



Bemerkungen 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

– Weitere Prüfungsergebnisse –

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

Bundesrechnungshof
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Tel.: 0228 99 721-1030
Fax: 0228 99 721-1039
E-Mail: presse@brh.bund.de
Internet: www.bundesrechnungshof.de

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse –

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		3
Zusammenfassungen	5	
Teil I Allgemeiner Teil		
1 Schnell und zusätzlich: Kernkriterien für die Wirksamkeit der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Investitions- und Tilgungsfonds nicht immer sichergestellt	5	9
Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
2 Verfahrensmängel bei der Sanierung der Deutschen Schule Istanbul	6	20
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung		
3 Mögliche Doppelfinanzierung von Bahnanlagen zulasten des Bundes	6	22
Bundesministerium der Verteidigung		
4 Eingeschränkt nutzbare Marineflugzeuge kosten den Bund mehr als 800 Mio. Euro	7	24
Bundesministerium für Gesundheit		
5 Fehlerhafte Krankenhausabrechnungen belasten die Krankenkassen mit 875 Mio. Euro	7	25

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Allgemeine Finanzverwaltung		
6 Rückstellungen im Kernenergiebereich nur eingeschränkt überprüfbar	7	28
7 Steuerbehörden überwachen Abgabe der Steuer- erklärungen unzureichend	8	30

Vorbemerkung

*Der Bundesrechnungshof legt zum zweiten Mal **weitere Prüfungsergebnisse** vor. Sie ergänzen seine Bemerkungen 2010. Die weiteren Prüfungsergebnisse behandeln Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, die der Bundesrechnungshof erst nach Abschluss des Bemerkungsverfahrens im vergangenen Jahr gewonnen hat. Sie schaffen eine aktuellere Grundlage für die anstehende Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat für das Haushaltsjahr 2009. Die aktualisierte Berichterstattung ist das Ergebnis gemeinsamer Überlegungen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrechnungshofes.*

1 Gegenstand der Bemerkungen

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss erörtert die in den Bemerkungen dargestellten Prüfungsergebnisse im Einzelnen und fasst hierzu Beschlüsse. Die Bemerkungen können im parlamentarischen Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung beispielsweise dazu führen, dass das Parlament über einzuleitende Maßnahmen beschließt (§ 114 Absatz 2 BHO) oder bestimmte Sachverhalte missbilligt (§ 114 Absatz 5 BHO).

Die Bemerkungen des Jahres 2010 mit den Feststellungen zur Jahresrechnung 2009 leitete der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 15. November 2010 zu.¹ Am 16. November 2010 stellte sie der Präsident des Bundesrechnungshofes in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor. Im Internet sind sie auf der Homepage des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.²

2 Aktualität im Bemerkungsverfahren

Die Aufstellung der jährlichen Bemerkungen erfordert einen zeitlichen Vorlauf. Er ist insbesondere notwendig, um

die Stellungnahmen der geprüften Stellen zu den Bemerkungsentwürfen berücksichtigen zu können. Bemerkungsgerechte Prüfungserkenntnisse, die erst nach Mai gewonnen wurden, konnten nach dem herkömmlichen Verfahren nicht mehr in den Bemerkungen des jeweiligen Jahres behandelt werden. Danach hätte z. B. ein Prüfungsergebnis aus dem August 2010 erst im Bemerkungsverfahren des Jahres 2011 aufgegriffen und vom Rechnungsprüfungsausschuss frühestens zu Beginn des Jahres 2012 beraten werden können.

Um diese Verzögerung zu vermeiden, hat der Bundesrechnungshof in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsausschuss ein zusätzliches Berichtsverfahren entwickelt, das die jährlichen Bemerkungen ergänzt. Bemerkungsrelevante weitere Prüfungsergebnisse, die bis zum Ende eines Jahres erzielt werden, leitet der Bundesrechnungshof dem Rechnungsprüfungsausschuss noch zur Beratung im Frühjahr des Folgejahres zu. Das Verfahren gewährleistet, dass die jeweils für den Juni vorgesehene Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Bundesregierung für das vorangegangene Haushaltsjahr auf eine aktuellere Erkenntnisgrundlage gestellt werden kann.

Dieses Verfahren wird zunächst für zwei Jahre erprobt. Im April 2010 legte der Bundesrechnungshof erstmals „Weitere Prüfungsergebnisse“ für das Jahr 2009 vor. Die „Weiteren Prüfungsergebnisse“ für das Jahr 2010 ergänzen die Bemerkungen zum zweiten Mal.

