Deutscher Bundestag **Drucksache 16/11000**

16. Wahlperiode 08. 12. 2008

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2007)

Inhaltsverzeichnis

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung			5
Zusammenfassungen		11	
Teil I	**Allgemeiner Teil**		
1	**Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2007**	11	37
1.1	Stand der Entlastungsverfahren	11	37
1.2	Prüfung der Jahresrechnung 2007	11	37
1.3	Haushaltsführung	11	38
1.4	Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen	11	42
1.5	Gesamtverschuldung	12	45
1.6	Haushaltsüberschreitungen	12	45
1.7	Ausgabereste	12	48
1.8	Verpflichtungsermächtigungen	12	51
1.9	Vermögensrechnung	12	54
1.10	Sondervermögen des Bundes und Bundesbetriebe	13	55
2	**Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Haushalt zukunftsfest gestalten**	13	58
2.1	Entwicklung der Haushaltseckwerte	13	59
2.2	Ausgabenentwicklung und -struktur	13	65
2.3	Einnahmenentwicklung und -struktur	14	76
2.4	Nettokreditaufnahme	15	84

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 8. Dezember 2008 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
2.5	Verschuldung und Schuldendienst	15	91
2.6	Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion	16	93
3	**Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens**	16	97
3.1	Der Reformprozess gewinnt an Konturen		97
3.2	Projektbegleitende Hinweise des Bundesrechnungshofes		99
Teil II	**Einzelne Prüfungsergebnisse**		
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt			
4	Unzureichende IT-Strategie und keine messbaren Handlungsziele bei IT-Maßnahmen des Bundesarchivs	17	102
Auswärtiges Amt			
5	IT-Outsourcing mit unnötig hohen Risiken	17	104
Bundesministerium des Innern			
6	Zögerliche Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements	18	106
Bundesministerium der Finanzen			
7	Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen ist reformbedürftig	18	107
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			
8	Flugfunk-Prüfungen weiterhin nicht kostendeckend	18	109
Bundesministerium für Arbeit und Soziales			
9	Zu große Büros kosten Deutsche Rentenversicherung Bund jährlich Millionenbeträge	19	110
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung			
10	Bundesministerium untätig trotz finanzieller Nachteile für den Bund	19	113
11	Einhaltung einer Finanzierungsvereinbarung unzureichend geprüft	20	114
12	Bundesministerium übergeht Parlament	20	115
13	Bund investiert Milliarden auf Grundlage veralteter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	21	117
14	Unnötige Mehrkosten von 18,1 Mio. Euro bei geplanter Bundesstraße bei Bad Kissingen	21	118
15	Falsche IT-Bestände und unnötige Ausgaben von über 480 000 Euro beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	21	120
Bundesministerium der Verteidigung			
16	Die mit der Errichtung eines Bundesamtes für Informationstechnik gesteckten Ziele teilweise nicht erreicht	22	122
17	Bundeswehr muss Technische Materialprüfung zügig neu organisieren und verbessern	22	124
18	Bundeswehr mietet ungeeignete Flugzeugschlepper und zahlte dafür bereits 2,7 Mio. Euro	22	125

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
19	Steuerung der Forschungs- und Technologieprogramme der Bundeswehr verbesserungsbedürftig	23	126
20	Fachschulausbildung an Luftwaffenschule jährlich rund 2 Mio. Euro teurer als an zivilen Ausbildungseinrichtungen	23	128
21	Soldaten jahrelang ohne Vertrag und Ausbildungsplan bei der Industrie beschäftigt	23	130
22	Lehrkräftebedarf der Luftwaffenschulen zu hoch angesetzt	24	131
23	Beschaffung mobiler Radargeräte trotz fehlender Leistungsnachweise	24	132
24	Unterstützungshubschrauber wird verspätet ausgeliefert, ist deutlich teurer und leistet weniger als geplant	24	134
25	Fehlerhafte Weisung verursacht Mehrausgaben für Bahnfahrkarten	25	136
Allgemeine Finanzverwaltung			
26	Erfassung der im Inland steuerpflichtigen britischen Limiteds sicherstellen	25	137
27	Bundesministerium informierte Bundestag im Gesetzgebungsverfahren unzureichend	25	138
28	Ausländische Einkünfte vollständig dem Solidaritätszuschlag unterwerfen	26	139
Teil III Weitere Prüfungsergebnisse			
Bundesministerium des Innern			
29	Überblick über gebührenrechtliche Vorschriften des Bundes geschaffen	26	141
30	Bundespolizei überprüft Bedarf für neue Wasserwerfer	27	141
31	Fahrzeugausstattung der Bereitschaftspolizeiverbände des Bundes soll dem Bedarf angepasst werden	27	142
32	Einsparungen in Millionenhöhe beim BOS-Digitalfunknetz	27	143
33	Grundlagen für verbesserte IT-Sicherheitsstrukturen der Bundesverwaltung geschaffen	28	144
34	Bundesverwaltung will ihre Software-Entwicklung verbessern	28	145
35	Regelung der kindbezogenen Familienzuschläge vermeidet erheblichen Verwaltungsaufwand	28	147
36	Berechnungsverfahren der Kinderzuschläge in der Beamtenversorgung verbessert	29	148
37	Organisation der Aufgabenerledigung kann verbessert werden	29	149
38	Ideenmanagement kann verbessert werden	29	150
Bundesministerium der Justiz			
39	Neue Impulse zur Bereinigung des Bundesrechts angekündigt	30	151
Bundesministerium der Finanzen			
40	Ausgaben für Reinigungsleistungen können erheblich gesenkt werden	30	152
Bundesministerium für Arbeit und Soziales			
41	Bund vereinheitlicht die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	30	153

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
42	Versorgungsfonds sichert zweckentsprechende Verwendung von Bundesmitteln	31	154
43	Neue Planungs- und Koordinierungsstrukturen für den IT-Einsatz der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	31	155
44	Neuregelung in der Rentenversicherung beschleunigt Nachversicherung und schafft Rechtssicherheit	31	156
45	Aufhebung einer Sonderregelung erhöht Beitragsaufkommen der Sozialversicherung	32	157
46	Effektive und kostensparende Versorgung mit orthopädischen Hilfsmitteln	32	158
47	Länder zahlen 2,9 Mio. Euro an den Bund zurück	32	158
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung			
48	Bundesrechnungshof bewirkt Rückforderung von 10 Mio. Euro	32	159
49	Unternehmen zahlt unrechtmäßig erhaltene Bundesmittel zurück	33	159
50	45 Mio. Euro aufgrund geänderter Planungen von Bundesfernstraßen eingespart	33	160
51	Bund erhält 29 Mio. Euro im Straßenbau zurück	33	161
Bundesministerium der Verteidigung			
52	Bundeswehr verzichtet auf Feldküchentrupps und eine Hundezwingeranlage	33	163
53	Bundeswehr schließt nicht ausgelastete Druckerei	34	163
54	Bundeswehr verbessert Verfahren für die Materialrückführung bei Auslandseinsätzen	34	164
55	Angepasste Entgelte für die Nutzung einer Übungseinrichtung und angemessene Ausgleichszahlungen für Übungsbeschränkungen	34	164
56	Bundesministerium der Verteidigung will Baunutzungskosten bei Planung und Betrieb von Gebäuden künftig mehr beachten	34	165
Bundesministerium für Gesundheit			
57	Einfluss des Bundes auf geförderte Forschungsinstitute gestärkt und Gefahr von Interessenkonflikten abgewendet	35	167
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			
58	Änderung der Einberufungspraxis für Zivildienstleistende vermeidet jährlich Mehrausgaben in Millionenhöhe	35	168
Allgemeine Finanzverwaltung			
59	Ungerechtfertigte Steuervorteile bei der Sanierung von DDR-Altlasten verhindert	35	169
Bundesagentur für Arbeit			
60	Bundesagentur für Arbeit verbessert Organisation und Fachaufsicht im Arbeitgeberservice	35	169
61	Bundesagentur für Arbeit wird von Arbeitslosigkeit Bedrohte früher und umfassender bei der Arbeitsuche unterstützen	36	171

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Er fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in Bemerkungen zusammen (§ 97 Abs. 1 BHO).

Die diesjährigen Bemerkungen beziehen sich auf Zeiträume, die vor dem Zusammenbruch der Bank Lehman in den USA und der darauf folgenden weltweiten Finanzkrise liegen. Dementsprechend findet diese Krise bei den Sachverhalten, die den diesjährigen Bemerkungen zugrunde liegen, noch keinen Widerhall. Dies gilt auch für die Bewertungen und Ausblicke in die Zukunft. In welchem Umfang die Bundesfinanzen konkret durch die Auswirkungen der Krise beeinträchtigt werden, wird sich erst in den nächsten Wochen und Monaten zeigen. Dies betrifft insbesondere auch die Folgen des Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes mit dem am 17. Oktober 2008 vom Parlament verabschiedeten Finanzmarktstabilisierungsgesetz als Kernstück.

Die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bestehen aus drei Teilen:

Der Allgemeine Teil der Bemerkungen (Teil I) enthält die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2007, Ausführungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes im Finanzplanungszeitraum (2008 bis 2012) sowie Aussagen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens.

In Teil II der Bemerkungen (Einzelne Prüfungsergebnisse) berichtet der Bundesrechnungshof über bedeutsame Prüfungserkenntnisse, die er und seine Prüfungsämter in einzelnen Ressorts gewonnen haben. Diese Bemerkungen können im parlamentarischen Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung z. B. dazu führen, dass der Deutsche Bundestag „über einzuleitende Maßnahmen“ beschließt (§ 114 Abs. 2 BHO) oder bestimmte Sachverhalte missbilligt (§ 114 Abs. 5 BHO). Der Bundesrechnungshof fasst seine Erkenntnisse zeitnah in seinen Bemerkungen zusammen. Sie beschränken sich nicht nur auf das für die Entlastung anstehende Haushaltsjahr 2007, sondern können sich auch auf spätere oder frühere Haushaltsjahre beziehen (§ 97 Abs. 3 BHO).

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen sowie die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) informiert der Bundesrechnungshof aus besonderem Anlass in Teil III der Bemerkungen (Weitere Prüfungsergebnisse). 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.

Die einzelnen Bemerkungen sind den betroffenen Bundesministerien und juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Entwurf mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt worden. Dies dient insbesondere der nochmaligen Überprüfung der Sachverhaltsfeststellungen, die in der Regel schon im vorangegangenen Prüfungsverfahren mit den geprüften Stellen erörtert wurden. Falls über die dargestellten Sachverhalte unterschiedliche Auffassungen bestehen, ist dies in den Bemerkungen ausdrücklich erwähnt. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, werden diese ebenfalls 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 die der politischen Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalte und Annahmen zutreffen und ob die Förderung die beabsichtigten Wirkungen hatte.

2.2

Der Bundesrechnungshof kann Gesetzesänderungen empfehlen, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze nicht zu den vom Gesetzgeber 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 er vorschlagen, die Rechtslage an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Damit kommt der Bundesrechnungshof dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO). Er trägt damit auch dem Wunsch des Parla-

ments Rechnung, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind (vgl. Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen 2007 [Bundestagsdrucksache 16/9640]).

3 Prüfungsumfang, Prüfungsrechte und Prüfungsschwerpunkte

3.1

Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, die Sondervermögen des Bundes und die bundesunmittelbaren und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts des Bundes. Der Bundesrechnungshof prüft auch die bundesunmittelbaren Träger der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen Pflegeversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Alterssicherung der Landwirte, wenn sie aufgrund eines Bundesgesetzes vom Bund Zuschüsse erhalten oder eine Garantieverpflichtung des Bundes gesetzlich begründet ist (§ 112 Abs. 1 BHO). Er untersucht zudem die Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof prüft darüber hinaus in einigen Fällen die Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen des privaten Rechts. Dazu muss z. B. eine Prüfung mit dem Bundesrechnungshof vereinbart sein (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO). Juristische Personen des privaten Rechts, die nicht Unternehmen sind, können zudem in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorsehen (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO).[1] Die Prüfung kann sich auf einen abgegrenzten Bereich beschränken.

3.2

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Ziel des Bundesrechnungshofes ist es, alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Prüfungen so auszuwählen, dass sie ein aussagekräftiges Bild des jeweiligen Teilbereichs vermitteln.

Die Tatsache, dass einige Ressorts in den 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.

3.3

Teil I der Bemerkungen 2008 enthält einen Abschnitt zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes. Der Bundesrechnungshof spricht sich seit vielen Jahren insbesondere für eine stärker ergebnisorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns, eine periodengerechte Erfassung des Ressourcenverbrauchs und eine Vervollständigung der Vermögensrechnung aus. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit seinem Reformansatz einer erweiterten Kameralistik wesentliche Elemente aufgegriffen. Der Bundesrechnungshof wird das Parlament und die Bundesregierung im Reformprozess weiterhin beraten.

4 Prüfungsämter des Bundes

Die Prüfungsämter des Bundes unterstützen und ergänzen 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 auch für die Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

Die gemeinsame Planung und Durchführung von Prüfungen durch den Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben und Bewertungen geprüft wird. Die Bemerkungen 2008 enthalten in erheblichem Umfang auch Prüfungsergebnisse 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 Bundesrechnungshofgesetz – BRHG). Diese Aufgabe erfüllt er vor allem auf zwei Wegen:

- im Rahmen der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts sowie
- 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 mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleiterebene und an den Berichterstattergesprächen teil, in denen die Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Bundeshaushalt vorbereitet werden. Er bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Für den Bundesrechnungshof hat die Beratung des Parlaments große Bedeutung. Er hat im Jahre 2007 dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 41 nicht öffentliche Stellungnahmen und Beratungsberichte nach § 88 Abs. 2 BHO zugeleitet.

Der Bundesrechnungshof kann den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung zudem jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 Satz 1 BHO). Im Jahre 2007 hat der

[1] So z. B. bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt.

Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag Berichte nach § 99 BHO über die

- Umsetzung und Weiterentwicklung der Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung
- Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch –

vorgelegt.

Die Berichte können auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes unter

http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/99er-bericht-landwsozial.pdf

und

http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/grundsicherung-arbeitsuchende.pdf

eingesehen werden.

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.[2] Er achtet auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Organisation der Bundesverwaltung. Der Bundesbeauftragte nutzt bei seiner Tätigkeit vor allem die Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes, mit dessen Kollegien er sich eng abstimmt.

Es gehört zu den Schwerpunkten der Arbeit des Bundesbeauftragten, 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. Die Exekutive hat den Bundesbeauftragten im Jahre 2007 an 363 solcher Vorhaben beteiligt. Zu 58 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 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages).

[2] Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) vom 26. August 1986 (Bundesanzeiger Nr. 163, S. 12485).

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. Zudem führt er Kontrollprüfungen durch. Der Bundesrechnungshof wirkt so mit Nachdruck darauf hin, dass Prüfungserkenntnisse umgesetzt werden und trägt damit auch den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung.

7 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Aus der engen Verflechtung der Finanzsysteme des Bundes und der Länder ergeben sich vielfältige Überschneidungen der Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe. Um ihre Prüfungen effizient zu gestalten, Doppelprüfungen möglichst zu vermeiden sowie prüfungsfreie Räume transparent zu machen, arbeiten die Rechnungshöfe unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit und unter Beachtung der jeweiligen Zuständigkeit vertrauensvoll zusammen.

In regelmäßigen Abständen erörtern die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe Fragen von gemeinsamem Interesse in einer Präsidentenkonferenz. Ziel ist es, zu übergreifenden Fragen der Finanzkontrolle eine einheitliche Meinungsbildung herbeizuführen, die Auffassungen im Einzelfall zu koordinieren, Prüfungsvereinbarungen abzuschließen und sich wechselseitig über konkrete Prüfungserfahrungen und Prüfungsmethoden zu informieren. Die Beratungen beziehen sich insbesondere auf klassische Aufgabenfelder wie das Haushalts-, Steuer-, Bau- und Beteiligungsrecht.

Arbeitskreise bereiten die Beschlüsse der Präsidentenkonferenz vor. Der Erfahrungsaustausch setzt sich in Expertengruppen und bilateralen Kontakten fort. Zur Stärkung der Fachkompetenz haben die Rechnungshöfe auch im Jahre 2007 in wichtigen Teilbereichen gemeinsame Fortbildungen für ihre Beschäftigten beschlossen.

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen gewinnt die Prüfung von Haushaltsmitteln der Europäischen Union (EU) zunehmend an Bedeutung. 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 interne Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Bewirtschaftung solcher Mittel in Deutschland ein. Er stimmt sich hierbei mit den Landesrechnungshöfen ab. Unter Federführung des Bundesrechnungshofes entwickelt eine Arbeitsgruppe Europa derzeit ein IT-Informationssystem und eine Datenbank, die die gegenseitige Abstimmung und Unterrichtung unterstützen sollen.

8 Zusammenarbeit in der Europäischen Union

8.1

Der Haushalt der EU in Höhe von rund 129 Mrd. Euro im Jahre 2008 wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert. Rund 80 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel (vor allem Strukturfondsmittel und Agrarbeihilfen) an die Mitgliedstaaten zurück und werden dort durch nationale Verwaltungsstellen bewirtschaftet. Der Europäische Rechnungshof (ERH) prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft in den EU-Mitgliedstaaten (Mitgliedstaaten) „in Verbindung“ mit den nationalen Rechnungshöfen. Bei der Zusammenarbeit wahren die Rechnungsprüfungsorgane ihre Unabhängigkeit (Artikel 248 Abs. 3 EG-Vertrag (EGV)).

Die vom EGV vorgesehene Zusammenarbeit findet in vielfältigen Formen statt. So begleitet der Bundesrechnungshof den ERH bei Prüfungen in Deutschland und wertet dessen Prüfungsberichte als Erkenntnisquelle für die deutschen Rechnungshöfe aus. Außerdem informiert er den ERH über die Ergebnisse EU-bezogener Prüfungen durch die deutschen Rechnungshöfe. Schließlich koordiniert der Bundesrechnungshof die Arbeitsplanung sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen dem ERH und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder.

Daneben arbeitet der Bundesrechnungshof mit den mitgliedstaatlichen Obersten Rechnungskontrollorganen und dem ERH im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe der Mitgliedstaaten der EU zusammen. Dessen Aktivitäten erstrecken sich z. B. auf die Entwicklung von Prüfungsnormen und gemeinsame Prüfungen im Rahmen von Arbeitsgruppen. So wirkt der Bundesrechnungshof in einer Anfang 2007 eingesetzten Arbeitsgruppe mit, die gemeinsame Prüfungsnormen und vergleichbare Prüfungskriterien entwickelt.

Weitere Aktivitäten betreffen die Arbeitsgruppen für die Vergabe öffentlicher Aufträge und für die Erhebung der Mehrwertsteuer. Z. B. beschäftigt sich die Arbeitsgruppe Mehrwertsteuer insbesondere mit dem bedeutenden Problem des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs, das sie durch koordinierte Prüfungen zu bekämpfen sucht. Der Erarbeitung gemeinsamer Prüfungsstandards kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Schließlich arbeitet der Bundesrechnungshof auch bilateral mit anderen Rechnungshöfen der EU zusammen. Dazu zählen sowohl gemeinsame Prüfungen mit dem ERH als auch Vorhaben, die mit anderen einzelstaatlichen Rechnungshöfen durchgeführt werden. So ist der Bereich Mehrwertsteuererhebung und Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug auch Gegenstand abgestimmter Prüfungen mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden Belgiens, der Niederlande und der Tschechischen Republik.

8.2

Die Arbeitsgruppe Strukturfonds,[3] deren Vorsitz der Bundesrechnungshof inne hat, hat sich in der Vergangenheit in zwei Prüfungen mit Vorgaben der EU zu Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Strukturfonds sowie der Identifizierung, Meldung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten bei der Strukturfondsförderung befasst.

Der Bericht der Arbeitsgruppe über die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EU-Strukturfonds aus dem Jahre 2004 ist auf der Internetseite des Kontaktausschusses unter folgender Adresse eingestellt:

http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/resolutions_and_reports/pdf/2004/report_2004_struct_funds.pdf

Auch der Bericht über die Systeme zur Identifizierung, Meldung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten aus dem Jahre 2006 kann auf der Internetseite des Kontaktausschusses eingesehen werden:

http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/resolutions_and_reports/pdf/2006/report_2006_struct_funds_de.pdf

In den Jahren 2007 und 2008 prüfte die Arbeitsgruppe die „Wirkung (Ergebnisse/Effektivität) der Strukturfondsprogramme in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt“. 17 nationale Rechnungshöfe[4] und der ERH wirkten daran mit.

Der Abschlussbericht soll dem Kontaktausschuss im Dezember 2008 zugeleitet werden.

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.

So ist der Bundesrechnungshof Mitglied der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions). Hauptziel von EUROSAI ist es, die Zusammenarbeit zwischen den 49 Mitgliedern durch den Gedanken- und Erfahrungsaustausch zu Fragen der staatlichen Finanzkontrolle und anhand gemeinsamer Prüfungsprojekte zu fördern.

---

[3] Mit der im Jahre 2000 von den Rechnungshöfen der EU-Mitgliedstaaten und dem Europäischen Rechnungshof eingerichteten Arbeitsgruppe wollen die mitwirkenden Rechnungshöfe der EU-Mitgliedstaaten auf eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwaltung der Strukturfondsmittel hinwirken. Hierzu führen sie auf der Basis eines gemeinsamen Prüfungskonzepts inhaltlich und zeitlich abgestimmte Prüfungen im jeweiligen Mitgliedstaat durch.

[4] Bulgarien, Deutschland, Finnland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes war von Mai 2005 bis Juni 2008 Präsident der EUROSAI. Während seiner Präsidentschaft haben 18 europäische Oberste Rechnungskontrolleinrichtungen unter Federführung des Bundesrechnungshofes eine abgestimmte Prüfung zum Thema Steuersubventionen durchgeführt. Die Prüfung zeigte auf, dass die nationalen Regelungen transparenter und umfassender über diese Subventionen informieren sollten. Anhand nachvollziehbarer Kriterien sollte die Wirksamkeit der Subventionen regelmäßig geprüft werden. Gleichzeitig sollten Alternativen zu Steuersubventionen erwogen werden, die die angestrebten Ziele möglicherweise besser erreichen. Diese Ergebnisse stellte der Präsident des Bundesrechnungshofes auf dem VII. EUROSAI-Kongress im Juni 2008 in Krakau vor. Dabei betonte er auch, dass mit der Prüfung die fachliche und persönliche Zusammenarbeit zwischen den Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen gestärkt worden sei.

Den VII. EUROSAI-Kongress richtete der Präsident des polnischen Rechnungshofes aus, der die Präsidentschaft der EUROSAI turnusgemäß bis zum Jahre 2011 übernahm. Der Kongress verabschiedete Empfehlungen zu Prüfungen in den Bereichen Qualitätsmanagement, Bildung und berufliche Integration von Behinderten.

Der Bundesrechnungshof ist ferner Mitglied der INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), in der sich die Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen von 186 Staaten zusammengeschlossen haben. Auf dem INTOSAI-Kongress im November 2007 war ein Themenschwerpunkt „Staatsschulden, deren Verwaltung, Rechenschaftspflicht und Prüfung“. Unter Federführung des Bundesrechnungshofes wurden Leitlinien verabschiedet, die allen Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen bei der Auseinandersetzung mit diesem globalen Problem als Richtschnur dienen können.

Auf bilateraler Ebene unterstützt der Bundesrechnungshof ausländische Rechnungskontrolleinrichtungen beim Auf- und Ausbau ihrer Sachkompetenzen. In Zusammenarbeit mit den Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen Großbritanniens und Spaniens hat er durch die Entsendung von Kurz- und Langzeitexperten zur Stärkung der externen Finanzkontrolle in Bulgarien, Rumänien und Jordanien beigetragen.

Daneben unterstützt der Bundesrechnungshof die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferentinnen/Fachreferenten ins Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikantinnen und Praktikanten aus ausländischen Kontrolleinrichtungen.

10 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung internationaler Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen inter- und supranationalen Einrichtungen. Insgesamt sind im Finanzplanungszeitraum 2008 bis 2012 für eine Vielzahl inter- und supranationaler Organisationen mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen (ohne EU) Bundesmittel in Höhe von durchschnittlich 4,3 Mrd. Euro jährlich vorgesehen. 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 Juni 2010 als externer Abschlussprüfer der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und ab Juli 2009 als externer Abschlussprüfer der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW).

Zusammenfassungen

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2007

Mit der Vorlage der Haushalts- und Vermögensrechnung 2007 hat das Bundesministerium der Finanzen dem Bundestag und dem Bundesrat Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden gelegt. Der Bundesrechnungshof hat gemäß Artikel 114 Grundgesetz die Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2007 geprüft. Er hat dabei keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind. Positiv festzuhalten ist, dass die Nettokreditaufnahme mit 14,3 Mrd. Euro erstmals seit dem Jahre 2001 wieder unter den Ausgaben für Investitionen lag und damit die Regelkreditgrenze des Artikels 115 Grundgesetz eingehalten wurde. Zum Ende des Haushaltsjahres 2007 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes rund 922 Mrd. Euro; die übertragbaren Mittel lagen bei 8,0 Mrd. Euro, was der Größenordnung des Vorjahres entsprach. Der Bestand an eingegangen Verpflichtungen ist auf 120 Mrd. Euro angestiegen. Damit sind entsprechende Belastungen für die Haushalte der nächsten Jahre verbunden.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 11. April 2008 die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2007 (Bundestagsdrucksache 16/8834) 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 2007

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung geprüft. Zum kassenmäßigen Ergebnis hat er dabei 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 (insbesondere 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 ursprüngliche Haushaltsgesetz 2007 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes von 270,5 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von bis zu 19,6 Mrd. Euro vor. Um die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für das neue Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ zu schaffen, war ein Nachtragshaushalt notwendig. Gleichzeitig wurden mit dem Nachtrag Mittel für national bedeutsame Kulturinvestitionen veranschlagt und Anpassungen bei den Steuereinnahmen, Zinseinnahmen und -ausgaben sowie bei den Einnahmen aus der Veräußerung von Kapitalvermögen vorgenommen. Das Nachtragssoll lag danach bei 272,3 Mrd. Euro und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme bei 14,4 Mrd. Euro. Für Investitionsausgaben waren 26,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 270,4 Mrd. Euro um 1,9 Mrd. Euro unter dem Nachtragssoll. Die Nettokreditaufnahme erreichte im Ist-Ergebnis 14,3 Mrd. Euro; die Investitionsausgaben betrugen 26,2 Mrd. Euro. Die Regelkreditgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz wurde sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten (Nr. 1.3.1 und 1.3.2 der Bemerkungen).

Die Deutsche Bundesbank führte im Haushaltsjahr 2007 den Jahresüberschuss des Geschäftsjahres 2006 von 4,2 Mrd. Euro an den Bund ab. Von diesem Betrag wurden 3,5 Mrd. Euro zur Ausgabenfinanzierung eingesetzt und 0,7 Mrd. Euro dem Erblastentilgungsfonds für seinen Schuldendienst zugeführt (Nr. 1.3.3 der Bemerkungen).

Die folgenden Ausführungen enthalten die wesentlichen Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Haushaltsvollzug.

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Zusätzlich zur veranschlagten Kreditermächtigung stand eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 10,1 Mrd. Euro zur Verfügung. Damit betrug der Gesamtkreditermächtigungsrahmen 24,4 Mrd. Euro; hiervon waren 8,7 Mrd. Euro qualifiziert gesperrt. Demnach konnten 15,8 Mrd. Euro zur Aufnahme neuer Kredite ohne Entscheidung des Parlaments genutzt werden. Im Haushaltsvollzug wurden davon 14,3 Mrd. Euro benötigt.

Nach der FiFo-Methode hat das Bundesministerium bis zum Ende des Haushaltsjahres 2007 zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch genommen. Dadurch wurde die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben geschont. Dieses Verfahren führte in der Vergangenheit zur Bildung von hohen Restkreditermächtigungen. Aufgrund der Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen die FiFo-Methode, die das Bundesverfassungsgericht aufgegriffen hat, hat das Bundesministerium die haushaltsgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen geändert. Künftig sollen zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch genommen werden, bevor auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgegriffen werden kann. Ungenutzte Restkreditermächtigungen verfallen danach im Regelfall nach einem Jahr (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung einschließlich des nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögens „Entschädigungsfonds“ betrug zum Ende des Haushaltsjahres 2007 insgesamt 922,1 Mrd. Euro. Sie lag damit um 5,5 Mrd. Euro höher als im Vorjahr.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2007 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben von 637 Mio. Euro geleistet. Dies entsprach rund 0,2 % des Haushalts-Solls und erreichte insoweit die Größenordnung des Vorjahres. Damit lagen sie in der gleichen Größenordnung wie im Vorjahr. Der überwiegende Teil entfiel auf Mehrausgaben im Bereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Einzelplan 11). Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Bundeshaushalt wurden in voller Höhe durch Minderausgaben an anderer Stelle gedeckt (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

Nach der Jahresrechnung wurden in elf Fällen für Haushaltsüberschreitungen insgesamt 10,8 Mio. Euro ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet. Gesamtsumme und Anzahl der Fälle sind damit gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen. In vier Fällen hat das Bundesministerium erklärt, dass es bei rechtzeitiger Antragsvorlage seine Zustimmung zur Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. Bei den restlichen sieben Fällen war entweder der Ausweis der überplanmäßigen Ausgabe als ungenehmigt unzutreffend, die o. a. Erklärung des Bundesministeriums war versehentlich unterblieben oder die Ressorts waren von Deckungsmöglichkeiten ausgegangen, die nicht vorlagen. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, mit Warnhinweisen und Plausibilitätsprüfungen im automatisierten Bewirtschaftungssystem für alle Bewirtschaftungsebenen dafür zu sorgen, dass nicht genehmigte Ausgaben dauerhaft vermieden werden (Nr. 1.6.2 der Bemerkungen).

1.7 Ausgabereste

Von den am Jahresende 2006 übertragbaren Ausgaben (8,1 Mrd. Euro) wurden im Haushaltsjahr 2007 Ausgabereste in Höhe von 5,7 Mrd. Euro gebildet (2006: 7,0 Mrd. Euro). Der Rückgang ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Ausgabereste im Bereich der Zinsen und Gewährleistungen in Abgang gestellt wurden (Nr. 1.7.1 der Bemerkungen).

Zum Jahresende 2007 weist die Haushaltsrechnung übertragbare Mittel von 8,0 Mrd. Euro aus, davon 6,6 Mrd. Euro aus dem nicht flexibilisierten Bereich (Programmausgaben). Die in das Jahr 2008 übertragbaren Mittel entfallen überwiegend auf den Schuldendienst sowie Investitionen für Verkehr und Wohnungswesen, Gewährleistungen und Ganztagsschulen (Nr. 1.7.2 der Bemerkungen).

Von den flexibilisierten Ausgaben waren 1,4 Mrd. Euro in das Jahr 2008 übertragbar; sie sind damit gegenüber dem Vorjahr wieder leicht angestiegen. Auch im flexibilisierten Bereich muss für die Bildung von Ausgaberesten ein sachliches Bedürfnis vorliegen. Die im Jahre 2007 für das Haushaltsjahr 2006 durchgeführte Bedarfsprüfung hat bewirkt, dass insgesamt Ausgabereste von 78 Mio. Euro in Abgang gestellt wurden. Bei den einzelnen Ressorts fielen die Anteile sehr unterschiedlich aus – je nach Einzelplan zwischen 0 % und 88,5 % der jeweilig übertragbaren Ausgaben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Unterschiede zum Anlass genommen werden, hinsichtlich des sachlichen Bedürfnisses verstärkt auf die Einhaltung einheitlicher Kriterien und Maßstäbe zu achten. Dabei erkennt der Bundesrechnungshof an, dass das Bundesministerium einen einheitlichen Maßstab bei der Restebildung sicherstellen will.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

Im Bundeshaushalt 2007 waren Verpflichtungsermächtigungen von 47,9 Mrd. Euro veranschlagt (2006: 57,6 Mrd. Euro). Aufgrund der veranschlagten Ermächtigungen wurden tatsächlich Verpflichtungen von 21,8 Mrd. Euro eingegangen. Der Ausnutzungsgrad der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen betrug somit 46 % (2006: 59 %). Die wiederum geringe Inanspruchnahme kann – auch wenn man ein Prognoserisiko berücksichtigt – ein Anzeichen für eine zu hohe Veranschlagung sein. Die Ressorts bleiben daher aufgefordert, die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig zu prüfen (Nr. 1.8.1.1 der Bemerkungen).

Insgesamt bestanden zum Jahresende 2007 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben von insgesamt 120 Mrd. Euro, deren Fälligkeiten sich auf den Finanzplanungszeitraum und darüber hinaus verteilen. Damit wurde ein neuer Höchststand erreicht (2006: 110,4 Mrd. Euro). Die Haushalte der nächsten Jahre werden hierdurch vorbelastet (Nr. 1.8.2 der Bemerkungen).

1.9 Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung weist zum Jahresende 2007 einen Vermögensbestand von 142,9 Mrd. Euro aus; dies bedeutet einen Rückgang um 1,1 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr (144,0 Mrd. Euro). Vermögensabgänge waren vor allem bei den Wertpapieren im Eigentum des Bundes zu verzeichnen; dem standen geringe Vermögenszuwächse

bei Aktien, Genussscheinen und sonstigen Geldforderungen gegenüber.

In der Gesamtsumme des Kapitalvermögens sind aus dem Bereich des Liegenschaftsvermögens lediglich die Angaben des von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben übernommenen Grundvermögens enthalten. Das übrige Liegenschaftsvermögen ist in der Vermögensrechnung nicht wertmäßig, sondern nur mengenmäßig aufgeführt. Das bewegliche Vermögen wird seit dem Jahre 1956 nicht mehr in der Vermögensrechnung ausgewiesen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Vervollständigung der Vermögensrechnung bei der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens zu berücksichtigen (Nr. 1.9 der Bemerkungen).

1.10 Sondervermögen des Bundes und Bundesbetriebe

Die Jahresrechnung weist 14 Sondervermögen aus, die in unmittelbarer Bundesverwaltung stehen oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden, und deren Vermögen bzw. Schulden dem Bund rechtlich und wirtschaftlich zuzuordnen sind (Nr. 1.10 der Bemerkungen).

Der Bund hat die Fördertätigkeit des ERP-Sondervermögens, die vor allem Investitions- und Innovationsvorhaben des Mittelstandes betrifft, neu strukturiert. Die Forderungen und Verbindlichkeiten mit einem Nennwert von rund 14 Mrd. Euro wurden auf den Bund übertragen (Nr. 1.10.1 der Bemerkungen).

Von den weiteren Sondervermögen ist vor allem auf den Erblastentilgungsfonds (Nr. 1.10.2 der Bemerkungen) sowie auf das Bundeseisenbahnvermögen (Nr. 1.10.3 der Bemerkungen) hinzuweisen.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Haushalt zukunftsfest gestalten

Die finanzielle Lage des Bundes hat sich weiter verbessert. Vor allem aufgrund des gestiegenen Steueraufkommens geht die Deckungslücke (Nettokreditaufnahme zuzüglich Privatisierungserlöse) im Bundeshaushalt zurück. Ein hoher Anteil der Ausgaben ist allerdings nach wie vor durch Sozialleistungen und Zinslasten gebunden. Im Finanzplanungszeitraum muss der Bundeshaushalt Belastungen und Risiken in erheblicher Größenordnung schultern. Zudem bildet der auf über 930 Mrd. Euro angewachsene Schuldenstock eine erhebliche Hypothek für künftige Haushalte. Um die Neuverschuldung künftig wirksamer zu begrenzen, sollte noch in dieser Legislaturperiode eine neue Schuldenregel auf den Weg gebracht werden. Dies wäre zudem ein wichtiger Beitrag zur Föderalismusreform II.

2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte

Die Lage der Bundesfinanzen hat sich als Folge der bislang günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der verschiedenen Konsolidierungsmaßnahmen weiter verbessert. Aufgrund der anhaltend hohen Steuerzuwächse gehen Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme trotz der deutlichen Ausgabensteigerungen im Zeitraum 2006 bis 2009 voraussichtlich zurück. Nach der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahre 2012 sollen die Ausgaben geringer steigen als die Einnahmen. Ein ohne neue Schulden ausgeglichener Bundeshaushalt soll im Jahre 2011 erreicht werden. Die strukturelle Deckungslücke (Nettokreditaufnahme zuzüglich Einmaleffekte) soll weiter abgebaut werden (Nr. 2.1.1 der Bemerkungen).

In den letzten Jahren wurden bei der Fortschreibung der jeweiligen Finanzpläne die Ausgaben regelmäßig nach oben angepasst. Auch der Haushaltsentwurf 2009 weist gegenüber den Ansätzen des bisherigen Finanzplans (2007 bis 2011) zusätzliche Ausgaben von 5,8 Mrd. Euro aus, die im Mittelfristzeitraum fortgeschrieben werden. Die Verbindlichkeit der Finanzpläne sollte gestärkt werden. Dies würde dazu beitragen, dass Ausgabenziele bei der Haushaltsaufstellung konsequenter als bislang eingehalten werden. Zusammen mit einem – an politischen Schwerpunktsetzungen orientierten – „Top-Down-Verfahren“ bei der Haushaltsaufstellung könnte dadurch die Steuerungsfunktion der Haushalts- und Finanzplanung gestärkt werden (Nr. 2.1.2 der Bemerkungen).

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Auf der Ausgabenseite ist der Bundeshaushalt nach wie vor durch die Sozialausgaben und Zinslasten geprägt. Sie machen im Jahre 2009 fast zwei Drittel des Haushaltsvolumens aus und beanspruchen – rechnerisch – sogar knapp drei Viertel der Steuereinnahmen. Obwohl sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bislang günstig entwickelt haben, verharren die Sozialausgaben im Bundeshaushalt auf hohem Niveau. Dies ist zum einen auf die zunehmende Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme zurückzuführen, die zu einer Entlastung der Lohnnebenkosten beitragen soll. Zum anderen verursacht eine Reihe gesetzlicher Maßnahmen (u. a. im Rentenbereich und bei der Familienförderung) Mehrausgaben im Bundeshaushalt. Infolgedessen bleiben die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume trotz der erheblichen Steuerzuwächse gering (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Die Ausgaben im Bundeshaushalt für die verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft) betragen mittlerweile fast 100 Mrd. Euro. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes liegt bei etwa 35 %. Davon stellen die in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre überproportional gestiegenen Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung den mit Abstand größten Ausgabenblock dar. Der Bundeshaushalt trägt mit rund 79 Mrd. Euro (2009) fast ein Drittel der Rentenversicherungsausgaben. Die gesetzlichen Maßnahmen der letzten Jahre im Bereich der Rentenversicherung zielten insbesondere darauf ab, die Beitragseinnahmen zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu be-

grenzen. Allerdings wurden diese Stabilisierungsmaßnahmen teilweise ausgesetzt, um für die Jahre 2008 und 2009 höhere Rentenanpassungen zu ermöglichen. Dies belastet den Bundeshaushalt zusätzlich. Der Bundeshaushalt bleibt auf absehbare Zeit in struktureller Abhängigkeit von den Rentenfinanzen (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt entlastet insbesondere den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). In den Jahren 2006 und 2007 erwirtschaftete sie Überschüsse von insgesamt 17,8 Mrd. Euro. Trotz der Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags auf 3,3 % zum Jahresbeginn 2008 und der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose gestaltet sich auch die Haushaltssituation für das Jahr 2008 positiv. Das Defizit der Bundesagentur dürfte infolge der weiterhin vorteilhaften Entwicklung niedriger als veranschlagt ausfallen. Im Gegensatz hierzu bleiben die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt mit rund 41 Mrd. Euro (2009) auf dem hohen Niveau der Vorjahre. Dies beruht auch darauf, dass der Bund seit dem Jahre 2007 zur teilweisen Finanzierung der Beitragsabsenkung einen Zuschuss an die Bundesagentur leistet, der dem Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes entspricht. Neben den Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Grundsicherung wird der Bundeshaushalt ab dem Jahre 2008 durch einen von der Bundesagentur zu leistenden Eingliederungsbeitrag entlastet. Damit soll ein angemessener Interessenausgleich zwischen dem Bundeshaushalt und dem Haushalt der Bundesagentur erreicht werden. Dennoch liegen die Arbeitsmarktausgaben des Bundes immer noch über dem Haushaltsergebnis 2004 – dem letzten Haushaltsjahr vor der Arbeitsmarktreform. Es bleibt abzuwarten, ob die Reformen im Zusammenwirken mit einer nachhaltig positiven Beschäftigungsentwicklung zumindest auf mittelfristige Sicht zu finanzwirtschaftlichen Entlastungen führen (Nr. 2.2.3 der Bemerkungen).

Einen immer größeren Anteil der Sozialausgaben beanspruchen die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Krankenversicherung. Bei der Gesundheitsreform 2007 hat sich der Bund verpflichtet, zur teilweisen Abgeltung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben in der gesetzlichen Krankenversicherung einen Zuschuss zu leisten. Dieser Zuschuss steigt ab dem Jahre 2009 von 2,5 Mrd. Euro auf 14 Mrd. Euro im Jahre 2016. Auch die familienpolitischen Leistungen des Bundes erhöhen sich. Die jährlichen Ausgaben für das Elterngeld belaufen sich ab dem Jahre 2008 auf mehr als 4 Mrd. Euro. Im Vergleich zum bisherigen Erziehungsgeld stellt dies eine dauerhafte Mehrbelastung dar. Der Bund unterstützt zudem den Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren. Neben einem im Haushalt 2007 enthaltenen Bundeszuschuss zu den Investitionskosten erhalten die Länder für die zusätzlich entstehenden Betriebskosten ab dem Jahre 2009 Festbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung. Als weitere familienpolitische Verbesserung ist die Erhöhung des Kindergeldes zum 1. Januar 2009 vorgesehen (Nr. 2.2.4 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben bilden seit Mitte der 90er-Jahre den zweitgrößten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Aufgrund des fortwährenden Schuldenaufbaus und der daraus folgenden hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen ist für die kommenden Haushaltsjahre mit einem Anstieg der Zinslasten zu rechnen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2012) werden die Zinsausgaben fast doppelt so hoch sein wie die Summe der Investitionsausgaben. Um dieser Verschuldungsentwicklung erfolgreich entgegen zu steuern, sollte so schnell wie möglich ein strukturell ausgeglichener Haushalt erreicht werden (Nr. 2.2.5 der Bemerkungen).

2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Seit dem Jahre 2006 verzeichnen die Steuereinnahmen als mit Abstand wichtigster Einnahmequelle des Bundeshaushalts einen deutlichen Anstieg. Aufgrund der bisherigen günstigen Wirtschaftsentwicklung und der beschlossenen Steuererhöhungen steigt das Steueraufkommen des Bundes innerhalb einer Zeitspanne von nur vier Jahren (2005 bis 2009) voraussichtlich um fast 31 %. Einen vergleichbaren Einnahmenanstieg gab es zuletzt im Zuge der Wiedervereinigung. Für die Jahre bis 2012 wird von einem etwas flacheren, aber stetigen Zuwachs der Steuereinnahmen ausgegangen. Dies setzt voraus, dass sich das Wirtschaftswachstum auch in den nächsten Jahren tendenziell positiv entwickelt und mögliche Steuerausfälle aufgrund gesetzlicher Maßnahmen kompensiert werden (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen).

Die Steuereinnahmen des Bundes steigen im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften besonders kräftig; dadurch erhöht sich auch sein Anteil am Gesamtsteueraufkommen. Er liegt allerdings immer noch merklich unter dem Niveau früherer Jahre. Dies beruht im Wesentlichen auf einer Reihe von Abzügen, die auf finanzielle Zugeständnisse des Bundes an die Länder und Gemeinden vor allem im Rahmen der Regelungen zum Familienleistungsausgleich (Kindergeld), zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie zum vertikalen Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen) zurückzuführen sind (Nr. 2.3.2 der Bemerkungen).

Seit Mitte der 90er-Jahre hat der vertikale Finanzausgleich eine erhebliche Größenordnung. Die aus dem Steueraufkommen des Bundes geleisteten Bundesergänzungszuweisungen betragen fast 15 Mrd. Euro. Der größte Teil entfällt auf die Zuweisungen an die neuen Länder und das Land Berlin; diese sollen helfen, den infrastrukturellen Nachholbedarf zu decken und die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zugunsten der neuen Länder und Berlins sind degressiv ausgestaltet und laufen im Jahre 2019 aus. Ungeachtet ihres Rückgangs binden andere finanzielle Aufbauleistungen sowie die Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme in den neuen Ländern nach wie vor erhebliche Mittel im Bundeshaushalt. Vor diesem Hintergrund werden aus finanzwirtschaftlicher Sicht die Einnahmen aus dem im Jahre 1995 eingeführten Solidaritätszuschlag zur Haushaltsfinanzierung weiterhin benötigt. Die von den Empfängerländern vorgelegten Fortschrittsberichte zeigen Verbesserungen bei der bestimmungsgemäßen Verwendung der Mittel. Angesichts der verbesserten finanzwirtschaftlichen Rahmenbe-

dingungen und im Hinblick auf die in den nächsten Jahren zurückgehenden Bundeszuweisungen sollten die neuen Länder und Berlin ihre Anstrengungen weiter verstärken, die Mittel wachstums- und investitionsfördernd zu verwenden (Nr. 2.3.3 der Bemerkungen).

Innerhalb der sonstigen Einnahmen werden seit Mitte der 90er-Jahre Vermögensverwertungen genutzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Insgesamt hat der Bund im Zeitraum von 1998 bis 2008 Erlöse aus Kapital- und Beteiligungsvermögen in der Größenordnung von fast 90 Mrd. Euro erzielt. Im Finanzplanungszeitraum sollen weitere 17 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung herangezogen werden. Derartige Einmalmaßnahmen erwecken nur den Anschein einer Haushaltsstabilisierung und können notwendige Konsolidierungsschritte verzögern. Sie vermindern zudem das Bundesvermögen dauerhaft. Daher ist es finanzwirtschaftlich sinnvoll, Privatisierungserlöse ausschließlich zur Schuldentilgung zu nutzen. Die daraus folgenden Zinsersparnisse würden einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und zur Generationengerechtigkeit leisten (Nr. 2.3.4 der Bemerkungen).

2.4 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme hat in den Jahren 2002 bis 2006 fünfmal hintereinander die Summe der Investitionsausgaben und damit die verfassungsrechtliche Regelkreditgrenze überschritten. Seitdem wird diese Grenze eingehalten. Nach den Eckdaten des Haushalts 2008, des Haushaltsentwurfs 2009 sowie des Finanzplans bis 2012 soll die Nettoneuverschuldung unterhalb der Regelkreditgrenze bis zum Jahre 2011 schrittweise auf Null zurückgeführt werden. Hierzu sollen allerdings auch weiterhin Einnahmen aus Vermögensverwertungen – wenngleich mit rückläufigem Volumen – herangezogen werden. Den eingetretenen oder sich abzeichnenden Haushaltsentlastungen stehen auf mittelfristige Sicht finanzwirtschaftliche Belastungen und Risiken gegenüber. Vor dem Hintergrund sich abzeichnender ungünstigerer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen muss der Bundeshalt vor allem Aufwendungen für die soziale Sicherung (Renten- und Krankenversicherung, Arbeitsmarkt), höhere Zinsausgaben sowie Leistungen für verschiedene Politikbereiche schultern. Angesichts der kurz- und mittelfristigen Herausforderungen ist es angezeigt, in den Spar- und Konsolidierungsanstrengungen nicht nachzulassen und die Rückführung der Neuverschuldung zu beschleunigen. Nicht geplante Mehreinnahmen sollten konsequent zur zügigen Absenkung der Nettokreditaufnahme und nicht zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben verwenden werden (Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Durch die seit Jahrzehnten neu aufgenommenen Kredite wurden zwar kurzfristig Freiräume für die Haushaltsführung des Bundes gewonnen. Diese Freiräume werden jedoch durch die Folgebelastungen in Form von Zinsausgaben wieder erheblich eingeschränkt. So überschreiten die im Zeitraum 1975 bis 2012 kumulierten Zinsausgaben den Umfang der kumulierten Nettokreditaufnahmen deutlich. Das Ziel einer Kreditaufnahme, zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten zu gewinnen, kehrt sich damit auf lange Sicht in das Gegenteil um. Der Preis der stetigen Kreditaufnahmen ist eine wachsende Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsausgaben (Nr. 2.4.2 der Bemerkungen).

Seit der Finanzreform 1969 hat der Bund fortwährend neue Schulden aufgenommen. Die verfassungsrechtliche Regelung des Artikels 115 Grundgesetz hat sich in der Haushaltspraxis als weitgehend wirkungslos erwiesen, die Staatsverschuldung zu begrenzen. Grund hierfür ist neben einem zu weit gefassten Investitionsbegriff vor allem die oft in Anspruch genommene verfassungsrechtliche Ausnahmeregelung; danach darf die Regelkreditgrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschritten werden. Der Bundesrechnungshof tritt daher seit Jahren dafür ein, die Möglichkeiten zur Schuldenaufnahme normativ deutlich stärker zu beschränken.

Das Bundesministerium der Finanzen hat im Frühjahr 2008 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) ein Modell für eine neue Schuldenregel vorgelegt, das sich an dem Prinzip des langfristigen Haushaltsausgleichs orientiert. Die Grenze für eine zulässige Nettoneuverschuldung soll sich aus einer strukturellen und einer konjunkturellen Verschuldungskomponente zusammensetzen. Einnahmen aus Vermögensverwertungen werden wie eine Schuldenaufnahme behandelt und damit als Instrument zur Einhaltung von Kreditgrenzen keine Rolle mehr spielen. Für unerwartete krisenhafte Situationen soll eine Ausnahmeregelung eine höhere Neuverschuldung zulassen. Außerdem wird ein Ausgleichskonto eingerichtet, in dem defiziterhöhende Abweichungen im Haushaltsvollzug festgehalten werden; sie sind innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums wieder auszugleichen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind die vorgelegten Überlegungen für eine neue Schuldenregel grundsätzlich zu befürworten. Sie würde dazu beitragen, den Schuldenaufbau zumindest zu begrenzen und die Schuldenquote abzubauen. Die neue Regelung entspräche zudem den Zielsetzungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Nr. 2.4.3 der Bemerkungen).

2.5 Verschuldung und Schuldendienst

Die Gesamtverschuldung des Bundes wird zum Jahresende 2008 voraussichtlich bei 936 Mrd. Euro liegen. Im Vergleich zum Beginn der 90er-Jahre haben sich die Schulden des Bundes damit um mehr als das Dreieinhalbfache erhöht. Nach dem Finanzplan bis 2012 wird die Verschuldung ab dem Jahre 2011 konstant bleiben, wenn es – wie vorgesehen – gelingt, den Bundeshaushalt ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen. Wenn das Bruttoinlandsprodukt (BIP) weiter anwächst, würde die Schuldenquote des Bundes wieder sinken. Allerdings bleibt die jährliche Aufnahme von neuen Krediten für die Tilgung fällig werdender Kredite (Anschlussfinanzierung) auf hohem Niveau. Im Finanzplanungszeitraum erreicht sie ein Volumen von jährlich bis zu 220 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt ist daher weiterhin dem Risiko höherer Zinsausgaben ausgesetzt (Nr. 2.5 der Bemerkungen).

2.6 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Erstmalig seit dem Jahre 2001 hatte Deutschland im Jahre 2006 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 1,6 % des BIP den Grenzwert von 3,0 % unterschritten. Im Jahre 2007 konnte trotz eines im Bundeshaushalt weiterhin bestehenden Finanzierungsdefizits aufgrund der Überschüsse der Länder, Gemeinden und Sozialversicherung für den Gesamtstaat ein leichter Überschuss (0,1 % des BIP) erzielt werden. Der Rat der EU-Wirtschafts- und Finanzminister hat eine positive Stellungnahme zur Haushaltsentwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland bis zum Jahre 2011 abgegeben. Nachdem die Schuldenquote zum Jahresende 2006 den Höchststand von fast 68 % des BIP erreicht hatte, entwickelte sie sich wieder rückläufig (2007: 65 % des BIP). Bei einer weiterhin günstigen Entwicklung des Finanzierungssaldos könnte der Schuldenstand zum Jahresende 2010 erstmals wieder unter dem Referenzwert von 60 % des BIP liegen (Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Der Bund trägt nach wie vor den überwiegenden Teil des Staatsdefizits und des Schuldenstands. Vor diesem Hintergrund hat gerade der Bund ein erhebliches Interesse daran, dass Deutschland die europäischen Stabilitätsvorgaben dauerhaft erfüllt. Einen wichtigen Beitrag hierzu können die Arbeiten der Föderalismuskommission II leisten. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass Bund und Länder sich auf stringente Regeln einigen, um die Staatsverschuldung nachhaltig zu begrenzen und stabilitätskonforme Haushalte einzuhalten bzw. wieder zu erlangen (Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

3 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat Eckpunkte für die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes beschlossen. Mit seinem Reformmodell einer erweiterten Kameralistik greift es wesentliche Forderungen des Bundesrechnungshofes auf, um die Informations- und Steuerungsdefizite des bisherigen kameralen Haushalts- und Rechnungswesens zu beheben. Bis Mitte 2009 will es ein Feinkonzept erarbeiten. Die Reformelemente sollen anschließend zunächst in einzelnen Behörden erprobt und ab dem Jahre 2013 stufenweise in der gesamten Bundesverwaltung eingeführt werden.

Das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) ermöglicht es dem Bund und den Ländern, seit dem Jahre 1998 zusätzlich zur Kameralistik auch nach kaufmännischen Grundsätzen Buch zu führen. Während einzelne Länder daraufhin die doppelte Buchführung (Doppik) einführten oder dies beabsichtigen, haben sich andere Länder für eine erweiterte Kameralistik entschieden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Reformansätze und Geschwindigkeiten versuchen Bund und Länder, auch in Zukunft ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit öffentlicher Haushalte sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof unterstützt die Bemühungen von Bund und Ländern, dafür verbindliche Standards zu entwickeln. Den finanzstatistischen Erfordernissen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Der Bundesrechnungshof hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, in allen geeigneten Bereichen Haushaltsmittel bei den Organisationseinheiten zu veranschlagen, die sie verursachen. Ziel ist es, wirtschaftliches Handeln zu fördern, die Transparenz des Haushalts zu erhöhen, die Kosten- und Ergebnisverantwortung zu stärken sowie die Aufgabenkritik zu unterstützen. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes wird dies bislang nur in Teilbereichen umgesetzt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium der Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung bei der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens eine hohe Priorität einräumt.

Der Bundeshaushalt weist derzeit strukturelle Schwächen auf, die eine gezielte fachpolitische Steuerung nur eingeschränkt zulassen. Die weit überwiegende Zahl der im Haushalt ausgebrachten Ausgabetitel entfällt auf Input-Faktoren (insbesondere Personal und Sachmittel), die sich, im Gegensatz zu unmittelbar nach außen gerichteten eigentlichen staatlichen Leistungen, einer fachpolitischen Steuerung weitgehend entziehen. Zudem werden die zulässigen Verwendungszwecke der im Haushalt ausgebrachten Ausgaben oft nicht hinreichend deutlich. Zahlreiche Bewirtschaftungsvorgaben, insbesondere Deckungsvermerke, ermöglichen es, teilweise erheblich von der ursprünglichen Zweckbestimmung abzuweichen. Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, die Steuerungsrelevanz der Ausgabetitel zu stärken.

Der Funktionenplan gliedert Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern nach Aufgabenbereichen und ermöglicht damit eine im weitesten Sinne „ergebnisorientierte“ Haushaltsdarstellung. Er dient derzeit vornehmlich statistischen Berichtspflichten und wird – zumindest beim Bund – nicht zu Steuerungszwecken genutzt. Seine Aussagekraft ist begrenzt, da z. B. Verwaltungsausgaben nicht konsequent auf Fachaufgaben verteilt werden. Das zuständige Bund/Länder-Gremium ist von den Finanzministerinnen und Finanzministern der Länder gebeten worden, ein Konzept für eine Überarbeitung des Funktionenplans vorzulegen. Zudem soll eine einheitliche Grundstruktur in Form eines Bund/Länder-einheitlichen Produktrahmens für die Haushalte entwickelt werden, die künftig produktbezogen aufgestellt werden. Dieser Produktrahmen kann nur dann eine Grundlage für einen ergänzenden produktorientierten Haushaltsteil des Bundes sein, wenn alle Bundesministerien ihren Geschäftsbereich darin angemessen abgebildet sehen. Das Bundesministerium hat inzwischen eine Abstimmung mit den Ressorts eingeleitet, deren Ergebnisse es in die Bund/Länder-Verhandlungen einbringen will.

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

4 Unzureichende IT-Strategie und keine messbaren Handlungsziele bei IT-Maßnahmen des Bundesarchivs

Das Bundesarchiv hat seine strategischen Ziele nicht in eine IT-Strategie umgesetzt. Es fehlten messbare Handlungsziele. Dadurch war eine Erfolgskontrolle bei IT-unterstützten Geschäftsprozessen unmöglich.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz im Bundesarchiv die Umsetzung von strategischen Zielen in IT-unterstützten Geschäftsprozessen. Er konzentrierte sich dabei auf ein neues, modular aufgebautes IT-System zur Archivverwaltung.

Das Bundesarchiv verfolgt seit längerem das strategische Ziel, Erschließungsinformationen in einem Archivportal Deutschland oder in einem europäischen Archivportal zu veröffentlichen. Bis heute fehlt aber die Umsetzung dieses Zieles in eine IT-Strategie des Bundesarchivs. Dadurch hat das Bundesarchiv auch die IT-unterstützten Geschäftsprozesse nicht an den strategischen Zielen ausgerichtet und damit allgemein anerkannte organisatorische Grundsätze nicht eingehalten.

Außerdem haben dem Bundesarchiv messbare Handlungsziele gefehlt, an denen sich die Anpassung der IT-unterstützten Geschäftsprozesse hätte orientieren können. Wegen der fehlenden messbaren Handlungsziele hat es auch den Erfolg der Maßnahmen nicht nachweisen können. Das Bundesarchiv will ein Modell entwickeln, um künftige strategische IT-Programme und IT-Projekte qualitativ und quantitativ bewerten zu können. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Bewertungsverfahren auch auf die laufenden Projekte auszudehnen.

Das IT-Management des Bundesarchivs wird darüber hinaus durch zu viele Gremien erschwert, deren Zuständigkeiten sich überschneiden.

Auswärtiges Amt

5 IT-Outsourcing mit unnötig hohen Risiken

Das Auswärtige Amt schloss im Jahre 1999 einen langfristigen Rahmenvertrag zum Outsourcing von Teilen seines IT-Betriebs. Es vereinbarte eine zu lange Laufzeit und nahm Risiken wegen zu großer Auslegungsspielräume in Kauf. Der Bundesrechnungshof forderte das Auswärtige Amt auf, den Vertrag zu kündigen, um eine zu große Abhängigkeit vom Auftragnehmer zu vermeiden. Das Auswärtige Amt verlängerte jedoch den Wartungsanteil und bestellte noch kurz vor Vertragsende IT-Geräte im Wert von mehreren Millionen Euro auf Vorrat.

Das Outsourcing von Leistungen ist mit besonderen Risiken verbunden. Der Auftragnehmer kann eine Abhängigkeit nutzen, um überhöhte Preise für seine Leistungen zu fordern. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit ist daher besonders bedeutsam.

Im Jahre 1999 schloss das Auswärtige Amt einen Rahmenvertrag für zunächst 2 500 Arbeitsplätze im Inland mit fünfjähriger Laufzeit und Verlängerung um jeweils drei Jahre. Das Beschaffungsvolumen war nicht begrenzt. Im Laufe der Zeit erweiterte das Auswärtige Amt den Leistungskatalog des Rahmenvertrages erheblich, um beispielsweise die Installation von Servern in den Auslandsvertretungen beauftragen zu können. Nach wiederholter Kritik des Bundesrechnungshofes kündigte das Auswärtige Amt den Vertrag zum 1. September 2007. Kurz vor dessen Ablauf erteilte es jedoch noch Aufträge für 3,9 Mio. Euro. Über die Vertragslaufzeit wurden über den Rahmenvertrag Leistungen für insgesamt 40 Mio. Euro abgerechnet. Das Auswärtige Amt kontrollierte weder bei der Verlängerung im Jahre 2004 noch bei der Kündigung des Rahmenvertrages den wirtschaftlichen Erfolg des IT-Outsourcings.

Der Bundesrechnungshof hat den Rahmenvertrag wegen der zu langen Laufzeit und der zu großen Flexibilität kritisiert. Die Erweiterungen des Vertrages hätten eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und auch eine Neuausschreibung der Leistungen erfordert.

Das Auswärtige Amt hat darauf hingewiesen, dass eine Erfolgskontrolle der mit dem Rahmenvertrag erwarteten Einsparungen erst zum Vertragsende möglich und erforderlich sei.

Der Bundesrechnungshof ist dagegen der Auffassung, dass die Entscheidung über die Verlängerung genauso vorbereitet werden musste wie die Entscheidung über einen neuen Vertrag. Spätestens im Jahre 2003 wäre daher eine Erfolgskontrolle erforderlich gewesen. Wegen der dynamischen Entwicklung der Technik und der Preise auf dem IT-Markt hätte eine neue Ausschreibung der Leistungen im Wettbewerb wahrscheinlich zu deutlich günstigeren Konditionen geführt. Das Auswärtige Amt sollte umgehend eine Erfolgskontrolle zum bisherigen IT-Outsourcingkonzept nachholen.

Bundesministerium des Innern

6 Zögerliche Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements

Die Bemühungen, ein umfassendes Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung zu installieren, waren bislang nur eingeschränkt erfolgreich.

Die Bundesregierung sieht in ihrem Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ ein umfassendes Qualitätsmanagement als zentrale Voraussetzung für eine ziel- und ergebnisorientierte öffentliche Verwaltung. Gerade staatliche Leistungen, die nicht oder kaum im Wettbewerb stehen, will sie einem ständigen Qualitätssicherungs- und Verbesserungsprozess unterziehen. Der Einstieg in ein umfassendes Qualitätsmanagement soll durch die Anwendung von Modellen zur Selbstbewertung erleichtert werden. Dabei setzt die Bundesregierung auf eine freiwillige Teilnahme der Behörden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Qualitätsmanagement in der behördlichen Praxis noch nicht die Bedeutung erlangt hat, die ihm von der Bundesregierung beigemessen wird. Bislang ist es nicht in nennenswertem Umfang gelungen, den Behörden die Notwendigkeit eines systematischen Qualitätsmanagements sowie die damit verbundenen Chancen hinreichend zu vermitteln und deren Bereitschaft zum Einsatz dieser Instrumente zu wecken. Der Bundesrechnungshof führt dies u. a. auf konzeptionelle Mängel des Projekts und bestehende Vorbehalte gegen diese Instrumente zurück.

Der Bundesrechnungshof hat dem federführenden Bundesministerium des Innern empfohlen, eine geeignete Einführungsstrategie für Qualitätsmanagement als Leitungs- und Führungsinstrument zu entwickeln sowie die Unterstützungsleistungen neu auszurichten und zu bündeln. Angesichts der Bedeutung von Qualitätsmanagement hat der Bundesrechnungshof zudem nahegelegt, bei der Einführung eine Abkehr vom Grundsatz einer freiwilligen Teilnahme zu erwägen, falls nennenswerte Fortschritte weiterhin ausbleiben.

Bundesministerium der Finanzen

7 Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen ist reformbedürftig

Die im Jahre 1998 gegründete Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen (EdW) zum Schutz privater Anleger ist unzureichend konstruiert und verfügt nicht über genügend finanzielle Mittel. Das derzeit erzielte Beitragsvolumen liegt weit hinter den Erwartungen zurück und reicht für die mittlerweile anstehenden Entschädigungen nicht aus.

Die EdW ist eine gesetzliche Entschädigungseinrichtung und soll dem Schutz privater Anleger dienen. Sie erhebt jährliche Beiträge von beitragspflichtigen Unternehmen. Trotz Bedenken von Experten war das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im Jahre 1998 von bis zu 7 000 beitragspflichtigen Unternehmen und bis zu 15 Mio. Euro jährlichen Beitragseinnahmen ausgegangen. Dem standen im Jahre 2006 tatsächlich nur 760 Unternehmen mit Beiträgen von 3,4 Mio. Euro gegenüber. Insbesondere das niedrige Beitragsvolumen, der dadurch bedingte hohe Verwaltungskostenanteil sowie eine niedrige Verzinsung des Sondervermögens durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau behindern einen nachhaltigen Vermögensaufbau der Entschädigungseinrichtung.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann die jetzige EdW das im Gesetzgebungsverfahren angestrebte Ziel, eines finanzstarken Sicherungssystems mit breiter Risikostreuung und niedrigen Kosten, nicht erreichen. Das Bundesministerium hält das Gesetz dagegen für ausreichend, hat aber dennoch ein Gutachten zur Reform der Anlegerentschädigungseinrichtung und Einlagensicherungssysteme in Deutschland in Auftrag gegeben.

Der Bundesrechnungshof fordert, auf der Grundlage der Ergebnisse des Gutachtens die Rechtsgrundlagen und die Organisation der EdW zu prüfen und zu verbessern. Das Bundesministerium sollte darüber hinaus ein Konzept entwickeln, um die Aufsicht über die EdW zu verbessern.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

8 Flugfunk-Prüfungen weiterhin nicht kostendeckend

Die Bundesnetzagentur hat u. a. die gesetzliche Aufgabe, Flugfunkzeugnisse auszustellen und Prüfungen zum Erwerb solcher Zeugnisse abzunehmen. Sie hatte dem Bundesrechnungshof nach einer Prüfung im Jahre 2003 zugesagt, die Kalkulation der Gebührensätze hierfür unverzüglich zu überprüfen und regelmäßig anzupassen. Diese Zusage hat die Bundesnetzagentur nicht eingehalten; die aktuell erhobenen Gebühren decken die Kosten nur zu 50 %.

Das Luftverkehrsgesetz schreibt vor, dass die Gebühren für die Abnahme von Prüfungen zum Erwerb von Flugfunkzeugnissen kostendeckend sein müssen. Bei einer Prüfung im Jahre 2003 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die von der Bundesnetzagentur insoweit erhobenen Gebühren die Kosten nicht deckten. Die Behörde hatte die festgestellten Mängel damals anerkannt und zugesagt, ihre Gebührenkalkulation zu überprüfen und deren regelmäßige Anpassung beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) anzuregen.

Eine erneute Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahre 2007 ergab, dass die Bundesnetzagentur ihre Zusage bislang nicht eingehalten hat. Das Bundesministe-

rium als aufsichtführende Behörde hat Anfang 2008 eine Novellierung der Flugfunkverordnung vorgelegt, ohne die Gebührensätze anzuheben. Damit hat es den gesetzlichen Vorgaben nicht Rechnung getragen. Das Bundesministerium will Ende 2008 die Flugfunkverordnung erneut novellieren und danach eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe bilden, deren Auftrag es nur vage formuliert hat.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Arbeitsgruppe umgehend einzurichten, weil deren Ergebnisse für die erneute Novellierung der Verordnung zwingend erforderlich sind. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe sollte es zulassen, dass auch die Wirtschaftlichkeit einer Übertragung von Aufgaben auf andere Behörden untersucht werden kann. Es sollten nachvollziehbare Gebührenkalkulationen erarbeitet werden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

9 Zu große Büros kosten Deutsche Rentenversicherung Bund jährlich Millionenbeträge

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) hat jahrelang zu viel Bürofläche in Anspruch genommen. So entstanden vermeidbare Kosten von über 18 Mio. Euro im Jahr.

Die DRV Bund beschäftigte im Jahre 2007 bundesweit 23 000 Verwaltungsbedienstete, davon 16 000 an ihrem Hauptsitz in Berlin. Sie nutzt viele eigene und gemietete Gebäude. Die DRV Bund setzte Richtwerte für die Größe von Büroflächen fest. Diese sehen für leitende Bedienstete größere Büros vor als vergleichbare Richtwerte des Bundes. Richtwerte für die obersten Führungsebenen hat die DRV Bund gar nicht.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung im Jahre 2006 fest, dass die DRV Bund ihre eigenen Richtwerte in weiten Bereichen nicht einhielt. In allen vom Bundesrechnungshof geprüften Abteilungen waren zahlreiche Büros größer als zulässig. Viele leitende Bedienstete verfügten über Büroflächen in einer für Bundesministerinnen und Bundesminister vorgesehenen Größe.

Die DRV Bund nahm nach überschlägiger Ermittlung des Bundesrechnungshofes allein in Berlin über 50 000 m² mehr Bürofläche in Anspruch als nötig. Hierdurch entstanden zusätzliche Kosten von jährlich 15 Mio. Euro.

Durch den jahrelangen Leerstand mehrerer Tausend Quadratmeter Bürofläche in ihren Dienstgebäuden Gera und Stralsund musste die DRV Bund darüber hinaus zusätzliche Kosten von jährlich 3,5 Mio. Euro tragen.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV Bund aufgefordert, ihre Richtlinien an denjenigen des Bundes auszurichten. Die DRV Bund sollte Strukturen schaffen, die die Gewähr bieten, dass die Ziele ihrer Raumplanung eingehalten werden, und sie sollte die Inanspruchnahme von Büroflächen auf das notwendige Maß zurückführen.

Die DRV Bund hat angegeben, dass sie ihre Büroflächen seit der Prüfung des Bundesrechnungshofes um fast 24 000 m² vermindert hat. Große Teile der ungenutzten Flächen in Gera und Stralsund habe sie vermietet; ihre Raumplanung will sie neu organisieren. Die DRV Bund hat die Büroflächen für ihre leitenden Bediensteten für angemessen gehalten; Änderungen seien nur in Einzelfällen erforderlich.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Verminderung der Büroflächen und in der angekündigten Neuorganisation der Raumplanung Ansätze für einen wirtschaftlichen Umgang mit Büroraum. Die DRV Bund bleibt jedoch aufgefordert, ihre zu großzügigen Richtwerte für Büroflächen an die Richtwerte des Bundes anzupassen. Dann sollte sie durch eine wirksame Steuerung und Überwachung der Raumnutzung sicherstellen, dass ihre Richtwerte auch eingehalten werden. Angesichts der Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind nicht nur in Einzelfällen Änderungen erforderlich.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

10 Bundesministerium untätig trotz finanzieller Nachteile für den Bund

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) duldet die unzulässige Inanspruchnahme von Bundesmitteln für Investitionen in die Schienenwege des Bundes, obwohl die Sachverhalte hierzu seit über vier Jahren bekannt sind. Auch der Hinweis auf eine Missachtung grundsätzlicher Fördervoraussetzungen, mit finanziellen Nachteilen für den Bund, veranlasste das Bundesministerium zunächst nicht zum Handeln.

Das Bundesministerium finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Für Investitionen in das bestehende Schienennetz legte es ein vereinfachtes Finanzierungsverfahren fest. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (Unternehmen) konnten ohne weiteren Antrag entsprechend ihrem Bedarf die anteiligen Bundesmittel abrufen. Wirtschaftsprüfer sollten die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel testieren. Mit diesem Finanzierungsverfahren förderte das Bundesministerium auch Personenverkehrsanlagen wie Bahnsteiganlagen oder Treppen- und Aufzugsanlagen in Bahnhöfen. Nach den Planungen der Unternehmen sollte der Bund so für Investitionen in Personenverkehrsanlagen mehr als 150 Mio. Euro bereitstellen.

Der Bundesrechnungshof informierte das Bundesministerium im Februar 2004, dass die Unternehmen die grundlegenden Förderkriterien zur Inanspruchnahme von Bundesmitteln nicht eingehalten hatten. So investierte ein Unternehmen Bundesmittel in Anlagen, die für die Bundesschienenwege nicht notwendig waren.

Erst zwei Jahre später gaben die Wirtschaftsprüfer und das Unternehmen gegenüber dem Bundesministerium

eine Stellungnahme zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ab. Noch einmal zweieinhalb Jahre später teilte das Bundesministerium mit, dass die Stellungnahme der Wirtschaftsprüfer und des Unternehmens weder vollständig noch befriedigend sei. Es läge eine Reihe von Gründen vor, um Rückforderungen einleiten zu können.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Kritik an der verzögerten Stellungnahme des Bundesministeriums bestätigt. Nach viereinhalb Jahren räumt das Bundesministerium ein, dass die Wirtschaftsprüfer bei Ihren Testaten seit Jahren von falschen Voraussetzungen ausgehen. Ob und wie es aber auch die anderen vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Verstöße gegen die Fördervoraussetzungen korrigieren wird, hat es offen gelassen. Deswegen lässt sich auch die Höhe der Rückforderungen nicht abschätzen, die sich aus den Verstößen ergibt.

Die zögerlichen und mangelhaften Antworten des Bundesministeriums behindern zudem die Berichterstattung des Bundesrechnungshofes. Die Kontrollfunktion des Parlaments ist dadurch eingeschränkt.

11 Einhaltung einer Finanzierungsvereinbarung unzureichend geprüft

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in einer Finanzierungsvereinbarung festgelegte bauliche Anlagen im Umfang von 44 Mio. Euro nicht gebaut wurden.

Im Jahre 1995 schlossen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) und die Deutsche Bahn AG (DB AG) eine Finanzierungsvereinbarung über den Neubau der Bahnstrecke zwischen Köln und dem Rhein-Main-Gebiet. Das beauftragte Unternehmen meldete im Jahre 2002, die Neubaustrecke sei fertiggestellt, und erhielt die dafür bewilligten Bundesmittel in vollem Umfang.

Das Bundesministerium hatte keine Schlussabnahme durchgeführt. Erst nach Hinweisen durch den Bundesrechnungshof ermittelte es, dass das beauftragte Unternehmen bauliche Anlagen für 44 Mio. Euro nicht erstellt hatte. Trotz der Hinweise an das Bundesministerium dauerte es noch Jahre, bis es eine Rückforderung zumindest ankündigte. Diese Feststellungen unterstreichen die Notwendigkeit einer systematischen Kontrolle der Vertragsabwicklung.

Nach Auffassung des Bundesministeriums fehlte für eine Schlussabnahme im Sinne der Forderung des Bundesrechnungshofes insbesondere die sachliche Grundlage.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Bedenken nicht. Er hält es für erforderlich, eine Schlussabnahme immer zum Bestandteil von Finanzierungsvereinbarungen zu machen. Erst nach der Schlussabnahme sollte die letzte Rate ausgezahlt werden, damit auch die DB AG an einer zeitnahen Schlussabnahme interessiert ist. Darüber hinaus fordert er das Bundesministerium auf, für jede Finanzierungsvereinbarung ein Vertragsmanagement einzuführen. Damit würde das Bundesministerium über alle Informationen verfügen, um vor Auszahlung aller Mittel eine Schlussabnahme zeitgerecht durchführen und ggf. nachverhandeln zu können.

12 Bundesministerium übergeht Parlament

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hat bei der Realisierung eines Projektes der Bundesschienenwege das Parlament übergangen. Es hat die Ausbaustrecke (ABS) Köln–Aachen um 8 km verlängert und mit 50,5 Mio. Euro Bundesmitteln gefördert, ohne vorab die notwendige Zustimmung des Parlaments einzuholen.

Das Bundesministerium plant den Schienenwegeausbau und legt das Ergebnis im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) fest.

Der BVWP ist die Grundlage für den Bedarfsplan für die Bundesschienenwege (Bedarfsplan), der Bestandteil des Bundesschienenwegeausbaugesetzes ist. Ein Vorhaben darf erst begonnen werden, wenn es in den Bedarfsplan aufgenommen worden ist. Eine Erwähnung im BVWP reicht nicht aus. Für jedes Vorhaben des Bedarfsplanes ist zudem gemäß § 7 BHO die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

Seit dem Jahre 1993 ist die ABS Köln–Aachen unverändert im Bedarfsplan aufgeführt und damit gesetzlich festgeschrieben. In den Jahren 2004 bis 2007 baute die Deutsche Bahn Netz AG einen zusätzlichen Abschnitt III zwischen Aachen und Landesgrenze zu Belgien. Das Bundesministerium stellte für den Abschnitt III bisher 50,5 Mio. Euro Bundesmittel zur Verfügung, ohne vorab die notwendige Zustimmung des Parlaments einzuholen. Auch den erforderlichen Wirtschaftlichkeitsnachweis für den Abschnitt III legte es bis heute nicht vor.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes fehlt damit für die Baumaßnahmen im Abschnitt III die gesetzliche Grundlage. Das Bundesministerium hält die Baumaßnahmen im Abschnitt III dagegen für gesetzeskonform, weil auch andere Strecken im Bedarfsplan ungenau bezeichnet seien.

Die ABS Köln–Aachen ist im Bedarfsplan genau bezeichnet und enthält eben nicht den zusätzlichen Abschnitt III. Falls noch bei weiteren Vorhaben die zu finanzierende Strecke von der genauen Bezeichnung im Bedarfsplan abweicht, fehlt auch hier die gesetzliche Grundlage für eine Finanzierung.

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, die Wirtschaftlichkeit des zusätzlichen Abschnitts III nachzuweisen.

13 Bund investiert Milliarden auf Grundlage veralteter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Investitionen des Bundes in den Neu- und Ausbau seiner Schienenwege von durchschnittlich 1,7 Mrd. Euro pro Jahr liegen zum Teil veraltete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde. Damit können Vorhaben bei der Realisierungsentscheidung aufgrund geänderter Rahmenbedingungen bereits unwirtschaftlich geworden sein.

Der Bund hat für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit fordert, mit vorhandenen Mitteln den größtmöglichen Nutzen zu erzielen.

Der Bund investiert durchschnittlich 1,7 Mrd. Euro pro Jahr für den Neu- und Ausbau seiner Schienenwege. Das Parlament legt regelmäßig bei diesen Bauvorhaben den „Vordringlichen Bedarf“ fest. Vor Aufnahme in den „Vordringlichen Bedarf“ lässt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) die Wirtschaftlichkeit der neuen Vorhaben untersuchen. Mit einem methodisch anspruchsvollen Verfahren wird dabei das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) eines Vorhabens für einen Zeitraum von 40 Jahren ermittelt.

Für die Aufnahme eines neuen Vorhabens in den „Vordringlichen Bedarf“ des Jahres 1992 sollte dessen Nutzen dreimal höher als die Kosten sein (NKV größer 3). Dieses NKV größer 3 deckte Risiken ab, die aus unsicheren Annahmen für einen Zeitraum von 40 Jahren folgten (Sicherheitsmarge). Seit dem Jahre 2003 muss der Nutzen für die Aufnahme in den „Vordringlichen Bedarf“ nur noch höher als die Kosten sein (NKV größer 1). Die Sicherheitsmarge ist damit weggefallen. Aktuell sind Investitionen von 9 Mrd. Euro geplant, die einen NKV zwischen 1 und 3 ausweisen.

Bisher unterließ es das Bundesministerium, einmal festgelegte NKV zu aktualisieren. Das Bundesministerium konnte somit das Parlament nicht darüber informieren, ob ein Vorhaben inzwischen unwirtschaftlich geworden ist. Viele Kostenannahmen erwiesen sich in der Nachschau als zu niedrig.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es die Annahmen zumindest überprüfen und zum Jahre 2009 die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aktualisieren will, die nicht kurz vor der Fertigstellung stehen. Weitere Aktualisierungen seien nicht erforderlich. Eine Reihung der Vorhaben nach NKV oder eine Sicherheitsmarge sei nicht zielführend.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch zu aktualisieren, wenn sich die Annahmen gravierend ändern. Bei der Aufnahme in den „Vordringlichen Bedarf“ sollte eine Sicherheitsmarge vorhanden sein, damit die Vorhaben auch bei ungünstigen Entwicklungen wirtschaftlich bleiben. Außerdem sollte das Bundesministerium Vorhaben mit hohem NKV bevorzugt realisieren, um den Nutzen zu maximieren.

14 Unnötige Mehrkosten von 18,1 Mio. Euro bei geplanter Bundesstraße bei Bad Kissingen

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hält bei seiner Planung für die neue Bundesstraße (B) 286 bei Bad Kissingen an zu aufwendigen Ausbaustandards fest. Vermeidbare Mehrkosten von 8,3 Mio. Euro sind die Folge. Das Bundesministerium plant zudem nicht notwendige oder nicht vom Bund zu finanzierende zusätzliche Maßnahmen für 9,8 Mio. Euro. Sie sind auch nicht in dem vom Deutschen Bundestag beschlossenen Bedarfsplan für Bundesfernstraßen enthalten.

Das Bundesministerium plant in Abänderung eines Vorentwurfs, die B 286 mit erhöhten Ausbaustandards zu bauen. Zu diesen Ausbaustandards gehören der Betrieb als Kraftfahrstraße, Kreuzungen mit Unter- oder Überführungsbauwerken und zusätzliche Fahrstreifen. Sie würden Mehrkosten von 8,3 Mio. Euro verursachen. Das Bundesministerium stützt die vorgesehenen erhöhten Ausbaustandards auf die Verkehrsbelastungen der Bedarfsplanprognose. Mit der Bedarfsplanprognose schätzt das Bundesministerium in regelmäßigen Abständen das Verkehrsaufkommen für das gesamte Bundesgebiet.

Für weitere 9,3 Mio. Euro plant das Bundesministerium zusätzliche, nicht im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen enthaltene Maßnahmen, wie die Verbindung zur B 287 südlich von Bad Kissingen (Westspange). Der Bedarfsplan legt fest, welche Teile des Bundesfernstraßennetzes neu zu bauen oder auszubauen sind und wird vom Deutschen Bundestag beschlossen.

Der Bundesrechnungshof hält die vorgesehenen erhöhten Ausbaustandards und die zusätzlichen Maßnahmen für nicht erforderlich. Er stützt sich auf projektbezogene Verkehrsgutachten. Diese sind genauer als die Bedarfsplanprognose und prognostizieren einen deutlichen Rückgang der Verkehrsbelastungen. Danach ist die B 286 als Straße für den allgemeinen Verkehr mit Kreuzungen auf gleicher Ebene ohne zusätzliche Fahrstreifen ausreichend ausgelegt. Sie erfüllt so auch die Anforderungen der Straßenbaurichtlinien an die Verkehrssicherheit und Verkehrsqualität.

Der Neubau der Westspange dient nicht dem Fernverkehr und ist deshalb keine Aufgabe des Bundes. Wegen der hohen Kosten der zusätzlichen Maßnahmen muss es im Übrigen dem Deutschen Bundestag vorbehalten bleiben, durch Aufnahme in den Bedarfsplan über die Bauwürdigkeit zu entscheiden.

15 Falsche IT-Bestände und unnötige Ausgaben von über 480 000 Euro beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) nutzte zur IT-Bestandsführung eine Datenbankanwendung, die nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprach. Es gab 480 000 Euro für unnötige Software-Rechte und zu teure Arbeitsplatzcomputer aus.

Obwohl das Bundesamt für die gesamte Bundesverwaltung eine Software mit einem Modul zur IT-Bestandsführung bereitstellte, nutzte es eine eigenentwickelte Datenbankanwendung, die nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprach.

Das Bundesamt erfasste zudem seine IT-Geräte nur unvollständig; auch waren erfasste Geräte nicht mehr auffindbar. Das Bundesamt hat begonnen, die Fehlbestände seiner IT aufzuklären und seinen Bestandsnachweis zu berichtigen. Zur Nutzungsdauer, Aussonderung und Verwertung seiner IT machte es gegenüber dem vorgesetzten Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung falsche Angaben, die zur Weitergabe an den Deutschen Bundestag bestimmt waren.

Das Bundesamt gab 350 000 Euro für neue Softwareversionen aus, hatte aber hierfür bisher keinen Bedarf. Weitere 130 000 Euro hätte es einsparen können, wenn es Arbeitsplatzcomputer aus einem günstigeren Rahmenvertrag bezogen hätte.

Bundesministerium der Verteidigung

16 Die mit der Errichtung eines Bundesamtes für Informationstechnik gesteckten Ziele teilweise nicht erreicht

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat sein Ziel, die Bundeswehr zukünftig schneller und sachgerechter als bisher mit moderner IT-Ausstattung zu versorgen, verfehlt. Es hat eine neue Dienststelle errichtet, welche die gesamte Informationstechnik für die Streitkräfte und die Bundeswehrverwaltung konzipieren und realisieren soll. Notwendige Abstimmungen und verteilte Zuständigkeiten führten zu einem erheblichen Koordinierungsaufwand.

Mit der Errichtung des Bundesamtes für Informationsmanagement und Informationstechnik der Bundeswehr (IT-AmtBw) wollte das Bundesministerium IT-Ausstattung schneller und sachgerechter bereitstellen. Zuvor war die Konzeption (Bedarfsformulierung) dezentral bei mehreren Organisationsbereichen der Bundeswehr und die Beschaffung zentral beim Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) angesiedelt.

Zwar ordnete das Bundesministerium Personal aus den Organisationsbereichen an das IT-AmtBw ab. Damit erreichte es jedoch nicht, dass das IT-AmtBw alleine zuständig ist: Die Organisationsbereiche prüften die IT-Konzepte weiterhin. Der Zeitbedarf für diese Abstimmungen war erheblich. Hinzu kommt, dass mit dem IT-AmtBw und dem BWB zwei Behörden die IT für die Bundeswehr entwickelten und beschafften. Um den von der Bundeswehr benötigten Verbund seiner IT-Systeme sicherzustellen, war eine enge Abstimmung der Projekte zwischen beiden Ämtern notwendig. Diese gestaltete sich langwierig, u. a. weil die Fachaufsicht in unterschiedlichen Abteilungen des Bundesministeriums wahrgenommen wird.

Um die beabsichtigten synergetischen Effekte des IT-AmtBw zu nutzen, ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes notwendig, dass es auch die Verantwortung für die IT-Verfahren in der Nutzung übernimmt. Dazu gehören u. a. die Führungsinformationssysteme aller Teilstreitkräfte. Mit der Marine konnte es hierzu trotz mehrerer Versuche keine Einigung erzielen. Die Marine betreut daher ihre Systeme weiterhin mit eigenem Personal.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, durch eine geänderte Aufgabenverteilung zwischen IT-AmtBw und BWB bzw. eine gemeinsame Fachaufsicht die Zielerreichung zu verbessern.

17 Bundeswehr muss Technische Materialprüfung zügig neu organisieren und verbessern

Entgegen seiner Zusage gegenüber dem Parlament hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) die Technische Materialprüfung bisher nicht neu organisiert. Die Bundeswehr hat ihre Prüfungskapazitäten nicht im angekündigten Umfang verringert.

Die Bundeswehr unterhält eine eigene Prüforganisation für Wehrmaterial mit amtlich anerkannten Prüfern und Sachverständigen. Einen Teil dieses Personals benötigt die Bundeswehr, um auch bei Einsätzen Fahrzeuge und technisches Gerät prüfen zu können. Weiterer Prüfbedarf im Inland soll durch gewerbliche Prüforganisationen gedeckt werden, sofern dies wirtschaftlich ist.

Im Jahre 2002 kündigte das Bundesministerium an, bis zum Jahre 2006 die bundeswehreigene Prüforganisation umzustrukturieren. Die Personalausgaben sollten jährlich um 5,1 Mio. Euro reduziert werden. Im Jahre 2004 teilte es mit, es habe die Neustrukturierung bis zum Jahre 2006 ausgesetzt. Jährliche Personalausgaben von 1,6 Mio. Euro würden bereits jetzt eingespart.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Kontrollprüfung im Jahre 2007 u. a. fest, dass das Bundesministerium die Prüforganisation immer noch nicht angepasst hatte. Es beabsichtigt, erst im Jahre 2010 mit der Neuorganisation zu beginnen.

Für den Bundesrechnungshof ist es nicht hinnehmbar, dass das Bundesministerium die Neuorganisation im Jahre 2008 immer noch nicht abgeschlossen hat. Allein die Personalausgaben könnten dadurch jährlich um 3,5 Mio. Euro reduziert werden.

18 Bundeswehr mietet ungeeignete Flugzeugschlepper und zahlte dafür bereits 2,7 Mio. Euro

Die Bundeswehr hat Flugzeugschlepper gemietet, die für das Schleppen von Kampfflugzeugen auf den Flugplätzen der Bundeswehr ungeeignet sind. Bisher hat sie hierfür

bereits 2,7 Mio. Euro Miete gezahlt. Bis zum Vertragsablauf sollen weitere 3,4 Mio. Euro gezahlt werden.

Ende 2005 begann die Bundeswehr damit, die bisher genutzten Schlepper aus Altersgründen zu ersetzen. Hierzu leaste die bundeseigene BwFuhrparkService GmbH (BwFPS) neue Schlepper vom Hersteller und vermietete sie an die Bundeswehr. Bereits während der Erprobung der neuen Schlepper hatten einzelne Nutzer der Bundeswehr Zweifel an deren Eignung. Sie bemängelten insbesondere das niedrige Eigengewicht der Schlepper im Verhältnis zu dem der Kampfflugzeuge. Einer der neu angeschafften Schlepper wurde aufgrund seines geringen Gewichts durch ein Tornado-Kampfflugzeug weggedrückt und beschädigt. Seither werden sie nur noch als Zugmaschinen für kleinere Geräte eingesetzt. Bisher hat die Bundeswehr 2,7 Mio. Euro Miete für die Schlepper gezahlt und soll bis zum Vertragsablauf weitere 3,4 Mio. Euro zahlen.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Beschaffung der ungeeigneten Schlepper vermeidbar war. Die Bundeswehr hat es versäumt, die technischen Anforderungen an die neuen Fahrzeuge sorgfältig zu ermitteln und das auf dem Fahrzeugmarkt verfügbare Angebot zu analysieren. Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass hierfür unklare Zuständigkeiten und Abläufe bei der Zusammenarbeit von Bundeswehr und BwFPS ursächlich waren. Er hat deshalb gefordert, die Verantwortlichkeit für den entstandenen Schaden zu klären und auf schnelle Entscheidungen zur Schadensbegrenzung gedrängt.

19 Steuerung der Forschungs- und Technologieprogramme der Bundeswehr verbesserungsbedürftig

Die Steuerung der Forschungs- und Technologieprogramme (F&T-Programme) der Bundeswehr ist verbesserungsbedürftig. Die Zuordnung der F&T-Programme zu militärischen Kernfähigkeiten und Technologiefeldern sollte vereinfacht und der Schwerpunkt auf eine kurzfristige Anwendbarkeit der Ergebnisse gelegt werden.

Die F&T-Programme der Bundeswehr orientierten sich im Lauf der letzten zehn Jahre zwar enger an ihren Zielen, ihre Steuerung wies jedoch noch Mängel auf. Der Bundesrechnungshof empfahl nach einer Kontrollprüfung weitere Verbesserungen. So sollte die Zuordnung der F&T-Programme zu militärischen Kernfähigkeiten und Technologiefeldern (Matrix) vereinfacht und der Schwerpunkt auf eine kurzfristige Anwendbarkeit der Ergebnisse gelegt werden. Die Zusammenarbeit zwischen Forschungs- und Rüstungssteuerung könnte im Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) durch organisatorische Maßnahmen verstärkt werden. Schließlich sollte auch im Haushaltsplan deutlich werden, welchen Stellenwert die Bundeswehr der militärischen Forschung und Technologie auf Dauer zumisst.

Das Bundesministerium hat dem nur teilweise zugestimmt. Vereinfachungsmöglichkeiten der Matrix bestünden nicht mehr. Die Aufgaben der lang-, mittel- und kurzfristigen F&T-Aktivitäten seien zwar unterschiedlich, aber gleichrangig. Eine Bevorzugung anwendungsnaher Aktivitäten lasse dies nicht zu. Es werde jedoch geprüft, inwieweit auf der ministeriellen Ebene die Zusammenarbeit zwischen Forschungs- und Rüstungssteuerung optimiert werden könne. Auch in der Haushaltsplanung zeichneten sich Fortschritte durch Vereinfachungen ab.

20 Fachschulausbildung an Luftwaffenschule jährlich rund 2 Mio. Euro teurer als an zivilen Ausbildungseinrichtungen

Eine zweijährige Fachschulausbildung an einer Luftwaffenschule könnte auch von zivilen Ausbildungseinrichtungen durchgeführt werden. Dadurch könnten jährlich rund 2 Mio. Euro eingespart werden.

An einer Fachschule der Luftwaffe in Niedersachsen werden 400 Offizieranwärterinnen und -anwärter unterrichtet. Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass die zweijährige Fachschulausbildung auch von öffentlichen und privaten Fachschulen (zivile Ausbildungseinrichtungen) angeboten wird. Durch eine Verlagerung der Ausbildung an zivile Ausbildungseinrichtungen könnten jährlich rund 2 Mio. Euro eingespart werden. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, entweder die gesamte Ausbildung oder einzelne Fachrichtungen auf zivile Ausbildungseinrichtungen zu verlagern oder die Auswahl der Einrichtung der jeweiligen Soldatin bzw. dem Soldaten zu überlassen.

Statt die Einsparmöglichkeiten umgehend zu nutzen, will das Bundesministerium der Verteidigung die Ergebnisse weitergehender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abwarten, die sich jedoch immer wieder verzögern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Untersuchung umgehend abzuschließen und die wirtschaftliche Variante zügig umzusetzen.

21 Soldaten jahrelang ohne Vertrag und Ausbildungsplan bei der Industrie beschäftigt

Hoch qualifizierte Soldaten (Diplomingenieure und Meister) wurden seit dem Jahre 2004 bis Ende 2007 bei der Industrie in der Fertigung und Instandhaltung von Hubschraubern ausgebildet und eingesetzt, ohne dass dieser Einsatz vertraglich und organisatorisch geregelt war.

Die Bundeswehr beabsichtigte, für die Instandhaltung der neu einzuführenden Hubschrauber UH-Tiger und NH 90 eine Kooperation mit der Industrie einzugehen. In diesem Rahmen sollten 25 bereits hoch qualifizierte Soldaten mit Diplomabschluss oder Meisterbrief bei der Industrie ausgebildet und beschäftigt werden, um insbesondere auch in ausländischen Einsatz- und Krisengebieten die Instandhaltung der Hubschrauber auf Industrieniveau zu gewährleisten. Bereits im Oktober 2004 begann die Bundeswehr,

Soldaten zur Industrie zu versetzen, obwohl ein Kooperationsvertrag noch nicht geschlossen war. Trotz Verzögerungen beim Zulauf der Hubschrauber versetzte sie bis zum Oktober 2007 insgesamt 14 Soldaten zur Industrie, die dort u. a. Produktions- und Instandhaltungsarbeiten verrichteten. Leistungen und Kosten dieser Soldaten wurden nicht erfasst, berechnet und mit den Leistungen und Kosten der Industrie verrechnet. Für die Soldaten existierten weder interne Regelungen für den Dienstbetrieb noch ein Ausbildungsplan. Ein finanzieller Schaden für den Bund ist nicht auszuschließen.

Erst auf wiederholte Hinweise des Bundesrechnungshofes ist inzwischen ein Kooperationsvertrag zwischen Bundeswehr und Industrie abgeschlossen worden. Organisatorische Regelungen und Ausbildungspläne sollen folgen.

22 Lehrkräftebedarf der Luftwaffenschulen zu hoch angesetzt

Die Luftwaffe hat den Bedarf an Lehrkräften für ihre acht Schulen und Ausbildungseinrichtungen zu hoch angesetzt. Jährlich wären Einsparungen von mindestens 3 Mio. Euro möglich, wenn der Bedarf aller Schulen und Ausbildungseinrichtungen der Luftwaffe korrekt berechnet würde.

Die Luftwaffe betreibt acht Schulen und Ausbildungseinrichtungen. Der Bedarf an Lehrkräften errechnet sich im Wesentlichen aus dem jährlichen Ausbildungsbedarf und der durchschnittlichen Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte, jeweils in Unterrichtsstunden.

Ein für alle militärischen Schulen geltendes Bundeswehrschulmodell legte im Jahre 1990 die jährliche Unterrichtsverpflichtung auf 888 Stunden fest. Inzwischen stieg die Jahresarbeitszeit deutlich; auch andere Einflussgrößen änderten sich. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) wies zwar Ende 2006 eine entsprechende Neuberechnung (Erhöhung) der Unterrichtsverpflichtung im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Bundeswehrschulmodells an. Diese Überarbeitung ist jedoch noch nicht abgeschlossen; die Höhe der Unterrichtsverpflichtung änderte sich bislang nicht.

Nach einer überschlägigen Schätzung des Bundesrechnungshofes ist durch die erwartete Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung allein für die Schulen und Ausbildungseinrichtungen der Luftwaffe mit einer deutlichen Verminderung des Lehrerbedarfs und so mit jährlichen Einsparungen von 2 Mio. Euro zu rechnen. Wenn zudem die Vorgaben zum Bundeswehrschulmodell flexibel die Besonderheiten der Luftwaffe berücksichtigen, sind weitere Einsparungen von 1 Mio. Euro jährlich möglich.

Das Bundesministerium lässt noch nicht erkennen, dass es die Überarbeitung des Bundeswehrschulmodells beschleunigen und auf die Besonderheiten der Luftwaffe eingehende flexible Vorgaben vorsehen will.

23 Beschaffung mobiler Radargeräte trotz fehlender Leistungsnachweise

Die Bundeswehr hat zwei mobile Radarrundsuchgeräte für rund 25 Mio. Euro gekauft, bevor sie eindeutige Nachweise über deren Leistungsfähigkeit bei der Erfassung von Flugzielen hatte. Zudem kaufte sie gleichzeitig Transportfahrzeuge für diese Geräte, obwohl kaum genutzte eigene Fahrzeuge gleicher Bauart zur Verfügung standen.

Der Nachweis zur Erfassung von Flugzielen in militärisch geforderten Entfernungs- und Höhenbereichen war noch nicht erbracht; dennoch wurde der Beschaffungsvertrag über die Radargeräte abgeschlossen. Die Fachaufsicht des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) bezweifelte zwar bereits vor dem Schließen des Kaufvertrages, dass diese Geräte mit einer niedrig stehenden, faltbaren Antenne die geforderte Erfassungsleistung erbringen können, ließ die Beschaffung dennoch zu.

Außerdem kaufte die Bundeswehr in diesem Rüstungsprojekt vier neue Lastkraftwagen und zwei neue Anhänger für den Transport der Radargeräte für eine halbe Million Euro, obwohl genügend baugleiche, kaum gebrauchte Fahrzeuge bereits bei den Streitkräften vorhanden und frei verfügbar waren.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass die Messungen zu den Erfassungsreichweiten der Sensoren bei der Abnahme noch nicht durchgeführt waren. Der Auftragnehmer habe aber in seinem Angebot einen umfassenden analytischen Nachweis der Erfassungsreichweiten erbracht. Die eigenen Fahrzeuge hätten nachweisbar hohe Laufleistungen gehabt, sodass vor ihrer Übernahme in das Rüstungsprojekt zeit- und kostenintensive Instandsetzungen notwendig gewesen wären.

24 Unterstützungshubschrauber wird verspätet ausgeliefert, ist deutlich teurer und leistet weniger als geplant

Das Rüstungsvorhaben Unterstützungshubschrauber Tiger (UH-Tiger) wird die Bundeswehr in der Beschaffung 3,6 Mrd. Euro kosten. Der Hubschrauber wird jedoch verspätet ausgeliefert, ist deutlich teurer und leistet weniger als geplant.

Die erhofften Vorteile der mehrnationalen Entwicklung und Beschaffung des UH-Tiger verringerten sich durch die technischen Unterschiede der Hubschrauberversionen. Der Auslieferungsbeginn verzögerte sich um mehr als vier Jahre. Die Beschaffungskosten erhöhten sich um rund 630 Mio. Euro. Die Flugleistungen mussten durch gesteigerte Triebwerksleistungen an die militärisch-technischen Forderungen angepasst werden. Hinzu kamen Fähigkeitslücken im Datenaustausch und in der Kommunikation. Minderleistungen wurden toleriert, um die Ausbildungsplanung zu halten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erforderte dies eine umfassende Neubewertung des Rüstungsvorha-

bens, in die der absehbare militärische Bedarf, die Differenz zwischen den ursprünglichen und den jetzt geltenden Leistungsforderungen und die noch bis zur vollen Einsatzfähigkeit notwendigen Leistungsverbesserungen und ihre Kosten einzubeziehen wären.

Das Bundesministerium der Verteidigung bestätigte zwar zum großen Teil die Schwächen des Rüstungsvorhabens, lehnte jedoch eine umfassende Neubewertung des UH-Tiger ab. Es betonte vielmehr dessen gleichbleibende militärische Bedeutung. Der Unterstützungshubschrauber werde eine maßgebliche Rolle im Systemverbund mit den Transporthubschraubern spielen.

25 Fehlerhafte Weisung verursacht Mehrausgaben für Bahnfahrkarten

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) wurden seit dem Jahre 2005 mögliche BahnCard-Rabatte für Fahrkarten nicht konsequent genutzt. Unnötige Mehrausgaben waren die Folge.

Die Bundeswehr hat über Jahre unnötig hohe Ausgaben für Dienstreisen verursacht, indem sie Fahrpreisermäßigungen durch BahnCards nicht nutzte. Seit September 2005 wurden BahnCards generell nur noch auf ausdrücklichen Wunsch der Dienstreisenden beschafft. Selbst wenn sich eine BahnCard bereits mit der ersten Reise amortisiert hätte, wurden Dienstreisende nicht mehr zum Kauf aufgefordert.

Aufgrund der verringerten Abnahme der BahnCard 25 verfehlte der Bund im Vertragsjahr 2006/2007 seine Mindestabnahmezahl. Das Bundesministerium des Innern geht davon aus, dass sich in dem Vertragsjahr bei der Bundeswehr mindestens 7 000 weitere BahnCards amortisiert hätten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Weisungen des Bundesministeriums nicht dem Bundesreisekostenrecht entsprachen. Die mit der Beschaffung von Fahrkarten beauftragten Stellen haben mögliche Rabatte und Fahrpreisermäßigungen deswegen nicht genutzt. Die fehlerhafte Anwendung des Bundesreisekostenrechts wirkt sich besonders nachteilig auf die Gesamtabnahmezahlen aus, weil die Bundeswehr der größte Abnehmer von Bahnfahrkarten ist. Sie schwächt die Position des Bundes bei Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG über Sonderkonditionen für BahnCards und Rabatte erheblich.

Das Bundesministerium hat die Weisungen inzwischen angepasst. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss nun die Umsetzung durch Fachaufsicht sichergestellt werden, um einen deutlichen Anstieg bei der Beschaffung von BahnCards zu erreichen. Die konsequente Nutzung der möglichen Fahrpreisermäßigungen wird Einsparungen in Millionenhöhe bewirken und dadurch die Wirtschaftlichkeit bei Dienstreisen verbessern. Zudem stärken höhere Abnahmezahlen die Verhandlungsposition für attraktivere Bezugspreise für BahnCards und Rabatte deutlich.

Allgemeine Finanzverwaltung

26 Erfassung der im Inland steuerpflichtigen britischen Limiteds sicherstellen

Mehr als die Hälfte der in Deutschland ansässigen Limiteds – einer britischen Gesellschaftsform – wurde von den Finanzämtern steuerlich nicht erfasst. Steuern können deshalb nicht oder nicht rechtzeitig festgesetzt werden. Daneben besteht die Gefahr einer missbräuchlichen oder betrügerischen Nutzung der steuerlich nicht überwachten Gesellschaften.

Limiteds sind mit ihrem Einkommen in Deutschland steuerpflichtig, wenn sie den Sitz der Geschäftsleitung ins Inland verlegen. Bis zum 1. Januar 2006 hatten dies rund 24 000 Limiteds getan. Steuerlich erfasst waren zum oben genannten Stichtag bundesweit nur 11 508 Gesellschaften.

Eine ausländische Gesellschaft ist nach Handels- und Steuerrecht verpflichtet, die Verlegung ihres Sitzes nach Deutschland anzuzeigen. Kommen die Gesellschaften diesen Pflichten nicht nach, werden sie in Deutschland steuerlich auch nicht erfasst. Zwischen dem britischen Handelsregister und dem deutschen Fiskus gibt es keinen Informationsaustausch. Die ordnungsgemäße Besteuerung aller im Inland ansässigen Limiteds ist nur sichergestellt, wenn die Finanzverwaltung diese Gesellschaften kennt. Dies schränkt auch das Risiko ein, dass sie missbräuchlich oder in betrügerischer Absicht verwendet werden können.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium der Finanzen, auf einen Informationsaustausch mit dem britischen Handelsregister hinzuwirken.

27 Bundesministerium informierte Bundestag im Gesetzgebungsverfahren unzureichend

Im Gesetzgebungsverfahren zur Verlängerung einer umsatzsteuerlichen Begünstigung hat es das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) unterlassen, auf einen entgegenstehenden Beschluss des Deutschen Bundestages hinzuweisen. Dem Gesetzgeber fehlten dadurch wesentliche Informationen, um sachgerecht über den Gesetzentwurf entscheiden zu können. Bereits ein Jahr zuvor hatte sich das Parlament für ein Auslaufen der Regelung ausgesprochen.

Der Bundesrechnungshof hatte sich in seinen Bemerkungen 2005 gegen die nochmalige Verlängerung einer umsatzsteuerlichen Begünstigungsregelung über den 31. Dezember 2007 hinaus ausgesprochen und empfohlen, diese auslaufen zu lassen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Deutsche Bundestag

hatte sich dem angeschlossen und die Bundesregierung aufgefordert, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen.

Gleichwohl sah das Bundesministerium im Referentenentwurf eines Jahressteuergesetzes 2008 eine erneute Verlängerung der umsatzsteuerlichen Begünstigungsregelung bis zum 31. Dezember 2011 vor. Auf das ablehnende Votum des Deutschen Bundestages wies es nicht hin. Der Bundestag verabschiedete das Jahressteuergesetz 2008 mit der vorgesehenen Verlängerung der umsatzsteuerlichen Übergangsregelung.

Durch das Versäumnis des Bundesministeriums fehlten dem Gesetzgeber zentrale Informationen, um sachgerecht über den Gesetzentwurf entscheiden zu können. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein federführendes Bundesministerium schon in der Gesetzesbegründung des Referentenentwurfs, spätestens aber im weiteren Gesetzgebungsverfahren, auf abweichende Beschlüsse des Deutschen Bundestages hinweisen muss.

28 Ausländische Einkünfte vollständig dem Solidaritätszuschlag unterwerfen

Auf Einkünfte, die Steuerpflichtige im Ausland erzielen, ist kein oder nur teilweise Solidaritätszuschlag zu erheben. Gegenüber inländischen Einkünften, die uneingeschränkt dem Solidaritätszuschlag unterliegen, sind ausländische Einkünfte damit besser gestellt. Jährlich etwa 110 Mio. Euro entgehen dem Bund dadurch seit dem Jahre 1991. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sollte auf eine Rechtsänderung hinwirken, die im Ausland erzielte und in Deutschland steuerpflichtige Einkünfte vollständig dem Solidaritätszuschlag unterwirft.

