



B u n d e s  
rechnungshof 

# **Bemerkungen 2005**

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Bundes

## **Kurzübersicht**

---

Diese Kurzübersicht und weitere Informationen über den Bundesrechnungshof sind erhältlich bei:

Bundesrechnungshof  
Referat für Öffentlichkeitsarbeit  
Adenauerallee 81  
53113 Bonn

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

Druck: Wienands PrintMedien GmbH, Bad Honnef

## Vorwort

Unser Grundgesetz benötigt nur wenige Worte, um die Aufgaben des Bundesrechnungshofes zu beschreiben: Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diesen knappen Verfassungsauftrag erfüllt der Bundesrechnungshof mit Unterstützung seiner neun Prüfungsämter durch mehrere hundert Prüfungen pro Jahr. In seinen jährlichen Bemerkungen unterrichtet er den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit über die wichtigsten Ergebnisse seiner Prüfungen. Er bietet damit eine fundierte und allgemein zugängliche Informationsbasis, auf der die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Umgangs mit den finanziellen Mitteln des Bundes beurteilt werden können.

Die einzelnen Beiträge der Bemerkungen wird der Rechnungsprüfungsausschuss – der zuständige Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages – in den kommenden Monaten beraten. Erfahrungsgemäß verbindet das Parlament die Beratung über die Bemerkungsbeiträge in einer Vielzahl von Fällen mit der Forderung an die Bundesregierung, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu beheben. Die Ergebnisse dieser parlamentarischen Beratung dienen dem Deutschen Bundestag außerdem dazu, über die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2004 zu entscheiden.

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

Auch im Hinblick auf seine Beratungsfunktion hat der Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 2005 einen Schwerpunkt bei der Darstellung von Problemen gesetzt, die sich aus der bestehenden föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung ergeben. Viele Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes belegen, dass die starke Verflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern zu unwirtschaftlichem staatlichen Handeln führt. Dies betrifft sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite. Gründe hierfür sind u. a. komplexe Verfahren, widerstreitende Interessen und nicht klar zurechenbare Verantwortlichkeiten. Es ist ein zentrales Anliegen des Bundesrechnungshofes, durch seine Empfehlungen die notwendigen und erkennbaren Bemühungen um eine Reform der föderativen Grundregeln zu unterstützen.

Diese Broschüre enthält die Kurzfassungen der Bemerkungen und gibt einen Überblick über die Bemerkungsinhalte und die wesentlichen Ergebnisse. Für die Zuordnung der einzelnen Bemerkungsbeiträge zu den Ressorts wurde die Organisation der Bundesregierung während der 15. Wahlperiode zugrunde gelegt. Eine weitere Broschüre, die die ausführliche Fassung der Bemerkungen enthält, kann bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes angefordert werden. Die Bemerkungen 2005 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Sie sind im Internet unter der Adresse [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de) abrufbar.

Bonn, im Dezember 2005

Prof. Dr. Dieter Engels  
Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis	Seite
<b>Teil I (Allgemeiner Teil)</b>	
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2004 .....	5
Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben verfestigt sich .....	6
Föderale Aufgaben- und Finanzverteilung neu gestalten .....	10
<b>Teil II (Einzelne Prüfungsergebnisse)</b>	
Bundesministerium des Innern .....	11
Bundesministerium der Finanzen .....	14
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit .....	15
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen .....	15
Bundesministerium der Verteidigung .....	16
Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung .....	20
Bundesministerium für Bildung und Forschung .....	20
Allgemeine Finanzverwaltung .....	21
Bundesagentur für Arbeit .....	25
<b>Teil III (Weitere Prüfungsergebnisse)<sup>1</sup></b>	
Auswärtiges Amt .....	26
Bundesministerium des Innern .....	27
Bundesministerium der Justiz .....	29
Bundesministerium der Finanzen .....	29
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit .....	29
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	30
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen .....	30
Bundesministerium der Verteidigung .....	33
Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung .....	37
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	37
Bundesministerium für Bildung und Forschung .....	38
Bundesagentur für Arbeit .....	39

<sup>1</sup> Im Gegensatz zu den Prüfungsfeststellungen im Teil I und II werden hier Beschlüsse des Deutschen Bundestages nach § 114 Abs. 2 BHO nicht vorgeschlagen.



## Zusammenfassungen

### Teil I

#### 1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2004

##### 1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 31. März 2005 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2004 (Bundestagsdrucksache 15/5206) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

##### 1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2004

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung mit Unterstützung seiner Prüfungsämter geprüft. Er hat zum kassenmäßigen Ergebnis keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Sondervermögen (vgl. jedoch Nr. 1.8).

Soweit der Bundesrechnungshof die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft hat, waren sie im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es wurden jedoch formale Fehler festgestellt (fehlerhafte oder fehlende Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen, fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten). Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten sicherstellen, 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 2004 vom 25. Februar 2004 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das Haushaltsjahr 2004 von 257,3 Mrd. Euro vor. Es ermächtigte das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 29,3 Mrd. Euro.

Vor allem wegen geringerer Steuereinnahmen und aufgrund von Mindereinnahmen beim Bundesbankgewinn sah sich der Gesetzgeber veranlasst, die Eckwerte des Haushalts 2004 durch ein Nachtragshaushaltsgesetz anzupassen. Das Haushalts-Soll verringerte sich aufgrund des Nachtrags auf 255,6 Mrd. Euro und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme wurde um 14,2 Mrd. Euro auf 43,5 Mrd. Euro erhöht.

Die Ist-Ausgaben des Bundeshaushalts 2004 lagen bei 251,6 Mrd. Euro. Sie wurden gedeckt durch Steuern und sonstige Einnahmen (einschließlich des Bundesbankgewinns) in Höhe von 211,8 Mrd. Euro, Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro sowie eine Nettokreditaufnahme von 39,5 Mrd. Euro.

Die Deutsche Bundesbank führte im Haushaltsjahr 2004 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2003 von 248 Mio. Euro an den Bund ab. Die Gewinnablieferung war damit die niedrigste in den vergangenen 16 Jahren.

Der Bundesrechnungshof hat zum Haushaltsvollzug insbesondere Folgendes festgestellt:

##### 1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Durch den Nachtragshaushalt wurde die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2004 von 29,3 Mrd. Euro auf 43,5 Mrd. Euro erhöht, während die veranschlagten Ausgaben für Investitionen nur rund 24,6 Mrd. Euro betragen. Damit wurde die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes deutlich überschritten. Die Bundesregierung begründete dies mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Die Nettokreditaufnahme betrug im Ist rund 39,5 Mrd. Euro und war damit um rund 17,1 Mrd. Euro höher als die Summe der getätigten Investitionsausgaben (Nr. 1.4.2 der Bemerkungen).

Das Bundesministerium nimmt in ständiger Haushaltspraxis zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch und schon damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Ermächtigung. Dies hat zusammen mit der hohen Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt (wovon 4,0 Mrd. Euro nicht genutzt wurden) dazu geführt, dass – trotz der Überschreitung der Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz – die Restkreditermächtigungen gegenüber dem Vorjahr erneut auf nunmehr 19 Mrd. Euro (davon 11,5 Mrd. Euro durch die Nachtragshaushalte 2002 bis 2004) angewachsen sind. Der Bundesrechnungshof hält diese Praxis für haushaltsrechtlich bedenklich, weil die für Kreditermächtigungen in § 18 Abs. 3 BHO festgelegte Verfallsfrist von grundsätzlich einem Jahr damit leer läuft. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die durch eine zu hohe Veranschlagung im Nachtragshaushalt entstandenen Restkreditermächtigungen jeweils im Folgejahr in Abgang gestellt werden sollten (Nr. 1.4.2.1 der Bemerkungen).

## 1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld lag am Ende des Haushaltsjahres 2004 bei 803 Mrd. Euro. Einschließlich der Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen von 57,3 Mrd. Euro, für die der Bund einzustehen hat, belief sich die Gesamtverschuldung zum Jahresende 2004 damit auf insgesamt 860,3 Mrd. Euro.

## 1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2004 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 668 Mio. Euro geleistet. Mehrausgaben von 2,6 Mrd. Euro für den Arbeitsmarkt und für Wohngeld wurden allerdings durch den Nachtragshaushalt abgedeckt und werden daher in der Jahresrechnung nicht mehr als überplanmäßige Ausgaben ausgewiesen (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

Von den im Haushaltsjahr 2004 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in zwölf Fällen insgesamt 114,1 Mio. Euro ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet. Angesichts des Anstiegs von Anzahl und Gesamtsumme gegenüber dem Vorjahr hat das Bundesministerium die Ressorts in einem Rundschreiben vom Januar 2005 noch einmal eindringlich aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass nicht bewilligte Mehrausgaben vermieden werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts entsprechende Maßnahmen ergreifen.

## 1.7 Globale Minderausgaben

Die im Haushaltsplan enthaltenen globalen Minderausgaben in Höhe von insgesamt 3,3 Mrd. Euro wurden erwirtschaftet.

## 1.8 Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2003 übertragbaren Mitteln in Höhe von 16,2 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2004 Ausgabereste in Höhe von 12,0 Mrd. Euro gebildet; dies waren 1,4 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2004 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von 15,0 Mrd. Euro aus (davon 1,4 Mrd. Euro Ausgabereste aus dem flexibilisierten Bereich). Dieser Betrag ist um 1,6 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen, da bei zwei Titeln in der Jahresrechnung fälschlicherweise übertragbare Mittel ausgewiesen wurden.

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

Der Bundesrechnungshof hatte daher das Bundesministerium gebeten, den Berichterstattern neben Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten aus flexibilisierten Ausgaben auch Übersichten der Ausgabereste aus dem nicht flexibilisierten Bereich vorzulegen, um zu einer bedarfsgerechten Veranschlagung beizutragen.

Das Bundesministerium hat diesem Anliegen des Bundesrechnungshofes mit dem Haushaltsaufstellungsrundschreiben 2006 entsprochen.

## 1.9 Verpflichtungsermächtigungen

Die Bundesbehörden haben die in Höhe von 43,5 Mrd. Euro veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen zu rund 48 % (20,7 Mrd. Euro) in Anspruch genommen. Der Anteil der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist damit gegenüber dem Vorjahr (rund 58 %) wieder zurückgegangen. Um eine dauerhafte realitätsnahe Veranschlagung zu erreichen, bleiben die Ressorts aufgefordert, die Etablierung von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig zu prüfen (Nr. 1.9.1.1 der Bemerkungen).

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2004 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von 100,2 Mrd. Euro (Nr. 1.9.2 der Bemerkungen).

## 1.10 Sondervermögen des Bundes

Der Bund hat 18 Sondervermögen, die unmittelbar von ihm oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden.

Das im Jahre 1952 eingerichtete Sondervermögen Ausgleichsfonds wurde zum 31. Dezember 2004 aufgelöst. Seine Aufgaben sind nunmehr weitestgehend abgeschlossen. Damit wurde einem Vorschlag des Bundesrechnungshofes in den Bemerkungen 2001 gefolgt. Das Guthaben des Fonds wurde im Bundeshaushalt vereinnahmt.

## 2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben verfestigt sich

### 2.1 Gesamtentwicklung

Die Lage der Bundesfinanzen gibt Anlass zu ernster Besorgnis. Die Haushaltsstruktur verschlechtert sich sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite rapide. Im Haushaltsjahr 2005 werden über die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme zusätzliche Kredite benötigt werden, um den Haushaltsausgleich sicherzustellen. Im Haushaltsentwurf 2006 ist zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme unterhalb der verfassungsrechtlichen Regelkreditgrenze ein Rekorderinsatz von Einnahmen aus der Verwertung von Bundesvermögen vorgesehen (Nr. 2.1 der Bemerkungen).

## 2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Auf der Ausgabenseite fallen vor allem die Belastungen im Sozialbereich ins Gewicht. Erstmals in der Geschichte des Bundeshaushalts entfällt mehr als die Hälfte des veranschlagten Haushaltsvolumens auf den Sozialbereich. Der erneute Anstieg beruht ganz überwiegend auf den drastisch gestiegenen Ausgaben für den Arbeitsmarkt. Zusammen mit den Zinsausgaben beanspruchen die Sozialausgaben mittlerweile rund zwei Drittel des Haushaltsvolumens. Noch dramatischer verläuft die Entwicklung im Verhältnis zu den Steuereinnahmen. Unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt werden im Jahre 2005 rechnerisch mehr als 90 % der Steuereinnahmen für Sozial- und Zinsausgaben verwendet. Der Anteil der für Investitionen verwendeten Haushaltsmittel ist demgegenüber weiter rückläufig. Nicht einmal 9 % der Gesamtausgaben fließen in den Investitionsbereich; das ist weniger als ein Siebtel der veranschlagten Ausgaben für Soziales und Zinsen. Wenn nicht unverzüglich gegengesteuert wird, droht dem Bund eine weitgehende finanzielle Handlungsunfähigkeit (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Innerhalb der Sozialausgaben bilden nach wie vor die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung den größten Ausgabenblock. Die Folgen der Finanzierungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Rentenversicherung hat der Bundeshaushalt zu tragen. Rund ein Drittel der Rentenversicherungsausgaben kommen direkt aus dem Bundeshaushalt. Fast 31 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts entfallen auf den Rentenbereich. Die Rentenleistungen des Bundes haben sich damit innerhalb von zehn Jahren verdoppelt. Ungeachtet verschiedener Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen bleibt der Bundeshaushalt auf absehbare Zeit in struktureller Abhängigkeit von den Rentenfinanzen. Verschärft wird die Problematik durch die Belastungen des Bundes aus den übrigen Alterssicherungssystemen (Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft). Im Haushaltsjahr 2005 verschlingen die Gesamtausgaben für die Alterssicherung mit rund 93 Mrd. Euro etwa die Hälfte der Steuereinnahmen des Bundes. Sie wären noch höher, wenn der Bund seine Zahlungsverpflichtungen im Bereich der Postpensionen nicht zulasten künftiger Bundeshaushalte verschoben hätte (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

Die Arbeitsmarktausgaben des Bundes sind dramatisch gestiegen. Dies ist zum einen auf die nach wie vor schwierige Situation am Arbeitsmarkt, zum anderen aber auch auf die Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zurückzuführen. Der Bund trägt die finanzielle Hauptlast der mit „Hartz IV“ bezeichneten Zusammenführung der bisherigen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe. Die im Bundeshaushalt 2005 für den Arbeitsmarkt veranschlagten rund 34 Mrd. Euro werden bei weitem nicht ausreichen, um den Ausgabebedarf in diesem Jahr abzudecken. Der in den letzten Jahren zu beobachtende Trend einer unzureichenden Veranschlagung der Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt setzt sich damit fort. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung der

neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zumindest mittelfristig zu Entlastungen im Bundeshaushalt führen wird (Nr. 2.2.3 der Bemerkungen).

Die Zinsen bilden nach den Sozialausgaben den zweitgrößten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Das im Langzeitvergleich niedrige Zinsniveau und die zur Schuldentilgung eingesetzten Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen haben bewirkt, dass die Zinsausgaben in den letzten Jahren sogar rückläufig waren. Diese günstige Tendenz wird sich nicht fortsetzen, denn die hohe Neuverschuldung in den letzten Jahren lässt die Zinslast wieder anwachsen. Auch der Anteil der Zinsen am Haushaltsvolumen dürfte wieder steigen (Nr. 2.2.4 der Bemerkungen).

Durch die seit Jahrzehnten neu aufgenommenen Kredite im Bundeshaushalt und bei den Sondervermögen des Bundes wurden zwar kurzfristige Freiräume für die Haushaltsfinanzierung gewonnen. Diese Freiräume wurden jedoch durch die Folgebelastungen in Form wachsender Zinsausgaben wieder erheblich eingeschränkt. Der Preis der hohen Schuldenaufnahmen in der Vergangenheit ist eine zunehmende strukturelle Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsausgaben. In wenigen Jahren wird die Zinslast im Bundeshaushalt doppelt so hoch sein wie die Summe der investiven Ausgaben. Einen Ausweg aus dieser Verschuldungsfalle zu finden, wird zunehmend schwieriger (Nr. 2.2.5 der Bemerkungen).

## 2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen als mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Bundeshaushalts halten mit den Belastungen auf der Ausgabenseite nicht Schritt. In den letzten Jahren stagnierten sie oder waren sogar rückläufig. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2005 wird das Steueraufkommen des Bundes im Haushaltsjahr 2005 um fast 12 Mrd. Euro unter dem des Jahres 2000 liegen, während die Ausgaben im gleichen Zeitraum um rund 10 Mrd. Euro gestiegen sind. Für den Zeitraum 2006 bis 2008 ist mit rund 36 Mrd. Euro weniger an Steuereinnahmen für den Bund zu rechnen, als noch in der Steuerschätzung ein Jahr zuvor angenommen worden war. Allein für das Haushaltsjahr 2006 unterschreiten die erwarteten Steuereinnahmen die Planungszahlen des letzten Finanzplans um rund 11 Mrd. Euro und die des vorletzten Finanzplans sogar um rund 30 Mrd. Euro. In den letzten zehn Jahren mussten die Steuereinnahmeprognosen regelmäßig – mit zum Teil drastischen Abschlägen – nach unten korrigiert werden. Hierdurch entstanden bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung erhebliche Finanzierungslücken, die ganz überwiegend durch eine höhere Nettokreditaufnahme und durch Privatisierungserlöse gedeckt wurden. Angesichts dieser bedenklichen Entwicklung wiederholt der Bundesrechnungshof seine Empfehlung, Steuereinnahmen künftig zurückhaltender einzuschätzen (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen).

Der Rückgang des Steueraufkommens des Bundes beruht zu einem nicht unwesentlichen Teil auf einer Reihe von

Steuerabzügen, die der Bund vor allem im Rahmen der Regelungen zum Familienleistungsausgleich (Kindergeld), zur Regionalisierung des öffentlichen Personenverkehrs sowie zum vertikalen Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen) zu verkräften hatte. Diese Abzüge vom Steueraufkommen des Bundes haben die Steuereinnahmenbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert (Nr. 2.3.2 der Bemerkungen).

Sichtbares Zeichen für die zunehmende Abkopplung der Steuereinnahmen in den öffentlichen Haushalten von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist der Verlauf der volkswirtschaftlichen Steuerquote. Dieses Verhältnis von Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt ist innerhalb von nur fünf Jahren um rund drei Prozentpunkte für den öffentlichen Gesamthaushalt und um rund 1,3 Prozentpunkte beim Bundeshaushalt zurückgegangen. Dieser Rückgang entspricht rechnerisch einer Einnahmeminde- rung in der Größenordnung von 30 Mrd. Euro/Jahr. Die hieraus entstehenden Finanzierungslücken werden im Bundeshaushalt durch Vermögensverwertungen und eine höhere Nettokreditaufnahme ausgeglichen (Nr. 2.3.3 der Bemerkungen).

Das im vertikalen Finanzausgleich vom Bund für die Länder bereitgestellte Finanzvolumen bewegt sich nach wie vor auf einem hohen Niveau. Den überwiegenden Teil seiner steuerlichen Zuweisungen im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund als Aufbauhilfen für die neuen Länder und das Land Berlin. Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen – entsprechend ihrer gesetzlichen Zielrichtung – insbesondere den bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf decken und die unterproportionale kommunale Finanzkraft ausgleichen. Aus den von den Empfängerländern vorgelegten so genannten Fortschrittsberichten ergibt sich, dass die Länder trotz wiederholter Aufforderung durch den Bund dessen Mittelzuweisungen mehrheitlich nicht oder nur teilweise für investive Zwecke eingesetzt haben. Ungeachtet der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage sind die neuen Länder und Berlin daher aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die wachstums- und investitionsfördernde Verwendung der Bundeszuweisungen zu gewährleisten (Nr. 2.3.4 der Bemerkungen).

Als Folge der fortwährenden Abgabe von Steueranteilen an die anderen Gebietskörperschaften ist der Anteil des Bundes am Steueraufkommen deutlich zurückgegangen. Entfielen bis Mitte der 90er-Jahre noch fast die Hälfte der Steuereinnahmen auf den Bund, so erhält er im Haushaltsjahr 2005 nur noch knapp über 42 %. Die Steueranteile von Ländern und Gemeinden sind entsprechend gestiegen – auf fast 53 %. Auch der Steuerdeckungsgrad des Bundeshaushalts sinkt zunehmend trotz des – infolge der Ökosteuerstufen – zu verzeichnenden Zuwachses bei den Energiesteuern. Der Anteil der durch Steuern gedeckten Ausgaben fällt im Jahre 2005 voraussichtlich auf einen historischen Tiefstand (Nr. 2.3.5 der Bemerkungen).

Die fehlenden Steuereinnahmen wurden seit Mitte der 90er-Jahre durch zunehmende Einnahmen aus Vermögensverwertungen teilweise kompensiert. Diese so genannten Beteiligungs- oder Privatisierungserlöse haben seitdem in

erheblichem Umfang zur Haushaltsfinanzierung beigetragen. Im Haushalt 2005 sind rund 17,2 Mrd. Euro, im Haushaltsentwurf 2006 sogar rund 22,8 Mrd. Euro veranschlagt – eine bislang nicht gekannte Größenordnung. Im Zeitraum 1995 bis 2005 sind damit rund 80 Mrd. Euro des Bundesvermögens veräußert und zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt worden. Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 2006 übersteigt der Gesamtbetrag sogar die 100-Milliarden-Grenze. Der Einsatz dieser Einnahmen zur Haushaltsfinanzierung begegnet erheblichen Bedenken, da derartige Einmalmaßnahmen nur den Anschein einer Haushaltsstabilisierung erwecken und notwendige Konsolidierungsschritte hinauszögern. Finanzwirtschaftlich richtig wäre es dagegen gewesen, Einnahmen aus der Privatisierung für die Schuldentilgung zu verwenden. Die daraus folgenden Zinersparnisse hätten einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten können. Zudem bergen Vermögensverwertungen für Zwecke der Haushaltsfinanzierung das Risiko unwirtschaftlichen Handelns. Dies hat der Bundesrechnungshof am Beispiel der Platzhaltergeschäfte mit Aktien der ehemaligen Postunternehmen und der Verwertung von Forderungen des Bundes gegenüber Russland aufgezeigt. Es ist unverzichtbar, die Wirtschaftlichkeit solcher Transaktionen vorab aufgrund nachvollziehbarer Kriterien zu prüfen. Dabei müssen insbesondere die gegenüber einer Kreditfinanzierung auftretenden Mehrkosten transparent gemacht und mit den Vorteilen eines kurzfristigen Mittelzuflusses aus Vermögensverwertungen abgewogen werden.

Als Folge der hohen Vermögensverwertungen dürfte das Vermögen des Bundes aus seinen Beteiligungen an den Postnachfolgeunternehmen sowie aus seinem Forderungsbestand insbesondere gegenüber ausländischen Staaten spätestens im Jahre 2007 weitgehend aufgebraucht sein. Belastungen wie z. B. die Pensionsverpflichtungen der ehemaligen Bundespost in dreistelliger Milliardenhöhe werden dagegen noch jahrzehntelang vom Bund zu finanzieren sein. Infolge der Abgabe der hierfür vorgesehenen Beteiligungswerte muss der Bund die Pensionslasten dann aus seinen Steuereinnahmen oder einer höheren Nettokreditaufnahme abdecken. Dies bedeutet eine zusätzliche finanzwirtschaftliche Hypothek für künftige Bundeshaushalte (Nr. 2.3.6 der Bemerkungen).

