ausbau mit Staustufen, weil dieser der Schifffahrt größere Vorteile bringe. Der Deutsche Bundestag hatte dagegen mit Beschluss vom 7. Juni 2002 die

Bundesregierung aufgefordert, die Ausbauvariante ohne Staustufen zu wählen. Für beide Varianten wurden Raumordnungsverfahren durchgeführt. Eine einvernehmliche Entscheidung für eine der Varianten, die ursprünglich bereits im Jahre 2000 erwartet worden war und einen Baubeginn im Jahre 2005 ermöglicht hätte, ist nicht in Sicht.

Die Kosten des Personals, das das Unternehmen für den Ausbau der Donau benötigt, tragen der Bund und Bayern gemeinsam. Im Jahre 1998, und damit lange vor der Ablehnung der Staustufenlösungen durch den Deutschen Bundestag, haben der Bund und Bayern dem Unternehmen in einer Vereinbarung Personal in einem Umfang zugestanden, der mit 125 Vollzeitbeschäftigten dem Personalbedarf nach Beginn der Bauarbeiten für eine Staustufenlösung entspricht. Der Personalbedarf des Unternehmens für die Realisierung des sanften Ausbaus ist um etwa 55 Vollzeitbeschäftigte geringer. Die Beteiligten haben die Vereinbarung ausdrücklich vor dem Hintergrund einer noch nicht absehbaren Entscheidung über die Art und Weise des weiteren Ausbaus im Jahre 2000 und in der erklärten Absicht abgeschlossen, keine Vorentscheidung über das Jahr 2000 hinaus zu treffen.

Das Personal des Unternehmens ist befristet bis Ende des Jahres 2007 mit Hochwasserschutzmaßnahmen beschäftigt, die im Zusammenhang mit dem Ausbau der Donau stehen und bei beiden Planungsvarianten erforderlich sind.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass das Unternehmen, solange mit einer schnellen Entscheidung gerechnet werden konnte, personell für eine sofortige Aufnahme der Arbeiten für die Staustufenlösung gerüstet sein sollte. Spätestens mit der Entscheidung des Deutschen Bundestages zugunsten eines sanften Ausbaus hätte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) aber eine Kurskorrektur anstreben müssen. Es ist dem Bund nicht zuzumuten, Personal für eine bauliche Lösung zu finanzieren, die er ausdrücklich ablehnt. Da der Bund die von ihm bevorzugte Lösung nicht gegen den Willen Bayerns durchsetzen kann, ist zudem nicht absehbar, wann eine abschließende Entscheidung über den Donauausbau möglich ist. Womit das Personal des Unternehmens bis dahin beschäftigt werden kann, ist unklar. Das Bundesministerium sollte also darauf hinwirken, dass das Unternehmen seinen Personalbestand abbaut. Dies ist in der Regel im arbeits- und sozialrechtlichen Rahmen nur mit Verzögerungen möglich. Das Unternehmen sollte daher keine neuen Beschäftigten einstellen und so die Möglichkeiten nutzen, sein Personal sozialverträglich abzubauen.

22.3

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass mit der endgültigen Entscheidung über den Donauausbau Straubing/Vilshofen, die von Bund und Bayern gemeinsam getroffen werden müsse, die künftige Personalstärke des Unternehmens erneut festzulegen sei. Die Altersstruktur der Beschäftigten bei dem Unternehmen eröffne dabei die Möglichkeit zu einer raschen Anpassung auf die für die Zukunft festzulegenden Zielgrößen. Derzeit bestehe keine Handlungsmöglichkeit, da das vorhandene Personal bis Ende des Jahres 2007 ausgelastet sein werde und Bayern unter Hinweis auf die Vertragssituation darauf bestehe, dass ein Personalstand vorzuhalten sei, der es zulasse, beide im Raumordnungsverfahren erörterten Varianten umzusetzen.

Das Bundesministerium werde auch künftig darauf achten, dass das Unternehmen alle Möglichkeiten zur Personaleinsparung nutzt. Dabei müsse ihm aber vor allem im Interesse der Auftraggeber Bund und Bayern die Möglichkeit eröffnet bleiben, sein Know-how durch Nachbesetzung frei werdender Schlüsselstellen zu erhalten, um eine ordnungsgemäße Auftragsabwicklung zu gewährleisten.

22.4

Im Hinblick auf das klare Votum des Deutschen Bundestages zugunsten einer Variante ohne Staustufen ist nicht zu erwarten, dass ab dem Jahre 2008 die Donau mit Staustufen ausgebaut wird. Deshalb sieht der Bundesrechnungshof nach wie vor die Gefahr, dass das Personal des Unternehmens dann nicht mehr ausgelastet werden kann.

Das heutige Personalsoll basiert auf einer Vereinbarung, mit der der Bund, Bayern und das Unternehmen ausdrücklich keine Vorentscheidungen über das Jahr 2000 hinaus treffen wollten. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb kein vertragliches Hindernis, das Verhandlungen mit Bayern über das heute sinnvolle Personalsoll ausschließt. Das Bundesministerium sollte daher mit Bayern und dem Unternehmen eine neue Vereinbarung mit dem Ziel abschließen, dass das Unternehmen Personalabgänge grundsätzlich nicht ausgleicht. Ausschließlich Schlüsselpositionen sollten zur Sicherung des Know-how von dieser Nachbesetzungssperre ausgenommen sein.

23 Folgen unzureichender Fachaufsicht bei der Umsetzung eines Projektes
(Kapitel 1203 Titel 811 21)

23.0

Vor neun Jahren begannen Wasser- und Schifffahrtsämter, moderne Peilsysteme zu beschaffen. Bis heute können sie die gewonnenen Peildaten nur unzureichend nutzen, weil jahrelange, unkoordinierte Bemühungen um die erforderliche Software erfolglos blieben. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hätte dies im Rahmen seiner Fachaufsicht nicht zulassen dürfen.

23.1

Die Sicherheit des Schiffsverkehrs ist ohne genaue Kenntnis von Verlauf und Gestalt der Fahrrinnen nicht gewährleistet. Die erforderlichen Daten ermittelt die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes in der Regel

durch „Linien-Peilung“. Bei jeder Fahrt erfasst das Peilschiff die Gestalt der Fahrrinne längs einer Linie. Um Daten für die gesamte Fahrrinne zu erhalten, sind viele jeweils seitlich versetzte Fahrten erforderlich. Die Verwaltung nutzt das Programm TIMPAN (Technische interaktive Verarbeitung von Messwerten auf dem Gebiet des Peilwesens, der Archivierung und des Nachweises zum Datenbestand), um die Messdaten auszuwerten und zu archivieren.

Seit dem Jahre 1997 beschafften einzelne Wasser- und Schifffahrtsämter (Ämter) „Fächerecholotsysteme“ einschließlich der vom Hersteller angebotenen Erfassungs- und Auswertungssoftware. Diese Peilsysteme ermöglichen mit einer Fahrt des Peilschiffes die flächige Aufnahme von Peildaten, sodass mit weniger Fahrten die Gestalt der Fahrrinne genauer erfasst wird als mit der Linienpeilung. Die Bundesanstalt für Gewässerkunde (Bundesanstalt) hatte zuvor im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) bestätigt, dass die Fächerecholotsysteme grundsätzlich für den Einsatz auf Bundeswasserstraßen geeignet und die Übergabe der ausgewerteten Daten an TIMPAN ohne großen Aufwand möglich seien.

In der Praxis stellte sich heraus, dass die mit den Fächerecholotsystemen gelieferte Software für die Belange der Verwaltung ungeeignet war. Im April 1999 informierte die für die Betreuung von TIMPAN zuständige Fachstelle für Informationstechnik (Fachstelle) das Bundesministerium darüber, dass die Übernahme der Flächenpeildaten Änderungen und Ergänzungen in TIMPAN erforderlich mache.

Die Bundesanstalt entwickelte bis zum Jahre 2002 das Datenverarbeitungsprogramm HyDAP (Hydrologische Datenauswertung und -präsentation), mit dessen Hilfe die Fächerpeildaten ausgewertet werden können. Die ebenfalls erforderliche Archivierung der Daten und die Weiterverarbeitung für bautechnische Zwecke lässt HyDAP nicht zu.

Anfang des Jahres 2000 forderte das Bundesministerium drei Wasser- und Schifffahrtsdirektionen (Direktionen) auf, ein „abgestimmtes Konzept“ darüber zu erstellen, wie die Fächerpeilsysteme eingesetzt und die ermittelten Daten ausgewertet und archiviert werden können. Die Direktionen richteten daraufhin im Mai 2000 eine Projektgruppe ein. Ihr Zeitplan sah die Erstellung des Konzepts bis zum Ende des Jahres 2001 vor. Die Projektgruppe erstellte keine Status-, Meilenstein- und Abweichungsberichte. Derartige Berichte hat das Bundesministerium in seinen Mindestqualitätsstandards für Projekte vorgegeben.

Im Februar 2002 entschied sich die Projektgruppe dafür, HyDAP in TIMPAN zu integrieren. Das Bundesministerium forderte die beteiligten Stellen im August 2002 auf, dieses Konzept mit der Maßgabe umzusetzen, dass TIMPAN als Basissystem erhalten bleibt. Dementsprechend setzte die Fachstelle die Arbeiten an der Erweiterung von TIMPAN fort.

Zwei Jahre später kam die Projektgruppe zu dem Zwischenergebnis, dass die Auswertungs- und Archivierungssoftware neu entwickelt werden sollte. Das Bundesministerium teilte jedoch in einem Schreiben vom November 2004 an die Direktionen mit, dass vor dem Abschluss der Projektarbeit keine Einzelmaßnahmen im Vorgriff auf die endgültigen Arbeitsergebnisse umgesetzt werden sollten. Es wies die Bundesanstalt und die Fachstelle an, nicht weiter an TIMPAN und HyDAP zu arbeiten, bis der Schlussbericht der Projektgruppe vorliege und genehmigt sei. Die Fachstelle stellte daraufhin die Arbeit ein. Die Bundesanstalt hielt sich nicht an die Weisung und erweiterte das Programm HyDAP.

Im Mai 2005 wies das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main das Bundesministerium auf Fehler in der Wirtschaftlichkeitsberechnung hin, die dem Vorschlag der Projektgruppe zugrunde lag. Im September 2005 legte die Projektgruppe den Schlussbericht vor, der unverändert das bereits vorgeschlagene Zwischenergebnis aus dem Jahre 2004 enthielt, die Auswertungs- und Archivierungssoftware neu zu entwickeln. Im März 2006 beschloss das Bundesministerium, den Vorschlag der Projektgruppe nicht zu übernehmen. Stattdessen wies es die Fachstelle an, eine einheitliche Peildatenauswertungs-Software zu entwickeln, die „die bau- und vermessungstechnischen Anforderungen des Binnen- und des Küstenbereichs in der notwendigen Weise“ berücksichtigt. Dabei sollten große Teile von TIMPAN und HyDAP in am Markt vorhandene Programmpakete integriert werden.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass neun Jahre nach der Beschaffung des ersten Fächerecholotsystems die gewonnenen Daten nur unzureichend genutzt werden können. Das Bundesministerium hätte die Direktionen bereits unmittelbar nach den ersten Einsatzversuchen im Jahre 1997 und nicht erst im Jahre 2000 auffordern müssen, ein Konzept zur Nutzung der neuen Fächerecholotsysteme zu entwickeln. Es hätte auch nicht hinnehmen dürfen, dass die Direktionen ihren Zeitplan für den Abschluss des Projekts nicht einhalten, sondern es jahrelang verschleppen. Auch hätte es dafür sorgen müssen, dass die Direktionen die von ihm selbst festgelegten Mindeststandards für ein wirksames Projektmanagement einhalten und die Bundesanstalt seine Weisungen befolgt. Das Bundesministerium hat seine Fachaufsicht hier nur unzureichend wahrgenommen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, das neue und ehrgeizige Projekt, eine umfassende, einheitliche Peildatenauswertungs-Software zu entwickeln, angemessen zu begleiten und so einen zügigen Projektverlauf sicher zu stellen.

23.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, es habe das Problem der Einbindung der Fächerecholotdaten in TIMPAN unterschätzt. Die aufgetretenen Schwierigkeiten hätte es durch Weisung und Fachaufsicht nicht ausräumen können. Deshalb habe es die Direktionen beauftragt, zur Lösung der Probleme die Projektgruppe einzurichten. Die beanstandete Dauer der Projektgruppenarbeit sei auf die besonderen Schwierigkeiten zurückzuführen.

23.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesministerium es versäumt hat, seine Fachaufsicht konsequent gegenüber allen Beteiligten auszuüben. Insbesondere bei anfangs unterschätzten Projekten ist es erforderlich, dass sich das Bundesministerium den unerwarteten Schwierigkeiten mit allem Nachdruck stellt und die notwendigen Entscheidungen fällt. Eine Projektgruppe kann nur Entscheidungen vorbereiten. Insoweit überzeugt der Hinweis des Bundesministeriums nicht, die Probleme seien nicht durch Weisung und Fachaufsicht, sondern durch die Einrichtung einer Projektgruppe zu lösen gewesen. Hätte das Bundesministerium die Arbeit der Projektgruppe begleitet, wäre die Notwendigkeit einer umfassenden, alle Belange der Verwaltung berücksichtigenden Lösung nicht erst nach neun Jahren erkannt und der uneingeschränkte Einsatz von Fächerecholotsystemen nicht jahrelang verzögert worden.

Die Ämter müssen die Peildaten uneingeschränkt nutzen können. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Forderung an das Bundesministerium, das neue Projekt, eine umfassende, einheitliche Peilauswertungs-Software zu entwickeln, angemessen zu begleiten und einen zügigen Projektverlauf sicher zu stellen.

24 Länder und Gemeinden verlagern Kosten beim Bau von Geh- und Radwegen unzulässig auf den Bund (Kapitel 1210)

24.0

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bauten mit Bundesmitteln an innerörtlichen Bundesstraßen überwiegend gemeinsame Geh- und Radwege, obwohl dies wegen der gegenseitigen Behinderung und Gefährdung der unterschiedlichen Verkehrsteilnehmer die Ausnahme sein soll. Das ist für die betroffenen Gemeinden von Vorteil, weil sie keine eigenen Gehwege finanzieren müssen. Zudem nehmen die Straßenbauverwaltungen der Länder die Weigerung vieler Gemeinden hin, die auf sie entfallenden Unterhaltungskosten zu tragen. Allein in den geprüften Fällen trägt der Bund zu Unrecht Unterhaltungskosten von rund 1,9 Mio. Euro, bezogen auf die geschätzte Nutzungsdauer der Wege. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kontrolliert in diesem Bereich die Arbeit der Straßenbauverwaltungen nicht ausreichend.

24.1

Der Bund finanziert Radwege an Bundesstraßen mit dem Ziel, durch die Trennung des Radverkehrs vom motorisierten Verkehr insbesondere die Verkehrssicherheit zu erhöhen.

Auf innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen kann der Radverkehr auf der Fahrbahn, auf gemeinsamen Geh- und Radwegen oder auf gesonderten Radwegen geführt werden. Verkehrsuntersuchungen zeigen, dass bei gemeinsamen Geh- und Radwegen sowohl für Fußgängerinnen und Fußgänger als auch für Radfahrerinnen und Radfahrer das Unfallrisiko gegenüber getrennten Geh- und Radwegen höher ist. Insbesondere durch die unterschiedlichen Geschwindigkeiten behindern sich beide Gruppen oft gegenseitig. Gemeinsame Geh- und Radwege dürfen deshalb nach den bundeseinheitlichen Richtlinien nur in Ausnahmefällen, z. B. bei beengten Platzverhältnissen, gebaut werden.

An Bundesstraßen in Ortsdurchfahrten trägt der Bund in Gemeinden mit bis zu 80 000 Einwohnern bei getrennten Geh- und Radwegen die Herstellungskosten und später die Baulastkosten (Unterhalt, Instandsetzung, Verkehrssicherung) für den Radweg. Die Gemeinde trägt die Kosten für den Gehweg. Bei gemeinsamen Geh- und Radwegen sollen der Bund und die Gemeinde nach den bundeseinheitlichen Richtlinien die Kosten so aufteilen, dass der Bund die Herstellungskosten und die Gemeinde die Baulastkosten trägt. Bei dieser Variante erspart sich die Gemeinde also die Kosten für die Herstellung eines Gehweges.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen in den Jahren 2004 und 2005 festgestellt, dass die im Wege der Auftragsverwaltung für den Bund tätigen Straßenbauverwaltungen bundesweit die Hälfte aller Wege für Radfahrerinnen und Radfahrer an Bundesstraßen in Ortsdurchfahrten als gemeinsame Geh- und Radwege bauten. In der Regel prüften die Straßenbauverwaltungen nicht, ob auch Alternativen möglich waren. Bei jedem zweiten geprüften gemeinsamen Geh- und Radweg in Ortsdurchfahrten setzten die Straßenbauverwaltungen die Übernahme der Baulastkosten durch die Gemeinden nicht durch. Der Bund trägt also hier nicht nur die Herstellungs-, sondern auch die Baulastkosten. Er übernimmt allein für die 35 geprüften gemeinsamen Geh- und Radwege zu Unrecht Baulastkosten in Höhe von 1,9 Mio. Euro bezogen auf die geschätzte Nutzungsdauer der Radwege von 25 Jahren. Statistiken zeigen, dass der Bund bundesweit sogar für über 80 % der gemeinsamen Geh- und Radwege an Bundesstraßen die Baulastkosten trägt.

Die Straßenbauverwaltungen umgingen zudem in einigen Fällen die Regelung, nach der die Gemeinden die Baulastkosten zu tragen haben, indem sie zunächst einen „Radweg“ neben der Fahrbahn zulasten des Bundes bauten. Später wiesen sie den Radweg nach Anordnung durch die zuständigen Verkehrsbehörden als gemeinsamen Geh- und Radweg aus.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltungen bei der Planung und Ausführung von Wegen für Radfahrerinnen und Radfahrer die bundeseinheitlichen Richtlinien nicht strikt anwandten und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) dies auch nicht durch geeignete Kontrollmaßnahmen sicherstellte. Offenkundig ist der Bau von gemeinsamen Geh- und Radwegen in den Ortsdurchfahrten nicht die in den geltenden Richtlinien vorgesehene Ausnahme. Vielmehr ist er inzwischen nahezu zur Regellösung geworden.

Der Bundesrechnungshof hält diese Entwicklung für sachwidrig. Auch aus Gründen der Verkehrssicherheit und um attraktive Radwegeverbindungen anbieten zu können, ist es erforderlich, dass die Straßenbauverwaltungen – wie dies die bundeseinheitlichen Richtlinien vorsehen – nur in begründeten Ausnahmefällen gemeinsame Geh- und Radwege bauen.

Eine wesentliche Ursache für das Missachten der Richtlinien sieht der Bundesrechnungshof darin, dass der Bau gemeinsamer Geh- und Radwege für die Gemeinden eine Möglichkeit darstellt, die erheblichen Herstellungskosten für sonst erforderliche Gehwege zu vermeiden. Dies ist besonders dann erfolgreich, wenn die Straßenbauverwaltung des Landes und die Gemeinde in dieser Hinsicht zusammenwirken. Der Bundesrechnungshof hält diese Entwicklung für nicht hinnehmbar. Er hat daher vom Bundesministerium gefordert sicherzustellen, dass die Straßenbauverwaltungen die geltenden Richtlinien anwenden.

Der Bundesrechnungshof hat eine Änderung der Richtlinien über die Kostenverteilung beim Bau von gemeinsamen Geh- und Radwegen in Ortsdurchfahrten vorgeschlagen, um den Missbrauch der Ausnahmeregelung weniger attraktiv zu machen. Er hält eine hälftige Teilung sowohl der Bau- als auch der Unterhaltskosten für ausgewogen. Das Bundesministerium muss allerdings auch hierbei durch geeignete Kontrollen sicherstellen, dass die Straßenbauverwaltungen eine derartige Regelung umsetzen.

24.3

Das Bundesministerium hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes weitgehend bestätigt und eingeräumt, dass die derzeitige Praxis beim Bau von gemeinsamen Geh- und Radwegen mit dem Wortlaut der Richtlinien nicht in Einklang steht. Wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen, will das Bundesministerium in Abstimmung mit den Ländern die bestehenden Richtlinien ändern. Ein gemeinsamer Geh- und Radweg soll nur dann zulässig sein, wenn die Gemeinde zusagt, die Hälfte der Kosten zu tragen. Es hat weiter angekündigt, mit einem Rundschreiben an die Straßenbauverwaltungen der Länder auf die Umsetzung der Richtlinien zu dringen.

Darüber hinaus will das Bundesministerium die Straßenbauverwaltungen beauftragen, die als gemeinsame Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten ausgewiesenen Verkehrsflächen zu erfassen und zu prüfen, ob der Bund die Baulastkosten trägt. In diesem Zusammenhang sollen die Straßenbauverwaltungen darlegen, warum von den Richtlinien abgewichen wurde und statt eines gesonderten Radweges ein gemeinsamer Geh- und Radweg gebaut wurde. Zudem sollen die Straßenbauverwaltungen klären, in welchen Fällen die als Radweg geplanten Wege nach Fertigstellung von den Gemeinden als gemeinsame Geh- und Radwege ausgewiesen wurden.

24.4

Das Bundesministerium hat angekündigt, die Richtlinien zum Bau von gemeinsamen Geh- und Radwegen nach der notwendigen Abstimmung mit den Ländern zu ändern. Dies wird dazu beitragen, bei der Entscheidung über den Bau von Wegen für Radfahrerinnen und Radfahrer der Verkehrssicherheit einen angemessenen Stellenwert einzuräumen.

Der Blick in die Vergangenheit zeigt aber, dass allein die Neufassung der Richtlinien ihre strikte Anwendung durch die Straßenbauverwaltungen aller Länder nicht sicherstellt. So hat die Änderung der Richtlinien keinen unmittelbaren Einfluss auf die Praxis der Straßenbauverwaltungen, den Bau von gemeinsamen Geh- und Radwegen nicht als Ausnahme, sondern als Regellösung zu planen. Die vorgesehene Änderung verhindert auch nicht, dass Straßenbauverwaltungen zunächst Radwege planen und bauen, diese dann als gemeinsame Geh- und Radwege ausweisen und auf diesem Weg dem Bund die Baulastkosten zu Unrecht anlasten.

Das Bundesministerium muss daher die Straßenbauverwaltungen stärker als bisher, z. B. durch Stichproben, kontrollieren lassen. Ein Abweichen einzelner Straßenbauverwaltungen von den Richtlinien darf es nicht hinnehmen. Es muss dafür sorgen, dass die Straßenbauverwaltungen zügig die Altfälle erfassen, in denen der Bund ungerechtfertigt die Baulastkosten für gemeinsame Geh- und Radwege trägt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Straßenbauverwaltungen sich mit Nachdruck dafür einsetzen, dass in diesen Fällen die Gemeinden die Baulastkosten übernehmen.

Der Bundesrechnungshof wird weiter beobachten, ob die Maßnahmen des Bundesministeriums greifen werden.

25 Unzureichende Vorbereitung von Straßenbaumaßnahmen verursacht Mehrausgaben beim Bund in zweistelliger Millionenhöhe

(Kapitel 1210)

25.0

Straßenbauverwaltungen der Länder bereiteten Baumaßnahmen des Bundes nicht mit der gebotenen Sorgfalt vor. Insbesondere nahmen sie vor Baubeginn den Bestand nicht umfassend auf oder erkundeten den Boden nicht ausreichend; sie planten die Maßnahmen nicht sorgfältig genug und vergaben deshalb die Leistungen nur lückenhaft oder zu aufwendig, oder sie legten eine überholte Verkehrsprognose zugrunde. Infolgedessen wurden Umplanungen und zusätzliche Leistungen erforderlich; es kam zu Störungen der vertraglich vereinbarten Bauabläufe. Dies führte bei den geprüften Großprojekten zu erheblichen Ausgabensteigerungen, unwirtschaftlichen Nachtragsvereinbarungen sowie Vergütungen für Leistungen, die bei einwandfreier Bauvorbereitung nicht erforderlich gewesen wären. Insgesamt summierten sich die vermeidbaren Mehrausgaben zu einem hohen zweistelligen Millionenbetrag.

Begünstigt wurde die mangelhafte Leistung der Straßenbauverwaltungen dadurch, dass sie im Wege der Auftragsverwaltung für den Bund tätig sind und daher andere Interessen verfolgen als der Bund. Hinzu kam, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtent-

wicklung die fachliche Qualität der Bauvorbereitungen unzureichend beaufsichtigte.

25.1

25.1.1

Die Länder bauen und betreiben im Auftrag des Bundes die Bundesfernstraßen. Der Bund, dem die Fachaufsicht obliegt, trägt die Bauausgaben. Die vom Bund geforderte wirtschaftliche und sparsame Baudurchführung setzt voraus, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder

- die Baumaßnahmen sorgfältig vorbereiten. Dazu gehören eine umfassende Bestandsaufnahme und Bodenerkundung sowie eine darauf aufbauende Planung und vollständige Leistungsbeschreibung. Nach einer sorgfältigen Bauvorbereitung dürften während der Bauausführung Planung und Leistungsbeschreibung – wenn überhaupt – nur noch geringfügig geändert oder ergänzt werden, um ein nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik erstelltes Bauwerk zu erhalten.
- Die erforderlichen Leistungen ordnungsgemäß ausschreiben und vergeben.
- Die Ausführung der Straßenbaumaßnahmen sorgfältig überwachen.

Das ordnungsgemäße Erbringen der genannten Leistungen erfordert einen angemessenen personellen und finanziellen Aufwand bei den Straßenbauverwaltungen. Die Länder haben nach Art. 104a Grundgesetz die bei ihren Straßenbauverwaltungen entstehenden Verwaltungsausgaben zu tragen. Der Bund beteiligt sich an den Zweckausgaben, die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstehen, pauschal mit 3 % der Bauausgaben. Daher haben die Länder erhebliches Interesse, den Aufwand ihrer Verwaltung so gering wie möglich zu gestalten.

Diesen Zielkonflikt hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) bereits in seinem Gutachten vom Oktober 2004 zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau dargelegt. Er hat darauf hingewiesen, dass die zunehmende Finanznot der Länder dazu führt, dass die Länder immer mehr Personal abbauen werden.

25.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte sieben große Projekte auch hinsichtlich der Qualität der Bauvorbereitung. Davon waren fünf Projekte privat vorfinanziert.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder hatten für die geprüften sieben Projekte insgesamt Leistungen für rund 1,5 Mrd. Euro abgerechnet (s. Tabelle). Zum Zeitpunkt der Prüfungen standen noch erhebliche Forderungen der Auftragnehmer im Raum. Entsprechend werden sich die Abrechnungssummen noch erhöhen.

Tabelle

Baukostensteigerung und Nachtragsvolumen

lfd. Nr.	Bezeichnung der Maßnahme (zuständige Straßenbauverwaltung)	Hauptauftrag	Nachträge	Bisher abgerechnete Summe	Steigerung gegenüber Hauptauftrag
		in Mio. Euro (Änderung gegenüber Hauptauftrag)			
1	A 81, Engelberg-Basistunnel (Baden-Württemberg)	309	89 (+ 29 %)	455	146 (+ 47 %)
2	B 437, Weserquerung (Niedersachsen)	194	63 (+ 33 %)	264	70 (+ 36 %)
3	A 44, Rheinquerung Ilverich (Nordrhein-Westfalen)	229	75 (+ 33 %)	259	30 (+ 13 %)
4	A 17, Dresden–tschechische Grenze (Sachsen)	141	59 (+ 42 %)	200	59 (+ 42 %)
5	B 2n, Ortsumgehung Farchant (Bayern)	101	38 (+ 25 %)	153	52 (+ 51 %)
6	B 31, Ortsumgehung Freiburg-Ost (Baden-Württemberg)	112	37 (+ 33 %)	135	23 (+ 21 %)
7	A 15, Cottbus–Forst (Brandenburg)	60	11 (+ 18 %)	72	12 (+ 20 %)
	Summen	**1 146**	**372 (+ 32 %)**	**1 538**	**392 (+ 34 %)**

Der Bundesrechnungshof stellte bei den sieben Großprojekten durchgängig Mängel bei der Bauvorbereitung fest. Das folgende Beispiel (lfd. Nr. 4 der Tabelle) zeigt dies besonders anschaulich:

Im Bereich von Dresden führt die Trasse der Autobahn A 17 durch den Tunnel Dölzschen, quert anschließend auf einer 200 m langen Brücke das Weißeritztal und taucht dann in den Tunnel Coschütz ein. Die Dölzschener Wand, eine Felswand im Weißeritztal, ist rund 60 m hoch, nahezu senkrecht und hängt teilweise über. Der Tunnel Dölzschen tritt in ungefähr halber Höhe aus dieser Felswand heraus (s. Abbildung).

Abbildung

Autobahn A 17, Blick auf Tunnelportal in der Dölzschener Wand



Foto: Michael Fehlauer, picture pool

Die Straßenbauverwaltung verzichtete in der Planungsphase auf Horizontalbohrungen in die Dölzschener Wand, da sie schwer zugänglich war. Die Straßenbauverwaltung ging davon aus, die Felswand sei mit einfachen Mitteln zu sichern. Als der Tunnelvortrieb die Wand erreichte, machte der Auftragnehmer Bedenken hinsichtlich der Stabilität geltend. Die daraufhin vorgenommenen Horizontalbohrungen legten nahe, dass das Gebirge hinter der Wand stark zerklüftet war. Aufwendige Maßnahmen wie Verankerungen, Injektionen und Steinschlagschutznetze im Auftragswert von rund 3,3 Mio. Euro wurden notwendig.

Die umfangreiche Sicherung der Felswand beeinträchtigte den vertraglich vereinbarten Bauablauf. Insbesondere konnte der Auftragnehmer mit dem Gegenvortrieb des Tunnels Coschütz erst sieben Monate später beginnen als ursprünglich geplant. Wegen des gestörten Bauablaufs musste die Straßenbauverwaltung ihm rund 3,2 Mio. Euro vergüten. Aufgrund der 7-monatigen Unterbrechung machte der Auftragnehmer zudem Aufwendungen von rund 0,5 Mio. Euro für die zusätzliche Einarbeitung seiner Vortriebsmannschaft beim Gegenvortrieb im Tunnel Coschütz geltend. Da sich die Bauzeit wesentlich verlängerte, konnte der Auftragnehmer weitere Forderungen von rund 7 Mio. Euro wegen gestiegener Löhne und Materialpreise durchsetzen.

Weitere typische Mängel zeigen die folgenden Feststellungen:

- Der Dimensionierung des Autobahndreiecks Leonberg (lfd. Nr. 1 der Tabelle) hatte die Straßenbauverwaltung eine überholte Verkehrsprognose mit einer zu geringen Verkehrsmenge zugrunde gelegt. Sie wählte einen – wie sich kurz nach Inbetriebnahme bestätigte – zu kleinen Querschnitt für die Verbindungsrampe Richtung München einschließlich der dazugehörigen Brücken. Im Sommer 2005 erweiterte die Straßenbauverwaltung die Verbindungsrampe für 1,5 Mio. Euro von zwei auf drei Fahrstreifen, indem sie den Standstreifen in Anspruch nahm. Bei einer Ausführung zusammen mit dem Autobahndreieck hätte der dritte Fahrstreifen nach Angaben der Straßenbauverwaltung stattdessen 1 Mio. Euro gekostet.
- Bei der Ausschreibung des Tunnels im Zuge der Ortsumgehung Farchant (lfd. Nr. 5 der Tabelle) ging die Straßenbauverwaltung von vereinzelten Findlingen im Bereich der Tunneldecke aus, obwohl nach dem Bodengutachten dort mit vielen Felsblöcken zu rechnen war. Bei der Ausführung traf der Auftragnehmer das 50fache an Findlingen an, als bei der Ausschreibung angenommen. Deshalb musste die Straßenbauverwaltung nachträglich eine aufwendige Hohlraumsicherung für rund 6 Mio. Euro beauftragen.
- Bei der Planung der Ortsumgehung Freiburg-Ost (lfd. Nr. 6 der Tabelle) hatte die Straßenbauverwaltung die vorhandenen Ver- und Entsorgungsleitungen nur lückenhaft dokumentiert. Der Auftragnehmer stieß beim Tunnelvortrieb an unerwarteter Stelle auf Leitungen. Infolgedessen kam es zu Störungen und Unterbrechungen des Bauablaufes. Der Auftragnehmer machte zusätzliche Aufwendungen mit einem Finanzvolumen von über 26 Mio. Euro geltend. Davon erkannte die Straßenbauverwaltung bisher rund 5 Mio. Euro unter Vorbehalt an.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) genehmigte bei den genannten Großprojekten die Entwürfe vor Einleitung der Planfeststellungsverfahren, prüfte ansonsten die Qualität der Bauvorbereitung aber nicht näher.

Eine Straßenbauverwaltung erklärte zu den Feststellungen gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass durch die Entscheidung, die Straßenbauvorhaben privat vorfinanzieren zu lassen, enorme, zuvor nicht planbare Terminzwänge entstanden seien. Infolge dessen habe sie zwei Projekte unter außergewöhnlichem Zeitdruck planen müssen und nicht optimal ausschreiben können. Eine weitere Straßenbauverwaltung führte aus, sie habe bei der Komplexität des Projekts nicht alle erforderlichen Leistungen planen können.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Straßenbauverwaltungen die Baumaßnahmen nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorbereiteten. Dem Bund entstanden

durch Umplanungen, hohe Nachtragsvolumen und gestörte Bauabläufe vermeidbare Mehrausgaben in einem hohen zweistelligen Millionenbetrag.

Hohe Nachtragsvolumen – hier waren es bis zu 42 % der Vergabesumme – bewirken grundsätzlich ein höheres Preisniveau, da die Preise für Nachtragsleistungen nicht oder nur bedingt unter Wettbewerbsbedingungen zustande kommen. Bei den geprüften Großprojekten dürften die Mehrkosten einen mittleren zweistelligen Millionenbetrag erreichen. Die Straßenbauverwaltungen vergüteten aber nicht nur zusätzliche, ohnehin erforderliche Leistungen, sondern auch solche, die bei einer einwandfreien Bauvorbereitung gar nicht erforderlich gewesen wären. Hierzu zählen beispielsweise Ausgaben infolge gestörter Bauabläufe. Allein bei der Baumaßnahme Autobahn A 17 summierten sich diese Mehrausgaben auf rund 10,7 Mio. Euro, für die der Bund keinen bleibenden Gegenwert erhielt.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Interessenlagen von Bund und Ländern verkennt der Bundesrechnungshof nicht, dass der Bund z. B. durch kurzfristige Finanzierungsentscheidungen selbst zeitliche Zwänge verursacht. Eine sorgfältige Bauvorbereitung erfordert bei verkürzten Planungszeiten regelmäßig mehr Aufwand, dem das verständliche Bestreben der Länder entgegensteht, den Verwaltungsaufwand zu minimieren sowie Personal abzubauen. Dies hat bei den geprüften Baumaßnahmen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu der auch von den Straßenbauverwaltungen eingeräumten unzureichenden Bauvorbereitung beigetragen. Die Wahrung des Bundesinteresses war zudem durch die unzureichende Fachaufsicht des Bundesministeriums erschwert, da es die Straßenbauverwaltungen bei diesen Großprojekten gewähren ließ, ohne sich ein Bild über die Qualität der Bauvorbereitung zu machen.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes besteht gerade bei Großprojekten ein hohes Risiko, dass sie unzureichend vorbereitet werden. Er befürchtet, dass es auch künftig zu vergleichbaren Baukostensteigerungen, erheblichen Nachträgen sowie zu Vergütungen für gestörte Bauabläufe kommen wird, für die der Bund keinen bleibenden Gegenwert erhält. Insbesondere gilt dies für Straßenbauprojekte auf der Grundlage einer Öffentlich Privaten Partnerschaft (ÖPP-Projekte), deren Bausummen ausnahmslos dreistellige Millionenbeträge erreichen. Anders als bei den geprüften privat vorfinanzierten Projekten will der Bund bei ÖPP-Projekten nicht nur privates Kapital beteiligen, um staatliche Aufgaben zu erfüllen. Beim Bundesfernstraßenbau vergibt er bei einer Öffentlich Privaten Partnerschaft neben der Finanzierung und dem Bau auch den zeitlich befristeten Betrieb der Straßen. Es handelt sich um eine langfristig vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. Mangelhafte Leistungsbeschreibungen würden in diesen Fällen vermeidbare Ausgaben über lange Zeit verursachen, da die Öffentlich Private Partnerschaft bei den vorgesehenen Modellen für einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren bestehen soll.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, die Vergabeunterlagen vor der Ausschreibung eingehender zu prüfen und bei Bedarf zusätzliche organisatorische Maßnahmen zu treffen.

25.3

Das Bundesministerium hat die erheblichen Mehrkosten eingeräumt. Allerdings könnten die Beanstandungen nicht für den gesamten Bundesfernstraßenbau verallgemeinert werden. Es sei nicht Aufgabe des Bundes, Ausschreibungsunterlagen zu prüfen. Die Länder hätten, soweit sie nicht zusätzliches Personal dafür einsetzen können, als Ausgleich andere Maßnahmen beziehungsweise Qualitätssicherungssysteme zu schaffen und anzuwenden. Das Bundesministerium erwägt eine Gesetzesänderung, damit der Bund die Länder bei der Umsetzung finanziell unterstützen kann.

Das Bundesministerium werde im Jahre 2006 in einem Modellvorhaben zum Thema Qualitätssicherung ausgewählte Ausschreibungsunterlagen durch Dritte prüfen lassen, um zu ermitteln, ob solche Prüfungen zur Qualitätssteigerung beitragen können.

Für die ÖPP-Projekte stimme das Bundesministerium die Ausschreibungsunterlagen frühzeitig mit den Straßenbauverwaltungen ab. Dies gelte jedoch im Wesentlichen für den vertragsrechtlichen Teil. Einzelne Leistungsbeschreibungen könne es nur kursorisch prüfen. Insofern werde nach Auffassung des Bundesministeriums die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das Handeln der Straßenbauverwaltungen früher zu kontrollieren, bereits umgesetzt.

25.4

Auch zusätzliche Maßnahmen der Straßenbauverwaltungen, wie landesspezifische Qualitätssicherungssysteme und die Einschaltung Dritter für Prüfungen, dienen der unmittelbaren Erfüllung ihrer Aufgaben aus der Auftragsverwaltung. Im Hinblick auf die vom Bundesministerium erwogene Gesetzesänderung sieht der Bundesrechnungshof daher keinen Anlass für den Bund, landesinterne Aufwendungen zu übernehmen.

Das Bundesministerium hat im Rahmen seiner Fachaufsicht auf eine sorgfältige Bauvorbereitung hinzuwirken. Insofern weisen die vorgenannten Maßnahmen der Straßenbauverwaltungen und das Modellvorhaben des Bundesministeriums in die richtige Richtung. Auch könnte es noch zu entwickelnde Instrumente, z. B. übergreifende Qualitätssicherungssysteme, einsetzen.

Dies wird allerdings nicht den aufgezeigten Zielkonflikt zwischen dem Interesse des Bundes an einer sorgfältigen Bauvorbereitung und dem Interesse der Länder an einer kostengünstigen Auftragsverwaltung dauerhaft lösen können. Schon der Bundesbeauftragte hat in seinem Gutachten darauf hingewiesen, dass ausgeweitete Informations- und Kontrollsysteme die systembedingten Probleme der Auftragsverwaltung nicht beseitigen. Er hat

vorgeschlagen, der Bund solle die Bundesautobahnen in eigener Verantwortung bauen und betreiben. Der Bundesrechnungshof hält den Vorschlag des Gutachtens, die Einflussbereiche von Bund und Ländern stärker zu trennen und Verantwortung und Aufgaben klarer zuzuordnen, für geeignet, auch den hier aufgezeigten Zielkonflikt zu lösen.

26 Bund übernimmt finanzielles Risiko der Sanierung pechhaltiger Baustoffe aus Landesstraßen

(Kapitel 1210)

26.0

Die Straßenbauverwaltungen der Länder haben in den Jahren 1997 bis 2002 insgesamt mehr pechhaltige Straßenbaustoffe in Bundesfernstraßen eingebaut, als sie aus diesen ausbauten. Der Mehreinbau stammte aus Landesstraßen. Die beim künftigen Wiederausbau dieser umweltschädlichen Stoffe entstehenden Sanierungskosten von mehreren Millionen Euro jährlich muss der Bund als Eigentümer der Bundesfernstraßen tragen. Er übernimmt damit ein erhebliches finanzielles Risiko. Der Bund sollte mit den Ländern vereinbaren, dass sie entweder nicht mehr belastete Stoffe in Bundesfernstraßen einbauen als sie aus diesen ausbauen oder dass sie sich angemessen an den Sanierungskosten beteiligen.

26.1

Das Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz verpflichtet die öffentliche Hand, den Kreislauf wieder verwertbarer Abfallstoffe zur Schonung der natürlichen Ressourcen und zur Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung der Abfälle zu fördern. Daher sind pechhaltige Straßenbaustoffe in erster Linie wieder zu verwerten. Diese Baustoffe sind im ausgebauten Zustand gesundheits- und umweltschädlich.

Pechhaltiges Material wurde bis in die 80er-Jahre im Straßenbau verwendet. Bei Baumaßnahmen an Asphaltstraßen des Bundes und der Länder werden zurzeit jährlich 800 000 Tonnen pechhaltige Stoffe ausgebaut, die nach entsprechender Aufbereitung als Recycling-Baustoff erneut im Straßenbau verwendet werden können.

Bund und Länder sind für den ordnungsgemäßen Umgang mit pechhaltigen Baustoffen in ihren jeweiligen Straßen verantwortlich. Die Straßenbauverwaltungen der Länder sind für die Landesstraßen und im Auftrag des Bundes auch für den Bau und die Unterhaltung der Bundesfernstraßen zuständig. Im Umgang mit pechhaltigen Stoffen als besonders überwachungsbedürftigem Abfall müssen sie strenge Auflagen erfüllen. Zudem sind sie verpflichtet, Mengenbilanzen zu erstellen, aus denen ersichtlich sein muss, wie viele Tonnen pechhaltiger Straßenbaustoffe sie jährlich ausbauen und wo diese verbleiben. Die jährlichen Ausgaben des Bundes und der Länder für die Verwertung der pechhaltigen Straßenausbaustoffe, d. h. für deren Ausbau, Lagerung, Aufbereitung und Wiedereinbau, liegen geschätzt bei etwa 48 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat den Umgang der Straßenbauverwaltungen mit pechhaltigen Baustoffen bei Straßenbaumaßnahmen des Bundes geprüft.

Er hat festgestellt, dass die überwiegende Zahl der Straßenbauverwaltungen die Mengenbilanzen nicht in der vorgeschriebenen Weise führten. Sie wussten nicht, wie viel pechhaltiges Material sie jährlich aus Bundesfernstraßen aus- und wie viel sie wieder eingebaut haben. Soweit Unterlagen vorlagen, waren die Angaben über die Mengen der pechhaltigen Stoffe und deren Herkunft zum Teil fehlerhaft. Der Bundesrechnungshof hat Abweichungen von bis zu 30 000 Tonnen festgestellt. Die Straßenbauverwaltungen einiger Länder haben bei der Prüfung angekündigt, ein spezielles Management für die pechhaltigen Straßenausbaustoffe aufzubauen, um die problematische Situation im Umgang mit diesem Material zu lösen.

- Die Straßenbauverwaltungen bauten in den geprüften Jahren zwischen 1997 und 2002 mehr pechhaltige Straßenbaustoffe in Bundesfernstraßen ein, als sie aus diesen ausbauten. Der genaue Umfang des Mehreinbaus lässt sich nachträglich nicht mehr ermitteln. Bei einem künftigen Wiederausbau im Zuge einer Grundsanierung gilt das pechhaltige Material erneut als besonders überwachungsbedürftiger Baustoff. Dann trägt der Bund die finanziellen Lasten für die umweltgerechte Aufbereitung des Materials, auch wenn es ursprünglich aus Landesstraßen stammt. Mit dem Wiedereinbau verlieren die Länder die Verantwortung in der Abfallkette, denn beim erneuten Ausbau ist derjenige zuständig, dem die Straße gehört. Es bestehen keine Regelungen zwischen Bund und Ländern über einen Ausgleich der künftigen finanziellen Lasten. Dem Bund entsteht so durch den Mehreinbau ein Sanierungsrisiko von mehreren Millionen Euro jährlich.
- In einem Land baute die Straßenbauverwaltung rund 25 000 Tonnen pechhaltigen Materials aus Landesstraßen in Bundesfernstraßen ein. Dabei verlagerte sie Kosten für die Aufbereitung von etwa 1 Mio. Euro, die das Land hätte tragen müssen, auf den Bund.

Um die Umwelt nicht zu gefährden, müssen pechhaltige Stoffe bei der Lagerung aufwendig gesichert werden. In einem Fall lagerte ein Unternehmen im Auftrag der Straßenbauverwaltung rund 90 000 Tonnen pechhaltige Straßenausbaustoffe aus Bundesfernstraßen in den Jahren 1997 bis 2004 zwischen. Es lagerte das Material nur teilweise provisorisch abgedeckt im Freien auf ungesichertem Grund und fing das Sickerwasser nicht auf. Damit verstieß das Unternehmen gegen die vertragliche Verpflichtung, das Material umweltgerecht zu lagern. Die Straßenbauverwaltung vergütete die Zwischenlagerung ungekürzt mit 3,6 Mio. Euro aus Bundesmitteln.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat wegen der hohen Kosten beim Umgang mit pechhaltigen Stoffen gefordert, dass

Bund und Länder grundsätzlich die aus ihren Straßen stammenden pechhaltigen Baustoffe in ihre eigenen Straßen wiedereinbauen oder entsorgen sollten. Damit wäre eine Benachteiligung des Bundes ausgeschlossen. Wenn die Beteiligten diesen Grundsatz nicht einhalten können, der Bund also mehr pechhaltige Baustoffe von den Ländern übernimmt als diese ihm abnehmen, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, dass die Länder das durch die Übernahme pechhaltiger Straßenbaustoffe entstehende Sanierungsrisiko durch Einmalzahlungen ausgleichen.

Um zu gewährleisten, dass Bund und Länder so weit möglich pechhaltige Straßenbaustoffe in ihren eigenen Straßen wieder einbauen, hat der Bundesrechnungshof den Straßenbauverwaltungen empfohlen, die Mengenbilanzen differenziert nach Bundesfernstraßen und Landesstraßen zu führen.

Der Bundesrechnungshof hat es für nicht zulässig gehalten, dass der Bund die Aufbereitungskosten in Höhe von 1 Mio. Euro für die aus einer Landesstraße ausgebauten 25 000 Tonnen pechhaltigen Materials übernommen hat. Er hat zudem die Straßenbauverwaltung, die die pechhaltigen Baustoffe nicht umweltgerecht lagern ließ, aufgefordert zu prüfen, inwieweit die Zahlungen an das mit der Lagerung beauftragte Unternehmen gekürzt werden können.

26.3

Das Bundesministerium hat anerkannt, dass die Angaben der Straßenbauverwaltungen der Länder über den Aus- und Einbau pechhaltiger Stoffe in den Bundesfernstraßen mangelhaft und deren wirtschaftliche Folgen unbefriedigend sind. Es hielt es für wünschenswert, dass die Straßenbauverwaltungen detaillierte Mengenbilanzen führen, mit denen die Herkunft des pechhaltigen Materials und insbesondere der Ort der Wiederverwertung eindeutig identifiziert und ein Mehreinbau von Material von anderen Baulastträgern vermieden werden könne. Welcher finanzielle Ausgleich für den Mehreinbau in Bundesstraßen angemessen sei, müsse noch untersucht werden. Das Bundesministerium hat zugesagt, Einzelheiten über das weitere Vorgehen mit den Ländern zu erörtern, sobald deren Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes vorliegt.

Das Land, das die Kosten von 1 Mio. Euro für die Aufbereitung pechhaltigen Materials aus seiner Landesstraße auf den Bund verlagert hatte, hat zugesagt, dem Bund diesen Betrag zu erstatten. Zur nicht ordnungsgemäßen Lagerung räumte die zuständige Straßenbauverwaltung zwar ein, dass die Lagerung nicht sachgerecht gewesen sei. Zur Frage einer Leistungskürzung äußerte sie sich aber nicht.

26.4

Das Bundesministerium und die Länder haben sich noch nicht geeinigt, wie sie zukünftig Kosten der Sanierung pechhaltiger Straßenbaustoffe aufteilen werden. Da die jetzige Verteilung der Sanierungsrisiken für den Bund eher nachteilig und für die Länder eher vorteilhaft ist, liegt eine schnelle Klärung im Interesse des Bundes. Das Bundesministerium muss mit deutlichem Nachdruck dafür sorgen, dass eine schnelle Verständigung mit den Ländern zustande kommt. Zur Vorbereitung der Verhandlungen mit den Ländern muss das Bundesministerium zügig klären, wie hoch der finanzielle Ausgleich sein muss, um das Sanierungsrisiko abzudecken.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es notwendig, dass die Straßenbauverwaltungen umgehend beginnen, in den Mengenbilanzen nach Ein- und Ausbau bei Bundesfern- und bei Landesstraßen zu differenzieren. Dazu sollten sich Bund und Länder auf möglichst bundesweit geltende und einheitliche Vorgaben verständigen.

Zudem fordert der Bundesrechnungshof das Bundesministerium auf darauf hinzuwirken, dass die Straßenbauverwaltungen auf den umweltgerechten Umgang mit pechhaltigen Baustoffen achten. Die Verträge sollten sie so gestalten, dass den Unternehmen, die gegen die entsprechenden Umweltschutzvorschriften verstoßen, die Vergütung angemessen gekürzt wird.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

27 Wasser- und Schifffahrtsdirektionen erstatten dem Lotsbetriebsverein ungerechtfertigt Personalkosten

27.0

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest haben dem Lotsbetriebsverein unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften die gesamten Personalkosten erstattet. Der Lotsbetriebsverein zahlte tarifwidrig Überstundenvergütung für bis zu 606 Überstunden pro Mann und Jahr (im Einzelfall bis zu 7 300 Euro), Unterbesetzungsvergütung sowie Verpflegungsgelder. Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, nur noch tariflich begründete Leistungen zu erstatten, die Zahlungen an den Verein an den Tarifverträgen für die deutsche Seefahrt zu orientieren oder eine vollständige Privatisierung anzustreben.

27.1

27.1.1

Der Bund hat das Lotswesen an den Küsten der alten Bundesländer der Bundeslotsenkammer übertragen. Die Kammer hat den Lotsbetriebsverein e. V. (LBV) mit Zustimmung der Aufsichtsbehörden mit der Unterhaltung und dem Betrieb der Lotseinrichtungen beauftragt. Der Verein unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest. Er verfügt über keine eigenen finanziellen Mittel. Seinen Finanzbedarf deckt er vollständig aus Bundesmitteln, die ihm auf Grundlage eines Wirtschaftsplans als Aufwendungsersatz von den Aufsichtsbehörden zugewiesen

werden. Für den Betrieb und die Unterhaltung der Lotseinrichtungen erhebt der Bund zweckgebundene Lotsabgaben von der Seewirtschaft.

Zur Bewirtschaftung und Verwendung der Haushaltsmittel hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) „Besondere Bewirtschaftungsgrundsätze“ in Kraft gesetzt, die den Verein wie einen institutionellen Zuwendungsempfänger behandeln. Der Verein besitzt als juristische Person des privaten Rechts Tarifhoheit.

Der Bundesrechnungshof hatte die Anwendung des Tarifrechts durch den Verein bereits im Jahre 1999 geprüft und in seinen Bemerkungen 2002 darüber berichtet. Er hatte festgestellt, dass die vom Verein abgeschlossenen Haustarifverträge höhere Leistungen als die Tarifverträge für die deutsche Seefahrt und die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes gewähren. Der Verein zahlte dem Schiffspersonal der Lotsfahrzeuge tarifwidrig pauschalierte Überstundenvergütungen, denen keine entsprechende Mehrarbeit zugrunde lag. Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, dass der Verein sein Schiffspersonal besser stellte als vergleichbare Bundesbedienstete. Er hatte auf die haushaltsrechtlich und tarifrechtlich nicht zulässigen Vergütungen für nicht geleistete Überstunden und die sich daraus ergebenden Erstattungen hingewiesen. Zusätzlich hatte er die unzureichende Aufsicht über die Wirtschaftsführung des Vereins bemängelt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hatte die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und das Bundesministerium im Jahre 2003 aufgefordert (Bundestagsdrucksache 15/1262 Nr. 47), bei künftigen Tarifverträgen auf eine zeitgemäße Abgeltung der Überstunden hinzuwirken.

27.1.2

Das Prüfungsamt des Bundes Hamburg (Prüfungsamt) hat im Jahre 2005 überprüft, ob das Bundesministerium den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses umgesetzt hat. Das Prüfungsamt hat festgestellt, dass weder das Bundesministerium noch die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest Hinweise für die Tarifverhandlungen gegeben haben. Die Haustarifverträge für das Schiffspersonal werden weiterhin angewendet. Diese Verträge stellen das Personal des Vereins erheblich besser als vergleichbare Beschäftigte in der deutschen Seefahrt und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes. Zudem erstatten die Aufsichtsbehörden vollständig nach wie vor die vom Verein tarifwidrig vorgenommenen Abrechnungen von Überstunden (bis zu 606 Überstunden pro Mann und Jahr – im Einzelfall bis zu 7 300 Euro) sowie die Vergütungen für Unterbesetzung und die Verpflegungsgelder.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Aufsichtsbehörden den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nicht umgesetzt haben und der Verein sein Schiffspersonal weiterhin erheblich besser stellt als vergleichbare Beschäftigte in der deutschen Seefahrt und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes. Dies ist dem Verein nicht gestattet, da er vom Bund seine Aufwendungen ersetzt erhält und nach den „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen“ dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie dem so genannten Besserstellungsverbot unterliegt.

Das Bundesministerium und die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen haben trotz Kenntnis der fehlerhaften Anwendungen der tariflichen und gesetzlichen Bestimmungen durch den Verein und der Aufforderung durch den Rechnungsprüfungsausschuss keine nachhaltigen Anstrengungen unternommen, die Situation zu verändern. Der LBV kann für sich günstige Tarifverträge abschließen, während der Bund die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen trägt.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Übertragung von Bundesaufgaben auf einen tariffähigen Verein ohne gleichzeitigen Übergang der Arbeitgeber- und Kostenverantwortung, ein erhebliches finanzielles Risiko für den Bund birgt.

Er hat angeregt, rechtliche Voraussetzungen zu schaffen, die Anreize für wirtschaftliches Handeln bieten oder dem LBV das unternehmerische Risiko zu übertragen bzw. eine vollständige Privatisierung anzustreben. Kurzfristig sollten die Personalkostenerstattungen an den Verein beispielsweise gesetzlich durch die Tarifverträge für die deutsche Seefahrt (Manteltarifvertrag und Heuertarifvertrag für die deutsche Seefahrt) begrenzt werden.

27.3

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest haben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme ausgeführt, eine Einflussnahme auf die Tarifverträge des LBV sei in der Vergangenheit wegen der gewerkschaftlichen Berufung auf die Tarifautonomie gescheitert.

Durch die jetzt beabsichtigte Übernahme des Schlepptarifs des VDR (Verband Deutscher Reeder) mit wenigen lotsspezifischen Besonderheiten werde erwartet, dass sich die Beanstandungen erledigen. So werde die pauschale Abgeltung von Überstunden durch den neuen Tarifvertrag obsolet. Die bisherige Praxis der Überstundenvergütung werde aber noch einmal kritisch hinterfragt. Die Hinweise zur Zahlung von Unterbesetzungsvergütung und Verpflegungsgeld würden nunmehr umgesetzt.

Vor- und Nachteile einer privatwirtschaftlichen Trägerschaft der dem LBV übertragenen Aufgaben würden derzeit ergänzend geprüft.

Das Bundesministerium hat keine Stellungnahme abgegeben.

27.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass dem so genannten Besserstellungsverbot am wir-

kungsvollsten Geltung verschafft werden kann, wenn die Erstattungen der Personalkosten an den Verein gesetzlich durch die Tarifverträge für die deutsche Seefahrt begrenzt werden. Das Bundesministerium sollte die Haftungsfrage klären, da trotz der Aufforderung durch den Rechnungsprüfungsausschuss und in Kenntnis der fehlerhaften Anwendungen der tariflichen und gesetzlichen Bestimmungen die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen keine nachhaltigen Anstrengungen unternommen haben, um die Tarifverträge anzupassen.

Darüber hinaus regt der Bundesrechnungshof an, die vollständige Privatisierung des Lotsbetriebsvereins zu untersuchen, um durch den Übergang der Arbeitgeber- und Kostenverantwortung das finanzielle Risiko für den Bund zu verringern.

28 Erfolg eines teuren IT-Projektes fünf Jahre nach Beginn fraglich
(Kapitel 1203)

28.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat mehr als fünf Jahre lang kostenintensiv, aber weitgehend ergebnislos an einem Projekt zur Online-Erfassung und -Abrechnung von Abgaben für die Binnenschifffahrt arbeiten lassen. Allein für Sitzungen und Reisen sind mehr als 150 000 Euro an Kosten entstanden. Die wesentlichen Inhalte dieses Projektes will es nunmehr zusammen mit einem neuen IT-Projekt verwirklichen lassen, ohne dessen Wirtschaftlichkeit geprüft zu haben.