Einkommen- oder körperschaftsteuerpflichtige Einkünfte unterliegen dem Solidaritätszuschlag. Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag ist die festzusetzende Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der Solidaritätszuschlag beträgt 5,5 % der Bemessungsgrundlage.

Im Ausland gezahlte Einkommensteuer wird auf die deutsche Einkommensteuer angerechnet. Damit soll eine wirtschaftliche Doppelbesteuerung des im Ausland besteuerten Einkommens vermieden werden. Da die anzurechnende ausländische Steuer die festzusetzende Einkommensteuer verringert, mindert sie zugleich die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Im Körperschaftsteuerrecht gilt eine entsprechende Regelung. Inländische anrechenbare Steuern, wie Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, Zinsabschlagsteuer, haben demgegenüber keine Auswirkungen auf die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Sie mindern nicht die festzusetzende Einkommensteuer, sondern werden wie Vorauszahlungen berücksichtigt.

Die Begünstigung ausländischer Einkommen widerspricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dem Gleichbehandlungsgebot. Durch Anrechnung ausländischer Steuern entgehen dem Bund jedes Jahr etwa 110 Mio. Euro Solidaritätszuschlag. Seit Einführung des Solidaritätszuschlags im Jahre 1991 waren dies etwa 1,8 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, auf eine Ergänzung der Vorschriften für den Solidaritätszuschlag hinzuwirken. Anzurechnende ausländische Steuern sollten die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags nicht mindern.

Teil III Weitere Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern

29 Überblick über gebührenrechtliche Vorschriften des Bundes geschaffen

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) eine Übersicht aller Gesetze und Verordnungen des Bundes zu Gebühren und Auslagen erstellt. Sie umfasst rund 130 Gesetze sowie 100 Verordnungen und schafft Transparenz über die komplexen Regelungen. Die Übersicht liefert Erkenntnisse für eine notwendige Reform des Verwaltungskostengesetzes. Zugleich unterstützt sie die Verordnungsgeber, beim Erlass und Vollzug gebührenrechtlicher Vorschriften möglichst einheitliche Maßstäbe anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Gebührenverordnungen des Bundes in Struktur und Verständlichkeit teilweise erheblich voneinander abwichen. Er empfahl dem Bundesministerium daher, eine Übersicht aller gebührenrechtlichen Vorschriften des Bundes für Verwaltungsleistungen zu erstellen. Dies soll die Orientierung im Gebührenrecht erleichtern und zum Erlass einheitlicher Regelungen beitragen.

Im April 2008 setzte das Bundesministerium den Vorschlag um und veröffentlichte eine Übersicht, die jährlich aktualisiert werden soll. Der Bundesrechnungshof regt an, für Nutzungsgebühren, Entgelte, Beiträge u. Ä. in der Bundesverwaltung eine vergleichbare Übersicht zu schaffen und auf dieser Grundlage das bestehende Verwaltungskostenrecht des Bundes umfassend zu reformieren und zu vereinheitlichen.

30 Bundespolizei überprüft Bedarf für neue Wasserwerfer

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) wird 20 Wasserwerfer der Bundespolizei nicht wie geplant vollständig, sondern zunächst nur zur Hälfte ersetzen. Die Beschaffung der Fahrzeuge wird zudem zeitlich gestreckt. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird das Bundesministerium über den weiteren Bedarf erst nach einer Analyse der bisherigen Wasserwerfereinsätze entscheiden.

Die Bundespolizei verfügt über 33 einsatzfähige Wasserwerfer, die im gesamten Bundesgebiet stationiert sind. Die Bundespolizei beabsichtigte, für 10 Mio. Euro ab dem Jahre 2009 insgesamt 20 neue als Ersatz für vorhandene Fahrzeuge zu beschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass er den Bedarf und den Zeitpunkt der Ersatzbeschaffung von Wasserwerfern nicht für schlüssig begründet hält. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, die bisherigen Wasserwerfereinsätze zu analysieren. Dabei sollte es die Erkenntnisse zu der maximalen Einsatzstärke, der Verteilung zwischen Bundes- und Landeseinsätzen sowie der Brenn- und Schwerpunkträume angemessen berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof sieht die Möglichkeit, Ausgaben von mehr als 4 Mio. Euro zu vermeiden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, im Zeitraum der Ersatzbeschaffung den Gesamtbedarf an Wasserwerfern entsprechend zu evaluieren und über die maximal notwendige Anzahl Wasserwerfer zu entscheiden. Es beabsichtigt, die Ersatzbeschaffungen für die Bundespolizei aufgrund des aktuellen Zustands der Wasserwerfer um drei Jahre zu verschieben und auf die Jahre 2012 bis 2019 zu strecken. Es werde vorerst nur zehn Fahrzeuge als Ersatz beschaffen und die Beschaffung der weiteren Fahrzeuge vom Ergebnis der Evaluierung abhängig machen.

31 Fahrzeugausstattung der Bereitschaftspolizeiverbände des Bundes soll dem Bedarf angepasst werden

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) beabsichtigt, den Fuhrpark der Bundespolizeiverbände (Verbände) an den Bedarf anzupassen. Es folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Nach dessen Erkenntnissen werden die Transportfahrzeuge der mobilen Bereitschaftspolizeiverbände für eigene Aufgaben nicht ausgelastet. Der Bundesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass Transportfahrzeuge zu früh ausgesondert wurden. Er hat empfohlen, künftig vorher Gutachten einzuholen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundespolizei die Anzahl der für die Verbände benötigten Transportfahrzeuge auf der Grundlage einer nicht nachvollziehbaren geplanten Personalstärke berechnete. Inzwischen haben sich die Aufgaben der Bundespolizei in den Bereichen Grenze, Bahnanlagen und Flughäfen deutlich verändert. Die tatsächliche durchschnittliche Personalstärke lag im Prüfungszeitraum erheblich unter der Geplanten (2004: 49 %, 2005: 50 %, 2006: 31 %). Daher wurden die Transportfahrzeuge für eigene Aufgaben auch nur in geringem Umfang genutzt. Nur bei einzelnen Großeinsätzen zur Unterstützung der Länder waren die Fahrzeuge annähernd ausgelastet. Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es bei der Neuorganisation der Bundespolizei die gesamte Fuhrparklogistik der Verbände an den Bedarf anpassen werde. Es beabsichtige, dabei die spezifischen Anforderungen an die Mobilität ihrer Verbände, die Personalstärken und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.

Weiterhin ersetzte die Bundespolizei nahezu ihren gesamten Bestand an 357 geländegängigen Transportfahrzeugen durch neue Fahrzeuge, obwohl in einigen Fällen die vorgesehene Gesamtfahrleistung deutlich unterschritten war. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, über eine Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen auf der Grundlage von Gutachten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu entscheiden.

32 Einsparungen in Millionenhöhe beim BOS-Digitalfunknetz

Einsparungen von bis zu 21 Mio. Euro erwartet das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium), weil es den übergangsweisen Betrieb des Digitalfunknetzes auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes früher als geplant beenden wird. Zudem hat es zugesagt, kritisch zu prüfen, ob 21 Stellen der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (Bundesanstalt) dauerhaft benötigt werden.

Die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) verwenden noch analoge Funknetze, die sie durch ein bundesweit einheitliches Digitalfunknetz ersetzen wollen. Die neu errichtete Bundesanstalt, in der Bund und Länder zusammenwirken, ist für Planung, Aufbau und Betrieb des Digitalfunknetzes verantwortlich.

Nachdem im Jahre 2007 eine Vergabe an einen Generalunternehmer scheiterte, musste das Bundesministerium zusammen mit den Ländern die Projektplanung ändern und zeitlich straffen. Um dennoch bis Ende 2010 das Digitalfunknetz bundesweit einsetzen zu können, beauftragte die Bundesanstalt das für den Netzaufbau verantwortliche Unternehmen übergangsweise mit dem Betrieb bereits errichteter Teile des Digitalfunknetzes. Erst mit Abschluss des Netzaufbaus sollte ein im Wettbewerb ermittelter Betreiber den Betrieb langfristig übernehmen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, früher als geplant das Digitalfunknetz zu übertragen. Das Bundesministerium hat daraufhin bereits im vergangenen Jahr die Ausschreibung eingeleitet und erwartet dadurch Einsparungen von bis zu 21 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof zeigte ferner auf, dass die Bundesanstalt 21 Stellen dauerhaft nicht benötigt. Das Bundesministerium hat zugestimmt, diese Stellen als künftig wegfallend auszuweisen und das dauerhaft notwendige Personal unmittelbar nach der Aufbauphase zu ermitteln.

33 Grundlagen für verbesserte IT-Sicherheitsstrukturen der Bundesverwaltung geschaffen

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat in Abstimmung mit den übrigen Ressorts Voraussetzungen geschaffen, die IT-Sicherheitsstrukturen in der gesamten Bundesverwaltung entscheidend zu verbessern. Einheitliche Vorgaben und Mindestforderungen für einen sicheren IT-Betrieb hat es in einer verbindlichen Sicherheitsleitlinie für den Schutz der Informationsinfrastrukturen in der Bundesverwaltung umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Querschnittsprüfung fest, dass viele Bundesbehörden versäumten, organisatorische und personelle IT-Sicherheitsmaßnahmen in ausreichendem Umfang zu ergreifen. Zudem waren die vorhandenen IT-Sicherheitsmaßnahmen nicht aufeinander abgestimmt, obwohl die Bundesbehörden über einen gemeinsamen Informationsverbund miteinander kommunizieren. Der Bundesrechnungshof hat es als notwendig erachtet, ein angemessenes und vergleichbares IT-Sicherheitsniveau für die gesamte Bundesverwaltung zu verwirklichen.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und einen „Nationalen Plan zum Schutz der Informationsinfrastrukturen“ erstellt. Darauf aufbauend hat das Bundesministerium in Abstimmung mit den anderen Ressorts den „Umsetzungsplan für die Gewährleistung der IT-Sicherheit in der Bundesverwaltung“ als ressortübergreifende IT-Sicherheitsrichtlinie geschaffen. Er enthält u. a. die vom Bundesrechnungshof geforderten Vorgaben und Mindestanforderungen zur IT-Sicherheit. Durch Beschluss des Bundeskabinetts sind beide Vorgaben für die gesamte Bundesverwaltung verbindlich. Dadurch erwartet der Bundesrechnungshof deutliche Fortschritte für einen sicheren IT-Betrieb und ein angemessenes und vergleichbares IT-Sicherheitsniveau für die gesamte Bundesverwaltung.

34 Bundesverwaltung will ihre Software-Entwicklung verbessern

Die Bundesverwaltung will vom Bundesrechnungshof aufgezeigtes Verbesserungspotenzial ihrer Software-Entwicklung nutzen. Hierzu hat sie Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und ihre Arbeitshilfen ergänzt. Die Bundesregierung hat auch beschlossen, die Kompetenzen zur Software-Entwicklung stärker zu bündeln.

Die Bundesverwaltung mit ihren 350 000 IT-Arbeitsplätzen ließ in den letzten zehn Jahren mit erheblichem, immer weiter steigendem Aufwand Software entwickeln. Eine solche Software ist beispielsweise das Programm Virtueller Arbeitsmarkt, mit dem die Arbeitsuchenden besser vermittelt werden sollen.

Der Bundesrechnungshof analysierte querschnittlich mehr als 50 Software-Entwicklungsprojekte und leitete daraus Verbesserungspotenzial ab. So sollte sich die Bundesverwaltung mehr Zeit für die Vorbereitung nehmen und große Projekte rechtzeitig in kleinere, selbstständige Projekte aufteilen. Sie sollte Leistungsbeschreibungen grundsätzlich selbst erstellen, weil sie dann die Qualität der entwickelten Software besser beurteilen kann. Auch sollte sie vorrangig Werkverträge schließen, damit der externe Auftragnehmer verantwortlich für die Funktionsfähigkeit der entwickelten Software ist. Änderungen in einem laufenden Projekt sollte die Bundesverwaltung nur noch in unabweisbaren Fällen zulassen.

Auch die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung hat Verbesserungsmöglichkeiten bei Software-Entwicklungsprojekten gesehen. Sie hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und ihre Arbeitshilfen ergänzt. Die Bundesregierung hat zwischenzeitlich beschlossen, die Kompetenzen zur Software-Entwicklung stärker zu bündeln.

35 Regelung der kindbezogenen Familienzuschläge vermeidet erheblichen Verwaltungsaufwand

Durch eine ergänzende Regelung können mehrere Hundert Anträge und Klagen auf verfassungsgemäße kindbezogene Familienzuschläge ohne weiteren Verwaltungsaufwand abgeschlossen werden. Mit der Regelung hat das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (der Bundesbeauftragte) und des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

Seit dem Jahre 1999 haben die Verwaltungsgerichte immer den Anträgen auf verfassungsgemäße kindbezogene Familienzuschläge für dritte und weitere Kinder entsprochen. Sie haben sich dabei auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezogen. Der vom Bundeskabinett verabschiedete Entwurf eines Dienstrechtsneuordnungsgesetzes sieht nunmehr eine Anpassung der Zuschläge rückwirkend zum 1. Januar 2007 vor. Für die Altfälle hat das Bundesministerium den Bezüge anweisenden Dienststellen vorgegeben, wie bei Anträgen für die Jahre 1999 bis 2006 zu verfahren ist. Danach sind für Bezügeempfänger rückwirkend angepasste kindbezogene Besoldungsleistungen ab dem dritten zu berücksichtigenden Kind zu zahlen, wenn diese Ansprüche zeitnah geltend gemacht wurden. Durch die Zahlung nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts werden die Betroffenen klaglos gestellt. Das Bundesministerium hat damit Empfehlungen des Beauftragten und des Bundesrechnungs-

hofes entsprochen. Auch nach seiner Einschätzung können so mehrere Hundert anhängige Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und in der Bundesverwaltung ohne weiteren Verwaltungsaufwand beendet werden.

36 Berechnungsverfahren der Kinderzuschläge in der Beamtenversorgung verbessert

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, den Verwaltungsaufwand bei der Berechnung der Kinderzuschläge in der Beamtenversorgung zu vermindern. Es wird sich für eine bessere IT-Unterstützung einsetzen.

Zeiten der Erziehung oder Pflege eines Kindes werden in der Beamtenversorgung grundsätzlich durch die Erhöhung des Ruhegehaltes um einen Kinderzuschlag berücksichtigt. Dieser ist in einem aufwendigen Verfahren zu berechnen, festzusetzen und auszuzahlen. Die dem Rentenrecht nachgebildeten Vorschriften zu den Kinderzuschlägen führten in der Praxis über viele Jahre zu erheblichem Verwaltungsaufwand. Eine Neuberechnung ist vorzunehmen, wenn sich der Rentenwert oder die Beamtenversorgung ändern. Dies erfordert bei Bestandsfällen regelmäßig mehrfach im Jahr Anpassungen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bearbeitungsdauer für die Neuberechnung pro Versorgungsfall bis zu einer Stunde beträgt und im Regelfall zu einer Abweichung in Cent-Beträgen führt. Durch die unzureichende IT-Unterstützung der Verwaltungen und dem damit verbundenen Arbeitsaufwand entsteht ein deutliches Missverhältnis zu der Höhe der gewährten Kinderzuschläge.

Das Bundesministerium folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, eine bessere IT-Unterstützung zu erreichen. Dazu will es Projekte des Umsetzungsplanes zum Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ nutzen. In den großen Pensionsfestsetzungs- und -regelungsbehörden werden bereits die notwendigen Vorgaben für eine verbesserte IT-Unterstützung erarbeitet und die erforderlichen Programmierarbeiten vorbereitet.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Verwaltungsaufwand bei der Berechnung der Kinderzuschläge in der Beamtenversorgung durch die bessere IT-Unterstützung wirksam vermindert wird. Er wird sich durch Kontrollprüfungen vom Erfolg der weiteren Umsetzung überzeugen.

37 Organisation der Aufgabenerledigung kann verbessert werden

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, wie die Organisation der Aufgabenerledigung (Organisationsarbeit) in der mittelbaren Bundesverwaltung verbessert werden kann. Vor allem durch das Zusammenwirken klassischer Organisationsinstrumente und moderner betriebswirtschaftlicher Managementmethoden (neue Steuerungsinstrumente) können die Einrichtungen die Aufgabenerledigung optimieren. Dies unterstützt zugleich das Ziel der Bundesregierung, die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

Die untersuchten Einrichtungen hatten nur selten neue Steuerungsinstrumente genutzt, wie die Zielvereinbarung, das Controlling und die Kosten- und Leistungsrechnung. Unterschiedliche Organisations- und Steuerungsinstrumente hatten sie meist nicht aufeinander abgestimmt. Die Organisationsarbeit war vielfach unkoordiniert auf verschiedene Stellen verteilt. Strategische Ziele für die Organisationsentwicklung und Steuerung der Organisationsarbeit gab es kaum.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig stärker als bisher neue Steuerungsinstrumente einzusetzen. Die Einrichtungen können dadurch steuerungsrelevante Daten bereitstellen und Beschäftigte besser in ihr Selbstverständnis einbinden. Der kombinierte Einsatz unterschiedlicher Organisations- und Steuerungsinstrumente sollte in einem Rahmenkonzept beschrieben werden. Unbeabsichtigte Wechselwirkungen der Instrumente untereinander lassen sich so am ehesten vermeiden. Die Einrichtungen sollten die Organisationsarbeit auf wenige Aufgabenträger begrenzen und strategische Ziele für die Organisationsentwicklung und Organisationsarbeit definieren.

Das Bundesministerium des Innern hat den Empfehlungen zugestimmt. Dadurch werde das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ unterstützt. Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse allen Bundesministerien mit der Bitte um Umsetzung bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung mitgeteilt.

38 Ideenmanagement kann verbessert werden

Das Ideenpotenzial der Beschäftigten in der mittelbaren Bundesverwaltung kann besser genutzt werden. Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) beabsichtigt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Ideenmanagement aufzugreifen.

Ziel eines modernen Ideenmanagements ist es, das Ideenpotenzial aller Beschäftigten in einer Organisation zu nutzen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Verfahren zur Bearbeitung von Verbesserungsvorschlägen oft zu aufwendig und zu lang waren. Die Behörden unterstützen das Ideenmanagement nicht ausreichend. Beschäftigte unterbreiteten daher kaum Verbesserungsvorschläge.

Voraussetzung für ein erfolgreiches Ideenmanagement ist eine offene Behördenkultur, in der neue Ideen gefördert und nicht als Kritik verstanden werden. Der Nutzen des Ideenmanagements lässt sich steigern, indem es die Behörden für möglichst viele Beschäftigte öffnen. Sie müssen Verbesserungsvorschläge schneller bearbeiten und

sollten Werbung für das Ideenmanagement machen, etwa durch Ideenwettbewerbe. Um hochwertige Ideen einzuwerben, sind Prämien nötig. Sie sollten sich an den errechneten oder geschätzten Einsparungen orientieren. Das Ideenmanagement ist besonders wirksam, wenn die Behörden die Verbesserungsvorschläge möglichst schnell umsetzen. Dabei ist ein sachgerechtes Umsetzungscontrolling hilfreich.

Das Bundesministerium hat den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Sie sollen beim Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ und bei der Evaluation des Ideenmanagements in der Bundesverwaltung berücksichtigt werden.

Bundesministerium der Justiz

39 Neue Impulse zur Bereinigung des Bundesrechts angekündigt

Neue Impulse zur Bereinigung des Bundesrechts haben das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium des Innern auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes angekündigt. Sie wollen den Erledigungsgrad der bisherigen Arbeiten evaluieren und das bestehende Konzept weiterentwickeln.

Seit mehreren Wahlperioden verfolgt die Bundesregierung eine Bereinigung des Normenbestandes. Der Bundesrechnungshof hatte die Aktivitäten der Bundesregierung beratend begleitet und verschiedene Anknüpfungspunkte für notwendige Bereinigungen aufgezeigt.

In den Jahren 2004 und 2007 hat sich der Bundesrechnungshof einen Überblick über den Stand der Rechtsbereinigung verschafft. Inzwischen konnten mit elf gesonderten Rechtsbereinigungsgesetzen rund 830 Gesetze und Rechtsverordnungen aufgehoben werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis der Bereinigungsarbeiten als wichtigen Beitrag bewertet, die Übersichtlichkeit und Qualität der Rechtsvorschriften zu verbessern und den Zugang zum Recht zu erleichtern. Die formelle Rechtsbereinigung, die die Aufhebung gegenstandsloser Vorschriften zum Ziel hat, ist noch nicht von allen Ressorts in gleicher Tiefe und in gleichem Umfang durchgeführt worden. Die Aktivitäten sollten auf zusätzliche Zweige überholter Normenbestände ausgeweitet werden und ggf. ergänzende Kriterien zur Bereinigung berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, die Rechtsbereinigung künftig zu verstetigen. Er hat empfohlen, die Rechtsbereinigung als Daueraufgabe zu verankern und die dafür notwendigen verfahrensmäßigen und institutionellen Voraussetzungen zu schaffen.

Das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium des Innern haben angekündigt, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen und die Rechtsbereinigung fortzusetzen. Sie beabsichtigen, die erzielten Ergebnisse zu analysieren und das bisherige Konzept auf den Prüfstand zu stellen. Vorgesehen sei u. a., Bereinigungspotenzial aufzuzeigen. Schließlich solle geprüft werden, wie für die künftige Rechtsbereinigung Nachhaltigkeit gewährleistet werden könne.

Bundesministerium der Finanzen

40 Ausgaben für Reinigungsleistungen können erheblich gesenkt werden

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, wie die Ausgaben für Reinigungsleistungen erheblich gesenkt werden können. Allein die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (mittelbare Bundesverwaltung) geben für Reinigungsleistungen jährlich einen dreistelligen Millionenbetrag aus.

Die Einrichtungen hatten wiederholt ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Reinigungsleistungen vergeben. Die zu reinigenden Flächen bestimmten die Einrichtungen oft falsch, Reinigungsintervalle legten sie nicht bedarfsgerecht fest. Hinzu kamen Fehler im Vergabeverfahren. In Verträgen mit Reinigungsunternehmen fehlten wesentliche Regelungen, z. B. zur Haftung des Unternehmens bei mangelhafter Reinigung sowie zu Kündigungs- und Kontrollrechten der Einrichtung. Die Qualität der Reinigung prüften die Einrichtungen oft nicht, häufig war die Reinigung mangelhaft.

Die Einrichtungen müssen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Reinigungsbedarfe müssen die Einrichtungen zutreffend bestimmen und Ausschreibungen sorgfältig vorbereiten. Dazu gehört, die Interessen der Einrichtung in den Reinigungsverträgen sachgerecht zu berücksichtigen. Zur Qualitätssicherung sollten die Einrichtungen die Reinigungsleistung systematisch überprüfen.

Die für die Gebäudebewirtschaftung in der unmittelbaren Bundesverwaltung weitgehend verantwortliche Bundesanstalt für Immobilienaufgaben unterstützt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

41 Bund vereinheitlicht die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Der vom Bund zu tragende Finanzierungsanteil an der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird künftig auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes nach einheitlichen Vorgaben berechnet. Eine von der Bundesregierung erlassene Verwaltungsvorschrift soll insbesondere sicherstellen, dass der vom Bund zu leistende Anteil an den Verwaltungskosten der Grundsicherungsstellen zutreffend ermittelt wird.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Kommunen sind zuständig für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 6 Abs. 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II). Die Leistungen werden von Grundsicherungsstellen gewährt. Der Bund trägt die Aufwendungen für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit sie von der Bundesagentur erbracht werden (§ 46 Abs. 1 Satz 1 SGB II).

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Abrechnung der Verwaltungskosten für die Jahre 2005 und 2006 erhebliche Mängel fest. Die Grundsicherungsstellen rechneten die Verwaltungskosten nach unterschiedlichen und teilweise nicht nachvollziehbaren Verfahren ab. Es war nicht sichergestellt, dass nur die vom Bund zu tragenden Leistungen eingefordert wurden. Zudem konnte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nicht ausschließen, dass Grundsicherungsstellen mehrfach dieselben Verwaltungskosten in Rechnung stellten. Die unterschiedlichen Abrechnungsverfahren verursachten zudem einen hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand.

Die verwendeten Abrechnungsverfahren waren insgesamt nicht geeignet, die auf den Bund entfallenden Verwaltungskosten zutreffend zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, umgehend verbindliche Regelungen für die Abrechnung der Aufwendungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zu erlassen. Diese sollten einheitliche Verfahren mit eindeutigen Standards für die Abrechnung der Verwaltungskosten für alle Grundsicherungsstellen vorgeben.

Mit dem Erlass einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift werden mit Wirkung vom 1. Mai 2008 die vom Bund zu tragenden Verwaltungskosten an der Grundsicherung für Arbeitsuchende künftig nach einheitlichen Vorgaben abgerechnet.

42 Versorgungsfonds sichert zweckentsprechende Verwendung von Bundesmitteln

Mit einem bei der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) eingerichteten Versorgungsfonds wird sichergestellt, dass Zahlungen des Bundes für die Versorgung von Beamtinnen und Beamten der Bundesagentur zweckentsprechend verwendet werden. Damit wird einer Forderung des Bundesrechnungshofes entsprochen.

Die Bundesagentur nimmt Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – SGB II – wahr. Diese Leistungen einschließlich der dafür anfallenden Verwaltungskosten werden ihr aus dem Bundeshaushalt erstattet. Der Bund trägt die Personalausgaben für die Beamtinnen und Beamten der Bundesagentur, die Aufgaben nach dem SGB II wahrnehmen. Zur Finanzierung ihrer Versorgung zahlt der Bund Versorgungszuschläge an die Bundesagentur.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur die in den Jahren 2005 und 2006 vom Bund entrichteten Versorgungszuschläge ohne Zweckbindung in ihrem Haushalt veranschlagte. Sie stellte nicht sicher, dass die Versorgungszuschläge des Bundes nur für Versorgungszahlungen verausgabt wurden. Zudem traf sie keine Vorsorge, dass die Mittel des Bundes zu einem späteren Zeitpunkt für die Finanzierung dann eintretender Versorgungsfälle noch zur Verfügung stehen würden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales aufgefordert sicherzustellen, dass der Bund für die Versorgungsbezüge nicht mehrfach in Anspruch genommen wird. Versorgungszuschläge sollten nur dann geleistet werden, wenn die Bundesagentur hierfür eine eindeutige Zweckbindung vorsieht.

Mit der Einrichtung eines Sondervermögens „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“ ist gewährleistet, dass die Versorgungszuschläge nur für Versorgungszahlungen verwendet werden.

43 Neue Planungs- und Koordinierungsstrukturen für den IT-Einsatz der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Bundesanstalt) will auf Anraten des Bundesrechnungshofes mit einer neu strukturierten IT-Gesamtplanung und abteilungsübergreifender Koordination ihren IT-Einsatz verbessern.

Wegen fehlender Abstimmung war eine Software für Vorgangsbearbeitung gekauft und parallel eine gleichartige Software entwickelt worden. Die Bundesanstalt beschaffte auch Software, die mit dem vorhandenen Betriebssystem nicht kompatibel war. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellte sie nicht oder setzte sie nicht als Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument ein. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt u. a. auf die unzureichenden Strukturen für eine abteilungsübergreifende IT-Gesamtplanung und -Koordinierung hingewiesen.

Die Bundesanstalt hat die Mängel eingeräumt. Sie habe einen IT-Koordinator beauftragt, bis zum 30. September 2008 eine IT-Strategie zu erarbeiten, die auch Erkenntnisse über die künftige IT-Organisation enthalten werde. Im Anschluss daran werde man bis Ende 2008 eine geeignete Struktur für die IT-Gesamtplanung und -Koordinierung schaffen. Die Bundesanstalt werde aber noch weitere Maßnahmen ergreifen, um die Vergabe, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Schulung zu verbessern.

44 Neuregelung in der Rentenversicherung beschleunigt Nachversicherung und schafft Rechtssicherheit

Eine neue Regelung stellt klar, wann Arbeitgeber Säumniszuschläge zahlen müssen, wenn sie Nachversicherungsbeiträge für ausgeschiedene Beamtinnen und Beamte zu spät zahlen. Die Regelung geht auf eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes zurück. Sie beschleunigt die Beitragszahlungen.

Beamtinnen, Beamte und vergleichbare Beschäftigte sind von ihren bisherigen Arbeitgebern in der Rentenversicherung nachzuversichern, wenn sie ohne Anwartschaft auf Versorgung aus dem Dienstverhältnis ausscheiden. Die Arbeitgeber müssen die Beiträge für die Nachversicherung sofort nach dem Ausscheiden an die Rentenversicherung zahlen, wenn es keine Gründe für einen Aufschub gibt.

Bis Ende 2007 war unklar, wie lange Arbeitgeber prüfen durften, ob Gründe für einen Beitragsaufschub vorlagen. Deshalb waren sich die Rentenversicherungen nicht sicher, wann ihnen für verspätete Beiträge ein Säumniszuschlag zustand. Diese Unsicherheit war nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes ein Grund dafür, dass die Rentenversicherungen allein im Jahre 2002 auf weit über 20 Mio. Euro Säumniszuschläge verzichteten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) empfohlen, durch eine gesetzliche Klarstellung für mehr Rechtssicherheit bei der Nachversicherung zu sorgen. Das Bundesministerium ist der Empfehlung gefolgt. Seit dem 1. Januar 2008 ist gesetzlich geregelt, dass die Arbeitgeber drei Monate Zeit haben, um Gründe für den Beitragsaufschub zu prüfen. Danach müssen sie Säumniszuschläge zahlen.

Die neue Regelung schafft einen gerechten Ausgleich zwischen dem Interesse der Versichertengemeinschaft an schnellen Beitragszahlungen und den Belangen der Arbeitgeber.

45 Aufhebung einer Sonderregelung erhöht Beitragsaufkommen der Sozialversicherung

Eine gesetzliche Änderung ermuntert Beschäftigte und Arbeitgeber (Vertragsparteien), frühzeitig die Frage ihrer Beitragspflicht für die Sozialversicherung zu klären. Sie trägt dazu bei, dass Beiträge schneller gezahlt werden. Die Änderung geht auf eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes zurück.

Das Statusfeststellungsverfahren bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) beseitigt Zweifel, ob ein selbstständiges Auftragsverhältnis oder ein versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis besteht. Stellt die DRV Bund ein Arbeitsverhältnis fest, sind von Anfang an Beiträge zur Sozialversicherung fällig. Beantragt eine Vertragspartei das Statusfeststellungsverfahren innerhalb eines Monats nach Arbeitsbeginn, tritt die Beitragspflicht erst ein, wenn die DRV Bund ihre Entscheidung bekannt gibt.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2004 fest, dass die DRV Bund auch dann einen Beitragsaufschub zuließ, wenn sich Vertragsparteien erst später oder auch gar nicht um ein Statusfeststellungsverfahren bemüht hatten. Sie berief sich dazu auf eine Vorschrift, die in bestimmten Fällen einen Beitragsaufschub außerhalb des Statusfeststellungsverfahrens erlaubte. Beitragsausfälle waren die Folge.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass das Vorgehen der DRV Bund diejenigen benachteiligt, die ordnungsgemäß eine Klärung im Statusfeststellungsverfahren herbeiführen wollen. Sie müssen früher Beiträge zahlen als solche, die untätig geblieben sind. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, die Vorschrift über den Beitragsaufschub außerhalb des Statusfeststellungsverfahrens zu streichen.

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und eine gesetzliche Änderung auf den Weg gebracht. Darin wurde die fragliche Vorschrift gestrichen. Die Streichung ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Sie erhöht das Beitragsaufkommen der Sozialversicherung und beseitigt die Ungereimtheiten des bis dahin geltenden Verfahrens.

46 Effektive und kostensparende Versorgung mit orthopädischen Hilfsmitteln

15 Länder lassen die Beschaffung und die Ausgabe mehrfach verwendbarer orthopädischer Standardhilfsmittel zentral durchführen. Ein einziges Land verwaltet einen eigenen Bestand an Hilfsmitteln. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes haben die beteiligten Länder einer vollständigen Zentralisierung zugestimmt. Damit stehen bundesweit mehr Hilfsmittel für die Wiederausgabe zur Verfügung. Zugleich spart der Bund, der für die Hilfsmittel aufkommen muss, Ausgaben für Neuanschaffungen.

47 Länder zahlen 2,9 Mio. Euro an den Bund zurück

Opfer von Gewalttaten erhalten aufgrund des Opferentschädigungsgesetzes Versorgungsleistungen. Bund und Länder tragen jeweils bestimmte Teile der Ausgaben. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes und seiner Prüfungsämter hatten mehrere Länder den Bund zu Unrecht an Ausgaben beteiligt, die sie alleine hätten tragen müssen. Die Länder überprüften die beanstandeten Fälle und zahlten dem Bund insgesamt 2,9 Mio. Euro zurück.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

48 Bundesrechnungshof bewirkt Rückforderung von 10 Mio. Euro

Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) hat von einem Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen (Unternehmen) nach Hinweis durch den Bundesrechnungshof 10 Mio. Euro zuzüglich Zinsen zurückgefordert.

Ein Unternehmen verwendete Bundesmittel beim Ausbau der Strecke Augsburg–München für Leistungen, die nicht förderfähig sind. Auch belastete das Unternehmen den Bund, obwohl Dritte zahlungspflichtig waren. Ferner nahm es Bundesmittel in Anspruch, ohne prüffähige Nachweise vorlegen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt auf diese Mängel hingewiesen und gebeten, ihnen nachzugehen. Das Bundesamt hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Mängel bestätigt. Es hat daraufhin 10 Mio. Euro für die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Bundesmitteln von dem Unternehmen zurückgefordert. Zusätzlich hat das Unternehmen die dem Bund entstandenen Zinsverluste von 1 Mio. Euro auszugleichen.

49 Unternehmen zahlt unrechtmäßig erhaltene Bundesmittel zurück

Ein Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen (Unternehmen) erhielt aufgrund unzutreffender Angaben bei zwei Bauvorhaben zu Unrecht 5,1 Mio. Euro Bundesmittel ausbezahlt. Beide Bauvorhaben hat das Unternehmen zudem begonnen, bevor das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) die Finanzierung bewilligt hatte. Deshalb hat das Bundesamt diesen Betrag zurückgefordert. Davon hat das Unternehmen bisher 1,4 Mio. Euro zurückerstattet.

50 45 Mio. Euro aufgrund geänderter Planungen von Bundesfernstraßen eingespart

Auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) und die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) in einigen Fällen die Planungen für Bundesfernstraßen überarbeitet. Allein in den Jahren 2005 bis 2007 führte dies für den Bund zu Einsparungen von 45 Mio. Euro.

Die Straßenbauverwaltungen planen im Auftrag des Bundes Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen. Die Kosten der Baumaßnahmen trägt der Bund. Bei Prüfung von Baumaßnahmen während der Planungsphase stieß der Bundesrechnungshof vor allem auf folgende Fehler:

- Die Notwendigkeit einer Reihe von Baumaßnahmen oder Teilmaßnahmen hatten das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen nicht ausreichend untersucht.
- Einige Bundesfernstraßen hatten sie mit einem höheren Ausbaustandard geplant, als es die Situation und die Vorschriften erforderten.
- An Bundesstraßen, die nicht mehr dem Fernverkehr dienten, waren wiederholt aufwendige Baumaßnahmen zulasten des Bundes vorgesehen. Solche Straßen sind kurzfristig in Straßenklassen nach Landesrecht abzustufen. Bis zur Abstufung muss der Bund die Straße nur noch in gebotenem Umfang unterhalten.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes verzichteten das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen auf Baumaßnahmen, passten den Ausbaustandard den Erfordernissen an und beschränkten sich an abzustufenden Straßen auf notwendige Unterhaltungsmaßnahmen. In den Jahren 2005 bis 2007 konnten dadurch Bundesmittel von 45 Mio. Euro eingespart werden.

51 Bund erhält 29 Mio. Euro im Straßenbau zurück

29 Mio. Euro sind aufgrund von Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu Fehlern beim Abrechnen von Straßenbaumaßnahmen allein seit dem Jahre 2005 an den Bund zurückgeflossen.

In den Abrechnungen der Baumaßnahmen stellte der Bundesrechnungshof zumeist typische Fehler der Straßenbauverwaltungen fest. In vielen Fällen konnten die entstandenen erheblichen Nachteile für den Bundeshaushalt durch erfolgreiche Rückforderungen wieder ausgeglichen werden:

- So zahlten Auftragnehmer zu viel verlangte Beträge von insgesamt 3,5 Mio. Euro, insbesondere bei Erdbauleistungen, zurück.
- Die Straßenbauverwaltungen zahlten 14,1 Mio. Euro an den Bund zurück, weil sie die Kosten u. a. für Kreuzungen zu Ungunsten des Bundes fehlerhaft aufgeteilt hatten.
- Der Bund erhielt weitere 8,1 Mio. Euro zurück, weil die Straßenbauverwaltungen ihn mit Maßnahmen belasteten, deren Kosten er nicht zu tragen hatte.
- Eine Straßenbauverwaltung zahlte 3,3 Mio. Euro an den Bund zurück. Sie hatte diesen Betrag aus den zweckgebundenen Bundesmitteln für Radwege entnommen, um den Rückfluss nicht verausgabter zweckgebundener Mittel zu vermeiden.

Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung empfohlen, bestehende Vorschriften anzupassen und die im Auftrag des Bundes handelnden Länder anzuhalten, Straßenbaumaßnahmen sorgfältiger abzurechnen. Den Straßenbauverwaltungen der Länder hat er empfohlen, die Sachkompetenz der Beschäftigten durch Schulung zu verbessern und die interne Fachaufsicht zu verstärken.

Bundesministerium der Verteidigung

52 Bundeswehr verzichtet auf Feldküchentrupps und eine Hundezwingeranlage

Aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes löst die Bundeswehr die Feldküchentrupps einer neuen militärischen Dienststelle auf. Die Verpflegung des Personals ist anderweitig sichergestellt. Nach Auflösung der

Feldküchentrupps kann die Bundeswehr das entsprechende Personal für andere Aufgaben einsetzen. Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr zudem den Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten für Diensthunde überprüft. Als Ergebnis verzichtet sie auf eine von drei vorgesehenen Zwingeranlagen. Allein der Verzicht auf die Zwingeranlage spart 700 000 Euro ein.

53 Bundeswehr schließt nicht ausgelastete Druckerei

Aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes schließt die Bundeswehr die nur zu durchschnittlich einem Viertel ausgelastete Druckerei einer militärischen Dienststelle. Eine nahe gelegene andere Dienststelle der Bundeswehr führt deren Druckaufträge aus. Der Verzicht auf den Umbau einer Halle spart 1,8 Mio. Euro ein. Das Personal der Druckerei kann die Bundeswehr für andere Aufgaben einsetzen.

54 Bundeswehr verbessert Verfahren für die Materialrückführung bei Auslandseinsätzen

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr das Verfahren zur Rückführung von Wehrmaterial bei Auslandseinsätzen verbessert. Sie prüft bereits im Ausland, ob ein Rücktransport oder eine zulässige Verwertung im Einsatzland wirtschaftlich ist. Das nach Deutschland zurück transportierte Bundeswehrmaterial, beispielsweise teure Lastwagen, will sie künftig schneller reparieren und wieder verwenden.

Die Bundeswehr untersuchte häufig nicht, ob es wirtschaftlich ist, das Material nach Deutschland zurückzutransportieren oder stattdessen im Einsatzland zu verwerten. Weiterhin lagerte die Bundeswehr nach Deutschland transportiertes Material in einigen Fällen für längere Zeit in Depots, statt es umgehend zu reparieren und wieder zu nutzen. So standen teure Militärlastwagen nach einem Rücktransport jahrelang defekt in einem Depot.

Die Bundeswehr hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und wird künftig grundsätzlich im Einsatzland den Zustand des rückzuführenden Materials prüfen. Sodann wird sie darüber entscheiden, ob das Material im Einsatzland verwertet wird. Das nach Deutschland transportierte Material will die Bundeswehr zügig der Truppe zuführen oder umgehend instand setzen.

55 Angepasste Entgelte für die Nutzung einer Übungseinrichtung und angemessene Ausgleichszahlungen für Übungsbeschränkungen

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes erreicht, dass eine gemeinsam mit anderen Staaten betriebene Übungseinrichtung für militärische Flugzeugbesatzungen höhere Einnahmen erzielt. Mit einem nahe gelegenen Flughafen wird es Ausgleichszahlungen für Beeinträchtigungen des Übungsbetriebs vereinbaren.

Unter der Bezeichnung „Multinational Aircrew Electronic Warfare Tactics Facility (MAEWTF) POLYGONE“ betreiben die Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich gemeinsam mit Deutschland eine Übungseinrichtung. Dort werden militärische Flugzeugbesatzungen in unterschiedlichen Verfahren der elektronischen Kampfführung geschult. Die Einrichtung wird auch von weiteren Staaten genutzt. Eine Überprüfung der Finanzierung dieser Übungseinrichtung zeigte, dass die Entgelte, die andere Staaten dafür zu zahlen hatten, weit unter den tatsächlichen Betriebskosten lagen. Das Bundesministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes beim Betreiberkonsortium eine Erhöhung des Nutzungsentgelts sowie deren jährliche Anpassung erreicht.

Der Betrieb der Übungseinrichtung wird zeitweise von einem nahegelegenen zivilen Flughafen beeinträchtigt. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird das Bundesministerium mit dem zivilen Flugplatz über Ausgleichszahlungen für entgangene Nutzungszeiten verhandeln.

56 Bundesministerium der Verteidigung will Baunutzungskosten bei Planung und Betrieb von Gebäuden künftig mehr beachten

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat dem Bundesrechnungshof zugesagt, künftig nur noch Baumaßnahmen zu genehmigen, für die Baunutzungskosten fachgerecht und vollständig geplant vorliegen. Weiterhin hat es damit begonnen, auf den Liegenschaften die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße, gebäudebezogene Betriebsüberwachung zu schaffen. Damit kann das Bundesministerium überhöhte Baunutzungskosten erkennen und seine Gebäude wirtschaftlich bauen und betreiben.

Das Bundesministerium kann bisher ganz überwiegend nicht beurteilen, ob die Gebäude in seinem Verantwortungsbereich wirtschaftlich geplant und betrieben werden. Bereits in der Planungs- und Genehmigungsphase fehlt es an einer vollständigen Darstellung und Erläuterung der Baunutzungskosten. In der Betriebsphase werden diese Kosten überwiegend nicht vollständig und ordnungsgemäß erhoben.

Ein Vergleich der geplanten mit den nach Inbetriebnahme tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten war aufgrund unvollständiger Daten nur in wenigen Fällen möglich. Nach einer Vergleichsrechnung des Bundesrechnungshofes überstiegen die tatsächlichen Baunutzungskosten die geplanten im Durchschnitt um mehr als 50 %. Dadurch waren die Baunutzungskosten allein bei den geprüften Liegenschaften 3,4 Mio. Euro pro Jahr höher als geplant.

Der Bundesrechnungshof hat bei dem Bundesministerium unter anderem angeregt,

- nur noch Baumaßnahmen zu genehmigen, für die Baunutzungskosten fachgerecht und vollständig geplant vorliegen, und
- auf den Liegenschaften des Bundesministeriums die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße, gebäudebezogene Betriebsüberwachung zu schaffen.

Das Bundesministerium hat erklärt, dass es den Anregungen des Bundesrechnungshofes folgen wird.

Bundesministerium für Gesundheit

57 Einfluss des Bundes auf geförderte Forschungsinstitute gestärkt und Gefahr von Interessenkonflikten abgewendet

Das Bundesministerium für Gesundheit fördert gemeinsam mit den Ländern bedeutende Institute der Gesundheitsforschung. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes will es alle Möglichkeiten nutzen, seinen Einfluss in den Aufsichtsgremien der Institute angemessen geltend zu machen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will es ferner durch eine interne Regelung verhindern, dass Bedienstete, die in Aufsichtsgremien der geförderten Institute vertreten sind, zugleich am Förderverfahren mitwirken. Dadurch können Interessenkonflikte vermieden werden.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

58 Änderung der Einberufungspraxis für Zivildienstleistende vermeidet jährlich Mehrausgaben in Millionenhöhe

Das Bundesamt für den Zivildienst hat die Einberufungspraxis für Zivildienstleistende den Regelungen beim Diensteintritt der Grundwehrdienstleistenden angepasst. Es greift damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf und vermeidet Mehrausgaben in Millionenhöhe.

Bisher wurde der Diensteintritt der Zivildienstleistenden, wenn der Monatserste auf einen Feiertag, Samstag oder Sonntag fiel, erst auf den nächsten Werktag gelegt. Hierdurch wurde die Dauer des Zivildienstes um diese Tage verkürzt. Zugleich bestand dadurch im Einberufungsmonat Anspruch auf Kindergeld. Künftig ist sichergestellt, dass Zivildienstleistende stets für die gesetzlich bestimmte Dauer des Zivildienstes einberufen und mit den Wehrpflichtigen gleich behandelt werden. Mehrausgaben in Millionenhöhe durch Zahlung von Kindergeld für den Monat des Diensteintritts werden dadurch vermieden.

Allgemeine Finanzverwaltung

59 Ungerechtfertigte Steuervorteile bei der Sanierung von DDR-Altlasten verhindert

Erstattet der Staat Unternehmen Kosten zur Sanierung von DDR-Altlasten nach dem Umweltrahmengesetz (URaG), dann handelt es sich dabei um steuerpflichtige Betriebseinnahmen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) folgt mit dieser Wertung einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Allein in einem Fall konnten dadurch ungerechtfertigte Steuervorteile eines Unternehmens von 3 Mio. Euro verhindert werden.

Erwerber ehemals volkseigener Betriebe der DDR sind verpflichtet, die mit dem Grundstück oder der Anlage übernommenen Umweltschäden zu sanieren. Die Landesbehörden können die Unternehmen nach dem URaG von der Sanierungspflicht oder von der Kostenlast der Sanierung freistellen. Der Bundesrechnungshof griff einen Förderfall auf. Der Erwerber hatte die Sanierungskosten in seiner Steuererklärung als Betriebsausgaben abgesetzt. Die zur Freistellung geleisteten Erstattungen erklärte er demgegenüber als nicht zu versteuernde Mittelzuflüsse. Die zuständige Finanzbehörde war dieser Einschätzung – entgegen der Auffassung des Betriebsprüfungsfinanzamtes – gefolgt.

Der Bundesrechnungshof empfahl, die Kostenerstattungen als steuerpflichtige Betriebseinnahmen zu behandeln. Die Sanierungskosten sind zwar steuerlich abzugsfähige Betriebsausgaben. In Höhe der Freistellung wirken sie sich im Ergebnis steuerlich aber nicht aus. Das Bundesministerium hat sich dieser Empfehlung angeschlossen. Die zuständigen Finanzbehörden werden die Erstattungen besteuern.

Bundesagentur für Arbeit

60 Bundesagentur für Arbeit verbessert Organisation und Fachaufsicht im Arbeitgeberservice

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Dienstleistungen für Arbeitgeber in den Agenturen für Arbeit (Agenturen) neu organisiert und die Fachaufsicht im Arbeitgeberservice gestärkt.

Um Arbeitgeber bei der Besetzung von Arbeits- und Ausbildungsstellen besser zu unterstützen, setzte die Bundesagentur im Jahre 2005 in jeder Agentur jeweils einen Fachlichen Leiter Arbeitgeberservice ein. Dieser sollte alle im Arbeitgeberservice tätigen Vermittlungsfachkräfte koordinieren und fachlich anleiten. Die Bundesagentur gab zudem vor, Stellenangebote bundesweit nach einheitlichen Standards zu bearbeiten. Darüber hinaus verpflich-

tete sie die Agenturen, den örtlichen Arbeitsmärkten angepasste Strategien zu entwickeln.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2006 und 2007 stichprobenweise den Arbeitgeberservice der Bundesagentur. Nach seinen Erkenntnissen fehlten den Fachlichen Leitern Arbeitgeberservice die Weisungsbefugnis, um Verbesserungsvorschläge im Arbeitgeberservice umzusetzen. Die Vorgabe, unabhängig von der Größe der Agentur jeweils einen Fachlichen Leiter Arbeitgeberservice zu benennen, führte zu unterschiedlichen Belastungen. In großen Agenturen waren sie für bis zu 55 Vermittlungsfachkräfte zuständig, in kleineren Agenturen dagegen für zehn bis fünfzehn. Der Bundesrechnungshof stellte ferner Schwächen in der arbeitgeberorientierten Beratung und Vermittlung fest. Die Hälfte der befragten Agenturen hatten keine Strategien für die Ansprache und Betreuung von Arbeitgebern in regionalen Wachstumsbranchen entwickelt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Vorgaben der Bundesagentur insgesamt nicht geeignet, in allen Agenturen einen hochwertigen Arbeitgeberservice zu gewährleisten. Er hat der Bundesagentur empfohlen, sich so zu organisieren, dass der Arbeitgeberservice auch bei einer großen Zahl von Vermittlungsfachkräften wirksam koordiniert werden kann. Darüber hinaus hat er angeregt, die Weisungsbefugnis klar zu regeln, die Qualität des Arbeitgeberservices stärker zu kontrollieren und die Agenturen zu einer verstärkten Fachaufsicht zu verpflichten.

Die Bundesagentur hat den Arbeitgeberservice im August 2007 neu organisiert. Dabei legte sie Aufgaben und Kompetenzen der Fach- und Führungskräfte eindeutig fest. Außerdem gab sie Mindeststandards für die Fachaufsicht in den Agenturen vor. Sie wird darüber hinaus verstärkt prüfen, ob die Agenturen die vorgegebenen Qualitätsanforderungen für den Arbeitgeberservice einhalten. Auch will sie den Arbeitgeberservice verstärkt an Wirtschaftsbranchen ausrichten.

61 Bundesagentur für Arbeit wird von Arbeitslosigkeit Bedrohte früher und umfassender bei der Arbeitsuche unterstützen

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) wird von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes früher und umfassender bei der Arbeitsuche helfen.

Personen, deren Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis endet, sind verpflichtet, sich grundsätzlich spätestens drei Monate vor dessen Beendigung bei der Agentur für Arbeit (Agentur) arbeitsuchend zu melden. Sie sollen so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden, damit Arbeitslosigkeit vermieden wird oder nur kurz dauert. Zwischen der Meldung drohender Arbeitslosigkeit und dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit – dem sogenannten Aktionszeitraum – haben die Agenturen die Eignung der Arbeitsuchenden festzustellen, sie zu beraten und in ihre Vermittlung einzubeziehen. Außerdem sollen die Agenturen bei eingetretener Arbeitslosigkeit prüfen, ob Arbeitsuchende ihre drohende Arbeitslosigkeit rechtzeitig gemeldet haben. Anderenfalls ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld für die Dauer einer Sperrzeit.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2007 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover und Stuttgart fest, dass Agenturen von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer häufig nicht, nicht früh genug oder nicht hinreichend bei der Arbeitsuche unterstützten. Die Agenturen prüften Meldeversäumnisse und mögliche Sanktionen nur unzureichend. Eigene Untersuchungen der Bundesagentur bestätigten im Wesentlichen die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur die Unterstützung von Arbeitslosigkeit Bedrohter in den Agenturen verbessert.

Sie hat

- die telefonische Meldung drohender Arbeitslosigkeit vereinfacht, um Wege- und Wartezeiten zu vermeiden,
- die Agenturen angehalten, noch beschäftigten Arbeitsuchenden Termine in „Randzeiten“ (z. B. Abendstunden) anzubieten,
- neue Qualitätsstandards eingeführt, um Dokumentationsmängeln zu begegnen,
- Datenbankabfragen ermöglicht, um feststellen zu können, für welche Arbeitsuchenden weiterer Handlungsbedarf (z. B. Bewerbungstraining) besteht sowie
- die Grundlage geschaffen, die Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlerinnen und Vermittlern zu verbessern.

Die Agenturen sollen zudem künftig sorgfältiger prüfen, ob Arbeitsuchende ihre drohende Arbeitslosigkeit rechtzeitig gemeldet haben und Sperrzeiten festzusetzen sind.

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2007

1.0

Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit den Prüfungsämtern des Bundes die Jahresrechnung 2007 geprüft. Er hat dabei 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 leicht zurückgegangen.

Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Jahre 2007 mit 270,4 Mrd. Euro um 1,8 Mrd. Euro unter dem Plan-Soll des Nachtragshaushalts. Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesamtausgaben hingegen um 9,4 Mrd. Euro gestiegen. Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme) unterschritten das Nachtragssoll um 1,9 Mrd. Euro; aufgrund höherer Steuereinnahmen sind sie um 22,9 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Das Finanzierungsdefizit betrug 14,7 Mrd. Euro und war damit so hoch wie im Nachtragshaushalt veranschlagt.

Im Nachtragshaushalt waren eine Nettoneuverschuldung von 14,4 Mrd. Euro und Investitionsausgaben von 26,5 Mrd. Euro vorgesehen. Nach dem Haushaltsergebnis betrug die Nettokreditaufnahme 14,3 Mrd. Euro; für Investitionen wurden 26,2 Mrd. Euro ausgegeben. Die verfassungsrechtliche Regelkreditgrenze wurde somit sowohl bei der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Vor dem Hintergrund der Kritik des Bundesrechnungshofes an dem hohen Bestand der Restkreditermächtigungen, die das Bundesverfassungsgericht aufgegriffen hat, hat das Bundesministerium der Finanzen seine Bewirtschaftungspraxis geändert. Ab dem Haushalt 2008 sollen zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden, bevor auf Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgegriffen werden kann. Ungenutzte Restkreditermächtigungen verfallen damit im Regelfall nach einem Jahr. Diese Umstellung entspricht einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben insgesamt lagen mit rund 0,6 Mrd. Euro auf dem Niveau des Vorjahres, während die Zahl und das Volumen der nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben leicht angestiegen sind.

Die in das Haushaltsjahr 2007 übertragenen Ausgaben sind mit 5,7 Mrd. Euro gegenüber den Vorjahren weiter gesunken. Der Abbau der Ausgabereste ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass – wie im Vorjahr – übertragbare Ausgaben in den Kapiteln 3205 (Verzinsung) und 3208 (Gewährleistungen) in Abgang gestellt wurden. Bei den flexibilisierten Ausgaben wurde im Haushaltsjahr 2007 auf Ausgabereste aus dem Vorjahr in Höhe von 78 Mio. Euro verzichtet – das sind rund 6 % der übertragbaren Mittel. Dabei fielen die Anteile bei den einzelnen Ressorts sehr unterschiedlich aus. Ungeachtet ressortspezifischer Besonderheiten sollte bei der Prüfung des Bedarfs für die Übertragung flexibler Ausgabereste auf die Einhaltung eines einheitlichen Maßstabs geachtet werden.

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden in geringerem Umfang als im Vorjahr in Anspruch genommen.

Die Vermögensrechnung weist Ende 2007 einen Vermögensbestand von 142,9 Mrd. Euro aus (Vorjahr: 144,0 Mrd. Euro). Der leichte Rückgang gegenüber dem Vorjahr ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Bund den kreditfinanzierten Bestand seiner Wertpapiere bei der Marktpflege reduzierte.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2006

Für das Haushaltsjahr 2006 haben der Bundesrat am 15. Februar 2008 (Bundesratsdrucksache 371/07) und der Deutsche Bundestag am 26. Juni 2008 (Plenarprotokoll 16/172 i. V. m. Bundestagsdrucksache 16/9640) der Bundesregierung die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Jahresrechnung 2007

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 11. April 2008 die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2007 (Bundestagsdrucksache 16/8834) dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz als Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2007

1.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2007 (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)

Die Jahresrechnung besteht aus der Haushalts- und der Vermögensrechnung. In der Haushaltsrechnung sind die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berück-

sichtigung 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).

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2007 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 teilweise formale Fehler festgestellt, die allerdings keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen hatten (vor allem fehlende oder fehlerhafte Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen, fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten). Insgesamt hat der Bundesrechnungshof rund 13 000 Buchungsfälle geprüft. Der Anteil der fehlerhaften Belege ist von 11 % im Haushaltsjahr 2006 auf 9 % im Haushaltsjahr 2007 zurückgegangen.

Im Hinblick auf den notwendigen sorgfältigen Umgang mit den Vorschriften und Grundsätzen für eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln ist ein Fehleranteil von 9 % allerdings noch zu hoch. Wenn auch keine nennenswerten finanziellen Nachteile festgestellt worden sind, ist nicht auszuschließen, dass sich künftig Fehler oder Unregelmäßigkeiten finanziell nachteilig für den Bundeshaushalt auswirken.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, seine Bemühungen fortzusetzen, den Anteil der formalen Fehler weiter zu verringern und dafür Sorge zu tragen, dass die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sowie der Rechnungslegung ausreichend beachtet werden.[1]

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlussergebnisse im Überblick

Das Haushaltsgesetz 2007 wurde am 28. Dezember 2006 verkündet[2] und sah Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 270,5 Mrd. Euro bei einer Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme in Höhe von 19,6 Mrd. Euro vor (vgl. Tabelle 1).

Im Laufe des Haushaltsjahres 2007 beschloss der Bund, sich an der Finanzierung der von Ländern und Kommunen zu schaffenden Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren zu beteiligen und hierfür ein Sondervermögen einzurichten. Die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für dieses Sondervermögen wurden durch das **Nachtragshaushaltsgesetz** vom 22. Dezember 2007[3] geschaffen. Mit diesem Nachtrag wurde dem Sondervermögen für die Bereitstellung von Finanzhilfen einmalig ein Gesamtbetrag von 2,15 Mrd. Euro haushaltsmäßig zur Verfügung gestellt; diese Vorab-Mittelzuweisung wurde mit der notwendigen Planungssicherheit für die beteiligten Stellen begründet (vgl. dazu auch Nr. 2.2.4.2). Im Gesetzgebungsverfahren zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ hat der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung[4] bezweifelt, dass für die Veranschlagung dieser **Ausgaben** das sachliche Erfordernis der **Etatreife** als Ausprägung des Haushaltsgrundsatzes der Fälligkeit nach § 11 Abs. 2 BHO vorlag. Danach dürfen nur solche Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich **kassenwirksam** werden.[5] Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine ausreichende Planungssicherheit für alle Beteiligten auch durch die Bewilligung einer Verpflichtungsermächtigung geschaffen worden wäre.

Mit dem Nachtragshaushalt wurden zudem 400 Mio. Euro für Zuschüsse zugunsten national bedeutsamer Kulturinvestitionen bewilligt. Darüber hinaus wurden Anpassungen bei den Steuereinnahmen, bei den Zinseinnahmen und -ausgaben sowie bei den Einnahmen aus Erlösen aus der Veräußerung von Beteiligungen und aus der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes vorgenommen. Das Haushalts-Soll erhöhte sich im Ergebnis auf 272,3 Mrd. Euro; die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme konnte – vor allem in Folge höherer Steuereinnahmen – um 5,1 Mrd. Euro auf 14,4 Mrd. Euro verringert werden. Die im Nachtragshaushalt veranschlagte Nettokreditaufnahme lag um 12,1 Mrd. Euro unter den vorgesehenen Investitionsausgaben (26,5 Mrd. Euro) und damit unter der Regelkreditgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz.

Nach dem Haushaltsergebnis lagen die Gesamtausgaben bei 270,4 Mrd. Euro und damit 1,8 Mrd. Euro unter dem Nachtragssoll. Die Ist-Einnahmen[6] unterschritten mit 255,7 Mrd. Euro das Nachtragssoll ebenfalls um 1,9 Mrd. Euro. Gegenüber dem ursprünglichen Soll stiegen sie um 5,0 Mrd. Euro an. Die Nettokreditaufnahme lag im Haushaltsabschluss mit 14,3 Mrd. Euro um 11,9 Mrd. Euro unter den Investitionsausgaben (26,2 Mrd. Euro). Die Regelkreditgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich unterschritten.

---

[1] Vgl. insbesondere 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.

[2] BGBl. 2006 I S. 3346.

[3] BGBl. 2007 I S. 3216.

[4] Die Funktion des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wird durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Bundesrechnungshofes wahrgenommen.

[5] Vgl. VV Nr. 1.1 zu § 11 BHO.

[6] Ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme.

Tabelle 1

Wesentliche Abschlussergebnisse des Jahres 2007[1]

	ursprüngl. Soll	Soll einschl. Nachtrag	Ist	Abweichung ggü. ursprüngl. Soll	Abweichung ggü. Soll einschl. Nachtrag
	Mrd. Euro				
Ausgaben	**270,5**	**272,3**	**270,4**	**– 0,1**	**– 1,8**
– Personalausgaben	26,2	26,2	26,0	– 0,2	– 0,2
– laufender Sachaufwand	18,7	18,7	18,8	0,1	0,1
– Zinsausgaben	39,2	39,2	38,7	– 0,5	– 0,5
– Zuweisungen und Zuschüsse[2]	162,5	161,8	160,4	– 2,1	– 1,4
– Sonstiges	0,4	0,4	0,4	–	–
– Investitionsausgaben	24,0	26,5	26,2	2,2	– 0,3
– Globale Mehr-/ Minderausgaben[3]	– 0,5	– 0,5	–	0,5	0,5
Einnahmen	**270,5**	**272,3**	**270,4**	**– 0,1**	**– 1,8**
– Steuereinnahmen	220,5	231,7	230,0	9,5	– 1,7
– Sonstige Einnahmen	30,2	25,9	25,7	– 4,5	– 0,2
– Münzeinnahmen	0,2	0,2	0,4	0,1	0,1
– Nettokreditaufnahme	19,6	14,4	14,3	– 5,3	– 0,1
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	– 19,8	– 14,7	– 14,7	5,1	0,0

[1] Differenzen durch Rundung.
[2] Darunter fallen insbesondere Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen.
[3] Saldo aus Globalen Mehrausgaben von 0,4 Mrd. Euro (insbesondere Ausgabemittel zur Restedeckung) und Globalen Minderausgaben von 0,9 Mrd. Euro.

1.3.2 Ausgaben

Die **Ist-Ausgaben** des Haushaltsjahres 2007 betrugen 270,4 Mrd. Euro. Sie lagen damit um 1,8 Mrd. Euro unter dem Nachtragssoll 2007. Gegenüber dem Vorjahr verzeichnete der Haushalt hingegen einen deutlichen Anstieg um 9,4 Mrd. Euro (3,6 %, vgl. Tabelle 2).

Die Unterschreitung des Haushaltsansatzes um 1,8 Mrd. Euro ergibt sich aus dem Saldo der Mehrausgaben und Minderausgaben. Die wesentlichen Abweichungen betreffen den Arbeitsmarktbereich sowie die Ausgaben bei den Gewährleistungen und den Zinsen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 2

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2007 und 2006[1]

	Ist 2007	Ist 2006	Veränderung ggü. 2006	Veränderung ggü. 2006
	Mrd. Euro			Prozent
Ausgaben	**270,4**	**261,0**	**9,4**	***3,6***
– Personalausgaben	26,0	26,1	– 0,1	*– 0,3*
– laufender Sachaufwand	18,8	18,3	0,4	*2,2*
– Zinsausgaben	38,7	37,5	1,3	*3,3*
– Zuweisungen und Zuschüsse[2]	160,4	156,0	4,3	*2,8*
– Sonstiges	0,4	0,4	0,0	*– 5,1*
– Investitionsausgaben	26,2	22,7	3,5	*15,4*
Einnahmen	**270,4**	**261,0**	**9,4**	***3,6***
– Steuereinnahmen	230,0	203,9	26,1	*12,8*
– Sonstige Einnahmen	25,7	28,9	– 3,2	*– 11,2*
– Münzeinnahmen	0,4	0,3	0,1	*13,6*
– Nettokreditaufnahme	14,3	27,9	– 13,6	*– 48,6*
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	– 14,7	– 28,2	13,5	*– 47,9*

[1] Differenzen durch Rundung.
[2] Darunter fallen insbesondere Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen.

Tabelle 3

Wesentliche Mehr-/Minderausgaben im Bundeshaushalt 2007[1]

	Nachtrags-soll 2007	Ist 2007	Abweichung
	Mrd. Euro		
Mehrausgaben			
Arbeitslosengeld II	21,4	22,7	1,3
EU-refinanzierte Ausgaben (Epl. 09, 11, 12)[2]	0	0,8	0,8
Ausgaben für das Informations- und Kommunikationssystem der Bundeswehr	0	0,5	0,5
Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	2,0	2,3	0,3
Zinsen für Kassenverstärkungskredite	0,6	0,9	0,3
Minderausgaben			
Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	6,5	4,8	– 1,7
Gewährleistungen	1,2	0,7	– 0,5
Zinsen für Bundesanleihen	25,0	24,5	– 0,5
Zinsen für Bundesschatzanweisungen	3,3	3,0	– 0,3
Ausgabemittel zur Restedeckung[3]	0,3	0	– 0,3

[1] Die in Höhe von – 0,9 Mrd. Euro veranschlagten globalen Minderausgaben sind als haushaltsneutral anzusehen; sie wurden in voller Höhe erwirtschaftet (vgl. Nr. 6.8 der Jahresrechnung).
[2] EU-refinanzierte Ausgaben werden im Haushalt grundsätzlich als Leertitel veranschlagt (vgl. Tabelle 4).
[3] Vgl. Nr. 1.7.3.

Die **Investitionsausgaben** lagen mit 26,2 Mrd. Euro geringfügig (0,3 Mrd. Euro) unter dem veranschlagten Nachtragssoll, waren aber um 3,5 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Der Anstieg beruht vor allem auf der Zuführung von 2,15 Mrd. Euro an das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau".

1.3.3 Einnahmen

Die **Steuereinnahmen** waren um 1,7 Mrd. Euro geringer als im Nachtragshaushalt veranschlagt (vgl. Tabellen 1 und 4), aber um 26,1 Mrd. Euro höher als im **Vorjahr** (vgl. Tabelle 2). Dies entspricht einem Anstieg von 12,8 %.

Die **sonstigen Einnahmen** (einschließlich Bundesbankgewinn, ohne Münzeinnahmen) lagen mit 25,7 Mrd. Euro knapp unter dem Nachtragssoll 2007 (25,9 Mrd. Euro), jedoch deutlich unter dem Ergebnis des Vorjahres (28,9 Mrd. Euro). Dies beruht vor allem darauf, dass die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen aus dem Ausland gegenüber dem Vorjahr um 6,0 Mrd. Euro auf 0,4 Mrd. Euro stark gesunken sind. Teilweise kompensiert wurde dieser Rückgang durch die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen (Privatisierungseinnahmen), die mit 4,5 Mrd. Euro deutlich gegenüber dem Haushaltsjahr 2006 (0,8 Mrd. Euro) angestiegen sind.

Der Aussteuerungsbetrag[7] der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erreichte mit 1,9 Mrd. Euro ebenfalls nicht das veranschlagte Soll (4,0 Mrd. Euro). Die Bundesagentur konnte mehr Empfänger des Arbeitslosengeldes in Arbeit vermitteln, wodurch sich die Zahlungsverpflichtung an den Bund entsprechend verminderte.

Insgesamt lagen die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme) um 22,9 Mrd. Euro höher als im Vorjahr.

Die Deutsche Bundesbank führte im Haushaltsjahr 2007 den Jahresüberschuss des Geschäftsjahres 2006 von 4,2 Mrd. Euro an den Bund ab. Damit stieg dieser Überschuss das dritte Jahr in Folge an (0,7 Mrd. Euro im Jahre 2004, 2,9 Mrd. Euro im Jahre 2005). Entsprechend der seit Jahren üblichen Haushaltspraxis wurde von dem abgeführten Gewinn ein Anteil von 3,5 Mrd. Euro (veranschlagtes Soll) zur Ausgabenfinanzierung im Bundeshaushalt vereinnahmt. Der über 3,5 Mrd. Euro hinausgehende Betrag von 0,7 Mrd. Euro wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften[8] dem Erblastentilgungsfonds zur Erfüllung von Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugeführt (vgl. Abbildung 1).

1.3.4 Finanzierungsdefizit

Der Nachtragshaushalt 2007 sah eine Nettokreditaufnahme von 14,4 Mrd. Euro und Münzeinnahmen von 0,2 Mrd. Euro zur Deckung des Finanzierungsdefizits von knapp 14,7 Mrd. Euro vor. Die Nettokreditaufnahme erreichte im Ist-Ergebnis 14,3 Mrd. Euro, die Münzeinnahmen beliefen sich auf 0,4 Mrd. Euro; dies entsprach dem Planwert für das Finanzierungsdefizit. Gegenüber dem Haushaltsabschluss 2006 (28,2 Mrd. Euro) hat sich das Finanzierungsdefizit annähernd halbiert.

[7] Den Aussteuerungsbetrag zahlte die Bundesagentur für jeden Arbeitslosengeldempfänger, der in das Arbeitslosengeld II wechselte.

[8] § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz.

Tabelle 4

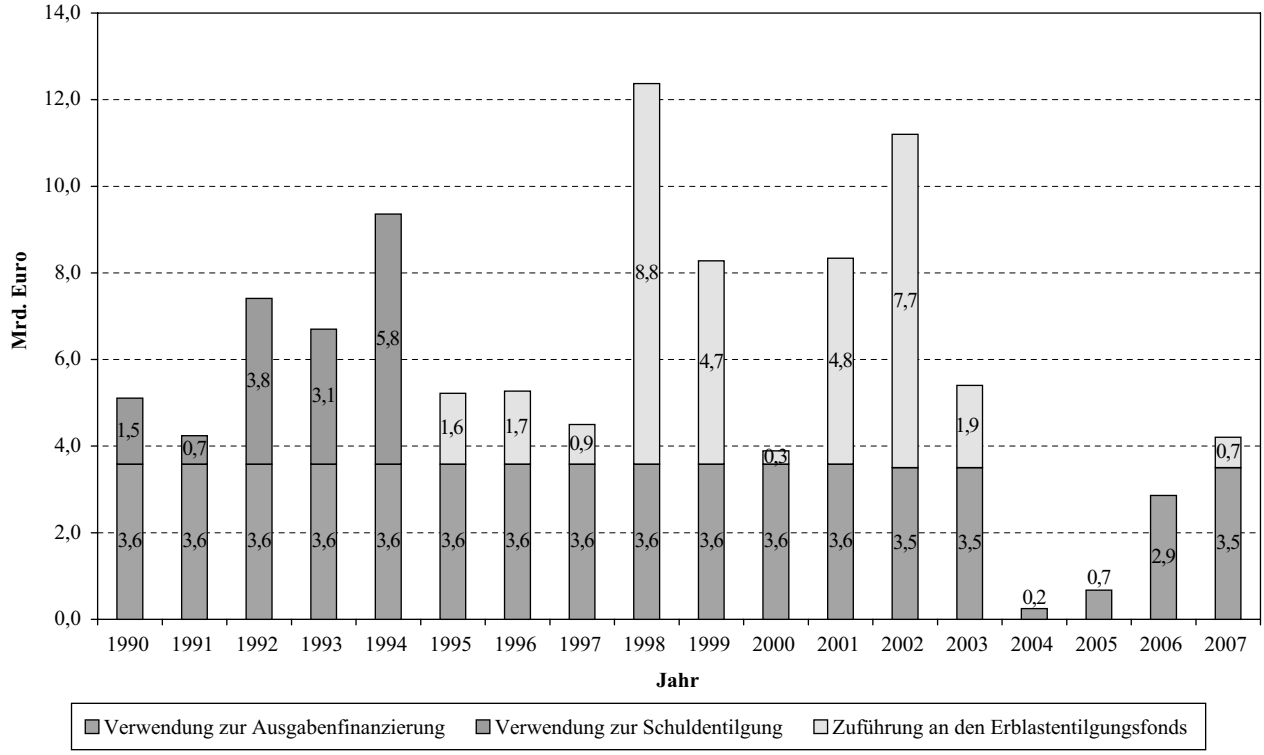
Wesentliche Mehr-/Mindereinnahmen im Bundeshaushalt 2007

	Nachtragssoll 2007	Ist 2007	Abweichung
	Mrd. Euro		
Mehreinnahmen			
Einnahmen aus Zuschüssen der EU (Epl. 09, 11, 12) [1]	0	0,8	0,8
Zuweisungen für Investitionen im Zusammenhang mit der Auflösung des Fonds „Aufbauhilfe"	0	0,3	0,3
Tilgung von Darlehen der bilateralen finanziellen Zusammenarbeit und Rückflüsse aus Treuhandbeteiligungen	0,5	0,7	0,2
Mindereinnahmen			
Aussteuerungsbetrag der Bundesagentur	4,0	1,9	– 2,1
Steuereinnahmen	231,7	230,0	– 1,7
darunter:			
Lohnsteuer	56,3	56,0	– 0,3
Umsatzsteuer	70,1	69,7	– 0,4
Einfuhrumsatzsteuer	22,5	23,0	0,5
MWSt- und BNE-Eigenmittel der EU	– 17,5	– 18,3	– 0,8
Energiesteuer	39,4	39,0	– 0,4
Stromsteuer	6,6	6,4	– 0,2

[1] Zuschüsse der EU werden im Bundeshaushalt grundsätzlich als Leertitel veranschlagt (vgl. auch Tabelle 3).

Abbildung 1

Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung



1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

1.4.1 Kreditermächtigungen des Bundes

Auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2007 standen dem Bundesministerium für den Haushaltsvollzug insbesondere folgende Kreditermächtigungen zur Verfügung:

- Restkreditermächtigung 2006 (§ 18 Abs. 3 BHO, § 2 Abs. 9 HG 2007),
- Nettokreditermächtigung (§ 2 Abs. 1 HG 2007),
- Kreditermächtigung für Anschlussfinanzierungen (§ 2 Abs. 2 HG 2007),
- Vorgriffsermächtigung (§ 2 Abs. 3 HG 2007),
- Marktpflegeermächtigung (§ 2 Abs. 5 HG 2007) und
- Kassenverstärkungskreditermächtigung (§ 2 Abs. 10 HG 2007).

Eine Übersicht über die Höhe der Ermächtigungen und deren Inanspruchnahme enthält Tabelle 5.[9]

Das Haushaltsgesetz 2007 enthielt eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 14,4 Mrd. Euro. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr in Höhe von 10,1 Mrd. Euro.[10] Damit ergab sich ein Gesamtkreditermächtigungsrahmen von 24,4 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 % (entspricht 1,4 Mrd. Euro) der festgestellten Gesamtausgaben (2007: 272,3 Mrd. Euro) übersteigen; dieser Sperrbetrag belief sich im Haushaltsjahr 2007 danach auf 8,7 Mrd. Euro. Die Aufhebung dieser Sperre bedarf der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (vgl. § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2007).

Insgesamt standen dem Bundesministerium damit 15,8 Mrd. Euro zur Aufnahme neuer Kredite ohne Beteiligung des Parlaments zur Verfügung. Dieser Betrag setzte sich wie folgt zusammen:

- nicht gesperrter Anteil der bewilligten Nettokreditaufnahme in Höhe von 5,7 Mrd. Euro (14,4 Mrd. Euro abzüglich 8,7 Mrd. Euro),
- Restkreditermächtigung in Höhe von 10,0 Mrd. Euro.

[9] Vgl. auch Nr. 5.2.6 der Jahresrechnung.

[10] Von der Anfang 2007 bestehenden Restkreditermächtigung hatte das Bundesministerium bereits einen Teilbetrag von 10 Mrd. Euro in Abgang gestellt.

Tabelle 5

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme[1]

	Ermächtigungsbetrag 2007	Inanspruchnahme 2007	Abweichung	Inanspruchnahme 2006
	Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	10,0[2]	10,0	–	9,8
Kreditermächtigung nach dem Haushaltsgesetz 2007 zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG)	14,4 (davon nicht gesperrt: 5,7)	4,3	10,1[3]	18,1
Kreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	24,4			
Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung stehend[1]	**15,8**	**14,3**	**1,5**	**27,9**
Weitere Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 2007				
a) zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 HG)	215,3	215,3	–	195,9
b) zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5 HG)[4]	– 2,5	– 2,8	– 0,3	15,1
c) Bundesbankmehrgewinn (§ 2 Abs. 2, S. 4 HG)[5]		(0,7)	(0,7)	
Gesamtinanspruchnahme, zugleich **Bruttokreditaufnahme** in haushaltsmäßiger Abgrenzung[6]		226,9		238,9
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (a, b)		– 212,6		– 211,0
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	14,4	14,3	– 0,1	27,9
nachrichtlich: **Summe der Ausgaben für Investitionen**	**26,5**	**26,2**	**– 0,3**	**22,7**

[1] Differenzen durch Rundung.
[2] Von der Restkreditermächtigung aus 2006 in Höhe von 20,1 Mrd. Euro wurden 10,0 Mrd. Euro in Abgang gestellt.
[3] In Höhe dieses Betrages wird sie als Restkreditermächtigung in das Jahr 2008 übertragen.
[4] Bis 10 % des Betrages der umlaufenden Bundesanleihen, -obligationen und -schatzanweisungen.
[5] Die über 3,5 Mrd. Euro liegenden Mehreinnahmen aus dem Bundesbankgewinn vermindern gemäß § 2 Abs. 2 Satz 4 Haushaltsgesetz 2007 die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2007.
[6] Im Ist-Ergebnis der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2006 in das Jahr 2007 von 5,3 Mrd. Euro sowie aus dem Jahre 2008 in das Jahr 2007 von 2,3 Mrd. Euro.

Der darüber hinaus bis zur Kreditermächtigungsgrenze von 24,4 Mrd. Euro gesperrte Betrag von 8,7 Mrd. Euro wurde nicht benötigt, da die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2007 nur in Höhe von 14,3 Mrd. Euro in Anspruch genommen wurde. Die Anrufung des Haushaltsausschusses war somit nicht erforderlich.

Bis zum Ende des Haushaltsjahres 2007 hat das Bundesministerium die FiFo-Methode[11] angewendet, nach der zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch genommen und die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben geschont wird. Dies führte in der Vergangenheit zu teilweise hohen Restkreditermächtigungen (vgl. Abbildung 2).

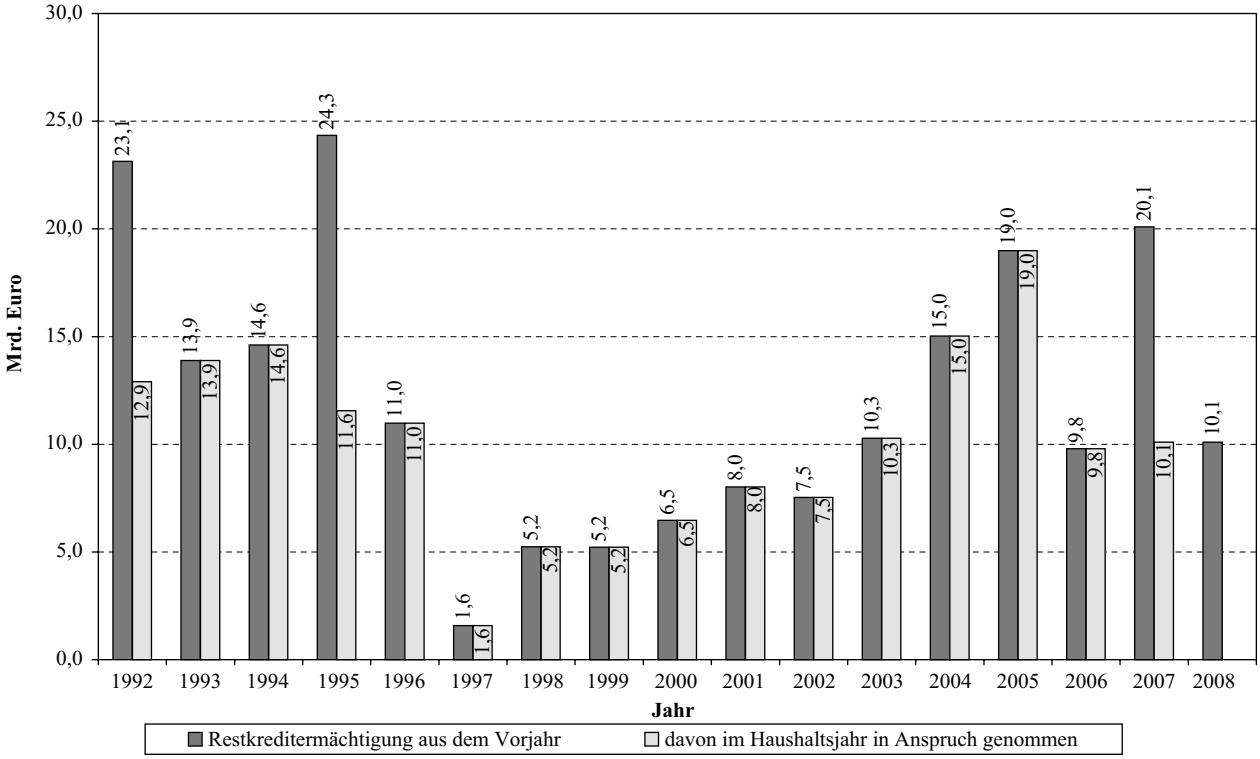
Der Bundesrechnungshof hat das FiFo-Verfahren bereits mehrfach in seinen Bemerkungen kritisiert (zuletzt Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 1.4.1). Seiner Auffassung nach sollte nur auf Restkreditermächtigungen des unmittelbar vorangegangenen Haushaltsjahres zurückgegriffen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat ebenfalls Zweifel geäußert, ob die bisherige Vollzugspraxis mit dem Normzweck des § 18 Abs. 3 BHO vereinbar ist, Restkreditermächtigungen zeitlich zu begrenzen.[12]

[11] „First in, First out“. Bezeichnung für eine Bewertungsmethode, bei der diejenigen Vermögensgegenstände, die zuerst angeschafft oder hergestellt worden sind, als zuerst wieder veräußert oder verbraucht gelten.

[12] Vgl. BVerfGE 119, 96, 154.

Abbildung 2

Restkreditermächtigungen aus dem Vorjahr und deren Inanspruchnahme[1]



[1] Auf die Verfügbarkeit der jeweils zunächst weitergeltenden Restkreditermächtigung hat das Bundesministerium i. H. v. 10,2 Mrd. Euro für 1992, von 12,8 Mrd. Euro für 1995 sowie von 10,0 Mrd. Euro für 2007 verzichtet.

Diese Bedenken hat das Bundesministerium für das Haushaltsjahr 2008 aufgegriffen und die haushaltsgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen geändert. Künftig sollen zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch genommen werden, bevor auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgegriffen werden kann (sog. LiFo-Methode).[13] Ungenutzte Restkreditermächtigungen verfallen danach im Regelfall nach einem Jahr (§ 18 Abs. 3 Satz 1 BHO). Durch diese Umstellung wird dem Normzweck des § 18 Abs. 3 BHO Rechnung getragen und die Berechnung des Ermächtigungsrahmens für die Nettokreditaufnahme deutlich vereinfacht.

Darüber hinaus ist der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu unterrichten, falls die Restkreditermächtigung mit einem Betrag in Anspruch genommen werden soll, der höher als 0,5 % des Haushaltssolls ist. Diese Unterrichtungspflicht gilt, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten ist.

1.4.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme ist gegenüber dem Vorjahr um 13,6 Mrd. Euro auf 14,3 Mrd. Euro gesunken. Sie war damit erstmals seit dem Jahre 2001 wieder niedriger als die Investitionsausgaben (vgl. Abbildung 3).

1.4.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

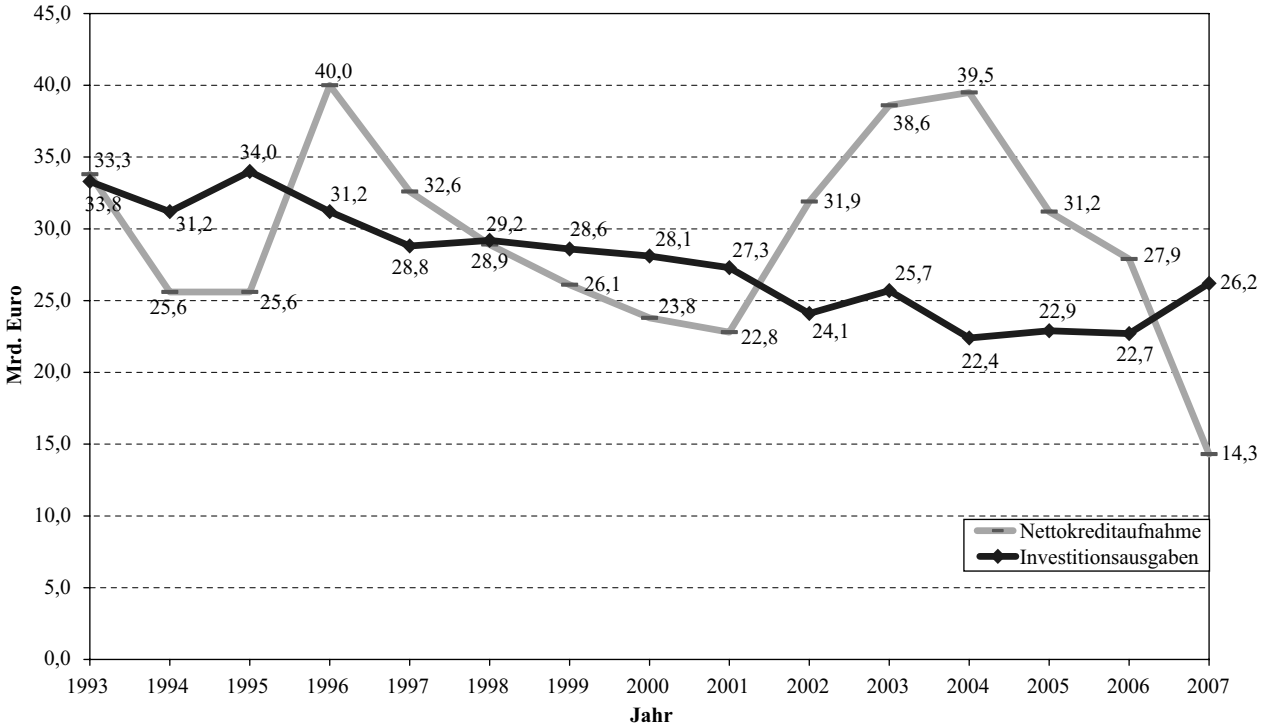
Der Bund hat das Schuldenmanagement zur „Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH“ (Finanzagentur) ausgelagert. § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2007 enthält eine Ermächtigung, im Berichtsjahr im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (Swapgeschäfte) bis zu einem Vertragsvolumen von 80,0 Mrd. Euro sowie 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 wird seit dem Haushaltsjahr 2004 aufgrund der für den Kapitalmarkt sensiblen Daten verzichtet. Art und Umfang der derivativen Geschäfte werden im vertraulich tagenden Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bundestages laufend erörtert.[14]

[13] „Last in, First out“. Bezeichnung für eine Bewertungsmethode, bei der diejenigen Vermögensgegenstände, die zuletzt angeschafft oder hergestellt worden sind, als zuerst wieder veräußert oder verbraucht gelten.

[14] § 3 Gesetz zur Modernisierung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesen-Modernisierungsgesetz.

Abbildung 3

Entwicklung von Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben



1.5 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung einschließlich des nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögens „Entschädigungsfonds“ betrug zum Ende des Haushaltsjahres 2007 insgesamt 922,1 Mrd. Euro. Sie lag damit um 5,5 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (vgl. Nr. 2.5).[15] Der Bestand der Kassenverstärkungskredite lag zum Jahresende 2007 bei 18,1 Mrd. Euro und damit um 0,9 Mrd. Euro über dem Vorjahresstand.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

1.6.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2007 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 604 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 33 Mio. Euro geleistet (vgl. Abbildung 4).[16] Der Gesamtbetrag in Höhe von 637 Mio. Euro entsprach rund 0,2 % des Haushalts-Solls (272,3 Mrd. Euro) und erreichte insoweit die Größenordnung des Vorjahres.

Die größten überplanmäßigen Ausgaben fielen wie in den Vorjahren im Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Epl. 11) an. Nicht geplante Mehrausgaben ergaben sich zum einen bei den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Kapitel 1112 Titelgruppe 01). Infolge der im Jahresverlauf 2007 ungünstigeren Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften wurden sowohl für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (32 Mio. Euro) als auch für das Arbeitslosengeld II (254 Mio. Euro) überplanmäßige Ausgaben von insgesamt 286 Mio. Euro bewilligt. Zum anderen wurden bei den Leistungen an die Rentenversicherung (Kapitel 1113 Titelgruppe 02)[17] insgesamt 50 Mio. Euro überplanmäßig geleistet.

Weitere nennenswerte überplanmäßige Ausgaben fielen im Einzelplan des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Epl. 17), insbesondere für das Elterngeld (110 Mio. Euro) und das Erziehungsgeld (57 Mio. Euro), an.

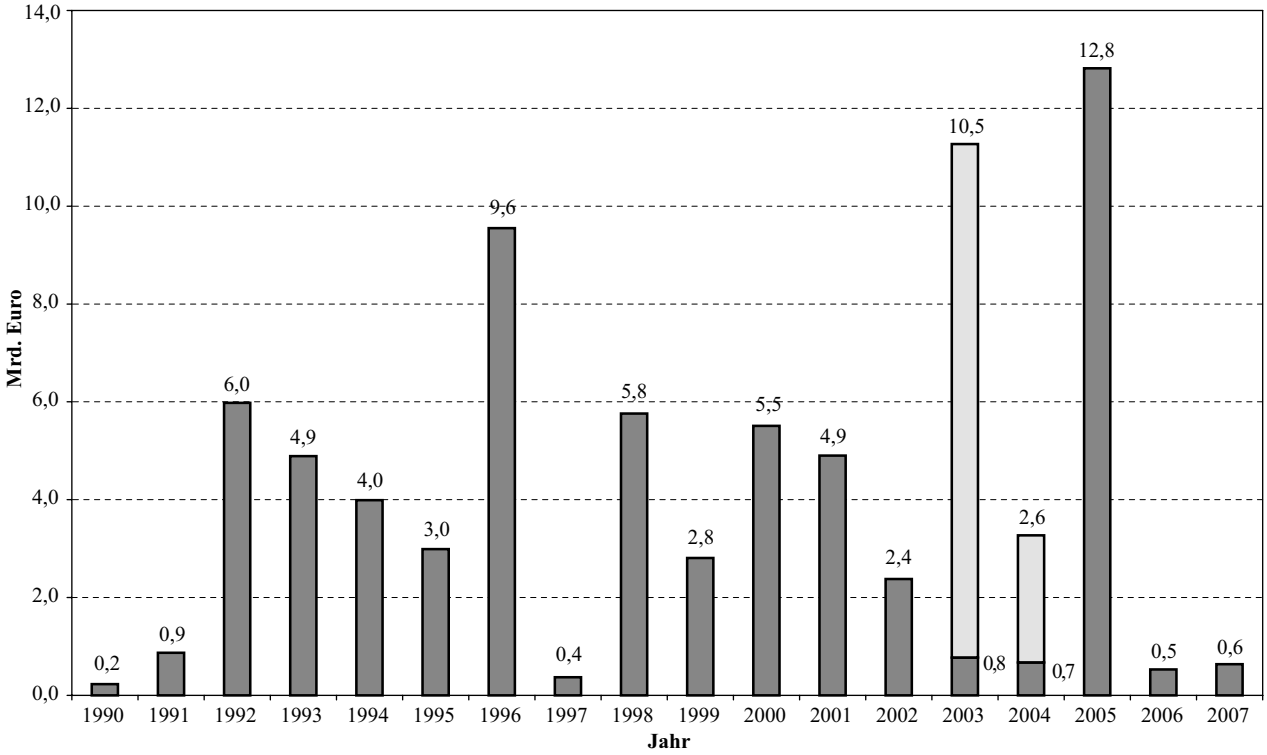
[15] Der Unterschiedsbetrag zur Nettokreditaufnahme (14,3 Mrd. Euro) ist insbesondere auf Umbuchungen zurückzuführen (vgl. Nr. 4.2.1.2 der Jahresrechnung), die zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresabschlusses vorgenommen wurden (insbesondere Abbau bei den Wertpapier-Eigenbeständen (2,8 Mrd. Euro) sowie nicht kassenwirksame Ausgaben (2,6 Mrd. Euro)).

[16] Vgl. Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung.

[17] Kapitel 1113 Titel 636 12 – Zuschuss des Bundes an die Künstlersozialkasse –, Titel 636 22 – Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die RV in den neuen Ländern –, Titel 636 85 – Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen.

Abbildung 4

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben[1]



[1] 2003 und 2004: Die zunächst überplanmäßig bewilligten Ausgaben für den Arbeitsmarkt und das Wohngeld (nur 2004) i. H. v. 10,5 Mrd. Euro bzw. 2,6 Mrd. Euro wurden nicht in der jeweiligen Jahresrechnung ausgewiesen, da das Haushaltssoll durch einen Nachtrag entsprechend erhöht wurde.

Außerplanmäßige Ausgaben sind vor allem im Einzelplan 60 entstanden, da der Bund die Kosten (23 Mio. Euro) für zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen beim G8-Gipfel in Heiligendamm übernommen hat. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 2007 in voller Höhe durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts gedeckt.[18]

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung des Bundesministeriums

Von den in der Jahresrechnung 2007 ausgewiesenen Haushaltsüberschreitungen wurden in elf Fällen (2006: sechs Fälle) Ausgaben von insgesamt rund 10,8 Mio. Euro (2006: rund 4,2 Mio. Euro) in fünf Einzelplänen ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet. Gesamtsumme und Anzahl der Fälle dieser ungenehmigten Ausgaben sind damit gegenüber dem Vorjahr wieder leicht angestiegen (vgl. Abbildung 5). Das Bundesministerium bestätigte in vier Fällen in der Jahresrechnung, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu der Haushaltsüberschreitung erteilt hätte.

In sieben Fällen gab das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht ab:

- In zwei Fällen (Kapitel 1226 Titel 714 03; Kapitel 1607 Titel 547 31) unterblieb die Erklärung in der Jahresrechnung, obwohl das Bundesministerium dem Ressort bei einer nachträglichen Kenntnisnahme bestätigte, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung seine Einwilligung zu der über- bzw. außerplanmäßigen Ausgabe erteilt hätte.
- Eine überplanmäßige Ausgabe (Kapitel 1702 Titel 684 21) wurde unzutreffend als nicht genehmigt in der Jahresrechnung ausgewiesen. Bei diesem Titel tätigte das Ressort einen Vorgriff auf im Haushaltsjahr 2008 zu erwartende Einnahmen. Dies war zulässig, da die entsprechenden Voraussetzungen für einen Vorgriff – Übertragbarkeit der Ausgaben, Ausgabe mit gleicher Zweckbestimmung im nächsten Haushaltsjahr, kassenmäßiger Ausgleich im laufenden Haushaltsjahr – vorlagen. Das Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (KKR) hat hierzu mitgeteilt, dass dieser Vorgriff systemseitig in der Dialoganwendung „Rechnungswesen“ als überplanmäßige Ausgabe ausgewiesen würde. Für die Jahresrechnung hätte eine manuelle Bereinigung stattfinden müssen. Dies sei versehentlich unterblieben.

[18] Vgl. Nr. 4.3.4.1 der Jahresrechnung.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium künftig auch den Ausweis der genehmigten und nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben mit der entsprechenden Sorgfalt behandelt und zutreffende Angaben in der Jahresrechnung ausweist.

In den übrigen vier Fällen ging das jeweilige Ressort von Deckungsmöglichkeiten aus, die jedoch nicht vorlagen. Zwei Fälle hiervon wurden erst im Rahmen der Rechnungslegung durch das KKR festgestellt. Daher hatte das Ressort keinen Antrag auf eine überplanmäßige Ausgabe gestellt. Diese beiden ungenehmigten Ausgaben nahm das Bundesministerium zunächst auch nicht in die vierteljährlichen Zusammenstellungen zur Unterrichtung des Bundestages nach § 37 Abs. 4 BHO auf. Sie wurden später jedoch im Rahmen einer Ergänzung zur Übersicht für das 4. Quartal 2007 nachgemeldet.

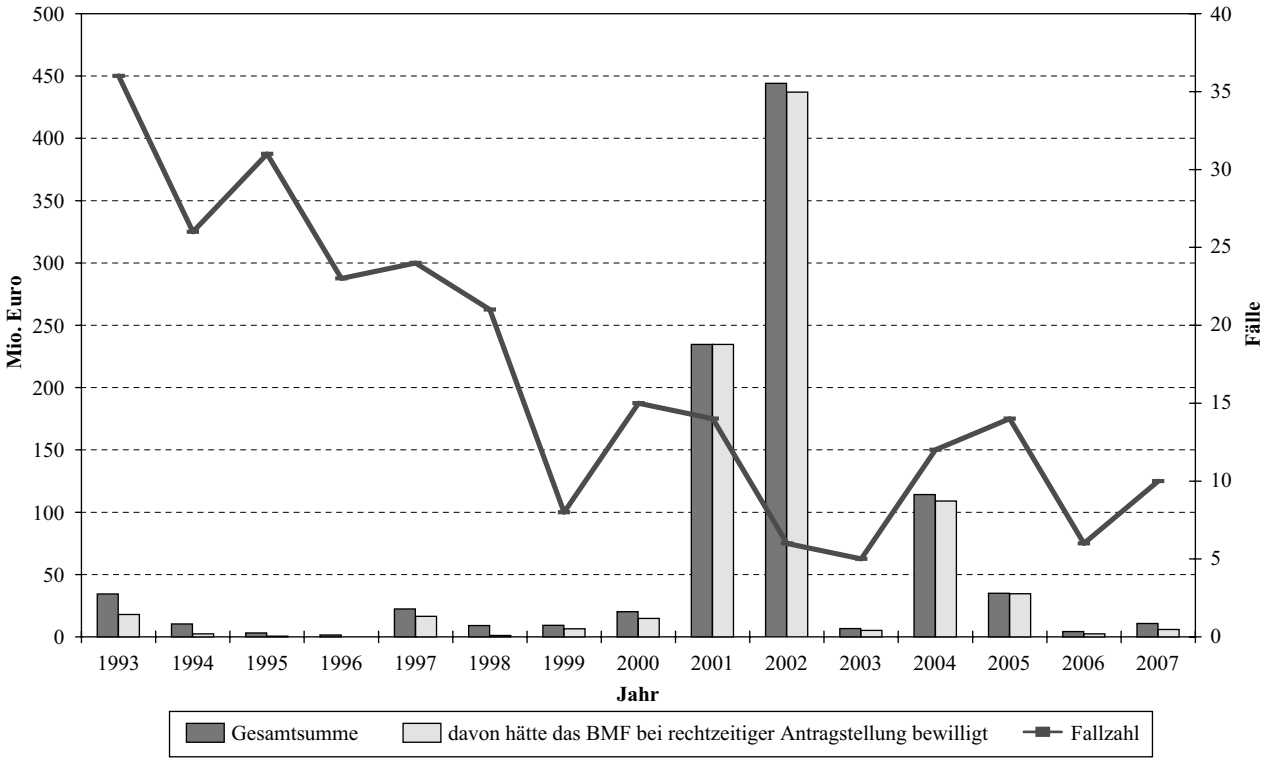
Das Bundesministerium bleibt weiterhin aufgefordert, mit Warnhinweisen und Plausibilitätsprüfungen im automatisierten Bewirtschaftungssystem für alle Bewirtschaftungsebenen dafür zu sorgen, dass nicht genehmigte Ausgaben dauerhaft vermieden werden. Außerdem erwartet der Bundesrechnungshof, dass der Bundestag über alle über- und außerplanmäßigen Ausgaben unterrichtet wird.

Die Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 4 Abs. 1 Satz 2 des Haushaltsgesetzes 2007 war ausweislich der Jahresrechnung 2007[19] in drei Fällen mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro notwendig. Hinzu kam eine überplanmäßige Ausgabe ohne Rechtsverpflichtung von mehr als 5 Mio. Euro. Drei Fälle[20] legte das Bundesministerium vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor. In einem Fall[21] machte das Bundesministerium geltend, dass aufgrund zwingender zeitlicher Gründe gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Haushaltsgesetz 2007 eine vorherige Unterrichtung des Haushaltsausschusses nicht möglich gewesen sei. Es hat den Haushaltsausschuss nachträglich unterrichtet.

[19] Vgl. Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung.
[20] Kapitel 1710 Titel 681 01 – Erziehungsgeld – , Titel 681 02 – Elterngeld und Kapitel 0502 Titel 687 44 – Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung.
[21] Kapitel 1112 Titel 681 12 – Arbeitslosengeld II.

Abbildung 5

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen[1]



[1] Die vom Bundesministerium der Finanzen unzutreffend als nicht genehmigt in der Jahresrechnung 2007 ausgewiesene überplanmäßige Ausgabe ist nicht berücksichtigt.

1.7 Ausgabereste

1.7.1 Entwicklung der Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2006 übertragbaren Mitteln in Höhe von 8,1 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2007 **Ausgabereste** in Höhe von 5,7 Mrd. Euro gebildet.[22] Dies waren 1,3 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr 2006 (7,0 Mrd. Euro). Zum Ende des Haushaltsjahres 2007 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr 2008 übertragbare Mittel in Höhe von 8,0 Mrd. Euro aus, davon 1,4 Mrd. Euro Reste aus flexibilisierten Ausgaben.

Aus der Differenz der in das Jahr 2007 tatsächlich übertragenen Reste und der in das Jahr 2008 übertragbaren Reste ergibt sich das vorläufige **rechnungsmäßige Jahresergebnis** von – 2,3 Mrd. Euro.[23] Das rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 2007 ist jedoch nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern alle übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nr. 2 b und d BHO). Den Ausweis der tatsächlich gebildeten Haushaltsreste und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 2007 wird das Bundesministerium in der Haushaltsrechnung 2008 darlegen.

[22] Vgl. Nr. 4.3.3.2 der Jahresrechnung.
[23] Vgl. Nr. 4.2.2.2 und Nr. 6.7 der Jahresrechnung.

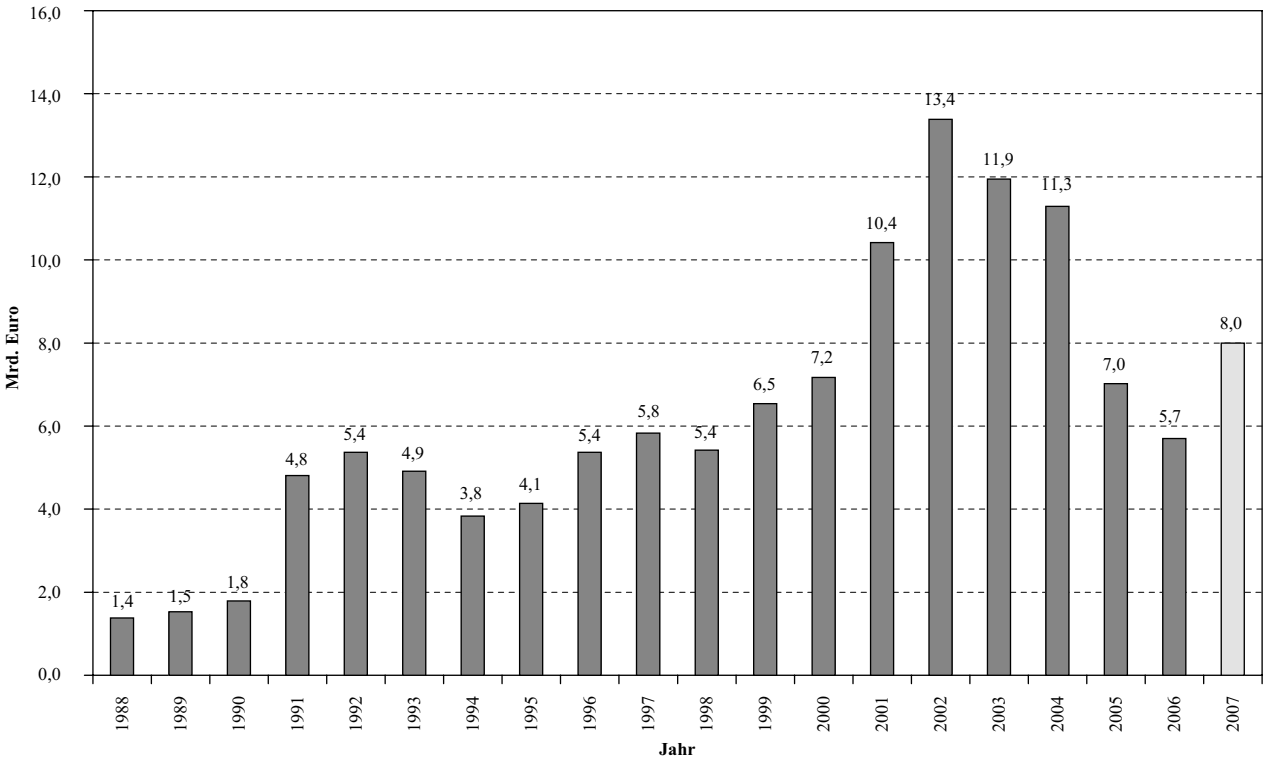
Die in das Haushaltsjahr 2007 übertragenen Ausgaben sind gegenüber dem Vorjahr erneut gesunken und liegen nunmehr in einer Größenordnung, die schon in den 90er-Jahren bestand (vgl. Abbildung 6). Der Rückgang ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das Bundesministerium im Kapitel 3205 (Verzinsung) und im Kapitel 3208 (Gewährleistungen) übertragbare Ausgaben von insgesamt rund 0,9 Mrd. Euro in Abgang stellte.

Ausgabereste belasten zwar den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden. Allerdings setzt die Inanspruchnahme von Ausgaberesten grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung an anderer Stelle im Haushalt voraus, sodass sich die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen.

Entsprechend den Vorgaben des Bundesministeriums in seinen jährlichen Haushaltsaufstellungsschreiben übermitteln die Ressorts den Berichterstatterinnen und Berichterstattern für die Haushaltsberatungen Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten. Dies ermöglicht dem Parlament, die Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit den jeweiligen Neubewilligungen zu bewerten. Diese Praxis entspricht einer früheren Empfehlung des Bundesrechnungshofes, besondere Aufmerksamkeit auf die Begrenzung der übertragenen Ausgabeermächtigungen zu richten.

Abbildung 6

Gebildete Ausgabereste[1]



[1] Der Wert für 2007 weist die zum Ende des Haushaltsjahres 2007 bestehenden übertragbaren Mittel aus.

1.7.2 Aufteilung der übertragbaren Ausgaben

Von den zum Ende des Haushaltsjahres 2007 in das Folgejahr übertragbaren Mitteln (8,0 Mrd. Euro) entfielen 6,6 Mrd. Euro auf den nicht in die Haushaltsflexibilisierung einbezogenen Bereich. Diese Mittel entfallen – wie im Vorjahr – vor allem auf die Einzelpläne 11 (Arbeitsmarkt), 12 (Investitionsausgaben im Verkehr- und Wohnungsbereich), 32 (Zinsen, Gewährleistungen) sowie 60 (Finanzhilfen für Ganztagsschulen)[24] (vgl. Tabelle 6).