## 2.4 Entwicklung der Nettoneuverschuldung

Die Bundeshaushalte 2002 bis 2004 wiesen im Haushaltsabschluss jeweils deutlich höhere Nettokreditaufnahmen gegenüber den ursprünglichen Haushaltsansätzen auf. Hierfür hat der Haushaltsgesetzgeber die Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz in Anspruch genommen und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erklärt. Für den Bundeshaushalt 2005 rechnet die Bundesregierung mit Haushaltsrisiken in der Größenordnung von 12 Mrd. Euro, plant allerdings keinen Nachtragsentwurf. Angesichts der sich abzeichnenden erheblichen Mehrbelastungen wäre es angezeigt gewesen, den Haushaltsgesetzgeber frühzeitig in die Entscheidung einzubinden, ob die Vorlage eines Nachtragshaushalts erforderlich ist. Aus dem Initiativmonopol der Bundesregierung in Bezug auf einen möglichen

Nachtragsentwurf erwächst insoweit auch eine Pflicht zur Budgetinitiative, zumal wenn – wie im Haushaltsverlauf 2005 – eine Überschreitung der Kreditobergrenze droht (Nr. 2.4 der Bemerkungen).

Nach dem Haushaltsentwurf 2006 und dem Finanzplan bis 2009 bewegen sich die jährlichen Nettokreditaufnahmen trotz eines zugrunde gelegten stabilen Wirtschaftswachstums – sowie für das Jahr 2006 wiederum vorgesehener hoher Vermögensverwertungen – nur knapp unter der verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenze. Das noch im Jahre 2003 erklärte mittelfristige Konsolidierungsziel eines ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Bundeshaushalts ist in weite Ferne gerückt. Stattdessen geht der Finanzplan für die Jahre ab 2007 neben den hohen jährlichen Nettokreditaufnahmen von zusätzlichen strukturellen Deckungslücken von jeweils rund 25 Mrd. Euro aus.

Es erweist sich nunmehr als besonders nachteilig, dass die vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren empfohlene vorsichtige Planung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung nicht beherzigt worden ist. Als Folge einer zu optimistischen Haushalts- und Finanzplanung sind die Konsolidierungserfordernisse im Bundeshaushalt fortwährend und zum Teil deutlich unterzeichnet worden. Haushaltsentwurf 2006 und Finanzplan bis 2009 sind ein unmissverständliches Signal dafür, dass ein grundlegendes Umdenken bei der Aufstellung von Haushalts- und Finanzplänen erforderlich ist (Nr. 2.4.2 der Bemerkungen).

## 2.5 Normative Begrenzung der Nettoneuverschuldung

Die geltende verfassungsrechtliche Regelung der Kreditobergrenze in Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz hat sich als weitgehend wirkungslos erwiesen, den Schuldenanstieg im Bundeshaushalt zu bremsen. Allein im Zeitraum von 1985 bis 2004 hat der Bund rund 509 Mrd. Euro neue Kredite zum Haushaltsausgleich aufgenommen. Für die weitgehende Wirkungslosigkeit der normativen Schuldenbegrenzung in der Haushaltspraxis sind vor allem folgende Faktoren ursächlich:

- der sehr weit gefasste haushaltsrechtliche Investitionsbegriff,
- die häufig für zusätzliche Kredite in Anspruch genommene Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts),
- das Fehlen einer Verpflichtung zur echten Schuldentilgung sowie
- die Möglichkeit, außerhalb des Bundeshaushalts in so genannten Sondervermögen zusätzliche Schulden anzuhäufen.

Vor dem Hintergrund einer ähnlichen Entwicklung in den Landeshaushalten haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Mai 2004 eine neue nationale Verschuldungsregelung mit

„mehr Biss“ empfohlen, die in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlaubt. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat im Rahmen seiner Beschlussfassung zu den Bemerkungen 2004 um Prüfung gebeten, ob die Konsolidierung des Bundeshaushalts durch eine wirkungsvollere normative Begrenzung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme unterstützt werden kann. Als Zwischenschritt sollte der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff enger gefasst werden mit dem Ziel, den Neuverschuldungsspielraum zu begrenzen (Nr. 2.5 der Bemerkungen).

## 2.6 Entwicklung der Verschuldung und des Schuldendienstes

Die Gesamtverschuldung des Bundes lag zum Jahresende 2004 bei rund 860 Mrd. Euro und damit um rund 41 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Sie hat sich seit der Wiedervereinigung mehr als verdreifacht. Die in den Vorjahren vor allem durch die Mobilfunk-Versteigerungserlöse und den Bundesbankmehrgewinn erreichte Stabilisierung des Schuldenstandes setzt sich nicht fort. Der Schuldenstand wird vielmehr in den nächsten Jahren aufgrund der hohen Nettokreditaufnahmen deutlich ansteigen (Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Der hohe Schuldenstand bewirkt auch, dass die jährliche Aufnahme von neuen Krediten zur Finanzierung der Tilgung fällig werdender Kredite (Anschlussfinanzierung) immer höher ausfällt. Derzeit bewegt sie sich in einer Größenordnung von 200 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt ist damit erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

## 2.7 Haushalts- und Verschuldungslage im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

Nicht nur der Bundeshaushalt, sondern auch die Haushalte von Ländern und Gemeinden haben mit einem zunehmenden Schuldenanstieg zu kämpfen. Die Schuldenlast aller öffentlichen Haushalte hat sich im Zeitraum von 1980 bis 2004 fast versechsfacht. Auf jeden Einwohner Deutschlands entfällt eine Verschuldung von rund 17 000 Euro. Die Staatsschuldenquote hat sich im Zeitraum 1980 bis 2004 von 31 % auf 63 % des Bruttoinlandsproduktes erhöht und damit mehr als verdoppelt. Sie wird in den nächsten Jahren weiter steigen (Nr. 2.7.1 der Bemerkungen).

Dabei weist allerdings der Bund im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Gebietskörperschaften nach wie vor deutlich schlechtere Finanzkennzahlen auf. Seit Jahren finanziert der Bund einen höheren Anteil seiner Ausgaben durch Kredite als der Durchschnitt der Länder. Trotz dieser ungünstigeren Deckungsquote hat der Bund bislang gegenüber den Ländern eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu seinen Gunsten nicht erreichen können. Er hat im Gegenteil noch weitere finanzielle Zugeständnisse gemacht – z. B. im Rahmen der Gemeindefinanzreform, des Vorziehens der letzten Stufe der Steuerreform sowie der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen.

Auch bei einem Vergleich der Zinsausgaben zeigt sich, dass der Bundeshaushalt merklich höher belastet ist als die Länderhaushalte. Der Anteil der für die Zinslast benötigten Steuereinnahmen ist beim Bund fast doppelt so hoch wie beim Durchschnitt der Länder (Nr. 2.7.2 der Bemerkungen).

## **2.8 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion**

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im EG-Vertrag und im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Einhaltung einer strikten Haushaltsdisziplin verpflichtet. Das öffentliche Defizit und der öffentliche Schuldenstand dürfen die festgelegten Referenzwerte grundsätzlich nicht überschreiten. Darüber hinaus sollen alle Mitglieder mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anstreben. Von diesem Stabilitätsziel hat sich Deutschland in den letzten drei Jahren zunehmend entfernt. Das für das Jahr 2005 geschätzte gesamtstaatliche Defizit Deutschlands wird voraussichtlich nicht besser als das schlechte Ergebnis des Jahres 2004 (3,6 % des Bruttoinlandsproduktes) liegen. Der öffentliche Schuldenstand wird zum Jahresende 2005 mit voraussichtlich rund 67 % des Bruttoinlandsproduktes sogar einen neuen Höchststand erreichen. Deutschland wird damit die im Stabilitätsprogramm vom Dezember 2004 getroffene Zielsetzung, beim Defizit im Jahre 2005 den Referenzwert von 3,0 % wieder zu unterschreiten, deutlich verfehlen (Nr. 2.8.1 der Bemerkungen).

Die beschlossene Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sieht Regelungen vor, die sowohl die Zielsetzung eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushaltes modifizieren als auch das Defizitverfahren ändern. Eine Reihe von Ausnahmetatbeständen und sonstigen Faktoren, die auf länderspezifische Gegebenheiten Rücksicht nehmen, könnte es den EU-Mitgliedstaaten künftig ermöglichen, die Überschreitung des Referenzwertes von 3 % beim Defizit leichter zu rechtfertigen und den Zeitraum für die Rückführung des Defizits zu verlängern. Ob den Forderungen nach einem transparenten, operationalen und damit wirksamen europäischen Regelwerk zur Wahrung der Haushaltsdisziplin ausreichend Rechnung getragen wird, kann sich erst in der Praxis, also bei der Prüfung und Bewertung der Stabilitätsprogramme der EU-Mitgliedstaaten, erweisen. Auch nach der Lockerung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt jedoch die umfangreiche Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland eine zentrale Aufgabe für alle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger (Nr. 2.8.1.3 der Bemerkungen).

Seit Mitte des Jahres 2002 ist im Haushaltsgrundsätze-gesetz eine Regelung verankert, die die Grundzüge eines Verfahrens festlegt, wie die europäischen Vorgaben zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin innerstaatlich umgesetzt werden sollen. Danach streben Bund und Länder mittelfristig eine Rückführung der Defizite mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Im Finanzplanungsrat ha-

ben Bund und Länder wiederholt erklärt, die Ausgaben in den öffentlichen Haushalten zu begrenzen und die jährliche Nettoneuverschuldung zu verringern. Die gesetzliche Regelung sowie die bislang relativ unverbindlich gehaltenen Absichtserklärungen im Finanzplanungsrat, die zudem nicht sanktionsbewehrt sind, erscheinen zur Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach wie vor nicht ausreichend. So fehlt es an klaren Vorgaben zur Einhaltung bzw. Wiedererlangung stabilitätskonformer Haushalte auf Bundes- und Länderebene. Außerdem benachteiligt die derzeit zwischen Bund und Ländern vereinbarte Aufteilung des maximal zulässigen Staatsdefizits den Bund, wenn man seine insgesamt ungünstigere Haushalts- und Finanzlage sowie seine stärkere Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen berücksichtigt. Schließlich fehlt immer noch eine Regelung, die festlegt, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin auf Bund und Länder aufzuteilen wären. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in den letzten Jahren wiederholt eine konsequentere Umsetzung der europäischen Stabilitätsregelungen auf nationaler Ebene gefordert. Da dieser Themenkomplex auch im Rahmen der Arbeiten zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung behandelt worden ist, wäre eine schnelle Wiederaufnahme der Beratungen der Bundesstaatskommission wünschenswert (Nr. 2.8.2 und Nr. 3 der Bemerkungen).

## **3 Föderale Aufgaben- und Finanzverteilung neu gestalten**

Die starke Verflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern hat mit ihren komplexen Verfahren, ihren widerstreitenden Interessen bei gleichzeitiger gegenseitiger Abhängigkeit und ihren im Ergebnis nicht klar zurechenbaren Verantwortlichkeiten zu unwirtschaftlichem staatlichen Handeln geführt. Auch aufgrund der anhaltend besorgniserregenden finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes und der Länder besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf. Die Neugestaltung der föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung bleibt auch nach dem Scheitern der Verhandlungen in der Bundesstaatskommission ein vorrangiges Ziel. Bei den künftigen Bemühungen um eine Reform der föderativen Grundbestimmungen wird es insbesondere darauf ankommen, stärker als bisher Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung zusammenzuführen.

Schwachstellen in der föderativen Aufgaben- und Finanzverteilung sind nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sowie des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) in den vergangenen Jahren immer wieder zutage getreten.

So sieht der Bundesrechnungshof beim Vollzug der Steuergesetze die vollständige und rechtzeitige Erhebung der Steuereinnahmen des Bundes sowie die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland be-

eintrüchtigt. Wie das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat er sich deshalb dafür ausgesprochen, die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftsteuern im Rahmen einer Grundgesetzänderung von den Ländern auf den Bund zu übertragen.

Der Bundesbeauftragte hat empfohlen, die gemeinsame Finanzierung staatlicher Aufgaben durch Bund und Länder (Mischfinanzierung) aufzugeben oder zumindest zu entflechten. Auch die Bundesregierung hat sich in der Bundesstaatskommission für eine Reduzierung und Flexibilisierung der Mischfinanzierung ausgesprochen, z. B. durch Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ sowie der Finanzhilfen zur „sozialen Wohnraumförderung“ und zur „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“. Der Bundesrechnungshof hatte sich bereits in seinem Bericht vom 2. November 2004 dafür ausgesprochen, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom Bund an die Länder gewährten Finanzhilfen für den kommunalen Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr einzustellen. Für die Bereiche „Agrarstruktur und Küstenschutz“ und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat das Bundesministerium jedoch weiterhin Bedarf für eine Mischfinanzierung gesehen und insbesondere auf die Koordinierungsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe in diesen Bereichen verwiesen. Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof werten es als positives Signal, dass die Bundesregierung (und das Bundesministerium) die grundsätzliche Reformbedürftigkeit des Systems der Mischfinanzierungen anerkennen. Eine wirksame Bund-

Länder-Koordinierung setzt aus ihrer Sicht jedoch nicht zwingend eine Mitfinanzierung dieser Politikbereiche durch den Bund voraus.

Weiteren Reformbedarf hat der Bundesbeauftragte im Bundesfernstraßenbau gesehen. Der Bund soll sich nach seinen Empfehlungen auf Bau und Betrieb der Bundesautobahnen beschränken. Die Länder sollen die bisherigen Bundesstraßen übernehmen und dafür vom Bund einen angemessenen Finanzausgleich erhalten. Das Bundesministerium hat die Vorteile der empfohlenen Neuordnung grundsätzlich anerkannt. Allerdings sieht es in der Ausgestaltung des finanziellen Ausgleichs an die Länder Schwierigkeiten (Verschlechterung der Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts; Gefahr der „Betonierung“ von übermäßigen Ausgabepositionen). Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen betrachtet die empfohlene Neuordnung der Zuständigkeiten als einen möglichen Weg, der weiter verfolgt werden könnte. Die festgestellten Schwachstellen hat es jedoch lediglich auf eine Vollzugsschwäche bei der Auftragsverwaltung zurückgeführt, die auch ohne einen Systemwechsel zu beheben seien (vgl. Bemerkung Nr. 66).

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof begrüßen, dass das Bundesministerium die Vorteile der empfohlenen Neuordnung anerkennt. In der Notwendigkeit, eine „Betonierung“ von Ausgabepositionen und einen übermäßigen Ausgleich zu vermeiden, sehen sie gerade die politische Verantwortung und Herausforderung der am Entscheidungsprozess Beteiligten in Bund und Ländern.

## Teil II

### Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

#### Bundesministerium des Innern

#### 4 Unzureichender Einsatz Interner Revisionen in der Bundesverwaltung

Die Interne Revision besitzt in den Behörden der Bundesverwaltung noch nicht den notwendigen Stellenwert. Vielfach wird sie in ihrer Funktion als Leitungsinstrument nicht verstanden. Dies sowie fehlerhafte Risikoanalysen der Behörden führen zu Mängeln bei Organisation, Arbeitsplanung und Einsatz der Internen Revisionen.

Interne Revisionen sind ein Instrument der Behördenleitung zur Führung und Steuerung sowie zur Analyse und Kontrolle von Risiken. Interne Revisionen unterstützen die Dienst- und Fachaufsicht, sie tragen dem Transparenzgebot Rechnung und fördern die „Verwaltungshygiene“. Sie prüfen insbesondere auch Anwendung und

Wirksamkeit der internen Kontroll- und Steuerungssysteme der Behörden wie Vieraugenprinzip, Zeichnungsvorbehalte oder Controlling. Eine wichtige Funktion und Wirkung Interner Revisionen liegt in der Prävention.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in vielen Behörden der Bundesverwaltung das Grundverständnis für die Aufgaben und die Arbeitsweise Interner Revisionen noch unzureichend ist. Vielfach trafen die Behörden Entscheidungen über die Einrichtung einer Internen Revision oder die Inhalte der Arbeitspläne, ohne vorher die mit ihrer Arbeit verbundenen Risiken zu analysieren. Mitunter zogen sie aus vorhandenen Risikoanalysen falsche Schlüsse. Interne Revisionen wurden nicht hinreichend als Leitungsinstrument gesehen und in diesem Sinne effektiv organisiert und eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Arbeit der Internen Revisionen einen bedeutsamen Beitrag für eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwaltung. Seine Empfehlungen zielen darauf ab, die Einrichtung Interner

Revisionen zu fördern und diese als nachhaltig wirksame Instrumente zu nutzen. Er hat angeregt, eine Muster-Revisionsordnung für die Bundesverwaltung und Anleitungen für geeignete Risikoanalysen zu erarbeiten.

## **5 Sportwissenschaftliche Forschungsvorhaben ohne Zuständigkeit gefördert und unzureichend überwacht**

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat dem Bundesinstitut für Sportwissenschaft (Bundesinstitut) Forschungsaufgaben zugewiesen, für die der Bund in diesem Umfang nicht zuständig ist. Das Bundesinstitut überwachte die Forschungsprojekte nur unzureichend.

Das Bundesministerium wies dem Bundesinstitut Forschungsaufgaben zu, die über die Spitzensportförderung und damit über die Finanzierungszuständigkeit des Bundes hinausgingen. Sie waren zudem nicht eindeutig beschrieben. Das Bundesministerium setzte die Forschungsergebnisse auch nicht um. Das Bundesinstitut förderte Forschungsvorhaben, ohne das erhebliche Bundesinteresse nachvollziehbar zu prüfen und zu begründen. Es forderte die Forschungsergebnisse über Jahre nicht an. Selbst nach entsprechenden Hinweisen des Bundesrechnungshofes hatte es im April 2004 nur ein Viertel der drei Jahre zuvor beendeten Vorhaben ausgewertet.

Das Bundesministerium hat angekündigt, die Aufgaben des Bundesinstitutes genauer festzulegen und die Mängel der Förderverfahren abzustellen. Es sieht die vom Bundesinstitut geförderten Forschungen jedoch zur konzeptionellen Vorbereitung politischer und administrativer Entscheidungen in der Sportpolitik als unverzichtbar an.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die Aufgaben des Bundesinstitutes zu überarbeiten und klar festzulegen, sowie die Abwicklung der Förderung zu verbessern. Das Bundesministerium sollte dabei die Grenzen der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Bundes beachten.

## **6 Notwendigkeit und Angemessenheit von Bundesleistungen für Dienststelle des Landes Berlin überprüfen**

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) erstattet dem Land Berlin jährlich etwa 19 Mio. Euro für eine Dienststelle, ohne geprüft zu haben, ob deren Aufgaben nach Art und Umfang heute noch für den Bund erforderlich sind. Das Bundesministerium untersuchte nicht, ob die Erstattungen der Höhe nach notwendig und angemessen sind.

Das Bundesministerium erstattet dem Land Berlin nach einer Vereinbarung aus dem Jahre 1951 die Aufwendungen für die „Deutsche Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehe-

maligen Deutschen Wehrmacht (WASSt)“. Die Aufgaben der WASSt sind weder in dieser Vereinbarung noch in einer Aufgabenbeschreibung im Einzelnen festgelegt. Ein Teil der ursprünglichen Rechtsgrundlagen ist heute überholt oder entfallen. Das Bundesministerium nahm keinen Einfluss auf die Aufgaben und die Organisation der WASSt. Die WASSt zählte in ihren Berichten an das Bundesministerium auch interne Vorgänge als Bearbeitungsfälle mit. Dadurch waren die gemeldeten Fallzahlen um 30 % überhöht.

Das Bundesministerium hat die Aufgaben der WASSt für hinreichend bestimmt gehalten und zur Begründung insbesondere auf ein Gesetz des Landes Berlin verwiesen. Eine Aufgabenkritik sei nach seiner Auffassung nicht notwendig. Es beabsichtige aber, die Erfassung der Bearbeitungsfälle zu verbessern und die Organisation und den Personalbedarf prüfen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof hat entgegnet, dass die Erfüllung von Bundesaufgaben nur vom Bund geregelt werden kann. Er fordert, die Aufgaben der WASSt umgehend zu analysieren und zu überprüfen, welche Aufgaben in welchem Umfang heute noch für den Bund erforderlich sind. Auf dieser Basis sollte das Bundesministerium auch prüfen, ob die Erstattungsleistungen der Höhe nach notwendig und angemessen sind.

## **7 Bundespolizei lässt Einsparpotenzial in Küchen und Kantinen seit Jahren ungenutzt**

Die Bundespolizei betreibt ihre Verpflegungseinrichtungen seit Jahren unwirtschaftlich. Durch eine optimierte Bewirtschaftung könnte der Bundeshaushalt um jährlich mindestens 5 Mio. Euro entlastet werden.

Die Bundespolizei betreibt an den Standorten ihrer Bundespolizeiabteilungen und Schulungseinrichtungen insgesamt 20 Großküchen mit eigenem Personal. Daneben werden überwiegend an denselben Standorten auch private Kantinen betrieben. Die Bundespolizei stellt den privaten Betreibern die Räume und Einrichtungsgegenstände zur Verfügung und übernimmt die gesamten Betriebskosten.

Aufgrund organisatorischer Veränderungen in den Jahren 1992 und 1998 sowie des geringen Schulungsbedarfs nahmen bei der Bundespolizei weniger Bedienstete die Großküchen in Anspruch. Das Küchenpersonal wurde jedoch nicht verringert.

Die Bundespolizei nutzte zudem nicht die Einsparmöglichkeiten, die im Jahre 2001 eine Arbeitsgruppe der Bundespolizeidirektion Koblenz (Direktion) empfohlen hatte. Diese hatte vorgeschlagen, die Großküchen und Kantinen an den neun Schulungsstandorten zusammenzulegen und von Privaten bewirtschaften zu lassen. Weitere Einsparmöglichkeiten hatte die Arbeitsgruppe beispielsweise darin gesehen, Waren möglichst für alle Großküchen zentral einzukaufen und IT-gestützt zu verwalten. Außerdem sollten vorgefertigte Lebensmittel wie geschälte Kartoffeln oder geputztes Gemüse bei der Essenszubereitung

verwendet werden. Dies ermögliche einen verringerten Personaleinsatz und damit geringere Personalausgaben.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Jahren 1996 und 1999 dem Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) empfohlen, aufgrund der gesunkenen Nutzung der Großküchen das Küchenpersonal zu verringern und den Betrieb der Küchen zu optimieren. Das Bundesministerium hatte jeweils darauf verwiesen, es lasse ein Konzept für die Verpflegungswirtschaft erarbeiten.

Im September 2004 legte eine weitere Projektgruppe dem Bundesministerium ein Konzept zur Verpflegungswirtschaft vor. In ihrem Bericht empfahl sie, die Großküchen weiterhin grundsätzlich mit eigenem Personal zu betreiben. Das Bundesministerium lässt dieses Konzept aufgrund von Stellungnahmen der Fachreferate des Bundesministeriums von der Projektgruppe überarbeiten. Es rechnet Ende 2005 mit einem Ergebnis.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium trotz wiederholter Aufforderung in den vergangenen zehn Jahren die Bewirtschaftung der Großküchen bis heute nicht wesentlich verbessert hat. Stattdessen verweist es auf einen zu überarbeitenden Bericht der Projektgruppe.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, die Vorschläge der Direktion zum Betriebsablauf in den Großküchen an den Standorten der Bundespolizeiabteilungen und der Schulungseinrichtungen umzusetzen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes könnte der Bundeshaushalt dadurch um jährlich mindestens 5 Mio. Euro entlastet werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt darüber hinaus, an den Standorten der Schulungseinrichtungen die Großküchen und Kantinen zusammenzulegen und ggf. auch durch Private bewirtschaften zu lassen.

## **8 Weit überhöhte Honorare für eGovernment-Berater**

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat Planungsleistungen für die eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ ohne EU-weiten Wettbewerb an ein Beratungsunternehmen vergeben. Der Auftragswert belief sich auf etwa 1,5 Mio. Euro.

Das Bundesministerium verlängerte zunächst den Vertrag aufgrund einer vereinbarten Option und erteilte später mehrfach Folgeaufträge in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. Euro. Da die Honorare doppelt so hoch wie damals am Beratermarkt üblich waren, entstand dem Bund ein Mehraufwand von über 2,2 Mio. Euro.

## **9 Bedarf an kostspieliger externer Beratungsleistung unzureichend ermittelt**

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat den Bedarf an externer Beratungsleistung für die Koordinierung der eGovernment-Initiative „BundOnline

2005“ vor der Auftragserteilung unzureichend ermittelt und später nicht sachgerecht überprüft.