28.1

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) sagte Anfang des Jahres 2000 den Schifffahrtsverbänden zu, den Binnenschiffern ein einfach zu handhabendes IT-Verfahren zur Erhebung und Abrechnung von Schifffahrtsabgaben über das Internet zur Verfügung zu stellen. Das Bundesministerium erwartete von dem geplanten IT-Projekt einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen und wollte dafür etwa 1,4 Mio. Euro bereitstellen. Es beauftragte die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV), bis zum Ende des Jahres 2000 die Anforderungen an die zu entwickelnde Software zu definieren. Das IT-Projekt sollte im Jahre 2003 abgeschlossen sein und im Einzelnen

- die Online-Tarifauskunft,
- den automatisierten Datenaustausch mit den Schleusen,
- die Online-Erfassung der Schifffahrtsabgaben und
- die elektronische Übermittlung der Abgabenbescheide

ermöglichen. Die Bundesregierung nahm es in ihre eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ auf. In seiner Funktion als Auftraggeber übernahm das Bundesministerium die Leitung einer eigens eingerichteten Projektlenkungsgruppe, die über die weitere Planung entscheiden, den Projektfortschritt verfolgen sowie Planungsabweichungen genehmigen sollte.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bis Ende des Jahres 2003 bundesweit insgesamt 30 Projektsitzungen der WSV mehr als 150 000 Euro Kosten verursachten; es waren mehr als 70 % des für das gesamte Projekt geplanten Personalaufwands sowie mehr als 50 % des geplanten Reisekosten-Budgets verbraucht. Bis dahin war es allerdings nicht gelungen, auch nur die schon für Ende des Jahres 2000 geplante Definition der Anforderungen an die Software abzuschließen.

Ende des Jahres 2005 entschied das Bundesministerium, das eGovernment-Projekt zu beenden. Es sollte mit einem anderen IT-Projekt zusammengelegt und der WSV in alleiniger Verantwortung übertragen werden. Das Bundesministerium hatte bis zu diesem Zeitpunkt weder den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit des beendeten IT-Projektes kontrolliert, noch untersuchte es die Wirtschaftlichkeit des neuen IT-Projektes.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesministerium das IT-Projekt trotz des von ihm selbst für die Binnenschifffahrt hoch eingeschätzten Nutzens unzulänglich gesteuert und die Projektfortschritte nicht überwacht hat. Das Bundesministerium hat es auch drei Jahre später als vorgesehen nicht geschafft, die Anforderungen für das IT-Projekt festlegen zu lassen. Darüber hinaus hat es gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen, indem es bei kaum messbarem Projektfortschritt 30 Projektgruppensitzungen mit hohen Personal- und Sachkosten zugelassen hat.

Trotz seiner Projektverantwortung hat das Bundesministerium den Erfolg des mehrjährigen IT-Projektes nicht begleitend kontrolliert. Es ist außerstande gewesen zu beurteilen, ob und gegebenenfalls wie das IT-Projekt wirtschaftlich hätte fortgesetzt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem die Entscheidung des Bundesministeriums beanstandet, das bis dahin erfolglose IT-Projekt fortzuführen und mit einem anderen IT-Projekt der WSV zusammenzulegen, ohne dessen Wirtschaftlichkeit untersucht zu haben.

28.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, der Fortgang des IT-Projektes habe sich verzögert, weil es die bisherige Konzeption mit dem Verfahren zur Erhebung der LKW-Maut und mit der Initiative „BundOnline 2005“ habe abstimmen müssen. Auch seien inzwischen neue europäische Rechtsvorschriften und Standards zu berücksichtigen gewesen. Als Ergebnis der bisherigen Arbeiten sei im Jahre 2006 für die Online-Tarifauskunft „der Probebetrieb … gestartet“ worden.

Das Bundesministerium hat ferner mitgeteilt, es sehe in dem IT-Projekt auch weiterhin einen sehr hohen Nutzen für die Schifffahrt. Es wolle daher die wesentlichen Projektinhalte mit denen eines zweiten IT-Projektes kom-

binieren und dabei Synergieeffekte realisieren. Es sehe darüber hinaus auch bei der WSV erhebliche Einsparpotenziale. Die eGovernment-Dienstleistung habe eine „Schlüsselstellung“, die u. a. eine einfachere Abgabenerhebung, eine sicherere Verkehrsabwicklung sowie eine bessere Auslastung ermöglichten. Daher sei das IT-Projekt für alle Beteiligten von großem Vorteil.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das neue IT-Vorhaben wolle das Bundesministerium aufgrund der Forderung des Bundesrechnungshofes noch erstellen.

28.4

Die Kritik, bei dem IT-Projekt seine Steuerungsaufgaben vernachlässigt und zu hohe Personal- und Sachkosten ohne entsprechende Ergebnisse zugelassen zu haben, kann das Bundesministerium nicht entkräften. Hätte das IT-Projekt tatsächlich eine so hohe Bedeutung im Rahmen der eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ und so große wirtschaftliche Vorteile für die Binnenschiffer und die WSV, wie das Bundesministerium behauptet, dann hätte es umso bestimmter die mit dem IT-Projekt verbundenen Ziele nachhalten und die Entwicklungsarbeiten vorantreiben müssen. Stattdessen hat es das Projekt nahezu ohne eigene Steuerungsleistungen fast sechs Jahre nach seinem Beginn beendet und die Verwirklichung der wesentlichen, aber immer noch nicht erreichten Projektinhalte einem neuen Vorhaben der WSV übertragen. Von der Vielzahl der von dem Projekt erwarteten Leistungen kann lediglich die Online-Tarifauskunft, aber auch diese erst im Probebetrieb, genutzt werden.

Die erhebliche Verzögerung des IT-Projektes und die damit verbundenen vermeidbaren Personal- und Sachkosten können auch nicht überwiegend mit den nach Ansicht des Bundesministeriums von ihm nicht beeinflussbaren Faktoren wie Abstimmung mit dem LKW-Maut-Erhebungsverfahren oder „BundOnline 2005“ sowie Änderungen von Rechtsvorschriften und Standards begründet werden. Vor deren Hintergrund und der vom Bundesministerium bestätigten strategischen und politischen Bedeutung des „BundOnline 2005“-Projektes hätte es steuernd eingreifen und insbesondere auf eine zielgerichtete Projektarbeit hinwirken müssen. Ferner hätte es die Wirtschaftlichkeit des IT-Projektes in Form einer begleitenden Erfolgskontrolle prüfen und auf dieser Grundlage frühzeitig über dessen Fortführung entscheiden müssen.

Insgesamt sollte das Bundesministerium von ihm als bedeutsam angesehene IT-Projekte künftig aktiver steuern. In seinem Geschäftsbereich sollte es IT-Projekte mittels wirksamer Controllinginstrumente und insbesondere durch Erfolgskontrollen begleiten. Delegiert es Projektarbeiten auf den nachgeordneten Bereich, hat es seine Fachaufsicht effizient auszuüben und darauf hinzuwirken, dass die IT-Projekte wirtschaftlich umgesetzt werden.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

29 Neueinstellungen zum gehobenen Verwaltungsdienst übersteigen den Bedarf
(Kapitel 1404)

29.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat in den Jahren 2005 und 2006 für die Laufbahn des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes insgesamt 113 Nachwuchskräfte über seinen Bedarf hinaus eingestellt. Über die gesamte Ausbildungszeit entstehen dadurch Mehrausgaben in Höhe von rund 6,3 Mio. Euro.

29.1

Der Bundesminister der Verteidigung ordnete im Jahre 2003 an, den Umfang des zivilen Personals der Bundeswehr bis zum Jahre 2010 auf 75 000 Dienstposten zurückzuführen. Gegenüber dem Stand des Jahres 2005 bedeutet dies eine Kürzung um rund ein Drittel.

Der Bundesrechnungshof prüfte, inwieweit das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) die beschlossenen Personalkürzungen bei seinen Planungen berücksichtigte. Dazu untersuchte er beispielhaft, wie das Bundesministerium seinen Bedarf an Nachwuchskräften für die Laufbahn des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes bestimmte.

Für die Jahre 2005 und 2006 betrachtete das Bundesministerium zwei unterschiedliche Annahmen zum künftigen Personalumfang:

Annahme 1: Die Zahl der Beamtinnen und Beamten des gehobenen nichttechnischen Dienstes bleibt nahezu unverändert.

Annahme 2: Alle Laufbahngruppen werden gleichermaßen von den Kürzungen betroffen.

Die Annahme 1 ging von der Konzeption „Zielstruktur 2006“ aus. Diese berücksichtigte die für das Jahr 2010 angestrebten umfangreichen Personalkürzungen noch nicht. Auf diese Weise errechnete das Bundesministerium für die Jahre 2005 und 2006 einen Bedarf von 1 308 bzw. 1 078 Nachwuchskräften. Gemäß Annahme 2 ergab sich ein Bedarf von 50 (2005) bzw. 97 (2006) Einstellungen. Das Bundesministerium stellte schließlich in beiden Jahren ohne nähere Begründung jeweils 130 Nachwuchskräfte ein. In den Jahren 2005 und 2006 überschritt es damit den die Personalreduzierungen berücksichtigenden Bedarf um insgesamt 113 Nachwuchskräfte.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese Einstellungen nicht bedarfsgerecht sind und zu Mehrausgaben führen. Bezogen auf die gesamte Ausbildungsdauer der Anwärterinnen und Anwärter addieren sich diese auf insgesamt rund 6,3 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat daher angemahnt, die bereits beschlossenen Personalreduzierungen zu berücksichtigen und auf dieser Grundlage bedarfsorientiert einzustellen.

29.3

Das Bundesministerium hat erklärt, dass zum Zeitpunkt der Berechnung der Einstellungsquoten „die organisatorische Feinausplanung“ des Zielumfangs von 75 000 Dienstposten noch nicht vorgelegen habe. Es sei daher nicht bekannt gewesen, in welchem Maße die verschiedenen Laufbahnen von den Kürzungen betroffen seien.

Aus verschiedenen Gründen habe es bewusst mehr Personal für die Ausbildung eingestellt, als sich bei der Annahme gleichmäßiger Kürzungen ergeben hätten. Als Gründe hierfür benannte es:

- Bei früheren Personalkürzungen sei der gehobene nichttechnische Dienst jeweils nur unterproportional gekürzt worden. Dies sei daher auch für die aktuelle Personalkürzung anzunehmen.
- Nach Auffassung des Bundesministeriums werden künftig mehr ausgebildete Anwärterinnen und Anwärter zu anderen Verwaltungen wechseln.
- Im Hinblick auf künftig möglicherweise wieder höhere Anwärterzahlen habe es starke Schwankungen in den Ausbildungsquoten vermeiden wollen, da Infrastruktur und Personal der Ausbildungseinrichtungen nicht sehr flexibel seien.

Im Übrigen halte es eine Übernahme des ausgebildeten Personals für möglich, da aktuelle Berechnungen für das Jahr 2007 zeigten, dass die für die Jahre 2005 und 2006 getroffenen Annahmen richtig gewesen seien.

29.4

Die „organisatorische Feinausplanung“ zu den beschlossenen Personalreduzierungen mit konkreten Angaben zum künftigen Umfang der Laufbahngruppen liegt noch nicht vor. Um dennoch die nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geforderte bestmögliche Haushaltsvorsorge treffen zu können, ist die Einstellungsquote konservativ zu veranschlagen. Das Bundesministerium darf daher nur den geringsten zu erwartenden Bedarf decken und diesen nicht anhand von Annahmen vergrößern. Dies gilt im Übrigen auch für den vom Bundesministerium berechneten Bedarf für das Jahr 2007. Diese Kalkulation kann also nicht dazu dienen, frühere Annahmen als zutreffend zu bezeichnen.

Auch die weiteren Gründe, die das Bundesministerium anführt, beruhen auf Mutmaßungen:

- Der Anteil einer bestimmten Laufbahn an früheren Stellenkürzungen ist kein belastbares Argument für deren künftige Entwicklung. Grundsätzlich ist auch eine überproportionale Kürzung im gehobenen Dienst denkbar. Der tatsächliche Bedarf würde sich in diesem Fall noch unterhalb der vom Bundesministerium ermittelten Bedarfsspanne bewegen.
- Wegen der schwierigen Lage der öffentlichen Haushalte insgesamt dürfte ein Wechsel der über den Bedarf ausgebildeten Anwärterinnen und Anwärter zu anderen Verwaltungen kaum möglich sein.
- Das Vorgehen des Bundesministeriums, die vorhandenen Ausbildungskapazitäten wegen eines möglichen künftigen Anstiegs der Anwärterzahlen auszulasten, ist nicht sachgerecht. Es beachtet nicht die Grundsatzentscheidung zur Verkleinerung der Bundeswehr und verkennt die Situation des Bundeshaushaltes. Stattdessen sollte das Bundesministerium prüfen, inwieweit nicht mehr ausgelastete Einrichtungen geschlossen werden können.

30 Sanierung belasteter Böden auf dem Truppenübungsplatz Munster-Nord unwirtschaftlich und umweltgefährdend

(Kapitel 1404, 1412 und 0813)

30.0

Der Boden des Truppenübungsplatzes Munster-Nord ist durch Kampfstoffe belastet. Die Bundeswehr plante, belastetes Erdreich in einer speziellen Verbrennungsanlage durch sehr hohe Temperaturen unschädlich zu machen. Obwohl die Planungen für diese Anlage vor mehr als 20 Jahren begannen und die Bundeswehr inzwischen mehr als 116 Mio. Euro ausgegeben hat, gibt es noch keine Betriebsgenehmigung für die Anlage. Der Bundeswehr fehlt auch ein Gesamtkonzept zur Behandlung der belasteten Böden. Insbesondere hat sie nicht hinreichend geprüft, ob andere Verfahren kostengünstiger und umweltverträglicher sind.

30.1

Der 102 km² große Truppenübungsplatz Munster-Nord ist mit Kampfmitteln aus beiden Weltkriegen belastet. Im Erdreich befinden sich Bomben, Granaten und andere Munition, die teilweise chemische Kampfstoffe enthalten. Hinsichtlich der Belastung der Böden und ihrer Beseitigung ist grundsätzlich zu unterscheiden in:

- Räumung und Beseitigung von Kampfmitteln.
- Behandlung von vergiftetem Erdreich.

Die Bundeswehr hat die auf dem Truppenübungsplatz befindlichen Kampfmittel bis auf Restflächen von wenigen Quadratkilometern geräumt. Die geräumten Kampfmittel

lagern entweder noch in Bunkern oder wurden bereits in einer seit dem Jahre 1980 betriebenen Verbrennungsanlage vernichtet.

Durch Korrosion und andere Ursachen sind in den Kampfmitteln enthaltene Chemikalien in den Boden eingedrungen. Der Truppenübungsplatz ist daher vor allem mit Arsen großflächig vergiftet. Auf etwa 2 km² des Truppenübungsplatzes ist die Arsenbelastung als kritisch zu bezeichnen. Würde der Boden auf dieser Fläche abgetragen, wären rund 1,5 Millionen Tonnen belastetes Erdreich zu behandeln.

Wegen früherer Baumaßnahmen hatte die Bundeswehr auf den dafür benötigten Flächen bereits 50 000 Tonnen belastete Erde abgetragen. Diese lagert – zum überwiegenden Teil seit mehr als 25 Jahren – in Kunststoffbehältern auf dem Truppenübungsplatz.

Belastetes Erdreich wollte die Bundeswehr in einem so genannten Plasma-Ofen bei Temperaturen von 15 000 Grad bis 20 000 Grad verglasen, um es unschädlich zu machen. Der Plasma-Ofen ist die zentrale Komponente einer Gesamtanlage, die auch eine Komponente zur Bodenwäsche umfasst. Mit den Planungen für die Anlage begann das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) im Jahre 1985. Die Anlage befindet sich seit dem Jahre 1994 im Bau und sollte im Jahre 1998 den Betrieb aufnehmen. Eine abschließende Betriebsgenehmigung liegt noch nicht vor. Bis zu Beginn des Jahres 2005 waren Ausgaben von mehr als 116 Mio. Euro angefallen. Durch noch anstehende Arbeiten wachsen die Kosten weiter an. Die geplante Jahreskapazität der Anlage beträgt rund 7 500 Tonnen.

Auf dem Gelände der ehemaligen Munitionsfabrik Hallschlag in der Eifel liegt eine mit Munster-Nord vergleichbar belastete Fläche. Dort wurde festgestellt, dass die für eine Sanierung notwendigen Erdarbeiten in erheblichem Umfang Chemikalien freisetzen und in das Grundwasser befördern. Das Land Rheinland-Pfalz hat daher inzwischen davon abgesehen, den vergifteten Boden großflächig abzutragen und zu sanieren. Stattdessen werden die belasteten Flächen gesichert. Dazu wird der Boden nur oberflächlich geräumt. Diese Fläche wird dann mit Erde abgedeckt und begrünt. Um das Grundwasser zu schützen, wird um die belastete Fläche eine Auffangvorrichtung installiert. Ausgespültes Wasser wird aufgenommen, in einer Filteranlage gereinigt und seine Qualität von der zuständigen Behörde geprüft. Die so behandelten Flächen können betreten werden.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beseitigung der Altlasten auf dem Truppenübungsplatz Munster-Nord mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover geprüft. Er hat festgestellt, dass die Bundeswehr kein Gesamtkonzept hat, wie sie die belasteten Böden behandeln will. Sofern das hoch belastete Erdreich vollständig verglast werden soll, würde der vorgesehene Plasma-Ofen hierzu 200 Jahre benötigen. Dabei ist noch nicht absehbar, wann der Ofen überhaupt in Betrieb genommen werden kann. Die erwarteten Betriebskosten würden jährlich mehr als 10 Mio. Euro betragen. Dies wäre etwa zehnmal teurer als auf dem Markt verfügbare Angebote zur thermischen Behandlung belasteter Erde.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Hallschlag belegen, dass Sicherungsmaßnahmen allenfalls halb so viel kosten wie eine Komplettsanierung. Zudem können Sanierungskosten nicht exakt kalkuliert werden, weil die tatsächliche Durchsetzung des Bodens mit Kampfmitteln und Kampfstoffen erst beim Ausheben festgestellt werden kann. Da auf Bodenbewegungen weitgehend verzichtet werden kann, schädigt es die Umwelt weit weniger, wenn belastete Flächen gesichert und nicht saniert werden. Untersuchungsergebnisse in Munster-Nord zeigen zudem, dass die Belastung des Erdreiches durch natürliche Einflüsse mit der Zeit abnimmt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr wirtschaftliche und umweltschonende Alternativen zur Komplettsanierung bzw. Verglasung des belasteten Erdreichs in Munster-Nord nicht geprüft hat. Eine weitere mögliche Alternative besteht darin, das belastete Material in Endlagern zu deponieren.

30.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, bislang kein Gesamtkonzept zur Sanierung des Truppenübungsplatzes zu haben. Daher gebe es auch noch keine verlässlichen Zahlen über die bei einer Bodensanierung tatsächlich anfallenden Erdmassen.

Das Bundesministerium hat die erheblichen Verzögerungen beim Bau der Plasma-Anlage eingestanden und diese auf die Insolvenz eines Auftragnehmers sowie technologische Probleme zurückgeführt. Die Bundeswehr habe den Plasma-Ofen zwischenzeitlich im Rahmen eines Probebetriebes erstmalig mit belastetem Material beschickt.

Nach den Angaben des Bundesministeriums habe es „zu keinem Zeitpunkt die Absicht gehabt, durch großflächige Abtragung der oberflächennahen Erdmassen … eine Sanierung … herbeizuführen“. Die hierbei anfallenden Mengen hätten die Lebenskapazität des Ofens überstiegen.

Das Bundesministerium sehe keine Möglichkeit, das belastete Material zu deponieren, da die Annahmekriterien infrage kommender Deponien nicht erfüllt würden.

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme berichtet, dass vermehrt Sanierungstechniken ohne Bodenbewegungen entwickelt würden. Ob solche Techniken auch in Munster-Nord erfolgreich sein könnten, müsse es aber noch prüfen.

30.4

Der Bundesrechnungshof erkennt in der Stellungnahme des Bundesministeriums die grundsätzliche Bereitschaft, von einer großflächigen Sanierung abzusehen.

Zunächst muss die Bundeswehr ein Gesamtkonzept zur Behandlung der Altlasten in Munster-Nord erarbeiten. Darin sollte sie auch die Kosten von Sicherungsmaßnahmen – ähnlich wie in Hallschlag – den Kosten einer Sanierung gegenüberstellen. Aus allen gesetzeskonformen und umweltschonenden Lösungen ist die wirtschaftliche auszuwählen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr die Möglichkeiten, belastetes Material zu deponieren, noch nicht ausreichend geprüft und wesentliche Betreiber von Endlagern noch nicht konsultiert.

Bezüglich der bereits abgetragenen und in Kunststoffbehältern aufbewahrten Erde sollte die Bundeswehr alsbald klären, ob diese nach wirtschaftlichen und Umweltschutzkriterien

- im Plasma-Ofen verbrannt,
- in geeigneten Endlagern deponiert oder
- von privaten Anbietern in anderen geeigneten Verfahren entgiftet

werden sollte.

31 Erhebliches Einsparpotenzial bei den Fahrschulen der Bundeswehr

(Kapitel 1403)

31.0

Die Bundeswehr könnte jährlich mindestens 17 Mio. Euro einsparen, wenn zivile Fahrschulen die Kraftfahrgrundausbildung für PKW und LKW durchführten.

31.1

Um Radfahrzeuge der Bundeswehr führen zu dürfen, durchlaufen Soldatinnen und Soldaten in bundeswehreigenen Kraftfahrausbildungszentren die so genannte „Kraftfahrgrundausbildung (Rad)“. Die Ausbildung endet mit der Fahrerlaubnisprüfung. Die weiterführende militärische Kraftfahrausbildung liegt in der Verantwortung der jeweiligen Einheiten und Verbände. Diese erstreckt sich über die gesamte Dienstzeit der Soldatinnen oder Soldaten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover und Berlin die Kraftfahrgrundausbildung für Radfahrzeuge der Bundeswehr.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ausbildungskapazität der Fahrschulorganisation nur zu 66 % ausgelastet war. Nach überschlägigen Berechnungen des Bundesrechnungshofes beliefen sich allein die Personalkosten sowie die Kosten für Betrieb und Unterhaltung der Fahrschulfahrzeuge im Jahre 2004 auf rund 100 Mio. Euro. Weitere Kosten, beispielsweise für Informations- und Kommunikationstechnik sowie Gebäudenutzung, kommen hinzu.

Diesen Kosten hat der Bundesrechnungshof die Ausgaben gegenübergestellt, die bei einer Ausbildung durch zivile Fahrschulen entstünden. Danach hätte die Bundeswehr beispielsweise im Jahre 2004 über 17 Mio. Euro einsparen können, wenn die Grundausbildung für die beiden Fahrerlaubnisklassen B (PKW) und CE (LKW über 7,5 t mit Anhänger) an zivilen Fahrschulen stattgefunden hätte (vgl. Tabelle). Weitere Kosten kann sie bei den übrigen Fahrerlaubnisklassen (Motorrad, LKW bis 7,5 t, LKW über 7,5 t ohne Anhänger, Bus) einsparen.

Tabelle

Kostenvergleich Kraftfahrgrundausbildung im Jahre 2004

	Klasse B (Anfänger)	**Klasse CE**
Anzahl Fahrschüler 2004	1 961	15 537
Kosten Fahrerlaubnis Bundeswehrfahrschule	3 270 Euro	4 074 Euro
Ausgaben Fahrerlaubnis zivile Fahrschule (*)	1 400 Euro	3 200 Euro
Einsparpotenzial 2004 je Klasse (**)	3,7 Mio. Euro	13,6 Mio. Euro
Einsparpotenzial 2004 gesamt	17,3 Mio. Euro	

(* Durchschnitt, vom BRH ermittelt)
(** Werte gerundet)

Bereits in den 90er-Jahren hatte die Bundeswehr in zwei Modellversuchen erprobt, ob zivile Fahrschulen die Kraftfahrgrundausbildung übernehmen können. Besondere Unterschiede zur bundeswehreigenen Ausbildung stellte sie dabei nicht fest. Die Ergebnisse dieser Modellversuche nahm die Bundeswehr jedoch nicht zum Anlass, ihr Ausbildungskonzept zu ändern.

31.2

Die Konzeption der Bundeswehr vom 9. August 2004 verlangt, dass sich die Bundeswehr auf ihre Kernaufgaben konzentriert. In diesem Zusammenhang ist auch die „anteilige Verlagerung von Ausbildungsgängen bzw. Lehrgängen an zivile Ausbildungsträger“ vorgesehen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gehört die Kraftfahrgrundausbildung – im Gegensatz zur weiterführenden militärischen Kraftfahrausbildung – nicht zu den Kernaufgaben der Streitkräfte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr nicht konsequent geprüft hat, ob es wirtschaftlich ist, wenn zivile Fahrschulen die Kraftfahrgrundausbildung durchführen. Er hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, sich bei der Kraftfahrausbildung auf die militärischen Ausbildungsinhalte zu konzentrieren. Grundfertigkeiten zum Erwerb von Fahrerlaubnissen können durch zivile Fahrschulen kostengünstiger vermittelt werden.

31.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es die Anzahl der Dienstposten in den Fahrschulen ab Anfang 2006 um rund 300 verringern und so die Schulen besser auslasten werde.

Nach den Angaben des Bundesministeriums habe die Bundeswehr wiederholt Möglichkeiten geprüft, die Kraftfahrgrundausbildung an Privatunternehmen zu vergeben. Die vom Bundesrechnungshof angesprochenen Modellversuche zur zivilen Kraftfahrgrundausbildung hätten nur geringe Kostenvorteile erbracht, die durch organisatorischen Mehraufwand wieder aufgezehrt worden wären. Die Bundeswehr beabsichtige nunmehr, ein optimiertes Eigenmodell zur Kraftfahrausbildung einem Kooperationsmodell mit der Wirtschaft gegenüberzustellen. Das Kooperationsmodell sieht den Einsatz ziviler Fahrlehrer in Bundeswehrfahrschulen vor. Falls dieser Vergleich zugunsten des Kooperationsmodells ausfalle, wolle die Bundeswehr noch im Jahre 2007 Pilotprojekte in zwei Kraftfahrausbildungszentren durchführen.

31.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundeswehr die Anzahl der Dienstposten in ihrer Fahrschulorganisation reduziert, um sie dadurch besser auszulasten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der organisatorische Mehraufwand bei einer Kraftfahrgrundausbildung an zivilen Fahrschulen unbedeutend. So ist beispielsweise der Verwaltungsaufwand, um Soldatinnen und Soldaten zeitweilig an eine zivile Fahrschule abzuordnen, nicht höher als für die Abordnung an eine Bundeswehrfahrschule. In jedem Fall überwiegen die Einsparmöglichkeiten der zivilen Ausbildung deutlich.

Der Bundesrechnungshof hält eine eigene Fahrschulorganisation für die Kraftfahrgrundausbildung in der Bundeswehr nicht für notwendig. Sofern die Bundeswehr die Kraftfahrgrundausbildung an zivile Fahrschulen gibt, reduzieren sich die Kosten, ohne dass sich die Ausbildungsqualität verschlechtert. Darüber hinaus werden die bislang in der Fahrschulorganisation beschäftigten Soldatinnen und Soldaten frei für Kernaufgaben der Bundeswehr.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Interessenbekundungsverfahren durchzuführen und zu prüfen, welche wirtschaftlichen Vorteile sich ergeben, wenn die Bundeswehr die Kraftfahrgrundausbildung vollständig an private Unternehmen abgibt.

32 Zu lange Entwicklungszeiten für eine Einrichtung zur Dekontamination Verwundeter und für ein Hautentgiftungsmittel

(Kapitel 1415)

32.0

Obwohl die Bundeswehr bereits im Juli 1992 mit Planungen für neue Einrichtungen zur Dekontamination von Verwundeten begonnen hat, verfügt sie noch nicht über eine dem Stand der Technik entsprechende Einrichtung. Wegen Planungsmängeln fehlt der Bundeswehr seit dem Jahre 2000 ein Hautentgiftungsmittel.

32.1

Die Bundeswehr geht davon aus, dass Soldatinnen und Soldaten in einem Einsatzfall auch durch atomare, biologische und chemische (ABC-)Kampfmittel bedroht sind. Werden Soldatinnen und Soldaten durch atomare Kampfstoffe verstrahlt, durch biologische verseucht oder durch chemische vergiftet, müssen sie möglichst schnell entstrahlt, entseucht bzw. entgiftet (dekontaminiert) werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte gemeinsam mit dem Prüfungsamt des Bundes Hannover die Planungen der Bundeswehr zur Dekontamination Verwundeter.

Seit dem Jahre 1992 plante das Heer, eine Dekontaminationseinrichtung für Verwundete zu entwickeln. Im Jahre 1999 beabsichtigte es, auf Grundlage einer so genannten „Technisch-Taktischen Forderung“ die „Dekontaminationsausstattung Sanitätseinheit 2000“ zu beschaffen.

Im Jahre 2002 wurden die Streitkräftebasis und der Zentrale Sanitätsdienst der Bundeswehr (Zentraler Sanitätsdienst) neben Heer, Luftwaffe und Marine eigenständige Organisationsbereiche in der Bundeswehr.

Nachdem der Zentrale Sanitätsdienst für die Dekontamination von Verwundeten zuständig wurde, verfolgte das Heer das Vorhaben nicht weiter. Der Zentrale Sanitätsdienst begann im Jahre 2003 mit eigenen Planungen für eine Dekontaminationseinrichtung. Bereits vorliegende Erkenntnisse des Heeres ließ er weitgehend unberücksichtigt. Das Vorhaben des Zentralen Sanitätsdienstes war im August 2005 in etwa auf dem Stand, den das Heer bereits im Jahre 1999 erreicht hatte.

Im Jahre 2006 entschied die Streitkräftebasis zusammen mit dem Heer, eine mobile Einrichtung zu beschaffen, um nicht verwundete Soldatinnen und Soldaten sowie Gerät zu dekontaminieren. Der Zentrale Sanitätsdienst beteiligte sich an dieser Entwicklung nicht.

Bisher verfügt die Bundeswehr noch nicht über eine zeitgemäße Einrichtung, um verwundete Soldatinnen und Soldaten, die verstrahlt, verseucht oder vergiftet wurden, zu dekontaminieren.

Wenn die Haut von Soldatinnen und Soldaten durch C-Waffen benetzt wird, benötigen sie zur Dekontamination – zunächst durch Selbst- und Kameradenhilfe – Hautentgiftungsmittel. Seit dem Jahre 2000 steht der Bundeswehr kein solches Mittel mehr zur Verfügung, nachdem der bis dahin eingesetzte Entgiftungspuder sein Haltbarkeitsdatum überschritten hatte. Wegen zu großer Nebenwirkungen sollte er nicht weiter verwendet bzw. nicht wieder beschafft werden. Dies war der Bundeswehr seit Jahren bekannt. Ein von anderen NATO-Streitkräften genutztes Hautentgiftungsmittel wollte die Bundeswehr im Jahre 1999 nicht beschaffen, da es ungeeignet sei.

Im Jahre 2000 begann der Sanitätsdienst des Heeres, ein neues Hautentgiftungsmittel zu entwickeln. Der Zentrale Sanitätsdienst führt das Vorhaben fort; mit einem Ergebnis rechnet er frühestens in den Jahren 2010 bis 2015. Mitte des Jahres 2005 entschloss sich der Zentrale Sanitätsdienst, das im Jahre 1999 für ungeeignet befundene Mittel als Übergangslösung einzuführen. Da die Bundeswehr keine Ausnahmeregelung erwirken wollte, beantragte sie die Zulassung des Mittels nach dem deutschen Medizinproduktegesetz. Das Mittel wurde im Jahre 2006 zugelassen, ist aber noch nicht eingeführt. Daher gehen die Soldatinnen und Soldaten weiterhin ohne Hautentgiftungsmittel in den Einsatz.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass

- die Bundeswehr bislang über keine dem Stand der Technik entsprechende Einrichtung zur Dekontamination Verwundeter verfügt,
- der Zentrale Sanitätsdienst sich nicht an der von Streitkräftebasis und Heer entwickelten mobilen Variante einer Dekontaminationseinrichtung beteiligt hat, obwohl diese in abgeänderter Form in der Lage sein könnte, Verwundete zu dekontaminieren,
- die Bundeswehr über kein Hautentgiftungsmittel verfügt und sich nicht früher für ein von anderen Nationen genutztes Hautentgiftungsmittel entschieden hat.

32.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat eingeräumt, derzeit keine dem Stand der Technik entsprechende Dekontaminationseinrichtung für Verwundete zu haben. Diese „Fähigkeitslücke“ sei erkannt und solle geschlossen werden. Zutreffend sei außerdem, dass der Zentrale Sanitätsdienst an der Entwicklung der mobilen Dekontaminationseinrichtung nicht beteiligt gewesen sei. Das Bundesministerium hat den Vorwurf einer überlangen Entwicklungszeit der Dekontaminationseinrichtung zurückgewiesen. Erst als Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 habe die Verwundetendekontamination eine hohe Priorität erhalten. Die Annahme des Bundesrechnungshofes, im Jahre 1999 habe die Beschaffung einer entsprechenden Einrichtung kurz bevor gestanden, sei falsch.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass die Bundeswehr derzeit kein Hautentgiftungsmittel hat. Dem wolle es aber abhelfen. Weiter hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass es das ausländische Hautentgiftungsmittel im Jahre 1999 nicht als „generell ungeeignet“ abgelehnt habe. Inzwischen habe es eine „weitere, ausführliche Auswertung der Eignung“ des Mittels vorgenommen.

32.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandungen aufrecht.

Die Bundeswehr verfügt nach jahrelangen, nicht hinreichend aufeinander abgestimmten Entwicklungen immer noch nicht über eine dem Stand der Technik entsprechende Einrichtung zur Dekontamination von Verwundeten. Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes hatte die Industrie auf Grundlage der Technisch-Taktischen Forderung aus dem Jahre 1999 konkrete Angebote für eine Dekontaminationsausstattung vorgelegt. Bereits vor den Terroranschlägen vom 11. September 2001 bestand damit aus militärischer Sicht die Gefahr einer Bedrohung durch ABC-Angriffe. Sollte das ABC-Risiko seither, z. B. bei Antiterror- und Kriseneinsätzen, noch weiter gestiegen sein, ist es nicht verständlich, warum die Einsatzkräfte weitere fünf Jahre später immer noch nicht über die notwendigen Ausstattungen verfügen, um Verwundete versorgen zu können.

Schon im Jahre 1999 belegten mehrere Vergleichsstudien die Eignung des in verschiedenen NATO-Streitkräften eingeführten Hautentgiftungsmittels. Dennoch beantragte die Bundeswehr damals keine Zulassung des Mittels nach dem deutschen Medizinproduktegesetz. Vielmehr begann sie erst dann ein eigenes Mittel zu entwickeln. Mitte des Jahres 2005 hat sich die Bundeswehr schließlich doch entschlossen, das ausländische Hautentgiftungsmittel als Zwischenlösung zu verwenden.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, die Entwicklungs- und Beschaffungsprozesse für die Einrichtungen zur Dekontamination Verwundeter und eines Hautentgiftungsmittels zu beschleunigen. Dazu sollte es insbesondere vorhandene Erkenntnisse aller Teilstreitkräfte und Organisationsbereiche konsequent nutzen, um anerkannten Bedarf wirtschaftlich und schnell zu decken.

33 Bundeswehr investiert 17 Mio. Euro in nicht ausgelastete Galvanikanlage
(verschiedene Kapitel)

33.0

Die Bundeswehr hat eine Anlage zur Behandlung von Oberflächen technischer Bauteile (Galvanikanlage) umgebaut und erweitert, obwohl die Anlage seit Jahren nicht ausgelastet ist. Der Bedarf an Galvanikleistungen wird künftig noch weiter abnehmen. Die Umbau- und Erweiterungsarbeiten begannen im Jahre 1994 und sind noch nicht abgeschlossen; sie haben bislang rund 17 Mio. Euro gekostet. Die Planungen zum Umbau und zur Erweiterung waren fehlerhaft und wurden auch während der Bauzeit von mehr als zehn Jahren nicht korrigiert. Insgesamt betreibt die Bundeswehr sieben Galvanikanlagen ohne ein gemeinsames Betriebskonzept.

33.1

Die Bundeswehr betreibt insgesamt sieben Anlagen zur chemisch-galvanischen Oberflächenbehandlung (Galvanikanlagen). In solchen Anlagen werden Gegenstände in Bädern u. a. mit metallischen Schichten überzogen. Die Einrichtung und der Betrieb derartiger Anlagen, die in der Regel aus mehreren Bädern und Badstraßen bestehen, sind sehr teuer. Die Bundeswehr setzt ihre Galvanikanlagen im Rahmen der Instandsetzung von Geräten und Bauteilen ein.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Berlin im Jahre 2005 den Umbau und die Erweiterung einer Galvanikanlage in Ummendorf, Baden-Württemberg. Die Anlage ist Teil einer Instandsetzungseinrichtung der Luftwaffe (Luftwaffenwerft).

Die wasserrechtliche Genehmigung der Galvanikanlage war befristet. Die Bundeswehr begann daher im Jahre 1989 mit Planungen zum Umbau und zur Erweiterung der Anlage. Einzige Grundlage für den Umfang der beantragten Baumaßnahmen war ein technisches Gutachten eines beauftragten Privatunternehmens. Es sah u. a. vor, die bestehende Anlage von sieben auf neun Badstraßen zu erweitern. Außerdem sollten zusätzliche Galvanik-Verfahren eingeführt werden. Einzelne Bäder sollten auf etwa 10-fache Kapazität erweitert werden. Das Gutachten bezifferte die Kosten für den Umbau und die Erweiterung auf rund 10 Mio. Euro. Alle in der erweiterten Anlage betriebenen Verfahren werden auch in der Industrie angewandt; entsprechende Galvanikleistungen können auch kommerziell erworben werden.

Die Bundeswehr selbst untersuchte den künftigen Bedarf an Galvanikleistungen und damit die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen zunächst nicht. Erst nachträglich prüfte sie, ob sie die in der Luftwaffenwerft benötigten Galvanikarbeiten auch an Privatunternehmen vergeben könnte. Diese Alternative erachtete sie dann als zu teuer. Die Luftwaffenwerft ergänzte zwei Jahre später das extern erstellte Gutachten mit „militärischen Erläuterungen“. Dazu nahm sie pauschal an, dass alle Luftwaffenwerften, das Heer und die Rüstungsindustrie die neue Anlage mitnutzen würden, ohne diese Annahme bundeswehrintern abzustimmen.

Im Jahre 1993 genehmigte die Bundeswehr die damals mit rund 12,2 Mio. Euro veranschlagten Baumaßnahmen. Sie sollten im Jahre 1999 abgeschlossen sein. Bis zum Jahre 2004 betrugen die Gesamtausgaben für den Umbau und die Erweiterung der Anlage rund 16,6 Mio. Euro. Weitere 520 000 Euro veranschlagte die Bundeswehr für den Neubau der Sanitärräume in den Jahren 2006 und 2007. Die Gesamtausgaben werden sich daher auf mehr als 17 Mio. Euro summieren.

Zu keiner Zeit konnte die Bundeswehr die Galvanikanlage technisch auslasten. Die Badstraßen waren überwiegend zu weniger als 50 %, in vielen Fällen nur zu 10 %, in Einzelfällen noch geringer ausgelastet. Im Jahre 2005 hatte die Instandsetzung der Kampfflugzeuge Phantom und Tornado einen Anteil von rund 80 % am gesamten Instandsetzungsvolumen der Werft. Da die Luftwaffe ihre Kampfflugzeuge Phantom in Kürze außer Dienst stellen und die Anzahl ihrer Kampfflugzeuge Tornado deutlich verringern wird, wird sich die Auslastung der Galvanikanlage noch erheblich verschlechtern. Zudem wird die Galvanikanlage in Ummendorf nicht an der Instandsetzung des neuen Kampfflugzeugs Eurofighter beteiligt sein. Bereits im Jahre 2002 hatte die Luftwaffenwerft selbst darauf hingewiesen, dass ihre Galvanikanlage ungenügend ausgelastet ist, und Verbesserungen vorgeschlagen. Die vorgesetzte Dienststelle, das Luftwaffenmaterialkommando, griff diese jedoch nicht auf, sondern empfahl stattdessen, vermehrt Arbeiten für private Unternehmen auszuführen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung der Luftwaffenwerft war fehlerhaft; die Gesamtkosten der Galvanikanlage hatte sie um rund 3,1 Mio. Euro jährlich zu niedrig angesetzt. Als Grundlage für Kostenvergleiche mit der Indus-

trie war sie nicht geeignet. Die Kostensätze für Aufträge Dritter waren daher zu niedrig.

Die Bundeswehr betrieb ihre Galvanikanlagen ohne ein bundeswehrübergreifendes Gesamtkonzept. Es fehlte daher auch an übergreifenden Bedarfs- und Kapazitätsplanungen für einen wirtschaftlichen Betrieb dieser Anlagen.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Kosten für den Umbau und die Erweiterung der Galvanikanlage in Ummendorf die ursprünglich vorgesehenen Kosten weit übersteigen. Es ist unwirtschaftlich und verstößt gegen haushaltsrechtliche Vorschriften, wenn die Luftwaffe Bedarfsanalysen, Kapazitätsberechnungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erst im Nachhinein erstellt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Baumaßnahmen nicht hinreichend begründet. Die völlig unzureichende Auslastung der Anlage war anhand der Planungen der Bundeswehr vorhersehbar. Spätestens als die Luftwaffenwerft selbst auf dieses Problem hinwies, hätten die vorgesetzten Dienststellen reagieren müssen.

Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, die Kosten- und Leistungsrechnung der Luftwaffenwerft zu berichtigen, damit erforderliche Kostenvergleiche belastbar sind. Aufträge Dritter – wenn diese überhaupt durchgeführt werden sollen – dürfen nicht unter den tatsächlichen Herstellungskosten abgerechnet werden.

Angesichts der hohen Kosten der bundeswehreigenen Galvanikanlagen hat der Bundesrechnungshof ein Gesamtkonzept für diese Anlagen gefordert. Dieses Konzept soll insbesondere

- den Gesamtbedarf der Bundeswehr an Galvanikleistungen,
- die davon durch die Bundeswehr selbst und extern zu deckenden Anteile sowie
- die damit notwendige Anzahl und Kapazität der eigenen Anlagen

festlegen.

Bis zur Vorlage des Konzepts sollte die Luftwaffenwerft in Ummendorf alle wirtschaftlichen Möglichkeiten ausschöpfen, um ihre Galvanikanlage besser auszulasten.

33.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Analysen und Bewertungen, die dazu führten, die Galvanikanlage in Ummendorf umzubauen und zu erweitern, gerechtfertigt. Ende der 80er-Jahre sei der sinkende Bedarf nicht vorhersehbar gewesen. Der Rückgang habe sich erst ab dem Jahre 2002 deutlich abgezeichnet. Vorher habe es die Bundeswehr auch noch als militärisch notwendig angesehen, dass die Luftwaffe ihre Instandsetzungsprozesse selbst abwickeln kann. Dies habe gegen eine weitergehende Auftragsvergabe an andere Organisationsbereiche der Bundeswehr oder an die Industrie gesprochen. Weiterhin habe die Bundeswehr die Wirtschaftlichkeit des Erweiterungsprojektes in Ummendorf mehrmals nachgewiesen. Das Bundesministerium habe daher während der Bauzeit keine Veranlassung gehabt, die Planungen zu korrigieren.

Die pauschale Festlegung künftiger Nutzer der neuen Galvanikanlage sei nicht abstimmungsbedürftig gewesen. Der Luftwaffe sei als materialverantwortliche Teilstreitkraft der Bedarf an Galvanikleistungen „für fliegerisches Gerät“ bekannt gewesen.

Das Bundesministerium hat darüber hinaus die Ansicht vertreten, dass die Kapazität der Galvanikanlage habe erweitert werden müssen, weil

- dies technisch zwangsläufig war,
- Arbeits- und Umweltschutzgründe dies erforderten und
- die galvanischen Arbeiten als Teil des Gesamtprozesses „Instandhaltung und Fertigung“ zu betrachten seien.

Bei der Auslastung der Anlage sei im Übrigen zwischen der technischen und der personellen Kapazität zu unterscheiden; das Personal sei regelmäßig voll ausgelastet gewesen.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass die Kosten- und Leistungsrechnung für die Galvanikanlage in Ummendorf lückenhaft war. Sie sei bereits in Teilen korrigiert und solle noch im Jahre 2006 zu einer kompletten Vollkostenrechnung ergänzt werden.

Das Bundesministerium hat das fehlende Gesamtkonzept für Galvanikleistungen eingeräumt. Deshalb beabsichtige es, bis Ende 2006 ein Gesamtkonzept zu entwerfen und noch im Jahre 2007 umzusetzen.

33.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundeswehr mit Vorarbeiten zu einem Gesamtkonzept für den Betrieb ihrer Galvanikanlagen begonnen hat und die Kosten- und Leistungsrechnung der Luftwaffenwerft vervollständigen will.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik am Umbau und an der Erweiterung der Galvanikanlage in Ummendorf. Der zurückgehende Bedarf war schon zum Zeitpunkt des Baubeginns im Jahre 1994 klar erkennbar – im weiteren Verlauf der zehnjährigen Bauzeit immer mehr. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es ohne Gesamtkonzept für die Bundeswehr kaum möglich, alle für die Auslastung der Anlage infrage kommenden Nut-

zer und ihre Auftragsvolumina zu bestimmen, ohne diese Daten vorher abzustimmen.

Die schlechte Auslastung der technischen Kapazität der Anlage lässt sich nicht dadurch rechtfertigen, dass deren Personal ausgelastet war oder die galvanischen Arbeiten Teil des Gesamtprozesses zur Instandsetzung sind. Alle personellen und materiellen Komponenten müssen so aufeinander abgestimmt sein, das keine überlastet oder nicht ausgelastet sind. Im Übrigen war die Abkehr von der Vorgabe erkennbar, den gesamten Instandsetzungsablauf innerhalb der Luftwaffe sicherzustellen.

Es ist zwar zutreffend, dass ein Teil der Umbauarbeiten aus Gründen der Technik und des Umweltschutzes notwendig war. Dies gilt jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Luftwaffenwerft überhaupt eine eigene Galvanikanlage benötigte.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen daher aufrecht. Sie können die Bundeswehr in ihrer erklärten Absicht unterstützen, zugunsten dringend benötigter Investitionen in neue Waffen und Ausrüstung die Betriebskosten zu senken.

34 Einsparmöglichkeiten bei der Ausstattung mit Hubschraubern für bewaffnete Rettungs- und Spezialkräftemissionen
(Kapitel 1419 und 1420)

34.0

Entgegen dem erklärten Ziel der Bundeswehr, bei vergleichbaren Aufgaben gemeinsame Lösungen für Heer, Luftwaffe und Marine zu suchen, hat sie es den einzelnen Teilstreitkräften überlassen, Fähigkeiten zur bewaffneten Rettung und Rückführung sowie zu Spezialeinsätzen im Feindgebiet mit Hubschraubern aufzubauen. Dies führt dazu, dass mehr Hubschrauber beschafft werden sollen, als insgesamt notwendig sind. Der wirtschaftliche Einsatz der verfügbaren Haushaltsmittel ist nicht sichergestellt.

34.1

Die Bundeswehr baut derzeit Fähigkeiten zur bewaffneten Rettung und Rückführung sowie zu Spezialeinsätzen im Feindgebiet auf. Sie benötigt dazu besonders ausgerüstete Hubschrauber und entsprechend ausgebildete Besatzungen. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2004 die Planungen für den Einsatz von Hubschraubern für diese Rettungs- und Spezialkräftemissionen und stellte fest:

Die Konzeption der Bundeswehr betont, dass gemeinsame Lösungen der Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine („streitkräftegemeinsame Lösungen“) zur Wahrnehmung vergleichbarer Aufgaben zu suchen sind. Für die Aufgabe, bewaffnete Rettung und Rückführung sicherzustellen sowie Spezialeinsätze im Feindgebiet durchzuführen, überließ sie die Federführung jedoch den einzelnen Teilstreitkräften. Diese berücksichtigten primär ihren eigenen Bedarf. Sie begannen, jeweils eigene Verfahren zu erarbeiten und eigene Anforderungen an die benötigten Hubschrauber und deren Besatzungen festzulegen. Nicht die Vergleichbarkeit der Einsätze, sondern ihre Unterschiede wurden in den Vordergrund gestellt.

Die Luftwaffe entwickelte Verfahren zur bewaffneten Suche und Rettung von Luftfahrzeugbesatzungen, die in feindlichem Gebiet abgeschossen wurden oder notlanden mussten. Sie plante, hierfür 16 eigene, speziell ausgestattete Hubschrauber der Gewichtsklasse 10 t des Typs NH 90 zu beschaffen. Dabei kalkulierte sie mit einem Bedarf von vier und einer Reserve von zwölf Hubschraubern. Ein Hubschrauber des Typs NH 90 kostet bereits in der Basisausstattung rund 23 Mio. Euro. Hinzu kommen 6 Mio. Euro für dessen Sonderausstattung. Weiterhin sind rund 100 Mio. Euro für die Entwicklung der Sonderausstattung einzurechnen.

Die Spezialkräfte und die Division Spezielle Operationen des Heeres sind zuständig, wenn z. B. Zivilpersonen oder versprengte Soldatinnen und Soldaten aus feindlichem Gebiet gerettet werden müssen oder Spezialeinsätze einen bewaffneten Lufttransport erforderlich machen. Auch diese Verbände forderten eigene, speziell ausgestattete Hubschrauber in der Gewichtsklasse von 10 t.

Die Marine begann, ihre Hubschrauber in dieser Gewichtsklasse ebenso mit entsprechenden Fähigkeiten auszurüsten.

Die von den Teilstreitkräften geforderten, im Aufbau befindlichen oder bereits vorhandenen Fähigkeiten waren vielfach ähnlich. Insbesondere waren die Anforderungen seitens der Luftwaffe und der Spezialkräfte des Heeres an ihre jeweiligen Hubschrauber nahezu identisch. Dies galt auch für die von den Besatzungen zu beherrschenden fliegerischen Verfahren.

Streitkräftegemeinsame Lösungen sahen die Planungen nicht vor. So wurde beispielsweise nicht untersucht, ob die Spezialkräfte des Heeres für ihre Einsätze Hubschrauber der Luftwaffe nutzen könnten. Als Planungsgrundlage für diese Entwicklungen wäre eine gebilligte, streitkräftegemeinsame Konzeption für den militärischen Lufttransport notwendig. Diese fehlte der Bundeswehr jedoch ebenso wie eine streitkräftegemeinsame Hubschrauber- und Personalbedarfsplanung.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für derartige Einsätze ausgerüstete Hubschrauber wegen ihrer hohen Beschaffungs- und Betriebskosten eine kritische Ressource darstellen. Das Gleiche gilt wegen teurer Zusatzausbildungen für die Hubschrauberbesatzungen. Umso mehr müsste die Bundeswehr den streitkräftegemeinsamen Ansatz beachten, den die Konzeption der

Bundeswehr grundsätzlich verlangt. Diesen Ansatz hat der Bundesrechnungshof in den speziellen Teilkonzeptionen vermisst. Schon bei überschlägiger Berechnung verringern streitkräftegemeinsame Lösungen den Bedarf an Hubschraubern und Besatzungen deutlich. So reicht beispielsweise der von der Luftwaffe geltend gemachte Bedarf an speziell ausgestatteten Hubschraubern aus, um auch die Anforderungen der Spezialkräfte des Heeres in der Gewichtsklasse 10 t zu erfüllen. Das Heer könnte so erheblich entlastet werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, schnell zu reagieren und die derzeitige Situation zu nutzen. Solange noch nicht alle Aufgaben, Zuständigkeiten, Verfahren sowie personelle und materielle Ausstattungen für die Spezialeinsätze festgeschrieben sind, besteht noch Raum für gemeinsame Lösungen. Der von der Konzeption der Bundeswehr geforderte streitkräftegemeinsame Ansatz sollte verwirklicht und der Aufbau von Mehrfachkapazitäten vermieden werden.

34.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat eingeräumt, dass es vergleichbare Anforderungen der Teilstreitkräfte an die Hubschrauber und ihre Besatzungen bei der bewaffneten Rettung und Rückführung sowie bei den Spezialeinsätzen im Feindgebiet gebe. Es hat auch zugesagt, den streitkräftegemeinsamen Ansatz im Rahmen der Transformation der Bundeswehr zukünftig stärker zu beachten. Der Entwurf des Teilkonzeptes „Militärischer Lufttransport in der Bundeswehr“ solle entsprechend fortgeschrieben werden.

Nach Auffassung des Bundesministeriums würden streitkräftegemeinsame Lösungen im vorliegenden Fall aber ausreichend berücksichtigt. So sei der teilstreitkraftübergreifende Einsatz von Hubschraubern im Rahmen des Einsatzverbundes der Spezialkräfte ausdrücklich vorgesehen. Weiterhin unterstreiche die Konzeption der Bundeswehr den streitkräftegemeinsamen Ansatz und lege gleichzeitig fest, dass die Luftwaffe Fähigkeiten für die bewaffnete Suche und Rettung bereitzustellen hat. Das Heer und die Marine leisteten dazu Beiträge.

Dessen ungeachtet hat das Bundesministerium in seiner Stellungnahme verbleibende Unterschiede zwischen den einzelnen Arten der bewaffneten Rettung und Rückführung sowie der Spezialeinsätze im Feindgebiet sehr breit dargestellt. Weiterhin hat es eine Reihe besonderer Rahmenbedingungen aufgezählt, die sich durch teilstreitkraftspezifische nationale und internationale Einsatzverbünde ergäben. Es sei damit „bei ganzheitlicher Betrachtung“ zu folgender Bewertung gekommen:

- Streitkräftegemeinsame Lösungen seien in den vorhandenen Konzeptionen ausreichend berücksichtigt.
- Die geplanten Hubschrauber seien erforderlich, um den militärischen Auftrag erfüllen zu können. Dies gelte insbesondere, um einen auftrags- und bedrohungsgerechten Schutz der Soldatinnen und Soldaten zu ermöglichen.
- Ausrüstungspakete für Hubschrauber der Teilstreitkräfte stünden in unmittelbarem Zusammenhang mit der jeweiligen Aufgabe und seien zur Auftragserfüllung notwendig. Weitergehende Optionen für streitkräftegemeinsame Synergien würden sich aufgrund der spezifischen Aufgaben zurzeit nicht ergeben.

34.4

Der Bundesrechnungshof bedauert, dass die Bundeswehr seine Hinweise und Anregungen nur mit eher unverbindlichen Absichtserklärungen aufgreifen will. Die Einlassungen des Bundesministeriums zeigen sehr deutlich, warum der Vorrang streitkräftegemeinsamer Lösungen im konkreten Fall nicht zur Wirkung kommt. Entgegen den konzeptionellen Vorgaben scheitern streitkräftegemeinsame Lösungsansätze spätestens dann, wenn Teilstreitkräfte von ihrem geforderten Ausrüstungsumfang Abstriche machen müssen. Auf diese Weise bleibt einer der Hauptansätze der Konzeption der Bundeswehr zur Konzentration ihrer Fähigkeiten und zum wirtschaftlichen Einsatz ihrer Haushaltsmittel wirkungslos.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass sich die bewaffnete Rettung und Rückführung sowie die Spezialeinsätze im Feindgebiet mit Hubschraubern wegen der vergleichbaren Aufgaben und Anforderungen zu einer streitkräftegemeinsamen Lösung eignen. Entsprechende Ansätze lohnen sich allein schon wegen der Höhe der für die Beschaffungen und den Betrieb notwendigen Haushaltsmittel. Bei nur geringfügigen Unterschieden in den jeweiligen Anforderungen der Teilstreitkräfte sollten Mehrfachkapazitäten grundsätzlich vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet insbesondere, dass einem der Hauptansätze der Konzeption der Bundeswehr, dem Vorrang streitkräftegemeinsamer Lösungen, nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Beschaffungsplanung mehr Rechnung getragen wird.

35 Einsatz militärischer Hubschrauber für den Such- und Rettungsdienst in Deutschland zu teuer

(verschiedene Kapitel)

35.0

Historisch bedingt betreibt die Bundeswehr in Deutschland einen Such- und Rettungsdienst mit militärischen Hubschraubern und Besatzungen. Dieser Dienst wurde ursprünglich für Notfälle von Militärflugzeugen eingerichtet. Inzwischen dienen die Einsätze hauptsächlich zivilen Notfällen. Diese Hilfe könnten zivile Rettungsdienste kostengünstiger leisten, u. a. weil die von der Bundeswehr eingesetzten Hubschrauber zum Teil wesent-

lich teurer sind als die der zivilen Dienste. Der Such- und Rettungsdienst sollte daher soweit als möglich zivil betrieben werden. Militärhubschrauber sollten nur für originäre Aufgaben der Bundeswehr eingesetzt werden.

35.1

Die NATO fordert von ihren Mitgliedstaaten den Betrieb eines Such- und Rettungsdienstes (SAR [Search and Rescue]-Dienst) für vermisste und verunglückte militärische Luftfahrzeuge. Dementsprechend unterhält die Bundeswehr seit dem Jahre 1956 einen SAR-Dienst für Einsätze über dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. Die Gesamtverantwortung für den SAR-Dienst wurde der Luftwaffe übertragen. Sie betreibt derzeit in Deutschland acht SAR-Stützpunkte mit jeweils einem Hubschrauber des Typs Bell UH-1D und koordiniert die Einsätze über Land mit einer Leitstelle in Münster. Die Marine betreibt zwei SAR-Stützpunkte mit jeweils einem Hubschrauber des Typs Sea King MK 41. Sie koordiniert die Einsätze über Küste und See mit einer eigenen Leitstelle in Glücksburg.