Damit ein ähnlicher Zuwachs der Ausgabereste wie im Zeitraum 2001 bis 2003 vermieden wird (vgl. Abbildung 6), bleibt das Bundesministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, dass bei der Bildung von Ausgaberesten weiterhin ein strenger Maßstab angelegt wird (vgl. VV Nr. 3 zu § 45 BHO).

[24] Vgl. Nr. 6.7 der Jahresrechnung.

Tabelle 6

In das Jahr 2008 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2007	Zweckbestimmung	Übertragbare Ausgaben – Mio. Euro –
Kap. 1112 Tgr. 01	Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	793
Kap. 6002 Tit. 882 02	Ganztagsschulen	686
Kap. 3205	Schuldendienst	502
Kap. 1222 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse Schienenwege Eisenbahn	449
Kap. 1226	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	326
Kap. 0902 Tgr. 12	Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur	304
Kap. 1225 Tgr. 01	Städtebauförderung	270
Kap. 1202 Tgr. 03	Zukunftssicherung der deutschen Magnetschwebebahn	225
Kap. 3208 Tit. 870 01	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	225
Kap. 1202 Tgr. 07	Aufbauhilfe für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes	218
Kap. 1225 Tit. 891 01	Zuschüsse für Investitionen im Rahmen des „CO_2-Gebäudesanierungsprogramms“ der KfW	179
Kap. 1102 Tit. 686 51	Verwendung von Zuschüssen des Europäischen Sozialfonds	161
Kap. 1218 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	145
Kap. 1602 Tit. 686 24	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	113
Gesamt		**4 596**

1.7.3 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Die in das Jahr 2008 übertragbaren Mittel für flexibilisierte Ausgaben lagen bei 1,4 Mrd. Euro und sind damit gegenüber dem Vorjahr wieder leicht angestiegen (vgl. Abbildung 7). Die im Haushaltsplan 2007 in Höhe von 250 Mio. Euro vorgehaltenen Mittel zur Deckung der Inanspruchnahme von flexibilisierten Ausgaberesten (Kapitel 6002 Titel 971 02) wurden auch im Haushaltsjahr 2007 – wie schon in den Vorjahren – nicht benötigt. Sie konnten vielmehr in den jeweiligen Einzelplänen kassenmäßig dadurch gedeckt werden, dass an anderer Haushaltsstelle veranschlagte Mittel nicht bzw. nicht vollständig verausgabt worden sind (sogenannter Bodensatz).

Auch im flexibilisierten Bereich muss für die Bildung von Ausgaberesten ein sachliches Bedürfnis vorliegen. Die im Jahre 2007 für das Haushaltsjahr 2006 durchgeführte Bedarfsprüfung hat dazu geführt, dass Ausgabereste von 78 Mio. Euro in Abgang gestellt wurden (vgl. Tabelle 7). Dies ist gegenüber dem Ergebnis der Bedarfsprüfung des Vorjahres (211 Mio. Euro) ein Rückgang. Die Bedarfsprüfung für die in das Jahr 2008 übertragbaren Ausgabereste des Haushaltsjahres 2007 ist noch nicht abgeschlossen.

Bezogen auf die übertragbaren Ausgaben betrug der prozentuale Anteil der in Abgang gestellten Restemittel 6,1 % (2006: 14,0 %). Bei den einzelnen Ressorts fiel der Anteil – wie in den Vorjahren – sehr unterschiedlich aus. Je nach Einzelplan lag er zwischen 0 % und 88,5 %. Zwölf Ressorts haben dabei auf weniger als 1 % der Restemittel verzichtet (vgl. Tabelle 7).

1.7.4 Einheitlicher Maßstab bei der Restebildung erforderlich

Bei der Beurteilung des sachlichen Bedürfnisses zur Bildung von Ausgaberesten sind die ressortspezifischen Besonderheiten zu berücksichtigen (z. B. Höhe der rechtlich gebundenen Ausgabemittel, mehrjährige Investitionsvorhaben). Haushaltsrechtlich setzt eine Ausgaberestebildung voraus, dass mit der Übertragung eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gefördert wird.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die großen Unterschiede bei der Restebildung zum Anlass genommen werden, bei der Beurteilung des sachlichen Bedürfnisses – unter Beachtung der unterschiedlichen Bedarfs- und Interessenlagen der Ressorts – verstärkt auf die Einhaltung eines einheitlichen Maßstabes zu achten.

Auch das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass ein einheitlicher Maßstab bei der Restebildung anzuwenden ist; dazu hat es die Ressorts in mehreren Schreiben aufgefordert. Grundsätzlich entscheide jedoch der zuständige Beauftragte für den Haushalt, in welchem Umfang Ausgabereste gebildet werden. Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, dass die Ressorts verstärkt zur Finanzierung der Tarif- und Besoldungsrunde 2008 im laufenden Haushalt auf Flexibilisierungsmöglichkeiten – einschließlich der Inanspruchnahme von Ausgaberesten – zurückgreifen könnten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium einen einheitlichen Maßstab bei der Restebildung sicherstellen will. Vor diesem Hintergrund bleibt die weitere Entwicklung der Ausgabereste abzuwarten.

Abbildung 7

Übertragbare und übertragene Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

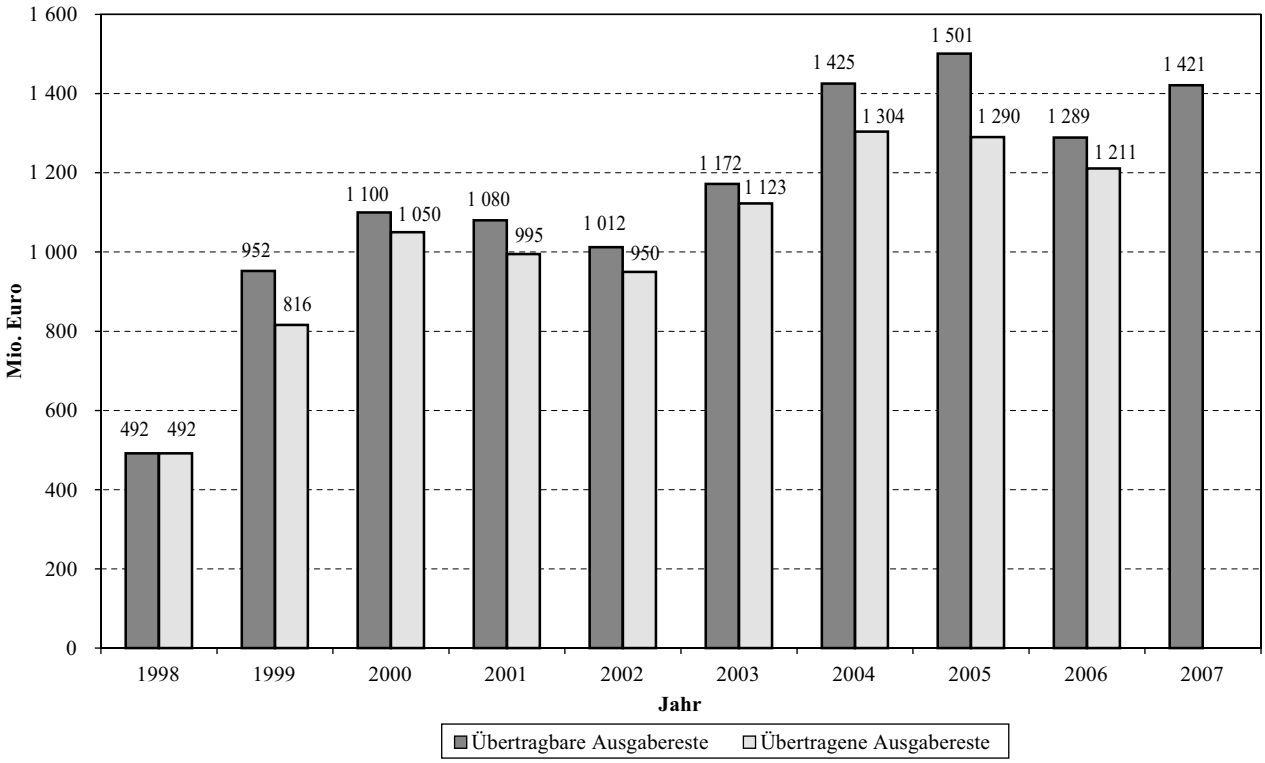


Tabelle 7

Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich

Einzelplan	Ressort	Nach 2007 übertragbare Ausgaben	2007 in Abgang gestellt	Nach 2007 übertragene Ausgaben	2007 in Abgang gestellt
		Tausend Euro			Prozent
01	BPrA	2 033	823	1 210	*40,5*
02	BT	66 752	20 477	46 275	*30,7*
03	BR	2 904	1 984	920	*68,3*
04	BK	75 177	4	75 173	*< 0,1*
05	AA	148 925	1	148 924	*< 0,1*
06	BMI	255 452	183	255 269	*< 0,1*
07	BMJ	44 604	5	44 599	*< 0,1*
08	BMF	268 837	41 522	227 315	*15,4*
09	BMWi	86 383	3 552	82 831	*4,1*
10	BMELV	88 985	167	88 818	*0,2*
11	BMAS	35 241	1 275	33 966	*3,6*
12	BMVBS	87 101	61	87 040	*< 0,1*
14	BMVg	9 233	0	9 233	*0*
15	BMG	23 942	2 394	21 548	*10,0*
16	BMU	64 905	7	64 898	*< 0,1*
17	BMFSFJ	13 831	2	13 829	*< 0,1*
19	BVerfG	3 557	1	3 556	*< 0,1*
20	BRH	6 753	5 974	779	*88,5*
23	BMZ	170	< 1	170	*0,2*
30	BMBF	4 458	4	4 454	*0,1*
Gesamt		**1 289 242**	**78 435**	**1 210 807**	***6,1***

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1.1 Höhe der Inanspruchnahme

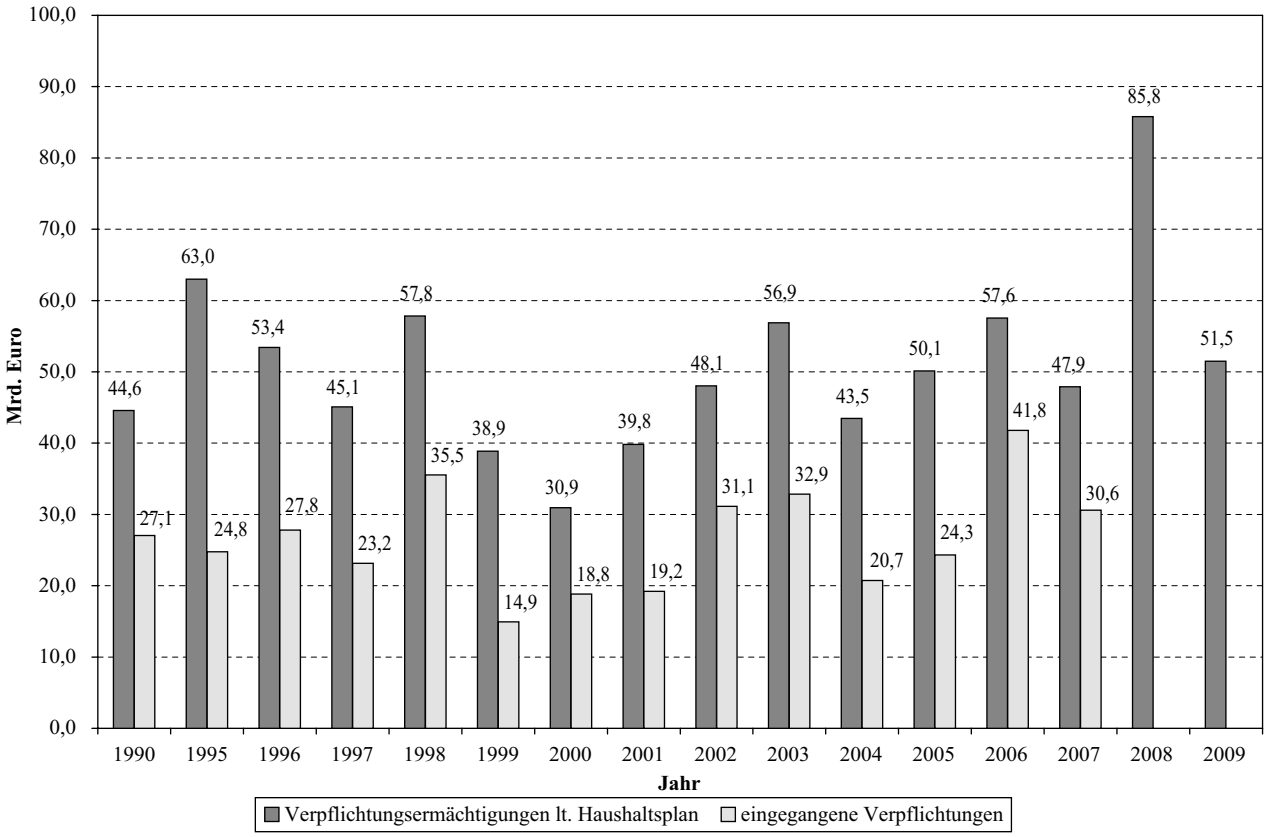
Im Haushaltsplan 2007 waren Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 47,9 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Abbildung 8). Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, lagen damit um 9,7 Mrd. Euro niedriger als im Vorjahr (57,6 Mrd. Euro). Tatsächlich eingegangen wurden im Haushaltsjahr 2007 Verpflichtungen von 30,6 Mrd. Euro.[25] Das sind 11,2 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr (41,8 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 8).

Von den im Haushaltsjahr 2007 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen beruhen 21,8 Mrd. Euro auf im Haushaltsplan veranschlagten Ermächtigungen. Des Weiteren gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 8,8 Mrd. Euro aufgrund anderweitiger gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein. Der Ausnutzungsgrad der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen[26] betrug im Haushaltsjahr 2007 rund 46 %. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden damit in geringerem Umfang als im Vorjahr (rund 59 %) in Anspruch genommen.

[25] Vgl. Nr. 4.1.4 der Jahresrechnung.
[26] Ohne Einbeziehung der sonstigen Verpflichtungen.

Abbildung 8

Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen



Die geringe Inanspruchnahme der Ermächtigungen kann ein Anzeichen für eine zu hohe Veranschlagung sein. Nach den Haushaltsgrundsätzen der Notwendigkeit und Fälligkeit (§§ 6, 11 BHO) sind Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich benötigt werden. Daher bleiben die Ressorts aufgefordert, die **Etatreife** von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig zu prüfen. Dies entspricht den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, dass die Veranschlagungspraxis den haushaltsrechtlichen Vorgaben entspreche. Bei der Veranschlagung seien alle voraussichtlichen finanziellen Belastungen zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass bei der Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen ein Prognoserisiko besteht. Gleichwohl dürfen Verpflichtungsermächtigungen nur dann in den Haushalt eingestellt werden, wenn sie voraussichtlich auch benötigt werden und die Etatreife gegeben ist. Es bleibt abzuwarten, ob die Vorgabe einer realitätsnahen Veranschlagung künftig stärker beachtet wird.

Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungen in Höhe von 346 Mio. Euro[27] eingegangen (Vorjahr: 505 Mio. Euro), die sich auf 14 Titel in insgesamt acht Kapiteln verteilen. Der Inanspruchnahme hat das Bundesministerium nach § 38 Abs. 1 Satz 2 BHO zugestimmt.[28]

1.8.1.2 Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Nach § 4 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 2007 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung vorzulegen.

---

[27] Nr. 6.1.2 der Jahresrechnung weist einen Wert von 183 Mio. Euro aus. Dieser ist um 164 Mio. Euro zu gering, da das Bundesministerium versehentlich einen falschen Betrag berücksichtigt hat.

[28] Vgl. Nr. 6.1.2 der Jahresrechnung.

Die Jahresrechnung 2007[29] weist insgesamt drei Fälle aus, die dem Haushaltsausschuss vorzulegen waren. In allen Fällen erhielt der Haushaltsausschuss die Unterlagen vorab zur Kenntnis.

1.8.2 Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2007 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren von 120,0 Mrd. Euro, deren Fälligkeit sich auf den Finanzplanungszeitraum und darüber hinaus verteilt (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8

Fälligkeit von Verpflichtungsermächtigungen

Haushaltsjahr der Fälligkeit von Verpflichtungen	Verpflichtungsvolumen Mrd. Euro
2008	27,8
2009	19,7
2010	14,7
2011 und künftige Jahre	57,8
Gesamtvolumen	**120,0**

[29] Vgl. Nr. 6.1.2 der Jahresrechnung.

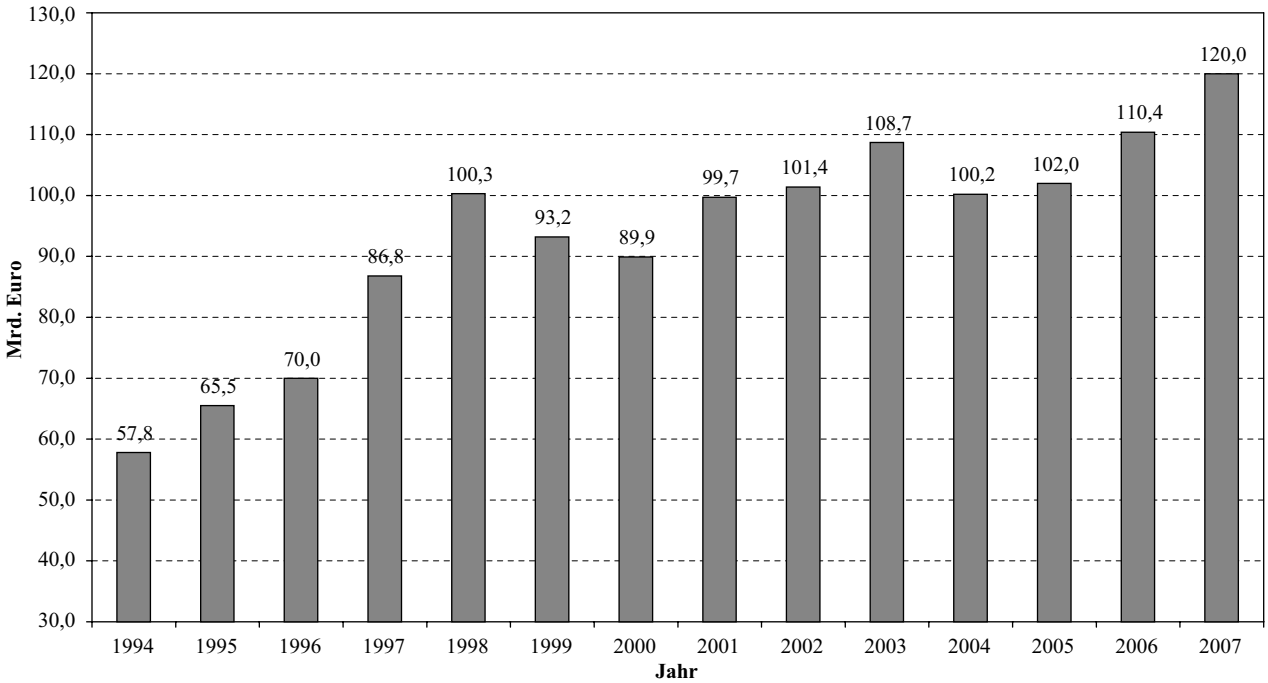
Damit sind die finanziellen Vorbelastungen künftiger Haushalte gegenüber dem Vorjahr wiederum deutlich angestiegen und haben einen neuen Höchststand erreicht. Gegenüber dem Haushaltsjahr 1994 haben sich die Verpflichtungen mehr als verdoppelt (vgl. Abbildung 9). Die Handlungsspielräume in den nächsten Haushaltsjahren werden hierdurch entsprechend eingeschränkt.

Das Bundesministerium hat erwidert, die Handlungsspielräume seien in den nächsten Haushaltsjahren durch den hohen Bestand an eingegangenen Verpflichtungen keineswegs eingeschränkt. Den eingegangenen Verpflichtungen stünden auch höhere Ausgabeermächtigungen gegenüber. Darüber hinaus berücksichtige eine reine Summenbetrachtung nicht die zeitliche Verteilung der Verpflichtungen. Diese erstreckten sich teilweise auf Zeiträume außerhalb des Finanzplanungszeitraums.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eingegangene Verpflichtungen – auch wenn sie teilweise erst in Folgejahren anfallen – den künftigen haushaltspolitischen Handlungsspielraum verringern. Denn für eingegangene Verpflichtungen müssen Ausgabeansätze veranschlagt werden, die damit nicht für andere Zwecke zur Verfügung stehen.

Abbildung 9

Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen



1.9 Vermögensrechnung

Zum 31. Dezember 2007 weist die Vermögensrechnung einen Vermögensbestand von 142,9 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 9). Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen geringen Rückgang von 1,1 Mrd. Euro. Vermögenszuwächsen bei Aktien und Genussscheinen (+ 1,8 Mrd. Euro) und sonstigen Geldforderungen, insbesondere aus Darlehen an Entwicklungsländer (+ 3,3 Mrd. Euro), standen Vermögensabgänge bei den Wertpapieren im Eigentum des Bundes, insbesondere bei Bundesanleihen (– 6,5 Mrd. Euro), gegenüber.

In der Gesamtsumme des Kapitalvermögens sind aus dem Bereich des Liegenschaftsvermögens lediglich die Angaben des von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben[30] übernommenen Grundvermögens enthalten. Das übrige Liegenschaftsvermögen des Bundes ist in der Vermögensrechnung nicht wertmäßig, sondern nur mengenmäßig aufgeführt (vgl. Tabelle 9). Das bewegliche Vermögen wird seit dem Jahre 1956 nicht mehr in der Vermögensrechnung erfasst. Der Vermögensbestand der Sondervermögen (vgl. dazu Nr. 1.10) wird gesondert ausgewiesen.[31]

[30] Der Kapitalwert der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben betrug zum 31. Dezember 2007 rund 8,7 Mrd. Euro (vgl. Nr. 5.1.1.4.1.1 der Vermögensrechnung).

[31] Vgl. Nr. 6.10 der Jahresrechnung.

Tabelle 9

Entwicklung von Vermögen und Schulden im Jahre 2007[1]

Vermögen	Anfangsbestand 01.01.2007	Differenz Zugänge abzgl. Abgänge	Endbestand 31.12.2007
Kapitalvermögen		**Mrd. Euro**	
1. Vermögen der Bundesanstalten	0,0001	0,0001	0,0002
2. Betriebsvermögen	32,5	1,5	34,0
darunter:			
Aktien und Genussscheine (börsennotiert – insb. Deutsche Telekom AG; nicht börsennotiert – insb. Deutsche Bahn AG)	16,8	1,8	18,6
Anteile am Kapital von Unternehmen des öffentlichen Rechts (z. B. BImA, KfW)	14,1	– 0,4	13,7
3. Allgemeines Kapital- und Sachvermögen	111,5	– 2,7	108,9
darunter:			
Kapitalbeteiligungen (Anteile am Kapital internationaler Einrichtungen)	18,8	0,6	19,5
Darlehensforderungen	14,2	– 0,0	14,2
darunter:			
– an Gebietskörperschaften (insb. für Wohnungsbau, Siedlungswesen)	9,7	0,2	9,9
– an sonstige Empfänger (insb. für Wohnungsbau, BAföG)	3,8	– 0,1	3,7
Wertpapiere (Inhaber-Schuldverschreibungen)[2]	43,5	– 6,5	37,0
Sonstige Geldforderungen (insb. aus Darlehen an Entwicklungsländer)	35,0	3,3	38,3
Gesamt	**144,0**	**– 1,1**	**142,9**
Liegenschaftsvermögen		**Tausend Hektar**	
Allgemeines Verwaltungsvermögen	356,2	– 5,9	350,3
Sachen in Gemeingebrauch (insb. Bundesautobahnen, -straßen, Schifffahrtswege)	4 616,6	– 2,8	4 613,8
Vermögen der Bundesanstalten und Bundeseinrichtungen	2,4	0,0	2,4
Allgemeines Kapital- und Sachvermögen (insb. unbebaute Grundstücke)	52,9	0,0	52,9
Nachrichtlich:			
Schulden			
		Mrd. Euro	
Bund einschl. Sondervermögen	**916,6**	**5,5**	**922,1**

[1] Vgl. im Einzelnen: Jahresrechnung Nr. 5.1.1 (S. 1352–1385); Differenzen durch Rundung.

[2] Im Eigentum des Bundes befindliche Wertpapiere (insbesondere Bundesanleihen).

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren mehrfach empfohlen, die Vermögensrechnung zu vervollständigen. Das Bundesministerium beabsichtigt, die Aussagekraft der Vermögensrechnung zu erhöhen. Die von ihm eingesetzte Projektgruppe zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens hat den Auftrag, ein Konzept für einen vollständigen und transparenten Ausweis des Vermögens des Bundes zu erarbeiten.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Vervollständigung der Vermögensrechnung bei der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens zu berücksichtigen (vgl. Nr. 3).

1.10 Sondervermögen des Bundes und Bundesbetriebe

Die Jahresrechnung weist 14 (2006: 15) Sondervermögen des Bundes aus, die in unmittelbarer Bundesverwaltung stehen (6) oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden (8) und deren Vermögen bzw. Schulden dem Bund rechtlich und wirtschaftlich zuzuordnen sind.[32] Der Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ ist zum 31. Dezember 2006 aufgelöst worden.

1.10.1 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen (ERP-SV) wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs aus dem sogenannten Gegenwertaufkommen[33] 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 hat als Verwalter des Sondervermögens den gesetzlichen Auftrag, den Bestand des ERP-SV zu erhalten.

Die Fondsmittel des ERP-SV 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 Wiedervereinigung wurde das Kreditgeschäft des ERP-SV wesentlich erweitert. Darüber hinaus führt das Sondervermögen eine Reihe von Förderprogrammen fort, die zunächst aus dem Bundeshaushalt finanziert worden waren.

Der Bund hat die Fördertätigkeit des ERP-SV mit dem Gesetz zur Neuordnung der ERP-Wirtschaftsförderung (Wirtschaftsförderungsneuordnungsgesetz) ab dem 1. Juli 2007 **neu strukturiert.** Der wesentliche Regelungsinhalt umfasst:

- Abführung von 2,0 Mrd. Euro liquider Mittel aus dem Bestand des ERP-SV an den Bundeshaushalt,
- Ausgleich des Bundes für diesen Liquiditätsabfluss durch
  - Übernahme von Risiken, für die das ERP-SV Rückstellungen im Umfang von 1,0 Mrd. Euro gebildet hat, sowie
  - Übertragung von Rechten an Rücklagen, die dem Bund in der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Höhe von 1,0 Mrd. Euro zustehen, auf das ERP-SV,
- Übertragung von Forderungen und Verbindlichkeiten mit einem Nominalwert von 14,1 Mrd. Euro vom ERP-SV auf den Bund und
- Einbringung von Vermögen des ERP-SV in Höhe von 7,9 Mrd. Euro in Form von Eigenkapital und als Nachrangdarlehen in die Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Mit der Neuordnung änderte sich das Fördersystem des ERP-SV. Die Erträge der verschiedenen Vermögensbestandteile dienen im Wesentlichen der Verbilligung der Darlehen, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau bereitstellt. Eine eigene Kreditaufnahme am Markt ist dem ERP-SV nicht mehr erlaubt.

Nach der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie für das ERP-SV erstellten Bilanz stieg der Vermögensbestand[34] zum 31. Dezember 2007 um 294 Mio. Euro (2,3 %) und beträgt nun 13,3 Mrd. Euro. Somit wurde die Preissteigerungsrate des Jahres 2007 (2,2 %) ausgeglichen. Der reale Wert des Vermögensbestandes lag zum 31. Dezember 2007 jedoch weiter unter dem Wert des Gegenwertaufkommens (vgl. Abbildung 10).

Der Bundesrechnungshof hält die in der Bilanz des ERP-SV gebildeten Rückstellungen für zukünftige Vermögensabsicherung und Förderlasten nicht für erforderlich. Er hat daher eine alternative Berechnung zur Feststellung des Substanzerhaltes durchgeführt und die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gebildeten Rückstellungen dem Vermögen des ERP-SV zugerechnet. Nach dieser Berechnung ergibt sich ein Vermögenswert des ERP-SV zum 31. Dezember 2007, der geringfügig über dem Wert des Gegenwertaufkommens liegt. Danach wurde das gesetzlich geforderte **Bestandserhaltungsgebot** eingehalten.

1.10.2 Erblastentilgungsfonds

Das Sondervermögen Erblastentilgungsfonds (ELF) ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds zum 1. Januar 1995 errichtet worden. Im ELF sind zusammengefasst:

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

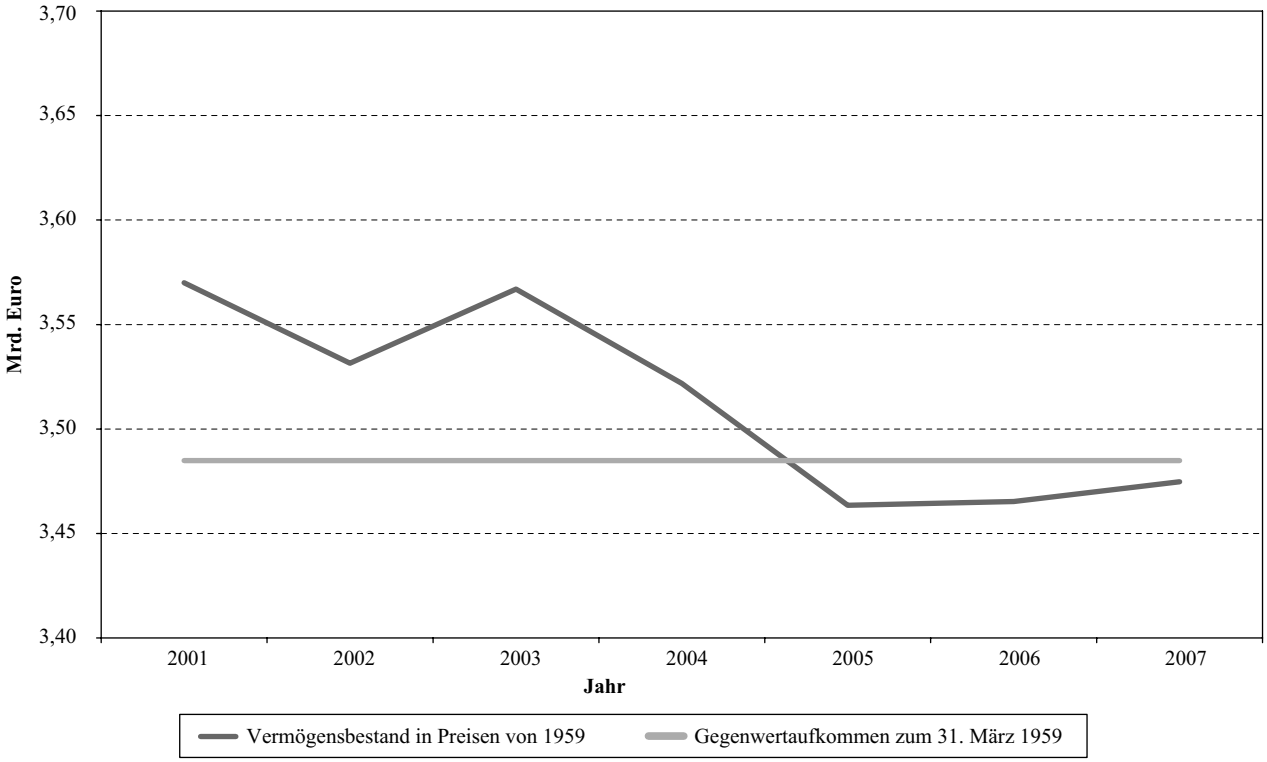
[32] Vgl. Nr. 6.10 der Jahresrechnung.

[33] In der Gründungsphase bis zum Jahre 1959 gebildeter Kapitalstock des ERP-SV.

[34] Der Vermögensbestand entspricht dem Umlaufvermögen abzüglich der Verbindlichkeiten und Rückstellungen.

Abbildung 10

Vermögensbestand und Gegenwertaufkommen des ERP-SV



Der Gesamtbetrag der bis Ende 2007 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. Im Geschäftsjahr 2006 erwirtschaftete die Deutsche Bundesbank einen Jahresüberschuss von 4,2 Mrd. Euro (vgl. Nr. 1.3.3) und führte davon im Haushaltsjahr 2007 einen Betrag von 0,7 Mrd. Euro an den ELF ab.

Die Einnahmen aus den Zahlungen der Länder gemäß Altschuldenregelungsgesetz in Höhe von 134 Mio. Euro wurden an den Bundeshaushalt abgeführt. Der Bund tilgte für den ELF Schulden von 8,3 Mrd. Euro. Das Vermögen des Fonds reduzierte sich geringfügig um 2 Mio. Euro. Zum Jahresende 2007 betrug der Stand der tatsächlichen Verbindlichkeiten (Saldo aus Vermögen und Schulden) 7,5 Mrd. Euro.[35]

[35] Vgl. Nr. 6.10.1.4 der Jahresrechnung.

1.10.3 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) 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 Eisenbahn-Bundesamt übertragen.

Heute liegen die Aufgaben des Sondervermögens insbesondere noch in der

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

Die Aufgaben des BEV sind endlich. So ist die Bundesregierung durch das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt, das BEV frühestens ab dem Jahre 2004 aufzulösen und die

von ihm noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (nunmehr: Stadtentwicklung) oder die Bundesschuldenverwaltung (nunmehr: Bundeswertpapierverwaltung) zu übertragen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung prüft derzeit Möglichkeiten zur Neuorganisation von Aufgaben des BEV. Zum Ergebnis der Prüfung hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages einen Bericht erbeten.[36]

Seit Errichtung des BEV hat sich die Zahl des der Deutschen Bahn AG zugewiesenen beamteten Personals mehr als halbiert:

1994	2007	Rückgang Absolut	Rückgang in Prozent
119 098	48 943	70 155	*58,9 %*

Quelle: Stellenpläne des Bundeseisenbahnvermögens

Von den in der Anlage zum Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen genannten weiterzuführenden betrieblichen Sozialeinrichtungen wurden im Jahre 1997 das Bundesbahn-Sozialwerk und das Bahnsozialwerk der Deutschen Reichsbahn in der Form einer Stiftung des privaten Rechts verselbstständigt. Die Stiftung erhielt als Vermögensausstattung die bei den Sozialwerken zum 31. Dezember 1996 bilanzierten Vermögensgegenstände. Ferner wird seit dem 1. Oktober 2005 die Zusatzversicherung der Bundesbahnversicherungsanstalt Abteilung B von der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See weitergeführt.

Das zum 31. Dezember 2007[37] ausgewiesene Vermögen des Sondervermögens in Höhe von 1,6 Mrd. Euro besteht im Wesentlichen aus:

- Immobilien (462 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (736 Mio. Euro),
- aktiver Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (355 Mio. Euro).

Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt getragen. Im Jahre 2007 betrugen die Ausgaben (ohne die Zuschüsse für Rentenleistungen für die Knappschaft-Bahn-See Renten-Zusatzversicherung) 7,1 Mrd. Euro; die Bundeszuschüsse lagen bei 5,6 Mrd. Euro.[38] Im Haushalt 2008 sind Bundesleistungen an das Sondervermögen zur Fehlbetragsdeckung in Höhe von 5,4 Mrd. Euro[39] veranschlagt (bei Ausgaben von 7,5 Mrd. Euro).[40]

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung schloss am 14. November 2007 mit der Deutschen Bahn AG eine Vergleichsvereinbarung. Hierdurch konnten insbesondere noch offene Immobilienangelegenheiten des BEV abschließend und einvernehmlich erledigt werden. Im Ergebnis war ein Betrag in Höhe von 122 Mio. Euro an die Deutsche Bahn AG zu zahlen.

Im Haushaltsjahr 2007 überwies das BEV auf Anweisung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung einen Teilbetrag in Höhe von 100 Mio. Euro an die Deutsche Bahn AG. Die Zahlung des Restbetrags von 22 Mio. Euro hat das BEV im 1. Quartal 2008 am 25. März 2008 veranlasst.

1.10.4 Übrige Sondervermögen

Zu den übrigen Sondervermögen

- Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben,
- Entschädigungsfonds und
- Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz

liegen dem Bundesrechnungshof keine besonderen Prüfungserkenntnisse vor.

Gleiches gilt für die weiteren acht 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 Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, den Revolving Fonds und Freistellungs-Fonds, die Versorgungsrücklage des Bundes und den Versorgungsfonds des Bundes.[41]

1.10.5 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 10 ersichtlich.

---

[36] Vgl. 61. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 23. Januar 2008, TOP 13.

[37] In der Jahresrechnung 2007 (Nr. 6.10.1.2) sind lediglich die Angaben des Jahresabschlusses des Jahres 2006 angegeben, da zum Zeitpunkt der Drucklegung der Jahresabschluss 2007 noch nicht vorlag.

[38] Davon 0,4 Mrd. Euro Zuschuss für Rentenleistungen für die KBS Renten-Zusatzversicherung.

[39] Davon 0,4 Mrd. Euro Zuschuss für Rentenleistungen für die KBS Renten-Zusatzversicherung.

[40] Das BEV erfüllt mit dem überwiegenden Teil seiner Ausgaben seine Verpflichtung zur Veranschlagung und Zahlung von Versorgungsbezügen, Beihilfen und Fürsorgeleistungen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sowie für die Versorgungsrücklage in Höhe von 5,0 Mrd. Euro für die Versorgungsberechtigten aus dem Bahnbereich.

[41] Veränderungen gegenüber dem Rechnungsjahr 2006: Errichtung des Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“; Auflösung des Treuhandvermögens aufgrund des Westvermögen-Abwicklungsgesetzes.

Tabelle 10

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Gewinn/Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbostel und die Gemeinden Fallingbostel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31.12.2007: Gewinn 78 988 Euro
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	31.12.2007: Gewinn 227 787 Euro
Behördeneigene Kantinen (insgesamt 4)	Verpflegung der Bediensteten	31.12.2007: Gewinne oder ausgeglichenes Ergebnis bei allen Kantinen

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Haushalt zukunftsfest gestalten

2.0

Die bisher günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wirken sich entlastend auf den Bundeshaushalt aus. Vor allem aufgrund der anhaltend hohen Steuerzuwächse gehen Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt zurück. Allerdings verzeichnen auch die Ausgaben eine erhebliche Dynamik. So liegen sie im Haushaltsentwurf 2009 um rund 10,5 % über dem Haushaltsergebnis des Jahres 2006 und um rund 14,6 % über dem Ergebnis des Jahres 2004. Der Bundeshaushalt wird danach im Wesentlichen durch die ***verbesserte Einnahmeentwicklung*** *konsolidiert. Die Ausgabenlinien der letzten Finanzpläne wurden demgegenüber nicht gehalten, sondern bei den Finanzplan-Fortschreibungen erhöht. Die Verbindlichkeit der Finanzpläne sollte gestärkt werden. Dadurch würde auch die Einführung eines Top-Down-Verfahrens in der Haushaltsaufstellung unterstützt.*

Auf der Ausgabenseite sind im Haushaltsjahr 2009 immer noch fast zwei Drittel der Gesamtausgaben und sogar fast drei Viertel der Steuereinnahmen des Bundes durch Sozialausgaben und Zinsausgaben gebunden. Die ***Sozialausgaben*** *bilden den mit Abstand größten Ausgabenbereich. Dies ist u. a. auf die zunehmende Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme zurückzuführen, mit der die Sozialversicherung finanziell entlastet und damit auch die Lohnnebenkosten gesenkt werden sollen. Die Gesamtaufwendungen des Bundes für die verschiedenen* ***Alterssicherungssysteme*** *bleiben auf hohem Niveau. Hierzu gehören vor allem die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Die im Bundeshaushalt veranschlagten Versorgungsleistungen für die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten steigen gegenüber den Vorjahren wieder erheblich an; ab dem Jahre 2008 muss der Bund diese Leistungen in vollem Umfang erbringen.*

Trotz der nachhaltigen Erholung am Arbeitsmarkt beanspruchen die ***Arbeitsmarktausgaben*** *einen erheblichen Anteil der Ausgaben im Bundeshaushalt. Dies ist eine Folge der nach wie vor hohen Langzeitarbeitslosigkeit, deren finanzielle Auswirkungen vor allem der Bundeshaushalt zu tragen hat. Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende hat bislang für den Bund zu keinen finanziellen Entlastungen geführt.*

Die ***Zinsausgaben*** *des Bundes steigen mittelfristig. Aufgrund der Gesamtverschuldung und der daraus folgenden hohen jährlichen Anschlussfinanzierungen sowie des tendenziell höheren Zinsniveaus ist mit Mehrbelastungen zu rechnen. Der Bund zahlt damit den Preis für die hohen Schuldenaufnahmen in der Vergangenheit.*

Bei den ***Steuereinnahmen*** *ist seit dem Jahre 2005 ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen. Auf Basis des Haushaltsentwurfs 2009 wird das Steueraufkommen des Bundes um etwa 59 Mrd. Euro und damit fast ein Drittel höher sein als im Jahre 2005. Für den Finanzplanungszeitraum bis 2012 wird ein weiterer, aber geringerer Steueranstieg angenommen. Die Steuereinnahmen des Bundes sind zudem durch die finanziellen Zugeständnisse an die Länder insbesondere im Rahmen des Familienleistungsausgleichs, der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Bundesergänzungszuweisungen belastet.*

Im ***vertikalen Finanzausgleich*** *leistet der Bund hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese Sonder-Bundesergänzungszuweisungen sind zwar rückläufig; finanzielle Spielräume für den Bundeshaushalt ergeben sich hierdurch aber nicht. Insgesamt liegen die insbesondere im*

Rahmen der Solidarpakte I und II zugestandenen Leistungen des Bundes zugunsten der neuen Länder und Berlins noch deutlich über den Einnahmen des Bundes aus dem Solidaritätszuschlag.

*Die **Privatisierungserlöse** werden im Finanzplanungszeitraum weiterhin in nicht unerheblichem – wenn auch rückläufigem – Umfang zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt. Finanzwirtschaftlich wäre es richtig, alle Einnahmen aus Vermögensverwertungen ausschließlich für die Tilgung bestehender Schulden einzusetzen. Um dem Gedanken der Generationengerechtigkeit zu entsprechen, sollte der Vermögensabbau mit dem Schuldenabbau korrespondieren.*

*Im Finanzplan ist weiterhin vorgesehen, die **Nettokreditaufnahme** bis zum Jahre 2011 auf Null zurückzuführen und die strukturelle Deckungslücke bis zum Jahre 2012 weitgehend abzubauen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dieser Weg konsequent beizubehalten. Eine Fortsetzung des Konsolidierungskurses ist auch deshalb unabdingbar, weil der Bundeshaushalt weiterhin Belastungen und Risiken in Milliardenhöhe ausgesetzt ist.*

*Durch die fortwährende Aufnahme von Krediten wurden in der Vergangenheit zwar kurzfristige Freiräume für die Haushaltsfinanzierung gewonnen. Diese Handlungsspielräume sind aber mittlerweile durch die mit der Kreditaufnahme verbundenen Zinsausgaben aufgezehrt. Der hohe Schuldenstock bildet damit eine erhebliche **Hypothek** für künftige Bundeshaushalte. Angesichts der mittel- und langfristigen Herausforderungen an den Bundeshaushalt sollte eine **wirksame Schuldenregel** noch in dieser Wahlperiode auf den Weg gebracht werden. Das vom Bundesministerium der Finanzen vorgelegte Modell enthält wesentliche Elemente, um den Haushalt in konjunkturellen Normalzeiten weitgehend ohne Neuverschuldung auszugleichen und die Schuldenquote nachhaltig zu senken.*

*Zu einer dauerhaften Kreditbegrenzung besteht auch angesichts der **Gesamtverschuldung** des Bundes keine Alternative. Trotz rückläufiger Nettokreditaufnahmen soll die Verschuldung im Finanzplanungszeitraum 950 Mrd. Euro erreichen. Aufgrund der hohen Anschlussfinanzierungen besteht ein nicht unerhebliches Zinsänderungsrisiko.*

*Im Jahre 2007 konnten erstmals seit 1989 für den **Gesamtstaat** ein **leichter Überschuss** und ein deutlicher Rückgang des strukturellen Defizits auf nahe Null erzielt werden. Das zuvor mehrfach verletzte Defizitkriterium des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wird auch im Jahre 2008 klar unterschritten, während die Staatsschuldenquote zum Jahresende 2008 trotz einer rückläufigen Tendenz noch über der Grenze von 60 % des Bruttoinlandsproduktes liegen wird. Im Vergleich zum Durchschnitt der Länder weist der Bund weiterhin eine **ungünstigere Defizit- und Verschuldungslage** auf.*

*Die dauerhafte Erfüllung der finanzwirtschaftlichen Verpflichtungen Deutschlands aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt mit der Entwicklung einer wirksamen Schuldengrenze ist auch Gegenstand der **Föderalismusreform II.** Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Bund und Länder sich auf die notwendigen institutionellen Vorkehrungen verständigen, um die mittel- und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten und damit die finanzielle Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Gemeinwesens zu sichern.*

2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte

2.1.1 Haushalt 2008, Haushaltsentwurf 2009 und Finanzplan bis 2012

2.1.1.1

Aufgrund der bisherigen stabilen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der vor allem im Jahre 2006 durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen[1] ist die Finanzlage des Bundes im Haushaltsjahr 2008 sowie im Finanzplanungszeitraum bis 2012 durch steigende Steuereinnahmen gekennzeichnet. Im Vergleich dazu fällt das geplante Ausgabenwachstum über den Gesamtzeitraum (2008 bis 2012) geringer aus, obwohl auch hier Steigerungen gegenüber der bisherigen Finanzplanung zu verzeichnen sind (vgl. Nr. 2.1.2). Per saldo wird an der im bisherigen Finanzplan (2007 bis 2011) vorgesehenen Rückführung des Finanzierungsdefizits und der Nettokreditaufnahme festgehalten.

Im laufenden **Haushaltsjahr 2008** ist ein Haushaltsvolumen von 283,2 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 1). Die **Gesamtausgaben** liegen damit im Soll um 12,8 Mrd. Euro oder 4,7 % höher als das Haushaltsergebnis 2007 (270,4 Mrd. Euro). Der überproportionale Anstieg beruht vor allem auf den – erstmals in voller Höhe zu tragenden – Zahlungsverpflichtungen des Bundes an die Postbeamtenversorgungskasse (+ 5,8 Mrd. Euro), den höheren Zinsausgaben (+ 3,1 Mrd. Euro) und den Mehrausgaben für das Elterngeld (+ 1,0 Mrd. Euro).

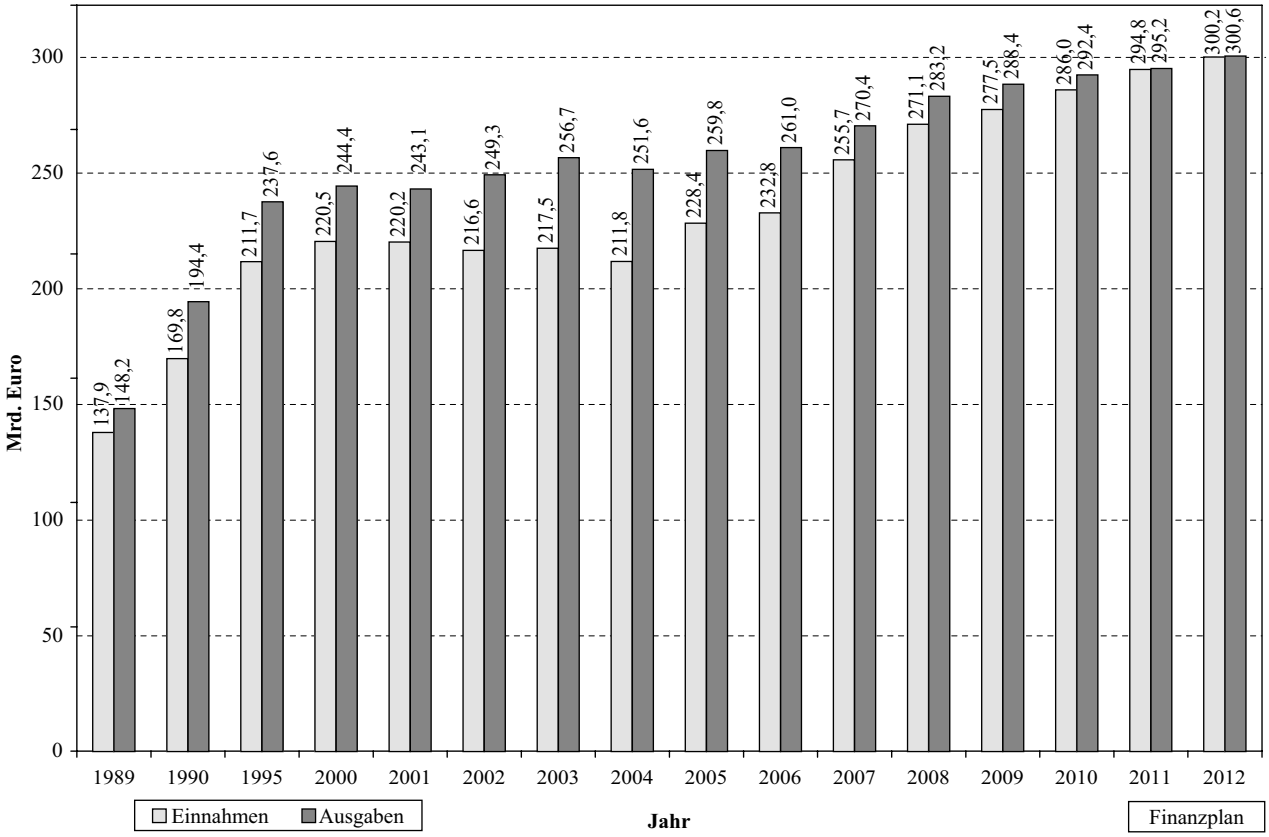
Die **Einnahmen** (Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) sind im Bundeshaushalt 2008 mit 271,1 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber den Ist-Einnahmen im Jahre 2007 (255,7 Mrd. Euro) steigen sie um 15,4 Mrd. Euro (6,0 %). Dieser Anstieg ist wesentlich auf das prognostizierte wachsende Steueraufkommen zurückzuführen. Das Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2008 hat mit 238,3 Mrd. Euro die im Bundeshaushalt 2008 veranschlagten Steuereinnahmen bestätigt (vgl. Nr. 2.3.1). Die sonstigen Einnahmen sind um rund 7 Mrd. Euro höher angesetzt als die Ist-Einnahmen des Haushaltsjahres 2007. Dies beruht insbesondere auf den mit 10,7 Mrd. Euro veranschlagten Erlösen aus der Verwertung von Kapitalvermögen (2007: 4,5 Mrd. Euro).

---

[1] Hierzu gehören u. a.: Das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze sowie das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (vgl. dazu Nr. 2.2.3.2); das Haushaltsbegleitgesetz 2006 u. a. mit der Anhebung der Umsatz- und Versicherungsteuer; das Steueränderungsgesetz 2007 u. a. mit der Beschränkung der Pendler-Pauschale und der Absenkung des Sparer-Freibetrags.

Abbildung 1

Entwicklung der Einnahmen[1] und Ausgaben



[1] Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen.
Hinweis:
Datenbasis für diese sowie die nachfolgenden Abbildungen und Tabellen: Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2007, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2008, Haushaltsentwurf 2009, Finanzplan bis 2012 sowie Finanzbericht 2009. Zahlen sind zum Teil gerundet.

Das – durch Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen gedeckte – **Finanzierungsdefizit** 2008 sinkt mit geplanten 12,1 Mrd. Euro auf den niedrigsten Wert seit dem Jahre 1989 (vgl. Abbildung 2). Die mit 11,9 Mrd. Euro veranschlagte **Nettokreditaufnahme** 2008 geht – verglichen mit dem Haushaltsergebnis 2007 (14,3 Mrd. Euro) – nochmals zurück. Wie bereits im Jahre 2007 wird die Regelkreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz deutlich unterschritten.

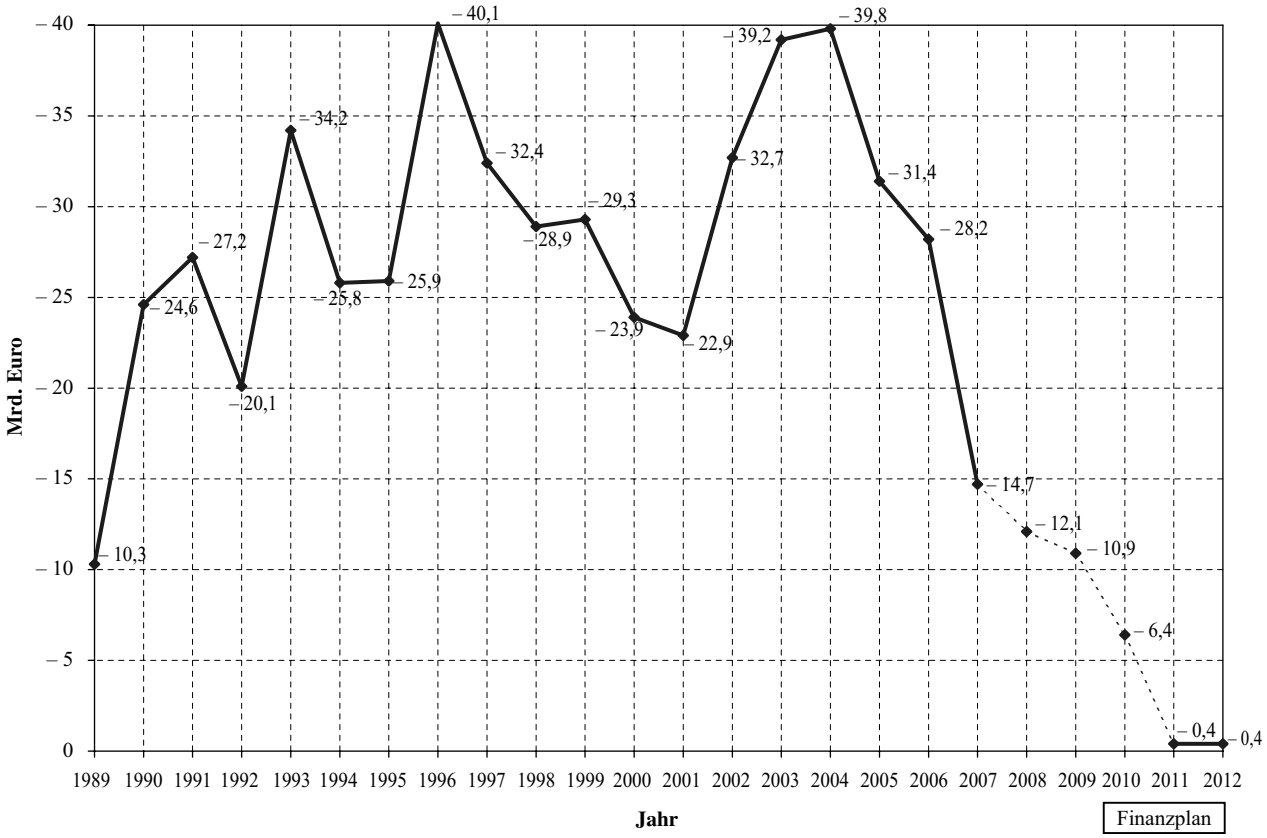
In dem vom Bundeskabinett am 2. Juli 2008 beschlossenen Entwurf des **Bundeshaushalts 2009** sind Gesamtausgaben von 288,4 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 1). Das sind 1,8 % mehr gegenüber dem Haushaltssoll 2008 (283,2 Mrd. Euro). Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2009 – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – sollen bei 277,5 Mrd. Euro liegen. Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme betragen demgemäß 10,9 bzw. 10,5 Mrd. Euro und gehen damit fast auf das Niveau des Jahres 1989 zurück (vgl. Abbildung 2). Bezogen auf die Gesamtausgaben beträgt die Nettoneuverschuldung dann noch 3,6 %. Eine niedrigere Kreditfinanzierungsquote wies zuletzt der Bundeshaushalt 1973 auf.

In den **Haushalten 2010 bis 2012** sollen die Ausgaben nach dem neuen Finanzplan im Durchschnitt um 1,4 % steigen. Der überwiegende Teil dieses Anstiegs entfällt auf

- den Zuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung, der sich um jeweils 1,5 Mrd. Euro pro Jahr bis zu einem Volumen von 14 Mrd. Euro (ab 2016) erhöhen wird,
- die Zinsausgaben, für die im letzten Finanzplanungsjahr 47,1 Mrd. Euro vorgesehen sind, gegenüber 41,5 Mrd. Euro im Jahre 2009,
- die Mehrausgaben aus der Tarif- und Besoldungsrunde 2008, die für den Bundeshaushalt auf jährlich rund 2 Mrd. Euro geschätzt werden.

Abbildung 2

Entwicklung des Finanzierungssaldos



Beim **Finanzierungsdefizit** und bei der **Nettokreditaufnahme** wird die bisherige Finanzplanung (2007 bis 2011) bestätigt. Obwohl auch die Ausgabenansätze gegenüber der alten Finanzplanung steigen sollen (vgl. Nr. 2.1.2), wird an der schrittweisen Rückführung der Nettokreditaufnahme aufgrund folgender höherer Einnahmeerwartungen festgehalten:

- Die Steuereinnahmeprognosen werden auf der Basis der Steuerschätzung vom Mai 2008 gegenüber dem bisherigen Finanzplan heraufgesetzt (+ 11,4 Mrd. Euro für den Zeitraum 2009 bis 2011).
- Außerdem werden zusätzliche Einnahmen aufgrund der geplanten LKW-Mauterhöhung sowie der Versteigerung von Zertifikaten nach dem Treibhausgasemissionshandelsgesetz veranschlagt (+ 2,5 Mrd. Euro für 2009 mit entsprechender Fortschreibung in den Folgejahren).

Ab dem Jahre 2011 soll der Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung erreicht werden.

Vor allem die günstigen Prognosen bei den laufenden Einnahmen eröffnen die Möglichkeit, die **strukturelle Unterdeckung** (Nettokreditaufnahme zuzüglich Einmaleffekte) weiter abzubauen (vgl. Tabelle 1). Im letzten Finanzplanungsjahr 2012 soll danach weitgehend auf Einmaleffekte in Form von Privatisierungseinnahmen zur Haushaltsfinanzierung verzichtet werden und damit erstmals seit dem Jahre 1969 ein strukturell fast ausgeglichener Bundeshaushalt vorgelegt werden.

Tabelle 1

Entwicklung der strukturellen Unterdeckung

Jahr	Nettokreditaufnahme	Einmaleffekte[1]	Unterdeckung	Rückgang ggü. Vorjahr
	Mrd. Euro			
2006	27,9	12,0	39,9	11,8
2007	14,3	10,3	24,6	15,3
2008	11,9	10,7	22,6	2,0
2009	10,5	4,3	14,8	7,8
2010	6,0	6,5	12,5	2,3
2011	0,0	4,6	4,6	7,9
2012	0,0	1,7	1,7	2,9

[1] Privatisierungserlöse sowie in 2006/2007 Erlöse aus vorzeitigen Rückzahlungen bei Gewährleistungen sowie Emissionserlöse aus der Kapitalisierung von Beitragsforderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen.

2.1.1.2

Es ist positiv zu bewerten, dass die im letzten Finanzplan (2007 bis 2011) vorgesehene Rückführung der Nettoneuverschuldung wie geplant fortgesetzt werden soll. Für den geplanten Rückgang der Finanzierungsdefizite sind hauptursächlich:

- die bisher **günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten** mit ihren positiven finanziellen Auswirkungen vor allem bei den Steuereinnahmen und – wenn auch in deutlich geringerem Umfang – bei den Sozialtransfers (vor allem bei den Arbeitsmarktausgaben),
- die insbesondere zu Anfang der Legislaturperiode durchgeführten **Konsolidierungsmaßnahmen** (vgl. Nr. 2.1.1.1, FN 1),
- die Maßnahmen mit **Einmaleffekt** wie Vermögensverwertungen (vgl. Tabelle 1), wenn auch – erfreulicherweise – mit rückläufigem Volumen.

Es besteht allerdings kein Anlass, die bisherigen Konsolidierungserfolge überzubewerten. Im Haushaltsentwurf 2009 können Nettokreditaufnahme und Deckungslücke ausschließlich mit Hilfe des seit dem Haushaltsjahr 2007 zu verzeichnenden **Steueranstiegs** (2007: + 26 Mrd. Euro; 2008: + 34 Mrd. Euro; 2009: + 45 Mrd. Euro) um 25 Mrd. Euro gegenüber dem Haushalt 2006 zurückgefahren werden (vgl. Tabelle 1). Mit den verbleibenden Steuermehreinnahmen werden zusätzliche Ausgaben bestritten.

Nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) ist die Entwicklung des Bundeshaushalts in den letzten Jahren von deutlichen Konsolidierungserfolgen gekennzeichnet. Hierzu habe nicht nur die verbesserte Einnahmenentwicklung beigetragen. So liege die durchschnittliche Ausgabensteigerungsrate im Finanzplanungszeitraum 2008 bis 2012 bei 1,5 % und damit deutlich unter der aktuellen Preissteigerungsrate sowie der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP).

Der Bundesrechnungshof stellt die Verbesserung der Haushaltslage nicht in Frage. Er hält aber an seiner Bewertung fest, dass die Konsolidierung vor allem aufgrund des erheblichen Anstiegs der Steuereinnahmen erreicht worden ist (vgl. Nr. 2.3.1).[2] Nach seiner Einschätzung ist für die Bewertung des Konsolidierungserfolgs nicht allein auf den – prognostischen – Finanzplanungszeitraum 2008 bis 2012 abzustellen; vielmehr ist die tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre einzubeziehen. So sind die Ausgaben vom Jahre 2006 bis zum Jahre 2009 mit insgesamt 10,5 % bzw. jährlich über 3 % deutlich angestiegen – trotz einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in diesem Zeitraum, die zu einer Verringerung des Ausgabendrucks vor allem im Bereich der Sozialtransfers geführt hat. Ob die restriktive Ausgabenlinie des neuen Finanzplans bis zum Jahre 2012 tatsächlich eingehalten wird, bleibt abzuwarten, nachdem in den Finanzplanfortschreibungen der letzten Jahre jeweils deutliche Anpassungen nach oben vorgenommen wurden (vgl. Nr. 2.1.2).

2.1.2 Einhaltung der Finanzplan-Eckwerte

2.1.2.1

Für das Haushaltsjahr 2009 ergibt sich ein Anstieg der Ausgaben nicht nur im Vergleich zum Vorjahr. Auch gegenüber den Planansätzen für 2009 im bisherigen Finanzplan 2007 bis 2011 sind zusätzliche Ausgaben veranschlagt. Diese bislang nicht eingeplanten Ausgaben summieren sich auf über **5,8 Mrd. Euro**; sie setzen sich in den nachfolgenden Haushaltsjahren 2010 und 2011 in ähnlicher Größenordnung fort. Ausgabensteigerungen von rund 100 Mio. Euro und mehr haben elf Ressorteinzelpläne zu verzeichnen (vgl. Tabelle 2).

[2] Vgl. auch Jahresbericht der Europäischen Kommission über die öffentlichen Finanzen in der WWU (Juni 2008), S. 47, 217 (engl. Fassung).

Tabelle 2

Ausgaben für 2009 nach Haushaltsentwurf und bisherigem Finanzplan

Einzelplan	Ausgaben 2009 nach bisherigem Finanzplan	Ausgaben 2009 nach Haushaltsentwurf	Differenz
	Mio. Euro		
05 (AA)	2 818,1	2 930,6	+ 112,5
06 (BMI)	4 918,4	5 598,4	+ 680,0
08 (BMF)	4 696,7	4 866,9	+ 170,2
09 (BMWi)	6 000,2	6 371,9	+ 371,7
10 (BMELF)	5 191,4	5 289,8	+ 98,4
12 (BMVBS)	24 614,4	25 594,8	+ 980,4
14 (BMVg)	29 564,5	31 093,0	+ 1 528,5
16 (BMU)	844,1	1 324,2	+ 480,1
17 (BMFSFJ)	5 737,4	6 147,2	+ 409,8
23 (BMZ)	5 259,0	5 772,0	+ 513,0
30 (BMBF)	9 588,9	10 080,3	+ 491,4
Gesamt			**+ 5 836,0**

Den zusätzlichen Ausgabebewilligungen für das Jahr 2009 stehen Entlastungen in den Einzelplänen 32 (Bundesschuld) und 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) in der Größenordnung von **3 Mrd. Euro** gegenüber, die im Wesentlichen auf folgende Bereiche entfallen:

- Gegenüber dem alten Finanzplan werden die Zinsausgaben um 1,7 Mrd. Euro niedriger (auf 41,5 Mrd. Euro) veranschlagt.
- Der Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse fällt mit 5,9 Mrd. Euro um 0,2 Mrd. Euro geringer als geplant aus.
- Die Verstärkungsmittel für Personalmehrausgaben im Einzelplan 60 werden aufgelöst und auf die Einzelpläne umgelegt.

Damit soll rund die Hälfte der Mehrbelastungen aufgefangen werden. Allerdings ist mit der bloßen Reduzierung von Schätzansätzen (Zinsen, Zuschuss für die Postpensionen) noch keine Einsparung verbunden. So könnte aufgrund der deutlichen Verringerung der Ansätze für die Zinsausgaben ein Haushaltsrisiko entstehen, wenn das Zinsniveau steigen sollte (vgl. Nr. 2.2.5).

2.1.2.2

In den letzten Jahren wurden die Ausgabenansätze bei der Fortschreibung der Finanzpläne immer wieder erhöht (vgl. Tabelle 3). So lagen die Ausgaben der Bundeshaushalte 2006 bis 2008 deutlich über den Eckwerten der früheren Finanzpläne. Allein das **Soll 2008** überschreitet die im Finanzplan 2004 für das Jahr 2008 vorgesehene Ausgabengrenze um mehr als 23 Mrd. Euro. Auch in den Verhandlungen für den **Haushalt 2009** hielten sich einige Ressorts nicht an die Ausgabenlinie des Finanzplans 2007 bis 2011 und machten zusätzliche Forderungen in Milliardenhöhe geltend. Zwar konnte das Bundesministerium einen Teil dieser Mehrforderungen abwehren. Allerdings ist – wie oben dargelegt – im Haushaltsentwurf 2009 ein Ausgabevolumen geplant, das gegenüber dem letzten Finanzplan einen Zuwachs um 3 Mrd. Euro verzeichnet. Gegenüber den Annahmen im vorletzten Finanzplan (2006 bis 2010) liegt das Ausgabevolumen für das Jahr 2009 sogar um 13,5 Mrd. Euro (5 %) höher (vgl. Tabelle 3).

Zumindest für die Finanzplanfortschreibungen der letzten Jahre ist eine fast durchgehende **Steigerung** der Gesamtausgaben zu beobachten.

Das Bundesministerium hat zur Veränderung der Finanzplanlinie darauf hingewiesen, dass Konsolidierung aus haushaltspolitischer Sicht zwar ein prioritäres Ziel darstelle. Es liege jedoch im Interesse einer gestaltenden Finanzpolitik, die günstige konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre und die dadurch eröffneten Spielräume zu nutzen, um gezielt fachpolitische Schwerpunkte zu fördern. Zudem würden die Mehrausgaben durch Mehreinnahmen flankiert, die aus neuen innovativen Finanzierungsinstrumenten (z. B. Versteigerung von Emmissionszertifikaten) generiert werden könnten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten neue fachpolitische Schwerpunkte vor allem durch Umschichtungen von Ausgaben verfolgt werden. Diese Strategie sollte ungeachtet der – durch gesetzliche Maßnahmen und die konjunkturelle Entwicklung – günstigen Einnahmesituation des Bundeshaushalts beachtet werden. Gerade die finanzwirtschaftliche Entwicklung seit dem Jahre 2001 hat gezeigt, dass sich die Haushaltseckwerte innerhalb kurzer Zeit drastisch verschlechtern und vermeintliche Einnahmen wegbrechen können.[3]

Der Bundesrechnungshof stellt nicht in Frage, dass im Verfahren der Finanzplanung von Fortschreibung zu Fortschreibung Korrekturen vorgenommen werden müssen. Bedenklich ist aber, dass diese Korrekturen zuletzt regelmäßig zu erhöhten Ausgaben führten. Die alternative Finanzierung durch neue Einnahmeninstrumente (Emmissionszertifikate, LKW-Maut) sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes genutzt werden, die Nettoneuverschuldung schneller als geplant abzubauen, um früher zu einem ausgeglichenen Haushalt zu gelangen.

2.1.2.3

Änderungen der Finanzpläne zugunsten höherer Ausgabeansätze bleiben letztlich haushaltsrechtlich folgenlos, da die Finanzpläne keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.[4] Finanzpolitisch geht von ihnen jedoch eine Signalwirkung in Richtung weiterer Ausgabenerhöhungen aus. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes würde eine stärkere Verbindlichkeit der Finanzplanung dazu beitragen, dass bisherige Ausgabenziele bei der Haushaltsaufstellung konsequenter eingehalten werden. Dies könnte ggf. durch eine Einbindung des Parlaments in die Aufstellung und Fortschreibung der Finanzpläne unterstützt werden. Ziel sollte sein, das Parlament frühzeitig inhaltlich mit den Eckdaten der Finanzplanung zu befassen, um einen – die Regierung und insbesondere die Fachressorts stärker bindenden – finanzwirtschaftlichen Rahmen für die Ausgaben- und Defizitentwicklung zu erhalten.[5]

---

[3] Auf eine mögliche Eintrübung der Haushaltslage und erhebliches Rückschlagspotenzial bei den gewinnabhängigen Steuern weist u. a. die Deutsche Bundesbank hin, vgl. Monatsbericht August 2008, S. 59–61.

[4] Die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden bilden zwar die Grundlage für Empfehlungen des Finanzplanungsrates zur Haushaltsdisziplin nach § 51a HGrG; deren Nichteinhaltung kann jedoch nicht sanktioniert werden.

[5] Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO zum Verfahren und zur Aussagekraft der Steuerschätzung vom 25. Oktober 2006 (Haushaltsausschussdrucksache 16/2742 Nr. 8); Busemeyer/Wintermann: Das Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansatzpunkt einer Konsolidierungsstrategie (Gutachten der Bertelsmann-Stiftung 2007), S. 36 f; Leitlinien der AG-Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Kommissionsdrucksache 123), S. 6. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft (Zukunftshaushaltsgesetz und Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz) (Kommissionsdrucksache 040).

Tabelle 3

Gesamtausgaben in der Finanz- und Haushaltsplanung

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Mrd. Euro							
Gesamtausgaben								
Finplan 2002-2006	245,5	249,4						
Finplan 2003-2007	251,2	251,2	254,9					
Finplan 2004-2008	***258,3***	253,6	257,1	260,0				
Finplan 2005-2009		***261,7***	269,1	272,5	275,3			
Finplan 2006-2010			***267,6***	274,3	274,9	276,8		
Finplan 2007-2011				***283,2***	285,5	288,5	289,7	
Finplan 2008-2012					***288,4***	292,4	295,2	300,6
Soll (ohne Nachtrag)	**254,3**	**261,6**	**270,5**	**283,2**				
Soll (mit Nachtrag)			**272,7**					
Ist (Abschluss)	**259,8**	**261,0**	**270,4**					
Differenz Fpl. 2008 zu Fpl. 2007	**7,1**	**2,4**	**2,2**					
Differenz Fpl. 2009 zu Fpl. 2008		**8,1**	**12,0**	**12,5**				
Differenz Fpl. 2010 zu Fpl. 2009			**-1,5**	**1,8**	**-0,4**			
Differenz Fpl. 2011 zu Fpl. 2010				**8,9**	**10,6**	**11,7**		
Differenz Fpl. 2012 zu Fpl. 2011					**2,9**	**3,9**	**5,5**	
Differenz Soll zur früheren Finanzplanung[1]	**8,8**	**12,2**	**17,8**	**23,2**	*13,5*			
Differenz Ist (Abschluss) zur früheren Finanzplanung	**14,3**	**11,6**	**15,5**					

[1] Für 2009 bezogen auf den Haushaltsentwurf.

Dies würde auch eine Umstellung des Haushaltsaufstellungsprozesses hin zu einem – an politischen Schwerpunktsetzungen orientierten – **Top-Down-Verfahren** fördern, das die bisherige aufwendige und detailbezogene Aufstellung des Haushalts ablösen soll (vgl. Nr. 3.1.1).[6]

Der bereits in einigen ausländischen Staaten[7] erfolgreich angewendete Top-Down-Ansatz orientiert sich an finanzwirtschaftlichen Eckwerten, die den finanziellen Handlungsspielraum für die Einzelpläne der Ressorts bereits vor den eigentlichen Haushaltsverhandlungen verbindlich vorgeben. Hierzu wären die strategischen Budgetziele unter Beachtung der zu erwartenden Einnahmen sowie einer stringenten Schuldengrenze (vgl. dazu Nr. 2.4.3) vorab

[6] Vgl. Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 23. Januar 2008 zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (Kommissionsdrucksache 093), Nr. 4; Eckpunktepapier des Bundesministeriums der Finanzen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens vom Oktober 2007, S. 3, 5. Weitere Vorschläge hierzu liegen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) vor (s. FN 5).

[7] Ein Top-Down-Ansatz zum Teil verbunden mit verbindlichen Mehrjahresplanungen wird z. B. in Schweden, Finnland, Niederlande und Österreich praktiziert – vgl. dazu: Gutachten der Bertelsmann-Stiftung (FN 3), S. 30.

von der Bundesregierung festzulegen und ggf. mit den für die Zielereichung erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden. Ein solcher Beschluss über die Eckwerte des kommenden Haushalts könnte bereits im Frühjahr dem Parlament (ggf. vertreten durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages) zur Billigung vorgelegt werden. Damit läge eine belastbare Grundlage für die Haushaltsrahmen der jeweiligen Ressorteinzelpläne vor. Diese Vorgaben dürften in der weiteren Haushaltsaufstellung nicht überschritten werden.

Nach Auffassung des Bundesministeriums könnte ein Top-Down-Verfahren, das in der Haushaltsaufstellung 2009 bereits in Grundzügen eingesetzt worden sei, zu einer Stärkung der haushaltspolitischen Interessen des Bundes beitragen und die Position des Bundesministeriums im Haushaltsprozess unterstützen. Hinsichtlich der Einbindung des Parlaments – bei der Aufstellung des jeweils neuen Haushaltsentwurfs und des jeweils fortzuschreibenden Finanzplans – hat das Bundesministerium Bedenken geltend gemacht:

- Eine vorherige parlamentarische Entscheidung über einen Haushaltseckwertebeschluss der Bundesregierung würde grundlegend mit der traditionellen Trennung der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch die Regierung und der nachfolgenden Beratung im Parlament brechen. Zudem stünde bei einer vollständigen organisatorischen Umsetzung des Top-Down-Ansatzes kein ausreichender zeitlicher Spielraum zur Verfügung, um eine – wahrscheinlich kontroverse – parlamentarische Beratung und Entscheidung über den Eckwertebeschluss der Regierung durchzuführen. Ein derartiger Eckwertebeschluss sei daher nur auf Regierungsebene realisierbar.

- Beschlüsse des Parlaments zur mittelfristigen Finanzplanung könnten schon deshalb Probleme aufwerfen, weil die jeweilige Aktualität der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen im Zeitverlauf schnell nachlasse.

- Außerdem handele es sich bei der Finanzplanung nur um ein Planungsinstrument der Exekutive, welches das Budgetrecht des Parlaments nicht berühre. Es bleibe dem Parlament überlassen, von den Vorstellungen der Bundesregierung im parlamentarischen Aufstellungsverfahren abzuweichen und eigene Festlegungen zu treffen.

Der Bundesrechnungshof hält es für wesentlich, dass das Bundesministerium einem verstärkten Einsatz des Top-Down-Verfahrens im Haushaltsaufstellungsprozess grundsätzlich positiv gegenübersteht und einen Eckwertebeschluss der Bundesregierung für möglich erachtet. Wenn eine frühzeitige parlamentarische Beteiligung verfahrensmäßig nicht zu realisieren sein sollte, sollte zumindest auf der Regierungsebene ein Eckwertebeschluss zum Haushaltsentwurf gefasst werden. In diesem Beschluss sollten – unter Berücksichtigung der hierfür erforderlichen Entscheidungsvoraussetzungen[8] – das Gesamtvolumen und das Ausgabevolumen der Einzelpläne festgelegt werden. Dies könnte zu einer erheblichen Straffung des weiteren Haushaltsaufstellungsverfahrens führen.

Es trifft zu, dass die geltende Rechtslage[9] eine parlamentarische Beteiligung bei der Finanzplanaufstellung bzw. -fortschreibung nicht vorsieht.[10] Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes sollte aber die Verbindlichkeit der Finanzpläne gestärkt werden. Dies würde die Steuerungsfunktion der Haushalts- und Finanzplanung unterstützen. Die empfohlene Stärkung der Finanzplanung, verbunden mit einem Top-Down-Ansatz im Aufstellungsverfahren, könnte auch dazu beitragen, dass finanzwirtschaftliche Konsolidierungserfordernisse frühzeitig bei der Festlegung der Haushaltseckwerte in den Prozess der Haushaltsplanung einbezogen werden. Damit würden die strategische Ausrichtung des Bundeshaushalts und das Budgetrecht des Parlaments gestärkt.

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.2.1 Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

Die Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts ist nach wie vor wesentlich durch die Ausgaben für Soziales und für Zinsen geprägt.

Die **Sozialausgaben** umfassen im Wesentlichen

- die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.2.2.2),

- die Ausgaben des Bundes für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.2.3.2),

- die Zuschüsse des Bundes an die gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.2.4.1) sowie

- weitere Sozialtransfers im Bereich der Familienförderung (vgl. Nr. 2.2.4.2) und der landwirtschaftlichen Sozialpolitik.

Sie belaufen sich insgesamt auf 140,3 Mrd. Euro (2008) bzw. 140,8 Mrd. Euro (2009). Der seit Anfang der 90er-Jahre zu beobachtende fortwährende Anstieg ist nicht zuletzt die Folge einer zunehmenden Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Die **Sozialquote,** der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben, ist gegenüber dem Höchststand des Jahres 2007 (51,7 %) rückläufig, bleibt aber trotz der konjunkturell bedingten

---

[8] Dazu gehören insbesondere die Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte sowie die Steuerschätzung.

[9] § 50 Abs. 3 HGrG, § 9 Abs. 2 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.

[10] Vgl. zu Vorschlägen für eine gesetzliche Änderung: Heller, R.: „Verbindliche mehrjährige Finanzplanrahmen als Steuerungsinstrument zur Gewährleistung einer wirkungsvollen Schuldenbegrenzung“ (Föko II – Kommissionsdrucksache 130).

Entlastungen auf hohem Niveau (vgl. Tabelle 4). Die verbesserte finanzielle Situation der Sozialversicherungen wirkt sich nur bedingt auf die aus dem Bundeshaushalt zu leistenden Zuschüsse aus. Die **Sozialsteuerquote,** das Verhältnis der Sozialausgaben zu den Steuereinnahmen, geht aufgrund des Steueraufwuchses stärker zurück. Nach dem Haushaltsentwurf 2009 wird sie mit rund 57 % um mehr als 13 Prozentpunkte unter dem bisherigen Höchststand des Jahres 2005 (70 %) liegen (vgl. Tabelle 4).

Nach den Sozialausgaben sind die **Zinsausgaben** der zweitgrößte Ausgabenblock. Trotz der in den vergangenen Jahren neu aufgenommenen Kredite bewegt sich die **Zinsquote**, d. h. der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben, mit 14,8 % (2008) bzw. 14,4 % (2009) noch unter dem Höchstniveau aus der zweiten Hälfte der 90er-Jahre (vgl. Tabelle 4). Grund hierfür ist, dass die Zinsausgaben nicht gestiegen sind oder der Anstieg im Vergleich zum Haushaltsvolumen geringer ausgefallen ist. Allerdings wird in den nächsten Haushaltsjahren der Zinsaufwand stärker als die Gesamtausgaben steigen, was zu einer steigenden Zinsquote führt (2012: 15,7 %).

Alle Zins- und Sozialausgaben machen in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 nach wie vor fast zwei Drittel des Haushaltsvolumens aus, d. h. nur ein gutes Drittel des Haushalts steht für die Finanzierung anderer Aufgabenfelder zur Verfügung. Noch ungünstiger ist das Verhältnis, wenn die Zins- und Sozialausgaben den Steuereinnahmen des Bundes gegenüber gestellt werden. Nachdem die **Zins-/Sozialsteuerquote** im Bundeshaushalt 2005 fast 90 % erreicht hatte, ist der auf diese Ausgabenblöcke entfallende Steueranteil zwar rückläufig, liegt aber immer noch bei 76,6 % (2008) bzw. 73,3 % (2009) (vgl. Tabelle 4). Für die Finanzierung der übrigen Aufgaben kann – rechnerisch gesehen – etwa ein Viertel der Steuereinnahmen verwendet werden. Trotz des erheblichen Steueraufwuchses besteht also weiterhin wenig Handlungsspielraum für die finanzielle Unterstützung wichtiger zukunftsrelevanter Felder.

Außerhalb des Sozial- und Zinsbereichs blieben die Ausgaben im Bundeshaushalt in den letzten Jahren annähernd auf dem gleichen Niveau (vgl. Tabelle 4):

- Die **Personalausgaben** bewegten sich in den letzten Jahren zwischen 26 und 27 Mrd. Euro. Aufgrund der finanziellen Auswirkungen der **Tarif- und Besoldungsrunde** (rund 2 Mrd. Euro ab 2009[11]) werden die Personalausgaben (Aktivitätsbezüge und Versorgungsleistungen) im Haushalt 2009 auf 27,8 Mrd. Euro steigen. Die Personalausgabenquote bleibt mit 9,6 % aber auf einem im Langfristvergleich niedrigen Stand. Dies ist wesentlich auf die seit dem Jahre 1993 vorgenommenen pauschalen Stelleneinsparungen und die Konsolidierungsmaßnahmen bei den Personalausgaben zurückzuführen.[12]

- Allerdings sind in den Personalausgaben nicht die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten **Bahn- und Postbeamtinnen und -beamten** von rund 11 Mrd. Euro enthalten, die der Bundeshaushalt über Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse trägt (vgl. Nr. 2.2.2.1). Bezieht man diese Ausgaben ein, liegt die Quote der personalbezogenen Ausgaben bei 13,5 %.

- Die **Investitionsausgaben** sind mit 24,7 Mrd. Euro (2008) bzw. 25,9 Mrd. Euro (2009) veranschlagt. Sie liegen damit etwas über den Werten der Jahre 2002 bis 2006, aber unter dem Ausgabenniveau der 90er-Jahre (vgl. Tabelle 4). Die Investitionsquote wird im Finanzplanungszeitraum wegen des Anstiegs der Gesamtausgaben auf einen Wert unter 9 % zurückgehen. Bei der Investitionssteuerquote zeigt sich ein ähnlicher Rückgang.

---

[11] Die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge führt im Bundeshaushalt zu zusätzlichen Ausgaben von rund 0,8 Mrd. Euro (2008) und rund 1,4 Mrd. Euro (2009) – vgl. Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Mai 2008 zum BBVAnpG 2008/2009 (Bundestagsdrucksache 16/9347).

[12] Nach dem Haushaltsentwurf 2009 liegt der Stellenbestand im zivilen Bereich – ohne Ersatz(plan)stellen – bei rund 260 200 Planstellen/Stellen. Dies ist ein Rückgang gegenüber dem einigungsbedingten Personalhöchststand im Jahre 1992 (381 000) von fast 121 000 (fast 32 %).

Tabelle 4

Wesentliche Ausgabenarten und Finanzkennzahlen

Jahr	**1989**	**1992**	**1995**	**1998**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Ausgaben												**Soll**	**HHE**	**Finanzplan**		
	Mrd. Euro															
Sozialausgaben[1]	**49,9**	**75,6**	**90,2**	**91,9**	**102,0**	**111,9**	**118,3**	**120,6**	**133,0**	**134,5**	**139,8**	**140,3**	**140,8**	**142,4**	**144,8**	**146,1**
darunter:																
-Rente, Knappschaft	21,3	30,6	39,2	51,3	69,1	72,9	77,3	77,4	77,5	77,0	78,1	78,2	79,1	80,6	82,4	82,2
-Kinder-,Erzieh.-,ElternG[2]	9,0	14,7	14,2	3,7	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0	2,9	6,0	4,7	4,5	4,2	4,2	4,2
-Landwirtschaftl.Sozialpolit.	2,6	3,3	3,6	3,9	4,0	4,0	4,0	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8
-GKV-Zuschuss								1,0	2,5	4,2	2,5	2,5	4,0	5,5	7,0	8,5
-Arbeitsmarkt	5,7	14,0	20,0	21,7	15,4	21,0	23,7	25,0	37,9	39,5	42,8	42,9	41,3	39,8	39,0	39,2
darunter:																
- BA-Zuschuss	1,1	4,6	3,5	3,9	1,9	5,6	6,2	4,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Arbeitslosenhilfe	4,2	4,7	10,5	15,6	12,8	14,8	16,5	18,8	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung[3]											6,5	7,6	7,8	8,0	8,2	8,5
- Grundsicherung								0,5	35,2	38,7	35,7	34,9	33,2	31,5	30,6	30,4
Zinsausgaben	**16,7**	**27,6**	**40,2**	**40,9**	**38,3**	**37,4**	**37,0**	**36,5**	**37,4**	**37,6**	**38,8**	**41,9**	**41,6**	**43,5**	**44,8**	**47,1**
Personalausgaben	**21,1**	**26,3**	**27,1**	**26,7**	**26,8**	**27,0**	**27,2**	**26,8**	**26,4**	**26,1**	**26,0**	**26,8**	**27,8**	**28,3**	**28,6**	**29,1**
Investitionsausgaben	**18,5**	**33,7**	**34,0**	**29,2**	**27,3**	**24,1**	**25,7**	**22,4**	**22,9**	**22,7**	**26,2**	**24,7**	**25,9**	**25,9**	**25,5**	**25,3**
Restliche Ausgaben[4]	**42,0**	**55,2**	**46,1**	**44,9**	**48,7**	**48,9**	**48,5**	**45,3**	**40,1**	**40,1**	**41,8**	**49,5**	**52,3**	**52,3**	**51,5**	**53,0**
Gesamtausgaben	**148,2**	**218,4**	**237,6**	**233,6**	**243,1**	**249,3**	**256,7**	**251,6**	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**283,2**	**288,4**	**292,4**	**295,2**	**300,6**
Ausgabenquoten	**Prozent**															
Sozialquote	33,7	34,6	38,0	39,3	42,0	44,9	46,1	47,9	51,2	51,5	51,7	49,5	48,8	48,7	49,1	48,6
Zinsquote	11,3	12,6	16,9	17,5	15,8	15,0	14,4	14,5	14,4	14,4	14,3	14,8	14,4	14,9	15,2	15,7
Zins-/Sozialquote	**44,9**	**47,3**	**54,9**	**56,8**	**57,7**	**59,9**	**60,5**	**62,4**	**65,6**	**65,9**	**66,1**	**64,3**	**63,2**	**63,6**	**64,2**	**64,3**
Personalquote	14,2	12,0	11,4	11,4	11,0	10,8	10,6	10,7	10,2	10,0	9,6	9,5	9,6	9,7	9,7	9,7
Investitionsquote	12,5	15,4	14,3	12,5	11,2	9,7	10,0	8,9	8,8	8,7	9,7	8,7	9,0	8,9	8,6	8,4
Anteil restl. Ausgaben	28,3	25,3	19,4	19,2	20,0	19,6	18,9	18,0	15,4	15,4	15,4	17,5	18,1	17,9	17,4	17,6
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
Ausg./Steuerquoten	**Prozent**															
Sozialsteuerquote	39,5	41,9	48,2	52,6	52,7	58,3	61,6	64,5	70,0	66,0	60,8	58,9	56,6	55,8	54,4	52,9
Zinssteuerquote	13,2	15,3	21,5	23,4	19,8	19,5	19,3	19,5	19,7	18,4	16,9	17,6	16,7	17,0	16,8	17,1
Zins-/Sozialsteuerquote	**52,7**	**57,2**	**69,7**	**76,1**	**72,4**	**77,8**	**80,9**	**84,0**	**89,6**	**84,4**	**77,7**	**76,6**	**73,3**	**72,8**	**71,2**	**70,0**
Investitionsteuerquote	14,6	18,7	18,2	16,7	14,1	12,6	13,4	12,0	12,0	11,1	11,4	10,4	10,4	10,1	9,6	9,2

[1] Außer folgenden Positionen: insbesondere Wohngeld, Wohnungsbauprämie, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge; in geringem Umfang enthalten die Sozialausgaben auch Investitionsanteile.

[2] Bis 1995 einschließlich Kindergeld (10,5 Mrd. Euro); ab 1996 Umstellung auf steuerliches Kindergeld (2008: 33,7 Mrd. Euro, davon Bundesanteil: 14,3 Mrd. Euro); ab 2005 einschließlich Kinderzuschlag; 2007 einschließlich Finanzhilfen für Kinderbetreuungsausbau (2,15 Mrd. Euro).

[3] Finanziert durch Aufkommen aus einem Umsatzsteuerpunkt.

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

2.2.2 Ausgaben für die Alterssicherung

2.2.2.1 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Neben den Ausgaben für den Arbeitsmarkt bilden die Leistungen im Bundeshaushalt für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme einen Schwerpunkt auf der Ausgabenseite.[13] Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes liegt in den Haushalten 2008 und 2009 bei etwa 35 %.

Außer den Leistungen an die Rentenversicherung (einschließlich der Ausgaben der knappschaftlichen Rentenversicherung) von 78,2 Mrd. Euro (2008) enthält der Bundeshaushalt eine Reihe weiterer Ausgaben für die Alterssicherung.[14] Dazu gehören insbesondere die Ausgaben für

- die Alterssicherung der Landwirte (Soll 2008: 2,4 Mrd. Euro),
- Bezüge der Versorgungsempfänger in der Bundesverwaltung einschließlich sogenannte G 131-Fälle[15] (Soll 2008: 6,9 Mrd. Euro),
- die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (Soll 2008: 0,8 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- die Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens, aus dem insbesondere die Bezüge der Versorgungsempfänger aus dem Bereich des ehemaligen Sondervermögens Bahn geleistet werden (Soll 2008: 4,9 Mrd. Euro),
- den Bundeszuschuss zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten[16] (Soll 2008: 6,1 Mrd. Euro).[17]

Die Ausgaben im Bundeshaushalt für die verschiedenen Alterssicherungssysteme erreichen damit fast **100 Mrd. Euro.** Aufgrund der demografischen Entwicklung ist vor allem im Bereich der Rentenversicherung mit einem weiteren Anstieg der finanziellen Belastungen zu rechnen. Für den Bereich der eigenen Versorgungsempfänger und der Versorgungsempfängerinnen sind durch die Bildung der Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und vor allem des „Versorgungsfonds des Bundes“ für neu eingestellte Beamtinnen und Beamte die Voraussetzungen geschaffen worden, dass der Bundeshaushalt zumindest auf langfristige Sicht von der Finanzierung der Versorgungsausgaben für die Angehörigen der Bundesverwaltung spürbar entlastet wird.

2.2.2.2 Bundesleistungen an die Rentenversicherung

Die in einer Titelgruppe zusammengefassten Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung[18] stellen den größten Ausgabeposten im Bundeshaushalt dar. Seit Anfang der 90er-Jahre haben sich die verschiedenen Bundesleistungen mehr als verdoppelt – von 30,6 Mrd. Euro (1992) auf 78,2 Mrd. Euro (2008). In den letzten Jahren verlief der Anstieg allerdings flacher (vgl. Tabelle 4 und Abbildung 3).

Die Rentenleistungen im Bundeshaushalt setzen sich zusammen aus einer Reihe finanzwirksamer Zuschüsse und Beiträge des Bundes, mit denen die Rentenversicherung entlastet und die Rentenbeitragssätze gesenkt oder zumindest stabilisiert werden sollen. Hierzu gehören im Wesentlichen:

- der Zuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung (2008: 38,2 Mrd. Euro),
- der Zuschuss an die knappschaftliche Rentenversicherung (2008: 6,2 Mrd. Euro),
- der seit dem Jahre 1998 bestehende zusätzliche Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes (2008: 18,2 Mrd. Euro), der finanziert wird
  - durch die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und
  - aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer,
- die seit dem Jahre 1999 bestehenden pauschal entrichteten Beiträge für Kindererziehungszeiten (2008: 11,5 Mrd. Euro),
- die Zuschüsse zu Rentenversicherungs-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen (2008: 1,0 Mrd. Euro),
- die Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung (2008: 0,4 Mrd. Euro),

---

[13] Weitere Leistungen für die Alterssicherung in Milliardenhöhe werden für Bezieher von Arbeitslosengeld erbracht.

[14] Die nachfolgend aufgeführten Ausgaben zählen nach der Systematik des Funktionenplans mit Ausnahme der Alterssicherung der Landwirte nicht zum Sozialbereich, sondern zu anderen Aufgabenbereichen.

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

[16] Einbezogen sind Beamtinnen und Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost, der Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie Beschäftigte der Postaktiengesellschaften, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene.

[17] Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den Jahren 2005 bis 2007 durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen gedeckt. Der Bund ist dadurch von seinen Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahre 2008 vollständig tragen.

[18] Vgl. Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Kapitel 1113 Titelgruppe 02.

- die Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (2008: 2,6 Mrd. Euro).[19]

Die Gesamtausgaben der **gesetzlichen Rentenversicherung**[20] sind von 147 Mrd. Euro im Jahre 1992 auf 240 Mrd. Euro im Jahre 2008 angewachsen, was einem Anstieg von 62 % entspricht. Die Ausgaben sind auch deshalb angewachsen, weil der Bund in diesem Zeitraum Leistungen der Rentenversicherung ausgeweitet hat. Die beitragsfinanzierten Einnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund hat den Ausgleich durch zusätzliche Leistungen übernommen. Der Bundeshaushalt trägt seit einigen Jahren fast ein Drittel der Rentenversicherungsausgaben und damit deutlich mehr als im Jahre 1992 (21 %). Einen Teil der zusätzlichen Leistungen finanziert der Bund durch Erhöhungen bei der Umsatzsteuer und der Energiesteuer (Ökosteuer).

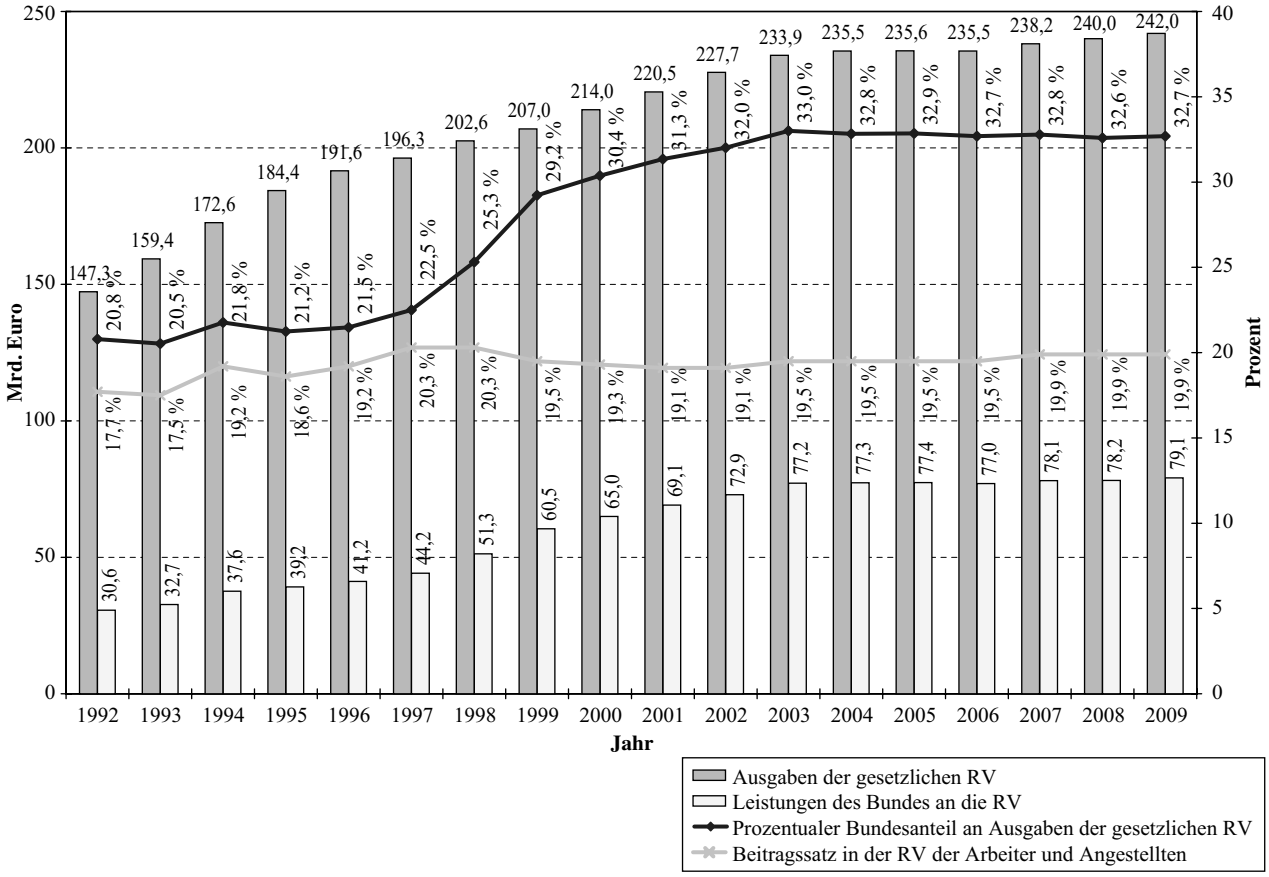
[19] Davon werden zwei Drittel von den Ländern erstattet.
[20] Einschließlich knappschaftlicher Rentenversicherung.

Die erhöhte Lebenserwartung hat im Übrigen dazu geführt, dass sich das Verhältnis von aktiver Erwerbsphase und durchschnittlicher Rentenbezugsphase verändert. Zudem liegt die **Erwerbstätigenquote** der 55- bis 64-Jährigen mit 51,5 %[21] (2007) noch deutlich unter dem allgemeinen Durchschnitt (69,4 %),[22] auch wenn die Erwerbsbeteiligung in dieser Altersgruppe in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist.[23] Das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Rentenalter und der Bevölkerung im Erwerbsalter dürfte sich – selbst bei vergleichsweise günstigen Bedingungen – gegenüber dem Jahre 2005 (28,9 %) bis zum Jahre 2050 fast verdoppeln.[24] Hierdurch kann sich die durchschnittliche Rentenbezugsphase entsprechend verlängern, wodurch wiederum die Notwendigkeit einer Anpassung der Beitragssätze nach oben entstehen wird.

[21] Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung in dieser Altersklasse.
[22] Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64).
[23] Vgl. Nationaler Strategiebericht – Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008 bis 2010 (Bundestagsdrucksache 16/10138, S. 6–7).
[24] Vgl. dazu Zweiter Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Juni 2008), S. 25–27.

Abbildung 3

Gesamtausgaben der Rentenversicherung und Bundesleistungen



Vor diesem Hintergrund zielten die gesetzlichen Maßnahmen der letzten Jahre im Bereich der Rentenversicherung insbesondere darauf ab, die Beitragseinnahmen zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen. Im Zusammenwirken mit einer betrieblichen und privaten Altersvorsorge sollen ein den Lebensstandard erhaltendes Rentenniveau sichergestellt und die Grundlagen für eine generationengerechte Rente geschaffen werden. Der Beitragssatz soll bis zum Jahre 2020 nicht über 20 % und bis zum Jahre 2030 nicht über 22 % steigen.

Zur Einhaltung der Beitragssatz- und Niveausicherungsziele hat der Gesetzgeber im Rahmen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes 2004[25] die Rentenanpassungsformel um Elemente ergänzt, die den Anstieg der Rente dämpfen. Insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung sind mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007[26] weitere Maßnahmen zur finanziellen Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen worden:

- Die Regelaltersgrenze von 65 Jahren wird schrittweise in den Jahren 2012 bis 2029 auf 67 Jahre angehoben.
- Durch eine Modifizierung der Schutzklausel werden die seit dem Jahre 2005 unterbliebenen Rentendämpfungen mit Rentenerhöhungen ab 2011 (soweit sie aufgrund der Lohnentwicklung möglich sind) verrechnet (Nachholfaktor).

Zusammen mit dem zu Beginn 2007 angehobenen Beitragssatz von 19,5 % auf 19,9 % tragen die Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen bei.

Zusätzliche Ausgaben entstehen allerdings durch die – mit dem Gesetz zur Rentenanpassung 2008[27] vorgenommene – zeitweise **Aussetzung des Altersvorsorgeanteils** in der Rentenanpassungsformel (Riester-Faktor) für die Jahre 2008 und 2009. Dadurch ergeben sich in diesen beiden Jahren höhere Rentenanpassungen um 0,64 bzw. 0,63 Prozentpunkte. Die dadurch entstehenden Mehrausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung belaufen sich für den Zeitraum von 2008 bis 2013 auf 12 Mrd. Euro; auf den Bundeshaushalt entfallen davon unter Einbeziehung der durch die höhere Rentenanpassung bedingten zusätzlichen Aufwendungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende 4,4 Mrd. Euro.[28] Als Folge der höheren Rentenanpassung soll sich die im Rentenversicherungsbericht 2007 zugrunde gelegte Absenkung der Beitragssätze verschieben. Statt der bei einer mittleren Beschäftigungsentwicklung prognostizierten Verringerung des Beitragssatzes auf 19,3 % (2011) und auf 19,1 % (2012) soll der Beitragssatz nunmehr um jeweils ein Jahr später auf 19,5 % (2012) und 19,1 % (2013) sinken.

Die im Bundeshaushalt veranschlagten Bundesleistungen an die Rentenversicherung werden ungeachtet der derzeit günstigen Entwicklung bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen im Finanzplanungszeitraum weiter steigen. Bei ihnen handelt es sich überwiegend um regelgebundene Leistungen. Diese hängen – neben der Beitragssatzentwicklung – insbesondere von der Bruttolohnentwicklung und dem Umsatzsteueraufkommen ab.

2.2.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an und sind im Wesentlichen durch die konjunkturelle Entwicklung beeinflusst. Daneben ist insbesondere im Jahre 2006 eine Reihe gesetzlicher Maßnahmen auf den Weg gebracht worden, die auf eine Begrenzung der finanziellen Belastungen abzielen (vgl. Nr. 2.2.3.2).

2.2.3.1

Der **Haushalt der Bundesagentur für Arbeit** wird durch die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung entlastet. Infolge des Rückgangs vor allem der Zahl der Kurzzeitarbeitslosen und des Anstiegs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung haben sich sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen erheblich günstiger als geplant entwickelt. In den Jahren 2006 und 2007 erwirtschaftete die Bundesagentur Überschüsse von 11,2 Mrd. Euro bzw. von 6,6 Mrd. Euro und konnte damit eine Rücklage von 17,8 Mrd. Euro bilden. Allein das Haushaltsergebnis 2007 ist gegenüber der Planung um fast 11 Mrd. Euro besser ausgefallen.

Auch im Jahre 2008 gestalten sich die Finanzen der Bundesagentur trotz der Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose[29] positiv. Die im Bundesagentur-Haushalt 2008 veranschlagten Ausgaben von 43,1 Mrd. Euro werden bei weiterhin vorteilhafter Arbeitsmarktentwicklung voraussichtlich unterschritten, sodass bei einer planmäßigen Einnahmenentwicklung das Defizit niedriger als veranschlagt (5 Mrd. Euro)[30] ausfallen dürfte. Auf der Einnahmeseite ist die Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags auf 3,3 % zum Jahresbeginn 2008 berücksichtigt.[31] Zur teilweisen finanziellen Kompensation dieser Absenkung erhält die Bundesagentur seit dem Jahre 2007 das Aufkommen aus einem Umsatzsteuerpunkt (6,5 Mrd. Euro in 2007; 7,6 Mrd. Euro in 2008; 7,8 Mrd. Euro in 2009).[32]

---

[25] Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21. Juli 2004, BGBl. 2004 I S. 1791 ff.

[26] Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20. April 2007, BGBl. 2007 I S. 554 ff.

[27] Vgl. BGBl 2008 I S. 1076.

[28] Vgl. Kosten und Finanzierung der Rentenanpassung 2008, Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/9186).

[29] Das Arbeitslosengeld ist mit Wirkung vom 1. Januar 2008 wie folgt gestaffelt: 15 Monate ab 50 Jahre, 18 Monate ab 55 Jahre, 24 Monate ab 58 Jahre.

[30] In dem Defizit 2008 ist eine einmalige Zuführung von 2,5 Mrd. Euro an einen Versorgungsfonds für Pensionäre enthalten (Einmaleffekt); das operative Defizit fällt entsprechend niedriger aus.

[31] Zum Jahresbeginn 2007 wurde der Beitrag von 6,5 % auf 4,2 %, zum Jahresbeginn 2008 von 4,2 % auf 3,3 % abgesenkt.

[32] Der aus dem Umsatzsteuerpunkt geleistete Bundeszuschuss soll ab dem Jahre 2009 jeweils erst zum Jahresende an die Bundesagentur ausgezahlt werden.

2.2.3.2

Die **Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt** verharren demgegenüber auf einem vergleichsweise hohen Niveau, auch wenn sich der stärkere Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit im Haushalt 2009 entlastend auswirkt. In den Haushaltsabschlüssen 2006 und 2007 lagen die Ausgaben bei 39,5 Mrd. Euro und 42,8 Mrd. Euro. Nachdem im Haushalt 2008 noch 42,9 Mrd. Euro veranschlagt sind, soll im Haushaltsentwurf 2009 mit 41,3 Mrd. Euro erstmals seit dem Haushaltsjahr 2001 wieder ein geringerer Gesamtansatz für den Arbeitsmarkt als im Vorjahr eingestellt werden (vgl. Abbildung 4).

Das hohe Volumen der Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt beruht zum einen darauf, dass sich der Bund seit Jahresbeginn 2007 an der o. a. Beitragsabsenkung über einen **Zuschuss an die Bundesagentur** (Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung) beteiligt (vgl. Tabelle 4). Dieser Zuschuss entspricht dem Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes. Zum anderen finanziert der Bund nach der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II im Jahre 2005 vor allem die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit. Dabei handelt es sich um die Leistungen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende.** Diese bewegen sich weiterhin auf hohem Niveau, wenn auch seit Mitte 2007 ein überproportionaler Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit im Vergleich zur Arbeitslosigkeit insgesamt zu beobachten ist.