Anders als vorgesehen wurden die Berater nicht überwiegend, sondern nur zu rund 30 % in den Bundesbehörden vor Ort eingesetzt. Für die vor Ort erbrachten Beratungsleistungen lagen dem Bundesministerium keine Bestätigungen der jeweiligen Bundesbehörden vor.

Das Bundesministerium ist aufgefordert, großen und über einen längeren Zeitraum laufenden Beratungsbedarf künftig konkret zu bestimmen und regelmäßig zu überprüfen. Leistungen, die für unterschiedliche Auftraggeber erbracht werden, sollte sich das Bundesministerium von den jeweiligen Auftraggebern mit Teilbescheinigungen bestätigen lassen.

## **10 Bisher kein ausreichender Bedarf der Bundesverwaltung an zentralen IT-Komponenten**

Für zentrale IT-Komponenten, die die Bundesbehörden bei der Bereitstellung ihrer Dienstleistungen im Internet gemeinsam nutzen sollten, ist kein ausreichender Bedarf feststellbar gewesen. Bis Ende des Jahres 2005 waren für zentrale IT-Infrastrukturen, die alle Bundesbehörden unterstützen sollen, 34 Mio. Euro eingeplant, obwohl weder verlässliche Daten über die Nutzung noch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorlagen. Das für den IT-Einsatz der Bundesverwaltung zuständige Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat die Ziele, durch einen breiten Einsatz der zentralen Systeme Synergien zu nutzen und Mehrfachentwicklungen zu vermeiden, nicht konsequent verfolgt. Die Wirtschaftlichkeit der zentralen IT-Strukturen bleibt offen, da die Nutzerzahlen bisher weit hinter den Erwartungen des Bundesministeriums zurückgeblieben sind.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass ein breiter Einsatz mit den bisherigen Nutzungszahlen noch nicht erreicht sei. Es geht aber davon aus, dass die Einsätze stetig steigen werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Nutzerzahlen der Basiskomponenten im Jahre 2006 verbindlich zu ermitteln und deren Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung des vor Ort zu erzielenden Nutzens alsbald nachzuweisen. Sofern die Wirtschaftlichkeit nicht gegeben sein sollte, hat das Bundesministerium zu prüfen, inwieweit ein Weiterbetrieb der Basiskomponenten vertretbar und ob dessen Finanzierung sichergestellt ist.

## **11 Schleppende Rückforderung von Lastenausgleichsleistungen bei Schadensausgleich in ehemaligen Vertreibungsgebieten**

Leistungen nach dem Lastenausgleichsgesetz sind durch die Ausgleichsverwaltung zurückzufordern, wenn die Betroffenen einen Schadensausgleich in den ehemaligen Vertreibungsgebieten erhielten.

Das Bundesausgleichsamt (Bundesamt) versäumte es, der Ausgleichsverwaltung eine zeitnahe und umfassende Regelung für die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen von Lastenausgleich bei Schadensausgleich in ehemaligen Vertreibungsgebieten an die Hand zu geben. Zudem dokumentierte es die Rechtsentwicklungen in einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten nicht. Dem Bundeshaushalt entstanden zumindest Zinsverluste, die vermeidbar gewesen wären. Da inzwischen ein Großteil der Lastenausgleichsvorgänge archiviert ist, bleiben Rückforderungen bisher auf wenige Verfahren beschränkt.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass das Bundesamt bei den polnischen und ungarischen Rückforderungsfällen deren Aufgreifen nicht zeitnah und umfassend regelte. Dadurch haben es die Ausgleichsämter versäumt, vor der Archivierung ihrer Akten Rückforderungsansprüche wegen Schadensausgleich zu prüfen. Mögliche Rückforderungen von Lastenausgleichsleistungen können deshalb nur verzögert geltend gemacht werden. Die Archivierung erschwert das Auffinden der Fälle und führt zugleich zu unnötiger Mehrarbeit.

Das Bundesamt ist aufgefordert, gegenwärtige und künftige Rückforderungsverfahren wegen Schadensausgleich in ehemaligen Vertreibungsgebieten umfassend zu regeln. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesamt die Entwicklung des Restitutions- und Entschädigungsrecht in den mittel- und osteuropäischen Staaten weiterhin beobachtet und diese auch dokumentiert. Soweit Schadensausgleiche durch Rechtsänderungen in den Vertreibungsgebieten eingetreten sind, soll das Bundesamt für eine zügige Erledigung dadurch bedingter Rückforderungsansprüche sorgen.

## Bundesministerium der Finanzen

### 12 Fach- und Finanzverantwortung zusammenführen

Der Bundeshaushalt trägt dem Verursacherprinzip nicht hinreichend Rechnung. Fach- und Finanzverantwortung in allen geeigneten Bereichen zusammenzuführen fördert das wirtschaftliche Handeln und unterstützt eine nachhaltige Aufgabenkritik.

An welcher Stelle Mittel im Bundeshaushalt veranschlagt werden, richtet sich bislang ganz überwiegend danach, wo die Ausgaben anfallen. Es bleibt grundsätzlich unberücksichtigt, wer sie verursacht hat oder wem die Leistungen oder auch Folgekosten zuzurechnen sind. Damit fallen Fach- und Finanzverantwortung auseinander und das Verursacherprinzip wird nicht konsequent umgesetzt. Den einzelnen Behörden und Ressorts fehlen so Anreize, Aufgaben und Leistungen kritisch zu hinterfragen, ob und in welchem Umfang sie notwendig sind.

Der Bundesrechnungshof ist der Überzeugung, dass die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung in der Bundesverwaltung wichtige Impulse für ein wirt-

schaftliches Handeln geben kann. Insbesondere fördert eine verursacherorientierte Veranschlagung im Haushalt die Transparenz, stärkt die Kosten- und Ergebnisverantwortung erheblich und unterstützt die Aufgabenkritik.

Voraussetzung für eine dezentralisierte Kostenverantwortung sind transparente zwischenbehördliche Leistungsbeziehungen. Behörden sollten die Ausgaben für Leistungen, die sie in Auftrag geben oder empfangen, stets aus ihrem Haushalt tragen müssen. Nur in begründeten Ausnahmefällen sollten sie für ihre Aufgaben auf zentral und damit „anonym“ eingestellte Mittel zurückgreifen können. Die Kosten beispielsweise für die Nutzung bundeseigener Liegenschaften oder für die künftige Versorgung von Bediensteten sollten im Haushalt der Behörden als Ausgaben veranschlagt werden. Der Bundesrechnungshof sieht über einige bereits eingeleitete Maßnahmen hinaus weitere Möglichkeiten, betriebswirtschaftliche Instrumente zu nutzen, um die Fach- und Finanzverantwortung umfassend zusammenzuführen.

### 13 Standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes zur Optimierung allgemeiner Verwaltungsaufgaben wirkungsvoller nutzen

Behörden der Bundesverwaltung haben Kosten- und Leistungsrechnungen eingeführt, die von den standardisierten Vorgaben abweichen. Das erschwert ihre wirkungsvolle Nutzung als Grundlage für behördenübergreifende Vergleiche und Effizienzgewinne durch ein „Lernen vom Besten“.

Das im Jahre 1997 entwickelte Fachkonzept des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) für eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung (Standard-KLR) in der Bundesverwaltung hat zum Ziel, die Kostentransparenz zu verbessern und ein wirtschaftliches Verhalten zu fördern. Es sieht zwischenbehördliche Vergleiche und einen „Wettbewerb der Besten“ für solche Aufgaben vor, die in nahezu allen Behörden in vergleichbarer Form vorkommen, z. B. Reisekostenbearbeitung, Reinigungsdienst oder Fahrdienst. Anhand der für insgesamt 27 Verwaltungsprodukte erstellten Steckbriefe sollen systematische Analysen und Vergleiche aufzeigen, mit welchen Mitteln, auf welche Art und mit welcher Qualität die Behörden ihre Aufgaben wahrnehmen. Der Austausch dieser Informationen und Kennzahlen soll einen Quasi-Wettbewerb zwischen den Behörden fördern sowie Lernprozesse und Effizienzgewinne durch eine Ausrichtung am Besten anstoßen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die geprüften Behörden von den Standardvorgaben abweichende KLR-Systeme eingeführt hatten. Sie nutzten die Ergebnisse ihrer KLR für den allgemeinen Verwaltungsbereich nicht zur Planung, Steuerung und Kontrolle ihrer Kosten und Leistungen. Ansätze für behördenübergreifende Vergleiche waren rar. Mitte des Jahres 2004 initiierte das Bundesministerium einen Vergleichszirkel zu den allgemeinen Verwaltungsprodukten, dem sich bislang 15 Be-

hörden angeschlossen haben. Dabei sind zurzeit für nur drei Produkte erste Vergleiche zu den aufgewendeten Personalstunden vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, seine koordinierende Tätigkeit zu verstärken. Ziel sollte es sein, durch erweiterte zwischenbehördliche Vergleiche den praktischen Nutzen der KLR zu steigern und im Sinne einer lernenden Verwaltung nachhaltige Optimierungprozesse in Gang zu bringen.

## Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

### 14 Förderprogramm „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ unwirtschaftlich durchgeführt

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) hat das Förderprogramm „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) unwirtschaftlich durchgeführt. Die Ziele des Förderprogramms entsprechen weitgehend den Zielen, die bereits die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Bundesanstalt) verfolgt. Die Hälfte der Fördermittel floss nicht in die Projektarbeit, sondern diente der Finanzierung neuer Organisationsstrukturen und der Verlagerung von Aufgaben der Bundesanstalt auf Dritte. Die Ausgaben hierfür standen in keinem angemessenen Verhältnis zu den für die Projekte eingesetzten Mitteln.

Das Bundesministerium finanziert seit dem Haushaltsjahr 2002 das Förderprogramm INQA mit jährlichen Ausgaben in Höhe von 2 Mio. Euro. Als ein wesentliches Ziel der Initiative definierte das Bundesministerium „die Zusammenführung der Aktivitäten der verschiedenen Akteure“ des Arbeitsschutzes. Insbesondere sollten Erkenntnisse und Gestaltungswissen besser in Betriebe und Verwaltungen vermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ziele von INQA weitgehend den Aufgaben entsprechen, die bereits die Bundesanstalt wahrnimmt. Dies wird auch bei einem Vergleich der Projekte deutlich, die beide Bereiche fördern. Die Hälfte der für INQA zur Verfügung stehenden Mittel floss nicht in die Projektarbeit, sondern diente der Finanzierung neuer Organisationsstrukturen, wie der Geschäftsstelle INQA, und der Verlagerung von Aufgaben der Bundesanstalt auf Dritte.

Das Bundesministerium kündigte an, die Geschäftsstelle INQA schrittweise in die Regelorganisation der Bundesanstalt einzugliedern. Der Bundesrechnungshof sieht sich dadurch in seiner Auffassung bestätigt, dass eine eigene Geschäftsstelle INQA entbehrlich ist. Er hat empfohlen, die Geschäftsstelle INQA ganz aufzulösen, die Ziele der Initiative durch die Regelorganisation der Bundesanstalt umsetzen zu lassen und themenverwandte Projekte zu vermeiden. Zusätzlicher Personalbedarf würde dadurch nicht entstehen. Damit können Projektmittel eingespart und der Haushaltsansatz verringert werden.

## Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

### 15 Geplantes hochleistungsfähiges Bundesstraßennetz in Brandenburg überdimensioniert

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg beabsichtigt, etwa ein Drittel der Bundesstraßen im Land zu einem hochleistungsfähigen Bundesstraßennetz auszubauen, das überdimensioniert ist. Für dieses Netz mit einer Länge von 880 km soll der Bund über 1,6 Mrd. Euro aufwenden, obwohl mit weniger Haushaltsmitteln ein höheres Nutzen-Kosten-Verhältnis erzielbar ist.

Damit zentrale Orte im Land Brandenburg besser zu erreichen sind, legte die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung in dem von ihr geplanten „Blauen Netz“ die höchsten Ausbaustandards für Bundesstraßen fest. Das umfasst z. B. den Betrieb als Kraftfahrstraße, möglichst dreistreifige Straßenquerschnitte und höhenungleiche Knotenpunkte, die Autobahn-Anschlussstellen vergleichbar sind. Erst danach ließ die Straßenbauverwaltung das Netzkonzept verkehrswirtschaftlich untersuchen. Sie legte dabei längst überholte Annahmen über die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung zugrunde und führte als zusätzliches Kriterium die Erreichbarkeit von Autobahn-Anschlussstellen ein. Die ökologischen Auswirkungen der Ausbaustandards – wie den enormen Flächenverbrauch und die Zerschneidung der Landschaft – ließ sie außer Acht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das „Blaue Netz“ auf der Basis aktueller Annahmen über die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung erneut verkehrswirtschaftlich zu untersuchen. Die Untersuchung sollte auch ökologische Aspekte berücksichtigen und die bundeseinheitlichen Vorgaben ohne weitere, landesspezifische Kriterien einhalten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ist dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat eine entsprechende Verkehrsuntersuchung in Auftrag gegeben, hält jedoch am zusätzlichen Kriterium der Erreichbarkeit der Autobahn-Anschlussstellen fest.

Die Straßenbauverwaltung strebte an, durch höherwertige Ausbaustandards einen hohen Nutzen bei den Einzelmaßnahmen zu erzielen. Sie berücksichtigte dabei nicht, dass die damit verbundenen Kostensteigerungen höher sind als der Nutzenzuwachs. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, beim Ausbau des „Blauen Netzes“ den Gesamtnutzen der eingesetzten Haushaltsmittel zu erhöhen und die Haushaltsmittel auf den Bau von Ortsumgehungen mit geringeren Ausbaustandards zu konzentrieren. So kann in kürzerer Zeit mehr für die Verkehrssicherheit, die Verkehrsqualität und für die Lebensqualität in Brandenburg erreicht werden als mit höchsten Ausbaustandards in Teilnetzbereichen.

Die voraussichtlichen Gesamtausgaben für das „Blaue Netz“ mit einer Länge von 880 km belaufen sich auf

1,6 Mrd. Euro. Wesentliche Teile des geplanten Netzes – 79 Maßnahmen mit einem Kostenvolumen von 374 Mio. Euro – sind nicht im Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen enthalten. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Ausgaben für das „Blaue Netz“ im Haushaltsplan gesondert darzustellen.

## **16      Wirtschaftlichkeit und technische Verfügbarkeit der Verkehrszentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung im Küstenbereich können gesteigert werden**

Die Wirtschaftlichkeit und technische Verfügbarkeit der Verkehrszentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung im Küstenbereich können durch Konzentration der Radar- und Schiffsdatenverarbeitungstechnik und durch Straffung der Systembetreuung gezielt gesteigert werden.

Acht Verkehrszentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die ständig besetzt sind, überwachen und lenken die Seeschifffahrt im Küstenbereich und bedienen sich zu diesem Zweck der Radar- und Schiffsdatenverarbeitung. Wegen unvollständig dokumentierter Stör- und Ausfälle ließ sich nicht erkennen, ob die vorgeschriebene Systemverfügbarkeit von 99,7 % erreicht wurde. Die Informationstechnik war in jeder einzelnen Verkehrszentrale vorhanden und verursachte dort jeweils erheblichen Bedienungs- und Pflegeaufwand. Die kleinen, lokal ansässigen Wartungstrupps, die die Systeme betreuen sollten, konnten die vielschichtigen technischen Anforderungen und die Vorgabe der Rund-um-die-Uhr-Verfügbarkeit kaum noch erfüllen. Zudem lagen keine Wartungs- und Pflegekonzepte vor und es mangelte bei Altsystemen zunehmend an Ersatzteilen. Schließlich fehlte ein auf Risikoanalysen gestütztes Sicherheitskonzept für die Datenverarbeitung der Verkehrszentralen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat angekündigt, die Informationstechnik zu konzentrieren, ohne jedoch einen Zeitplan zu nennen. Die Systembetreuung soll durch Bündelung der Aufgaben neu ausgerichtet werden; aber auch hierzu fehlen konkrete Zeitvorstellungen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Konzeption für die Informationstechnik in den Verkehrszentralen umgehend zu überprüfen und die Ergebnisse den Planungen für Neuinvestitionen zugrunde zu legen. Er hat empfohlen, vor der Erneuerung der Systeme zunächst die Wirtschaftlichkeitspotenziale untersuchen zu lassen, die Informationstechnik zu konzentrieren sowie die Systembetreuung zu bündeln und zu qualifizieren. Das Bundesministerium ist zudem aufgefordert, alsbald die Einhaltung der vorgeschriebenen Systemverfügbarkeit nachzuweisen und mit einem auf einer Risikoanalyse basierenden IT-Sicherheitskonzept für eine angemessene Systemsicherheit zu sorgen sowie ein Wartungs- und Pflegekonzept zu erarbeiten.

## **Bundesministerium der Verteidigung**

### **17      IT-Sicherheitsbericht und Vorschriften zur IT-Sicherheit nicht aktuell**

Die IT-Sicherheitsberichte des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) sind – wie auch Vorschriften zur IT-Sicherheit – nicht aktuell und bieten nur unzureichende Informationen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Berichte wie vorgesehen jährlich zu erstellen. Die Vorschriften zur IT-Sicherheit sollten den Stand der technischen Entwicklung und aktuelle, ressortübergreifende Empfehlungen berücksichtigen.

Das Bundesministerium soll in einem jährlichen IT-Sicherheitsbericht das erreichte Sicherheitsniveau beschreiben und darstellen, wie es verbessert werden kann. Während die übrige Bundesverwaltung grundsätzlich ressortübergreifende Empfehlungen nutzt, um die IT-Sicherheit zu gewährleisten, erstellt das Bundesministerium eigene Vorschriften.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass

- der IT-Sicherheitsbericht veraltete Informationen enthielt und nicht über Risiken mangelhafter IT-Sicherheit aufklärte,
- die Bundeswehr ohne aktuelle und brauchbare IT-Sicherheitsvorschriften arbeitete, weil interne Abstimmungen mehrere Jahre dauerten, und
- einige Dienststellen der Bundeswehr neben eigenen auch die aktuellen, ressortübergreifenden Empfehlungen zur IT-Sicherheit nutzten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den IT-Sicherheitsbericht künftig verstärkt als Controlling-Instrument zu nutzen. Dazu ist es notwendig, dass dieser aussagekräftig ist und zeitnah erstellt wird. Nur dann kann das Bundesministerium die Risiken mangelhafter IT-Sicherheit einschätzen und Maßnahmen einleiten, diese Risiken zu verringern. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, aktuelle, ressortübergreifende Empfehlungen zur IT-Sicherheit stärker zu nutzen. Eigene Vorschriften sollte das Bundesministerium nur in zwingend notwendigen Fällen erlassen und auf aktuellem Stand halten.

### **18      Verlängerung der Lebensdauer von Fahrzeugbatterien wirtschaftlich gestalten**

Die Bundeswehr versucht mit mobilen Batterieladeerhaltungsgeräten und einer stationären Ladestation die Lebensdauer ihrer Fahrzeugbatterien (Batterien) zu verlängern. Deren durchschnittliche Lebensdauer beträgt statt der üblichen sechs bis acht nur zweieinhalb Jahre. Die Bundeswehr hat nicht geprüft, wie sie dieses Ziel wirtschaftlich erreichen kann.

Üblicherweise hat eine Batterie eine Lebensdauer von sechs bis acht Jahren. Die Batterien der Bundeswehr hielten dagegen durchschnittlich nur zweieinhalb Jahre. Ursache war die geringe Nutzung vieler Fahrzeuge. Die Bundeswehr sonderte tiefentladene Batterien aus und beschaffte in den letzten zehn Jahren jeweils 50 000 neue. Allein im Jahre 2004 wendete sie dafür 14 Mio. Euro auf. Die Bundeswehr versuchte mit zwei Methoden, die Lebensdauer der Batterien zu verlängern. Zum einen setzte sie mobile Batterieladeerhaltungsgeräte ein. Diese verhindern bei längeren Standzeiten der Fahrzeuge eine Tiefentladung der Batterien. Zum anderen richtete sie als Pilotprojekt für 520 000 Euro eine stationäre Batterieladestation ein. Diese sollte auch tiefentladene Batterien wieder aufladen. Von 27 000 dorthin gebrachten Batterien waren 11 000 neuwertig und uneingeschränkt funktionsfähig. Der Zustand der übrigen Batterien war so schlecht, dass sie bis auf 3 700 nicht weiter verwendet werden konnten. Ursprünglich beabsichtigte die Bundeswehr, zwei weitere baugleiche Batterieladestationen einzurichten.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) untersucht, wie es die Lebensdauererweiterung von Batterien wirtschaftlich erreichen kann. Er hat erhebliche Zweifel, dass der Einsatz der stationären Ladestation wirtschaftlich ist. Daher hat er dem Bundesministerium empfohlen, zunächst keine weitere Ladestation einzurichten.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, wegen der Umstrukturierung der Bundeswehr könne es den Fahrzeugbestand und damit die Anzahl der benötigten Batterien derzeit nicht genau bestimmen. Daher werde es derzeit keine weitere stationäre Batterieladestation errichten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium zunächst keine weitere stationäre Batterieladestation einrichten wird. Damit löst es jedoch nicht das Problem, wie es die Lebensdauererweiterung wirtschaftlich erreichen kann. Dieses besteht unabhängig vom Bedarf der Bundeswehr an Batterien. Der Bundesrechnungshof fordert daher weiterhin, dass das Bundesministerium jetzt untersucht, wie es die Lebensdauererweiterung von Batterien wirtschaftlich erreichen kann.

## **19 Erkenntnisse aus Auslandseinsätzen besser nutzen**

Bei Planung und Durchführung ihrer Auslandseinsätze nutzt die Bundeswehr vorhandene Informationen nur unzureichend. Dadurch kommt es zu vermeidbaren Ausgaben. Ursache ist, dass mehrere Stellen die Einsätze auswerten und diese Stellen ihre Erkenntnisse nicht immer austauschen. Ein Fachinformationssystem zur Auswertung von Auslandseinsätzen ist nicht aktuell und nur einem Teil der Truppe zugänglich.

Die Bundeswehr bezog sowohl eigene als auch Erkenntnisse Dritter nicht ausreichend in die Planung von Auslandseinsätzen ein. Innerhalb des Bundesministeriums der

Verteidigung (Bundesministerium) stimmten die mit der Auswertung von Auslandseinsätzen beauftragten Stellen ihre Tätigkeit unzureichend aufeinander ab. Die einzelnen Abteilungen des für Planung und Führung der Einsätze zuständigen Einsatzführungskommandos tauschten Informationen häufig nicht aus. Zum Beispiel hatte der Bundesrechnungshof seit dem Jahre 1995 mehrfach darauf hingewiesen, dass aus dem Ausland zurückgeführtes Material in desolatem Zustand und damit der Rücktransport unwirtschaftlich war. Diese Erkenntnisse tauschten die zuständigen Stellen nicht aus.

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel teilweise eingeräumt. Es hält jedoch für die Auswertung der Auslandseinsätze mehrere Stellen für notwendig. Die Kommunikationsstrukturen und -verfahren würden derzeit untersucht. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr sollen ausgewertet und in das seit dem Jahre 2002 entwickelte Fachinformationssystem eingestellt werden. Zu den Mängeln bei der Rückführung von Material aus dem Auslandseinsatz verweist das Bundesministerium darauf, dass es bei der Aufgabe eines Feldlagers in Bosnien-Herzegowina eine Kommission eingerichtet habe, die vor Ort nicht oder nur noch eingeschränkt verwendbares Material aussondern oder verwerten soll.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Auswertung der Auslandseinsätze im Bundesministerium auf eine Stelle zu konzentrieren. Darüber hinaus sollte die Kommunikation im Einsatzführungskommando verbessert und das Fachinformationssystem zeitnah aktualisiert und truppenweit zugänglich gemacht werden. Der Bundesrechnungshof sieht es als notwendig an, dass nicht nur im Einzelfall die Aussonderung von Material bereits vor einem Rücktransport geprüft wird. Vielmehr sollte die Bundeswehr grundsätzlich ein derartiges Verfahren vor Ort vorsehen.