Im Jahre 1956 wurde Deutschland Mitglied im Dachverband der zivilen Luftfahrt (ICAO). Damit wurde Deutschland verpflichtet, auf seinem Hoheitsgebiet über Land und über See in Not befindliche zivile Luftfahrzeuge zu suchen, deren Insassen zu retten und im Rahmen des Möglichen Fracht zu bergen. Zum damaligen Zeitpunkt verfügte allein die Bundeswehr über eine ausreichende Zahl von Hubschraubern. Außerdem war wegen der Bedrohungslage ein militärischer SAR-Dienst ohnehin notwendig. Mittels Verwaltungsvereinbarung wurde die Aufgabe daher dem Bundesministerium der Verteidigung übertragen. Grundsätzlich zuständig ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Ab den 70er-Jahren bauten die Länder einen Luftrettungsdienst für zivile Unfallopfer auf. Inzwischen sind an bundesweit 50 Rettungszentren Hubschrauber stationiert. Diese werden hauptsächlich kommerziell (u. a. ADAC, Deutsche Rettungsflugwacht) oder von der Bundespolizei betrieben. Zusätzlich stehen an 25 weiteren Standorten ebenfalls kommerziell betriebene Hubschrauber bereit, die für den Krankentransport auch über eine intensivmedizinische Ausstattung verfügen.

Die Tabelle gibt eine Übersicht zu den Such- und Rettungsdiensten in Deutschland, die mit Hubschraubern operieren. Daneben gibt es weitere Rettungsdienste, wie die Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger, die nicht mit Hubschraubern ausgerüstet sind, aber auch SAR-Aufgaben wahrnehmen.

Tabelle

Hubschraubergestützte Such- und Rettungsdienste in Deutschland (grundsätzliche Zuständigkeiten)

	SAR-Dienst		**Luftrettungsdienst**
Unfallbeteiligte	zivil	Militär	zivil/Militär
Unfallfahrzeuge	Luftfahrzeuge	Luftfahrzeuge	Landfahrzeuge
Zuständigkeit	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; durch Verwaltungsvereinbarung an BMVg übertragen	Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)	Bundesländer
Ausführung	über Land: Luftwaffe an der Küste/auf See: Marine		zivile Dienste (u. a. ADAC, Deutsche Rettungsflugwacht) und Bundespolizei
Anzahl Hubschrauber	Luftwaffe: 8 Marine: 2		mehr als 100

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2004 den Einsatz von Hubschraubern der Bundeswehr für den SAR-Dienst und stellte fest:

Es gibt weder eine militärische noch eine zivile Vorschrift, wonach es zwingend Aufgabe militärischer Stellen ist, im Frieden einen SAR-Dienst in Deutschland zu unterhalten. Es bleibt den Mitgliedstaaten von NATO und ICAO überlassen, wen sie auf ihrem Hoheitsgebiet mit der SAR-Aufgabe betrauen. In Nachbarstaaten nehmen teilweise Privatunternehmen mit zivilen Hubschraubern – auch bei militärischen Notfällen – Such- und Rettungsaufgaben wahr. Die Leitung verbleibt unter staatlicher Verantwortung, weitere militärische und zivile Stellen sind in das Rettungssystem integriert.

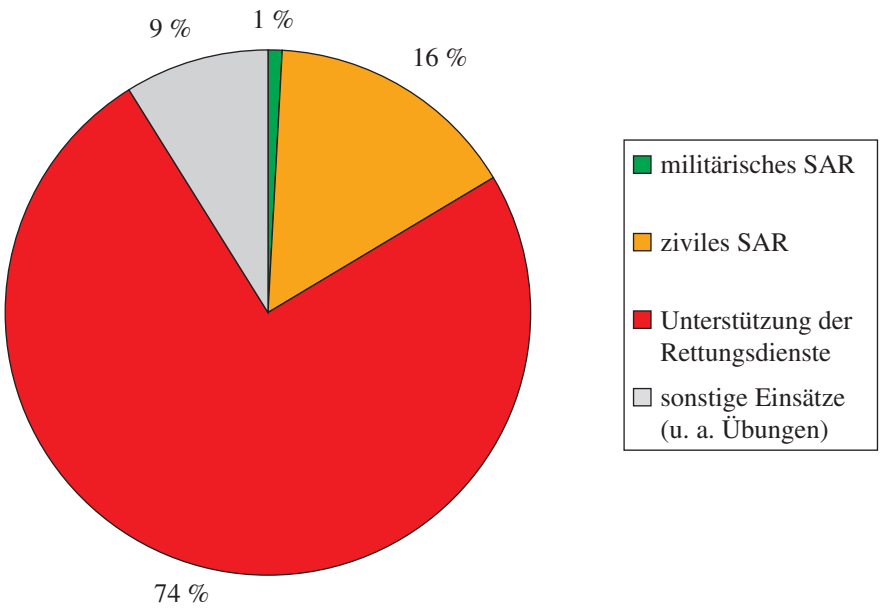
Der SAR-Dienst soll flächendeckend rund um die Uhr verfügbar sein. Dazu benötigt die Bundeswehr insgesamt zehn einsatzbereite Hubschrauber mit je sechs Hubschrauberbesatzungen. Der ganzjährige, vierundzwanzigstündige Schichtbetrieb der SAR-Stützpunkte bindet somit rund 88 000 Bereitschaftsstunden pro Jahr. Auf zivile und militärische SAR-Einsätze entfielen davon rund 290 Flugstunden. Die Marine bezifferte ihre jährlichen Kosten für den SAR-Dienst auf rund 13,4 Mio. Euro. Die Luftwaffe erfasste für ihren Bereich die Kosten weder einheitlich noch vollständig.

Die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wurde im Jahre 2001 überarbeitet. Auch nach der neuen Fassung werden der Bundeswehr die Kosten für den zivilen SAR-Dienst durch das grundsätzlich zuständige Verkehrsministerium nicht erstattet.

Nachdem im Jahre 1966 die Grundsatzanweisung für die Aufgaben des SAR-Dienstes geändert worden ist, unterstützen die SAR-Hubschrauber die zivilen Rettungsdienste in Deutschland. Wegen der erheblich zurückgegangenen militärischen Flugbewegungen haben Notfälle mit Militärflugzeugen und -hubschraubern nur noch einen sehr geringen Anteil an den gesamten Notfällen mit Luftfahrzeugen. Daher werden die SAR-Hubschrauber der Bundeswehr derzeit weit überwiegend bei zivilen Einsätzen tätig (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Verteilung der Einsätze der SAR-Hubschrauber der Bundeswehr



Die Bundeswehr wird ab dem Jahre 2007 neue Hubschrauber der Typen NH 90 und MH 90 (Marineausführung) beschaffen, die vorhandene Typen ablösen. Nach Angaben der Bundeswehr reicht die nach den Verträgen vorgesehene Anzahl neu zu beschaffender Hubschrauber schon für den eigentlichen militärischen Einsatz, z. B. in Krisengebieten, kaum aus. Dennoch plant die Bundeswehr, am SAR-Dienst mit Militärhubschraubern auch künftig festzuhalten. Die jetzt genutzten Hubschraubertypen will sie durch die neuen Hubschraubertypen ersetzen (vgl. Abbildung 2). Die Beschaffungsausgaben für diese Hubschrauber für den SAR-Einsatz in Deutschland werden sich auf rund 282 Mio. Euro belaufen.

Abbildung 2

Haupttypen der SAR-Hubschrauber der Bundeswehr
(© SKA I MZ Bw)



a) **Bell UH-1D** (aktuell)
Stückpreis: 3 Mio. Euro
Kosten je Flugstunde: 3 300 Euro



b) **NH 90** (geplant)
Stückpreis: 23 Mio. Euro
Kosten je Flugstunde: 11 000 Euro

Die Militärhubschrauber sind im Betrieb schon jetzt deutlich teurer als entsprechende zivile Typen, die z. B. in Nachbarländern für den SAR-Dienst genutzt werden. Diese Kostendifferenz wird sich mit der Einführung der neuen Hubschrauber weiter vergrößern.

35.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird der von der Luftwaffe und der Marine betriebene SAR-Dienst den heutigen Gegebenheiten nicht mehr gerecht, zumal der Anteil des militärischen Flugverkehrs am Gesamtluftverkehr nur noch rund 4 % beträgt. Ein eigener militärischer SAR-Dienst in Deutschland ist daher nicht mehr notwendig. In jedem Fall ist der SAR-Dienst in Deutschland keine Kernaufgabe der Bundeswehr. Dies gilt spätestens seit der Änderung der militärpolitischen Lage ab dem Jahre 1990. Ein Ausfall des zivilen SAR-Dienstes als Folge einer militärischen Intervention ist seither nicht mehr zu befürchten. Für insgesamt zehn SAR-Hubschrauber zwei Leitstellen in zwei Teilstreitkräften vorzuhalten, ist ohnehin nicht wirtschaftlich.

Da die SAR-Hubschrauber der Bundeswehr inzwischen weit überwiegend für zivile Zwecke eingesetzt werden, ist die Verwaltungsvereinbarung zwischen den Bundesministerien überholt. Die dort vereinbarte Übernahme von SAR-Aufgaben für den zivilen Luftverkehr ohne Kostenbeteiligung des zuständigen Ressorts steht im Widerspruch zu gesetzlichen Regelungen. Nach § 61 BHO sind Aufwendungen einer Dienststelle für eine andere zu erstatten.

Der Bundesrechnungshof hat daher eine grundlegende Reorganisation des SAR-Dienstes für erforderlich gehalten. Sie muss sich auf Aufgabenwahrnehmung, Struktur und Finanzierung des SAR-Dienstes erstrecken. Zwingende nationale oder internationale Vorgaben oder Vorschriften stehen einer solchen Reorganisation nicht entgegen. Die technischen und personellen Anforderungen an den SAR-Dienst werden auch von zivil organisierten Kräften erfüllt. Eine Reorganisation ist insbesondere aus Kostengründen angezeigt. Bereits die derzeit eingesetzten militärischen Hubschraubertypen sind in Anschaffung und Betrieb deutlich teurer als zivile Hubschraubertypen, die für diesen Zweck ebenfalls geeignet sind. Mit den von der Bundeswehr für den SAR-Dienst geplanten Hubschraubern wächst der Kostenunterschied noch einmal deutlich an: beim Anschaffungspreis um das 7fache, bei den Kosten je Flugstunde um mehr als das 3fache.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist eine Reorganisation des SAR-Dienstes auch deshalb notwendig, weil die Bundeswehr zunächst ihre Kernaufgaben erfüllen muss; denn aus Sicht der Bundeswehr sind die vertraglich vereinbarten Beschaffungszahlen der neuen Hubschraubertypen schon kaum ausreichend für ihren eigentlichen Einsatzzweck. Ähnliches gilt für die militärischen Hubschrauberbesatzungen, soweit sie für Transport- und Rettungsaufgaben im Einsatz dringender als für SAR-Aufgaben in Deutschland benötigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, den SAR-Dienst in Abstimmung zwischen den beiden Bundesministerien zu reorganisieren. Als Grundlage sollte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse dienen, die insbesondere folgende Punkte berücksichtigt:

- Die Kosten des SAR-Dienstes müssen vollständig ermittelt werden.
- Die anfallenden Kosten müssen aufgabengerecht zugeordnet und erstattet werden.
- Der SAR-Dienst sollte in Deutschland möglichst weitgehend zivil betrieben werden. Auf militärisches Gerät und Personal sollte der SAR-Dienst grundsätzlich verzichten.
- Der SAR-Dienst sollte stärker in die nationalen Rettungsdienste integriert, Parallelstrukturen sollten abgebaut werden.

35.3

Das Bundesministerium der Verteidigung hat es nicht für notwendig gehalten, den SAR-Dienst umgehend zu überprüfen oder zu reorganisieren. Die Bedarfsermittlung für den neuen Hubschraubertyp NH 90 schließe auch den Bedarf für den SAR-Dienst in Deutschland ein. Es ist aber nicht darauf eingegangen, dass aus Haushaltsgründen der so ermittelte Gesamtbedarf nur teilweise gedeckt werden kann.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat darauf verwiesen, dass der SAR-Dienst nicht nur für Such- und Rettungsaufgaben in Deutschland, sondern auch bei Auslandseinsätzen benötigt werde. Insofern sei SAR eine Kernaufgabe der Bundeswehr; der SAR-Dienst in Deutschland werde beibehalten. Es beabsichtige allerdings, drei SAR-Stützpunkte zu schließen. Allenfalls im Zusammenhang mit einer künftigen neuen Struktur der Lufttransportkräfte werde auch die Organisation des SAR-Dienstes überarbeitet. Inwieweit hierbei zivile Betreiber eingebunden werden könnten, würde es dann mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erörtern. Durch die Entflechtung des zivilen und des militärischen SAR-Dienstes erwarte es jedoch keine finanzielle Entlastung des Bundeshaushaltes. Die Verwaltungsvereinbarung entspreche im Übrigen der BHO, da sie neben dem SAR-Dienst für Luftnotfälle auch den Seenotrettungsdienst regele. Letzterer obliege – ebenfalls ohne Kostenerstattung – auch für militärische Fälle dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Dieser Dienst werde unentgeltlich durch die Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger wahrgenommen.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat betont, dass durch den SAR-Dienst in Deutschland ein gleich bleibend hoher Ausbildungsstand der Besatzungen gewährleistet werde. Nichtmilitärische Besatzungen hätten nicht die fliegerischen Fähigkeiten, den SAR-Dienst in Deutschland auch unter widrigen Wetterbedingungen und nachts wahrnehmen zu können. Die höheren Anschaffungs- und Betriebskosten der militärischen gegenüber den zivilen Hubschraubern seien darin begründet, dass die Militärhubschrauber verschiedene Aufgaben wahrnehmen könnten, von denen die SAR-Aufgabe nur eine sei.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat dagegen die Hinweise und Vorschläge des Bundesrechnungshofes für diskussionswürdig gehalten und eine Abstimmung zwischen beiden Ressorts über die künftige Organisation und Aufgabenwahrnehmung des SAR-Dienstes in Deutschland angeregt. Es hat allerdings darauf verwiesen, dass eine Kostenerstattung nur dann in Frage käme, wenn zuvor die Haushaltsmittel, die derzeit im Verteidigungshaushalt für den SAR-Dienst bereit gestellt würden, in seinen Haushalt übertragen würden.

35.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass der von der Bundeswehr mit militärischen Hubschraubern und Besatzungen in Deutschland betriebene SAR-Dienst nicht mehr notwendig und überdies unwirtschaftlich ist. Die vom Bundesministerium der Verteidigung angeführten Gründe sind nicht tragfähig. Der Bundesrechnungshof kann beispielsweise nicht nachvollziehen, warum zivile Hubschrauberbesatzungen geringere fliegerische Fähigkeiten aufweisen sollten als militärische, zumal ein erheblicher Teil der zivilen Hubschrauberbesatzungen von der Bundeswehr ausgebildet wurde. Das Bundesministerium der Verteidigung sollte daher den SAR-Dienst möglichst schnell den neuen Einsatzbedürfnissen anpassen.

Solange die Bundeswehr den SAR-Dienst in Deutschland weiter betreibt, sind Hubschrauber und Besatzungen permanent gebunden und stehen nicht für Auslandseinsätze zur Verfügung. Ohnehin ist der SAR-Dienst im Einsatzland nur teilweise mit demjenigen in Deutschland zu vergleichen, da er je nach Einsatz auch bewaffnet (Combat SAR) durchgeführt werden muss. Das Verhältnis zwischen Bereitschafts- und Flugzeiten für den militärischen SAR-Dienst in Deutschland ist sehr ungünstig; es beträgt rund 300:1. Insofern ist es wenig effektiv, Hubschrauberbesatzungen für Auslandseinsätze durch den militärischen SAR-Dienst in Deutschland auszubilden.

Es würde den Bundeshaushalt um fast 300 Mio. Euro entlasten, wenn allein auf die teuren Militärhubschrauber für den SAR-Dienst in Deutschland verzichtet würde. Die Mehrrollenfähigkeit und Kampfausrüstung dieser Hubschrauber ist für den SAR-Dienst in Deutschland nicht erforderlich.

Zur Frage der Kostenverrechnung und -erstattung verweist der Bundesrechnungshof auf den Zweck des § 61 BHO. Er soll insbesondere die Haushaltsklarheit und -wahrheit sicherstellen. Diese ist nicht gegeben, wenn die Kosten des SAR-Dienstes für Luftnotfälle

und diejenigen der Seenotrettung pauschal gegeneinander aufgerechnet werden.

Der Bundesrechnungshof hält daher weiterhin eine umgehende Reorganisation des SAR-Dienstes auf der Grundlage einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsanalyse für geboten. Die Ergebnisse der Analyse sollten vorliegen, bevor die teuren Nachfolgemodelle für die SAR-Hubschrauber beschafft werden.

36 Fehlerhafte Auswertung eines Pilotprojektes verteuert die Instandsetzung von Kampfflugzeugen

(Kapitel 1419)

36.0

Aufgrund eines Pilotprojektes hat die Luftwaffe finanziell bedeutsame Rahmenverträge für Instandsetzungsarbeiten geändert, ohne die zwischenzeitlich stark gesunkene Anzahl von Kampfflugzeugen zu berücksichtigen. Das Pilotprojekt sollte untersuchen, ob Ersatzteile schneller instand gesetzt und damit Versorgungsengpässe beseitigt werden können. Da die Luftwaffe ihre Kampfflugzeugflotte während der Projektlaufzeit stark verkleinerte, waren inzwischen ausreichend Ersatzteile verfügbar. Eine Verkürzung der Instandsetzungszeiten war damit nicht mehr notwendig. Die geänderten Rahmenverträge hatten aber zu Preissteigerungen von teilweise über 50 % geführt.

36.1

Die Luftwaffe lässt hochwertige Ersatzteile von Kampfflugzeugen – so genannte Austauschteile – auch bei zivilen Unternehmen instand setzen. Dazu schloss sie Rahmenverträge mit den Unternehmen. Die Bundeswehr ersetzt Austauschteile während der Dauer ihrer Instandsetzung durch gleiche Bauteile, die in einem Ersatzteilkreislauf vorgehalten werden. Diese zusätzlichen Austauschteile werden als „Kreislaufreserve“ bezeichnet. Für die Instandsetzung der Austauschteile wandte die Luftwaffe im Jahre 2005 rund 260 Mio. Euro auf.

Im Jahre 2000 startete die Luftwaffe ein Pilotprojekt, um zu prüfen, ob veränderte Instandsetzungsverfahren Vorteile erbringen. Einerseits sollte untersucht werden, ob durch verkürzte Instandsetzungszeiten die Kreislaufreserven verringert werden können. Andererseits war es Ziel, die ständigen Versorgungsengpässe, insbesondere beim Kampfflugzeug Tornado, zu beseitigen. Die Luftwaffe ging davon aus, in den Jahren 2002 bis 2004 mit kleineren Kreislaufreserven insgesamt 6,4 Mio. Euro einsparen zu können.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Pilotprojekt und die Folgemaßnahmen im Jahre 2005 mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Köln und stellte fest:

Die Luftwaffe beendete das Pilotprojekt mit einem Abschlussbericht vom 9. März 2004. Ohne die Wirtschaftlichkeit im Einzelnen nachzuweisen, bewertete sie das Projekt als Erfolg. Im Laufe des Pilotprojektes änderte sie drei ihrer Rahmenverträge zur Instandsetzung entsprechend den Verfahrensansätzen des Projektes. Durch die geänderten Verträge konnte die Luftwaffe die Instandsetzungszeiten für rund 240 Austauschteile verringern. Die Vertragsänderungen führten zu 18 % bis 59 % höheren Preisen. Nach Projektende schloss die Luftwaffe drei neue Rahmenverträge nach den Projektvorgaben ab. Die Leistungen der sechs Verträge vergab sie ohne Wettbewerb.

Während der Laufzeit des Pilotprojektes verringerte die Luftwaffe die Anzahl ihrer Kampfflugzeuge erheblich. So sank der Bestand an Kampfflugzeugen des Typs Tornado von 294 Flugzeugen im Jahre 2003 auf 196 Flugzeuge im Jahre 2005. Dadurch standen für die einzelnen Flugzeuge der verbleibenden Flotte bedeutend mehr Austauschteile zur Verfügung; sie waren damit kein Engpassartikel mehr. Die mit den geänderten Verträgen teuer finanzierte Verkürzung der Instandsetzungszeiten war somit nicht mehr im erzielten Umfang notwendig. Die Luftwaffe plante zudem, ihren Bestand an Kampfflugzeugen weiter zu reduzieren.

Dessen ungeachtet passte die Luftwaffe seit dem Jahre 2003 die Kreislaufreserve nicht an den sinkenden Flugzeugbestand an; weder verkleinerte sie das Sortiment vorzuhaltender Austauschteile noch deren jeweilige Anzahl. Die höheren Instandsetzungspreise konnte sie deshalb nicht kompensieren. Auch zwei Jahre nach dem Abschlussbericht des Pilotprojekts konnte die Bundeswehr noch nicht mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachweisen, dass sie die beabsichtigten Einsparungen erzielt hatte.

36.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Luftwaffe das Pilotprojekt fehlerhaft ausgewertet, da sie die zwischenzeitlich veränderten Rahmenbedingungen – insbesondere die stark sinkende Anzahl an Kampfflugzeugen – nicht berücksichtigt hat. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Luftwaffe vorschnell ihre bestehenden Rahmenverträge abgeändert und neue Verträge abgeschlossen hat. Sie hätte vorher prüfen müssen, ob die geänderten Instandsetzungsverfahren notwendig und wirtschaftlich sind. Deutlich höhere Instandsetzungspreise sind nun das Ergebnis. Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, dass die Luftwaffe die aktuell anfallenden, vermeidbaren Mehrausgaben feststellt und sie alsbald zurückführt.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus bemängelt, dass die Bundeswehr die Instandsetzungsleistungen nicht im Wettbewerb vergeben und so dessen Vorteile nicht genutzt hat.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundeswehr aufgefordert,

- die erforderlichen Instandsetzungszeiten und die notwendige Höhe der Kreislaufreserve für Austauschteile regelmäßig zu ermitteln und ggf. umgehend Anpassungen vorzunehmen sowie
- beim Abschluss neuer und geänderter Rahmenverträge grundsätzlich das Vergaberecht zu beachten und Leistungen im Wettbewerb zu vergeben.

36.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat mitgeteilt, es werde künftig die Instandsetzungszeiten und die Höhe der Kreislaufreserve dem Bedarf anpassen. Die Luftwaffe ermittle seit Anfang des Jahres 2006 monatlich die benötigte Höhe der Kreislaufreserve an Austauschteilen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass der Nachweis der tatsächlich durch das Pilotprojekt erzielten Einsparungen weiterhin fehle. Es könne diesen Nachweis nicht erbringen. Dennoch gehe es von Einsparungen durch das Projekt aus. Für das Jahr 2005 werde es eine kaufmännische und technische Preisprüfung bei den Instandsetzungsfirmen durchführen lassen.

Die Preissteigerungen in den Rahmenverträgen seien darauf zurückzuführen, dass die Stückkosten gestiegen seien, weil das Instandsetzungsvolumen in den letzten Jahren zurückgegangen sei.

Den Vorwurf, Leistungen ohne Wettbewerb vergeben zu haben, hat das Bundesministerium zurückgewiesen. Nach dem „damals vorherrschenden Verständnis“ habe es sich bei den drei abgeschlossenen Rahmenverträgen nicht um eine Neuvergabe, sondern um eine „reine Optimierung“ des bisherigen Instandsetzungsverfahrens gehandelt.

36.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium nunmehr die Instandsetzungszeiten und die Höhe der Kreislaufreserve regelmäßig dem Bedarf anpassen will. Er hält es aber nach wie vor für erforderlich nachzuweisen, dass die Verfahrensänderungen bei der Instandsetzung von Austauschteilen nachhaltig wirtschaftlich sind.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die angekündigten Preisprüfungen nennenswerte Einsparungen erbringen werden. Wesentliche Ursache für die deutlich erhöhten Preise in den neuen Verträgen ist, dass die Luftwaffe die Leistungen ohne Wettbewerb vergeben hat. Die Bundeswehr sollte jede Möglichkeit nutzen, den Wettbewerb bei der Vergabe zu stärken. Schädlich ist hingegen, wenn neue Verträge durch zweifelhafte Sichtweisen („Optimierung bisheriger Verfahren“) nicht ausgeschrieben werden. Im Übrigen überzeugt es nicht, wenn das Bundesministerium gestiegene Stückkosten als Grund für die erhöhten Preise anführt. Es handelt sich um Instandsetzungsarbeiten, die seit Jahren in gleicher Weise durchgeführt werden, und nicht um eine Neufertigung, bei der nachträglich die Stückzahl reduziert wurde.

Der Bundesrechnungshof legt dem Bundesministerium dringend nahe, künftig die Ergebnisse von Pilotprojekten mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überprüfen, bevor es finanziell bedeutsame Maßnahmen daraus ableitet.

Das Bundesministerium muss dafür Sorge tragen, dass auch bei der Vergabe von Instandsetzungsleistungen die einschlägigen Vergabevorschriften beachtet und Vorteile des Wettbewerbs genutzt werden. Der Bundesrechnungshof regt an zu prüfen, inwieweit Leistungspakete in Lose aufgeteilt werden können, um so den Wettbewerb zu verbessern.

37 Zu wenig Wettbewerb bei Lufttransporten nach Afghanistan
(Kapitel 1403)

37.0

In den Jahren 2003 bis 2005 hat die Bundeswehr für Lufttransporte nach Afghanistan rund 100 Mio. Euro ausgegeben und dabei den Wettbewerb der Anbieter unnötig eingeschränkt. So grenzten überhöhte technische Forderungen in den Ausschreibungen die einsetzbaren Flugzeugtypen stark ein. Da die Bundeswehr ihre Transportaufträge nicht in Lose aufteilte, schloss sie kleinere Anbieter aus. Ähnliche Wirkung hatten auch überzogene Vorgaben zum Transportvolumen und für die Fristen zwischen Bestellung und Lieferung. Die Bundeswehr verhinderte so einen intensiveren Wettbewerb, der zu günstigeren Angeboten hätte führen können.

37.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2002 die Vergabe ziviler Lufttransportleistungen für die Operation International Security Assistance Force (ISAF) der Bundeswehr in Afghanistan. Er wies das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) auf unnötige Wettbewerbsbeschränkungen sowie auf unwirtschaftliche Verfahren hin. Wegen zu enger Vorgaben in der Ausschreibung kamen damals nur einige wenige Fluggesellschaften zum Zuge. Am 6. Mai 2003 berichtete der Bundesrechnungshof darüber auch dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

Im Rahmen einer Kontrollprüfung untersuchte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes München im Jahre 2005 erneut die Transportflüge der Bundeswehr nach Afghanistan und stellte fest:

In den Jahren 2003 bis 2005 ließ die Bundeswehr für rund 100 Mio. Euro 1 770 Transportflüge für ISAF durchfüh-

ren. Die Leistungsbeschreibungen zu den Ausschreibungen für die Lufttransporte waren gegenüber den Versionen, die der Bundesrechnungshof im Jahre 2002 geprüft hatte, nahezu unverändert. Sie sahen keine Aufteilung der Gesamttransportleistung in Teilaufträge vor. Darüber hinaus enthielten sie sehr hohe Vorgaben zum Transportvolumen und verlangten sehr kurze Reaktionszeiten zwischen Abruf und Ausführung der Transportleistungen. Die technischen Forderungen der Leistungsbeschreibungen konnten nur wenige Transportflugzeugtypen erfüllen. Die von der Bundeswehr beauftragten Unternehmen setzten für die Flüge daher nahezu ausschließlich die Flugzeugtypen Antonov AN-124 (vgl. Abbildung 1) und Ilyushin IL-76 (vgl. Abbildung 2) sowie im geringen Umfang die Antonov AN-12 ein.

Abbildung 1

Antonov AN-124



(© SKA I MZ Bw)

Abbildung 2

Ilyushin IL-76



(© Oliver Matschke, Unternehmenskommunikation und Pressestelle/ Berliner Flughäfen)

Ein Flug nach Afghanistan kostete – jeweils nur in eine Richtung – mit der AN-124 rund 200 000 Euro, mit der IL-76 rund 85 000 Euro. Die Transportflüge waren in beide Flugrichtungen vielfach nicht ausgelastet. So waren beispielsweise 65 % der AN-124 auf ihren Flügen nach Deutschland maximal zur Hälfte ausgelastet. Alternative Transportrouten auf dem kombinierten See- und Landweg über Pakistan in das Einsatzgebiet nutzte die Bundeswehr kaum.

Die Vorschriften und Anweisungen der Bundeswehr für den Lufttransport waren nicht aktuell oder nach Auskunft der Bundeswehr seit dem Jahre 2001 „in Überarbeitung“.

Um die Transportflüge zu organisieren, mussten zahlreiche Bedienstete in mehreren Dienststellen der Bundeswehr vielfach in Kontakt zu Unternehmen der privaten Wirtschaft treten. Dennoch hatte die Bundeswehr die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in diesen Zuständigkeitsbereichen nicht vollständig umgesetzt.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Bundeswehr den Kreis der potenziellen Bieter und damit den Wettbewerb unnötig einschränkt, indem sie

- überhöhte Anforderungen in den Leistungsbeschreibungen vorgibt und
- eine Aufteilung von Aufträgen in Einzellose nicht zulässt.

Daher können möglicherweise günstigere Anbieter keine Angebote vorlegen. Würden die Leistungsbeschreibungen im Wesentlichen nur Transportkapazitäten verlangen, könnten auch die auf dem Markt mit anderen Flugzeugtypen tätigen Lufttransportunternehmen mitbieten.

Es ist unwirtschaftlich, wenn die eingesetzten Transportflugzeuge überwiegend schlecht ausgelastet sind. Bereits ein einziger eingesparter Flug einer AN-124 nach Afghanistan würde den Bundeshaushalt um 200 000 Euro entlasten. Darüber hinaus sollte der kombinierte See- und Landweg über Pakistan mehr in Betracht gezogen werden, da er bei gleicher Tonnage nur etwa ein Zehntel eines Lufttransportes kostet.

Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, dass die Bundeswehr zwingend aktuelle Vorschriften und Arbeitsanweisungen benötigt, um die Transporte wirtschaftlich durchführen zu können. Schließlich hat er darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten durch die vielfältigen Kontakte zu Firmenvertretern besonders korruptionsgefährdet sind.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Lufttransportleistungen möglichst schnell neu auszuschreiben. Dabei sollte die Bundeswehr insbesondere auf Vorgaben der Leistungsbeschreibungen, die den Wettbewerb unnötig einschränken, verzichten.

37.3

Nach Auffassung des Bundesministeriums liegen den geprüften Verträgen Leistungsbeschreibungen zugrunde, die weder Flugzeugtypen benennen noch favorisieren. Die Leistungsbeschreibungen enthielten die Anforderungen an die anzubietenden Flugzeugmuster, die aus operativer und einsatzspezifischer Sicht erforderlich seien. Das Bundesministerium beabsichtige jedoch, bei künftigen Leistungsbeschreibungen einschränkende Leistungsforderungen auf das unverzichtbare Mindestmaß zu begrenzen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die Rahmenverträge für die Transportflüge im Allgemeinen nicht in Lose aufgeteilt gewesen seien. Da es die für ISAF benötigten Transporte jeweils eigenständig ausgeschrieben und separate Rahmenverträge abgeschlossen habe, sei die Gesamtleistung faktisch in fünf „Lose“ aufgeteilt gewesen. Es habe die benötigten Leistungen später jeweils in einem Gesamtpaket zusammengefasst, weil es davon mehr Wettbewerb erwartet habe. Die Ausschreibungen hätten allerdings gezeigt, dass die erhofften wirtschaftlichen Vorteile nicht eingetreten seien. Derzeit schreibe es einen Rahmenvertrag neu aus, der ab Februar 2007 gelten solle. Dieser sehe eine Vergabe in Teillosen vor.

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass die besondere Charakteristik der ISAF-Einsätze kurzfristig zu Bedarfsschwankungen führen könne, die planerisch nicht zu erfassen seien. Daher seien schlechte Auslastungen bisweilen nicht zu vermeiden. Es werde jedoch das Anforderungsverhalten des Einsatzkontingentes prüfen. Um die Materialflüsse bei Auslandseinsätzen besser steuern zu können, wolle es eine eigene Lieferkette („Supply Chain Management“) aufbauen. Zudem habe es im Jahre 2005 ein Transitabkommen mit Pakistan unterzeichnet und wolle nunmehr den kombinierten See- und Landweg stärker nutzen.

Weiterhin würden die wesentlichen Grundlagenvorschriften derzeit überarbeitet. Eine Überprüfung der Vorschriften- und Weisungslage solle folgen.

Das Bundesministerium hat sich der Bewertung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass insbesondere „Entscheider“ stärker korruptionsgefährdet sind. Es beabsichtige daher, betroffene Dienstposten als „besonders korruptionsgefährdet“ einzustufen und Präventionsmaßnahmen wie Personalrotation anzuwenden.

37.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Feststellungen und Hinweisen. Er hält insbesondere an seiner Forderung fest, unnötige Wettbewerbsbeschränkungen abzubauen. Er erkennt insofern an, dass das Bundesministerium seine Empfehlungen,

- Lufttransportunterstützungsleistungen neu auszuschreiben,
- die Vorschriften und die Weisungslage zu aktualisieren und
- die Korruptionsgefahr zu verringern,

umsetzen will.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundeswehr aufgrund seiner Hinweise zivile Lufttransportleistungen nunmehr wirtschaftlich in Anspruch nimmt. Darüber hinaus sollten für alle nicht zeitkritischen Güter die kostengünstigeren Land- und Seetransportwege verstärkt genutzt werden.

38 Kontinuierliches Verbesserungsprogramm der Bundeswehr erzielt nur geringe Akzeptanz

(verschiedene Kapitel)

38.0

Die Bundeswehr hat ab dem Jahre 1996 ein so genanntes „Kontinuierliches Verbesserungsprogramm“ eingeführt, das bei Führungskräften und Beschäftigten nur eine geringe Akzeptanz erzielt hat. Die Anzahl der Verbesserungsvorschläge ging deutlich zurück. Den Übergang vom herkömmlichen Vorschlagwesen zum „Kontinuierlichen Verbesserungsprogramm“ steuerte die Bundeswehr unzureichend. Sie ließ zu, dass die fünf militärischen Organisationsbereiche unkoordiniert eigene Verfahren entwickelten.

38.1

Die Bundesverwaltung führte im Jahre 1961 ein Vorschlagwesen ein. Danach sind alle Beschäftigten aufgefordert, Ideen einzubringen, damit die Verwaltung effektiver und effizienter wird. Für die Bundeswehr hatte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) dazu ein eigenes Verfahren erarbeitet. Dieses Verfahren legte das Bundesministerium zuletzt im Jahre 1989 mit der „Richtlinie für das Vorschlagwesen in der Bundeswehr“ fest. Im Zusammenhang mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung ersetzte es das Vorschlagwesen ab dem Jahre 1996 durch den neuen Ansatz des „Kontinuierlichen Verbesserungsprogramms“ (KVP). Dieser Ansatz betont besonders die Verantwortung der Führungskräfte und die Kontinuität der Verbesserungsprozesse.

Auch die ressortübergreifende „Rahmenrichtlinie für ein modernes Ideenmanagement in der Bundesverwaltung“ aus dem Jahre 2002 setzte ähnliche Schwerpunkte. Das Instrument des Vorschlagwesens sollte damit zu einem modernen, dezentralen Ideenmanagement umgestaltet werden. Ziel war, dass möglichst viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Kreativität und Sachkunde einbringen sollten, um die Aufgabenerfüllung und die Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung stetig zu verbessern.

Anfang 2003 passte das Bundesministerium diese Rahmenrichtlinie den spezifischen Verhältnissen seines Geschäftsbereichs an und gab wiederum eine eigene Richtlinie heraus. Statt des Begriffs „Ideenmanagement“ behielt es jedoch die Bezeichnung „Kontinuierliches Verbesserungsprogramm“ bei.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 2004 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München das KVP in der Territorialen Wehrverwaltung untersucht und dabei Schwächen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit festgestellt. Daher erweiterte er die Prüfung im Jahre 2005 auch auf die militärischen Organisationsbereiche Heer, Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis und Zentraler Sanitätsdienst der Bundeswehr.

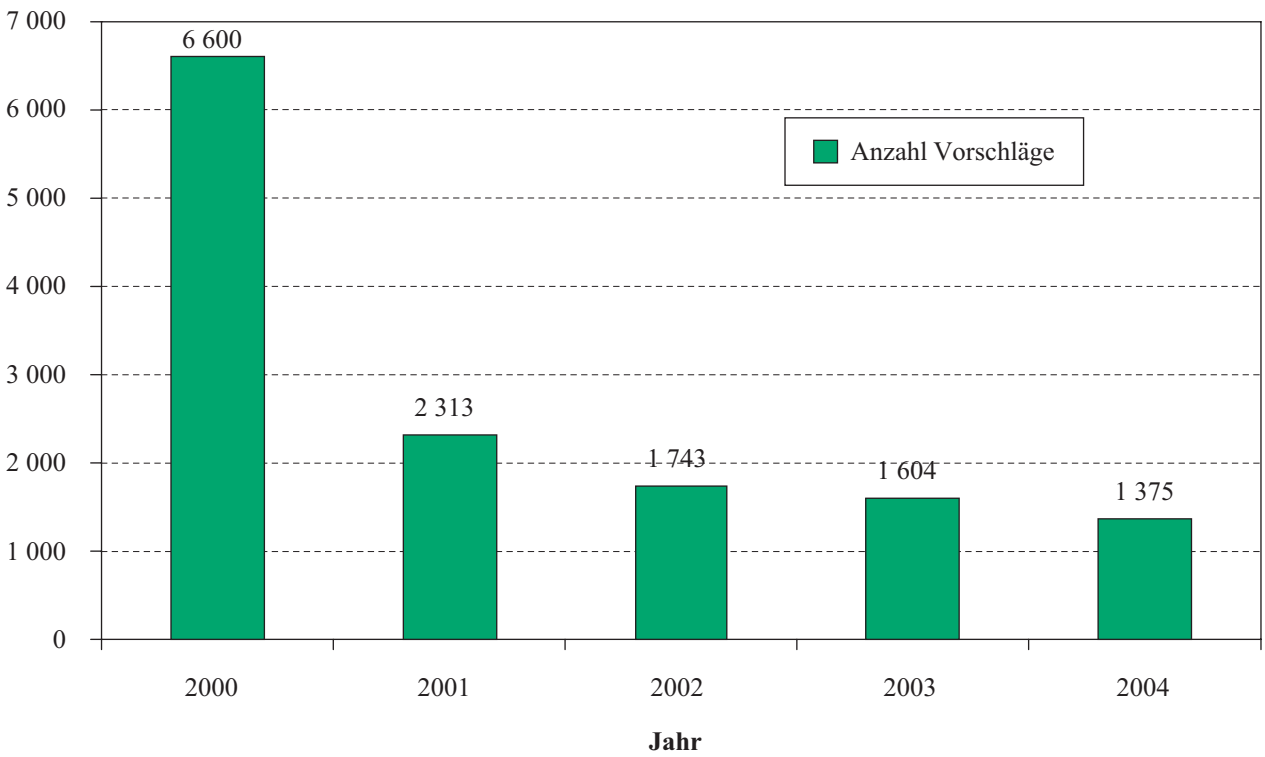
Die Prüfung ergab, dass die Organisationsbereiche die bundeswehreigene Richtlinie mit Durchführungsbestimmungen ergänzt hatten, die sich voneinander in Aufbau, Umfang und Aktualität stark unterschieden. Die Bundeswehr plante zwar eine Zentrale Dienstvorschrift, die ein einheitliches KVP gewährleisten sollte; sie hatte die Vorschrift aber noch nicht herausgegeben. Sie liegt inzwischen als Entwurf vor und trägt die Bezeichnung 1/500 „Das Kontinuierliche Verbesserungsprogramm in der Bundeswehr“.

Für die Umsetzung des KVP richtete die Bundeswehr zusätzliche Strukturen ein. Dazu gehörten Koordinierungsstellen, KVP-Moderatoren und Projektgruppen. Den Personalbedarf für die Koordinierungsstellen ermittelte die Bundeswehr nicht anhand der für die Bundesverwaltung vorgeschriebenen Verfahren. Insgesamt betrieb die Bundeswehr für das KVP einen wesentlich höheren Verwaltungsaufwand als für das frühere Vorschlagwesen.

Seit dem Jahre 2000 ging die Anzahl der Vorschläge in den militärischen Organisationsbereichen der Bundeswehr kontinuierlich zurück (vgl. Abbildung). Auch bei Beachtung des sinkenden Personalbestandes der Bundeswehr waren die (relativen) Vorschlagshäufigkeiten rückläufig.

Abbildung

Entwicklung der Anzahl der Vorschläge in den militärischen Organisationsbereichen der Bundeswehr



Anmerkung: Der Wert für das Jahr 2000 ist seitens der Bundeswehr mit Unsicherheiten behaftet.

Das KVP stieß bei vielen Beschäftigten – auch bei Führungskräften und sogar beim Personal der KVP-Strukturen – auf Kritik. Die Beschäftigten störten sich insbesondere an Verfahrensmängeln, wie langen Bearbeitungszeiten und unzureichender Transparenz der Entscheidungen. Das Instrument der Projektgruppenarbeit, das die Kreativität der Beschäftigten hätte aktivieren können, setzten die Organisationsbereiche nur wenig ein.

Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof fest:

- Die Fachaufsicht zum KVP war auf allen Ebenen uneinheitlich oder nicht geregelt.
- Die Bundeswehr hatte kein zentrales Berichtswesen mit steuerungsrelevanten Kennzahlen zum KVP. Die Weiterentwicklung des KVP verlief daher unkoordiniert.
- Um zu entscheiden, welche Verbesserungsvorschläge umgesetzt werden sollen, führten die zuständigen Beschäftigten nicht immer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch, obwohl die Bundeshaushaltsordnung und die KVP-Richtlinie dies vorschreiben.
- Die Beschäftigten in den KVP-Strukturen berücksichtigten grundsätzlich die mit einem Verbesserungsvorschlag zu erzielenden Einsparungen, um die Höhe der jeweiligen Prämie festzusetzen. Dabei zählten jedoch nur unmittelbar haushaltswirksame Einsparungen. Künftige Personaleinsparungen sowie kalkulatorische Kosten blieben unberücksichtigt.

Neben dem KVP betrieb die Bundeswehr weitere Verfahren, die das Ideenpotenzial der Beschäftigten ausschöpfen sollten. So richtete sie im November 2005 eine so genannte „Konzepteingangsstelle“ beim Zentrum für Transformation der Bundeswehr ein. Diese Stelle sollte innovative Ideen für die Transformation der Bundeswehr und zur Verbesserung ihrer Einsatzfähigkeit aufnehmen. Eingehende Vorschläge sollten systematisch erfasst, bewertet und zur Weiterentwicklung an die dafür zuständigen Stellen geleitet werden. Die verschiedenen Verfahren des Ideenmanagements in der Bundeswehr waren untereinander nicht abgestimmt.

38.2

Mit Blick auf das Finanzvolumen des Einzelplans und die – nach eigenen Angaben – vielfachen Engpässe der Bundeswehr, ihre nötigsten Investitionen zu finanzieren, müsste das Vorschlagwesen gerade für das Verteidigungsressort besonders wichtig sein. Auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnte die Kreativität der Beschäftigten wirksam dazu beitragen, die hohen Betriebs-, Verwaltungs- und Personalkosten im Geschäftsbereich zu verringern, damit mehr Mittel für Investitionen frei werden.

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass das Bundesministerium als eines der ersten Ressorts versucht hat, mit dem Übergang zum KVP das Vorschlagwesen effektiver zu machen. Er hat allerdings beanstandet, dass die langfristige Wirksamkeit des neuen Ansatzes nicht sichergestellt ist, weil eine konsequente Fachaufsicht für das KVP fehlt. Verschiedene Schwachstellen im KVP-Ansatz hätte das Bundesministerium früher erkennen und abstellen müssen; dazu zählen

- unterschiedliche Verfahren in den Organisationsbereichen wegen ungenügender Koordinierung,
- unzureichende Nutzung der vorgegebenen Instrumente,
- sinkende Anzahl von Vorschlägen trotz steigenden Aufwands und
- zunehmende Akzeptanzprobleme.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das KVP unter zentraler Leitung weiter zu entwickeln und die Fachaufsicht zu verbessern. Die im Entwurf vorliegende Vorschrift 1/500 „Das Kontinuierliche Verbesserungsprogramm in der Bundeswehr“ sollte sobald als möglich fertig gestellt werden und in Kraft treten. Spezifische Durchführungsbestimmungen für die einzelnen Organisationsbereiche sollten sich auf das zwingend notwendige Mindestmaß beschränken. Die Bundeswehr sollte im Übrigen den Verwaltungsaufwand für das KVP prüfen und ggf. anpassen.

Die Art und Weise, wie die Höhe von Prämien im KVP festgesetzt wird, senkt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Motivation der Beschäftigten, sich aktiver am KVP zu beteiligen. Auch Hinweise auf nicht sofort haushaltswirksame Einsparmöglichkeiten sollten grundsätzlich beachtet werden. Vor allem Rationalisierungsvorschläge zum Personalbereich – dem weitaus größten Kostenblock der Bundeswehr – sollten prämiert werden können.

Darüber hinaus sollte das Bundesministerium nicht unkoordiniert weitere Verfahren zum Ideenmanagement neben dem KVP betreiben, da solche Parallelstrukturen unwirtschaftlich sind.

38.3

- Das Bundesministerium hat erklärt, dass die Untersuchungsergebnisse und Bewertungen des Bundesrechnungshofes zum KVP mit seinen eigenen Analysen übereinstimmen. Wesentliche Bereiche des KVP seien noch nicht bundeswehreinheitlich. Mit der neuen Zentralen Dienstvorschrift 1/500 „Das Kontinuierliche Verbesserungsprogramm in der Bundeswehr“ sollen die aufgezeigten Mängel abgestellt werden. Der jetzt vorliegende Entwurf dazu berücksichtige sämtliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Der Entwurf werde nun durch die fachlich zuständigen Stellen geprüft.
- Das Bundesministerium hat auf erste Maßnahmen verwiesen, die es inzwischen ergriffen habe, um das KVP zu verbessern. Es habe die zentrale Steuerung intensiviert und die Organisationsbereiche würden nun stärker zusammenarbeiten. Im Jahre 2005 seien fast 20 Prozent mehr Vorschläge eingereicht worden als im Vorjahr.

Das Bundesministerium habe eine eigene Untersuchung „Strategien zur Forcierung des KVP in der Bundeswehr – Empfehlungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Streitkräftebefragung 2005“ durchgeführt. Diese habe die Gründe für die rückläufige Anzahl der Vorschläge analysiert; die Erkenntnisse seien in die neue Dienstvorschrift eingeflossen.

- Aus Sicht des Bundesministeriums diene die Konzepteingangsstelle primär dem Zweck, Konzepte zu entwickeln, wie die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr verbessert werden kann, und diese experimentell zu testen. Dies schließe nicht aus, dass Konzeptideen zugleich als Vorschläge zum KVP eingereicht würden.

38.4

Der Bundesrechnungshof befürwortet grundsätzlich die Maßnahmen, die das Bundesministerium angekündigt hat, um das KVP der Bundeswehr zu verbessern. Er wird beobachten, ob es der Bundeswehr damit gelingt, ihre Beschäftigten zu motivieren, sich wieder mehr im KVP zu engagieren. Ziel muss es sein, die Anzahl der Vorschläge nachhaltig zu steigern.

Der Bundesrechnungshof legt dem Bundesministerium aber dringend nahe, die Zentrale Dienstvorschrift als wesentliches Instrument zur Stärkung und Standardisierung des KVP in der Bundeswehr alsbald zu erlassen. Die neue Vorschrift sollte auch dazu dienen, die Prämienberechnung transparenter und effektiver zu gestalten.

Damit das KVP der Bundeswehr wirtschaftlich arbeitet, muss sein Verwaltungsaufwand – insbesondere der Personalaufwand – so gering wie möglich gehalten werden. Daher bleibt das Bundesministerium aufgefordert, den Personalbedarf für die KVP-Strukturen nach den anerkannten Verfahren zu bemessen und zu bestimmen.

Grundsätzlich sollte die Bundeswehr neben dem KVP keine weiteren Verfahren des Ideenmanagements betreiben. Falls doch, müssen die Strukturen des KVP und der parallelen Verfahren bestmöglich aufeinander abgestimmt sein.

39 20 Mio. Euro zu viel für die Beschaffung von Präzisionsbomben ausgegeben

(Kapitel 1415 Titel 554 04)

39.0

Die Bundeswehr hat rund 20 Mio. Euro zu viel ausgegeben, weil sie Rüstsätze für Präzisionsbomben über ihren Bedarf hinaus beschaffte und nicht den günstigsten Anbieter auswählte. In den Jahren 2000 bis 2005 kaufte die Bundeswehr für rund 71 Mio. Euro in drei Losen Rüstsätze, um herkömmliche Bomben für zielgenaue Abwürfe auszurüsten. Im Jahre 2002 bestellte sie das dritte Los für 16 Mio. Euro, obwohl sie mehr als ein Jahr zuvor entschieden hatte, die Anzahl der Kampfflugzeuge, die diese Bomben einsetzen sollten, in etwa zu halbieren. Zudem ließ die Bundeswehr die Rüstsätze in Deutschland in Lizenz fertigen, obwohl sie beim amerikanischen Hersteller 3,6 Mio. Euro weniger gekostet hätten.

39.1

Die Bundeswehr beabsichtigte, einen Teil der für das Kampfflugzeug Tornado bevorrateten, ungelenkten Bomben mit Steuervorrichtungen für Präzisionsabwürfe aufzurüsten. Die dazu benötigten Rüstsätze beschaffte sie in den Jahren 2000 bis 2005 für insgesamt 71 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Koblenz das Vergabeverfahren sowie die Beschaffung der Rüstsätze und stellte fest:

Die Bundeswehr legte im Jahre 1994 in einer „Taktisch-Technischen Forderung“ den Bedarf an Rüstsätzen fest. Die Höhe des Bedarfs begründete sie nicht. Im Jahre 1998 erhöhte die Bundeswehr diesen Bedarf in der „Einführungsgenehmigung“ auf nahezu das Doppelte. Die Rüstsätze sollten in drei Losen beschafft werden. Der weit überwiegende Anteil war für zwei Jagdbombergeschwader der Luftwaffe vorgesehen; die übrigen sollte die Marine erhalten. Anfang 2001 entschied das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium), eines der beiden Jagdbombergeschwader aufzulösen. Bis dahin hatte die Bundeswehr bereits zwei Lose mit insgesamt rund 80 % der Gesamtmenge beauftragt. Die Bundeswehr prüfte nicht, wie sich der starke Rückgang der mit der Präzisionsbombe zu bewaffnenden Flugzeuge auf den Bedarf auswirkte. Im August 2002 orderte die Bundeswehr auch das dritte Los mit einem Auftragswert von rund 16 Mio. Euro.

Die Bundeswehr konnte die Rüstsätze vom amerikanischen Hersteller oder als Lizenzbau eines deutschen Unternehmens beschaffen. Der deutsche Auftrag hätte weniger als 1 % der Gesamtproduktion des Herstellers an diesen Rüstsätzen betragen. Mitte des Jahres 1997 forderte sie beide Unternehmen zu einem Angebot für ein erstes Beschaffungslos auf. Das Angebot des Herstellers war rund 3 Mio. Euro günstiger. Er hatte sich zudem schriftlich bereit erklärt, vor Ablauf der Angebotsbindungsfrist – sofern er dazu aufgefordert würde – ein neues Angebot abzugeben. Außerdem bot der Hersteller zum Ausgleich der Handelsbilanz Geschäfte für deutsche Unternehmen in voller Auftragshöhe an. Die Bundeswehr gab dem deutschen Unternehmen Gelegenheit, sein Angebot nachzubessern. Obwohl das Angebot des Herstellers danach immer noch rund 1 Mio. Euro günstiger war, erhielt das deutsche Unternehmen am 30. Januar 1998 den Auftrag. Die Lizenzfertigung erzielte rund ein Drittel ihrer Wertschöpfung in Deutschland.

Der Hersteller forderte in seinem Angebot eine Vorauszahlung von 50 % des Auftragswertes. Als dieses Angebot vorlag, waren die Zahlungsbedingungen mit dem deutschen Unternehmen noch nicht geklärt. Die Bundes-

wehr gewährte dem deutschen Unternehmen schließlich finanzielle Vorleistungen in Höhe von rund 80 % des Auftragswertes vor Lieferung der ersten fertigen Rüstsätze.

Der Kauf aller drei Lose in Deutschland kostete schließlich rund 3,6 Mio. Euro mehr als der Kauf beim Hersteller. Hiervon entfielen 1,5 Mio. Euro auf die Lizenzfertigung. Weitere 2,1 Mio. Euro kamen hinzu, weil die Bundeswehr mit dem deutschen Unternehmen eine Preisgleitklausel vereinbart hatte. Der Hersteller hatte demgegenüber einen Festpreis über die gesamte Vertragslaufzeit angeboten.

39.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Bundeswehr ihren Bedarf an Präzisionsbomben spätestens überprüfen müssen, bevor sie das dritte Los an Rüstsätzen im Jahre 2002 in Auftrag gab. Dabei hätte sie berücksichtigen müssen, dass sie nach ihrer Entscheidung im Jahre 2001 die Kampfflugzeuge des Typs Tornado im großen Umfang ausmustern wollte; denn nur diese sollten mit den Bomben ausgerüstet werden. Das dritte Los für rund 16 Mio. Euro war daher nicht mehr notwendig.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin das Vergabeverfahren, insbesondere die Mängel der Angebotsauswertung, beanstandet. Die Mehrausgaben von rund 3,6 Mio. Euro waren vermeidbar.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen zu klären, wer für die Mehrausgaben von insgesamt rund 20 Mio. Euro verantwortlich ist.

39.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass es seinen Bedarf an Präzisionsbomben nicht nachvollziehbar militärisch begründet hatte, als es die Beschaffung einleitete. Obwohl beschlossen worden sei, die Tornado-Flotte zu verkleinern, sei es aber richtig gewesen, auch das dritte Los Rüstsätze zu beschaffen. Der Bedarf an Präzisionsbomben werde von der NATO anhand verschiedener Einsatzszenarien vorgegeben. Wesentlich seien dabei die zu bekämpfenden Ziele und nicht die Anzahl der Flugzeuge, die für den Einsatz der Bomben vorgesehen seien. Der Bedarf werde alle zwei Jahre aktuell berechnet. Auf Nachfrage erklärte das Bundesministerium, dass die früheren Berechnungsergebnisse mit jeder neuen Berechnung überschrieben würden; ein Archiv existiere nicht. Der gegenwärtige Bedarf entspreche rund 30 % der beschafften Menge.

Das Bundesministerium hat die Mehrausgaben von 3,6 Mio. Euro bestätigt. Durch die Vergabe an das deutsche Unternehmen habe der Bund aber 9,9 Mio. Euro Mehrwertsteuer eingenommen. Zudem sei die Vergabe auch deshalb nicht zu beanstanden, weil die Bindungsfrist des amerikanischen Angebots zu diesem Zeitpunkt abgelaufen gewesen sei. Außerdem hätte es die vom Hersteller geforderte Vorauszahlung in Höhe von 50 % des Auftragswertes wegen einer Haushaltssperre nicht finanzieren können. Wenn es den Hersteller später zu einem erneuten Angebot aufgefordert hätte, wären höhere Stückpreise verlangt worden. Insofern sei kein finanzieller Schaden entstanden; die Frage eines Regressverfahrens stelle sich daher nicht.

39.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass die erhebliche Verkleinerung der Tornado-Flotte erfordert hätte, den Bedarf an Präzisionsbomben zu überprüfen und zu verringern. Wenn die Anzahl der Flugzeuge, die diese Waffe einsetzen sollen, nahezu halbiert wird, muss sich dies – bei ansonsten gleichen Parametern – auch auf den Bedarf an Bomben auswirken. Der von der Bundeswehr mitgeteilte aktuelle Bedarf von rund 30 % der beschafften Menge bestätigt dies eindrücklich. Da die Bundeswehr zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Auflösung des Jagdbombergeschwaders schon 80 % der Gesamtmenge beschafft hatte, hätte sie zumindest auf das dritte Los mit den restlichen 20 % verzichten müssen.

Der Bundesrechnungshof hält auch seine Beanstandung aufrecht, dass die Bundeswehr die vorliegenden Angebote falsch ausgewertet hat. Bei korrekter Auswertung hätte der Hersteller den Zuschlag erhalten müssen, da sein Angebot (für das erste Los) – auch nach der Nachbesserung des deutschen Unternehmens – rund 1 Mio. Euro günstiger war. Wenn die Angebotsfrist des Herstellers abgelaufen war, hätte ihn die Bundeswehr – wie von ihm offeriert – um ein neues Angebot bitten müssen. Da der Auftrag für die Bundeswehr weniger als 1 % der Produktion des Herstellers betragen hätte, teilt der Bundesrechnungshof nicht die Befürchtung des Bundesministeriums, dass der Hersteller in Folgeangeboten höhere Stückpreise gefordert hätte.

Ebenso wenig hätte die Bundeswehr den Hersteller wegen der von ihm geforderten Vorauszahlung von der Vergabe ausschließen dürfen, da sie zu diesem Zeitpunkt die Zahlungsmodalitäten mit dem Konkurrenten noch nicht vereinbart hatte. Diesem gestand sie schließlich sogar wesentlich höhere finanzielle Vorleistungen zu.

Die bei einer Vergabe an den amerikanischen Hersteller anfallende deutsche Einfuhrumsatzsteuer wäre in etwa genauso hoch wie die von dem deutschen Unternehmen für den Auftrag zu entrichtende Mehrwertsteuer. Die für den Bundeshaushalt zu erwartenden Steuereinnahmen waren im Übrigen für die Vergabeentscheidung bedeutungslos.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Das Bundesministerium sollte der Verantwortlichkeit für den Schaden von insgesamt rund 20 Mio. Euro nachgehen, damit sich die aufgezeigten Mängel nicht wiederholen.