Innerhalb der Aufwendungen für die Grundsicherung stellt das Arbeitslosengeld II den wesentlichen Ausgabenfaktor dar (vgl. Tabelle 5).[33]

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

Abbildung 4

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt

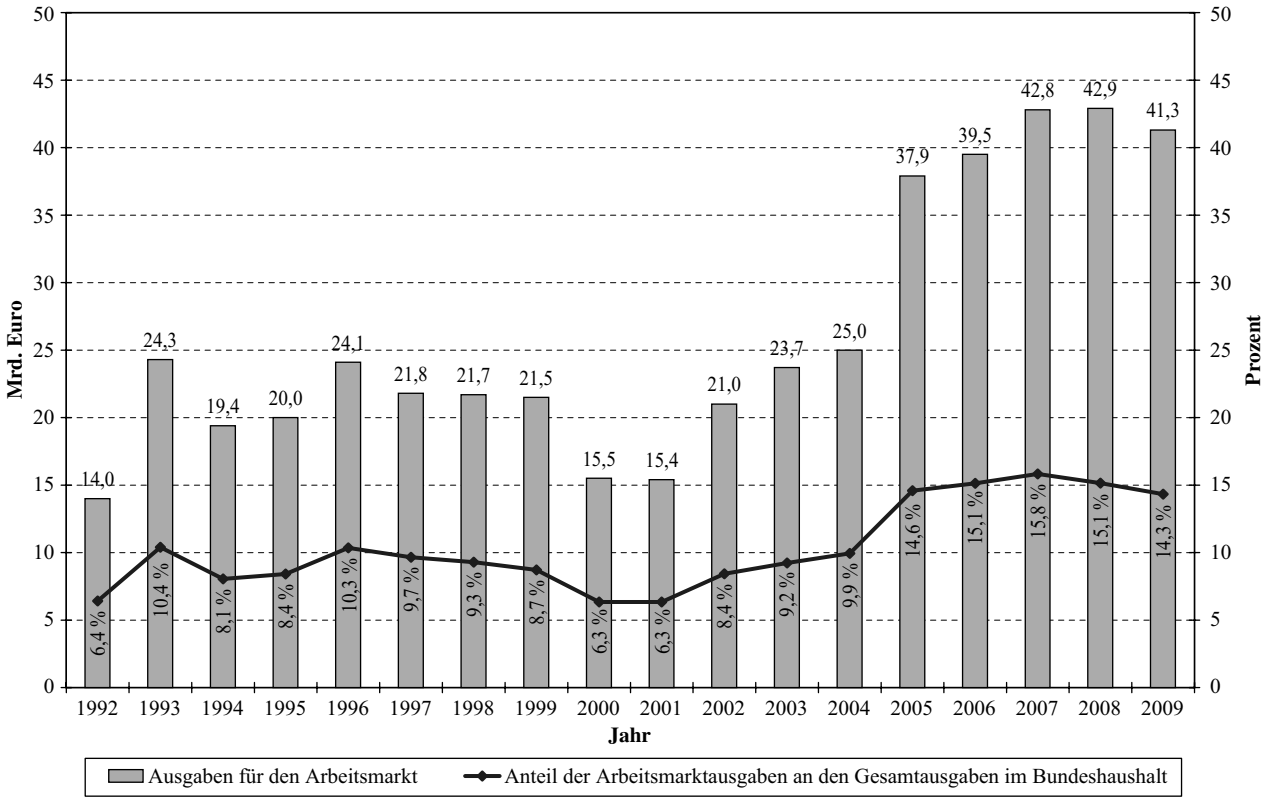


Tabelle 5

Ausgaben im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende

	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Soll	2009 HHE
	Mrd. Euro				
Arbeitslosengeld II	25,0	26,4	22,7	20,9	20,0
Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	3,6	4,5	4,8	6,4	6,2
Beteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung[1]	3,5	4,0	4,3	3,9	3,2
Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung	3,1	3,6	3,7	3,6	3,8
Sonstiges	–	0,2	0,2	0,1	–
Grundsicherung insgesamt	**35,2**	**38,7**	**35,7**	**34,9**	**33,2**

[1] Die Höhe der Bundesbeteiligung liegt 2008 bei durchschnittlich 29,2 %. Die Beteiligungssätze des Bundes werden jährlich nach Maßgabe der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften angepasst.

Zur Begrenzung der hohen finanziellen Aufwendungen des Bundes sind im Jahre 2006 gesetzliche Entlastungsmaßnahmen im Bereich der Grundsicherung verabschiedet worden. Dazu gehören insbesondere:

- die Absenkung des Rentenversicherungsbeitrages für Empfänger von Arbeitslosengeld II von 78 Euro auf 40 Euro monatlich (ab 1. Januar 2007),
- die Abschaffung des Rentenversicherungsbeitrages für erwerbstätige Leistungsbezieher (ab 1. Januar 2007),
- die Einbeziehung unter 25-Jähriger in die Bedarfsgemeinschaft bei Neufällen und Weiterbildungen (ab 1. Juli 2006),
- die Einschränkung der Förderung des Erstwohnungsbezugs unter 25-Jähriger bei Neufällen (ab 1. April 2006) und
- eine zielgenauere Ausgestaltung der Sanktionen im SGB II (bis zum vollständigen Wegfall der Leistung bei wiederholten Pflichtverstößen).

Zudem soll nach den Festlegungen im Koalitionsvertrag die aktive Arbeitsmarktpolitik so ausgerichtet werden, dass die beitrags- und steuerfinanzierten Mittel so effektiv und effizient wie möglich eingesetzt werden. Hierzu ist u. a. vorgesehen, die Anzahl der Arbeitsmarktinstrumente deutlich zu verringern sowie unwirksame Instrumente abzuschaffen. Ob sich hieraus Entlastungen für den Bundeshaushalt ergeben, bleibt abzuwarten.

Mit dem Bundeshaushalt 2008 ist der Aussteuerungsbetrag[34] durch einen von der Bundesagentur zu leistenden **Eingliederungsbeitrag** von jeweils 5,0 Mrd. Euro ersetzt worden. Weitere Entlastungen für den Bundeshaushalt resultieren daraus, dass ab dem Jahre 2008 die bislang aus dem Bundeshaushalt geleisteten Ausgaben für die Einstiegsqualifizierung Jugendlicher und ab dem Jahre 2009 die Beiträge für Kindererziehungszeiten aus dem Haushalt der Bundesagentur bestritten werden.

Unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten bilden die Entlastungsmaßnahmen zugunsten des Bundes einen angemessenen Interessenausgleich zwischen dem Bundeshaushalt und dem Haushalt der Bundesagentur. Denn die Bundesagentur ist durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von bis dahin erbrachten Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose entlastet worden. Zudem ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass der Bundeshaushalt in der Vergangenheit regelmäßig durch Zuschüsse in Milliardenhöhe die Defizite in den Haushalten der Bundesagentur ausgleichen musste.[35]

---

[34] Den Aussteuerungsbetrag zahlte die Bundesagentur für jeden Arbeitslosengeldempfänger, der in das Arbeitslosengeld II wechselte.

[35] Im Zeitraum von 1991 bis 2005 betrugen die jährlichen Defizit-Zuschüsse des Bundes insgesamt 67,6 Mrd. Euro. Ab dem Jahre 2007 ist die Unterstützung der Bundesagentur durch den Bund neu geregelt worden. Statt des bisherigen Defizit-Zuschusses werden bei einem etwaigen Liquiditätsbedarf der Bundesagentur zinslose Darlehen des Bundes gewährt.

Trotz dieser Maßnahmen sind die finanzwirtschaftlichen Folgen der Arbeitsmarktreformen für den Bundeshaushalt bislang negativ. Verglichen mit dem letzten Haushaltsjahr (2004) vor der Arbeitsmarktreform verbleibt es per saldo bei einer **Mehrbelastung,** obwohl sich die Eckdaten zur Arbeitsmarkt- und zur Beschäftigungsentwicklung inzwischen deutlich verbessert haben (vgl. Tabelle 6). So weist der Bundeshaushalt 2008 unter Berücksichtigung der Entlastungen (Bundesagentur: 5,0 Mrd. Euro; Umsatzsteuerpunkt: 7,6 Mrd. Euro; Wohngeld: 2,0 Mrd. Euro) immer noch Mehraufwendungen von 3,3 Mrd. Euro gegenüber den Arbeitsmarktausgaben im Haushalt 2004 (25 Mrd. Euro) auf. Auch im Haushaltsentwurf 2009 bleibt es bei einer Mehrbelastung von 1,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 6). Es wird sich zeigen, ob sich durch die Arbeitsmarktreformen im Zusammenwirken mit einer nachhaltig positiven Beschäftigungsentwicklung die Arbeitsmarktausgaben des Bundes in den kommenden Haushaltsjahren weiter verringern lassen.

Tabelle 6

Vergleich der Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt

	2004 Ist	**2007 Ist**	**2008 Soll**	**2009 HHE**
	Mrd. Euro			
BA-Zuschuss	4,2	–	–	–
Arbeitslosenhilfe	18,8	–	–	–
Grundsicherung	0,5	35,7	34,9	33,2
Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung	–	6,5	7,6	7,8
Sonstiges	1,5	0,6	0,3	0,3
Arbeitsmarktausgaben insgesamt (BHH)	25,0	42,8	42,9	41,3
Entlastungen gegenüber 2004[1]		– 10,4	– 14,6	– 14,8
davon:				
• Einnahmen aus Aussteuerungsbetrag/Eingliederungsbeitrag		1,9	5,0	5,0
• Mehreinnahmen aus Umsatzsteuerpunkt		6,5	7,6	7,8
• Minderausgaben Wohngeld		2,0	2,0	2,0
Arbeitsmarktausgaben (nach Abzug der Entlastungen)	25,0	32,4	28,3	26,5
Saldo: Belastungen gegenüber 2004		**7,4**	**3,3**	**1,5**
nachrichtlich[2]:	**Millionen**			
Arbeitslose	4,4	3,8	3,3	3,2
Beschäftigte (sozialversicherungspflichtig)	26,5	26,9	27,1	.
Erwerbstätige	38,9	39,7	40,1	40,2
	Prozent			
Arbeitslosenquote	*10,5*	*9,0*	*7,8*	*7,6*
Beitragssatz Arbeitslosenversicherung	*6,5*	*4,2*	*3,3*	.

[1] Außerdem leistet der Bund an die neuen Länder und Berlin Sonderbedarfs-BEZ wegen struktureller Arbeitslosigkeit von jeweils 1 Mrd. Euro (§ 11 Abs. 3a i. V. m. § 1 Satz 3 FAG). Die Maßnahme ist für den Bund finanzneutral.

[2] 2008/2009: Frühjahrsprojektion Bundesregierung; Deutsche Bundesbank (Monatsbericht, Juni 2008).

2.2.4 Weitere Sozialausgaben

2.2.4.1 Leistungen an die gesetzliche Krankenversicherung

Die Höhe des Bundeszuschusses an die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) ist in den letzten Jahren mehrfach geändert worden. Im Rahmen des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss für versicherungsfremde Leistungen von 1,0 Mrd. Euro im Jahre 2004 über 2,5 Mrd. Euro im Jahre 2005 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahre 2006. Zur Gegenfinanzierung wurde in den Jahren 2004 und 2005 die Tabaksteuer erhöht, die allerdings nicht die geplanten Mehreinnahmen erbrachte. Nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 sollte der Bundeszuschuss für das Jahr 2007 auf 1,5 Mrd. Euro reduziert werden und ab dem Jahre 2008 in der bisherigen Form entfallen. In den parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2007 ist die Höhe des Bundeszuschusses wieder auf 2,5 Mrd. Euro erhöht worden. Zudem wurde eine neue Form der „Mitfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben“ in der GKV eingeführt.

Mit dem am 1. April 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung wurde für diesen Zweck eine **langfristige Finanzierungsverpflichtung** des Bundes gesetzlich festgeschrieben.[36] Danach steigen die Bundeszuschüsse an die GKV von 2,5 Mrd. Euro (2007, 2008) ab dem Jahre 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro, bis sie im Jahre 2016 eine Gesamtsumme von 14 Mrd. Euro erreichen. Damit ist eine dauerhafte Vorbelastung für die kommenden Bundeshaushalte verbunden. Allein im Finanzplanungszeitraum (2009 bis 2012) müssen für diesen Zweck insgesamt **25,0 Mrd. Euro** veranschlagt werden. Angesichts der Haushaltsanforderungen an anderer Stelle ist nicht sicher, ob diese jährlichen Steigerungen von 1,5 Mrd. Euro allein durch Steuerzuwächse kompensiert werden können. Bei der Fortschreibung der Finanzplanung sollte daher frühzeitig über konkrete Einsparungen als Kompensationsmaßnahmen zur Finanzierung des Mehraufwands entschieden werden, um zu vermeiden, dass neue Schulden oder Einmalmaßnahmen hierfür herangezogen werden müssen.

Das Bundesministerium hat hierzu angemerkt, dass die gegenüber der bisherigen Finanzplanung anfallenden Mehrausgaben vor dem Hintergrund der positiven und stabilisierten Einnahmenentwicklung momentan aufgefangen werden können. Entsprechend der Beschlusslage in Koalition und Bundesregierung werde die Finanzierung der GKV-Zuschüsse in der kommenden Wahlperiode sichergestellt.

[36] Vgl. Artikel 1 GKV-WSG Nr. 153: Änderung des § 221 Abs. 1 SGB V (BGBl. 2007 I S. 378, 423).

2.2.4.2 Ausgaben für die Familienförderung

Zum Jahresbeginn 2007 ist das bisherige Erziehungsgeld durch das **Elterngeld** als neue familienpolitische Leistung ersetzt worden. Im Bundeshaushalt 2008 steigen die Ausgaben für das Elterngeld mit seinem vollen Wirksamwerden auf mehr als 4 Mrd. Euro an; daneben werden 0,5 Mrd. Euro für das auslaufende Erziehungsgeld benötigt. Ab dem Haushalt 2009 ergibt sich im Vergleich zum bisherigen Erziehungsgeld – auch wegen des gestiegenen Bedarfs (0,1 Mrd. Euro) – eine dauerhafte Mehrbelastung von 1,1 Mrd. Euro.

Darüber hinaus hat sich der Bund bereit erklärt, den Ausbau der **Betreuungsinfrastruktur** für Kinder unter drei Jahren finanziell zu unterstützen. Hierfür werden bis zum Jahre 2013 insgesamt 4 Mrd. Euro für Investitionen und Betriebskosten der Länder und Gemeinden bereitgestellt. Für die Beteiligung an den Investitionskosten wurden bereits im Nachtragshaushalt 2007 Mittel von 2,15 Mrd. Euro veranschlagt und einem neu geschaffenen Sondervermögen des Bundes „Kinderbetreuungsausbau“ zugeführt. Zur teilweisen Deckung der zusätzlich entstehenden Betriebskosten sollen die Länder in den Jahren 2009 bis 2013 Festbeträge bei der **Umsatzsteuerverteilung** von insgesamt 1,85 Mrd. Euro erhalten. In den Folgejahren will sich der Bund mit jährlich 770 Mio. Euro an den Betriebskosten beteiligen.

Als weitere familienpolitische Verbesserung ist – neben der bereits verabschiedeten **Erhöhung des Kinderzuschlags** mit jährlichen Mehrausgaben von 0,25 Mrd. Euro – die **Erhöhung des Kindergeldes** zum 1. Januar 2009 geplant, die auf der Einnahmenseite zu Steuermindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten von jährlich 2,0 Mrd. Euro führen wird. Hierfür ist im Haushaltsentwurf 2009 Vorsorge in Form einer globalen Mindereinnahme von 1,0 Mrd. Euro getroffen worden, die im Finanzplan fortgeschrieben wird.

2.2.5 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben bilden seit Mitte der 90er-Jahre den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Nachdem die Zinsleistungen bis Ende der 90er-Jahre auf 41,1 Mrd. Euro (1999) gestiegen waren, gingen sie in den darauffolgenden Jahren zurück und lagen auch im Haushaltsabschluss 2007 mit 38,8 Mrd. Euro unter dem Höchststand des Jahres 1999. Neben einem im Langzeitvergleich niedrigen Zinsniveau wirkte sich positiv aus, dass die Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (50,8 Mrd. Euro) in den Jahren 2000 und 2001 zur Schuldentilgung eingesetzt wurden.

Im Haushalt 2008 sind mit 41,9 Mrd. Euro deutlich höhere Zinsausgaben veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2009 werden die veranschlagten Zinsausgaben mit 41,6 Mrd. Euro gegenüber dem bisherigen Finanzplan deutlich verringert (vgl. Nr. 2.1.2.1). Ob damit dem Zins-

erhöhungsrisiko ausreichend Rechnung getragen wird, bleibt abzuwarten. Nachdem im Zeitraum vom Dezember 2005 bis Juni 2007 bereits acht Zinserhöhungsschritte um jeweils 0,25 % vorgenommen wurden, hat die Europäische Zentralbank am 3. Juli 2008 den **Leitzins für den Euro-Raum** auf 4,25 % angehoben. Damit hat sich der Zentralbankzinssatz gegenüber seinem niedrigsten Wert von 2 % mehr als verdoppelt. Aufgrund der Risiken bei der Preisentwicklung und den noch nicht bewältigten Turbulenzen am Finanzmarkt sind **weitere Zinserhöhungen** tendenziell nicht auszuschließen.

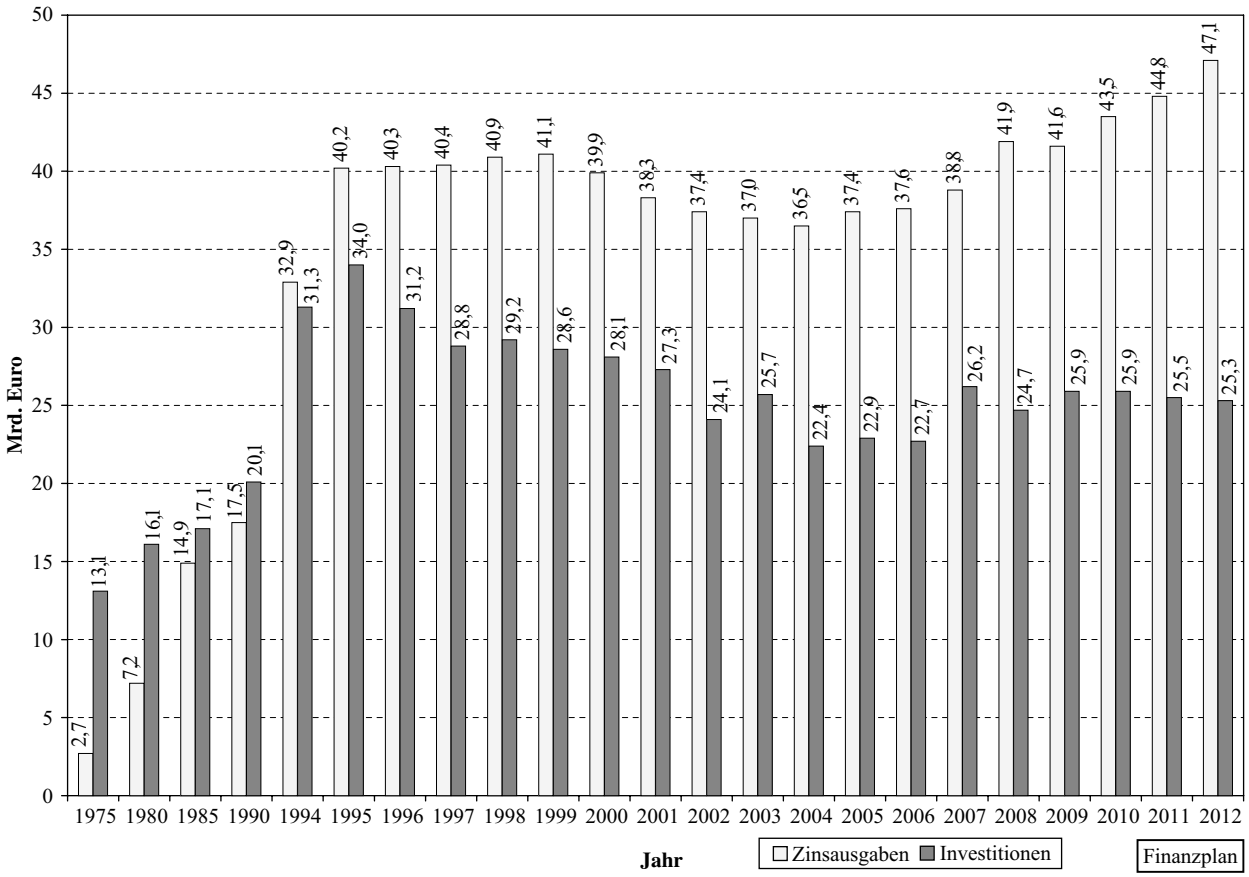
Die höhere Zinslast ist insbesondere die Folge des stetigen Schuldenaufwuchses der letzten Jahrzehnte und der damit verbundenen hohen Anschlussfinanzierungen (vgl. Nr. 2.5). Sollte das Zinsniveau weiter ansteigen, würden aufgrund der im Finanzplanungszeitraum anfallenden hohen Bruttokreditaufnahmen (vgl. Nr. 2.5, Abbildung 13) zusätzliche Zinsausgaben entstehen. Der geplante Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme ab dem Jahre 2011 fällt wegen der hohen Bruttokreditaufnahmen demgegenüber wenig ins Gewicht.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die im Finanzplan für die Folgejahre veranschlagten höheren Zinsausgaben (vgl. Abbildung 5) notwendig, um die Zinsrisiken abzufedern. „Haushaltsreserven“ bei den Zinsen wie in früheren Finanzplänen, mit denen bei der Finanzplanfortschreibung Mehrbelastungen an anderer Stelle zumindest teilweise ausgeglichen werden konnten, dürften in den veranschlagten Schätzansätzen nicht mehr enthalten sein.

Die strukturellen Belastungen des Gesamthaushalts durch die Zinsen lassen sich auch am Verhältnis von Investitionsausgaben zu Zinsausgaben ablesen (vgl. Abbildung 5). Nachdem bis zum Jahre 1993 die Investitionen den Zinsaufwand im Bundeshaushalt noch übertrafen, hat sich ab dem Jahre 1994 dieses Verhältnis insbesondere auch im Zusammenhang mit den finanzwirtschaftlichen Folgen der Wiedervereinigung nachhaltig umgekehrt. Nach dem Haushaltsentwurf 2009 wird die veranschlagte Zinslast rund 160 % der investiven Ausgaben ausmachen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums werden die Zinsausgaben fast doppelt so hoch ausfallen wie die Ausgaben für Investitionen. Der wachsende Schuldenstand einerseits und die daraus folgenden Zinsbelastungen andererseits wirken als „Schuldenfalle“ und stellen eine erhebliche finanzwirtschaftliche Hypothek für künftige

Abbildung 5

Entwicklung der Zinsausgaben und Investitionsausgaben



Haushalte dar (vgl. Nr. 2.4.2). Umso wichtiger erscheint es, so schnell wie möglich strukturell weitgehend ausgeglichene Haushalte zu erreichen, um die Verschuldung zumindest nicht weiter anwachsen zu lassen.

2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus den folgenden Einnahmeblöcken zusammen (vgl. Tabelle 7):

- Steuereinnahmen als der mit Abstand größte Einnahmebereich (Nr. 2.3.1),
- sonstige Einnahmen, zu denen im Wesentlichen die Verwaltungseinnahmen einschließlich der Gebühreneinnahmen, die Beteiligungserlöse (Nr. 2.3.4), die Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, die Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank sowie die Münzeinnahmen gehören,
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme (Nr. 2.4).

2.3.1 Steuereinnahmen

Bei der Entwicklung der Steuereinnahmen hält der positive Trend an. Bereits im Jahre 2006 waren die Steuereinnahmen um 7,2 %, im Jahre 2007 sogar um 12,8 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr gestiegen. Nach dem Ergebnis der **Steuerschätzung vom 8. Mai 2008** ist für das laufende Jahr 2008 mit einem Anstieg der Steuereinnahmen um 3,6 % auf 238,3 Mrd. Euro zu rechnen. Die im Haushaltsentwurf 2009 auf Basis der Steuerschätzung veranschlagten Steuereinnahmen liegen mit 248,7 Mrd. Euro nochmals um fast 11 Mrd. Euro oder 4,5 % höher. Innerhalb des vierjährigen Zeitraums von 2005 bis 2009 könnte der Bund damit ein um **59 Mrd. Euro** und damit um fast **ein Drittel** (31 %) höheres Steueraufkommen erhalten. Ein vergleichbarer Anstieg der Steuereinnahmen war nur zu Beginn der 90er-Jahre im Zuge der Wiedervereinigung zu verzeichnen. Der neue Finanzplan geht auf Basis der Steuerschätzungsergebnisse von einem etwas flacheren, aber stetigen steuerlichen Zuwachs bis auf 276,0 Mrd. Euro im Jahre 2012 aus (vgl. Abbildung 6).

Tabelle 7

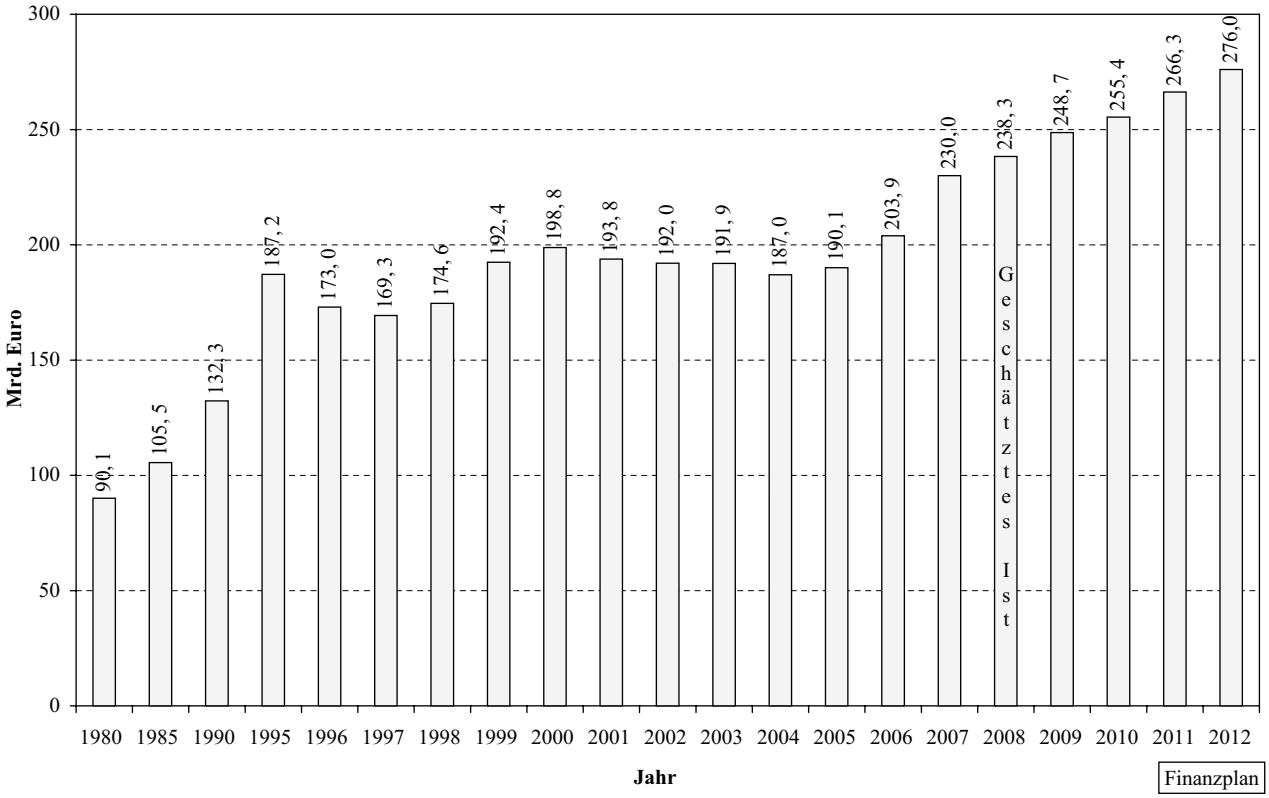
Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

Jahr	1989	1992	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Einnahmen												**Soll**	**HHE**	**Finanzplan**		
	Mrd. Euro															
Steuereinnahmen	**126,3**	**180,4**	**187,2**	**174,6**	**193,8**	**192,0**	**191,9**	**187,0**	**190,1**	**203,9**	**230,0**	**238,0**	**248,7**	**255,4**	**266,3**	**276,0**
Sonstige Einnahmen	**12,1**	**18,3**	**24,8**	**30,2**	**26,5**	**25,4**	**26,2**	**25,1**	**38,5**	**29,2**	**26,1**	**33,3**	**29,2**	**31,0**	**28,9**	**24,6**
darunter:																
- Münzeinnahmen	*0,4*	*0,4*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,9*	*0,6*	*0,3*	*0,2*	*0,3*	*0,4*	*0,2*	0,4	0,4	0,4	0,4
- Kapitalvermögen	*0,2*	*0,0*	*6,1*	*11,5*	*7,6*	*5,4*	*5,1*	*8,6*	*8,9*	*0,9*	*4,5*	*10,7*	*4,3*	*6,5*	*4,6*	*1,7*
- Darlehen,Gewährl.	*1,6*	*1,8*	*1,9*	*2,4*	*4,0*	*4,3*	*4,3*	*5,0*	*11,5*	*8,6*	*2,2*	*1,8*	*2,0*	*1,9*	*1,9*	*1,9*
- BA (Aussteuerungsbetrag/Eingliederungsbeitrag)									*4,6*	*3,3*	*1,9*	*5,0*	*5,0*	*5,0*	*5,0*	*5,0*
- Lfd. Einnahmen[1]	*2,3*	*3,7*	*5,0*	*4,9*	*2,8*	*3,1*	*4,7*	*2,6*	*5,4*	*5,6*	*6,0*	*6,0*	*7,8*	*7,5*	*7,4*	*7,3*
- Bundesbankgewinn	*2,6*	*3,6*	*3,6*	*3,6*	*3,6*	*3,5*	*3,5*	*0,2*	*0,7*	*2,9*	*3,5*	*3,5*	*3,5*	*3,5*	*3,5*	*3,5*
Nettokreditaufnahme	**9,8**	**19,7**	**25,6**	**28,8**	**22,8**	**31,9**	**38,6**	**39,5**	**31,2**	**27,9**	**14,3**	**11,9**	**10,5**	**6,0**	**0,0**	**0,0**
Gesamteinnahmen	**148,2**	**218,4**	**237,6**	**233,6**	**243,1**	**249,3**	**256,7**	**251,6**	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**283,2**	**288,4**	**292,4**	**295,2**	**300,6**

[1] Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten.

Abbildung 6

Entwicklung der Steuereinnahmen[1]



[1] 2008: Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2008; im Bundeshaushalt 2008 sind Steuereinnahmen i. H. v. 238,0 Mrd. Euro veranschlagt.

Die im **Finanzplan des Bundes** für den Zeitraum bis 2012 veranschlagten Steuereinnahmen liegen insgesamt nur geringfügig unter den Ergebnissen der Steuerschätzung (vgl. Abbildung 7). Die Abweichungen beruhen im Wesentlichen auf den finanziellen Auswirkungen der – im Zeitpunkt der Steuerschätzung noch nicht verabschiedeten – steuerlichen Maßnahmen wie

- dem Jahressteuergesetz 2009,
- dem Gesetz zur steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung,
- dem Steuerbürokratieabbaugesetz und
- dem Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kinderpflege.

Im Rahmen des letztgenannten Vorhabens wird der Bund einen Teil der bei den neu errichteten Kinderbetreuungseinrichtungen entstehenden Betriebskosten übernehmen, indem er ab dem Jahre 2009 die Länder durch Festbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung begünstigt. Ab dem Jahre 2014 soll sich der Jahresbetrag auf 770 Mio. Euro belaufen (vgl. Nr. 2.2.4.2). Darüber hinaus ist für Einnahmeminderungen in Höhe von 2 Mrd. Euro aufgrund der beabsichtigten Erhöhung familienpolitischer Leistungen (Kindergeld, Kinderfreibetrag) eine globale Mindereinnahme von 1,0 Mrd. Euro als Bundesanteil eingestellt.[37]

Der Zuwachs bei den prognostizierten Steuereinnahmen ist im Wesentlichen auf folgende Ursachen zurückzuführen:

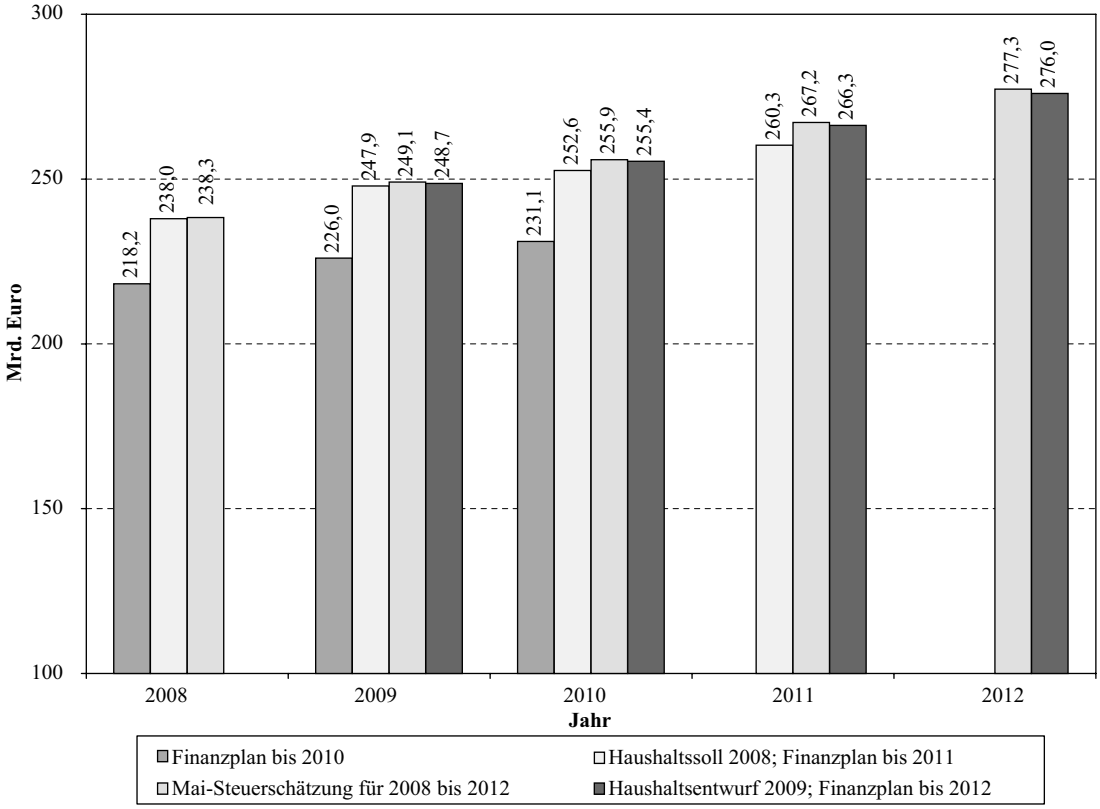
- Das wirtschaftliche Wachstum wird trotz bestehender Risiken nach wie vor als robust eingeschätzt. Für das Jahr 2009 wird ein Wachstum des nominalen BIP von 2,7 % zugrunde gelegt gegenüber 3,4 % im laufenden Haushaltsjahr 2008. Ab dem Jahre 2010 soll der jährliche nominale Zuwachs 3,1 % betragen bei einem realen Zuwachs von 1,5 % pro Jahr.
- Die in den Jahren 2006/2007 in Kraft getretenen steuerlichen Maßnahmen – wie das Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage,[38] die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte (Haushaltsbegleitgesetz 2006), die Beschränkung der Entfernungspauschale und die Absenkung des Sparer-

[37] Die globale Mindereinnahme ist außerhalb des Kapitels für Steuereinnahmen veranschlagt.

[38] Die Eigenheimzulage wurde als Steuervergütung gewährt und in den öffentlichen Haushalten als steuerliche Mindereinnahme gebucht.

Abbildung 7

Abweichungen bei den geplanten Steuereinnahmen



Freibetrags (Steueränderungsgesetz 2007) sowie der Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe (Biokraftstoffquotengesetz) – führen auch im Finanzplanungszeitraum zu Steuerzuwächsen.

- Demgegenüber sollen die Steuermindereinnahmen insbesondere durch die Unternehmenssteuerreform 2008 weitgehend durch Mehreinnahmen aufgrund verbesserter gesamtwirtschaftlicher Eckdaten kompensiert werden.

Vergleicht man den neuen Finanzplan bis 2012 mit den beiden vorangegangenen Finanzplänen, so ist eine deutliche Verbesserung (gegenüber dem Finanzplan bis 2010) bzw. Stabilisierung (gegenüber dem Finanzplan bis 2011) der steuerlichen Einnahmeerwartungen festzustellen. Anders als auf der Ausgabenseite (vgl. Nr. 1.2.1.2) erweisen sich die Ansätze für Steuereinnahmen in den vorherigen Finanzplänen als belastbar. In früheren Jahren mussten demgegenüber die Planansätze für die Steuereinnahmen bei den Finanzplanfortschreibungen oftmals nach unten hin angepasst werden.

Die der mittelfristigen Finanzplanung zugrunde gelegte Steigerung der Steuereinnahmen setzt allerdings voraus, dass sich das Wirtschaftswachstum auch in den nächsten Jahren tendenziell positiv entwickelt.[39] Anderenfalls dürften sich die steuerlichen Einnahmeerwartungen nicht realisieren lassen. Zudem müssen ggf. Steuermindereinnahmen aufgrund steuergesetzlicher Maßnahmen wie der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Erhöhung der Sonderausgabenabzüge für Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge,[40] der Verlängerung der steuerlichen Investitionszulage für die neuen Länder und Berlin bis zum Jahre 2013[41] sowie einer möglichen Neuregelung der Pendlerpauschale für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kompensiert werden.

---

[39] Zugrunde gelegt wird bis zum Jahre 2012 ein reales Wachstum des BIP von 1,2 % (2009) bzw. von durchschnittlich 1,5 % (2010 bis 2012).

[40] Vgl. Beschluss des BVerfG vom 13. Februar 2008 (2 BvL 1/06), wonach spätestens mit Wirkung zum Jahresbeginn 2010 eine gesetzliche Neuregelung zu treffen ist, die beim Sonderausgabenabzug für Beiträge zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung den existenznotwendigen Aufwand des Steuerpflichtigen berücksichtigt.

[41] Das Bundeskabinett hat am 16. Juli 2008 beschlossen, die Investitionszulage für betriebliche Investitionen über das Jahr 2009 hinaus zu verlängern – bei degressiver Ausgestaltung der Fördersätze ab 2010 (Steuermindereinnahmen für Haushalte der Gebietskörperschaften: rund 2,3 Mrd. Euro bis 2015).

2.3.2 Strukturelle Veränderungen der Steuereinnahmenbasis

Im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften steigen die Steuereinnahmen des Bundes seit dem Jahre 2007 besonders kräftig an. Nach einem Rückgang auf 41,7 % im Jahre 2006 wird sich der Bundesanteil auf voraussichtlich 43,6 % im Jahre 2009 erhöhen. Dies beruht im Wesentlichen auf dem ab dem Jahre 2007 höheren Umsatzsteueranteil des Bundes, den er an die Bundesagentur für Arbeit wegen der Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags weiterleitet (vgl. Nr. 2.2.3). Auf einen längeren Zeitraum gesehen liegt der Steueranteil des Bundes nach wie vor unter dem Niveau früherer Jahre.[42] So entfiel zu Beginn der 90er-Jahre noch fast die Hälfte aller Steuereinnahmen auf den Bundeshaushalt (vgl. Abbildung 8). Nach dem Tiefstand im Jahre 1998 ist der Bundesanteil dann wieder geringfügig gestiegen, da einige Steuererhöhungen ausschließlich dem Bundeshaushalt zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben zugeflossen sind. Dies betrifft in erster Linie die dem Bund in vollem Umfang zustehende Umsatzsteuererhöhung des Jahres 1998 sowie die höhere Besteuerung des Energieverbrauchs ab dem Jahre 1999 durch die fünf Ökosteuerstufen (vgl. Nr. 2.2.2.2).

Fast spiegelbildlich zum Rückgang des Bundesanteils in den 90er-Jahren stiegen die Steueranteile der Länder. Seit dem Jahre 2005 bewegen sie sich in der Größenordnung von knapp unter 40 %. Der Anteil der Gemeinden ist relativ konstant geblieben. Er entspricht mit 13,1 % (2008, 2009) fast genau dem des Jahres 1990. Der Anteil der Europäischen Union[43] ist leicht rückläufig, dürfte sich nach der Finanzplanung ab 2010 aber wieder erhöhen.

Die Veränderungen bei den Steueranteilen von Bund und Ländern beruhen insbesondere auf folgenden haushaltswirksamen Maßnahmen, durch die sich die Steuereinnahmenbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert hat:

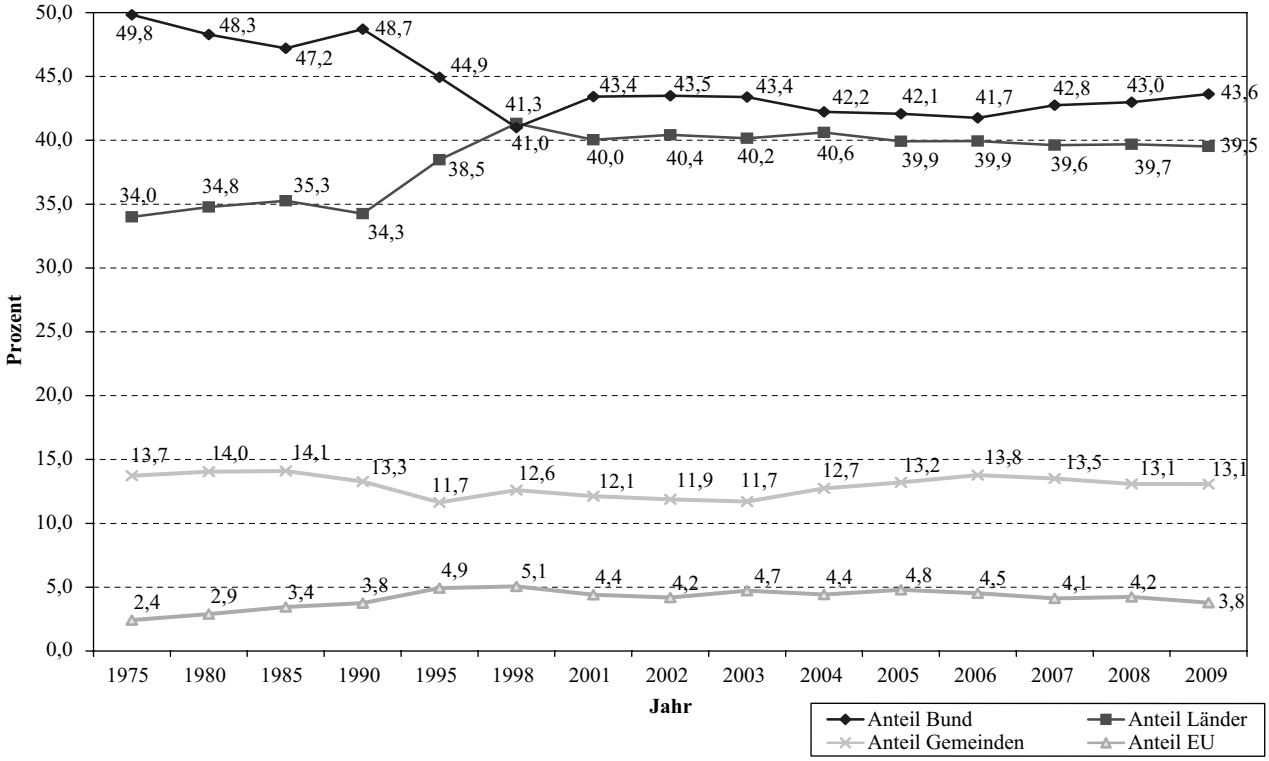
- Im Rahmen des im Jahre 1995 neu geregelten **bundesstaatlichen Finanzausgleichs** hat der Bund zugunsten der Länder seinen Anteil an der Umsatzsteuer dauerhaft um sieben Prozentpunkte reduziert. Das entspricht Mindereinnahmen im Bundeshaushalt 2008 von 12,3 Mrd. Euro.
- Ebenfalls im Jahre 1995 wurden die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs geleisteten **Bundesergänzungszuweisungen** an finanzschwache Länder deutlich aufgestockt. Im Jahre 2008 erhalten die Länder aus dem Steueraufkommen des Bundes insgesamt 14,7 Mrd. Euro; dies sind 11,0 Mrd. Euro mehr als im Jahre 1994.

[42] Gegenüber der Steuerverteilung zu Beginn der 90er-Jahre liegt der Bundesanteil immer noch um mehr als fünf Prozentpunkte niedriger.

[43] Der Haushalt der EU finanziert sich im Wesentlichen durch Abführungen von Zöllen und durch sog. Eigenmittel aus der Mehrwertsteuer sowie nach einem Berechnungsschlüssel, der das Bruttonationaleinkommen zugrunde legt.

Abbildung 8

Anteile der Gebietskörperschaften am Gesamtsteueraufkommen



- Das **Kindergeld** wird seit der Reform des Familienleistungsausgleichs im Jahre 1996 nach den Regelungen des Einkommensteuerrechts als Abzug von der Steuerschuld ausgezahlt. Auf den Bundeshaushalt 2008 entfallen hiervon entsprechend dem Anteil des Bundes an der Einkommensteuer (42,5 %) 14,6 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.[44] Dies entspricht Steuermindereinnahmen im Bundeshaushalt 2008 von 11,1 Mrd. Euro.
- Aufgrund der Bahnreform erhalten die Länder nach Artikel 106 a Grundgesetz vom Bund seit dem Jahre 1996 einen Anteil aus dem Energiesteueraufkommen (früher: Mineralölsteueraufkommen)[45] als finanziellen Ausgleich für die **Regionalisierung** des Schienenpersonennahverkehrs. Im Haushaltsjahr 2008 beträgt die Einnahmeminderung des Bundes hieraus 6,7 Mrd. Euro.[46]
- Außerdem wird sich der Bund ab dem Jahre 2009 an den zusätzlich entstehenden Betriebsausgaben für **Kinderbetreuungseinrichtungen** dauerhaft beteiligen; hierzu erhalten die Länder einen jährlichen Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung, der bis zum Jahre 2014 auf 770 Mio. Euro/Jahr ansteigt (vgl. Nr. 2.2.4.2).

Den steuerlichen Auswirkungen dieser Reformmaßnahmen auf den Bundeshaushalt[47] sind Steuermehreinnahmen vor allem durch den im Jahre 1995 eingeführten Solidaritätszuschlag[48] sowie weitere nicht genau bezifferbare Entlastungen gegenüberzustellen. Dies betrifft insbesondere den Wegfall des bis einschließlich 1995 als Ausgabe gebuchten Kindergeldes, den steuerlichen Kinderfreibetrag[49] sowie die Leistungen für die ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn.[50] Diese Steuermehreinnahmen und Minderausgaben reichen aber nicht aus, den mit den Zugeständnissen des Bundes verbundenen Rückgang seiner Steueranteile auszugleichen. Per saldo bestehen insoweit für den Bundeshaushalt erhebliche jährliche Zusatzbelastungen fort.

2.3.3 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

2.3.3.1

Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) haben vor allem durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 eine erhebliche finanzielle Größenordnung erlangt. Aufgrund der Anschlussregelungen durch das Solidarpaktfortführungsgesetz werden die Zuweisungen auf hohem Niveau fortgeführt. Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen bei Kapitel 6001 Titel 016 02 veranschlagt und vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend (vgl. Nr. 2.3.2).

Die BEZ betragen mit 14,7 Mrd. Euro im Jahre 2008 fast das Doppelte des Finanzvolumens des horizontalen Länderfinanzausgleichs (LFA).[51] In den Haushaltsjahren 2008 und 2009 entfallen fast 95 % der BEZ auf die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 9). Die BEZ umfassen

- allgemeine BEZ an leistungsschwache Länder (derzeit 11) zur Anhebung ihrer Finanzkraft (2008: 3,0 Mrd. Euro),
- Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (2008: 10,2 Mrd. Euro),
- Sonderbedarfs-BEZ an kleinere alte und neue Länder (10) wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (2008: 0,5 Mrd. Euro) sowie
- seit dem Jahre 2005 Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von jährlich 1,0 Mrd. Euro an die neuen Länder (ohne Berlin) wegen der Kosten struktureller Arbeitslosigkeit.

Die letztgenannten Sonderbedarfs-BEZ 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 decken. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend erhöhten Anteil am Umsatzsteueraufkommen in Form eines Festbetrags von jährlich 1,0 Mrd. Euro.[52]

---

[44] § 1 Sätze 5 ff. Finanzausgleichsgesetz: rund 6,3 Prozentpunkte zugunsten der Länder zum Ausgleich zusätzlicher Belastungen im Rahmen des neu geregelten Familienleistungsausgleichs.
Umsatzsteuerverteilung 2008 nach Finanzausgleichsgesetz: Vorab-Abzug i. H. v. 4,42 % zugunsten des Bundes als Ausgleich für die Haushaltsbelastungen aufgrund der Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung; vom Rest Vorab-Abzug i. H. v. 5,05 % zugunsten des Bundes für Rentenversicherung; vom Rest 2,2 % zugunsten der Gemeinden; vom verbleibenden Rest beträgt der Anteil des Bundes 49,70 % zuzüglich Festbetrag (2,263 Mrd. Euro), der Anteil der Länder 50,30 % abzüglich Festbetrag. Im Ergebnis dieser komplexen Aufteilung beläuft sich der Bundesanteil am Unsatzsteueraufkommen 2008 rechnerisch auf 54,4 % (Länderanteil: 43,6 %; Gemeindeanteil: 2,0 %).

[45] Mit dem Inkrafttreten des Energiesteuergesetzes (1. August 2006) wurde die Bezeichnung „Mineralölsteuer“ durch den Begriff „Energiesteuer“ ersetzt.

[46] Dies entspricht einem Anteil von 16,8 % am veranschlagten Energiesteueraufkommen 2008 (rund 39,9 Mrd. Euro). Die im Haushaltsbegleitgesetz 2006 enthaltenen Absenkungen der Regionalisierungsmittel mit einer Festschreibung auf einen Jahresbetrag von 6,6 Mrd. Euro werden für den Zeitraum ab 2008 teilweise wieder zurückgenommen. Ab dem Jahre 2009 ist wieder eine Dynamisierung der Regionalisierungsmittel um 1,5 %/Jahr vorgesehen.

[47] Größenordnung der Mindereinnahmen (2008): rund 55 Mrd. Euro.

[48] Der Solidaritätszuschlag beträgt 12,8 Mrd. Euro (Soll 2008). Er wurde erstmals von Mitte 1991 bis 1992 erhoben. Bei seiner Wiedereinführung im Jahre 1995 betrug er 7,5 %, ab dem Jahre 1998 5,5 % der Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld.

[49] Kindergeld und Kinderfreibetrag (Bundesanteil): rund 14 Mrd. Euro (1995).

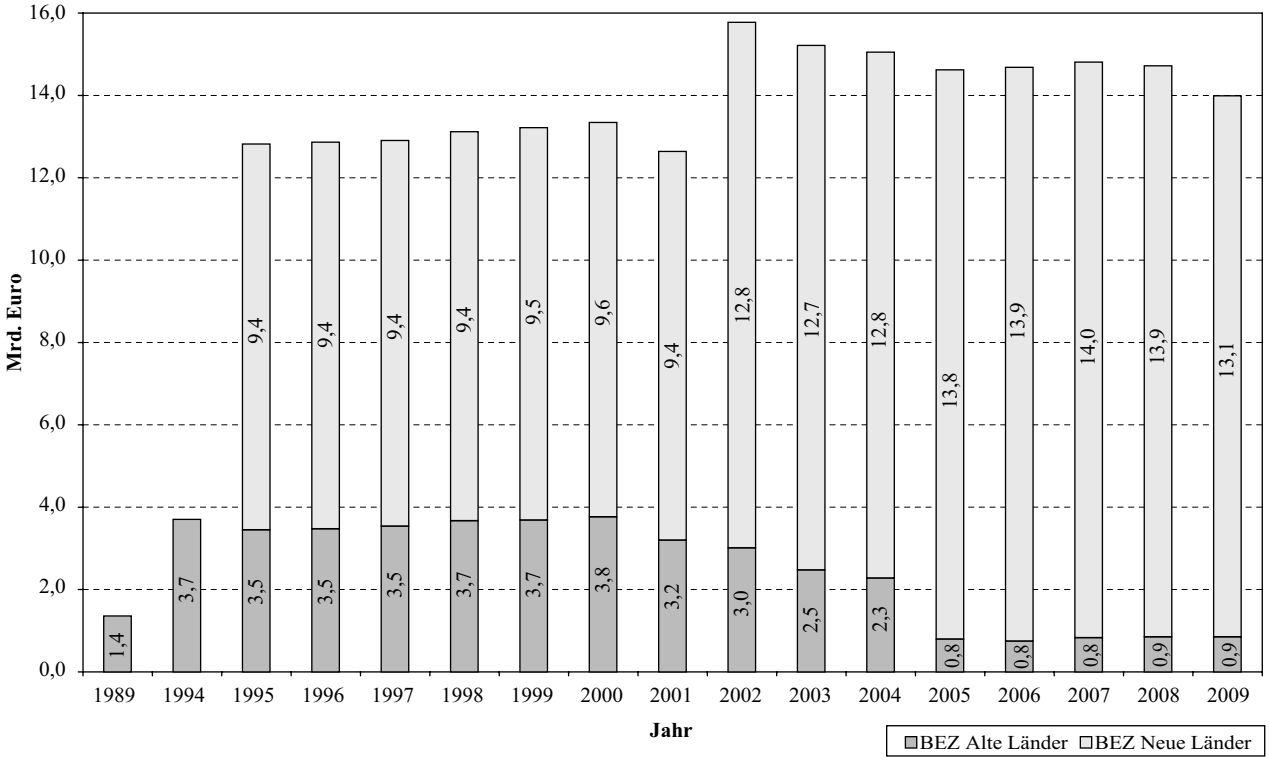
[50] Ist 1994: rund 16 Mrd. Euro; Soll 2008 (Kapitel 1222 – Eisenbahnen des Bundes): 8,3 Mrd. Euro.

[51] Das Volumen des LFA wird für das Jahr 2008 auf die Größenordnung von 8 Mrd. Euro geschätzt.

[52] § 11 Abs. 3a Satz 1 und 2 i. V. m. § 1 Satz 4 Finanzausgleichsgesetz; die bislang zur Überprüfung im Jahre 2010 anstehende Regelung hat durch Änderung des Finanzausgleichsgesetzes über das Jahr 2010 hinaus Bestand.

Abbildung 9

Volumen und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf alte und neue Länder



2.3.3.2

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahre 2001, das die Bund-Länder-Finanzbeziehungen für den Zeitraum von 2005 bis einschließlich 2019 regelt, werden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen Maße Steuereinnahmen des Bundes binden. Allein die im Rahmen des Solidarpakts II aus dem **Korb I**[53] zugewiesenen 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 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel:[54]

- Sachsen 26,08 %
- Berlin 19,02 %
- Sachsen-Anhalt 15,73 %
- Brandenburg 14,33 %
- Thüringen 14,31 %
- Mecklenburg-Vorpommern 10,54 %

Die Mittel beliefen sich in den Jahren 2002 bis 2005 auf jährlich 10,5 Mrd. Euro. Ab dem Jahre 2006 sind sie degressiv ausgestaltet. Für den Finanzplanungszeitraum und die Folgejahre sind bestimmte Beträge gesetzlich[55] festgeschrieben (vgl. Tabelle 8). Der Bundeshaushalt wird damit auf der Einnahmenseite im aktuellen Finanzplanungszeitraum (2008 bis 2012) um insgesamt 3,2 Mrd. Euro gegenüber der Jahresrate 2006 geringer belastet. Mit Ablauf des Jahres 2019 sollen die Sonderbedarfs-BEZ auslaufen.

Ungeachtet des Rückgangs der Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten bleiben die Belastungen des Bundes aus den Leistungen nach den Solidarpakten I und II auf hohem Niveau:[56]

- So hat der Bund bereits beim im Jahre 1995 vereinbarten **Solidarpakt I** seinen Anteil an der Umsatzsteuer dauerhaft um sieben Prozentpunkte reduziert; dies entspricht im Haushalt 2008 über 12 Mrd. Euro an Mindereinnahmen.

[53] Korb I umfasst die in § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz gesetzlich fixierten BEZ, die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs gewährt werden.

[54] § 11 Abs. 3 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz.

[55] § 11 Abs. 3 Satz 1 Finanzausgleichsgesetz.

[56] Außerhalb der Solidarpakte I und II hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland im Zeitraum 1994 bis 2004 rund 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

- Neben diesen Leistungen hat sich der Bund verpflichtet, aus dem **Korb II** des Solidarpaktes II rund 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder[57] in den neuen Ländern bis zum Jahre 2019 zu erbringen.

Darüber hinaus binden die sonstigen finanziellen Aufbauleistungen sowie die Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme in den neuen Ländern nach wie vor erhebliche Mittel im Bundeshaushalt. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht werden daher die Einnahmen aus dem **Solidaritätszuschlag** zur Haushaltsfinanzierung weiter benötigt.

2.3.3.3

Die neuen Länder und Berlin legen seit dem Jahre 2003 dem Finanzplanungsrat jährliche **Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“** vor. Darin berichten sie über die zweckentsprechende Verwendung der erhaltenen Mittel aus Sonderbedarfs-BEZ und über die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung.[58]

Die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ der neuen Länder und Berlins für das Jahr 2006 wurden – zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung – in der Sitzung des Finanzplanungsrates vom 14. November 2007 erörtert. Danach ist der Abbau der Infrastrukturlücke in den neuen Ländern auch im Jahre 2006 weiter vorangekommen. Insgesamt wurde in den neuen Ländern die bestehende Infrastrukturlücke im Berichtsjahr um 6,6 Mrd. Euro vermindert. Die solidarpaktgemäße Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ in den ostdeutschen Flächenländern hat sich im Vergleich zum Vorjahr auf durchschnittlich 79 % verbessert. Die neuen Länder konnten ihre Finanzierungssalden im Jahre 2006 weiter verringern. Der Finanzplanungsrat hat allerdings auch festgestellt, dass trotz der günstigen Einnahmenentwicklung und der deutlichen Verbesserung der Finanzierungssalden in allen Landeshaushalten noch erheblicher Konsolidierungsbedarf bestehe, um die Veränderungen der haushaltspolitischen Rahmenbedingungen zu bewältigen. Die neuen Länder trügen die politische Verantwortung dafür, dass die Infrastrukturlücke bis zum Jahre 2019 abgebaut werde.

[57] Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten, Sportbereich.

[58] § 11 Abs. 4 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz 2001 sowie – für den Zeitraum ab 2005 – § 11 Abs. 3 Satz 3 Finanzausgleichsgesetz 2005.

Tabelle 8

Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin (Solidarpakt II – Korb I)

Jahr	Sonderbedarfs-BEZ	Rückgang gegenüber Vorjahr	Rückgang gegenüber Vorjahr
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Prozent
2005	10,53	–	–
2006	10,48	*0,05*	*0,5*
2007	10,38	*0,10*	*1,0*
2008	10,23	*0,15*	*1,5*
2009	9,51	*0,72*	*7,0*
2010	8,74	*0,77*	*8,1*
2011	8,03	*0,72*	*8,2*
2012	7,26	*0,77*	*9,6*
2013	6,54	*0,72*	*9,9*
2014	5,78	*0,77*	*11,7*
2015	5,06	*0,72*	*12,4*
2016	4,29	*0,77*	*15,2*
2017	3,58	*0,72*	*16,7*
2018	2,81	*0,77*	*21,4*
2019	2,10	*0,72*	*25,5*
Gesamt	**105,3**		

2.3.4 Sonstige Einnahmen

Die sonstigen Einnahmen tragen neben den Steuereinnahmen maßgeblich zur Haushaltsfinanzierung bei. Im Bundeshaushalt 2008 ist dafür ein Betrag von 33,3 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 10). Damit liegen die sonstigen Einnahmen wieder deutlich höher als in den beiden Vorjahren, was im Wesentlichen auf die Veranschlagung von Einnahmen aus der Veräußerung von Kapitalvermögen in Höhe von 10,7 Mrd. Euro (2007: 4,5 Mrd. Euro) zurückzuführen ist. Die aus den Vermögensverwertungen erzielten Erlöse werden insbesondere seit Mitte der 90er-Jahre verstärkt zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Dabei fallen die Privatisierungseinnahmen in den einzelnen Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 10).

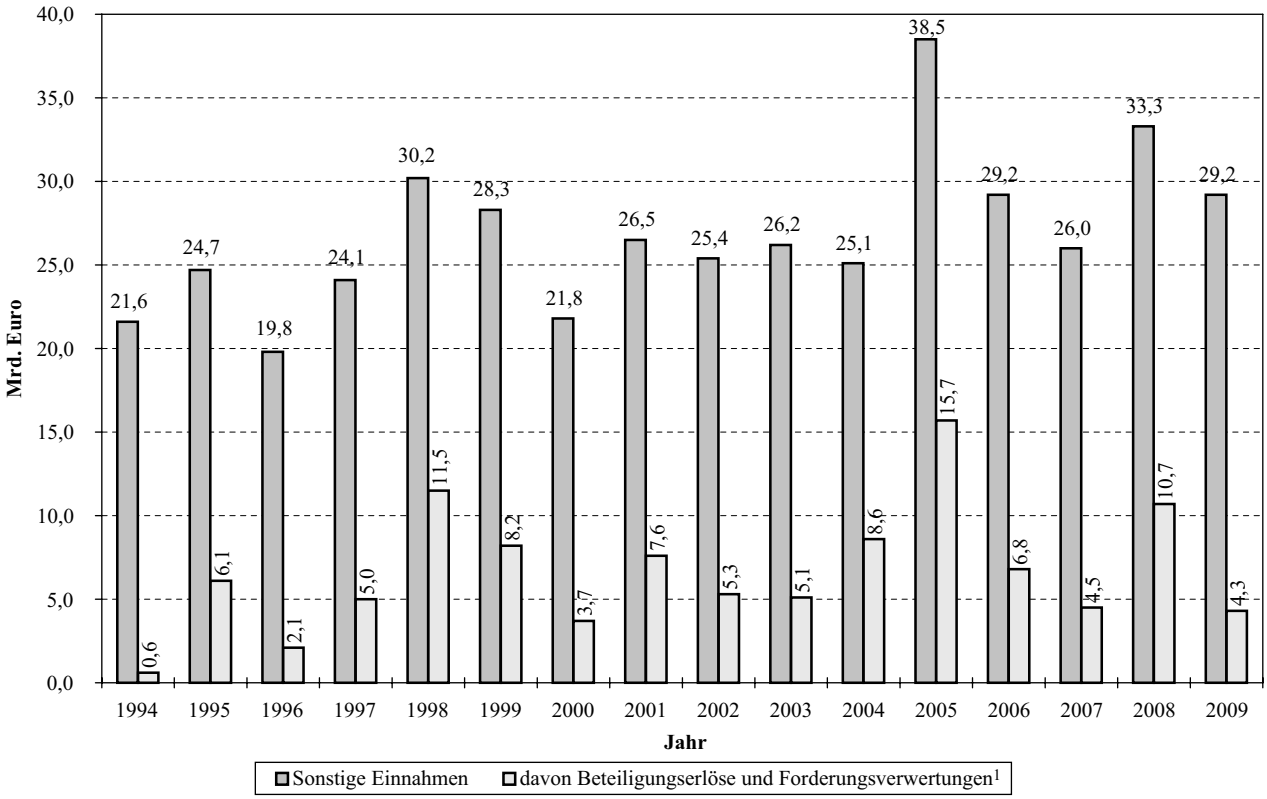
Insgesamt hat der Bund im Zeitraum von 1998 bis 2008 Kapital- und Beteiligungsvermögen in der Größenordnung von fast 90 Mrd. Euro verwertet und die Erlöse zur Vermeidung höherer Nettokreditaufnahmen in diesen Jahren eingesetzt.[59] Schulden wurden nicht getilgt. Ob – wie im Haushaltsvollzug 2007 – die im **Bundeshaushalt 2008** veranschlagten Privatisierungseinnahmen von 10,7 Mrd. Euro aufgrund der günstigen Entwicklung bei den Steuereinnahmen in geringerem Umfang realisiert werden, bleibt abzuwarten. Im Finanzplanungszeitraum von 2009 bis 2012 sind insgesamt Verwertungserlöse in der Größenordnung von 17 Mrd. Euro zur Sicherung des Haushaltsausgleichs vorgesehen. Sie weisen damit ein geringeres Volumen auf als in früheren Finanzplanungszeiträumen.

Beim Einsatz von Einnahmen aus Kapitalvermögen zur Haushaltsfinanzierung ist zu berücksichtigen, dass Vermögensverwertungen desinvestive Wirkungen haben, denn sie vermindern das Vermögen des Bundes dauerhaft.

[59] Nicht einbezogen in diese Summe sind die Verwertungen der Forderungen der Postbeamtenversorgungskasse gegen die Postnachfolgeunternehmen, deren Erlöse von insgesamt 15,5 Mrd. Euro in den Jahren 2005 bis 2007 zur Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen verwendet wurden und damit den Bundeshaushalt entsprechend entlastet haben.

Abbildung 10

Entwicklung der sonstigen Einnahmen



[1] 2005/2006 einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen bei den Gewährleistungen.

Zum Haushaltsausgleich verwendete Privatisierungseinnahmen wirken zudem nicht nachhaltig im Hinblick auf eine Verbesserung der Haushaltsstruktur. Sie erwecken nur den **Anschein einer Konsolidierung**, da die zum Haushaltausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme entsprechend niedriger ausfällt. Folgerichtig werden Privatisierungserlöse im Verfahren zur Ermittlung des öffentlichen Defizits nach dem EG-Vertrag und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt auch nicht als defizitmindernde Einnahmen berücksichtigt.

Privatisierungseinnahmen sollten daher grundsätzlich nur dazu verwendet werden, bestehende Schulden zu tilgen und damit zum Abbau des hohen Schuldenstandes beizutragen. Dies würde sicherstellen, dass dem Abbau von Vermögenswerten eine entsprechende Reduzierung der Schulden und damit eine Entlastung bei den Zinsausgaben in den kommenden Haushalten gegenüber stehen. Der Vermögensabbau sollte – auch im Sinne einer verstärkten Generationengerechtigkeit – mit dem Schuldenabbau korrespondieren (vgl. Nr. 2.4.3).

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass die Privatisierungspolitik der Bundesregierung Teil einer umfassenden Staatsmodernisierung sei, mit der Aufgaben des Staates in die private Verantwortung und Finanzierung übergingen. Die erreichten privatwirtschaftlichen und wettbewerblichen Strukturen hätten den Wirtschaftsstandort Deutschland gestärkt und zudem finanzielle Risiken vom Bundeshaushalt ferngehalten. Haushaltsrechtlich sei der Bund bei Wegfall des wichtigen Bundesinteresses verpflichtet, die Möglichkeiten einer Privatisierung zu prüfen. Einnahmen aus der Privatisierung seien seit jeher zur Haushaltsfinanzierung herangezogen worden, was dem Grundsatz der Gesamtdeckung entspreche. Der Einsatz von Privatisierungserlösen zur Tilgung von Altschulden sei erst dann sinnvoll, wenn der Bundeshaushalt ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werde. Anderenfalls würde der Verzicht auf den Einsatz von Privatisierungserlösen zum Haushaltsausgleich durch eine entsprechend höhere Nettokreditaufnahme – mit dem gleichen Ergebnis für die Höhe der Verschuldung – ersetzt.

Der Bundesrechnungshof zieht die ordnungspolitischen und haushaltsrechtlichen Argumente für die Privatisierung öffentlichen Kapitalvermögens nicht in Zweifel. Diese sind hier aber nicht Gegenstand seiner finanzwirtschaftlichen Bewertung. Er hält es daher für richtig, dass auch nach dem Modell des Bundesministeriums für eine **neue Schuldenregel** die Verwendung von Privatisierungserlösen zum Schließen von Haushaltslücken künftig wie eine Schuldenaufnahme behandelt werden soll (vgl. Nr. 2.4.3.3).

2.4 Nettokreditaufnahme

2.4.1 Langfristige Entwicklung und Risiken

Die Nettokreditaufnahme des Bundes hatte sich Anfang der 90er-Jahre – auch als Folge der finanziellen Auswirkungen der Wiedervereinigung – auf eine Größenordnung zwischen 20 und 40 Mrd. Euro eingependelt (vgl. Tabelle 9). In den Jahren 2002 bis 2005 lag sie zudem im Haushaltsabschluss deutlich über den ursprünglich veranschlagten Soll-Werten. Auch deshalb wurden in diesem Zeitraum drei Nachtragshaushalte (2002 bis 2004) aufgestellt. In den Jahren 2006 und 2007 ging die Neuverschuldung mit 27,9 bzw. 14,3 Mrd. Euro deutlich zurück und lag erstmals wieder unter den jeweiligen Sollwerten. Der Rückgang der Nettokreditaufnahme setzt sich planungsgemäß in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 fort. Im Haushaltsentwurf 2009 ist mit 10,5 Mrd. Euro der niedrigste Wert seit dem Haushaltsergebnis des Jahres 1989 (9,8 Mrd. Euro) veranschlagt.

In den Bundeshaushalten 2002 bis 2006 wurde die Einhaltung der **Regelkreditgrenze** des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz[60] durchgehend verfehlt. Das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zur Summe der Investitionsausgaben **(Kreditinvestitionsquote)** betrug in diesem Zeitraum zwischen 123 % und 176 % (vgl. Tabelle 9). Ab dem Jahre 2007 geht die Kreditinvestitionsquote deutlich zurück und soll im Haushaltsentwurf 2009 mit 40,5 % klar unter dem Niveau des Jahres 1989 liegen. Der Anteil der durch die Nettokreditaufnahme gedeckten Gesamtausgaben **(Kreditfinanzierungsquote)** weist eine ähnliche Entwicklung auf. Nachdem die Kreditfinanzierungsquote im Jahre 2004 mit 15,7 % ihren seit dem Jahre 1996 höchsten Stand hatte, ist sie seitdem rückläufig und unterschreitet ab dem Jahre 2007 den Durchschnitt der letzten zehn Jahre deutlich (vgl. Tabelle 9). Die Quote des Haushaltsentwurfs 2009 erreicht mit 3,6 % den niedrigsten Stand seit dem Jahre 1973.

Nach dem neuen Finanzplan bis 2012 soll sich der Rückgang der Nettokreditaufnahme schrittweise fortsetzen und ab dem Jahre 2011 ein ausgeglichener Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung aufgestellt werden (vgl. Tabelle 9). Der im Finanzplan vorgesehene Rückgang der Nettokreditaufnahme beruht auf mehreren **Annahmen**:

- Durch das für diesen Zeitraum angenommene stetige **Wirtschaftswachstum** (real 1,5 % im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2012) verbessert sich auch die Lage des Bundeshaushalts aufgrund der konjunkturell bedingten Minderausgaben bei den Sozialtransfers sowie der höheren Steuereinnahmen.
- Positive Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben daneben die **Konsolidierungsmaßnahmen**, die insbesondere im Jahre 2006 beschlossen wurden und in Kraft traten.[61] Hierzu gehören 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 helfen dabei, vor allem die Einnahmenbasis zu stabilisieren.

---

[60] Die Regelkreditgrenze entspricht der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen.

[61] Vgl. dazu Bemerkungen 2006 (Bundestagsdrucksache 16/3200 Nr. 2.4.2, Tabelle 4).

- Die veranschlagten Einnahmen aus Vermögensverwertungen sollen als Einmaleffekte in nicht unerheblichem – wenn auch rückläufigem (vgl. Nr. 2.3.4) – Umfang zur Haushaltsfinanzierung beitragen und damit die Nettokreditaufnahme begrenzen.

Die Haushaltslage im Finanzplanungszeitraum bis 2012 erscheint damit **günstiger** im Vergleich zur Situation der Jahre 2000 ff.:

- Im Jahre 2000 wies der Bundeshaushalt trotz eines kräftigen Wirtschaftswachstums von 3,2 % eine Nettokreditaufnahme von 23,8 Mrd. Euro auf. Nachdem sich das Wachstum in den Folgejahren stark verringerte, erhöhte sich das Defizit im Bundeshaushalt innerhalb weniger Jahre bis auf fast 40 Mrd. Euro im Jahre 2004.
- Die Unterdeckung im Bundeshaushalt hat sich seit dem Jahre 2006 merklich reduziert, wenn auch unter Berücksichtigung der Verwertungserlöse ein struktureller Haushaltsausgleich noch nicht erreicht ist (vgl. Nr. 2.1.1.1, Tabelle 1).

Tabelle 9

Entwicklung der Nettokreditaufnahme in Soll und Ist (auch im Vergleich zur Regelkreditgrenze des Artikels 115 Grundgesetz)[1]

Jahr	NKA-Soll gem. ursprünglichem Haushalt	NKA-Soll gem. Nachtrag[2]	NKA-Ist	Investitionsausgaben = Regelkreditgrenze	Kreditinvestitionsquote	Kreditfinanzierungsquote	Nachrichtlich: Reales BIP-Wachstum[3]
	Mrd. Euro				Prozent		Prozent/BIP
1983	20,9		16,1	16,0	*100,6*	*12,8*	*1,6*
1984	17,2	16,0	14,5	17,2	*84,3*	*11,3*	*2,8*
1985	12,8		11,5	17,1	*67,3*	*8,7*	*2,3*
1986	12,1		11,7	16,8	*69,6*	*8,8*	*2,3*
1987	11,4		14,0	17,0	*82,4*	*10,2*	*1,4*
1988	15,1	19,8	18,1	17,1	*105,8*	*12,9*	*3,7*
1989	14,3	14,2	9,8	18,5	*53,0*	*6,6*	*3,9*
1990	13,8	34,2	23,9	20,1	*118,9*	*12,3*	*5,3*
1991	34,0	31,6	26,6	31,5	*84,4*	*13,0*	*5,1*
1992	23,2	20,7	19,7	33,7	*58,5*	*9,0*	*2,2*
1993	22,0	34,6	33,8	33,3	*101,5*	*14,5*	*– 0,8*
1994	35,3		25,6	31,3	*81,8*	*10,6*	*2,7*
1995	25,1		25,6	34,0	*75,3*	*10,8*	*1,9*
1996	30,6		40,0	31,2	*128,2*	*17,2*	*1,0*
1997	27,2	36,2	32,6	28,8	*113,2*	*14,4*	*1,8*
1998	28,8		28,8	29,2	*98,6*	*12,3*	*2,0*
1999	27,4		26,1	28,6	*91,3*	*10,6*	*2,0*
2000	25,3		23,8	28,1	*84,7*	*9,7*	*3,2*
2001	22,3		22,8	27,3	*83,5*	*9,4*	*1,2*
2002	21,1	34,6	31,9	24,1	*132,4*	*12,8*	*0,0*
2003	18,9	43,4	38,6	25,7	*150,2*	*15,0*	*– 0,2*
2004	29,3	43,5	39,5	22,4	*176,3*	*15,7*	*1,2*
2005	22,0		31,2	22,9	*136,2*	*12,0*	*0,9*
2006	38,2		27,9	22,7	*122,9*	*10,7*	*2,7*
2007	19,6	14,4	14,3	26,2	*54,6*	*7,2*	*2,5*
2008	11,9			24,7	*48,2*	*4,2*	*1,7*
2009	10,5			25,9	*40,5*	*3,6*	*1,2*
2010	6,0			25,9	*23,2*	*2,1*	*1,5*
2011	0,0			25,5	*0,0*	*0,0*	*1,5*
2012	0,0			25,3	*0,0*	*0,0*	*1,5*
1983-2007			**608,4**	**620,8**	***98%/Jahr***		***2,1%/Jahr***

[1] Die Quoten beziehen sich für den Zeitraum bis zum Jahre 2007 auf Ist-Zahlen, danach auf Soll-Werte; Überschreitungen der Regelkreditgrenze sind grau unterlegt.
[2] Im Jahre 1990 gab es drei Nachtragshaushalte.
[3] Im Jahre 2008/2009 auf Basis der Frühjahrsprojektion 2008 der Bundesregierung.

Allerdings sind die Bundesfinanzen mittelfristig auch **Belastungen und Risiken** ausgesetzt, die bei der Einschätzung der weiteren Entwicklung der Haushaltseckwerte zu berücksichtigen sind:[62]

- Aufgrund der **Finanzmarktkrise** ist eine Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit nachteiligen Folgen für die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Bundeshaushalt nicht auszuschließen.
- Die **Haushaltsstruktur** auf der Ausgabenseite ist nach wie vor ungünstig; über drei Viertel (77 %) des Ausgabenvolumens (2009) entfallen auf die Bereiche Soziales, Zinsen und Personal (einschließlich Versorgung) (vgl. Nr. 2.2).
- Insbesondere bei der gesetzlichen **Rentenversicherung** ist mit weiterhin steigenden Leistungen des Bundes zu rechnen (vgl. Nr. 2.2.2.2). Die Aussetzung des Altersvorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel verursacht bis zum Jahre 2013 Mehrausgaben von 11 Mrd. Euro in der Rentenversicherung, die zum Teil vom Bundeshaushalt zu tragen sind.
- Die Auswirkungen der **Besoldungs- und Tarifrunde** belasten den Bundeshaushalt ab dem Jahre 2009 mit Mehrausgaben von rund 2 Mrd. Euro jährlich.
- Daneben muss der Bund ab dem Jahre 2008 dauerhaft höhere Ausgaben für die Versorgungs- und Beihilfeleistungen an pensionierte **Postbedienstete** in Höhe von 6 Mrd. Euro schultern (vgl. Nr. 2.2.2.1).
- Ungeachtet des Aufschwungs am Arbeitsmarkt fällt der Rückgang der **Arbeitsmarktausgaben** vergleichsweise gering aus. Die auf hohem Niveau verharrende Langzeitarbeitslosigkeit einschließlich der damit verbundenen Ausgaben belastet den Bundeshaushalt weiterhin (vgl. Nr. 2.2.3).
- Die Bundeszuschüsse in der **gesetzlichen Krankenversicherung** erhöhen sich ab dem Jahre 2009 massiv in Jahresschritten von 1,5 Mrd. Euro bis auf 14 Mrd. Euro im Jahre 2016 (vgl. Nr. 2.2.4.1).
- Die Leistungen für das **Elterngeld** stellen gegenüber den Ausgaben für das ausgelaufene Erziehungsgeld eine dauerhafte jährliche Mehrausgabe von über 1 Mrd. Euro dar (vgl. Nr. 2.2.4.2). Die angekündigte **Kindergelderhöhung** wird zu Steuermindereinnahmen führen.
- Die Erhöhung des **Wohngeldes** führt zu Mehrausgaben im Bundeshaushalt von insgesamt rund 1 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum.
- Für das vorgesehene Auslaufen des subventionierten **Steinkohlenbergbaus** werden aus dem Bundeshaushalt im Zeitraum 2009 bis 2029 insgesamt bis zu rund 17 Mrd. Euro an Haushaltsmitteln bereitgestellt; zusätzlich entstehen nicht bezifferbare Haushaltsrisiken für den Bund, da er sich zu einem Drittel an der Ausfallhaftung für die sogenannten Ewigkeitslasten beteiligt.
- Aufgrund der hohen Bruttokreditaufnahmen ist im Falle eines steigenden Zinsniveaus mit zusätzlichen Haushaltsbelastungen bei den **Zinsausgaben** zu rechnen (vgl. Nr. 2.2.5).
- Demgegenüber hat sich der Bestand an **Vermögenswerten** infolge der zur Haushaltsfinanzierung eingesetzten Einmalmaßnahmen (Beteiligungserlöse, Forderungsverwertungen bei den Gewährleistungen und Postpensionen) nachhaltig verringert. Insbesondere die Bundesanteile an den Postnachfolgeunternehmen sind inzwischen ganz (Deutsche Post AG) bzw. weitgehend (Deutsche Telekom AG) veräußert.[63]
- Die **Gewährleistungseinnahmen** sind ebenfalls spürbar zurückgegangen, da der Bund in den Jahren 2004 bis 2006 Sondereinnahmen aus der Kapitalisierung bzw. aus vorzeitigen Rückzahlungen der Russischen Föderation und anderer Schuldnerländer erzielt hat. Diese Einnahmen fehlen in den kommenden Jahren.
- **Steuermindereinnahmen** werden voraussichtlich ab dem Jahre 2010 entstehen, wenn die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Ausweitung der Sonderausgabenabzüge für **Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge** umgesetzt wird.
- Ob der im Finanzplan bis 2012 vorgesehene **Bundesbankgewinn** von 3,5 Mrd. Euro pro Jahr zur Haushaltsfinanzierung tatsächlich erzielt werden kann, ist derzeit nicht abschätzbar.

Angesichts dieser kurz- und mittelfristigen Herausforderungen empfiehlt der Bundesrechnungshof, in den Spar- und Konsolidierungsanstrengungen nicht nachzulassen. Die bisherige günstige Einnahmesituation sollte genutzt werden, die **Konsolidierungslinie konsequent einzuhalten** und die **Rückführung der Neuverschuldung im Bundeshaushalt zu forcieren**, um so frühestmöglich einen ohne Nettokreditaufnahme und Einmalmaßnahmen ausgeglichenen Bundeshaushalt zu erreichen. Dies schließt auch eine konsequente Verwendung nicht geplanter Mehreinnahmen zur Schuldenreduzierung mit ein.

2.4.2 Nettokreditaufnahme eröffnet keine Haushaltsspielräume

Die Aufnahme neuer Kredite führt zu zusätzlichen Zinsausgaben, die aus dem Haushalt gedeckt werden müssen. Die finanzwirtschaftlich ungünstigen Auswirkungen lassen sich an der Entwicklung von Verschuldung und Zinslast im Bundeshaushalt ablesen. So machten die Zinsausgaben Mitte der 70er-Jahre mit 2,7 Mrd. Euro trotz des damals hohen Zinsniveaus einen Anteil von lediglich 3,4 % des Haushaltsvolumens aus. Der über Jahrzehnte währende Schuldenzuwachs hat die jährlichen Zinsausgaben auf eine Größenordnung von fast 42 Mrd. Euro im Jahre 2008 steigen lassen, was einem Anteil von 14,8 %

[62] Die nachfolgend angeführten Haushaltsbelastungen sind – soweit nicht besonders vermerkt – in der Haushalts- und Finanzplanung bis zum Jahre 2012 enthalten.

[63] Der börsennotierte Wert der Aktienanteile des Bundes an der Deutschen Telekom AG lag zum Jahresende 2007 bei 9,7 Mrd. Euro (vgl. Vermögensrechnung des Bundes 2007, Nr. 5.1.1.4.1.2 S. 1364).

der Gesamtausgaben entspricht. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2012) wird der Anteil der Zinslast am Haushaltsvolumen voraussichtlich nahe 16 % liegen.

Der Bund hat einen zunehmenden Anteil seiner Ausgaben im Bundeshaushalt durch die jährlichen Nettokreditaufnahmen finanziert. Hinzu kamen vor allem in den 90er-Jahren neue Kredite für die Sondervermögen des Bundes, die zwischenzeitlich in die Bundesschuld überführt worden sind. Die Kreditaufnahmen dienten dem Ziel, zusätzliche haushaltswirtschaftliche Handlungsspielräume zu gewinnen.

Durch die jahrzehntelangen fortwährenden zusätzlichen Kreditaufnahmen kehrt sich dieser Effekt allerdings ins Gegenteil um. Die kumulierten Zinsausgaben zehren einen immer größer werdenden Anteil der durch Kreditaufnahmen gewonnenen Handlungsspielräume auf. Die jährlichen Kreditaufnahmen und Zinsausgaben haben sich seit dem Jahre 1975 wie folgt entwickelt[64] (vgl. Abbildung 11):

- Innerhalb der relativ kurzen Zeitspanne von 1975 bis 1990 (15 Jahre) erreichten die kumulierten Zinsausgaben bereits rund 73 % der in diesem Zeitraum zur Haushaltsfinanzierung insgesamt aufgenommenen neuen Kredite.
- Nach einer Zeitspanne von 1975 bis 2000 (25 Jahre) erreichten die Zinsausgaben mit 87,5 % bereits fast das Volumen der neuen Kredite.
- Legt man den Zeitraum von 1975 bis zum Ende des Finanzplans 2012 (37 Jahre) zugrunde, so überschreiten die in diesem Zeitraum aufgelaufenen Zinsausgaben den Umfang der kumulierten Kreditaufnahmen deutlich. Mit anderen Worten – alle seit 1975 neu aufgenommenen Kredite sind dann rechnerisch für Zinszahlungen aufgebraucht.

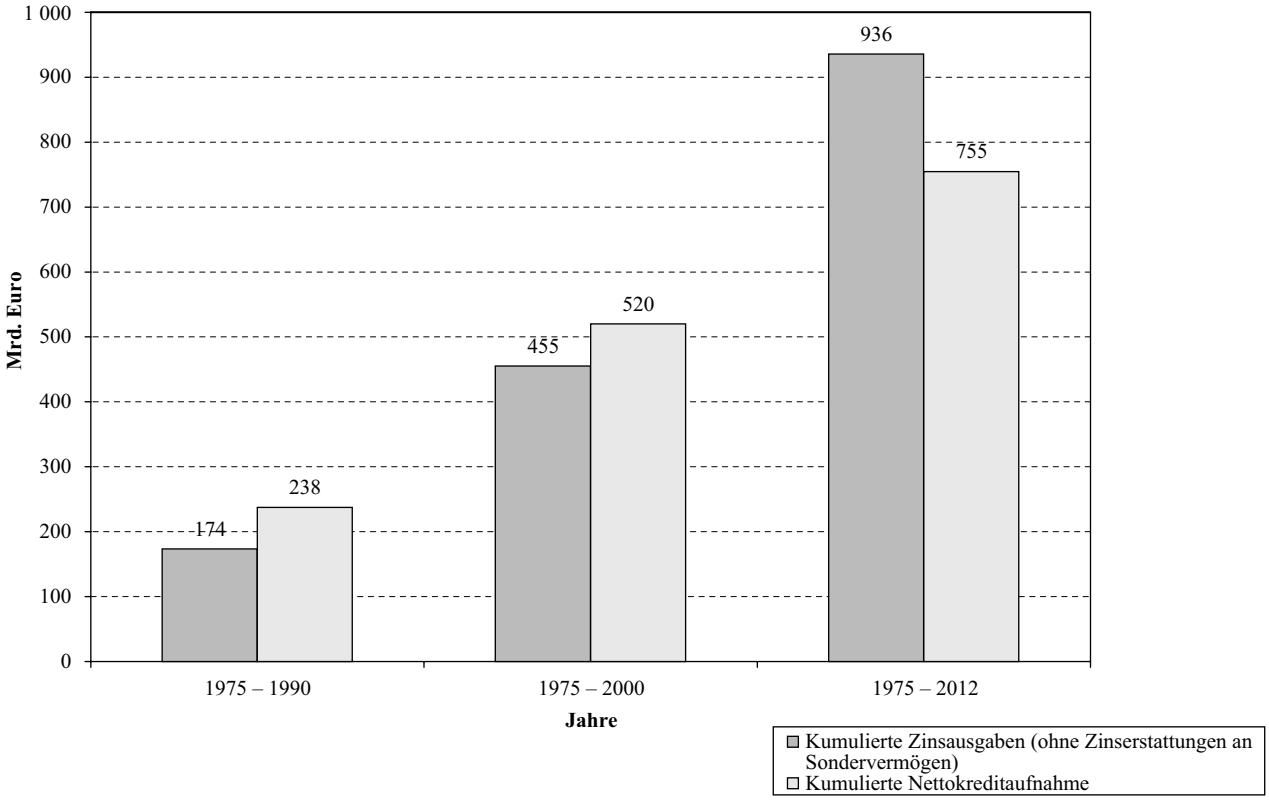
Die Aufnahme neuer Kredite eröffnet zwar kurzfristig Handlungsmöglichkeiten. Langfristig betrachtet entstehen jedoch keine nachhaltigen finanziellen Spielräume. Diese werden vielmehr aufgezehrt und die Finanzierung wichtiger zukunftsrelevanter öffentlicher Aufgaben wird durch die Zinslast weiter beschnitten. Damit kehrt sich das Ziel einer jeden Nettokreditaufnahme, zusätzliche haushaltswirtschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten zu gewinnen, ins Gegenteil um.[65] Ein Entkommen aus dieser **Verschuldungsfalle** wird immer schwerer, da sich die

[64] Gegenüberstellung von kumulierten Krediteinnahmen und Zinsausgaben ohne Diskontierung.

[65] Vgl. dazu bereits Bemerkungen 2003 (Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 2.5.2); hierauf hat auch der **LRH Hamburg** in seinem Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2008 der Freien und Hansestadt Hamburg hingewiesen, vgl. Nr. 2.2 (S. 13 f.); vgl. auch **Sachverständigenrat,** Staatsverschuldung wirksam begrenzen (FöKo II – Kommissionsdrucksache 002 S. 21 f.).

Abbildung 11

Kumulierte Nettokreditaufnahmen und Zinsausgaben[1]



[1] Addition der in den jeweiligen Haushalten vereinnahmten bzw. verausgabten Mittel (ohne Abzinsung).

Verschuldung und die daraus folgenden jährlichen Zinsbelastungen einerseits sowie die jährliche Nettokreditaufnahme andererseits – wie in einer Aufwärtsspirale – gegenseitig hochtreiben. Mit wachsender Gesamtverschuldung wachsen damit auch die Konsolidierungserfordernisse an den Haushalt.

Hätte der Bund in den letzten drei Dekaden zurückhaltender bei der Aufnahme neuer Kredite agiert und zumindest in konjunkturell günstigen Jahren auf neue Kredite verzichtet, wären die mit der Zinslast verbundenen strukturellen Belastungen deutlich geringer. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bund neben den Krediten zur Finanzierung von Ausgaben des laufenden Haushalts (Nettokreditaufnahme) in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen muss, um die Ausgaben für die Tilgung fälliger Kredite früherer Jahre zu finanzieren (vgl. Nr. 2.5).

Die stetige Aufnahme neuer Schulden hat sich demnach nicht als geeignete finanzwirtschaftliche Strategie erwiesen, um Haushaltsprobleme dauerhaft zu lösen. Vielmehr sollte auf eine Nettoneuverschuldung weitgehend verzichtet und die Möglichkeiten zur Schuldentilgung (durch Privatisierungserlöse, Bundesbankmehrgewinn, nicht geplante Steuermehreinnahmen) sollten konsequent genutzt werden. Eine solche Langfriststrategie zur Schuldenbegrenzung und zugunsten nachhaltig solider Staatsfinanzen sollte durch eine **neue wirksame Schuldenregel** unterstützt werden (vgl. Nr. 2.4.3).

2.4.3 Neue Schuldenregel zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme

2.4.3.1

Die Obergrenze der Nettokreditaufnahme wird durch Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz bestimmt. Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen ist danach die Regelkreditgrenze für die Nettoneuverschuldung. Eine Überschreitung ist nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Nach Artikel 109 Abs. 2 Grundgesetz haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. In Anknüpfung an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung erfordert dies in konjunkturellen Normallagen einen Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme, mindestens aber eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung deutlich unterhalb der Regelgrenze.[66] Dem Haushaltsgesetzgeber steht bei der Beurteilung, ob die Voraussetzungen für eine Überschreitung der Regelkreditgrenze vorliegen, ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Ihn trifft allerdings im Gesetzgebungsverfahren eine entsprechende Darlegungslast, d. h. der Haushaltsgesetzgeber muss seine Entscheidung, diese Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen, plausibel begründen.[67]

Für die Bundeshaushalte 2002, 2003, 2004 und 2006 stellte der Deutsche Bundestag jeweils fest, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorgelegen habe und die erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet sei. In dem Normenkontrollverfahren gegen das Haushaltsgesetz 2004, in dem u. a. die Verletzung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz geltend gemacht wurde, hat das **Bundesverfassungsgericht am 9. Juli 2007** sein Urteil verkündet. Danach war das Haushaltsgesetz 2004 mit Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz noch vereinbar. Das Gericht hat u. a. ausgeführt, dass der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers zum Tatbestand der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu respektieren sei. Das Gericht hat darauf hingewiesen, dass grundlegende Revisionen des Regelungskonzepts der Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 und Artikel 109 Abs. 2 Grundgesetz dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten blieben.[68]

Vor dem Hintergrund des fortlaufenden Anstiegs der jährlichen Nettoneuverschuldung hat der Bundesrechnungshof mehrfach dargelegt, dass sich die geltende verfassungsrechtliche Regelung des Artikels 115 Grundgesetz als weitgehend **wirkungslos** erwiesen hat, den Schuldenaufwuchs im Bundeshaushalt zu begrenzen. Er sieht sich in dieser Bewertung durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juli 2007 bestätigt.[69] Legt man den Zeitraum der letzten 25 Jahre zugrunde, so hat der Bund 609 Mrd. Euro an neuen Krediten zum Haushaltsausgleich aufgenommen; das entspricht rund 25 Mrd. Euro im Jahresdurchschnitt. Im gleichen Zeitraum betrugen die Investitionsausgaben insgesamt 621 Mrd. Euro. Die Nettoneuverschuldung hat mit 98 % also fast das Volumen der Investitionsausgaben im Bundeshaushalt erreicht (vgl. Tabelle 9). Die Regelkreditgrenze wurde damit nahezu vollständig ausgeschöpft, obwohl in derselben Zeitspanne die Gesamtwirtschaft um immerhin rund 2,1 % im Jahresdurchschnitt real gewachsen ist. In keinem Jahr wurde ein Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme auch nur annähernd erreicht. Vielmehr lag die Kreditinvestitionsquote, die das Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben bezeichnet, in den einzelnen Haushaltsjahren durchweg über 50 % (vgl. Tabelle 9).[70]

Für diese Entwicklung waren vor allem folgende Faktoren ursächlich:

- Der für die Kreditobergrenze maßgebliche haushaltsrechtliche **Investitionsbegriff** ist zu weit gefasst. Dies gilt vor allem für die Nichtberücksichtigung des Werteverzehrs an hergestellten oder beschafften Investitionen der laufenden Periode (Abschreibungen). Auch wurden Vermögensverwertungen nicht berücksichtigt wie der Verkauf von Beteiligungen, die in ihrer haushaltsmäßigen Wirkung den Charakter von Desinvestitionen haben.

---

[66] Vgl. BVerfGE 79, S. 311, 334; VerfGH NRW, DÖV 2004, 121–124; VerfGH Berlin, DVBl. 2004, 308, 310.

[67] Vgl. BVerfGE 79, S. 311, 342 f.

[68] Vgl. BVerfGE 119, 96, 141–142. In den Minderheitsvoten wird demgegenüber von Verfassungs wegen ein Regelungsauftrag an den Gesetzgeber abgeleitet, den Investitionsbegriff zu konkretisieren und ein Konzept zum Abbau des Schuldensockels vorzulegen (BVerfGE 119, 96, 156).

[69] Vgl. BVerfGE 119, 96,141–144, 163, 171, 179–180.

[70] Die niedrigste Kreditinvestitionsquote im Beobachtungszeitraum wies der Bundeshaushalt 1989 mit 53 % aus.

- Die **Ausnahmeregelung** des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz ist häufig genutzt worden, um eine höhere Nettokreditaufnahme zu ermöglichen (1997, 2002, 2003, 2004, 2006). In zwei Haushalten (1996, 2005) wurde die Regelkreditgrenze im Haushaltsvollzug deutlich überschritten, ohne dass ein Nachtragshaushalt mit entsprechender Begründung vorgelegt wurde. Wird die Regelkreditgrenze im Haushaltsvollzug überschritten, gibt es nach oben hin keine (weitere) Grenze. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte erhöhte Begründungs- und Darlegungslast bei Überschreiten der Regelkreditobergrenze bildet in der Haushaltspraxis also kein Hindernis für eine höhere Neuverschuldung.
- Einmal aufgenommene Schulden können durch neue Kredite im Rahmen einer **Anschlussfinanzierung** getilgt werden. Eine Verpflichtung zu einer echten Schuldentilgung ist finanzverfassungsrechtlich nicht vorgesehen.
- Die Regelung, dass für Sondervermögen Ausnahmen von der Regelkreditgrenze zugelassen werden können (Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz), ermöglicht es, durch Bildung von **Sondervermögen** zusätzliche Schulden außerhalb der verfassungsmäßigen Kreditbeschränkungen aufzubauen.
- Wirksame **Sanktionsmechanismen** zur Ahndung von Verstößen gegen die verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsregelung bestehen nicht.

2.4.3.2

Vor diesem Hintergrund ist weitgehend unstrittig, dass eine deutlich wirksamere normative Begrenzung der Schuldenaufnahmemöglichkeiten angezeigt ist. Dies ist auch im Eckpunktepapier der beiden Vorsitzenden der Kommission zur Modernisierung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) ausdrücklich festgestellt worden.[71]

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte die bisherige investitionsbezogene Bestimmung des Artikels 115 Grundgesetz durch eine Regelung ersetzt werden, die für die Haushaltspraxis deutlich geringere Spielräume zur Nettokreditaufnahme eröffnet.[72] Eckpunkte einer solchen neuen Schuldenregel sind:

- Das Ausgabevolumen ist über den Konjunkturzyklus hinweg an den laufenden Einnahmen auszurichten. Einmalige Einnahmen, insbesondere Erlöse aus der Verwertung von Beteiligungen, sind nicht für die Haushaltsfinanzierung zu berücksichtigen. Sie sind ausschließlich zur Tilgung bestehender Altschulden einzusetzen.
- Nur in außerordentlichen eng umgrenzten krisenhaften Situationen (schwere Rezession, Naturkatastrophen) darf das Parlament (ggf. mit einer besonderen Mehrheit) zusätzliche Kredite bewilligen.
- Fehlbeträge, die infolge höherer Ausgaben oder geringerer Einnahmen gegenüber der Haushaltsplanung entstanden sind, und die durch Kredite im Haushaltsvollzug abgedeckt werden, sind nachzuhalten und innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums wieder abzubauen.

2.4.3.3

Für die Bundesregierung hat das Bundesministerium der Föderalismuskommission II **Überlegungen für eine neue Schuldenregel** vorgelegt, die folgende Eckpunkte aufweisen:[73]

- Im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) ist für Deutschland ein Mittelfristziel festgelegt, das die angemessene strukturelle Neuverschuldung festschreibt. Dieses Mittelfristziel erlaubt eine Neuverschuldung von 0,5 % des BIP; dies entspricht derzeit einem Volumen von rund 12,5 Mrd. Euro für die öffentlichen Haushalte in Deutschland. Dieser strukturelle Verschuldungsspielraum wäre zwischen Bund und Ländern aufzuteilen. Unter Berücksichtigung der in Artikel 109 Abs. 5 Grundgesetz festgelegten Sanktionsaufteilung bei Verletzung des ESWP von 65 (Bund) zu 35 (Länder) soll der Bund einen Neuverschuldungsspielraum von 0,35 % des BIP (rund 9 Mrd. Euro) beanspruchen können **(strukturelle Verschuldungskomponente).**
- Das Grundprinzip des langfristigen Haushaltsausgleichs soll durch eine im Auf- und Abschwung gleichermaßen wirkende Regel ergänzt werden, die den Konjunkturverlauf berücksichtigt. Nach dieser Regel sollen im Abschwung (mit der Folge rückläufiger Steuereinnahmen und steigender Sozialtransfers) zusätzliche Schulden erlaubt sein, die im Aufschwung dann wieder getilgt werden müssen. Zur Berechnung der Konjunkturkomponente soll die Methode des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens für die Haushaltsaufstellung angewendet werden. Danach erweitern negative Abweichungen von der konjunkturellen Normallage (Trendwachstum) den Neuverschuldungsspielraum, während positive Abweichungen ihn einschränken.

---

[71] Vgl. Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 23. Juni 2008 (Kommissionsdrucksache 128).

[72] Vgl. Bemerkungen 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 2.4.2).

[73] Vgl. Kommissionsdrucksache 096; daneben gibt es eine Vielzahl – in der Zielsetzung ähnlicher – Konzepte/Modelle für eine neue Schuldenregel: Vgl. z. B.
- Sachverständigenrat „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (Kommissionsdrucksache 002),
- Wissenschaftlicher Beirat im Bundesministerium der Finanzen „Haushaltskrisen im Bundesstaat“ (Kommissionsdrucksache 013),
- Bundesverband Deutscher Banken „Föderalismusreform – Fünf Reformbausteine für die 2. Stufe“ (Kommissionsdrucksache 120),
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi „Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Artikel 115 Grundgesetz und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“,
- LRH Mecklenburg-Vorpommern „Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II)“ – beratende Äußerung gegenüber der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
- auch die Parteien/Fraktionen haben hierzu Konzepte/Modelle vorgelegt; vgl. insbesondere Kommissionsdrucksachen 003, 123 (CDU/CSU); 127, 132 (SPD); 094, 116 (FDP), 095 (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

Nach Berechnungen des Bundesministeriums hätte im Zeitraum 2000 bis 2007 die danach aus konjunkturellen Gründen zulässige Neuverschuldung zwischen 0 Euro (2001, 2007) und rund 8 Mrd. Euro (2002, 2003, 2004) gelegen (**konjunkturelle Verschuldungskomponente**).

- Für unerwartete Sondersituationen (z. B. Naturkatastrophen, schwere Rezessionen) soll eine **Ausnahmeregelung** eine höhere Neuverschuldung zulassen. Damit die Schuldenbremse über eine solche Ausnahmebestimmung nicht ausgehebelt wird, soll für die Einräumung zusätzlicher Kredite eine große parlamentarische Mehrheit (z. B. zwei Drittel-Mehrheit) vorgesehen werden.

- Einnahmen aus **Vermögensverwertungen** sollen als Instrument zur Einhaltung von Kreditgrenzen keine Rolle mehr spielen. In Anlehnung an die Regelungen des ESWP sollen Einnahmen und Ausgaben aus finanziellen Transaktionen defizitneutral sein. Danach würden zur Haushaltsfinanzierung eingesetzte Privatisierungserlöse wie eine Schuldenaufnahme behandelt und den zulässigen Spielraum für die Nettokreditaufnahme entsprechend verringern.

- Fehler bei der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug sollen nachgehalten werden. Bei der Haushaltsplanung soll die zulässige Schuldenaufnahme unter Berücksichtigung der erwarteten wirtschaftlichen Lage festgelegt werden. Wird nach Abschluss des Haushaltsjahres festgestellt, dass die neuen Kredite höher waren, als es die tatsächliche wirtschaftliche Lage in diesem Jahr verlangte und rechtfertigte, kommt dieser nicht konjunkturbedingte Fehlbetrag auf ein **Ausgleichskonto**. War die Kreditaufnahme niedriger, gibt es eine entsprechende Gutschrift. Überschreitet ein evtl. negativer Kontostand eine bestimmte noch festzulegende Schwelle (z. B. ein BIP-Punkt = rund 25 Mrd. Euro), muss die zulässige Kreditaufnahme bei der nächsten Haushaltsaufstellung durch Konsolidierungsmaßnahmen (Einnahmenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen) abgesenkt werden.

Im Rahmen einer **Bewertung dieses Modells** ist hervorzuheben:

- Bei einer Umsetzung würden die durch Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz bislang möglichen Spielräume für die Nettokreditaufnahme **erheblich geringer** ausfallen. Die Regelkreditgrenze der bisherigen verfassungsrechtlichen Regelung hat zu Kreditaufnahmen von 20 bis 30 Mrd. Euro jährlich geführt (vgl. Tabelle 9). Hinzu kamen zusätzliche Kreditaufnahmen von bis zu 17 Mrd. Euro (2004) infolge der Anwendung der Ausnahmeklausel des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz. Wäre die neue Schuldenregel in den Jahren 2000 bis 2008 angewandt worden, hätten die jährlichen Neuverschuldungsspielräume um bis zu 80 % niedriger gelegen.

- Der Bundesrechnungshof hält den vollständigen Verzicht auf eine Kreditfinanzierung in konjunkturellen Normallagen – nicht zuletzt angesichts der demografischen Herausforderungen – finanzwirtschaftlich für geboten.[74] Sofern dies finanzpolitisch nicht durchsetzbar sein sollte, erscheint es vertretbar, einen strukturellen Verschuldungsspielraum für den Bundeshaushalt mit einer klar definierten Obergrenze von 0,35 % des BIP (derzeit rund 9 Mrd. Euro) einzuräumen.

- Von wesentlicher Bedeutung ist die Praktikabilität und Akzeptanz der neuen Schuldenregelung. Die Berechnung der konjunkturellen Verschuldungskomponenten muss insbesondere für das Parlament **nachvollziehbar** und **nachprüfbar** sein. Die vom Bundesministerium für den Zeitraum 2000 bis 2011 vorgelegten Modell-Berechnungen lassen jedenfalls den Schluss zu, dass durch die konjunkturelle Komponente die Neuverschuldungsspielräume keinesfalls unbegrenzt nach oben steigen würden. Als Alternative zu diesem relativ komplexen Konjunkturbereinigungsverfahren zur Ermittlung der konjunkturellen Normallage könnte ggf. als Vergleichsmaßstab auch die vorangegangene durchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung in einem längeren Zeitraum (z. B. in den letzten acht oder zehn Jahren) zugrunde gelegt werden.[75]

- Der **Verzicht auf den Investitionsbegriff** als Maßstab für die zulässige Nettokreditaufnahme ist zu befürworten. Hierdurch würden die schwierigen Abgrenzungs- und Bewertungsfragen im Zusammenhang mit den einzelnen Arten von Investitionsausgaben und deren volkswirtschaftlichen Nutzen einschließlich der damit verbundenen Abschreibungsproblematik überflüssig.

- Der **Einsatz von Verwertungserlösen** zum Schließen von Deckungslücken im Haushalt wird künftig – wie heute schon bei der Berechnung des Defizits im Haushaltsüberwachungsverfahren der Europäischen Union – wie eine **Schuldenaufnahme** behandelt. Die Verwertung von Staatsvermögen zum Zwecke der Haushaltsfinanzierung wird damit „unattraktiv“. Dies entspricht der vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren vertretenen Auffassung zur Behandlung von Privatisierungserlösen (vgl. Nr. 2.3.4).

- Mit der Einrichtung eines **Ausgleichskontos** zur Erfassung von Abweichungen bei der Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug wird erstmals ein Mechanismus mit **Tilgungswirkung** vorgesehen. Dadurch wird der – auch vom Bundesrechnungshof in früheren Bemerkungen[76] kritisierte – Anreiz genommen, im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu optimistisch bei den Ausgaben und/oder Einnahmen zu planen.

Danach ist festzuhalten, dass eine neue Schuldenregelung auf der Grundlage des Modells des Bundesministeriums die Möglichkeit zu einer **deutlich wirksameren Schuldenbegrenzung** eröffnet. Die Eckpunkte dieses Modells sollten daher in den weiteren Beratungen der Föderalismuskommission II ohne Abschwächungen umgesetzt werden.