## **20 Bundeswehr sollte Überblick über Dritten überlassenes Wehrmaterial haben**

Der Bundeswehr fehlt ein umfassender Überblick über den Umfang und den Verbleib von Wehrmaterial, das sie Dritten, beispielsweise Unternehmen oder Forschungseinrichtungen, überlassen hat. Sie überwacht die vertraglich festgelegten Rückgabetermine nur unzureichend. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) sollte – wie dem Bundesrechnungshof bereits früher zugesagt – umgehend Bestandsdifferenzen klären und hierfür eine Stelle einrichten, die zentral den Nachweis über das überlassene Material führt.

Die Bundeswehr stellt Dritten unentgeltlich Wehrmaterial (z. B. Panzer und andere Fahrzeuge) mit einem Beschaffungswert von mindestens 700 Mio. Euro zur Verfügung, um technische Erprobungen und Entwicklungen von militärischem Gerät sowie Forschungsvorhaben zu unterstützen. Sie hat keinen vollständigen Überblick über den Gesamtumfang und den Verbleib des überlassenen Materials.

So war sie nicht in der Lage sicher festzustellen, wo sich Material im Wert von 570 Mio. Euro befand. Fast 60 % der Rückgabetermine waren teilweise um mehr als ein Jahr überschritten. Es handelt sich bei dem überlassenen Material um erhebliche Vermögenswerte oder Waffensysteme mit hohem Gefährdungspotenzial, wie z. B. Kampfpanzer. Ein ordnungsgemäßer Nachweis ist daher unverzichtbar.

Das Bundesministerium hat dargelegt, es prüfe die Einrichtung einer zentralen Nachweisstelle, die die Rückgabetermine des überlassenen Materials überwachen könnte. Es hat darauf hingewiesen, dass die Bundeswehr ständig untersuche, ob sie – auch das Dritten überlassene – Material noch benötige.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, für die Nachweissführung und zur Klärung der Bestandsdifferenzen umgehend eine zentrale Stelle einzurichten. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium die Rückgabetermine des überlassenen Materials konsequent überwachen, damit die Bundeswehr dieses nach dem Ende der Überlassungsfrist entweder verwenden oder aussondern und verwerten kann.

## **21 Hohe Betriebskosten für veraltetes, aussonderungsbedürftiges Aufklärungssystem**

Die Bundeswehr betreibt mit jährlichen Kosten von rund 26 Mio. Euro ein veraltetes, aussonderungsbedürftiges Aufklärungssystem. Obwohl das System seine Aufgaben schon seit Jahren nicht mehr erfüllen kann, soll es nur schrittweise bis zum Jahre 2010 außer Dienst gestellt werden. Bis dahin werden noch rund 110 Mio. Euro an Betriebskosten anfallen, die für militärische Investitionen besser eingesetzt werden könnten.

Seit rund 35 Jahren betreibt die Bundeswehr ein luftgestütztes Aufklärungssystem, das weiträumig Fernmeldesignale und andere elektronische Signale erfassen und auswerten soll. Es besteht derzeit noch aus drei Trägerflugzeugen und zwei Missionsausrüstungen (Aufklärungstechnik), deren Betriebskosten mit jährlich rund 26 Mio. Euro anzusetzen sind. Das System ist inzwischen so veraltet, dass es seine militärischen Aufgaben schon seit Jahren nicht mehr annähernd erfüllen kann. Dennoch plant die Bundeswehr, dieses System nur schrittweise bis zum Jahre 2010 außer Dienst zu stellen.

Der Bundesrechnungshof hat das zögerliche außer Dienst Stellen des vorhandenen, nach Darstellung des militärischen Bedarfsträgers völlig unzureichenden Aufklärungssystems kritisiert. Er hat darauf verwiesen, dass sich die Betriebskosten bis zum Jahre 2010 auf rund 110 Mio. Euro summiert haben werden. Dieser Betrag, dem nach den jetzigen Systemleistungen kein adäquater militärischer Nutzen gegenübersteht, könnte für militärische Investitionen besser eingesetzt werden.

## **22 Managementfehler am Beginn eines Rüstungsvorhabens**

Wegen vermeidbarer Managementfehler haben Experimentalprogramme im Wert von 45 Mio. Euro zwar zum technischen Erfolg, nicht aber zur angestrebten Entwicklung einer Rakete zur präzisen Bekämpfung von Bodenzielen geführt.

Die Bundeswehr führte Vorarbeiten zur Entwicklung einer Rakete zur Bekämpfung von Bodenzielen weiter und gab dafür insgesamt 45 Mio. Euro aus, obwohl auch bei einem technischen Erfolg wegen absehbarer finanzieller Engpässe eine spätere Entwicklung und Beschaffung der Rakete nicht mehr möglich waren. Die Steuerung der beiden Experimentalprogramme, die Erarbeitung der militärischen Forderungen und die Haushaltsplanungen wiesen Lücken und Abstimmungsfehler auf. Entgegen einschlägigen Regelungen waren Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Leitung des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) von wesentlichen Entscheidungen nicht unterrichtet worden.

Das Bundesministerium sollte Regressansprüche prüfen, da das zweite Experimentalprogramm im Wert von 12,7 Mio. Euro noch zu einem Zeitpunkt in Auftrag gegeben wurde, zu dem die Beendigung des Vorhabens schon entschieden war.

## **23 Unzureichende Steuerung militärischer Forschung**

Ohne nachvollziehbare Erfolgskontrolle fördert das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) vier Institute der Fraunhofer Gesellschaft institutionell mit jährlich rund 30 Mio. Euro.

Für diese Förderung sollen die Institute die Rüstungsverwaltung mit wissenschaftlichen Beurteilungs- und Beratungskapazitäten unterstützen. Das Bundesministerium konnte nicht belegen, wie oft, in welcher Form und mit welchem Erfolg es diese Kapazitäten der Institute in den Jahren 2000 bis 2004 in Anspruch genommen hat. Der Anteil der institutionellen Förderung des Bundesministeriums am Gesamthaushalt der Institute betrug in den Jahren 1998 bis 2003 rund 60 %. Alle anderen Institute der Fraunhofer Gesellschaft fördern Bund und Länder demgegenüber nur zu rund 40 % institutionell.

Darüber hinaus finanziert die Bundeswehr Forschungsprojekte pro Jahr mit rund 10 Mio. Euro. Hierdurch erhöhte sich der Anteil der Fördermittel der Bundeswehr an den Einnahmen der vier Institute auf rund 80 %. Die Rüstungsindustrie beteiligte sich regelmäßig nicht an der Finanzierung der Projekte, auch wenn sie vom Bundesministerium, etwa im Rahmen von Entwicklungsverträgen, mit der gewinnbringenden Verwertung der erzielten Ergebnisse beauftragt wurde. Dabei waren die Verwertungsmöglichkeiten zumindest teilweise schon bei Projektbeginn erkennbar.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die institutionelle Förderung zugunsten der Projektförderung – auch über Aufträge aus der Industrie – zu reduzieren, um die Forschung erfolgsabhängiger zu finanzieren. Die Rüstungsverwaltung muss selbst urteilsfähig sein, um ihre Rüstungsprojekte steuern zu können. Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, die institutionelle Förderung neu zu begründen und eine nachvollziehbare Erfolgskontrolle der Beratungsleistungen einzuführen.

## 24 Beseitigung von Obsoleszenzen

Durch ungünstige vertragliche Regelungen zahlt die Bundeswehr hohe Beträge für die Beseitigung so genannter Obsoleszenzen, das heißt den Austausch veralteter und am Markt nicht mehr verfügbarer Bauelemente. Dieses Problem entsteht teilweise noch bevor ein Waffensystem fertig entwickelt und beschafft ist. Allein die Beseitigung der Obsoleszenzen am Eurofighter kostet Deutschland 250 Mio. Euro, ohne dass sich die beauftragten Unternehmen an diesen Kosten beteiligen.

Ein beschleunigter technischer Fortschritt einerseits und überlange Entwicklungs- und Beschaffungszeiten andererseits erfordern die Beseitigung so genannter Obsoleszenzen. Diese entstehen dadurch, dass ursprünglich vorgesehene Bauelemente – insbesondere Bauelemente für die Elektronik – sowie bestimmte Baumaterialien aufgrund der technischen Weiterentwicklung veraltet oder nicht mehr am Markt verfügbar sind. Teilweise treten Obsoleszenzen auf, noch bevor ein Waffensystem genutzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die teure Beseitigung dieser Obsoleszenzen nicht allein der Auftraggeber tragen sollte. Er hat gefordert, in die entsprechenden Entwicklungs- und Beschaffungsverträge eine Kostenbeteiligung des Auftragnehmers aufzunehmen. Beispielfähig hat der Bundesrechnungshof auf den Beschaffungsvertrag für die Luft-Luft-Rakete IRIS-T verwiesen, der eine solche Regelung enthält. Diese Forderung hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bei seiner Zustimmung zum Beschaffungsvertrag der zweiten Tranche des Kampfflugzeuges Eurofighter aufgegriffen. Hier hat Deutschland Kosten der Beseitigung von Obsoleszenzen von 250 Mio. Euro zu tragen.

Das Bundesministerium der Verteidigung befürchtet, dass solche vertraglichen Regelungen hohe Kostenrisiken für die Rüstungsunternehmen bedeuten, die diese sich entsprechend bezahlen lassen.

Der Bundesrechnungshof verweist dagegen u. a. darauf, dass die Beseitigung von Obsoleszenzen auch eine Kosten senkende Produktionsvereinfachung ermöglichen kann. Er hält es deshalb für interessensgerecht, dass auch die Rüstungsunternehmen sich an den Kosten der Obsoleszenzenbeseitigung beteiligen.

## 25 1,3 Mio. Euro für Verwundetentransportsystem, dem wichtige Zulassung fehlt

Die Bundeswehr hat Verwundetentransportsysteme (Systeme) beschafft, die ihren Einsatzzweck nicht erfüllten.

Zur intensivmedizinischen Versorgung verwundeter und kranker Soldaten auch während des Lufttransports beschaffte die Bundeswehr als „dringenden Sofortbedarf“ acht Verwundetentransportsysteme und gab dafür rund 1,3 Mio. Euro aus. Die Systeme erhielten für den Zweck, für den sie beschafft worden waren, keine Flugzulassung, ließen sich nicht nachbessern und konnten in Flugzeugen nicht wie vorgesehen eingesetzt werden. Dies hätte rechtzeitig vor der Beschaffungsentscheidung festgestellt werden können. Die Ausgaben waren vermeidbar.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) aufgefordert, die Verantwortlichkeiten für diese Fehlbeschaffung zu klären und ggf. ein Regressverfahren einzuleiten.

Das Bundesministerium verweist zwar auf die jetzige „bodengebundene“ Nutzungsmöglichkeit der beschafften Systeme, will aber prüfen, ob die Erteilung der Flugzulassung oder deren späterer Widerruf ermessensrichtig war. Vom Ergebnis dieser Prüfung macht es abhängig, ob es Regressansprüche verfolgen wird.

## 26 Mindestflugstundenvorgaben für die Einsatzbefähigung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten des Heeres nicht erfüllt

Entgegen einschlägigen Vorgaben haben Einsatzverbände des Heeres ihren Hubschrauberpilotinnen und -piloten die uneingeschränkte Einsatzfähigkeit zuerkannt, obwohl die dazu notwendigen Mindestflugstunden teilweise erheblich unterschritten waren. Falls die Vorgaben sachgerecht waren, entsprach die tatsächliche Einsatzbefähigung damit nicht der zuerkannten.

Entgegen den Vorgaben des dafür zuständigen Generals der Heeresflieger erkannten Einsatzverbände des Heeres ihren Hubschrauberpilotinnen und -piloten die Einsatzbefähigungsstufe „Uneingeschränkt Einsatzfähig (Combat Ready)“ zu, obwohl die dazu notwendigen Mindestflugstunden teilweise erheblich unterschritten waren. Dies änderte sich auch nicht, als die Vorgaben um 25 % erhöht und gleichzeitig verschärft wurden. Falls die Vorgaben sachgerecht waren, entsprach so die tatsächliche Einsatzbefähigung nicht der erteilten Einsatzbefähigungsstufe. Dieser Mangel kann auf die beim Heer – anders als bei der Luftwaffe – geteilte Zuständigkeit für die Aus- und Weiterbildungsvorgaben und deren Überwachung zurückzuführen sein.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) begründete dieses Vorgehen mit einer technischen Ausnahmesituation. Es habe auch keine Unfälle gegeben.

Nach Behebung der technischen Einschränkungen an den Hubschraubern seien die fliegerischen Verbände inzwischen wieder zu den Vorgaben des Generals der Heeresflieger zurückgekehrt. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Zuständigkeiten im Heer so zu regeln, wie sie sich bei der Luftwaffe bewährt haben, will das Bundesministerium nicht folgen.

## **Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung**

### **27 Tarifwidrige Bezahlung von Beschäftigten bei Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung**

Höhere Vergütungen als vergleichbare Beschäftigte des öffentlichen Dienstes erhielten Tarifkräfte bei einigen Landesversicherungsanstalten. Gründe dafür waren unge-rechtfertigte übertarifliche Bezahlungen trotz Tarifbindung oder Richtlinien für Arbeitsplatzbewertungen, die zu nicht tarifkonformen Einstufungen führten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) aufgefordert, über die Aufsichtsbehörden auf die Landesversicherungsanstalten einzuwirken, damit sich diese künftig bei über- und außertariflichen Leistungen in jedem Einzelfall mit der Tarifgemeinschaft der Deutschen Rentenversicherungsträger über diese Maßnahme verständigen, um so einer Aushöhlung des Tarifrechts wirksam entgegenzutreten. Das Bundesministerium soll außerdem dafür Sorge tragen, dass die Landesversicherungsanstalten für die Eingruppierung ihrer Tarifkräfte nur Tätigkeitsbewertungen nach der Methode des § 22 BAT durchführen, die so geeignet sind, den Nachweis einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung des Bundeszuschusses zu führen.

## **Bundesministerium für Bildung und Forschung**

### **28 Kosten für Neubauten der Max-Planck-Gesellschaft senken**

Die Baukosten für Max-Planck-Institute ließen sich nach Schätzung des Bundesrechnungshofes um durchschnittlich 10 % senken, ohne den hohen Standard der Forschungseinrichtungen zu mindern. Erforderlich sind verbesserte Genehmigungsverfahren und eine wirksame Erfolgskontrolle.

Bauliche Investitionen für neue Max-Planck-Institute waren aus Sicht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Bundesministerium) wirtschaftlich, wenn die berechneten Kosten mit den zuvor auf Basis der Richtwerte für den Hochschulbau geschätzten Kosten ungefähr übereinstimmten. Die Schätzungen verschafften der Max-Planck-Gesellschaft jedoch finanzielle Spielräume, die sie nutzte, um bei ihren Institutsneubauten insbesondere

die für die wissenschaftliche Tätigkeit nicht notwendigen Bereiche aufwendig und großzügig zu gestalten. Zudem konnte sie innerhalb dieses Kostenrahmens quantitativ mehr und qualitativ höherwertiger als genehmigt bauen.

Die Kostenrichtwerte für den Hochschulbau sind zur Kostenschätzung wegen der unterschiedlichen Anforderungen bei Max-Planck-Instituten nur bedingt geeignet. Würden die Planungen der Max-Planck-Gesellschaft sorgfältiger auf Wirtschaftlichkeitsreserven überprüft, ließen sich die Baukosten ohne Qualitätsverlust für die Forschungstätigkeit nach Auffassung des Bundesrechnungshofes um durchschnittlich 10 % senken.

Im Hinblick auf den Zuschussbedarf von rund 90 Mio. Euro jährlich für Baumaßnahmen sollte das Bundesministerium in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung Änderungen bei der Genehmigung von Bauvorhaben der Max-Planck-Gesellschaft herbeiführen und die Erfolgskontrolle intensivieren, um die Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben zu verbessern.

### **29 Verstoß gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung eines Höchstleistungsrechners**

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat Aufsichtspflichten gegenüber einer Großforschungseinrichtung verletzt. Es hat versäumt, rechtzeitig zu prüfen, ob die Einrichtung bei der Beschaffung eines Höchstleistungsrechners für über 42 Mio. Euro die Vergabevorschriften und das Wirtschaftlichkeitsgebot eingehalten hat. Ferner hat es nicht darauf geachtet, ob dessen Finanzierung abschließend gesichert war.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, den vorgesehenen Ausbau des Höchstleistungsrechners für 50 Mio. Euro frühzeitig zu prüfen. Das Bundesministerium will deshalb künftig rechtzeitig darauf hinwirken, dass die Einrichtung Vergabevorschriften einhält und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellt. Inwieweit es die Finanzierung der Ausbaustufe prüfen will, lässt es offen. Grundsätzlich sind aber nach seiner Auffassung stichprobenweise Vor-Ort-Prüfungen sowie anlassbezogene Nachprüfungen ausreichend.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes genügen anlassbezogene Nachprüfungen nicht, um Problemen bei finanziell bedeutsamen Beschaffungen frühzeitig gegensteuern zu können. Daher erwartet er vom Bundesministerium, dass es die Einhaltung der Vergabevorschriften und haushaltsrechtlichen Vorgaben zu finanziell bedeutsamen Beschaffungen bei Großforschungseinrichtungen anlassbezogen selbst vorab vor Ort prüft. Das Bundesministerium hat darüber hinaus sicherzustellen, dass die angekündigten Maßnahmen konsequent umgesetzt werden und die Forschungseinrichtung die Finanzierung der Ausbaustufe rechtzeitig und abschließend sichert.

## Allgemeine Finanzverwaltung

### 30 Unzureichende Besteuerung illegaler Umsätze und Einkünfte

Erhebliche Steuerausfälle ließen sich vermeiden, wenn Umsätze und Einkünfte aus illegaler Tätigkeit, z. B. aus Hehlerei, Bestechung, dem Handel mit Rauschgiften und anderen verbotenen Erzeugnissen, wirksamer besteuert würden.

Für die Steuerpflicht ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes erfüllt, gegen ein gesetzliches Verbot verstößt. Deshalb unterliegen Umsätze und Einkünfte aus illegalen Tätigkeiten der Umsatz-, Einkommen- oder Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer, falls die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Das gilt z. B. für Umsätze und Einkünfte aus Hehlerei, Erpressung, Bestechung, Agententätigkeit, Schleusertätigkeit sowie aus dem Handel mit Kriegswaffen, Raubkopien, gefälschten Markenartikeln, Kinderpornographie, verbotenen rechtsextremistischen Schriften oder Schmuggelwaren. Der Verkauf von Rauschgiften, unerlaubten Arzneimitteln und Falschgeld unterliegt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zwar nicht der Umsatzsteuer, die Gewinne jedoch der Ertragsbesteuerung.

Den Finanzämtern gelingt es nur in Einzelfällen, die auf jährlich mehrere Milliarden Euro geschätzten Umsätze und Einkünfte aus illegaler Tätigkeit zu besteuern. Diese unzureichende Besteuerung verletzt die Steuergerechtigkeit und verursacht insgesamt erhebliche Ausfälle an Umsatzsteuer und Ertragsteuern. Deren Höhe lässt sich mangels gesicherter Daten nicht beziffern. Die Steuerausfälle beruhen im Wesentlichen darauf, dass Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft, aber auch Gerichte und Zollbehörden die Steuerverwaltung über Straftaten oder Sachverhalte, die für eine Besteuerung in Betracht kommen, nicht oder nicht rechtzeitig unterrichten.

Eine systematische und flächendeckende Besteuerung illegal erzielter Umsätze und Einkünfte lässt sich nur durch eine wirksamere Zusammenarbeit der betroffenen Behörden und einen verbesserten Informationsaustausch erreichen. Der Bundesrechnungshof schlägt hierzu folgende Maßnahmen vor:

- Eine Änderung der Abgabenordnung sollte klarstellen, dass andere Behörden den Finanzbehörden Tatsachen mitzuteilen haben, die auf eine Steuerstraftat schließen lassen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) soll in einem Merkblatt für diese Behörden erläutern, welche Fälle für eine Mitteilung geeignet sind, welche Angaben die Anzeigen enthalten sollen und an welche Stellen innerhalb der Finanzbehörden diese Anzeigen zu richten sind.
- Bei der Verfolgung von Straftaten sollte eine behördenübergreifende Sichtweise das auf die eigene Zuständigkeit bezogene Bewusstsein ablösen. Das Bun-

desministerium soll auf die betroffenen Bundes- und Länderministerien entsprechend einwirken.

- Die Strafverfolgungsbehörden sollten über Zuständigkeiten, Aufbau, Aufgaben und Befugnisse der Finanzbehörden durch Vorträge, Schulungen und im Rahmen von Hospitationen unterrichtet werden. Einzelheiten soll das Bundesministerium in einem Merkblatt regeln.
- Informationen sollten im Interesse einer vertrauensvollen und dauerhaften Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden in beide Richtungen ausgetauscht werden können. Das Bundesministerium soll klarstellen, unter welchen Voraussetzungen das Steuergeheimnis hierfür durchbrochen werden kann.
- Wünschenswert wäre es, den Steuerfahndungsstellen einen Zugriff auf polizeiliche Datenbanken einzuräumen.
- Damit Steuern auch beigetrieben werden können, sollten die Steuerfahndungsstellen bei Durchsuchungen stets darauf achten, dass verwertbares Vermögen zur Begleichung von Steuerforderungen sichergestellt wird. Das Bundesministerium soll die Grundlagen dafür schaffen, dass vermögenssichernde und -abschöpfende Maßnahmen künftig bundeseinheitlich und systematisch angewendet werden.

### 31 Mängel bei der Abzinsung von Rückstellungen und unverzinslichen Verbindlichkeiten

Die derzeitigen Vorschriften zur Abzinsung von unverzinslichen Verbindlichkeiten und Rückstellungen verursachen eine ungleichmäßige Besteuerung und dürften die erwarteten Steuereinnahmen nicht erbracht haben.

Bilanzierende Unternehmer sind seit dem Jahre 1999 gesetzlich verpflichtet, ihre unverzinslichen Verbindlichkeiten und Rückstellungen mit einem Zinssatz von 5,5 % abzuzinsen (Abzinsungsgebot). Diese Bestimmung sollte die steuerliche Bemessungsgrundlage verbreitern und erhebliche Steuermehreinnahmen bringen.

Das Abzinsungsgebot wird jedoch weder von Steuerpflichtigen umfassend beachtet noch von Finanzämtern richtig vollzogen. Hieran haben auch ergänzende und klarstellende Vorschriften des Bundesministeriums der Finanzen und der obersten Landesfinanzbehörden nicht Wesentliches verändert. Die Vorschriften enthalten sogar Hinweise zur Umgehung des Abzinsungsgebotes. Weit reichende Übergangsregelungen begünstigen insbesondere ein Unternehmen der öffentlichen Hand.

Da die festgestellten Mängel darauf hindeuten, dass sich die ursprünglich geplanten Steuermehreinnahmen nicht erzielen lassen und die Gleichmäßigkeit des Vollzuges des Abzinsungsgebotes nicht gewährleistet ist, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Abschaffung des Abzinsungsgebotes für unverzinsliche Verbindlichkeiten und Rückstellungen zu prüfen.

### 32 **Besteuerung von Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde ist lückenhaft und verwaltungsaufwendig**

Erhebliche Steuerausfälle ergeben sich dadurch, dass Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde zur Förderung und Pflege geschäftlicher Beziehungen nicht zutreffend besteuert werden. Für die Finanzämter ist es schwierig und verwaltungsaufwendig, dies aufzudecken.

Solche Sachzuwendungen sind etwa Einladungen zu sportlichen, kulturellen oder sonstigen gesellschaftlichen Ereignissen, z. B. in VIP-Logen, zu Formel 1-Rennen oder zu Reisen, die allgemein-touristischen Zwecken dienen (sog. Incentive-Reisen).