40 Fallschirmspringen künftig belastungsgerecht abgelten
(Kapitel 1403 Titel 423 01)

40.0

Die Bundeswehr zahlt Fallschirmspringerinnen und Fallschirmspringern kontinuierlich eine Erschwerniszulage, obwohl die Erschwernisse nur zeitweise bestehen. Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr müssen nur viermal, Beamtinnen und Beamte der Bundespolizei müssen dagegen zwölfmal jährlich mit dem Fallschirm abspringen, um ihre Sprungberechtigung und ihren Zulagenanspruch zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Voraussetzungen für die Erschwerniszulage einheitlich zu regeln und dabei die jeweiligen Besonderheiten des Sprungdienstes angemessen zu berücksichtigen. Erschwernisse beim Fallschirmsprungdienst, die nur von Zeit zu Zeit bestehen, sollten künftig nur einzeln abgegolten werden.

40.1

Soldatinnen und Soldaten sowie Beamtinnen und Beamte, die als Fallschirmspringer oder entsprechende Ausbilder verwendet werden, erhalten nach der Erschwerniszulagenverordnung eine Zulage in Höhe von rund 115 Euro monatlich. Persönliche Voraussetzungen für den Erhalt der Zulage sind für alle Soldatinnen und Soldaten der Nachweis der körperlichen Tauglichkeit, ein gültiger Militärfallschirmspringerschein und jährlich vier Fallschirmsprünge mit automatischer Auslösung des Fallschirms (Automatiksprünge). Für die Erschwerniszulage wendet die Bundeswehr insgesamt rund 4,5 Mio. Euro jährlich auf, davon rund 0,4 Mio. Euro für Wehrsoldempfänger. Im Bereich der Bundespolizei sind für den Erhalt der Sprungberechtigung und der Zulage jährlich zwölf manuelle Fallschirmsprünge gefordert, bei denen der Springer die Öffnung des Fallschirms selbst auslöst.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass fast die Hälfte der Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzkompanien der Fallschirmjägerbataillone der Bundeswehr nur die vier vorgeschriebenen Automatiksprünge absolviert. Aufgrund dieser Zahl von Fallschirmsprüngen erhielten sie die Zulage für ein weiteres Jahr. Im Durchschnitt sprangen die Soldatinnen und Soldaten der Luftlandeeinheiten im Zeitraum 2003 bis 2005 etwa fünf- bis sechsmal pro Jahr. Nur wenige erreichten zehn oder mehr Sprünge. Soldatinnen und Soldaten, die sich neben einer anderweitigen Verwendung oder während eines Lehrganges in Übung halten müssen – so genannte Inübunghalter – absolvierten regelmäßig vier Automatiksprünge, erhielten aber eine deutlich geringere Zulage. Die vier Automatiksprünge der Soldatinnen und Soldaten der Luftlandeeinheiten und der Inübunghalter wurden oftmals nur an einem oder an zwei Terminen im Sommerhalbjahr durchgeführt.

Einige Soldatinnen und Soldaten erhielten insgesamt 18 Monate ununterbrochen die Erschwerniszulage, nachdem sie im Juli an der Luftlande-/Lufttransportschule der Bundeswehr während des Fallschirmspringerlehrgangs vier Automatiksprünge absolviert hatten.

40.2

Der Bundesrechnungshof hält eine laufende monatliche Erschwerniszulage für nur vier Automatiksprünge an oftmals nur wenigen Sprungtagen pro Jahr für nicht sachgerecht. Eine monatliche Zahlung der Zulagen erfordert, dass die Erschwernisse grundsätzlich in jedem Monat vorliegen. Unterschiedlich hohe Zulagen sollten durch unterschiedlich hohe Erschwernisse begründet sein. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) daher aufgefordert, die bisherige Praxis zu überdenken und die besonderen Erschwernisse des einzelnen Fallschirmsprungs angemessen zu berücksichtigen.

40.3

Das Bundesministerium hat die insgesamt geringe Sprungzahl damit begründet, dass es zu wenig Transport- und Absprungmöglichkeiten gebe und dass die Fallschirme teilweise von anderen Einheiten ausgeliehen werden müssten. Außerdem lasse das Wetter häufig das Fallschirmspringen nicht zu. Die Anzahl der Sprungdienste müsse sich an den veränderten Aufgaben der Bundeswehr sowie an den Lufttransportkapazitäten messen lassen. Die Zahl der für Fallschirmsprünge vorzuhaltenden Flugzeuge und Hubschrauber sei abhängig von den für Auslandseinsätze benötigten Kapazitäten, dem Umfang der technisch und luftverkehrsrechtlich vorgeschriebenen Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten und nicht vorhersehbaren kurzfristigen Ausfällen.

Das Bundesministerium hat ferner erläutert, dass die abzugeltenden Erschwernisse nicht allein durch die Anzahl der Sprünge, sondern auch durch die mit dem Fallschirmsprung verbundenen physischen und psychischen Belastungen begründet seien. Aktive Fallschirmspringer müssten ständig in der Lage sein, im Fallschirmsprungdienst eingesetzt werden zu können. Es ergäben sich andere Anforderungen an das Herstellen und Halten der körperlichen Leistungsfähigkeit als bei Soldatinnen und Soldaten, die zur Inübunghaltung verpflichtet seien. Es halte den Vergleich zwischen Fallschirmspringern der Bundeswehr und der Bundespolizei vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Einsatzspektren für abwegig. Die körperliche Belastung sei bei Sprüngen der Fallschirmjägertruppe aufgrund des eingesetzten Rundkappen-Fallschirms zudem höher als bei den von der Bundespolizei eingesetzten Flächenfallschirmen. Das gesundheitliche Risiko werde durch mitgeführte Bewaffnung, Ausrüstung und Ausstattung erhöht. Das Bundesministerium hat ferner dargelegt, dass durch die Definition von vier Automatiksprüngen als militärisch notwendiges Minimum die Betriebskosten (Flugstunden, Materialverschleiß usw.) begrenzt und damit ein wirtschaftlicher Ansatz erreicht würde.

40.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass das Fallschirmspringen von vielen Faktoren abhängt und durch Witterungseinflüsse sowie Transportmöglichkeiten durch Flugzeuge in starkem Maße fremdbestimmt ist. Dies führt

dazu, dass die Zulagen begründenden Erschwernisse nicht dauerhaft, sondern nur von Zeit zu Zeit vorliegen.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass die militärischen Mindestanforderungen von vier Automatiksprüngen eine monatliche Zahlung der Zulagen nicht rechtfertigen. Auch der Vergleich mit der Bundespolizei zeigt deutlich, dass die Erschwernisse durch das Fallschirmspringen und nicht die jeweiligen Einsatzspektren den Anspruch auf die Zulage begründen. Der Bundesrechnungshof hält eine körperliche Mehrbelastung durch den Automatiksprung im Vergleich zu den bei der Bundespolizei eingesetzten Flächenfallschirmen für möglich. Eine dauerhafte psychische Belastung der Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzkompanien der Fallschirmjägerbataillone der Bundeswehr ist jedoch nicht belegt. Die besondere körperliche und psychische Belastung des Fallschirmspringens sollte daher nur dann mit einer Zulage abgegolten werden, wenn die Belastungen tatsächlich vorliegen. Für Erschwernisse, die nur von Zeit zu Zeit vorliegen, bietet sich eine Abgeltung pro Fallschirmsprung als sachgerecht an.

Soweit das Bundesministerium das militärische Minimum von vier Automatiksprüngen und die damit verbundenen Sachausgaben für wirtschaftlich erachtet, lässt es die jährlichen Personalausgaben für oftmals nur vier Sprünge außer Acht. Die monatliche Fallschirmspringerzulage von rund 115 Euro ergibt bei vier Sprüngen im Jahr einen Betrag von rund 350 Euro je Sprung. Der Bundesrechnungshof hält dieses für nicht gerechtfertigt, zumal sich bei der Bundespolizei bei 12 Sprüngen jährlich ein Betrag von rund 115 Euro pro Fallschirmsprung errechnet.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die monatliche Zulage durch eine Abgeltung für den einzelnen Fallschirmsprung zu ersetzen und die Anzahl der abgeltungsfähigen Fallschirmsprünge zu begrenzen. Damit könnte eine gesonderte monatliche Zulage für Inübunghalter entfallen. Die jeweiligen Besonderheiten des Fallschirmsprungdienstes, wie die stärkere körperliche Belastung beim Automatiksprung, können bei der Bemessung der Zulagenhöhe angemessen berücksichtigt werden, ohne dass durch eine Neuregelung Mehrausgaben für den Bundeshaushalt entstehen.

41 Gesundheitsmodernisierungsgesetz nicht wirkungsgleich auf das System der Beihilfe übertragen
(Titel 441 01)

41.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat wesentliche Änderungen des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung nicht wirkungsgleich auf das System der Beihilfe für Beamtinnen und Beamte übertragen. Es ist damit einer Forderung des Deutschen Bundestages nicht nachgekommen. Die Abweichungen betreffen insbesondere den Abzug der Praxisgebühr sowie die Erstattung von Aufwendungen für nicht verschreibungspflichtige Medikamente. Allein im Bereich einer von vier Wehrbereichsverwaltungen wurden dadurch jährlich Beihilfeleistungen für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel in Höhe von ca. 5,5 Mio. Euro gewährt, obwohl diese Aufwendungen nicht beihilfefähig waren.

41.1

41.1.1

Beamtinnen und Beamte haben gegenüber ihrem Dienstherrn Anspruch auf Beihilfen im Krankheitsfall. Diesen Anspruch konkretisieren die Beihilfevorschriften des Bundes. Beihilfeberechtigte schließen mit Dritten, z. B. niedergelassenen Ärzten, Verträge über Krankenbehandlungen ab und bezahlen ärztliche und zahnärztliche Leistungen selbst. Von ihrem Dienstherrn erhalten sie einen Teil ihrer Ausgaben als Beihilfe erstattet. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert, die „Be- und Entlastungen durch das GKV-Modernisierungsgesetz“ wirkungsgleich in die Beihilfe- und Versorgungsregelungen für Ministerinnen und Minister sowie für Beamtinnen und Beamte zu übertragen. Mit der Änderung der Beihilfevorschriften des Bundes zum 1. Januar 2004 werden Beihilfeberechtigte durch Zuzahlungen und Eigenanteile vergleichbar belastet wie gesetzlich Krankenversicherte. So ist die so genannte Praxisgebühr für jeden ersten Besuch im Quartal bei einem Arzt oder Zahnarzt zu erheben. Nach den Beihilfevorschriften des Bundes müssen dessen Beihilfestellen bei jeder ersten Inanspruchnahme der jeweiligen Leistung je Kalendervierteljahr die Beihilfe pauschal um den Eigenbehalt von 10 Euro mindern. Besonderheiten hat das Bundesministerium des Innern im Rahmen seiner Grundsatzzuständigkeit für das Beihilferecht in seinen „Hinweisen“ geregelt. Danach können Beihilfeberechtigte – wie gesetzlich Versicherte – in einem Quartal mit höchstens 20 Euro Eigenbehalt belastet werden. Seit dem 1. August 2004 sind grundsätzlich nur verschreibungspflichtige Arzneimittel beihilfefähig. Aufwendungen für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel sind nur noch im Ausnahmefall beihilfefähig.

41.1.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung von vier Prüfungsämtern des Bundes festgestellt, dass im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) die Vorschriften und Regelungen zum Eigenbehalt, der so genannten Praxisgebühr, und zu den Aufwendungen für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel nicht wirkungsgleich angewendet werden.

- Das Bundesministerium hat den Beihilfestellen der Wehrbereichsverwaltungen vorgegeben, in einem Quartal nur für die jeweils erste Inanspruchnahme einer Krankenbehandlung die Praxisgebühr, höchstens 10 Euro, einzubehalten. Weitere im gleichen Quartal in Anspruch genommene ärztliche oder zahnärztliche Leistungen mindern die Beihilfe nicht.
- Die Beihilfestellen der Wehrbereichsverwaltungen erstatten grundsätzlich alle ärztlich verordneten Medikamente, auch wenn diese nicht verschreibungspflichtig sind. Bei der Festsetzung der Beihilfe wird nicht zwischen verschreibungspflichtigen und nicht verschrei-

bungspflichtigen Arzneimitteln unterschieden. Dadurch werden Beihilfezahlungen für Medikamente geleistet, die nach dem Leistungsstandard der gesetzlichen Krankenversicherung auch dann nicht mehr erstattet werden, wenn sie vom Arzt verordnet worden sind. Diese Praxis führt zu erheblich höheren Beihilfeleistungen im Bereich des Bundesministeriums im Vergleich zur übrigen Bundesverwaltung.

Das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main hat allein für den Bereich der Beihilfestelle der Wehrbereichsverwaltung West für das Jahr 2004 eine Beihilfeleistung für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel in Höhe von ca. 5,5 Mio. Euro ermittelt. Diese wurden erstattet, obwohl die Aufwendungen nicht beihilfefähig waren. Da auch die übrigen drei Wehrbereichsverwaltungen entsprechend dem Erlass des Bundesministeriums verfahren, geht der Bundesrechnungshof von einem erheblich höheren Betrag an zu viel erstatteter Beihilfe aus.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass es das Gesundheitsmodernisierungsgesetz in wesentlichen Punkten nicht wirkungsgleich auf das System der Beihilfe übertragen hat. Der Einbehalt der Praxisgebühr und die Erstattung nicht verschreibungspflichtiger Medikamente entsprechen nicht dem Standard der gesetzlichen Krankenversicherung und begünstigen die Beihilfeberechtigten im Bereich des Bundesministeriums gegenüber denen der übrigen Ressorts. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, eine einheitliche Beihilfe konforme Erstattungspraxis im Geschäftsbereich sicherzustellen und seine entgegenstehenden Erlasse zu ändern bzw. aufzuheben.

41.3

41.3.1

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Formulierung der Beihilfevorschriften vom Wortlaut her nicht eindeutig sei. Sie könne auch so verstanden werden, dass insgesamt nur ein Einbehalt je Kalendervierteljahr anfallen dürfe. Die ergänzenden Hinweise des Bundesministeriums des Innern zu den Beihilfevorschriften seien nach Auffassung des Bundesministeriums für seinen Geschäftsbereich nicht bindend.

Soweit die Beihilfevorschriften zu den nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln auf das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung (Sozialgesetzbuch V) sowie auf die Arzneimittelrichtlinien verweisen, hat das Bundesministerium die Auffassung vertreten, dass diese Richtlinien auf Vertragsärzte und gesetzliche Krankenkassen ausgerichtet seien. Bei ärztlich verordneten Arzneimitteln sei generell davon auszugehen, dass es sich um medizinisch notwendige Maßnahmen nach Maßgabe der Arzneimittelrichtlinien handele. Eine Einzelfallprüfung durch die Beihilfesachbearbeitung erfordere erhebliche medizinische und pharmazeutische Fachkenntnisse, die in der Regel nicht vorhanden seien.

41.3.2

Der Bundesrechnungshof hat das für das Beihilferecht grundsätzlich zuständige Bundesministerium des Innern auf die abweichende Beihilfepraxis und die unterschiedliche Auslegung der Beihilfevorschriften im Bereich des Bundesministeriums hingewiesen.

Das Bundesministerium des Innern hat die Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendungspraxis für den gesamten Bundesbereich hervorgehoben. Aus der Ermächtigung im Bundesbeamtengesetz sei abzuleiten, dass nicht nur die allgemeine Verwaltungsvorschrift selbst, sondern auch die „Hinweise“ zu den Beihilfevorschriften für alle Ressorts eine verbindliche Auslegung vorgeben. Zur Rechtmäßigkeit der Praxisgebühr haben zwischenzeitlich mehrere Gerichte den Ansatz des Eigenbehalts und die vom Bundesministerium des Innern vorgegebene Umsetzung bestätigt.

Das Bundesministerium ist demgegenüber der Auffassung, seine Auslegung werde durch einen Kommentar zu den Beihilfevorschriften des Bundes gedeckt und sei auch durch einzelne gerichtliche Entscheidungen bestätigt worden. Eine Änderung des Verfahrens bringe daher auch ein erhebliches Prozesskostenrisiko für den Bund mit sich.

41.4

Der Bundesrechnungshof hält die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums festgestellten Abweichungen bei der Anwendung der Eigenbehalte und der Erstattung der Kosten für nicht beihilfefähige Medikamente für nicht akzeptabel. Eine einheitliche Gewährung von Beihilfen für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte in Krankheitsfällen ist dadurch nicht mehr gegeben.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Beihilfevorschriften des Bundes nur noch für eine Übergangszeit in ihrer bisherigen Form weiter gelten dürfen. Dementsprechend hat das Bundesministerium des Innern einen Gesetzentwurf zu einer Neuregelung der Beihilfevorschriften auf den Weg gebracht. Grundlage des neuen Beihilferechts ist eine gesetzliche Regelung, die zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt. Die derzeit geltenden Beihilfevorschriften werden in diese Beihilfeverordnung übernommen; die allgemeinen Hinweise zu den Beihilfevorschriften sollen künftig als allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassen werden.

Der Bundesrechnungshof befürwortet diese Neuregelung des Beihilferechts und unterstützt die Bestrebungen des Bundesministeriums des Innern, den Abstimmungsprozess bei künftigen Änderungen des Beihilferechts zu verbessern.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, zu einer bundeseinheitlichen Verfahrensweise zurückzukehren. Fehlende erforderliche Fachkenntnisse der Beihilfesachbearbeiterinnen und -sachbearbeiter sollten durch Fortbildungsmaßnahmen ausgeglichen werden. Die Festsetzung der Beihilfe sollte auf der Grundlage des neuen Beihilferechts vereinheitlicht werden. Dies wird auch Prozessrisiken verringern.

Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)

42 IT-Insellösungen für die Personal- und Stellenverwaltung unwirtschaftlich

(Titelgruppe 55 in allen Kapiteln von Einzelplan 15)

42.0

Das Bundesministerium für Gesundheit nutzt in seinem Geschäftsbereich für etwa 2 500 Beschäftigte sechs unterschiedliche Personal- und Stellenverwaltungssysteme. Seine bereits vor fast zehn Jahren erklärte Absicht, ein standardisiertes Personal- und Stellenverwaltungssystem einzuführen, hat es nicht umgesetzt. Einheitliche, in der Bundesverwaltung bereits seit Jahren vorhandene standardisierte Systeme könnten die Effizienz der Personalverwaltung erhöhen.

42.1

Die Bundesregierung beschloss im Jahre 1996 im Rahmen ihres Programms zur Verschlankung des Staates u. a., IT-gestützte Verfahren im Organisations- und Personalbereich zu standardisieren und einzelne Ressorts federführend mit der Entwicklung von entsprechenden Projekten zu beauftragen („Einer-für-Alle“; sog. EfA-Prinzip).

Das Bundesministerium für Gesundheit (Bundesministerium) beabsichtigte daraufhin, ein standardisiertes Personal- und Stellenverwaltungssystem (PSV-System) in seinem Geschäftsbereich einzuführen. Der Interministerielle Koordinierungsausschuss für IT in der Bundesverwaltung (IMKA), in dem alle Ressorts vertreten sind, beschloss im Mai 1999, dass Bundesbehörden, die ein IT-System zur Personal-, Organisations- und Stelleninformation einführen wollen, eines von zwei in der Bundesverwaltung bis dahin entwickelten Systemen wählen sollten. Abweichende Auswahlentscheidungen sollten begründet und deren Wirtschaftlichkeit gesondert nachgewiesen werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Rahmen einer Querschnittsprüfung im Jahre 2005 den Einsatz von PSV-Systemen in der Bundesverwaltung. Er stellte fest, dass das Bundesministerium bis zu diesem Zeitpunkt nicht entschieden hatte, ein einheitliches PSV-System einzuführen. Stattdessen setzte es im Jahre 2004 zusammen mit den sieben anderen Behörden seines Geschäftsbereiches für etwa 2 500 Bedienstete insgesamt sechs unterschiedliche PSV-Systeme ein. Das Bundesministerium verwaltete seine Personal-, Stellen- und Dienstpostendaten hauptsächlich in verschiedenen einzelnen Datenbanken und mit Hilfe von Tabellen. Da es mehrere Systeme nutzte, erfasste es gleiche Daten mehrfach. Mehrere Behörden unterstützten die Personal-, Stellen- und Dienstpostenverwaltung nicht einmal durch Informationstechnik. Außerdem musste jede Behörde bei übergreifenden Anfragen Dritter in ihrem System jeweils Einzelauswertungen durchführen, bevor die Ergebnisse im Bundesministerium manuell zusammengefasst werden konnten.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesministerium fast zehn Jahre lang nicht über die Einführung eines einheitlichen PSV-Systems in seinem Geschäftsbereich entschieden hat. Es hat dadurch die Vorteile des EfA-Prinzips nicht genutzt, die insbesondere in Effizienzgewinnen und Kosteneinsparungen durch zentrale Entwicklungen sowie in möglichen Qualitätsverbesserungen bestehen. Es hat zugelassen, dass sein Geschäftsbereich nicht kompatible Software entwickelt hat und die Personal-, Stellen- und Dienstpostenverwaltung teilweise nicht durch Informationstechnik unterstützt worden ist. Insoweit hat das Bundesministerium seine Fachaufsicht und seine Koordinationsaufgaben vernachlässigt. Es hat außerdem gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen, weil seine Versäumnisse insbesondere zu vermeidbaren Doppelarbeiten und Medienbrüchen geführt haben.

42.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es die unterschiedlichen Systeme vorerst beibehalten wolle, weil ihm dies wirtschaftlich erscheine. Die Einführung eines einheitlichen PSV-Systems verursache erhebliche Kosten, binde Ressourcen und habe für das Ressort nur geringen messbaren Nutzen. Auch dürften die bisherigen Kosten für die beschafften Einzellösungen nicht außer Acht gelassen werden.

Es handele sich bei den Behörden seines Geschäftsbereiches um Institutionen, die einerseits wissenschaftlich, andererseits eher verwaltungsmäßig arbeiteten. Daher dürfe nicht nur die Wirtschaftlichkeit eines einzelnen PSV-Systems betrachtet werden, sondern es bedürfe einer IT-Gesamtstrategie für die jeweilige Behörde. Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, dass im Übrigen die Wirtschaftlichkeit für die einzelnen Behörden untersucht werden müsse, bevor es ein einheitliches PSV-System einführe. Dazu müsse es die für die Einführung des Systems entstehenden Kosten mit den zu erwartenden Effizienzgewinnen vergleichen.

42.4

Der Bundesrechnungshof hält die Gründe und Vorteile einer standardisierten PSV-Lösung nach wie vor für tragend.

PSV-Systeme gewährleisten unter Beachtung des Datenschutzes den sicheren und schnellen Datenzugriff, unterstützen die Kommunikation der verschiedenen Arbeitsbereiche, erlauben eine einheitliche und insbesondere redundanzfreie Datenhaltung und bieten neben flexiblen Auswertungsmöglichkeiten auch Planungshilfen für zukünftige Maßnahmen.

Ein einheitliches PSV-System ist nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes kostengünstig und mit einem akzeptablen Ressourceneinsatz zu realisieren, weil für die Bundesverwaltung bereits Standard-Entwicklungen nach dem EfA-Prinzip vorliegen. Die einheitliche Software bietet die Möglichkeit, z. B. alle Anwender gleichermaßen und kostengünstig zu schulen. Der einheitliche Datenbestand braucht nur einmal erfasst zu werden, kann leicht gepflegt werden und erlaubt einen Datenaustausch, der nicht durch unterschiedliche Technikstände behindert wird. Personaldaten stehen dem Geschäftsbereich auch im Falle von Versetzungen oder Abordnungen uneingeschränkt zur Verfügung. Darüber hinaus sind zur Beantwortung behördenübergreifender oder parlamentarischer Anfragen Auswertungen des Datenbestands in der Regel schnell und wenig aufwendig möglich, weil mehrfache oder manuelle Arbeiten sowie ein umständliches Zusammenfassen der Daten des Geschäftsbereiches im Bundesministerium entfallen können.

Darüber hinaus ist die Personalverwaltung eine Querschnittsaufgabe, die sowohl in einer wissenschaftlich agierenden Behörde als auch in einer eher verwaltungsmäßig arbeitenden Behörde erfüllt werden muss und in ihren wesentlichen Feldern weitgehend vergleichbar ist. Daher sind die hierfür entwickelten PSV-Systeme grundsätzlich für alle Institutionen des Ressorts geeignet, selbst wenn ein solches System unterschiedliche Anforderungsprofile zu verarbeiten hat und ggf. hieran noch anzupassen wäre.

Das Bundesministerium sollte eine IT-Gesamtstrategie für das Ressort erarbeiten, im Rahmen von dieser prüfen, ob eine kurzfristige oder eine mittelfristige Umstellung auf ein Standard-PSV-System wirtschaftlich ist, und dieses ggf. unverzüglich einführen. Es sollte künftig bei seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über die Einführung von anderen IT-Systemen verstärkt bereits in der Bundesverwaltung vorhandene Standard-IT-Entwicklungen berücksichtigen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

43 Lieferung zu teurer Informationstechnik auf der Grundlage eines IT-Dienstleistungsvertrages
(Kapitel 1601 Titelgruppe 55)

43.0

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat den größten Teil seiner Hard- und Software auf der Grundlage eines um werkvertragliche Anteile ergänzten IT-Dienstleistungsvertrages beschafft. Es hat diese Lieferungen nicht mehr erneut ausgeschrieben. Zudem hat es die Geräte lediglich bis zu vier Jahre gemietet und muss hierfür insgesamt über 2,3 Mio. Euro zahlen. Funktional gleichwertige Geräte hätte es nach den geltenden Rahmenverträgen des Bundes für etwa 1,8 Mio. Euro kaufen können.

43.1

43.1.1 Lieferung von Hard- und Software auf Basis eines IT-Dienstleistungsvertrages

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bundesministerium) schloss im Jahre 2001 nach einer beschränkten Ausschreibung mit einem Generalunternehmer einen Vertrag über IT-Dienstleistungen im Auftragswert von mehr als 530 000 Euro. Der Dienstleistungsvertrag enthielt auch die Option, Hardware bereit zu stellen. Es fragte im Rahmen der vorangegangenen Ausschreibung der IT-Dienstleistungen die Preise für die Lieferungen von zwei Servern und 20 Computern an. Daneben holte es unverbindliche Angebote für die Option ein, den vollständigen Betrieb seines IT-Systems zu übernehmen, die gesamte Hardware bereitzustellen und zu betreuen sowie alle drei Jahre zu erneuern. Verbindliche Leistungsinhalte oder Anforderungen zu dieser Eventualposition legte es in den Verdingungsunterlagen nicht fest. Ohne die das Hauptangebot übersteigenden Lieferungen erneut auszuschreiben, übte es in der Folgezeit seine Option aus dem IT-Dienstleistungsvertrag aus und bestellte mehr als 30 Server, hunderte von Computern und andere IT-Ausstattung für über 800 Arbeitsplätze.

43.1.2 Entscheidung über Kauf oder Miete

Daneben vereinbarte das Bundesministerium mit dem Generalunternehmer, die beschafften Geräte bis zu vier Jahre zu mieten anstatt zu kaufen. Die Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Bundesverwaltung sieht für solche Vergleiche grundsätzlich vor, den Kapitalwert der künftigen Mietzahlungen dem Kaufpreis gegenüberzustellen (Kapitalwertmethode). Zu diesem Zweck sind die Mietzahlungen auf das gewählte Be-

schaffungsjahr abzuzinsen. Das Bundesministerium traf seine Entscheidung über Kauf oder Miete auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, in der es die Summe der anfallenden Mietzahlungen mit den Kaufpreisen zzgl. Zinsen verglich.

Mit seinem Berechnungsverfahren kam das Bundesministerium in allen untersuchten Fällen zu dem Ergebnis, dass die Miete der Geräte günstiger als deren Kauf sei. Die Summe der für alle Verträge vereinbarten Mietzahlungen betrug mehr als 2,3 Mio. Euro. Nach der vom Bundesministerium der Finanzen vorgesehenen Berechnungsmethode lag die kapitalisierte Miete um etwa 250 000 Euro über den vom Generalunternehmer angegebenen Kaufpreisen.

Die Kaufpreise der Geräte hatte der Generalunternehmer dem Bundesministerium gegenüber mit etwa 1,9 Mio. Euro angegeben. Die zum fraglichen Zeitraum geltenden Rahmenverträge des Bundes hätten es in den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen ermöglicht, funktional gleichwertige Computer, Monitore und Notebooks anderer Hersteller um insgesamt 140 000 Euro und im Mittel um 23 % günstiger zu kaufen.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium den Generalunternehmer mit Lieferungen von Informationstechnik in Millionenhöhe beauftragte, ohne diese Leistungen vorher ausgeschrieben zu haben. Indem das Bundesministerium nahezu über seine gesamte IT-Ausstattung ausschließlich mit dem Auftragnehmer für die IT-Dienstleistungen verhandelte und diese bei ihm bestellte, fand kein wettbewerbliches Verfahren statt. Insoweit hat es die Einzelaufträge hierüber außerhalb des Vergaberechts erteilt.

Weiter hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium Preise akzeptierte, die sowohl im Falle der Miete als auch im Falle des Kaufs erheblich über den Kaufpreisen lagen, die nach den Rahmenverträgen des Bundes für funktional gleichwertige Gerätetypen zu zahlen gewesen wären. Hätte es funktional gleichwertige Geräte gekauft, hätte es für seine Gesamtausstattung hochgerechnet etwa 390 000 Euro weniger als für die Miete der Geräte ausgeben müssen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass das Bundesministerium bei seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine fehlerhafte Methode und nicht die für solche Fälle übliche Kapitalwertmethode anwandte. Eine sachgerechte Vergleichsrechnung hätte in allen Fällen zu dem Ergebnis geführt, dass der Kauf der Geräte kostengünstiger als deren Miete gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die Bundesverwaltung verpflichtet ist, ihre Geräte fünf, aber nicht nur drei Jahre zu nutzen.

43.3

Das Bundesministerium hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Es hat sich berechtigt und teilweise dazu verpflichtet gesehen, die Einzelaufträge für die Hardware an den Generalunternehmer ohne erneute Ausschreibung zu vergeben. So habe

- der Generalunternehmer im Rahmen der Ausschreibung der IT-Dienstleistungen für die Beschaffung von zwei Servern und 20 Computern die günstigsten Preise genannt und hohe Rabatte in Aussicht gestellt; dies habe sich in einer späteren beschränkten Ausschreibung über mehr als 100 Computer bestätigt,
- der vom Bundesministerium geschlossene Dienstleistungsvertrag auch werkvertragliche Lieferungen vorgesehen,
- es teilweise Computer (sog. „green“-Computer) beschaffen wollen, für die es nur einen Hersteller gegeben habe.

Das Bundesministerium hat inzwischen eingeräumt, dass seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über Miete oder Kauf „unzureichend und fehlerhaft“ gewesen seien. Es sei allerdings zweckmäßig, die Wirtschaftlichkeit der IT-Ausstattungen über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren zu untersuchen, denn in diesem Zeitraum sei Miete die wirtschaftliche Alternative. Das Bundesministerium werde daher nach seinen bisherigen Maßstäben auch künftig handeln. Es beabsichtige, die IT-Ausstattung entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes fünf Jahre zu nutzen, will sie aber künftig weiterhin mieten.

43.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesministerium nicht nur die zu erbringenden IT-Dienstleistungen, sondern auch die zu liefernde Hard- und Software funktional spezifizieren sowie in mehreren Losen oder getrennt voneinander im Wettbewerb vergeben musste. Es darf sich nicht auf den werkvertraglichen Bestandteil des IT-Dienstleistungsvertrages berufen, weil es als öffentlicher Auftraggeber unmittelbar an das Vergaberecht gebunden ist und eine Beschaffung grundsätzlich auszuschreiben hat. Dadurch, dass der Auftragswert der beschafften Hardware die Hauptleistung der Ausschreibung, die IT-Dienstleistung, um ein Vielfaches überstieg, wurde die Beschaffung der IT-Ausstattung selbst zur Hauptleistung und hätte gesondert und bei Überschreiten des Schwellenwertes EU-weit ausgeschrieben werden müssen. Im Übrigen war bereits die Eventualposition zur Übernahme des vollständigen IT-Betriebes in der vorgenommenen Ausschreibung in diesem Umfang unzulässig.

Das Bundesministerium war auch keineswegs verpflichtet, auf der Grundlage des IT-Dienstleistungsvertrages von dem Generalunternehmer IT-Ausstattungen zu beschaffen, weil es sich hierbei lediglich um eine Option handelte. Dass der Generalunternehmer die günstigsten

Preise für einen kleinen Teil der benötigten IT-Ausstattung genannt und hohe Rabatte in Aussicht gestellt hat, lässt es nicht zu, dies als Ergebnis einer erneuten Ausschreibung vorwegzunehmen und auf einen Wettbewerb zu verzichten.

Das Bundesministerium hätte auch die von ihm geforderten „green"-Computer im Wettbewerb beschaffen können. Der Umstand, dass es zum damaligen Zeitpunkt nur einen Hersteller gab, schließt nicht aus, dass das Produkt von mehreren Händlern zu unterschiedlichen Preisen angeboten wurde.

Der Bundesrechnungshof bleibt außerdem bei seiner Auffassung, dass für die zu liefernden Geräte zunächst die Wirtschaftlichkeit der Alternativen Kauf, Miete und Leasing auf der Grundlage marktnaher Daten verglichen und anschließend nach einer Ausschreibung anhand der Angebote die wirtschaftliche Variante ausgewählt werden sollte. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium hierzu

- die Wirtschaftlichkeit der Anschaffungen über die für Informationstechnik übliche tatsächliche Nutzungsdauer von fünf Jahren betrachtet und
- dabei die vom Bundesministerium der Finanzen empfohlenen Abzinsungsregelungen anwendet.

Einen Gesamtbetrachtungszeitraum von bis zu 20 Jahren hält der Bundesrechnungshof nicht für sachgerecht, da die technische und die preisliche Entwicklung der Informationstechnik über eine so lange Zeit nicht vorhersehbar sind.

Aufgrund der absehbaren Mehraufwendungen für die Miete seiner IT-Ausstattung erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundesministerium unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes

- die Mietverträge frühestmöglich kündigt bzw. nicht verlängert,
- die gemietete Hard- und Software zu einem möglichst günstigen Restkaufwert übernimmt und
- diese über die vereinbarte ursprünglich vorgesehene Miet- und gewöhnliche Nutzungsdauer hinaus einsetzt.

Das Bundesministerium sollte Ersatz für die vorhandene Hard- und Software zu gegebener Zeit nach dem geltenden Vergaberecht durch öffentliche Ausschreibung beschaffen und sodann jeweils nach Lieferung oder Dienstleistung getrennte Verträge schließen. Soweit es bei der Ausschreibung Miete oder Leasing als Angebotsalternativen zulässt, ist anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf Grundlage einer mindestens fünfjährigen Nutzungsdauer die wirtschaftliche Lösung zu ermitteln. Das Bundesministerium sollte darüber hinaus sicherstellen, dass auch in seinem Geschäftsbereich entsprechend verfahren wird.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Einzelplan 17)

44 Vertrags- und Zuwendungsrecht willkürlich angewendet
(Kapitel 1702)

44.0

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat Dritte beauftragt, Förderprogramme des Kinder- und Jugendplans umzusetzen. Es hat dabei die Bestimmungen des Vertrags- und Zuwendungsrechts nicht ausreichend beachtet.

Die Vergabe der Aufträge, Förderprogramme umzusetzen und zu verwalten, koppelte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit Konzeptwettbewerben für die Programmumsetzung. Aufgrund der unterschiedlichen Konzepte war ein Vergleich der Angebote nicht möglich. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erteilte zudem einem Auftragnehmer einen Zuwendungsbescheid. Der Bescheid sah vor, dass der Auftragnehmer Fördermittel über Verträge an einzelne Projektträger weiterleitet. Es umging damit nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Bestimmungen des Zuwendungsrechts.

44.1

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bundesministerium) fördert über Zuwendungen Maßnahmen, durch die die Tätigkeit der Kinder- und Jugendhilfe angeregt und gefördert werden soll. Das Bundesministerium hat hierzu Richtlinien für den Kinder- und Jugendplan des Bundes entwickelt, die allgemeine Grundsätze und Ziele sowie förderfähige Maßnahmen vorgeben.

44.1.1

Das Bundesministerium beauftragte Dritte, Programme des Kinder- und Jugendplans umzusetzen. Zu den Programmen gehörten u. a. die Programmplattform „Entwicklung und Chancen Jugendlicher in sozialen Brennpunkten" und darunter zusammengefasste Teilprogramme, wie z. B. „Freiwilliges soziales Trainingsjahr". Die Auftragnehmer sollten sogenannte Regiestellen betreiben. Sie sollten auf der Grundlage eines von ihnen selbst entwickelten detaillierten Konzeptes die Programme organisatorisch und technisch verwalten sowie Fördermittel an einzelne Projektträger weiterleiten.

Das Bundesministerium vergab den Betrieb der Regiestellen im Wettbewerb. Bei der Ausschreibung skizzierte es die Schwerpunkte seines Förderprogramms und die grundsätzlichen Aufgaben der Regiestelle (Grobkonzept). Es forderte die Wettbewerber auf, die Umsetzung des Förderprogramms und die Tätigkeiten der Regiestelle im Einzelnen zu entwickeln (Feinkonzept) sowie die Kosten für den Betrieb der Regiestelle zu kalkulieren und beides in einem Angebot zusammenzufassen. Das Bundesministerium wertete die Angebote maßgeblich nach der Qualität der Feinkonzepte. Die Kosten des Betriebes der Regiestellen bezog es nur nachrangig in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ein. Im Ergebnis erhielten die Bieter den Zuschlag, die das umfassendste Feinkonzept angeboten hatten. Dieses Angebot war regelmäßig das teuerste. Die Angebote, die den Zuschlag erhielten, lagen um bis zu 120 % über anderen grundsätzlich geeigneten Angeboten. Im Einzelfall bedeutete dies Mehrausgaben von bis zu 2,3 Mio. Euro.

44.1.2

Das Bundesministerium beauftragte eine Arbeitsgemeinschaft in Form einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts mit dem Betrieb einer Regiestelle. Die Arbeitsgemeinschaft war von zwei Gesellschaftern für diesen Zweck gegründet worden. Nach dem Gesellschaftsvertrag war Ziel der beiden Gesellschafter, „als Bietergemeinschaft an dem Angebotsverfahren teilzunehmen und den Auftrag gemeinsam umzusetzen“. Sie verpflichteten sich, sich so zu verhalten, dass der „angestrebte wirtschaftliche Zweck erreicht“ werde. Der Auftragswert lag bei 3,3 Mio. Euro. Das Bundesministerium nahm die in der Ausschreibung vorgesehene und im Umfang des Angebotes enthaltene Leistung „Weiterleiten von Fördermitteln“ nicht in den Vertrag auf. Es reduzierte den Angebotspreis nicht entsprechend. Das „Weiterleiten von Fördermitteln“ umfasste, Anträge von Projektträgern zu prüfen, eigene Förderentscheidungen zu treffen, Mittel auszuzahlen und deren Verwendung durch den Projektträger zu kontrollieren. Das Bundesministerium hatte zunächst beabsichtigt, die Arbeitsgemeinschaft für diese Aufgabe zu beleihen. Aus zeitlichen Gründen sah es hiervon aber ab.

Stattdessen bewilligte es der Auftragnehmerin Zuwendungen in Höhe von 55,3 Mio. Euro mit dem Zweck, die Mittel vollständig und in Form privatrechtlicher Verträge in eigenem Namen an Projektträger weiterzuleiten. Die Vergütung der Aufgabe „Weiterleiten von Fördermitteln“ regelte das Bundesministerium über die Zuwendung nicht.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Vergabe des Betriebes von Regiestellen mit einem Konzeptwettbewerb zur Umsetzung des Förderprogramms koppelte. Das Bundesministerium überließ es den Bietern, das Feinkonzept für den Betrieb der Regiestelle zu entwickeln und damit einen wesentlichen Teil der Leistungsbeschreibung zu konkretisieren. Dadurch waren die Angebote nicht mehr vergleichbar. Öffentliche Auftraggeber sind aber verpflichtet, Leistungen so eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, dass die Angebote auf vergleichbaren Leistungen beruhen. Das Vorgehen des Bundesministeriums führte dazu, dass die Leistung „Betrieb der Regiestelle“ nach dem ausgewählten Konzept teilweise doppelt so teuer war wie bei anderen grundsätzlich ebenfalls geeigneten Angeboten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb Zweifel an der Wirtschaftlichkeit dieser Vorgehensweise.

Er hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig das Feinkonzept seiner Programme und damit die Leistungsbeschreibung für die Regiestelle selbst zu erarbeiten oder den Betrieb der Regiestelle erst nach einem Konzeptwettbewerb zu vergeben. Nur auf gleichen Leistungen beruhende Angebote können wirtschaftlich verglichen werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass das Bundesministerium – wie von Rechts wegen geboten – die Arbeitsgemeinschaft nicht beliehen hat. Es gewährte ihr eine Zuwendung, obwohl es an den erforderlichen Voraussetzungen fehlte. Eine Zuwendung darf nur bewilligt werden, wenn der Zuwendungsempfänger ein eigenes inhaltliches Interesse an der Erfüllung der vom Bund geförderten Aufgabe hat. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war vorrangiges Ziel der Arbeitsgemeinschaft, mit der Umsetzung der Förderprogramme Einnahmen zu erwirtschaften. Es lag somit ein Leistungsaustausch vor. Das Bundesministerium hätte deshalb an die Arbeitsgemeinschaft keine Zuwendung vergeben dürfen. Es hätte die Arbeitsgemeinschaft beleihen müssen, damit sie Fördermittel an Projektträger bewilligen konnte. Auch hätte diese Leistung Bestandteil des Vertrages mit der Arbeitsgemeinschaft als Auftragnehmerin bleiben müssen. Das Bundesministerium war zunächst auch der Ansicht, dass es diese Dienstleistung vertraglich vereinbaren musste. Ansonsten hätte es die Leistung nicht ausgeschrieben.

44.3

Das Bundesministerium hat betont, die Regiestellen sollten die Förderprogramme für komplexe und voneinander abhängende Probleme gestaltend umsetzen. Weil die Regiestellen die Programme während ihrer Laufzeit ständig weiterentwickeln müssen, sei es nicht zweckmäßig und nicht wirtschaftlich gewesen, den Vergaben jeweils einen Konzeptwettbewerb vorzuschalten. Konzeptwettbewerb und Programmverwaltung könnten nicht klar getrennt werden. Es halte seine Leistungsbeschreibung, Regiestellen nach einem vom Bieter im Wettbewerb zu entwickelnden Feinkonzept zu betreiben, für „ausreichend präzise formuliert“. Im Übrigen habe eine Vergabekammer den Antrag eines unterlegenen Bieters, ein Nachprüfungsverfahren einzuleiten, zurückgewiesen. Die Anregung des Bundesrechnungshofes werde das Bundesministerium aufgreifen und in einem anstehenden Fall vor der Ausschreibung der Regiestelle das Feinkonzept im Wettbewerb entwickeln lassen.

Das Bundesministerium hat zudem mitgeteilt, es sehe die Vorschrift zur Beleihung als „Kann-Vorschrift“. Nach seiner Auffassung habe es eine gewisse Gestaltungsfreiheit beim Einschalten Dritter. Im Übrigen habe die für die Übernahme der Regiestelle geschlossene Arbeitsgemeinschaft ein unmittelbares eigenes Interesse an der Wahrnehmung der Aufgaben gehabt, das über das wirtschaftliche Interesse hinausgegangen sei.

Das Bundesministerium hat zugesichert, künftig die „Option – Beleihung oder Zuwendungsbescheid und Weiterleiten der Fördermittel durch den Zuwendungsempfänger in privatrechtlichen Verträgen“ – sorgfältig zu prüfen. Im Fall des Weiterleitens in Form privatrechtlicher Verträge wolle es das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers ausführlich darlegen. Es beabsichtige zudem, künftig die Leistung „Weiterleiten“ als zuwendungsfähige Tätigkeit auszuweisen.

44.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium der Vergabe des Betriebes einer Regiestelle in einem anstehenden Fall einen Konzeptwettbewerb vorschalten will. Die weiteren Einlassungen des Bundesministeriums überzeugen allerdings nicht. Insbesondere seinem Argument, es sei nicht zweckmäßig und nicht wirtschaftlich gewesen, der Vergabe einen Konzeptwettbewerb vorzuschalten, kann nicht gefolgt werden. Das Bundesministerium hat auch bisher de facto Konzeptwettbewerbe durchgeführt. Es hat diese allerdings als Vergaben des Betriebs einer Regiestelle deklariert und die Vergabeentscheidung auf seine qualitative Wertung der Feinkonzepte gestützt. Weil aber für jedes Feinkonzept nur ein Angebot existierte, fand für den Betrieb der Regiestelle kein Wettbewerb statt, obwohl genau daraus die vom Bund zu tragenden Kosten resultierten. Der Hinweis auf das Nachprüfungsverfahren vor der Vergabekammer geht fehl, da diese sich mit der Leistungsbeschreibung inhaltlich nicht auseinandergesetzt hat. Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium daher auf, in allen Fällen, in denen es das Feinkonzept nicht selbst erarbeitet, einen Konzeptwettbewerb vorzuschalten.

Der Bundesrechnungshof lässt dahin gestellt, ob das eigene inhaltliche Interesse der Arbeitsgemeinschaft an der Umsetzung des Förderprogramms tatsächlich überwog. Es kann somit nicht abschließend beurteilt werden, ob – wie das Bundesministerium meint – die Gewährung der Zuwendung zulässig war oder nicht. Der Bundesrechnungshof befürwortet daher die Absicht des Bundesministeriums, künftig das Eigeninteresse eines Zuwendungsempfängers ausführlich zu erläutern.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, die Bestimmungen des Vertrags- und des Zuwendungsrechts einzuhalten. Es sollte künftig sorgfältig prüfen, ob die Voraussetzungen für die Bewilligung von Zuwendungen und deren Weiterleitung an Dritte vorliegen, oder ob der Abschluss eines Vertrages über die Übernahme von Verwaltungsaufgaben mit Beleihung des Auftragnehmers erforderlich ist. Mischformen sind unzulässig.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(Einzelplan 23)

45 Generalvertrag zwischen Bundesregierung und KfW Entwicklungsbank neu fassen

(Kapitel 2302 Titel 166 01, 186 01 und 866 01)

45.0

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat den Generalvertrag aus dem Jahre 1974 zwischen der Bundesregierung und der KfW Entwicklungsbank über die Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern neu zu fassen. Bei Abschluss des Vertrages hatte die Bank im Wesentlichen Darlehen für Entwicklungsländer zu bearbeiten. Heute bereitet sie schwerpunktmäßig Projekte und Programme in Entwicklungsländern vor, begleitet und kontrolliert sie; ferner berät sie die Bundesregierung in entwicklungspolitischen Angelegenheiten. Daher entspricht der Generalvertrag nicht mehr dem heutigen Sachstand. Der Bund vergütet diese Tätigkeit der Bank derzeit mit 84 Mio. Euro jährlich.

45.1

Die Bundesregierung hat die KfW Entwicklungsbank (Bank) beauftragt, die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit Entwicklungsländern durchzuführen. Dazu vergibt die Bank Darlehen und Zuschüsse. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) stellt der Bank Haushaltsmittel zur Verfügung, damit diese die Darlehen und Zuschüsse refinanzieren kann. Dabei wird die Bank treuhänderisch für den Bund auf der Grundlage des Generalvertrages in der Fassung aus dem Jahre 1974 tätig.

45.1.1

Nach dem Generalvertrag besteht eine Hauptaufgabe der Bank darin, auf der Grundlage von Regierungsvereinbarungen und Entscheidungen der Bundesregierung Darlehen für die Finanzierung von Vorhaben in Entwicklungsländern zu bewilligen, auszuzahlen und den Kapitaldienst abzuwickeln. Sie unterrichtet die Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Projekt begleitenden Prüfungen sowie über ihre Erfolgskontrollen.

Anders als beim Abschluss des Generalvertrages finanziert die Bank heute Vorhaben zunehmend nicht mehr allein mit Darlehen, sondern in wesentlichem Umfang auch mit Zuschüssen. Über die im Generalvertrag genannten Aufgaben hinaus wirkt sie daran mit, Projekte vorzuschlagen, auszuwählen und vorzubereiten. In der Phase der Projektdurchführung betreut die Bank die Vorhaben fachlich selbstständig und eigenverantwortlich unter Beachtung der inhaltlichen und finanziellen Vorgaben des Bundesministeriums. Sie ist daran beteiligt, die Entwicklungszusammenarbeit vor Ort in den Entwicklungsländern zu koordinieren. Die Bank berät im Übrigen die Bundesregierung in fachlichen und strategischen Fragen der Entwicklungspolitik, nimmt an Sitzungen internationaler Gremien der Entwicklungszusammenarbeit teil und unterstützt das Bundesministerium bei seiner Öffentlichkeitsarbeit.

Das Bundesministerium hat bisher noch nicht systematisch untersucht, welche Aufgaben die Bank im Einzelnen für das Ressort übernehmen soll und ob die Aufgabenübertragung mit der Ressortverantwortung des Bundesministeriums für die Entwicklungszusammenarbeit vereinbar ist.

45.1.2

Die Leistungen der Bank werden pauschal vergütet. Die Pauschale basiert auf den ausstehenden Darlehen sowie auf den gewährten Zuschüssen und sonstigen Finanzierungen; diese werden fiktiv wie Darlehen behandelt. In der Pauschale ist ein Gewinn- und Risikozuschlag von 10 % enthalten. Die Vergütung, die derzeit jährlich 84 Mio. Euro beträgt, ist ausschließlich für die FZ einzusetzen. Sofern in einem Haushaltsjahr Überschüsse aus der Vergütung entstehen, verbleiben sie bei der Bank.

Das Bundesministerium hat die Höhe der Vergütung im Vergleich zu den bei der Bank entstehenden tatsächlichen Kosten für die FZ seit dem Jahre 1984 nicht mehr systematisch geprüft.

45.1.3

Die Vergütung der Bank wird nicht in einem Ausgabetitel des Einzelplans 23 veranschlagt, sondern von den vereinnahmten Zinsen abgezogen. Dazu ermächtigt der beim Einnahmetitel ausgebrachte Haushaltsvermerk, wonach die Kosten der eingeschalteten Institute – wie hier der Bank – von den Einnahmen abgezogen werden dürfen. Im Haushaltsjahr 2005 entsprach die Vergütung 75 % der veranschlagten Zinseinnahmen aus den Darlehen.

45.1.4

Verwendet die Bank die ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für andere als im Generalvertrag vorgesehene Zwecke, ruft sie die Mittel vor Bedarf ab oder führt sie dem Bund zustehende Mittel nicht fristgerecht wieder zu, sind nach dem Generalvertrag die Beträge vom Tag der nicht vertragsmäßigen Verwendung an zu verzinsen. Seit dem Jahre 2002 liegt der Zinssatz rechnerisch 4,5-%-Punkte über dem Basiszinssatz des Bürgerlichen Gesetzbuches.

Infolge einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 2003 sicherte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eine Regelung mit der Bank zu, nach der die Bank zu viel oder zu früh angeforderte Mittel unverzüglich an den Bund zurückzuzahlen und mit jährlich 8 %-Punkten über dem Basiszinssatz vom Zeitpunkt der Entnahme an zu verzinsen hat.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen des Generalvertrages nicht mehr dem heutigen Sachstand entsprechen. Während bei Abschluss des Generalvertrages der Aufgabenschwerpunkt der Bank auf der Bearbeitung der Darlehen lag, bereitet sie heute die Projekte und Programme des Bundesministeriums inhaltlich vor, begleitet und kontrolliert sie und berät die Bundesregierung in entwicklungspolitischen Angelegenheiten. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, zunächst zu ermitteln, welche Aufgaben die Bank künftig unter Berücksichtigung der Verantwortung des Ressorts für die Entwicklungszusammenarbeit wahrnehmen soll. Diese neu bewerteten Aufgaben sowie die von der Bank eingesetzten Finanzierungsinstrumente sollten vollständig in den Generalvertrag aufgenommen werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner kritisiert, dass das Bundesministerium seit über 20 Jahren nicht systematisch prüfte, ob die Vergütung angemessen ist. Damit ist das Bundesministerium seiner finanzwirtschaftlichen Verantwortung als Treuhandgeber von Bundesmitteln nicht hinreichend nachgekommen. Bei der Vergütung handelt es sich um Mittel aus dem Bundeshaushalt, die nicht für eine Quersubventionierung anderer Auftragsgeschäfte der Bundesregierung oder anderer Bankgeschäfte herangezogen werden dürfen. Deshalb kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine zu hohe Vergütung nicht damit gerechtfertigt werden, dass mögliche Überschüsse anderen Bereichen der Bank zufließen. Das Bundesministerium sollte die Angemessenheit der Vergütung in regelmäßigen Zeitabständen prüfen, sobald es die Aufgaben der Bank in der FZ festgelegt hat.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass die Vergütung im Bundeshaushalt nicht in einem Ausgabetitel ausgewiesen wird. Sie wird lediglich von den Zinseinnahmen aus FZ-Darlehen abgezogen (Netto-Veranschlagung). Haushaltsrechtlich sind Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts grundsätzlich in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen und zu buchen (Brutto-Veranschlagung). Durch die Netto-Veranschlagung werden die geplanten Ausgaben für die Vergütung dem Haushaltsgesetzgeber nicht bekannt und die tatsächlichen Ausgaben in der Rechnungslegung nicht ausgewiesen. Zudem bietet die derzeitige Veranschlagung keinen Anreiz für das Bundesministerium, die Angemes-

senheit der Vergütung regelmäßig zu prüfen. Denn die Vergütung belastet nicht den Haushalt des Bundesministeriums. Sie geht wegen des Abzugs vom Einnahmetitel zulasten des Gesamthaushalts, dem dadurch weniger Einnahmen zufließen.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich angemahnt, die Regelungen zu den Straf- und Verzugszinsen im Generalvertrag zu aktualisieren und an die entsprechenden Bestimmungen in anderen Verträgen zwischen der Bundesregierung und der Bank anzupassen.

45.3

Das Bundesministerium hat zugesichert, den Generalvertrag zeitnah zu überarbeiten. Die aktuelle Aufgabenwahrnehmung der Bank sei sinnvoll, weil ein enger Bezug dieser Aufgaben zum entwicklungspolitischen Finanzierungsgeschäft bestehe. Außerdem verfüge die Bank über unverzichtbare Wissensvorteile bei den Finanzierungsleistungen. Das Bundesministerium werde dafür sorgen, dass der Generalvertrag künftig das tatsächliche entwicklungspolitische Aufgabenspektrum der Bank enthalte. Es hat angekündigt, die gegenwärtigen und künftigen Aufgaben der Bank zu ermitteln, nachdem Ergebnisse einer Studie zu den künftigen Durchführungsstrukturen der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit vorliegen. Eine zweijährige Prüfung und ggf. Anpassung erscheine sinnvoll, um den Aufwand in vertretbaren Grenzen zu halten.

Das Bundesministerium werde auch die bisher geltenden Regelungen zur Vergütung überarbeiten. Es wolle in angemessenen Zeitabständen feststellen, ob und ggf. in welchem Umfang die Vergütung zu einer „Überdeckung“ der tatsächlichen Kosten führen würde.

Das Bundesministerium hat den Vorwurf zurückgewiesen, es habe die Vergütungsregelung seit dem Jahre 1984 nicht mehr systematisch geprüft. Die Pauschalregelung sollte dazu beitragen, die Vergütung langfristig planen zu können, Anreize für wirtschaftliches Handeln der Bank zu schaffen und unternehmerische Risiken auf die Bank zu verlagern. Deshalb habe die Bundesregierung der Bank auch einen Gewinn- und Risikozuschlag zugestanden. Eine Prüfung wäre nur dann erforderlich gewesen, wenn Überschüsse bei der Bank entstanden wären. Das Bundesministerium sei darüber informiert, dass dies in den letzten Jahren nicht der Fall gewesen sei. Es habe seine Informationen allerdings nicht dokumentiert.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde ab dem Bundeshaushalt 2007 die Vergütung der Bank zusammen mit den Ausgaben für die bilaterale FZ veranschlagen. Die Höhe der Vergütung werde es allerdings nicht gesondert ausweisen.

Das Bundesministerium hat zugesichert, die Frage eines höheren Zinssatzes für Straf- und Verzugszinsen prüfen zu wollen. Es gehe aber davon aus, dass der derzeit im Generalvertrag vorgesehene Zinssatz die Refinanzierungskosten des Bundes am Kapitalmarkt abdecke. Ein höherer Zinssatz, wie ihn der Bundesrechnungshof fordere, würde zu größeren unternehmerischen Risiken für die Bank führen. Dies könnte steigende Kosten der FZ nach sich ziehen.

45.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium angekündigte Maßnahme, den Generalvertrag möglichst bald und umfassend zu überarbeiten, für geboten.

Allerdings sollte das Bundesministerium darauf hinwirken, dass der Generalvertrag zügig angepasst und die Ergebnisse der genannten Studie eingearbeitet werden. Sofern es aufgrund dieser Studie die deutsche bilaterale staatliche Zusammenarbeit neu ordnen will, würde die Umsetzung eines solchen Prozesses einen nicht unerheblichen Zeitraum beanspruchen.

Das Bundesministerium sollte ebenso entsprechend seiner Ankündigung regelmäßig prüfen, ob die Vergütung der Bank angemessen ist, und den Inhalt und das Ergebnis dieser Prüfung dokumentieren. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Bundeshaushaltsordnung begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle zwingend vorsieht. Aus Gründen der Haushaltsklarheit sollte das Bundesministerium zudem die Höhe der Vergütung im Bundeshaushalt ausdrücklich in den Titelerläuterungen ausweisen.

Um den Sanktionscharakter der Straf- und Verzugszinsen zu unterstreichen, sollten die Zinssätze deutlich über den Refinanzierungskosten des Bundes liegen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bank ihre Sorgfaltspflichten erfüllen muss. Außerdem erhält sie zur Deckung ihrer Risiken auch einen erheblichen Gewinn- und Risikozuschlag. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das Bundesministerium die Zinssätze entsprechend anhebt.