---

[74] Vgl. Bemerkungen 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 2.4.2).

[75] Ein solches „empirisches“ Trendwachstum wäre relativ einfach zu ermitteln, dürfte allerdings methodischen Bedenken begegnen.

[76] Vgl. Bemerkungen 2004 (Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 2.3.2 und Nr. 2.4.1); Bemerkungen 2005 (Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 2.3.1).

2.5 Verschuldung und Schuldendienst

Zum Ende 2007 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes 922 Mrd. Euro unter Einbeziehung des Mitte 2007 in die Bundesschuld integrierten ERP-Sondervermögens. Zum Ende 2008 ist mit einem Gesamtschuldenstand in der Größenordnung von 936 Mrd. Euro zu rechnen (vgl. Abbildung 12). Die Gesamtverschuldung des Bundes wird sich dann gegenüber dem Beginn der 90er-Jahre (1989: 255 Mrd. Euro) um mehr als das 3,5fache erhöht haben.

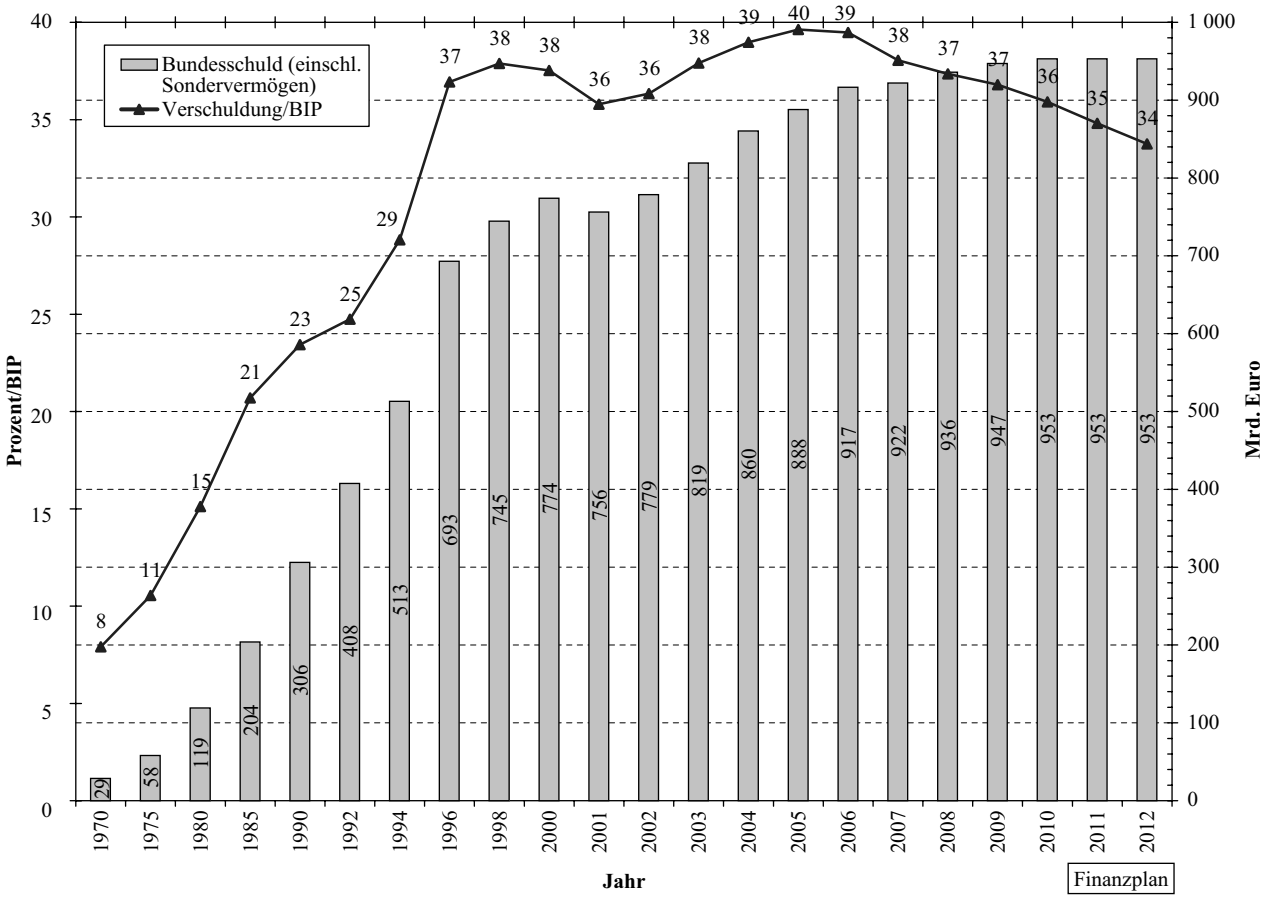
In den Haushaltsjahren 2004 bis 2006 gab es keine Tilgungen beim Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, da die Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank vollständig zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt wurden. Für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 lagen die Gewinnabführungen mit 4,2 und 4,3 Mrd. Euro jeweils über den im Haushalt veranschlagten 3,5 Mrd. Euro. Die darüber liegenden Beträge (0,7 und 0,8 Mrd. Euro) wurden entsprechend der gesetzlichen Regelung[77] zur Schuldentilgung beim Erblastentilgungsfonds verwendet. Nach den im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen rückläufigen Nettokreditaufnahmen wird der Schuldenstand langsamer als in den letzten Jahren steigen und ab dem Finanzplanungsjahr 2011 mit rund 953 Mrd. Euro konstant bleiben (vgl. Abbildung 12).

Die Schulden sind nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft gestiegen. Lag die Verschuldung des Bundes im Jahre 1970 bei 8 % BIP, so betrug sie zum Jahresende 2005 40 % des BIP. Die Verschuldung des Bundes ist in dieser Zeitspanne demnach weit stärker gewachsen als das BIP. Aufgrund der geringeren Nettokreditaufnahme ist die Schuldenquote seitdem rückläufig. Wenn es gelingt, ab dem Jahre 2011 den Bundeshaushalt ohne neue Schulden auszugleichen, wird sich die Schuldenquote weiter verringern. Der Bund könnte damit einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass Deutschland das Schuldenstandskriterium des Maastricht-Vertrags wieder erfüllt (vgl. Nr. 2.6.1).

[77] § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz.

Abbildung 12

Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen[1]



[1] Ohne Kassenverstärkungskredite (2007: 18,1 Mrd. Euro) und Extrahaushalt (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.) (2007: 15,5 Mrd. Euro).

Der ausgewiesene Schuldenstand umfasst allerdings nur die Kreditmarktverschuldung des Bundes. Neben dieser offenen Verschuldung wird auch die sogenannte **implizite Staatsverschuldung** die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zunehmend einschränken. Die Verpflichtungen der öffentlichen Hand im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der Beamtenpensionen betragen ein Mehrfaches der expliziten Staatsverschuldung.[78] Die nachteiligen Auswirkungen der Kreditmarktverschuldung auf den Haushalt werden hierdurch erheblich verschärft.[79]

Aufgrund des hohen Schuldenstands muss der Bund in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, um die Ausgaben für die Tilgung fällig werdender Kredite früherer Jahre zu finanzieren. Diese Anschlussfinanzierung wird wegen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen. Die sich aus Anschlussfinanzierung sowie Nettokreditaufnahme zusammensetzende Bruttokreditaufnahme hat eine jährliche Größenordnung von über 220 Mrd. Euro erreicht – bei erheblichen Schwankungen zwischen den einzelnen Haushaltsjahren (vgl. Abbildung 13). Zur Tilgung fällig gewordener Wertpapiere müssen neue Kredite in entsprechender Höhe aufgenommen werden. Es findet somit per saldo keine Schuldentilgung statt; Schuldenstand und Zinslast werden vielmehr weitergewälzt. In jedem Fall ist der Bundeshaushalt infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt. Bei einer Bruttokreditaufnahme von 220 Mrd. Euro würde bereits ein Anstieg des jahresdurchschnittlichen Zinsniveaus um nur einen halben Prozentpunkt rechnerisch Zinsmehrausgaben von jährlich 1 Mrd. Euro bedeuten.[80]

Das Bundesministerium hat hierzu ergänzend darauf hingewiesen, dass sich die Höhe der Zinsänderungsrisiken aus dem Umfang der Verschuldung, den Zinsbindungsfristen und der Volatilität der Zinsen ergebe. Das tendenziell höhere Zinsniveau der neuen Kreditaufnahme im Vergleich zu den zur Tilgung anstehenden Bundeswertpapieren führe tendenziell zu einem Ausgabenanstieg, der in den Finanzplansätzen abgebildet sei.

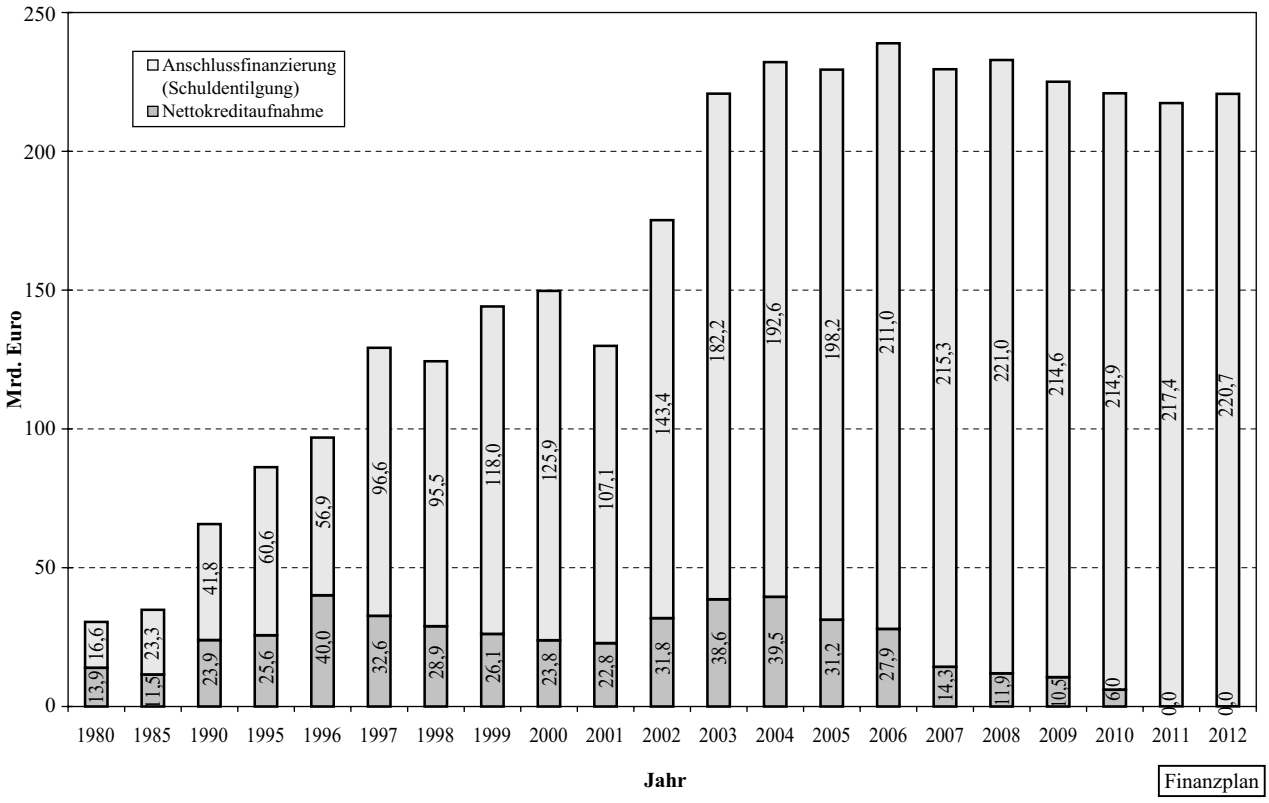
[78] Vgl. z. B. Sachverständigenrat, „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (Kommissionsdrucksache 002 S. 24–25).

[79] Vgl. „Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“, der – ungeachtet der verbesserten finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der durchgeführten Reformen – auf den bestehenden Handlungsbedarf zur langfristigen Sicherung der öffentlichen Haushalte hinweist (S. 9–12, 69).

[80] Dieser Betrag ist z. B. höher als die Gesamtausgaben des Epl. 16 (BMU) von rund 0,85 Mrd. Euro.

Abbildung 13

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme[1]



[1] Unter Einbeziehung der Eigenbestandsveränderungen.

2.6 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

2.6.1 Gesamtstaatliche Stabilitätsverpflichtungen gegenüber der EU

2.6.1.1 Referenzwerte und Verfahren zur Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Gemäß Artikel 104 Abs. 1 des Vertrags von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Währungsunion verpflichtet, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden. Die hierfür maßgeblichen Referenzwerte betragen

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem BIP (**Defizitquote**) sowie
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand (d. h. der Brutto-Gesamtschuldenstand am Jahresende) und dem BIP **(Schuldenquote).**

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 zu überwachen und Anzeichen möglicher finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen erkennen zu können, wurde ein Frühwarnsystem eingerichtet. Hierzu legen die Mitgliedstaaten dem **Rat der Wirtschafts- und Finanzminister** (ECOFIN-Rat) und der Europäischen Kommission jährlich Stabilitätsprogramme bzw. Konvergenzprogramme[81] 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. Nimmt sie ein übermäßiges Haushaltsdefizit an, 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 richtet der Rat eine Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat mit dem Ziel, das übermäßige Defizit zu korrigieren. Gelingt dies nicht, so kann er gegenüber dem Mitgliedstaat eine Sanktion – z. B. eine unverzinsliche Einlage von bis zu 0,5 % des BIP – aussprechen. Besteht das übermäßige Defizit auch danach weiter, so kann die Einlage in eine nicht rückzahlbare Geldbuße umgewandelt werden.

[81] Bei Ländern, die die einheitliche Währung noch nicht eingeführt haben.

2.6.1.2 Entwicklung von Staatsdefizit und Schuldenstand

Seit Einführung des haushaltspolitischen Meldeverfahrens im Jahre 1993 haben sich Defizitquote und Schuldenquote in Deutschland unterschiedlich entwickelt:

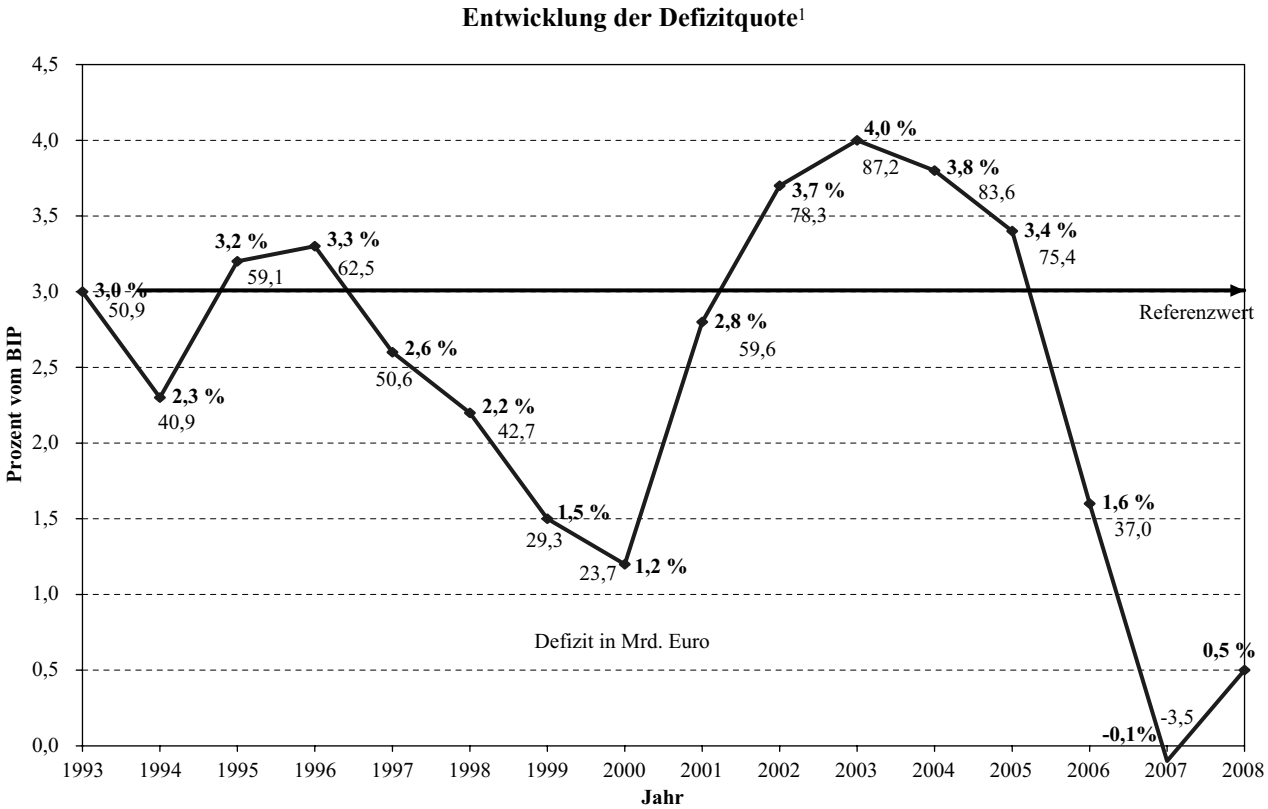
- Das öffentliche **Defizit** hat sich bis zum Jahre 2006 zwischen 1,2 % (2000) und 4,0 % (2003) des BIP bewegt (vgl. Abbildung 14). Nachdem das Defizit in den Jahren 1999 und 2000 seine bis dahin niedrigsten Werte erreichte, hat es sich danach innerhalb von zwei Jahren mehr als verdreifacht; es lag in den Jahren 2002 bis 2005 mit jeweils 4,0 %, 3,7 % und 3,2 % des BIP sogar deutlich höher als im „Rezessionsjahr“ 1993 mit 3,0 %. Seitdem hat sich der Finanzierungssaldo deutlich verbessert. Im Jahre 2006 unterschritt er mit 1,6 % erstmals wieder seit dem Jahre 2001 den Referenzwert. Im Jahre 2007 verzeichnete der öffentliche Gesamthaushalt zum ersten Mal nach der Wiedervereinigung mit 0,1 % sogar einen geringen Überschuss. Für das Jahr 2008 rechnet der Finanzplanungsrat[82] mit einer leichten Verschlechterung. Ein Finanzierungssaldo zwischen 0 % und maximal 0,5 % erscheint danach erreichbar. Bei fortgesetzter Konsolidierung ist nach Einschätzung des Finanzplanungsrates auf mittelfristige Sicht eine weitere Verbesserung auf allen Haushaltsebenen möglich.
- Der öffentliche **Schuldenstand** hat sich gegenüber dem Jahre 1993 aufgrund der erheblichen Schuldenzuwächse vor allem beim Bund (vgl. Nr. 2.5) erheblich erhöht. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase in den Jahren 2000 und 2001 – vor allem dank der zur Schuldentilgung eingesetzten Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen – hat die Gesamtverschuldung in den Jahren 2005 und 2006 ihren Höchststand erreicht (vgl. Abbildung 15). Aufgrund des deutlichen Rückgangs beim Defizit wächst die Nominalverschuldung seitdem wieder langsamer als das nominale BIP. Infolgedessen geht auch die Schuldenquote deutlich zurück – von 65,0 % zum Jahresende 2007 auf voraussichtlich 63 % zum Jahresende 2008. Bei einer weiterhin günstigen Entwicklung des Finanzierungssaldos könnte der Schuldenstand zum Jahresende 2010 erstmals wieder unter dem Referenzwert von 60 % liegen.

Das gegen Deutschland seit Oktober 2006 ruhende Defizitverfahren hatte der ECOFIN-Rat mit seiner Entscheidung vom 5. Juni 2007 eingestellt und Deutschland damit aus dem Defizitverfahren entlassen. Vor dem Hintergrund der deutlichen Verbesserung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos von – 3,4 % im Jahre 2005 auf + 0,1 % im Jahre 2007 hat der ECOFIN-Rat am 12. Februar 2008 zu dem aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2007 bis 2011 eine positive Stellungnahme abgegeben.[83]

[82] Vgl. Beschluss des Finanzplanungsrates in seiner 108. Sitzung am 2. Juli 2008.

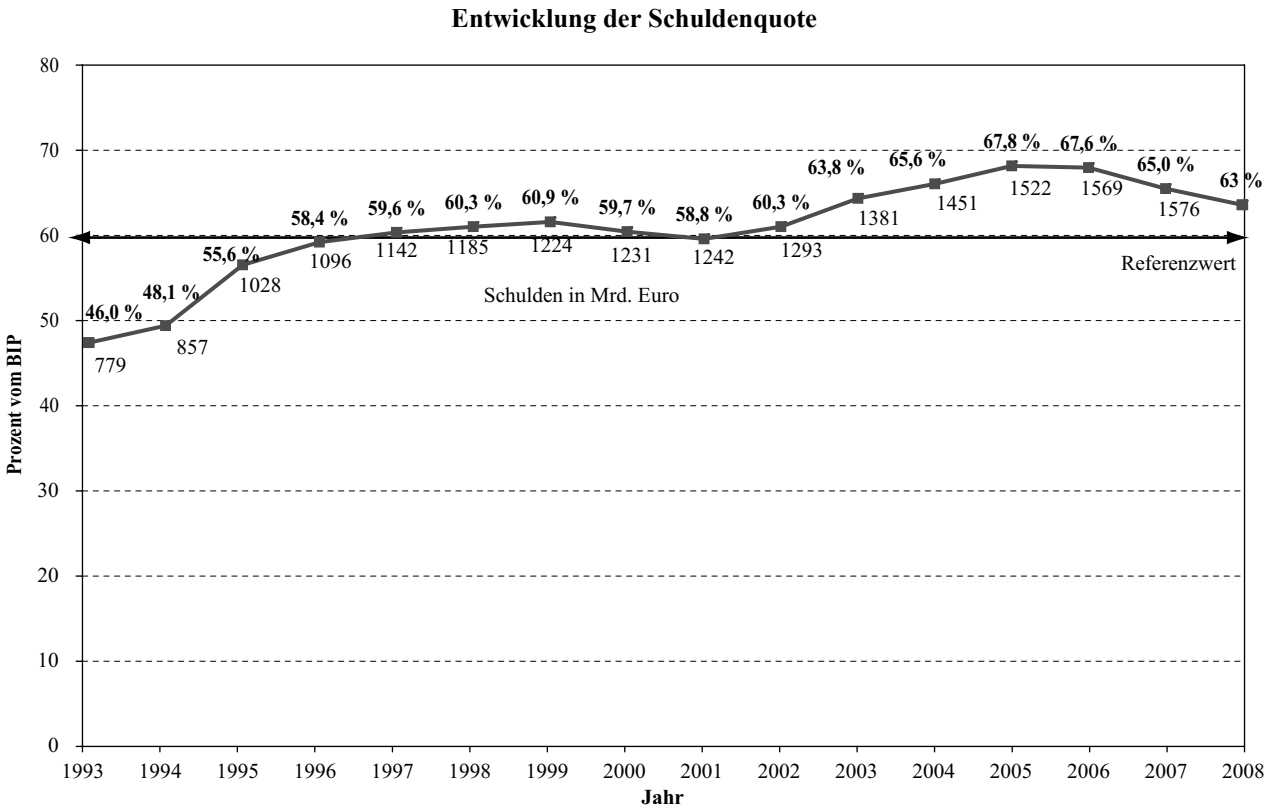
[83] Vgl. Ratsdokument 2008/C 49/04.

Abbildung 14



[1] Defizitquote 2000: Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (50,8 Mrd. Euro).

Abbildung 15



Der Rat hat auf das bemerkenswerte Tempo der Haushaltskonsolidierung hingewiesen, das zu einem Abbau des strukturellen Defizits[84] um 2,5 Prozentpunkte in den Jahren 2005 bis 2007 geführt habe. Dadurch habe das mittelfristige Ziel, einen strukturell ausgeglichenen Gesamthaushalt zu erreichen, bereits 2007 weitgehend erreicht werden können. Nach Einschätzung des Rates wird auf Basis des aktualisierten Stabilitätsprogramms eine ausreichende Sicherheitsmarge vorhanden sein, damit die Defizitmarke von 3 % bei normalen Konjunkturschwankungen nicht überschritten wird. Außerdem könne sich die Schuldenquote hinreichend rückläufig entwickeln und rasch genug dem Referenzwert von 60 % nähern. Im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat der Rat für Deutschland ein mittleres Risiko konstatiert.[85] Unter Zugrundelegung seiner Bewertung hat er Deutschland aufgefordert:

- die im Jahre 2007 erzielten positiven Ergebnisse zu halten, indem die Ausgaben entsprechend den Programmzielen weiterhin rigoros eingedämmt und unerwartete Mehreinnahmen für den Schuldenabbau verwendet werden;
- die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, indem die beschlossenen wachstums- und beschäftigungsfördernden Wirtschaftsreformen weiter umgesetzt und die erreichte Haushaltskonsolidierung durch eine Stärkung der haushaltspolitischen Institutionen untermauert wird, insbesondere durch die laufende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen.

Dieser Empfehlung ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes ohne Einschränkungen zuzustimmen. Sie deckt sich im Ergebnis auch mit den Aussagen des **Finanzplanungsrates,** der in seinem o. a. Beschluss vom 2. Juli 2008 zur Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte keine Alternative sieht und sich deshalb dafür ausspricht, dass die Ausgaben mittelfristig deutlich unter der Zuwachsrate der Gesamteinnahmen liegen. Auch die **Europäische Zentralbank** hat zu Recht gefordert, dass die Euro-Länder, die – wie Deutschland – eine ihren mittelfristigen Haushaltszielen entsprechende solide Haushaltslage erreicht haben, diese ohne Einschränkungen beibehalten müssen. Angesichts der Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sei der Erhalt solider Haushaltspositionen das beste Mittel, um das Vertrauen der Märkte und der Öffentlichkeit in ein solides wirtschaftliches Umfeld zu bestärken.[86]

[84] Unter dem – im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren verwendeten – Begriff ist das um konjunkturelle Einflüsse sowie um einmalige und sonstige befristete Maßnahmen (Einmaleffekte) bereinigte Defizit zu verstehen (vgl. dazu Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Strukturelles Defizit im Bundeshaushalt abbauen“, Bundestagsdrucksache 16/4538).

[85] Nach dem Jahresbericht der Europäischen Kommission über die öffentlichen Finanzen in der WWU (Juni 2008; engl. Fassung) befindet sich Deutschland sogar bereits an der Grenze zu einem geringen Risiko (S. 67).

[86] Vgl. EZB-Monatsbericht Juni 2008, S. 84, 85.

2.6.2 Innerstaatliche Umsetzung der Europäischen Stabilitätsverpflichtungen

Das aktualisierte Stabilitätsprogramm vom Dezember 2007 sowie die Beschlüsse des Finanzplanungsrates zu den Haushalten 2009 und der mittelfristigen Finanzplanung bis 2012 bilden wichtige Meilensteine auf dem Weg hin zu einer dauerhaften Erfüllung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dieses Ziel ist gerade für den Bund eine besondere Herausforderung, da auf den Bundesbereich seit Jahren der überwiegende Teil des Staatsdefizits und des Schuldenstands in den öffentlichen Haushalten entfällt.

So konnte im Jahre 2007 erstmals nach der Wiedervereinigung beim Finanzierungssaldo deshalb ein positives Ergebnis erreicht werden, weil Länder, Gemeinden und Sozialversicherung in der Summe deutliche Überschüsse zu verzeichnen hatten. Insgesamt neun Länder erzielten einen positiven Finanzierungssaldo. Das Defizit im Bundeshaushalt (in der Maastricht-Abgrenzung) lag demgegenüber mit 19,0 Mrd. Euro immerhin noch bei 0,8 % des BIP. Selbst unter Einbeziehung des Überschusses der Sozialversicherung (+ 9,3 Mrd. Euro) wies der Bundesbereich ein erhebliches Defizit (9,6 Mrd. Euro) aus (vgl. Tabelle 10). Auch bei der Staatsverschuldung liegt der Anteil des Bundes mit rund 61 % deutlich über dem der anderen Gebietskörperschaften (vgl. Tabelle 10).

Trotz der insgesamt positiven Entwicklung hinkt der Bundeshaushalt damit immer noch den öffentlichen Haushalten der anderen Ebenen (Gesamtheit der Länder und Gemeinden) in Deutschland hinterher.

Die im Vergleich zu Ländern und Gemeinden hohen Bundesanteile am Staatsdefizit und an der Gesamtverschuldung haben im Wesentlichen folgende Gründe:

- Der Bund hat seit Jahren niedrigere Deckungsquoten[87] als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden, d. h. er finanziert einen höheren Anteil seiner Ausgaben über neue Kredite.[88] Einen möglichen Anspruch gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Grundgesetz auf zusätzliche Umsatzsteueranteile hat der Bund bislang politisch nicht durchsetzen können mit der Folge, dass er sich entsprechend höher verschuldete.
- Nachteilig ausgewirkt haben sich zudem die erheblichen finanziellen Zugeständnisse des Bundes gegenüber den anderen Gebietskörperschaften, auch um deren Zustimmung zu wesentlichen Reformvorhaben zu gewinnen (u. a. Solidarpakte I und II, Familienleistungsausgleich, Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs im Zuge der Bahnreform, diverse Steuer- und Arbeitsmarktreformen). Die finanzrelevanten Folgen früherer Reformprojekte haben den Bundeshaushalt in erheblichem Umfang zusätzlich belastet (vgl. Nr. 2.3.2).

[87] Anteil der Ausgaben, die durch sogenannte laufende, d. h. nicht kreditfinanzierte Einnahmen gedeckt sind.

[88] Im Durchschnitt der letzten 10 Jahre (1998 bis 2007) lag die Deckungsquote des Bundes unter 90 % und die der Länder/Gemeinden bei rund 94 %.

Tabelle 10

Aufteilung von Defizit und Schuldenstand[1] innerhalb der öffentlichen Haushalte

Jahr	Staatsdefizit	Defizit Bund einschl. Sozialversicherung	Defizit Länder und Gemeinden	Staatsdefizit	davon: Bund einschl.Sozialversicherung	davon: Länder und Gemeinden
	Mrd. Euro			Prozent/BIP	Prozent	
2001	59,6	31,3	28,3	*2,8*	*52,5*	*47,5*
2002	78,3	42,8	35,5	*3,7*	*54,6*	*45,4*
2003	87,2	47,3	39,9	*4,0*	*54,3*	*45,7*
2004	83,6	53,5	30,1	*3,8*	*64,0*	*36,0*
2005	75,4	51,5	23,8	*3,4*	*68,3*	*31,7*
2006	37,0	31,2	5,8	*1,6*	*84,3*	*15,7*
2007	– 3,5	9,6	– 13,1	*– 0,1*		

Jahr	Schuldenstand	Schuldenstand	davon: Bund einschl.Sozialversicherung	davon: Länder und Gemeinden
	Mrd. Euro	Prozent/BIP	Prozent	
2001	1 242	*58,8*	*61,6*	*38,4*
2002	1 293	*60,3*	*60,9*	*39,1*
2003	1 381	*63,8*	*60,6*	*39,4*
2004	1 451	*65,6*	*60,5*	*39,5*
2005	1 522	*67,8*	*60,7*	*39,3*
2006	1 569	*67,6*	*61,1*	*38,9*
2007	1 576	*65,0*	*61,3*	*38,7*

[1] Der Schuldenstand nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung bezieht neben den Kreditmarktschulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die Platzhaltergeschäfte und den Münzumlauf ein (vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2007, Fachserie 14, Reihe 5 – Methodische Erläuterungen Nr. 12).

- Außerdem sind Bundeshaushalt und Sozialversicherung in besonderem Maß von konjunkturellen Schwankungen abhängig. So trägt ganz überwiegend der Bundeshaushalt die Folgen schwachen Wirtschaftswachstums und einer höheren Arbeitslosigkeit über entsprechend höhere Ausgaben für den Arbeitsmarkt und die Rentenversicherung.

Vor diesem Hintergrund hat der Bund ein erhebliches Interesse daran, dass die europäischen Stabilitätskriterien **dauerhaft** eingehalten werden und Deutschland nicht mehr in die Situation des Jahres 2006 (Verschärfung des Defizitverfahrens) und damit in die Nähe von Sanktionszahlungen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin gelangt. Die Zeichen hierfür stehen günstig, denn die innerstaatliche Wahrung der Haushaltsdisziplin durch eine wirksamere Schuldengrenze und die Einrichtung eines Frühwarnsystems zur rechtzeitigen Erkennung von Haushaltskrisen ist einer der zentralen Beratungspunkte der **Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen** („Föderalismuskommission II“).

Auf Basis des **Eckpunktepapiers** der beiden Vorsitzenden der Föderalismuskommission II ist u. a. zu den Punkten „Schuldengrenze“ und „Frühwarnsystem“ eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden, die entsprechende Vorschläge entwickeln soll.[89] Bei der Ausgestaltung der

[89] Vgl. Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 23. Juni 2008 (Kommissionsdrucksache 128).

Schuldengrenze sollen insbesondere folgende offene Fragen geklärt werden (vgl. dazu Nr. 2.4.3):

- Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme im Hinblick auf das Ziel eines über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen Haushalts,
- Ausnahmeregelungen zu einem Kreditaufnahmeverbot und
- Einbeziehung der Kommunen und der Sozialversicherungssysteme in eine neue Schuldenregel.

Es wäre ein wichtiges finanzwirtschaftliches Signal, wenn es gelänge, mehrheitsfähige Vorschläge für materielle und verfahrensmäßige Regeln zu verabschieden und noch in dieser Legislaturperiode umzusetzen, damit der Aufbau neuer Schulden in den öffentlichen Haushalten nachhaltig gestoppt und umgekehrt werden kann. Für die wirksame Durchsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien im Rahmen eines Nationalen Stabilitätspaktes hat sich auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wiederholt ausgesprochen. Die nach wie vor finanzwirtschaftlich und politisch günstigen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Realisierung dieses Reformziels sollten nicht ungenutzt verstreichen.

3 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

3.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat beschlossen, das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes auf der Grundlage des Modells einer erweiterten Kameralistik zu modernisieren. Es greift damit die Forderung des Bundesrechnungshofes auf, wesentliche Informations- und Steuerungsdefizite des bisherigen Haushalts- und Rechnungswesens zu beseitigen. Bis Mitte 2009 soll ein Feinkonzept erarbeitet werden; die Reformelemente sollen anschließend in einzelnen Behörden erprobt und ab dem Jahre 2013 stufenweise in der gesamten Bundesverwaltung eingeführt werden.

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Reformen in Bund und Ländern sollte auch in Zukunft ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit öffentlicher Haushalte gesichert bleiben. Der Bundesrechnungshof unterstützt die Bemühungen von Bund und Ländern, dafür verbindliche Standards zu entwickeln. Den finanzstatistischen Erfordernissen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Der Empfehlung, Haushaltsmittel bei den Organisationseinheiten zu veranschlagen, die sie verursachen, will das Bundesministerium der Finanzen entsprechen.

Die derzeitige Ausgestaltung des Bundeshaushalts lässt eine gezielte fachpolitische Steuerung nur eingeschränkt zu. Die weit überwiegende Zahl der im Haushalt ausgebrachten Ausgabetitel entfällt auf sogenannte Input-Faktoren, das sind insbesondere Personal und Sachmittel, die sich, im Gegensatz zu unmittelbar nach außen gerichteten staatlichen Leistungen, einer fachpolitischen Steuerung weitgehend entziehen. Die zulässigen Verwendungszwecke der im Haushalt ausgebrachten Ausgaben werden zudem oft nicht hinreichend deutlich, weil durch eine Vielzahl von Bewirtschaftungsvorgaben teilweise erheblich von der ursprünglichen Zweckbestimmung abgewichen werden kann. Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, die Steuerungsrelevanz der Ausgabetitel zu stärken.

Die Aussagekraft des Funktionenplans, der die Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern nach Aufgabenbereichen gliedert, ist aufgrund struktureller Defizite beschränkt. Er dient derzeit vornehmlich statistischen Berichtspflichten und hat keine wesentliche Bedeutung für eine ergebnisorientierte Steuerung des Bundeshaushalts. Das zuständige Bund/Länder-Gremium ist von den Finanzministerinnen und Finanzministern der Länder gebeten worden, ein Konzept für eine Überarbeitung des Funktionenplans vorzulegen. Zudem soll eine einheitliche Grundstruktur in Form eines Bund/Länder-einheitlichen Produktrahmens für die Haushalte entwickelt werden, die künftig produktbezogen aufgestellt werden. Dieser Produktrahmen kann nur dann eine Grundlage für einen ergänzenden produktorientierten Haushaltsteil des Bundes sein, wenn alle Bundesministerien ihren Geschäftsbereich darin angemessen abgebildet sehen.

3.1 Der Reformprozess gewinnt an Konturen

Der Bund und die Mehrzahl der Länder reformieren ihr Haushalts- und Rechnungswesen. Mehrere Länder haben ein kaufmännisches Rechnungswesen eingeführt oder planen dies. Auch der Bund hat nunmehr begonnen, sein Haushalts- und Rechnungswesen zu modernisieren. Er folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 2006, eine umfassende Reform einzuleiten.[1]

3.1.1 Bundesministerium der Finanzen entwickelt Eckpunkte für die Modernisierung auf Bundesebene

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat eine Projektgruppe eingerichtet, die Modernisierungsprozesse im In- und Ausland analysierte und Reformoptionen bewertete. Im Sommer 2007 entschied sich das Bundesministerium, für den Bund das Reformmodell einer erweiterten Kameralistik zu verfolgen und von der Einführung eines doppischen Rechnungswesens abzusehen. Es legte ein Grobkonzept vor, das die folgenden wesentlichen Eckpunkte enthält:

- Ergänzung des kameralen Haushaltsteils um einen erläuternden produktorientierten Teil, der das Verwaltungshandeln stärker an Ergebnissen ausrichten soll,
- Verschlankung der kameralen Titelstruktur,

---

[1] Vgl. Bericht nach § 99 BHO über die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens vom 17. August 2006, Bundestagsdrucksache Nr. 16/2400, sowie Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007, Bundestagsdrucksache Nr. 16/7100 Nr. 1.12, S. 86 ff..

- periodengerechte Erfassung des Ressourcenverbrauchs durch eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung,
- Erweiterung der Vermögensrechnung, um das Vermögen und die Schulden möglichst systematisch und umfassend abzubilden,
- Aufstellung des Bundeshaushalts anhand vorab verbindlich festgelegter finanzieller Eckwerte (Top-down-Verfahren) (vgl. hierzu auch Nr. 2.1.2.3).

Das Modell trägt nach Auffassung des Bundesministeriums insbesondere den strukturellen Besonderheiten des Bundeshaushalts Rechnung. Aufgrund des hohen Anteils an Transfer- und Zinsausgaben ergebe sich für den Bund in weiten Teilen kein Unterschied zwischen dem Zahlungsmittelabfluss (Ausgaben) und dem Ressourcenverbrauch (Aufwand). Mit dem gewählten Ansatz ließe sich der Aufwand einer Reform auf ein vertretbares Maß begrenzen.

Das Bundesministerium hat sein Grobkonzept durch zwei von Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaften erstellte Kurzgutachten bewerten lassen. Diese bestätigen den Reformbedarf und bescheinigen, dass die Eckpunkte grundsätzlich konzeptionell umsetzbar sind. Ein Gutachten verweist jedoch auf mögliche Schwierigkeiten aufgrund der dezentralen unterschiedlichen IT-Landschaft des Bundes und stellt die Vorteile eines einheitlichen Gesamtsystems auf Basis einer (doppischen) Standardsoftware heraus.

Mit seinen Eckpunkten skizziert das Bundesministerium einen Handlungsrahmen, der Informations- und Steuerungsdefizite des bisherigen kameralen Haushalts- und Rechnungswesens beheben soll. Es greift damit wesentliche Elemente auf, die der Bundesrechnungshof empfohlen hatte, lässt aber noch erhebliche Gestaltungsspielräume offen, die im weiteren Verfahren ausgefüllt werden müssen.

Das Bundesministerium beabsichtigt, bis Mitte 2009 mit externer Unterstützung ein Feinkonzept zu erstellen. Dabei konzentriert es seine Projektarbeit auf folgende Themen:

- Rechtsgrundlagen,
- produktorientierter Haushalt,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Vermögensrechnung/Anlagenbuchhaltung,
- Informationstechnik und
- Schulung.

Das Reformkonzept soll ab dem Jahre 2009 zunächst in einzelnen Behörden erprobt und ab dem Jahre 2013 stufenweise in der gesamten Bundesverwaltung eingeführt werden. Auf parlamentarischer Ebene begleitet eine Berichterstattergruppe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Modernisierungsprojekt. Die Ressorts werden auf Arbeitsebene über das Ressortkoordinatorentreffen und auf Staatssekretärsebene über einen Lenkungsausschuss regelmäßig mehrmals im Jahr eingebunden.

Der Bundesrechnungshof wird den Reformprozess weiterhin beratend unterstützen. Seiner Auffassung nach wird es insbesondere darauf ankommen, die einzelnen Reformelemente inhaltlich und technisch sinnvoll miteinander zu verknüpfen. Dabei wird das Bundesministerium auch darauf zu achten haben, dass Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Der Erfolg der Reform wird maßgeblich von der Akzeptanz und der Unterstützung durch das Parlament und durch die Ressorts abhängen. Das Bundesministerium sollte deren Bedürfnisse und Anforderungen daher so früh wie möglich in seinen Planungen aufgreifen und das Projekt konsequent vorantreiben.

3.1.2 Vergleichbarkeit der Haushalte bei unterschiedlichen Reformansätzen sichern

Das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) eröffnet seit dem Jahre 1998 die Möglichkeit, zusätzlich zur Kameralistik auch nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung des Handelsgesetzbuches Buch zu führen (§ 33a HGrG). Einzelne Länder führten daraufhin die doppelte Buchführung (Doppik) ein und betreiben diese neben dem kameralen Rechnungswesen. Weitere Länder beabsichtigen ebenfalls die Einführung der Doppik, andere haben sich für eine erweiterte Kameralistik entschieden.

Nach mehreren Jahren der Erprobung streben die Länder, die auf ein ausschließlich doppisches Haushalts- und Rechnungswesen übergehen wollen, an, auf die parallele kamerale Rechnungslegung zu verzichten.[2] Daneben beabsichtigen einzelne Länder, ihre Haushalte stärker ergebnisorientiert auszurichten. Die Reformansätze reichen von einer Ergänzung des weiterhin führenden kameralen Haushalts um Produktinformationen, wie es auch der Bund vorsieht, bis zu einem Produkthaushalt. Bei diesem werden Haushaltsmittel nicht nach der im Haushaltsrecht verankerten Titelstruktur, sondern nach Produkten veranschlagt. Die Konten- und Produktpläne sowie die Bewertungsgrundsätze sind in den Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Die Zulässigkeit der Doppik als alleiniges Rechnungssystem erfordert eine Änderung der geltenden Rechtsvorschriften. Die Finanzministerien von Bund und Ländern erarbeiten derzeit in mehreren Bund/Länder-Gremien einen Vorschlag für eine entsprechende Novelle des HGrG. Sie soll neben der Kameralistik auch ein alleiniges doppisches Haushalts- und Rechnungswesen und Produkthaushalte zulassen. Um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit sicherzustellen, bemühen sich Bund und Länder, verbindliche Standards zu entwickeln. Diese umfassen insbesondere einen einheitlichen Produkt- und Kontenrahmen sowie einheitliche Bewertungsvorschriften.

Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass die neuen Haushalts- und Rechnungssysteme den finanzstatistischen Erfordernissen nach dem Finanz- und Personalsta-

---

[2] Vgl. Gesetzesantrag der Länder Hamburg und Hessen, Bundesratsdrucksache 504/06 vom 18. Juli 2006.

tistikgesetz genügen. Solange der Bund und die Mehrzahl der Länder ein kamerales Haushalts- und Rechnungswesen haben, kann nach Einschätzung des Statistischen Bundesamtes ein Gesamtbild aller öffentlicher Finanzen nur auf Grundlage der bisherigen Einnahme- und Ausgabegrößen gewährleistet werden. Aus diesem Grund werden der Bund und die Länder unabhängig von ihrer zukünftigen Haushaltswirtschaft weiterhin kamerale Plan- und Ist-Daten nach der bisherigen Haushaltsystematik zu liefern haben. Zwischen Bund und Ländern besteht Einvernehmen, dass diese Reformvoraussetzung von allen Beteiligten zu erfüllen ist. Dies soll durch den Einsatz geeigneter Informationstechnik (ggf. durch Überleitungsrechnungen) sichergestellt werden. Aus Sicht des Bundesministeriums können unter diesen Bedingungen die statistischen Berichtspflichten – auch gegenüber der Europäischen Union – weiterhin erfüllt werden. Im Übrigen legen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder Wert darauf, dass doppisch buchende Gebietskörperschaften auch ihre doppischen Daten regelmäßig zur Verfügung stellen. Das Anliegen wird im Ergebnis auch vom Bund und einer Reihe von Ländern mitgetragen. Entsprechende gesetzliche Regelungen konnten aber in den bisherigen Bund/Länder-Verhandlungen zur HGrG-Reform nicht durchgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach auf die Bedeutung vergleichbarer öffentlicher Haushalte hingewiesen. Er hat sich dafür ausgesprochen, einheitliche Grundlagen und Strukturen für ein modernisiertes Haushalts- und Rechnungswesen zu schaffen. Zudem hat er dargelegt, dass aus gesamtstaatlicher Sicht eine Einigung zwischen Bund und Ländern auf ein System der erweiterten Kameralistik oder auf ein doppisches System wünschenswert wäre.[3] Dies scheint aufgrund der insbesondere zwischen den Ländern bestehenden erheblichen Auffassungsunterschiede über die Zweckmäßigkeit der unterschiedlichen Rechnungssysteme und der teilweise bereits weit fortgeschrittenen Reformen jedoch auf absehbare Zeit nicht durchsetzbar.

Der Bundesrechnungshof wirkt in den Bund/Länder-Gremien mit. Die Arbeiten stehen unter erheblichem Zeitdruck, da der Bund die Gesetzesnovelle in dieser Legislaturperiode nur dann in das Gesetzgebungsverfahren einbringen wird, wenn sich Bund und Länder zuvor auf verbindliche Standards geeinigt haben.

3.2 Projektbegleitende Hinweise des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof begleitet das Projekt des Bundesministeriums zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes. Er hat dem Bundesministerium die folgenden Hinweise und Anregungen gegeben:

[3] Vgl. Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern vom 27. September 2007, S. 212.

3.2.1 Haushaltsmittel im Bundeshaushalt verursachergerecht veranschlagen

Der Bundesrechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen wiederholt dafür ausgesprochen, Haushaltsmittel bei den Organisationseinheiten zu veranschlagen, die sie verursachen.[4] Dies soll wirtschaftliches Handeln fördern, die Transparenz des Haushalts erhöhen, die Kosten- und Ergebnisverantwortung stärken und die Aufgabenkritik unterstützen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat daraufhin das Bundesministerium im März 2006 aufgefordert, die Haushaltstitel bei der Haushaltsaufstellung in allen geeigneten Fällen dezentral und verursacherorientiert zu veranschlagen, um die Fach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich diesen Beschluss im Januar 2008 zu Eigen gemacht. Auch die Bundesregierung hat mit dem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ das strategische Ziel formuliert, Fach- und Finanzverantwortung soweit wie möglich miteinander zu verbinden.

Der Bundesrechnungshof hat den aktuellen Stand der verursachergerechten Veranschlagung mit folgendem Ergebnis geprüft:

3.2.1.1

Für einzelne finanziell bedeutende Bereiche werden die Haushaltsmittel, nicht zuletzt auf Initiative des Deutschen Bundestages, verursacherorientiert veranschlagt oder es wurden die hierfür erforderlichen Schritte eingeleitet. So werden seit dem Haushaltsjahr 2006 die Versorgungsleistungen des Bundes dezentral bei den Ressorts veranschlagt, aus deren Dienst Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger in den Ruhestand getreten sind. Damit wird zugleich die Verantwortung der Ressorts für die Veranschlagung deutlich.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) betreibt seit dem Jahre 2004 nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ein einheitliches Liegenschaftsmanagement für die Dienstliegenschaften des Bundes. Seit dem Haushaltsjahr 2008 begleichen die Nutzer der von der Bundesanstalt übernommenen Liegenschaften die an die Bundesanstalt zu zahlenden Mieten und Pachten aus ihren Einzelplänen.

Das Bundesministerium erstattete den Ländern bis zum Jahre 2006 aus seinem Einzelplan die Verwaltungskosten, die für die Erledigung der zivilen Bauaufgaben des Bundes anfielen. Seit dem Haushaltsjahr 2007 werden Fach- und Ressourcenverantwortung beim steuerungsverantwortlichen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zusammengeführt und die den Ländern zu erstattenden Haushaltsmittel im Einzelplan 12 veranschlagt.

[4] Vgl. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2005, Bundestagsdrucksache Nr. 16/160 Nr. 12 vom 12. Dezember 2005.

Die Beiträge zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)[5] sind seit dem Haushaltsjahr 2008 nicht mehr zentral im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung), sondern bei den fachlich zuständigen Ressorts etatisiert. Diese finanzielle Eigenverantwortung fördert die kritische Haltung gegenüber der Entwicklung der Beiträge.

Daneben verrechnen einige Ressorts untereinander einzelne Leistungen mit vergleichsweise geringem Haushaltsvolumen. Insbesondere im Geschäftsbereich des Bundesministeriums gibt es Verfahrensmodelle, die eine – auch ressortinterne – Leistungsverrechnung nach einheitlichen Grundsätzen ermöglichen. So lässt sich das Bildungszentrum der Bundesfinanzverwaltung die Kosten für die Inanspruchnahme seiner Leistungen erstatten. Das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik verrechnet seine ressortintern erbrachten Leistungen auf Basis einer Vereinbarung.

3.2.1.2

In anderen Bereichen mit zum Teil erheblichen Haushaltsvolumina fallen Fach- und Finanzverantwortung dagegen weiterhin auseinander. So fordern das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen und das Bundesverwaltungsamt als große auf Bundesebene spezialisierte Dienstleister bislang keine Kostenerstattungen von den Behörden, die Leistungen von ihnen beziehen.

Auch bei zentralen Fachaufgaben mit Dienstleistungscharakter wie z. B. beim Statistischen Bundesamt ist eine verursachergerechte Veranschlagung nicht gesichert. Die Fach- und Finanzverantwortung müssten auch hier miteinander verknüpft werden, um Spar- und Wettbewerbsanreize zu schaffen.

3.2.1.3

Bislang fehlt ein Gesamtkonzept, in dem die Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung für die gesamte Bundesverwaltung umfassend geregelt ist. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, zunächst alle für eine verursachergerechte Veranschlagung und zwischenbehördliche Leistungsverrechnung grundsätzlich in Frage kommenden Bereiche zu ermitteln. Anschließend sollte es ein Gesamtkonzept für die Bundesverwaltung erarbeiten und hierfür die auf Behördenebene schon bestehenden Lösungen nutzen. Dabei sollten Leistungsverrechnungen ausdrücklich vorgegeben, die Rahmenregelungen für eine inner- und zwischenbehördliche Leistungsverrechnung festgelegt sowie Wertuntergrenzen für Verrechnungen bestimmt werden. Möglichst einfache und klare Verfahrensregeln wären für eine einheitliche Umsetzung hilfreich. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, diese Aktivitäten in das Projekt zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens einzubinden.

[5] Für die sog. Part-II-Aktivitäten der OECD.

Das Bundesministerium teilt grundsätzlich die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es hat auf die derzeit laufenden Aktivitäten des Projektes zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens sowie des Vorhabens der Bundesregierung „Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Services Center)“ hingewiesen. Überlegungen zur Lösung der Problematik will es in das Modernisierungsprojekt einbinden.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesministerium bei der Erstellung des Feinkonzepts der verursachergerechten Veranschlagung und Leistungsverrechnung eine hohe Priorität einräumt, um den Beschlüssen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und seines Rechnungsprüfungsausschusses alsbald nachzukommen.

3.2.2 Steuerungsrelevanz der Ausgabetitel im Bundeshaushalt stärken

3.2.2.1

Die Struktur der Ausgabetitel im Bundeshaushalt ist nicht ausgewogen. Die Ausgaben im Bundeshaushalt sind zwar auf rund 5 400 Ausgabetitel mit entsprechender Zweckbestimmung sehr feingliedrig aufgeteilt. Diese Struktur bildet die finanzielle Bedeutung der einzelnen Verwendungszwecke jedoch nur unzureichend ab. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die zehn Titel mit den höchsten Sollansätzen 54 % der Gesamtausgaben des Bundes abdecken, während die 4 000 kleinsten Titel nur 3,65 % der Ausgaben umfassen.[6] Auch die zulässigen Verwendungszwecke der im Haushalt ausgebrachten Ausgaben werden oft nicht hinreichend deutlich, weil durch eine Vielzahl von Bewirtschaftungsvorgaben teilweise erheblich von der ursprünglichen Zweckbestimmung abgewichen werden kann. So sind zu den rund 5 400 Ausgabetiteln im Bundeshaushaltsplan über 3 000 Haushaltsvermerke ausgebracht. Darunter sind über 600 Deckungsvermerke, die die zulässigen Verwendungszwecke einzelner Titel auf alle Zweckbestimmungen der in einem Deckungskreis einbezogenen Titel erweitern.

Die Deckungskreise schließen zum Teil mehrere Titelgruppen, ganze Kapitel oder gar ganze Einzelpläne ein. So dürfen z. B. Mehrausgaben für die Förderung der Integrationskurse von Zuwanderern[7] laut Haushaltsvermerk bis zur Höhe der Einsparungen im gesamten Einzelplan 06 (Bundesministerium des Innern) geleistet werden. Der Einzelplan 06 umfasst 22 Kapitel mit 46 Titelgruppen und insgesamt 682 Ausgabetiteln.

Einzelne Ausgabetitel werden in eine Vielzahl sich zum Teil überschneidender Deckungskreise einbezogen. So sind die Ausgaben für Bedarfsplanmaßnahmen (Bundesautobahnen)[8] mit drei Obergruppen, acht Gruppen und

[6] Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 1.12.2.1.

[7] Titel 684 02 in Kapitel 0633 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

[8] Titel 741 11 in Kapitel 1210 Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen).

fünf einzelnen Titeln des gleichen Kapitels gegenseitig deckungsfähig. Dadurch ergibt sich ein Deckungskreis von insgesamt 41 Titeln. Die Zweckbestimmungen dieser Titel reichen vom Erwerb von Kraftfahrzeugen und Maschinen, über den Radwegebau bis hin zum Betrieb von Anlagen des Fernmeldenetzes für Bundesautobahnen. Mehrausgaben für Bedarfsplanmaßnahmen (Bundesautobahnen) dürfen zudem bis zur Höhe der Einsparungen bei neun weiteren Titeln, davon sieben aus dem Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben, geleistet werden. Der einzelne Titel für Bedarfsplanmaßnahmen (Bundesautobahnen) ist somit in Deckungskreise mit insgesamt 50 Titeln und einem Gesamtvolumen von 4,561 Mrd. Euro eingebunden. Dies entspricht nahezu dem gesamten Kapitel 1210 Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) mit 55 Ausgabetiteln und veranschlagten Gesamtausgaben von 4,580 Mrd. Euro.

Schließen Deckungskreise mehrere Titelgruppen, ganze Kapitel oder ganze Einzelpläne ein, wird die Zweckbestimmung der einzelnen, sehr differenziert ausgeformten Titel erheblich ausgeweitet, insbesondere wenn zwischen den Ausgaben kein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht. Werden Titel in eine Vielzahl sich zum Teil überschneidender Deckungskreise einbezogen, sind die Verwendungszwecke der ausgebrachten Mittel kaum nachvollziehbar.

3.2.2.2

Die weit überwiegende Zahl der Ausgabetitel im Haushalt entfällt auf Ausgaben für Input-Faktoren (insbesondere Personal und Sachmittel), die der Erstellung der nach außen gerichteten eigentlichen staatlichen Leistungen dienen. Über 70 % der Ausgabetitel beziehen sich auf die interne Leistungserstellung. Auf sie entfallen allerdings lediglich rund 16 % der Gesamtausgaben des Bundes. Die unmittelbar nach außen gerichteten Leistungen des Bundes, die allein Anknüpfungspunkt für eine ergebnisorientierte Steuerung sein können, werden dagegen durch weniger als 30 % der Ausgabetitel erfasst.

Auch für die unmittelbar nach außen gerichteten Leistungen des Bundes sind die notwendigen Mittel nicht durchgängig und nicht vollständig an einer Stelle im Haushalt veranschlagt. So enthalten die Kapitel für Allgemeine Bewilligungen durchweg keine Personalausgaben. Der mit der Gewährung von Zuweisungen und Zuschüssen verbundene Personaleinsatz ist vielmehr in den Personalausgaben anderer Kapitel enthalten. Somit ist nicht ersichtlich, welche Ausgaben der Bund insgesamt für die Gewährung von Zuweisungen und Zuschüssen zu tragen hat.

3.2.2.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, bei der Modernisierung des Haushaltsverfahrens die Steuerungsrelevanz der Haushaltsansätze zu stärken. Dazu sollte der Haushalt strukturell gestrafft werden. Deckungsvermerke sind so auszubringen, dass für den Haushaltsgesetzgeber ersichtlich bleibt, für welche fachpolitischen Aufgaben die veranschlagten Mittel verwendet werden sollen. Durch die Verknüpfung der unmittelbar nach außen gerichteten Leistungen des Bundes mit den für ihre Erstellung notwendigen Ausgaben sollen die Gesamtausgaben einzelner Politikfelder im Haushalt deutlicher werden. Dem Aspekt einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung sollte, auch durch die Vorgabe von Zielen und Kennzahlen im Haushalt, eine größere Bedeutung beigemessen werden.

Das Bundesministerium will die Hinweise des Bundesrechnungshofes im weiteren Verlauf des Projektes zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens berücksichtigen. Es sieht in seinem Grobkonzept einen ergänzenden produktorientierten Teil in den Kapiteln vor und will gleichzeitig die Titel strukturell reduzieren. Den ergänzenden produktorientierten Teil will es nutzen, um die zur Erfüllung einer Aufgabe benötigten Mittel möglichst vollständig auszuweisen.

3.2.3 Geeignete Grundlagen für eine ergebnisorientierte Haushaltssteuerung schaffen

Die vom Bundesministerium angestrebte Ergänzung des kameralen Haushalts durch einen produktorientierten Teil soll eine stärker ergebnisorientierte Haushaltssteuerung ermöglichen.

Schon im kameralen Haushaltssystem werden Einnahmen und Ausgaben im weitesten Sinne ergebnisorientiert, d. h. nach Aufgabenbereichen gegliedert, dargestellt. Nach der einheitlichen Haushaltssystematik von Bund und Ländern ist jedem Haushaltstitel eine Funktionskennziffer zuzuordnen, die sich nach den Gliederungsvorschriften und Erläuterungen des Funktionenplans richtet. Sie ermöglicht eine aufgabenbezogene Darstellung des Bundeshaushalts, losgelöst von der Einteilung nach Einzelplänen, Kapiteln und Titeln. Dem Haushaltsplan ist regelmäßig eine Funktionenübersicht, d. h. eine Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Aufgabenbereichen, als Anlage beizufügen (vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 1b) BHO und die einzelnen Haushaltsordnungen der Länder).

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, inwieweit das Bundesministerium den Funktionenplan nutzt, um den Bundeshaushalt ergebnisorientiert zu steuern. Er hat festgestellt, dass funktionale Haushaltsdaten derzeit vor allem dazu dienen, statistische Berichtspflichten zu erfüllen. Für die Haushaltssteuerung haben sie bislang keine wesentliche Bedeutung. Die Funktionenübersicht wird auch nicht als Grundlage für Schwerpunktsetzungen im Haushaltsaufstellungsverfahren und bei den parlamentarischen Beratungen genutzt. Sie bildet lediglich die Haushaltsansätze aufgabenbezogen ab.

Strukturelle Defizite des Funktionenplans sowie inzwischen geänderte Anforderungen schränken seine Aussagekraft ein:

- Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen werden nicht fachbezogen, sondern organisationsbezogen im Aufgabenbereich „Wirtschaftsunternehmen“ erfasst. Dies führt z. B. dazu, dass die Investitionen in die

Schieneninfrastruktur, die der Bund über Zuwendungen an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen finanziert, bei den Ausgaben für das „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ fehlen.

- Verwaltungsausgaben werden nicht konsequent auf Fachaufgaben verteilt. Ein Beispiel hierfür bilden die Personal- und Sachausgaben der verschiedenen Bundesministerien. Sie werden unabhängig von deren Aufgabenwahrnehmung im Wesentlichen unter der Funktion „Politische Führung“ erfasst.
- Auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung werden zu einem großen Teil in einem eigenen Aufgabenbereich erfasst und nicht den verschiedenen Fachaufgaben zugeordnet. Die für internationale Vergleiche verwendete sogenannte „Classification of Functions of Government“ (COFOG) sieht im Gegensatz dazu einen aufgabenbezogenen Ausweis vor.

Der Funktionenplan ist auch unausgewogen. Die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister stellte in einer Untersuchung für die Ebenen von Bund und Ländern fest, dass zahlreiche Einzelfunktionen leer oder mit Ausgabenanteilen unter 0,1 % belegt sind. Auf der anderen Seite befinden sich beim Bund allein in den fünf quantitativ bedeutsamsten Einzelfunktionen mehr als 60 % des gesamten Haushaltsvolumens.

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder kamen im April 2008 daher überein, den Funktionenplan zu überarbeiten und baten das zuständige Bund/Länder-Gremium, hierfür ein Konzept zu erarbeiten.

Zudem bemüht sich dieses Gremium, eine einheitliche Grundstruktur für Haushalte zu entwickeln, die künftig produktbezogen aufgestellt werden sollen. Die ursprüngliche Planung, den Funktionenplan durch einen Bund/Länder-einheitlichen Produktrahmen abzulösen, haben Bund und Länder zurückgestellt, solange unterschiedliche Rechnungssysteme in den einzelnen Gebietskörperschaften existieren. Auch doppisch buchende Länder werden weiterhin Einnahmen und Ausgaben nach der Gliederung des Funktionenplans bereitstellen müssen, damit statistische Berichtspflichten erfüllt werden können.

Der Bundesrechnungshof wirkt an den Arbeiten im zuständigen Bund/Länder-Gremium mit. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, sich dafür einzusetzen, dass die erkannten Schwächen des Funktionenplans nicht in den Produktrahmen übernommen werden. Er hat angeregt,

- die Finanzbeziehungen zu Unternehmen bei den jeweiligen Fachaufgaben auszuweisen,
- Verwaltungsaufgaben auf Fachaufgaben zu verrechnen,
- einen aufgabenbezogenen Ausweis der Forschungsausgaben zu erwägen,
- bei der Struktur des Produktrahmens die Bedürfnisse des Bundes angemessen zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium zudem darauf hingewiesen, dass der Bund/Länder-einheitliche Produktrahmen nur dann eine Grundlage für den ergänzenden produktorientierten Haushaltsteil des Bundes bilden kann, wenn alle Bundesministerien ihren Geschäftsbereich darin angemessen abgebildet sehen.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass derzeit sehr intensiv an einem ausschließlich aufgabenorientierten Produktrahmen gearbeitet werde, in dem sich auch die Bundesministerien mit ihren Geschäftsbereichen wiederfinden sollen. Die Anregungen des Bundesrechnungshofes würden in die Überlegungen einbezogen.

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

4 Unzureichende IT-Strategie und keine messbaren Handlungsziele bei IT-Maßnahmen des Bundesarchivs
(Kapitel 0406)

4.0

Das Bundesarchiv hat seine strategischen Ziele nicht in eine IT-Strategie umgesetzt. Es fehlten messbare Handlungsziele, um die IT-unterstützten Geschäftsprozesse an den strategischen Zielen auszurichten. Eine Erfolgskontrolle war deshalb nicht möglich.

4.1

Die Umsetzung strategischer Ziele, die wesentlich das „Wozu“ des Handelns einer Behörde definieren, ist nach allgemein anerkannten organisatorischen Grundsätzen ein dreistufiger Prozess (vgl. Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen des Bundesministeriums des Innern):

1. Formulierung der langfristigen strategischen Ziele unter Berücksichtigung der Vorgaben des Gesetzgebers,
2. Umsetzung der strategischen Ziele in eine – mittelfristige – Strategie für die jeweiligen Fachbereiche und
3. Ableitung messbarer Handlungsziele für Geschäftsprozesse und Projekte.

Handlungsziele als Instrument der Steuerung ermöglichen wirtschaftliches Verwaltungshandeln, wenn Art und Ausmaß der Zielerreichung messbar sind. So werden z. B. Kosten, Durchlaufzeiten, Mengen oder Qualitätsmerkmale eines Geschäftsprozesses festgelegt, die bei der Erbringung einer Leistung erreicht werden sollen. Bei geplanten Anpassungen von Geschäftsprozessen sind solche Messgrößen besonders wichtig. Beispielsweise kann ein Geschäftsprozess durch eine neue IT-Unterstützung kostengünstiger oder schneller werden oder mehr Ergebnisse von höherer Qualität liefern. Ein Handlungsziel „kostengünstiger als bisher“ legt die Kostensenkung fest. Messbar wird es z. B. durch die Vorgabe „Senkung der Personalkosten beim Geschäftsprozess Amtliche Anfragen“ um 10 % je Haushaltsjahr. Dieses Ziel könnte durch eine geänderte IT-Unterstützung erreicht werden.

Die Anpassung von IT-unterstützten Geschäftsprozessen ist i. d. R. eine finanzwirksame Maßnahme, für die § 7 BHO vor ihrem Beginn Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie nach deren Abschluss eine Erfolgskontrolle fordert.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz im Bundesarchiv die Umsetzung von strategischen Zielen in IT-unterstützten Geschäftsprozessen. Er konzentrierte sich dabei auf ein neues, modular aufgebautes Archivverwaltungssystem als die zentrale Anwendung des Bundesarchivs.

Das Bundesarchiv hatte festgestellt, dass sich mit der Entwicklung neuer Informations-Technologien die Qualität seiner Dienstleistungen und der Zugang zum Archivgut verbessern lassen. So entwickelte das Bundesarchiv eine Digitalisierungsstrategie u. a. mit dem strategischen Ziel, Erschließungsinformationen in einem Archivportal Deutschland oder in einem europäischen Archivportal zu veröffentlichen.

Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik (KBSt) empfiehlt der Bundesverwaltung seit längerem, in IT-Rahmenkonzepten auf die strategischen Schwerpunkte beim IT-Einsatz einzugehen. In seinen IT-Rahmenkonzepten der Jahre 2001 bis 2007 beschrieb das Bundesarchiv unter den Überschriften „Kernaussagen zur Strategie des IT-Einsatzes“ und „Strategie des IT-Einsatzes im Bundesarchiv“ lediglich den jeweiligen Ist-Zustand der IT.

Zu den IT-Rahmenkonzepten stellte der IT-Koordinierungsausschuss (ITKA) des Bundesarchivs im Mai 2006 fest: „Aussagen zu strategischen Zielen des IT-Einsatzes und von IT-Projekten sowie zu den Strategien zur Zielerreichung wurden nur in Einzelfällen getroffen. Im IT-Rahmenkonzept des Bundesarchivs sollten künftig in stärkerem Maße als bisher die strategischen Ziele und Planungen der einzelnen IT-Projekte dargestellt und als verbindliche Vorgaben festgelegt werden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass für die einzelnen IT-Projekte Aussagen über die gebundenen personellen und finanziellen Ressourcen getroffen werden.“

Das Bundesarchiv legte nach mehrfacher Bitte des Bundesrechnungshofes im August 2008 „Strategische Leitsätze für den IT-Einsatz im Bundesarchiv 2008 bis 2011“ vor. Darin beschrieb es nochmals den Ist-Zustand seiner IT und in knapper Form mögliche Schritte zur Entwicklung neuer Systeme.

Messbare Handlungsziele legte das Bundesarchiv nicht fest.

Im Bundesarchiv befassten sich mehrere Gremien mit der Planung und Koordinierung der IT: Eine IT-Planungsgruppe, eine IT-Steuerungsgruppe, der ITKA und eine Arbeitsgruppe Harmonisierung von Datenhaltungsformaten und Präsentationsformen, die IT-Projekte mit ähnlichen Schwerpunkten in Einklang bringen sollte.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesarchiv aus seinen strategischen Überlegungen keine eindeutige und längerfristige IT-Strategie entwickelt hat. Damit hat es die sinnvollen Empfehlungen der KBSt nur unzureichend erfüllt. Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung des ITKA unterstrichen, dass bei IT-Projekten und beim IT-Einsatz meistens keine strategischen Ziele erkennbar sind. Dadurch hat das Bundesarchiv auch die IT-unterstützten Geschäftsprozesse nicht an den strategischen Zielen ausgerichtet und damit allgemein anerkannte organisatorische Grundsätze nicht eingehalten.

Außerdem haben dem Bundesarchiv messbare Handlungsziele gefehlt, an denen sich die Anpassung der IT-unterstützten Geschäftsprozesse hätte orientieren können. Wegen der fehlenden messbaren Handlungsziele hat es auch den Erfolg der Maßnahmen nicht nachweisen können. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesarchiv empfohlen, seine strategischen Ziele umgehend in die IT-Strategie und danach in messbare Handlungsziele umzusetzen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesarchiv sein IT-Management auf zu viele Gremien verteilt. Aufgabe eines ITKA sollte gerade die Harmonisierung von IT-Verfahren sein, eine gesonderte Arbeitsgruppe hierzu war nicht notwendig. Sich überschneidende Aufgabenerledigung und Zuständigkeiten haben die Anpassung der IT-unterstützten Geschäftsprozesse erschwert. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zahl der Gremien zu reduzieren sowie Aufgaben und Zuständigkeiten eindeutig zu regeln.

4.3

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Beauftragte) als vorgesetzte Dienststelle hat die Auffassung vertreten, das Bundesarchiv gehöre mit seinem Online-Angebot europaweit zu den führenden Archiven und habe Vorbildfunktion im deutschen wie im internationalen Maßstab. Dies sei ohne eine ziel- und ergebnisorientierte IT-Strategie nicht möglich gewesen. Der Beauftragte hat aber eingeräumt, dass das Bundesarchiv die aus den strategischen Überlegungen abgeleiteten Realisierungsmaßnahmen weder im Voraus beschrieben noch zeitlich festgelegt habe. Er hat dies mit der eingeschränkten Planungssicherheit und der raschen technischen Entwicklung der IT begründet. Im August 2008

habe das Bundesarchiv dann nach mehrmonatiger Diskussion aber die strategischen Ziele in eine Strategie für den IT-Einsatz im Bundesarchiv umgesetzt.

Der Beauftragte hat zugesagt, dass das Bundesarchiv ein Modell entwickeln werde, um strategische IT-Programme und IT-Projekte qualitativ und quantitativ bewerten zu können. Hierzu sollen die Messkriterien Aufwand, Zeit, Qualität, Menge, Wirkung und Kosten herangezogen werden. Das Modell solle bis zum Ende 2008 in die Planungs- und Steuerungsverfahren des Bundesarchivs eingepasst, erprobt und erstmals für Maßnahmen des Haushaltsjahres 2010 eingeführt werden. Modell und Verfahren würden im Jahre 2010 evaluiert. Der Beauftragte werde diese Arbeiten bei seiner Dienst- und Fachaufsicht intensiv begleiten.

4.4

Für den Bundesrechnungshof ist die IT-Strategie des Bundesarchivs nach wie vor unvollständig. So beschreibt das Strategiepapier vom August 2008 wiederum nur den Ist-Zustand. Eine Verbindung zwischen strategischen Zielen und IT-unterstützten Geschäftsprozessen anhand messbarer Handlungsziele wird immer noch nicht hergestellt. Nach wie vor fehlen auch mittelfristige Zielvorstellungen für die IT. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, die strategischen Ziele umgehend in die IT-Strategie und danach in messbare Handlungsziele umzusetzen.

Das vom Beauftragten angekündigte Bewertungsverfahren gilt nur für Maßnahmen ab dem Haushalt des Jahres 2010 und lässt bereits laufende IT-Projekte unberücksichtigt. Das Bundesarchiv sollte deshalb das geplante Bewertungsverfahren auch auf die laufenden Projekte anwenden und hierzu messbare Handlungsziele festlegen. Damit wäre auch eine breitere Grundlage für Erfolgskontrollen geschaffen.

Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes am zergliederten IT-Management des Bundesarchivs mit seiner Vielzahl von Arbeitsgruppen, Ausschüssen und Gremien ist der Beauftragte nicht eingegangen. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass diese Vielzahl erheblich reduziert werden kann. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der verbleibenden Ausschüsse sollten klar geregelt werden.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

5 IT-Outsourcing mit unnötig hohen Risiken
(Titelgruppe 55)

5.0

Das Auswärtige Amt schloss im Jahre 1999 einen langfristigen Rahmenvertrag zum Outsourcing von Teilen seines IT-Betriebs. Es vereinbarte eine zu lange Laufzeit und nahm Risiken wegen zu großer Auslegungsspielräume in Kauf. In acht Jahren erwarb das Auswärtige Amt bei dem Auftragnehmer IT-Geräte und IT-Dienstleistungen für insgesamt 40 Mio. Euro, ohne die Wirtschaftlichkeit des IT-Outsourcings regelmäßig zu prüfen. Der Bundesrechnungshof forderte das Auswärtige Amt auf, den Vertrag zu kündigen, um eine zu große Abhängigkeit vom Auftragnehmer zu vermeiden. Das Auswärtige Amt verlängerte jedoch den Wartungsanteil des Vertrages und bestellte noch kurz vor Vertragsende IT-Geräte im Wert von mehreren Millionen Euro auf Vorrat.

5.1

Das Outsourcing von Leistungen ist mit besonderen Risiken verbunden. Darauf hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in den Leitsätzen für das Outsourcing von Informations- und Kommunikationstechnologie hingewiesen. So kann die längerfristige Bindung bei einem Rahmenvertrag zu einer verstärkten Abhängigkeit vom Auftragnehmer führen. Der Auftragnehmer kann diese Abhängigkeit nutzen, um überhöhte Preise für seine Leistungen zu fordern. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit ist daher besonders bedeutsam.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 2005 bis 2007 bei einer Querschnittsprüfung das IT-Outsourcing in der Bundesverwaltung. Dabei prüfte er auch das IT-Outsourcing beim Auswärtigen Amt. Das Auswärtige Amt hatte sich Ende der neunziger Jahre von einem externen Berater ein Konzept zum IT-Outsourcing erstellen lassen. Anschließend verglich es die Kosten seines bisherigen Eigenbetriebs mit dem IT-Outsourcing. Über einen Zeitraum von drei Jahren sollte das IT-Outsourcing für 2 000 Arbeitsplätze 5 Mio. Euro kosten und gegenüber dem Eigenbetrieb 0,8 Mio. Euro einsparen.

Im Jahre 1999 schloss das Auswärtige Amt einen Rahmenvertrag, um Teile des IT-Betriebs an Externe auszulagern. Für 2 500 Arbeitsplätze im Inland sollte der Auftragnehmer Arbeitsplatzcomputer zu einem monatlichen Pauschalpreis bereitstellen und ihre Betriebsbereitschaft sicherstellen. Die Ausstattung der Auslandsvertretungen sollte schrittweise einbezogen werden. Nach drei Jahren sollten die IT-Geräte gegen neue, moderne Geräte ausgetauscht werden. Das Beschaffungsvolumen war nicht begrenzt. Die Vergütung für Geräte und Wartungsleistungen des Rahmenvertrags konnte halbjährlich angepasst werden. Die Preise waren nicht nach Abnahmemengen gestaffelt; auch gab es keine Mindestabnahmemengen. Der Vertrag sah eine fünfjährige Laufzeit mit Verlängerung um jeweils drei Jahre vor. Die Kündigungsfrist betrug neun Monate.

Abweichend von der ursprünglichen Planung ließ das Auswärtige Amt die Arbeitsplatzrechner nach dreijähriger Nutzungsdauer nicht austauschen, sondern kaufte sie zum Restwert. Später erwarb es neue Geräte auch über Ratenkauf mit einer Laufzeit von 36 Monaten. Zudem erweiterte das Auswärtige Amt den Leistungskatalog des Rahmenvertrages, um beispielsweise die Installation von Servern in den Auslandsvertretungen beauftragen zu kön-

nen. Die für Geräte und Dienstleistungen gezahlten Preise überstiegen die Rahmenvertragskonditionen anderer Bundesministerien deutlich.

Nach wiederholter Kritik des Bundesrechnungshofes kündigte das Auswärtige Amt im Oktober 2006 den Vertrag „aus wettbewerbsrechtlichen Gründen“ zum 1. September 2007. Kurz vor Ablauf des Vertrages bestellte es noch einmal IT-Geräte für 3,5 Mio. Euro „auf Abruf bis zum Ende 2007“. Auch die Wartungsdienstleistungen verlängerte es zunächst um weitere vier Monate mit einem geschätzten Auftragsvolumen von 0,4 Mio. Euro, hochgerechnet auf ein Jahr 1,2 Mio. Euro. Im Jahr zuvor hatten die Wartungsdienstleistungen lediglich 0,8 Mio. Euro gekostet.

Über die Vertragslaufzeit wurden über den Rahmenvertrag Leistungen für insgesamt 40 Mio. Euro abgerechnet. Das Auswärtige Amt führte weder bei der Verlängerung im Jahre 2004 noch bei der Kündigung des Rahmenvertrages eine Erfolgskontrolle durch.

Liefer- und Mietscheine als revisionssichere, begründende Unterlagen zu den Auszahlungsanordnungen an die Bundeskasse gab es überwiegend nicht. Das Auswärtige Amt prüfte und zahlte die Rechnungen auf Grundlage der Gerätebestandsdaten seines Warenwirtschaftssystems. Der Bundesrechnungshof verglich stichprobenweise die Rechnungsdaten mit den Gerätebestandsdaten. Danach hatte das Auswärtige Amt u. a. Miete für Monitore gezahlt, die bereits zurückgegeben sein sollten. Tatsächlich hatte das Auswärtige Amt die Monitore nicht mehr auffinden können. Statt der Rückgabe der Monitore hatte es deshalb einen pauschalen Restwert von 95 000 Euro gezahlt, wobei die bis dahin gezahlte Miete verrechnet worden war.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Auswärtige Amt einen Rahmenvertrag zum Outsourcing seiner IT mit einer zu langen Vertragslaufzeit von fünf Jahren vereinbarte. Die damalige Kostenvergleichsrechnung zum IT-Outsourcing hatte demgegenüber nur einen Zeitraum von drei Jahren abgedeckt. Das Auswärtige Amt nutzte die zu große Flexibilität des Rahmenvertrages, um schon nach kurzer Zeit Leistungsumfang, Gerätenutzungsdauer und Finanzierungsart wesentlich zu verändern. Diese Erweiterungen hätten eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und ggf. auch eine Neuausschreibung der Leistungen erfordert. Auch hat das Auswärtige Amt den Rahmenvertrag verlängert, ohne die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung nachgewiesen zu haben. Für den Bundesrechnungshof sind die Prüfung und der Nachweis der Wirtschaftlichkeit wegen der erhöhten Risiken beim Outsourcing besonders bedeutsam. Er hat deshalb empfohlen, die Erfolgskontrolle zum IT-Outsourcing umgehend nachzuholen und vor einem erneuten Vertragsschluss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

In der Bestellung von IT-Geräten für zuletzt 3,5 Mio. Euro auf Abruf und in der kurzfristigen Verlängerung des Wartungsauftrages hat der Bundesrechnungshof einen weiteren Beleg für den unzureichenden Umgang mit Risiken des IT-Outsourcings gesehen. Spätestens zum Zeitpunkt der Kündigung im Oktober 2006 hätte das Auswärtige Amt die Ausschreibung eines Folgevertrages vorbereiten müssen.

Die zu Unrecht für die Fehlbestände geleisteten Miet- und Restwertzahlungen haben gezeigt, dass das Auswärtige Amt zahlungsbegründende Unterlagen unzureichend geprüft hat und dass die Behörde über keine revisionssichere Beschaffungsdokumentation verfügt. Das Auswärtige Amt sollte zu Unrecht gezahlte Rechnungsbeträge zurückfordern.

5.3

Das Auswärtige Amt hat betont, der ursprünglich abgeschlossene Rahmenvertrag sei vergaberechtskonform zustande gekommen. Er sei bewusst auf Flexibilität ausgelegt worden. Demzufolge habe sich das Auswärtige Amt auch bei allen Folgebeschaffungen auf Basis dieses Vertrages vergaberechtskonform verhalten. Eine Erfolgskontrolle der mit dem Rahmenvertrag erwarteten Einsparungen sei allerdings erst zum Vertragsende möglich und erforderlich. Auch müsse bei der Bewertung den besonderen sicherheits- und kommunikationstechnischen Anforderungen Rechnung getragen werden, denen es sich als weltweit operierende Einrichtung zu stellen habe. Die IT-Geräte und IT-Dienstleistungen seien daher nur eingeschränkt mit Leistungen anderer Rahmenverträge der Bundesverwaltung vergleichbar. Das Auswärtige Amt habe allerdings mittlerweile verschiedene Abhilfemaßnahmen eingeleitet. Insbesondere wolle es die Dokumentation verbessern, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen und vermehrt Rahmenvereinbarungen des Bundes nutzen. Weitere Organisationsoptimierungen seien jedoch von zusätzlichen Planstellen abhängig.

Die IT-Gerätelieferungen auf Abruf seien noch vor Vertragsende und vor Eingang der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes beauftragt worden und somit ebenfalls durch den Rahmenvertrag rechtlich abgedeckt. Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung, etwa durch die EU-Ratspräsidentschaft, sei man nicht in der Lage gewesen, die IT-Leistungen neu auszuschreiben. Die „veraltete Systemtechnik“ habe wegen gestiegener Anforderungen neuer Anwendungen einen Komplettaustausch der zwei Jahre zuvor beschafften Geräte erfordert. Die Verlängerung des Wartungsvertrages sei durch einen Ausnahmetatbestand der Verdingungsordnung gerechtfertigt: Ein Auftragnehmerwechsel hätte zu unverhältnismäßig großen technischen Schwierigkeiten bei Gebrauch, Betrieb oder Wartung führen können.

Das Auswärtige Amt habe die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und zu Unrecht bezahlte Rechnungsbeträge zurückgefordert. Der Auftragnehmer habe deshalb 95 000 Euro zurückgezahlt.

5.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Bereitschaft des Auswärtigen Amtes, Erfolgkontrollen zu seinem IT-Outsourcing durchzuführen, einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Allerdings bleibt er bei seiner Auffassung, dass die Entscheidung über die Ausübung einer Verlängerungsoption genauso vorbereitet werden muss wie die über einen neuen Vertrag. Spätestens im Jahre 2003 wäre daher eine Erfolgskontrolle erforderlich gewesen. Wegen der dynamischen Entwicklung der Technik und der Preise auf dem IT-Markt hätte eine neue Ausschreibung der Leistungen im Wettbewerb wahrscheinlich zu deutlich günstigeren Konditionen für das Auswärtige Amt geführt. Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Änderungen im Beschaffungswesen des Auswärtigen Amtes zwar für zielführend. Die Begründungen für die IT-Gerätelieferungen auf Abruf und die Verlängerung des Wartungsvertrages sind für den Bundesrechnungshof aber nicht schlüssig. Der Verweis auf fehlendes Personal überzeugt nicht, da dem Auswärtigen Amt das Auslaufen des Vertrages seit langem bekannt war.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, umgehend eine Erfolgskontrolle zum bisherigen IT-Outsourcingkonzept nachzuholen. Das Auswärtige Amt sollte die Ergebnisse der empfohlenen Erfolgskontrolle zu einem Vergleich zwischen Eigenbetrieb und IT-Outsourcing nutzen.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

6 Zögerliche Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements

6.0

Die im Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ angekündigte Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements in der Bundesverwaltung ist über erste Ansätze nicht hinausgekommen.

6.1

6.1.1

Ein umfassendes Qualitätsmanagement stellt für die Bundesregierung eine zentrale Voraussetzung für eine ziel- und ergebnisorientierte öffentliche Verwaltung dar. In ihrem Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ (Regierungsprogramm) hat sie daher den Ausbau des Qualitätsmanagements angekündigt. Damit will die Bundesregierung die Effizienz und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns steigern und die Beschäftigten in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einbeziehen. Gerade staatliche Leistungen, die nicht oder kaum im Wettbewerb stehen, will sie einem ständigen Qualitätssicherungs- und Verbesserungsprozess unterziehen. Den Behörden will die Bundesregierung die Möglichkeit geben, die Kompetenzen für Qualitätsmanagement zu steigern. Dabei setzt sie auf eine freiwillige Teilnahme.

Im Umsetzungsplan 2007 zum Regierungsprogramm teilt die Bundesregierung mit, sie werde den Einsatz von Qualitätsmanagement durch Modelle zur Selbstbewertung unterstützen. In einem standardisierten Rahmen ermöglichen diese Modelle eine Beurteilung der Behörde nach einheitlichen Gesichtspunkten. Neben organisatorischen Kriterien, wie Führungsqualität, Personalmanagement und Prozessgestaltung, gehören hierzu auch ergebnisorientierte Faktoren. Sie beziehen sich z. B. auf die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den Behörden und den gesellschaftlichen Nutzen der erzielten Ergebnisse. An die Ist-Analyse der Selbstbewertung sollen Maßnahmen zum Ausbau vorhandener Stärken und zur Verbesserung erkannter Schwächen anknüpfen. Regelmäßiges Wiederholen macht die Selbstbewertung zum Motor eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses und schafft die Voraussetzungen für ein umfassendes Qualitätsmanagement.

Dem Bundesverwaltungsamt übertrug das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) die Funktion eines nationalen Zentrums für die Betreuung und Einführung der Selbstbewertung. Das Bundesverwaltungsamt sollte Einrichtungen vor Ort bei der Einführung des Qualitätsmanagements betreuen und Leitfäden und Arbeitshilfen erstellen. Bei der von der Europäischen Union (EU) initiierten 4. Europäischen Qualitätskonferenz sollten auf internationaler Ebene Erfahrungen ausgetauscht und Ansätze miteinander vernetzt werden.

6.1.2

Der Bundesrechnungshof befasste sich in mehreren Prüfungen mit der Einführung und Nutzung eines Qualitätsmanagements in der Bundesverwaltung. Im Jahre 2006 stellte er fest, dass systematisches Qualitätsmanagement nur eingeschränkt verbreitet war. Überwiegend kam es in technisch oder wissenschaftlich orientierten Einrichtungen zum Einsatz, die damit auf äußere Zwänge reagierten. Ursächlich waren beispielsweise der Wettbewerb mit Einrichtungen anderer EU-Staaten, die ein Qualitätsmanagement schon länger anwandten, oder besondere Kundenwünsche.

Prüfungen im Jahre 2007 ergaben, dass auch Selbstbewertungsinstrumente nur wenig genutzt wurden. Nur vereinzelt fanden Einrichtungen aus eigenem Antrieb durch eine Selbstbewertung den Einstieg in ein Qualitätsmanagement. Dazu gehörten das Statistische Bundesamt, das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt und die Bundespolizei. Mit seiner „Qualitätsoffensive Statistik“ hatte das Statistische Bundesamt beispielsweise begonnen, ein umfassendes Qualitätsmanagement einzuführen. Es wollte so steigenden Kundenwünschen und dem wachsenden Druck auf den Haushalt begegnen. Das Statistische Bundesamt nahm seine Organisation, Geschäftsprozesse und Produktqualität unter die Lupe. Selbst- und Fremdbewertungen stellten die Grundlage für einen kontinuierlichen Verbesserungskreislauf dar. Dabei wurden statistische Daten auf ihre Relevanz, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Aktualität und Vergleichbarkeit sowie auf die

leichte Zugänglichkeit für die Nutzer hinterfragt und Aktionspläne entwickelt.

Das Bundesministerium hatte das Bundesverwaltungsamt nicht mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet. Entgegen der Planung entwickelte das Bundesverwaltungsamt keine Leitfäden und Arbeitshilfen. Auch die Vor-Ort-Betreuung ratsuchender Behörden entfiel, ebenso seine Teilnahme an der 4. Europäischen Qualitätskonferenz. Dem Bundesverwaltungsamt fehlte zudem ein Überblick, welche Behörden Instrumente des Qualitätsmanagements und der Selbstbewertung einsetzten.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung zugestimmt, dass Qualitätsmanagement nachhaltig zur Verbesserung staatlicher Leistungen beiträgt. Es sollte deshalb von jeder Behörde genutzt werden. Der erreichte Stand der Einführung entspricht nicht der Bedeutung des Qualitätsmanagements. Der Bundesrechnungshof hat dies im Wesentlichen darauf zurückgeführt, dass die beabsichtigten und durchgeführten Maßnahmen zur Steigerung der Kompetenz beim Qualitätsmanagement unzureichend waren. In den meisten Leitungsbereichen konnte noch kein ausreichendes Verständnis zu den Chancen und Anforderungen solcher Verfahren entwickelt werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, eine Einführungsstrategie für das Qualitätsmanagement als Leitungs- und Führungsinstrument zu entwickeln. Die Maßnahmen des Bundesverwaltungsamtes sollten dazu neu ausgerichtet und gebündelt werden. Vor allem den Entscheidungsträgern sollten die von dem Qualitätsmanagement ausgehenden Verbesserungsmöglichkeiten, die Voraussetzungen für eine Einführung und die Konsequenzen für das Leitungs- und Führungsverhalten deutlicher vermittelt werden. Wenn das Bundesministerium das Bundesverwaltungsamt damit beauftragt, andere Behörden umfassend zu unterstützen, muss es auch die dafür erforderlichen Mittel bereitstellen.

Wesentliche Impulse, ein Qualitätsmanagement zu verankern, müssen von den Behörden selbst und deren Leitungsebenen ausgehen. Ergänzend zu den Bemühungen des Bundesministeriums hat der Bundesrechnungshof daher gefordert, die Ministerien anzuhalten, Qualitätsmanagement als Ziel des Regierungsprogramms voranzutreiben. Die Ansätze und Aktivitäten der Behörden sollten dazu gestärkt und Vorbehalte abgebaut werden.

Der Bundesrechnungshof teilt grundsätzlich die Einschätzung des Bundesministeriums, bei der Einführung von Qualitätsmanagement und Selbstbewertungsinstrumenten auf Einsicht und Freiwilligkeit zu setzen. Falls nennenswerte Fortschritte weiterhin ausbleiben, hat er aber eine Abkehr von der Freiwilligkeit für überlegenswert gehalten.

6.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass geplante Maßnahmen zur Einführung von Qualitätsmanagement und Selbstbewertungsmodellen bislang nicht oder nicht ausreichend umgesetzt und der Einsatz dieser Instrumente noch nicht wirksam genug gefördert werden konnten. Es werde sich aber weiterhin mit Nachdruck darum bemühen, ein umfassendes Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung aufzubauen. Dies könne nur gelingen, wenn alle Ministerien die Einführung von Qualitätsmanagement in ihren Bereichen vorantrieben. Das Bundesverwaltungsamt solle zu einem Qualitätsmanagementzentrum für die Bundesverwaltung ausgebaut werden. Es unterstütze andere Einrichtungen durch Schulungen und Qualifizierungsmaßnahmen und durch Begleitung von Pilotbehörden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen sei jedoch nur bei entsprechender Ressourcenausstattung möglich.

6.4

Der Bundesrechnungshof hält das geplante Vorgehen des Bundesministeriums für nicht ausreichend und sieht wichtige Ziele des Regierungsprogramms in Gefahr. Zwar will das Bundesministerium bessere Wirkungen erzielen, indem es Kompetenzen im Bundesverwaltungsamt als Qualitätsmanagementzentrum für die Bundesverwaltung bündelt und verknüpft. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es aber unverzichtbar, das notwendige Verständnis und die materiellen wie organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um Qualitätsmanagement und Selbstbewertungsverfahren als Leitungs- und Führungsinstrument in den Behörden erfolgreich einzusetzen.

Qualitätsmanagement vermittelt wichtige Einblicke in die Stärken und Schwächen der Bundesverwaltung und einzelner Behörden. Die Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche sollten deshalb stärker als bisher in die Pflicht genommen werden, Qualitätsmanagement systematisch einzusetzen. Erkenntnisse aus dem Qualitätsmanagement könnten auch die Tätigkeit des Parlaments unterstützen, z. B. bei den Haushaltsberatungen.

Es wäre schwer vermittelbar, wenn die Bundesregierung das Qualitätsmanagement in ihrem Regierungsprogramm als Voraussetzung für eine ziel- und ergebnisorientierte öffentliche Verwaltung ansieht, die notwendigen Grundlagen aber nicht bereitet oder mit Vorbehalten versieht.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

7 Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen ist reformbedürftig

7.0

Die im Jahre 1998 vom Bund gegründete Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen zum Schutz privater Anleger ist unzureichend konstruiert und hat nicht genügend Mittel, um die anstehenden Entschädigungen abzuwickeln. Die der Gründung zugrunde liegen-

den Schätzungen hinsichtlich der Beitragszahler und des Beitragvolumens haben sich als völlig unrealistisch erwiesen. Insbesondere das niedrige Beitragsvolumen, der dadurch bedingte hohe Verwaltungskostenanteil sowie eine niedrige Verzinsung behindern einen nachhaltigen Vermögensaufbau. Probleme beim Vollzug des Entschädigungsgesetzes und der Beitragsverordnung wurden zwar erkannt, aber von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und dem Bundesministerium der Finanzen jahrelang nicht gelöst. So waren rund 500 Widersprüche gegen Beitragspflicht oder Beitragshöhe im Jahre 2007 noch nicht entschieden. Sie reichten teilweise bis ins Jahr 1998 zurück.

7.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007 die Konzeption und die Tätigkeit der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen (EdW). Die EdW ist eine gesetzliche Entschädigungseinrichtung, die dem Schutz privater Anleger dienen soll. Sie wurde im Jahre 1998 mit Inkrafttreten des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes (EAEG) als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtet. Die EdW wird ausschließlich von beitragspflichtigen Unternehmen finanziert und von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) verwaltet. Ziel des Gesetzes ist es, ein finanzstarkes Sicherungssystem mit breiter Risikostreuung und niedrigen Kosten zu schaffen. Es soll ausreichend Mittel bei Entschädigungsfällen zur Verfügung stellen.

Das EAEG setzte die Einlagensicherungsrichtlinie und die Anlegerentschädigungsrichtlinie der Europäischen Union in nationales Recht um. Das Vertrauen der Anleger in die Finanzmärkte soll gestärkt werden, indem Einlagen bei Kreditinstituten und Wertpapieranlagen durch Entschädigungseinrichtungen gesichert werden.

Die Zugehörigkeit von Finanzunternehmen zu solchen Entschädigungseinrichtungen ist Voraussetzung für ihre Geschäftstätigkeit. Obwohl das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) eine umfangreiche Marktbereinigung bei den Wertpapierhandelsunternehmen und Finanzdienstleistern erwartete, machte es aufgrund des Widerstandes der Banken und Sparkassen von der Möglichkeit Gebrauch, deren bestehende Sicherungseinrichtungen beizubehalten. Es schuf mit der EdW eine gesetzliche Auffangeinrichtung für die Unternehmen, die nicht Mitglied der bestehenden, privatrechtlich organisierten Entschädigungseinrichtungen waren oder werden konnten.

Die EdW erhebt jährliche Beiträge abhängig von der Höhe der Provisionen und der Erträge aus Finanzgeschäften der ihr zugeordneten Unternehmen. Das Bundesministerium war im Jahre 1998 von bis zu 7 000 beitragspflichtigen Unternehmen und bis zu 15 Mio. Euro jährlichen Beitragseinnahmen ausgegangen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Verbände hatten die Schätzungen bezüglich der Anzahl der Wertpapierhandelsunternehmen bezweifelt. Tatsächlich gehörten im Jahre 2006 nur 760 Unternehmen mit Beiträgen von 3,4 Mio. Euro im Jahr der EdW an.

Die EdW ist verpflichtet, die Beiträge anzulegen und im Schadensfall betroffene Anleger aus ihrem Vermögen zu entschädigen. Sollte dies nicht ausreichen, kann die EdW Kredite aufnehmen oder Sonderbeiträge erheben. Die Höhe der Sonderbeiträge wird nur dadurch begrenzt, dass sie nicht zur Insolvenz eines der zugeordneten Unternehmen führen darf. Eine finanzielle Unterstützung des Bundes für sein Sondervermögen ist gesetzlich nicht vorgesehen. In den ersten Jahren konnten die Entschädigungszahlungen regelmäßig über die Beitragseinnahmen gedeckt werden. Bei einem großen Entschädigungsfall im Jahre 2005 überstieg die zu erwartende Entschädigungssumme erstmals die verfügbaren Mittel der Entschädigungseinrichtung um ein Vielfaches.

Für die Verwaltung der EdW erhält die KfW eine Vergütung. Die Verwaltungskosten belaufen sich im Durchschnitt auf rund 45 % der jährlich erhobenen Beiträge.

Die EdW legt ihr Vermögen bei der KfW an. Die KfW verzinst das Vermögen mit dem Zinssatz, den sie selbst für aufgenommene Kredite zahlen muss. Von diesem Zinssatz zieht sie einen Betrag als Preis für die der KfW vom Bund gewährte Gewährträgerhaftung ab.

Die EdW unterliegt der Aufsicht durch die BaFin, die gleichzeitig Widerspruchsbehörde in Verwaltungsangelegenheiten der EdW ist. Seit Bestehen der Entschädigungseinrichtung haben viele Beitragszahler Widerspruch gegen ihre Beitragspflicht sowie die Beitragshöhe eingelegt. Dies führte zu Rückfragen der BaFin an das Bundesministerium zur Anwendung der Beitragsregelungen, die vielfach bis heute unbeantwortet blieben. Die BaFin hatte über rund 500 Widersprüche, die teilweise bis ins Jahr 1998 zurückreichten, zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht entschieden.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Ziele des EAEG mit der EdW nicht erreicht werden. Das derzeit erzielte Beitragsvolumen liegt weit hinter den Erwartungen und reicht für die mittlerweile anstehenden Entschädigungen nicht aus. Die zum Ausgleich dieses Missverhältnisses vorgesehenen Sonderbeiträge können zu einer finanziellen Überforderung der beitragspflichtigen Unternehmen führen.

Insbesondere das niedrige Beitragsvolumen, der dadurch bedingte hohe Verwaltungskostenanteil sowie eine niedrige Verzinsung des Sondervermögens durch die KfW behindern einen nachhaltigen Vermögensaufbau der Entschädigungseinrichtung. Die Begründung, die Zinsen wegen der Gewährträgerhaftung des Bundes zu reduzieren, überzeugt nicht, weil es sich bei der EdW um ein Sondervermögen des Bundes handelt. Es erhält von der KfW niedri-

gere Zinsen wegen eines Risikos, das der Bund selbst trägt.

Die BaFin hat es darüber hinaus versäumt, für die zeitnahe Bearbeitung der zahlreichen Widersprüche ausreichend qualifiziertes Personal bereitzustellen und Antworten des Bundesministeriums zur Anwendung der Beitragsregelungen einzufordern. Das Bundesministerium unterließ es seinerseits, entsprechende Erläuterungen zur Anwendung der Regelungen zu erlassen.

Insgesamt hat sich die Konzeption des Bundesministeriums, die EdW als Auffangeinrichtung neben den bestehenden privatrechtlich organisierten Entschädigungseinrichtungen zu gründen, nicht bewährt.

7.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass es zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens über keine belastbaren Daten verfügt habe, wie viele Unternehmen beitragspflichtig sein würden. Es hat das Gesetz zwar bisher für ausreichend gehalten, hat aber dennoch ein Gutachten zur Reform der Anlegerentschädigungseinrichtung und Einlagensicherungssysteme in Deutschland in Auftrag gegeben.

Die BaFin hat ebenso wie die EdW die Verzinsung des Sondervermögens des Bundes durch die KfW für angemessen gehalten. Die EdW verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Gelder mit möglichst großer Sicherheit unter dem Aspekt ausreichender Liquidität angelegt würden. Die gewährte Verzinsung sei vor diesem Hintergrund sogar als vorteilhaft anzusehen.

Die BaFin räumte die vom Bundesrechnungshof festgestellten Defizite bei ihrer Tätigkeit teilweise ein. Sie wies darauf hin, dass die Widerspruchsbearbeitung personell verstärkt worden sei und dass das Aufsichtsreferat auf Grundlage der Rechts- und Gesetzeslage zielgerichtet und effektiv gearbeitet habe.

7.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die EdW in ihrer jetzigen Form die im Gesetzgebungsverfahren angestrebten Ziele nicht erreichen kann. Vermögensaufbau und zu erwartende Entschädigungsleistungen stehen in einem deutlichen Missverhältnis. Der Bundesrechnungshof sieht in der Vergabe des Gutachtens durch das Bundesministerium einen richtigen Schritt. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Gutachtens sollte das Bundesministerium die Rechtsgrundlagen und die Organisation der EdW prüfen und verbessern.

Der Bundesrechnungshof geht darüber hinaus davon aus, dass die angesammelten Widersprüche aufgrund der personellen Verstärkung künftig beschleunigt bearbeitet werden. Schließlich sollten Bundesministerium und BaFin ein Konzept entwickeln, um die Aufsicht über die EdW zu verbessern.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

8 Flugfunk-Prüfungen weiterhin nicht kostendeckend
(Kapitel 0910)

8.0

Die Bundesnetzagentur hat u. a. die gesetzliche Aufgabe, Flugfunkzeugnisse auszustellen und Prüfungen zum Erwerb solcher Zeugnisse abzunehmen. Sie hatte dem Bundesrechnungshof nach einer Prüfung im Jahre 2003 zugesagt, die Kalkulation der Gebührensätze hierfür unverzüglich zu überprüfen und regelmäßig anzupassen. Diese Zusage hat die Bundesnetzagentur nicht eingehalten; die aktuell erhobenen Gebühren decken die Kosten nur zu 50 %.

8.1

Die Bundesnetzagentur hat u. a. die gesetzliche Aufgabe, Flugfunkzeugnisse auszustellen und Prüfungen zum Erwerb solcher Zeugnisse abzunehmen. Die Gebühren für ihre einzelnen Amtshandlungen müssen gemäß Luftverkehrsgesetz kostendeckend sein. Das Gesetz begrenzt die Gebührensätze auf maximal 100 Euro je Amtshandlung. Gemäß der Flugfunkverordnung liegen die derzeitigen Gebührensätze je nach Amtshandlung zwischen 20 und 80 Euro.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 2003 die Abnahme von Prüfungen zum Erwerb von Flugfunkzeugnissen geprüft. Er hatte festgestellt, dass die Gebühren der Behörde nicht kostendeckend waren. Die Behörde hatte die festgestellten Mängel damals anerkannt. Sie hatte zugesagt, ihre Gebührenkalkulation zu überprüfen und deren regelmäßige Anpassung beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) anzuregen.

Eine Kontrolle des Bundesrechnungshofes im Jahre 2007 ergab, dass die erhobenen Gebühren noch immer nicht kostendeckend waren. Zwar erhöhte sich der Kostendeckungsgrad von 40 auf 50 % durch eine gestiegene Anzahl von Prüfungen. Andererseits hatte es die Bundesnetzagentur jedoch unterlassen, ihre Gebührenkalkulation zu überprüfen, um die gesetzlich vorgeschriebene Kostendeckung zu erzielen.

Die Gebühren waren seit dem Jahre 1994 nicht mehr erhöht worden. Auch gab es kein Kalkulationsschema, aus dem die Höhe der festgelegten Gebühren nachvollzogen werden konnte.

Die Bundesnetzagentur führt Flugfunkprüfungen derzeit an elf Prüfungsorten durch. Die jeweiligen Prüfungsausschüsse bestehen aus zwei Personen. Die eigenen Beschäftigten der Bundesnetzagentur haben den Vorsitz des jeweiligen Prüfungsausschusses inne und haben überwiegend organisatorische Aufgaben. Den fachlichen Teil der

Prüfungen übernehmen fachkundige Beschäftigte der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) gegen Honorar. Dies führte im Jahre 2005 zu Kosten von 0,7 Mio. Euro, die nur zu 50 % über Gebühreneinnahmen gedeckt wurden.

Das Bundesministerium legte Anfang 2008 anlässlich neuer internationaler Vereinbarungen zum Nachweis englischer Sprachkenntnisse im Flugverkehr den Entwurf einer Novellierung der Flugfunkverordnung vor. Die Verordnung enthält bezüglich der neuen Sprachprüfungen neue Gebührensätze. Auch für diese Gebührensätze lag kein Kalkulationsschema vor, aus dem die Höhe der festgelegten Gebühren nachvollzogen werden könnte. Die Gebührensätze der bisherigen Amtshandlungen veränderte das Bundesministerium nicht.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesnetzagentur entgegen den gesetzlichen Vorgaben seit vielen Jahren keine kostendeckenden Gebühren erhebt. Trotz entsprechender Zusagen hat sie die Höhe der Gebührensätze weder überprüft noch eine Anpassung der Flugfunkverordnung beim Bundesministerium veranlasst. Die Gelegenheit, die bisherigen Gebührensätze mit der Novellierung der Flugfunkverordnung anzuheben, hat das Bundesministerium nicht genutzt. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium und der Bundesnetzagentur erneut empfohlen, alle Verfahren zur Abnahme und Ausstellung von Funkzeugnissen grundlegend zu prüfen. Dabei sollte auch eine Gebührenanhebung nicht ausgeschlossen werden.

8.3

Das Bundesministerium hat erwidert, die Bundesnetzagentur wolle zunächst die Prüfungsorte reduzieren, um mittelfristig die Kostendeckung zu verbessern. Im Jahre 2009 wolle das Bundesministerium eine Arbeitsgruppe gründen, der neben Beschäftigten des Bundesministeriums und der Bundesnetzagentur auch Beschäftigte des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie des Luftfahrt-Bundesamtes und der DFS angehören sollen. Diese Arbeitsgruppe solle sich mit „weiteren Fragen der Optimierung des Prüfungsgeschehens“ befassen und „entsprechende Vorschläge“ vorlegen.

Das Bundesministerium plane bis zum Ende 2008 die Flugfunkverordnung erneut zu novellieren, um kostendeckende Gebühren zu erreichen.