Aufwendungen für Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde sind beim gewährenden Unternehmen in der Regel abzugsfähige Betriebsausgaben. Der Empfänger muss sie als Einnahmen versteuern. Eine unterlassene oder fehlerhafte Versteuerung können die Finanzämter der Empfänger nicht erkennen. Sie sind auf Kontrollmitteilungen der Außendienste der Finanzämter angewiesen, die die zuzwendenden Unternehmen prüfen. Die Außenprüfer decken solche Fälle nicht systematisch und zeitlich nur verzögert auf. Kontrollmitteilungsverfahren sind sehr zeit- und arbeitsaufwendig.

Um die Pflege von Geschäftsbeziehungen nicht mit steuerlichen Unannehmlichkeiten zu belasten, gewähren Unternehmen Empfängern von Sachzuwendungen häufig Bar-Zuschüsse zum Ausgleich der zu erwartenden Steuerbelastungen. Stimmen aus der Wirtschaft baten das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) wiederholt, den Unternehmen zu gestatten, die Steuern für die Geschäftsfreunde in einem pauschalierenden Verfahren mit befreiender Wirkung für den Empfänger übernehmen zu können.

Der Bundesrechnungshof griff aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse diese Anregung auf. Er schlug dem Bundesministerium vor, eine Regelung zu schaffen, nach der das zuzwendende Unternehmen die Einkommensteuer des Empfängers der Sachzuwendung freiwillig übernehmen darf. Die zuständigen Referatsleiter der Länder befürworteten mit großer Mehrheit diesen Vorschlag. Das Bundesministerium hält eine derartige Regelung weder für erforderlich noch für sinnvoll. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine solche verwaltungsvereinfachende Bestimmung die zeitnahe und flächendeckende Besteuerung von Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde fördert.

Das Bundesministerium ist aufgefordert, die gesetzliche Ausgestaltung einer Wahlmöglichkeit zur Pauschalierung der Einkommensteuer für betrieblich veranlasste Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde zu prüfen.

### 33 **Umsatzbesteuerung neuer Wasserfahrzeuge verbessern**

Der innergemeinschaftliche Erwerb neuer Wasserfahrzeuge wird in erheblichem Umfang unzutreffend besteu-

ert oder gar nicht der Umsatzsteuer unterworfen. Dadurch entstehen in Deutschland jährliche Steuerausfälle von mindestens 50 Mio. Euro.

Abweichend von der allgemeinen Systematik des Umsatzsteuerrechts unterliegt der innergemeinschaftliche Erwerb neuer Fahrzeuge der Umsatzbesteuerung im Bestimmungsland. Zur Sicherung des nationalen Umsatzsteueraufkommens sieht § 18 Abs. 10 Umsatzsteuergesetz (UStG) für den innergemeinschaftlichen Erwerb von Land- und Luftfahrzeugen ein systematisiertes Kontrollverfahren vor. Danach sind bestimmte Behörden verpflichtet, den für die Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs von Neufahrzeugen zuständigen Finanzämtern unaufgefordert Mitteilungen über die Zulassung oder Registrierung solcher Fahrzeuge zu übersenden. Für den innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Wasserfahrzeuge durch Abnehmer ohne Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (insbesondere Privatpersonen) besteht dagegen kein Kontrollverfahren.

Bereits im Jahre 1997 hatte der Bundesrechnungshof dargestellt, dass in einer Vielzahl der geprüften Fälle der innergemeinschaftliche Erwerb neuer Wasserfahrzeuge durch inländische Endabnehmer nicht vollständig und zutreffend besteuert wurde. Die Kontrollprüfung im Jahre 2005 hat dieses Ergebnis bestätigt. Die nationalen Umsatzsteuerausfälle betragen mindestens 50 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb weiterhin für erforderlich, unverzüglich ein geeignetes und wirkungsvolles Kontrollsystem zu entwickeln. Dies könnte national unter Beteiligung der Registrierungsstellen für Schiffe durch eine Ergänzung des Verfahrens nach § 18 Abs. 10 UStG für Land- und Luftfahrzeuge geschehen. Eine andere Möglichkeit wäre eine systematische Datensammlung auf der Grundlage einer multinationalen EU-Vereinbarung aus dem Jahre 2002; damit wären auch solche Fälle erfasst, in denen das Wohnsitzland des Schiffseigners und Bestimmungsland der Schifflieferung nicht identisch sind.

### 34 **Steuermehrereinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe jährlich bei Wegfall einer Steuerbegünstigung für die Personenschiffahrt**

Durch den Wegfall einer Steuerbegünstigung für die Personenschiffahrt könnten jährliche Steuermehrereinnahmen im zweistelligen Millionenbereich erreicht werden. Seit nunmehr 21 Jahren unterliegt die Personenbeförderung mit Schiffen dem ermäßigten statt dem allgemeinen Steuersatz. Die Gründe für das Fortbestehen dieser Regelung sind aber entfallen.

Die Bestimmung wurde im Jahre 1984 als Übergangsregelung geschaffen und inzwischen sechsmal verlängert. Über die gesamte Geltungsdauer der Regelung wurde die Personenbeförderung mit Schiffen bislang mit 197 Mio.

Euro subventioniert. In den nächsten drei Jahren sind voraussichtlich weitere Umsatzsteuermindereinnahmen von mindestens 43,9 Mio. Euro zu erwarten.

Die Gründe für das Fortbestehen der Übergangsregelung sind spätestens seit dem Jahre 1997 weggefallen. Der Bundesrechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass eine erneute Verlängerung über den 31. Dezember 2007 hinaus nicht mehr gerechtfertigt ist und hält es für geboten, die Regelung zu diesem Zeitpunkt nunmehr endgültig auslaufen zu lassen.

### **35 Unzutreffende Verzinsung von Steuerforderungen nach § 233a Abs. 2a AO**

Erhebliche Einnahmeausfälle sind Bund und Ländern entstanden, weil die Finanzämter die Zinsen für Steuerforderungen bei Verlustrückträgen und rückwirkenden Ereignissen meistens fehlerhaft festgesetzt haben. Der Bundesrechnungshof führt dies auf eine unzureichende IT-Unterstützung zurück.

Steuerforderungen sind zu verzinsen. Im Regelfall beginnt der Zinslauf 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist. Hiervon abweichend beginnt bei rückwirkenden Ereignissen und bei Verlustrückträgen der Zinslauf erst 15 Monate nach Ablauf des Jahres, in dem das rückwirkende Ereignis eingetreten oder der Verlust entstanden ist. Der Zinslauf endet mit der Bekanntgabe des Steuerbescheides.

Während die Zinsen im Regelfall maschinell und ohne manuelle Eingaben berechnet werden, bedarf es für die Zinsberechnung bei rückwirkenden Ereignissen oder Verlustrückträgen der manuellen Eingabe bestimmter Kennzahlen und Werte. Hierbei unterlaufen den Bearbeitern in den Finanzämtern häufig Fehler. Im Einzelfall führten diese Fehler zu Einnahmeausfällen von bis zu sechsstelligen Euro-Beträgen.

Der Bundesrechnungshof hat daher eine IT-gesteuerte Zinsfestsetzung gefordert, bei der auf manuelle Eingaben ganz oder weitgehend verzichtet wird, um die Vollzugsschwierigkeiten abzustellen und weitere Einnahmeausfälle für Bund und Länder zu vermeiden.

### **36 Unzeitgemäße Anforderungen an maschinell erstellte Zuwendungsbestätigungen**

Die in den Einkommensteuer-Richtlinien festgelegten Voraussetzungen für die maschinelle Erstellung von Zuwendungsbestätigungen entsprechen nicht dem heutigen Stand der Technik. Sie gewährleisteten nicht mehr den Schutz vor Manipulationen oder Fälschungen, der bei ihrer Einführung vor über 16 Jahren beabsichtigt war. Die Voraussetzungen sind zum Teil missverständlich oder durch die Finanzverwaltung nicht überprüfbar. Auch deshalb haben die Finanzämter Verfahren zur maschinellen

Erstellung genehmigt, die die Voraussetzungen eindeutig nicht erfüllt haben.

Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und als besonders förderungswürdig anerkannter Zwecke können steuermindernd berücksichtigt werden. Voraussetzung dafür ist u. a. eine Zuwendungsbestätigung, die der Empfänger der Zuwendung (Spendenempfänger) erstellt.

Die maschinelle Erstellung der Zuwendungsbestätigungen ohne eigenhändige Unterschrift ist seit dem Jahre 1989 mit – damals sehr hohen – technischen Voraussetzungen verbunden. Diese Anforderungen sind durch die technische Entwicklung der Personalcomputer und Drucker inzwischen veraltet. Die Finanzämter können zudem einige Voraussetzungen nicht prüfen, weil den Mitarbeitern die notwendigen IT-Kenntnisse fehlen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen empfohlen, die Voraussetzungen für die maschinelle Ausstellung der Zuwendungsbestätigungen dem aktuellen technischen Standard anzupassen. Die Manipulationssicherheit eingesetzter IT-Programme sollten die Spendenempfänger durch Bestätigung eines Sachverständigen nachweisen. Die dann von den Spendenempfängern angewandten Verfahren sollten die Finanzämter stichprobenweise prüfen.

### **37 Unvollständige Jahresbescheinigungen nach § 24c EStG**

Die vom Gesetzgeber ab dem Jahre 2004 eingeführten Jahresbescheinigungen für Kapitalerträge und Veräußerungsgewinne aus Finanzanlagen können zu weiterem Aufwand bei Steuerpflichtigen und Finanzämtern statt zu der gewollten Vereinfachung führen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat zugelassen, dass die Jahresbescheinigungen nicht vollständig sind und das Fehlen einzelner Daten nicht zu erkennen ist.

Kapitalanleger erhalten zum Ausfüllen ihrer Steuererklärung von ihren Kreditinstituten u. a. Steuerbescheinigungen und erstmals für das Jahr 2004 Jahresbescheinigungen. Steuer- und Jahresbescheinigungen sind gesetzlich vorgeschrieben. Die Steuerbescheinigungen sind für die Anrechnung einbehaltener Steuerabzugsbeträge erforderlich. Ein einheitliches Muster der Steuerbescheinigungen hat das Bundesministerium nicht vorgegeben. Dies führte zu vermeidbarer Mehrarbeit der Finanzämter und zu Fehlern bei der Steuerfestsetzung.

In den Jahresbescheinigungen haben die Kreditinstitute alle Daten aufzuführen, die für die Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen von Bedeutung sind. Das Bundesministerium hat es den Kreditinstituten jedoch ermöglicht, die Jahresbescheinigungen bereits zu einem Zeitpunkt zu versenden, in dem ihnen noch nicht alle Angaben vorliegen können. Konkrete Angaben über die fehlenden Kapitalerträge enthalten die Jahresbescheinigungen nicht. Darüber hinaus sieht das amtliche Muster des

Bundesministeriums nicht für alle Arten von Kapitalerträgen Eintragungsmöglichkeiten vor. Die Jahresbescheinigungen können deshalb die vom Gesetzgeber beabsichtigte Vereinfachung nicht erreichen. Stattdessen wird die Arbeitsbelastung der Steuerpflichtigen und der Finanzämter steigen. Steuerpflichtige, die die Angaben in der Jahresbescheinigung nicht kritisch prüfen, laufen Gefahr, eine leichtfertige Steuerverkürzung zu begehen.

Das Bundesministerium erwägt, ein amtliches Muster für einheitliche Steuerbescheinigungen zu entwerfen und die Kreditinstitute zu verpflichten, in der Jahresbescheinigung konkret auf fehlende Kapitalerträge hinzuweisen.

Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für erforderlich, dass das amtliche Muster der Jahresbescheinigungen alle Eintragungen ermöglicht, die für die Steuererklärung notwendig sind. Ferner sollten die Kreditinstitute die Jahresbescheinigungen erst ausstellen, wenn sie mit dem Bekanntwerden der fehlenden Daten innerhalb der gesetzlichen Fristen nicht mehr rechnen können.

### **38 Erhebliche Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern durch Mängel bei der Besteuerung der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen**

Mängel bei der Besteuerung der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen haben erhebliche Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern verursacht. Die Finanzämter bearbeiteten rund 90 % der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle der Übertragung von Privatvermögen gegen Versorgungsleistungen fehlerhaft. Die Rechtslage ist selbst für Steuerrechtskundige kaum zu verstehen.

Darüber hinaus besteht bei grenzüberschreitenden Vermögensübertragungen eine Besteuerungslücke. Die Versorgungsleistungen unterliegen im Inland nicht der Steuerpflicht. Auch im Ausland sind derartige Bezüge oft ganz oder teilweise steuerfrei.

Bei der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen übertragen Eltern eine Ertrag bringende Wirtschaftseinheit, z. B. Grundbesitz, auf ihre Kinder. Im Gegenzug verpflichten sich die Kinder, den Eltern eine monatliche Geldrente zu leisten. Die Kinder können die Versorgungsleistungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 1a Einkommensteuergesetz als Sonderausgaben (dauernde Lasten) geltend machen; die Eltern müssen die Versorgungsleistungen als sonstige Einkünfte versteuern.

Das Bundesministerium der Finanzen setzte die komplizierte und sich häufig ändernde Rechtsprechung innerhalb der letzten zehn Jahre durch sechs teilweise sehr umfangreiche Anwendungsschreiben um. Aufgrund der schwer verständlichen Rechtslage bearbeiteten die Finanzämter rund 90 % der geprüften Fälle fehlerhaft.

Der Bundesrechnungshof hat wegen des hohen Fehleranteils die Abschaffung der Regelung zum Sonderausga-

benabzug von dauernden Lasten gefordert. Die Beteiligten können mit einer Vermögensübergabe unter Nießbrauchsvorbehalt das gleiche wirtschaftliche Ergebnis wie bei einer Vermögensübergabe gegen Versorgungsleistungen erreichen. Die steuerliche Behandlung des Nießbrauchs unterliegt klaren rechtlichen Vorgaben, ist weniger missbrauchsanfällig und erleichtert der Finanzverwaltung die Rechtsanwendung, da im Regelfall nur die steuerlichen Verhältnisse des Vermögensübergebers zu beurteilen sind. Beim Wegzug ins Ausland unterliegt der Nießbrauch beim Vermögensübergeber der Einkommensteuernpflicht im Inland. Eine Besteuerungslücke besteht hier im Gegensatz zum geltenden Recht nicht.

### **39 Steuermindereinnahmen durch Steuerfreiheit für Tabakwaren-Deputate**

Steuermindereinnahmen von jährlich rund 6,8 Mio. Euro entstehen durch die Steuerbefreiung für Tabakwaren-Deputate. Diese Steuervergünstigung widerspricht dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Der Bundesrechnungshof regt ihre Abschaffung an.

Tabakwaren unterliegen grundsätzlich der Tabaksteuer. Steuerschuldner ist der Inhaber des Herstellungsbetriebes. Von der Steuer befreit sind Tabakwaren, die Hersteller unentgeltlich an ihre Beschäftigten abgeben (z. B. 600 Zigaretten monatlich).

Die Steuerbefreiung stellt eine Ausnahme im Verbrauchsteuerrecht dar, für die keine sachlichen Gründe sprechen. Deputate für Beschäftigte in vergleichbaren Betrieben wie beispielsweise Sektkellereien oder Brennereien sind nicht von der Verbrauchsteuer befreit. Das Motiv, Diebstahl und Unterschlagung zu verhindern, kann die Steuerbefreiung ebenfalls nicht rechtfertigen. Selbstaneignung führt nämlich nicht zu einem Steuerverlust, da auch deliktisch verursachte Fehlmengen zu versteuern sind. Auch vor dem Hintergrund gewandelter Wertentscheidungen zum Gesundheitsschutz ist die Steuerbefreiung nicht mehr zeitgemäß.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, eine Entscheidung über die Abschaffung der Steuerfreiheit für Tabakwaren-Deputate herbeizuführen.

### **40 Risiko höherer Bundeszuschüsse an den Entschädigungsfonds**

Künftig notwendige Bundeszuschüsse an den Entschädigungsfonds können geringer sein, wenn dem Entschädigungsfonds alle ihm zustehenden Erlöse aus ehemals in der DDR staatlich verwalteten Grundstücken und Kontoguthaben zufließen, deren Eigentümerinnen und Eigentümer oder Inhaberinnen und Inhaber sich nicht gemeldet haben. Das Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (Bundesamt) hat keinen umfassenden Überblick

über diese Vermögenswerte. Es hat die Zusage des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) aus dem Jahre 1998, die Werte abschließend zu ermitteln, bisher nicht umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof fragte bei ausgewählten Stellen in den Ländern und bei Gebietskörperschaften den Stand der Ermittlungen ab. Dabei stellte sich heraus, dass diese zum Teil noch immer nicht mit den erforderlichen Nachforschungen begonnen hatten. Die Sachstandsabfrage zeigte neben Hinweisen auf einige wenige Kontoguthaben 398 Grundstücke auf, die dem Entschädigungsfonds zustehen könnten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium erneut aufgefordert, gegenüber dem Bundesamt darauf hinzuwirken, die in Frage kommenden Vermögenswerte im finanziellen Interesse des Entschädigungsfonds und damit auch des Bundes kurzfristig und abschließend zu ermitteln sowie dafür zu sorgen, dass der Entschädigungsfonds alle ihm zustehenden Erlöse erhält.

## Bundesagentur für Arbeit

### 41 Aufwendige Künstlerdienste der Bundesagentur für Arbeit

Die Künstlerdienste der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) haben selbstständige Künstlerinnen und Künstler in selbstständige Tätigkeiten vermittelt und damit das gesetzliche Vermittlungsverbot nicht beachtet. Die übrigen Vermittlungen in selbstständige Tätigkeiten haben nicht dem Abbau von Arbeitslosigkeit gedient, sie waren unwirtschaftlich. Darüber hinaus hat die Bundesagentur Programme für kommerzielle Veranstalter gestaltet, obwohl dies über den Vermittlungsauftrag hinausgeht. Sie hat sich außerdem besondere Aufwendungen bei der Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern nicht von den Arbeitgebern erstatten lassen.

Die Bundesagentur unterhält bundesweit neun Künstlerdienste, die im Jahre 2004 über 120 Stellen verfügten. Es entstanden Ausgaben für Personal und Sachmittel in Höhe von rund 7,6 Mio. Euro. Die Künstlerdienste vermitteln Artisten, Komödianten, Fotomodelle, Mannequins und Unterhaltungsmusiker. Im Jahre 2004 waren dies etwa 77 000 Engagements, von denen mehr als 95 % kurzfristig waren. Sie dauerten überwiegend nur wenige Stunden.

Die Bundesagentur darf selbstständige Künstlerinnen und Künstler nicht vermitteln, wenn für sie erkennbar ist, dass eine selbstständige Tätigkeit begründet werden soll (Vermittlungsverbot). Die Künstlerdienste vermittelten überwiegend kurzzeitige Engagements, z. B. für Familienfeiern und Betriebsfeste, die alle als selbstständige Tätigkeit erkennbar waren. Die Vermittlungskräfte berücksichtigten dabei nicht, dass die Künstlerinnen und Künstler häufig dem Kreis der Selbstständigen angehörten. Die übrigen,

nicht dem Vermittlungsverbot unterliegenden Vermittlungen in selbstständige Tätigkeiten kann die Bundesagentur ausführen, wenn sie dem Abbau der Arbeitslosigkeit dienen. Gerade dies erreichen die Künstlerdienste mit der Vermittlung in kurzzeitige selbstständige Tätigkeiten nicht. Solche Vermittlungen sind weder zweckmäßig noch wirtschaftlich. Außerdem gestaltete die Bundesagentur für kommerzielle Veranstalter künstlerische Programme, obwohl dies über den Vermittlungsauftrag hinausgeht. Die Programmgestaltung dient ausschließlich der Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern in selbstständige Tätigkeiten und ist unwirtschaftlich. Zudem fördert sie Mitnahmeeffekte, da die Veranstalter eigene Aufgaben gewinnbringend auf die Bundesagentur verlagern.

Die Bundesagentur bot bei den Künstlergruppen, die Arbeitnehmerverhältnisse begründeten, ihre intensive Beratungs- und Vermittlungsdienstleistung unentgeltlich an. Sie begleitete Künstler bei ihren Auftritten, um sie zu begutachten. Dazu nahm sie häufig Termine im Außendienst wahr, gelegentlich auch im Ausland. Außerdem versandte sie Audio- und Werbematerial, produzierte Kataloge mit Fotomodellen und übernahm teilweise die Terminplanung der Künstlerinnen und Künstler. Ihre besonderen Aufwendungen ließ sie sich nicht von den Arbeitgebern erstatten.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesagentur auf, künftig

- auf die Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern in selbstständige Tätigkeiten zu verzichten,
- keine Programme für Private zu gestalten und
- ihre besonderen Aufwendungen für die Betreuung der Künstlerinnen und Künstler gegenüber den Arbeitgebern geltend zu machen.

### 42 Möglichkeiten zur Flächenreduzierung bleiben ungenutzt

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat das mit der Privatisierung ihres Liegenschaftsbereiches verbundene Ziel verfehlt, durch reduzierte Büroflächen bei 187 Dienststellen jährlich 77 Mio. Euro einzusparen. Auch vier Jahre nach der Privatisierung ist die von der Gebäude-, Bau- und Immobilienmanagement GmbH (Baugesellschaft) bewirtschaftete Nettogrundfläche der Bundesagentur unverändert.

Die Bundesagentur privatisierte im Jahre 2001 ihren Liegenschaftsbereich. Die von der Baugesellschaft bewirtschaftete Nettogrundfläche beträgt seitdem unverändert insgesamt 4,3 Mio. qm. Ziel der Privatisierung war u. a., durch die Verringerung der Büroflächen jährlich 77 Mio. Euro einzusparen.

Hierzu begrenzte die Bundesagentur für Um- und Neubauten sowie Neuanmietungen die Büroflächen auf

12 qm pro Beschäftigten. Diesen Zielwert legte sie jedoch nicht für Bestandsimmobilien fest. Die durchschnittliche Bürofläche pro Beschäftigten lag Ende des Jahres 2004 mit 17,4 qm höher als noch im Jahre 2003 und überstieg den Zielwert um 45 %.

Seit dem Jahre 2002 beauftragte die Bundesagentur die Baugesellschaft, Flächenanalysen für zunächst 29 Dienststellen anzufertigen. Darin wies die Baugesellschaft eine Flächenreduzierung von 180 000 qm und unter Berücksichtigung von Umbaukosten verminderte Ausgaben in Höhe von jährlich 29 Mio. Euro aus. Sie empfahl der Bundesagentur, diese Einsparmöglichkeiten zu realisieren. Dies unterließ die Bundesagentur unter Hinweis auf die Planungsunsicherheit im laufenden Reformprozess. Sie beauftragte die Baugesellschaft seit Ende des Jahres 2004 nicht mehr mit Flächenanalysen für weitere Dienststellen. Zusätzlichen Unterbringungsbedarf deckte sie weiterhin durch Neuanmietungen.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Er hält es für nicht vertretbar, auf Einsparungen in Millionenhöhe pauschal zu verzichten, bis der Reformprozess beendet ist. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Umsetzung nahezu aller Reformvorhaben ohnehin mit Umbaumaßnahmen in den Agenturen verbunden ist. Deshalb hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die für Neuanmietungen geltenden Zielwerte auch auf Bestandsimmobilien anzuwenden, weitere Flächenanalysen in Auftrag zu geben und Vorschläge zur Flächenreduzierung unter Berücksichtigung des Reformprozesses zügig umzusetzen.

#### **43 Unzureichende Fachaufsicht durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit**

Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (Zentrale) will mit geschäftspolitischen Zielvorgaben die Wirtschaftlichkeit der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erhöhen. Dabei hat sie geduldet, dass die Agenturen für Arbeit

(Agenturen) sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitende Anhörungsrechte von Leistungsempfängern nicht ausreichend berücksichtigten. Sie muss im Rahmen ihrer Fachaufsicht künftig sicherstellen, dass ihr nachgeordneter Bereich seine Aufgaben nicht nur wirtschaftlich, sondern auch rechtmäßig wahrnimmt.