46 Methodisch fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte zu kostspieliger Miete von Arbeitsplatzcomputern

(Kapitel 2301 Titelgruppe 55)

46.0

Aufgrund einer methodisch fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für eine jeweils dreijährige Miete seiner Arbeitsplatzcomputer entschieden. Gegenüber einem Kauf und einer in der Bundesverwaltung jetzt üblichen fünfjährigen Nutzung muss es daher für seine zurzeit 730 Computer etwa 600 000 Euro mehr ausgeben.

46.1

Bei seinen Planungen für die Neuausstattung seiner Arbeitsplätze mit Informationstechnik in den Jahren 2001 bis 2003 verglich das Bundesministerium für wirtschaftli-

che Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) den Kauf von Computern mit deren Miete. In seinen Vergleichsrechnungen zinste es alle künftigen Mietzahlungen einschließlich derjenigen für das erste Jahr um ein Jahr mehr ab, als dies nach der geltenden Arbeitsanleitung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen vorgesehen war. Außerdem ließ das Bundesministerium Mietzahlungen für mehrere Monate unberücksichtigt, die es für Installations- und Austauschzeiten vor Beginn und nach Ablauf des vorgesehenen Nutzungszeitraumes zu zahlen hatte. So kam das Bundesministerium zu dem Ergebnis, dass es wirtschaftlich sei, die Computer zu mieten anstatt zu kaufen. Das Bundesministerium entschloss sich daraufhin, seine derzeit 730 Arbeitsplatzcomputer zu mieten und nach einer Nutzungszeit von drei Jahren zu ersetzen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die der Miete für die Computer zugrunde gelegten Preise stets über den Kaufpreisen lagen, die nach den entsprechenden Rahmenverträgen des Bundes zu zahlen gewesen wären. Das Bundesministerium hätte durch den Kauf gleicher oder funktional gleichwertiger Geräte Mehrausgaben von rund 120 000 Euro pro Jahr und über die Laufzeit aller Mietverträge von insgesamt rund 600 000 Euro vermeiden können.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium über Kauf oder Miete der Computer auf der Grundlage einer fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entschieden hat. Er hat darüber hinaus bemängelt, dass es die Computer nicht kaufte, sondern jeweils nur für drei Jahre mietete. Er hat das Bundesministerium auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hingewiesen und ihm empfohlen, Computer in vergleichbaren Fällen künftig zu kaufen statt zu mieten.

Weiter hat er gefordert, Computer mindestens fünf Jahre zu nutzen, wie es die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) im Bundesministerium des Innern im Februar 2004 in einer an alle Bundesressorts gerichteten Rahmenrichtlinie festgelegt hat. Die KBSt hat in dieser Rahmenrichtlinie eine Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages umgesetzt.

46.3

Das Bundesministerium hat Verbesserungsmöglichkeiten bei seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingeräumt und zugesagt, die Kritik des Bundesrechnungshofes künftig zu berücksichtigen. Auch treffe es zu, dass bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich über eine fünfjährige Nutzung der Kauf wirtschaftlich sei. Das Bundesministerium habe allerdings die Nutzungsdauer seiner Informationstechnik bewusst auf drei Jahre festgelegt, weil es

- sich in den Jahren 2001 bis 2003 an der allgemeinen Abschreibungsdauer für Computer von drei Jahren orientiert habe,
- in früheren Jahren festgestellte verstärkte Ausfälle älterer Computer vermeiden wollte,
- seine Geräte einer höheren Abnutzung unterlägen, da diese auch außerhalb der Arbeitszeiten im Ruhezustand betrieben werden müssten, um etwaige Arbeiten im Netzwerksystem durchführen zu können, und
- Kosten für Instandhaltung, Reparatur und Teile-Lagerung habe einsparen können.

Es müsse zusätzlich berücksichtigt werden, dass das Bundesministerium bei der Kommunikation mit seinen Partnern, z. B. der Weltbank, der OECD, Vorfeldorganisationen, Entwicklungs- und Schwellenländern, auf eine gut funktionierende Informationstechnik und damit auf eine hohe Qualität angewiesen sei. Es sei daher nicht sachgerecht und nicht wirtschaftlich, wenn der Bundesrechnungshof in seinen Vergleichsberechnungen die preisgünstigsten Geräte berücksichtige, denen darüber hinaus geforderte spezielle Ausstattungsdetails fehlten.

Das Bundesministerium halte daher aufgrund der erforderlichen hohen Verfügbarkeit der Informationstechnik weiterhin einen dreijährigen Nutzungszeitraum für zweckdienlich und werde auch künftig die Miete von qualitativ höherwertigen Geräten gegenüber dem Kauf der preisgünstigsten Geräte bevorzugen.

46.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Kauf funktional gleichwertiger Computer zu den Preisen der Rahmenverträge des Bundes im Vergleich zur Miete die wirtschaftliche Beschaffungsalternative gewesen wäre. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sollten Vermögensgegenstände bis zum Ablauf der technisch möglichen Nutzungsdauer und nicht nach Abschreibungsregeln, die für die Privatwirtschaft gelten, verwendet werden.

Über einen vermehrten Ausfall von Computern, die länger als drei Jahre genutzt werden, liegen keine belastbaren Untersuchungsergebnisse vor. Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes wurden von anderen Behörden selbst vier Jahre alte Computer gekauft und ohne größere Ausfälle weiter genutzt. Darüber hinaus unterliegen die Computer des Bundesministeriums in der Zeit, in der sie über die Betriebszeiten hinaus mit dem Netzwerksystem verbunden sind, keiner höheren Abnutzung als die Geräte anderer Bundesministerien. Die dabei anfallenden IT-Arbeiten sind in der Regel auch dort und in vergleichbarer Weise vorzunehmen. Zudem beträgt die Gewährleistungsfrist auch beim Kauf von Computern nicht selten drei Jahre. Außerdem bieten Lieferanten ihre Serviceleistungen oftmals so an, dass gesonderte Kosten für Instandhaltung, Reparatur oder Teile-Lagerung beim Kunden entfallen. Auch rechtfertigt das Argument, das Bundesministerium sei aufgrund seiner Kommunikation

mit internationalen Partnern auf eine besonders hohe Qualität und geringe Anfälligkeit der Computer angewiesen, nicht, diese nur drei Jahre zu nutzen und damit vom Grundsatz der Wirtschaftlichkeit abzuweichen. Auf eine funktionierende Kommunikation mit ihren Ansprechpartnern sind schließlich auch diejenigen Bundesbehörden angewiesen, die ihre Computer mindestens fünf Jahre lang nutzen.

Der Einwand des Bundesministeriums, die vom Bundesrechnungshof für seinen Kostenvergleich herangezogene preisgünstigere Arbeitsplatzausstattung entspreche nicht den gestellten Anforderungen und sei wirtschaftlich nicht sinnvoll, geht fehl. Der Bundesrechnungshof hat mit dem Ziel einer einheitlichen Vergleichsbasis eigens die funktionalen Daten der vom Bundesministerium gemieteten Computer seinem Wirtschaftlichkeitsvergleich zugrunde gelegt.

In Anbetracht der vermeidbaren Mehrausgaben von jährlich etwa 120 000 Euro sollte das Bundesministerium seine bisherige Verfahrensweise umgehend ändern. Es sollte die bestehenden Mietverträge alsbald kündigen und die Geräte, sofern wirtschaftlich möglich, zum Restwert erwerben. Neue Miet- oder Leasingverträge sollte es nur abschließen, wenn diese gemäß den nach den geltenden Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen und der KBSt erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachvollziehbar und wirtschaftlich sind. Vor dem Hintergrund anhaltender Haushaltsprobleme sollte es seine Computer in Abhängigkeit von Einsatzort und Verwendungszweck möglichst länger als fünf Jahre nutzen. Es sollte darüber hinaus darauf hinwirken, dass sich die ihm zugeordneten Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit gleichermaßen verhalten.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

47 Behinderungsbedingte Aufwendungen teilweise doppelt berücksichtigt
(Kapitel 6001 Titel 01 201 und 04 402)

47.0

Die Finanzämter haben behinderungsbedingte Krankheitskosten als außergewöhnliche Belastungen teilweise doppelt berücksichtigt. Sie konnten wegen Abgrenzungsschwierigkeiten nicht prüfen, ob durch den Pauschbetrag abgegoltene Kosten noch einmal in den sonstigen Krankheitskosten enthalten waren. Sie übernahmen die Angaben der Steuerpflichtigen für die Besteuerung ohne Beanstandungen oder Rückfragen und gewährten den Pauschbetrag neben allen geltend gemachten Krankheitskosten.

47.1

47.1.1

Erwachsen einem Steuerpflichtigen Aufwendungen unmittelbar infolge einer Behinderung, so gewährt das Einkommensteuergesetz ein Wahlrecht:

- Der Steuerpflichtige kann die behinderungsbedingten Aufwendungen entweder durch einen steuermindernden Pauschbetrag abgelten lassen (§ 33b Einkommensteuergesetz – EStG) oder
- die behinderungsbedingten Aufwendungen anhand von Einzelnachweisen und unter Anrechnung einer zumutbaren Eigenbelastung als außergewöhnliche Belastungen steuermindernd geltend machen (§ 33 EStG).

Der Pauschbetrag ist nach dem Grad der Behinderung gestaffelt; er beträgt jährlich zwischen 310 Euro und 3 700 Euro. Er soll Aufwendungen abgelten, die typisch, laufend und unmittelbar durch die Behinderung verursacht sind. Dabei kann es sich sowohl um Aufwendungen handeln, die mit der Heilung oder Linderung der Behinderung zusammenhängen, wie Kosten für Heilbehandlungen oder Medikamente, als auch um andere behinderungsbedingte Aufwendungen, wie Kosten für Wäsche oder Hilfeleistungen. Ein behinderter Steuerpflichtiger wird statt des Pauschbetrages seine Aufwendungen als außergewöhnliche Belastungen anhand von Einzelnachweisen geltend machen, wenn die behinderungsbedingten Aufwendungen den Pauschbetrag übersteigen.

Verwaltung und Rechtsprechung lassen zu, dass ein behinderter Mensch bestimmte behinderungsbedingte Aufwendungen zusätzlich zum Pauschbetrag geltend machen kann. Die Rechtsprechung hat über Jahre hinweg anhand von Einzelfällen behinderungsbedingte Aufwendungen benannt, die ein Steuerpflichtiger als außergewöhnliche Belastungen zusätzlich geltend machen darf, z. B. Kosten für Operationen, Heilkuren, medizinische Hilfsmittel oder Fahrtkosten. Er muss diese Aufwendungen einzeln nachweisen und einen bestimmten Teil im Rahmen der zumutbaren Eigenbelastung selbst tragen. Erforderlich ist, dass der Steuerpflichtige und die Finanzämter diese Aufwendungen von denen trennen können, die durch den Pauschbetrag abgegolten sind.

47.1.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München für das Jahr 2002 in vier Ländern untersucht, wie Finanzämter Aufwendungen behinderter Steuerpflichtiger berücksichtigen.

In den eingesehenen Fällen machten rund 35 % der behinderten Menschen neben dem beanspruchten Pauschbetrag Krankheitskosten als außergewöhnliche Belastungen geltend, die sowohl behinderungsbedingt als auch unabhängig davon entstanden sein konnten. Die Steuerpflichtigen trennten in keinem Fall unmittelbar behinderungsbedingte – durch den Pauschbetrag abgegoltene – Aufwendungen von den Krankheitskosten, die daneben berücksichtigt werden können. Weder anhand der eingereichten Aufstellungen noch anhand der Belege ließ sich mit Gewissheit erkennen, ob die geltend gemachten Krankheitskosten behinderungsbedingt waren oder ob es sich um sonstige Krankheitskosten handelte. Die Finanzbeamtinnen und Finanzbeamten konnten schon mangels medizinischer Kenntnisse nicht prüfen, ob durch den Pauschbetrag abgegoltene Kosten noch einmal in den sonstigen Krankheitskosten enthalten waren. Bereits das Lesen und Verstehen von Arzneimittelverordnungen oder Arztrechnungen erforderte medizinische Fachkunde. Die Finanzämter konnten Krankheitskosten einer Behinderung auch deshalb nicht zweifelsfrei zuordnen, weil sie den Bescheiden der Versorgungsämter regelmäßig nur den Grad der Behinderung, nicht aber das Krankheitsbild des Steuerpflichtigen entnehmen konnten. Selbst in den Fällen, in denen das Krankheitsbild dem Bescheid des Versorgungsamtes ausnahmsweise zu entnehmen war, fehlte den Finanzbeamtinnen und Finanzbeamten das medizinische Wissen, um die Aufwendungen zutreffend zuzuordnen. Im Ergebnis übernahmen sie die Angaben der Steuerpflichtigen für die Besteuerung ohne Beanstandungen oder Rückfragen und gewährten jedem Steuerpflichtigen den Pauschbetrag neben allen geltend gemachten Krankheitskosten. Sie nahmen dabei eine etwaige doppelte steuerliche Berücksichtigung von Aufwendungen durch Pauschbetrag und Einzelnachweis zulasten des Fiskus hin.

47.2

Gesetz und Rechtsprechung überfordern die Finanzämter damit, typisch, laufend und unmittelbar durch die Behinderung verursachte Aufwendungen, die bereits durch den Pauschbetrag abgegolten sind, von solchen Krankheitskosten zu unterscheiden, die zusätzlich als außergewöhnliche Belastungen anzuerkennen sind. Von den Finanzbeamtinnen und Finanzbeamten können die medizinischen Kenntnisse nicht erwartet werden, die für eine zutreffende Zuordnung der Aufwendungen notwendig sind. Deshalb ist es den Finanzämtern nicht möglich, das geltende Recht ordnungsgemäß zu vollziehen.

Der derzeitige Vollzug der Vorschriften bringt mit sich, dass behinderungsbedingte Aufwendungen doppelt steuermindernd berücksichtigt werden. Nach dem Zweck des Gesetzes sollten solche außergewöhnlichen Belastungen das jährliche zu versteuernde Einkommen nur einmal mindern – entweder durch den Pauschbetrag nach § 33b EStG oder durch Einzelnachweis der Aufwendungen nach § 33 EStG.

47.3

Das Bundesministerium der Finanzen hat eingeräumt, dass es in den meisten Fällen nicht möglich sei, die Krankheitskosten in behinderungsbedingte und nicht behinderungsbedingte Aufwendungen aufzuteilen. Auch seien die Steuerpflichtigen oft selbst nicht in der Lage, die Aufwendungen entsprechend zuzuordnen.

47.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Gesetzesvorschrift so zu ändern, dass die Finanzämter sie ordnungsgemäß anwenden können.

Er sieht dazu folgende Möglichkeiten:

1. Der Pauschbetrag deckt sowohl behinderungsbedingte als auch sonstige Aufwendungen ab. Übersteigen diese Aufwendungen den Pauschbetrag, so wäre wahlweise ihre Berücksichtigung anhand von Einzelnachweisen zulässig.
2. Der Gesetzgeber lässt zu, dass behinderte Menschen alle Krankheitskosten stets neben dem Pauschbetrag geltend machen dürfen.

In beiden Fällen wäre die Anrechnung unabhängig davon, ob die Kosten durch die Behinderung bedingt oder durch sonstige Krankheiten verursacht sind.

48 Keine Erfolgskontrolle der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit

(Kapitel 6001 Titel 011 01)

48.0

Die Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit (§ 3b Einkommensteuergesetz) hat zu jährlichen Steuerausfällen von mehr als 1,7 Mrd. Euro geführt. Die Vorschrift ist schwierig, verwaltungsaufwendig und steuerlich nicht systemgerecht. Sie verstößt gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und wird für unerwünschte Gestaltungen missbraucht. Eine Erfolgskontrolle dieser Vorschrift ist bislang nicht durchgeführt worden.

48.1 Geschichtliche Entwicklung

Zuschläge, die Arbeitgeber an Arbeitnehmer für tatsächlich geleistete Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit zahlen, sind begrenzt lohnsteuerfrei (§ 3b Einkommensteuergesetz – EStG). Die im Jahre 1940 eingeführte Steuerbefreiung wurde nach dem Krieg mit kurzer Unterbrechung beibehalten und mit dem volkswirtschaftlichen Interesse an den Diensten zu besonderen Zeiten sowie den persönlichen Belastungen der zu diesen Zeiten arbeitenden Menschen begründet.

Seit dem Jahre 1954 sprachen sich verschiedene Bundesregierungen – ebenso wie Wissenschaftler und die Bun-

dessteuerberaterkammer – dafür aus, die Steuerbefreiung abzuschaffen.

48.2 Rechtslage

§ 3b EStG begünstigt ausschließlich Arbeitslöhne. Die Höhe der steuerbefreiten Zuschläge ist auf Prozentsätze des Grundlohnes begrenzt und gestaffelt. Die Staffelung beginnt mit einem steuerbefreiten Zuschlag in Höhe von 25 % des Grundlohnes für Nachtarbeit ab 20 Uhr und reicht bis zu einem steuerbefreiten Zuschlag in Höhe von 150 % des Grundlohnes an hohen Feiertagen. Als Grundlohn gilt der laufende Arbeitslohn, der dem Arbeitnehmer nach der für ihn maßgebenden regelmäßigen Arbeitszeit für den jeweiligen Lohnzahlungszeitraum zusteht. Seit dem Jahre 2004 sind Stundengrundlöhne bis höchstens 50 Euro begünstigt. Der Gesetzgeber wollte dadurch Missbräuche durch Fußballvereine der Bundesliga bekämpfen, die ihren Spielern einen Teil der hohen Gehälter als steuerbegünstigte Sonntags- und Nachtarbeitszuschläge ausbezahlten.

Weitere Zuschläge zum Arbeitslohn, z. B. Überstundenzuschläge, Schmutz- oder Gefahrenzulagen, sind steuerlich nicht begünstigt. Nicht begünstigt sind auch Einnahmen selbstständig Tätiger für vergleichbare Leistungen, z. B. im Alten- und Pflegedienst an Sonn- und Feiertagen oder zu Nachtzeiten.

48.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

48.3.1 Mindereinnahmen bei Steuer und Sozialversicherung

Arbeitnehmer leisten Schicht- und Nachtarbeit überdurchschnittlich häufig im verarbeitenden Gewerbe und bei personenbezogenen Dienstleistungen im Gesundheitswesen, Verkehrs- und Nachrichtenwesen oder im Sozialwesen. Sonntagsarbeit leisten vor allem Beschäftigte im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Kulturbereich, im Sport, in der Unterhaltung sowie im Gesundheitsbereich.

Die Summe der jährlich gezahlten steuerfreien Zuschläge in Deutschland lässt sich mangels gesicherter Daten nicht genau ermitteln. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes gab es im Jahre 2001 in Deutschland rund 9 Millionen Arbeitnehmer, die zumindest gelegentlich begünstigte Arbeit leisteten. Es ist allerdings nicht bekannt, wie viele dieser Arbeitnehmer hierfür steuerfreie Zuschläge aufgrund von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen erhielten. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) legte seinen Steuerausfallberechnungen die Angaben des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre 2001 zugrunde und schätzte die Summe der steuermindernd wirkenden Zuschläge mit 5,88 Mrd. Euro. Bei der Lohnsteuer geht es von Steuerausfällen von mehr als 1,7 Mrd. Euro pro Jahr aus.

Für die steuerfrei gezahlten Zuschläge sind keine Sozialversicherungsbeiträge abzuführen. Das mindert die Einnahmen der Sozialversicherungsträger. Der Bundesrechnungshof konnte keine belastbaren Zahlen über die Höhe der Mindereinnahmen feststellen. Die Mindereinnahmen dürften aber im Milliardenbereich liegen. Der Gesetzgeber hat inzwischen im Haushaltsbegleitgesetz 2006 die Sozialversicherungsfreiheit derartiger Zuschläge auf einen Stundengrundlohn von 25 Euro begrenzt.

48.3.2 Begünstigte der Steuerbefreiung

Arbeitnehmer sparen für die Zuschläge nach § 3b EStG die Lohnsteuer, den Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer, ggf. Kirchenlohnsteuer und anteilige Sozialversicherungsbeiträge. Arbeitgeber sparen den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung auf die steuerfreien Zuschläge und mindern dadurch ihre Lohnnebenkosten. Darüber hinaus können sie durch Veränderung der Lohnbestandteile – geringerer Grundlohn, höhere steuerbefreite Zuschläge – ihre Lohnkosten insgesamt verringern. Insbesondere für den Gastronomiebereich werden IT-Systeme angeboten, die als so genannte steuerliche Optimierungsprogramme die Vorzüge der Zuschläge für Arbeitgeber ungeachtet der tatsächlichen Gestaltung der Arbeitszeit bestmöglich nutzen, um z. B. aus einem Bruttostundenlohn von 5 Euro mit Hilfe steuerfreier Zuschläge den mit dem Arbeitnehmer vereinbarten Nettolohn von 6,50 Euro zu ermitteln.

48.3.3 Steuervergünstigung

Die Steuerfreiheit der Zuschläge stellt nach dem 20. Subventionsbericht der Bundesregierung die fünftgrößte Steuervergünstigung dar. Nach dem Bericht sind Steuervergünstigungen als Subventionstatbestände einer kontinuierlichen Überprüfung zu unterziehen, um Abbaupotenziale und Anpassungsbedarf zu erkennen. Im Rahmen einer effizienten Erfolgskontrolle sei auch zu prüfen, ob und in welchem Umfang die betrachtete Maßnahme tatsächlich das gewünschte Ziel erreicht. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Begünstigung Einzelner zulasten der Allgemeinheit in der Regel schädliche Folgen hat, da sie durch Veränderung relativer Preise gesamtwirtschaftliche Verzerrungen nach sich zieht und Fehlallokationen von Ressourcen verursachen kann. Deshalb soll auch geprüft werden, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen überführt werden können, die nur befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet werden sollen.

48.3.4 Anwendungsschwierigkeiten, Verwaltungsaufwand, Nachprüfbarkeit

Innerhalb der Finanzämter ist es Aufgabe der Lohnsteuer-Außenprüfung, die von den Arbeitgebern ermittelten steuerfreien Zuschläge zu prüfen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass § 3b EStG schwierig anzuwenden ist. Das galt sowohl für die Anerkennung der Steuerfreiheit dem Grunde nach als auch für die Berechnung der höchstmöglich steuerfreien Beträge. Die Lohnsteuer-Außenprüfer stellten verhältnismäßig oft fehlerhafte Berechnungen zulasten des Fiskus fest bei

- der Ermittlung des Grundlohns,
- dem Zusammentreffen mehrerer steuerpflichtiger Zuschläge (z. B. Mehrarbeitszuschläge, Gefahrenzulagen, Schmutzzulagen) mit steuerfreien Sonntags-, Feiertags- oder Nachtzuschlägen,

- der Häufung steuerbefreiter Tatbestände (z. B. Nachtarbeit an Feiertagen).

Die steuerfreien Zuschläge ließen sich vielfach nur mithilfe von Datenverarbeitungsprogrammen zutreffend berechnen. All das verursachte bei Arbeitgebern und Finanzverwaltung erheblichen Aufwand.

Die Lohnsteuer-Außenprüfer legten dar, dass sie falsche Angaben der Arbeitgeber über Art und Umfang der steuerbegünstigten Tätigkeiten selbst bei Zweifeln nur selten aufdeckten. Formell ordnungsgemäße Aufzeichnungen der Arbeitgeber über die Arbeitszeiten der Arbeitnehmer zu Nachtzeiten und an Sonn- und Feiertagen seien kaum zu widerlegen. Vor allem die Beschäftigung naher Angehöriger in kleineren Betrieben, Familienbetrieben und in Ehegattenarbeitsverhältnissen könne zu falschen Aufzeichnungen führen. Die Lohnsteuer-Außenprüfer begnügten sich auch wegen solcher Ermittlungsgrenzen mit stichprobenweisen Prüfungen.

Gleichwohl ist die Anwendung der Vorschrift des § 3b EStG streitanfällig. Dies zeigen zahlreiche Urteile der Finanzgerichte und anhängige Revisionsverfahren.

48.4 Würdigung

Nachstehende Gründe sprechen dagegen, die steuerliche Lenkungsvorschrift des § 3b EStG beizubehalten.

48.4.1 Anwendungs- und Vollzugsschwierigkeiten

Die Anwendung des § 3b EStG ist schwierig, fehler- und streitanfällig. Sie verursacht einen erheblichen Arbeitsaufwand bei den Arbeitgebern und belastet auch die Finanzverwaltung. Die Steuerbefreiung ist zudem missbrauchsanfällig, weil sie nur eingeschränkt überprüfbar ist. Deshalb hat sich z. B. die Bundessteuerberaterkammer dafür ausgesprochen, § 3b EStG als Beitrag zur Steuervereinfachung und zur Entbürokratisierung des Lohnsteuer- und Sozialversicherungsrechts zu streichen.

48.4.2 Unerwünschte Gestaltungen

Arbeitgeber nutzen die Steuerbefreiung des § 3b EStG häufig, um Lohnkosten zulasten des Fiskus zu mindern. Der Arbeitslohn wird gezielt in Grundlohn und steuerfreie Zuschläge aufgeteilt. Zusätzlich werden Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung eingespart.

48.4.3 Systemwidrigkeit

Gegen die Steuerbefreiung der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit bestehen steuersystematische Bedenken:

- Die Steuerfreistellung von Lohnteilen, die für Arbeiten zu bestimmten Zeiten gewährt werden, widerspricht dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist es unerheblich, zu welchen Zeiten ein Steuerpflichtiger seine Einkünfte erzielt.
- Die Steuerbefreiung gilt nur für Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit. Steuerpflichtige, die andere Einkünfte durch Tätigkeiten an Sonn- und Feiertagen oder nachts erzielen (z. B. Land- und Forstwirte, Gewerbetreibende und Freiberufler wie Ärzte oder Apotheker im Nachtdienst), können eine entsprechende Steuerbefreiung nicht in Anspruch nehmen; dies verstößt gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung.
- Es sind nur Zuschläge für Arbeit zu bestimmten Zeiten steuerfrei gestellt, während andere Lohnzuschläge (z. B. Mehrarbeitszuschläge, Gefahrenzuschläge oder Schmutzzulagen) steuerpflichtig sind. Auch diese – durch sachliche Gründe nicht gerechtfertigte – Auswahl entspricht nicht dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und lässt sich allein mit volkswirtschaftlichen Erwägungen nicht rechtfertigen.
- Entsprechendes gilt, soweit nur Zuschläge steuerfrei gestellt sind. Arbeitnehmer, die zwar Arbeit an Sonn- oder Feiertagen oder zur Nachtzeit leisten, dafür aber arbeitsvertraglich keine Zuschläge durchsetzen können, sind steuerlich schlechter gestellt.

48.4.4 Subventionsberechtigung

Es ist zweifelhaft, ob das volkswirtschaftliche Interesse an den Diensten zu besonderen Zeiten und die Berücksichtigung persönlicher Belastungen der zu diesen Zeiten arbeitenden Menschen die Steuervergünstigung rechtfertigen. Das volkswirtschaftliche Interesse an Diensten zu besonderen Zeiten und die Berücksichtigung persönlicher Belastungen lassen sich zum einen schwerlich auf Einkünfte aus nicht selbstständiger Arbeit begrenzen. Zum anderen ist nicht ersichtlich, weshalb ein solches Interesse steuerlich bei einem Stundengrundlohn von 50 Euro und sozialversicherungsrechtlich schon bei einem Stundengrundlohn von 25 Euro endet. Wenn der Staat gezielt die Kosten für Arbeitsleistungen zu bestimmten Zeiten steuerlich subventioniert, verzerrt dieses die Preisbildung. Sofern Kunden zu solchen Zeiten Leistungen nachfragen, sollten sie dafür den steuerlich nicht geförderten Marktpreis zahlen.

48.5 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat den Ausführungen des Bundesrechnungshofes gegen die Berechtigung der Subvention aus fachlicher Sicht weitgehend zugestimmt. Es hat jedoch darauf verwiesen, dass der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 vorsieht, die Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit beizubehalten.

48.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Steuerbefreiung von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit entsprechend den Kriterien im 20. Subventionsbericht der Bundesregierung und in der Gemeinsamen

Geschäftsordnung der Bundesministerien daraufhin zu überprüfen,

- ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind,
- ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und
- welche Nebenwirkungen eingetreten sind.

Je nach Ausgang dieser Prüfung sollte auch eine Abschaffung der Steuerfreiheit nicht gescheut werden. Eine Abschaffung dieser Steuervergünstigung könnte über einen Zeitraum von einigen Jahren gestreckt werden, um soziale Härten zu vermeiden.

49 Zu geringe Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

49.0

Die Finanzverwaltung hat durchschnittlich 2 % der Unternehmen in einem Jahr einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung unterzogen. Diese Prüfungsquote ist zu gering, um einen den Erfordernissen der Betrugsbekämpfung genügenden Gesetzesvollzug zu gewährleisten. Rechnerisch unterliegt danach ein Unternehmen alle 50 Jahre einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Auch in verschiedenen Ländern bestehen beachtliche Unterschiede; in einem Land unterliegen Unternehmen rechnerisch alle 35 Jahre, in einem anderen nur alle 77 Jahre einer Prüfung. Die Prüfungsquoten der Länder sollten einander auf gleichmäßig hohem Niveau angeglichen werden. Hierzu sind einheitliche Maßstäbe festzulegen und es ist auf eine risikoorientierte Fallauswahl zu achten.

49.1

Die Umsatzsteuer der Unternehmen wird nicht nur durch regelmäßige Betriebsprüfungen, sondern auch anlassbezogen durch Umsatzsteuer-Sonderprüfungen geprüft. Diese Prüfungen sind wegen der Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer eilbedürftig und dulden keinen Aufschub bis zur nächsten Betriebsprüfung. Von diesen Prüfungen sind jährlich durchschnittlich 2 % der Unternehmen betroffen. Rechnerisch unterliegt danach ein Unternehmen alle 50 Jahre einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Die Prüfungsquote ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich und reichte im Jahre 2005 von 1,3 % bis 2,8 %. Damit werden Unternehmen in einem Land rechnerisch alle 35 Jahre, in einem anderen Land nur alle 77 Jahre geprüft. Besonders wirtschaftsstarke und große Länder weisen die geringste Prüfungsdichte auf.

Die Ergebnisse je Prüfung sind bundesweit sehr unterschiedlich. Die durchschnittliche Umsatzsteuernachzahlung von 15 389 Euro je Prüfung wird durch einzelne Spitzenergebnisse beeinflusst. Tatsächlich liegen die Ergebnisse in acht Ländern erheblich darunter. Auch weichen die Ergebnisse je Prüfung in Ländern mit vergleichbarer Wirtschaftskraft erheblich voneinander ab. Der Personaleinsatz in den Ländern weist ebenfalls große Unterschiede auf. Die Anzahl der tatsächlich eingesetzten Umsatzsteuer-Sonderprüfer ist in den neuen Ländern sogar rückläufig. Ein Land hat das eingesetzte Personal binnen zehn Jahren halbiert. In den alten Ländern wurde das Personal zwar nicht unerheblich aufgestockt, erreicht aber nicht das zahlenmäßige Niveau der neuen Länder. Bei der Auswahl der zu prüfenden Unternehmen haben sich die Finanzbehörden teilweise zu schematisch an der Höhe der Erstattungsbeträge orientiert und die Gefahr des Betrugs vernachlässigt.

Die zum 1. Januar 2004 eingeführte Umsatzsteuer-Nachschau ermöglicht unter erleichterten Umständen eine stichprobenartige Prüfung steuerlicher Sachverhalte. Sie wird vor allem bei neu gegründeten Unternehmen durchgeführt, insbesondere dann, wenn Vorsteuern erstattet werden sollen. Im Rahmen eines Pilotprojekts wurden von verschiedenen Finanzämtern systematisch alle in Betracht kommenden Neugründungsfälle überprüft. Infolge der Nachschau wurden zahlreiche verdächtige Unternehmer, die den Innendiensten nicht aufgefallen wären, unter Beobachtung gestellt.

49.2

Eine Prüfungsquote von 2 % im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend, um nicht erklärte Umsatzsteuern flächendeckend zu ermitteln. Darüber hinaus gefährden der unterschiedliche Personaleinsatz, die abweichenden Prüfungsquoten und die dadurch bedingten differierenden Ergebnisse die Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Bundesgebiet. Da das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bisher auf eine Kontrolle der Gesetz- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Länder beschränkt war, konnte es zu wenig gestaltend und lenkend auf die Prüfungstätigkeit einwirken. Das Bundesministerium sollte zumindest einheitliche Maßstäbe zu Fallauswahl und Prüfungsdichte festlegen können. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Rechtsposition des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung bei der Umsatzsteuer zu stärken.

Die Umsatzsteuer-Nachschau ist ein wirkungsvolles Instrument bei der Prüfung von Existenzgründern und ist zweckdienlich, um kurzfristig das tatsächliche Wirken des Unternehmens vor Ort (Geschäftseinrichtung, Lagerhaltung, Beschäftigte usw.) zu untersuchen. Allerdings bindet eine flächendeckende Kontrolle zu große Personalkapazitäten, ohne dass diesem Aufwand ein entsprechender Nutzen gegenüber steht. Eine flächendeckende Überprüfung sämtlicher Neugründungsfälle ist daher nicht zweckmäßig.

49.3

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass im Interesse einer Verbesserung der Effizienz u. a. der Prüfungsdienste eine Stärkung der Rechtsposition des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung erforderlich sei. Dieser Ansatz werde mit der so

genannten kleinen Lösung im Rahmen des Föderalismusreform-Begleitgesetzes verfolgt. Insbesondere werde nun die Einführung eines bundesweit einheitlichen Risikomanagementsystems leichter umsetzbar sein, das nicht zuletzt bei der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung für mehr Effektivität und Effizienz sorgen dürfte.

49.4

Um die Effektivität der Umsatzsteuer-Sonderprüfung zu erhöhen, sollte bei der Auswahl von Fällen verstärkt auf das Gefahrenpotenzial geachtet und risikoorientiert geprüft werden. Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass mit dem Föderalismusreform-Begleitgesetz die Kompetenzen des Bundesministeriums erweitert wurden. Es hat damit die Möglichkeit, den Ländern Vorgaben zur Arbeitserledigung, zur Fallauswahl und zum Personaleinsatz zu machen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, von den neuen Kompetenzen verstärkt Gebrauch zu machen, um die Prüfungsquoten der Länder einander auf gleichmäßig hohem Niveau anzugleichen. Dabei sollte die Prüfungsquote deutlich über 2 % der Unternehmen liegen. Das Bundesministerium sollte hierfür einheitliche Maßstäbe festlegen und auf eine risikoorientierte Fallauswahl achten. Insbesondere sollte es bei den alten Ländern mit vergleichbarer Wirtschaftskraft auf eine angemessene Zahl der Prüfungen dringen. Auch sollte es der sich unterschiedlich entwickelnden Personalausstattung der neuen und alten Länder entgegenwirken. Der Bundesrechnungshof regt an, dafür Sorge zu tragen, den Personalabbau in den neuen Ländern im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung zu stoppen und stattdessen die Personalausstattung in den alten Ländern der in den neuen Ländern anzupassen.

Die Möglichkeit zur Umsatzsteuer-Nachschau sollte intensiv genutzt werden. Es muss aber, wie allgemein in der Umsatzsteuer-Sonderprüfung erforderlich, eine risikoorientierte Fallauswahl vorausgehen, um die knappen Personalkapazitäten auf betrugsrelevante Fälle und solche zu beschränken, bei denen hohe Erstattungen geltend gemacht werden. Außerdem sollte die Umsatzsteuer-Nachschau auch in anderen Fällen als bei Neugründungen durchgeführt werden.

50 Besteuerung ausländischer Busunternehmen nicht gesichert
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

50.0

Die Finanzbehörden haben die Umsätze ausländischer Busunternehmen in Deutschland nur lückenhaft besteuert. EU-weite Vorgaben wie auch die Kontrollmechanismen des nationalen Besteuerungsverfahrens können keine gleichmäßige Umsatzbesteuerung gewährleisten. Da eine kurzfristige Veränderung der EG-Richtlinie nicht zu erwarten ist, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, einstweilen das nationale Kontrollverfahren zu verbessern.

50.1

50.1.1

Führt ein im Ausland ansässiges Unternehmen grenzüberschreitende Fahrten mit Reise- oder Linienbussen durch, ist es mit dem in Deutschland zurückgelegten Streckenanteil umsatzsteuerpflichtig. Diese Umsatzsteuerpflicht resultiert aus Vorgaben der EU-weit gültigen 6. EG-Richtlinie. Danach muss ein international tätiges Busunternehmen bei jeder grenzüberschreitenden Fahrt feststellen, welcher Streckenanteil auf welchen Staat entfällt. Dazu muss es ermitteln, wie die Personenbeförderung im jeweiligen Staat zu besteuern ist. Es muss also die steuerlichen Regelungen aller durchfahrenen Staaten kennen.

Um die Fahrten ausländischer Busunternehmen in Deutschland besteuern und überwachen zu können, erhalten die Finanzämter Kontrollmaterial von anderen Behörden:

- Die Mobilen Kontrollgruppen der Zollverwaltung (MKG) sind berechtigt, durch zeitlich und örtlich begrenzte Kontrollen die ausländischen Busse anzuhalten, für die Umsatzbesteuerung maßgebende Daten festzustellen und entsprechende Kontrollmitteilungen zu fertigen (Kontrollverfahren nach § 18 Abs. 11 UStG).
- Erbringt ein ausländisches Busunternehmen Personenbeförderungsleistungen im Linienverkehr, sind diese – entweder in Deutschland oder einem anderen EU-Mitgliedstaat – genehmigungspflichtig. Wird der Linienverkehr von einer deutschen Behörde genehmigt, soll diese Genehmigungsbehörde dem zuständigen Finanzamt eine Kopie der Genehmigungsurkunde übermitteln.

Zusätzlich haben die ausländischen Busunternehmen seit dem 1. Januar 2005 die erste grenzüberschreitende Fahrt vorher bei dem zuständigen Finanzamt anzuzeigen. Das Finanzamt soll dem Unternehmen daraufhin eine – für ein Jahr gültige – Bescheinigung über die umsatzsteuerliche Erfassung ausstellen (Bescheinigungsverfahren nach § 18 Abs. 12 UStG). Diese soll während jeder Fahrt in Deutschland mitgeführt und auf Verlangen den MKG vorgelegt werden, anderenfalls können die MKG eine Sicherheitsleistung in Höhe der voraussichtlich zu erwartenden Umsatzsteuer verlangen, die auf die aktuelle Fahrt entfällt. Die entrichtete Sicherheitsleistung kann im Rahmen der Umsatzsteuer-Jahreserklärung auf die zu entrichtende Steuer angerechnet werden.

50.1.2

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie sich die Vorgaben der 6. EG-Richtlinie auf die deutsche Besteuerungspraxis auswirken und wie Deutschland seinen Besteuerungsanspruch durchsetzt.

In den vier Finanzämtern, die für Unternehmen aus den Staaten Italien, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Tschechien zuständig sind, betrug die festgesetzte Umsatzsteuer für die Veranlagungszeiträume 2000 bis 2003 insgesamt rund 17 Mio.

Euro. Dabei waren in den Veranlagungszeiträumen 2002 und 2003 die festgesetzten Umsatzsteuern um jährlich 1 Mio. Euro rückläufig.

Will das Finanzamt die Personenbeförderungsleistungen besteuern, ist es weitgehend auf die Mitwirkung der ausländischen Busunternehmen angewiesen. Manche Busunternehmen erklären neben den kontrollierten auch weitere umsatzsteuerpflichtige Fahrten. Andere geben nur die kontrollierten Fahrten an. Einige verschweigen selbst die Fahrten, bei denen sie kontrolliert wurden. In einem Finanzamt blieb in 50 % dieser Fälle selbst mehrmaliges Anschreiben des Busunternehmens nach Eingang einer Kontrollmitteilung erfolglos.

Die Busunternehmer waren entweder im Linien- oder Gelegenheitsverkehr tätig. Im Jahre 2004 beförderten sie knapp 90 % ihrer Fahrgäste im Gelegenheitsverkehr. Die in den Finanzämtern geführten Busunternehmen waren jedoch zu weniger als 50 % im Gelegenheitsverkehr tätig.

Beim Kontrollverfahren (§ 18 Abs. 11 UStG) wirken mehrere Behörden mit. Die MKG senden die ausgefüllten Kontrollmitteilungen in Papierform an das Bundeszentralamt für Steuern. Dieses leitet die Kontrollmitteilungen an die zuständigen Finanzämter weiter. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes kontrollieren die MKG weniger als 1 % der in Deutschland mit ausländischen Bussen durchgeführten Fahrten.

Die Anzahl der bei den Finanzämtern eingehenden Kopien der Genehmigungsurkunden zum Linienverkehr ist rückläufig. Aufgrund einer Regelungslücke beim Linienverkehr haben die Finanzämter keine Kenntnis über die von anderen EU-Mitgliedstaaten genehmigten Buslinien, die durch Deutschland führen.

Beim Bescheinigungsverfahren (§ 18 Abs. 12 UStG) müssen die Finanzämter für jeden ausländischen Bus, der für grenzüberschreitende Fahrten eingesetzt werden soll, eine gesonderte Bescheinigung erstellen. So wurden für ein Busunternehmen 255 Bescheinigungen für ein Jahr erteilt. Diese gelten auch nur für dieses Jahr. Eine Bescheinigung wird selbst dann erstellt, wenn die ausländischen Unternehmen ihre steuerlichen Pflichten verletzen.

Die festgesetzten Umsatzsteuerbeträge sind für die Finanzämter bei ungenügender Zahlungsmoral ausländischer Busunternehmen schwer beizutreiben, da inländische Vermögenswerte fehlen. Bundesweit schlugen die Finanzämter bis zu 21 % der festgesetzten Umsatzsteuern nieder. Ein Bundesland erzielte durch die koordinierte Zusammenarbeit der Finanzämter mit anderen Behörden (Hauptzollämtern, Polizei) und einer Steuerfahndungsstelle Steuermehreinnahmen von mehr als einer halben Million Euro innerhalb eines Jahres. Auf säumige Steuerpflichtige wirkte die konsequente Verfolgung des Steueranspruchs so erzieherisch, dass sie in der Folgezeit ihren steuerlichen Pflichten besser nachkamen.

50.2

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Vorgaben der 6. EG-Richtlinie die Ursachen des verwaltungsaufwendigen und ineffizienten Verfahrens. Nach dieser ist eine Beförderungsleistung auf Grundlage der zurückgelegten Strecke in mehreren EU-Mitgliedstaaten zu besteuern. Eine Änderung dieser Besteuerungspraxis kann nur EU-weit durch eine Anpassung der Richtlinie erreicht werden. Obwohl die EU-Kommission eine Verlagerung der Besteuerung auf den Ort des Beginns der Fahrt als Lösung favorisiert, hat sie sich in ihrem jüngsten Richtlinienvorschlag dafür ausgesprochen, die derzeitige Besteuerung beizubehalten. Dennoch sollte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) langfristig das Ziel verfolgen, EU-weit eine praktikablere Besteuerung der Personenbeförderungsleistungen (z. B. durch eine Besteuerung am Abgangsort) zu erreichen.

Bis zu einer Änderung der EU-Vorgaben sollte das Bundesministerium die Durchsetzung des Besteuerungsanspruchs in Deutschland verbessern. Dem hohen Aufwand der Finanzämter stehen relativ geringe Steuereinnahmen gegenüber. Zudem sind die Steuereinnahmen rückläufig. Die Kontrollmechanismen zur Besteuerung von ausländischen Busunternehmen greifen nur bedingt und sind sehr aufwendig. Ursächlich hierfür sind beim Kontrollverfahren die geringe Kontrolldichte, die Übermittlung der Kontrollmitteilungen in Papierform und die Zwischenschaltung des Bundeszentralamtes für Steuern.

Dieses Kontrollverfahren gewährleistet nur eine Versteuerung der kontrollierten Fahrten. Weitere Fahrten können dem ausländischen Unternehmen selten nachgewiesen werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, eine höhere Kontrolldichte bei vertretbarem Aufwand zu gewährleisten. Vorstellbar wäre, das bestehende LKW-Mautsystem zu nutzen, um bundesweite Informationen über zurückgelegte Fahrten ausländischer Busse zumindest auf deutschen Autobahnen zu erhalten. Der Informationsaustausch zwischen den Finanzämtern und den Genehmigungsbehörden sollte verbessert werden. Außerdem sollte eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, nach der die Finanzämter auch über die von ausländischen Behörden erteilten Genehmigungen informiert werden. Zudem sollten die MKG und die Finanzämter ihre Daten elektronisch austauschen. Es ist nicht erforderlich, das Bundeszentralamt für Steuern zu beteiligen.

Das zum 1. Januar 2005 eingeführte Bescheinigungsverfahren nach § 18 Abs. 12 UStG ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes ebenfalls sehr aufwendig, da jährlich für jeden ausländischen Bus eine gesonderte Bescheinigung erstellt werden muss. Den Aufwand rechtfertigende Steuermehreinnahmen sind dagegen nicht zu erwarten. Die Sicherheitsleistungen werden nur in der Höhe der zu erwartenden Umsatzsteuer für die kontrollierte Fahrt festgesetzt und können deshalb weitere Steuerhinterziehungen nicht verhindern. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten künftig nur noch Unternehmen Bescheinigungen erhalten, die ihre steuerlichen Verpflichtungen erfüllen. Zusätzlich sollten die MKG ermächtigt werden, Geldbußen in empfindlicher Höhe festzusetzen und einzubehalten, wenn die Bescheinigung bei einer Kontrolle nicht vorgelegt werden kann.

Das Bundesministerium sollte die Steuerfestsetzung und die Steuererhebung verbessern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, flächendeckend eine gezielte Zusammenarbeit der Finanzämter mit den Hauptzollämtern und der Polizei einzuführen.

50.3

Das Bundesministerium hat auf die Rechtslage nach der 6. EG-Richtlinie verwiesen und angekündigt, mit allen beteiligten Stellen auf eine Verbesserung des unbefriedigenden Verfahrens hinzuwirken.

50.4

Der geschilderte Sachverhalt ist ein Beispiel für die Kompliziertheit des in Deutschland geltenden Steuerrechts. Der Aufwand der Finanzämter, um die Sachverhalte zu ermitteln, die Steuern festzusetzen und sie zu erheben, steht in keinem angemessenen Verhältnis zum Ertrag. Der Grund hierfür ist eine europäische Richtlinie. Daher kann die nationale Steuerverwaltung hiervon grundsätzlich nicht abweichen und auf eine Besteuerung verzichten, nur weil diese nicht wirtschaftlich ist.

Neben den Schwierigkeiten, die die Regelung der Verwaltung bereitet, haben auch die international tätigen Busunternehmen Grund zur Klage. Sie müssen sich EU-weit mit 25 verschiedenen Besteuerungsverfahren befassen und unterschiedliche Vordrucke ausfüllen, deren Inhalt ihnen kaum verständlich ist.

Eine Lösung wäre relativ einfach: Jeder versteuert die Reisen in dem Land, in dem sie beginnen. Diese europäische Lösung scheint derzeit aus übergeordneten Gesichtspunkten nicht erreichbar, denn die unterschiedlichen Steuersätze könnten nach Auffassung der EU-Kommission den Wettbewerb beeinträchtigen. Deshalb bleibt das Bundesministerium aufgefordert, das nationale Verfahren kurzfristig zu verbessern und eine Methode zu entwickeln, die zu einer besseren Erkennung der Steuerschuldner, der vollständigen Festsetzung und Erhebung der Steuern führt.

51 Zahlungen aus öffentlichen Kassen unzureichend besteuert
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

51.0

Amtlich bestellte Betreuungspersonen haben von den Justizkassen gezahlte Vergütungen gegenüber den Finanzbehörden nicht vollständig erklärt. Dem Fiskus entstand dadurch ein beträchtlicher Steuerschaden. Darüber hinaus befürchtet der Bundesrechnungshof weitere Steuerausfälle bei anderen Berufsgruppen, die ebenfalls Vergütungen aus den Justizkassen erhalten (z. B. Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer). Eine zutreffende und vollständige Besteuerung von Zahlungen aus öffentlichen Kassen ist nicht sichergestellt. Gerichte und Staatsanwaltschaften sollten den Finanzbehörden diese Zahlungen anzeigen.

51.1

Ein Volljähriger, der aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer geistigen oder seelischen Behinderung nicht in der Lage ist, seine Angelegenheiten ganz oder teilweise zu besorgen, kann amtlich betreut werden. In diesem Fall kann das Vormundschaftsgericht für ihn eine berufsmäßige Betreuungsperson bestellen. In Deutschland sind insgesamt rund 9 000 derartige Betreuungspersonen tätig. Für die Einrichtung und Durchführung solcher Betreuungen haben die Justizkassen der Länder allein im Jahre 2003 rund 395 Mio. Euro an Vergütungen ausgezahlt.

Um eine zutreffende und vollständige Besteuerung von Zahlungen aus öffentlichen Kassen sicherzustellen, verpflichtet die Mitteilungsverordnung zu § 93a Abgabenordnung Behörden dazu, den Finanzbehörden bestimmte Zahlungen an nebenamtlich tätige Dritte mitzuteilen. Zu den Behörden im Sinne der Mitteilungsverordnung gehören auch Gerichte und Staatsanwaltschaften, soweit sie Verwaltungsmaßnahmen im fiskalischen Bereich durchführen. Dies wurde durch einen Beschluss der Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder im Jahre 2000 bestätigt. Danach sind Zahlungen, die unmittelbar durch die Recht sprechende Tätigkeit der Gerichte veranlasst sind, grundsätzlich mitteilungspflichtig. Die Justizverwaltung lehnt jedoch eine Anwendbarkeit der Mitteilungsverordnung mehrheitlich ab.

Der Bundesrechnungshof überprüfte anhand der Steuerakten 160 Fälle, in denen die Justizkassen Honorarzahlungen zwischen 51 000 Euro und 1,1 Mio. Euro an Betreuungspersonen geleistet hatten. Er stellte dabei fest, dass Betreuungspersonen von den Justizkassen gezahlte Vergütungen gegenüber den Finanzbehörden nicht vollständig erklärt hatten. Die Mitteilungsverordnung blieb in diesen Fällen wirkungslos, weil die Justizverwaltung sie weitgehend nicht vollzogen hatte. Soweit die Mitteilungsverordnung im Ausnahmefall angewendet wurde, waren den Finanzbehörden grundsätzlich nur solche Zahlungen mitzuteilen, die die Zahlungsempfänger im Rahmen einer Nebentätigkeit erhalten hatten. Da sich die Betreuungstätigkeit oft als Haupttätigkeit des Steuerpflichtigen darstellte, lief die Mitteilungsverordnung auch insoweit ins Leere. Eine zutreffende und vollständige Besteuerung von Betreuungsvergütungen war damit nicht sichergestellt.

51.2

Der Bundesrechnungshof geht aufgrund seiner Feststellungen im Bereich der Betreuungspersonen bundesweit von beträchtlichen Steuerausfällen aus. Darüber hinaus befürchtet er weitere Steuerausfälle bei anderen Berufsgruppen, die ebenfalls Vergütungen aus den Justizkassen erhalten (z. B. Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer). Er hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) mitgeteilt, dass dieser Zustand nicht hinnehmbar ist. Die Finanzverwaltung muss bei Zahlungen aus öffentlichen Kassen ein besonderes Interesse an

deren zutreffender und vollständiger Besteuerung haben. Angesichts der steuerrechtlichen Auslegungsstreitigkeiten mit der Justiz hätte auch das Bundesministerium daran interessiert sein müssen, eine klare und eindeutige rechtliche Grundlage zu schaffen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Mitteilungsverpflichtung der Gerichte und Staatsanwaltschaften künftig auf eine eindeutige gesetzliche Grundlage in § 93a Abs. 1 Abgabenordnung zu stellen.

Vor dem Hintergrund der festgestellten Steuerausfälle bei den Betreuungspersonen hält der Bundesrechnungshof auch eine Unterscheidung der Mitteilungspflichten bei Haupt- und Nebentätigkeiten nicht mehr für gerechtfertigt. Die Ausnahme der Haupttätigkeiten wurde seinerzeit damit begründet, dass diese Tätigkeiten einer regelmäßigen Außenprüfung unterliegen und insoweit eine weitere Mitteilungsverpflichtung nicht notwendig sei. In Anbetracht der angespannten Situation bei den Prüfungsdiensten der Finanzverwaltung und den damit verbundenen langen prüfungsfreien Zeiträumen kann allerdings bei hauptberuflichen Betreuungspersonen nicht von einer regelmäßigen Prüfung ausgegangen werden. Die Gefahr der unvollständigen Erfassung zu steuerlichen Zwecken ist damit bei Zahlungen im Rahmen von Haupttätigkeiten als ebenso hoch einzuschätzen wie bei Zahlungen im Rahmen von Nebentätigkeiten. Hinzu kommt, dass die steuerlichen Auswirkungen bei Zahlungen im Rahmen einer Haupttätigkeit regelmäßig wesentlich höher sind als bei Zahlungen im Rahmen einer Nebentätigkeit. Der Bundesrechnungshof hat deshalb über die gesetzliche Klarstellung hinaus empfohlen, die allgemeinen Mitteilungspflichten in der Mitteilungsverordnung auf bestimmte Haupttätigkeiten auszuweiten. Er erachtet es dabei für zweckmäßig, ein bundesweit abgestimmtes automatisiertes Mitteilungsverfahren zur elektronischen Datenübermittlung an die Finanzbehörden einzurichten.

51.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, insbesondere dass die Mitteilungsverordnung im Bereich der Justiz weitgehend nicht vollzogen wird, als zutreffend bestätigt. Es hat angekündigt zu prüfen, inwieweit unstreitige Regelungen geschaffen werden können. Der Vollzugsmangel bei den Justizbehörden könne jedoch grundsätzlich nicht als mitursächlich für die Steuerausfälle im Bereich der Betreuungspersonen angesehen werden, da sich die Betreuungstätigkeit überwiegend als Haupttätigkeit darstelle. Insoweit sehe die Mitteilungsverordnung keine Mitteilungspflicht vor. Gegen den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Mitteilungspflichten künftig auf Haupttätigkeiten auszuweiten, hat das Bundesministerium erhebliche Bedenken geäußert. Die vorgeschlagene Regelung hätte eine „Flut“ von Kontrollmitteilungen zur Folge, deren Erstellung, Weiterleitung und Auswertung letztlich zur Lähmung der Justiz- und Finanzverwaltung führen würde. Ein derartiges Kontrollverfahren stünde im Widerspruch zur angestrebten Entbürokratisierung der Verwaltung. Die Einrichtung eines bundesweit abgestimmten automatisierten Mitteilungsverfahrens hat das Bundesministerium als derzeit weder durchsetzbar noch technisch realisierbar bezeichnet.

51.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Steuerausfälle bei konsequenter Anwendung der Mitteilungspflichten durch die Gerichte und Staatsanwaltschaften und den damit einhergehenden Kontrollmöglichkeiten der Finanzverwaltung verringert werden können. Er hält eine konsequente Anwendung der Mitteilungspflichten durch die Justizbehörden für dringend erforderlich. Nur so kann die zutreffende und vollständige Besteuerung von Zahlungen aus den Justizkassen hinreichend gesichert werden. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium die rechtlichen Vorgaben überprüfen will.

Die Mitteilungspflicht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Zahlungen von Behörden an nebenamtlich tätige Dritte, bei denen die Gefahr der unvollständigen Erfassung zu steuerlichen Zwecken als hoch einzuschätzen ist. Da diese Gefahr bei Zahlungen im Rahmen von Haupttätigkeiten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes als ebenso hoch einzuschätzen ist wie bei Zahlungen im Rahmen von Nebentätigkeiten, widerspricht die generelle Ausnahme der Haupttätigkeiten dem Zweck der Mitteilungsverordnung. Die Unterscheidung führt dazu, dass die steuerliche Erfassung von Nebentätigkeiten mit geringer Auswirkung (z. B. Honorarvergütungen der Volkshochschulen an ihre Dozenten) in höherem Maße abgesichert ist, als die von Haupttätigkeiten, bei denen die Auswirkungen regelmäßig wesentlich höher sind (z. B. Vergütungen an Betreuungspersonen, Sachverständige oder Dolmetscher). Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, den bisherigen Anwendungsbereich der Mitteilungsverordnung auf Haupttätigkeiten zu erweitern.

Um den zusätzlichen Kontrollaufwand, der mit einer solchen Ausweitung der Mitteilungspflichten verbunden ist, möglichst gering zu halten, könnten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Mitteilungspflichten z. B. auf bestimmte Haupttätigkeiten begrenzt und die Übermittlung von Jahresmitteilungen vorgesehen werden. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium alsbald die technischen und organisatorischen Möglichkeiten zur Einrichtung eines automatisierten Mitteilungsverfahrens prüfen, zumal dieses auch in anderen Bereichen des Besteuerungsverfahrens erforderlich ist.

52 Hohe Umsatzsteuerausfälle in der Fast-Food-Gastronomie
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

52.0

In der Fast-Food-Gastronomie kommt es zu Umsatzsteuerausfällen in zweistelliger Millionenhöhe, weil „In-Haus“-Umsätze statt mit 16 % Umsatzsteuer bewusst als „Außer-Haus“-Umsätze mit 7 % Umsatzsteuer erfasst

werden. Obwohl der Finanzverwaltung das Problem seit Jahren bekannt ist, konnte sie die Missbräuche bislang nicht konsequent und nachhaltig bekämpfen. An dieser unzulänglichen Situation wird sich nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ohne eine Gesetzesänderung auch nichts ändern.