3 Weitere Prüfungsergebnisse

Die vorliegenden Beiträge behandeln bedeutsame Prüfungsergebnisse, die der Bundesrechnungshof und seine Prüfungsämter in den einzelnen Ressorts gewonnen haben. Bei seiner Auswahl hat der Bundesrechnungshof – entsprechend der Zielsetzung dieses ergänzenden Verfahrens – die Aktualität der Ergebnisse in besonderer Weise berücksichtigt. Die Darstellung lässt keine Rückschlüsse auf die Häufigkeit von Fehlern und Beanstandungen bei den geprüften Stellen zu.

Die weiteren Prüfungsergebnisse behandeln u. a. die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zum Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) und damit einen finanziell besonders bedeutsamen Schwerpunkt der Ausgaben des Bundes. Der ITF ist Teil des „Pakts für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ (Konjunkturpaket II), den die Bundesregierung am 14. Januar 2009 beschlossen hat.

¹ Bundestagsdrucksache 17/3650; Bundesratsdrucksache 736/10.

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

In gleicher Weise wie die jährlichen Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof auch die weiteren Prüfungsergebnisse den geprüften Stellen als Entwurf zugesandt und ihnen Gelegenheit gegeben, Stellung zu nehmen. Dies dient insbesondere dazu, die Feststellungen nochmals zu überprüfen, die der Bundesrechnungshof in der Regel im vorangegangenen Prüfungsverfahren schon mit den geprüften Stellen erörtert hat. Falls über die dargestellten Sachverhalte unterschiedliche Auffassungen bestehen, ist dies in den Bemerkungen erwähnt. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen zur Würdigung vorgebracht haben, sind diese ebenfalls berücksichtigt.

Den Beiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

Den Umfang seiner Prüfungen, seine Prüfungsrechte und -schwerpunkte sowie seinen Beurteilungsmaßstab hat der Bundesrechnungshof zuletzt in seinen jährlichen Bemerkungen 2010 ausführlich dargestellt.³

³ Vgl. hierzu die Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 17/3650; Bundesratsdrucksache 736/10.

Zusammenfassungen

Teil I Allgemeiner Teil

1 **Schnell und zusätzlich: Kernkriterien für die Wirksamkeit der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Investitions- und Tilgungsfonds nicht immer sichergestellt**

Bund, Länder und Kommunen haben die Mittel für konjunkturpolitische Maßnahmen aus dem Investitions- und Tilgungsfonds nicht immer so schnell ausgegeben, dass sie ihre Wirkung in der akuten wirtschaftlichen Krisensituation entfalten konnten. Es bleibt zudem bei einigen Maßnahmen unklar, inwieweit die Mittel über das vor der Krise erreichte Investitionsvolumen hinaus zusätzliche öffentliche Nachfrage bewirkt haben. Die Kriterien der Schnelligkeit und Zusätzlichkeit waren somit nicht in allen Fällen erfüllt. Für die Wirksamkeit der konjunkturpolitischen Maßnahmen sind sie jedoch wesentliche Voraussetzungen. Für die Verwendung der Mittel bei Ländern und Kommunen sind sie gesetzlich vorgegeben.

Auf die im Jahr 2008 einsetzende globale Finanz- und Wirtschaftskrise reagierten die führenden Wirtschaftsnationen mit Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und mit umfangreichen Konjunkturprogrammen. In Deutschland richtete der Gesetzgeber u. a. mit Artikel 6 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II) vom 2. März 2009 das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) ein. In den Jahren 2009 bis 2011 stehen für Ausgaben aus dem ITF 25,2 Mrd. Euro zur Verfügung, davon 20,4 Mrd. Euro für konjunkturpolitische Maßnahmen.

Die ITF-finanzierten konjunkturpolitischen Maßnahmen umfassen Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Kommunen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz, zusätzliche Investitionen des Bundes insbesondere in die Infrastruktur, die „Umweltprämie“ für den Kauf von Neuwagen, das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) sowie die Förderung anwendungsorientierter Forschung im Bereich Mobilität. Der Bundesrechnungshof prüfte das gesamte Spektrum der ITF-finanzierten Maßnahmen begleitend. Dabei lag ein Prüfungsschwerpunkt auf den Finanzhilfen des Bundes für Länder und Kommunen.

Der Gesetzgeber wollte mit den Mitteln aus dem ITF einen konjunkturellen Nachfrageimpuls geben. Dazu sollten die Mittel schnell ausgegeben werden, um der akuten wirtschaftlichen Krisensituation entgegenwirken zu können. Sie sollten außerdem über das vor der Krise

erreichte Investitionsvolumen hinaus zusätzliche öffentliche Nachfrage bewirken. Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse Zweifel, ob dies in dem gebotenen Umfang gelungen ist. Eine verlässliche Einschätzung, ob die Mittel schnell genug eingesetzt wurden, ist wegen unzureichender Indikatoren nicht möglich. So verfügt das Bundesfinanzministerium mit Angaben zum Mittelabfluss lediglich über einen Indikator, der mit erheblicher zeitlicher Verzögerung die Nachfragewirksamkeit staatlicher Maßnahmen anzeigt.