Die Zentrale führt im Rahmen ihres Reformprozesses ein neues Steuerungssystem ein und will mit geschäftspolitischen Zielvorgaben die Wirtschaftlichkeit der Bundesagentur erhöhen. Bei der Bearbeitung von Anträgen für Arbeitslosengeld können die Agenturen Rückforderungsansprüche aufgrund zu viel erbrachter Leistungen geltend machen. Rückforderungsansprüche können gegen neue Ansprüche der Leistungsbezieher aufgerechnet werden. Mit der Aufrechnung greifen die Agenturen in die Rechte der Leistungsbezieher ein. Daher müssen sie zuvor die Betroffenen zu den für die Aufrechnung maßgeblichen Tatsachen anhören, insbesondere zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen. Die Agenturen versäumten in etwa der Hälfte der geprüften Fälle die erforderliche Anhörung. Sie übergingen damit die Rechte der Betroffenen, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableiten.

Die Bundesagentur räumte die Versäumnisse ein. Dies sei auf einen Zielkonflikt in den Agenturen zurückzuführen. Die Agenturen hätten ihre Arbeitsbelastung bei Aufrechnungen möglichst gering halten wollen, um die von der Zentrale festgelegten Zielvorgaben für wirtschaftliches Verwaltungshandeln einhalten zu können. Die Bundesagentur erklärte weiter, die Agenturen und Regionaldirektionen hätten durch Fach- und Rechtsaufsicht selbst dafür zu sorgen, dass neben geschäftspolitischen Zielen die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof fordert die Zentrale auf, ihre Fachaufsichtspflicht wahrzunehmen und selbst gegenzusteuern, damit die Agenturen und Regionaldirektionen ihre gesetzlichen Aufgaben sowohl in vollem Umfang als auch wirtschaftlich wahrnehmen. Nur so kann sie sicherstellen, dass intern festgelegte Zielvorgaben mit gesetzlichen Vorgaben übereinstimmen.

### **Teil III**

#### **Weitere Prüfungsergebnisse**

##### **Auswärtiges Amt**

#### **44 Nicht benötigte Wohnheime des Goethe-Institutes in Indien werden geschlossen**

Das Goethe-Institut hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes zwei nicht benötigte Wohnheime in Pune (Indien) geschlossen. Damit werden dauerhaft Sach- und

Personalkosten eingespart. Ein Wohnheimgrundstück mit einem Wert von über 4 Mio. Euro kann verkauft werden.

Das Goethe-Institut betrieb in Pune zwei Wohnheime für Studierende. Diese waren nicht voll belegt, da es ausreichend andere Unterbringungsmöglichkeiten gab. Die Einnahmen des Wohnheimbetriebes deckten die Kosten zu weniger als 50 %. Das Goethe-Institut sah keine Möglichkeit, die Heime kostendeckend zu betreiben und musste jährlich 70 000 Euro ausgleichen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Wohnheime zu schließen. Das Auswärtige Amt ist der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt.

#### **45 Auswärtiges Amt reduziert Weihnachtsgeld für Lehrkräfte im Ausland**

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Auswärtige Amt die jährliche Sonderzahlung, das so genannte Weihnachtsgeld, für Lehrkräfte im Ausland reduziert. Es spart damit jährlich 1,65 Mio. Euro.

Das Auswärtige Amt fördert die schulische Arbeit im Ausland und finanziert in Deutschland beurlaubte Lehrkräfte an ausländischen Schulen. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Lehrkräfte im Ausland seit dem Jahre 1999 höhere jährliche Sonderzahlungen erhielten als vergleichbare Bundesbedienstete. Das Auswärtige Amt folgte der Anregung des Bundesrechnungshofes und passte die Sonderzahlung im Jahre 2004 den Regelungen für Bundesbedienstete an.

### **Bundesministerium des Innern**

#### **46 Bereinigte Verwaltungsvorschriften des Bundes werden in einer Datenbank zusammengefasst**

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes errichtet das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) eine zentrale Datenbank mit den bereinigten, das heißt, die auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit überprüften Verwaltungsvorschriften des Bundes.

Das Bundesministerium hob im Zuge einer Bereinigung etwa 20 % der Verwaltungsvorschriften in seinem Zuständigkeitsbereich auf und stellte den verbliebenen Normenbestand in eine zentrale Datenbank ein. Alle anderen Ressorts sind nun aufgefordert, ihre bereinigten Normenbestände ebenfalls in die Datenbank einzubringen. Ziel der Bundesregierung ist es, das Gesamtvorhaben bis August 2006 abzuschließen. Nicht in die Datenbank aufgenommen werden Verschlussachen und Regelungen zur polizeilichen Gefahrenabwehr. Abgesehen von fest definierten Ausnahmen entsteht mit der „Datenbank Verwaltungsvorschriften Bund“ ein Verzeichnis des gesamten für die Verwaltung geltenden untergesetzlichen Normenbestandes.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Datenbank einen Meilenstein auf dem Weg zu einem vollständigen Bestands- und Gültigkeitsverzeichnis aller Verwaltungsvorschriften des Bundes. Auf Sonderbestände oder Nebenverzeichnisse sollte die Bundesregierung bei der Pflege und Weiterentwicklung der Datenbank schrittweise verzichten. Das Modell sollte über reine Verwaltungsvor-

schriften hinaus auch auf weitere Regelungsbereiche wie das Gebührenrecht erstreckt werden.

#### **47 Qualität der Beihilfebearbeitung verbessert und Verfahren vereinfacht**

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) wird die Qualität der Beihilfebearbeitung verbessern. Durch eine Gesetzesänderung will es das Verwaltungsverfahren vereinfachen. Schließlich wird es das Beihilferecht auf der Grundlage verlässlicher Strukturdaten fortentwickeln.

Beamtinnen und Beamte haben gegenüber dem Dienstherrn Anspruch auf Beihilfen für ihre Aufwendungen im Krankheitsfall. Dieser Anspruch ist in den Beihilfavorschriften des Bundes geregelt. Das Bundesministerium ist auf Bundesebene für die Beihilfe grundsätzlich zuständig. Damit hat es das Beihilferecht fortzuentwickeln und dafür zu sorgen, dass es einheitlich angewendet wird.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass den Beihilfestellen ergänzende Vorschriften und Durchführungshinweise fehlten. Darüber hinaus lagen dem Bundesministerium keine zuverlässigen Daten über die Zusammensetzung und Entwicklung der Beihilfeausgaben vor.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium beraten, wie es

- eine einheitliche, rechtssichere und fehlerfreie Bearbeitung der Beihilfe gewährleisten sowie
- den Verwaltungsaufwand und die Mitwirkungspflichten der Beihilfeberechtigten reduzieren kann.

Gleichzeitig hat er aufgezeigt, wie es seine Datenbank weiter aufbauen und für die Fortentwicklung des Beihilferechts nutzen kann.

Das Bundesministerium will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen. Mit zeitnahen ergänzenden Vorschriften und Durchführungshinweisen wird es auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirken. Das Verfahren will es durch eine Gesetzesänderung vereinfachen. Schließlich wird es das Beihilferecht auf der Grundlage verlässlicher Strukturdaten fortentwickeln. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie das Bundesministerium seine Vorschläge umsetzt.

#### **48 Vollzugsbedienstete der Bundespolizei angemessen an den Ausgaben für ihre Gesundheitsfürsorge beteiligen**

Heilfürsorgeberechtigte Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamte der Bundespolizei sollen sich künftig stärker mit Zuzahlungen und Eigenanteilen an den Ausgaben für ihre Gesundheitsfürsorge beteiligen. Damit werden die

Reformen im Gesundheitswesen – entsprechend einer Entschließung des Deutschen Bundestages – wie bei den beihilfeberechtigten Bundesbediensteten wirkungsgleich übertragen.

Diese wirkungsgleiche Übertragung der Reformen im Gesundheitswesen auf die Heilfürsorge fehlte bisher. So zahlten Heilfürsorgeberechtigte z. B. keine Praxisgebühr. Auch Zuzahlungen bei stationärem Krankenhausaufenthalt sowie für Zahnersatz entsprachen nicht dem von Beihilfeberechtigten zu tragenden Eigenanteil.

Der Bundesrechnungshof hält eine wirkungsgleiche Übertragung der Reformen nur dann für gegeben, wenn auch die Zuzahlungen sowie die Praxisgebühr für die Heilfürsorgeberechtigten entsprechend den Regelungen für die Beihilfeberechtigten eingeführt werden. Die vom Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) vorgesehene Novellierung der Heilfürsorgevorschriften für Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamte der Bundespolizei berücksichtigt die wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Das Bundesministerium sollte die Regelungen alsbald in Kraft setzen.

#### **49 Effizientere Arbeitsweise der Inneren Dienste von Zuwendungsempfängern des Bundes möglich**

Innere Dienste von Zuwendungsempfängern des Bundes wie beispielsweise Registraturen oder Fahrbereitschaften können effizienter und kostengünstiger arbeiten. Dazu müssen die Zuwendungsempfänger ihre Inneren Dienste besser organisieren und auf den erforderlichen Umfang begrenzen. Einige Aufgaben können unter bestimmten Voraussetzungen private Dienstleister übernehmen.

Bei rund 200 vom Bund institutionell geförderten Zuwendungsempfängern waren im Jahre 2003 insgesamt mehr als 65 000 Beschäftigte tätig. Über ein Zehntel davon arbeitete im Inneren Dienst, dessen Servicefunktionen die Einrichtungen bei ihren Kernaufgaben unterstützen. Die Ausgaben für diese Inneren Dienste betragen jährlich über 300 Mio. Euro.

Zu den Aufgaben des Inneren Dienstes gehören beispielsweise das gesamte Postwesen sowie Boten-, Schreib-, Registratur- und Fahrdienste. Diese Dienste können effizienter arbeiten, wenn die Zuwendungsempfänger die Arbeitsabläufe straffen, das Personal flexibel einsetzen und Hierarchien abbauen. Vor allem im Pfortendienst, im Postwesen und bei der Fahrbereitschaft können externe Anbieter Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen kostengünstiger wahrnehmen. Die Bedeutung des Inneren Dienstes als maßgeblicher Kostenfaktor ist noch stärker zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, mit welchen Maßnahmen die Inneren Dienste bei den Zuwendungsempfängern nachhaltig optimiert werden können. Auf diese Weise können die Einrichtungen auch

ihre Kernaufgaben quantitativ und qualitativ besser erfüllen und Geld sparen.

#### **50 Poststellen in Verwaltungen als Kostenfaktor oft unterschätzt**

Verwaltungen können ihre Aufgaben nur dann bestmöglich erfüllen, wenn sie Schriftstücke wirtschaftlich erstellen und termingerecht und kostengünstig an die Adressaten übermitteln. Gerade Verwaltungen mit großem Postaufkommen können Kosten senken, wenn sie ihre Postbearbeitung besser organisieren.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Arbeitsabläufe verwaltungseigener Poststellen bzw. Rechenzentren, die jährlich zwischen 350 000 und 36 Millionen Poststücke produzierten und versandten. Die Verwaltungen untersuchen, dass sie die Poststellen nicht isoliert betrachten dürfen, sondern den Gesamtprozess beginnend bei der Produkterstellung in den Fachabteilungen bis zum Versand an die Kunden untersuchen müssen. Nur so können mögliche Optimierungspotenziale vollständig erkannt, umgesetzt und erhebliche Kosten eingespart werden. Auch externe Kostenfaktoren sind nachhaltig beeinflussbar, wenn die Verwaltungen die Tarifbedingungen von Logistikunternehmen bereits bei der Produkterstellung berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, wie die Postausgangserstellung und -verarbeitung wirtschaftlich und in angemessener Qualität bewältigt werden kann. Anhand seiner Empfehlungen und Hinweise sollen die Verwaltungen selbst überprüfen, welche Schwachstellen bei ihnen bestehen und sie beseitigen.

#### **51 Verbesserte Gehaltsabrechnung bei Zuwendungsempfängern des Bundes kann Kosten senken**

Durch verbesserte Verfahren bei der Berechnung und Zahlung der Gehälter können die Zuwendungsempfänger des Bundes ihre Verwaltungskosten senken und den Bundeshaushalt entlasten.

Die Zuwendungsempfänger des Bundes nutzen für die Berechnung und Zahlung der Gehälter ihrer Bediensteten vier verschiedene Verfahren: weitgehend manuell, mit einfacher Gehaltsabrechnungs-Software, mit Hilfe professioneller IT-Verfahren oder in Zusammenarbeit mit Dienstleistern. Welche Verfahren sie anwenden, hängt u. a. von der Anzahl ihrer Beschäftigten ab.

Abhängig vom gewählten Verfahren lassen sich in verschiedenen Arbeitsphasen überflüssige Arbeitsschritte vermeiden, die IT-Unterstützung verbessern oder der Abstimmungsaufwand vermindern. Durch einschlägige Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können die geeigneten Gehaltsabrechnungsverfahren ermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Schwachstellen der einzelnen Verfahren analysiert und konkrete Verbesserungs-

möglichkeiten aufgezeigt. Er hat den Bundesministerien empfohlen, die Zuwendungsempfänger anzuhalten, ihre Gehaltsabrechnung gemäß seinen Empfehlungen zu optimieren.

## **52 Einführung des papierarmen Büros sorgfältig planen**

Bevor sie papierarme Büros einführen, müssen Behörden ihre Arbeitsabläufe untersuchen und die Schritte hin zur elektronischen Akte sorgfältig planen. Sie sollten ihre Ziele klar definieren und Kosten und Nutzen der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung abwägen.

Seit Mitte der 90er-Jahre streben viele Bundesbehörden an, ihre Geschäftsvorgänge vollständig IT-gestützt zu bearbeiten und Akten nur noch elektronisch zu führen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, wie sie diese Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung erfolgreich einführen können.

Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (KBSt) veröffentlichte im Jahre 1999 das zwischenzeitlich fortgeschriebene Konzept „Papierarmes Büro“. Das Konzept dient Behörden als Hilfestellung bei entsprechenden Projekten. Es entbindet sie aber nicht davon, immer selbst ihre Verwaltungsabläufe zu analysieren, ihre spezifischen Anforderungen an die Software zu definieren und in ein eigenes Organisationskonzept umzusetzen.

Die Einführung papierarmer Büros scheiterte häufig oder musste nachgebessert werden, weil viele Behörden das Konzept der KBSt falsch verstanden und die organisatorischen Voraussetzungen der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung nicht hinreichend berücksichtigten. In der Regel fiel Mehraufwand an, dem kein entsprechender Nutzen gegenüber stand.

Die KBSt hat die Ergebnisse des Bundesrechnungshofes bestätigt, ergänzt und seine Empfehlungen unterstützt. Ihr fortgeschriebenes Konzept „Papierarmes Büro“ hat sie um einen Projektleitfaden für die Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung erweitert.

## **Bundesministerium der Justiz**

### **53 Unwirtschaftliche Leasingverträge für IT-Arbeitsplatzausstattung gekündigt**

Das Bundesministerium der Justiz (Bundesministerium) wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes seine derzeitige Praxis, IT-Arbeitsplatzausstattung (derzeit 750 Rechner) zu leasen und alle drei Jahre auszutauschen, aufgeben. Es wird seine Computer künftig wieder kaufen und mindestens fünf Jahre nutzen. Dadurch wird es jährlich bis zu 150 000 Euro einsparen.

Das Bundesministerium hat ferner angekündigt, für seinen Geschäftsbereich, in dem über 4 000 Computer ein-

gesetzt werden, vergleichbare Vorgaben zu entwickeln. Dies lässt entsprechend höhere Einsparungen erwarten.

## **Bundesministerium der Finanzen**

### **54 Aufgaben der Bundeswertpapierverwaltung privatisieren**

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die nicht hoheitlichen Aufgaben der Bundeswertpapierverwaltung (BWpV), das Privatkundengeschäft mit Bundeswertpapieren und den Münzversand, auf private Unternehmen zu übertragen. Anschließend soll die Behörde aufgelöst werden. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat in einem ersten Schritt die Privatisierung des Münzversandes eingeleitet.

Im Rahmen ihres Privatkundengeschäfts verkauft, verwahrt und verwaltet die BWpV Bundeswertpapiere für Privatanleger gebührenfrei. Sie unterhält dazu ein Service-Center und ermöglicht Internet-Banking. Zusätzlich versendet sie Sammler- und Gedenkmünzen. Die BWpV hat rund 400 Beschäftigte und gibt jährlich Haushaltsmittel von 27 Mio. Euro aus.

Das Bundesministerium will dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes folgen und die Behörde auflösen sowie den Münzversand privatisieren. Es hat auch entschieden, das Privatkundengeschäft und Teile des Personals der BWpV auf die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) zu übertragen. Die Finanzagentur, die vollständig dem Bund gehört, betreibt dessen Schuldenmanagement.

Mit der Übernahme des Münzversandes durch private Unternehmen wird der Bundeshaushalt entlastet. Das dient auch dem Bürokratieabbau. Der Bundesrechnungshof sieht die Übernahme des Privatkundengeschäfts durch die Finanzagentur nur als Zwischenschritt an. Die gebotene Übertragung auf private Finanzdienstleistungsunternehmen darf als Ziel nicht aus den Augen verloren werden.

## **Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit**

### **55 Beschleunigte Einführung eines modernen Datenbanksystems für EG-Richtliniencontrolling**

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes beschleunigt ein modernes Datenbanksystem einführen. Dies soll es dem Bundesministerium erleichtern, die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften zu koordinieren. Bisher hatte sich das Bundesministerium einer veralteten Datenbank bedient, die wesentlichen Anforderungen für eine wirksame Fristenkontrolle nicht erfüllte. Da Deutschland wegen der

verspäteten Richtlinienumsetzung erhebliche Zwangsgeldzahlungen drohten, war eine Verbesserung der Fristenkontrolle dringend geboten.

### **Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft**

#### **56 45 Mio. Euro Sondervermögen des Bundes in den Bundeshaushalt vereinnahmt**

Der Haushaltsgesetzgeber hat für das Haushaltsjahr 2005 einmalig 45 Mio. Euro aus dem Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank vereinnahmt, weil für das aus dem Bundeshaushalt ausgegliederte Sondervermögen keine gesetzliche Grundlage mehr bestand. Auf diese Einnahmemöglichkeit hatte der Bundesrechnungshof im Haushaltsaufstellungsverfahren hingewiesen. Der Bund hat diesen Betrag im Bundeshaushalt eingespart.

Die Landwirtschaftliche Rentenbank verwaltet treuhänderisch für den Bund ein Zweckvermögen, das dazu dienen soll, auf eine verbesserte Agrarstruktur hinzuwirken. Das Zweckvermögen belief sich am 31. Dezember 2004 auf 110 Mio. Euro. Mit dem Gesetz zur Änderung der Insolvenzordnung und anderer Gesetze vom 26. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2710) wurde das Errichtungsgesetz für das Zweckvermögen aufgehoben.

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hatte den nicht durch Förderzusagen gebundenen Teil des Zweckvermögens in Höhe von 45 Mio. Euro im Zuge des Aufstellungsverfahrens für den Bundeshaushalt 2005 als Einnahme eingestellt. Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass es sich bei dem Zweckvermögen um ein Sondervermögen des Bundes handelt, das einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Da der Bund das entsprechende Gesetz für das Zweckvermögen aufgehoben hatte, konnte er den Teilbetrag von 45 Mio. Euro zweckgebunden in den Bundeshaushalt zurückführen.

Der Gesetzgeber hat den Hinweisen des Bundesrechnungshofes folgend für das Haushaltsjahr 2005 einmalig 45 Mio. Euro aus dem Zweckvermögen vereinnahmt und im Bundeshaushalt eingespart. Der Gesetzgeber hat außerdem für das bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank verbleibende Zweckvermögen die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen (Gesetz über das Zweckvermögen des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank und zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank vom 12. August 2005, BGBl. I S. 2363).

### **Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen**

#### **57 Ausgleichszahlungen des Bundes für Bahnübergänge reduziert**

Nach Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) die Ausgleichszah-

lungen des Bundes für Bahnübergänge um jährlich rund 2 Mio. Euro gekürzt.

Die Eisenbahnen tragen die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung der Bahnübergänge. Die Baulastträger der kreuzenden Straßen beteiligen sich daran nicht. Als Ausgleich dafür erstattet der Bund den Eisenbahnen 50 % ihrer Kosten, was jährlich rund 80 Mio. Euro ausmacht.

Der Bundesrechnungshof hat die Kostenansätze der Eisenbahnen beanstandet und dem Bundesamt empfohlen, diese zu überprüfen und anzupassen.

Das Bundesamt ist den Empfehlungen gefolgt. Es hat die Berechnungsgrundlagen geändert und insbesondere die Ansätze für die Verwaltungskosten der Eisenbahnen reduziert. Dadurch verringern sich die jährlichen Ausgleichszahlungen des Bundes an die Eisenbahnen um rund 2 Mio. Euro.

#### **58 Weitergabe nachträglicher Preisnachlässe an den Bund erreicht**

Nachträgliche Preisnachlässe beim Schienenwegebau sind zu Unrecht nicht an den Bund weitergereicht worden. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) ungerechtfertigt beanspruchte Bundesmittel zurückgefordert und von zwei Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) 1,1 Mio. Euro erhalten.

Der Bund finanziert den Ausbau seiner Schienenwege durch Zuwendungen an die Unternehmen. Wenn die Unternehmen beim Materialeinkauf nachträgliche Preisnachlässe erzielen, müssen sie diese an den Bund weiterreichen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Unternehmen nachträgliche Preisnachlässe dem Bundesamt nicht gemeldet hatten. Er hat dem Bundesamt empfohlen, die Preisnachlässe zu ermitteln, damit dem Bund keine Vermögensnachteile entstehen.

Das Bundesamt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat bei zwei Unternehmen nicht gemeldete Preisnachlässe festgestellt. Es hat die ungerechtfertigt beanspruchten Bundesmittel zurückgefordert und von den Unternehmen 1,1 Mio. Euro erhalten.

#### **59 Eisenbahn-Bundesamt fordert unzulässig verwendete Bundesmittel für den Ausgleich von Eingriffen in die Natur zurück**

Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) wird Zuwendungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Höhe von 3,6 Mio. Euro zurückfordern, die ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) unzulässig verwendet hat. Es will die Mittelverwendung für solche Maßnahmen künftig stärker prüfen. Das Bundesamt folgte damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Beim Bau der Schienenwege des Bundes entstehen Eingriffe in die Natur, die z. B. durch Aufforstungen auszugleichen sind. Der Bund übernimmt dabei Kosten für den Grunderwerb und die Herrichtung der Flächen, während die Unternehmen Maklergebühren und die laufenden Unterhaltungsaufwendungen zu tragen haben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass ein Unternehmen Grundstücke zu überhöhten Preisen erworben hatte. Zudem hatte es Bundesmittel unzulässig für Maklergebühren und den laufenden Unterhalt verwendet. Er hat dem zuständigen Bundesamt empfohlen, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen intensiver als bisher zu prüfen und unzulässig eingesetzte Bundesmittel zurückzufordern.

Das Bundesamt hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgenommen. Es deckte weitere Fälle unzulässig verwendeter Bundesmittel auf und wird insgesamt 3,6 Mio. Euro zurückfordern. Das Bundesamt hat zudem zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Kontrolle künftiger Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umzusetzen.

#### **60 Unzulässig einbehaltene Hochwasserhilfen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert**

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) haben rund 70 Mio. Euro Bundesmittel für die Beseitigung von Hochwasserschäden unberechtigt in Anspruch genommen, da die betreffenden Schäden durch Versicherungsleistungen abgedeckt waren. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat diese Mittel zurückgefordert.