52.1

Die Abgabe von Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle (sog. Restaurationsumsätze oder „In-Haus"-Umsätze) unterliegt dem allgemeinen Umsatzsteuersatz von 16 %. Werden dieselben Speisen „zum Mitnehmen" abgegeben, sind sie hingegen als „Außer-Haus"-Umsätze mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % – wie auch bei Lebensmitteln – zu besteuern.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kommt es in der Fast-Food-Gastronomie seit Jahren zu erheblichen Umsatzsteuerausfällen, weil „In-Haus"-Umsätze statt mit 16 % bewusst als „Außer-Haus"-Umsätze mit 7 % erfasst werden. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass diese Problematik grundsätzlich auch in anderen Bereichen der Gastronomiebranche besteht und Umsatzsteuerverkürzungen flächendeckend auftreten.

Der steuerliche Vorteil aus der falschen Erfassung der Umsätze kommt ausschließlich dem Unternehmen zugute und ist umso größer, je höher der Anteil der „Außer-Haus"-Verkäufe ausfällt. Der „Außer-Haus"-Kunde wird durch die Steuerermäßigung selten begünstigt, weil er häufig für das einzelne Produkt denselben Bruttopreis zahlen muss, unabhängig davon, ob er es an Ort und Stelle verzehrt oder mitnimmt.

Aufgrund seiner Erkenntnisse rechnet der Bundesrechnungshof allein im Fast-Food-Bereich mit jährlichen Umsatzsteuerausfällen in zweistelliger Millionenhöhe. Durch die Erhöhung des allgemeinen Steuersatzes auf 19 % wird der Anreiz zur falschen Erfassung der Umsätze weiter ansteigen.

Der Finanzverwaltung ist das Problem zwar schon seit Jahren bekannt, sie konnte aber den Missbrauch bislang nicht konsequent und nachhaltig bekämpfen. Dies lag vor allem daran, dass die Prüfungen selbst bei Einsatz von modernen Prüfungsmethoden sehr schwierig und mit einem hohen Aufwand verbunden waren. Zudem führten sie immer wieder zu unbefriedigenden Ergebnissen, weil der tatsächliche Anteil der „Außer-Haus"-Verkäufe im Nachhinein nicht oder nur ungenau festgestellt werden konnte. Folge hiervon war, dass Änderungen regelmäßig nicht oder nur in geringem Umfang durchgesetzt werden konnten. Die Verfahren endeten in den meisten Fällen mit einer tatsächlichen Verständigung und „niedrigen" Nachzahlungsbeträgen.

52.2

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird sich an dieser unzulänglichen Situation bei unveränderter Gesetzeslage nichts ändern. Die bestehende gesetzliche Regelung, die gleiche Leistungen mit unterschiedlichen Steuersätzen belegt, lädt zu Steuerhinterziehungen ein. Ein erhöhter Prüfungs- bzw. Fahndungsdruck durch konzentrierte Prüfungen und speziell geschultes Personal würde lediglich zu einer geringfügigen Verbesserung der gegenwärtigen Situation führen und über Jahre hinweg viele Bedienstete der Außendienste und Fahndungsstellen nur für diesen Teilbereich binden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Problematik nur durch eine Gesetzesänderung befriedigend gelöst werden kann. Er hat deshalb empfohlen, den ermäßigten Umsatzsteuersatz auf „Außer-Haus"-Verkäufe aufzuheben und eine gesetzliche Regelung einzuführen, nach der alle Restaurationsumsätze unabhängig vom Kriterium „Verzehr an Ort und Stelle" einheitlich dem allgemeinen Steuersatz unterliegen. Dies würde bei einem Steuersatz von 16 % zu einem höheren Umsatzsteueraufkommen von 400 Mio. Euro jährlich führen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, den Missbräuchen unverzüglich entgegenzuwirken und sich für die notwendigen gesetzlichen Änderungen einzusetzen.

52.3

Das Bundesministerium hat gegen diese Bemerkung grundsätzlich keine Einwendungen erhoben. Es hält allerdings weitere Abstimmungen und Gespräche für erforderlich.

52.4

Obwohl dem Bundesministerium das Problem seit Jahren bekannt war, hat es die Missbräuche bislang nicht konsequent und nachhaltig bekämpft. Da allein im Fast-Food-Bereich von jährlichen Umsatzsteuerausfällen in zweistelliger Millionenhöhe auszugehen ist, sollte das Bundesministerium auf eine kurzfristige Änderung des Umsatzsteuergesetzes hinwirken. Alle Restaurationsumsätze sollten unabhängig vom Kriterium „Verzehr an Ort und Stelle" einheitlich dem allgemeinen Steuersatz unterliegen.

53 Steuerliche Kontrolle des Internets ohne durchschlagenden Erfolg

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

53.0

Das Bundeszentralamt für Steuern durchsucht seit dem 1. Oktober 2003 das Internet nach steuerlich nicht erfassten unternehmerischen Aktivitäten. Die Ergebnisse der Datenrecherche sind bislang hinter den Erwartungen zurück geblieben. Sie haben nicht wesentlich dazu beigetragen, wirksam Personen zu identifizieren, die den Finanzbehörden Umsätze und Gewinne aus im Internet angebotenen Waren und Dienstleistungen verschwiegen haben.

53.1

Das Internet wird mangels effektiver steuerlicher Kontrolle zur Steuerhinterziehung genutzt. Vereinzelte von den Steuerfahndungsstellen aufgegriffene Fälle haben dies bestätigt. Um die Steuerhinterziehung im Internet wirksamer als bisher zu bekämpfen, erhielt das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) durch das Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz vom 19. Dezember 2001 neue Kompetenzen. Es soll elektronisch angebotene Dienstleistungen beobachten und die Landesfinanzverwaltungen bei der Besteuerung des elektronischen Handels unterstützen. Hierzu wurde eine zentrale Internetstelle beim Bundeszentralamt eingerichtet. Sie setzt seit Oktober 2003 eine Suchsoftware namens X-PIDER ein, mit der das Internet nach steuerlich verdächtigen Personen durchsucht wird. X-PIDER soll in Deutschland steuerpflichtige Personen identifizieren, die gewerbsmäßig elektronischen Handel betreiben, ohne die daraus erzielten Einnahmen dem Finanzamt anzugeben. Die Daten werden automatisiert an die jeweils zuständige Landesfinanzbehörde übermittelt.

53.2

Seit Beginn der Datenrecherche im Oktober 2003 erhielten die Länder Tausende von Datensätzen. Zu Jahresbeginn 2006 hatten die Länder die überwiegende Zahl der Daten ausgewertet. Der Erfolg war gering. Nur in wenigen Einzelfällen ergaben sich Hinweise auf nicht versteuerte unternehmerische Aktivitäten.

Die Gründe für den geringen Erfolg waren:

- Mangelnde Qualität der X-PIDER-Daten

  Die Qualität der X-PIDER-Daten entsprach nicht den Vorstellungen der Länder. Aus den Daten konnten nur wenige Erfolg versprechende Fälle herausgefiltert werden. Nicht selten kam es vor, dass Datensätze doppelt vorhanden waren, nicht zweifelsfrei zugeordnet werden konnten, andere Zuständigkeiten betrafen oder einfach nur unbrauchbar waren. Die X-PIDER-Software war nur bedingt geeignet, den Namen des anbietenden Unternehmers herauszufiltern.

- Unzureichende Maßnahmen der Länder

  Nur ein Land hat von Anfang an die notwendigen organisatorischen und personellen Voraussetzungen geschaffen, die zur Auswertung der X-PIDER-Daten erforderlich waren. Dieser Umstand führte dazu, dass dieses Land weitaus mehr X-PIDER-Datensätze als die übrigen Länder erhielt und auswertete. Einige Länder haben bis heute nicht die erforderlichen Voraussetzungen zur Verarbeitung der X-PIDER-Daten geschaffen. Da es an einer breiten Unterstützung des Projekts durch die Länder mangelte, erhielt das Bundeszentralamt nur vereinzelt Rückmeldungen aus den übermittelten Daten.

- Geringes Engagement des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium)

  Um den Datentransfer zwischen dem Bundeszentralamt und den Steuerverwaltungen der Länder abzustimmen, wurde im November 2003 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Steuerlicher Internetabgleich“ eingerichtet. Seitdem tagte diese Arbeitsgruppe mehrmals. Ein Vertreter des Bundesministeriums nahm an den Arbeitsgruppensitzungen nicht teil. Eine Erörterung der Probleme mit den Ländern fand erstmalig im November 2005 statt.

53.3

Bund und Länder hatten sich durch die zentrale Internetrecherche beim Bundeszentralamt erhebliche Fortschritte bei der Identifizierung von Personen erhofft, die den Finanzbehörden Umsätze und Gewinne aus im Internet angebotenen Waren und Dienstleistungen verschwiegen haben. Mittels X-PIDER sollten steuerlich unbekannte unternehmerische Aktivitäten im Internet wirksamer als bisher aufgedeckt werden. Trotz mehrjähriger Datenrecherche ist bislang nicht gelungen, Steuerhinterziehung im Internet wirksam zu entlarven. Der Erfolg des Projekts bleibt damit deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die Präventivwirkung des Projekts ist in Gefahr. Angesichts der Bedeutung des Projekts hätte das Bundesministerium die bekannten Probleme frühzeitig aufgreifen und zum Gegenstand von Besprechungen mit den Ländern machen müssen. Da dies erst zu spät geschah, konnte das Bundesministerium nicht frühzeitig darauf hinwirken, dass alle Länder den für die Auswertung der Daten zwingend notwendigen personellen Einsatz sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die notwendigen organisatorischen und personellen Maßnahmen zur Übernahme und Weiterverarbeitung der X-PIDER-Daten in den Ländern umgesetzt werden. Er hat darüber hinaus die Verbesserung der Datenqualität angemahnt. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass sich das Bundesministerium stärker als bisher in das Projekt einbringt und auf eine regelmäßige Erfolgskontrolle durch die Referatsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder hinwirkt.

53.4

Das Bundesministerium hat erwidert, es stimme den Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zu. Die Angelegenheit sei mit den Ländern mit dem Ziel erörtert worden, dass diese die organisatorischen und personellen Voraussetzungen zur Datenverarbeitung schaffen. Hinsichtlich der mangelnden Qualität der X-PIDER-Daten hat es darauf hingewiesen, dass nach den bisherigen Erfahrungen die Mehrzahl der Suchergebnisse auf elektronische Geschäftsaktivitäten steuerlich bereits registrierter Unternehmen entfalle und damit Kontrollmaterial darstelle. Zudem seien die künftigen Rückmeldungen über die Ermittlungsergebnisse der Länder an das Bundeszentralamt eine wesentliche Qualitätsverbesserung.

Die Kritik des Bundesrechnungshofes, das Bundesministerium habe sich nicht ausreichend in das Projekt eingebracht, werde nicht geteilt. Als absehbar gewesen sei, dass innerhalb der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Steuerlicher Internetabgleich“ eine Übereinkunft über eine gemeinsame Vorgehensweise nicht zu erzielen war, habe das Bundesministerium die Angelegenheit alsbald auf die nächste Sitzung der zuständigen Referatsleiter gebracht. Die bisherige Verfahrensweise sei daher weder inhaltlich noch zeitlich zu beanstanden.

53.5

Der Bundesrechnungshof sieht es als richtigen Schritt an, dass die Angelegenheit auf Ebene der Referatsleiter mit den Ländern besprochen wurde. Das Bundesministerium sollte stärker auf die Länder einwirken, um eine effektive Datenbearbeitung zu gewährleisten. Dazu sind die notwendigen organisatorischen und personellen Voraussetzungen in allen Ländern zu schaffen. Die Verbesserung der Qualität der Daten ist dabei ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg des Projekts.

54 Erhebliche Steuerausfälle im Taxigewerbe
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

54.0

Steuerverfehlungen in der Taxibranche führen seit vielen Jahren zu beträchtlichen Steuerausfällen. Unternehmen erklären Einnahmen gegenüber den Finanzbehörden unvollständig. Sie zahlen Löhne, ohne hiervon Lohnsteuer einzubehalten. Eine Expertengruppe hatte bereits vor Jahren Vorschläge erarbeitet, mit denen sich die Missstände zumindest teilweise beheben ließen. Diese Vorschläge sind bis heute nicht verwirklicht worden.

54.1

54.1.1

Im Taxigewerbe gibt es eine große Zahl von Unternehmen und Beschäftigten, die ihren steuerlichen Verpflichtungen nicht nachkommen. Die Finanzbehörden stellen bei Kontrollen regelmäßig fest, dass ihnen die tatsächliche Höhe der Einnahmen verschwiegen wurde. Außerdem werden häufig Löhne ausgezahlt, ohne dass die Unternehmen Lohnsteuer einbehalten und abgeführt haben. Branchenexperten schätzen, dass Bund und Ländern jährlich Steuereinnahmen in mehrstelliger Millionenhöhe entgehen.

Der Nachweis über die tatsächlichen Einnahmen oder eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse ist mangels auswertbarer Unterlagen oft nur schwer zu führen. Um die Schäden auch nur einigermaßen genau bestimmen zu können, bedarf es eines erheblichen Ermittlungsaufwands. Die letztlich rechtskräftig festgesetzten Steuern werden häufig nicht gezahlt. Anfang des Jahres 2001 beschäftigte sich erstmalig eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit den steuerlichen Missständen im Taxigewerbe. Die Arbeitsgruppe sollte die Situation analysieren und Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Die Arbeitsgruppe bestätigte, dass es unredlichen Unternehmen oder Beschäftigten relativ leicht gemacht werde, die gesetzlichen Vorschriften nicht einzuhalten und daraus finanzielle Vorteile zu erzielen. Behörden und andere öffentliche Stellen seien mangels effektiver Möglichkeiten nicht in der Lage, ihren Kontrollauftrag hinreichend zu erfüllen. Die Höhe der nicht erklärten Umsätze im deutschen Taxi- und Mietwagengewerbe schätzte die Arbeitsgruppe auf jährlich zwischen 1 Mrd. Euro und 1,3 Mrd. Euro, die nicht gemeldeten Lohnsummen auf jährlich zwischen 400 Mio. Euro und 750 Mio. Euro.

Die Arbeitsgruppe unterbreitete Vorschläge, um die Missstände einzudämmen. Sie forderte insbesondere eine verbindlich vorgeschriebene technische Mindestausstattung der Taxis. Diese sollte einen gesetzlich verankerten Datenzugriff ermöglichen, um insbesondere den in jedem Fahrzeug vorhandenen Taxameter für die Zwecke der Finanzbehörden nutzen zu können. Nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe sollte das komplette Fahrgeschehen, das Fahrpersonal sowie die Einnahmen langfristig und auslesbar gespeichert werden. Außerdem schlug die Arbeitsgruppe vor, den Informationsaustausch zwischen den Eichämtern und den Finanzbehörden zu verbessern. Die Eichämter sollten die in den Taxametern gespeicherten Informationen feststellen und in einem noch festzulegenden Verfahren an die Finanzbehörden weiterleiten.

Mit Blick auf die Rechtsetzungskompetenz des Bundes beschloss die Arbeitsgruppe im November 2001, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu bitten, gegenüber den anderen Bundesressorts initiativ tätig zu werden, um die aufgezeigten Missbrauchstatbestände mit Hilfe der von der Arbeitsgruppe entwickelten Verbesserungsvorschläge einzudämmen.

54.1.2

Weil eine gemeinsame Basis für eine Umsetzung der Vorschläge zwischen den beteiligten Ressorts nicht herzustellen war, wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe „Bekämpfung illegaler Beschäftigung im Taxi- und Mietwagengewerbe“ (interministerielle Arbeitsgruppe) gegründet. Sie sollte die ressortübergreifende Initiative aufgreifen, die Vorschläge umfassend prüfen und einen Bericht mit Handlungsoptionen vorlegen. Der Versuch, gesetzliche Maßnahmen im Personenbeförderungsgesetz im Zuge des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung einzubringen, scheiterte. Schließlich verständigten sich die Vertreter der Bundesressorts darauf, nicht mehr solche Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, die ausschließlich auf das Taxigewerbe zugeschnitten seien. Vielmehr sollten die bereits bestehenden Überlegungen zur Einführung

einer allgemeinen Registrierkassenpflicht in Branchen mit überwiegend Bargeschäften abgewartet werden. In diesem Zusammenhang käme den Ergebnissen der „Arbeitsgruppe Registrierkassen“ – sie prüft die Bedingungen für einen Manipulationsschutz elektronischer Registrierkassen – erhebliche Bedeutung zu. Erst wenn diese vorlägen, sollte geprüft werden, welche Folgen sich aus etwaigen Rechtsänderungen gegenüber der Taxibranche ergäben.

Die „Arbeitsgruppe Registrierkassen“ hat in ihrem Abschlussbericht vom 28. Februar 2006 einen Weg aufgezeigt, der ein Höchstmaß an Manipulationssicherheit bei der Benutzung elektronischer Registrierkassen bietet. Danach soll es für die Finanzbehörden nachträglich möglich sein, nicht nur festzustellen, ob die Registrierkasse tatsächlich manipuliert wurde, sondern auch, in welcher Höhe dadurch Einnahmen verkürzt wurden. Da den Taxametern ebenfalls eine Kassenfunktion zukomme, sei grundsätzlich vorstellbar, dass die ausgearbeiteten Lösungsvorschläge auch auf Taxameter übertragbar seien. Die Arbeitsgruppe hat jedoch auch darauf hingewiesen, dass keine höheren technischen Anforderungen an ein Taxameter gestellt werden könnten, als dies zurzeit europäische Vorgaben vorsähen.

54.2

Die von den Kontrollbehörden aufgegriffenen Fälle stellen nur die „Spitze des Eisbergs“ dar. Da das derzeitige Kontrollsystem nicht in der Lage ist, die Missstände wirkungsvoll zu unterbinden, bleibt der größte Teil der ungesetzlichen Handlungen ungeahndet. Dadurch werden die öffentlichen Haushalte ganz massiv geschädigt. Dieser Zustand trifft besonders die noch verbliebenen ehrlichen Unternehmen und deren Beschäftigte. Sie erleiden erhebliche Wettbewerbsnachteile. Obwohl diese Problematik bereits lange bekannt ist, haben die Diskussionen auf Bundesebene bisher nicht zu greifbaren Ergebnissen geführt.

Der Bundesrechnungshof hält es sowohl aus Gründen der Steuergerechtigkeit als auch aus haushälterischen Erwägungen für nicht länger hinnehmbar, dass Steuerausfälle in Millionenhöhe in Kauf genommen werden. Er unterstützt grundsätzlich die Überlegungen der Bundesministerien, eine lückenlose und nachprüfbare Einzelaufzeichnung von Einnahmen branchenübergreifend zu lösen. Es ist jedoch nicht akzeptabel, bis zu einer Entscheidung hierüber von weiteren Maßnahmen abzusehen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb Sofortmaßnahmen vorgeschlagen, um steuerliche Verfehlungen zügiger und umfassender als bisher identifizieren zu können.

Er hat empfohlen, die im Taxameter gespeicherten Informationen durch die Eichämter feststellen und der Arbeits-, Sozial- und Finanzverwaltung mitteilen zu lassen. Er hat weiterhin angeregt, Taxifahrer zur Führung von so genannten Schichtzetteln zu verpflichten. Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof empfohlen, seine Vorschläge in der interministeriellen Arbeitsgruppe zu diskutieren.

54.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat die vorgeschlagenen Sofortmaßnahmen grundsätzlich begrüßt. Es hat jedoch zu bedenken gegeben, dass sie nur unter der Voraussetzung nicht manipulierbarer Daten wirklich weiterhelfen würden. Manipulationssichere Aufzeichnungsgeräte, d. h. Taxameter, gebe es zurzeit jedoch noch nicht. Ebenfalls kritisch hat sich das Bundesministerium zu dem Vorschlag geäußert, die im Taxameter gespeicherten Informationen durch die Eichämter feststellen und der Arbeits-, Sozial- und Finanzverwaltung mitteilen zu lassen. Die Kompetenz der Eichämter beziehe sich ausschließlich auf messtechnische Vorgänge und nicht auf steuerrechtliche Belange. Der Vorschlag sei außerdem rechtlich zweifelhaft, weil steuerlich relevante Daten dem Steuergeheimnis unterlägen. Ob es darüber hinaus Sinn mache, die Fahrer zu verpflichten, Schichtzettel zu führen, könne nicht abschließend beantwortet werden. Dieser Vorschlag bedürfe noch der näheren Prüfung.

Das Bundesministerium hat überdies darauf hingewiesen, dass es den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die interministerielle Arbeitsgruppe wieder aufleben zu lassen, aufgegriffen habe. Die Arbeitsgruppe habe erneut getagt. Dabei sei eine weitere Lösungsmöglichkeit erörtert worden. Diese basiere auf der Richtlinie 2004/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über Messgeräte. Darin seien die Anforderungen an ein manipulationssicheres Taxameter beschrieben. Anhand eines solchen Taxameters ließe sich relativ sicher die gefahrene Kilometerzahl des Taxis ablesen. Die interministerielle Arbeitsgruppe werde diesen Lösungsansatz weiterverfolgen.

54.4

Der Bundesrechnungshof unterstützt sämtliche Maßnahmen, die dazu beitragen, steuerliche Missstände in der Taxibranche aufzudecken und die Besteuerung sicherzustellen. Deshalb begrüßt er auch die Überlegungen der interministeriellen Arbeitsgruppe, die insbesondere auf der neuen europäischen Richtlinie über Messgeräte basieren. Aus Sicht der Finanzkontrolle wäre es ein wesentlicher Fortschritt, wenn die tatsächliche Laufleistung der Fahrzeuge nachprüfbar wäre. Neben dem aus der neuen EU-Richtlinie herrührenden Lösungsansatz sollte die interministerielle Arbeitsgruppe ergänzende Maßnahmen in ihre Überlegungen einbeziehen. Dabei sollten auch die Ergebnisse der „Arbeitsgruppe Registrierkassen“ in die weiteren Überlegungen einfließen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass umgehend Maßnahmen eingeleitet werden, um den Steuerausfällen in der Taxibranche wirksam zu begegnen.

55 Auswirkungen von Steuergesetzen unzureichend abgeschätzt
(Kapitel 6001 Titel 011 01 bis 015 01)

55.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat die Auswirkungen von Steuergesetzen unzureichend abgeschätzt. Um die Qualität der Steuergesetze zu verbessern, sollte es zunächst ein Konzept für die Abschätzung von Gesetzesfolgen entwickeln. Auch sollte es die Ziele seiner Gesetzesvorhaben klar bestimmen. Im Interesse der öffentlichen Haushalte empfiehlt der Bundesrechnungshof die Befristung von Steuervergünstigungen. Die finanziellen Auswirkungen der Steuergesetze sollte das Bundesministerium der Finanzen vorsichtig schätzen und dabei einen strengen Maßstab anlegen.

55.1

Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat über die finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorlagen zu unterrichten. Hierzu hat sie ihren Gesetzesvorlagen einen Überblick über die Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden beizufügen. Mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien hat sich die Bundesregierung darüber hinaus verpflichtet, die Wirkungen von Gesetzesvorlagen umfassend abzuschätzen und in den Gesetzesbegründungen darzustellen. In den Begründungen sind insbesondere darzulegen:

- die Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfes,
- ob das Gesetz befristet werden kann, sowie
- die Gesetzesfolgen.

  Zu den Gesetzesfolgen zählen unter anderem:

  - die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, einschließlich der vollzugsbedingten Auswirkungen,
  - die Angaben, worauf die Berechnungen und Annahmen zu den finanziellen Auswirkungen beruhen und,
  - ob und nach welchem Zeitraum die Wirkungen der Vorschriften zu prüfen sind (Gesetzesfolgenbeobachtung).

Ziel der Bundesregierung ist es, mit der Gesetzesfolgenabschätzung die Qualität der Gesetze zu verbessern.

55.2

Der Bundesrechnungshof berichtete zuletzt in den Bemerkungen 2004 (Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 6) über die Gesetzesfolgenabschätzung. Er kündigte an, diese Arbeit der Bundesministerien stichprobenweise zu prüfen. Im Jahre 2005 untersuchte er, ob das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) die Vorgaben zur Gesetzesfolgenabschätzung bei Steuergesetzen umgesetzt hat. Er stellte im Wesentlichen Folgendes fest:

Das Bundesministerium richtete in der zweiten Jahreshälfte 2004 in der Steuerabteilung eine zentrale Stelle für die Gesetzesfolgenabschätzung ein. Diese beschränkte sich auf die Abstimmung von Gesetzesvorhaben in der Steuerabteilung, mit anderen Bundesministerien, den Ländern und Verbänden. Daneben unternahm sie nichts zur Abschätzung von Gesetzesfolgen. Insbesondere hat sie noch kein Konzept für die Gesetzesfolgenabschätzung entwickelt.

Die Gesetzesbegründungen enthielten nicht immer konkrete Angaben zur Zielsetzung und Notwendigkeit der steuerlichen Vorschriften. So war als Ziel des Eigenheimzulagegesetzes lediglich die Förderung der Vermögensbildung und der privaten Altersvorsorge durch selbstgenutztes Wohneigentum angegeben. Auch wies keines der vom Bundesrechnungshof betrachteten Gesetze eine Befristung auf. Zwar enthielten alle untersuchten Gesetzentwürfe Übersichten zu den finanziellen Auswirkungen, es fehlten aber Angaben, auf welchen Annahmen die Berechnungen beruhten.

Das Bundesministerium stützt die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von Steuergesetzen vornehmlich auf Daten der amtlichen Statistiken für die Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer. Sie basieren auf Kennzahlen in den Steuererklärungsvordrucken und den daraus abgeleiteten Veranlagungsergebnissen. Für Teilbereiche der Ertragsteuern gibt es keine oder nur wenige Kennzahlen. So fehlen Daten zu den Betriebsergebnissen bei den Gewinneinkünften oder zu den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung.

Das Bundesministerium schätzte die finanziellen Auswirkungen der Steuergesetze nicht immer vorsichtig genug. Zwar berücksichtigte es Verhaltensänderungen der Steuerpflichtigen und steuerliche Wahlrechte. Es lässt aber außer Acht, dass die Steuerverwaltung häufig nicht mehr in der Lage ist, das komplizierte Steuerrecht vollständig zu vollziehen (vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“ vom August 2006). Außerdem sind die Daten aus den Steuererklärungen oft unzureichend und verursachen Schätzrisiken. Diese fing das Bundesministerium nur ungenügend durch Sicherheitsab- oder -zuschläge auf. Auch Änderungen der Gesetzentwürfe im parlamentarischen Verfahren berücksichtigte es nicht immer. Bei dem Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, zu dem es im Vorfeld politische Festlegungen gab, blieb der Vorsichtsgedanke völlig unberücksichtigt. Dadurch standen den geschätzten Einnahmen von 2,1 Mrd. Euro für den Bund tatsächlich nur 0,6 Mrd. Euro gegenüber. Konnte das Bundesministerium die finanziellen Auswirkungen wegen fehlender Daten nicht berechnen, bezifferte es die Auswirkungen einzelner Normänderungen in der Finanzübersicht nicht. Die Angaben aus der Finanzübersicht übernahm es unverändert für den Bundeshaushalt.

Die Fachreferate der Steuerabteilung bekamen von der zentralen Stelle keine Vorgaben, wie sie die vollzugsbedingten Auswirkungen von Gesetzesvorhaben ermitteln sollen. In den untersuchten Steuergesetzen fand sich keine konkrete Aussage zu den Kosten des Verwaltungsvollzuges. Auch enthielten sie keine Angabe, ob und wann die Wirkungen der Normen zu prüfen sind. Das Bundesministerium untersuchte bislang nicht systematisch, ob die mit den Steuernormen verfolgten Ziele erreicht wurden. Für diese Aufgabe richtete es im Bundeszentralamt für Steuern eine neue Arbeitseinheit ein und beauftragte diese mit einem Pilotprojekt. Die Ziele des Projektes legte es nicht fest. Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen einer Steuerrechtsänderung werden im Regelfall nicht gesondert erfasst. Die Mehr- oder Mindereinnahmen fließen in das Gesamtaufkommen der Steuerart ein.

55.3

Der Bundesrechnungshof erachtet die Untersuchung der Auswirkungen von Steuergesetzen für unverzichtbar, um die Qualität dieser Gesetze zu verbessern. Er hat daher beanstandet, dass das Bundesministerium bisher lediglich die organisatorischen Voraussetzungen für eine Gesetzesfolgenabschätzung geschaffen hat. Es sollte ein Konzept für die Abschätzung und Beobachtung der Auswirkungen von Steuergesetzen entwickeln. Für eine fundierte Gesetzesfolgenabschätzung sollte das Bundesministerium insbesondere die Ziele von Gesetzen klar bestimmen. Es muss ableitbar sein, ob das Gesetz notwendig und angemessen ist, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Dies war z. B. beim Eigenheimzulagegesetz, dessen Begründung lediglich den Regelungsinhalt umschrieb, nicht möglich. Dadurch konnte auch nicht geprüft werden, ob das Ziel des Gesetzes erreicht war.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof empfohlen, Steuervergünstigungen zu befristen. Damit kann der Gefahr, dass sich Steuervergünstigungen verfestigen und zu Dauersubventionen werden, wirksam begegnet werden. Bei einer Befristung entscheidet der Gesetzgeber bewusst über die weitere Gewährung der Steuervergünstigung. Dabei sollte er sich auf die Ergebnisse einer Gesetzesfolgenabschätzung und -beobachtung stützen können.

Das Bundesministerium sollte die finanziellen Auswirkungen von Steuergesetzen vorsichtig schätzen und dabei einen strengen Maßstab anlegen. Anderenfalls gehen Bund, Länder und Gemeinden von höheren Einnahmen aus als ihnen tatsächlich zufließen. Das Bundesministerium sollte u. a. Abschläge vornehmen, die die Schätzrisiken wegen unsicherer Daten und einer unvollständigen Umsetzung berücksichtigen. Weiterhin sollte es zusätzliche Daten erheben, um die finanziellen Auswirkungen von Gesetzen sicherer zu ermitteln. Dazu sollte es die Steuererklärungen um weitere Kennzahlen ergänzen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, in künftigen Begründungen von Gesetzen die Grundlagen aufzunehmen, auf denen die Berechnungen der finanziellen Auswirkungen beruhen. Damit der Gesetzgeber besser als bisher über den zu erwartenden Vollzugsaufwand unterrichtet wird, sollten die Fachreferate im Bundesministerium eine Anleitung erhalten, wie diese Auswirkungen zu ermitteln sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Gesetzesfolgen und besonders die finanziellen Wirkungen von Steuergesetzen zu beobachten. Ohne Kenntnis der finanziellen Auswirkungen kann nicht sachgerecht beurteilt werden, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Norm beibehalten werden soll.

55.4

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme angekündigt, das vom Bundesrechnungshof geforderte Gesamtkonzept mittelfristig und schrittweise zu erarbeiten. Dabei sei insbesondere Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Gesetzesfolgenabschätzung lasse sich nur bedingt für alle Gesetzgebungsverfahren standardisieren.
- Für eine solide Gesetzesfolgenabschätzung bestehe während eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens keine ausreichende Zeit. Sie setze zudem eine entsprechende personelle Ausstattung der Steuerabteilung voraus.
- Der Umfang einer Gesetzesfolgenabschätzung richte sich nach der Bedeutung der Regelung. So erscheine eine Gesetzesfolgenabschätzung bei Regelungen ohne gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum entbehrlich.

Der Empfehlung, die finanziellen Auswirkungen vorsichtig zu schätzen, hat das Bundesministerium zugestimmt. Es hat abgelehnt, die Berechnungsgrundlagen in den Gesetzesbegründungen darzustellen. Es unterrichte bereits jetzt die am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten jederzeit – auch bei den parlamentarischen Beratungen –, wie es die finanziellen Auswirkungen berechnet habe. Überdies führe die Angabe der wesentlichen Berechnungsgrundlagen zu einer unverhältnismäßigen Aufblähung des Gesetzentwurfes.

Das Bundesministerium sagte zu, die Aufnahme von weiteren Kennzahlen in den Steuererklärungen zu prüfen. Dies löse allerdings zusätzlichen Aufwand bei den Steuerbürgern aus und ließe das von der Bundesregierung verfolgte Ziel des Bürokratieabbaues außer Acht.

Des Weiteren will das Bundesministerium die Empfehlungen, die vollzugsbedingten Auswirkungen konkreter in den Steuergesetzen anzugeben und die Gesetzesfolgenbeobachtung auf die finanziellen Auswirkungen zu erstrecken, in dem Gesamtkonzept berücksichtigen. Es hält jedoch Festlegungen zur Gesetzesfolgenbeobachtung in Artikelgesetzen, die viele Einzelbestimmungen enthalten, nicht für sinnvoll.

55.5

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die finanziellen Auswirkungen künftig vorsichtiger schätzen will. Dabei erwartet er, dass es auch die unvollständige Umsetzung der Gesetze angemessen berücksichtigt. Das Bundesministerium sollte künftig die Grundlagen dafür, wie es die Auswirkungen von Gesetzesvorhaben berechnet, in der Gesetzesbegründung angeben. Damit wird sichergestellt, dass alle am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten unterrichtet werden.

Es reicht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus, das Gesamtkonzept für die Gesetzesfolgenabschätzung mittelfristig zu entwickeln. Da die Steuerverwaltung das komplizierte Steuerrecht nicht mehr vollständig vollziehen kann, sollte die Qualität der Steuergesetze umgehend verbessert werden. Das Bundesministerium sollte das Gesamtkonzept daher kurzfristig erarbeiten.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, die Gesetzesziele so klar zu bestimmen, dass die Auswirkungen der Gesetze umfassend abgeschätzt und beobachtet werden können. Er empfiehlt weiterhin, Steuervergünstigungen zu befristen. Über ihre Weitergeltung sollte nur entschieden werden, wenn die Auswirkungen abgeschätzt und beurteilt worden sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, mit zusätzlichen Kennzahlen in den Steuererklärungen die finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen besser als bisher zu berechnen und zu überprüfen. Weitere Kennzahlen für Angaben in den Steuererklärungen führen nur bei zusätzlichen Angaben in den Steuererklärungen zu erhöhtem Aufwand der Steuerpflichtigen. Das Bundesministerium sollte außerdem den Gesetzgeber umfassend über die Folgen der Gesetzentwürfe für die Verwaltung unterrichten.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für notwendig, in allen Gesetzentwürfen eine Aussage zu treffen, ob und wann die Wirkungen der Regelungen zu untersuchen sind. Damit sollte bereits im Gesetzgebungsverfahren entschieden werden und für den Gesetzgeber erkennbar sein, ob eine Erfolgskontrolle notwendig und beabsichtigt ist.

56 Gleichmäßige Besteuerung beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nicht gewährleistet

(Kapitel 6001 Titel 011 01 und 012 01)

56.0

Die Finanzbehörden können nicht feststellen, ob der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende zu Recht gewährt wird. Da sie in der Regel nicht prüfen können, ob Steuerpflichtige allein stehend sind oder in einer Haushaltsgemeinschaft leben, ist die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht gewährleistet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Förderung von Alleinerziehenden auf eine Förderung außerhalb des Steuerrechts umzustellen.

56.1

Allein stehende Steuerpflichtige können nach § 24b Einkommensteuergesetz (EStG) einen Entlastungsbetrag von jährlich 1 308 Euro von der Summe ihrer steuerpflichtigen Einkünfte abziehen, wenn zu ihrem Haushalt mindestens ein Kind gehört, für das ihnen ein Kinderfreibetrag oder Kindergeld zusteht. Der Steuervorteil steigt mit dem persönlichen Steuersatz und beträgt durchschnittlich 360 Euro, höchstens rund 650 Euro im Jahr. Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende löste zum 1. Januar 2004 den Haushaltsfreibetrag nach § 32 Abs. 7 EStG ab. Der Haushaltsfreibetrag sollte die durch das Kind bedingten erhöhten Wohnungskosten abgelten. Das Bundesverfassungsgericht hatte die Regelung zum Haushaltsfreibetrag für verfassungswidrig erklärt, da sie verheiratete Eltern mit Kindern gegenüber unverheirateten Eltern mit Kindern benachteiligte. Der Freibetrag stand Steuerpflichtigen zu, die mit Kindern alleine oder in einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft lebten, nicht aber Ehegatten.

Das geltende Steuerrecht schränkt den Kreis der Anspruchsberechtigten für den Entlastungsbetrag auf Alleinerziehende ein, die keine Haushaltsgemeinschaft mit einer anderen volljährigen Person bilden, für die sie weder einen Kinderfreibetrag noch Kindergeld erhalten. Eheähnliche Lebensgemeinschaften haben somit keinen Anspruch auf den Entlastungsbetrag. Ist eine weitere volljährige Person mit Haupt- oder Nebenwohnsitz in der Wohnung des Anspruchsberechtigten gemeldet, vermutet der Gesetzgeber, dass sie mit dem Steuerpflichtigen gemeinsam wirtschaftet und eine Haushaltsgemeinschaft bildet. Der Steuerpflichtige kann diese Vermutung durch glaubhafte Darstellungen widerlegen.

Ziel des Entlastungsbetrages ist nach der Gesetzesbegründung, Alleinerziehende wegen ihrer „höheren Kosten für ihre Lebensführung“ zu unterstützen. Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende wird beim Lohnsteuerabzug durch die Steuerklasse II berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2005, wie Gemeinden und Finanzämter § 24b EStG umsetzten. Er stellte Folgendes fest:

56.1.1

Bei Steuerpflichtigen mit minderjährigen Kindern tragen die Gemeinden die Lohnsteuerklasse II auf den Lohnsteuerkarten ein. Die Steuerpflichtigen müssen mit ihrem Antrag eine schriftliche Versicherung abgeben, dass sie keine Haushaltsgemeinschaft mit einer anderen volljährigen Person bilden. Sie müssen sich daneben verpflichten, die Lohnsteuerklasse von der Gemeinde ändern zu lassen, falls sie eine Haushaltsgemeinschaft begründen.

Die Gemeinden übernahmen die Angaben ungeprüft. Sie verglichen die Angaben nicht mit dem Melderegister und prüften nicht, ob eine weitere Person im Haushalt gemeldet war. Das Melderegister ordnet die Einwohner nur einer Hausanschrift zu, nicht aber einzelnen Wohnungen innerhalb eines Hauses. Es ist nicht erkennbar, ob eine andere Person in der Wohnung des Steuerpflichtigen oder in einer anderen Wohnung gleicher Anschrift wohnt. Das Melderegister enthält keine Informationen über die Eltern von volljährigen Kindern. Die Meldebehörden haben kein Recht, Wohnungen zu begehen.

56.1.2

Steuerpflichtige mit Kindern über 18 Jahren müssen zur Eintragung der Steuerklasse II auf der Lohnsteuerkarte einen Lohnsteuerermäßigungsantrag beim Finanzamt stellen. Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende kann auch ohne vorherige Berücksichtigung beim Lohnsteuerabzug mit der Steuererklärung beantragt werden.

Auch die Finanzämter übernahmen die Angaben der Steuerpflichtigen ungeprüft. Sie lehnten in keinem der vom Bundesrechnungshof eingesehenen Fälle den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende aufgrund eigener Ermittlungen ab. Die Finanzämter verglichen die Angaben weder mit den Vorjahren noch mit den Melderegistern. Auch wenn ein Antrag keine Angaben über den anderen Elternteil und dessen Anschrift enthielt, unterließen die Finanzämter weitere Ermittlungen.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen für die Gewährung des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende nicht prüfbar sind. Es ist den Gemeinden und den Finanzämtern nicht möglich festzustellen, ob ein Steuerpflichtiger mit seinen Kindern tatsächlich alleine lebt. Auch dem Melderegister lässt sich dieses häufig nicht entnehmen. So ist darin nicht feststellbar, ob beide Elternteile unter derselben Adresse wie das Kind gemeldet sind. Dem Melderegister ist ebenfalls nicht zu entnehmen, ob der Steuerpflichtige mit einer unter derselben Adresse gemeldeten Person eine Haushaltsgemeinschaft bildet. Die Gemeinde oder das Finanzamt werden allenfalls ausnahmsweise Kenntnis von einer eheähnlichen Gemeinschaft, die auf eine Haushaltsgemeinschaft schließen lässt, haben. Der Steuerpflichtige hat zahlreiche Möglichkeiten, eine eheähnliche Lebensgemeinschaft nicht als solche erscheinen zu lassen. Trägt er glaubhaft vor, die andere in der Wohnung gemeldete Person sei nur ein Untermieter, muss die Gemeinde oder das Finanzamt den Gegenbeweis erbringen. Dies wird kaum gelingen. Das Entdeckungsrisiko bei falschen Angaben ist äußerst gering. Es kann auch nicht immer davon ausgegangen werden, dass die Steuerpflichtigen daran denken, die Lohnsteuerkarte zu ändern, wenn sie eine Haushaltsgemeinschaft begründen. Da das Vorhandensein einer Haushaltsgemeinschaft nicht oder allenfalls mit unvertretbarem Aufwand prüfbar ist, ist eine gerechte und gleichmäßige Besteuerung nicht gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, eine Steuervergünstigung aufrecht zu erhalten, deren Anspruchsvoraussetzungen die Gemeinden und Finanzämter nicht oder nur mit erheblichem Aufwand feststellen können. Steuervergünstigungen sollten nur gewährt werden, wenn sie auf den Personenkreis beschränkt werden können, für den sie bestimmt sind.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Alleinerziehende nicht über das Steuerrecht zu fördern.

56.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat angekündigt, den Vorschlag des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der Länder und den betroffenen Ressorts zu erörtern. Auch nach den Angaben der obersten Finanzbehörden der Länder könne das Vorliegen einer Haushaltsgemeinschaft nicht zufrieden stellend geprüft werden; es werde in Zweifelsfällen den Angaben der Steuerpflichtigen gefolgt.

56.4

Das Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung erfordert es, dass die Finanzverwaltung die Voraussetzungen von Steuervergünstigungen mit vertretbarem Aufwand prüfen kann. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung deshalb, auf eine Aufhebung der steuerlichen Förderung von Alleinerziehenden hinzuwirken. Die Förderung von Alleinerziehenden sollte außerhalb des Steuerrechts gewährt werden.

57 Zu wenig Außenprüfungen bei Einkunftsmillionären führen zu Steuerausfällen

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

57.0

Die Finanzämter haben jährlich nur bei etwa 15 % der Fälle mit bedeutenden Einkünften von mehr als 0,5 Mio. Euro, den so genannten Einkunftsmillionären, Außenprüfungen durchgeführt. Diese niedrige Prüfungsquote führt zu Steuerausfällen. Das Bundesministerium der Finanzen sollte auf eine deutlich höhere und einheitliche Prüfungsdichte hinwirken. Um die Außenprüfungen zu erleichtern, sollte die Begründungspflicht bei Prüfungsanordnungen in diesen Fällen entfallen. Außerdem sollte eine Aufbewahrungspflicht für Belege eingeführt werden.

57.1

Im Jahre 2004 hatten ca. 15 600 von 27,7 Millionen Steuerpflichtigen ein Einkommen von 0,5 Mio. Euro oder mehr. Die Finanzbehörden bezeichnen diese Fälle mit bedeuten-

den Einkünften auch heute noch als „Einkunftsmillionäre“. Diese Steuerpflichtigen erzielen ihre Einkünfte nicht aus unternehmerischer Tätigkeit, sondern aus nichtselbstständiger Arbeit, Kapitalvermögen oder aus Vermietung und Verpachtung. Sie zahlten im Jahre 2001 ca. 10 Mrd. Euro Einkommensteuer. Dies entspricht rund 5,5 % des gesamten Aufkommens der Einkommensteuer von 177 Mrd. Euro. Im Durchschnitt zahlte jeder Einkunftsmillionär 570 000 Euro Einkommensteuer.

Nach einer bundeseinheitlichen Verordnung soll dieser Personenkreis regelmäßig von der Außenprüfung der Finanzämter geprüft werden. Es soll grundsätzlich keine prüfungsfreien Zeiträume geben. Eine regelmäßige Außenprüfung ist vorgesehen, weil häufig erst die Einsichtnahme in Bücher und Belege eine rechtliche Würdigung ermöglicht. Die Anordnung einer Prüfung bei Einkunftsmillionären ist besonders zu begründen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2005 u. a. durch Erhebungen bei fünf Finanzämtern verschiedener Länder, wie die Steuerverwaltung die bundeseinheitliche Regelung umsetzte.

Bundesweit führten die Finanzämter in den Jahren 2000 und 2001 jährlich bei 5 % der 15 600 Einkunftsmillionäre Außenprüfungen durch. Da in der Regel ein Zeitraum von drei Jahren geprüft wird, ergab sich eine jährliche Prüfungsquote von etwa 15 %. Eine genaue Angabe der Prüfungsdichte ist nicht möglich, weil diese Fälle in der Statistik des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) nicht gesondert ausgewiesen werden. Die Prüfungsquote in den fünf vom Bundesrechnungshof aufgesuchten Ländern lag nach deren Angaben im Jahre 2004 zwischen 10 % und 60 %. Die Prüfungen führten durchschnittlich zu Mehreinnahmen von 135 000 Euro pro Außenprüfung.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass z. B. ein Finanzamt, das für die Besteuerung von rund 100 Einkunftsmillionären zuständig ist, keinen davon prüfte. Die Prüfung unterblieb selbst in den Fällen, in denen die Notwendigkeit eindeutig erkennbar war. Die Steuern wurden häufig entsprechend der Erklärung des Steuerpflichtigen festgesetzt. Selbst Flüchtigkeitsfehler und Rechenfehler, die zu Steuermindereinnahmen in sechsstelliger Höhe führten, korrigierten die Finanzämter nicht.

Außenprüfungen bei Einkunftsmillionären sind teilweise sehr arbeitsintensiv, weil der Steuerpflichtige nicht verpflichtet ist, die steuererheblichen privaten Unterlagen, wie z. B. Nachweise und Rechnungen, nach der Abgabe der Steuererklärung aufzubewahren. Dadurch sind steuerpflichtige Sachverhalte schwer erkennbar. Dies erschwert z. B. Prüfungen eines Vermögenszuwachses. Im Einzelfall führte dies zu erheblichen Steuerausfällen. Die Außenprüfungen verzögerten sich, weil die Steuerpflichtigen keine Belege vorlegten. Der Zeitraum reichte von wenigen Tagen bis zu mehreren Monaten. Vor diesem Hintergrund wollte ein Finanzamt vorerst keine Prüfungen bei diesem Personenkreis mehr durchführen, weil diese die Prüfungsstatistik verschlechtern.

Einkunftsmillionäre stehen im Regelfall in Verbindung mit einem Unternehmen. Häufig sind sie dort Gesellschafter oder Geschäftsführer. Die Unternehmen werden regelmäßig von einer Betriebsprüfungsstelle geprüft. In mehreren Ländern fallen die Zuständigkeiten für die Betriebsprüfung und die Prüfung des Einkunftsmillionärs auseinander. Ohne die Steuerakten des Unternehmens ist es häufig nicht möglich, die für die Besteuerung des Einkunftsmillionärs relevanten Sachverhalte festzustellen. Für die Besteuerung des Unternehmens und des entsprechenden Einkunftsmillionärs sind häufig unterschiedliche Finanzämter zuständig.

57.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist eine Prüfungsquote von bundesweit etwa 15 % viel zu gering. Wegen der langen prüfungsfreien Zeiträume wird eine der Rechtslage entsprechende und gleichmäßige Besteuerung der Einkunftsmillionäre nicht erreicht. Es ist nicht hinnehmbar, dass ein kleiner Personenkreis mit bedeutsamen Einkünften von mehr als 0,5 Mio. Euro kaum geprüft und in der Regel antragsgemäß veranlagt wird. Personen mit hohem Einkommen und unterschiedlichen Einkunftsarten haben Möglichkeiten ihr zu versteuerndes Einkommen zu gestalten. Sie setzen ihr Vermögen auch dazu ein, weitere Einkünfte zu erzielen. Die Außenprüfungen dienen dazu, eine gerechte Veranlagung der Steuerpflichtigen zu gewährleisten. Die Mehreinnahmen von 135 000 Euro pro Außenprüfung belegen deren Notwendigkeit. Die niedrige Prüfungsquote führt nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu Steuerausfällen und -ungerechtigkeiten. Der Bundesrechnungshof ist sich bewusst, dass diese Fälle aufgrund ihres Schwierigkeitsgrades und ihrer Komplexität einen hohen Aufwand erfordern. Eine zutreffende Besteuerung ist im Interesse der Steuergerechtigkeit anzustreben.

Der Bundesrechnungshof hält außerdem die Unterschiede bei den Prüfungsquoten in einzelnen Ländern von 10 % bis 60 % für zu groß. Die unterschiedlichen Prüfungsquoten bedingen, dass in einem Land die Mehrzahl der Einkunftsmillionäre geprüft werden, während sie in einem anderen Land – bei einem Prüfungszeitraum von drei Jahren – statistisch nur alle dreißig Jahre einer Außenprüfung unterliegen. Dies widerspricht dem Gebot der gesetzmäßigen und gleichmäßigen Besteuerung. Wenn alle Länder die Außenprüfung stärken, könnten sie auch alle von den Mehreinnahmen profitieren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, auf eine deutlich höhere und einheitliche Prüfungsquote bei Einkunftsmillionären hinzuwirken.

Eine wesentliche Ursache für die niedrige Prüfungsquote sieht der Bundesrechnungshof darin, dass die Akzeptanz dieser Prüfungen bei den Finanzbehörden nicht hoch genug ist. Ein Hemmnis ist die Pflicht der Finanzbehör-

den, die Außenprüfung besonders zu begründen. Die fehlende Aufbewahrungspflicht von steuererheblichen privaten Belegen behindert die Außenprüfungen zusätzlich. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine Aufbewahrungspflicht von steuererheblichen privaten Belegen einzuführen und den Begründungszwang für Außenprüfungen bei Einkunftsmillionären zu streichen.

In Unternehmen treten aufklärungsbedürftige Sachverhalte oft erst durch eine intensive und systematische Betriebsprüfung zu Tage. Sofern Verträge oder sonstige Unterlagen eingesehen werden, die auch für die Besteuerung der Gesellschafter oder Geschäftsführer von Bedeutung sind, sollten diese von einem Finanzamt bearbeitet werden. Dies wäre ein Beitrag zur Steuergerechtigkeit. Außerdem könnte damit Doppelarbeit vermieden werden. Eine einheitliche Außenprüfung dieser oft bundesweit und international tätigen Unternehmen und der Gesellschafter, Geschäftsführer oder Vorstandsmitglieder durch eine Bundesbehörde hilft, die Steuergerechtigkeit unabhängig vom Sitz des zuständigen Finanzamtes zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, dass an Außenprüfungen der Einkunftsmillionäre Prüfer des Bundeszentralamtes für Steuern mitwirken.

57.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Zahl der durchgeführten Außenprüfungen bei Einkunftsmillionären werde ab dem Jahre 2006 gesondert in der Bundesstatistik ausgewiesen. Nur so könnten verlässliche Zahlen zur Prüfungsdichte bei diesem Personenkreis abgeleitet werden.

Es hat zugesagt, wegen der allgemein erkannten steuerlichen Bedeutung der Einkunftsmillionäre an die Länder zu appellieren, sich dieser Fälle nachhaltig anzunehmen. Es hat darauf hingewiesen, dass die Organisation der Außenprüfung ausschließlich in die Hoheit der Länder falle.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, eine Belegaufbewahrungspflicht einzuführen und den Begründungszwang für die Anordnung der Außenprüfung bei diesem Personenkreis zu streichen, werde von allen obersten Finanzbehörden der Länder unterstützt. Dies könne aber aus Gründen des vorgesehenen Bürokratieabbaus zurzeit nicht realisiert werden.

Das Bundesministerium hat eine verstärkte Mitwirkung des Bundeszentralamtes für Steuern bei der Prüfung von Einkunftsmillionären befürwortet. Hierfür müssten jedoch zuvor die gesetzlichen und personellen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

57.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium bei den Ländern darauf hinwirken will, die Außenprüfungen bei Einkunftsmillionären zu intensivieren. Dass diese Fälle gesondert in einer Statistik erfasst werden sollen, ist ein erster Schritt zu einer einheitlichen und gleichmäßigen Besteuerung im Bundesgebiet.

Um künftig Außenprüfungen bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften zu erleichtern, hält der Bundesrechnungshof an seinen Empfehlungen fest, auf eine Pflicht zur Begründung der Außenprüfung zu verzichten. Er sieht, entgegen der Auffassung des Bundesministeriums, eine Aufbewahrungspflicht von steuererheblichen privaten Belegen nicht im Widerspruch zu dem Ziel des Bürokratieabbaus. Es sollen lediglich bereits vorhandene Belege aufbewahrt werden. Zusätzliche Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten sind damit nicht verbunden. Eine Aufbewahrungspflicht erleichtert die Außenprüfung und vereinfacht die Arbeit der Finanzämter.

Bundesagentur für Arbeit

58 Qualität beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen unzureichend geprüft

58.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat ihren gesetzlichen Auftrag, die Qualität beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen zu prüfen, nur unzureichend erfüllt. Sie kann keine verlässlichen Aussagen zur Qualität dieser Maßnahmen treffen. Die Bundesagentur für Arbeit legte keine Kriterien und Verfahrensregeln zur Qualitätsprüfung fest und überwachte nicht die Umsetzung durch die Agenturen für Arbeit. Dadurch konnte sie Mängel bei der Durchführung der Maßnahmen nicht frühzeitig erkennen, fachlichen Fehlentwicklungen nicht entgegenwirken und dem unwirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen nicht rechtzeitig begegnen.

58.1

Seit dem Jahre 2003 gelten geänderte gesetzliche Vorschriften für die Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen. Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kann die Kosten unter folgenden Voraussetzungen übernehmen:

- Die Teilnehmerin oder der Teilnehmer muss durch einen von der zuständigen Agentur für Arbeit (Agentur)

ausgestellten „Bildungsgutschein“ nachweisen, dass die Fördervoraussetzungen erfüllt sind.

- Die Maßnahme und deren Träger müssen jeweils von einer privaten Zertifizierungsstelle zugelassen sein.
- Die private Zertifizierungsstelle muss von der Bundesagentur förmlich anerkannt werden, die dabei von einem „Anerkennungsbeirat“ unterstützt wird.

Die Bundesagentur ist dazu verpflichtet, die Qualität der laufenden Weiterbildungsmaßnahmen zu überprüfen und deren Erfolg zu beobachten (§ 86 Sozialgesetzbuch Drittes Buch – SGB III). Dazu können die Agenturen von den Trägern Auskunft über den Verlauf und den Eingliederungserfolg der Maßnahmen verlangen und Einsicht in Unterlagen nehmen. Stellen die Agenturen bei einer Überprüfung Mängel fest, können sie deren Beseitigung verlangen oder in bestimmten Fällen die Geltung des Bildungsgutscheins für diesen Träger ausschließen. Außerdem haben die Agenturen der verantwortlichen Zertifizierungsstelle die Ergebnisse ihrer Qualitätsprüfungen mitzuteilen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2005, ob und wie die Bundesagentur ihren gesetzlichen Auftrag zur Qualitätsprüfung laufender Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung wahrnimmt. Er stellte Folgendes fest:

- Die Bundesagentur hatte die Qualitätskontrollen nicht den veränderten Strukturen in der beruflichen Weiterbildung angepasst. Sie regelte insbesondere nicht, ob die Agentur am Wohnort, am Maßnahmeort oder eine überregionale Stelle für die laufenden Qualitätsprüfungen zuständig sein soll. Außerdem fehlten verbindliche Qualitätskriterien, Bewertungsschemata und Verfahrensregeln für die Durchführung der Qualitätskontrollen. Die zuständigen Fachkräfte wurden weder über die Verpflichtung zu Qualitätskontrollen informiert noch geschult, wie sie diese vornehmen sollten.
- Die Bundesagentur überwachte nicht, ob, in welchem Umfang und mit welchen Ergebnissen die Agenturen Qualitätsprüfungen vornahmen. Ein entsprechendes Fachcontrolling gab es nicht. Die Umsetzung blieb weitgehend der Eigeninitiative einzelner Personen überlassen und war damit zufällig.
- Soweit die Agenturen Weiterbildungsmaßnahmen prüften, deckten sie teilweise erhebliche Mängel auf, z. B. fehlende Qualifikationsnachweise der Lehrkräfte, eine unzureichende Betreuung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern während des Betriebspraktikums, fehlende Lehrpläne oder eine unzulängliche technische Ausstattung der Lehrstätten.
- Die Agenturen informierten die Zertifizierungsstellen nicht über die Ergebnisse ihrer Qualitätskontrollen. Es gab auch keine Vereinbarungen, wie bei festgestellten Mängeln zu verfahren ist.

58.2

Die Bundesagentur ist ihrem gesetzlichen Auftrag, die Qualität der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen zu prüfen, nur unzureichend nachgekommen. Daher konnte sie keine verlässlichen Aussagen zur Prozessqualität der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen treffen. Sie war nicht in der Lage, Mängel in der Durchführung der Maßnahmen frühzeitig zu erkennen, fachlichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken und den unwirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, ihre Handlungsempfehlungen zur Qualitätsprüfung der geänderten Rechtslage anzupassen. Sie hat Kriterien und Verfahren festzulegen, die die Ergebnisse der Qualitätskontrollen bundesweit vergleichbar machen. Die Bundesagentur muss im Rahmen ihrer Fachaufsicht sicherstellen, dass alle Agenturen ihrem Kontrollauftrag gleichermaßen nachkommen. Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für erforderlich, dass die Bundesagentur die mit den Qualitätsprüfungen beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schult und ihnen die notwendige Fachkompetenz vermittelt. Darüber hinaus ist es aus seiner Sicht unverzichtbar, dass die Bundesagentur mit den Zertifizierungsstellen ein Verfahren zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch vereinbart.

58.3

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass sie auf Regelungen zum Verfahren der Qualitätsprüfungen und auf ein Fachcontrolling verzichtet habe. Zur Begründung hat sie auf ihren neuen Steuerungsansatz verwiesen. Danach sei eine Steuerung vornehmlich über die Ziele der Arbeitsförderung, aber nicht über Detailregelungen zu deren Umsetzung vorgesehen. Es ist nach Auffassung der Bundesagentur die Aufgabe der Regionaldirektionen bzw. der einzelnen Agenturen, Regelungen über Inhalte, Häufigkeit und Umfang von Prüfungen zu treffen.