Zum Ende des Hauptkrisenjahres 2009 waren erst 6,1 Mrd. Euro der im ITF für konjunkturpolitische Maßnahmen bereitgestellten Mittel abgeflossen, das sind 30 %. Zum Jahresende 2010 waren es 12,8 Mrd. Euro und damit 63 %.

Der – bis auf das Programm zur Stärkung der PKW-Nachfrage – weit hinter den politischen Vorgaben zurückbleibende Mittelabfluss deutet jedoch darauf hin, dass das Ziel einer schnellen Nachfragestärkung in der kritischen Phase des Wirtschaftseinbruchs nicht in größtmöglichem Umfang erreicht wurde. Dafür waren nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes mehrere Gründe verantwortlich:

- Die Stellen, die die aus dem Investitions- und Tilgungsfonds finanzierten Maßnahmen umzusetzen hatten, waren auf diese Aufgabe nicht immer ausreichend vorbereitet. Sie mussten teilweise erst die administrativen Voraussetzungen schaffen, um die erheblichen Mittel in kurzer Zeit zweckentsprechend ausgeben zu können.
- Insbesondere in Politikbereichen mit hoher Komplexität und langen Planungsphasen, z. B. der Forschungsförderung, hat sich gezeigt, dass die verfügbaren Mittel nicht so zügig in den Wirtschaftskreislauf eingespeist werden konnten, wie dies konjunkturpolitisch angezeigt gewesen wäre.
- Mit seinen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen hat der Bund zudem viele Stellen außerhalb der Bundesverwaltung in die Mittelvergabe eingebunden. Es mussten Verfahrensregelungen zwischen Bund und Ländern aber auch zwischen den Ländern und ihren Kommunen geschaffen werden. Dies kostete Zeit. Finanzhilfen eignen sich daher nur bedingt, einen kurzfristig wirkenden, schnellen konjunkturellen Impuls zu setzen.
- Entscheidend für die konjunkturelle Wirksamkeit ist, dass Bund, Länder und Kommunen die ITF-Mittel tatsächlich für zusätzliche Vorhaben nutzen und nicht

ihre ursprünglichen Planungen ersetzen oder verschieben. Ob diese Voraussetzung der Zusätzlichkeit – insbesondere nach der Lockerung der Regelungen – gegeben waren, lässt sich erst im Nachhinein bewerten.

Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes machen deutlich, welche Hemmnisse ein rasch wirksames, anti-

zyklisches Handeln der öffentlichen Hand erschweren. Eine Gesamtbewertung der Maßnahmen setzt jedoch voraus, dass die konjunkturelle Wirkung der zusätzlichen staatlichen Nachfrage in ihrem Umfang bewertet werden kann. Eine solche Bewertung bleibt makroökonomischen Analysen vorbehalten, die eine Vielzahl möglicher Wirkungszusammenhänge berücksichtigen müssen.

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

2 Verfahrensmängel bei der Sanierung der Deutschen Schule Istanbul

Fehler in der Projektabwicklung und Verstöße des Auswärtigen Amtes gegen das Haushaltsrecht haben die Sanierung der Deutschen Schule Istanbul verzögert und die Ausgaben für den Bund erhöht. Das Auswärtige Amt begann erst mit Verzögerung, die Fehler abzustellen.

Schon zu Baubeginn im Jahr 2004 waren Planung und Kostenberechnung der Sanierung unvollständig und fehlerhaft. Der Raumbedarfsplan aus dem Jahr 1991 war veraltet. Auch überwachte das Auswärtige Amt nicht, ob der für den Bau zuständige Schulträger die Bundesmittel bestimmungsgemäß verwendete und einen Teil der Kosten selbst übernahm. Dies alles verstieß gegen die geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften. Dennoch gewährte das Auswärtige Amt fortgesetzt Zuwendungsmittel des Bundes. Anfangs begründete das Auswärtige Amt die Mängel mit der Eilbedürftigkeit wegen Erdbebengefährdung, holte die Versäumnisse aber später nicht nach. Hierauf wies der Bundesrechnungshof bereits bei einer Prüfung im Jahr 2008 hin. Das Auswärtige Amt sagte zu, die Mängel zu beheben.

Im Jahr 2010 prüfte der Bundesrechnungshof die Baumaßnahme erneut und stellte fest, dass das Auswärtige Amt die kritisierten Mängel nicht ausgeräumt hatte. Es hatte beispielsweise Zuwendungsmittel gewährt, obwohl die Planung immer noch unzureichend und die Gesamtkosten der Baumaßnahme nach wie vor nicht abzusehen waren. Die anfangs mit 6,8 Mio. Euro veranschlagten Bundesmittel sind auf derzeit 12,3 Mio. Euro gestiegen. Hiervon entfallen bisher 2 Mio. Euro für Mängelbeseitigung und Rechtsstreitigkeiten. Die Sanierung ist noch nicht abgeschlossen.