Der Bund übernahm die Kosten für Hochwasserschäden, die im Jahre 2002 an der Eisenbahninfrastruktur entstanden waren. Ausgeschlossen waren versicherte Schäden. Ein Versicherer sagte einen Pauschalbetrag von 150 Mio. Euro zu. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) verlangte, den Betrag anteilig auf die vom Bund ersetzten Schäden anzurechnen und forderte einen Betrag von rund 70 Mio. Euro zurück. Die Muttergesellschaft der Unternehmen wandte ein, die Versicherungsleistungen würden nicht zum Ersatz von Infrastrukturschäden verwendet. Sie könne frei über die Aufteilung der Leistungen entscheiden, da sie Versicherungsnehmerin sei und nicht die Unternehmen. Damit sei sie nicht verpflichtet, dem Bund pauschale Versicherungsleistungen anteilig zugute zu bringen. Das Bundesministerium wollte wegen der angespannten Finanzlage der Eisenbahnen zunächst auf die Rückforderung verzichten und bat das Bundesministerium der Finanzen um Zustimmung.

Da die Einwendungen des Mutterunternehmens unbeachtlich waren und die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Forderungsverzicht nicht vorlagen, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Rückforderung durchzusetzen. Das Bundesministerium hat daraufhin von dem beabsichtigten Forderungsverzicht Abstand genommen. Es

hat das Bundesamt aufgefordert, den Betrag mit laufenden Zuwendungen des Bundes zu verrechnen.

Bei zukünftigen Schadensfällen sollte durch eindeutige Vereinbarungen sichergestellt werden, dass Versicherungsleistungen von den Unternehmen gemeldet und anteilig auf Hilfen des Bundes angerechnet werden.

#### **61 Fristgerechte Anwendung internationaler Rechnungslegungsvorschriften bei einem Bundesunternehmen sichergestellt**

Ein Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Bundes hat sein Rechnungswesen umgestellt, damit es seinen Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 nach internationalen Standards aufstellen kann. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat es auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes dazu aufgefordert. Die bislang vom Unternehmen erst für Ende des Jahres 2007 vorgesehene Umstellung der Rechnungslegung auf internationale Standards widerspricht einer Verordnung der Europäischen Gemeinschaft. Eine verspätete Umstellung hätte dem Ansehen des Unternehmens schaden und sich negativ auf seine Kreditwürdigkeit und sein Kreditrating auswirken können.

#### **62 Stilllegung eines Schiffshebewerkes spart dem Bund fast 9 Mio. Euro**

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat veranlasst, das Schiffshebewerk Rothensee still zu legen. Der Bundesrechnungshof hatte dies empfohlen, da der Weiterbetrieb nach der Fertigstellung der Schleuse Rothensee nicht notwendig ist. Dadurch können fast 9 Mio. Euro eingespart werden.

Das Schiffshebewerk Rothensee verbindet parallel zu der im Jahre 2001 eingeweihten gleichnamigen Schleuse die Elbe und die Magdeburger Häfen mit dem Mittellandkanal. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Verwaltung) plante die Grundinstandsetzung des Schiffshebewerkes Rothensee, um die Anlage noch 17 Jahre weiter zu betreiben. Sie ging aufgrund einer überholten Verkehrsprognose davon aus, dass die Leistungsfähigkeit der neuen Schleuse Rothensee überschritten werden könnte.

Der Bundesrechnungshof wies anhand einer aktuellen Verkehrsprognose nach, dass auch künftig die Kapazität der Schleuse allein ausreichen wird, um den anfallenden Verkehr zu bewältigen. Der Weiterbetrieb des Schiffshebewerkes hätte Kosten in Höhe von fast 9 Mio. Euro verursacht.

Der Bundesrechnungshof hat die Planung der Verwaltung beanstandet und empfohlen, das Schiffshebewerk still zu legen. Das Bundesministerium hat die Empfehlung berücksichtigt und die Verwaltung entsprechend angewiesen.

### **63 Über 4 Mio. Euro Einsparungen bei Querungshilfen für Wildtiere**

Der Bund spart 4,2 Mio. Euro durch kleinere Querungshilfen für Wildtiere beim Bau der Bundesstraße (B) 178 n.

Nach dem Bundesnaturschutzgesetz sind beim Straßenbau vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Daher werden Querungshilfen für Wildtiere in Form von Brücken, Unterführungen oder Durchlässen gebaut. Sie dienen der Verbindung des Landschaftsraumes und erleichtern es Wildtieren, Straßen zu queren.

Der Bundesrechnungshof hat die Planung von Querungshilfen beim Bau der B 178 n von Löbau nach Zittau geprüft. Er hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen den Grundsatz wirtschaftlichen und sparsamen Bauens gegenüber Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes vernachlässigte.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen haben auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Planung überprüft. Sie werden auf den Bau einer Querungshilfe für Wildtiere verzichten und die Abmessungen weiterer Bauwerke deutlich verringern. Der Bund spart dadurch 4,2 Mio. Euro.

### **64 Verzicht auf Landschaftstunnel spart 10 Mio. Euro**

Durch den Verzicht auf einen unnötigen Landschaftstunnel konnten beim Bau der Bundesautobahn (BAB) A 17 Baukosten von 10 Mio. Euro und jährliche Betriebskosten von 150 000 Euro vermieden werden.

Zuständig für die Planung und den Bau der BAB A 17 von Dresden nach Prag ist im Auftrag des Bundes und der sächsischen Straßenbauverwaltung die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES). Aufgrund von Forderungen eines Umweltschutzvereins und eines Umweltfachamtes erwog die Planfeststellungsbehörde, einen zusätzlichen Landschaftstunnel als Auflage in den Planfeststellungsbeschluss aufzunehmen. Der Bau des Tunnels hätte 10 Mio. Euro gekostet und jährliche Betriebskosten von 150 000 Euro verursacht, die jeweils etwa zur Hälfte der Bund und die Europäische Gemeinschaft hätten tragen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bauvorhaben bereits im Planungsstadium geprüft und bei seinen örtlichen Erhebungen die DEGES in ihrer Auffassung bestärkt, dass die Begründung für den zusätzlichen Tunnel nicht stichhaltig war. Er hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und die DEGES dabei unterstützt, das Ansinnen der Planfeststellungsbehörde zurückzuweisen. Diese sah schließlich davon ab, den Landschaftstunnel in ihren Planfeststellungsbeschluss aufzunehmen.

### **65 Rückforderungen in Millionenhöhe aufgrund fehlerhafter Lohngleitklauseln**

Fehler bei der Anwendung der Lohngleitklausel bei Straßenbauverträgen des Bundes haben zu ungerechtfertigten Zahlungen geführt. In den geprüften Fällen sind mehr als 11 Mio. Euro zurückzufordern.

Bei länger dauernden Straßenbaumaßnahmen des Bundes können die im Auftrag des Bundes handelnden Straßenbauverwaltungen der Länder und die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (Straßenbauverwaltungen) in den Bauverträgen eine Lohngleitklausel vereinbaren. Steigen die Löhne, wird die Vergütung entsprechend angepasst.

Der Bundesrechnungshof hat eine Vielzahl von Verträgen mit überhöhten oder unzulässigen Änderungssätzen und nicht maßgebenden Stundenlöhnen beanstandet und die Rückforderung der Überzahlungen an die Auftragnehmer verlangt. Allein bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Verträgen handelt es sich insgesamt um mehr als 11 Mio. Euro.

Zur nachhaltigen Erhöhung der Bearbeitungsqualität hat der Bundesrechnungshof insbesondere empfohlen, die mit der Vergabe von Bauaufträgen beauftragten Bediensteten der Straßenbauverwaltungen speziell zur Problematik der Lohngleitklausel fortzubilden.

### **66 Vorschlag zur Neuordnung der Verwaltung der Bundesfernstraßen**

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) empfiehlt in einem Gutachten, im Rahmen einer Reform des Föderalismus auch die Verwaltung der Bundesfernstraßen neu zu ordnen. Der Bund sollte sich auf den Bau und Betrieb der Bundesautobahnen beschränken. Die Länder sollten die bisherigen Bundesstraßen übernehmen und dafür einen angemessenen Finanzausgleich erhalten.

Die Länder verwalten die Bundesautobahnen und Bundesstraßen im Auftrag des Bundes. Das Grundgesetz begründete deren Bau und Unterhaltung als Bundesaufgabe, da sie in erster Linie dem Fernverkehr dienen sollten. Seit 1950 hat sich jedoch das Autobahnnetz versechsfacht und die zentrale Fernverkehrsfunktion übernommen. Die Bundesstraßen haben heute vorwiegend regionale Verkehrsbedeutung. Zudem gestaltet sich die überkommene Aufgabenverteilung im Fernstraßenbau wegen der unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern zunehmend problematischer. Die Länder verfolgen häufig regionale und landespolitische Ziele auf Kosten des Bundes und bauen Bundesstraßen zu aufwendig sowie über das Notwendige hinaus.

Der Bundesbeauftragte schlägt daher vor, die Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen neu zu ordnen. Er empfiehlt dem Bund, sich auf die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen in eigener Verwaltung zu beschränken.

Die Länder sollten die bisherigen Bundesstraßen übernehmen und dafür einen angemessenen Finanzausgleich erhalten. Dadurch wäre eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Bundes- und Landesaufgaben möglich. Die Zusammenführung von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz würde zu Entbürokratisierung, Transparenz und Effizienzsteigerung führen.

## **67 Empfehlungen für das wirtschaftliche Planen, Bauen und Betreiben von Bundesfernstraßen**

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) hat Empfehlungen für Planung, Bau und Betrieb von Bundesfernstraßen herausgegeben. Sie basieren auf Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes.

Der Bund gibt jährlich 5,5 Mrd. Euro für den Neubau, den Ausbau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen aus. Der Bundesrechnungshof hat immer wieder zahlreiche Mängel beim Bau von Autobahnen und Bundesstraßen festgestellt.

Der Bundesbeauftragte hat deshalb Empfehlungen herausgegeben, die dazu beitragen sollen, Bundesfernstraßen wirtschaftlich zu planen, zu bauen und zu betreiben. Die Empfehlungen spannen den Bogen von der Bundesverkehrswegeplanung über das Planen, Entwerfen und Vorbereiten bis hin zum Durchführen und Abrechnen einzelner Maßnahmen sowie zur betrieblichen Unterhaltung. Der Bundesbeauftragte gibt Hinweise, wie typische Fehler vermieden werden können, und zeigt Einsparpotenziale auf.

Die Empfehlungen richten sich nicht nur an die Straßenbauverwaltungen, sondern an alle, die bei diesen Aufgaben mitwirken. Der Bundesbeauftragte möchte das wirtschaftliche Denken und Handeln aller Beteiligten fördern mit dem Ziel, die zur Verfügung stehenden Mittel für den Bundesfernstraßenbau wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.

## **68 Verzicht auf nicht erforderliche Autobahnbrücken spart Millionen**

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat eine Straßenbauverwaltung zugesagt, neun geplante Autobahnbrücken nicht oder nur in geringeren Abmessungen zu bauen. Dadurch können Investitionskosten von 4,2 Mio. Euro und Unterhaltungskosten von 2,5 Mio. Euro eingespart werden. Die Verwaltung wird künftig vor Planungsbeginn prüfen, ob Brücken oder Unterführungen erforderlich sind.

Werden Autobahnen verbreitert, können vorhandene Brücken und Unterführungen zum Teil nicht erhalten bleiben. Handelt es sich um Kreuzungen mit untergeordneten Straßen und Wegen, hat die Straßenbauverwaltung abzu-

wägen, ob und in welchen Abmessungen ein Ersatzbauwerk notwendig ist.

Die im Auftrag des Bundes tätige Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg plante 39 Brücken ohne zu prüfen, ob der Verkehr diese Ersatzbauwerke erfordert. Sie ging stattdessen grundsätzlich davon aus, dass alle vorhandenen Bauwerke ersetzt werden müssen. So wollte sie z. B. eine Brücke aus dem Jahre 1937 für 625 000 Euro ersetzen, obwohl diese nur geringem landwirtschaftlichen Verkehr diene und der nächste Übergang nicht mehr als 600 Meter entfernt war.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung grundlegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchführte und deshalb unnötige Brücken bauen wollte. Er hat gefordert, dass die Verwaltung in jedem Einzelfall prüft, ob auf ein Ersatzbauwerk verzichtet oder dieses kleiner errichtet werden kann.

Nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes will die Straßenbauverwaltung nunmehr auf sieben Brücken verzichten und zwei in verringerten Abmessungen bauen. Die Anpassung der Planungen verringert den Investitionsaufwand des Bundes um 4,2 Mio. Euro und den Unterhaltungsaufwand um 2,5 Mio. Euro.

## **69 Leistungsmissbrauch beim Wohngeld wird künftig wirksam vorgebeugt**

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine Ergänzung des Wohngeldgesetzes herbeigeführt. Dadurch ist ein automatisierter Datenabgleich zwischen den Wohngeldstellen und der Bundesagentur für Arbeit sowie den Meldebehörden möglich. Die Wohngeldstellen können nun das Wohngeld auch dann neu und niedriger festsetzen, wenn ihnen die Leistungsempfängerinnen und -empfänger nicht mitteilen, dass sie wieder Arbeitseinkommen haben oder ihre Miete durch einen Wohnungswechsel gesunken ist.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes fest, dass arbeitslose Wohngeldempfängerinnen und -empfänger in über 40 % der geprüften Fälle Einkommenserhöhungen, die auf beendete Arbeitslosigkeit zurückzuführen waren oder eine geringere Mietbelastung verschwiegen hatten. Allein für das Jahr 2003 führte dieser Leistungsmissbrauch zu überhöhten Wohngeldzahlungen von schätzungsweise 9,7 Mio. Euro.

## **Bundesministerium der Verteidigung**

### **70 Bundeswehr beendet unwirtschaftlichen IT-Pilotversuch**

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes einen IT-Pilotversuch beendet, der zur

Erprobung verschiedener Kommunikationsmöglichkeiten diente. Der IT-Pilotversuch war unwirtschaftlich, da die Bundeswehr vergleichbare Kommunikationsmöglichkeiten bereits mit drei anderen Projekten testete.

Das II. Korps des Heeres benötigte für militärische Operationen unter der Führung der Europäischen Union eine spezielle Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnik. Mit einem IT-Pilotversuch sollte es den Bedarf an technischer Unterstützung für diese Aufgabe bestimmen.

Das II. Korps erweiterte eigenmächtig den Pilotversuch, indem es für 3,5 Mio. Euro technische Komponenten mietete, mit denen es mit erheblichem Personalaufwand u. a. verschiedene Kommunikationsmöglichkeiten im praktischen Einsatz erprobte. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der IT-Pilotversuch dadurch unkoordiniert zu Projekten der Bundeswehr mit gleicher oder vergleichbarer Zielsetzung verlief. Denn die Kommunikationsmöglichkeiten testete die Bundeswehr bereits mit drei anderen Projekten.

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel anerkannt. Es hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den IT-Pilotversuch beendet.

## **71 Verzicht auf Instandsetzung und Lagerung überzähliger Munitionskisten**

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) verzichtet auf Anregung des Bundesrechnungshofes darauf, überzählige leere Munitionskisten instand zu setzen und zu lagern. Allein bei der Instandsetzung spart es damit jährlich 500 000 Euro.

Die Bundeswehr lagerte in ihren Depots 1,5 Millionen leere Munitionskisten. Diese arbeitete sie auf, um sie als Verpackung für neue Munition bereitzustellen. Dies verursachte allein Personalkosten von jährlich 500 000 Euro. Von den gelagerten Kisten benötigten die Munitionshersteller 30 000. Die gesamten Kosten der Instandsetzung und Lagerung verglich die Bundeswehr nicht mit denen des Kaufs neuer Munitionskisten.

Das Bundesministerium hat die Mängel eingeräumt und sondert überzählige leere Munitionskisten aus. Darüber hinaus beabsichtigt es, die Kosten für Instandsetzung und Lagerung von Munitionskisten zu erfassen. Auf dieser Grundlage wird es prüfen, ob eine Instandsetzung wirtschaftlich ist.

## **72 Versorgung der Truppe mit Waren des täglichen Bedarfs neu geordnet**

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Versorgung der Soldatinnen und Soldaten im Ausland mit Waren des täglichen Bedarfs neu ordnen. Es wird die

Personalausgaben der Verkaufsstellen auf die Preise der angebotenen Waren umlegen. Weiterhin beabsichtigt das Bundesministerium, einem Generalunternehmer u. a. die Versorgung der Truppe mit derartigen Waren zu übertragen.

Die Bundeswehr unterhält im Ausland eigene Verkaufsstellen für die Versorgung von Soldatinnen und Soldaten mit Waren des täglichen Bedarfs, wie Körperpflegeartikel, Süßwaren, Getränke und Tabakwaren. Sie setzte dafür in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien und Afghanistan rund 40 Soldatinnen und Soldaten sowie örtliche Hilfskräfte ein. Pro Jahr fielen dafür Personalausgaben von rund 1,6 Mio. Euro an. Diese berücksichtigte die Bundeswehr bei der Berechnung der Verkaufspreise nicht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht zwingend, für den Verkauf von Waren ausschließlich Soldatinnen und Soldaten einzusetzen. Die Bundeswehr sollte zunächst mehr örtliche Hilfskräfte mit dieser Aufgabe betrauen. Die Ausgaben für das Verkaufspersonal sollte sie auf die Verkaufspreise umlegen. Weiterhin hat der Bundesrechnungshof angeregt zu untersuchen, ob es wirtschaftlich ist, einen gewerblichen Anbieter zu beauftragen, die Truppe mit Waren zu versorgen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Personalausgaben bei der Berechnung der Verkaufspreise zu berücksichtigen. Weiterhin prüfe es, den Betrieb aller Betreuungseinrichtungen im In- und Ausland einem Generalunternehmer zu übertragen.

## **73 Marine legt überflüssigen Tauchtopf still**

Die Marine hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes einen von zwei Tauchtopfen für die Taucher- und U-Boot-Rettungsausbildung stillgelegt. Dadurch lastet sie den weiter betriebenen Tauchtopf besser aus. Darüber hinaus vereinfachte sie die Rettungsausbildung. Dadurch kann die Marine in den nächsten 13 Jahren bei den Personal- und Betriebsausgaben etwa 4 Mio. Euro einsparen.

Die Marine nutzte für die Ausbildung von Minen- und Arbeitstauchern und die U-Boot-Rettungsausbildung je einen Tauchtopf. Die U-Boot-Besatzungen übten bei der Rettungsausbildung Notaufstiege aus einer Wassertiefe von 32,5 m. Im Jahre 1997 führte die Marine neue Ganzkörper-Rettungsanzüge ein. Diese bringen die Soldatin oder den Soldaten selbstständig an die Wasseroberfläche.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, dass beide Tauchtopfe im Durchschnitt jeweils weniger als 100 Tage im Jahr ausgelastet waren. Die neuen Rettungsanzüge machten Übungsaufstiege aus mehr als 10 m Wassertiefe überflüssig. Der Bundesrechnungshof hat der Marine empfohlen, die U-Boot-Rettungsausbildung an die neue Sachlage anzupassen. Sie sollte einen Tauchtopf stilllegen und das zugehörige Personal verringern.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und im Jahre 2004 einen Arbeitstauchtopf stillgelegt. Auch verzichtet die Marine seither auf Übungsaufstiege aus einer Wassertiefe von mehr als 10 m. Dadurch kann sie das Ausbildungs- und Sicherheitspersonal um neun Soldaten verringern.

#### **74 Bundeswehr strafft ihre Spitzensportförderung**

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Organisation seiner Spitzensportförderung verbessern. Die Bundeswehr kann dadurch jährlich mehr als 3 Mio. Euro einsparen.

In der Bundeswehr wird vor allem Breitensport betrieben. Darüber hinaus fördert das Bundesministerium auch den Leistungssport mit jährlich 27 Mio. Euro. In Sportfördergruppen setzt es 744 Stellen für Spitzensportlerinnen und -sportler ein. Nach einem mit der Bundesregierung abgestimmten Förderkonzept der Bundessportfachverbände soll der Hochleistungssport insbesondere in den olympischen Sportarten gefördert werden.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung der 25 Sportfördergruppen der Bundeswehr fest, dass in diesen rund 60 verschiedene Sportarten ausgeübt werden. Darunter befinden sich zunehmend auch nicht olympische Disziplinen. Darüber hinaus sind Unterkünfte der Sportfördergruppen nur an wenigen Tagen im Jahr und auch dann nicht voll belegt. Die Spitzensportlerinnen und -sportler trainieren überwiegend in ihren Heimatvereinen oder in Leistungszentren.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen,

- vorrangig olympische Sportarten zu fördern,
- die 80 Stellen für Sportlerinnen und Sportler nicht olympischer Disziplinen zu streichen,
- die Sportfördergruppen zu vergrößern und ihre Zahl auf etwa die Hälfte zu reduzieren.

Das Bundesministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und wird seine Spitzensportförderung verbessern. Mehr als 3 Mio. Euro jährlich kann die Bundeswehr dadurch allein an Personalausgaben sparen.

#### **75 Durch verbesserte Vergabe betriebsärztlicher Leistungen kann die Bundeswehr Millionen sparen**

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat zugesagt, Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur betriebsärztlichen Betreuung in der Bundeswehr aufzugreifen. Durch eine Neugestaltung kann es jährlich mehrere Millionen Euro einsparen. Die Bundes-

wehr hatte die Betreuung ohne Ausschreibung zu weit überhöhten Honoraren vergeben. Darüber hinaus bezahlte sie den Auftragnehmern erheblich mehr Stunden, als diese erbracht hatten.

Die Bundeswehr hat für die arbeitsschutzrechtlich vorgeschriebene betriebsärztliche Betreuung 29 Arztgruppen für Betriebsmedizin (Arztgruppen) eingerichtet. Diesen gehören jeweils ein Arzt und medizinisches Hilfspersonal an. Die Bundeswehr schätzte den Betreuungsbedarf auf 140 000 Stunden pro Jahr. Davon nahmen die Arztgruppen ein Drittel wahr. Für den übrigen Bedarf beauftragte die Bundeswehr für jährlich 10 Mio. Euro gewerbliche betriebsmedizinische Dienste (Unternehmen).

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung der betriebsärztlichen Betreuung der Bundeswehr u. a. fest:

- Die Bundeswehr hatte die Aufträge ohne Ausschreibung vergeben. Die vereinbarten Stundenhonorare lagen um bis zu 40 % über den Marktpreisen.
- Wie vertraglich vereinbart, pauschalierten die Unternehmen den Zeitaufwand für Untersuchungen. Dadurch rechneten sie teilweise mehr Stunden ab, als sie tatsächlich erbracht haben konnten. Obwohl die Dienststellen der Bundeswehr nur bis zu sieben Stunden am Tag erreichbar waren, rechneten die Unternehmen in einem Drittel der geprüften Fälle tägliche Einsatzzeiten ihrer Ärzte von jeweils mehr als zehn Stunden, in der Spitze sogar 30 Stunden ab.
- Ein Unternehmen erhielt über Jahre hinweg für die betriebsärztliche Betreuung 1 Mio. Euro im Jahr. Hierfür sollte das Unternehmen jeweils 1 100 Stunden leisten. Der tatsächliche Zeitaufwand betrug jedoch nur 200 Stunden pro Jahr.
- Die Unternehmen beanspruchten medizinische Leistungen von Sanitätseinrichtungen der Bundeswehr. Die entstandenen Kosten erstatteten sie nur in Einzelfällen.

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel im Wesentlichen eingeräumt und angekündigt, die Mängel zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die bestehenden Verträge kündigt, das Auftragsvolumen für die zu vergebenden betriebsärztlichen Leistungen neu bestimmt und deren Ausschreibung einleitet.