8.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reicht es nicht aus, die Kostendeckung geringfügig zu verbessern. Das Luftverkehrsgesetz fordert, die Gebührensätze so zu bemessen, dass zumindest der Personal- und Sachaufwand der Amtshandlungen gedeckt wird. Darüber hinaus gehende Gebührensätze können mit dem wirtschaftlichen Wert einer Amtshandlung begründet werden, also dem Wert des Flugfunkzeugnisses für einen Piloten. Durch die Reduzierung der Prüfungsorte erwartet der Bundesrechnungshof nur eine geringe Verbesserung der Kostendeckung. Das Bundesministerium arbeitet insgesamt mit zu wenig Nachdruck an Maßnahmen, um den gesetzlichen Vorgaben Rechnung zu tragen. Die Arbeitsgruppe soll erst im Jahre 2009 gegründet werden und damit nach der geplanten Novellierung der Flugfunkverordnung. Den Auftrag der Arbeitsgruppe hat das Bundesministerium nur sehr vage formuliert.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es erforderlich, dass die vom Bundesministerium angekündigte Arbeitsgruppe umgehend tätig wird, weil deren Ergebnisse für die erneute Novellierung der Verordnung erforderlich sind. Die „weiteren Fragen der Optimierung des Prüfungsgeschehens“ sollte das Bundesministerium als Auftrag der Arbeitsgruppe eindeutig beschreiben. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe sollte es zulassen, dass auch die Wirtschaftlichkeit einer Übertragung von Aufgaben auf andere Behörden untersucht werden kann. Es sollten nachvollziehbare Gebührenkalkulationen erarbeitet werden. Falls die Möglichkeiten zur Kostensenkung nachweislich ausgeschöpft worden sind, regt der Bundesrechnungshof an, auch die Höhe der Gebührensätze in der Flugfunkverordnung zu prüfen. Sollte die seit 15 Jahren unveränderte Obergrenze von 100 Euro je Amtshandlung nicht mehr ausreichen, wäre eine Änderung des Luftverkehrsgesetzes unausweichlich.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(Einzelplan 11)

9 Zu große Büros kosten Deutsche Rentenversicherung Bund jährlich Millionenbeträge
(Kapitel 1113 Titel 636 81)

9.0

Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat jahrelang zu viel Bürofläche in Anspruch genommen. Sie überschritt dabei ihre eigenen, teilweise zu großzügig bemessenen Richtwerte. In zwei Dienstgebäuden standen mehrere tausend Quadratmeter Bürofläche leer. Es fehlte an einer wirksamen Steuerung der Raumnutzung. So entstanden vermeidbare Kosten von über 18 Mio. Euro im Jahr.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund sollte sicherstellen, dass die Büros aller Bediensteten die zulässigen Größen nicht überschreiten. Dann könnte sie mit erheblich weniger Bürofläche auskommen. Leerstehende Flächen sollte sie vermieten.

9.1

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) beschäftigte im Jahre 2007 bundesweit etwa 23 000 Verwaltungsbedienstete, davon 16 000 an ihrem Hauptsitz in Berlin. Zur Unterbringung der Bediensteten verfügt sie

über einen umfangreichen eigenen Gebäudebestand und über zahlreiche gemietete Objekte. Im Jahre 2006 betrugen die Raumkosten nach Angaben der DRV Bund je m² Nutzfläche 312 Euro im Jahr.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 die Raumnutzung der DRV Bund. Die Prüfung umfasste die Ermittlung und Steuerung des Bedarfs sowie die Nutzung und die Verwaltung von Büroflächen an den Standorten Berlin, Gera und Stralsund.

9.1.1

Die DRV Bund ist verpflichtet, Büroflächen wirtschaftlich und sparsam zu nutzen. Sie hat dabei die Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäbe des Bundes zu beachten. Das dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) nachgeordnete Bundesversicherungsamt, das die Rechtsaufsicht über die DRV Bund führt, gab den Sozialversicherungsträgern Empfehlungen für die Raumnutzung. Diese orientieren sich an den vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen herausgegebenen „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes“ (RBBau).

Die DRV Bund legte im Jahre 2002 Richtwerte für Büroflächen, gestaffelt nach vier Funktionsebenen, fest. Die Richtwerte für leitende Bedienstete der Funktionsebenen 1 (Hauptdezernent/in I) und 2 (z. B. Dezernent/in I) liegen bei 28 bzw. 24 m². Die RBBau geben für Bedienstete in vergleichbarer Stellung (Führungskräfte in Ober- und Mittelbehörden) Büroflächen von 24 bzw. 18 m² vor. Bediensteten der Funktionsebene 3 (z. B. Dezernent/in II) stehen nach den Richtwerten der DRV Bund 16 m² Bürofläche zu, während für Bedienstete der Funktionsebene 4 (z. B. Sachbearbeiter/in) 8 m² vorgesehen sind. Regelungen zur Bürofläche ihrer obersten Führungsebenen (Mitglieder des Direktoriums und Abteilungsleiter) traf die DRV Bund nicht. Der Richtwert der RBBau für Büros von Bundesministerinnen und Bundesministern liegt bei 48 m².

9.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob die DRV Bund ihre Richtwerte einhielt. Dazu untersuchte er die tatsächliche Belegung der Büros von mehr als 12 000 Bediensteten in sechs Abteilungen. Fast 1 000 Büros nahm er in Augenschein. Der Bundesrechnungshof stellte in allen geprüften Abteilungen und auf allen Funktionsebenen teilweise erhebliche Überschreitungen der Richtwerte fest. In seine Prüfung einbezogene Einzelbüros der Funktionsebene 1 waren um ein knappes Drittel, solche der Funktionsebene 3 um mehr als die Hälfte größer als nach den eigenen Richtwerten zulässig. In einer Abteilung ermittelte er für Bedienstete der Funktionsebene 1 eine durchschnittliche Bürofläche von 44 m². Einige Bedienstete nutzten Einzelbüros, die mehr als 48 m² groß waren.

9.1.3

Die DRV Bund plante ihren Büroraumbedarf am Standort Berlin anhand von Personalbestandsprognosen. Obwohl diese nach Funktionsebenen aufgeschlüsselt waren, setzte die DRV Bund als Flächenbedarf je Person einen pauschalen Planungswert von 13,72 m² an. Für das Jahresende 2006 kam die DRV Bund bei prognostizierten 15 732 Bediensteten auf einen Büroflächenbedarf von etwa 216 000 m². Tatsächlich verfügte sie in Berlin im Jahre 2006 jedoch über etwa 246 000 m² Bürofläche.

Der Bundesrechnungshof legte einer Vergleichsberechnung die nach Funktionsebenen aufgeschlüsselten Zahlen zugrunde. Dabei zog er eine neuere Personalprognose der DRV Bund (16 495 Bedienstete) heran. Danach belief sich ein an Funktionsebenen orientierter Raumbedarf, einschließlich Zuschlägen für den über die reine Bürofläche hinausgehenden Flächenbedarf (z. B. für Schulungs- und Besprechungsräume), auf knapp 196 000 m². Legt man demgegenüber den pauschalen Planungswert der DRV Bund von 13,72 m² an, so ergibt sich ein Büroflächenbedarf von rund 226 000 m².

9.1.4

Die DRV Bund unterhielt einen großen Bestand an Besprechungs- und Schulungsräumen. Fünf Abteilungen verfügten für insgesamt 11 000 Bedienstete über 136 derartige Räume mit fast 7 000 m² Fläche. Eine Abteilung hätte in ihren 67 Besprechungs- und Schulungsräumen ununterbrochen für ein Drittel ihrer Bediensteten Besprechungen oder Schulungen abhalten können. Sie beanspruchte damit fast dreimal so viele Schulungsräume wie eine andere, ebenso große Abteilung mit den gleichen Aufgaben.

9.1.5

Im Jahre 1998 errichtete die DRV Bund für ihre neu gegründeten Außenstellen in Gera und Stralsund jeweils ein neues Verwaltungsgebäude. In Gera standen zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes 2 200 m² (gut 12 %) der insgesamt verfügbaren 18 000 m² Bürofläche leer. Weitere 1 100 m² Bürofläche waren vermietet. In Stralsund standen über mehrere Gebäudeteile und Stockwerke verteilt 9 200 m² (33 %) von 27 900 m² Bürofläche leer. Das Mietgesuch einer Landesbehörde lehnte die DRV Bund ab.

Viele der leerstehenden Büros in Gera und Stralsund waren mit Mobiliar und IT-Geräten ausgestattet.

9.1.6

Die DRV Bund überprüfte nicht flächendeckend, ob die Büroflächen in den Abteilungen ihren Richtwerten entsprachen. Die zentrale Raumplanung der DRV Bund hatte keine Angaben darüber, wie viele Bedienstete mit welcher Funktion die Büros belegten. Das Controlling der DRV Bund ermittelte zwar regelmäßig die von den einzelnen Abteilungen je Bediensteten belegte Bürofläche, unterschied jedoch nicht nach Funktionsebenen. Allein die für die dezentrale Raumverteilung zuständigen Abteilungsleitungen verfügten über die notwendigen Angaben, um die Einhaltung der Richtwerte zu überprüfen. Sie

machten von ihren Möglichkeiten jedoch nicht systematisch Gebrauch.

Die DRV Bund ermittelte auch nicht, wie groß ihr Bedarf für Besprechungs- und Schulungsräume war. Selbst wenn mehrere Abteilungen in einem Gebäude untergebracht waren, vergab sie diese Räume nicht abteilungsübergreifend.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat die DRV Bund darauf hingewiesen, dass ihre Richtwerte für die Büroflächen unvollständig sind. Vor allem lassen sie die Büroflächen für die beiden obersten Führungsebenen offen. Ihre Richtwerte für die Büroflächen der Bediensteten der Funktionsebenen 1 und 2 sind zu großzügig, denn sie gehen deutlich über die Vorgaben der RBBau für vergleichbare Bedienstete hinaus, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund erkennbar ist. Der Bundesrechnungshof hat die DRV Bund aufgefordert, die Büroflächen für alle Führungsebenen unter Beachtung der RBBau neu festzulegen.

Die DRV Bund hat aber auch ihre eigenen – teilweise zu großzügigen – Richtwerte für die Büroflächen in weitem Umfang nicht beachtet. Es lässt sich nicht mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbaren, dass viele leitende Bedienstete Büros in einer Größe nutzen, die die RBBau nur für Bundesministerinnen und Bundesminister vorsehen. Es ist auch nicht hinnehmbar, dass die Bürofläche von Bediensteten der Funktionsebene 3 die Richtwerte der DRV Bund um durchschnittlich mehr als 50 % übersteigt. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die DRV Bund ihren gesamten Gebäudebestand auf die Einhaltung der Richtwerte überprüft. Die in Anspruch genommene Bürofläche sollte die DRV Bund auf das gebotene Maß zurückführen. Dazu sollte sie z. B. übergroße Büros teilen oder in Gemeinschaftsbüros umwandeln.

Die DRV Bund ist für den Standort Berlin von einem zu hohen Büroflächenbedarf ausgegangen. Sie hat sich nicht hinreichend an ihren Richtwerten für die Büroflächen orientiert. Der tatsächliche Büroflächenbestand hat den eigenen – bereits überhöhten – Planungswert der DRV Bund um 20 000 m² überstiegen. Gemessen an dem vom Bundesrechnungshof ermittelten Bedarf hat die DRV Bund in Berlin über 50 000 m² mehr Bürofläche verfügt als nötig. Hierdurch sind zusätzliche Kosten von jährlich über 15 Mio. Euro entstanden. Der Bundesrechnungshof hat der DRV Bund empfohlen, den unterschiedlichen Flächenbedarf der einzelnen Funktionsebenen bei ihrer Planung zu beachten.

Er hat sie darüber hinaus aufgefordert, den tatsächlichen Bedarf an Besprechungs- und Schulungsräumen festzustellen und den Bestand entsprechend anzupassen. Angesichts der erkennbaren Fehlsteuerung sollte sie die Überlassung von Schulungs- und Besprechungsräumen abteilungsübergreifend organisieren.

Durch den Leerstand in den Dienstgebäuden Gera und Stralsund sind der DRV Bund unnötige Kosten von jährlich 3,5 Mio. Euro entstanden. Der Bundesrechnungshof hat der DRV Bund empfohlen, sich umgehend um eine Vermietung der nicht genutzten Flächen zu bemühen. Ihren Bedarf an Mobiliar und IT-Ausrüstung sollte sie zukünftig sachgerecht planen.

Die DRV Bund hat weder die Raumnutzung der einzelnen Organisationseinheiten noch die Einhaltung der eigenen Planzahlen beim Gesamtbüroflächenbestand wirksam überwacht. Hierdurch ist die Raumnutzung weitgehend ungesteuert verlaufen. Das Direktorium der DRV Bund hätte angesichts der offenkundigen Mängel steuernd eingreifen, Ziele für die Kostensenkung vorgeben und deren Erreichung überwachen müssen. Der DRV Bund ist durch die Mängel bei der Raumplanung und -nutzung ein finanzieller Schaden von jährlich über 18 Mio. Euro entstanden. Der Bundesrechnungshof hat der DRV Bund nahegelegt, Strukturen zu schaffen, die die Gewähr bieten, dass sich die Raumplanung an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichtet.

9.3

Die DRV Bund hält die Büroflächen, die ihre leitenden Bediensteten in Anspruch nehmen, für angemessen. Änderungen wolle sie nur bei „unbegründetem erheblichen Flächenmehrverbrauch im Einzelfall“ vornehmen. Dezernatsleiter/in (Funktionsebene 1) hätten viele Besprechungen zu führen. Insofern seien Überschreitungen der zulässigen Bürofläche von 28 m² hinnehmbar.

Die DRV Bund hat mitgeteilt, sie habe inzwischen ein Dienstgebäude verkauft und zwei Mietobjekte gekündigt. Die vom Bundesrechnungshof geprüften Abteilungen hätten ihre Büroflächen von 2006 bis 2008 um fast 24 000 m² reduziert. Möglich geworden sei dies durch Anpassung an den verringerten Personalbestand, „eine zeitnahe räumliche Umsetzung organisatorischer Veränderungen und durch richtlinienkonforme Belegungen der Büroräume“.

Die DRV Bund hat zugesichert, sie werde ihre Raumplanung neu organisieren und einen ständigen Soll-Ist-Vergleich des Flächenverbrauchs und der Kostenentwicklung einführen. Sie hat ein Konzept zur zentralen Vergabe von Besprechungs- und Schulungsräumen angekündigt, um die Räume besser auszulasten und deren Anzahl zu reduzieren. Die DRV Bund hat angegeben, dass seit dem Jahre 2007 in Gera 1 420 m² und in Stralsund 4 400 m² Bürofläche vermietet seien, wobei der Zuschnitt des Gebäudes in Gera eine Vermietung erschwere.

9.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die DRV Bund ihren Flächenüberhang deutlich reduziert hat. Dies geschah allerdings erst nach seiner Prüfung. Der Bundesrechnungshof sieht darin und in der angekündigten Neuorganisation der Raumplanung Ansätze für einen wirtschaftlichen Umgang mit Büroraum.

Der Flächenmehrbedarf, den die DRV Bund geltend macht, ist jedoch nach wie vor mit ihrer Pflicht zu sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung nicht vereinbar. So bleibt aufgrund ihrer Stellungnahme offen, ob sie sich künftig an ihre eigenen Richtwerte halten will. Dass leitende Bedienstete viele Besprechungen durchführen müssen, trifft nicht nur für die DRV Bund, sondern auch für Führungskräfte in Ober- und Mittelbehörden zu. Dies rechtfertigt weder die überhöhten Richtwerte der DRV Bund in diesem Bereich noch deren deutliche Überschreitung. Der Bundesrechnungshof hält seine Forderung aufrecht, dass die DRV Bund ihre Richtwerte im Sinne der RBBau bedarfsgerecht anpassen und ergänzen soll.

Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, dass die DRV Bund bei ihrer Raumnutzung die Hinweise des Bundesrechnungshofes beachtet. Es sollte insbesondere sicherstellen, dass die DRV Bund

- die Büroflächen für die leitenden Bediensteten und für die obersten Führungsebenen unter Beachtung der RBBau neu festlegt,
- ihre Raumplanung an den Richtwerten für Büroflächen ausrichtet,
- durch eine wirksame Steuerung und Überwachung der Raumnutzung sicherstellt, dass in allen Abteilungen die Richtwerte eingehalten werden und
- noch leerstehende Büroflächen aufgibt oder vermietet.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
(Einzelplan 12)

10 Bundesministerium untätig trotz finanzieller Nachteile für den Bund
(Kapitel 1222 Titel 891 01 und 861 01)

10.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung duldet die unzulässige Inanspruchnahme von Bundesmitteln für Investitionen in die Schienenwege des Bundes, obwohl die Sachverhalte hierzu seit über vier Jahren bekannt sind. Auch der Hinweis auf eine Missachtung grundsätzlicher Fördervoraussetzungen mit finanziellen Nachteilen für den Bund veranlasste das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zunächst nicht zum Handeln. Die Passivität des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gefährdet nicht nur mögliche Rückforderungen, sondern schränkt auch die Kontrollfunktion des Parlaments ein.

10.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Hierzu schließt er mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (Unternehmen) auf der Grundlage der „Rahmenvereinbarung über die Finanzierung von Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes“ (Rahmenvereinbarung) Finanzierungsverträge ab. In der Rahmenvereinbarung sind die grundlegenden Förderkriterien festgeschrieben:

- Die Investitionen dürfen nur dann mit Bundesmitteln gefördert werden, wenn sie notwendig für die Schienenwege des Bundes sind.
- Für die Inanspruchnahme der Bundesmittel müssen die Investitionen aktivierbar sein und tatsächlich aktiviert werden.
- Die Unternehmen müssen juristischer und wirtschaftlicher Eigentümer der geförderten Anlagen sein.
- Die Unternehmen müssen die vereinbarten Vorhaben mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns, nach den anerkannten Regeln der Technik und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit durchführen.

Aufbauend auf der Rahmenvereinbarung legte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) für die Investitionen in das bestehende Schienennetz mit der „Globalvereinbarung“ ein vereinfachtes Finanzierungsverfahren fest. Durch einen Eigenanteil der Unternehmen an der Finanzierung sollte sichergestellt werden, dass sie die Mittel des Bundes wirtschaftlich einsetzen. Die Unternehmen konnten ohne weiteren Antrag entsprechend ihrem Bedarf die anteiligen Bundesmittel abrufen. Das Eisenbahn-Bundesamt musste keine Antrags- und Verwendungsprüfung durchführen. Stattdessen sollten Wirtschaftsprüfer die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel testieren. Die grundlegenden Förderkriterien galten unverändert fort. Mit diesem Finanzierungsverfahren förderte das Bundesministerium auch Personenverkehrsanlagen, wie Bahnsteiganlagen oder Treppen- und Aufzugsanlagen in Bahnhöfen. Nach den Planungen der Unternehmen sollte der Bund so für Investitionen in Personenverkehrsanlagen mehr als 150 Mio. Euro bereitstellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2003 die Investitionen in die Personenverkehrsanlagen und stellte fest, dass ein Unternehmen die grundlegenden Förderkriterien nicht eingehalten hatte. So investierte das Unternehmen beispielsweise Bundesmittel im Bahnhof Hamburg Dammtor, ohne juristischer Eigentümer der Anlage zu sein. In den Bahnhöfen Mainz Hauptbahnhof und Frankfurt/Oder investierte es Bundesmittel in Anlagen, die nicht den Schienenwegen des Bundes zuzurechnen waren. Hierüber informierte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium im Februar 2004.

Zwei Jahre später gaben die Wirtschaftsprüfer und das Unternehmen gegenüber dem Bundesministerium eine Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes ab. Darin vertraten sie die Auffassung, dass für die Mittelverwendung bei diesem Finanzierungsverfahren das juristische Eigentum nicht erforderlich sei. Die Wirtschaftsprüfer waren zudem der Ansicht, die Notwendigkeit der Investition sei keine Voraussetzung für eine Förderung.

Der Bundesrechnungshof bat das Bundesministerium mehrfach schriftlich und fernmündlich um eine eigene Stellungnahme. Neben der Prüfungsmitteilung sollte es dabei auch die Stellungnahme der Wirtschaftsprüfer und des Unternehmens berücksichtigen. Schließlich übersandte der Bundesrechnungshof am 11. März 2008 den Entwurf dieser Bemerkung mit der erneuten Bitte um Stellungnahme, auf die das Bundesministerium am 7. Mai 2008 antwortete.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat die Untätigkeit des Bundesministeriums beanstandet. Trotz finanzieller Nachteile für den Bund hat es das Bundesministerium hingenommen, dass die Unternehmen die grundlegenden Förderkriterien zur Inanspruchnahme von Bundesmitteln nicht eingehalten haben. So waren beispielsweise in einem Fall die Voraussetzung des juristischen Eigentums nicht erfüllt, in zwei anderen Fällen waren die Anlagen für die Schienenwege des Bundes nicht notwendig. Da auch die Wirtschaftsprüfer von falschen Fördervoraussetzungen ausgegangen sind, haben sie die angesprochenen Mängel nicht festgestellt. Durch die Untätigkeit des Bundesministeriums verlieren die Testate der Wirtschaftsprüfer an Aussagekraft.

Da das Bundesministerium über einen Zeitraum von mehr als vier Jahren und trotz mehrfacher Bitten keine eigene Stellungnahme abgegeben hat, wird die Geltendmachung möglicher Rückforderungen erschwert. Im Übrigen behindert die zögerliche Bearbeitung die Berichterstattung des Bundesrechnungshofes und schränkt damit auch die Kontrollfunktion des Parlaments ein.

10.3

Das Bundesministerium hat am 7. Mai 2008 eingeräumt, dass die Stellungnahmen der Wirtschaftsprüfer und des Unternehmens zur Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes weder vollständig noch befriedigend seien. Es habe aber Verständnis dafür, dass das Unternehmen für seine Stellungnahme zwei Jahre benötigt habe. Es habe in der fraglichen Zeit umziehen und mehrere Personalwechsel auf entscheidenden Positionen verkraften müssen. Das entsprechende Fachwissen und die entsprechenden Erinnerungen seien damit verloren gegangen.

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass das juristische Eigentum eine Fördervoraussetzung ist. Das Unternehmen sei mittlerweile auch juristischer Eigentümer der Anlage im Bahnhof Hamburg Dammtor. Es lägen noch eine Reihe von Gründen vor, um Rückforderungen einleiten zu können.

Seine jahrelang verzögerte Stellungnahme hat das Bundesministerium mit der ungenügenden Zuarbeit des Unternehmens und der Wirtschaftsprüfer erklärt. Das Tagesgeschäft, das vorgehen müsse, und die Bearbeitung der Stellungnahmen zu weiteren Prüfungsmitteilungen bedingten jeweils entsprechende Wartezeiten bei der vom Bundesrechnungshof angemahnten Bearbeitung.

10.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Kritik an der verzögerten Stellungnahme des Bundesministeriums bestätigt. Nach viereinhalb Jahren räumt das Bundesministerium ein, dass die Wirtschaftsprüfer bei ihren Testaten seit Jahren von falschen Voraussetzungen ausgehen.

Zwar hat das Bundesministerium dafür gesorgt, dass die Grundstücksverhältnisse im Bahnhof Hamburg Dammtor im Sinne der Fördervoraussetzungen richtig gestellt wurden. Ob und wie es aber auch die anderen vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Verstöße gegen die Fördervoraussetzungen korrigieren wird, hat es offen gelassen. Nähere Angaben zu möglichen Rückforderungen machte es nicht. Deswegen kann nicht abgeschätzt werden, in welcher Höhe sich aus den Verstößen Rückforderungen ergeben.

Im Gegensatz zum Bundesministerium überzeugen den Bundesrechnungshof die vorgebrachten Verzögerungsgründe des Unternehmens nicht. Diese lassen vielmehr Zweifel aufkommen, ob das Unternehmen mit der geforderten Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns arbeitet und damit eines der grundlegenden Förderkriterien erfüllt.

Auch das Bundesministerium hat die Zuarbeit des Unternehmens und der Wirtschaftsprüfer als ungenügend bewertet. Eine solche Bewertung erfordert schnelles Handeln, insbesondere wenn finanzielle Nachteile für den Bund nicht ausgeschlossen werden können. Im Übrigen bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass die jahrelange Untätigkeit des Bundesministeriums die Geltendmachung möglicher Rückforderungen erschwert, die Berichterstattung des Bundesrechnungshofes behindert und damit auch die Kontrollfunktion des Parlaments einschränkt.

11 Einhaltung einer Finanzierungsvereinbarung unzureichend geprüft
(Kapitel 1222)

11.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung lehnt es ab, die Einhaltung von Finanzierungsvereinbarungen systematisch zu kontrollieren. Es hat daher nicht erkannt, dass die Deutsche Bahn AG bauliche Anlagen im Umfang von 44 Mio. Euro nicht erstellt hatte, obwohl dies in der Finanzierungsvereinbarung über den Neubau der Bahnstrecke zwischen Köln und dem Rhein-Main-Gebiet so festgelegt worden war. Trotz der entsprechenden Hinweise des Bundesrechnungshofes dauerte es noch Jahre, bis das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine Rückforderung zumindest ankündigte.

11.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Hierzu schließt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundes-

ministerium) mit der Deutschen Bahn AG (DB AG) Finanzierungsvereinbarungen ab. In einer solchen Vereinbarung werden die notwendigen baulichen Anlagen beschrieben und die Höhe der Investition festgelegt.

Im Jahre 1995 schlossen das Bundesministerium und die DB AG eine Finanzierungsvereinbarung über den Neubau der Bahnstrecke zwischen Köln und dem Rhein-Main-Gebiet (Neubaustrecke). Das Bundesministerium legte gemeinsam mit der DB AG einen Höchstbetrag fest, mit dem es die Neubaustrecke fördern wollte. Die DB AG beauftragte ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) mit dem Bau. Im Jahre 2002 meldete das Unternehmen, die Neubaustrecke sei fertig gestellt. Bis dahin hatte die DB AG den Höchstbetrag abgerufen.

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob und wie das Bundesministerium kontrollierte, dass die DB AG die vereinbarten baulichen Anlagen realisiert. Er stellte fest, dass das Unternehmen den vertraglich vereinbarten Streckenabschnitt Wiesbaden Ost unvollständig gebaut hatte. Das Bundesministerium zahlte den Höchstbetrag für die Neubaustrecke aus, obwohl dieser die Kosten für bisher nicht realisierte bauliche Anlagen mit einschloss. Der Bundesrechnungshof teilte dem Bundesministerium seine Erkenntnisse im Februar 2004 mit. Das Bundesministerium sagte zu, die nicht realisierten Anlagen zu erfassen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat im Februar 2004 beanstandet, dass das Bundesministerium nur unzureichend auf die Einhaltung der Finanzierungsvereinbarung geachtet hat. Nachdem das Unternehmen meldete, das Vorhaben sei fertig gestellt, hätte das Bundesministerium umgehend prüfen müssen, ob alle vertraglich geschuldeten Leistungen erbracht worden waren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine Schlussabnahme durchzuführen. Dabei sollte das Bundesministerium u. a. feststellen, ob alle mit der Finanzierungsvereinbarung festgeschriebenen baulichen Anlagen realisiert worden sind. Es sollte den Wert der nicht realisierten baulichen Anlagen ermitteln und den Betrag von der DB AG zurückfordern. Alternativ sollte es prüfen, ob die DB AG verpflichtet werden kann, die zugesagten Anlagen nachträglich mit Eigenmitteln zu erstellen, soweit dies noch sinnvoll ist.

11.3

Nach Auffassung des Bundesministeriums fehlte für eine Schlussabnahme im Sinne der Forderung des Bundesrechnungshofes insbesondere die sachliche Grundlage. So seien die in der Finanzierungsvereinbarung genannten Ziele nahezu erreicht worden.

Andererseits bestätigte das Bundesministerium im Januar 2005 die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Streckenabschnitt Wiesbaden Ost. Es wolle die noch fehlenden baulichen Anlagen erfassen und das Unternehmen auffordern, diese nunmehr mit Eigenmitteln zu finanzieren. Auf die Nachfrage des Bundesrechnungshofes im Jahre 2007 ermittelte das Bundesministerium für diese noch ausstehenden Restarbeiten einen Wert von 44 Mio. Euro. Es erklärte dazu, dass es nicht mehr die ausstehenden baulichen Anlagen nachfordern, sondern die Rückforderung des Betrages einleiten werde.

11.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesministerium die Leistungserbringung nicht ausreichend kontrollierte. Erst die Nachfrage des Bundesrechnungshofes führte dazu, dass es die Vollständigkeit der baulichen Anlagen für den Streckenabschnitt Wiesbaden Ost geprüft hat. Die sachliche Grundlage für eine Schlussabnahme war spätestens durch die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes im Jahre 2004 gegeben. Das Bundesministerium sollte nunmehr 44 Mio. Euro zurückfordern. Der Bundesrechnungshof wird den weiteren Gang der Rückforderung prüfen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, eine Schlussabnahme immer zum Bestandteil von Finanzierungsvereinbarungen zu machen. Erst nach der Schlussabnahme sollte die letzte Rate ausgezahlt werden, damit auch die DB AG an einer zeitnahen Schlussabnahme interessiert ist.

Darüber hinaus fordert er das Bundesministerium auf, für jede Finanzierungsvereinbarung ein Vertragsmanagement einzuführen. Diese Forderung entspricht dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 14. März 2008. Zum Vertragsmanagement gehört eine Übersicht über alle Meilensteine einer Finanzierungsvereinbarung. Der Streckenabschnitt Wiesbaden Ost wäre ein solcher Meilenstein gewesen. Das Bundesministerium könnte die Meilensteine dann durch eine Liste der baulichen Anlagen weiter aufgliedern. Damit kann es bereits in der laufenden Bauausführung die Leistungserbringung und die Zahlungsströme überwachen. Änderungen sollte es in die Übersicht einpflegen. Die Übersicht enthält dann alle wesentlichen Informationen, damit das Bundesministerium vor Auszahlung aller Mittel eine Schlussabnahme zeitgerecht durchführen und ggf. nachverhandeln kann.

12 Bundesministerium übergeht Parlament

(Kapitel 1202 Titel 891 51)

12.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat bei der Realisierung eines Projektes der Bundesschienenwege das Parlament übergangen. Es hat die Ausbaustrecke Köln–Aachen um 8 km verlängert und mit 50,5 Mio. Euro Bundesmitteln gefördert, ohne vorab die notwendige Zustimmung des Parlaments einzuholen. Darüber hinaus plant es, dort mit weiteren 13,2 Mio. Euro einen Tunnel zu erneuern.

12.1

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) plant den Schienenwegeausbau und legt das Ergebnis im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) fest.

Der BVWP ist die Grundlage für den Bedarfsplan für die Bundesschienenwege (Bedarfsplan), der als Anlage im Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG) enthalten ist. Ein Vorhaben darf erst begonnen werden, wenn es vom Parlament in den Bedarfsplan aufgenommen worden ist. Eine Erwähnung im BVWP reicht nicht aus. Für jedes Vorhaben des Bedarfsplanes ist zudem gemäß § 7 BHO die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

Zusätzlich legt das Bundesministerium dem Parlament jährlich einen „Bericht zum Ausbau der Schienenwege des Bundes“ (Ausbaubericht) vor.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2006 und 2007 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover die Finanzierung der Ausbaustrecke (ABS) Köln–Aachen und stellte fest:

Seit dem Jahre 1980 gehört die ABS Köln–Aachen als Vorhaben zum BVWP. Seit dem Jahre 1993 ist diese Strecke unverändert im Bedarfsplan aufgeführt und damit gesetzlich festgeschrieben.

Bis zum Ausbaubericht des Jahres 2003 bestand die ABS Köln–Aachen aus zwei Abschnitten. Im Ausbaubericht des Jahres 2004 erwähnte das Bundesministerium erstmals einen zusätzlichen Abschnitt III zwischen Aachen und der Landesgrenze zu Belgien. Dagegen ist aus dem übergeordneten Bedarfsplan nicht ersichtlich, dass die Strecke um den Abschnitt Aachen–Grenze Deutschland/Belgien ergänzt werden soll. In anderen Fällen wird im Bedarfsplan der Ausbau bis zur Landesgrenze ausdrücklich genannt, beispielsweise bei der „ABS Berlin–Frankfurt/Oder–Grenze D/PL“. Das Bundesministerium wies darüber hinaus bisher die Wirtschaftlichkeit für den Abschnitt III nicht nach.

In den Jahren 2004 bis 2007 baute die Deutsche Bahn Netz AG (DB Netz AG) im Abschnitt III mit 50,5 Mio. Euro Bundesmitteln die bestehenden Gleise für höhere Reisegeschwindigkeiten aus. Dabei nahm sie im Dezember 2007 eine neue, 711 m lange eingleisige Tunnelröhre in Betrieb. Diese ersetzt den ursprünglich zweigleisigen, aber seit dem Jahre 2005 nur noch eingleisig befahrbaren alten „Buschtunnel“. Das Bundesministerium plant im Abschnitt III, den alten „Buschtunnel“ für 13,2 Mio. Euro zu erneuern, um einen durchgehenden zweigleisigen Betrieb zu ermöglichen.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium bei der Realisierung eines Projektes der Bundesschienenwege das Parlament übergangen hat. Der Bedarfsplan, der die gesetzliche Grundlage für den Ausbau darstellt, und die Ausbauberichte stimmen nicht überein. Die Darstellung der Finanzierungsabsicht im Ausbaubericht reicht nicht aus. Für die Finanzierung eines nicht im Bedarfsplan enthaltenen Projektes fehlt dem Bundesministerium die notwendige Zustimmung des Parlaments. Es hätte spätestens bei der letzten Änderung des BSchwAG im Jahre 2004 vorschlagen müssen, den Bedarfsplan im Gesetzgebungsverfahren anzupassen. Damit hätte das Parlament vor der Finanzierungszusage die Entscheidung über den zusätzlichen Abschnitt III treffen können. Die für diesen Abschnitt notwendigen 63,7 Mio. Euro fehlen bei anderen im Bedarfsplan vorgesehenen Vorhaben und verzögern deren Realisierung.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem bemängelt, dass die Wirtschaftlichkeit für den Abschnitt III bisher nicht nachgewiesen worden ist. Das Bundesministerium sollte, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umgehend nachholen. Diese Untersuchung sollte auch die Erstellung der neuen Tunnelröhre und die Erneuerung des alten „Buschtunnels“ mit einschließen.

12.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, die Strecke Köln–Aachen–Grenze sei im gesetzlich festgestellten und verabschiedeten Bedarfsplan enthalten. Es hat dazu auf die Übersichtskarte des BVWP 2003 sowie die Karte zum BSchwAG aus dem Jahre 2004 verwiesen. Es hat ferner mitgeteilt, in vielen Fällen gebe die Bezeichnung der Vorhaben im Bedarfsplan die Abschnitte nur ungenau wieder.

12.4

Die Argumente des Bundesministeriums überzeugen nicht. Die angeführten Karten sind nicht Teil des BSchwAG. Die Ausbaustrecke Köln–Aachen ist im Bedarfsplan genau bezeichnet und enthält den zusätzlichen Abschnitt III nicht. Falls noch bei weiteren Vorhaben die finanzierte Strecke von der genauen Bezeichnung im Bedarfsplan abweicht, hat das Bundesministerium auch in diesen Fällen das Parlament übergangen. Der Bedarfsplan wird als Entscheidungsgrundlage des Parlaments entwertet, wenn er Investitionen nicht hinreichend genau ausweist. Dies gilt insbesondere, wenn Abweichungen zusätzlich mehr als 60 Mio. Euro binden.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesministerium, dass es alle Vorhaben ermittelt, bei denen die zu finanzierende Strecke von der genauen Bezeichnung im Bedarfsplan abweicht. Für diese muss es umgehend die Zustimmung des Parlaments einholen.

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, dass das Bundesministerium in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Nutzen des Abschnitts III feststellt.

13 Bund investiert Milliarden auf Grundlage veralteter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
(Kapitel 1222)

13.0

Investitionen des Bundes in den Neu- und Ausbau seiner Schienenwege von durchschnittlich 1,7 Mrd. Euro pro Jahr liegen zum Teil veraltete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde. Damit können Vorhaben bei der Realisierungsentscheidung aufgrund geänderter Rahmenbedingungen bereits unwirtschaftlich geworden sein.

13.1

Der Bund finanziert Vorhaben zum Neu- und Ausbau seiner Schienenwege mit jährlich 1,7 Mrd. Euro. Dabei ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) zu beachten. Nach § 7 Abs. 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) überprüfte gemäß Bundesschienenwegeausbaugesetz letztmalig im Jahre 2003 den Bedarf an Neu- und Ausbauvorhaben. Das Ergebnis der Überprüfung ist im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) dargestellt. Dieser enthält für sämtliche Verkehrsträger, also auch für die Schienenwege, alle geplanten Neu- und Ausbauvorhaben des Bundes. Auf der Grundlage des BVWP beschließt das Parlament den neuen Bedarfsplan als Anlage zum Bundesschienenwegeausbaugesetz. Der Bedarfsplan unterscheidet „Vordringlichen Bedarf“ und „Weiteren Bedarf“. Im „Vordringlichen Bedarf“ werden die laufenden, fest disponierten und die neuen Vorhaben zusammengefasst, die finanziert werden dürfen. Alle übrigen Vorhaben sind im „Weiteren Bedarf“ aufgelistet.

Vor Aufnahme in den BVWP lässt das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit der neuen Vorhaben untersuchen. Mit einem methodisch anspruchsvollen Verfahren wird dabei das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) eines Vorhabens für einen Zeitraum von 40 Jahren ermittelt. Das NKV gibt an, in welchem Verhältnis der gesamtwirtschaftliche Nutzen zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten steht. Übersteigt der Nutzen die Kosten, so ist das NKV größer 1 und das Vorhaben ist wirtschaftlich. Ist das NKV kleiner 1, ist der Nutzen kleiner als die Kosten und das Vorhaben ist unwirtschaftlich.

Für die Aufnahme eines neuen Vorhabens in den „Vordringlichen Bedarf“ beim BVWP des Jahres 1992 sollte dessen Nutzen mindestens dreimal höher als die Kosten sein (NKV größer 3). Dieses NKV deckte Risiken ab, die aus unsicheren Annahmen für einen Zeitraum von 40 Jahren folgten. Auch wenn später nur ein Drittel des Nutzens eintritt, bleibt das Vorhaben wegen der Sicherheitsmarge noch wirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Methodik des BVWP 2003. Er stellte fest, dass das Bundesministerium nach Aufnahme von Vorhaben in den BVWP die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht mehr aktualisiert hatte. Bei einzelnen Vorhaben war das NKV vor mehr als 15 Jahren berechnet worden. Über die Jahre hatten sich aber z. B. Vorhabenumfang, Bauzeit, Verkehrsprognosen und Baukosten gegenüber den Annahmen bei der Berechnung des NKV erheblich verändert. Viele Kostenannahmen erwiesen sich in der Nachschau als zu niedrig. Dadurch waren die NKV der Vorhaben des BVWP 2003 tendenziell zu hoch ausgewiesen.

Auch unmittelbar vor Realisierungsentscheidungen verzichtete das Bundesministerium grundsätzlich darauf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu aktualisieren. So entschied es z. B. im Jahre 2007 über die Realisierung eines Teilstückes der Neu- und Ausbaustrecke Stuttgart–Ulm–Augsburg. Das Vorhaben ist zurzeit mit 2,5 Mrd. Euro veranschlagt. Trotz erheblicher Änderungen der Verkehrsentwicklung, der gesamtwirtschaftlichen Lage, des Projektzuschnitts und nennenswerter Baukostensteigerungen aktualisierte das Bundesministerium die 15 Jahre alte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. Gleiches galt für andere Vorhaben.

Für den BVWP 2003 verminderte das Bundesministerium die Anforderungen zur Aufnahme von Vorhaben in den „Vordringlichen Bedarf“; seitdem ist ein NKV größer 1 dafür ausreichend. Die NKV, die zur Aufnahme in den „Vordringlichen Bedarf“ im Jahre 2003 führten, bewegten sich in einer Bandbreite von 1,3 bis 22,2. Ein Anteil von 9 Mrd. Euro, rund zwei Drittel der geplanten neuen Investitionen, entfiel auf Vorhaben mit einem NKV zwischen 1 und 3. Nach der Zuordnung zum „Vordringlichen Bedarf“, ist die Reihenfolge der Realisierung unabhängig von der Höhe des NKV.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bund jährlich Milliarden in das Schienennetz investiert, ohne veraltete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu aktualisieren. Das kann dazu führen, dass Vorhaben realisiert werden, deren NKV sich seit der Aufnahme in den „Vordringlichen Bedarf“ des BVWP wesentlich verändert hat. Alleine wegen der Unwägbarkeiten der verkehrs- und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung über große Zeiträume kann das NKV gravierenden Schwankungen unterliegen. So können Vorhaben bereits bei der Realisierungsentscheidung unwirtschaftlich geworden sein, ohne dass das Bundesministerium oder der Haushaltsgesetzgeber davon Kenntnis erlangen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zur Bedarfsplanüberprüfung im Jahre 2009 die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Vorhaben zu aktualisieren, die nicht kurz vor der Fertigstellung stehen. Zudem hat er eine Aktualisierung vor der Realisierungsentscheidung für ein Vorhaben oder bei anderen wesentlichen Änderungen der wirtschaftlichen Grundlagen für erforderlich gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus kritisiert, dass das Bundesministerium die Anforderung zur Aufnahme von Vorhaben in den „Vordringlichen Bedarf“ auf ein NKV größer 1 reduziert hat, statt wie vorher ein NKV größer 3 zu fordern. Dadurch hat es auf eine sinnvolle Sicherheitsmarge verzichtet. Ein Investitionsvolumen von 9 Mrd. Euro liegt derzeit innerhalb dieser noch bis zum Jahre 1992 für notwendig erachteten Marge.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium das NKV für Vorhaben des „Vordringlichen Bedarfs“ wieder mindestens auf ein NKV größer 3 festlegen. Außerdem sollte es die Neu- und Ausbauvorhaben der Schienenwege nach der Höhe des NKV reihen, um bei knappen Haushaltsmitteln den Nutzen der Investitionsausgaben zu maximieren. Zu diesem Zweck sollte das Bundesministerium die NKV im BVWP aufführen und fortschreiben. Auch die Reihenfolge der Realisierung sollte sich an der Höhe des NKV orientieren.

13.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Annahmen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überprüfen und ggf. anzupassen. Es beabsichtige, bei der Bedarfsplanüberprüfung 2009 ein aktuelles NKV für die Vorhaben zu ermitteln, die nicht kurz vor der Fertigstellung stünden. Darüber hinaus sehe es keinen Anlass, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu aktualisieren.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, eine Reihung der Vorhaben oder ein NKV größer 3 als Voraussetzung für eine Aufnahme in den „Vordringlichen Bedarf“ sei nicht zielführend. Erst die Gesamtheit der Vorhaben des „Vordringlichen Bedarfs“ erhöhe die Kapazität des Netzes entscheidend. Ergänzend hat es ausgeführt, dass eine Reihung der Vorhaben nach ihrem NKV dem Ausbaubedarf des bundeseigenen Schienennetzes nicht gerecht werde. Dies gelte auch für die ausschließliche Auswahl von Projekten mit einem NKV größer 3.

13.4

Der Bundesrechnungshof bewertet die Ankündigung des Bundesministeriums positiv, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für alle relevanten Vorhaben zu aktualisieren. Er hält aber nach wie vor eine solche Aktualisierung auch unmittelbar vor einer Realisierungsentscheidung oder bei anderen wesentlichen Änderungen bei den Grundlagen für die Ermittlung des NKV für geboten.

Der Bundesrechnungshof hat nicht bestritten, dass die Gesamtheit der Vorhaben die Netzkapazität entscheidend erhöht. Maßgebend für die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens ist aber nicht die reine Kapazitätserhöhung, sondern die Gegenüberstellung des Nutzens und der Kosten. Der zusätzliche Nutzen einer Kapazitätserhöhung eines einzelnen Vorhabens geht in die Berechnung des NKV ein. Ein höheres NKV ist deshalb grundsätzlich ein geeignetes Kriterium für eine Reihung der Vorhaben.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen. Das Bundesministerium sollte die Reduzierung der Anforderungen zur Aufnahme von Vorhaben in den „Vordringlichen Bedarf“ zurücknehmen und wieder ein NKV größer 3 als Minimum festlegen. Vorhaben mit hohem NKV sollte es bevorzugt realisieren. Nur so kann es die begrenzten Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen und eine ausreichende Sicherheitsmarge bei Änderungen in den Berechnungsgrundlagen gewährleisten.

14 Unnötige Mehrkosten von 18,1 Mio. Euro bei geplanter Bundesstraße bei Bad Kissingen

(Kapitel 1210)

14.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hält bei seiner Planung für die neue Bundesstraße 286 bei Bad Kissingen an zu aufwendigen Ausbaustandards fest. Vermeidbare Mehrkosten von 8,3 Mio. Euro sind die Folge. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung plant zudem nicht notwendige oder nicht vom Bund zu finanzierende Maßnahmen für 9,8 Mio. Euro. Sie sind auch nicht in dem vom Deutschen Bundestag beschlossenen Bedarfsplan für Bundesfernstraßen enthalten.

14.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Planung für den Neubau der Bundesstraße (B) 286. Dabei stellte er Folgendes fest:

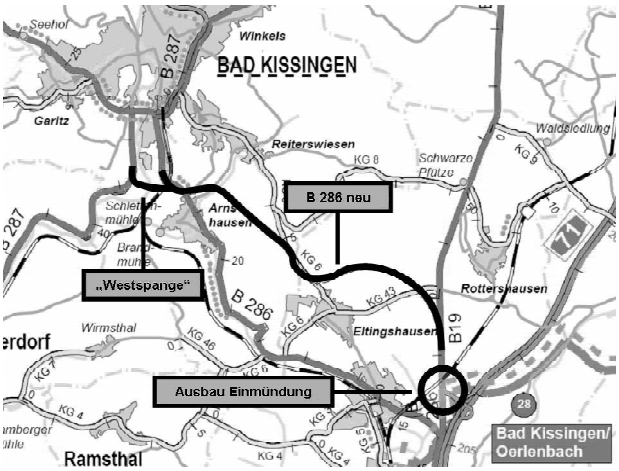
Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Auftragsverwaltung) hatte im Jahre 2002 einen Vorentwurf für den Neubau der B 286 zwischen Bad Kissingen und der Anschlussstelle (AS) Bad Kissingen/Oerlenbach der Bundesautobahn (BAB) A 71 erstellt. Die B 286 sollte als Straße für den allgemeinen Verkehr betrieben werden. Als Ausbaustandards waren überwiegend Kreuzungen auf gleicher Ebene (höhengleiche Knotenpunkte) und eine einstreifige Verkehrsführung je Fahrtrichtung vorgesehen. Die Auftragsverwaltung hatte sich dabei auf ein Verkehrsgutachten aus dem Jahre 2002 gestützt, das eine tägliche Verkehrsbelastung von 13 000 bis 17 000 Kraftfahrzeugen prognostizierte.

Während der weiteren Planungen rückten das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) und die Auftragsverwaltung vom Vorentwurf ab:

- Im Jahre 2004 erhöhten sie die Ausbaustandards. Die B 286 soll nun als Kraftfahrstraße mit Kreuzungen mit Unter- oder Überführungsbauwerken (höhenungleiche Knotenpunkte) gebaut werden. Kraftfahrstraßen erfordern zusätzliche Straßen für den langsam fahrenden Verkehr. Die einstreifige Verkehrsführung je Fahrtrichtung soll an Steigungen um Zusatzfahrstreifen er-

weitert werden. Die Mehrkosten würden 8,3 Mio. Euro betragen.

- Weiter plant das Bundesministerium, eine im Jahre 2005 fertig gestellte höhengleiche Einmündung im weiteren Verlauf der B 286 nahe der AS Bad Kissingen/Oerlenbach der BAB A 71 höhenungleich auszubauen. Dies würde 3,7 Mio. Euro kosten.
- Schließlich plant das Bundesministerium, mit dem Neubau der Westspange die B 286 südlich von Bad Kissingen mit der B 287 zu verbinden. Dies soll die B 286 und die Innenstadt von Bad Kissingen entlasten und würde zusätzliche 6,1 Mio. Euro kosten.



Geplante Bundesstraße 286 bei Bad Kissingen

Das Bundesministerium ließ bei seinen Planungen für den Neubau der B 286 folgende Aspekte unberücksichtigt:

- Aktuelle Verkehrsgutachten aus den Jahren 2004 und 2006 prognostizieren einen deutlichen Rückgang der täglichen Verkehrsbelastung auf nur noch 10 500 bis 15 400 Kraftfahrzeuge.
- Der Ausbau der Einmündung und der Neubau der Westspange sind nicht im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen enthalten. Der Bedarfsplan legt fest, welche Teile des Bundesfernstraßennetzes neu zu bauen oder auszubauen sind und wird vom Deutschen Bundestag beschlossen.
- Der für die Westspange prognostizierte Fernverkehrsanteil beträgt lediglich 9 %. Die Westspange würde damit überwiegend dem örtlichen und regionalen Verkehr dienen. Ein Verkehrsgutachten aus dem Jahre 2007 besagt zudem, dass es im Bereich Bad Kissingen kaum Durchgangsverkehr gibt.
- Die nachträglichen Planungsänderungen würden zu Mehrkosten von 18,1 Mio. Euro führen und die Kosten des Vorentwurfs mehr als verdoppeln. Das Bundesministerium und die Auftragsverwaltung hatten für keine der drei Planungsänderungen die Wirtschaftlichkeit untersucht oder das Nutzen-Kosten-Verhältnis bewertet.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat die drei nachträglichen Planungsänderungen nicht für erforderlich gehalten. Er hat dem Bundesministerium daher empfohlen, von den Maßnahmen Abstand zu nehmen.

Die in den Verkehrsgutachten aus den Jahren 2004 und 2006 prognostizierte rückläufige Verkehrsbelastung der B 286 spricht gegen die hohen Ausbaustandards und den Betrieb als Kraftfahrstraße. Die B 286 ist mit den Ausbaustandards des Vorentwurfs ausreichend ausgelegt. Der Bundesrechnungshof hat dies nachgewiesen, indem er die nach den Straßenbaurichtlinien erforderlichen Berechnungen zur Bemessung von Bundesstraßen durchgeführt hat.

Der Bundesrechnungshof hat zudem die Auffassung vertreten, dass die bestehende höhengleiche Einmündung ausreichend dimensioniert ist und sogar steigenden Verkehrsbelastungen gewachsen wäre. Der Neubau der Westspange ist wegen der fehlenden Fernverkehrswirksamkeit keine Aufgabe des Bundes. Über die Westspange würde fast ausschließlich örtlicher oder regionaler Verkehr abgewickelt. Auch wegen der hohen Kosten für den höhenungleichen Ausbau der Einmündung und den Neubau der Westspange muss es dem Deutschen Bundestag vorbehalten bleiben, durch Aufnahme in den Bedarfsplan über die Bauwürdigkeit zu entscheiden.

Gesamtwirtschaftlich sind die unnötig erhöhten Ausbaustandards nicht vertretbar. Der höchste gesamtwirtschaftliche Nutzen kann nur erzielt werden, wenn möglichst viele Maßnahmen mit angemessenen Ausbaustandards realisiert werden, nicht aber durch wenige Maßnahmen mit möglichst hohen Ausbaustandards. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, das Nutzen-Kosten-Verhältnis für die B 286 neu zu bewerten und dabei insbesondere die Ausbaustandards des Vorentwurfs zu berücksichtigen.

14.3

Das Bundesministerium hat erwidert, der Vorentwurf habe die Verkehrsqualität der B 286 nicht ausreichend gewährleistet. Eine Sicherheitsüberprüfung aus dem Jahre 2003 habe Zusatzfahrstreifen und höhenungleiche Knotenpunkte empfohlen. Die Funktion der B 286 als Autobahnzubringer spreche für den Betrieb als Kraftfahrstraße genauso wie die örtlichen topographischen Gegebenheiten.

Das Bundesministerium hat seine Sicherheitsüberprüfung auf die Verkehrsbelastungen der Bedarfsplanprognose des Jahres 2006 gestützt. Diese weist die tägliche Verkehrsbelastung der B 286 mit 14 000 bis 20 000 Kraftfahrzeugen aus. Mit der Bedarfsplanprognose schätzt das Bundesministerium in regelmäßigen Abständen das Verkehrsaufkommen großmaschig für das gesamte Bundesgebiet.

Das Bundesministerium hat zwar eingeräumt, dass die Verkehrsgutachten aus den Jahren 2004 und 2006 eine geringere Verkehrsbelastung prognostizieren als die Bedarfsplanprognose. Es sei aber üblich, sich auf die

Bedarfsplanprognose zu stützen. Die Verkehrsgutachten würden zudem unterschiedliche Fragen und Netzkonzeptionen behandeln und seien daher nicht zu beachten.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, die bestehende höhengleiche Einmündung widerspreche dem Betriebskonzept der B 286 als Kraftfahrstraße. Sie müsse daher höhenungleich ausgebaut werden. Bezüglich der Westspange hat das Bundesministerium auf die beabsichtigte Entlastung des innerstädtischen Verkehrs in Bad Kissingen hingewiesen.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, dass der Deutsche Bundestag nicht über den Ausbau der Einmündung und den Neubau der Westspange entscheiden müsse. Es genüge, dass er den Neubau der B 286 grundsätzlich im Bedarfsplan erfasst habe. Das Bundesministerium dürfe eine Lösung umsetzen, die auch nachträgliche angemessene Änderungen umfasst.

Das Bundesministerium meint, die Bewertung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses inzwischen nachgeholt zu haben. Dazu habe es die Nutzen-Kosten-Verhältnisse für die B 286 (einschließlich erhöhter Ausbaustandards und Ausbau der Einmündung) sowohl mit als auch ohne Neubau der Westspange ermittelt und miteinander verglichen. Danach sei das Nutzen-Kosten-Verhältnis für die B 286 mit dem Neubau der Westspange deutlich höher. Der Neubau der Westspange sei deshalb wirtschaftlich und damit bauwürdig. Den Vorentwurf mit den geringeren Ausbaustandards habe das Bundesministerium bei der Bewertung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses nicht berücksichtigt. Diese Ausbauvariante sei nicht verkehrssicher.

14.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es im vorliegenden Fall nicht sachgerecht, für den Neubau der B 286 die Bedarfsplanprognose zu verwenden. Die Bedarfsplanprognose teilt das Bundesgebiet zu großmaschig ein und lässt nur eine grobe räumliche Differenzierung der Verkehrsentwicklung zu. Gegen die Verwendung der Verkehrsgutachten aus den Jahren 2004 und 2006 hat der Bundesrechnungshof keine Bedenken. Sie beziehen sich auf das Projekt und treffen belastbare Aussagen für den Neubau der B 286. Ausgehend von den darin prognostizierten Verkehrsbelastungen sind erhöhte Ausbaustandards und der Betrieb als Kraftfahrstraße nicht erforderlich, auch nicht zur Wahrung der Verkehrssicherheit. Zu dem hierzu vom Bundesrechnungshof erbrachten Nachweis der Verkehrsqualität hat sich das Bundesministerium nicht geäußert. Die Straßenbaurichtlinien sehen überdies keine erhöhten Ausbaustandards für die Funktion einer Bundesstraße als Autobahnzubringer vor. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, auf den Betrieb der B 286 als Kraftfahrstraße mit höhenungleichen Knotenpunkten und Zusatzfahrstreifen zu verzichten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass aus Sicht des Bundes weder der höhenungleiche Ausbau der Einmündung noch der Neubau der Westspange erforderlich sind. Die bestehende höhengleiche Einmündung ist auch künftig ausreichend leistungsfähig. Der Neubau der Westspange ist wegen der fehlenden Fernverkehrswirksamkeit keine Aufgabe des Bundes. Auch zu diesem Einwand hat sich das Bundesministerium nicht geäußert.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seinen Hinweis, dass dem Deutschen Bundestag eine Entscheidung über die nicht im Bedarfsplan enthaltenen zusätzlichen Maßnahmen nicht entzogen werden darf. Insbesondere die Westspange geht weit über den vom Deutschen Bundestag festgestellten Bedarf hinaus, Bad Kissingen an die BAB A 71 anzuschließen.

Auch mit den nachgeholten Bewertungen der Nutzen-Kosten-Verhältnisse ist der Nachweis für die Notwendigkeit der Westspange nicht erbracht. Gegen den Neubau der Westspange sprechen die fehlende Fernverkehrswirksamkeit und ein fehlender vom Bundestag festgestellter Bedarf. Eine nachträgliche Bewertung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses kann den fehlenden Bedarf nicht ersetzen. Das Nutzen-Kosten-Verhältnis trifft nur eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme, für die tatsächlich Bedarf besteht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt nochmals, das Nutzen-Kosten-Verhältnis für die B 286 zu bewerten und dabei den Vorentwurf aus dem Jahre 2002 unter Verzicht auf den Ausbau der Einmündung und den Neubau der Westspange zu berücksichtigen. Die im Vorentwurf geplanten Ausbaustandards genügen den Anforderungen der Straßenbaurichtlinien.

Der Bundesrechnungshof weist abschließend darauf hin, dass bei Kostensteigerungen während der Planung einer Ortsumgehung stets geprüft werden sollte, ob und wie die Ausbaustandards gesenkt werden können. Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium dazu bereits im Jahre 2001 aufgefordert (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 33). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte das Bundesministerium daraufhin aufgefordert, Ausbaustandards stärker nach verkehrlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen auszurichten (Bundestagsdrucksache 14/9460 Nr. 33).

15 Falsche IT-Bestände und unnötige Ausgaben von über 480 000 Euro beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

(Kapitel 1220 Titelgruppe 55)

15.0

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung stellte für die gesamte Bundesverwaltung eine Software mit einem Modul zur IT-Bestandsführung bereit. Selbst nutzte es hierzu aber eine Software, die nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprach. Zudem erfasste das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung seine IT-Geräte nur unvollständig; bereits erfasste Geräte waren nicht mehr auffindbar.

Zur Nutzungsdauer, Aussonderung und Verwertung seiner IT machte es gegenüber dem vorgesetzten Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung falsche Angaben, die zur Weitergabe an den Deutschen Bundestag bestimmt waren.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung gab 350 000 Euro für das Recht aus, neue Softwareversionen nutzen zu können, hatte hierfür aber keinen Bedarf. Weitere 130 000 Euro hätte es einsparen können, wenn es Arbeitsplatzcomputer aus einem günstigeren Rahmenvertrag bezogen hätte.

15.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz den Einsatz von IT im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt). Dabei stellte er Folgendes fest:

1. Das Bundesamt stellte der gesamten Bundesverwaltung eine Software zur Liegenschaftsbewirtschaftung zur Verfügung. Ein Modul dieser Software war auch zur Bestandsverwaltung der IT geeignet und wurde hierfür von mehreren Bundesbehörden genutzt. Demgegenüber setzte das Bundesamt eine selbst entwickelte Datenbankanwendung für die IT-Bestandsverwaltung ein. Diese deckte die haushaltsrechtlichen Anforderungen nur lückenhaft ab, weil sie beispielsweise keinen Schutz vor Fehleingaben oder nachträglichem Löschen bot und deshalb nicht revisionssicher war. Zudem erfasste das Bundesamt seine IT-Geräte nur unvollständig. Seine Softwarelizenzen verwaltete es teilweise in seiner Bestandsdatenbank und teilweise in gesonderten Tabellen. Außerdem zeigte sich bei einem Bestandsvergleich, dass erfasste Geräte nicht mehr auffindbar waren.

2. Im September 2005 forderte das dem Bundesamt vorgesetzte Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) einen Erfahrungsbericht zur IT-Altgerätebörse des Bundes. Die Ergebnisse waren zur Weitergabe an den Deutschen Bundestag und die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für IT in der Bundesverwaltung (KBSt) bestimmt. Das Bundesamt gab u. a. an, 270 IT-Geräte über die Altgerätebörse verwertet zu haben. Tatsächlich waren es aber nur halb so viele. 20 der IT-Geräte hatte es zudem an seine Beschäftigten verkauft.

3. Bis zum Jahre 2004 nutzte das Bundesamt mehrere Programme mit einer Vielzahl von Lizenzen eines großen Softwareherstellers. Eine Folgeversion setzte es seit dem Jahre 2005 auf seinen Computern ein. Für diese Version der Programme garantiert der Hersteller die Unterstützung bis mindestens zum Jahre 2014.

   Seit dem Jahre 2004 war dem Bundesamt aber auch bekannt, dass es noch weitere Lizenzen für die eingesetzten Programme benötigte. Der Softwarelieferant bot dem Bundesamt hierzu drei verschiedene Lizenzierungsmodelle an:

   - Den „Select“-Rahmenvertrag des Bundes, bei dem – je nach Bedarf – einzelne Lizenzen gekauft werden können.
   - Die Möglichkeit, neben zusätzlichen Lizenzen auch einzeln Rechte zu erwerben, um bereits vorhandene Lizenzen auf künftige, möglicherweise angebotene neue Programmversionen zu aktualisieren.
   - Den „Konzernvertrag“, der dem zweiten Modell entsprach, allerdings mit einer Mindestabnahmezahl von Lizenzen und Rechten.

   Das Bundesamt ließ sich vom Softwarelieferanten die Kosten der drei Modelle berechnen und entschied sich auf dieser Grundlage im Juni 2004 für den „Konzernvertrag“. Es zahlte über drei Jahre 406 000 Euro und erhielt dafür die vereinbarte Zahl zusätzlicher Lizenzen. Bis zum Ende der Laufzeit des Vertrages im Jahre 2007 gab es bei zwei Programmen eine neue Version. Das Bundesamt aktualisierte alle Lizenzen für diese beiden Programme, nutzte sie aber bisher nicht.

4. Bis zum Jahre 2004 hatte das Bundesamt seine Arbeitsplatzcomputer über die Rahmenverträge des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern gekauft. Seit dem Jahre 2005 bezog das Bundesamt seine Computer über einen Rahmenvertrag des IT-Amtes der Bundeswehr. Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern hatte zwischenzeitlich einen Rahmenvertrag mit einem anderen Hersteller abgeschlossen. Funktional gleichwertige Computer kosteten dort über 40 % und somit insgesamt über 130 000 Euro weniger.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesamt eine nicht haushaltsrechtskonforme Datenbankanwendung für seine IT-Bestandsverwaltung verwendet. Er hat empfohlen, hierfür umgehend die für die Bundesverwaltung bereitgestellte Software zur Liegenschaftsbewirtschaftung zu nutzen, die die haushaltsrechtlichen Anforderungen erfüllt. Die gesamte IT sollte in einem einzigen System verwaltet werden. Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, dass das Bundesamt keinen vollständigen Bestandsnachweis für seine IT-Geräte und Software-Lizenzen erbringen konnte. Er hat angeregt, mit einer Inventur die Unstimmigkeiten bei der IT-Bestandsverwaltung aufzuklären.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesamt sowohl das Bundesministerium als auch den Deutschen Bundestag und die KBSt zur IT-Altgerätebörse falsch informiert hat.

Der Bundesrechnungshof hat für den Beitritt des Bundesamtes zum „Konzernvertrag“ keine Notwendigkeit gesehen. Ein Wechsel der erst seit dem Jahre 2005 beim Bundesamt eingeführten Programmversionen vor dem Ende der Hersteller-Unterstützung im Jahre 2014 ist nur in Ausnahmefällen begründbar. Entsprechende Gründe haben nicht vorgelegen. Zudem haben die Berechnungen zu den

Lizenzierungsmodellen nicht die Anforderungen an eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfüllt. In diese hätte das Bundesamt die unterschiedlichen Zahlungsverläufe der Modelle mit einbeziehen müssen. Außerdem wäre es erforderlich gewesen, den möglichen späteren Wechsel zu Programmen eines anderen Herstellers mit zu berücksichtigen. So können die langfristige Bindung und die im Voraus angefallenen Kosten für mögliche künftige Versionen der bisher genutzten Programme einen ansonsten günstigen Wechsel so verteuern, dass er unwirtschaftlich wird. Die vom Bundesamt tatsächlich genutzten Lizenzen hätten auch einzeln über den „Select"-Rahmenvertrag des Bundes mit dem gleichen Softwarehersteller gekauft werden können. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes hätten auf diesem Wege über 350 000 Euro eingespart werden können.

Weitere 130 000 Euro hat das Bundesamt unnötig für zu teure Arbeitsplatzcomputer ausgegeben.

15.3

Das Bundesamt hat erklärt, dass es nach weiteren Praxistests entscheiden wolle, ob und zu welchem Zeitpunkt es die Software zur Liegenschaftsbewirtschaftung auch zur IT-Bestandsverwaltung einsetzen werde. Parallel dazu werde es aber die bisher verwendete Datenbankanwendung weiterentwickeln. Ferner habe es eine Inventur der IT-Hardware durchgeführt und den Verbleib der bis dahin nicht auffindbaren Geräte weitestgehend aufklären können. Die immer noch fehlenden Geräte werde es mithilfe der Beschaffungs- und Aussonderungsakten nachweisen. Auch habe es ein Konzept zur „Beschaffung, Nutzungsdauer, Aussonderung und Verwertung von IT" erarbeitet.

Die Entscheidung für den Beitritt zum „Konzernvertrag" habe das Bundesamt nach „bestem Wissen und Gewissen abgewogen" und hierzu auch eigene Berechnungen angestellt. Die 350 000 Euro seien nicht unnötig ausgegeben worden. Nach den bisherigen Erfahrungen sei nicht vorstellbar, die seit dem Jahre 2005 verwendeten Software-Versionen bis zum Jahre 2014 einzusetzen. Andere Verwaltungen und Unternehmen hätten in der Vergangenheit Versionswechsel „erzwungen". Seit dem Vertragsabschluss im Juni 2004 habe das Bundesamt den zeitnahen Einsatz der aus dem „Konzernvertrag" bezogenen neuen Programmversionen geplant. Im Vergleich zu einem Kauf über den „Select"-Rahmenvertrag habe das Bundesamt sogar über 40 000 Euro gespart. Gleichwohl werde man künftig keine derartigen Verträge mehr abschließen.

Das Bundesamt sei erneut zu dem Ergebnis gekommen, dass der Kauf der Arbeitsplatzcomputer „vorteilhaft" gewesen sei. Es hat hierzu weitere Unterlagen vorgelegt.

15.4

Der Bundesrechnungshof hat kein Verständnis dafür, dass das Bundesamt eine unzureichende Software für die IT-Bestandsverwaltung weiter nutzen will, obwohl eine geeignete Software zur Verfügung steht. Das Bundesministerium sollte deshalb alle Eigenentwicklungen für Bestandsverwaltungsprogramme in seinem Geschäftsbereich stoppen. Es sollte dafür sorgen, dass die haushaltsrechtlichen Vorgaben bei der IT-Bestandsführung eingehalten werden. Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesamtes an, die Fehlbestände seiner IT aufzuklären und seinen Bestandsnachweis zu berichtigen. Das Konzept zur „Beschaffung, Nutzungsdauer, Aussonderung und Verwertung von IT" muss allerdings noch hinsichtlich der Inventarisierung von Softwarelizenzen erweitert werden.

Das Bundesamt hat zu seinen unzutreffenden Angaben über die IT-Altgerätebörse nicht Stellung genommen. Für den Bundesrechnungshof ist dies ein weiterer Hinweis auf den zu nachlässigen Umgang mit dem letztlich an das Parlament gesandten Bericht. Das Bundesministerium sollte durch Dienst- und Fachaufsicht sicherstellen, dass das Bundesamt an vorgesetzte Stellen und parlamentarische Gremien künftig sorgfältig berichtet.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesamt keinen „Konzernvertrag" mehr abschließen wird. Unnötige Ausgaben wie die 350 000 Euro werden so künftig vermieden. Werden Versionswechsel von außen veranlasst, sollte das Bundesamt prüfen, ob es selbst die Version vorgeben kann und ob es wirtschaftlich ist, nur die betroffenen Arbeitsplätze entsprechend nachzurüsten. Neben den Lizenzgebühren ist jeder Versionswechsel mit erheblichem Aufwand für Installation und Schulung verbunden.

Der Bundesrechnungshof hat die nachgereichten Unterlagen zum Kauf der Arbeitsplatzcomputer ausgewertet. Er bleibt bei seiner Bewertung, dass das Bundesamt die Computer überteuert gekauft hat.

Die unnötigen Ausgaben von 480 000 Euro wurden auch durch die großzügig veranschlagten Haushaltsmittel bei der Titelgruppe 55 begünstigt. So waren in den Jahren 2005 bis 2007 für die IT des Bundesamtes 1,6 Mio. Euro mehr veranschlagt als notwendig. Das Bundesministerium sollte daher die Ansätze der Titelgruppe 55 des Bundesamtes im Haushaltsvoranschlag sowie in der mittelfristigen Finanzplanung genauer prüfen und ggf. korrigieren. Dadurch kann es zu einer sparsamen Haushaltsführung beitragen.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

16 Die mit der Errichtung eines Bundesamtes für Informationstechnik gesteckten Ziele teilweise nicht erreicht
(Kapitel 1404)

16.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat beabsichtigt, in einer neuen Dienststelle die gesamte Informationstechnik für die Streitkräfte und die Bundeswehrverwaltung konzipieren und realisieren zu lassen. Es wollte so moderne IT-Ausstattung schneller und sachgerechter

bereitstellen können. Dieses Ziel erreichte es mit der Errichtung des Bundesamtes für Informationsmanagement und Informationstechnik der Bundeswehr nur teilweise. Es konzentrierte nicht alle vorgesehenen IT-Aufgaben in dem neuen Amt, sondern beließ Teilaufgaben bei den bisher zuständigen Stellen. Die in einer Dienststelle wahrgenommene Entwicklung und Beschaffung der gesamten IT ordnete es nun zwei Dienststellen zu, die sich künftig abstimmen müssen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, durch eine geänderte Aufgabenverteilung zwischen den Dienststellen die Zielerreichung zu verbessern.

16.1

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat im April 2002 das Bundesamt für Informationsmanagement und Informationstechnik der Bundeswehr (IT-AmtBw) errichtet.

Bis zu diesem Zeitpunkt konzipierten und betreuten die militärischen und zivilen Organisationsbereiche der Bundeswehr (Bedarfsträger) ihre IT selbst. Jeder Bedarfsträger hielt hierfür IT-Fachpersonal vor. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) setzte als zentraler Bedarfsdecker die konzeptionellen Vorstellungen der Organisationsbereiche um und entwickelte oder beschaffte die IT-Systeme.

Das Bundesministerium beabsichtigte, die Aufgaben des Bedarfsträgers und des Bedarfsdeckers im IT-AmtBw zusammenzuführen. Das IT-AmtBw sollte als zentraler Dienstleister aufgabengerechte, moderne und wirtschaftliche IT-Systeme den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung zur Verfügung stellen. Hierzu gaben BWB und andere Organisationsbereiche IT-Aufgaben mit Dienstposten und Personal an das IT-AmtBw ab, wobei die Organisationsbereiche spätestens alle drei Jahre neues Personal abordneten. Das Bundesministerium wollte u. a. folgende Ziele erreichen:

- Nur eine einzige Dienststelle sollte alle IT-Systeme konzipieren und realisieren sowie diese auch während der Nutzung betreuen. Dadurch erhoffte sich das Bundesministerium, den Bedarf der Streitkräfte an moderner IT-Ausstattung schneller und sachgerechter bereitstellen zu können.
- Das Bundesministerium erwartete, Wissen und Erfahrung der Mitarbeiter bündeln und so Synergieeffekte und eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung erreichen zu können. Die Zusammenarbeit sollte dadurch vereinfacht und verbessert werden.
- Der Koordinierungsaufwand, insbesondere für übergreifende IT-Projekte, sollte sich reduzieren, indem das IT-AmtBw künftig zentral alle notwendigen Konzepte erarbeitet.

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob und in welchem Umfang das Bundesministerium diese angestrebten Ziele tatsächlich erreicht hat, und stellte fest:

Die Organisationsbereiche, z. B. das Luftwaffenamt und das Heeresamt, verfügten weiterhin über IT-Personal, das u. a. konzeptionelle Aufgaben durchführte. Sie stellten z. B. den Bedarf an IT fest und formulierten Vorschläge, wie dieser gedeckt werden könne. Das IT-AmtBw fertigte die vorgesehenen Grundlagendokumente. Dabei war es auf die Unterstützung durch fachlich kompetente Organisationsbereiche angewiesen. Außerdem musste das IT-AmtBw die Mitzeichnungen der Organisationsbereiche einholen. Dieses beanspruchte häufig die Hälfte der für die Konzeption aufgewendeten Zeit. So dauerten beispielsweise allein die Mitzeichnungen der Grundlagendokumente bei einem Projekt eineinhalb Jahre, obwohl der Verantwortliche das Projekt als zeitkritisch einstufte. In einem anderen Projekt gaben die Organisationsbereiche bei der abschließenden Mitzeichnung noch 130 Überarbeitungswünsche ab.

Vor der Errichtung des IT-AmtBw war nur das BWB dafür zuständig, den IT-Bedarf der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung zu decken. Nunmehr entwickelt und beschafft das IT-AmtBw u. a. Führungs- und Waffeneinsatzsysteme für das Heer, während das BWB diese Aufgaben für die Marine und die Luftwaffe fortführt. Diese Aufteilung führte auch dazu, dass das Bundesministerium streitkräfteübergreifende Projekte nicht eindeutig dem BWB oder dem IT-AmtBw zuordnen konnte. Aus diesem Grund teilte es z. B. ein Projekt in zwei Teilprojekte auf. Für den querschnittlichen Anteil war das IT-AmtBw zuständig, die Integration in Waffensysteme der Marine sollte das BWB durchführen. Abstimmungen zwischen beiden Ämtern gestalteten sich auch deshalb langwierig, weil zwei verschiedene Abteilungen im Bundesministerium die Fachaufsicht über diese beiden Ämter wahrnehmen.

Das IT-AmtBw sollte auch die IT-Verfahren in der Nutzungsphase betreuen. Dazu gehörten u. a. die Führungsinformationssysteme aller Teilstreitkräfte. Mit der Marine konnte es hierzu aber trotz mehrerer Versuche keine Einigung erzielen. Die Marine betreute daher ihre Systeme weiterhin mit eigenem Personal.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesministerium Ziele, die es mit der Errichtung des IT-AmtBw verfolgt hat, nur teilweise verwirklichen konnte.

Insbesondere das Ziel, dass eine einzige Dienststelle alle IT-Systeme konzipieren soll, hat es nur ansatzweise erreicht. Obwohl das IT-AmtBw über fachkundiges Personal aus den Organisationsbereichen verfügt, müssen diese die IT-Konzepte weiterhin prüfen und mitzeichnen. Auch während der Nutzung hat das IT-AmtBw die ihm zugedachte Betreuung der IT-Verfahren – wie am Beispiel der Marine dargestellt – nur teilweise übernommen. Da die Organisationsbereiche weiterhin über eigenes IT-Personal u. a. für konzeptionelle IT-Aufgaben verfügen, konnte das Ziel, Wissen und Erfahrung der Mitarbeiter in einem Amt zu bündeln und so Synergieeffekte zu erzielen, nicht in vollem Umfang erreicht werden. Die Organisationsbereiche müssen die IT-Konzepte weiterhin prüfen und mitzeichnen. Der Zeitbedarf, die Konzeption der IT-Systeme

abzustimmen, ist dadurch nach wie vor erheblich. Damit ist das Bundesministerium dem Ziel, den Streitkräften schneller eine moderne IT-Ausstattung bereitzustellen, nicht wesentlich näher gekommen.

Von dem Ziel, dass nur eine Dienststelle IT-Systeme für die Streitkräfte realisieren soll, ist das Bundesministerium noch weit entfernt. Hatte zuvor allein das BWB den gesamten Bedarf der Streitkräfte an IT gedeckt, so nehmen nunmehr zwei Ämter diese Aufgabe wahr. Daher konnte das Bundesministerium nicht, wie beabsichtigt, den Koordinierungsaufwand insbesondere für übergreifende IT-Projekte senken. Vielmehr hat es dadurch, dass es Projekte aufteilte, einen erhöhten Abstimmungsaufwand geschaffen. Hinzu kommt, dass keine gemeinsame Fachaufsicht besteht, die durch Weisungen eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung herbeiführen kann. Bei Meinungsverschiedenheiten werden Einigungen überwiegend durch Kompromisse, z. B. die Aufteilung von Projekten, erzielt.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, durch eine geänderte Aufgabenverteilung zwischen IT-AmtBw und BWB bzw. eine gemeinsame Fachaufsicht die Zielerreichung zu verbessern.

16.3

Das Bundesministerium hat die Ansicht vertreten, das IT-AmtBw sei zukunftsgerichtet aufgestellt. Es habe sein zugewiesenes Aufgabenspektrum erfolgreich bewältigt und maßgebliche Ziele erreicht. Die Organisationsbereiche nähmen IT-Aufgaben nur noch bei der Bedarfsermittlung und für ihre spezifischen IT-Systeme wahr. Außerdem habe das IT-AmtBw die Betreuung der IT-Systeme während der Nutzungsphase nur in Einzelfällen nicht übernommen.

Ferner habe das IT-AmtBw das IT-System der Bundeswehr entworfen. Dieses sei eine entscheidende Voraussetzung, um Informationen durchgängig verfügbar zu machen, beispielsweise von der Erfassung eines Flugzeugs durch ein Radarsystem (Sensoren) über die Lagebeurteilung unterstützt durch Führungsinformationssysteme bis hin zur Zielbekämpfung durch Geschütze (Effektoren). Damit solle die informationstechnische Voraussetzung für zusammenarbeitende Systeme geschaffen werden, die als „vernetzte Operationsführung“ der Streitkräfte bezeichnet würden.

Die Zuständigkeiten der beiden Ämter IT-AmtBw und BWB seien mittlerweile klar voneinander abgegrenzt. Die Schnittstellen seien nun „zielorientiert zu gestalten“. Eine gemeinsame Fachaufsicht über BWB und IT-AmtBw sei nicht zielführend.

16.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium nach der Errichtung des IT-AmtBw insbesondere durch die Konzeption des IT-Systems der Bundeswehr Fortschritte erzielt hat. Er bemängelt jedoch weiterhin, dass das Bundesministerium die übrigen Ziele, die es mit der Errichtung des IT-AmtBw verfolgt hat, nur teilweise erreicht hat.

Das Bundesministerium hat mit der Abordnung von Personal aus den Organisationsbereichen an das IT-AmtBw die beabsichtigte Wirkung, dass nur eine einzige Dienststelle alle IT-Systeme konzipiert, nicht erreichen können. Obwohl das IT-AmtBw über fachkundiges Personal aus den Organisationsbereichen verfügt, muss es mit diesen weiterhin seine Konzepte abstimmen. Der Zeitbedarf für diese Abstimmungen ist nach wie vor hoch. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Forderung fest zu analysieren, ob und ggf. wie das Ziel überhaupt erreicht werden kann.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des Bundesministeriums, dass für eine vernetzte Operationsführung ein durchgängig gestalteter Informationsfluss notwendig ist. Diesem Informationsfluss stehen aber aufgesplittete Zuständigkeiten bei der Entwicklung und Beschaffung von IT entgegen. Der Bundesrechnungshof fordert daher das Bundesministerium auf, nicht wie bisher durch weitere Regelungen oder Arbeitsgruppen die Schnittstellen zu verwalten, sondern diese durch geeignete Zuordnung der Aufgaben zu den Ämtern zurückzuführen. Dabei sollte auch eine gemeinsame Fachaufsicht über beide Ämter erwogen werden.

17 Bundeswehr muss Technische Materialprüfung zügig neu organisieren und verbessern

(Kapitel 1403, 1409 und 1416 Titelgruppe 55)

17.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat im Jahre 2002 dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zugesagt, den Bereich der Technischen Materialprüfung bis zum Jahre 2006 neu zu organisieren und Prüfkapazitäten zu verringern. Es hat die Zusagen nicht eingehalten. Die Neuorganisation soll jetzt erst im Jahre 2010 beginnen.

17.1

Die Bundeswehr unterhält eine eigene Prüforganisation für Wehrmaterial mit amtlich anerkannten Prüfern und Sachverständigen. Einen Teil dieses Personals benötigt die Bundeswehr, um auch bei Einsätzen Fahrzeuge und technisches Gerät prüfen zu können (Operatives Minimum). Der darüber hinausgehende Prüfbedarf soll unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit durch gewerbliche Prüforganisationen gedeckt werden.

Bereits im Jahre 1999 hatte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen Schwachstellen bei Organisation und Durchführung der Technischen Materialprüfung aufgezeigt und empfohlen, die bundeswehreigene Prüforganisation an die reduzierten Bestände von Wehrmaterial anzupassen. In einem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen

Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) im April 2002 sagte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) zu, die Anzahl der Prüftrupps bis Ende 2006 von 24 auf 17 zu verringern. Dadurch spare die Bundeswehr 128 Dienstposten und damit jährlich 5,1 Mio. Euro. Die Umstrukturierung würde bis zum Jahre 2006 abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof berichtete dazu dem Rechnungsprüfungsausschuss, dass das Bundesministerium noch kein Konzept zur Neuorganisation der Technischen Materialprüfung vorgelegt hatte. Im Januar 2004 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss das Bundesministerium auf, die Neuorganisation der Technischen Materialprüfung nunmehr deutlich zu beschleunigen und das Einsparpotenzial kurzfristig zu erschließen. In einem abschließenden Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss teilte das Bundesministerium im Juli 2004 mit, dass durch erste Personalreduzierungen jährliche Ausgaben von 1,6 Mio. Euro eingespart würden. Mit der Neuorganisation solle aber erst im Jahre 2006 begonnen werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München im Jahre 2007, inwieweit die Bundeswehr die zugesagten Maßnahmen umgesetzt hat.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr ihre Technische Materialprüfung immer noch mit 24 Prüftrupps betreibt. Deren Auslastung war nicht nachvollziehbar dokumentiert. Die Bundeswehr hatte den Personalbedarf nicht analytisch ermittelt. Sowohl Materialprüftrupps als auch Dezernate für militärisches Kraftfahrwesen bei den Wehrbereichskommandos planten und koordinierten den Prüfbedarf. Eine belastbare Übersicht über den Umfang der Bestände an prüfpflichtigem Gerät fehlt. Umstände, die Einfluss auf den Prüfbedarf haben, z. B. die Reduzierung des Fahrzeugbestandes, hatte die Bundeswehr nicht berücksichtigt. In den Jahren 2005 und 2006 betrug der Anteil der gewerblichen Prüforganisationen an den Prüfungen 4 %.

17.2

Die Kontrollprüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass das Bundesministerium entgegen seinen Ankündigungen die Prüforganisation noch nicht angepasst hatte. Statt der zugesagten Einsparungen an Personalausgaben von 5,1 Mio. Euro sparte es lediglich 1,6 Mio. Euro jährlich ein. Die immer noch nicht reduzierte Anzahl der Prüftrupps und deren Führung durch mehrere Stellen beruhten weitgehend auf einer nicht optimierten Organisation. Zudem richtete sich die bundeswehreigene Prüfkapazität nicht am Operativen Minimum aus, sondern am gesamten zu prüfenden Gerät.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die dem Rechnungsprüfungsausschuss zugesagten Maßnahmen nunmehr zügig umzusetzen und insbesondere

- die Prüforganisation an den unverzichtbaren militärischen Kernfähigkeiten auszurichten, sie einer Geschäftsprozessoptimierung zu unterziehen und danach eine Personalbedarfsermittlung nach analytischen Berechnungsverfahren durchzuführen,
- die Anzahl der Materialprüftrupps zu verringern,
- die Wirtschaftlichkeit auf der Grundlage einer optimierten Organisation zu untersuchen und
- schnellstmöglich ein wirkungsvolles Controlling und Qualitätsmanagement aufzubauen und durch das Streitkräfteunterstützungskommando führen zu lassen.

17.3

Das Bundesministerium hat erklärt, es beginne ab dem II. Quartal 2008 die Anzahl der Prüftrupps zu verringern. Zudem habe es eine Untersuchung eingeleitet, wie die Prüforganisation insgesamt optimiert werden könne. Künftig sollen die Aufgaben Controlling und Qualitätsmanagement durch das Streitkräfteunterstützungskommando wahrgenommen werden. Das Bundesministerium hat daran festgehalten, die Technische Materialprüfung durch die einzelnen Wehrbereichskommandos zu steuern. Eine einheitliche Führung der Materialprüftrupps, z. B. durch das Streitkräfteunterstützungskommando, solle bei der noch ausstehenden Untersuchung zur Gesamtoptimierung der Prüforganisation ergebnisoffen geprüft werden. Die Neuorganisation solle im Jahre 2010 beginnen. Weiterhin sei beabsichtigt, eine erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einem vorgeschalteten Interessenbekundungsverfahren durchzuführen, wenn belastbare Mengengerüste vorliegen und die sich daraus ableitende Prüforganisation festgelegt ist.

17.4

Für den Bundesrechnungshof ist es nicht hinnehmbar, dass das Bundesministerium die Neuorganisation im Jahre 2008 immer noch nicht abgeschlossen hat, obwohl es Mängel in der Prüforganisation bereits im Jahre 2002 anerkannt und dem Rechnungsprüfungsausschuss den Abschluss der Umstrukturierung bis Ende 2006 zugesagt hatte. Die Bundeswehr sollte die zugesagten Maßnahmen nunmehr zügig umsetzen. Allein die Personalausgaben könnten dadurch jährlich um weitere 3,5 Mio. Euro reduziert werden.

18 Bundeswehr mietet ungeeignete Flugzeugschlepper und zahlte dafür bereits 2,7 Mio. Euro

(Kapitel 1415)

18.0

Die Bundeswehr hat Flugzeugschlepper gemietet, die für das Schleppen ihrer Kampfflugzeuge ungeeignet sind und dafür bereits 2,7 Mio. Euro gezahlt. Bis zum Vertragsablauf sollen weitere 3,4 Mio. Euro gezahlt werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr künftig die technischen Anforderungen an ihre Fahrzeuge sorgfältig ermittelt, das auf dem Markt verfügbare Ange-

bot gründlich analysiert und Fahrzeuge möglichst im Wettbewerb beschafft. Er hat das Bundesministerium der Verteidigung aufgefordert, den Schaden zu begrenzen und die Verantwortlichkeit zu klären.

18.1

Auf ihren Flugplätzen setzt die Bundeswehr Flugzeugschlepper zum Schleppen von Kampfflugzeugen ein. Ende 2005 begann sie damit, die Schlepper aus Altersgründen zu ersetzen. Hierzu leaste die bundeseigene BwFuhrparkService GmbH (BwFPS) neue Schlepper vom Hersteller und vermietete sie an die Bundeswehr.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München den Einsatz der neuen Flugzeugschlepper geprüft. Er stellte fest, dass einzelne Nutzer der Bundeswehr bereits während der Erprobung der neuen Schlepper Zweifel an deren Eignung hatten. Sie bemängelten insbesondere das niedrige Eigengewicht der Schlepper im Verhältnis zu dem der Kampfflugzeuge. Im Dezember 2005 wurde einer der neuen Schlepper aufgrund seines geringen Gewichts durch ein Tornado-Kampfflugzeug weggedrückt und beschädigt. Anfang 2006 untersagte die Bundeswehr daraufhin das Schleppen von Kampfflugzeugen mit den neuen Fahrzeugen. Sie werden seitdem nur noch als Zugmaschinen für kleinere Geräte eingesetzt. Ende 2007 bestätigten umfassende Gutachten einer Wehrtechnischen Dienststelle der Bundeswehr schließlich, dass die neuen Schlepper nicht geeignet sind, Kampfflugzeuge unter den typischen Bedingungen auf den Flugplätzen der Bundeswehr zu bewegen. Bisher hat die Bundeswehr 2,7 Mio. Euro Miete für 54 Schlepper gezahlt, die sie nicht, wie vorgesehen, einsetzen kann. Bis zum Vertragsablauf sollen weitere 3,4 Mio. Euro hinzukommen.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beschaffung der ungeeigneten Schlepper für vermeidbar gehalten. Die Bundeswehr hätte vor Vertragsabschluss die technischen Anforderungen an die neuen Fahrzeuge sorgfältig ermitteln und das auf dem Fahrzeugmarkt verfügbare Angebot analysieren müssen. Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass hierfür unklare Zuständigkeiten und Abläufe bei der Zusammenarbeit von Bundeswehr und BwFPS ursächlich waren. Er hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) aufgefordert, darzulegen, wie es zur Wahl des neuen Schleppertyps kam. Weiterhin hat der Bundesrechnungshof bereits Mitte 2007 kritisiert, dass die neuen Schlepper ungeeignet waren und seit über einem Jahr kaum genutzt wurden, die Bundeswehr gleichzeitig aber erhebliche Mietzahlungen leisten musste. Er hat deshalb gefordert, die Verantwortlichkeit für den entstandenen Schaden zu prüfen und diesen zu begrenzen.

18.3

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel in der Zusammenarbeit von Bundeswehr und BwFPS eingeräumt. Inzwischen hat es Weisungen erlassen, die die Zuständigkeiten und Abläufe bei der Beschaffung von Fahrzeugen klarstellen. Die Auswahl des neuen Schleppertyps hat das Bundesministerium im Wesentlichen mit Kontakten zum Hersteller begründet. Die Bundeswehr nutze bereits Produkte dieses Unternehmens. Zu den Zweifeln einzelner Nutzer an der Eignung des neuen Schleppertyps hat es ausgeführt, „persönliche Erkenntnisse“ während der Erprobung des Fahrzeugs hätten zu einer positiven Bewertung durch einen Entscheidungsträger geführt.

Zur Frage der Schadensbegrenzung hat das Bundesministerium dargelegt, die neuen Schlepper würden bis zum Auslaufen des Leasingvertrages als Zugmaschinen für kleinere Geräte genutzt. Ein vorhandener Fahrzeugtyp könne die Funktion des Flugzeugschleppers bis dahin, wenn auch nicht in vollem Umfang, übernehmen. In der Zwischenzeit werde in sachgerechter Weise über die Beschaffung neuer Schlepper entschieden. Im Übrigen suche das Bundesministerium nach Möglichkeiten, die laufenden Leasing- und Mietzahlungen zu reduzieren.

18.4

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Die Bundeswehr hat die technischen Anforderungen an ihre Fahrzeuge künftig sorgfältig zu ermitteln, das auf dem Markt verfügbare Angebot gründlich zu analysieren und Fahrzeuge möglichst im Wettbewerb zu beschaffen. In den Weisungen des Bundesministeriums zu Zuständigkeiten und Abläufen bei der Beschaffung von Fahrzeugen sieht er dazu einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Hinsichtlich der Beschaffung der ungeeigneten Schlepper ist das Bundesministerium weiterhin aufgefordert, den Schaden zu begrenzen und die Verantwortlichkeit zu klären.

19 Steuerung der Forschungs- und Technologieprogramme der Bundeswehr verbesserungsbedürftig

(Kapitel 1420 Titel 551 01)

19.0

Die Forschungs- und Technologieprogramme der Bundeswehr orientierten sich im Lauf der letzten zehn Jahre zwar enger an ihren Zielen, ihre Steuerung wies jedoch noch Mängel auf. Die Zuordnung der Forschungs- und Technologieprogramme zu militärischen Kernfähigkeiten und Technologiefeldern sollte vereinfacht und der Schwerpunkt auf eine kurzfristige Anwendbarkeit der Ergebnisse gelegt werden. Die Zusammenarbeit zwischen Forschungs- und Rüstungssteuerung könnte im Bundesministerium der Verteidigung durch organisatorische Maßnahmen verstärkt werden. Schließlich sollte auch im Haushaltsplan deutlich werden, welchen Stellenwert die Bundeswehr der militärischen Forschung und Technologie auf Dauer zumisst.

19.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1997 untersucht, in welchem Umfang die Ergebnisse der Programme für wehrtechnische Forschung und Technologie (F&T) der Bundeswehr für die Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial genutzt wurden. Dabei hatte er u. a. folgende Mängel festgestellt:

- Die geförderte Technologie existierte bereits.
- Es fehlten grundlegende militärische Anforderungen an die Technologie.
- Planungs-, Bedarfs- oder Finanzierungsänderungen wurden nicht berücksichtigt.
- Die Ziele waren nicht klar beschrieben.
- Die Technologie war nicht nachvollziehbar beurteilt.

Der Bundesrechnungshof hatte Hinweise zur Verbesserung der F&T-Steuerung gegeben, die das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) aufgreifen wollte.

Im Jahre 2006 betrachtete der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz in einer Kontrollprüfung die Steuerung von F&T-Programmen verschiedener militärischer Aufgabenbereiche erneut und stellte fest:

Das Bundesministerium hatte drei Stufen für die Ausübung der F&T eingeführt:

1. Forschung und Basistechnologie (langfristige Aktivitäten, 10 bis 20 Jahre bis zur Nutzung)
2. Zukunftstechnologie (mittelfristige Aktivitäten, nicht mehr als 10 Jahre bis zur Nutzung)
3. Analysephase (kurzfristige Aktivitäten, 3 bis 4 Jahre bis zur Anwendung).

Die Stufen waren gleich gewichtet. Zwei Drittel der F&T-Programme waren somit vergleichsweise anwendungsfern.

Die Ergebnisse der F&T-Programme mit sehr langen Laufzeiten waren oft technisch überholt und nicht verwendbar. So gab das Bundesministerium z. B. für F&T an Unterwasserraketen innerhalb von elf Jahren rund 21 Mio. Euro aus, ohne dass die Ergebnisse verwendet wurden. Das Gleiche galt für die Idee eines Missionsausrüstungsträgers, die seit 18 Jahren für rund 19 Mio. Euro verfolgt wurde.

Die Zuständigkeiten für die Steuerung der Forschung und der Anwendung der Forschungsergebnisse im Rüstungsbereich des Bundesministeriums waren getrennt. Eine solche Trennung gab es beispielsweise im Bereich der Informationstechnik nicht.

Die F&T-Programme waren matrixartig in sechs militärische Kernfähigkeiten mit jeweils 41 Technologiefeldern eingeordnet.

Diese bei den geprüften F&T-Programmen festgestellten Umstände waren der Fachaufsicht durchweg nicht bekannt.

Die Haushaltsmittel für die Forschung und die Haushaltsmittel für die Entwicklung und Erprobung sind im Kapitel 1420 „Wehrforschung, wehrtechnische und sonstige militärische Entwicklung und Erprobung“ mit weitgehenden gegenseitigen Deckungsmöglichkeiten versehen. Bei Bedarf können für die Forschung geplante Mittel auch für Entwicklung und Erprobung ausgegeben werden.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat die Fortschritte in der Zielorientierung der F&T in der Bundeswehr anerkannt. Die Vorgaben des Bundesministeriums zur zeitlichen Stufung der F&T und ihrer Zuordnung zu militärischen Kernfähigkeiten und Technologiefeldern (Matrix) ermöglichten grundsätzlich eine zielgerichtete Forschung für militärische Zwecke ohne große Einschränkungen. Die Grundlagen, die Planung, Steuerung und Finanzierung sowie insbesondere die Anwendungsorientierung der F&T der Bundeswehr sollten aber deutlich verbessert werden. Weiterhin erschwerte der Detaillierungsgrad der Matrix die Übersichtlichkeit und begünstigte die mehrfache Erforschung gleicher Technologiefelder. Der tatsächliche Stellenwert der F&T in der Bundeswehr und auch dessen zeitlicher Verlauf waren im Haushalt wegen der weitgehenden Deckungsmöglichkeiten nicht transparent dargestellt.

Die Bundeswehr sollte ihre F&T am Bedarf orientieren. Dazu hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium im Wesentlichen folgende Maßnahmen empfohlen:

- Um eine Anwendung der Ergebnisse sicherzustellen, sollten die Ergebnisse der F&T-Programme überwiegend kurzfristig zur Verfügung stehen. Langfristige Forschung und Basistechnologie sollte ebenso wie die mittelfristige Zukunftstechnologie dem sich während der Laufzeit ändernden Bedarf angepasst werden.
- Die Matrix der thematischen Einordnung der Forschungsvorhaben sollte gestrafft werden, um ihre Übersichtlichkeit zu erhöhen und Doppelforschung zu vermeiden.
- Im Bundesministerium sollten die Bereiche Forschung und Anwendung der Ergebnisse von einer Stelle gesteuert werden. Zugleich sollte das Bundesministerium die Fachaufsicht erheblich verbessern.
- Im Haushaltsplan sollte der Stellenwert deutlich werden, den die F&T in der Bundeswehr auf Dauer haben soll.

19.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nur teilweise zugestimmt.

Die kurzfristigen F&T-Programme könnten nicht bevorzugt werden. Zielsetzung der ressorteigenen F&T-Aktivitäten sei es, die Bundeswehr in die Lage zu versetzen, technische Entwicklungen hinsichtlich ihrer zukünftigen militärischen Verwendbarkeit und ihres Bedrohungspotenzials zu beurteilen sowie Prognosen für mögliche Beiträge sich daraus ergebender Technologien zu den Fähigkeiten der Bundeswehr abzuleiten. Die Aufgaben der lang-, mittel- und kurzfristigen F&T-Aktivitäten seien insofern zwar unterschiedlich, aber gleichrangig. Dies lasse keine Bevorzugung der kurzfristigen F&T-Aktivitäten zu. Vielmehr bauten diese auf dem lang- und mittelfristig erarbeiteten Technologiewissen auf. Die bisherige Erfahrung zeige, dass die Abläufe sich als zweckmäßig und zielführend erwiesen hätten. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Laufzeiten der F&T-Programme zu begrenzen, werde bereits jetzt in der Regel gefolgt. So betrage die Vorgabe für die Dauer von F&T-Vorhaben drei Jahre, allerdings mit Verlängerungsmöglichkeiten bis maximal fünf Jahre.

Die zur Vermeidung überschneidender Forschungen empfohlene Reduzierung der Technologiefelder führe zu vermehrten Einzelvorhaben in den militärischen Anwendungsbereichen und verhindere eine koordinierte, übergreifende und querschnittliche Bearbeitung.

Zur Empfehlung, die Steuerung von Forschung und Anwendung im Bundesministerium organisatorisch zusammenzufassen, wird bemerkt, dass in der bestehenden Organisation zwar im Prinzip die enge Zusammenarbeit zwischen der Aufsicht/Steuerung der Forschung und derjenigen der Rüstungsprojekte festgeschrieben sei. Inwieweit dieser Dialog und damit auch die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Unterabteilungen weiter optimiert werden könnten, werde bei den Überlegungen zur Neuorganisation der Hauptabteilung Rüstung geprüft.

Der Forderung nach einer Verbesserung der Haushaltsverfahren werde bereits entsprochen, da die bisherigen Haushaltsanmeldungen auf der Basis von F&T-Stufen und Technologiefeldern auf sechs Aufgabenbereiche je F&T-Stufe reduziert worden seien.

19.4

Der Bundesrechnungshof sieht, dass das Bundesministerium Schritte in die richtige Richtung unternimmt, wenn es im Zuge der Neuorganisation der Hauptabteilung Rüstung die Zusammenarbeit zwischen der Aufsicht/Steuerung der Forschung und derjenigen der Rüstungsprojekte weiter optimieren und die Haushaltsanmeldungen auf sechs Aufgabenbereiche pro F&T-Stufe reduzieren will. Den Forderungen ist damit aber noch nicht in vollem Umfang entsprochen, der Erfolg bleibt abzuwarten.

Ebenso bleibt abzuwarten, wie das Bundesministerium tatsächlich den Stellenwert der F&T im Haushalt verbessert und in finanzieller Hinsicht absichert.

Weiterhin ist das Bundesministerium der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zur Begrenzung der Laufzeiten der F&T-Programme gefolgt, indem die F&T-Vorhaben regelmäßig drei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeiten bis maximal fünf Jahre laufen. Der Bundesrechnungshof bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass auf jeden Fall eine ständige Anpassung an den sich ändernden Bedarf in der Bundeswehr sichergestellt werden muss.

Die Argumente für eine Gleichrangigkeit der lang-, mittel- und kurzfristigen F&T-Programme und für eine Beibehaltung der komplexen Matrix der Forschungsvorhaben haben allerdings nicht überzeugt. Die behauptete Abhängigkeit der kurzfristigen F&T-Programme von den Ergebnissen der lang- und mittelfristigen lässt sich in der Praxis nicht nachweisen. Die lang- und mittelfristigen F&T-Programme laufen in der Regel ohne Fortsetzung in einer kurzfristig absehbaren Anwendung aus. Die Nutzung ihrer Ergebnisse ist eher gering, wie die angeführten Beispiele belegen. Der Bundesrechnungshof bleibt insofern bei seiner Auffassung, dass der Schwerpunkt der militärischen F&T-Programme bei kurzfristigen, anwendungsnahen Themen liegen sollte. Abgesehen davon sprechen auch die eigenen Zeitvorgaben von drei bis fünf Jahren eher für eine Betonung der kurzfristigen F&T-Programme.

Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb die empfohlene Reduzierung der Technologiefelder zur Straffung der Matrix zu vermehrten Einzelvorhaben in den militärischen Anwendungsbereichen führen und eine koordinierte, übergreifende und querschnittliche Bearbeitung verhindern sollte. Eher ist zu erwarten, dass die Reduzierung der Technologiefelder auch zu einer Reduzierung der Einzelvorhaben und insbesondere zu einer Schwerpunktbildung und besseren Übersicht führt.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Empfehlungen.

20 Fachschulausbildung an Luftwaffenschule jährlich rund 2 Mio. Euro teurer als an zivilen Ausbildungseinrichtungen

(Kapitel 1403 und 1404)

20.0

Die Luftwaffe unterhält eine Fachschule, an der etwa 400 Offizieranwärterinnen und -anwärter unterrichtet werden. Zivile Ausbildungseinrichtungen könnten die zweijährige Fachschulausbildung ebenfalls durchführen. Erste überschlägige Kostenvergleiche ergaben Einsparmöglichkeiten von rund 2 Mio. Euro jährlich. Statt diese umgehend zu nutzen, wartete das Bundesministerium der Verteidigung die Ergebnisse weitergehender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ab, die sich jedoch immer wieder verzögerten.

20.1

Die Bundeswehr unterhält in Faßberg (Niedersachsen) eine Fachschule der Luftwaffe (Fachschule), die in eine Technische Schule eingebunden ist. An der Fachschule

werden etwa 400 Offizieranwärterinnen und -anwärter des militärfachlichen Dienstes in Betriebswirtschaft, Datenverarbeitung/Organisation oder Maschinentechnik unterrichtet. Es sind Soldatinnen und Soldaten, die schon viele Jahre als Feldwebel bei der Bundeswehr beschäftigt waren und mit der Fachschulausbildung die fachliche Qualifikation zum Aufstieg in die Offizierlaufbahn erwerben wollen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover im Jahre 2006 die Wirtschaftlichkeit der Fachschule. Er stellte fest, dass sich die zweijährige Fachschulausbildung nach den Vorschriften und Richtlinien des Niedersächsischen Kultusministeriums richtete und auch von öffentlichen und privaten Fachschulen (zivile Ausbildungseinrichtungen) angeboten wurde. Die Bundeswehr hatte bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes nicht untersucht, ob es möglich und wirtschaftlich ist, zivile Ausbildungseinrichtungen zu nutzen. Sie ist dazu nach den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (§ 7 Abs. 1 BHO) verpflichtet.

Der Bundesrechnungshof führte dazu den folgenden überschlägigen Kostenvergleich durch:

- Er wählte zunächst die größten Kostenpositionen aus. Bei den Kosten der Fachschule betrachtete er die Personalkosten und bei den zivilen Ausbildungseinrichtungen die Lehrgangsgebühren. Die Personalkosten für das Stammpersonal der Fachschule betrugen 3,9 Mio. Euro jährlich, die Lehrgangsgebühren an zivilen Einrichtungen waren für 400 Lehrgangsteilnehmerinnen und -teilnehmer mit 0,6 Mio. Euro zu veranschlagen.

- Zudem war zu berücksichtigen, dass die Soldatinnen und Soldaten auch während der Fachausbildung an der allgemeinmilitärischen Ausbildung (u. a. Sport, Schießen und politische Bildung) teilzunehmen hatten. Die entsprechenden Personalkosten von 0,2 Mio. Euro müssen bei den zivilen Ausbildungseinrichtungen hinzugerechnet werden.

Danach ließen sich jährlich 3,1 Mio. Euro einsparen, falls die Fachschulausbildung an zivile Ausbildungseinrichtungen verlagert würde.

Die Bundeswehr hielt diesen Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkt für nicht allein ausschlaggebend. Bedeutsam sei, dass die Fachschule ergänzend den Rollenwechsel vom Unteroffizier zum Offizier fördere. Bei einem beispielhaft ausgewählten Lehrgang betrug der Anteil dieser Ergänzung allerdings maximal acht Tage in zwei Jahren; zudem war aus dem Stundenplan keine inhaltliche Ausrichtung auf den Rollenwechsel zu erkennen. Die Förderung des Rollenwechsels war darüber hinaus auch bei den Offizieranwärterinnen und -anwärtern ohne Bedeutung, die bereits über eine entsprechende Fachschulausbildung an einer zivilen Ausbildungseinrichtung verfügten. Diese waren nämlich vom Besuch der Fachschule ohne weitere Auflagen befreit.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) wegen der erheblichen Kostenvorteile empfohlen, die Fachschulausbildung umgehend von der Fachschule der Luftwaffe an zivile Ausbildungseinrichtungen zu verlagern und die Dienstposten für das Stammpersonal zu streichen. Für die Verlagerung hat er drei Varianten vorgeschlagen:

1. Übernahme der gesamten Fachschulausbildung durch eine zivile Ausbildungseinrichtung (ggf. innerhalb der Gebäude der Fachschule der Luftwaffe),
2. Übernahme einzelner Fachrichtungen durch verschiedene zivile Ausbildungseinrichtungen oder
3. Auswahl eines Ausbildungsplatzes bei den bestehenden zivilen Ausbildungseinrichtungen durch die jeweilige Soldatin oder den Soldaten.

20.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben, allenfalls eine erste Kostenermittlung: Mitte 2007 habe es die Kosten der Fachschule der Luftwaffe mit einer Kostenträgerrechnung auf der Grundlage von Controllingdaten ermittelt. In die gegenüber zu stellenden Kosten der zivilen Ausbildungseinrichtungen habe es zusätzlich die Fördermittel eingerechnet, die vom Bundesland Niedersachsen an öffentliche und private Fachschulen gezahlt würden. Insgesamt ergaben die Zahlen des Bundesministeriums einen Kostenvorteil von 2,1 Mio. Euro zu Gunsten einer Verlagerung.

Das Bundesministerium hat allerdings angemerkt, die Kostendaten seien noch zu unvollständig, um eine Entscheidung treffen zu können. Daher wolle es eine weitergehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Berücksichtigung der drei vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Varianten einleiten und ihm deren Ergebnisse übermitteln. Neun Monate später erklärte das Bundesministerium auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes, die Untersuchung erfordere einen Neuansatz und werde erst Ende 2008 abgeschlossen sein. Es beziehe dabei auch ein optimiertes Eigenmodell mit ein.