Die Bundesagentur hat darauf hingewiesen, dass sie eine elektronische Informationsplattform plane. Diese könnte z. B. Informationen über Teilnehmerbefragungen und Eingliederungsquoten bei beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen enthalten und damit dem Austausch zwischen Bundesagentur und Zertifizierungsstellen dienen. Solange dies nicht umgesetzt sei, sollen die Agenturen und Zertifizierungsstellen den Informationsaustausch eigenverantwortlich regeln. Zudem erarbeite eine Projektgruppe derzeit Standards für die Qualitätssicherung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen. Deren Ergebnisse wolle sie auch zur Qualitätssicherung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen nutzen.

Im Übrigen könne sie die vom Bundesrechnungshof geforderte Umsetzung der ihr obliegenden Qualitätskontrollen nicht zusichern. Die gesetzlich festgelegte Aufgabenverteilung zwischen den Zertifizierungsstellen und den Agenturen erlaube es den Agenturen nicht, bei gravierenden Qualitätsmängeln Trägern und Maßnahmen die

Zulassung zu entziehen. Eine mögliche Lösung dieser Problematik sieht die Bundesagentur in einer Gesetzesänderung.

Für den Umgang der Zertifizierungsstellen mit Maßnahmemängeln komme außerdem dem Anerkennungsbeirat, der die Bundesagentur bei der Zulassung der Zertifizierungsstellen unterstützt, eine Schlüsselfunktion zu. Die Zertifizierungsstellen seien verpflichtet, fachliche Empfehlungen des Anerkennungsbeirates zu beachten.

58.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Einrichtung einer Projektgruppe in der Bundesagentur einen ersten Schritt zur Qualitätssicherung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen. Damit die Ergebnisse der Projektgruppe Wirkung zeigen, müssen sie allerdings für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen konkretisiert, an die Agenturen weitergeleitet und mit verbindlichen Handlungsempfehlungen zur Umsetzung verbunden werden. Ob und wann dies geschieht, ist derzeit ungewiss.

Einheitliche Verfahren und die Vorgabe transparenter Qualitätsmaßstäbe sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes unverzichtbar, um die Verbindlichkeit und Verlässlichkeit der Qualitätsprüfungen zu gewährleisten und die Ergebnisse vergleichbar zu machen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung, umgehend das Verfahren für die Qualitätskontrolle beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen festzulegen und die Umsetzung im Rahmen eines fachlichen Controllings sicherzustellen. Der neue Steuerungsansatz darf nicht dazu führen, dass sich die Bundesagentur dieser Aufgabe entzieht. Vielmehr muss sie ihr Steuerungssystem so gestalten, dass es eine einheitliche Anwendung der Gesetzesnormen unterstützt.

Zur Sicherung der Qualität laufender Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung hält es der Bundesrechnungshof nicht für erforderlich, dass die Bundesagentur selbst Maßnahmen und Trägern die Zulassung entziehen kann. Die Frage nach einer entsprechenden Gesetzesänderung stellte sich erst dann, wenn die bislang noch nicht erprobte Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Zertifizierungsstellen nicht erfolgreich wäre. Es ist im Übrigen nicht überzeugend, wenn die Bundesagentur drei Jahre nach der gesetzlichen Neuordnung der Qualitätssicherung der Förderung der beruflichen Weiterbildung lediglich über Pläne zum Informationsaustausch mit diesen Stellen verfügt. Da die Bundesagentur selbst für die Anerkennung der Zertifizierungsstellen verantwortlich ist, könnte sie bereits im Anerkennungsverfahren Regeln für die Zusammenarbeit vereinbaren. Außerdem sollte die Bundesagentur mit dem Anerkennungsbeirat erörtern, wie bei festgestellten Maßnahmemängeln zu verfahren ist.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

59 Baumanagement der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg in Potsdam wird verbessert
(Kapitel 0405 Titel 894 21)

59.0

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien wird den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Baumanagement der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg folgen. Insbesondere will er ein effizientes Überwachungsinstrument einführen und bei Baumaßnahmen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beteiligen. Zudem sollen der Gebäudebestand systematisch erfasst, Ziele für Erhaltungsmaßnahmen definiert und Prioritäten gesetzt werden.

59.1.1

Seit dem Jahre 1991 fördern der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg (Zuwendungsgeber) die in Potsdam ansässige Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg (Stiftung) durch institutionelle Zuwendungen. Der Zuwendungsbedarf der Stiftung beträgt jährlich rund 32 Mio. Euro, von denen der Bund mit zurzeit 42 % den größten Anteil trägt. Wesentliche Aufgabe der Stiftung ist, die ihr übertragenen Schlösser und Gärten unter Beachten denkmalpflegerischer Belange baulich zu unterhalten, zu sanieren und zu restaurieren. Hierfür stehen ihr jährlich rund 13 Mio. Euro zur Verfügung. Das Land Brandenburg koordiniert das Zuwendungsverfahren.

59.1.2

Bereits im Jahre 2000 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Stiftung zahlreiche Baumaßnahmen – Neues Palais, Marmorpalais, Schloss und Marstall Babelsberg, Friedenskirche, Neue Orangerie und Sanssouci – durchgeführt hatte, ohne vorher deren Zustand grundlegend erfasst und den Sanierungsbedarf bestimmt zu haben. Am Neuen Palais hatte die Stiftung mit Ausgaben von bis dahin rund 7,7 Mio. Euro Baumaßnahmen an Teilen der Gebäudehülle durchgeführt; dennoch war diese auch nach 10-jähriger Bauzeit nicht in einem langfristig einwandfreien Zustand. Die Stiftung hatte weder den Zustand der Bausubstanz abschließend erfasst noch ein Gesamtkonzept zur Nutzung des Neuen Palais entwickelt. Gleichwohl plante sie einen aufwendigen unterirdischen Besuchereingang. Die Zuwendungsgeber hatten zugesichert, das Prüfungs- und Genehmigungsverfahren optimieren zu wollen. Ab dem Jahre 2002 sollte die staatliche Bauverwaltung des Landes Brandenburg (staatliche Bauverwaltung) die Stiftung bereits beim Aufstellen der Bauunterlagen unterstützen und beraten sowie die Baudurchführung stichprobenweise prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr festgestellt, dass entgegen der Zusicherung die staatliche Bauverwaltung seit dem Jahre 2002 die Baumaßnahmen der Stiftung nicht oder nur in geringem Maße baufachlich begleitet hat. So konnte die Stiftung noch im Jahre 2005 Baumaßnahmen weiterführen, die teilweise weit vor dem Jahre 2000 genehmigt waren, und mit Baumaßnahmen beginnen, die nicht genehmigt waren. Baumaßnahmen zogen sich bis zu neun Jahre hin, obwohl relativ geringe Bausummen umzusetzen waren.

Auch am Neuen Palais führte die Stiftung eine im Jahre 1997 genehmigte Baumaßnahme weiter. Die bewilligten Kosten von rund 1,1 Mio. Euro waren bis Ende 2004 um nahezu die Hälfte überschritten, doch waren die Ursachen für die Schäden noch nicht erfolgreich behoben. Die Stiftung hatte es unterlassen, die erheblichen Abweichungen vom genehmigten Bauvorhaben wie vorgeschrieben erneut baufachlich prüfen zu lassen. Sie hatte weder ein Nutzungskonzept noch ein Gesamtkonzept für die Grundsanierung des Neuen Palais fertig gestellt, obwohl sie in den letzten 15 Jahren Honorare in Höhe von 600 000 Euro für entsprechende Planungen gezahlt hatte.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat die unwirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen für Baumaßnahmen der Stiftung kritisiert. Eine Ursache sieht er darin, dass die staatliche Bauverwaltung ihre Beratungs- und Kontrollaufgaben nicht hinreichend wahrgenommen hat. Er hat daher dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (Bundesbeauftragter) empfohlen, das Baumanagement der Stiftung zu verbessern und dabei den Sachverstand des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) zu nutzen.

59.3

Der Bundesbeauftragte hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass die Betreuung durch die staatliche Bauverwaltung und die Zuwendungsgeber optimiert werden müsse. Er hat mitgeteilt, dass sich das Bundesministerium nach verbindlichen Absprachen grundsätzlich bereit erklärt habe, die Baumaßnahmen der Stiftung baufachlich zu begleiten. Im November 2005 habe es sich mit der staatlichen Bauverwaltung auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt, das vor allem das Aufstellen einer Zielplanung und das Setzen von Prioritäten betreffe. Darüber hinaus werde der Bestand erfasst und die bereits begonnenen Projekte evaluiert. Ziel sei es, Erhaltungsplanungen für alle Liegenschaften zu erstellen.

Weiter hat der Bundesbeauftragte mitgeteilt, dass die Mittel für Bauvorhaben, die noch nicht genehmigt waren, gesperrt seien. Die Zuwendungsgeber würden im Jahre 2006 über ein effizientes Überwachungsinstrument entscheiden. In diesem Zusammenhang hätten sie sich darauf verständigt, die Ausgabetitel für Baumaßnahmen mit Baukosten über 1 Mio. Euro ab dem Wirtschaftsplanjahr 2006 gesondert zu verhandeln, um diesem Thema eine angemessene Bedeutung zu geben. Zudem sollen Baumaßnahmen künftig über Einzelprojektförderung zweckgebunden gefördert werden. Für neue Baumaßnahmen werde dieser Weg bereits beschritten.

Zum Neuen Palais hat der Bundesbeauftragte mitgeteilt, dass die Stiftung Ende Dezember 2005 eine Zielplanung und eine Bauunterlage für die Grundsanierung zur baufachlichen Prüfung und Genehmigung vorgelegt habe. Planungen für einen unterirdischen Besuchereingang würden nicht mehr verfolgt.

59.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die von den Zuwendungsgebern eingeleiteten Maßnahmen nunmehr sicherstellen, dass die Stiftung die Zuwendungen für Baumaßnahmen wirtschaftlich verwendet. Er wird die Baumaßnahmen der Stiftung auch künftig beratend begleiten.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

60 Projekt „BOS-Digitalfunk“: Grundlagen für wirtschaftliche Auftragsvergabe verbessert
(Kapitel 0602 Titel 532 01)

60.0

Das Bundesministerium des Innern hat es erreicht, dass das Bund-Länder-Projekt „BOS-Digitalfunk“ neu ausgerichtet und die Beschaffungskonzeption angepasst wurde. Es berücksichtigte damit die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und verbesserte so die Grundlagen für eine wirtschaftliche Auftragsvergabe.

60.1

Die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in der Bundesrepublik Deutschland sind mit analogen Funknetzen ausgestattet. Im Interesse der im Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 vereinbarten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie aus wirtschaftlichen und einsatztaktischen Gründen soll die analoge Technik durch Digitalfunk ersetzt werden. Ziel der Regierungen von Bund und Ländern ist, mit dem Projekt „BOS-Digitalfunk“ ein bundesweit einheitliches digitales Sprech- und Datenfunknetz einzuführen. Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) richtete hierzu eine gemeinsame Projektorganisation ein. Es bat im Einvernehmen mit der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder und der Finanzministerkonferenz den Bundesrechnungshof, die Projektorganisation ab dem Jahre 2002 beratend zu begleiten. Für Planung, Aufbau und den zunächst zehnjährigen Netzbetrieb sind Kosten in Höhe von 3,5 Mrd. Euro kalkuliert. Auf die Verteilung dieser Kosten hatten sich Bund und Länder noch nicht geeinigt. Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums vergibt entsprechende Aufträge für Bund und Länder gemeinsam.

Die Projektorganisation im Bundesministerium bereitete in Zusammenarbeit mit den Ländern u. a. die Projektplanung und die Vergabeunterlagen vor. Bund und Länder planten, das Vergabeverfahren für Netzaufbau und -betrieb im Februar 2005 zu beginnen. Der Bundesrechnungshof prüfte im Januar 2005 die vorbereiteten Vergabeunterlagen und die Beschlüsse zum geplanten Projektablauf.

Er stellte fest:

- In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung waren mögliche weitere Lösungswege für den Aufbau und den Betrieb eines bundeseinheitlichen digitalen Netzes nicht ausreichend untersucht worden.
- Die Vergabeunterlagen für den Rahmenvertrag sahen nicht vor, dass der Auftraggeber neben Standorten, z. B. für Sendemasten, andere Ressourcen zur Verfügung stellen konnte, z. B. vorhandene Teilnetze.
- Der vorgesehene Leistungsumfang blieb deutlich hinter dem Projektziel zurück.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Bundesministerium weitere Lösungswege, ein bundeseinheitliches digitales Netz aufzubauen und zu betreiben, nicht ausreichend untersucht hatte. Das zunächst vorgesehene Vergabeverfahren hätte diese Lösungen nicht berücksichtigen können. Daneben hat er weitere Möglichkeiten gesehen, die Kosten zu senken, z. B. indem Bund und Länder den Anbieter bereits vorhandene Ressourcen kostengünstig mitnutzen lassen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof den vorgesehenen Leistungsumfang als unzureichend bewertet, weil damit das Projektziel nicht wirtschaftlich erreicht werden konnte. Er hat auf die Gefahr hingewiesen, dass Bund und Ländern für notwendige zusätzliche Leistungen Mehrkosten durch Risikozuschläge entstehen. Die Ursache hat der Bundesrechnungshof auf die ungelöste Frage der Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern zurückgeführt.

Aufgrund dieser wirtschaftlichen Risiken hat der Bundesrechnungshof empfohlen, das Vergabeverfahren noch nicht zu beginnen und wesentliche Entscheidungen zunächst zu präzisieren.

60.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. So hat es vor Beginn der Auftragsvergabe im Einvernehmen mit den Ländern im März 2005 auf eine Neuausrichtung des Bund-Länder-Projektes hingewirkt. Das Bundesministerium hat ausgeführt, es habe dabei einen angemessenen Ausgleich der wirtschaftlichen Aspekte und der Sicherheitsinteressen herbeigeführt. Weiterhin hat es die Beschaffungskonzeption angepasst, indem es die Vergabe von zwei Leistungspaketen zur Lieferung der Systemtechnik und zum Netzbetrieb vorbereitet.

60.4

Die vom Bundesministerium eingeleiteten Maßnahmen verbessern die Grundlagen für eine wirtschaftliche Auftragsvergabe. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Umsetzung des Bund-Länder-Projektes begleiten.

61 Bundeskriminalamt verringert bei IT-Projekt Abhängigkeit von externen Auftragnehmern

(Kapitel 0610 Titel 532 55)

61.0

Das Bundeskriminalamt hat bei einem IT-Projekt, mit dem es seine kriminalpolizeilichen Kernaufgaben unterstützen wollte, die vorher überwiegend externen Fachkräfte zunehmend durch eigenes Personal ersetzt. Dadurch hat es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt, die Abhängigkeit vom externen Auftragnehmer zu verringern und die eigene Urteilsfähigkeit für Umfang und Qualität der extern erbrachten Leistung zu sichern.

61.1

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) führte nach Aufforderung durch den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages „Empfehlungen zur Inanspruchnahme von externen Unterstützungsleistungen durch Bundesbehörden im IT-Bereich“ für die Bundesverwaltung verbindlich ein. Diese sehen u. a. vor,

- unverzichtbare Aufgaben grundsätzlich durch eigene Kräfte wahrzunehmen und
- die Urteilsfähigkeit der Bundesverwaltung für extern erbrachte Leistungen zu erhalten.

Das Bundeskriminalamt (BKA) benötigte für die Unterstützung seiner Kernaufgaben ein System, mit dem kriminalpolizeiliche Vorgänge bearbeitet werden (sog. „Vorgangsbearbeitungssystem“). Es setzte für dessen Entwicklung Anfang des Jahres 2003 eine vorläufige Projektgruppe mit zwei eigenen und mehreren externen Fachkräften ein, für die es die Leitung übernahm. Die Projektgruppe sollte im Laufe des ersten Jahres auf 18 eigene Beschäftigte anwachsen und danach ohne weitere externe Beteiligung das Vorgangsbearbeitungssystem entwickeln. Tatsächlich stand dem BKA das ursprünglich geplante eigene Personal nicht zur Verfügung. Bis Mitte des Jahres 2005 waren drei eigene Mitarbeiter in der Projektgruppe tätig. Das System entwickelte weitgehend ein externer Auftragnehmer, der die Projektleitung bei deren Abwesenheit vertrat. Das BKA schloss mit den externen Auftragnehmern Dienstverträge ab, in denen es die zu erbringende Leistung nicht detailliert beschrieben hatte.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat das BKA aufgefordert, die verbindlich eingeführten Empfehlungen des Bundesministeriums umzusetzen. Er hat aufgezeigt, dass das BKA sich durch den geringen Einsatz eigenen Personals vom externen Auftragnehmer abhängig gemacht hatte. Er hat u. a. bemängelt, dass das Entwicklungsrisiko durch den Abschluss von Dienstverträgen ausschließlich beim Bund lag.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die starke Abhängigkeit vom externen Auftragnehmer zu reduzieren. Zu diesem Zweck hat er das BKA aufgefordert,

- die Projektgruppe um eigenes Personal zu verstärken,
- ausreichend eigenes Wissen aufzubauen, um künftig das System selbst pflegen zu können,
- für die Projektleitung und deren Vertretung ausschließlich eigenes Personal einzusetzen und
- künftig Werkverträge abzuschließen, die die von einem externen Auftragnehmer zu erbringende Leistung möglichst genau beschreiben.

61.3

Das BKA hat die Projektgruppe entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes neu strukturiert. Es nimmt mittlerweile die Projektleitung und deren Vertretung ausschließlich selbst wahr. Zudem hat es die Projektgruppe um sieben eigene Beschäftigte verstärkt. Es hat den Wissenstransfer zwischen externen Fachkräften und eigenen Beschäftigten verbessert und kann das System künftig selbst pflegen. Außerdem hat das BKA zugesagt, die Leistung von externen Auftragnehmern, soweit die Voraussetzungen gegeben sind, nach Möglichkeit detailliert zu beschreiben, um vorrangig Werk- statt Dienstverträge abschließen zu können. Umfang und Qualität der extern erbrachten Leistung kann es nun genauer beurteilen.

61.4

Der Bundesrechnungshof wird weiter darauf hinwirken, dass das BKA bei IT-Projekten zur Unterstützung polizeilicher Kernaufgaben vermehrt Wissen erwirbt, indem es eigenes Personal einsetzt.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

62 Bessere Abstimmung von Förderprogrammen vermeidet überhöhte Zuschüsse

62.0

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes zwei Förderprogramme zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von mittelständischen Unternehmen so miteinander abstimmen, dass überhöhte Zahlungen künftig vermieden werden können.

62.1

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) fördert Forschungsvorhaben mittelständischer Unternehmen zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Hierzu erhalten Unternehmen aus den Programmen „Förderung von Forschung und Entwicklung bei Wachstumsträgern in benachteiligten Regionen (INNO-WATT)“ und „Innovationskompetenz mittelständischer Unternehmen (ProInno)“ Zuschüsse zu Forschungsprojekten. Es ist zulässig, dass Unternehmen zeitgleich Zuschüsse aus beiden Förderprogrammen erhalten, wenn jeweils unterschiedliche Projekte gefördert werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln das Förderprogramm INNO-WATT. Er untersuchte dabei Fälle, in denen Unternehmen Zuwendungen aus beiden Förderprogrammen für unterschiedliche Projekte erhalten haben. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesministerium in einigen Fällen für in die Projekte eingebundene Beschäftigte höhere Zuschüsse gezahlt hat, als es nach den Förderprogrammen zulässig war.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass durch eine verbesserte Abstimmung zwischen den Förderprogrammen überhöhte Zahlungen an die Unternehmen ausgeschlossen werden können. Er hat weiterhin empfohlen, dass das Bundesministerium die zu hohen Zuschüsse von den Unternehmen zurückfordert.

62.3

Das Bundesministerium hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes anerkannt. Es hat zugesagt, Regelungen zur Vermeidung überhöhter Förderungen zu treffen. Darüber hinaus hat es bereits mit der Überprüfung der in den vergangenen Jahren in den beiden genannten Förderprogrammen abgerechneten Personalkosten und der Rückforderung überzahlter Beträge begonnen. Einige Beträge sind schon zurückgeflossen.

63 Beschaffungszyklus der Computer des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle folgt künftig wirtschaftlichen Gesichtspunkten
(Kapitel 0904 Titelgruppe 55)

63.0

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle will seine Beschaffungspraxis künftig entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes stärker an wirtschaftlichen Gesichtpunkten ausrichten, ein aktuelles Inventarverzeichnis führen und ausgesonderte Geräte zeitnah verwerten.

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ersetzte seit dem Jahre 2002 mehr als 60 % seiner Computer vor Ablauf der üblichen Nutzungsdauer. Kurz zuvor hatte es erst deren technische Ausstattung erheblich verbessert. Außerdem schrieb es neue Computer mit vergaberechtlich unzulässigen Vorgaben von Produkten aus und bestellte unnötige Zusatzausstattungen. Da es kein Inventarverzeichnis führte, ließen sich neuwertige Computer und Flachbildschirme nicht mehr auffinden. Überdies lagerte es jahrelang ausgesonderte, jedoch funktionsfähige Geräte in seinen Räumen, ohne diese anderen

Stellen in der Bundesverwaltung zu überlassen oder anderweitig zu verwerten.

63.1

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Bundesamt) nimmt mit seinen knapp 600 Beschäftigten die Aufgaben wahr,

- die Ein- und Ausfuhr von Waren der gewerblichen Wirtschaft zu überwachen,
- verschiedene energiepolitische Programme der Bundesregierung durchzuführen,
- den Mittelstand zu fördern und
- Beiträge zur Beschäftigungspolitik, zu Existenzgründungen und zur Anpassung an den Strukturwandel zu leisten.

Der Bundesrechnungshof hat den Einsatz der IT beim Bundesamt geprüft. Er stellte fest, dass das Bundesamt in den Jahren 2002 und 2003 mehr als 60 % seiner rund 600 Arbeitsplatzcomputer dreieinhalb bis vier Jahre nach deren Anschaffung ersetzt hatte. Diese waren kurz zuvor noch mit größeren Arbeitsspeichern und neuen Netzwerkkarten nachgerüstet worden. Im Rahmen der Ausschreibung für die Lieferung der neuen Computer gab das Bundesamt Einzelkomponenten bestimmter Hersteller oder konkrete Komponenten-Typen vor. Den Zuschlag erhielt eine Firma, die diese Produktvorgaben vollständig berücksichtigte und deshalb um mehr als 10 % teurer war als andere Firmen mit Produkten vergleichbarer Leistungsdaten.

Für knapp die Hälfte seiner neuen Computer bestellte das Bundesamt gegen Aufpreis Computer-Gehäuse, die eine höhere Qualität als die zunächst geforderten Standardgehäuse aufweisen sollten. Danach ließ es in die bereits abschließbaren Gehäuse zusätzlich Vorhängeschlösser einbauen. So standen die neuen Computer vollständig erst nach Abschluss dieser Umbauarbeiten, die annähernd sechs Monate dauerten, zur Verfügung, während in dieser Zeit bereits die Gewährleistungsfrist lief. Das Bundesamt führte kein Inventarverzeichnis über seine Informationstechnik. Zum Zeitpunkt der Prüfung konnte es deshalb den gesetzlich geforderten Vermögensnachweis für mehr als 10 % seiner Computer nicht erbringen. Schließlich lagerte das Bundesamt in seinen Räumen über Jahre zahlreiche ausgesonderte, aber funktionsfähige IT-Komponenten, z. B. Computer, Monitore und Drucker. Für sie hätten am Markt noch Einnahmen erzielt werden können.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat den vorzeitigen Austausch von nahezu zwei Dritteln der Arbeitsplatzcomputer, deren Ausstattung kurz zuvor noch verbessert worden war, als unwirtschaftlich kritisiert. Er hat das Bundesamt darauf hingewiesen, dass der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages gefordert hat, in der Bundesverwaltung eingesetzte Computer mindestens fünf Jahre zu nutzen. In der Ausschreibung zur Beschaffung der Computer hätten deren Anforderungen nur funktional, nicht aber produktbezogen festgelegt werden dürfen. Dadurch hätten Ausgaben von mehr als 10 % der Anschaffungskosten vermieden werden können.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem bemängelt, dass es unnötig war, von der ursprünglichen Leistungsbeschreibung abweichende Gehäuse zu bestellen. Deren Nachrüstung hat jeweils hohe Wertverluste der Rechner und eine um bis zu sechs Monate verringerte Gewährleistungszeit verursacht. Das Bundesamt hat seinen IT-Bestand nur unzureichend verwaltet und dadurch das Abhandenkommen von Geräten begünstigt. Der Bundesrechnungshof hat u. a. empfohlen, ausgesonderte, aber voll funktionsfähige Geräte nicht unnötig lange zu lagern, sondern andere Stellen der Bundesverwaltung weiter nutzen zu lassen oder am Markt zu verwerten, um Wertverluste zu vermeiden.

63.3

Das Bundesamt hat zugesagt, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel abzustellen und seinen Empfehlungen zu folgen. Es will künftig seine Computer grundsätzlich fünf Jahre nutzen und bei seinen Ausschreibungen nur noch funktionale Anforderungen an die IT-Geräte stellen. Die Nachrüstung neuer Computer mit Vorhängeschlössern habe es für notwendig erachtet und als den üblichen Sicherheits-Standards entsprechend angesehen. Aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes habe das Bundesamt eine Bestandsaufnahme veranlasst. Dabei hätte der Verbleib von nur noch drei Computern und zwei Flachbildschirmen nicht geklärt werden können. Das Bundesamt werde unverzüglich ein für den Vermögensnachweis geeignetes Werkzeug einführen und in Zukunft den Datenbestand aktuell halten. Es hat außerdem eingeräumt, dass die langjährige Lagerung ausgesonderter Geräte unwirtschaftlich gewesen sei und will künftig ausgesonderte Geräte zeitnah einer Anschlussverwendung zuführen oder verwerten.

63.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesamt seinen Empfehlungen folgen will.

Das Bundesamt wird bereits durch die bis zu zwei Jahre längere Nutzung seiner rund 600 Computer mehr als 30 % an Ersatzbeschaffungen einsparen. Vor dem Hintergrund anhaltender Haushaltsprobleme geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass das Bundesamt die Nutzungsdauer seiner Computer zukünftig nicht ausschließlich am empfohlenen Mindestzeitraum von fünf Jahren ausrichtet, sondern diese bedarfsweise und abhängig vom Einsatzort und Verwendungszweck möglichst noch verlängert. Allein durch Verzicht auf Produktvorgaben kann es beim Kauf neuer Computer weitere rund 10 % einsparen. Die aktuelle IT-Bestandsverwaltung wird die Grundlage für eine wirtschaftliche Verwertung ausgesonderter Geräte sein.

Insgesamt kann das Bundesamt für die Beschaffung seiner Computer jährlich mehr als ein Drittel seiner bisherigen Aufwendungen einsparen. Dies sollte im nächsten Haushaltsvoranschlag zum Ausdruck kommen. Der Bundesrechnungshof wird in einer Kontrollprüfung untersuchen, inwieweit das Bundesamt seine Zusagen eingehalten hat.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
(Einzelplan 10)

64 Förderung zentraler Informationsveranstaltungen auf ressortbezogene Inhalte begrenzt
(Kapitel 1002 Titel 686 04 und Titelgruppe 07, Titel 686 71 Nr. 2.3)

64.0

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird die Mittel zur Förderung zentraler Informationsveranstaltungen zweckentsprechend und effektiver einsetzen, indem es die Maßnahmen auf ressortbezogene Inhalte zurückführt.

64.1

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bundesministerium) gewährt nichtstaatlichen Organisationen jährlich Zuschüsse von mehr als 1 Mio. Euro für zentrale Informationsveranstaltungen (Veranstaltungen). Die Veranstaltungen sollen der ländlichen Bevölkerung Informationen zum Verbraucherschutz, zur Agrar- und Forstwirtschaft sowie zu Ernährungsfragen vermitteln.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln die Gewährung und Verwendung der Zuschüsse. Er stellte fest, dass das Bundesministerium in erheblichem Umfang Veranstaltungen förderte, die überwiegend persönliche Fähigkeiten verbessern sollten. Dazu gehörten Seminare zur freien Rede, zu Team-Konflikten und zum Moderatoren-Training.

Daneben förderte das Bundesministerium Veranstaltungen mit familien- oder arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten, wie „Familienpolitik: Stiefkind oder Herzstück“, „Traditionen bewahren und weitergeben: Alte Spiele wieder entdecken“ oder „Auswirkungen der Hartz-Beschlüsse auf den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern“.

Andere Veranstaltungen wurden von regionalen Organisationen geplant und in deren Interesse durchgeführt oder befassten sich mit regional begrenzten Fragestellungen, z. B. zum „künftigen Einsatz der Forstwirtschaftsmeister in der Bayerischen Staatsverwaltung“.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Bundesministerium die Förderung auf Veranstaltungen mit ressortbezogenen Inhalten zu begrenzen hat.

Veranstaltungen, die vorrangig persönliche Fähigkeiten stärken oder arbeitsmarkt- und familienpolitische Themen vermitteln, haben keinen Bezug zur Verbraucherschutz-, Agrar-, Ernährungs- oder Forstpolitik. So dienen Schulungen über Konfliktmanagement und Gesprächsführung vor allem der individuellen Weiterbildung. Zudem gehören die Familien- und die Arbeitsmarktpolitik nicht in die Ressortzuständigkeit des Bundesministeriums. Darüber hinaus fehlt Veranstaltungen regionaler Organisationen die vom Bundesministerium geforderte bundespolitische Ausrichtung, wenn deren Inhalte auf die Belange der Region abgestimmt sind.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, die Förderung solcher Veranstaltungen einzustellen.

64.3

Das Bundesministerium ist der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt und wird keine Veranstaltungen mehr fördern, die

- ausschließlich oder überwiegend der Vermittlung persönlicher Fähigkeiten dienen,
- nicht in seine Ressortzuständigkeit fallen oder
- regionalen Charakter haben.

Das Bundesministerium wird zu diesem Zweck seine Fördergrundsätze für Veranstaltungen überarbeiten.

64.4

Die Entscheidung des Bundesministeriums, seine Förderpraxis im Bereich der zentralen Informationsveranstaltungen auf unmittelbar ressortbezogene Inhalte zu begrenzen, wird dazu beitragen, dass die Zuschüsse künftig zweckentsprechend und effektiver eingesetzt werden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(Einzelplan 11)

65 Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See wird Fehler in den Versicherungskonten frühzeitig aufspüren
(Kapitel 1113)

65.0

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes sicherstellen, dass sie Fehler in den ihr gemeldeten Daten frühzeitig erkennt. Damit kann sie die für die Rentenhöhe maßgeblichen Daten rechtzeitig berichtigen und vermeiden, dass sie die Rente für Auskünfte oder für den Leistungsfall falsch berechnet.

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes ermittelte sie über 30 000 Versicherungsfälle, bei denen Pflichtbeiträge für Entgeltersatzleistungen falsch erfasst waren.

65.1

Die Sozialleistungsträger zahlen für Versicherte, die Entgeltersatzleistungen wie Krankengeld oder Arbeitslosengeld erhalten, Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung. Sie melden die Zeiten, in denen die Versicherten Entgeltersatzleistungen erhalten haben, an die Rentenversicherungsträger in einem gesetzlich geregelten, automatisierten Verfahren. Dabei sind sie verpflichtet, die Zeiten jeweils für das Beitrittsgebiet und das übrige Bundesgebiet zu kennzeichnen. Maßgebend ist der Rechtskreis (Ost oder West), in dem zuvor die versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt wurde, nach deren Entgelt sich die Ersatzleistung bemisst. Fehlerhafte Zuordnungen führen zu falschen Rentenberechnungen.

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (KBS) hat, wie alle Rentenversicherungsträger, darauf hinzuwirken, dass die in den Versicherungskonten gespeicherten Daten vollständig und zutreffend sind. Die Daten müssen jederzeit für Auskünfte oder für den Leistungsfall verfügbar sein.

Der Bundesrechnungshof stellte verschiedentlich fest, dass in den Versicherungskonten Pflichtbeitragszeiten aufgrund von Entgeltersatzleistungen dem falschen Rechtskreis (Ost statt West und umgekehrt) zugeordnet waren.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die KBS Fehler in den Beitragsmeldungen nicht erkannt hat. Er hat gefordert sicherzustellen, dass die im Versicherungskonto gespeicherten Daten für Auskünfte oder den Leistungsfall selbst richtig sind. Er hat empfohlen, bereits bei Eingang der Beitragsmeldungen automatisiert zu prüfen, ob der Rechtskreis für die Entgeltersatzleistungen mit dem Rechtskreis der vorangegangenen Beschäftigungszeiten übereinstimmt.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die KBS solle ihren Prüfdienst anweisen, bei den Sozialleistungsträgern verstärkt die Beitragsmeldungen für Entgeltersatzleistungen zu prüfen.

65.3

Die KBS hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Zuvor hatte sie auf seine Anregung rund 1,6 Mio. Versicherungskonten ermittelt, in denen Zeiten im Rechtskreis Ost ausgewiesen waren. Wie hoch der Anteil der Konten mit Beiträgen für Entgeltersatzleistungen war, konnte sie nicht mitteilen. Sie fand jedoch 31 615 Versicherungsfälle, in denen der Rechtskreis für die Beitragszeit aus einer Entgeltersatzleistung mit dem der vorangegangenen Beschäftigung nicht übereinstimmte.

Die KBS wird Meldungen von den Sozialleistungsträgern bereits bei Zugang auf Fehler automatisiert prüfen. Ein entsprechender Fehlerhinweis im Versicherungskonto soll erst gelöscht werden, wenn der Fehler bereinigt ist. Dies stellt sicher, dass die Fehler erkannt und die für die Rentenhöhe maßgeblichen Daten rechtzeitig berichtigt werden.

Die KBS wird zudem ihren Betriebsprüfdienst anweisen, bei den Sozialleistungsträgern die Beitragsmeldungen verstärkt zu prüfen. Auch die insoweit betroffene Bundesagentur für Arbeit werde sie ausdrücklich bitten, die Zeiten, in denen Versicherte Entgeltersatzleistungen erhielten, richtig zu kennzeichnen.

65.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der KBS eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, Fehler in den Versicherungskonten und damit falsche Rentenberechnungen zu vermeiden. Er wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
(Einzelplan 12)

66 Eisenbahn-Bundesamt hat seine Buchführung korrigiert und 2,6 Mio. Euro von einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurück erhalten
(Kapitel 1222)

66.0

Das Eisenbahn-Bundesamt hat nach Hinweis durch den Bundesrechnungshof seine Buchführung korrigiert, mit der es die von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen abgerufenen Bundesmittel mit dem Nachweis über die Verwendung vergleicht. Einen überzahlten Betrag von 2,6 Mio. Euro hat ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen inzwischen erstattet.

66.1

Der Bund finanziert Investitionen in das Schienennetz seiner Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen). Diese sind für den Bau, die Unterhaltung und den Betrieb des Schienennetzes zuständig. Die Unternehmen sind berechtigt, Bundesmittel entsprechend dem Baufortschritt bei der Bundeskasse abzurufen. Gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) müssen sie die Mittelverwendung zum Jahresende nachweisen. Das Bundesamt ist verpflichtet, über die abgerufenen und die nachge-

wiesenen Mittel Buch zu führen. Eine am Jahresende eventuell auftretende Differenz zwischen abgerufenen und nachgewiesenen Mitteln wird ausgeglichen.

Ein Unternehmen hatte im Jahre 2000 mehr Bundesmittel abgerufen als es anschließend nachweisen konnte. Im Jahre 2001 zahlte es 2,6 Mio. Euro an den Bund zurück. Das Bundesamt berücksichtigte diese Rückzahlung nicht für das Jahr 2000. Es bezog sie in seine Vergleichsrechnung für das Jahr 2001 ein, indem es die abgerufenen Bundesmittel um 2,6 Mio. Euro verringerte.

66.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Buchführung des Bundesamtes für das Jahr 2001. Er stellte fest, dass das vom Bundesamt verwendete Verfahren, das im Wesentlichen auf einer Tabellenkalkulation beruht, fehleranfällig ist.

Der Bundesrechnungshof hat die Buchführung des Bundesamts beanstandet. Er hat insbesondere darauf hingewiesen, dass das Bundesamt die abgerufenen Mittel für das Jahr 2001 zu niedrig ansetzte, weil es die Rückzahlung unzulässig verbuchte. Dadurch musste das Unternehmen im Jahre 2001 für abgerufene Bundesmittel von 2,6 Mio. Euro keine Verwendung nachweisen und hat also diesen Betrag vom Bund zu viel erhalten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die 2,6 Mio. Euro von dem Unternehmen zurückzufordern und das bei den Vergleichsrechnungen angewendete Verfahren zu überdenken.

66.3

Nach der Erörterung der Angelegenheit hat sich das Bundesamt der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Es hat die Vergleichsrechnung 2001 korrigiert und den überzahlten Betrag in Höhe von 2,6 Mio. Euro von dem Unternehmen zurückerhalten. Zudem hat das Bundesamt angekündigt, dass es der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen und die Verfahrensweise zur Feststellung der nachzuweisenden Bundesmittel mit den Unternehmen zusammen erörtern wird. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass im Ergebnis dieser Erörterung die Fehleranfälligkeit des Verfahrens künftig reduziert werden kann. Er wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

67 1,3 Mio. Euro Einsparungen bei einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion

(Kapitel 1203 Titel 811 11)

67.0

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Süd hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Kauf nicht benötigter Peilgeräte und eines nicht erforderlichen Arbeitsschiffes verzichtet und so Ausgaben von 1,3 Mio. Euro vermieden.

67.1

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Süd (Direktion) plante im Jahre 2002 die Beschaffung eines zusätzlichen Arbeitsschiffes für 500 000 Euro.

Sie entwickelte ferner ein Peilkonzept, das den Kauf von vier elektroakustischen Peilgeräten für 800 000 Euro vorsah. Mit den Peilgeräten ermittelt die Direktion Gestalt und Verlauf der Fahrwasserrinnen. Dass sie vier hydraulische Peilgeräte besitzt, die ebenfalls für die geplanten Aufgaben geeignet sind, berücksichtigte sie in ihrem Konzept nicht.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat – gestützt auf Prüfungserkenntnisse des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main – aufgezeigt, dass

- die bereits vorhandenen Arbeitsschiffe ausreichen und
- der Kauf neuer Peilgeräte nicht plausibel ist.

Er hat deshalb empfohlen, auf die vorgesehenen Beschaffungen zu verzichten.

67.3

Die Direktion ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat auf die Beschaffung des Arbeitsschiffes verzichtet. Weiter hat sie zugesagt, im Peilkonzept die vorhandenen hydraulischen Peilgeräte zu berücksichtigen und keine neuen Peilgeräte anzuschaffen. Damit werden rund 1,3 Mio. Euro eingespart.

68 Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie stellt die Herausgabe von Seekarten für fremdländische Küsten ein

(Kapitel 1208 Titel 119 01)

68.0

Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes keine amtlichen Seekarten und Seehandbücher für fremdländische Küsten mehr herausgeben.

68.1

Nach dem Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt ist der Bund insbesondere für die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs zuständig. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Bundesamt) gibt daher amtliche Seekarten und Seehandbücher heraus. Das Seekartenwerk des Bundesamtes besteht aus rund 560 Seekarten. Davon betreffen 85 Karten deutsche Küsten und das unmittelbar angrenzende Seegebiet und 475 Karten fremdländische Küsten und die hohe See.

Die anderen hydrographischen Dienste in Europa fertigen im Wesentlichen Seekarten für ihre nationalen Gewässer. Nur der hydrographische Dienst in Großbritannien gibt ein amtliches Seekartenwerk heraus, das alle Meere abdeckt.

Das Bundesamt erstellt die Seekarten für die deutschen Küsten aus Daten, die es im Rahmen der Seevermessung und Wracksuche selbst erhebt. Für die Seekarten fremdländischer Küsten greift es dagegen auf die Daten der jeweils nationalen hydrographischen Dienste oder des britischen hydrographischen Dienstes zurück, die es ungeprüft übernimmt. Es beschränkt sich im Wesentlichen darauf, Beschreibungen und Texte ins Deutsche zu übersetzen.

Im Jahre 2004 verkaufte das Bundesamt 69 000 Seekarten. Davon betrafen 31 000 die deutschen Küstengewässer und 38 000 fremdländische Küsten. In allen Fällen stand das Bundesamt mit seinen amtlichen Seekarten in Konkurrenz zu einem umfassenden Angebot anderer hydrographischer Dienste oder Privater. Die internationale Berufsschifffahrt nutzt heute überwiegend amtliche britische Seekarten. Begründet wird dies mit deren weltweiter Abdeckung und der Verkehrssprache Englisch.

Im Jahre 2002 hatte das Bundesamt Einnahmen aus dem Verkauf von amtlichen Seekarten ohne Sportbootkarten in Höhe von 1,1 Mio. Euro erzielt. Dem standen die vom Bundesamt selbst ermittelten Aufwendungen von 3 Mio. Euro gegenüber. Damit ergab sich gemittelt über alle Seekarten eine Kostendeckung von durchschnittlich 36 %.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt darauf hingewiesen, dass die weitere Herausgabe von Seekarten für fremdländische Küsten angesichts der fehlenden Kostendeckung nur zu rechtfertigen ist, wenn sie, wie gesetzlich gefordert, der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs dient. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen, sich aus diesem Bereich zurückzuziehen, wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist.

68.3

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat dargelegt, dass die Deutsche Marine als größter Kunde für Papierseekarten angekündigt habe, bis zum Ende des Jahres 2008 auf die papierlose elektronische Navigation umzustellen. Zielgruppe für das Kartenwerk des Bundesamtes sei künftig in erster Linie die Klein- und Küstenschifffahrt, deren Operationsgebiet, von der deutschen Küste ausgehend, die angrenzenden Seegebiete in Nord- und Ostsee seien. Seekarten und Seehandbücher für die Seegebiete Mittelmeer, Schwarzes Meer, Rotes Meer, britische Ostküste, norwegische Südküste, Bottnischer Meerbusen und alle atlantischen Seegebiete werde das Bundesamt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend nicht mehr herausgeben.

69 Kleinere Tunneldurchmesser verringern die Baukosten um 50 Mio. Euro

69.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg haben bei der Planung des Neubaus „Albaufstieg" der Bundesautobahn A 8 zwischen Stuttgart und Ulm auf Standstreifen in den Tunneln verzichtet und stattdessen Pannenbuchten vorgesehen. Sie sind damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Dadurch verringern sich die Baukosten um 50 Mio. Euro.

69.1

Im Auftrag des Bundes plant die Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg den Neubau des „Albaufstiegs" der Bundesautobahn A 8 zwischen Stuttgart und Ulm. Die Gesamtkosten für das Bauvorhaben berechnete die Straßenbauverwaltung im Jahre 2002 mit 388 Mio. Euro. Darin enthalten waren die Baukosten für zwei Tunnel in Höhe von 269 Mio. Euro.

Der „Albaufstieg" erhält zwei zweiröhrige Tunnel mit Längen von 1 170 m und 1 670 m. Nach einem für die Straßenbauverwaltung verbindlichen Rundschreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) sollen Autobahntunnel mit zwei Röhren grundsätzlich ohne Standstreifen aber mit Pannenbuchten geplant werden. Abweichend von dieser Regelung können die Straßenbauverwaltungen Standstreifen bauen, wenn sie nachweisen, dass der in Geld bewertete Nutzen des Standstreifens höher ist als die zusätzlichen Kosten.

Der von der Straßenbauverwaltung ermittelte Nutzen für die Standstreifen in den beiden Tunneln des „Albaufstiegs" lag bei etwa einem Drittel der zusätzlichen Bau- und Betriebskosten. Gleichwohl hielten das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung zunächst an der Planung der Standstreifen fest. Sie begründeten diese Entscheidung mit der vergleichsweise großen Steigung des „Albaufstiegs", der besseren Verkehrsführung in Notfällen und mit der zweimal im Jahr notwendigen Tunnelreinigung. Wegen der Verkehrssicherheit und des störungsfreien Betriebs der Tunnel seien die Standstreifen sinnvoll.

Durch die Standstreifen hätte sich der Durchmesser jeder Tunnelröhre erheblich vergrößert. Die Mehrkosten für die beiden Tunnel berechneten das Bundesministerium und der Bundesrechnungshof unabhängig voneinander mit 50 Mio. Euro.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bauprojekt „Albaufstieg" geprüft. Nach seiner Auffassung hätten das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung bei einer

sachgerechten Abwägung des Nutzens und der Kosten die Standstreifen nicht planen dürfen.

Die vom Bundesministerium und der Straßenbauverwaltung für die Standstreifen vorgebrachten Argumente wie steiler Anstieg, Verkehrssicherheit und betriebliche Aspekte sind bereits in die Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten der Standstreifen eingeflossen. Beim Nutzen der zusätzlichen Standstreifen werden gerade die Ersparnisse an Zeit und an Unfallkosten sowie die Vorteile beim Betrieb der Tunnel berücksichtigt. Da der Nutzen dennoch geringer ist als die Kosten, sind die Standstreifen unwirtschaftlich und hätten nicht geplant werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium und der Straßenbauverwaltung daher empfohlen, beim „Albaufstieg“ auf die Standstreifen in den Tunneln zu verzichten und stattdessen, wie im Rundschreiben vorgesehen, Pannenbuchten zu bauen.

69.3

Das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung sind der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und werden auf Standstreifen in den Tunneln verzichten. Die Straßenbauverwaltung hat während des laufenden Planfeststellungsverfahrens die Tunnel entsprechend umgeplant. Sie sieht nun Pannenbuchten vor. Dadurch lassen sich die Baukosten um 50 Mio. Euro verringern.

70 Empfehlungen, wie Zuwendungen des Bundes beim Hochbau wirtschaftlich verwendet werden

70.0

Der Bund gewährt jährlich 2 Mrd. Euro Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen. Der Bundesrechnungshof hat immer wieder Mängel bei der Planung, Ausführung und Abrechnung der geförderten Baumaßnahmen festgestellt. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat deshalb im Jahre 2005 Empfehlungen herausgegeben, die dazu beitragen sollen, dass geförderte Baumaßnahmen wirtschaftlich durchgeführt werden.

70.1

Der Bund fördert Hochbaumaßnahmen außerhalb der Bundesverwaltung mit Zuwendungen. Schwerpunkte sind die Bereiche Forschung, Technologie, Kultur, Wirtschaft, Sport sowie Gesundheit und Soziales. Zuwendungsempfänger können Länder und Gemeinden, öffentliche und private Institutionen sowie Projektträger aus Wirtschaft und Gesellschaft sein. Der Bund fördert die Baumaßnahmen allein oder zusammen mit den Ländern, Gemeinden oder Dritten. Zuwendungsgeber sind Bundesministerien oder der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) ist Oberste Technische Instanz für die vom Bund geförderten Baumaßnahmen. In dieser Funktion ist es verantwortlich für die Herausgabe und Pflege des einschlägigen Richtlinienwerks sowie für die baufachliche Begleitung der geförderten Baumaßnahmen. Bei der baufachlichen Begleitung bedient es sich der Bauverwaltungen der Länder und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Die Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber haben in der Regel wenig Erfahrung mit Bauvorhaben. Die Zuwendungsempfänger beauftragen deshalb freiberuflich Tätige mit der Planung, Ausführung und Abrechnung von geförderten Baumaßnahmen. Auf der Seite der Zuwendungsgeber bringen die Bauverwaltungen und das BBR ihren Sachverstand ein. Für die Planung und Umsetzung der Baumaßnahmen entsprechend den Zuwendungsbescheiden sind die Zuwendungsempfänger als Bauherren verantwortlich.

Das Zusammenwirken der Beteiligten bei geförderten Baumaßnahmen ist kompliziert. Zahlreiche Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Nebenbestimmungen sowie maßnahmebezogene Auflagen sind zu beachten.

70.2

Der Bundesrechnungshof stellte immer wieder Mängel bei der Durchführung geförderter Baumaßnahmen fest. Vor allem unterschätzten die Bauverwaltungen und Zuwendungsgeber die Bedeutung der Baumaßnahmen und nahmen ihre Mitwirkungs- und Prüfungspflichten nicht im notwendigen Umfang wahr. So versäumten es die Bauverwaltungen in zahlreichen Fällen, mit ausreichendem und qualifiziertem Personal Baumaßnahmen von Beginn an entsprechend den einschlägigen Vorschriften baufachlich zu begleiten.

In vielen Fällen kritisierte der Bundesrechnungshof Anzahl, Größe und Ausstattung der geplanten Räume, die unprofessionelle Gestaltung und Abrechnung von Verträgen mit freiberuflich Tätigen, unwirtschaftliche Planungen mit häufig zu aufwendiger Gestaltung der Gebäude, zahlreiche Verstöße gegen die Vorschriften bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen, die vorzeitige und überhöhte Anforderung von Fördermitteln sowie die verspätete Prüfung der Verwendung der Zuwendungen. Von mehreren Zuwendungsgebern gemeinsam geförderte Baumaßnahmen waren wegen des erhöhten Verwaltungs- und Koordinierungsaufwandes besonders anfällig für Fehler.

Zuwendungen des Bundes von derzeit jährlich 2 Mrd. Euro für Hochbaumaßnahmen erfordern bei deren Durchführung wirtschaftliche Verfahrensweisen. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat daher im Jahre 2005 als Band 12 seiner Schriftenreihe die Empfehlungen „Zuwendungen des Bundes für Hochbaumaßnahmen“ veröffentlicht. Sie sollen dazu beitragen, dass geförderte

Baumaßnahmen wirtschaftlich geplant, ausgeführt und abgerechnet werden.

Die Empfehlungen schildern typische Mängel, geben Hinweise, wie diese reduziert oder vermieden werden können und zeigen Einsparmöglichkeiten auf. Sie umfassen von der Bewilligung der Zuwendung über die Realisierung der Maßnahme bis zum Verwendungsnachweis alle Phasen einer geförderten Baumaßnahme. Im Vordergrund stehen bauliche Empfehlungen für die Festlegung des Raumbedarfs sowie für die Planung, Ausführung und Abrechnung von Baumaßnahmen.

Die Veröffentlichung hat das Ziel, alle an einer geförderten Baumaßnahme Beteiligten dabei zu unterstützen, regelgerecht und wirtschaftlich zu handeln. Sie richtet sich daher nicht nur an die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, die mit Zuwendungen des Bundes für Hochbaumaßnahmen befasst sind, sondern auch an Zuwendungsempfänger. Ebenso ist sie für die freiberuflich Tätigen gedacht, die mit der Realisierung einer geförderten Hochbaumaßnahme betraut sind oder Interesse daran haben.

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme den Empfehlungen zugestimmt. Es hat mitgeteilt, es werde die einschlägigen Regelwerke mit dem Ziel einer Verfahrensstraffung und -vereinfachung überarbeiten. Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der am Verfahren Beteiligten sollen klarer festgelegt werden als bisher.

70.3

Der Bundesrechnungshof erwartet nun, dass das Bundesministerium als Oberste Technische Instanz die Einhaltung der Empfehlungen durch die Bauverwaltungen und das BBR sicherstellt, um dem Bund vermeidbare Ausgaben bei seinen Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen zu ersparen.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

71 Bundeswehr stattet ihre technischen Betriebsdienste künftig bedarfsgerecht mit Werkstattwagen aus
(Kapitel 1415 u. a.)

71.0

Die Bundeswehr hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und stellt sicher, dass die Technischen Betriebsdienste der Standortverwaltungen künftig bedarfsgerecht mit Werkstattwagen ausgestattet sind. Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass die über 2 000 für rund 26 Mio. Euro beschafften Fahrzeuge in vielen Fällen nicht ausgelastet waren. Die Bundeswehr verzichtet auf die Beschaffung weiterer Werkstattwagen. Sie wird den Bedarf unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen und der Feststellungen des Bundesrechnungshofes überprüfen. Der Bedarf wird künftig nach entsprechender Beratung durch ein Dienstleistungsunternehmen auf Mietbasis gedeckt.

71.1

Im Jahre 1998 führte die Bundeswehr in einer Standortverwaltung ein Pilotprojekt zur Optimierung des Technischen Betriebsdienstes durch. Das Projekt untersuchte auch den möglichen Einsatz von Werkstattwagen. Hierbei handelt es sich um mit Werkzeugen und Ersatzteilen ausgestattete Kombi-Fahrzeuge und Kleinlieferwagen. Die Bundeswehr kam zu der Erkenntnis, dass sie durch den Einsatz von Werkstattwagen Personal und Werkstattflächen einsparen kann. Sie nahm dies zum Anlass, die Technischen Betriebsdienste bundesweit mit solchen Fahrzeugen auszustatten.

Die Bundeswehr wies die Standortverwaltungen an, mit Hilfe eines Anwenderhandbuches Optimierungspotenziale in den Technischen Betriebsdiensten zu identifizieren. Dabei sollten sie auch den Einsatz von Werkstattwagen einbeziehen.

Die Standortverwaltungen meldeten den so ermittelten Bedarf an Werkstattwagen an die Wehrbereichsverwaltungen. Diese folgten den Beschaffungswünschen, wenn sich im Rahmen einer gesamtheitlichen Betrachtung von vorgeschlagenen Einsparungen und Ausgaben ein Optimierungsgewinn ergab.

Insgesamt beschaffte die Bundeswehr auf dieser Grundlage in den Jahren 1998 bis 2004 für rund 26 Mio. Euro mehr als 2 000 Werkstattwagen.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München den Betrieb der Werkstattwagen durch die Technischen Betriebsdienste der Standortverwaltungen geprüft. Er hat festgestellt, dass Technische Betriebsdienste über ihren tatsächlichen Bedarf hinaus Fahrzeuge vorhielten, die sie vielfach nicht auslasteten.

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Wehrbereichsverwaltungen die Beschaffungsvorschläge allein anhand der Betrachtung der vorgeschlagenen Einsparun-

gen und Ausgaben geprüft und umgesetzt hatten. Hierbei blieb offen, wie viele Werkstattwagen die einzelnen Technischen Betriebsdienste tatsächlich für ihre Aufgaben benötigten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, keine weiteren Werkstattwagen zu beschaffen und den tatsächlichen Bedarf standortspezifisch zu überprüfen.

71.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Beschaffung von Werkstattwagen im Jahre 2005 eingestellt. Den Fahrzeugbestand hat es an die BundeswehrFuhrparkService GmbH übertragen. Diese stellt die Werkstattwagen den Technischen Betriebsdiensten nunmehr auf Mietbasis zur Verfügung. Das Unternehmen soll die Standortverwaltungen künftig auch hinsichtlich des Bedarfs beraten.

Das Bundesministerium hat darüber hinaus zugesagt, die Ausstattung der Technischen Betriebsdienste, die der Bundesrechnungshof in seine Prüfung einbezogen hatte, gesondert zu untersuchen.

71.4

Der Bundesrechnungshof hält die zugesagten Maßnahmen des Bundesministeriums in ihrer Gesamtheit für geeignet, die bedarfsgerechte Ausstattung der Technischen Betriebsdienste mit Werkstattwagen sicherzustellen. Er geht davon aus, dass überzählige Fahrzeuge verwertet werden.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, inwieweit die Maßnahmen greifen.

72 Bundeswehr verbessert Organisation des Mess- und Prüfwesens
(Kapitel 1403, 1414, 1415, 1419)

72.0

Die Bundeswehr hat zugesichert, bislang eigenständige Kalibriereinrichtungen in den Streitkräften und der Verwaltung zusammenzulegen, um ihre Mess- und Prüfgeräte kostengünstiger auf Anzeigefehler zu kontrollieren und ggf. zu justieren (kalibrieren). Die jährlichen Ausgaben für das Kalibrieren betragen rund 30 Mio. Euro.

72.1

Die Bundeswehr muss ihre Mess- und Prüfgeräte regelmäßig oder nach Bedarf auf Anzeigefehler kontrollieren und ggf. justieren (kalibrieren). Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 1995 fest, dass sowohl die einzelnen Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine, als auch der Rüstungsbereich eigene Kalibrierlabore hatten. Zum Rüstungsbereich gehören die Hauptabteilung Rüstung im Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium), das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung sowie dessen nachgeordnete Dienststellen. Allein die Teilstreitkräfte besaßen damals 112 000 Mess- und Prüfgeräte und setzten über 600 Bedienstete ein, um sie zu kalibrieren.

Der Bundesrechnungshof zeigte auf, wie Personal reduziert oder für andere Aufgaben freigesetzt und zugleich mehr Geräte kalibriert werden können. Dazu schlug er vor, die Kalibriereinrichtungen der einzelnen Teilstreitkräfte und des Rüstungsbereiches zusammenzulegen. Das Bundesministerium hatte dies im Jahre 1996 zugesagt. Im Jahre 2000 ordnete es an, eine gemeinsame Kalibrierorganisation in der Bundeswehr einzurichten. Weiterhin sollte die Bundeswehr diese personell und materiell dem Bedarf anpassen und vorhandene Kapazitäten auslasten.

Im Jahre 2004 prüfte der Bundesrechnungshof gemeinsam mit dem Prüfungsamt des Bundes Köln das Kalibrierwesen erneut. Er stellte fest, dass die Bundeswehr die Kalibriereinrichtungen der drei Teilstreitkräfte zusammengelegt und dadurch den Bedarf für Kalibrierpersonal um rund 200 Stellen verringert hatte. Rüstungs- und Streitkräftebereich kalibrierten aber weiterhin eigenständig. Die jährlichen Ausgaben für das Kalibrieren betrugen noch rund 30 Mio. Euro.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert,

- die Kalibriereinrichtungen des Streitkräfte- und des Rüstungsbereiches zusammenzulegen,
- festzulegen, in welchem Umfang die Bundeswehr ihre Geräte selbst kalibrieren muss und welchen Anteil sie an private Unternehmen vergeben kann, und
- die personelle und materielle Ausstattung der Kalibrierorganisation an den tatsächlichen Bedarf anzupassen.