#### **76 Einsparungen bei der Schulung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten**

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Schulungskosten der Hubschrauberpilotinnen und -piloten verringert. Es hat überzählige Simulatoren außer Betrieb gesetzt und die Ausbildung auf die verbleibenden Simulatoren konzentriert. Außerdem hat es die Anzahl von ausgebildeten, derzeit nicht für eine Verwendung im Einsatz benötigte Hubschrauberpilotinnen und -piloten, die durch

Mindestflugstunden und Übungen ihre Einsatzbefähigung erhalten müssen (Inübunghalter) angepasst. Deren Ausbildungsstunden wurden zudem verringert.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 2003 die fliegerische Ausbildung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten geprüft und festgestellt, dass teilweise die Simulatoren nur halb ausgelastet waren. Zugleich waren die Anzahl der Inübunghalter sowie deren Mindestflugstundenvorgaben uneinheitlich und zu hoch angesetzt. Der Bundesrechnungshof zeigte jährliche Einsparmöglichkeiten bei den Betriebskosten der Bundeswehr in Millionenhöhe auf, die Haushaltsmittel für dringend benötigte Investitionen frei machen können.

Das Bundesministerium hat daraufhin vier Simulatoren stillgelegt und die Ausbildung auf vier Simulatoren konzentriert. Es beabsichtigt, die Anzahl der Inübunghalter im Rahmen des Strukturmodells 2010 zu verringern. Die Anzahl der Mindestflugstunden wurde vereinheitlicht und erheblich reduziert.

#### **77 Risiken bei der Beschaffung des Eurofighter**

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) ist einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Beschaffung der zweiten Tranche Eurofighter unter eine Reihe von Auflagen gestellt.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) konnte dem Parlament wegen Abstimmungsschwierigkeiten unter den Partnernationen und mit der Industrie vor der parlamentarischen Sommerpause 2004 bis auf zwei Preisvereinbarungen noch keine schlussverhandelten Verträge vorlegen. Deshalb bat es das Parlament im Mai 2004 um die Ermächtigung, die Verträge auch in der sitzungsfreien Zeit abschließen zu können. Das Parlament sollte nachträglich unterrichtet werden. Gleichzeitig erbat das Bundesministerium die Zustimmung zu einer Reihe zusätzlicher Maßnahmen und Vereinbarungen im Wert von insgesamt 425 Mio. Euro (deutscher Anteil).

Der Bundesrechnungshof hat in einem Bericht an den Haushaltsausschuss den Umfang und die Risiken der erbetenen Ermächtigung aufgezeigt und hat geraten, sie nicht zu erteilen. Er hat insbesondere die Klarstellung gefordert, wann und in welchem Umfang der deutschen Luftwaffe mit dem Eurofighter Kampfflugzeuge zur Verfügung stehen, die ihren militärischen Auftrag voll erfüllen können.

Der Haushaltsausschuss griff die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf und erteilte die erbetene Ermächtigung nicht. Eine evtl. spätere Zustimmung machte er von einer Reihe von Auflagen abhängig und verwies hierzu in seinem Beschluss auf die Stellungnahme des Bundesrechnungshofes. Im Dezember 2004 stimmte der

Haushaltsausschuss der Beschaffung der zweiten Tranche des Eurofighter zu, verband seine Zustimmung allerdings auf Anregung des Bundesrechnungshofes mit weiteren Auflagen.

#### **78 Entwicklung eines taktischen Luftverteidigungssystems nur unter Auflagen**

Der Bundesrechnungshof hat auf Unklarheiten und Risiken eines Entwicklungsvertrages für ein neues taktisches Luftverteidigungssystem hingewiesen und Empfehlungen gegeben. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) griff die Empfehlungen auf und stimmte dem Vertragswerk nur unter Auflagen zu. Dadurch stellte er sicher, dass Unklarheiten ausgeräumt und Risiken begrenzt wurden.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) plante, zusammen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und mit Italien ein neues taktisches Luftverteidigungssystem mit der Bezeichnung „Medium Extended Air Defense System (MEADS)“ zu entwickeln, dessen Entwicklungskosten (deutscher Anteil) 1,03 Mrd. Euro betragen sollten und für dessen Beschaffung 2,85 Mrd. Euro eingeplant waren. Der Bundesrechnungshof wies auf Unklarheiten und Risiken hin, die vor einer Zustimmung des Haushaltsausschusses zur Regierungsvereinbarung und zum Entwicklungshauptvertrag ausgeräumt sein sollten, und gab dazu Empfehlungen ab.

Trotz Termindrucks vertagte der Haushaltsausschuss daraufhin seine Entscheidung, bis das Bundesministerium weitere Informationen, die auch die Ausführungen des Bundesrechnungshofes betrafen, vorlegen konnte. Danach stimmte er im April 2005 der deutschen Beteiligung an der Entwicklung des Vorhabens MEADS zu und verband dies auf Anregung des Bundesrechnungshofes mit einer Reihe von Auflagen. Darüber hinaus hat der Haushaltsausschuss den Bundesrechnungshof gebeten, das Vorhaben MEADS weiterhin begleitend zu prüfen und ggf. zu berichten.

#### **79 Travelmanagement der Flugbereitschaft verbessern**

Bei Einsätzen der Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) zur Beförderung von Personen aus dem politisch-parlamentarischen Bereich (sog. VIP-Einsätze) haben Koordinations- und Informationsmängel zu einer verspäteten Stornierung angeforderter Flüge geführt. Zudem hat veraltete Kommunikationstechnik den Rückruf eines Flugzeugs behindert. Ein verbessertes Travelmanagement, das der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefordert hat, soll nun zusammen mit einer neuen Kommunikationstechnik die Mängel beheben.

In seiner Flugbereitschaft unterhält das Bundesministerium u. a. für sog. VIP-Einsätze eine Reihe von Flugzeugen für Kurz-, Mittel- und Langstreckeneinsätze. Koordinations- und Informationsmängel hatten zu einer verspäteten Stornierung eines für eine Dienstreise angeforderten Mittelstreckenflugzeuges geführt. Zudem hatte die veraltete Kommunikationstechnik dieses Flugzeugs seinen rechtzeitigen Rückruf behindert. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die VIP-Einsätze der Flugbereitschaft in ein sachgerechtes Travelmanagement einzubeziehen. Der Haushaltsausschuss hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes in einem entsprechenden Beschluss im Einzelnen aufgegriffen.

Das Bundesministerium untersucht derzeit alternative Betreibermodelle sowie Möglichkeiten zu einem effizienten Travelmanagement. Die Kommunikationsausstattung der Mittelstreckenflugzeuge soll erneuert werden.

### **Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung**

#### **80 Unzulässige Verstärkung des Titels für Öffentlichkeitsarbeit aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gestoppt**

Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) hat zugesagt, den Haushaltstitel für Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr unzulässig mit Mitteln des Ausgleichsfonds zu verstärken. Zudem will es künftig bei der Erteilung seiner Aufträge das Vergaberecht uneingeschränkt beachten.

Arbeitgeber entrichten eine Ausgleichsabgabe, wenn sie weniger schwerbehinderte Menschen beschäftigen, als nach dem Sozialgesetzbuch vorgesehen sind. Ein Teil dieser Abgabe fließt in einen Ausgleichsfonds, der als zweckgebundenes Sondervermögen des Bundes vom Bundesministerium verwaltet wird. Damit sollen vorrangig überregionale Vorhaben gefördert werden, um schwerbehinderte Menschen am Arbeitsleben teilhaben zu lassen.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin fest, dass das Bundesministerium stattdessen die eigene Öffentlichkeitskampagne „50 000 neue Jobs für Schwerbehinderte“ pauschal mit 2,5 Mio. Euro aus dem Ausgleichsfonds unterstützte. Dazu hatte es mit Mitteln des Ausgleichsfonds den Titel für Öffentlichkeitsarbeit unzulässig verstärkt. Es vergab die Aufträge der Öffentlichkeitskampagne in Höhe von 5,5 Mio. Euro an eine Werbeagentur. Dabei hatte das Bundesministerium auf Wettbewerb verzichtet, ohne dies zu begründen.

Das Bundesministerium hat zugesagt,

- keine Mittel mehr aus dem Ausgleichsfonds zur Verstärkung des Titels für Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden und
- künftig das Vergaberecht uneingeschränkt zu beachten.

### **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

#### **81 Nutzung der Stellen aus dem Anti-Terror-Paket für Zwecke der verstärkten Krisenprävention vor Ort**

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) hat zugesagt, die ihm im Anti-Terror-Paket (ATP) im Jahre 2002 zugewiesenen Planstellen und Stellen nunmehr verstärkt zu nutzen, um Aufgaben mit engem inhaltlichen Bezug zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erfüllen. Hierzu hat es ein personalwirtschaftliches Konzept vorgelegt, nach dem es vor allem in verschiedenen Krisenregionen weitere Dienstposten einrichten will. Damit sollen vor Ort Projekte mit dem Ziel der Krisenprävention und Friedenssicherung begleitet werden.

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 beschloss die Bundesregierung das ATP zur Bekämpfung des Terrorismus und stellte dafür im Bundeshaushalt 2002 insgesamt ca. 1,5 Mrd. Euro Sachmittel und neue Planstellen und Stellen bereit.

Das Parlament wies dem Bundesministerium aus dem ATP 18 Planstellen und Stellen zu, die es gemäß den verbindlichen Erläuterungen zum Bundeshaushalt 2002 für einen „notwendigen zusätzlichen Bedarf zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Stärkung der inneren und äußeren Sicherheit“ verwenden sollte. Das Bundesministerium wies die ATP-Stellen zunächst dem allgemeinen Stellentopf zu und schuf als Kompensation überwiegend geringer bewertete ATP-Ausgleichsstellen.

Der Bundesrechnungshof hat dies als nicht sachgerecht im Sinne der Zweckbindung des ATP bemängelt. Er hat auch kritisiert, dass das Bundesministerium mit den ATP-Stellen nicht hinreichend sein in Krisengebieten tätiges Personal verstärkt hatte, obwohl die Mehrzahl der fraglichen Stellen ausdrücklich für diesen Zweck bewilligt worden war.

Das Bundesministerium hat inzwischen eingeräumt, dass es mit der Zuordnung der ATP-Stellen zum allgemeinen Stellentopf gegen die vom Parlament vorgesehene Zweckbindung verstoßen hat.

Das Bundesministerium will nunmehr entsprechend einem vorgelegten Konzept zeitnah freie Planstellen und Stellen erwirtschaften und ihnen dann Dienstposten mit ATP-relevanten Aufgabenstellungen zuweisen.

Die vom Bundesministerium geplanten Maßnahmen sind geeignet, die zweckgerechte Verwendung der ATP-Stellen sicherzustellen.

## Bundesministerium für Bildung und Forschung

### 82 Erhebliche Mängel beim Förderprogramm „Juniorprofessur“ werden behoben

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zum Anlass genommen, seine Förderpraxis beim Programm „Juniorprofessur“ zu verbessern. Es prüft nunmehr bei den Hochschulen, ob diese seine Zuwendungen zweckentsprechend verwendet haben. Es wird für das geplante Nachfolgeprogramm die zuwendungsfähigen Ausgaben eindeutig festlegen, um einem zweckwidrigen Einsatz von Fördermitteln vorzubeugen.

Das Bundesministerium förderte in den Jahren 2001 bis 2004 Investitionen für die Ausstattung von Juniorprofessuren an Hochschulen mit Zuwendungen von 52 Mio. Euro. Die laufenden Ausgaben sollte das jeweilige Land tragen. Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz fest, dass das Bundesministerium nicht hinreichend prüfte, ob die Hochschulen die Mittel zweckentsprechend verwendeten. Zwei von fünf geprüften Hochschulen zahlten unaufgefordert insgesamt 1,9 Mio. Euro zurück, nachdem das Prüfungsamt des Bundes Koblenz angekündigt hatte, bei ihnen zu prüfen. Die fünf Hochschulen hatten weniger als die Hälfte der Mittel nachweislich in die Erstausrüstung von Juniorprofessuren investiert. Mit den übrigen Mitteln finanzierten sie teilweise laufende Ausgaben wie Baumaßnahmen, Reisekosten und Büromaterial. Die restlichen Fördermittel befanden sich auf ihren Konten. Selbst wenn dem Bundesministerium bekannt wurde, dass Hochschulen die ausgezahlten Mittel nicht alsbald für den Verwendungszweck verwendeten, verlangte es in einigen Fällen keine Zinsen. Zudem verlängerte das Bundesministerium das Programm bereits zwei Mal, obwohl ihm keine systematisch gewonnenen Erkenntnisse zum Erfolg der Förderung vorlagen. Ein Nachfolgeprogramm ist für das Jahr 2005 geplant.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert,

- bei den Hochschulen vor Ort zu prüfen, ob sie die Mittel zweckentsprechend verwendeten,
- Zinsen zu erheben, wenn die Hochschulen die ausgezahlten Mittel nicht alsbald für den Verwendungszweck einsetzten,
- zu untersuchen, ob die mit der Förderung verbundenen Ziele erreicht wurden und
- künftig eindeutig festzulegen, welche Ausgaben förderfähig sind.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und verbessert damit seine Förderpraxis.

### 83 Forderungen des Bundes werden künftig konsequent geltend gemacht

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) ist einer Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt und will anders als bisher finanzielle Forderungen des Bundes gegen institutionell geförderte Zuwendungsempfänger konsequent geltend machen. Dabei wird es auch das Ziel verfolgen, eine Präventionswirkung zu entfalten, wenn Erstattungsforderungen auf einem gravierenden Fehlverhalten des Zuwendungsempfängers beruhen.

Das Bundesministerium gewährte einer Forschungseinrichtung institutionelle Förderung und zusätzlich eine Projektförderung in Höhe von 640 000 Euro. Da die Einrichtung in ihrem Zuwendungsantrag für die Projektförderung wesentliche Tatsachen verschwiegen hatte, nahm das Bundesministerium diese Förderung kurz vor dem Jahresende zurück und verlangte von der Einrichtung, die Zuwendung zu erstatten. Gleichzeitig zog es den zurückgeforderten Betrag von einer für die institutionelle Förderung noch vorhandenen Ausgabeermächtigung ab, um seine Forderung aufzurechnen. Das Bundesministerium sah die Erstattung damit als bewirkt an und teilte dies der Einrichtung mit.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Vorgehen kritisiert, da der Erstattungsforderung des Bundesministeriums keine Forderung der Einrichtung aus der institutionellen Förderung gegenüber stand. Die Ausgabeermächtigung, die nur den finanziellen Rahmen möglicher Forderungen der Einrichtung festlegt, wäre am bevorstehenden Jahresende verfallen. Im Ergebnis hat das Bundesministerium nicht gegen Forderungen der Einrichtung aufgerechnet, sondern auf die Erstattung verzichtet. Für die Einrichtung blieb ihr Fehlverhalten ohne Konsequenzen, da die Erstattungsforderung aufgrund des Vertrauensschutzes nicht mehr geltend gemacht werden kann. Das Bundesministerium hätte stattdessen auf der Erstattung bestehen müssen. Die damit verbundenen Prüfungen und Auflagen hätten künftigem Fehlverhalten vorbeugen können.

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und will Forderungen anders als bisher konsequent und auch mit Blick auf entstehende Präventionswirkungen geltend machen.

### 84 Unzulässige Teilerlasse von BAföG-Darlehen gestoppt

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat die langjährige Verwaltungspraxis beendet, Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz auch ohne Vorliegen der gesetzlichen

Voraussetzung zum Teil zu erlassen. Es ist damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und vermeidet so künftig jährliche Einnahmeausfälle von 1,3 Mio. Euro.

Den Geförderten sind Darlehen u. a. dann teilweise zu erlassen, wenn sie ein Kind „bis zu zehn Jahren“ pflegen und erziehen.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln fest, dass das zuständige Bundesverwaltungsamt Darlehensanteile unzulässigerweise auch in den Fällen erließ, in denen sich die betreuten Kinder bereits im elften Lebensjahr befanden. Anders lautende Entscheidungen eines Verwaltungsgerichts, auf die sich das Bundesverwaltungsamt berief, hatten über den Einzelfall hinaus keine bindende Wirkung.

Das Bundesministerium teilte die Auffassung des Bundesrechnungshofes und wies das Bundesverwaltungsamt an, unverzüglich darauf hinzuwirken, dass die für den Teilerlass erhebliche Altersgrenze nicht länger unzulässig ausgedehnt wird.

## **Bundesagentur für Arbeit**

### **85 Effiziente und effektive Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen der Bundesagentur für Arbeit**

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes will die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) die Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen gegen Schädiger ihrer Versicherten verbessern. Sie strebt an, mit den Rentenversicherungsträgern Informationen über Leistungsfälle auszutauschen, um bislang für sie nicht erkennbare Schadensersatzansprüche gegen Dritte zu identifizieren. Außerdem werden die Regionaldirektionen ihre Fachaufsicht verstärken, damit die Agenturen für Arbeit (Agenturen) erkennbare Schadensersatzansprüche vollständig feststellen. Die weitere Schadensbearbeitung wird in den Regionaldirektionen konzentriert, die Schadenshöhe künftig vollständig ermittelt. Insgesamt kann die Bundesagentur damit ihre Rückforderungen erhöhen und ihre Einnahmen von derzeit jährlich 32 Mio. Euro deutlich steigern.

Wenn ein Sozialversicherungsträger Leistungen erbringt, die auf ein Schadensereignis zurückzuführen sind, gehen die darauf beruhenden Schadensersatzansprüche gegen Dritte auf ihn über. Aufgrund eines Schadensereignisses können unterschiedliche Leistungen von verschiedenen Trägern, insbesondere von der Bundesagentur und von Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung, erbracht werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Agenturen die Schadensersatzansprüche häufig nicht vollständig erkannten. Ursachen waren zumeist nicht ausreichend geschulte Beschäftigte. Außerdem waren die Aufgaben bei

der Bearbeitung zwischen Agenturen und Regionaldirektionen teilweise unzweckmäßig verteilt. Darüber hinaus nutzten die Regionaldirektionen IT-Verfahren nicht konsequent, um die gesamte Schadenshöhe zu ermitteln. So blieben erhebliche zusätzliche Forderungen unberücksichtigt. Zugleich lagen regional verbesserte Verfahrensläufe vor.

Die Bundesagentur hat angekündigt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Sie hat begonnen, mit den Rentenversicherungsträgern Informationen über Leistungsfälle auszutauschen, um bislang für sie nicht erkennbare Schadensersatzansprüche gegen Dritte zu identifizieren. Eine bundeseinheitliche Datenbank werde für die Regionaldirektionen entwickelt, um die Fachaufsicht mit Auswertungen zu verstärken. So können sie Agenturen identifizieren, die Schadensersatzansprüche nicht vollständig feststellten und deren Beschäftigte gezielt sensibilisieren. Die Datenbank soll auch die weitere, künftig in den Regionaldirektionen konzentrierte Schadensbearbeitung vereinfachen. Schadenshöhen sollen nunmehr durch konsequente Nutzung vorhandener IT-Verfahren vollständig ermittelt werden.

### **86 Beratung zur Förderung von Existenzgründungen verbessert**

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, um Existenzgründungen wirksamer und nachhaltiger zu fördern. Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) wollen künftig Existenzgründungen als berufliche Alternative für ihre Eingliederungsstrategie verstärkt berücksichtigen und angehende Existenzgründer zielgerichteter beraten. Sie wollen dabei die Qualität der zugrunde liegenden Geschäftsidee und die Erfolgsaussichten bewerten.

Die Bundesagentur fördert die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit, um Arbeitslosigkeit zu beenden oder zu vermeiden. Sie gewährt hierzu entweder Überbrückungsgeld oder für die so genannte „Ich-AG“ einen Existenzgründungszuschuss. Für beide Förderungen setzte sie im Jahre 2004 rund 2,7 Mrd. Euro ein. Die Agenturen müssen die Existenzgründer so beraten und unterstützen, dass die zu gründenden Unternehmen möglichst auf Dauer bestehen können. Gefördert wird nur, wenn eine Einschätzung zur Tragfähigkeit der geplanten Existenzgründung vorliegt, die bei einer fachkundigen Stelle, z. B. der Industrie- und Handelskammer, einzuholen ist.

In zwei Dritteln der geprüften Fälle, in denen eine Existenzgründung gefördert wurde, gab es keine Hinweise darauf, dass die Agenturen eine Existenzgründung als Alternative in ihre Beratung hinreichend einbezogen. In 42 % der Fälle, in denen sie Überbrückungsgeld gewährten, war ihnen der geplante Unternehmenszweck nicht bekannt. Die Bundesagentur verlangte bisher von den fachkundigen Stellen keine begründete Beurteilung über die Qualität einer Geschäftsidee und deren Erfolgsaussichten. Damit konnten die Agenturen die Tragfähigkeit

einer Existenzgründung nicht hinreichend abschätzen. Wenn Existenzgründer mit ihrer Geschäftsidee scheiterten, erfragten die Agenturen die dafür maßgeblichen Gründe nicht ausreichend. So fehlten wichtige Erkenntnisse für die weitere Berufswegplanung.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Künftig wollen die Agenturen Existenzgründungen als berufliche Alternative für ihre Eingliederungsstrategie verstärkt berücksichtigen und angehende Existenzgründer zielgerichteter beraten. Die umfassende Beratung will die Bundesagentur mit einem Leitfaden unterstützen, den sie für ihre Vermittlungsfachkräfte bereitstellt. Diese wollen vor der Förderung einer Existenzgründung die Qualität der zugrunde liegenden Geschäftsidee und die Erfolgsaussichten bewerten und hierzu die fachkundigen Stellen um eine begründete Beurteilung bitten. Wesentliche Gründe fehlgeschlagener Existenzgründungen werden sie für die weitere individuelle Berufswegplanung berücksichtigen.

### **87 Verfahren zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen durch Personal-Service-Agenturen wird verbessert**

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) wird künftig die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen stärker im Wettbewerb vergeben. Sie wird die Eignung der Anbieter und die von diesen vorgelegten Konzepte einheitlich bewerten. Sie wird in den Verträgen mit den Personal-Service-Agenturen konkrete Zielvorgaben vereinbaren, deren Einhaltung konsequent überwachen und die Vergütung stärker an der Zielerreichung ausrichten. Damit will sie den Erfolg der Personal-Service-Agenturen bei der beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen steigern.

Die Bundesagentur lässt Personal-Service-Agenturen errichten und beauftragt sie, befristete Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern zu schließen und diese durch Arbeitnehmerüberlassung und Qualifizierung in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass die Agenturen für Arbeit (Agenturen) die Aufträge vielfach fehlerhaft vergaben. Geeignete Anbieter und verhandlungsfähige Angebote blieben unberücksichtigt. Die Eignung der Anbieter und die Qualität ihrer Konzepte bewerteten sie uneinheitlich. Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die von der Bundesagentur entwickelten Musterverträge weder konkrete Zielvorgaben enthielten noch wirksame Sanktionen bei schlechter Leistung vorsahen. Die Personal-Service-Agenturen verliehen ihre Arbeitnehmer nur an weniger als der Hälfte der Arbeitstage. Sie kündigten häufig vorzeitig ohne erkennbaren Grund und qualifizierten ihre Arbeitnehmer nicht wie vorgesehen. Bis Herbst 2004 integrierten die Personal-Service-Agenturen nur ein Viertel ihrer Arbeitnehmer. Die Entlastung des Arbeitsmarktes blieb damit weit hinter den Erwartungen zurück. Zudem versäumten die Agenturen es weitgehend, die von den Personal-Service-Agenturen vorgelegten Abrechnungen zumindest anhand von Stichproben zu prüfen. Dadurch ermöglichten sie fehlerhafte Abrechnungen und Mitnahmeeffekte.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und zugesagt, neue Personal-Service-Agenturen künftig öffentlich auszuschreiben, um den Wettbewerb zu erhöhen. Ihre neu geschaffenen Regionalen Einkaufszentren werden dabei für einheitliche Kriterien und Bewertungen sorgen. Mit vertraglich vereinbarten konkreten und konsequent überwachten Zielvorgaben will die Bundesagentur die Integrationserfolge der Personal-Service-Agenturen steigern. Ergänzend beabsichtigt sie, die Vergütung stärker an den Integrationserfolgen auszurichten.