Das Bundesministerium hat außerdem hervorgehoben, die Fachschulausbildung sei als Teil der Offizierausbildung ganzheitlich ausgerichtet. Neben fachlicher Kompetenz sei auch Führungs-, Sozial- und Methodenkompetenz zu vermitteln. Vom Ausbildungspersonal werde daher über fachliches Können hinaus langjährige militärische Berufserfahrung und erzieherisches Einfühlungsvermögen in einem militärischen Umfeld gefordert. Alle zu untersuchenden Varianten müssten diesen ganzheitlichen Ansatz erfüllen.

20.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium seine Hinweise und die dazu vorgeschlagenen Varianten aufgegriffen hat. Auch die unvollständigen

Kostendaten des Bundesministeriums bestätigen den Kostenvorteil einer Verlagerung. Danach entspricht das Einsparpotenzial der Hälfte der gesamten Ausbildungskosten und sollte schnell verwirklicht werden. Es ist daher nicht hinzunehmen, dass sich der Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch weiter verzögert.

Das gegen eine Verlagerung angeführte Argument der ganzheitlichen Ausbildung überzeugt nicht. So hielt auch das Bundesministerium eine ergänzende Ausbildung für die Offizieranwärterinnen und -anwärter für entbehrlich, die bereits über eine Ausbildung in einer zivilen Fachschule verfügen. Weiterhin folgt der Fachschulausbildung noch der Offizierlehrgang, bei dem gerade die Führungs-, Sozial- und Methodenkompetenz im Vordergrund stehen. Falls erforderlich, wäre eine vollständige Verlagerung der höchstens acht Tage umfassenden Ergänzung in den Offizierlehrgang möglich. Schließlich lassen die ersten beiden vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Varianten sogar unverändert eine ergänzende Ausbildung parallel zur Fachschulausbildung zu.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die begonnenen Untersuchungen nunmehr umgehend abzuschließen und die wirtschaftliche Variante zügig umzusetzen.

21 Soldaten jahrelang ohne Vertrag und Ausbildungsplan bei der Industrie beschäftigt

(Kapitel 1419)

21.0

Hoch qualifizierte Soldaten (Diplomingenieure und Meister) wurden vom Jahre 2004 bis Ende 2007 bei der Industrie in der Fertigung und Instandhaltung von Hubschraubern ausgebildet und eingesetzt, ohne dass dieser Einsatz vertraglich und organisatorisch geregelt war. Leistungen und Kosten dieser Soldaten wurden nicht verrechnet. Für sie existierten weder interne Regelungen für den Dienstbetrieb noch ein Ausbildungsplan. Ein finanzieller Schaden für den Bund ist nicht auszuschließen. Erst auf wiederholte Hinweise des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr inzwischen einen Kooperationsvertrag mit der Industrie abgeschlossen. Organisatorische Regelungen und Ausbildungspläne sollen folgen.

21.1

Die Bundeswehr beabsichtigte, ab dem Jahre 2003 den Unterstützungshubschrauber UH-Tiger und den Mehrzweckhubschrauber NH 90 einzuführen. Diese neuen Hubschraubertypen sollten sowohl von der Industrie als auch von der Bundeswehr instand gehalten werden. Einfache Instandhaltungsarbeiten sollten die Instandhaltungskräfte der Einsatzverbände ausführen, schwierige die Industrie.

Das zivile Personal der Industrie kann jedoch in ausländischen Einsatz- und Krisengebieten nicht eingesetzt werden. Die Bundeswehr plante daher, für schwierige Instandhaltungsarbeiten 25 bereits hoch qualifizierte Soldatinnen und Soldaten mit Diplomabschluss oder Meisterbrief bei der Industrie ausbilden zu lassen. Diese sollten in der Industrie in ein „Prozessteam Kooperatives Modell Instandhaltung Zelle“ eingegliedert werden. Nach einer einjährigen Einweisung sollten sie gegen Kostenverrechnung gemeinsam mit Industriepersonal die neuen Hubschraubertypen instand setzen. Darüber hinaus sollten sie befähigt sein, die Einsatzverbände bei der Analyse komplexer Schäden und bei schwierigen Instandhaltungsaufgaben zu unterstützen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Grundlagen der Kooperation und stellte fest:

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) beauftragte im April 2003 das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt), mit der Industrie einen Kooperationsvertrag zu schließen. Bevor dieser Vertrag abgeschlossen war, begann die Bundeswehr im Oktober 2004 mit dem Personaleinsatz bei der Industrie.

Im Dezember 2004 erzielten das Bundesamt und die Industrie über den Vertragsinhalt zwar weitgehendes Einvernehmen. Der Vertrag wurde jedoch nicht abgeschlossen und dadurch auch nicht die im Vertrag vorgesehene Kostenverrechnung vereinbart. Es gab auch keine vorläufige schriftliche Vereinbarung, die die Anwesenheit und Tätigkeit der Soldaten bei der Industrie geregelt hätte. Der vertragsfreie Zustand führte dazu, dass sowohl die Leistungen des Unternehmens als auch die Leistungen der Soldaten nicht erfasst, berechnet und gegeneinander verrechnet wurden.

Erst nachdem der Bundesrechnungshof mehrmals auf den vertragslosen Zustand und dessen Folgen hingewiesen hatte, schloss das Bundesministerium im Dezember 2007 den Kooperationsvertrag für inzwischen 14 Soldaten.

Die Auslieferung der neuen Hubschraubertypen an die Bundeswehr verzögerte sich jedoch erheblich. Die ersten Instandhaltungsarbeiten zur Unterstützung der Einsatzverbände werden voraussichtlich erst im Jahre 2010 anfallen. Auch an den im Inland stationierten Hubschraubern waren noch keine umfangreichen Instandhaltungsarbeiten erforderlich. Die Industrie richtete deshalb das „Prozessteam Kooperatives Modell Instandhaltung Zelle“ bis auf Weiteres noch nicht ein, sondern setzte die Soldaten vom Jahre 2004 bis zum Jahre 2007 in der Produktion/Montage der neuen sowie in der Instandhaltung bereits bei der Bundeswehr eingeführter Hubschraubertypen ein.

Innerhalb des militärischen Anteils der Kooperation waren weder der Dienstbetrieb noch die Tätigkeiten der einzelnen Soldaten nachvollziehbar festgelegt. Auch für die im Vertrag vorgesehene einjährige Einweisung gab es keinen Ausbildungsplan.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr nicht sofort nach Bekanntwerden der Lieferverzögerungen der neuen Hubschraubertypen die Versetzung weiterer Soldaten an die Industrie verhinderte. Er hat weiterhin kritisiert, dass der Kooperationsvertrag nicht zeitgerecht abgeschlossen war. Auf die Folgen des vertragslosen Zustandes, insbesondere die fehlende Regelung zur Verrechnung der Kosten, hat er hingewiesen. Ein finanzieller Schaden für den Bund ist nach seiner Auffassung nicht auszuschließen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof darauf gedrängt, die notwendigen Regelungen für den Dienstbetrieb im militärischen Teil der Kooperation festzulegen und insbesondere einen Plan für eine zielgerichtete Ausbildung der Soldaten zu erarbeiten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Mängel abzustellen. Er hat empfohlen, den Gründen und der Verantwortlichkeit für die Versäumnisse nachzugehen, damit sie in weiteren Kooperationsvorhaben vermieden werden können.

21.3

Das Bundesministerium hat den verzögert abgeschlossenen Kooperationsvertrag damit begründet, dass der Vorgang nicht einfach sei, personelle Engpässe bestanden hätten und kurzfristig andere Verträge vorgegangen seien, die höher eingestuft waren.

Der Bund sei nicht geschädigt worden. Die Soldaten hätten eine eigenständige Erkenntnis-, Beurteilungs- und Instandhaltungsbefähigung erlangt und den in der Luftwaffe für die neuen Hubschrauber Verantwortlichen zugearbeitet. Die Bundeswehr habe somit frühzeitig Erkenntnisse und Informationen über die komplexen neuen Hubschraubertypen erhalten und sehe damit den Einsatz der Soldaten im Unternehmen als gerechtfertigt an.

Versäumnisse in der Organisation des Dienstbetriebes und der Ausbildung im militärischen Teil der Kooperation hat das Bundesministerium hingegen eingeräumt und angekündigt, diese zu beheben.

21.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium inzwischen die vertragliche Grundlage für die Kooperation geschaffen hat und die Versäumnisse in der Organisation des Dienstbetriebes und in der Ausbildung beheben will.

Dagegen überzeugen ihn die Einlassungen des Bundesministeriums zum jahrelangen Einsatz der Soldaten bei der Industrie ohne vertragliche Grundlagen, Kostenverrechnung und Ausbildungsplan nicht.

So ist die Begründung dafür, dass dem Bund kein Schaden entstanden sein soll, nicht ausreichend. Hoch qualifizierte Soldaten haben nicht nur ein Einweisungsjahr abgeleistet, sondern mehrere Jahre vor allem in der Produktion/Montage der neuen Hubschraubertypen und in der Industrieinstandhaltung der eingeführten Hubschraubertypen unentgeltlich mitgearbeitet. Der so ggf. entstandene Schaden wird auch nicht dadurch gemindert, dass diese Tätigkeiten die gewünschte eigenständige Instandhaltungsbefähigung für die neuen Hubschraubertypen gefördert haben sollen. Dafür hätten die Soldaten Reparaturverfahren an den neuen Hubschraubertypen erarbeiten, durchführen und dokumentieren müssen. Dafür fehlen jedoch die Instandhaltungsaufträge.

Der Bundesrechnungshof hält die vorgesehene Kooperation mit der Industrie auf dem Gebiet der Hubschrauberinstandhaltung wie auch auf anderen Gebieten für zweckmäßig, wenn ihre Wirtschaftlichkeit nachgewiesen ist und die planerischen, vertraglichen und organisatorischen Grundlagen zeitgerecht geschaffen sind. Er fordert daher das Bundesministerium auf, den Gründen und der Verantwortlichkeit für die aufgezeigten Mängel und Versäumnisse nachzugehen. Es sollte sicherstellen, dass diese Fehler in vergleichbaren Kooperationsvorhaben von vorneherein vermieden werden. Dazu sollte ein Konzept mit grundsätzlichen Regelungen für die Einrichtung kooperativer Modelle zwischen der Bundeswehr und der Industrie erstellt werden.

22 Lehrkräftebedarf der Luftwaffenschulen zu hoch angesetzt
(Kapitel 1403 und 1404)

22.0

Die Luftwaffe hat den Bedarf an Lehrkräften für ihre acht Schulen und Ausbildungseinrichtungen zu hoch angesetzt. Jährlich wären Einsparungen von mindestens 3 Mio. Euro möglich, wenn der Bedarf aller Schulen und Ausbildungseinrichtungen der Luftwaffe korrekt berechnet würde.

22.1

Die Luftwaffe betreibt acht Schulen und Ausbildungseinrichtungen. Der Bedarf an Lehrkräften errechnet sich im Wesentlichen aus dem jährlichen Ausbildungsbedarf und der durchschnittlichen Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte, jeweils in Unterrichtsstunden. Bei gleichbleibendem Ausbildungsbedarf vermindert sich der Lehrkräftebedarf etwa in dem Umfang, in dem sich die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte erhöht. Die Unterrichtsverpflichtung leitet sich insbesondere aus der allgemein geltenden Jahresarbeitszeit ab. Bei der Bundeswehr wird sie außerdem durch die Teilnahme der Lehrkräfte an schulischen Veranstaltungen außerhalb des Lehrauftrags sowie an der allgemeinmilitärischen Weiterbildung beeinflusst. Die Unterrichtsverpflichtung erhöht sich, wenn sich die Jahresarbeitszeit erhöht; sie vermindert sich, wenn die Lehrkräfte, z. B. durch die eigene Weiterbildung, regelmäßig länger beansprucht werden.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover den Bestand

und die Entwicklung der Ausbildungskapazitäten der Luftwaffe in den Jahren 2006 bis 2008 und stellte fest:

Ein für alle militärischen Schulen geltendes Bundeswehrschulmodell legte im Jahre 1990 die jährliche Unterrichtsverpflichtung auf 888 Stunden fest. Inzwischen stieg die Jahresarbeitszeit um 114 Stunden, zugleich erhöhte sich der Umfang der allgemeinmilitärischen Weiterbildung. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) wies zwar Ende 2006 eine entsprechende Neuberechnung (Erhöhung) der Unterrichtsverpflichtung im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Bundeswehrschulmodells an. Diese Überarbeitung ist jedoch noch nicht abgeschlossen; die Höhe der Unterrichtsverpflichtung änderte sich bislang nicht.

Die Luftwaffe legte für die acht von ihr betriebenen Schulen und Ausbildungseinrichtungen die folgenden jährlichen Unterrichtsverpflichtungen fest:

- 949 Unterrichtsstunden legte die Luftwaffe Mitte 2006 für eine Technische Schule fest. Die erhöhte Unterrichtsverpflichtung war Teil eines optimierten Eigenmodells, das als Alternative zur Privatisierung der Technischen Schule entwickelt worden war.
- 888 Unterrichtsstunden waren wenige Monate später, im Dezember 2006, mit Verweis auf das geltende Bundeswehrschulmodell wesentliche Grundlage für die Personalbedarfsberechnung an einer vergleichbaren Technischen Schule.
- 925 statt der bisherigen 949 Unterrichtsstunden legte die Luftwaffe im September 2007 zugrunde. Sie verminderte damit ohne vorherige Erprobung die Unterrichtsverpflichtung ihres optimierten Eigenmodells. Begründung war eine für notwendig gehaltene Erweiterung der allgemeinmilitärischen Weiterbildung.
- 888 Unterrichtsstunden betrug noch im März 2008 – ebenfalls mit Verweis auf das immer noch geltende Bundeswehrschulmodell aus dem Jahre 1990 – die Unterrichtsverpflichtung an allen Schulen der Luftwaffe mit Ausnahme der Schule, die das optimierte Eigenmodell anwendete.

Der Umfang der allgemeinmilitärischen Weiterbildung bei der Luftwaffe hatte sich seit dem Jahre 2006 nicht geändert. Die für notwendig gehaltene Erhöhung um 40 Stunden ist hier bislang nicht realisiert worden.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auswirkung der im Bundeswehrschulmodell festzulegenden Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung auf den Lehrkräftebedarf geschätzt. Danach ist allein für die Schulen und Ausbildungseinrichtungen der Luftwaffe mit einer deutlichen Minderung und so mit jährlichen Einsparungen von 2 Mio. Euro zu rechnen. Wenn zudem der geringere Bedarf der Luftwaffe an allgemeinmilitärischer Weiterbildung berücksichtigt wird, sind weitere Einsparungen von 1 Mio. Euro jährlich zu erwarten.

Damit diese Einsparmöglichkeiten von insgesamt 3 Mio. Euro jährlich möglichst schnell genutzt werden können, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Überarbeitung des Bundeswehrschulmodells umgehend abzuschließen, die erhöhten Unterrichtsverpflichtungen zu erlassen und danach sämtliche Lehrkräftebedarfsberechnungen zu aktualisieren.

22.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Überarbeitung des Bundeswehrschulmodells sei noch nicht abgeschlossen. Es beabsichtige, die jährliche Unterrichtsverpflichtung von 888 Unterrichtsstunden auf 938 Unterrichtsstunden zu erhöhen. Bei dieser Unterrichtsverpflichtung sei die um 40 Stunden gestiegene allgemeinmilitärische Weiterbildung berücksichtigt worden. Dies gelte auch für die Luftwaffe, die hiervon grundsätzlich nicht abweichen könne, weil das Bundeswehrschulmodell als dienstposten- und strukturbegründende Haushaltsunterlage herangezogen werde. Die Neuberechnung des Lehrkräftebedarfs aller Schulen und Ausbildungseinrichtungen der Luftwaffe sei bereits angewiesen.

22.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die zu erwartenden Einsparungen allein bei der Luftwaffe so hoch, dass eine Beschleunigung der Arbeiten am Bundeswehrschulmodell notwendig ist. Die vom Bundesministerium angeführte Anweisung zur Neuberechnung des Lehrkräftebedarfs datiert von Ende 2006, ist also inzwischen fast zwei Jahre alt.

Darüber hinaus regt der Bundesrechnungshof an, bei den Vorgaben zum Bundeswehrschulmodell so viel Flexibilität zu ermöglichen, dass z. B. ein geringerer Bedarf der Luftwaffe an allgemeinmilitärischer Weiterbildung und somit weitergehende Einsparmöglichkeiten vollständig genutzt werden können. Dies wäre gerade deswegen bedeutsam, weil das Bundeswehrschulmodell als dienstposten- und strukturbegründende Haushaltsunterlage herangezogen werden soll.

23 Beschaffung mobiler Radargeräte trotz fehlender Leistungsnachweise

(Kapitel 1414 Titel 554 02)

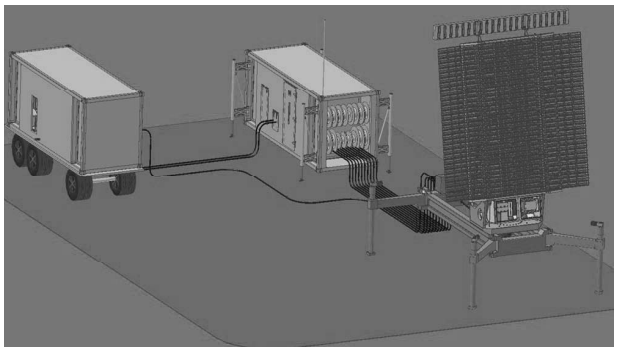
23.0

Die Bundeswehr kaufte zwei mobile Radarrundsuchgeräte im Wert von rund 25 Mio. Euro, deren Leistung bei der Erfassung von Flugzielen nicht nachgewiesen war. Zugleich erwarb sie für eine halbe Million Euro neue Fahrzeuge für den Transport der Radargeräte, obwohl die Streitkräfte noch über genügend überzählige baugleiche und kaum genutzte Fahrzeuge verfügten.

23.1

Neben der zivilen Flugsicherung überwacht die Bundeswehr den Luftraum über der Bundesrepublik Deutschland mit eigenen ortsfesten Radargeräten. Diese können die Flugobjekte dreidimensional (3D) anhand der Höhe, der Entfernung und des Seitenwinkels erfassen und identifizieren. Mobile Radargeräte gleicher Leistungsfähigkeit für den Einsatz im Ausland oder als befristeter Ersatz für ausgefallene stationäre Radargeräte fehlten bislang. Bei internationalen Einsätzen war die Bundeswehr daher auf die Luftraumüberwachung durch befreundete Nationen angewiesen.

Im August 2005 schloss die Bundeswehr einen Beschaffungsvertrag mit der Industrie über zwei mobile Radarrundsuchgeräte mit 3D-Fähigkeit (siehe Abbildung) für 25 Mio. Euro. Die Beschaffung umfasste zugleich geeignete Fahrzeuge zum Transport der Radargeräte mit Zubehör.



(© Bundeswehr)

Mobiles Radarsystem

Die Auslieferung der Radargeräte sollte Ende 2007 abgeschlossen sein. Sie verzögerte sich jedoch. Die Endabnahmen durch die Bundeswehr stehen noch aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Beschaffung der Radargeräte im Jahre 2007 und stellte fest:

Der Beschaffungsvertrag war abgeschlossen worden, bevor eine wesentliche militärisch-technische Leistungsanforderung an die Radargeräte nachgewiesen war. Sie betraf die Erfassungsreichweite für geringe Radarrückstrahlflächen in einem sehr niedrigen bis sehr hohen Höhenbereich. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) bezweifelte zwar bereits vor Abschluss des Beschaffungsvertrages, dass diese Leistungsanforderung durch die ausgewählten Radargeräte mit ihrer niedrig stehenden, faltbaren Antenne erfüllt werden kann, ließ die Beschaffung aber dennoch zu.

Des Weiteren erwarb die Bundeswehr für den Transport der Radargeräte vier neue Lastkraftwagen und zwei neue Anhänger mit einem Gesamtwert von einer halben Million Euro. Die Streitkräfte verfügten zu diesem Zeitpunkt noch über genügend überzählige baugleiche Fahrzeuge, die bislang kaum genutzt waren.

23.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium die Bundeswehr anweisen müssen, den Vertrag erst abzuschließen, wenn die Radargeräte den Anforderungen im Praxisbetrieb nachweislich entsprechen. Falls dabei festgestellt wird, dass die militärisch-technischen Leistungsanforderungen überhöht sind, müssten diese korrigiert werden. Da das Bundesministerium an der technischen Erreichbarkeit zweifelte, war es als Fachaufsichtsbehörde zu diesem Vorgehen verpflichtet.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem die Neubeschaffung der Fahrzeuge und Anhänger beanstandet, da kaum genutzte baugleiche Fahrzeuge in genügender Anzahl zur Verfügung standen. Die Ausgaben von einer halben Million Euro waren vermeidbar.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zu klären, wer für die Fehlentscheidungen verantwortlich ist und dafür zu sorgen, dass sich solche Fehler künftig nicht wiederholen.

Weiterhin hat er angeregt, vorab Alternativen zu prüfen, falls kritische militärisch-technische Leistungsanforderungen bei der Abnahme und auch bei einer Nachbesserung nicht erreicht werden können. Dabei wäre festzustellen, ob die Radargeräte noch sinnvoll nutzbar sind, wenn sie nur reduzierte militärisch-technische Leistungsanforderungen erfüllen, und welche Möglichkeiten durchsetzbar sind, die Minderleistung finanziell auszugleichen.

23.3

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass die Erfassungsreichweiten der Sensoren noch nicht praktisch nachgewiesen waren. Der Auftragnehmer habe aber in seinem Angebot einen umfassenden analytischen Nachweis der Erfassungsreichweiten erbracht. Es sei daher davon auszugehen, dass die geforderten militärisch-technischen Leistungen auch praktisch erreicht würden. Die Erarbeitung von Alternativen sei insofern jetzt noch nicht notwendig.

Das Bundesministerium meint, die Bundeswehr habe neue Fahrzeuge beschaffen müssen. Die Verwendung von Fahrzeugen aus eigenen Beständen sei geprüft und verworfen worden. Der Projektleiter habe diese Entscheidung nach einer umfassenden Risikoabwägung getroffen und dokumentiert. Die eigenen Fahrzeuge hätten nachweisbar hohe Laufleistungen aufgewiesen, sodass vor ihrer Übernahme in das Rüstungsprojekt zeit- und kostenintensive Instandsetzungen notwendig gewesen wären. Außerdem hätten technische Änderungen zurückgebaut werden müssen. Daraus wären Zeitverzögerungen für das Projekt entstanden. Aus diesen Gründen sei die Vergabe der Fahrzeuge mit den Radargeräten zusammen geboten gewesen und dem Bund insofern kein Schaden entstanden.

23.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung und seinen Empfehlungen.

Grundsätzlich sollten Beschaffungsverträge erst abgeschlossen werden, wenn der Nachweis erbracht ist, dass

die zu beschaffenden Systeme und Geräte die geforderten militärisch-technischen Leistungen erfüllen. Leistungsdaten und -werte, die für ein Angebot nur theoretisch-analytisch erarbeitet worden sind, reichen für einen solchen Nachweis in der Regel nicht aus. Da auch die Fachaufsicht entsprechende Zweifel geäußert hatte, sind Minderleistungen wahrscheinlich. In diesem wie auch in vergleichbaren Fällen muss rechtzeitig geprüft werden, welche Reaktionsmöglichkeiten der Bundeswehr als Auftraggeber bleiben.

Es war nicht wirtschaftlich, zum Transport der mobilen Radargeräte neue Fahrzeuge zu kaufen. Entgegen den Angaben des Bundesministeriums waren mindestens fünf bei der Bundeswehr zur Verfügung stehende baugleiche Fahrzeuge lediglich bis zu 23 000 Kilometer gefahren. Bei handelsüblichen und mit Dieselkraftstoff betriebenen Nutzfahrzeugen werden diese Laufleistungen nicht als hoch bewertet. Auch der Rückbau war, rechtzeitig angewiesen, ohne Zeitverzögerungen für das Projekt möglich. Den fehlerhaften Angaben, die auf Berichten des Projektleiters beruhen, sollte nachgegangen werden.

Die Bundeswehr wird voraussichtlich für den Einsatz im Ausland weitere mobile Radargeräte beschaffen. Das Bundesministerium sollte darauf achten, dass sich hierbei die dargestellten Mängel nicht wiederholen.

24 Unterstützungshubschrauber wird verspätet ausgeliefert, ist deutlich teurer und leistet weniger als geplant

(Kapitel 1419 Titel 554 03 und Kapitel 1420 Titel 551 11)

24.0

Die erhofften Vorteile der mehrnationalen Entwicklung und Beschaffung des Unterstützungshubschraubers Tiger verringerten sich durch technische Unterschiede der Hubschrauberversionen. Der Auslieferungsbeginn verzögerte sich um mehr als vier Jahre. Die Beschaffungskosten erhöhten sich um rund 630 Mio. Euro. Die Flugleistungen mussten durch gesteigerte Triebwerksleistungen an die militärisch-technischen Forderungen angepasst werden. Hinzu kamen Fähigkeitslücken im Datenaustausch und in der Kommunikation. Minderleistungen wurden toleriert, um die Ausbildungsplanung zu halten.

24.1

Seit dem Jahre 1984 entwickelten und beschafften Deutschland und Frankreich – ab dem Jahre 2004 mit Spanien – den Kampfhubschrauber „Tiger“. Entgegen dem ursprünglichen Ziel entwickelten die beteiligten Staaten unterschiedliche Hubschrauberversionen. Diese weisen große Abweichungen in Basisausstattung, Bewaffnung und Ausrüstung auf. Deutschland legte sich auf die Version eines Unterstützungshubschraubers Tiger (UH-Tiger) mit schwächerem Triebwerk, Visier über dem Hauptrotor und einem Raketentyp großer Reichweite als Hauptwaffe fest. Davon sollten für die Bundeswehr in einem ersten Los 80 von insgesamt 212 Hubschraubern beschafft werden.

Der Bundesrechnungshof hatte das Rüstungsvorhaben UH-Tiger begleitet und sich mehrfach kritisch geäußert, zuletzt zur Raketenbewaffnung. Auslieferungsverzögerungen veranlassten ihn, sich im Jahre 2006 erneut mit diesem Rüstungsvorhaben zu befassen. Er stellte u. a. fest:

- Die angestrebten technisch-wirtschaftlichen Vorteile der Partnerschaft mit Frankreich und Spanien traten nicht wie erhofft ein. Die notwendigen Abstimmungen brachten Zeitverzögerungen mit sich. Durch die großen technischen Unterschiede der nationalen Hubschrauberversionen verteuerte sich die Logistik, z. B. bei der Ersatzteilbeschaffung.
- Der Bedarf des Heeres verringerte sich auf die bereits mit dem ersten Los beschafften 80 der ursprünglich geplanten 212 UH-Tiger. Die Beschaffungskosten für diese 80 UH-Tiger stiegen um 630 Mio. Euro auf 3,6 Mrd. Euro, insbesondere aufgrund des Baues von Wartungshallen und der Preissteigerungen wegen verspäteter Auslieferung.
- Die Entwicklung des UH-Tiger war bei Beginn der Beschaffung noch nicht abgeschlossen. Die Überschneidung beträgt inzwischen sieben Jahre. Dadurch stieg die Gefahr, dass vertraglich vereinbarte Entwicklungsleistungen nicht mehr vollständig oder nur mit Zusatzkosten erbracht werden. Das Vertragswerk war über Änderungsverträge mehrfach angepasst worden. Dadurch wurden die Zeitplanungen und Meilensteinstrukturen ausgedehnt, die technischen Leistungsforderungen aber gemindert.
- Es entstand eine lange Liste von Leistungsdifferenzen zu den vertraglichen Leistungsforderungen, deren Behebung zusätzlichen Zeitaufwand erforderte. Um die Folgen abzumildern, wurden nicht vertragsgemäße Leistungen, unterschiedliche Bauzustände und fehlende Qualifikationsschritte in Kauf genommen. Dennoch verzögerte sich die Auslieferung um mehr als vier Jahre, sodass der Aufbau des Ausbildungszentrums in Le Luc und die Ausbildung beeinträchtigt wurden.
- Das erhöhte Gewicht bei gleichen Triebwerksleistungen wirkte sich negativ auf die Flugleistungen des UH-Tiger aus, sodass er nicht mehr ohne Einschränkungen für alle Einsatzspektren, z. B. auch im Auslandseinsatz, geeignet war. Hinzu kamen Fähigkeitslücken im Datenaustausch und in der Kommunikation.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat vom Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) eine umfassende Neubewertung des Rüstungsvorhabens gefordert. Sie ist

aufgrund der Leistungsschwächen des Hubschraubers, der Auslieferungsverzögerungen, der Fähigkeitslücken und der Kostensteigerung erforderlich. In diese Bewertung sollte das Bundesministerium den absehbaren militärischen Bedarf und die noch bis zur vollen Einsatzfähigkeit notwendigen Leistungsverbesserungen und ihre Mehrausgaben einbeziehen. Bleibt nach dieser Bewertung die Priorität des UH-Tiger gegenüber anderen Rüstungsvorhaben bestehen, sollten die Leistungsschwächen und Fähigkeitslücken umgehend behoben werden, bevor vermeidbarer Zusatzaufwand entsteht. Insbesondere sollten dann für alle UH-Tiger, die für den Einsatz und nicht nur für die Ausbildung vorgesehen sind, die Triebwerksleistung sowie der Datenaustausch und die Kommunikation dem militärischen Bedarf angepasst werden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen, bei künftigen Rüstungsvorhaben darauf zu achten, dass

- erhoffte Kooperationsvorteile nicht durch Unterschiede im Bedarf und in der technischen Auslegung der gemeinsam entwickelten und beschafften Waffensysteme aufgezehrt werden,
- nicht durch eine Vielzahl von Änderungsverträgen „gleitende“ Zeitplanungen und Meilensteinstrukturen sowie leicht zu ändernde („weiche“) Leistungsforderungen verursacht werden,
- vertragliche Vereinbarungen, z. B. zu den Leistungen, Lieferfristen, Zahlungseinbehalten und Vertragsstrafen, konsequent durchgesetzt werden,
- im Infrastrukturbereich die zu erwartenden Kosten sorgfältiger geschätzt werden.

24.3

In seiner Stellungnahme hat sich das Bundesministerium der Bewertung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass die angestrebten Vorteile der internationalen Kooperation nicht in vollem Umfang eingetreten sind. Durch die technisch unterschiedlichen Versionen des Hubschraubers könnte sich die Logistik verteuern.

Ebenso hat das Bundesministerium die dargestellte Kostenentwicklung, insbesondere für die Baumaßnahmen, bestätigt. Es hat aber darauf hingewiesen, dass sich der tatsächliche Bedarf an Baumaßnahmen erst während der Entwicklung konkretisiert habe. So sei erst im Jahre 2002 festgestellt worden, dass der Bedarf nicht durch Umbau und Anpassung der vorhandenen Hallen gedeckt werden könne.

Das Bundesministerium hat auch der Einschätzung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, dass die Flugleistungen des UH-Tiger aufgrund des höheren Gewichts, einhergehend mit möglichen Einsätzen in klimatisch extremeren Regionen, nicht ausreichten. Es plane allerdings zunächst nur die Beschaffung von leistungsstärkeren Triebwerken für 16 der 80 UH-Tiger.

Zur Bewertung der Kommunikationsausrüstung verwies das Bundesministerium darauf, dass den Defiziten des UH-Tiger durch Datenaustausch mit einer bodengebundenen Einsatzunterstützungsanlage entgegengewirkt werden könne.

Dagegen hat das Bundesministerium eine umfassende Neubewertung des UH-Tiger abgelehnt. Es hat vielmehr dessen gleichbleibende militärische Bedeutung betont. Er werde eine maßgebliche Rolle im Systemverbund mit den Transporthubschraubern spielen. Er sei das Kernelement der Unterstützung bodengebundener Kräfte aus dem bodennahen Luftraum. Ebenso sei er ein deeskalierendes Mittel im gesamten Einsatz- und Intensitätsspektrum. Insofern sei die Stückzahlreduzierung nicht Ausdruck seiner nachlassenden Bedeutung für die Bundeswehr, sondern resultiere einerseits aus einer geänderten Bedrohungslage bzw. Einsatzanforderung und andererseits aus Haushaltszwängen.

Das Bundesministerium hat weiterhin betont, die nachteiligen Auswirkungen einer ausgedehnten Überschneidung von Entwicklung und Beschaffung träfen zwar grundsätzlich zu. Beim UH-Tiger sei aber gerade das Beharren Deutschlands auf der vollständigen Leistungsfähigkeit anstelle eines teilweisen Verzichts Grund für den langen Zeitraum bis zur spezifizierten Leistungserbringung gewesen. Im Übrigen führe eine streng serielle Vorgehensweise zu erheblich längeren Projektrealisierungszeiten und damit verbunden auch zu einem beträchtlich größeren Risiko veralteter und nicht mehr beschaffbarer elektronischer Bauteile.

In seinen Einlassungen zu den „gleitenden“ Zeitplanungen und Meilensteinstrukturen sowie zu den „weichen“ technischen Spezifikationen hat das Bundesministerium betont, alles in Änderungsverträgen geregelt zu haben. Auch die Liste der Leistungsdifferenzen werde vollständig abgearbeitet. Unterschiedliche Bauzustände und fehlende Qualifikationsschritte bei den ausgelieferten UH-Tiger hätten zwar aus Termingründen in Kauf genommen werden müssen. Der Auftragnehmer sei jedoch verpflichtet, diese Mängel ohne Mehrausgaben zu beheben. Die festgelegte Vertragsstrafe bei Lieferverzug werde geltend gemacht.

24.4

Das Bundesministerium bestätigt zwar eine Reihe der Prüfungsfeststellungen. Die von ihm angeführten Erklärungen für die Mängel sind aber zumeist nicht tragfähig:

- So ist der UH-Tiger nicht das erste gemeinsam mit anderen Staaten betriebene Rüstungsvorhaben der Bundeswehr. Die damit verbundenen Probleme sind bekannt.
- Die Kosten der Baumaßnahmen hätten aufgrund vorliegender Erfahrungen erheblich genauer abgeschätzt werden können.

- Bei dem jetzigen und künftigen Einsatzschwerpunkt der Bundeswehr ist absehbar, dass es nicht dabei bleiben kann, lediglich 16 der 80 UH-Tiger mit leistungsgesteigerten Triebwerken auszustatten.
- Bei der Kommunikation erhält der UH-Tiger im Vergleich zu anderen Waffensystemen eine Sonderlösung mit entsprechend höheren Kosten.
- Die Verminderung auf fast ein Drittel der ursprünglich für notwendig gehaltenen Stückzahlen zeigt den Verlust an militärischer Bedeutung.
- Überlange Überschneidungen der Entwicklung und Beschaffung werden nicht dadurch verursacht, dass die Bundeswehr auf einer vollständigen Leistungserbringung beharrt. Ursächlich sind vielmehr verfrühte Entscheidungen für eine Beschaffung, bevor das Wehrmaterial fertig entwickelt, erprobt und serienreif ist. Das Rüstungsvorhaben UH-Tiger ist beispielhaft für eine lange Projektrealisierungszeit mit einem hohen Risiko technischer Veralterung vor der Auslieferung.
- Erfahrungsgemäß sind Regelungen in Änderungsverträgen nicht gleichbedeutend mit einem Festschreiben der Vertragskonditionen, sondern modifizieren die ursprünglich fest ausgehandelten Bedingungen nach und nach. Es bleibt abzuwarten, inwieweit alle Leistungsdifferenzen tatsächlich ohne Mehrausgaben vollständig abgearbeitet werden. Das Gleiche gilt für die unterschiedlichen Bauzustände, die anzugleichen sind, sowie die fehlenden Qualifikationsschritte bei den ausgelieferten UH-Tiger, die nachgeholt werden müssen.

Insgesamt fordert der Bundesrechnungshof Maßnahmen, die geeignet sind, künftig bei vergleichbaren Vorhaben die aufgezeigten Mängel zu verhindern. Dies gilt insbesondere bei Kooperationen mit anderen Staaten, bei Entscheidungen zur Logistik, bei der Erfassung von Infrastrukturausgaben sowie bei der Steuerung der Rüstungsvorhaben einschließlich der Gestaltung des Vertragswerks.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen und fordert weiterhin eine umfassende Neubewertung des Rüstungsvorhabens und sodann die schnelle Beseitigung der Leistungsschwächen und Fähigkeitslücken.

25 Fehlerhafte Weisung verursacht Mehrausgaben für Bahnfahrkarten

25.0

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung wurden seit dem Jahre 2005 mögliche BahnCard-Rabatte für Fahrkarten nicht konsequent genutzt. Unnötige Mehrausgaben waren die Folge. Die mit der Deutschen Bahn AG vereinbarte Mindestabnahmezahl für die BahnCard 25 wurde im Jahre 2007 nicht erreicht. Dies schwächte die Position des Bundes bei den regelmäßigen Verhandlungen über günstigere Bezugskonditionen erheblich.

25.1

Werden Dienstreisen mit der Bahn ausgeführt, ist nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen, ob der Erwerb einer BahnCard wirtschaftlich ist. Nach dem Bundesreisekostenrecht und den Hinweisen des Bundesministeriums des Innern soll die Dienststelle dazu eine Prognose über weitere zu erwartende Dienstreisen erstellen.

Die Deutsche Bahn AG räumt dem Bund für den Erwerb der BahnCard 25 Sonderkonditionen ein, die von Mindestabnahmezahlen abhängig sind. Werden diese nicht erreicht, erhöht sich der Bezugspreis abhängig von den tatsächlichen Abnahmezahlen. Die Bundeswehr ist im Bereich des Bundes der größte Abnehmer von Bahnfahrkarten.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Anordnung und Genehmigung von Dienstreisen. Er untersuchte dabei im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) u. a. die Beschaffung von BahnCards. Das Bundesministerium hatte das Verfahren der BahnCard-Beschaffung in vier Erlassen geregelt.

Zum 1. September 2005 trat das neue Bundesreisekostenrecht in Kraft. Das Bundesministerium wies die unmittelbar nachgeordneten Behörden darauf hin, dass Dienstreisende nach dem neuen Recht das Verkehrsmittel frei wählen könnten. Deswegen sollten BahnCards künftig nicht mehr von Amts wegen beschafft und Dienstreisenden auch nicht mehr aufgrund einer Prognose der Kauf empfohlen werden. Drei der vier Erlasse, in denen das Verfahren der BahnCard-Beschaffung geregelt war, hob das Bundesministerium einige Monate später ersatzlos auf. Der vierte Erlass, nach dem Fahrpreisermäßigungen durch den Erwerb von BahnCards grundsätzlich zu nutzen sind, war davon nicht betroffen. Er bezog sich aber auf die drei aufgehobenen Erlasse.

Danach wurden in der Bundeswehr BahnCards generell nur noch auf ausdrücklichen Wunsch der Dienstreisenden beschafft. Die Wirtschaftlichkeit einer BahnCard wurde auch bei Bediensteten nicht mehr geprüft, die erfahrungsgemäß häufig Dienstreisen mit der Bahn durchführten. Auch wenn sich der Kauf einer BahnCard 25 bereits mit der ersten Reise amortisiert hätte, wurde er den Bediensteten nicht empfohlen.

Die Ausgaben der Bundeswehr für Bahnfahrkarten stiegen im Jahre 2006 deutlich von 16,6 Mio. Euro auf 18,4 Mio. Euro an. Gleichzeitig ging die Zahl der von der Bundeswehr zu Sonderkonditionen erworbenen BahnCards 25 zurück. Die Zahl der BahnCards 50 verringerte sich ebenfalls deutlich. Dieser Abwärtstrend setze sich im Jahre 2007 fort.

Der Bund verfehlte im Vertragsjahr 2006/2007 die mit der Deutschen Bahn AG vereinbarten Mindestabnahmezahlen in einem Ausmaß, das dem Rückgang der BahnCards 25 bei der Bundeswehr entsprach. Die Erhöhung der Bezugspreise für das neue Vertragsjahr 2007/2008 konnte

zwar letztlich vermieden werden. Allerdings ist die Mindestabnahmezahl für die BahnCard 25 um 1 000 heraufgesetzt worden. Das Bundesministerium des Innern führt für den Bund die regelmäßigen Verhandlungen über die Sonderkonditionen. Es geht davon aus, dass sich im Vertragsjahr bei der Bundeswehr mindestens 7 000 weitere BahnCards 25 amortisiert hätten.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Weisungen des Bundesministeriums nicht dem neuen Bundesreisekostenrecht entsprachen. Das gilt insbesondere für die Weisung, von Amts wegen BahnCards weder zu beschaffen noch Dienstreisenden die Beschaffung aufgrund positiver Prognosen zu empfehlen. Sie widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der im Bundesreisekostenrecht verankert ist. In der Folge haben die mit der Beschaffung von Fahrkarten beauftragten Stellen mögliche Rabatte und Fahrpreisermäßigungen nicht genutzt. Der Bundeswehr sind so Preisnachlässe entgangen, die das Reisekostenbudget spürbar hätten entlasten können.

Die fehlerhafte Anwendung des Bundesreisekostenrechts wirkt sich zudem besonders nachteilig auf die Gesamtabnahmezahlen aus, weil die Bundeswehr der größte Abnehmer von Bahnfahrkarten ist. Sie schwächt die Position des Bundes bei Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG über Sonderkonditionen für BahnCards erheblich.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, eine einheitliche und wirtschaftliche Verfahrensweise in der Bundeswehr sicherzustellen. Dazu sollten die einschlägigen Weisungen zur Beschaffung von BahnCards an das Reisekostenrecht angepasst werden.

25.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen zunächst nicht umgesetzt. Die Nutzung von Fahrpreisermäßigungen, so auch der BahnCard, sei im Bundesreisekostengesetz und der dazu ergangenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift erschöpfend geregelt. Im Mai 2008 hat das Bundesministerium dann doch einen ergänzenden Erlass an die nachgeordneten Dienststellen für notwendig erachtet. Es hat klargestellt, dass bei Dienstreisen mit der Bahn stets auch die mögliche Fahrpreisermäßigung bei Einsatz einer BahnCard zu berücksichtigen ist.

25.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die fehlerhafte Weisungslage nunmehr beseitigt hat. Das Bundesministerium hätte deutlich früher die Entwicklung der Ausgaben für Bahnfahrkarten und der Abnahmezahlen bei den BahnCards erkennen können. Auch aufgrund der neuen Rechtslage hätten ergänzende Beratungen im nachgeordneten Bereich und fachaufsichtliche Prüfungen nahegelegen. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass das Bundesministerium die Anwendung seines Erlasses im nachgeordneten Geschäftsbereich durch Fachaufsicht sicherstellt.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird die konsequente Nutzung der durch die BahnCard möglichen Fahrpreisermäßigungen Einsparungen in Millionenhöhe bewirken. Zudem wird der Bund künftig seine Abnahmeverpflichtungen erfüllen können. Das stärkt seine Position gegenüber der Deutschen Bahn AG bei Verhandlungen über attraktivere Bezugspreise für BahnCards und Rabatte deutlich.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

26 Erfassung der im Inland steuerpflichtigen britischen Limiteds sicherstellen
(Kapitel 6001 Titel 014 01 und 015 01)

26.0

Mehr als die Hälfte der in Deutschland ansässigen Limiteds – einer britischen Gesellschaftsform – wurde von den Finanzämtern steuerlich nicht erfasst. Steuern können deshalb nicht oder nicht rechtzeitig festgesetzt werden. Zudem besteht die Gefahr einer missbräuchlichen oder betrügerischen Nutzung der steuerlich nicht überwachten Gesellschaften.

26.1

Die Rechtsform der britischen „Private Company Limited by Shares“ (Limited) ist bei Unternehmern sehr beliebt. Sie kann ohne großen bürokratischen Aufwand mit einem Mindest-Gesellschaftsvermögen von einem britischen Pfund gegründet werden. Die Gründung muss in Großbritannien erfolgen. Eine Reihe von Anbietern verkauft Limiteds auch auf dem deutschen Markt.

Die Limited ist in Deutschland steuerpflichtig, wenn sie den Sitz der Geschäftsleitung ins Inland verlegt. Die Sitzverlegung hat die Limited in Deutschland nach handels- und steuerrechtlichen Bestimmungen anzuzeigen (Mitwirkungspflichten). Die deutsche Finanzverwaltung erfährt nur dann von der Sitzverlegung, wenn die Gesellschaft ihren Mitwirkungspflichten nachkommt. Das britische Handelsregister (Companies House) gibt dem deutschen Fiskus von sich aus grundsätzlich keinen Hinweis.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass zahlreiche Limiteds ihre Mitwirkungspflichten nicht erfüllt hatten und der Finanzverwaltung nicht bekannt waren. Er hat die zum Stichtag 1. Januar 2006 steuerlich geführten Limiteds mit den Angaben anderer Informationsquellen verglichen. Nach Auskunft der Finanzministerien der Länder waren bundesweit 11 508 Limiteds steuerlich erfasst. Anbieter, die Limiteds auf dem deutschen Markt verkaufen, gehen dagegen von ca. 24 000 Sitzverlegungen nach Deutschland bis zum Stichtag aus. In den Medien werden Zahlen von bis zu 45 000 Limiteds mit einem Sitz der Geschäftsleitung in Deutschland genannt.

26.2

Da zahlreiche Limiteds in Deutschland steuerlich nicht erfasst sind, ist eine ordnungsgemäße Besteuerung nicht sichergestellt. Daneben besteht das Risiko, dass diese Limiteds als verborgene Gesellschaften missbräuchlich oder in betrügerischer Absicht verwendet werden können.

Das Ausmaß der Steuerausfälle lässt sich derzeit nicht einschätzen. Die Medienberichte geben nur vage Anhaltspunkte über die Anzahl der Limiteds in Deutschland. Die Einschätzung der Anbieter von Limiteds hält der Bundesrechnungshof jedoch für belastbar. Sie haben verlässliche Kenntnis über die von ihnen verkauften Gesellschaften. Nach einem Vergleich dieser Daten mit den Informationen der Länderfinanzministerien kommt mehr als die Hälfte der Gesellschaften ihren gesetzlichen Mitwirkungspflichten nicht nach. Die Finanzämter können diese Limiteds deswegen steuerlich nicht erfassen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) empfohlen, mit dem britischen Handelsregister einen Informationsaustausch zu vereinbaren. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die deutsche Finanzverwaltung zeitnah von der Gründung und der Existenz britischer Limiteds erfährt und notwendige steuerliche Konsequenzen ziehen kann.

26.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, dass es in Abstimmung mit anderen Ressorts prüfe, durch welche Maßnahmen die steuerliche Erfassung der im Inland tätigen Limiteds sichergestellt werden könne. Dazu beabsichtige es, ggf. mit den in Großbritannien zuständigen Stellen Kontakt aufzunehmen.

26.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium Maßnahmen ergreifen will, um die Zahl der nicht steuerlich erfassten Limiteds mit Sitz der Geschäftsleitung in Deutschland zu verringern. Hierzu ist ein Informationsaustausch mit dem britischen Handelsregister erforderlich. Um weitere Einnahmeausfälle zu vermeiden, empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium, darauf hinzuwirken, dass die Grundlagen hierfür schnellstmöglich geschaffen werden.

27 Bundesministerium informierte Bundestag im Gesetzgebungsverfahren unzureichend
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

27.0

Im Gesetzgebungsverfahren zur Verlängerung einer umsatzsteuerlichen Begünstigung hat es das Bundesministerium der Finanzen unterlassen, auf einen entgegenstehenden Beschluss des Deutschen Bundestages hinzuweisen. Dem Gesetzgeber fehlten dadurch wesentliche Informationen, um sachgerecht über den Gesetzentwurf entscheiden zu können. Bereits ein Jahr zuvor hatte sich das Parlament für ein Auslaufen der Regelung ausgesprochen.

27.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2005 (Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 34) empfohlen, den ermäßigten Umsatzsteuersatz für die Personenbeförderung mit Schiffen zum 31. Dezember 2007 auslaufen zu lassen. Die vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) vorgetragenen Gründe zur Fortführung der seit 21 Jahren bestehenden Übergangsregelung waren spätestens seit dem Jahre 1997 entfallen. Durch den Wegfall ließen sich zusätzliche Steuereinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe jährlich erreichen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm die Bemerkung des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 10. März 2006 zustimmend zur Kenntnis und sprach sich für das Auslaufen der Übergangsregelung zum 31. Dezember 2007 aus. Der Deutsche Bundestag schloss sich dieser Auffassung in seiner Sitzung am 7. September 2006 durch den Entlastungsbeschluss nach Artikel 114 Grundgesetz an (Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 2006, Bundestagsdrucksache 16/2025). Die Bundesregierung wurde darin aufgefordert, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen.

Das Bundesministerium sah im Referentenentwurf des Jahressteuergesetzes 2008 dennoch eine erneute Verlängerung bis zum 31. Dezember 2011 vor. Auf das ablehnende Votum des Deutschen Bundestages wies es in der Gesetzesbegründung nicht hin. Die Einwände des Bundesrechnungshofes, der sich gegen eine Verlängerung der Übergangsregelung ausgesprochen hatte, stellte es unzutreffend dar.

Der Bundesrechnungshof gab deshalb eine kritische Stellungnahme zum Referentenentwurf ab und nahm auf das ablehnende Votum des Deutschen Bundestages Bezug. Das Bundesministerium ließ die Stellungnahme unberücksichtigt und erwähnte sie weder bei der Übersendung des Gesetzentwurfs an das Bundeskabinett noch im Schreiben an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages.

Der Bundestag verabschiedete das Jahressteuergesetz 2008 mit der vorgesehenen Verlängerung der umsatzsteuerlichen Übergangsregelung.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Bundesministerium mit Vorlage des Referentenentwurfs zum Jahressteuergesetz 2008 von einem Beschluss des Deutschen Bundestages abgewichen ist, indem es eine erneute Verlängerung der Steuerbegünstigung vorsah. Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass ein federführendes Bundesministerium schon in

der Gesetzesbegründung des Referentenentwurfs, spätestens aber im weiteren Gesetzgebungsverfahren, darlegen muss, dass es von Beschlüssen des Deutschen Bundestages abweichen will und welche Gründe es dafür hat. Nur dann ist sichergestellt, dass das Parlament einen Gesetzentwurf auf einer verlässlichen und ausgewogenen Grundlage beurteilen kann. Die Informationspflicht ist zugleich Ausdruck einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative.

Um die Informationspflicht der Bundesministerien gegenüber dem Bundestag klarzustellen, hat der Bundesrechnungshof eine Ergänzung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) angeregt. Diese sollte zum Ausdruck bringen, dass ein federführendes Bundesministerium im Gesetzgebungsverfahren auf entgegenstehende Beschlüsse des Parlaments hinweisen und die Gründe für das Nichtbefolgen darlegen muss.

27.3

Das Bundesministerium hat eine Unterrichtung des Parlaments für nicht erforderlich gehalten. Die Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 2006 sei als Bundestagsdrucksache veröffentlicht worden.

27.4

Das Argument des Bundesministeriums überzeugt nicht. Wegen der zahlreichen Bundestagsdrucksachen ist es dem Bundestag nicht möglich, jeden Gesetzentwurf auf entgegenstehende parlamentarische Beschlüsse zu überprüfen.

In der Gesetzesbegründung haben die federführenden Bundesministerien darzustellen, welcher Sachverhalt einem Gesetzentwurf zugrunde liegt, auf welchen Erkenntnisquellen er beruht und ob andere Lösungsmöglichkeiten bestehen (§ 43 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GGO). Dies umfasst auch die Pflicht, auf eine vorangegangene abweichende Beschlussfassung des Parlaments zu inhaltsgleichen oder verwandten Regelungen hinzuweisen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Bundesministerien beim Einbringen eines Gesetzentwurfs gegenüber dem Parlament eine umfassende Informationspflicht haben. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, fehlt es dem Gesetzgeber an wichtigen Informationen, um sachgerecht über einen Gesetzentwurf entscheiden zu können.

28 Ausländische Einkünfte vollständig dem Solidaritätszuschlag unterwerfen (Kapitel 6001 Titel 044 02 und 044 04)

28.0

Auf Einkünfte aus dem Ausland erheben die Finanzämter nach geltendem Recht keinen oder nur teilweise Solidaritätszuschlag. Gegenüber inländischen Einkünften, die uneingeschränkt dem Solidaritätszuschlag unterliegen, sind ausländische Einkünfte damit besser gestellt. Dem Bund entgehen dadurch seit dem Jahre 1991 jährlich etwa 110 Mio. Euro. Das Bundesministerium der Finanzen sollte auf eine Rechtsänderung hinwirken, die im Ausland erzielte und in Deutschland steuerpflichtige Einkünfte vollständig dem Solidaritätszuschlag unterwirft.

28.1

Der Solidaritätszuschlag ist ein Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer. Alle Bevölkerungsgruppen sollen ihn nach der Gesetzesbegründung gleichmäßig entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zahlen. Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag von jährlich über 10 Mrd. Euro stehen dem Bund zu. Damit sollen vor allem die Kosten der Wiedervereinigung Deutschlands finanziert werden.

Einkünfte unterliegen dem Solidaritätszuschlag, wenn sie einkommen- oder körperschaftsteuerpflichtig sind. Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag ist grundsätzlich die festzusetzende Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der Solidaritätszuschlag beträgt zurzeit 5,5 % der Bemessungsgrundlage.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, wie die Finanzämter den Solidaritätszuschlag auf ausländische Einkünfte erhoben. Dabei stellte er fest, dass im Ausland erzielte Einkünfte, für die Steuerpflichtige im Ausland Einkommen- oder Körperschaftsteuer gezahlt haben und die zugleich in Deutschland steuerpflichtig sind, nicht oder nur teilweise dem Solidaritätszuschlag unterliegen. Dies entspricht der Rechtslage.

Die Einkommensteuer, die Steuerpflichtige im Ausland zahlen, wird auf die deutsche Einkommensteuer angerechnet (§ 34c des Einkommensteuergesetzes). Damit soll eine wirtschaftliche Doppelbesteuerung des im Ausland besteuerten Einkommens vermieden werden. Da die anzurechnende ausländische Steuer die festzusetzende Einkommensteuer verringert, mindert sie zugleich die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Die gleiche Regelung besteht für die im Ausland gezahlte Körperschaftsteuer (§ 26 des Körperschaftsteuergesetzes).

Inländische anrechenbare Steuern, wie die Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlagsteuer, haben demgegenüber keine Auswirkungen auf die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Sie werden wie Vorauszahlungen behandelt und mindern die festzusetzende Einkommensteuer nicht.

Die unterschiedliche Behandlung inländischer und ausländischer Einkünfte zeigen folgende Musterfälle. Die Steuerpflichtigen leben in Deutschland, sind ledig, kinderlos und konfessionslos und werden nach der Grundtabelle besteuert:

1. Der Steuerpflichtige A erzielt 100 000 Euro Zinsen aus Belgien. Weiteres Einkommen hat er nicht. Seine Zinsen werden in Belgien und in Deutschland besteuert. Die mit einem Quellensteuerabzug von 15 % abgegoltene belgische Einkommensteuer von 15 000 Euro

wird auf die deutsche Einkommensteuer angerechnet. Dadurch verringert sich die festzusetzende Einkommensteuer als Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags. Der Solidaritätszuschlag beträgt 703,23 Euro.

2. Der Steuerpflichtige B erzielt ebenfalls 100 000 Euro Zinsen, allerdings bei einer inländischen Bank. Einen Freistellungsauftrag hat er nicht erteilt. Die Bank behält einen Zinsabschlag von 30 000 Euro und Solidaritätszuschlag ein. Der Zinsabschlag wird erst bei der Abrechnung der zu zahlenden Einkommensteuer berücksichtigt. Auf die festzusetzende Einkommensteuer und den Solidaritätszuschlag hat dies keine Auswirkungen. Der Solidaritätszuschlag beträgt 1 528,23 Euro und damit 825 Euro mehr als im ersten Musterfall.

Musterfälle: Unterschiedlich hoher Solidaritätszuschlag

	Steuerpflichtiger A	**Steuerpflichtiger B**
	Beträge in Euro (Veranlagungszeitraum 2007)	
Einnahmen aus Kapitalvermögen	100 000	100 000
– Sparer-Freibetrag	– 750	– 750
– Werbungskostenpauschbetrag	– 51	– 51
– Sonderausgaben/ außergewöhnliche Belastungen	– 14 199	– 14 199
= zu versteuerndes Einkommen	= 85 000	= 85 000
tarifliche Einkommensteuer	27 786	27 786
– ausländische Steuern	– 15 000	0
= festzusetzende Einkommensteuer	= 12 786	= 27 786
Solidaritätszuschlag (5,5 % der festzusetzenden Einkommensteuer)	**703,23**	**1 528,23**

28.2

Der Bundesrechnungshof hat die unterschiedliche Behandlung inländischer und ausländischer Einkünfte als nicht sachgerecht beanstandet. Entgegen der Gesetzesbegründung unterliegen derzeit nicht alle Einkommen ausnahmslos dem Solidaritätszuschlag.

Die Besserstellung ausländischer Einkünfte verstößt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes außerdem gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Dieser besagt, dass Steuerpflichtige nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung staatlicher Leistungen beitragen sollen. Ob Einkünfte im Inland oder im Ausland erzielt werden, wirkt sich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht aus. Ein Grund für die Ungleichbehandlung besteht daher nicht.

Nach vorsichtigen Schätzungen werden jährlich ausländische Steuern von 2 Mrd. Euro auf die deutsche Einkommen- und Körperschaftsteuer angerechnet. Diese mindern die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Dem Bund entgehen dadurch jedes Jahr etwa 110 Mio. Euro Solidaritätszuschlag. Seit Einführung des Solidaritätszuschlags im Jahre 1991 waren dies etwa 1,8 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) empfohlen, auf eine Ergänzung der Vorschriften für den Solidaritätszuschlag hinzuwirken. Anzurechnende ausländische Steuern sollten die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags nicht mindern.

28.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass ausländische Einkünfte nach geltendem Recht nur eingeschränkt in die Berechnung des Solidaritätszuschlages einbezogen werden. Ob dies gerechtfertigt sei oder ob die Bemessungsgrundlage um die angerechneten ausländischen Steuern zu erhöhen sei, werde es prüfen.

28.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, schnellstmöglich auf eine Ergänzung des Solidaritätszuschlaggesetzes hinzuwirken.

Teil III Weitere Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

29 Überblick über gebührenrechtliche Vorschriften des Bundes geschaffen

29.0

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium des Innern eine Übersicht aller Gesetze und Verordnungen des Bundes zu Gebühren und Auslagen erstellt. Sie schafft Transparenz über die komplexen, kaum noch zu überblickenden gebührenrechtlichen Regelungen und stellt eine wesentliche Grundlage für die notwendige Reform des Gebührenrechts dar.

29.1

Verwaltungsbehörden erheben für bestimmte Leistungen Gebühren und Auslagen. Allgemeine Vorschriften dazu enthält das Verwaltungskostengesetz des Bundes. Besondere Festlegungen zu den Gebühren und Auslagen treffen die Fachgesetze. Sie ermächtigen die Bundesregierung oder Bundesministerien meist auch, die Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu regeln. Darin können die Verordnungsgeber Regelungen treffen, die sie oft fortschreiben müssen, z. B. zu gebührenpflichtigen Leistungen und Gebührensätzen.

29.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Gebührenverordnungen des Bundes in Struktur und Verständlichkeit teilweise erheblich voneinander abwichen. Gleichartige Sachverhalte regelten sie unterschiedlich, z. B. bei den Bestimmungen zu Widerspruchsgebühren und erstattungsfähigen Auslagen.

Der Bundesrechnungshof führte dies auf den fehlenden Überblick über gebührenrechtliche Vorschriften in der Bundesverwaltung zurück. Die mangelnde Transparenz erschwerte es, Gebührenverordnungen einheitlich zu erlassen und anzupassen sowie bestehende Regelungen gleich auszulegen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) daher empfohlen, eine Übersicht aller gebührenrechtlichen Vorschriften für Verwaltungsleistungen zu erstellen. Sie sollte an zentraler Stelle geführt werden.

Die mit einer Übersicht erreichbare Transparenz könnte die Bundesressorts beim Erlass und Vollzug der Gebührenverordnungen unterstützen und dazu beitragen, die formale Vielfalt der Regelungen zumindest zurückzuführen. Zudem würden sich notwendige Anpassungen der Gebühren und Auslagen mit Hilfe einer Übersicht leichter überwachen lassen.

Darüber hinaus könnte eine solche Übersicht die Grundlage für eine systematische Analyse und umfassende Reform des komplexen, kaum noch zu überblickenden Gebührenrechts bilden. Ziel einer noch ausstehenden Neuordnung sollte es sein, das Gebührenrecht einheitlich und verständlich zu gestalten.

29.3

Im April 2008 setzte das Bundesministerium den Vorschlag um und veröffentlichte eine Übersicht der Vorschriften des Bundes zu Gebühren und Auslagen im Anwendungsbereich des Verwaltungskostengesetzes. Diese hatte sie zuvor mit den betroffenen Bundesministerien abgestimmt. Die Übersicht soll jährlich aktualisiert werden. Sie umfasst rund 130 gebührenbezogene Gesetze und 100 Rechtsverordnungen. Aus der Übersicht ergeben sich die Regelungsinhalte, die für die Gebührenerhebung zuständigen Bundesbehörden sowie Datum und Fundstelle der Erstregelungen und letzten Änderungen. Sie gibt auch Auskunft, ob die Regelungen im Bundes- und/oder Landesvollzug stehen.

Das Bundesministerium sieht in der Bestandsaufnahme einen ersten Schritt zur Verbesserung des Gebührenrechts. Es will das Gebührenrecht evaluieren und das Verwaltungskostengesetz mit den gewonnenen Erkenntnissen grundlegend novellieren. Gebührenpflichtige Leistungen sollen künftig einheitlich und systematisch bewertet werden. Das Verwaltungskostenrecht soll dadurch transparenter, verständlicher und anwenderfreundlicher werden.

29.4

Der Bundesrechnungshof unterstützt die mit der Gebührenübersicht verbundenen Ziele des Bundesministeriums. Er regt an, für Nutzungsgebühren, Entgelte, Beiträge u. Ä. in der Bundesverwaltung eine vergleichbare Übersicht zu schaffen und auf dieser Grundlage das bestehende Verwaltungskostenrecht des Bundes umfassend zu reformieren und zu vereinheitlichen.

30 Bundespolizei überprüft Bedarf für neue Wasserwerfer
(Kapitel 0625 Titel 811 01)

30.0

Das Bundesministerium des Innern will aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes die Ersatzbe-

schaffung von Wasserwerfern für die Bundespolizei überdenken. Es will vorerst auf die Beschaffung von zehn Wasserwerfern verzichten und die Beschaffung von weiteren zehn Wasserwerfern zeitlich strecken. Entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes will das Bundesministerium des Innern den Gesamtbedarf an Wasserwerfern evaluieren. Dabei will es die Erkenntnisse zur maximalen Einsatzstärke, Verteilung zwischen Bundes- und Landeseinsätzen sowie zu den Brenn- und Schwerpunkträumen angemessen berücksichtigen.

30.1

Die Bundespolizei verfügt über 33 einsatzfähige Wasserwerfer, die im gesamten Bundesgebiet verteilt stationiert sind. Die Bundespolizei beabsichtigte, ab dem Jahre 2009 insgesamt 20 neue als Ersatz für vorhandene Fahrzeuge zu beschaffen. Die Bundespolizei plante für die Ersatzbeschaffung der Wasserwerfer 10 Mio. Euro ein.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Finanzierung, den Einsatz, den Zustand und die Ersatzbeschaffung der vorhandenen Wasserwerfer bei der Bundespolizei. Dabei stellte er fest, dass die Anzahl und der Zeitpunkt der geplanten Ersatzbeschaffungen angesichts der geringen Auslastung und des Zustands der Wasserwerfer nicht ausreichend begründet waren. Zudem stationierte die Bundespolizei die Wasserwerfer an Standorten, von denen aus die potenziellen Einsatzschwerpunkte nicht optimal erreichbar waren.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass er den Bedarf und den Zeitpunkt der Ersatzbeschaffung von Wasserwerfern wegen der geringen Auslastung und des guten Fahrzeugzustands nicht für schlüssig begründet hält.

Nach seiner Auffassung könnten Ausgaben von mehr als 4 Mio. Euro vermieden werden, wenn es die Anzahl und die Standorte der Wasserwerfer an den bisherigen Wasserwerfereinsätzen für Bundesaufgaben ausrichtet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die bisherigen Einsätze der Wasserwerfer zu analysieren. Dabei sollte es die Erkenntnisse zu der maximalen Einsatzstärke, der Verteilung zwischen Bundes- und Landeseinsätzen sowie zu den Brenn- und Schwerpunkträumen angemessen berücksichtigen. Diese Analyse sollte das Bundesministerium durchführen, bevor es abschließend über die Anzahl und Standorte der Wasserwerfer entscheidet.

30.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es beabsichtigt, vorbehaltlich einer entsprechenden Haushaltsermächtigung, vorerst nur zehn Fahrzeuge als Ersatz zu beschaffen. Aufgrund des aktuellen Zustands der Wasserwerfer werde es die Beschaffung um drei Jahre verschieben und auf die Jahre 2012 bis 2019 strecken.

Das Bundesministerium hat zugesagt, in diesem Zeitraum den Gesamtbedarf an Wasserwerfern zu evaluieren und sodann über die notwendige Anzahl von Wasserwerfern und die Ersatzbeschaffungen zu entscheiden. Die Beschaffung weiterer zehn Wasserwerfer habe es daher zunächst zurückgestellt.

30.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium nunmehr beabsichtigt, die Fahrzeuge aufgrund ihres Zustands später als geplant und über einen längeren Zeitraum verteilt zu ersetzen.

Er hält die vom Bundesministerium vorgesehenen Maßnahmen für geeignet, die Anzahl der künftig benötigten Wasserwerfer sachgerecht zu ermitteln.

Er wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, ob das Bundesministerium den Gesamtbedarf an Wasserwerfern evaluiert und die erforderliche Anzahl sowie die Auswahl der Standorte durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachweist.

31 Fahrzeugausstattung der Bereitschaftspolizeiverbände des Bundes soll dem Bedarf angepasst werden

(Kapitel 0625 Titel 514 01 und 811 01)

31.0

Das Bundesministerium des Innern beabsichtigt, mit der Neuorganisation der Bundespolizei den Fuhrpark der Verbände an den Bedarf anzupassen. Dabei will es die spezifischen Anforderungen an die Mobilität ihrer Verbände, die Personalstärken und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit berücksichtigen. Es folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, der festgestellt hat, dass mehr Transportfahrzeuge als für die eigenen Aufgaben nötig vorgehalten werden. Zudem wurden Fahrzeuge ersetzt, die die vorgegebene Mindestlaufleistung nicht erreicht hatten.

31.1

Die Bundespolizei besitzt mobile Bereitschaftspolizeiverbände (Verbände), die bundesweit eingesetzt werden. Diese verfügten im Jahre 2006 über 1 400 Fahrzeuge; davon waren 839 Transportbusse (Halbgruppenfahrzeuge).

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg das Fuhrparkmanagement der Verbände und stellte Folgendes fest:

Die Anzahl der benötigten Halbgruppenfahrzeuge ermittelte die Bundespolizei anhand einer geplanten Personalstärke (Soll). Diese Soll-Stärke konnte das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) nicht durch eine Personalbedarfsermittlung belegen. Seit der Festlegung der Soll-Personalstärke haben sich die Aufgaben der Bun-

despolizei in den Bereichen Grenze, Bahnanlagen und Flughäfen deutlich verändert. Zudem lag die tatsächliche durchschnittlich verfügbare Personalstärke (Ist) der Verbände erheblich unter der Soll-Stärke (im Jahre 2004: 49 %, im Jahre 2005: 50 % und im Jahre 2006: 31 %). Die Halbgruppenfahrzeuge wurden für eigene Aufgaben wenig genutzt. Auch bei einzelnen Großeinsätzen zur Unterstützung der Länder waren sie nicht ausgelastet.

In den Jahren 2006 und 2007 ersetzte die Bundespolizei 341 ihrer 357 geländegängigen Halbgruppenfahrzeuge in den Verbänden durch neue Fahrzeuge. Die Wirtschaftlichkeit dieser Ersatzbeschaffung konnte das Bundesministerium weder hinsichtlich der Anzahl noch des Beschaffungszeitpunktes der Fahrzeuge nachweisen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass 75 der 129 geprüften geländegängigen Halbgruppenfahrzeuge die in einer Richtlinie vorgesehene Gesamtfahrleistung von 170 000 km um durchschnittlich 40 513 km unterschritten.

Das Fuhrparkmanagement der Bundespolizei verfügte nicht über eine Kosten-Leistungs-Rechnung, logistische Kennziffern oder ein automatisiertes Verfahren für die Verwaltung der Fahrzeuge.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundespolizei die Anzahl der benötigten Fahrzeuge auf Grundlage eines theoretischen, anhand der tatsächlichen Einsätze nicht erklärlichen Transportbedarfs ermittelte. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, als Grundlage für den Bedarf an Fahrzeugen zunächst den Personalbedarf der Verbände nachvollziehbar zu bemessen. Dabei sollte es Änderungen der Aufgaben der Verbände sowie die damit in Zusammenhang stehende tatsächliche Personalausstattung und durchgeführten Transporte angemessen berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass die Bundespolizei 341 geländegängige Halbgruppenfahrzeuge für die Bundespolizeiabteilungen neu beschafft hat, ohne die Wirtschaftlichkeit der Ersatzbeschaffung nach Anzahl und Zeitpunkt zu prüfen. Über eine Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen sollte daher auf der Grundlage von Gutachten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entschieden werden.

31.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde im Rahmen der Neuorganisation der Bundespolizei die gesamte Fuhrparklogistik der Verbände an den Bedarf anpassen. Es beabsichtige, dabei die spezifischen Anforderungen an die Mobilität ihrer Verbände, die Personalstärken und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Kernpunkt sei, dass die Verbände zu bestimmten Einsatzlagen bis zur vollen Stärke zur Verfügung stehen und mobil sein müssten. Im Übrigen habe das Bundesministerium zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten bereits erkannt und bei der Neuorganisation berücksichtigt. Im Ergebnis habe das Bundesministerium die Fahrzeugausstattung der Verbände auch bereits in der Vergangenheit nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bemessen.

Das Bundesministerium hat weiterhin ausgeführt, dass die ausgesonderten geländegängigen Halbgruppenfahrzeuge ein durchschnittliches Alter von zehn Jahren und hohe Kilometerlaufleistungen gehabt hätten.

31.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium bei der Neuorganisation der Bundespolizei die gesamte Fuhrparklogistik der Verbände an den Bedarf anpassen will. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Verbände zu bestimmten Einsatzlagen bis zur vollen Stärke zur Verfügung stehen und mobil sein müssen.

Da die Bundespolizei keine Kennziffern zu Kosten und Leistung ihrer Flotte erhoben hat, sind belastbare Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Flotte nicht möglich. Soweit das Bundesministerium auf bereits von ihm erkannte Verbesserungsmöglichkeiten und deren Umsetzung hinweist, hat es dem Bundesrechnungshof nachvollziehbare Unterlagen auch auf Nachfrage nicht vorgelegt.

Das Bundesministerium bleibt den Nachweis schuldig, dass die aus den Verbänden ausgesonderten Halbgruppenfahrzeuge tatsächlich ersetzt werden mussten.

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob das Bundesministerium bei der Neuorganisation der Bundespolizei die Fuhrparklogistik der Verbände an den Bedarf anpasst und dabei seine Empfehlungen umsetzt, den Personalbedarf der Verbände als Grundlage für die Fuhrparklogistik der Verbände nachvollziehbar darlegt und dabei die Transporte in den vergangenen Jahren angemessen berücksichtigt.

Er wird weiterhin darauf achten, ob das Bundesministerium bei der Aussonderung oder Neubeschaffung von Fahrzeugen seinem Vorschlag Rechnung trägt, über eine Aussonderung und Neubeschaffung von Fahrzeugen künftig auf Grundlage von Gutachten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu entscheiden.

32 Einsparungen in Millionenhöhe beim BOS-Digitalfunknetz

(Kapitel 0602 Titelgruppe 02)

32.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes beendet das Bundesministerium des Innern den übergangsweisen Betrieb des Digitalfunknetzes früher als ursprünglich geplant. Dadurch erwartet es Einsparungen von bis zu 21 Mio. Euro. Zudem hat es zugesagt, bei 21 Planstellen und Stellen der Bundesanstalt für den Digitalfunk kritisch zu prüfen, ob diese über die Aufbauphase des Netzes hinaus benötigt werden. Die Voraussetzung für den zeitgerechten Wegfall dieser Planstellen und Stellen hat es bereits geschaffen.

32.1

Die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in der Bundesrepublik Deutschland verwenden noch analoge Funknetze. Diese werden im Interesse der im Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 vereinbarten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie aus einsatztaktischen und wirtschaftlichen Gründen durch ein bundesweit einheitliches Digitalfunknetz ersetzt. Zum Aufbau und Betrieb errichtete der Bund im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (Bundesanstalt), in der Bund und Länder zusammenwirken.

Im Jahre 2007 scheiterte eine Vergabe an einen Generalunternehmer, der den Digitalfunk planen, aufbauen und betreiben sollte. Das Bundesministerium musste zusammen mit den Ländern die Projektplanung ändern und zeitlich straffen. Um dennoch bis Ende 2010 das Digitalfunknetz bundesweit einsetzen zu können, ist es notwendig, mit dem Betrieb aufgebauter Netzabschnitte jeweils zügig zu beginnen. Übergangsweise beauftragte die Bundesanstalt das für den Netzaufbau verantwortliche Unternehmen mit dem Betrieb bereits errichteter Teile des Digitalfunknetzes. Erst mit Abschluss des Netzaufbaus sollte ein im Wettbewerb ermittelter Betreiber den Betrieb langfristig übernehmen.

Die Bundesanstalt sollte dauerhaft 142 Planstellen und Stellen (Stellen) erhalten. Der Bundesrechnungshof zeigte auf, dass einige der Stellen für Aufgaben vorgesehen waren, die überwiegend nur in der Aufbauphase des Digitalfunknetzes anfallen.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat auf erhebliche Einsparungen hingewiesen, die durch einen schnelleren Übergang auf ein Unternehmen zu erwarten sind, das langfristig den Betrieb übernimmt. Dieses ist auf die Aufgabe spezialisiert, steht im Wettbewerb und kann mit einer deutlich längeren Vertragslaufzeit als bei der Übergangslösung kalkulieren. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus dargelegt, dass 21 Stellen der Bundesanstalt nicht dauerhaft begründet sind.

Er hat daher empfohlen,

- den frühestmöglichen Zeitpunkt zu ermitteln, zu dem ein im Wettbewerb ermittelter Betreiber den Betrieb übernehmen kann,
- unmittelbar nach der Aufbauphase die Organisation der Bundesanstalt zu untersuchen und darauf aufbauend den Personalbedarf zu ermitteln sowie
- bis dahin 21 Stellen im Wirtschaftsplan der Bundesanstalt als künftig wegfallend auszuweisen.

32.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es wird die Übergangslösung für den Betrieb des Netzes früher als zunächst geplant beenden. Es hat hierzu bereits im Jahre 2007 die Ausschreibung eingeleitet. Im Wirtschaftsplan der Bundesanstalt sind gegenüber dem Übergangsbetrieb geringere Ausgaben von 21 Mio. Euro eingestellt. Das Bundesministerium hat außerdem zugestimmt, zunächst 21 der 142 Stellen der Bundesanstalt als künftig wegfallend auszuweisen und das dauerhaft notwendige Personal unmittelbar nach der Aufbauphase zu ermitteln. Der Bundesrechnungshof wird den Projektverlauf weiter prüfen.

33 Grundlagen für verbesserte IT-Sicherheitsstrukturen der Bundesverwaltung geschaffen

(Titelgruppe 55 in allen Kapiteln des Bundeshaushalts)

33.0

Das Bundesministerium des Innern hat in Abstimmung mit den übrigen Ressorts Voraussetzungen geschaffen, die IT-Sicherheitsstrukturen in der gesamten Bundesverwaltung entscheidend zu verbessern, und ist damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Einheitliche Vorgaben und Mindestanforderungen für einen sicheren IT-Betrieb hat es in einer verbindlichen Sicherheitsleitlinie für den Schutz der Informationsinfrastrukturen in der Bundesverwaltung umgesetzt. Das Bundeskabinett hat diesen „Umsetzungsplan Bund" im September 2007 beschlossen, um ein dauerhaft angemessenes Sicherheitsniveau zu gewährleisten.

33.1

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Querschnittsprüfung fest, dass die Bundesverwaltung zum Teil neueste Sicherheitstechnik einsetzte, um die Infrastrukturen ihrer IT zu schützen. Hingegen beachtete die Bundesverwaltung nicht immer die notwendigen organisatorischen und personellen IT-Sicherheitsmaßnahmen. Typische Mängel waren:

- Bundesbehörden definierten ihre IT-Sicherheitsziele nicht klar.
- Es fehlten die für eine sichere IT notwendigen Risikoanalysen, IT-Sicherheitskonzepte und Notfallpläne.
- Behördenleitungen war nicht bewusst, dass sie für die IT-Sicherheit ihrer Behörde zuständig sind und daher geeignete Sicherheitsmaßnahmen veranlassen müssen.
- Ministerien nahmen Aufsichts- und Koordinierungsfunktionen für die IT-Sicherheit der Behörden ihres Geschäftsbereichs nicht wahr.
- Schlüsselpositionen wie die des IT-Sicherheitsbeauftragten waren nicht besetzt.

- IT-Sicherheitsbeauftragte waren nicht angemessen ausgebildet oder nicht mit ausreichenden Befugnissen, z. B. einem unmittelbaren Vortragsrecht bei der Behördenleitung, ausgestattet.
- Die für einen sicheren IT-Betrieb unabdingbaren IT-Sicherheitsprozesse waren weder behördenintern noch behördenübergreifend für den Geschäftsbereich definiert und eingeführt.
- Bundesbehörden setzten die weiteren Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (IT-Grundschutzkatalog des Bundesamtes) zur Gewährleistung der IT-Sicherheit nicht oder unvollständig um.
- Obwohl die Bundesbehörden über gemeinsame Informationsverbünde miteinander kommunizieren, waren die IT-Sicherheitsmaßnahmen innerhalb der Bundesverwaltung aufgrund unterschiedlicher oder fehlender strategischer, organisatorischer und personeller Vorgaben der Ministerien nicht aufeinander abgestimmt.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere personelle und organisatorische Verbesserungen für notwendig erachtet, um möglichen Gefährdungen der Integrität, Vertraulichkeit, Verbindlichkeit und Verfügbarkeit verarbeiteter Daten entgegenzuwirken. Die Behördenleitungen müssten dafür sensibilisiert werden, dass nicht nur finanzielle Schäden bei Datenverlust, Datenmanipulation, Computerspionage oder Systemausfall eintreten können. Vielmehr besteht auch das Risiko, dass die Handlungsfähigkeit und das Ansehen von Bundesregierung und Bundesverwaltung, z. B. durch eine im Schadensfall verminderte Arbeitsfähigkeit, erheblich beeinträchtigt werden. Er hat darauf hingewiesen, dass der IT-Grundschutzkatalog des Bundesamtes detailliert darstellt, wie Bundesbehörden ihre IT-Sicherheitsrisiken umfassend bewerten und Schäden verhindern können.

Der Bundesrechnungshof hat ferner aufgezeigt, dass die Bundesbehörden, bezogen auf ihre IT-Sicherheit, nicht isoliert betrachtet werden können, da sie auch über die Ressortgrenzen hinweg über vielfältige Kommunikationsbeziehungen miteinander verbunden sind. Bei unterschiedlicher behördenspezifischer IT-Sicherheit richtet sich das Gesamtniveau der IT-Sicherheit der Bundesverwaltung an dem schwächsten Glied des Informationsverbundes aus. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesverwaltung daher aufgefordert, ein angemessenes und vergleichbares IT-Sicherheitsniveau in der Bundesverwaltung zu verwirklichen. Er hat hierzu detaillierte Empfehlungen ausgesprochen und aufgefordert, unter Federführung des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) gemeinsame IT-Sicherheitsziele und IT-Sicherheitsgrundsätze festzulegen. Diese sollten in geeigneter Form verbindlich vorgegeben werden.

33.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und in dem „Nationalen Plan zum Schutz der Informationsinfrastrukturen“ (NPSI) berücksichtigt. Die Bundesregierung hat diesen Plan mittlerweile als nationale IT-Sicherheitsstrategie beschlossen. Weiter hat das Bundesministerium in Abstimmung mit allen anderen Ressorts auf der Grundlage des NPSI einen „Umsetzungsplan für die Gewährleistung der IT-Sicherheit in der Bundesverwaltung“ (Umsetzungsplan Bund) als ressortübergreifende IT-Sicherheitsleitlinie geschaffen. Er enthält u. a. die vom Bundesrechnungshof geforderten Vorgaben und Mindestanforderungen zur IT-Sicherheit, die alle Behörden des Bundes einhalten müssen. Durch einen Beschluss des Bundeskabinetts wurde der Umsetzungsplan Bund für die Bundesverwaltung im September 2007 verbindlich.

33.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium und alle anderen Ressorts mit dem NPSI eine nationale IT-Sicherheitsstrategie und mit dem darauf aufbauenden Umsetzungsplan Bund eine verbindliche interne IT-Sicherheitsleitlinie für den Schutz der Informationsinfrastrukturen in der Bundesverwaltung geschaffen haben. Damit ist es dem Bundesministerium gelungen, in Abstimmung mit den übrigen Ressorts gemeinsame IT-Sicherheitsziele und IT-Sicherheitsgrundsätze für die Bundesverwaltung festzulegen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundesbehörden den Umsetzungsplan Bund konsequent befolgen. Dadurch erwartet er deutliche Fortschritte für einen sicheren IT-Betrieb und ein angemessenes und vergleichbares IT-Sicherheitsniveau für die gesamte Bundesverwaltung. Er wird prüfen, wie die Bundesbehörden diesen Umsetzungsplan anwenden.

34 Bundesverwaltung will ihre Software-Entwicklung verbessern

34.0

Die Bundesverwaltung will vom Bundesrechnungshof aufgezeigtes Verbesserungspotenzial ihrer Software-Entwicklung nutzen. Hierzu hat sie Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und ihre Arbeitshilfen ergänzt. Die Bundesregierung hat auch beschlossen, die Kompetenzen zur Software-Entwicklung stärker zu bündeln.

34.1

Die Bundesverwaltung mit ihren 350 000 IT-Arbeitsplätzen ließ in den letzten zehn Jahren mit erheblichem, immer weiter steigendem Aufwand Software entwickeln. Die Software sollte die Kommunikationsmöglichkeiten und die Arbeitsbedingungen in den Behörden verbessern,

die Leistung der Bundesverwaltung steigern und ihre Bürgerfreundlichkeit erhöhen. Eine solche Software ist beispielsweise das Programm Virtueller Arbeitsmarkt, mit dem die Arbeitsuchenden besser vermittelt werden sollen. Die Entwicklung einer speziellen Software wird als befristete Aufgabe und in der Regel als Projekt organisiert. Innerhalb eines IT-Projektes beauftragt die Bundesverwaltung häufig externe Unternehmen mit Teilaufgaben, weil ihre Kapazitäten hierzu nicht ausreichen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mehr als 50 dieser IT-Projekte und stellte folgende Schwachpunkte fest:

1. Vorbereitung der IT-Projekte

   Die Bundesverwaltung bereitete IT-Projekte nicht sorgfältig genug vor. Projektziele waren unpräzise, unrealistisch oder nicht gesetzt. Maßstäbe für die Zielerreichung fehlten. Die Verpflichtung, in der Planungs- und Entscheidungsphase Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, wurde selten eingehalten. Die Fachkonzepte waren nicht ausreichend detailliert, weil der Zeitbedarf für diese für den Projekterfolg wesentliche Aufgabe zu knapp kalkuliert wurde. In einem Fachkonzept sollen die Ausgangssituation und die Funktionalität der zu entwickelnden Software aus Sicht des Anwenders beschrieben werden. Zudem fehlten häufig Meilensteinpläne, mit denen innerhalb des IT-Projektes Zwischenziele für Leistung, Kosten und Termine festgelegt werden.

2. Leistungsbeschreibung

   Wegen der mangelhaften Fachkonzepte ließen sich häufig Leistungsumfang, -dauer und -vergütung der Externen bei Vertragsschluss nur unzureichend festlegen. Oftmals beschrieben die externen Auftragnehmer selbst die Anforderungen an die von ihnen zu entwickelnde Software.

3. Vertragsart

   Weil die Anforderungen nicht hinreichend genau waren, schrieb die Bundesverwaltung die Software-Entwicklung nur selten als Werkvertrag aus. Allein bei einem Werkvertrag wird als Leistung eine funktionsfähige Software vereinbart. Stattdessen schloss die Bundesverwaltung überwiegend Dienstverträge ab. Hier wird nur festgelegt, mit welchen Kapazitäten der Auftragnehmer Software entwickelt. Während es der Bundesverwaltung oblag, die Entwicklung zu steuern und zu koordinieren, musste der Auftragnehmer lediglich nachweisen, dass er die vereinbarten Stunden an dem IT-Projekt gearbeitet hatte. Damit blieb die Bundesverwaltung dafür verantwortlich, dass die zu entwickelnde Software am Ende funktioniert. Leistungsumfang, -dauer und -vergütung wurden bei den Dienstverträgen oft erst nach Vertragsschluss festgelegt.

4. Projektkontrolle und -steuerung

   Die Mängel während der Vorbereitung der Projekte erschwerten die Projektkontrolle und -steuerung. Beispielsweise war der Arbeitsfortschritt nicht messbar, weil Projektziele und Maßstäbe für die Zielerreichung fehlten oder unzureichend waren. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen waren nicht fortgeschrieben worden. Die Bundesverwaltung erkannte Risiken zu spät, da in der Vorbereitung weder Risiken analysiert noch realistische Meilensteine festgelegt worden waren. Dies trug zu Terminverzögerungen, Kostensteigerungen und Leistungsmängeln bei.

5. Umgang mit Änderungen

   Als Folge unvollständiger Leistungsbeschreibungen forderten die Nutzer zu viele Änderungen und verteuerten so die IT-Projekte. Mangels einschlägiger Erfahrungen konnten die Bundesbeschäftigten nicht überprüfen, ob der vom Auftragnehmer dafür geschätzte Aufwand gerechtfertigt war.

6. Qualifikation der Beschäftigten des Bundes

   Projektleiter und -beteiligte der Bundesverwaltung hatten zu wenig Projekterfahrung und machten deswegen Fehler. Sie erhielten zu wenig Zeit, um das IT-Projekt bearbeiten zu können. Projektleiter steuerten das interne und externe Personal unzureichend, insbesondere bei Dienstverträgen. Die Kenntnisse der Bundesbeschäftigten reichten des Öfteren nicht aus, um die Qualität der entwickelten Software beurteilen zu können.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat die wiederholt aufgetretenen Mängel für vermeidbar gehalten. Er hat daher der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) empfohlen:

1. Die Bundesverwaltung sollte den Zeitbedarf für das Fachkonzept mit Reserven veranschlagen. Große IT-Projekte sollte sie in kleinere, selbstständige IT-Projekte aufteilen. Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollte auch der nicht monetäre Nutzen soweit präzisiert und quantifiziert werden, dass er – wie die monetären Ziele – mess- und prüfbar ist. Dies wäre am Beispiel Virtueller Arbeitsmarkt die schnellere Vermittlung der Arbeitsuchenden. Die Bundesverwaltung sollte auch den Umfang externer Unterstützung sorgfältiger ermitteln, indem sie Verfügbarkeit und Fachkenntnisse ihres eigenen Personals einbezieht. Die Beschäftigten, die die Software später nutzen, sollten bereits von Beginn des IT-Projektes an eingebunden sein. So sollte sichergestellt werden, dass die Software später das kann, was der Nutzer braucht.

2. Die Leistungsbeschreibung sollte die Bundesverwaltung grundsätzlich selbst erstellen. Dadurch erwerben die bei ihr Beschäftigten auch die erforderlichen Kenntnisse, um später die Qualität der entwickelten Software beurteilen zu können. Vorab sollten sie allerdings in Software-Entwicklungsmethoden geschult werden. Die Leistungsbeschreibung sollte nur dann

von externen Auftragnehmern erstellt werden, wenn die hierfür erforderlichen Spezial-Kenntnisse der Bundesverwaltung nicht ausreichen. Dieser Teil eines IT-Projektes sollte aber eigenständig ausgeschrieben werden und der Software-Entwicklung vorgeschaltet sein.

3. Die Bundesverwaltung sollte keine Dienstverträge für Software-Entwicklung abschließen. Daher sollte sie diese erst ausschreiben, wenn der Leistungsumfang im Fachkonzept festgelegt worden ist. Ist dies bei einer komplexen Software-Entwicklung nicht möglich, sollte die Entwicklung in Teilprojekte zerlegt werden. Deren Ergebnisse sollten dabei unabhängig von der Entwicklung der anderen Teilprojekte nutzbar sein.

4. Die Bundesverwaltung sollte ständig den Projektfortschritt messen und kontrollieren, inwieweit die Meilensteine erreicht werden. Abhängig von der Veränderung der Risiken sollte sie steuernd eingreifen. Nach Betriebsaufnahme sollte bei einer ersten Erfolgskontrolle die Wirtschaftlichkeit überprüft werden.

5. Änderungen nach Abnahme des Fachkonzeptes sollte die Bundesverwaltung nur noch in unabweisbaren Fällen zulassen, z. B. bei Änderung von Gesetzen. Alle anderen Änderungswünsche sollten gesammelt und nach ihrer Bedeutung gereiht werden. Kriterien für die Reihenfolge sollten die Wirtschaftlichkeit der Änderung und der Beitrag zum Projekterfolg sein. Die gesammelten Änderungen sollten später in einem Paket als eigenständiges IT-Projekt umgesetzt werden.

6. Die Bundesverwaltung sollte ihre Beschäftigten schulen, bevor sie bei der Software-Entwicklung eingesetzt werden. Sie sollte darauf achten, dass sie die notwendigen Erfahrungen auch für herausgehobene Funktionen in IT-Projekten sammeln können.

34.3

Auch die KBSt hat Verbesserungsmöglichkeiten bei Software-Entwicklungsprojekten der Bundesverwaltung gesehen und deshalb die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie ihre Arbeitshilfen „Vorgehensmodell des Bundes für die Systemerstellung“, „Unterlage für die Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen“ und „Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung“ ergänzt habe. Mit der neu geschaffenen Arbeitshilfe „Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen“ will sie Leistungsbeschreibung und Vertragsgestaltung verbessern.

Die KBSt hat sich dafür ausgesprochen, die Software-Entwicklung zwischen den Bundesministerien besser zu koordinieren. Hierzu beschloss die Bundesregierung Ende 2007 das Konzept „IT-Steuerung Bund“. Danach ist beabsichtigt, dass die Bundesministerien zunächst ihre Kompetenzen bei der Software-Entwicklung zentralisieren. In einem zweiten Schritt sollen sich diese Kompetenzzentren spezialisieren und ihre Leistungen auch anderen Bundesministerien anbieten.

34.4

Der Bundesrechnungshof hält den von der Bundesregierung eingeschlagenen Weg für geeignet, die Software-Entwicklung der Bundesverwaltung zu verbessern. Er wird die Umsetzung des Konzeptes „IT-Steuerung Bund“ begleiten.

35 Regelung der kindbezogenen Familienzuschläge vermeidet erheblichen Verwaltungsaufwand

35.0

Durch eine ergänzende Regelung zum Entwurf des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes können mehrere Hundert Anträge und Klagen auf verfassungsgemäße kindbezogene Familienzuschläge für dritte und weitere Kinder ohne weiteren Verwaltungsaufwand abgeschlossen werden. Mit der Regelung hat das Bundesministerium des Innern eine Anregung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

35.1

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Jahre 1998 zum wiederholten Male festgestellt, dass die Besoldung von Beamtinnen und Beamten mit drei und mehr Kindern nicht mehr mit dem Grundgesetz in Einklang stand. Laut Verfassungsgericht müssen die kindbezogenen Leistungen (Kindergeld, steuerliche Entlastung durch Kinderfreibetrag, Familienzuschlag) für dritte und weitere Kinder 115 % des sozialhilferechtlichen Gesamtbedarfs entsprechen.

Der Gesetzgeber hatte daraufhin ab dem dritten Kind zusätzliche Leistungen für zurückliegende Zeiträume bis zum Jahre 1998 gewährt, soweit die Ansprüche zeitnah geltend gemacht und noch nicht abschließend entschieden worden waren. Ab dem Jahre 1999 sah der Gesetzgeber allgemeine Verbesserungen der kindbezogenen Familienzuschläge ab dem dritten Kind vor. Diese Änderungen des Bundesbesoldungsgesetzes erfüllten aber nicht die Forderung des Bundesverfassungsgerichts.

Das Bundesverwaltungsgericht sprach daher im Jahre 2004 einem Beamten kindbezogene Familienzuschläge für sein drittes Kind über die gesetzlich geregelte Besoldung hinaus zu. Es orientierte sich dabei an den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben. Seitdem wurden von Beamtinnen und Beamten mit drei und mehr Kindern vermehrt Anträge auf höhere Besoldung gestellt oder Klagen erhoben.

Anfang 2007 legte das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) den ersten Entwurf des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes vor. Demnach sollte der kindbezogene Familienzuschlag für dritte und weitere Kinder künftig um 50 Euro monatlich erhöht werden. Für die Altfälle enthielt der Gesetzentwurf keine Regelung.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (der Bundesbeauftragte) nahm zu der Problematik in der Ressortabstimmung zum Entwurf des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes Stellung. Der Bundesrechnungshof stellte darüber hinaus fest, dass nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2004 weit über Hundert vergleichbare Fälle von den Verwaltungsgerichten in entsprechender Anwendung der höchstrichterlichen Rechtsprechung ausschließlich zugunsten der kinderreichen Familien entschieden worden waren. Darüber hinaus waren noch viele weitere Hundert Fälle bei den Verwaltungsgerichten anhängig oder befanden sich im verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren.

35.2

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof haben darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsgerichte und die Bundesverwaltung durch die zahlreichen Verfahren zum Familienzuschlag besonders stark belastet sind. Sie haben die Erfolgsaussichten für den Bund bei diesen Verfahren als sehr gering eingeschätzt. Sie haben empfohlen, eine rückwirkende Anpassung der Familienzuschläge durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz zu prüfen. So könnten die anhängigen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und in der Bundesverwaltung ohne weiteren Verwaltungsaufwand erledigt werden. Sie haben dabei auf die Regelungen für zurückliegende Jahre in einigen Bundesländern hingewiesen.

35.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesbeauftragten und des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Der vom Bundeskabinett am 17. Oktober 2007 verabschiedete Entwurf eines Dienstrechtsneuordnungsgesetzes sieht nunmehr eine Anpassung der Familienzuschläge für dritte und weitere Kinder rückwirkend zum 1. Januar 2007 vor. Darüber hinaus hat das Bundesministerium den Bezüge anweisenden Dienststellen Ende 2007 vorgegeben, wie bei Anträgen für die Jahre 1999 bis 2006 zu verfahren ist. Danach sind für Bezügeempfänger rückwirkend angepasste kindbezogene Besoldungsleistungen ab dem dritten zu berücksichtigenden Kind zu zahlen, wenn diese Ansprüche zeitnah geltend gemacht wurden. Durch die Zahlung nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts werden die Betroffenen klaglos gestellt. Nach Einschätzung des Bundesministeriums können so die mehreren Hundert anhängigen Verfahren ohne weiteren Verwaltungsaufwand beendet werden.

36 Berechnungsverfahren der Kinderzuschläge in der Beamtenversorgung verbessert

36.0

Das Bundesministerium des Innern hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, den Verwaltungsaufwand bei der Berechnung der Kinderzuschläge in der Beamtenversorgung zu vermindern. Es wird sich für eine bessere IT-Unterstützung einsetzen. Dazu will es Projekte des Umsetzungsplanes zum Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ nutzen.

36.1

Die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung sind zwei eigenständige Alterssicherungssysteme mit grundlegend unterschiedlichen Regelungsinhalten. Nach einer Entscheidung des Gesetzgebers sollen aber Zuschläge für die Erziehung oder Pflege eines Kindes in beiden Systemen im gleichen Umfang berücksichtigt werden.

Ohne geeignete IT-Unterstützung ist der Kinderzuschlag in einem sehr aufwendigen Verfahren zu berechnen, festzusetzen und auszuzahlen. Er wird bei jeder Erhöhung des Rentenwertes und der Versorgungsbezüge neu berechnet. In der Regel fallen die Zeitpunkte der Rentenanpassung und der Erhöhung der Versorgungsbezüge auseinander, sodass alle Bestandsfälle mehrfach im Jahr neu berechnet werden müssen.

In seinen Bemerkungen 2003 hatte der Bundesrechnungshof empfohlen, die aufwendige Bearbeitung der Kindererziehungszuschläge zu vereinfachen. Dieser Empfehlung hatte sich der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages angeschlossen. Die Umsetzung scheiterte jedoch an der damals notwendigen engen Abstimmung mit den Ländern.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main, inwieweit sich der Bearbeitungsaufwand bei den Kinderzuschlägen in den letzten Jahren vermindert hat.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die IT-Unterstützung für die Berechnung des Kinderzuschlages seit der Empfehlung aus dem Jahre 2003 insgesamt nur geringfügig verbessert worden war. Nur eine der Pensionsfestsetzungs- und -regelungsbehörden konnte den Auszahlungsbetrag automatisch anpassen. Einzelne Dienststellen verfügten über Programme, um den Kinderzuschlag neu zu berechnen. Diese waren jedoch nicht mit den Zahlungsverfahren der Bezüge zahlenden Stellen verknüpft. Bei anderen Dienststellen beschränkte sich die IT-Unterstützung auf einen Berechnungsvordruck durch eine Office-Software, auf dem dann der Kinderzuschlag von Hand neu berechnet werden musste. Die Bearbeitungsdauer für die Neuberechnung betrug so pro Versorgungs-

fall bis zu einer Stunde. In der Regel führten die aufwendigen Berechnungen nur zu einer Anpassung in Cent-Beträgen.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat eine Vereinfachung des Verfahrens bei der Berechnung der Kinderzuschläge in der Beamtenversorgung für erforderlich gehalten. Durch die unzureichende IT-Unterstützung entsteht ein deutliches Missverhältnis des mit der Berechnung verbundenen Arbeitsaufwandes zu der Höhe der gewährten Kinderzuschläge. Die dem Rentenrecht nachgebildeten Vorschriften zu den Kinderzuschlägen entsprechen nicht der Regelungssystematik der Beamtenversorgung. Abhilfe kann daher nur durch eine grundlegende Verbesserung der IT-Unterstützung geschaffen werden.

36.3

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat sich der Empfehlung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, den Verwaltungsaufwand bei der Berechnung der Kinderzuschläge in der Beamtenversorgung durch eine bessere IT-Unterstützung zu vermindern. Es wird sich auch bei den anderen Bundesressorts mit nachgeordneten Pensionsfestsetzungs- und -regelungsbehörden für eine bessere IT-Unterstützung einsetzen. Das Bundesministerium will hierzu Projekte des Umsetzungsplanes zum Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ nutzen. In den großen Pensionsfestsetzungs- und -regelungsbehörden werden bereits die notwendigen Vorgaben für eine verbesserte IT-Unterstützung erarbeitet und die erforderlichen Programmierarbeiten vorbereitet.

36.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Verwaltungsaufwand bei der Berechnung der Kinderzuschläge in der Beamtenversorgung durch eine bessere IT-Unterstützung wirksam vermindert wird. Mit einer weiterentwickelten IT sollten zudem das Berechnungs- und Zahlungsverfahren miteinander verknüpft werden.

Der Bundesrechnungshof wird sich durch Kontrollprüfungen vom Erfolg der weiteren Umsetzung überzeugen.

37 Organisation der Aufgabenerledigung kann verbessert werden

37.0

Der Bundesrechnungshof hat Hinweise gegeben, wie die Organisation der Aufgabenerledigung in der mittelbaren Bundesverwaltung verbessert werden kann. Vor allem durch das Zusammenwirken klassischer Organisationsinstrumente und moderner betriebswirtschaftlicher Managementmethoden können die Einrichtungen die Aufgabenerledigung optimieren und die Verwaltung modernisieren.

37.1

Ziel der Bundesregierung ist es, die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung grundlegend zu verbessern und die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Dazu ist auch die öffentliche Verwaltung zu modernisieren, betont die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“. Die Verwaltung soll sich stärker auf ihre Kernaufgaben beschränken und ihre Struktur und Verfahren den neuen Anforderungen anpassen.

Nach dem Willen der Bundesregierung müssen bei der Verwaltungsmodernisierung verstärkt betriebswirtschaftliche Managementmethoden (neue Steuerungsinstrumente) in den Mittelpunkt rücken. Sie sollen vor allem steuerungsrelevante Daten bereitstellen, die Ziele einer Einrichtung verlässlich aufzeigen und die Beschäftigten besser in das Selbstverständnis der Einrichtung einbinden. Neue Steuerungsinstrumente sind u. a. die Zielvereinbarung, das Controlling und die Kosten- und Leistungsrechnung. Sie ergänzen die bisher üblichen klassischen Organisationsinstrumente. Dazu gehören vor allem Methoden zur Organisationsuntersuchung und zur Personalbedarfsermittlung.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Organisation der Aufgabenerledigung (Organisationsarbeit) bei Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (mittelbare Bundesverwaltung). Dabei untersuchte er den Einsatz klassischer Organisationsinstrumente, deren Zusammenwirken mit neuen Steuerungsinstrumenten sowie die strategische Ausrichtung der Organisationsentwicklung und Organisationsarbeit. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die untersuchten Einrichtungen neue Steuerungsinstrumente nur teilweise nutzten. Dadurch schöpften sie ihre Möglichkeiten bei Weitem nicht aus, die Aufgabenerledigung zu optimieren:

- Zielvereinbarungen hatten die Einrichtungen meist nicht oder nur mit einzelnen Beschäftigten(-gruppen) geschlossen. Andernorts waren die Zielvereinbarungen auf bestimmte Aufgaben beschränkt. Mit Zielvereinbarungen können Organisationen ihre Ziele und Erwartungen an die Beschäftigten deutlich machen. Dies erhöht erfahrungsgemäß die Leistungsbereitschaft bei den Beschäftigten.

- Die überwiegende Zahl der Einrichtungen hatte zwar die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt (vgl. auch Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 1.12.2.2). Die Erkenntnisse daraus nutzten sie aber kaum bei ihrer organisatorischen Steuerung, z. B. um den Stellenbedarf zu prüfen.

- Die Einrichtungen nahmen nicht an Benchmarkingringen teil. In Benchmarkingringen können Behörden ihre Leistungsfähigkeit miteinander vergleichen und Verbesserungsmöglichkeiten erschließen. Das Benchmarking beschreibt den systematischen Vergleich bestimmter Leistungen zwischen verschiedenen Organisationen oder innerhalb einer Organisation. Es ist Teil des Controllings.

Die Einrichtungen hatten die unterschiedlichen Organisations- und Steuerungsinstrumente nur selten aufeinander abgestimmt oder miteinander verknüpft. So prüften einzelne Einrichtungen ihren Personalbedarf, ohne dabei die zugrunde liegende Aufbau- und Ablauforganisation zu hinterfragen. Dies ist problematisch, weil sich die Organisation auf den Personalbedarf auswirkt. Ein Konzept, mit dem die Einrichtungen die Organisations- und Steuerungsinstrumente gewichteten und zueinander in Beziehung setzten, gab es in aller Regel nicht.

Die Organisationsarbeit war vielfach zersplittert. Die Einrichtungen hatten oft mehrere Organisationseinheiten für zuständig erklärt und deren Verantwortung nicht voneinander abgegrenzt. Dies führte zu einem unzureichenden Informationsaustausch, Überschneidungen in der Aufgabenwahrnehmung und vermeidbaren Doppelarbeiten. Strategische Ziele für die Organisationsentwicklung und die Steuerung der Organisationsarbeit hatten die Einrichtungen überwiegend nicht festgelegt.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, wie die Einrichtungen ihre Organisationsarbeit weiterentwickeln können. Dies kann helfen, die Aufgabenerledigung zu optimieren und Ziele leichter zu erreichen.

- Die Einrichtungen müssen stärker als bisher neue Steuerungsinstrumente einsetzen. Welche Steuerungsinstrumente sie dabei in welcher Form nutzen können, hängt von den Aufgaben und vom Bedarf der Einrichtung ab. Vor einem flächendeckenden Einsatz sollten die Einrichtungen die einzelnen Instrumente in einem abgegrenzten Bereich erproben und die dabei erzielten Ergebnisse bewerten. Dies setzt ein aufgabenbezogenes Konzept voraus. Die Einrichtungen sollten darin die mit einem Instrument verfolgten Ziele und die für die Einführung nötigen Schritte festlegen sowie Chancen und Risiken abwägen.

- Den kombinierten Einsatz unterschiedlicher Organisations- und Steuerungsinstrumente sollten die Einrichtungen in einem gemeinsamen Rahmenkonzept planen. Mögliche Wechselwirkungen zwischen den Instrumenten können sie dadurch frühzeitig berücksichtigen. Im Einzelfall kann es sinnvoll sein, neue Steuerungsinstrumente schrittweise aufgrund eines Stufenplanes einzuführen.

- Die Organisationsarbeit sollte auf wenige Aufgabenträger begrenzt sein. Diese müssen sich fortlaufend gegenseitig informieren. Ein Organisationsreferat sollte die Leitung und Koordinierung übernehmen.

- Die Einrichtungen sollten strategische Ziele für die Organisationsentwicklung und Organisationsarbeit definieren. Dies diszipliniert die Einrichtungen am ehesten, Prioritäten bei den Zielen zu bilden und knappe Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen. Dazu können Ziele auch in Etappen verfolgt und nach dem Erreichen von Zwischenzielen fortgeschrieben werden.

Die zugrunde liegende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes kann im Intranet des Bundes eingesehen werden. Hierzu wurde unter dem Navigationspunkt „Service“ ein Link „Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes“ eingerichtet.

37.3

Das Bundesministerium des Innern hat den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Mit den Hinweisen werde das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ unterstützt.

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse allen Bundesministerien mit der Bitte um Umsetzung bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung mitgeteilt. Er hat die Bundesministerien gebeten, auf die Beachtung seiner Empfehlungen hinzuwirken.

38 Ideenmanagement kann verbessert werden

38.0

Das Ideenpotenzial der Beschäftigten in der mittelbaren Bundesverwaltung kann besser genutzt werden. Das Bundesministerium des Innern beabsichtigt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Ideenmanagement aufzugreifen.