72.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, den Forderungen des Bundesrechnungshofes nachzukommen. Dazu will es bis Ende des Jahres 2006 ein verbessertes Modell für den Eigenbetrieb einem Kooperationsmodell mit zivilen Partnern gegenüberstellen. Die neue Kalibrierorganisation der Bundeswehr soll bis Mitte des Jahres 2007 ihre Arbeit aufnehmen.

72.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Zusammenlegung der Kalibriereinrichtungen einen wesentlichen Schritt hin zu einem wirtschaftlichen Kalibrierwesen in der Bundeswehr. Er wird die weiteren Fortschritte beobachten.

73 Bundeswehr verringert Anzahl der Transportfahrzeuge erheblich
(Kapitel 1415)

73.0

Die Bundeswehr hat zugesagt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen und ihren Bestand an Tank- und Schwerlasttransportfahrzeugen deutlich zu verringern. Auf die Beschaffung von Tankfahrzeugen im Wert von 20 Mio. Euro verzichtet sie.

73.1

Die Bundeswehr besaß im Jahre 2005 rund 1 000 Transportfahrzeuge für Betriebsstoffe und Schwerlasten. Rund 700 Transportfahrzeuge setzte die Bundeswehr ein, um Betriebsstoffe zu transportieren und Flugzeuge, Hubschrauber, Fahrzeuge sowie Schiffe zu betanken. Sie beabsichtigte, für rund 50 Mio. Euro 168 neue Tankfahrzeuge zu beschaffen. Rund 300 Schwerlasttransportfahrzeuge dienten dem Transport von Großgerät wie Panzern und Containern. Für den Transport von Betriebsstoffen und Großgerät nimmt die Bundeswehr auch zivile Anbieter in Anspruch.

Der Bundesrechnungshof prüfte gemeinsam mit dem Prüfungsamt des Bundes München den Einsatz von Tank- und Schwerlasttransportfahrzeugen in der Bundeswehr. Er stellte u. a. fest, dass die vorhandenen Fahrzeuge kaum ausgelastet waren. Rund ein Drittel der Schwerlasttransportfahrzeuge stand ungenutzt in Depots und in so genannten Geräteeinheiten, die nur im Verteidigungsfall aktiviert werden. Während der Bestand an Kampfpanzern in den letzten Jahren auf nahezu ein Zehntel des ursprünglichen Bestandes gesunken war, verringerte die Bundeswehr die Anzahl der Schwerlasttransporter nur unwesentlich. Die Bundeswehr hatte zudem kein plausibles Konzept, wie sie den künftigen Bedarf an Transportfahrzeugen ermitteln und decken wollte.

73.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Bestand an Tank- und Schwerlasttransportfahrzeugen deutlich zu verringern. Darüber hinaus sollte die Bundeswehr Konzepte für den künftigen Bedarf erstellen. Grundsätzlich sollten im Inland zivile Anbieter den Grundbetrieb gewährleisten. Die Bundeswehr sollte ihre eigenen Transportkapazitäten auf militärische Einsatz- und Ausbildungszwecke beschränken.

73.3

Das Bundesministerium der Verteidigung hat zugesagt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Es beabsichtigt, die Bestände an Tank- und Schwerlasttransportfahrzeugen erheblich zu verringern. Bei den Schwerlasttransportern hat die Bundeswehr ihren ursprünglichen Bedarf von 318 Stück bis April 2006 bereits auf 178 reduziert. Überzählige Fahrzeuge würden verwertet.

Neue Fahrzeuge will die Bundeswehr nunmehr bedarfsgerecht beschaffen. Dazu verzichtet sie auf die Beschaffung von 68 Tankfahrzeugen mit einem Wert von insgesamt 20 Mio. Euro.

Für den Grundbetrieb will die Bundeswehr auch Angebote ziviler Anbieter berücksichtigen. Eigene Fahrzeuge will sie lediglich für Einsatz und Ausbildung vorhalten.

73.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den angekündigten Reduzierungen einen wichtigen Schritt hin zu einem wirtschaftlichen Transportwesen in der Bundeswehr. Er wird weiterhin verfolgen, wie die Bundeswehr ihre Bestände abbaut und ihre Beschaffungen plant.

74 Bundeswehr stellt Röntgenreihenuntersuchungen ein
(Kapitel 1408)

74.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Röntgenreihenuntersuchungen an Grundwehrdienstleistenden eingestellt. Die dafür vorgehaltenen Busse mit Röntgenausstattungen hat es ausgesondert und auf bereits geplante Ersatzbeschaffungen für insgesamt rund 3 Mio. Euro verzichtet. Durch die entfallenden Aufgaben können jährlich Personal- und Betriebsausgaben von mindestens 1 Mio. Euro eingespart werden.

74.1

Die Bundeswehr führte zur Tuberkulosebekämpfung seit Oktober 1955 Röntgenreihenuntersuchungen an Grundwehrdienstleistenden durch. Zuständig war das Institut für Wehrmedizinalstatistik und Berichtswesen, das sieben Röntgentrupps für die Aufgabe einsetzte. Jeder Trupp verfügte über einen Omnibus mit entsprechender radiologischer Ausrüstung (Röntgenbus). Insgesamt waren 24 Dienstposten für die Tuberkulosevorsorge eingerichtet.

Das Deutsche Zentralkomitee zur Bekämpfung der Tuberkulose hatte zuletzt im Jahre 1981 empfohlen, Röntgenreihenuntersuchungen einzustellen, wenn weniger als vier Erkrankte auf 10 000 Untersuchte auftreten. Dann sollten gezielt nur noch Risikogruppen untersucht werden. Aufgrund der gesunkenen Infektionsrate stellten alle Länder bis zum Jahre 1986 die Röntgenreihenuntersuchungen ein. Dem schloss sich zwei Jahre später auch die Bundespolizei (damals: Bundesgrenzschutz) an, die ebenso wie die Bundeswehr Gemeinschaftsunterkünfte nutzt.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2004 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München Aufgaben und Organisation der Röntgentrupps. Er stellte dabei u. a. fest:

- Die Bundeswehr führte immer noch Röntgenreihenuntersuchungen durch, obwohl die Infektionsrate schon seit Jahren unter dem empfohlenen Richtwert lag.
- Die für die Untersuchungen eingesetzten Röntgenbusse näherten sich dem Ende ihrer Nutzungszeit. Aufgrund ihres Alters erfüllten sie nicht mehr die gesetzliche Vorgabe, jede Strahlenbelastung entsprechend dem Stand von Wissenschaft und Technik so gering wie möglich zu halten.
- Die Bundeswehr plante, zwei neue Busse mit digitaler Röntgentechnik für insgesamt rund 3 Mio. Euro zu beschaffen.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die bisherige Praxis der Röntgenreihenuntersuchungen zu überdenken. Würde die Bundeswehr gezielt nur noch Risikogruppen untersuchen, könnte sie ihre Organisation straffen und auf die geplanten Investitionen verzichten. Risikofälle können beispielsweise durch eine verbesserte Befragung zur gesundheitlichen Vorgeschichte im Rahmen der Musterung erkannt werden.

74.3

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Anregungen aufgegriffen und die Röntgenreihenuntersuchungen eingestellt. Die vorhandenen Röntgenbusse hat es ausgesondert und auf Ersatzbeschaffungen verzichtet.

74.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass durch die entfallenden Aufgaben nicht nur die Ausgaben für die Ersatzbeschaffungen, sondern auch noch jährlich mindestens 1 Mio. Euro Personal- und Betriebsausgaben eingespart werden.

75 Bundeswehr verringert den Personalumfang des Militärmusikdienstes

(Kapitel 1403)

75.0

Die Bundeswehr hat entschieden, den Personalumfang des Militärmusikdienstes um rund 30 % zu verringern und vier Musikkorps aufzulösen. Dadurch können jährlich über 10 Mio. Euro im Militärmusikdienst eingespart werden.

75.1

Die Militärmusik soll dienstlichen Veranstaltungen ein festliches Gepräge geben und das Gefühl der Zusammengehörigkeit in der Truppe stärken. Darüber hinaus soll sie die Bindungen zwischen den Streitkräften und der Bevölkerung festigen sowie das Ansehen der Bundeswehr im In- und Ausland fördern. Der Militärmusikdienst hat derzeit eine Sollstärke von rund 1 600 Soldatinnen und Soldaten. Er umfasst 20 Musikkorps, ein Ausbildungsmusikkorps und die Bigband der Bundeswehr. Den meisten Musikkorps ist zusätzlich je ein Spielmannszug angegliedert. Die jährlichen Ausgaben für den Militärmusikdienst betragen rund 50 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Militärmusikdienst der Bundeswehr und stellte dabei u. a. fest:

- Während sich die Personalstärke der Bundeswehr in den letzten Jahren erheblich verringerte, behielt der Militärmusikdienst seine Stärke in etwa bei. Das Stellenverhältnis des Musikdienstes zur übrigen Bundeswehr verdoppelte sich daher. Die Aufgaben der Militärmusik waren in diesem Zeitraum nicht angewachsen.
- Die Musikkorps sollen drei Viertel ihrer Auftritte innerhalb der Bundeswehr wahrnehmen, konnten diese Vorgabe jedoch zumeist nicht erfüllen. Ein Grund hierfür war, dass in den letzten Jahren zahlreiche Einheiten und Standorte aufgelöst wurden. Die freien Kapazitäten nutzten die Musikkorps für vermehrte Auftritte in der Öffentlichkeit.
- Die Marinemusikkorps verfügten über jeweils 14 Stellen mehr als die anderen Musikkorps, obwohl sie im Wesentlichen dasselbe Repertoire spielen.
- Die Spielmannszüge waren überwiegend unterbesetzt und damit nicht voll einsatzbereit.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zahl der Musikkorps zu verringern und die überhöhte Personalausstattung der Marinemusikkorps abzusenken. Außerdem hat er angeregt zu prüfen, ob die Spielmannszüge aufgelöst werden können. Insgesamt ließen sich dadurch beim Militärmusikdienst jährlich Ausgaben in Millionenhöhe einsparen.

75.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat mitgeteilt, es löse vier Musikkorps auf. Die Personalstärke der Marinemusikkorps wolle es um jeweils 14, die der Spielmannszüge um jeweils zehn Stellen verringern. Dadurch können insgesamt etwa 470 Stellen, d. h. rund ein Drittel aller Stellen im Militärmusikdienst, eingespart werden.

75.4

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie das Bundesministerium die angekündigten Änderungen umsetzt. Er geht davon aus, dass durch die geplanten Maßnahmen jährlich über 10 Mio. Euro allein an Personalausgaben beim Militärmusikdienst eingespart werden können.

76 Bundesmarine stellt Schulboot NORDWIND vorzeitig außer Dienst (Kapitel 1418)

76.0

Die Bundesmarine stellt aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Schulboot NORDWIND vorzeitig außer Dienst. Dadurch spart sie rund 4 Mio. Euro an Personal- und Betriebsausgaben ein.

76.1

Das Motorsegelboot NORDWIND (vgl. Abbildung) wurde im Jahre 1946 fertig gestellt. Seit 50 Jahren nutzt es die Marine als so genanntes Seemannschaftsschulboot. Auf ihr sollen vor allem Offiziersanwärterinnen und -anwärter den praktischen Teil ihrer Ausbildung in Führungslehre, Nautik und seemännischen Grundfertigkeiten erhalten. Zu diesen Fertigkeiten gehören beispielsweise Kenntnisse über bestimmte Manöver wie An- und Ablegen, Knotenkunde oder auch der Umgang mit der Sicherheitsausrüstung eines Bootes. In den vergangenen Jahren nahmen durchschnittlich 18 Personen an den Ausbildungsgängen teil. Die NORDWIND hat eine vierköpfige zivile Stammbesatzung. Nach dem Nutzungskonzept der Marine sollte das Schulboot noch bis zum Jahre 2010 eingesetzt werden.

Abbildung

Schulboot NORDWIND



(© Presse- und Informationszentrum Marine)

76.2

Der Bundesrechnungshof hatte den Betrieb des Schulbootes erstmals im Jahre 2000 geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass die NORDWIND überwiegend nicht für Ausbildungszwecke eingesetzt worden war und kostenintensive Instandsetzungsmaßnahmen bevorstanden. Der Bundesrechnungshof hatte daher für den weiteren Betrieb eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eine bessere Auslastung gefordert. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hatte daraufhin ein Nutzungskonzept und weitere Schritte angekündigt, die die Auslastung der NORDWIND erhöhen und einen wirtschaftlichen Betrieb sicherstellen sollten.

Als sich der Bundesrechnungshof im Jahre 2004 vom Erfolg dieser Maßnahmen überzeugen wollte, stellte er fest, dass die Auslastung zwar leicht gestiegen, insgesamt aber immer noch unzureichend war. Zudem hatte die Marine den im Nutzungskonzept für die NORDWIND festgelegten Anteil an Ausbildungseinsätzen weit unterschritten und das Boot mitunter zweckfremd eingesetzt. Ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte die Marine rund 1,7 Mio. Euro für Instandsetzungsarbeiten an der NORDWIND ausgegeben; weitere kostspielige Investitionen standen an.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin empfohlen, die NORDWIND nicht länger als Schulboot einzusetzen und außer Dienst zu stellen.

76.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und entschieden, die NORDWIND Ende 2006 außer Dienst zu stellen. Die auf dem Boot vermittelte Ausbildung will es auf andere Weise gewährleisten. Die Marine wird durch die um vier Jahre vorgezogene Außerdienststellung rund 4 Mio. Euro Personal- und Betriebsausgaben einsparen. Zudem ist noch ein Erlös aus der Verwertung des Bootes zu erwarten.

77 Trennungsgeld bei Gemeinschaftsverpflegung angepasst

77.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Trennungsgeld für die Beschäftigten ermäßigt, die an einer kostengünstigen Gemeinschaftsverpflegung teilnehmen können. Das Bundesministerium der Verteidigung wendet nunmehr Regelungen an, die denen der übrigen Ressorts entsprechen, und kann dadurch Trennungsgeld von voraussichtlich 4 Mio. Euro jährlich sparen.

77.1

Soldatinnen und Soldaten sowie die übrigen Beschäftigten des Bundes erhalten Trennungsgeld, wenn sie aufgrund einer dienstlichen Maßnahme ihren Dienstort wechseln müssen. Die Höhe ist in der Trennungsgeldverordnung festgelegt. Entstehen den Beschäftigten am neuen Dienstort erfahrungsgemäß geringere Auslagen für Verpflegung, ist die oberste Dienstbehörde gehalten, entsprechend den notwendigen Auslagen ein ermäßigtes Trennungsgeld festzusetzen.

In ihren Truppenküchen stellt die Bundeswehr eine Gemeinschaftsverpflegung bereit, die in der Regel kostengünstiger als eine normale Kantinenverpflegung angeboten wird. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hatte daher z. B. bei Lehrgängen das Trennungsgeld unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme ermäßigt, wenn die Möglichkeit zur Teilnahme an einer Gemeinschaftsverpflegung bestand. Bei anderen dienstlichen Maßnahmen, wie z. B. Versetzungen, ermäßigte das Bundesministerium das Trennungsgeld nur dann, wenn die Berechtigten an mindestens zwei Teilmahlzeiten pro Tag teilnahmen. Insofern stellte es auf das individuelle Verhalten der Bediensteten ab. Die Trennungsgeldstellen mussten in jedem Einzelfall monatlich prüfen, an welchen Mahlzeiten die Berechtigten teilgenommen hatten.

In anderen Bereichen des Bundes, z. B. bei der Bundespolizei, wird das Trennungsgeld unabhängig vom individuellen Verhalten ermäßigt, wenn die Möglichkeit besteht, an einer Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen.

77.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass beim Angebot einer Gemeinschaftsverpflegung ein ermäßigtes Trennungsgeld festzusetzen ist. Dies gilt auch dann, wenn die Berechtigten die Gemeinschaftsverpflegung nicht nutzen. Er hat darauf hingewiesen, dass das beim Bundesministerium praktizierte Verfahren von den anderen Bereichen des Bundes abweicht und mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Zudem hat der Bundesrechnungshof in einer anderen Prüfung festgestellt, dass Truppenküchen der Bundeswehr nicht ausgelastet waren. Damit steht fest, dass auch zusätzliche Trennungsgeldempfänger im Geschäftsbereich des Bundesministeriums an der Gemeinschaftsverpflegung teilnehmen könnten. Nehmen Trennungsgeldberechtigte dieses Angebot nicht an, dürfen über die Kosten der Gemeinschaftsverpflegung hinausgehende Auslagen für Verpflegung nicht zu einem höheren Trennungsgeld führen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, an den Standorten, in denen eine Gemeinschaftsverpflegung angeboten wird, das Trennungsgeld zu ermäßigen und entsprechend den geringeren Aufwendungen für Verpflegung festzusetzen.

77.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es berücksichtigt bei der Gewährung von Trennungsgeld seit Januar 2006 nicht mehr, ob die Berechtigten an der Gemeinschaftsverpflegung teilgenommen haben. Unabhängig von der Art der dienstlichen Maßnahme wird ein ermäßigtes Trennungsgeld bereits dann festgesetzt, wenn die Möglichkeit besteht, an einer Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen.

Die vom Bundesministerium ergriffenen Maßnahmen führen zur Gleichbehandlung von Trennungsgeldempfängern. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes kann die Bundeswehr dadurch Trennungsgeld in Höhe von voraussichtlich 4 Mio. Euro pro Jahr sparen.

Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)

78 Entwicklung des Beitragssatzes und der Verschuldung der gesetzlichen Krankenkassen seit dem Jahre 2004
(Kapitel 1513 Titel 636 05)

78.0

Das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung sollte die gesetzlichen Krankenkassen in die Lage versetzen, die Beiträge der Versicherten um durchschnittlich einen Beitragssatzpunkt zu senken. Tatsächlich sank der Beitragssatz nur um durchschnittlich 0,17 Punkte, weil sich Einnahmen und Ausgaben anders entwickelten als geschätzt. Bei unveränderten Rahmenbedingungen haben die gesetzlichen Krankenkassen keinen Spielraum für Beitragssatzsenkungen.

78.1

Das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Der Gesetzgeber beabsichtigte, die gesetzlichen Krankenkassen (Kassen) auf Dauer finanziell zu entlasten, damit sie ihre Beitragssätze senken und ihre Verschuldung abbauen können. Die gesetzlichen Maßnahmen sollten die Kassen im Jahre 2004 um 9,8 Mrd. Euro und im Jahre 2005 um 11,8 Mrd. Euro entlasten (jeweils im Vergleich zum Jahre 2003). Deshalb verpflichtete der Gesetzgeber die Kassen, einzelne durch das Gesetz bewirkte Einsparungen und Mehreinnahmen zum Teil in vollem Umfang, zum Teil mindestens zur Hälfte zur Senkung des allgemeinen Beitragssatzes zu verwenden. Der Gesetzgeber ging davon aus, der Beitragssatz werde von durchschnittlich 14,3 % der beitragspflichtigen Einnahmen der Versicherten am Ende des Jahres 2003 auf 13,3 % dieser Einnahmen am Ende des Jahres 2005 sinken. Ferner gab er den Kassen auf, ihre Verschuldung spätestens bis zum 31. Dezember 2007 abzubauen.

78.2

Aufgrund des GKV-Modernisierungsgesetzes zahlt der Bund den Kassen pauschale Beträge, um deren Aufwen-

dungen für versicherungsfremde Leistungen abzugelten. Dieser Bundeszuschuss begründet das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob die Kassen der im Gesetz enthaltenen Verpflichtung nachgekommen sind, die Beiträge zu senken und die Verschuldung abzubauen. Er hat dem Ausschuss für Gesundheit und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im März 2006 Folgendes berichtet:

- Der Beitragssatz sank nicht, wie vom Gesetzgeber erwartet, um durchschnittlich einen Beitragssatzpunkt, sondern lediglich um 0,17 Punkte. Ein Grund hierfür war, dass die Basis für die Prognose, der Beitragssatz des Jahres 2003, die Ausgaben im Jahre 2003 nicht deckte. Ferner blieb der Entlastungseffekt des GKV-Modernisierungsgesetzes deutlich hinter den Erwartungen zurück, nämlich im Jahre 2004 um 2,3 Mrd. Euro und im Jahre 2005 um 8,5 Mrd. Euro.
- Die Kassen insgesamt bauten ihre Verschuldung bis zum 31. Dezember 2005 nahezu vollständig ab. In der Einzelbetrachtung waren einige Kassen verschuldet, während andere Überschüsse aufwiesen. Mangels Liquidität sind nur wenige Kassen in der Lage, Einnahmen- und Ausgabenschwankungen oder gar dauerhafte Ausgabensteigerungen aufzufangen.

Eine Umkehr des negativen Trends ist nach einhelliger Auffassung aller maßgeblichen Akteure im Gesundheitswesen nicht in Sicht. Die Ausgaben der Kassen werden stärker ansteigen als die Einnahmen. Auf die Kassen werden zusätzliche Ausgaben zukommen. Außerdem müssen sie ihre Rücklagen spätestens ab dem 1. Januar 2008 auffüllen. Den Kassen verbleibt somit bei unveränderten Rahmenbedingungen kein Spielraum für Beitragssatzsenkungen.

78.3

Das Bundesministerium für Gesundheit hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bericht des Bundesrechnungshofes im Mai 2006 zur Kenntnis genommen.

Am 12. Juli 2006 hat das Bundeskabinett „Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006“ beschlossen, die unter anderem die Finanzlage der Kassen verbessern sollen. Der Bundesrechnungshof begleitet das bevorstehende Gesetzgebungsverfahren beratend und wird die neuen Regelungen in seine Prüfungsplanung einbeziehen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Einzelplan 17)

79 Bundesamt für den Zivildienst reduziert Verwaltungskostenerstattung
(Kapitel 1704 Titel 671 04)

79.0

Das Bundesamt für den Zivildienst hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes mit Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege die Erstattung von Verwaltungskosten neu vereinbart. Ab dem Jahre 2008 wird dies zu einer Einsparung von knapp 40 % des bisherigen Erstattungsbetrages führen, das sind mehr als 3 Mio. Euro jährlich.

79.1

Das Bundesamt für den Zivildienst (Bundesamt) ist eine selbstständige Bundesbehörde, die dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bundesministerium) untersteht. Es ist nach dem Zivildienstgesetz dafür zuständig, Zivildienstpflichtige heranzuziehen und zu betreuen sowie Beschäftigungsstellen anzuerkennen und zu betreuen. Das Bundesamt hat Verbände der Freien Wohlfahrtspflege (Verbände) mit der Wahrnehmung einiger dieser Aufgaben betraut. Sie beraten beispielsweise Einrichtungen bei der Anerkennung als Beschäftigungsstelle, Zivildienstpflichtige und Beschäftigungsstellen bei der Einberufung und bei der Abordnung zum verbandsspezifischen Einführungsdienst sowie bei der Besetzung von Dienstplätzen in der individuellen Schwerstbehindertenbetreuung. Das Bundesamt hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium mit den Verbänden öffentlich-rechtliche Verträge zur Durchführung der übertragenen Verwaltungsaufgaben (Verträge) geschlossen. Soweit die Beschäftigungsstellen keinem Verband angehören, nimmt das Bundesamt die Aufgaben durch regionale Zivildienstgruppen selbst wahr.

Das Bundesamt hat den Verbänden die Verwaltungskosten in angemessenem Umfang zu erstatten. Um den zu erstattenden Betrag zu ermitteln, vereinbaren das Bundesamt und die Verbände eine Schlüsselzahl. Sie drückt aus, wie viele Zivildienstleistende eine Arbeitskraft eines Verbandes durchschnittlich betreut.

79.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main (Prüfungsamt) die Erstattung der Verwaltungskosten. Es stellte Folgendes fest:

- Die Zahl der von den Verbänden zu betreuenden Zivildienstleistenden fiel von 94 088 im Jahre 1999 auf 60 180 im Jahre 2004. Im selben Zeitraum stiegen die jährlichen Erstattungen an die Verbände von 12,0 Mio. Euro auf 13,1 Mio. Euro an.
- Die vereinbarte Schlüsselzahl ist nicht mit einer anerkannten personalwirtschaftlichen Methode ermittelt worden.
- Die zu Vergleichszwecken ermittelte Schlüsselzahl der regionalen Zivildienstgruppen des Bundesamtes ist deutlich höher.
- Die Verbände nehmen die übertragenen Verwaltungsaufgaben auch in einer Vielzahl kleiner Verwaltungsstellen wahr. Hier liegt das Betreuungsverhältnis häufig unter der Schlüsselzahl.
- Die Besetzung von Zivildienststellen in der Schwerstbehindertenbetreuung ist nicht mit Mehraufwand verbunden.

79.2

Das Prüfungsamt hat beanstandet, dass Bundesministerium und Bundesamt die Verwaltungskostenerstattung nicht den quantitativen Veränderungen im Zivildienst angepasst haben. Sie haben den Personalbedarf für eine wirtschaftliche Erledigung der übertragenen Aufgaben und somit eine angemessene Schlüsselzahl nicht ermittelt. Die vertraglich festgelegte Schlüsselzahl war vielmehr das Ergebnis von Verhandlungen. Sie ist offensichtlich zu niedrig. Zudem ist die Vielzahl kleiner Verwaltungsstellen bei den Verbänden unwirtschaftlich und die besondere Vergütung bei der Schwerstbehindertenbetreuung nicht gerechtfertigt.

Es hat dem Bundesministerium Ende 2004 empfohlen,

- die mit den Verbänden geschlossenen Verträge zu kündigen und neu zu verhandeln mit dem Ziel, die Schlüsselzahl zunächst der Schlüsselzahl der regionalen Zivildienstgruppen des Bundesamtes anzunähern,
- den Personalbedarf durch eine unabhängige Stelle ermitteln zu lassen und
- die übertragene Verwaltungsaufgabe bei der Schwerstbehindertenbetreuung künftig nicht mehr gesondert zu vergüten.

79.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe das Bundesamt angewiesen, den Empfehlungen zu folgen. Das Bundesamt habe im Frühjahr 2005 die Verträge mit den Verbänden gekündigt. Die neuen Verträge sehen eine gestufte Anhebung der Schlüsselzahl in den Jahren 2006 bis 2008 vor. Die Verwaltungsaufgabe bei der Schwerstbehindertenbetreuung werde nicht mehr gesondert vergütet. Insgesamt werde dies nach Auffassung des Bundesministeriums ab dem Jahre 2008 zu einer Einsparung von knapp 40 % des bisherigen Erstattungsbetrages oder 3,15 Mio. Euro jährlich führen.

Das Bundesministerium hat darüber hinaus mitgeteilt, in den neuen Verträgen sei festgelegt, dass ein sachkundiges Unternehmen beginnend ab dem Jahre 2006 den Personalbedarf ermitteln werde. Ziel sei zu klären, welche Schlüsselzahl angemessen ist.

79.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium veranlasst hat, in neuen Verträgen eine geringere Verwaltungskostenerstattung auszuhandeln. Die Verträge basieren aber weiterhin nicht auf einer nachvollziehbaren Personalbedarfsermittlung. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die vorgesehene Bedarfsermittlung im Ergebnis den Bund weiter entlasten wird. Er wird beobachten, welche Konsequenzen das Bundesministerium aus der Bedarfsermittlung ziehen wird.

Bundesministerium für Bildung und Forschung
(Einzelplan 30)

80 Schaden des Bundes aus dem Kauf eines repräsentativen, aber nur bedingt geeigneten Palais soll gemindert werden
(Kapitel 3007 Titel 894 16)

80.0

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung will Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen und den Schaden mindern, der dem Bund durch den Kauf eines repräsentativen, aber für die wissenschaftliche Arbeit des Deutschen Historischen Instituts in Warschau nur bedingt geeigneten Palais entstanden ist. So soll insbesondere vermieden werden, dass das Gebäude zunächst provisorisch an die Belange der Bibliothek des Instituts angepasst und später mit erheblichem Aufwand um- und ausgebaut wird.

80.1

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) erwarb für 6,3 Mio. Euro ein im Neorenaissancestil errichtetes repräsentatives Palais als neuen Sitz des Deutschen Historischen Instituts in Warschau.

Das Institut war zuvor in der 17. Etage des Warschauer Kulturpalastes untergebracht, wo es seiner Auffassung nach nur unzureichend wahrgenommen wurde und vor allem für die von ihm als „Herzstück“ bezeichnete ständig wachsende Bibliothek keine Expansionsmöglichkeiten mehr sah. Das Institut hatte vor dem Kauf die Eignung des Palais hervorgehoben und betont, dass das Palais den Belangen des Instituts zur Unterbringung der Bibliothek „in idealer Weise“ entspreche. Die Bibliothek habe unter benutzerfreundlichen Bedingungen Entwicklungsmöglichkeiten für mindestens zwei bis drei Jahrzehnte. Auch würde das bisher eher anonym untergebrachte Institut „äußerlich ganz anders als bisher sichtbar“. Der nicht benötigte Teil des 2. Obergeschosses könne vermietet werden.

Abbildung

Das Palais



Auch das Bundesministerium sah Vorteile des repräsentativen Gebäudecharakters für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt. Das Bundesministerium der Finanzen bezweifelte, dass der Erwerb des Palais wirtschaftlich sei. Zudem liege der repräsentative Charakter des Gebäudes weit über dem für ein solches Institut erforderlichen Standard. Es stimmte dem Erwerb nur unter der Bedingung zu, dass ein Teil der Nutzfläche kostendeckend vermietet werde und begründete dies mit dem unverhältnismäßig hohen Kaufpreis und der den zugestandenen Raumbedarf übersteigenden Fläche.

Nur wenige Monate nach dem Umzug teilte das Institut dem Bundesministerium mit, dass die Raumaufteilung des Palais seinen Bedürfnissen nicht entspreche. Vor allem sei ausreichender Platz für die Bibliothek nur durch eine Unterkellerung des Innenhofs (zusätzliche Ausgaben bis zu 1 Mio. Euro) zu schaffen. Außerdem habe sich herausgestellt, dass die zu vermietende Fläche aufgrund der räumlichen Begebenheiten „unvermietbar“ sei. Das Bundesministerium der Finanzen zog daraufhin seine Zustimmung zum Erwerb des Gebäudes zurück, der Kauf konnte aber nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Das Bundesministerium stimmte der Unterkellerung des Hofs nicht zu. Stattdessen sollte durch eine geänderte Nutzung weiterer Raum für den Bedarf der Bibliothek in den nächsten acht bis zehn Jahren geschaffen werden. Die Kosten dafür wurden auf etwa 200 000 Euro geschätzt. Die nicht vermietete Fläche wird nach Angaben des Instituts mittlerweile für eigene Zwecke genutzt. Nach einer örtlichen Begehung im Juli 2005 unter Beteiligung des Bundesministeriums und des Bundesministeriums der Finanzen verständigten sich die Beteiligten auf eine „Kompromisslinie“, nach der noch eine rechnerische Überhangfläche von etwa 15 % der gesamten Hauptnutzfläche des Gebäudes bestand.

80.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Palais gekauft wurde, obwohl das Institut und das Bundesministerium nur unzureichend untersucht haben, ob es für die vorgesehene Nutzung geeignet ist. Dadurch ist dem Bund ein erheblicher Schaden entstanden. Unverständlich ist, dass das Institut die Aufgabe seines bisherigen Mietverhältnisses in erster Linie mit der unzureichenden Unterbringung seiner Bibliothek begründete, dieses Problem aber auch nach dem Umzug in das Palais weiterhin ungelöst bleibt. Dies legt nahe, dass der Kauf maßgeblich durch den repräsentativen Charakter des Gebäudes bestimmt gewesen ist. Der Bundesrechnungshof hat auf die Gefahr hingewiesen, dass durch die jetzt geplanten Maßnahmen zur Unterbringung der Bibliothek lediglich ein Provisorium geschaffen und in einigen Jahren die aufwendige Unterkellerung des Innenhofs erneut zur Diskussion stehen wird.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen einzuleiten, um zumindest den eingetretenen Schaden zu mindern. Das Bundesministerium sollte

- ein langfristiges Bibliothekskonzept entwickeln und dies durch unabhängigen wissenschaftlichen Sachverstand begutachten lassen,
- daraufhin prüfen, ob das Palais langfristig für die Unterbringung der Bibliothek und die wissenschaftliche Arbeit des Instituts geeignet ist und auch dies einer unabhängigen wissenschaftlichen Bewertung unterziehen,
- Um- und Ausbaumaßnahmen nur vorzunehmen, wenn diese gegenüber dem Verkauf des Gebäudes und der Anmietung oder dem Kauf einer neuen Liegenschaft wirtschaftlich sind,
- Schadensersatzforderungen gegenüber den Verantwortlichen prüfen und ggf. durchsetzen.

80.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen und umgehend mit der schrittweisen Umsetzung begonnen. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

81 Steuerordnungswidrigkeiten künftig konsequenter verfolgen
(Kapitel 6001)

81.0

Das Bundesministerium der Finanzen will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf eine konsequente Verfolgung von Steuerordnungswidrigkeiten durch die Finanzämter hinwirken. Die Ahndung von Steuerordnungswidrigkeiten leistet einen wichtigen Beitrag, um das Steueraufkommen zu sichern und eine gleichmäßige Besteuerung zu gewährleisten.

81.1

Das Steuerstraf- und Steuerordnungswidrigkeitenrecht dient insbesondere der Sicherung des Steueraufkommens und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch Abschreckung.

Innerhalb der Steuerverwaltung sind die Bußgeld- und Strafsachenstellen der Finanzämter dafür zuständig, Steuerstraftaten zu verfolgen und Steuerordnungswidrigkeiten zu ahnden. Die Statistiken dieser Stellen zeigen, dass in den zurückliegenden Jahren 40 % bis 50 % der Steuerstrafverfahren mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt wurden. In höchstens 2,1 % dieser Fälle haben die Bußgeld- und Strafsachenstellen Bußgeldverfahren durchgeführt. Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin fest, dass sie häufig nicht prüften, ob der Verdacht einer Ordnungswidrigkeit, insbesondere einer leichtfertigen Steuerverkürzung oder Steuergefährdung nach §§ 378, 379 Abgabenordnung sowie § 26a Umsatzsteuergesetz, vorlag. Eine solche Prüfung ist zwar gesetzlich nicht vorgeschrieben; die Verfolgung ist aber in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt. Die Verwaltungsanweisungen sehen Bagatellgrenzen vor, unterhalb derer die Finanzämter von der Einleitung eines Bußgeldverfahrens absehen dürfen. Die Bußgeld- und Strafsachenstellen verfolgen Steuerordnungswidrigkeiten bei nicht nachweisbarem Vorsatz auch oberhalb dieser Betragsgrenzen selten.

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass die Finanzämter die Sachverhalte nicht immer hinreichend ermittelten. Vermerke zum Abschluss des Verfahrens fertigten die Bußgeld- und Strafsachenstellen häufig schematisch, nicht immer nachvollziehbar und teilweise widersprüchlich. Außerdem stellten sie einige Verfahren wegen Strafverfolgungsverjährung ein, nachdem sie zum Teil mehrere Jahre untätig geblieben waren oder fehlerhaft einen zu frühen Verjährungstermin errechnet hatten. Die Steuerverkürzungen blieben in diesen Fällen ohne straf- und bußgeldrechtliche Folgen.

81.2

Die Bußgeldtatbestände bieten der Finanzverwaltung wesentliche Möglichkeiten, präventiv tätig zu werden. Anders als die Straftat der Steuerhinterziehung erfordern die genannten Ordnungswidrigkeiten keinen Vorsatznachweis; vielmehr genügt hier bereits die leichtfertige Tatbegehung. Diese Schuldform ist wesentlich einfacher nachzuweisen als der Vorsatz. Die Ordnungswidrigkeiten sind Auffangtatbestände und können zur Steuergerechtigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung beitragen, wenn Steuerzuwiderhandlungen konsequent geahndet werden.

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen der Finanzämter sollten deshalb bei der Einstellung oder Nichteinleitung von Steuerstrafverfahren wegen mangelnder Nachweisbarkeit des Vorsatzes stets prüfen, ob der Verdacht einer Ordnungswidrigkeit nahe liegt und deshalb ein Bußgeldverfahren einzuleiten ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) empfohlen, bei den Ländern darauf hinzuwirken, dass sie in den bundeseinheitlichen Verwaltungsanweisungen eine Pflicht aufnehmen, die Einleitung eines Bußgeldverfahrens zu prüfen, sofern die Bagatellgrenzen überschritten sind. Außerdem hat er die Einführung eines einheitlichen Musters für einen Einstellungs- und Nichteinleitungsvermerk angeregt. Aus dem Vermerk sollten sowohl die Einstellungsgründe hervorgehen als auch die Prüfung der in Betracht kommenden Ordnungswidrigkeitentatbestände nachzuvollziehen sein. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, dass diese die Mängel bei der straf- und bußgeldrechtlichen Verfolgungsverjährung abstellen.

81.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, sich bei den obersten Finanzbehörden der Länder und der zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe für die Regelung in den bundeseinheitlichen Verwaltungsanweisungen einzusetzen. Es will sich außerdem für ein einheitliches Muster der Vermerke zum Abschluss des Verfahrens einsetzen. Daneben will es die Länder bitten, sich weiterhin zu bemühen, die Mängel bei der Strafverfolgungsverjährung zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit eine Kontrollprüfung durchführen.

Bundesagentur für Arbeit

82 Bundesagentur für Arbeit will das Bildungsgutscheinverfahren verbessern

82.0

Die Bundesagentur für Arbeit will das Bildungsgutscheinverfahren durch neue Vorgaben für die Vermittlung und Beratung von Arbeitsuchenden verbessern. Über so genannte Handlungsprogramme will sie sicherstellen, dass Arbeitsuchende Bildungsgutscheine nur erhalten, wenn berufliche Weiterbildung im Einzelfall erforderlich ist, um sie wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Sie setzt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

82.1

Arbeitnehmer können durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn die Weiterbildung notwendig ist,

- um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern,
- um eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder
- weil bei ihnen ein Berufsabschluss fehlt.

Im Jahre 2003 wurde der so genannte Bildungsgutschein eingeführt. Mit dem Bildungsgutschein bescheinigt die Agentur für Arbeit (Agentur) dem Arbeitnehmer, dass er die Fördervoraussetzungen für ein konkretes Bildungsziel erfüllt und die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) die Weiterbildungskosten übernimmt. Der Bildungsgutschein enthält u. a. das Bildungsziel und die Qualifizierungsschwerpunkte sowie die vorgesehene maximale Weiterbildungsdauer. Der Teilnehmer kann den Bildungsgutschein bei einem zugelassenen Träger einlösen, um an einer zugelassenen Maßnahme mit entsprechendem Bildungsziel teilzunehmen. Der Arbeitnehmer wählt die Maßnahme selbst aus.

Der Bildungsgutschein soll den Weiterbildungswilligen größere Wahlfreiheit als bisher einräumen und ihre Eigenverantwortlichkeit stärken. Zudem soll der Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern erhöht und die Qualität des Bildungsangebots verbessert werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Frühjahr 2005 bei sechs Agenturen das Bildungsgutscheinverfahren und stellte fest:

- In einer Vielzahl von Fällen gaben die Agenturen Bildungsgutscheine für Bildungsziele aus, die die individuellen Merkmale der Arbeitsuchenden, wie beruflicher Werdegang, Vorkenntnisse, Motivation und Mobilität, nicht hinreichend berücksichtigten. Häufig bestimmten die Arbeitsuchenden ihr Bildungsziel selbst. Die Agenturen überprüften überwiegend nicht, ob die gewünschte Bildungsmaßnahme im konkreten Fall die Eingliederungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer erhöhte.
- In rund einem Drittel der geprüften Fälle hatten die Agenturen die Ausgabe der Bildungsgutscheine nur unzureichend begründet. Waren Begründungen vorhanden, waren sie ganz überwiegend allgemein gehalten und nicht auf den jeweiligen Arbeitsuchenden bezogen.
- Eine der in die Erhebungen einbezogenen Agenturen stellte Bildungsgutscheine für Bildungsziele aus, die konkret auf die Bedürfnisse bestimmter Arbeitgeber ausgerichtet waren. Die Arbeitgeber hatten sich der Agentur gegenüber bereit erklärt, im Agenturbezirk Arbeitsplätze einzurichten, sofern die Agentur Bewerber für bestimmte Aufgaben bei ihnen fortbilde. Diese Fortbildungsmaßnahmen enthielten neben allgemein verwertbaren Teilen auch Bestandteile, die individuell auf einen bestimmten Arbeitgeber zugeschnitten waren. Für andere Arbeitgeber waren die Fortbildungen dadurch – wenn überhaupt – nur eingeschränkt nutzbar.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der untersuchten Bildungsmaßnahmen waren zu rund 30 % ein halbes Jahr nach Abschluss der Maßnahmen in Arbeit. Von den Absolventen, die Arbeit gefunden hatten, übten rund die Hälfte eine dem Bildungsziel entsprechende Tätigkeit aus. Die Agenturen werteten die Erfolge der Bildungsmaßnahmen in vielen Fällen weder in Bezug auf die Qualität der Maßnahme noch in Bezug auf die künftige Vermittlungsfähigkeit des Arbeitnehmers aus.

82.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Agenturen häufig Bildungsgutscheine ausgaben, ohne dabei individuelle Merkmale, wie beruflichen Werdegang, Vorkenntnisse, Motivation und Mobilität der Arbeitnehmer zu berücksichtigen. Die Agenturen sollen Bildungsgutscheine nur für solche Bildungsziele ausstellen, die im konkreten Einzelfall die beruflichen Eingliederungschancen des Arbeitsuchenden auf dem ersten Arbeitsmarkt erhöhen. Auch wenn Arbeitsuchende ihre Weiterbildungsmaßnahme selbst auswählen, haben die Agenturen zu überprüfen, ob die gewählte Maßnahme für die berufliche Wiedereingliederung notwendig ist. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Agenturen das Ergebnis ihrer Prüfung und damit die wesentlichen Erwägungen für die Ausgabe eines Bildungsgutscheins in jedem Einzelfall individuell und auf die konkrete Situation bezogen dokumentieren.

Ferner hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass eine der in die Erhebungen einbezogenen Agenturen Bildungsgutscheine für Bildungsziele ausstellte, die ganz

überwiegend auf einzelne Arbeitgeber zugeschnitten waren. Es ist zwar verständlich, wenn Agenturen sich dafür engagieren, dass Arbeitgeber in ihrem Bezirk Arbeitsplätze schaffen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass sie Maßnahmen fördern, die unmittelbar der Wiedereingliederung bei einem bestimmten Arbeitgeber dienen. Die Leistungen der Bundesagentur werden in erster Linie aus Beitragsmitteln finanziert. Sie sollen gleichermaßen allen Beteiligten des Arbeitsmarktes zugute kommen und nicht verzerrend in den Wettbewerb eingreifen. Eine solche Wettbewerbsverzerrung ist gegeben, wenn Unternehmen außerhalb der gesetzlich vorgegebenen Leistungen bevorzugt werden, indem sie Aus- oder Fortbildungskosten zulasten der Versichertengemeinschaft einsparen. Dadurch entstehen auch Mitnahmeanreize. Solange es der Bundesagentur nicht gelingt, Wettbewerbsverzerrungen und Mitnahmeanreize auszuschließen, hält der Bundesrechnungshof Weiterbildungsmaßnahmen, die nur bestimmten Arbeitgebern dienen, nicht für zulässig.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich darauf hingewiesen, dass der Anteil der Teilnehmer an Fortbildungsmaßnahmen, die ein halbes Jahr nach Abschluss der Maßnahme in Arbeit waren, mit nur rund 30 % recht gering war. Er hat die Bundesagentur aufgefordert, die Gründe dafür zu untersuchen, um auf dieser Grundlage Effektivität und Effizienz der Förderung der beruflichen Weiterbildung bewerten und verbessern zu können. Hierzu hat er der Bundesagentur empfohlen, detaillierte Kennzahlen zum Planungs- und Auswahlprozess der Agenturen und zum Verbleib der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach Beendigung der Maßnahmen zu erheben.

82.3

Die Bundesagentur hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen bestätigt. Sie hat erklärt, die aufgezeigten Schwachstellen seien bei der Entwicklung der Handlungsprogramme der Bundesagentur aufgegriffen worden. Künftig haben die Agenturen den individuellen Weiterbildungsbedarf der Arbeitsuchenden festzulegen und zu dokumentieren. Sie orientieren sich dabei an Engagement und Motivation, Fähigkeiten, Qualifikationen und Hemmnisse der Arbeitsuchenden sowie an den konkreten Arbeitsmarktbedingungen. Die Bundesagentur will damit eine passgenaue und Erfolg versprechende Weiterbildung sicherstellen.

Ebenso wie der Bundesrechnungshof ist die Bundesagentur der Auffassung, dass Weiterbildungen, die auf spezielle Belange eines Arbeitgebers ausgerichtet sind, wegen der Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung nicht zu fördern sind. Solche Förderungen seien mit dem Wesen des Bildungsgutscheins nicht vereinbar.

Die Bundesagentur will darauf hinwirken, dass die Regionaldirektionen und die Agenturen dem Erfolg der beruflichen Weiterbildung größere Aufmerksamkeit als bisher widmen. Die operative Steuerung in den Agenturen werde künftig durch ein Führungsinformationssystem unterstützt. Dieses soll Analysen zu Zielindikatoren und Richtgrößen ermöglichen und damit Leistungssteigerungen vor Ort erleichtern. Die Bundesagentur will auch prüfen, ob sie ihren bisherigen Kennzahlenkatalog erweitern muss.

82.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesagentur mit der Entwicklung und Einführung der Handlungsprogramme eingeleiteten Schritte und Verbesserungen grundsätzlich für geeignet, eine erfolgreiche Anwendung des Bildungsgutscheinverfahrens zu gewährleisten. Er erwartet, dass die Bundesagentur den Erfolg der beruflichen Weiterbildung stärker als bisher überwacht, um die angestrebte Effizienz und Effektivität sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

83 Vermittlung von Fach- und Führungskräften sowie von schwerbehinderten Akademikern verbessert

83.0

Die Bundesagentur für Arbeit wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Vermittlung von schwerbehinderten Akademikern und Führungskräften sowie von Fach- und Führungskräften auf dem internationalen Arbeitsmarkt verbessern. Sie beabsichtigt, die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung neu zu organisieren. Dabei will sie auf eine bessere Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende hinwirken. Bei schwerbehinderten Arbeitsuchenden wird die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung künftig die Notwendigkeit und die Angemessenheit einer Eingliederungsförderung sorgfältiger prüfen.

83.1

Nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) ist es wesentliche Aufgabe der Agenturen für Arbeit (Agenturen), arbeitsuchende, arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer in Arbeit zu vermitteln. Erwerbsfähige Hilfebedürftige im Sinne des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) können diese Vermittlungsdienstleistungen von den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Grundsicherungsträger) erhalten. Neben den Agenturen und den Grundsicherungsträgern bietet auch die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen für Fach- und Führungskräfte sowie für schwerbehinderte Akademiker und Führungskräfte an. Als besondere Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) berät und vermittelt die ZAV Arbeitsuchende bundesweit und auf Wunsch auch auf dem internationalen Arbeitsmarkt. Sie kann die Eingliederung der Arbeitsuchenden durch Leistungen an diese oder an Arbeitgeber fördern. Das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Juli 2006 (BGBl. I S. 1706) stellt si-

cher, dass künftig auch erwerbsfähige Hilfebedürftige die ZAV in Anspruch nehmen können.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2005 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln die Vermittlung von Fach- und Führungskräften und die Vermittlung schwerbehinderter Akademiker und Führungskräfte durch die ZAV. Die Vermittlung ins Ausland war Teil der Untersuchung. Er stellte dabei Folgendes fest:

Die Bundesagentur grenzte die Vermittlungsaufgaben der ZAV von denen der Agenturen und der Grundsicherungsträger nicht eindeutig ab. Sie regelte auch nicht die Zusammenarbeit dieser Stellen bei der Vermittlung und der Förderung der Eingliederung Arbeitsuchender. So betreute die ZAV teilweise dieselben Personen wie die Agenturen oder die Grundsicherungsträger, ohne diese Stellen über ihre Vermittlungsbemühungen zu unterrichten oder deren Bemühungen zu kennen.

Die ZAV nutzte ein bundesweites IT-Verfahren der Bundesagentur zur Vermittlung nur unzureichend und setzte stattdessen eigene Vermittlungsverfahren ein. Dabei berücksichtigte die ZAV die Neigung, Eignung und Leistungsfähigkeit der schwerbehinderten Akademiker oder Führungskräfte sowie die konkreten Anforderungen der Stellen nicht ausreichend. Sie erstellte weder umfassende Bewerber- noch aussagekräftige Stellenprofile. Auch dokumentierten die Vermittlungsfachkräfte der ZAV ihre Vermittlungsvorschläge nur unvollständig. Sie konnten daher den aktuellen Stand von Bewerbungsverfahren häufig nicht verfolgen. Vielfach kannten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ZAV das Ergebnis ihrer Vermittlungsvorschläge nicht.

Darüber hinaus beschränkte sich die ZAV bei der Bewilligung von Eingliederungsleistungen im Wesentlichen auf finanzielle Leistungen an Arbeitgeber, teilweise ohne deren Notwendigkeit und Angemessenheit hinreichend zu prüfen. Sie achtete außerdem nicht darauf, dass alle Antragsunterlagen vollständig vorlagen, und beobachtete auch nicht die Wirkung und den Erfolg ihrer Vermittlungsverfahren.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, die Zuständigkeit der ZAV eindeutig zu regeln und deren Zusammenarbeit mit den Agenturen und den Grundsicherungsträgern zu klären. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof der Bundesagentur empfohlen, die ZAV anzuhalten, künftig alle vermittlungsrelevanten Informationen über die Arbeitsuchenden und die Anforderungskriterien der Arbeitgeber umfassend und marktorientiert zu erheben, um aussagekräftige Bewerber- und Stellenprofile erstellen zu können. Dies ist notwendige Voraussetzung für die Passgenauigkeit und den Erfolg von Vermittlungsvorschlägen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur zudem aufgefordert sicherzustellen, dass die ZAV künftig die Ergebnisse ihrer Vermittlungsaktivitäten ausreichend dokumentiert. Dies ermöglicht es allen beteiligten Stellen, sich jederzeit über den aktuellen Stand des Vermittlungsprozesses zu informieren. Außerdem hat die ZAV die Wirkung und den Erfolg ihrer Vermittlungsaktivitäten mit geeigneten Instrumenten zu überwachen. Dadurch kann sie die Qualität ihrer Eingliederungsbemühungen verbessern.

Bevor die ZAV Arbeitsuchende fördert, sollte sie die Antragsunterlagen auf Vollständigkeit prüfen. Bei ihren Förderentscheidungen muss sie das ihr vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen pflichtgemäß ausüben und die Notwendigkeit und die Angemessenheit der Förderung im Einzelfall sorgfältig prüfen.

83.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen und zugesagt, die Organisation und die Zuständigkeiten der ZAV nach einer umfassenden Aufgabenkritik noch im Jahre 2006 neu festzulegen. Dabei werde sie auch auf eine bessere Zusammenarbeit der ZAV mit den Agenturen und den Grundsicherungsträgern hinwirken.

Die ZAV werde künftig ein neues IT-Verfahren der Bundesagentur zur Vermittlung nutzen. Darin werde sie alle Stellenangebote und Informationen über die Arbeitsuchenden erfassen. Die einzelnen Informationen werde sie nach einheitlichen Qualitätsstandards zu aussagekräftigen Stellen- und Bewerberprofilen aufbereiten. Auf dieses Verfahren könnten alle am Vermittlungsverfahren beteiligten Stellen bundesweit zugreifen; ferner könnten sie darin ihre Vermittlungsaktivitäten dokumentieren. Hierdurch werde das Vermittlungsverfahren transparent.

Die Bundesagentur hat außerdem zugesagt, künftig die Wirkung und den Erfolg der Vermittlungsaktivitäten der ZAV bundeseinheitlich zu kontrollieren, um die Qualität der Vermittlung zu sichern.

Auch werde die ZAV ihren Förderentscheidungen künftig vollständige Antragsunterlagen zugrunde legen und in jedem Förderfall die Notwendigkeit und die Angemessenheit der Förderung prüfen. Sofern im Einzelfall über die von der ZAV zu gewährende Eingliederungsförderung hinaus Förderbedarf bestehe, stimme sich die ZAV künftig verstärkt mit den Agenturen und den Grundsicherungsträgern ab.

83.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesagentur zugesagten Verbesserungen für geeignet, die festgestellten Mängel zu beseitigen und die Vermittlung von schwerbehinderten Akademikern und Führungskräften sowie von Fach- und Führungskräften auf dem internationalen Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Bundesagentur hat bereits begonnen, die zugesagten Verbesserungen umzusetzen. Der Bundesrechnungshof wird in einer Kontrollprüfung untersuchen, inwieweit die Bundesagentur ihre Zusagen eingehalten hat.

84 Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit erhielten ungerechtfertigt Zulagen

84.0

Die Bundesagentur für Arbeit ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und wird künftig ungerechtfertigte Zahlungen bei der Gewährung der so genannten Hauptstellenzulage vermeiden. Angestellte der Zentrale erhielten diese Zulage, obwohl die tarifrechtlichen Bestimmungen dies nicht vorsahen. Die Bundesagentur für Arbeit gewährte ihren Beschäftigten, die von der Zentrale zu einer anderen Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit versetzt oder abgeordnet wurden, die Hauptstellenzulage oder eine Ausgleichszulage. Die Gewährung dieser Zulagen war unzulässig.

84.1

Beamtinnen und Beamte der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erhalten als Teil ihrer Bezüge nach dem Bundesbesoldungsgesetz eine so genannte Hauptstellenzulage, solange sie bei der Zentrale der Bundesagentur beschäftigt sind. Die Zulage soll ein zusätzlicher Anreiz für besonders qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, die herausgehobene Funktionen in der Zentrale der Bundesagentur wahrnehmen. Die Höhe der Zulage ist nach Besoldungsgruppen gestaffelt und beträgt zwischen 12,78 Euro und 71,58 Euro monatlich. Für Angestellte, die bei der Zentrale der Bundesagentur beschäftigt sind, sieht der Tarifvertrag dagegen keine Hauptstellenzulage vor. Beschäftigte, die von der Zentrale zu einer anderen Dienststelle der Bundesagentur versetzt werden, dürfen weder die Hauptstellenzulage noch aufgrund ihres Wegfalls eine Ausgleichszulage erhalten.

Das Prüfungsamt des Bundes Stuttgart prüfte im Jahre 2004 die Zulage für Beschäftigte, die bei der Zentrale der Bundesagentur eingesetzt werden. Es stellte fest, dass die Angestellten die Hauptstellenzulage ohne rechtliche Grundlage erhielten. Außerdem gewährte die Bundesagentur ihren Beschäftigten, die von der Zentrale zu einer anderen Dienststelle der Bundesagentur versetzt oder abgeordnet wurden, weiterhin die Hauptstellenzulage oder eine Ausgleichszulage. Sie zahlte Beschäftigten in Altersteilzeit einen zu hohen Zuschlag in ihren Altersteilzeitbezügen, indem sie die Hauptstellenzulage bei der Berechnung berücksichtigte. Die fehlerhafte Anwendung der Regelungen führte in den Jahren 2004 und 2005 zu Mehrausgaben von insgesamt 500 000 Euro.

84.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur und das für die Rechtsaufsicht zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (ehemals Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass in den in Rede stehenden Fällen die Zahlung der Hauptstellen- oder der Ausgleichszulage rechtlich nicht zulässig war. Er hat empfohlen, die Zulagen nur entsprechend den rechtlichen Grundlagen zu zahlen.

84.3

Das Bundesministerium hat hierzu mitgeteilt, es habe im Einvernehmen mit dem für Grundsatzfragen im Besoldungsrecht zuständigen Bundesministerium des Innern gegenüber der Bundesagentur auf die fehlerhafte Rechtsanwendung hingewiesen. Die Bundesagentur habe darauf hin die bisherige Verfahrensweise aufgegeben und mitgeteilt, sie werde die Hauptstellenzulage an Angestellte auch im Hinblick auf die neue Tarifstruktur ab dem Jahr 2006 nicht mehr zahlen. Die Bundesagentur werde ihren Beschäftigten, die von der Zentrale zu einer anderen Dienststelle der Bundesagentur versetzt oder abgeordnet werden, künftig weder die Hauptstellenzulage noch Ausgleichszulagen gewähren. Sie werde außerdem die Hauptstellenzulage beim Altersteilzeitzuschlag nicht mehr berücksichtigen. Die bereits gezahlten Zulagen könne sie aus rechtlichen Gründen nicht mehr zurückfordern. Das Bundesministerium hat die Bundesagentur aufgefordert, auch die Haftungsfrage für den entstandenen Schaden zu prüfen und ihm über das Ergebnis zu berichten. Die Bundesagentur hat dem Bundesministerium dazu mitgeteilt, sie habe die Umstände der rechtlich nicht zulässigen Zulagengewährung geprüft und keine Anhaltspunkte für vorsätzliches oder grob fahrlässiges Handeln festgestellt.

84.4

Das Bundesministerium und die Bundesagentur sind der Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die ab dem Jahre 2006 geltende Tarifstruktur der Bundesagentur sieht für Angestellte keine Hauptstellenzulage vor. Im Bereich der Beamtinnen und Beamten werden künftig Fehlzahlungen zulasten des Haushalts der Bundesagentur in Höhe von mindestens 50 000 Euro jährlich vermieden.

Das Bundesministerium sollte im Rahmen seiner Aufsicht künftig genauer beobachten, wie die Bundesagentur die Zulagenregelungen für die Beschäftigten umsetzt. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, das weitere Vorgehen der Bundesagentur und des Bundesministeriums, insbesondere hinsichtlich der Haftungsfrage, erneut zu prüfen.

Die Bemerkungen sind am 7. September 2006 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 13. November 2006

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333