38.1

Ziel eines modernen Ideenmanagements ist es, das Ideenpotenzial aller Beschäftigten in einer Organisation zu nutzen. Beschäftigte sollen z. B. die Möglichkeit erhalten, Vorschläge zu unterbreiten, die geeignet sind, die Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit der Organisation zu verbessern. Zugleich soll eine Organisationskultur geschaffen werden, die den Beschäftigten mehr Gestaltungsspielraum und Verantwortung überträgt, den Teamgedanken fördert und die Kommunikation zwischen den Hierarchieebenen stärkt.

Das staatliche Ideenmanagement wird zunehmend wichtiger. Schon im Jahre 1999 hatte das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) mit dem Projekt „Idee 21 – Ideen für die Bundesverwaltung im 21. Jahrhundert“ die Grundlagen dafür gelegt. Die Erkenntnisse des Projekts flossen in eine Rahmenrichtlinie ein.

Mit dem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ hat das Bundesministerium im Jahre 2006 einen ressortübergreifenden Ideenwettbewerb durchgeführt und eine zentrale Ideendatenbank geschaffen. Ideenmanagerinnen und Ideenmanager tauschen sich zu optimalen Strukturen und Prozessen des Ideenmanagements aus. Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung können sich im Internet über Aktivitäten zum Ideenmanagement und Erfahrungen anderer Stellen informieren.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2006 das Ideenmanagement bei Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung. Dabei stellte er fest, dass Behörden Verbesserungsvorschläge häufig sehr aufwendig bearbeiteten. Oft gab es zu viele Beteiligte und keine hinreichende IT-Unterstützung. Obwohl die Bearbeitungszeiten zum Teil bis zu einem Jahr dauerten, informierten die Behörden die Betroffenen nicht über den Verfahrensfortgang. Die Führungskräfte unterstützten das Ideenmanagement häufig nicht genügend. Die Beschäftigten sahen es vielfach als wenig attraktiv an, was sich in niedrigen Beteiligungsquoten widerspiegelte.

Die untersuchten Behörden wussten oft nicht, wie viele Beschäftigte Vorschläge eingereicht hatten und wie lange es durchschnittlich dauerte, einen Vorschlag zu bearbeiten. Selbst die Umsetzung prämierter Ideen wurde von einzelnen Behörden nicht überwacht. Die Wirkung des Ideenmanagements konnten die Behörden nur selten einschätzen.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat die Schwachstellen des Ideenmanagements in der mittelbaren Bundesverwaltung aufgezeigt. Er hat Hinweise gegeben, wie die Behörden die Kreativität und Sachkunde ihrer Beschäftigten künftig besser nutzen können:

- Voraussetzung für ein erfolgreiches Ideenmanagement ist eine offene Behördenkultur, die neue Ideen fördert und nicht als Kritik versteht. Hierbei kommt den Führungskräften eine besondere Verantwortung zu. Sie müssen den Beschäftigten vermitteln, dass ihre Ideen erwünscht sind. Das Ideenmanagement sollte für möglichst viele Beschäftigte geöffnet werden. Dadurch lässt sich sein Nutzen steigern.
- Die Behörden sollten das Ideenmanagement intern besser bekannt machen und für Verbesserungsvorschläge werben. Dazu können sich Ideenwettbewerbe eignen. Informationen und Formulare sollten sie so bereitstellen, dass alle Beschäftigten problemlos darauf zugreifen können. Hierzu gehört auch, dass die Behörden die Verantwortlichkeiten für das Ideenmanagement regeln.
- Die Behörden müssen Verbesserungsvorschläge schneller bearbeiten. Dazu sollten sie die maßgeblichen Geschäftsprozesse optimieren – ggf. unter Einsatz von IT – und die Zahl der Beteiligten auf ein notwendiges Maß beschränken. Zudem kann es sinnvoll sein, die Beschäftigten über den Ablauf der Bearbeitung ihres Vorschlages zu informieren.
- Ziel sollte es sein, hochwertige Ideen einzuwerben. Dafür ist ein attraktives Prämiensystem notwendig. Die Prämien sollten sich an den errechneten oder geschätzten Einsparungen orientieren. Dies erhöht die Akzeptanz. Außerdem können die Einrichtungen dadurch prüfen, ob ihnen das Ideenmanagement nützt und ob die Prämien angemessen sind.
- Das Ideenmanagement ist besonders wirksam, wenn die Behörden die Verbesserungsvorschläge möglichst schnell umsetzen. Dabei ist ein sachgerechtes Umsetzungscontrolling hilfreich.

38.3

Das Bundesministerium hat den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Sie sollen beim Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ und bei der Evaluation des Ideenmanagements in der Bundesverwaltung berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse allen Bundesministerien zur Weitergabe an die Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung übermittelt. Er hat die Bundesministerien gebeten, auf die Beachtung seiner Empfehlungen hinzuwirken.

Bundesministerium der Justiz
(Einzelplan 07)

39 Neue Impulse zur Bereinigung des Bundesrechts angekündigt

39.0

Neue Impulse zur Bereinigung des Bundesrechts haben das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium des Innern auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes angekündigt. Sie wollen den Erledigungsgrad der bisherigen Arbeiten evaluieren und das bestehende Konzept – auch im Hinblick auf eine nachhaltige Sicherung eines bereinigten Rechtsbestandes – weiterentwickeln.

39.1

39.1.1

Seit mehreren Wahlperioden verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Qualität und Aktualität der Vorschriften zu verbessern und den Zugang zum Recht zu erleichtern. Eine „höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht“ strebte sie etwa mit dem im Dezember 1999 beschlossenen Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ an. Rechtsvorschriften wie auch der Prozess der Rechtsentstehung sollten dazu optimiert und die Regelungsdichte verringert werden.

Der Bundesrechnungshof begleitete beratend die Projekte des Regierungsprogramms. In einem Bericht gemäß § 88 Abs. 2 BHO vom 14. Juni 2002 setzte er sich mit der Bereinigung vorkonstitutionellen Rechts auseinander (Bundesratsdrucksache 591/02). Dies sind immer noch geltende Vorschriften, die schon vor Errichtung des Grundgesetzes erlassen wurden. Der Bundesrechnungshof benannte zahlreiche Beispiele überholter und reformbedürftiger Vorschriften und gab Empfehlungen für die Rechtsbereinigung. Über die Zusage des Bundesministeriums der Justiz und des Bundesministeriums des Innern, eine systematische Rechtsbereinigung vorzunehmen, berichtete der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 2002 (Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 88). Hinweise zur

Bereinigung des Kriegsfolgenrechts und zur Anpassung der Verwaltungsstrukturen vor dem Hintergrund des erreichten Erledigungsgrades enthielten die Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 5, 12, 68 und 74).

Im Februar 2003 beschloss die Bundesregierung den „Masterplan Bürokratieabbau“. Eines der Kernprojekte bezog sich auf die Bereinigung des Bundesrechts und knüpfte an die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes an. Die Bundesregierung sah die formelle Rechtsbereinigung, die den Rechtsbestand auf gegenstandslose Vorschriften überprüft, als Grundlage für weitere Verbesserungen des Bundesrechts an. Dazu sollte das Bundesrecht in einem ersten Schritt von überholten Vorschriften befreit werden. Den Bundesministerien oblag es dabei, den Rechtsbestand in ihren Zuständigkeitsbereichen systematisch auf veraltete, nicht mehr angewendete Vorschriften zu untersuchen. Das Bundesministerium der Justiz wurde beauftragt, konzeptionelle und technische Hilfe zu leisten. Es legte dazu Bereinigungskriterien fest, z. B. das Alter einer Vorschrift, mit Hilfe derer die Bundesministerien änderungs- und aufhebungsbedürftige Vorschriften leichter erkennen sollten.

Mit dem im April 2006 beschlossenen Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ setzte die Bundesregierung die vorherigen Initiativen fort.

39.1.2

In den Jahren 2004 und 2007 knüpfte der Bundesrechnungshof an seine vorangegangenen Prüfungen an und verschaffte sich einen Überblick über den Stand der Rechtsbereinigung. Mit elf gesonderten Rechtsbereinigungsgesetzen wurden inzwischen rund 830 Gesetze und Rechtsverordnungen aufgehoben. Danach umfasste im Mai 2008 das Bundesrecht rund 1 700 Gesetze mit 45 500 Einzelvorschriften. Daneben gab es rund 2 700 Rechtsverordnungen, die sich aus 37 600 Einzelvorschriften zusammensetzten. Noch haben aber nicht alle Ressorts die formelle Rechtsbereinigung in gleicher Tiefe und in gleichem Umfang durchgeführt. Eine flächendeckende Überprüfung steht beispielsweise bei den mit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands zusammenhängenden Vorschriften aus.

39.2

Die Bereinigungsarbeiten sind geeignet, die Übersichtlichkeit und Qualität der Rechtsvorschriften zu verbessern und den Zugang zum Recht zu erleichtern. Nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes muss die formelle Bereinigung aber konsequent weiter verfolgt werden. Die Aktivitäten sollten auf weitere Zweige überholter Normen ausgeweitet werden und ggf. ergänzende Kriterien zur Bereinigung berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass bisher eine nachhaltige Rechtsbereinigung nicht verbindlich sichergestellt ist. Deshalb war es notwendig, in großen unregelmäßigen Zeitabständen mit erheblichem Aufwand eine Rechtsbereinigung durchzuführen. Um dies zu vermeiden, sollten die Rechtsbereinigung verstetigt und vorhandene Instrumente, wie Evaluierungen und Befristungen, genutzt werden.

39.3

Das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium des Innern haben angekündigt, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen und die Rechtsbereinigung fortzusetzen. Sie beabsichtigen, die erzielten Ergebnisse zu analysieren und das bisherige Konzept auf den Prüfstand zu stellen. Vorgesehen sei, Bereinigungspotenzial aufzuzeigen und die Festlegung weiterer Bereinigungskriterien zu untersuchen. Schließlich solle geprüft werden, ob organisatorische Änderungen notwendig seien, um für die künftige Bereinigung Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Über die Ergebnisse werde dem Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau berichtet.

39.4

Der Bundesrechnungshof betrachtet das bisher erreichte Ergebnis der Bereinigungsarbeiten als wichtigen Schritt. Er hält die angekündigten Maßnahmen für geeignet, die Rechtsbereinigung gezielt weiterzuführen und zu verstetigen.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

40 Ausgaben für Reinigungsleistungen können erheblich gesenkt werden

40.0

Die Ausgaben für Reinigungsleistungen in der mittelbaren Bundesverwaltung und bei institutionellen Zuwendungsempfängern können erheblich gesenkt werden. Der Bundesrechnungshof hat Schwachstellen aufgezeigt und Optimierungspotenziale für eine hochwertige und kostengünstige Reinigung herausgearbeitet.

40.1

Der Bundesrechnungshof hat bei Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (mittelbare Bundesverwaltung) und institutionellen Zuwendungsempfängern die Ausgaben für Reinigungsleistungen untersucht. Allein die mittelbare Bundesverwaltung gibt für Reinigungsleistungen jährlich einen dreistelligen Millionenbetrag aus. Eine Einrichtung mit 70 000 m² Nutzfläche bezifferte ihre jährlichen Ausgaben für Reinigungsleistungen beispielsweise mit 600 000 Euro.

Die Einrichtungen hatten wiederholt Reinigungsleistungen ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergeben. Den Reinigungsbedarf hatten sie oft fehlerhaft ermittelt und die zu reinigenden Flächen nicht oder falsch aufgemessen. Die Reinigungsintervalle waren nicht immer bedarfsgerecht. Stellen, die ihre Flächen demgegen-

über zutreffend berechnet und angemessene Reinigungsintervalle bestimmt hatten, sparten bis zu 40 % der bisherigen Ausgaben ein.

Hinzu kamen Fehler im Vergabeverfahren. So bereiteten Einrichtungen Ausschreibungen ungenügend vor und dokumentierten Vergabeentscheidungen unvollständig. Verträge mit Reinigungsunternehmen waren zum Teil lückenhaft. Beispielsweise fehlten Regelungen zur Haftung des Reinigungsunternehmens bei mangelhafter Reinigung, zur nötigen Qualifikation der Reinigungskräfte oder zu Kündigungsmöglichkeiten der Einrichtung.

Die Einrichtungen überprüften die in Rechnung gestellten Reinigungsleistungen oft nicht genügend. Teilweise sahen die Reinigungsverträge keine Kontrollen vor. Die Reinigung war häufig mangelhaft.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, wie die Einrichtungen ihre Ausgaben für Reinigungsleistungen erheblich senken können. Durch die Hinweise kann auch die Qualität der Reinigung verbessert werden:

- Vor der Vergabe von Reinigungsleistungen müssen die Einrichtungen in jedem Einzelfall angemessene ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Zudem haben sie die zu reinigenden Flächen vollständig aufzumessen und angemessene Reinigungsintervalle zu bestimmen. Dabei müssen die Einrichtungen absehbare Mehrbedarfe berücksichtigen, etwa durch jahreszeitliche Einflüsse, Baumaßnahmen oder Sonderveranstaltungen.
- Die Einrichtungen müssen aussagekräftige Ausschreibungsunterlagen bereitstellen, die alle für die Angebotskalkulation erforderlichen Informationen enthalten. Dies stellt vergleichbare Angebote der Bieter sicher. Die Vergabeentscheidungen müssen die Einrichtungen vollständig und schlüssig dokumentieren. Es ist hilfreich, sich an Musterverträgen zu orientieren. Notwendige Regelungen können dadurch besser identifiziert und formuliert werden.
- Zur Qualitätssicherung sollten die Einrichtungen die Reinigungsleistungen regelmäßig überprüfen. Art und Umfang der Prüfung sollten sie in den Verträgen mit Reinigungsunternehmen regeln. Darin sollte auch das Verfahren bei Schlechtleistungen des Reinigungsunternehmens bestimmt werden.

40.3

Das Bundesministerium der Finanzen hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Prüfungserkenntnisse der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) mitgeteilt, die für die Gebäudebewirtschaftung in der unmittelbaren Bundesverwaltung weitgehend verantwortlich ist. Die Bundesanstalt will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes an die mit der Vergabe bzw. Überprüfung von Reinigungsleistungen befassten Stellen weitergeben. In ihrem Zuständigkeitsbereich würden die Hinweise des Bundesrechnungshofes bereits beachtet.

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse zudem allen Bundesministerien mit der Bitte um Umsetzung bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung und institutionellen Zuwendungsempfängern mitgeteilt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(Einzelplan 11)

41 Bund vereinheitlicht die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende
(Kapitel 1112 Titel 636 13)

41.0

Die Bundesregierung hat eine Verwaltungsvorschrift für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erlassen. Der vom Bund zu tragende Finanzierungsanteil wird künftig nach einheitlichen Vorgaben bestimmt. Verbindliche Standards machen die Abrechnung nachvollziehbar, verringern den Abrechnungs- und Kontrollaufwand und mindern das Risiko von Mehrfachabrechnungen. Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales empfohlen, auf den Erlass der Verwaltungsvorschrift hinzuwirken.

41.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Kommunen sind zuständig für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 6 Abs. 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II). Die Bundesagentur gewährt Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und das Arbeitslosengeld II. Die Kommunen bewilligen Leistungen für Unterkunft und Heizung, einmalige Bedarfe für den Lebensunterhalt sowie flankierende Eingliederungsleistungen.

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden von sogenannten Grundsicherungsstellen erbracht. Zu den Grundsicherungsstellen zählen die Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen für Arbeit und Kommunen, die zugelassenen kommunalen Träger sowie die Agenturen für Arbeit und Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung.

Der Bund trägt die Aufwendungen für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit sie von der Bundesagentur erbracht werden (§ 46 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Er beteiligt sich außerdem an den Kosten für Unterkunft und Heizung. Der Bund leistet seinen Anteil unabhängig davon, welche Grundsicherungsstellen die Aufgaben wahrnehmen.

Verwaltungskosten sind die personellen und sächlichen Aufwendungen für den Betrieb einschließlich der Errichtung und Beendigung der Grundsicherungsstellen. Der

Bund gab für die Verwaltungskosten in den Haushaltsjahren 2005, 2006 und 2007 jeweils über 3 Mrd. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover und Stuttgart die Abrechnung der Verwaltungskosten für die Jahre 2005 und 2006 bei zwölf Arbeitsgemeinschaften und sechs zugelassenen kommunalen Trägern.

Die Grundsicherungsstellen rechneten die Verwaltungskosten nach unterschiedlichen und teilweise nicht nachvollziehbaren Verfahren ab. Es war nicht sichergestellt, dass nur die vom Bund zu tragenden Verwaltungskosten eingefordert wurden. Zudem konnte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) nicht ausschließen, dass Grundsicherungsstellen mehrfach dieselben Verwaltungskosten in Rechnung stellten. Die unterschiedlichen Abrechnungsverfahren verursachten ferner einen hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand.

41.2

Die verwendeten Verfahren waren insgesamt nicht geeignet, die auf den Bund entfallenden Verwaltungskosten zutreffend abzurechnen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, umgehend verbindliche Regelungen für die Abrechnung der Aufwendungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zu erlassen. Diese sollten einheitliche Verfahren mit eindeutigen Standards für alle Grundsicherungsstellen vorgeben.

41.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Die Bundesregierung hat mit Zustimmung des Bundesrates mit Wirkung vom 1. Mai 2008 eine allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die zugelassenen kommunalen Träger und für die Bewirtschaftung von Bundesmitteln im automatisierten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (Kommunalträger-Abrechnungsverwaltungsvorschrift – KoA-VV) erlassen. Sie hat darin das Abrechnungsverfahren verbindlich geregelt und ein einheitliches und transparentes Verfahren festgelegt. Das Bundesministerium hat angekündigt, die in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die zugelassenen kommunalen Träger getroffenen Regelungen – soweit anwendbar – auf die Arbeitsgemeinschaften sowie die Agenturen für Arbeit und Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung zu übertragen.

41.4

Der Bundesrechnungshof hält die getroffenen Regelungen für geeignet, die Aufwendungen für die Grundsicherung einheitlich abzurechnen und damit die festgestellten Mängel bei der Bemessung der vom Bund zu tragenden Verwaltungskosten zu beheben. Er wird die Umsetzung zu einem späteren Zeitpunkt prüfen.

42 Versorgungsfonds sichert zweckentsprechende Verwendung von Bundesmitteln

(Kapitel 1112 Titel 636 13)

42.0

Zur Finanzierung der Versorgungsausgaben ist bei der Bundesagentur für Arbeit ein Fonds eingerichtet worden. Dies stellt sicher, dass die Zahlungen des Bundes für die Versorgung von Beamtinnen und Beamten der Bundesagentur für Arbeit zweckentsprechend verwendet werden. Damit wird einer Forderung des Bundesrechnungshofes entsprochen.

42.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist für die Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch – SGB III – zuständig. Sie nimmt außerdem Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – SGB II – wahr. Die Aufgaben nach dem SGB III werden aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung finanziert. Die Leistungen nach dem SGB II einschließlich der dafür anfallenden Verwaltungskosten werden der Bundesagentur aus dem Bundeshaushalt erstattet.

Zu den Verwaltungskosten gehören die Personalausgaben. Der Bund trägt somit die Personalausgaben einschließlich der Versorgungsbezüge für die Beamtinnen und Beamten der Bundesagentur, die Aufgaben nach dem SGB II wahrnehmen. Zur Finanzierung der Versorgungsbezüge zahlt der Bund Versorgungszuschläge zu den Bezügen der aktiven Beamtinnen und Beamten an die Bundesagentur.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Abrechnung der Verwaltungskosten in den Jahren 2005 und 2006 durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium). Er stellte fest, dass das Bundesministerium Versorgungszuschläge für die im Rechtskreis des SGB II eingesetzten Beamtinnen und Beamten der Bundesagentur in Höhe von rund 52,3 Mio. Euro im Jahre 2005 und rund 51,9 Mio. Euro im Jahre 2006 zahlte. Die Bundesagentur veranschlagte diese Mittel ohne Zweckbindung in ihrem Haushalt. Sie stellte nicht sicher, dass die Versorgungszuschläge des Bundes nur für Versorgungszahlungen verausgabt wurden. Zudem traf sie keine Vorsorge, dass die Mittel des Bundes zu einem späteren Zeitpunkt für die Finanzierung dann eintretender Versorgungsfälle noch zur Verfügung stehen würden.

42.2

Die Bundesagentur hatte es versäumt, Vorkehrungen für eine zweckentsprechende Verwendung der vom Bund gezahlten Versorgungszuschläge zu treffen. Damit war nicht ausgeschlossen, dass der Bund später noch einmal, z. B. durch die Gewährung zinsloser Darlehen, für die Versor-

gung der im Rechtskreis SGB II tätigen Beamtinnen und Beamten hätte einstehen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert sicherzustellen, dass der Bund für die Versorgungsbezüge nicht mehrfach in Anspruch genommen wird. Versorgungszuschläge sollten nur dann geleistet werden, wenn die Bundesagentur hierfür eine eindeutige Zweckbindung vorsieht. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Mittel des Bundes durch Rücklagen (z. B. durch Einrichtung eines Versorgungsfonds) zu sichern.

42.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und einen Gesetzentwurf erarbeitet. Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze vom 22. Dezember 2007 ist für den Bereich der Bundesagentur ein Sondervermögen „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“ eingerichtet worden (§ 366a SGB III). Daraus werden seit dem 1. Januar 2008 die Bezüge aller rund 8 000 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesagentur geleistet. Ferner sichert der Versorgungsfonds die Versorgungsanwartschaften aller rund 20 000 aktiven Beamtinnen und Beamten der Bundesagentur. Der Grundstock des Versorgungsfonds in Höhe von 2,5 Mrd. Euro speist sich aus Überschüssen der Bundesagentur. Daneben leistet die Bundesagentur regelmäßige Zuweisungen. Zusätzlich werden dem Versorgungsfonds die vom Bund zu zahlenden Versorgungszuschläge für die im Rechtskreis SGB II eingesetzten Beamtinnen und Beamten der Bundesagentur zugeführt.

42.4

Mit der Einrichtung des Versorgungsfonds ist sichergestellt, dass die vom Bund zu leistenden Versorgungszuschläge zweckentsprechend verwendet werden.

43 Neue Planungs- und Koordinierungsstrukturen für den IT-Einsatz der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

(Kapitel 1104 Titelgruppe 55)

43.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin mit einer neu strukturierten IT-Gesamtplanung und abteilungsübergreifender Koordination ihren IT-Einsatz verbessern. Daneben wird die Bundesanstalt noch weitere Maßnahmen ergreifen, um die Vergabe, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Schulung zu verbessern.

43.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz den Einsatz von IT bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Bundesanstalt). Dabei stellte er Folgendes fest:

Die Bundesanstalt hatte vorgesehen, dass die für die IT zuständige Organisationseinheit bei ihren Planungen durch mindestens halbjährliche Treffen von IT-Beauftragten der einzelnen Fachabteilungen und der Zentralabteilung unterstützt werden sollte. Seit November 2003 waren die sehr unterschiedlich qualifizierten IT-Beauftragten aber nicht mehr zusammengetroffen. Andere Gremien, die sich mit der IT-Gesamtplanung und -Koordinierung hätten befassen können, gab es nicht. Unter diesen Rahmenbedingungen führte die Bundesanstalt mehrere große IT-Projekte durch.

So hatte die Bundesanstalt im Jahre 1999 ein IT-Projekt zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) begonnen. Daraus wollte sie schrittweise ein Verwaltungsmanagementsystem aufbauen. Zunächst sollte eine Software zur Vorgangsbearbeitung eingeführt werden. Eine auch von anderen Bundesbehörden verwendete Software hielt die Bundesanstalt zwar für ungeeignet, kaufte sie aber trotzdem. Der für die IT-Haushaltsmittel anordnungsbefugte IT-Leiter war nicht an der Kaufentscheidung beteiligt worden. Später ließ dieser eine davon unabhängige Software speziell für die Vorgangsbearbeitung der Bundesanstalt entwickeln. Die gekaufte Software konnte die Bundesanstalt annähernd drei Jahre nicht einsetzen, weil sie mit dem vorhandenen Betriebssystem nicht kompatibel war. Dies galt auch für Software zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs mit den Bundeskassen. Ohne die Software nutzen zu können, musste die Bundesanstalt in dieser Zeit für deren Pflege mehr als 20 000 Euro zahlen.

Die Einführung des Verwaltungsmanagementsystems begründete die Bundesanstalt mit einem Einsparpotenzial von 67 Stellen. Sie ging jedoch davon aus, die Stellen nicht mehr einsparen zu müssen, da sie diese bereits zuvor mit den jährlichen pauschalen Stellenkürzungen gemäß dem Haushaltsgesetz erbracht habe.

Bei der Haushaltsaufstellung in den Jahren 2000 bis 2006 bezifferte die Bundesanstalt den haushaltswirksamen Nutzen des Verwaltungsmanagementsystems auf 530 000 Euro über acht Jahre verteilt. Die Bundesanstalt hat bisher nicht geprüft, ob oder inwieweit das Verwaltungsmanagementsystem mit Ausgaben von insgesamt 2 Mio. Euro den erwarteten Nutzen erzielte. Die nach Aussage der Bundesanstalt als Planungsgrundlage des Projekts im Oktober 1999 erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war nicht mehr auffindbar. Bei drei weiteren IT-Projekten verzichtete die Bundesanstalt sowohl auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als auch auf Erfolgskontrollen.

Ende 2005 ließ die Bundesanstalt eine IT-Analyse von der Bundesstelle für Informationstechnik im Bundesverwaltungsamt erstellen. In der Folge richtete sie befristet die Stelle eines IT-Koordinators ein und ordnete ihm eine Arbeitsgruppe zu.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bundesanstalt lange Zeit Strukturen fehlten, um abteilungsübergreifend den IT-Einsatz zu koordinieren und über die IT-Gesamtplanung zu entscheiden. Das führte insbesondere bei der Einführung des Verwaltungsmanagementsystems zu erheblichen Mängeln.

So wurde z. B. Software ohne Rücksicht auf das notwendige Betriebssystem erworben und Ausgaben für die Pflege der Software getätigt, die erst viel später genutzt werden konnte.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus bemängelt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen fehlten. Auch konnte die Wirtschaftlichkeit eines Verwaltungsmanagementsystems nicht mit Stelleneinsparungen begründet werden, die unabhängig von dessen Einführung zu erbringen waren. Der Bundesrechnungshof hat zudem beanstandet, dass eine nicht mehr auffindbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über Jahre als Grundlage des Haushaltsaufstellungsverfahrens und der Mittelzuweisung verwendet worden ist.

43.3

Die Bundesanstalt hat die Mängel im Wesentlichen eingeräumt. Der IT-Koordinator sei beauftragt worden, bis zum 30. September 2008 eine IT-Strategie zu erarbeiten, die auch Erkenntnisse für die künftige IT-Organisation enthalten werde. Im Anschluss daran werde man bis Ende 2008 eine geeignete Struktur für die IT-Gesamtplanung und -Koordinierung schaffen. Bis dahin sollen die abteilungsübergreifenden Fragen zum IT-Einsatz im Leitungsgremium der Bundesanstalt behandelt werden.

Die Bundesanstalt hat zugesagt, künftig für alle IT-Projekte in allen Phasen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dazu soll die Zentralabteilung Verfahrensanweisungen entwickeln und deren spätere Durchführung kontrollieren. Darüber hinaus habe man begonnen, Beschäftigte zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu schulen. Nach Erarbeitung eines speziellen Kriterienkataloges für die IT der Bundesanstalt sei eine Fortsetzung der Schulungsmaßnahmen vorgesehen. Auch für den Aufgabenbereich Vergabe wolle man ein Qualifizierungskonzept erstellen, das u. a. zu einer Standardisierung und Professionalisierung der Vergabeprozesse führen solle. Darüber hinaus beabsichtige sie, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als unverzichtbare Bestandteile in den elektronisch unterstützten Beschaffungsprozess zu integrieren.

43.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesanstalt die Stelle eines IT-Koordinators eingerichtet hat und zwischenzeitlich an einer IT-Strategie arbeitet. In die richtige Richtung weist auch ihre Absicht, zum Jahresende 2008 eine neue Struktur für ihre IT-Gesamtplanung und -Koordinierung aufzubauen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass damit unabgestimmte, parallele Beschaffungen vermieden werden.

Die weiteren vorgesehenen Maßnahmen, um die Vergabe, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Schulung zu verbessern, sollte die Bundesanstalt noch mit einem anspruchsvollen Zeitplan verbinden.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie die Bundesanstalt die angekündigten Maßnahmen umsetzt, und eine Kontrollprüfung durchführen.

44 Neuregelung in der Rentenversicherung beschleunigt Nachversicherung und schafft Rechtssicherheit

(Kapitel 1113 Titel 636 81)

44.0

Eine neue Regelung schafft Klarheit, wann die Rentenversicherungsträger Säumniszuschläge für zu spät gezahlte Nachversicherungsbeiträge verlangen können. Sie beruht auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und trägt dazu bei, dass die Beiträge pünktlicher als bisher gezahlt werden.

44.1

Beamtinnen, Beamte und vergleichbare Beschäftigte sind in der Rentenversicherung nachzuversichern, wenn sie ohne Anwartschaft auf Versorgung aus dem Dienstverhältnis ausscheiden. Ihre früheren Arbeitgeber müssen die Beiträge für die Nachversicherung sofort nach dem Ausscheiden an die Rentenversicherung zahlen, wenn es keine Gründe für einen Aufschub gibt. Ein solcher Grund liegt u. a. vor, wenn es voraussichtlich innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden wieder zu einem neuen Dienstverhältnis kommt.

Nach den allgemeinen Vorschriften für die Beitragszahlung in der Sozialversicherung müssen säumige Arbeitgeber für jeden angefangenen Monat der Säumnis einen Zuschlag zahlen (vgl. § 24 Abs. 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IV).

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2002 fest, dass öffentliche Arbeitgeber die Beiträge für die Nachversicherung im Durchschnitt erst 13 Monate nach dem Ende des Dienstverhältnisses zahlten. Trotz dieser Verspätungen verzichteten die Rentenversicherungsträger überwiegend auf Säumniszuschläge, weil sie hierfür in § 24 Abs. 1 SGB IV keine sichere Rechtsgrundlage sahen. Dadurch waren ihnen allein im Jahre 2002 weit über 20 Mio. Euro entgangen.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat die Rentenversicherungsträger darauf hingewiesen, dass § 24 Abs. 1 SGB IV auch

für die Nachversicherung gilt. Deshalb hat er sie mit Blick auf entgangene Einnahmen aufgefordert, bei verspätet gezahlten Beiträgen Säumniszuschläge zu verlangen. Zugleich hat er dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) empfohlen, die besonderen Belange der Nachversicherung im Gesetz zu berücksichtigen. Hierunter fällt die Frage, wie viel Zeit sich Arbeitgeber für die Prüfung nehmen dürfen, ob die Nachversicherung aufgeschoben werden kann.

44.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt. Es hat einen entsprechenden Gesetzesentwurf erarbeitet.

44.4

Mit dem Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024) wurde § 184 SGB VI ergänzt. Säumniszuschläge werden jetzt erhoben, wenn die öffentlichen Arbeitgeber Nachversicherungsbeiträge später als drei Monate nach ihrer Fälligkeit zahlen. Die Neuregelung gilt ab dem 1. Januar 2008. Sie sichert den Anspruch der Rentenversicherungsträger auf rechtzeitige Zahlung der Beiträge. Zugleich räumt sie den Arbeitgebern eine angemessene Frist ein, um den Beitragsaufschub zu prüfen.

45 Aufhebung einer Sonderregelung erhöht Beitragsaufkommen der Sozialversicherung

(Kapitel 1113 Titel 636 81)

45.0

Die Streichung einer Vorschrift sorgt für pünktliche und vollständige Beitragszahlungen. Sie erhöht den Anreiz, schnell den sozialversicherungsrechtlichen Status von Erwerbstätigen zu klären. Die Gesetzesnovelle geht auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zurück.

45.1

Ein vermeintlich selbstständiges Auftragsverhältnis, das sich bei näherer Betrachtung als Arbeitsverhältnis herausstellt, kann Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Vertragsparteien) mit hohen Beitragsnachforderungen der Sozialversicherung belasten. Hiervor schützt das Statusfeststellungsverfahren nach § 7a Viertes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IV. In diesem Verfahren klärt die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) auf Antrag einer Vertragspartei, ob ein Arbeitsverhältnis besteht und ob deshalb Beiträge zur Sozialversicherung fällig sind. Wenn das Statusfeststellungsverfahren innerhalb eines Monats nach Beginn der Arbeitsaufnahme eingeleitet worden ist und eine anderweitige Kranken- und Altersvorsorge besteht, kann die Beitragspflicht aufgeschoben werden. Beiträge sind dann erst fällig, wenn die DRV Bund geklärt hat, ob ein Arbeitsverhältnis vorliegt.

Bis Ende 2007 konnte die Beitragspflicht auch außerhalb des Statusfeststellungsverfahrens aufgeschoben werden. Wenn etwa die DRV Bund ein Arbeitsverhältnis bei einer Betriebsprüfung festgestellt hatte, trat die Beitragspflicht erst ein, nachdem sie den Vertragsparteien ihre Entscheidung bekanntgegeben hatte. Dabei durften die Vertragsparteien weder vorsätzlich noch grob fahrlässig den Charakter des Arbeitsverhältnisses verkannt haben (§ 7b SGB IV in der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung).

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2004 fest, dass die Entscheidungen der DRV Bund zum Aufschub der Beitragspflicht fehlerhaft waren. So gewährte sie unter Berufung auf § 7b SGB IV auch dann einen Aufschub der Beitragspflicht, wenn Anträge auf Statusfeststellung erst nach Ablauf der Monatsfrist eingegangen waren oder wenn die Vertragsparteien untätig geblieben waren. Beitragsausfälle waren die Folge.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass der Beitragsaufschub nach § 7b SGB IV diejenigen benachteiligt, die sich um eine schnelle Klärung im Statusfeststellungsverfahren nach § 7a SGB IV bemühen. Sie werden schneller zu Beitragszahlungen herangezogen als solche, die den Antrag verspätet stellen oder es sogar auf eine Betriebsprüfung ankommen lassen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium eine Gesetzeskorrektur empfohlen.

45.3

Das Bundesministerium ist in Abstimmung mit den Sozialversicherungsträgern der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat die Empfehlung in eine Gesetzesnovelle aufgenommen.

45.4

Mit dem Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024) wurde § 7b SGB IV mit Wirkung zum 1. Januar 2008 aufgehoben. Beitragspflichtige können nur noch mit einem Beitragsaufschub rechnen, wenn sie einen Antrag innerhalb der Monatsfrist des § 7a SGB IV stellen. Die Änderung trägt zur Rechtssicherheit bei und verhindert Beitragsausfälle in der gesetzlichen Rentenversicherung. Für potenziell Beitragspflichtige erhöht sich der Anreiz, schnell das Statusfeststellungsverfahren einzuleiten. Das Verfahren erhöht die Akzeptanz bei den um Ordnungsmäßigkeit bemühten Vertragsparteien und vereinfacht die Umsetzung für die Rentenversicherung.

46 Effektive und kostensparende Versorgung mit orthopädischen Hilfsmitteln

(Kapitel 1110 Titel 671 42)

46.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat sich das letzte noch fehlende Land bereit erklärt, an der zentralen Versorgung mit standardisierten orthopädischen Hilfsmitteln teilzunehmen. Damit stehen bundesweit mehr Hilfsmittel für die Wiederausgabe zur Verfügung. Zugleich spart der Bund, der für die Hilfsmittel aufkommen muss, Ausgaben für Neuanschaffungen.

46.1

Versorgungsberechtigte nach dem Bundesversorgungsgesetz haben Anspruch auf orthopädische Hilfsmittel. Die Länder führen das Bundesversorgungsgesetz als eigene Angelegenheit durch. Die Ausgaben dafür trägt der Bund. Mehrfach verwendbare Hilfsmittel (Standardhilfsmittel) mit einem Neuwert über 300 Euro, z. B. Rollstühle, werden in der Regel den Versorgungsberechtigten nicht übereignet, sondern bleiben im Eigentum des Bundes. Sie sind zurückzugeben, wenn sie nicht mehr benötigt werden. 15 Länder lassen die Beschaffung, die Ausgabe und den Wiedereinsatz mehrfach verwendbarer Standardhilfsmittel zentral von dem Prüf- und Beschaffungsamt des Landes Niedersachsen durchführen. Als einziges Land verwaltet Baden-Württemberg einen eigenen Bestand an Hilfsmitteln. Diese stehen nur in dem Land selbst, also nicht bundesweit zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung durch das Prüfungsamt Hannover die Versorgung mit orthopädischen Hilfsmitteln in Baden-Württemberg. Er stellte fest, dass ein erheblicher Teil der Standardhilfsmittel (z. B. etwa die Hälfte der manuellen Rollstühle und drei Viertel der behindertengerechten Betten) nicht im Einsatz, sondern bei den Lieferanten eingelagert war.

46.2

Wenn die Versorgungsstellen anderer Länder auf den Bestand in Baden-Württemberg zugreifen können, erhöht sich die Zahl der Standardhilfsmittel, die bundesweit für die Wiederausgabe zur Verfügung stehen. Damit kann z. B. ein Rollstuhl, der in Baden-Württemberg nicht benötigt wird, an einen Versorgungsberechtigten in Bayern ausgegeben werden. So können die flexibleren Einsatzmöglichkeiten für gebrauchte Standardhilfsmittel aus dem bisher allein von Baden-Württemberg verwalteten Bestand dazu beitragen, dass sich die Zahl der notwendigen Neuanschaffungen zulasten des Bundes vermindert. Daher hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) empfohlen, auf einen Beitritt des Landes Baden-Württemberg zu der zentralen Hilfsmittelverwaltung hinzuwirken.

46.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes an das Sozialministerium des Landes Baden-Württemberg und an das Sozialministerium des Landes Niedersachsen weitergeleitet. Beide Länder wollen der Empfehlung nachkommen.

46.4

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Beitritt des Landes Baden-Württemberg zur zentralen Hilfsmittelverwaltung einen Beitrag zu einer flächendeckenden, einheitlichen und bedarfsgerechten Versorgung mit gebrauchten Standardhilfsmitteln. Er erwartet, dass damit die Zahl der Neuanschaffungen zulasten des Bundes zurückgehen wird.

47 Länder zahlen 2,9 Mio. Euro an den Bund zurück

(Kapitel 1110 Titel 632 01)

47.0

Die Länder haben nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes dem Bund 2,9 Mio. Euro zurückgezahlt, die sie bei der Entschädigung der Opfer von Gewalttaten zu Unrecht in Anspruch genommen hatten.

47.1

Opfer von Gewalttaten erhalten auf Antrag in entsprechender Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes Leistungen der Kriegsopferfürsorge (§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten – Opferentschädigungsgesetz [OEG]). Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 OEG trägt der Bund 40 % der Ausgaben, die den Ländern durch Geldleistungen nach diesem Gesetz entstehen. Geldleistungen sind z. B. Erziehungsbeihilfen für Waisen und Kinder der Opfer von Gewalttaten. Für Sachleistungen, z. B. Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, kommen die Länder allein auf.

Die Länder führen das Gesetz als eigene Angelegenheit aus, entscheiden also im Einzelfall über die Leistungsgewährung und damit auch über die Belastung des Bundeshaushalts.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover und Stuttgart u. a. die Ordnungsmäßigkeit der Lastenverteilung auf Bund und Länder in Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen. Er stellte fest, dass die Länder den Bund zu Unrecht an der Finanzierung von Fürsorgeleistungen beteiligt hatten. So hatten sie Eingliederungshilfen fälschlich als Geldleistungen abgerechnet oder anstelle einer Eingliederungshilfe zu Unrecht eine Geldleistung in Form der Erziehungsbeihilfe gewährt.

47.2

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) die Länder aufgefordert, die beanstandeten Fälle zu überprüfen. Die Länder sind der Aufforderung nachgekommen und haben dem Bund insgesamt 2,9 Mio. Euro zurückgezahlt.

47.3

Das Bundesministerium will sich wegen der Feststellungen des Bundesrechnungshofes und seiner Prüfungsämter mit den Ländern über eine Regelung verständigen, wonach der Bund seinen Anteil an den Geldleistungen nach dem OEG den Ländern pauschal erstatten wird.

47.4

Die vorgesehene Pauschalierung des Bundesanteils stellt sicher, dass Fehler der Länder bei der Ausführung des OEG nicht mehr zulasten des Bundes gehen. Deshalb unterstützt der Bundesrechnungshof dieses Vorhaben des Bundesministeriums.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
(Einzelplan 12)

48 Bundesrechnungshof bewirkt Rückforderung von 10 Mio. Euro
(Kapitel 1222)

48.0

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt von einem Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen 10 Mio. Euro zuzüglich Zinsen zurückgefordert. Das Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen hatte die Bundesmittel beim Ausbau der Strecke Augsburg–München nicht ordnungsgemäß verwendet.

48.1

Der Bund finanziert den Ausbau der Strecke Augsburg–München mit einem Baukostenzuschuss von über 500 Mio. Euro. Der Ausbau wird von mehreren Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen (Unternehmen) durchgeführt. Bevor ein Unternehmen mit dem Bau beginnt, muss es einen Antrag beim Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) einreichen und die Bundesmittel freigeben lassen. Abhängig vom Fortschritt des Bauvorhabens ruft das Unternehmen dann die freigegebenen Mittel ab. Dabei prüft das Bundesamt stichprobenweise, ob das Unternehmen die Bundesmittel vereinbarungsgemäß verwendet hat. Ist dies nicht der Fall, hat das Unternehmen bereits erhaltene Bundesmittel verzinst zurückzuerstatten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart, wie eines der Unternehmen die Mittel verwendete. Er wählte bei seiner Prüfung Bereiche aus, die noch nicht zur Stichprobe des Bundesamtes gehörten. Die Unternehmen hatten bis zu diesem Zeitpunkt 167 Mio. Euro vom Bund erhalten.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Verwendung der Bundesmittel u. a. Folgendes fest:

- Das Unternehmen verwendete Bundesmittel für Leistungen, die nicht förderfähig sind und für die der Bund keine Freigabe erteilt hatte. So setzte es z. B. abweichend vom Vertrag neue Materialien ein, obwohl günstigere, wieder aufgearbeitete Altstoffe vereinbart worden waren.
- Das Unternehmen forderte zu zahlende Beträge nicht vertragsgemäß von Dritten, sondern belastete stattdessen den Bund.
- Das Unternehmen nahm Bundesmittel in Anspruch, ohne prüffähige Nachweise vorlegen zu können. Diese Nachweise müssen im Unternehmen beim Abruf der Bundesmittel prüffähig vorhanden sein. Das Bundesamt prüft die Nachweise erst in den Stichproben der Verwendungsprüfung.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt gebeten, diesen Mängeln nachzugehen. Zu Unrecht in Anspruch genommene Bundesmittel sind nebst Zinsen zurückzufordern.

48.3

Das Bundesamt hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Mängel bestätigt. Es hat daraufhin 10 Mio. Euro für die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Bundesmitteln von dem Unternehmen zurückgefordert. Zusätzlich hat das Unternehmen die dem Bund entstandenen Zinsverluste von 1 Mio. Euro auszugleichen.

48.4

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, inwieweit das Unternehmen den Rückforderungen nachkommt.

49 Unternehmen zahlt unrechtmäßig erhaltene Bundesmittel zurück
(Kapitel 1222)

49.0

Ein Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen erhielt aufgrund unzutreffender Angaben bei zwei Bauvorhaben 5,1 Mio. Euro Bundesmittel ausbezahlt. Aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes forderte das Eisenbahn-Bundesamt diesen Betrag zurück und hat bisher 1,4 Mio. Euro erhalten.

49.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen mit zinslosen Darlehen oder Baukostenzuschüssen. Dazu schließen die Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen (Unternehmen) mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Verträge über die Finanzierung von Bauvorhaben. Das Unternehmen beantragt dann beim Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) für einzelne Teile oder für das gesamte Vorhaben die Freigabe der Bundesmittel. Nachdem das Bundesamt den Antrag geprüft hat, gibt es die Bundesmittel frei. Die Finanzierung aus Bundesmitteln ist ausgeschlossen, wenn das Unternehmen bereits vor der Baufreigabe mit dem Bau begonnen hat. Als Baubeginn gilt der Zeitpunkt der Angebotsaufforderung.

Das Unternehmen ruft die freigegebenen Mittel nach Baufortschritt ab. Das Bundesamt prüft stichprobenweise, ob die Bundesmittel vereinbarungsgemäß verwendet worden sind.

Erhält ein Unternehmen Bundesmittel aufgrund unzutreffender Angaben, ist es verpflichtet, die Mittel verzinst zurückzuzahlen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover die Anträge für zwei Bauvorhaben eines Unternehmens:

Beim ersten Bauvorhaben sollte die Oberleitungsanlage auf der Strecke von Hamburg–Harburg bis Buchholz erneuert werden. Das Unternehmen beantragte hierfür 3,7 Mio. Euro als Baukostenzuschuss. Es machte allerdings unzutreffende Angaben über Mastabstände und den Zustand der alten Maste. Überdies war die Zahl der zu erneuernden Masten zu hoch, weil dasselbe Unternehmen sie nicht ordnungsgemäß instand gehalten hatte.

Beim zweiten Bauvorhaben beantragte das Unternehmen zusätzlich 1,9 Mio. Euro, weil sich der Bau des Bahnhofs Gesundbrunnen verzögert hatte. Ursache hierfür war die verspätete Lieferung von Planungsunterlagen. Das Unternehmen teilte nicht mit, dass es selbst für die Planungsunterlagen verantwortlich war.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt aufgefordert zu prüfen, in welcher Höhe Bundesmittel von dem Unternehmen zurückzufordern sind.

49.3

Das Bundesamt ist der Aufforderung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat bestätigt, dass die Angaben des Unternehmens in den Anträgen unzutreffend waren. Beide Bauvorhaben hat das Unternehmen zudem begonnen, bevor das Bundesamt die Finanzierung bewilligt hatte. Deshalb hat das Bundesamt 5,1 Mio. Euro Bundesmittel zurückgefordert. Davon hat das Unternehmen bisher 1,4 Mio. Euro für die Bauverzögerung beim Bahnhof Gesundbrunnen zurückerstattet.

49.4

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, inwieweit das Unternehmen den noch ausstehenden Rückforderungen nachkommt.

50 45 Mio. Euro aufgrund geänderter Planungen von Bundesfernstraßen eingespart

(Kapitel 1210)

50.0

Schon während der Planung gab der Bundesrechnungshof in zahlreichen Fällen Empfehlungen zu Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen. Dadurch erreichte er, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Straßenbauverwaltungen der Länder die Notwendigkeit von Baumaßnahmen überprüften, den geplanten Ausbaustandard reduzierten und auf Baumaßnahmen an abzustufenden Bundesstraßen verzichteten. Allein in den Jahren 2005 bis 2007 führten diese Empfehlungen zu Einsparungen von 45 Mio. Euro.

50.1

Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) planen im Auftrag des Bundes Baumaßnahmen an Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Die Baukosten trägt der Bund.

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes prüften in zahlreichen Fällen Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen schon während der Planungsphase. Dabei stießen sie auf folgende Mängel:

- Nicht notwendige Baumaßnahmen

  Für Neubau- und Erweiterungsmaßnahmen stellt der Gesetzgeber den Bedarf fest. Bei sonstigen Baumaßnahmen müssen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) und die Straßenbauverwaltungen klären, ob ein Bedarf besteht. Wenn Maßnahmen erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden sollen, müssen sie die Bedarfsermittlung zudem häufig aktualisieren. Zusätzlich ist bei größeren Bauvorhaben zu prüfen, ob einzelne Teilmaßnahmen notwendig sind. In zahlreichen Fällen hatten das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen die Bedarfsklärung, deren Aktualisierung oder die Prüfung der Notwendigkeit einer Teilmaßnahme versäumt. Auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes holten sie dies nach. Daraufhin stellten sie fest, dass eine Reihe von Baumaßnahmen nicht erforderlich war.

  Bei der Nord-Westumfahrung Hamburg stellte der Bundesrechnungshof etwa fest, dass eine neue Anschlussstelle im Abstand von nur 6,7 km zu einer bereits bestehenden Anschlussstelle geplant worden war. Die Straßenbauverwaltung hatte dies mit dem Einsatz von Rettungs- und Hilfsfahrzeugen begründet. Der

Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass Rettungswachen anderer Standorte die Eingriffs- und Hilfsfristen sicherstellen können. Das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung verzichteten deshalb auf die Anschlussstelle. Ausgaben von 3 Mio. Euro wurden so vermieden.

- Zu hohe Ausbaustandards

  Einige Bundesfernstraßen waren verkehrs- und bautechnisch mit einem höheren Ausbaustandard geplant, als es die Situation und die Vorschriften erforderten. Auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überarbeiteten das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung die Planungen und verringerten die Ausbaustandards auf das notwendige Maß. Auch dadurch wurden Bundesmittel eingespart.

  Bei der Ortsumgehung für Teile der Stadt Nidderau plante die Straßenbauverwaltung beispielsweise einen zu breiten Straßenquerschnitt. Unter Hinweis auf die prognostizierte Verkehrsbelastung regte der Bundesrechnungshof an, die Straßenbreite zu verringern. Die Straßenbauverwaltung holte ein neues Verkehrsgutachten zur Verkehrsbelastung ein und überarbeitete die Planung. Die Ortsumgehung wurde daraufhin in weiten Teilen schmaler gebaut, wodurch sich die Kosten um 0,9 Mio. Euro verringerten.

- Baumaßnahmen an abzustufenden Bundesstraßen

  Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass Baumaßnahmen an Bundesstraßen geplant waren, die nicht mehr dem Fernverkehr dienten. Solche Straßen sind unverzüglich in eine Straßenklasse nach Landesrecht abzustufen. Mit der Abstufung ist der Bund nicht länger Träger der Straßenbaulast. Bis zur Abstufung muss er die Straße nur noch in gebotenem Umfang unterhalten. Durch Hinweise des Bundesrechnungshofes konnten in verschiedenen Fällen Baumaßnahmen zulasten des Bundes vermieden werden.

  Die Straßenbauverwaltung plante beispielsweise, die Bundesstraße (B) 8 südlich von Neumarkt und westlich von Hemau auszubauen. In diesem Bereich verläuft die Bundesstraße parallel zur Bundesautobahn A 3 und dient nicht mehr dem weiträumigen Verkehr. Dieser wird von der Bundesautobahn aufgenommen. Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass das betroffene Teilstück der B 8 abzustufen sei. Die geplanten Baumaßnahmen dürften nicht mehr zulasten des Bundes ausgeführt werden. Die Straßenbauverwaltung verzichtete daraufhin auf die Baumaßnahmen. Kosteneinsparungen für den Bund von 2,1 Mio. Euro waren die Folge.

Mitunter stellt der Bundesrechnungshof an mehreren Stellen einer Planung Optimierungsmöglichkeiten fest. So sah die Straßenbauverwaltung für den Neubau der B 27 zwischen Nehren und Bodelshausen aufwendige Lärmschutzmaßnahmen im Kurbereich Bad Sebastiansweiler vor. Mit einer 10,9 Mio. Euro günstigeren Lärmschutzvariante hätten die Immissionsgrenzwerte ebenfalls eingehalten werden können. Ferner wollte die Straßenbauverwaltung eine 1,6 Mio. Euro teure Grünbrücke errichten. Sie sollte den Austausch zwischen Tierpopulationen aufrechterhalten, den Zerschneidungseffekt mindern und den Geländeeinschnitt verdecken. Die Notwendigkeit der Grünbrücke und ihren optimalen Standort hatte die Straßenbauverwaltung nicht geprüft. Schließlich beabsichtigte die Straßenbauverwaltung, in der Nähe von Bad Sebastiansweiler beidseitig der B 27 eine Rastanlage mit WC-Gebäude zu errichten. Die neuen Rastanlagen sollten jeweils 25 Stellplätze für Pkw und 12 Stellplätze für Lkw haben. Selbst nach der von der Straßenbauverwaltung beauftragten Verkehrsuntersuchung war eine Nachfrage in diesem Umfang nicht zu erwarten. Die Kosten der Rastanlagen bezifferte die Straßenbauverwaltung mit 1,6 Mio. Euro.

Auf Hinweis des Bundesrechnungshofes überprüfte das Bundesministerium die Planung. Es kam zu dem Ergebnis, dass die kostengünstigere Lärmschutzvariante realisiert, auf die Grünbrücke verzichtet und die Kapazität der Rastanlagen auf je 12 Pkw- und 7 Lkw-Stellplätze reduziert werden konnte. Die Einsparungen betrugen 13,1 Mio. Euro.

50.2

Durch Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen in der Planungsphase betrafen, konnten so in den Jahren 2005 bis 2007 Bundesmittel von 45 Mio. Euro eingespart werden. Hinzu kommen Einsparungen von mehr als 96 Mio. Euro, über die der Bundesrechnungshof bereits als bedeutsame Einzelprüfungsergebnisse in vergangenen Bemerkungen berichtet hat.

Der Bundesrechnungshof wird auch künftig Baumaßnahmen schon während der Planung prüfen. In diesem frühen Stadium ist das Einsparpotenzial am größten und unnötige Kosten können am ehesten vermieden werden.

51 Bund erhält 29 Mio. Euro im Straßenbau zurück
(Kapitel 1210)

51.0

Fehler beim Abrechnen von Baumaßnahmen im Bundesfernstraßenbau und beim Verteilen der Ausgaben auf die beteiligten Straßenbaulastträger führen zu erheblichen finanziellen Nachteilen für den Bund. 29 Mio. Euro zu viel gezahlte Bundesmittel erhielt der Bund aufgrund von Feststellungen des Bundesrechnungshofes allein seit dem Jahre 2005 zurück.

51.1

Der Bund trägt als Straßenbaulastträger die Ausgaben für Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Die Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Dabei bewirtschaften sie die hierfür bereitgestellten Bundesmittel.

Der Bundesrechnungshof und seine Prüfungsämter untersuchen jedes Jahr viele Straßenbaumaßnahmen. Dabei prüfen sie auch, wie die Straßenbauverwaltungen der Länder die Maßnahmen gegenüber dem Bund abrechnen. Bei den Abrechnungen treten unterschiedliche, oft auch gleichartige Fehler auf, die in der Summe zu erheblichen finanziellen Nachteilen für den Bund führen. Dies erläutern folgende Fälle:

- Der Bundesrechnungshof stellte in Rechnungen der Auftragnehmer unberechtigte Positionen und Fehler fest, die die Straßenbauverwaltungen nicht erkannt oder nicht beanstandet hatten.

  So ermittelten Auftragnehmer die Leistungsumfänge für den Erdbau nicht nach den Vorgaben der Verträge. Sie berechneten Nachträge, die nach Grund und Höhe zweifelhaft waren. In mehreren Fällen legten Auftragnehmer keine ausreichenden Belege für ihre Ansprüche vor. Zum Teil rechneten sie Leistungen doppelt oder nicht mit den in den Bauverträgen vorgesehenen Positionen oder Einheitspreisen ab. Vereinbarte Preisnachlässe berücksichtigten sie nicht.

- Die Straßenbauverwaltungen forderten die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Überzahlungen von den Auftragnehmern zurück. Dies führte zu Rückzahlungen von 3,5 Mio. Euro an den Bund, davon im Erdbau allein 1,1 Mio. Euro.

- Das Bundesfernstraßengesetz regelt, wie die Kosten für Kreuzungen von Bundesfernstraßen mit anderen öffentlichen Straßen zwischen dem Bund und den anderen Straßenbaulastträgern (Länder, Kreise und Kommunen) aufgeteilt werden. Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 37) berichtet, dass die Straßenbauverwaltungen bei der Kostenteilung nicht immer die gebotene Sorgfalt und Sachkunde anwendeten. Er stellte bei seinen weiteren Prüfungen fest, dass die Straßenbauverwaltungen die Kosten nach wie vor fehlerhaft und dann meist zum Nachteil des Bundes aufteilten.

  Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes erhielt der Bund in den Jahren 2005 bis 2007 von den Straßenbauverwaltungen 12,7 Mio. Euro zurück. Fehlerhafte Kostenteilungen, die den Bund mit weiteren 1,4 Mio. Euro belastet hätten, konnte der Bundesrechnungshof noch verhindern.

- Die Straßenbauverwaltungen lasteten dem Bund zu Unrecht Ausgaben für Umleitungen und für die Umgestaltung von Ortsdurchfahrten an. Die vom Bundesrechnungshof veranlassten Rückzahlungen brachten dem Bund 8,1 Mio. Euro ein.

- Die Länder tragen nach Artikel 104a Grundgesetz die Verwaltungsausgaben für ihre Straßenbauverwaltungen. Daneben gilt der Bund die Zweckausgaben der Länder für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht pauschal mit 3 % der Bauausgaben ab. Sehr häufig rechneten die Straßenbauverwaltungen solche Ausgaben nicht nur mit der Pauschale, sondern auch als Bauausgaben des Bundes ab.

- So belasteten sie den Bund oft zu Unrecht mit den Ausgaben für Kontrollprüfungen der Bauüberwachung, obgleich die Länder diese Ausgaben tragen müssen. Sie erhöhten damit zu Unrecht die Ausgaben, für die der Bund als Straßenbaulastträger aufkommen muss. Insgesamt erreichte der Bundesrechnungshof Rückzahlungen von knapp 1,4 Mio. Euro.

- Die Straßenbauverwaltungen dürfen Auszahlungen zulasten der Bundeskasse anordnen. Eine Überwachung der Zahlungsvorgänge durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) ist nicht vorgesehen.

  In einem Fall hatte sich eine Straßenbauverwaltung am 30. Dezember 2004 aus den zweckgebundenen Mitteln für den Bau von Radwegen an Bundesstraßen 3,3 Mio. Euro von der Bundeskasse überweisen lassen. Als Zweck gab sie „Sondermittel Radwege“ an, um damit zum Ende des Haushaltsjahres den „Rückfluss“ nicht verausgabter zweckgebundener Mittel zu vermeiden. Nachdem der Bundesrechnungshof angekündigt hatte, diesen Zahlungsvorgang zu untersuchen, zahlte die Straßenbauverwaltung die zu Unrecht abgerufenen Mittel im März 2005 an die Bundeskasse zurück.

- Mitunter dauerte es lange, bis die vom Bundesrechnungshof veranlassten Rückzahlungen beim Bund eingingen. In einigen Fällen mussten die Straßenbauverwaltungen gegenüber Unternehmen und Kommunen den Klageweg beschreiten. Dies taten sie teilweise erst aufgrund einer Weisung des Bundesministeriums. Ein Land leistete eine unbestrittene Rückzahlung erst nach mehrjährigen Auseinandersetzungen.

- Der Bundesrechnungshof beobachtete bei seinen Prüfungen, dass durch den Personalabbau in den Straßenbauverwaltungen der Länder teilweise Sachkompetenz und Erfahrung verloren gingen. Auch stellte er komplexe oder veraltete Vorschriften fest, die zum Teil in den Straßenbauverwaltungen unterschiedlich angewandt wurden, insbesondere bei der Aufteilung von Kosten zwischen den Baulastträgern.

Insgesamt flossen 29 Mio. Euro aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes und seiner Prüfungsämter allein seit dem Jahre 2005 an den Bund zurück. Hierin nicht enthalten sind Rückflüsse aus einzelnen Prüfungsergebnissen, über die der Bundesrechnungshof bereits in früheren Bemerkungen berichtet hat – z. B. über fehlerhafte Lohngleitklauseln (vgl. Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 65).

51.2

Der Bundesrechnungshof hat die festgestellten Fehler u. a. darauf zurückgeführt, dass die Straßenbauverwaltungen fachkundige und erfahrene Beschäftigte durch Personalabbau verloren haben. Er hat immer wieder darauf hin-

gewiesen, dass viele Bundesmittel bei einer sorgfältigen Abrechnung der Straßenbauprojekte eingespart oder für andere Bundesfernstraßenprojekte verwendet werden könnten. Durch komplexe und veraltete Vorschriften wird die Abrechnung teilweise noch erschwert.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich die Prüfungen des Bundesrechnungshofes und seiner Prüfungsämter auf Stichproben beschränken und damit nur einen Teil der gesamten Straßenbaumaßnahmen erfassen.

51.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, bestehende Vorschriften anzupassen und die im Auftrag des Bundes handelnden Länder anzuhalten, Straßenbaumaßnahmen sorgfältiger abzurechnen. Mit Blick auf die obigen Beispielfälle hat er den Straßenbauverwaltungen der Länder empfohlen, ihre Beschäftigten besser zu schulen und die Fachaufsicht innerhalb der Straßenbauverwaltung zu verstärken.

51.4

Der Bundesrechnungshof wird bei seinen Prüfungen auch künftig darauf achten, ob und inwieweit das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen seinen Empfehlungen folgen werden.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

52 Bundeswehr verzichtet auf Feldküchentrupps und eine Hundezwingeranlage
(Kapitel 1403 Titel 423 01 und Kapitel 1412 Titel 558 13)

52.0

Die Bundeswehr passt auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Organisation und Infrastruktur einer neuen militärischen Dienststelle dem tatsächlichen Bedarf an. Sie löst zwei Feldküchentrupps auf und verzichtet auf eine neue Zwingeranlage für Diensthunde.

52.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln Organisation und Infrastruktur einer neuen militärischen Dienststelle. Sie hat die Aufgabe, die Einsatzkontingente der Bundeswehr mit speziell ausgebildeten Soldatinnen und Soldaten sowie Diensthunden zu ergänzen.

Die Dienststelle verfügte über zwei Feldküchentrupps. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Personal im Einsatz Verpflegung von anderen Einheiten erhält. Im Inland ist die Wehrverwaltung für die Verpflegung zuständig.

Ferner beabsichtigte die Bundeswehr, für die Diensthunde insgesamt drei Zwingeranlagen zu errichten. Der Bundesrechnungshof hielt einen Teil der Zwingeranlagen für entbehrlich, weil nicht alle Diensthunde gleichzeitig in der Dienststelle unterzubringen sind.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, die beiden Feldküchentrupps aufzulösen und den Bedarf an Zwingeranlagen zu überprüfen.

52.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die Bundeswehr löst die Feldküchentrupps der Dienststelle auf. Nachdem sie den Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten für die Diensthunde überprüft hat, verzichtet sie auf eine der drei vorgesehenen Zwingeranlagen.

Allein der Verzicht auf die Zwingeranlage spart 700 000 Euro ein. Nach Auflösung der Feldküchentrupps kann die Bundeswehr das entsprechende Personal (Personalkosten 160 000 Euro jährlich) für andere Aufgaben einsetzen.

53 Bundeswehr schließt nicht ausgelastete Druckerei
(Kapitel 1403 Titel 423 01, 423 02 und Kapitel 1412 Titel 558 11)

53.0

Die Bundeswehr ist Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und schließt eine nicht ausgelastete Druckerei. Dies macht den Umbau einer Halle entbehrlich und spart allein insoweit 1,8 Mio. Euro ein.

53.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln die Organisation und Infrastruktur einer militärischen Dienststelle (Zentrum). Der Stationäre Druckereizug des Zentrums (Druckerei) produzierte überwiegend Druckerzeugnisse, die mobile Kräfte in den Einsatzgebieten der Bundeswehr nicht herstellen können.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hatte entschieden, die an einem anderen Ort untergebrachte Druckerei an den Hauptsitz des Zentrums zu verlagern. Zu diesem Zweck wollte es für 1,8 Mio. Euro eine Halle herrichten. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Druckerei nur zu durchschnittlich einem Viertel ausgelastet war.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Druckerei auf den aus militärisch-funktionalen Gründen zwingend erforderlichen Anteil zu reduzieren und einen wirtschaftlichen Betrieb sicherzustellen. In die entsprechenden Überlegungen seien insbesondere alternative Lösungsansätze wie das Erstellen der Druckerzeugnisse durch andere Bundeswehrdienststellen oder private Druckereibetriebe einzubeziehen.

53.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Als Ergebnis seiner Untersuchungen schließt es die Druckerei des Zentrums. Die Druckaufträge werden künftig in einer nahe gelegenen anderen Dienststelle der Bundeswehr ausgeführt.

Der Verzicht auf bauliche Maßnahmen spart 1,8 Mio. Euro ein. Darüber hinaus werden 25 Dienstposten der Druckerei nicht mehr benötigt (Personalkosten 1 Mio. Euro jährlich). Das Personal kann die Bundeswehr nun für andere Aufgaben einsetzen.

54 Bundeswehr verbessert Verfahren für die Materialrückführung bei Auslandseinsätzen

54.0

Bei Auslandseinsätzen prüft die Bundeswehr auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes, ob ein Rücktransport von Wehrmaterial nach Deutschland oder eine zulässige Verwertung im Einsatzland wirtschaftlich ist. Wiederverwertbares nach Deutschland zurücktransportiertes Material lagerte die Bundeswehr teilweise lange in Depots. Künftig wird dieses Material schneller repariert und wieder verwendet.

54.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin, wie die Bundeswehr in den Jahren 2003 bis 2006 Wehrmaterial rückführte, das sie im Ausland eingesetzt hatte. Dabei stellte er fest, dass die Bundeswehr nicht konsequent untersuchte, ob der Rücktransport von Material nach Deutschland oder die zulässige Verwertung im Einsatzland wirtschaftlich ist.

Nach Deutschland zurücktransportiertes Material lagerte die Bundeswehr teilweise lange in Depots, statt es zügig der Truppe wieder zur Verfügung zu stellen oder instand zu setzen. So standen teure Militärlastwagen nach einem Rücktransport jahrelang defekt in einem Depot. Außerdem verfolgte die Bundeswehr Ansprüche aufgrund von Materialschäden bei Rücktransporten nicht immer. Beispielsweise machte sie in einem Fall Forderungen von 79 000 Euro gegenüber einem Transportunternehmen nicht geltend. Weiterhin stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Kommandobehörden die bereits im Jahre 2004 erlassene Grundsatzweisung Materialrückführung aus Einsätzen der Bundeswehr nur teilweise und mit Verzögerung umsetzten. Die Grundsatzweisung regelt, wie verschiedene Stellen der Bundeswehr zusammenarbeiten sollen und dass einsatzwichtiges Material umgehend instand gesetzt werden soll.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) u. a. empfohlen,

- im Einsatzland durch Prüfpersonal den Zustand des rückzuführenden Materials feststellen zu lassen (Materialschleuse),
- das nach Deutschland zurückgeführte Material direkt der Truppe zur Verfügung zu stellen oder es umgehend zu reparieren,
- Transportschäden unverzüglich festzustellen und gegenüber dem Transportunternehmen geltend zu machen und
- die Grundsatzweisung zur Materialrückführung aus Einsätzen der Bundeswehr vollständig umzusetzen.

54.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die Bundeswehr künftig grundsätzlich Materialschleusen in den Einsatzländern für rückzuführendes Material einrichten werde. Vor dem Rücktransport ermittele sie die jeweils anfallenden Transportkosten und beziehe diese in die Prüfung der Wirtschaftlichkeit einer Verwertung oder Aussonderung im Einsatzland mit ein. Das nach Deutschland zurücktransportierte Material werde zügig der Truppe zugeführt oder umgehend instand gesetzt. Die Ansprüche aus dem vom Bundesrechnungshof festgestellten Transportschaden habe sie geltend gemacht. Die Grundsatzweisung Materialrückführung aus Einsätzen der Bundeswehr werde in Zukunft konsequent angewendet.

54.4

Der Bundesrechnungshof wird sich in weiteren Prüfungen davon überzeugen, dass die eingeleiteten Schritte geeignet sind, die festgestellten Mängel zu beheben.

55 Angepasste Entgelte für die Nutzung einer Übungseinrichtung und angemessene Ausgleichszahlungen für Übungsbeschränkungen

(Kapitel 1402 Titel 119 99)

55.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes erreicht, dass eine gemeinsam mit anderen Staaten betriebene Übungseinrichtung für militärische Flugzeugbesatzungen höhere

Einnahmen erzielt. Nutzungsentgelte werden erhöht und angepasst. Mit einem nahe gelegenen Flughafen werden Ausgleichszahlungen für Beeinträchtigungen des Übungsbetriebs vereinbart.

55.1

Unter der Bezeichnung „Multinational Aircrew Electronic Warfare Tactics Facility (MAEWTF) POLYGONE“ betreiben die Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich gemeinsam mit Deutschland eine Übungseinrichtung. Dort werden militärische Flugzeugbesatzungen in unterschiedlichen Verfahren der elektronischen Kampfführung geschult, z. B. in der Abwehr von Bedrohungen des eigenen Luftfahrzeugs durch gegnerische Flugabwehrraketen. Die Übungseinrichtung wird von Bann/Westpfalz aus koordiniert, erstreckt sich über deutsches und französisches Territorium und erfasst die Lufträume beider Staaten. Mit Radar-Stellungen in Deutschland und Frankreich ermöglicht es realistische Kampfsimulationen.

Die Übungseinrichtung wird durch Deckungsbeiträge des trinationalen Betreiberkonsortiums finanziert, die sich nach dem jeweiligen Nutzungsumfang richten. Andere Staaten (Drittstaaten) können die Einrichtung gegen Entgelt nutzen.

In der Nähe der Übungseinrichtung liegt ein ziviler Flughafen. Der Luftraum, der im Übungsbetrieb genutzt wird, überschneidet sich mit demjenigen des Zivilflughafens in einem Bereich. Dieser ist zum Schutz des zivilen Luftverkehrs seit Mitte 2006 als Kontrollzone eingestuft. Hier muss der militärische Ausbildungsbetrieb zugunsten ziviler Flugbewegungen zu bestimmten Zeiten aus Sicherheitsgründen unterbleiben. Dadurch kann sich die Anzahl der täglich verfügbaren Übungskapazität bis zu einem Drittel vermindern.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg die von Drittstaaten gezahlten Entgelte sowie die Entschädigungszahlung durch den zivilen Flughafen und stellte fest:

- Der Anteil der von Dritten genutzten Übungsblöcke am gesamten Ausbildungsaufkommen betrug 7 % im Jahre 2005. Es wurde aber nur ein Entgelt gefordert, das 0,8 % der gesamten Betriebskosten der Einrichtung entsprach. Dadurch werden 11 % der durch die Fremdnutzung entstandenen Kosten gedeckt. Begründet wurde dies mit der Konkurrenzsituation zu einer vergleichbaren Übungseinrichtung in Großbritannien. Höhere Entgeltforderungen seien bisher nicht durchsetzbar gewesen.
- Weiterhin gab es keine Entschädigung aufgrund der Beeinträchtigung durch den zivilen Flughafen.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) auf die geringe Beteiligung an den Betriebskosten im Vergleich zur Nutzung hingewiesen. Es sollte sich daher für eine Erhöhung der Nutzungsentgelte sowie deren regelmäßige Anpassung einsetzen. Weiter hat er das Bundesministerium aufgefordert, mit dem Betreiber des zivilen Flugplatzes angemessene Kompensationszahlungen für die Beeinträchtigungen des Übungsbetriebs zu vereinbaren.

55.3

Das Bundesministerium hat inzwischen einen Beschluss zur Erhöhung der Nutzungsentgelte für Drittstaaten durch das trinationale Leitungsgremium der Übungseinrichtung herbeigeführt. Das Nutzungsentgelt wird zudem jährlich überprüft und angepasst.

Weiterhin hat das Bundesministerium zugesagt, mit dem Betreiber des zivilen Flughafens über die Kompensationszahlungen zu verhandeln.

55.4

Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, ob die vom Bundesministerium zugesagten Maßnahmen zu entsprechenden Einnahmen im Bundeshaushalt geführt haben. Er erwartet, dass das Bundesministerium auch bei anderen vergleichbaren Einrichtungen die Entgeltregelungen überprüft und anpasst.

56 Bundesministerium der Verteidigung will Baunutzungskosten bei Planung und Betrieb von Gebäuden künftig mehr beachten

(Kapitel 1412 Titelgruppe 01)

56.0

Das Bundesministerium der Verteidigung will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Bauunterlagen nicht mehr ohne geplante Baunutzungskosten genehmigen. Es strebt eine gebäudebezogene Betriebsdatenerfassung an, um auf seinen Liegenschaften die tatsächlichen Gebäudenutzungskosten zu ermitteln. Dafür sollen verstärkt fehlende Mess- und Zähleinrichtungen in Gebäuden nachgerüstet und zentral ausgewertet werden. Damit kann das Bundesministerium der Verteidigung hohe Baunutzungskosten erkennen und seine Gebäude wirtschaftlich bauen und betreiben.

56.1

Zur ganzheitlichen Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer geplanten Baumaßnahme sind nach § 24 Abs. 1 letzter Satz der Bundeshaushaltsordnung (BHO) in den erläuternden Haushaltsunterlagen die nach Fertigstellung der Baumaßnahme voraussichtlich entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen darzustellen. Die Einzelheiten regeln die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau). Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat für das objektbezogene Aufzeichnen, Melden, Überwachen sowie das

Auswerten von Verbrauchsdaten der Bundeswehrliegenschaften ergänzende Regelungen erlassen. Ein Vergleich der geplanten mit den nach Inbetriebnahme tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten könnte danach Aufschluss über mögliche Planungsdefizite geben. Nach DIN sind Baunutzungskosten im Hochbau alle in baulichen Anlagen und deren Grundstücken entstehenden regelmäßig wiederkehrenden Kosten von Beginn ihrer Nutzbarkeit bis zu ihrer Beseitigung.

56.1.1

Der Bundesrechnungshof prüfte bundesweit mit Unterstützung von fünf Prüfungsämtern des Bundes die geplanten Baunutzungskosten von 161 Baumaßnahmen, die die Bauverwaltungen in den Jahren 2000 bis 2002 im militärischen Bereich für den Bund durchgeführt hatten. Das Baukostenvolumen betrug fast 800 Mio. Euro.

Die Bauverwaltungen legten dem Bundesministerium für 73 (45 %) der geprüften Baumaßnahmen die nach § 24 Abs. 1 BHO geforderten Angaben zu den geplanten Baunutzungskosten auf den nach den RBBau vorgeschriebenen Datenblättern vor. Von diesen enthielten 21 (13 %) eine vollständige Planung der Baunutzungskosten. Bei 26 Maßnahmen fehlten Angaben zu den Reinigungskosten, bei 41 Maßnahmen Angaben zu den Bauunterhaltungskosten und bei 12 Maßnahmen Angaben zu den geplanten Verbrauchswerten. Bei knapp einem Drittel der geprüften Baumaßnahmen wiesen die Datenblätter in einzelnen Positionen Kostenwerte für die Baunutzung aus, die von Vergleichs-/Erfahrungswerten deutlich abwichen. Eine Beanstandung oder Nachfrage zu diesen Abweichungen seitens des Bundesministeriums stellte der Bundesrechnungshof nicht fest.

56.1.2

Für die ordnungsgemäße Betriebsüberwachung auf den Bundeswehrliegenschaften sind die Wehrbereichsverwaltungen verantwortlich. Diese konnten die bis zum Jahre 2006 entstandenen Baunutzungskosten liegenschafts-, nicht aber gebäudebezogen vorlegen. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes meldeten die hausverwaltenden Bundeswehrdienstleistungszentren letztlich für 52 (32 %) der geprüften Baumaßnahmen gebäudebezogene Baunutzungskosten an. Davon wiesen 22 Datenblätter (14 %) vollständig erfasste Baunutzungskosten aus.

Insbesondere fehlende bzw. nicht genutzte Zähleinrichtungen je Gebäude und unklare Handlungsanweisungen des Bundesministeriums für die Betriebsführung und -überwachung verhinderten eine gebäudebezogene Datenerfassung.

56.1.3

Das Bundesministerium führte keinen Vergleich der geplanten mit den nach Inbetriebnahme tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten durch. Allerdings wäre ein solcher vollständiger Vergleich aufgrund der Datenlage lediglich für zwei Gebäude möglich gewesen. Für weitere 18 Gebäude hätte es zumindest die tatsächlichen Verbrauchsdaten für Abwasser, Wasser, Wärme und Strom mit den geplanten vergleichen können.

Der Bundesrechnungshof verglich die geplanten mit den tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten auf Basis der vorliegenden Daten der Betriebsüberwachung und unter vorsichtiger Hinzuschätzung der fehlenden Daten. Danach lagen die tatsächlichen Kosten um durchschnittlich 51,9 % über den in den Haushaltsunterlagen geplanten. Dies entspricht allein für die in die Vergleichsrechnung einbezogenen Baumaßnahmen einem Betrag von 3,4 Mio. Euro pro Jahr.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bauverwaltungen entgegen den Regelungen der BHO und der RBBau die Baunutzungskosten für die geprüften Baumaßnahmen unzulänglich ermittelt und in den Haushaltsunterlagen unvollständig ausgewiesen haben. Dadurch ist es ganz überwiegend nicht möglich gewesen, die durch die jeweilige Baumaßnahmen entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen, die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und damit auch die Mängel der Planung fachgerecht zu beurteilen. Da die zu erwartenden Baunutzungskosten den Bundeshaushalt während der gesamten Nutzungsdauer der Gebäude belasten, sind sie von wesentlicher Bedeutung, um zu beurteilen, ob Hochbaumaßnahmen wirtschaftlich geplant sind. So müssten z. B. hohe Reinigungskosten aufgrund großer Glasflächenanteile in der Fassade oder hohe Heizungs- und Stromkosten, verursacht durch großzügige Raumplanungen, ein gewichtiger Grund sein, die Pläne künftiger Baumaßnahmen zu optimieren. Die Überschreitung der geplanten Baunutzungskosten um mehr als 50 % zeigt, dass die an der Erstellung der Haushaltsunterlage beteiligten Dienststellen der Ermittlung der Baunutzungskosten nur eine unzureichende oder gar keine Bedeutung beigemessen haben. Das Bundesministerium hätte die unvollständigen Haushaltsunterlagen nicht genehmigen dürfen.

Für den überwiegenden Teil der geprüften Bundeswehrliegenschaften fehlte zudem eine ordnungsgemäße Betriebsüberwachung. Die liegenschaftsbezogene Erfassung von Baunutzungskosten lässt keine verwertbaren Rückschlüsse auf die Verbrauchsdaten einzelner Gebäude zu. Die mit der Betriebsüberwachung beauftragten Dienststellen haben somit nur wenige Möglichkeiten, den Verbrauch steuernd zu beeinflussen und einen wirtschaftlichen Gebäudebetrieb zu sichern. Nur mit Hilfe einer funktionierenden Betriebsüberwachung lässt sich eine Auswahl der zu sanierenden bundeseigenen Gebäude mit dem Ziel vornehmen, Nutzungskosten und CO_2-Emissionen zu senken.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bei der Genehmigung von Baumaßnahmen künftig die BHO zu beachten und die Bauverwaltungen auf das Einhalten der RBBau hinzuweisen. Dafür haben die Bauverwaltungen künftig die Baunutzungskosten vollständig sowie fachgerecht zu planen und die mit der Betriebsüberwachung beauftragten Dienststellen die tat-

sächlichen Baunutzungskosten gebäudebezogen sowie vollständig zu erfassen. Hierfür sollten möglichst alle Gebäude mit den notwendigen Erfassungsgeräten ausgestattet werden. Zudem hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, für Betriebsführung und -überwachung klare Handlungsanweisungen zu schaffen.

Das Bundesministerium muss einen regelmäßigen Vergleich der geplanten mit den tatsächlichen Baunutzungskosten und eine anschließende Abweichungsanalyse sicherstellen. So kann es die Baunutzungskosten senken und eine Qualitätsverbesserung im öffentlichen Bauen erreichen.

56.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und zugesagt, künftig verstärkt darauf zu achten, dass die Haushaltsunterlagen die geplanten Baunutzungskosten nach RBBau vollständig enthielten und sich die Qualität der Daten durch eingehende Prüfungen laufend verbessere. Unvollständige Haushaltsunterlagen würden nicht mehr genehmigt.

Die Handlungsanweisungen sollten mit dem Ziel einer ganzheitlichen Verbesserung der Betriebsüberwachung künftig vereinheitlicht werden. Zudem strebe das Bundesministerium zur Ermittlung der tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten eine gebäudebezogene Betriebsdatenerfassung und Auswertung an. Soweit im Gebäudebestand Mess- und Zähleinrichtungen fehlten, wolle es diese nachrüsten. Es sei beabsichtigt, die tatsächlich entstandenen gebäudebezogenen Betriebsdaten bzw. Baunutzungskosten nach eindeutigen Vorgaben zentral und IT-unterstützt zu erfassen, auszuwerten sowie mit den geplanten Baunutzungskosten zu vergleichen. Ein entsprechendes Konzept liege bereits vor.

56.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Teil bereits umgesetzt hat und weitere Maßnahmen zeitnah durchführen will. Für eine Beurteilung, ob die Gebäude wirtschaftlich geplant und betrieben werden, ist es erforderlich, dass das Bundesministerium entsprechend den Regelungen der BHO bei jedem Bauvorhaben Angaben zu den Baunutzungskosten verlangt.

Es ist unerlässlich, dass das Bundesministerium künftig hohe Anforderungen an die Qualität der in der Planungsphase verwendeten Baunutzungskosten stellt, da diese bei Betrachtung des gesamten Lebenszyklus eines Bauwerks eine ganz entscheidende Rolle spielen. Auch wenn die Baunutzungskosten in der Planungsphase nur geschätzt werden können, muss die Datenqualität immerhin so gut sein, dass das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit der verschiedenen möglichen Formen einer Bedarfsdeckung (Eigenbau, öffentlich-private Partnerschaft, Miete etc.) über den mutmaßlichen Nutzungszeitraum des Gebäudes zuverlässig beurteilen kann.

Deshalb wird der Bundesrechnungshof darauf achten, dass das Bundesministerium die angekündigten Maßnahmen vollständig umsetzt.

Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)

57 Einfluss des Bundes auf geförderte Forschungsinstitute gestärkt und Gefahr von Interessenkonflikten abgewendet
(Kapitel 1502)

57.0

Das Bundesministerium für Gesundheit will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes alle Möglichkeiten nutzen, seinen Einfluss in Aufsichtsgremien geförderter Forschungsinstitute angemessen geltend zu machen. Es hat ferner Regelungen erlassen, um Interessenkonflikte bei der Förderung der Forschungsinstitute zu vermeiden.

57.1

Der Bundesrechnungshof prüfte die Zahlungen des Bundesministeriums für Gesundheit (Bundesministerium) an das jeweilige Sitzland zur Förderung von fünf wissenschaftlichen Forschungsinstituten der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (Leibniz-Institute) und stellte dabei u. a. Folgendes fest:

Entgegen einer Absprache zwischen Bund und Ländern stand dem Bund nicht in allen Aufsichtsgremien der Leibniz-Institute ein Vetorecht zu. Das Bundesministerium machte bei einem Institut von seinem Recht, Vertreter in die Gremien zu entsenden, keinen Gebrauch. In mehreren Fällen nahmen die entsandten Personen an den Sitzungen der Gremien nicht teil.

Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz dürfen Personen, die einem Aufsichtsgremium einer staatlich geförderten Einrichtung angehören, nicht zugleich am Förderverfahren mitwirken. Entgegen dem gesetzlichen Verbot waren Bedienstete des Bundesministeriums, die in Aufsichtsgremien von Leibniz-Instituten vertreten waren, auch an der Gewährung der Fördermittel beteiligt.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, seinen Einfluss in den Aufsichtsgremien der Leibniz-Institute angemessen geltend zu machen und die Gefahr von Interessenkonflikten seiner Bediensteten zu vermeiden.

57.3

Das Bundesministerium hat erklärt, dass es für eine Vertretung und für ein Vetorecht des Bundes in allen Aufsichtsgremien der Leibniz-Institute sorgen werde. Es will darauf achten, dass seine Vertreterinnen und Vertreter an

allen Sitzungen der Aufsichtsgremien teilnehmen. Ferner hat das Bundesministerium zur Vermeidung von Interessenkonflikten im April 2008 eine Hausanordnung erlassen, die die Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt.

57.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium seinen Einfluss in den Aufsichtsgremien der Leibniz-Institute verstärken will. Er sieht in der Hausanordnung vom April 2008 ein geeignetes Mittel, um Interessenkonflikte bei der Forschungsförderung zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit durch eine Kontrollprüfung von der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen überzeugen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Einzelplan 17)

58 Änderung der Einberufungspraxis für Zivildienstleistende vermeidet jährlich Mehrausgaben in Millionenhöhe

58.0

Das Bundesamt für den Zivildienst hat die Einberufungspraxis für Zivildienstleistende den Regelungen beim Diensteintritt der Grundwehrdienstleistenden der Bundeswehr angepasst. Es greift damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf, der eine Gleichbehandlung mit den Grundwehrdienstleistenden gefordert hatte. Dadurch ist sichergestellt, dass der Zivildienstleistende stets für die gesetzlich bestimmte Dauer des Zivildienstes einberufen wird. Mehrausgaben in Millionenhöhe durch Zahlungen von Kindergeld und Sold für den Monat des Diensteintritts werden vermieden.

58.1

Zivildienstleistende haben für die Dauer ihres Zivildienstes in demselben Umfang wie Grundwehrdienstleistende der Bundeswehr Anspruch auf Geldbezüge. Arten und Höhe der Geldbezüge hat das Bundesamt für den Zivildienst (Bundesamt) in einem Leitfaden bekannt gegeben. Der Dienstleistende hat u. a. Anspruch auf Sold, Entlassungsgeld und ggf. einen Mobilitätszuschlag. Daneben stehen ihm Reisekostenvergütungen für Dienstreisen sowie Reisebeihilfen zu.

Der Zivildienst dauert seit dem 1. Oktober 2004 neun Monate. Er beginnt mit dem Tag, der als Diensteintritt festgesetzt wird. Ein Anspruch auf Kindergeld besteht für die Dauer des Zivildienstes grundsätzlich nicht. Kindergeld wird aber für jeden Monat gezahlt, in dem mindestens an einem Tag die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, z. B. weil der Diensteintritt nicht auf den ersten Tag eines Kalendermonats festgelegt war.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesamt die Zivildienstleistenden nicht immer für die gesetzlich vorgeschriebene Dauer des Zivildienstes einberief. Dies war der Fall, wenn der Dienst nicht am Monatsersten, sondern an einem der folgenden Tage angetreten und der Diensteintritt auf diesen Tag festgelegt wurde. Diese Einberufungspraxis galt, wenn der erste Tag des Monats ohnehin dienstfrei war, weil er auf einen Feiertag, das Wochenende oder einen Freitag fiel. Einige Dienststellen zahlten in diesen Fällen dennoch den Sold für den gesamten Monat. Weiterhin wirkte sich diese Praxis auf die Solderhöhungen nach drei und sechs Monaten aus. Das Entlassungsgeld wurde in voller Höhe gewährt, obwohl die gesetzlich vorgeschriebene Dauer des Zivildienstes häufig um ein bis vier Tage unterschritten wurde.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass für den Einstellungsmonat noch ein Kindergeldanspruch bestehen kann. Dies ist der Fall, wenn der Diensteintritt nicht auf den ersten Tag eines Kalendermonats festgelegt wird. Der Anspruch auf Kindergeld übersteigt den Soldanspruch für die ersten Tage des Monats erheblich. Da für eine große Zahl der Zivildienstleistenden aufgrund einer Schul- oder Berufsausbildung oder eines gleichgestellten Tatbestandes vor der Einberufung Anspruch auf Kindergeld besteht, führte die bisherige Einberufungspraxis insgesamt zu jährlichen Mehrausgaben von rund 2 bis 3 Mio. Euro für den Bund.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen, künftig regelmäßig den ersten Tag eines Monats als Diensteintrittstag zu bestimmen. Neben den Einsparungen beim Kindergeld entspricht damit die Dauer des Zivildienstes wie bei Grundwehrdienst leistenden Soldatinnen und Soldaten den gesetzlichen Regelungen. Die vorgeschlagene Änderung trägt auch dazu bei, Überzahlungen beim Sold und beim Entlassungsgeld zu vermeiden.

58.3

Das Bundesministerium hatte zunächst keine Einsparmöglichkeiten durch eine Änderung der Einberufungspraxis gesehen. Es hatte dabei den Aspekt des Kindergeldes nicht in seine Bewertung einbezogen. Im Zuge der Modernisierung der IT des Bundesamtes hat es die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Das Bundesamt hat die Regelung der Bundeswehr, Grundwehrdienstleistende grundsätzlich zum ersten Kalendertag eines Monats einzuberufen, auch für Zivildienstleistende übernommen und das Verfahren entsprechend umgestellt. Damit haben auch Zivildienstleistende in gleicher Weise wie Grundwehrdienstleistende Anspruch auf Geld- und Sachbezüge. Die Änderung der Einstellungspraxis führt dazu, dass die Voraussetzungen für einen Kindergeldanspruch im Einstellungsmonat, für den ein ungekürzter Anspruch auf Sold besteht, nicht mehr vorliegen. Hierdurch werden erhebliche Mehrausgaben vermieden.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

59 Ungerechtfertigte Steuervorteile bei der Sanierung von DDR-Altlasten verhindert
(Kapitel 6001 Titel 014 01)

59.0

Erstattet der Staat Unternehmen Kosten zur Sanierung von DDR-Altlasten nach dem Umweltrahmengesetz, dann handelt es sich dabei um steuerpflichtige Betriebseinnahmen. Das Bundesministerium der Finanzen folgt mit dieser Wertung einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Dadurch konnten allein in einem Fall ungerechtfertigte Steuervorteile eines Unternehmens von 3 Mio. Euro verhindert werden. Das Unternehmen hatte die Sanierungskosten in seiner Steuererklärung zutreffend als Betriebsausgaben abgesetzt. Die Erstattung wollte es demgegenüber als nicht zu versteuernden Mittelzufluss behandeln.

59.1

Erwerber ehemals volkseigener Betriebe der DDR können nach dem Umweltrahmengesetz (URaG) von der Pflicht freigestellt werden, die mit dem Grundstück oder der Anlage übernommenen Umweltschäden zu sanieren. Dies soll die Fortführung von DDR-Betrieben fördern und Arbeitplätze sichern. Für die Freistellungserklärung zuständig sind Landesbehörden. Alternativ zur Freistellung von der Sanierung können die Landesbehörden einen Erwerber auch von den Kosten der Altlasten-Sanierung freistellen. In diesem Fall erstatten sie dem Erwerber 90 % der Kosten, die für die Sanierung entstanden sind. Der Bund trägt über die Treuhandanstalt und nach deren Auflösung über die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) drei Viertel dieser Erstattung.

Der Bundesrechnungshof stieß bei einer mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main durchgeführten Prüfung auf einen Förderfall nach dem URaG. Der Erwerber eines ehemals volkseigenen Betriebes der DDR hatte Sanierungskosten von 5,9 Mio. Euro nachgewiesen. Davon hatten die Landesbehörde und die Bundesanstalt 5,3 Mio. Euro erstattet. Die Bundesanstalt hatte ihren Anteil der Erstattung bereits vor der Freistellung durch das Land unmittelbar an den Erwerber gezahlt. Die Treuhandanstalt als Verkäuferin hatte sich nämlich gegenüber dem Erwerber auch für den Fall zur Erstattung verpflichtet, dass die Landesbehörde den Antrag auf Freistellung rechtskräftig ablehnt. Sie hatte sich dazu bereit erklärt, weil die Landesbehörde Leistungsanträge verzögert bewilligt hatte.

Der Erwerber hatte in seiner Steuererklärung die Sanierungskosten in voller Höhe als Betriebsausgaben abgesetzt. Die Erstattung durch die Landesbehörde und die Bundesanstalt hatte er demgegenüber als erfolgsneutralen, nicht zu versteuernden Mittelzufluss gewertet. Der Erwerber hatte die Auffassung vertreten, dass es sich dabei um eine nachträgliche gesellschaftsrechtliche Einlage der Treuhandanstalt als Vorgesellschafterin und Verkäuferin handele.

Die zuständige Finanzbehörde war der Einschätzung des Erwerbers – entgegen der Wertung des Betriebsprüfungsfinanzamtes – gefolgt. Dadurch hatte der Erwerber seine Steuerzahlungen um 3 Mio. Euro verringert.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Erstattungsleistung aus Sicht des Erwerbers keine erfolgsneutrale Einlage, sondern eine steuerpflichtige Betriebseinnahme war. Der Erwerber hatte einen gesetzlichen Anspruch auf die teilweise Erstattung der Sanierungskosten. Die Zahlungen beruhten auf gesetzlicher und nicht auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage. Die vertragliche Vereinbarung zur Übernahme der Sanierungskosten wurde durch die Freistellung der Landesbehörde nicht wirksam. Die Leistungen der Bundesanstalt stellten lediglich Vorauszahlungen auf die Freistellung dar. Die Zahlungen nach dem URaG sind mithin als steuerpflichtige Zuschüsse zu werten.

Die Sanierungskosten sind zwar steuerlich abzugsfähige Betriebsausgaben. Im Ergebnis wirkt sich die Sanierung aber im Umfang der Erstattung steuerlich nicht aus. Ziel des URaG ist es, einen Investor von den Sanierungskosten wirtschaftlich freizustellen. Darüber hinaus sollen ihm keine weiteren Vorteile entstehen.

59.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat sich der steuerrechtlichen Beurteilung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Das verantwortliche Landesfinanzministerium hat das Finanzamt in Abstimmung mit dem Bundesministerium angewiesen, die Erstattungen der Sanierungskosten als Betriebseinnahmen zu berücksichtigen. Das Bundesministerium hat die übrigen Länder über die Entscheidung informiert, um in gleichgelagerten Fällen eine ordnungsgemäße Besteuerung sicherzustellen.

Bundesagentur für Arbeit

60 Bundesagentur für Arbeit verbessert Organisation und Fachaufsicht im Arbeitgeberservice

60.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Organisation und die Fachaufsicht im Arbeitgeberservice verbessert. Sie hat den Arbeitgeberservice im August 2007 neu organisiert und Aufgaben und Kompetenzen der Fach- und Führungskräfte

eindeutig festgelegt. Außerdem gab sie Mindeststandards für die Fachaufsicht in den Agenturen für Arbeit vor. Sie wird darüber hinaus verstärkt überprüfen, ob die Agenturen für Arbeit vorgegebene Qualitätsanforderungen für den Arbeitgeberservice einhalten. Auch will sie den Arbeitgeberservice verstärkt an Wirtschaftsbranchen ausrichten.

60.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist verpflichtet, Arbeitgeber bei der Besetzung von Arbeits- und Ausbildungsstellen zu unterstützen. Sie soll ihnen Arbeit- und Ausbildungsuchende vermitteln und sie über die Stellenbesetzung, die Entwicklung des Arbeitsmarktes und über Fördermöglichkeiten beraten.

Um ihren Arbeitgeberservice zu verbessern, legte die Bundesagentur im Jahre 2005 fest, dass die Agenturen für Arbeit (Agenturen) mindestens 20 % ihrer Vermittlungskapazitäten für die arbeitgeberorientierte Vermittlung einsetzen sollten. Außerdem gab sie vor, dass in jeder Agentur jeweils ein Fachlicher Leiter Arbeitgeberservice alle im Arbeitgeberservice tätigen Vermittlungsfachkräfte koordinieren und fachlich anleiten sollte. Mit neuen Vorgaben, den sogenannten Handlungsprogrammen Arbeitgeber (Handlungsprogramme), wollte die Bundesagentur erreichen, dass Stellenangebote bundesweit nach einheitlichen Standards bearbeitet werden. Die Handlungsprogramme verpflichten die Agenturen u. a., den örtlichen Arbeitsmärkten angepasste Strategien zu entwickeln.

Die Bundesagentur strebte damit an, ihren Marktanteil bei der Stellengewinnung und -vermittlung zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2006 und 2007 stichprobenweise den Arbeitgeberservice der Bundesagentur.

Nach seinen Erkenntnissen setzten die Agenturen mindestens 20 % ihrer Vermittlungsfachkräfte arbeitgeberorientiert ein. Die Fachlichen Leiter Arbeitgeberservice konnten jedoch ihre Verbesserungsvorschläge teilweise nicht umsetzen, weil ihnen die Weisungsbefugnis fehlte. Auch waren sie, je nach Größe der Agentur, ungleich belastet. In einigen Agenturen musste der Fachliche Leiter Arbeitgeberservice bis zu 55 Vermittlungsfachkräfte koordinieren und anleiten, die über mehrere Dienststellen verteilt waren. Er sollte dabei einen vergleichbar guten Arbeitgeberservice gewährleisten wie der Fachliche Leiter Arbeitgeberservice in Agenturen mit nur zehn bis fünfzehn Vermittlungsfachkräften im Arbeitgeberservice.

Die Agenturen hielten sich bei Vermittlungsvorschlägen nicht immer an Absprachen mit Arbeitgebern. Von den Agenturen vorgeschlagene Bewerber erfüllten teilweise nicht die Anforderungen der ausgeschriebenen Stellen. Die Agenturen bemühten sich insbesondere in der Zeit unmittelbar nach der Aufnahme eines Stellenangebotes, den Arbeitgeber zu beraten und ihm eine Arbeitskraft zu vermitteln. Wenn dies nicht in kurzer Zeit zum Erfolg führte, verminderten sie die Beratungs- und Vermittlungsbemühungen oder stellten sie ganz ein.

Die Hälfte der vom Bundesrechnungshof geprüften Agenturen beachtete die Vorgaben der Bundesagentur zur strategischen Ausrichtung des Arbeitgeberservices nicht. Sie entwickelten z. B. keine Strategien für die Ansprache und Betreuung von Arbeitgebern in regionalen Wachstumsbranchen.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Arbeitgeberservice trotz der veränderten Rahmenvorgaben der Bundesagentur weiterhin Schwächen zeigte. Die organisatorische Vorgabe der Bundesagentur, jeweils einen Fachlichen Leiter Arbeitgeberservice in jeder Agentur zu benennen, war nicht dazu geeignet, in allen Agenturen einen hochwertigen Arbeitgeberservice zu gewährleisten. Die Qualität litt insbesondere dort, wo viele Vermittlungsfachkräfte im Arbeitgeberservice eingesetzt waren. Je größer die Zahl der zu betreuenden Dienststellen war, desto mehr verschärften sich die Steuerungsprobleme des Fachlichen Leiters Arbeitgeberservice. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, sich so zu organisieren, dass der Arbeitgeberservice auch bei einer großen Zahl von Vermittlungsfachkräften wirksam koordiniert werden kann. Er hat insbesondere angeregt, die Position des Fachlichen Leiters Arbeitgeberservice zu stärken und ihm Weisungsbefugnisse zu übertragen.

Eine wesentliche Ursache für die festgestellten Schwächen im Arbeitgeberservice hat der Bundesrechnungshof in einer unzureichenden Fachaufsicht in den Agenturen gesehen. Durch passgenaue Vorschläge und rechtzeitige Beratung hätten die Agenturen ihre Vermittlung verbessern und ihren Erfolg bei der Stellenbesetzung sowie die Kundenzufriedenheit erhöhen können. Auch hätte der Aufwand der Arbeitgeber bei der Bewerberauswahl vermindert werden können. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, die Qualität des Arbeitgeberservices besser zu kontrollieren und die Agenturen zu einer verstärkten internen Fachaufsicht zu verpflichten.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur darauf hingewiesen, dass die Agenturen das regionale Stellenangebot nur dann genügend erschließen können, wenn sie branchenbezogene Strategien entwickeln. Sie könnten durch solche Strategien gezielt ganze Gruppen von Arbeitgebern erreichen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, den Arbeitgeberservice in den Agenturen branchenbezogen auszurichten.

60.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den Arbeitgeberservice im August 2007 neu organisiert. Sie hat die dort tätigen Vermittlungsfachkräfte zu Arbeitgeberteams zusammengefasst und deren Aufgaben und Kompetenzen klar geregelt. Statt eines Fachlichen Leiters Arbeitgeberservice bestimmen die Agenturen nun einen oder mehrere Leiter für die Arbeitgeberteams. Diese verfügen über Weisungsbe-

fugnisse gegenüber den ihnen zugeordneten Vermittlungsfachkräften.

Die Bundesagentur hat darüber hinaus Mindeststandards für die Fachaufsicht der Führungskräfte in den Agenturen festgelegt. Sie wird die arbeitgeberorientierte Beratung und Vermittlung der Agenturen sowie deren Arbeitsmarktanalysen künftig anhand standardisierter Verfahren verstärkt kontrollieren.

Zudem hat sie im August 2007 ein Qualitätssicherungssystem eingeführt. Die Bundesagentur prüft damit, ob die Agenturen Mängel beseitigt haben, die durch interne Qualitätskontrollen, durch die Interne Revision oder Untersuchungen des Bundesrechnungshofes festgestellt wurden. So wird sie z. B. anhand von Checklisten untersuchen, ob die Agenturen vorgegebene Verfahren eingehalten und geeignete Strategiekonzepte für den Arbeitgeberservice entwickelt haben.

Die Bundesagentur hat den Agenturen außerdem empfohlen, die Zuständigkeiten im Arbeitgeberservice an Wirtschaftszweigen auszurichten. Mit Hilfsmitteln für branchenbezogene Analysen des Arbeitsmarktes will sie die Agenturen dabei unterstützen, stärker als bisher spezifische Strategien für den Arbeitgeberservice zu entwickeln.

60.4

Die Bundesagentur hat auf die festgestellten Schwächen ihres Arbeitgeberservices reagiert.

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesagentur ergriffenen Maßnahmen für geeignet, die arbeitgeberorientierte Beratung und Vermittlung zu verbessern. Er wird die weitere Entwicklung zu einem späteren Zeitpunkt prüfen.

61 Bundesagentur für Arbeit wird von Arbeitslosigkeit Bedrohte früher und umfassender bei der Arbeitsuche unterstützen

61.0

Die Bundesagentur für Arbeit wird von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes früher bei der Arbeitsuche unterstützen. Die Agenturen für Arbeit werden sie umfassender über Möglichkeiten beraten, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und sie stärker in ihre Vermittlung einbeziehen. Außerdem sollen die Agenturen für Arbeit künftig bei eingetretener Arbeitslosigkeit sorgfältiger prüfen, ob Arbeitsuchende ihre drohende Arbeitslosigkeit rechtzeitig gemeldet haben. Bei einer verspäteten Meldung ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld für die Dauer einer Sperrzeit.

61.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) soll von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer so schnell wie möglich erneut in den Arbeitsmarkt eingliedern.

Daher sind Personen, deren Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis endet, verpflichtet, sich grundsätzlich spätestens drei Monate vor dessen Beendigung persönlich bei der Agentur für Arbeit (Agentur) arbeitsuchend zu melden. Kommen von Arbeitslosigkeit Bedrohte ihrer Meldepflicht ohne wichtigen Grund nicht nach, ruht bei anschließender Arbeitslosigkeit der Anspruch auf Arbeitslosengeld für eine Woche (Sperrzeit).

Die Agenturen haben im Zeitraum zwischen der Meldung drohender Arbeitslosigkeit und dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit (sog. Aktionszeitraum) die Eignung der Arbeitsuchenden festzustellen, sie zu beraten und in ihre Vermittlung einzubeziehen. Außerdem sollen sie die Arbeitsuchenden bei Bedarf unterstützen. Tritt Arbeitslosigkeit ein, ist zu prüfen, ob Arbeitsuchende ihre Meldepflicht verletzt haben und Sperrzeiten festzusetzen sind. Die Kriterien, nach denen dies zu beurteilen ist, hat die Zentrale der Bundesagentur den Agenturen vorgegeben.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover und Stuttgart im Jahre 2007 stichprobenweise, ob und wie die Agenturen von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen bei der Arbeitsuche unterstützten. Dabei untersuchte er auch, ob die Agenturen prüften, ob Sperrzeiten festzusetzen waren, sofern sich von Arbeitslosigkeit Bedrohte nicht fristgerecht arbeitsuchend gemeldet hatten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Agenturen Arbeitsuchende häufig nicht, nicht früh genug oder nicht hinreichend unterstützten:

- Die Agenturen hatten rund ein Viertel aller Personen, die sich mindestens 60 Tage vor Beendigung ihres Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses arbeitsuchend gemeldet hatten, im Aktionszeitraum nicht beraten.
- Rund 70 % der beratenen Arbeitsuchenden hatten im Aktionszeitraum nur ein Gespräch mit einer Vermittlungsfachkraft.
- Rund ein Viertel der Beratenen musste mindestens 30 Tage auf das erste Vermittlungsgespräch warten.
- Die Gesprächsinhalte waren vielfach nur unzureichend dokumentiert.
- Rund 60 % der Arbeitsuchenden hatten im gesamten Aktionszeitraum keine Vermittlungsvorschläge erhalten.
- Die Agenturen hatten weniger als ein Prozent der Arbeitsuchenden in ein neues Beschäftigungsverhältnis vermittelt.

- In rund 45 % der Fälle, in denen sich Personen verspätet arbeitsuchend gemeldet hatten, prüften die Agenturen nicht oder nicht hinreichend, ob die Voraussetzungen für eine Sperrzeit vorlagen.

61.2

Die Bundesagentur hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, bundesweit zu prüfen, wie die Agenturen Arbeitsuchende im Aktionszeitraum beraten und vermitteln. Dabei untersuchte sie auch die Entscheidungen über Sperrzeiten bei verspäteter Meldung drohender Arbeitslosigkeit. Die Ergebnisse ihrer Prüfungen bestätigten im Wesentlichen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes.

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. So hat sie

- die telefonische Meldung drohender Arbeitslosigkeit vereinfacht, um Wege- und Wartezeiten zu vermeiden,
- die Agenturen angehalten, noch beschäftigten Arbeitsuchenden Termine in „Randzeiten“ (z. B. Abendstunden) anzubieten,
- neue Qualitätsstandards eingeführt, um Dokumentationsmängeln zu begegnen,
- Datenbankabfragen ermöglicht, um feststellen zu können, für welche Arbeitsuchenden weiterer Handlungsbedarf (z. B. Bewerbungstraining) besteht sowie
- die Grundlage geschaffen, die Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlerinnen und Vermittlern zu verbessern.

Darüber hinaus hat sie die Regionaldirektionen, die auf der mittleren Verwaltungsebene die Verantwortung für die regionale Arbeitsmarktpolitik tragen, stärker in die Qualitätssicherung eingebunden. Die Regionaldirektionen sollen die Qualität der Beratung und Vermittlung bei den Agenturen prüfen, auf die Beseitigung von Mängeln hinwirken und über die Ergebnisse der Qualitätssicherung berichten. Zudem haben die Regionaldirektionen verstärkt zu untersuchen, ob Agenturen Verstößen gegen die Meldepflicht von Arbeitsuchenden nachgehen und die gesetzlich vorgesehenen Sperrzeiten festsetzen.

61.3

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesagentur eingeleiteten Verbesserungen für geeignet, die festgestellten Mängel zu beseitigen. Durch die frühere und stärkere Beratung von Arbeitsuchenden wird deren rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt. Die von der Bundesagentur eingeführte Qualitätssicherung bildet eine Grundlage, die Vermittlung zu verbessern und den Eintritt der gesetzlich vorgegebenen Sanktionen bei verspäteter Meldung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Umsetzung prüfen.

Die Bemerkungen sind am 22. September 2008 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 8. Dezember 2008

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