Inzwischen hat das Auswärtige Amt begonnen, die aufgezeigten Mängel abzubauen. Wenn es künftig Baumaßnahmen mitfinanziert, sollte es die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel entsprechend den rechtlichen Vorschriften von Beginn an überwachen und durchsetzen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

3 Mögliche Doppelfinanzierung von Bahnanlagen zulasten des Bundes

Eine Regelungslücke ermöglicht es Eisenbahninfrastrukturunternehmen, ihre Bahnanlagen mit Bundesmitteln zu erneuern, auch wenn sie dafür bereits Mittel von Dritten erhalten haben. Das Bundesverkehrsministerium hat keine Vorkehrungen getroffen, um solche Doppelfinanzierungen zulasten des Bundes zu verhindern. Es kann sie nicht einmal erkennen.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) erhalten Bundesmittel, um ihre Bahnanlagen (z. B. Gleise, Brücken und Bahnhöfe) zu erneuern. Der Bund zahlt ihnen hierfür jährlich pauschal 2,5 Mrd. Euro. Die EIU müssen diese Mittel vollständig für die Erneuerung von Bahnanlagen verwenden. Grundlage ist die seit dem Jahr 2009 geltende Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV).

Teilweise betreiben die EIU Bahnanlagen im Interesse Dritter. So haben sie Eisenbahnbrücken errichtet, damit darunter eine von Dritten betriebene Straße verlaufen kann. Hier muss der Dritte spätere Erneuerungen der Eisenbahnbrücke bezahlen.

In der LuFV ist nicht ausdrücklich geregelt, ob die EIU auch für diese Fälle LuFV-Mittel des Bundes in Anspruch nehmen dürfen. Es wäre dann nicht mehr gewährleistet, dass die LuFV-Mittel von 2,5 Mrd. Euro in die Erneuerung der Bahnanlagen investiert werden, für die der Bund finanzierungspflichtig ist. Doppelfinanzierungen sind daher auszuschließen. Dem zuständigen Bundesverkehrsministerium ist nicht einmal bekannt, bei wie vielen und bei welchen Bahnanlagen Dritte die Erneuerung finanzieren. Es weiß deshalb nicht, ob und in welchem Umfang es zu solchen Doppelfinanzierungen kommt.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesverkehrsministerium, dass es ermittelt, bei welchen Bahnanlagen Dritte die Erneuerungen finanzieren. Es sollte zudem klarstellen, dass die EIU für solche bereits drittfinanzierte Erneuerungen keine Mittel des Bundes in Anspruch nehmen dürfen.

Bundesministerium der Verteidigung

4 Eingeschränkt nutzbare Marineflugzeuge kosten den Bund mehr als 800 Mio. Euro

Die Bundeswehr hat versäumt, vor dem Kauf von acht gebrauchten Flugzeugen deren technischen Zustand ausreichend zu prüfen. Sie wird für Kauf und Anpassungen statt der geplanten 388 Mio. Euro mehr als 500 Mio. Euro ausgeben. Zudem wird sie mehr als 300 Mio. Euro aufwenden müssen, um die Flugzeuge instand zu setzen. Trotz hoher Ausgaben kann die Marine die Flugzeuge nur eingeschränkt für die vorgesehenen Aufgaben einsetzen.

Die Bundeswehr beschaffte für die Seefernaufklärung acht gebrauchte 20 Jahre alte Flugzeuge. Diese sollten auch für weitere militärische Aufgaben, wie z. B. die Bekämpfung von U-Booten, ausgerüstet werden. Die Bundeswehr untersuchte vor dem Kauf den technischen Zustand der Flugzeuge nicht ausreichend. Sie setzte die Ausgaben für den Kauf und für Anpassungen mit 388 Mio. Euro anstatt mit 500 Mio. Euro deutlich zu niedrig an. Darüber hinaus hat sie bereits mehr als 106 Mio. Euro für Ersatzteile und Instandsetzung ausgegeben. Ausgaben von mehr als 200 Mio. Euro stehen für zusätzliche Instandsetzungen noch aus. Aufgrund des schlechten Zustandes ist die Einsatzbereitschaft der Flugzeuge erheblich eingeschränkt. Außerdem können die Flugzeuge nicht wie geplant für weitere militärische Aufgaben eingesetzt werden, da ihnen hierfür die benötigten Waffen fehlen. Das Bundesverteidigungsministerium wies darauf hin, dass auch andere Waffensysteme der Marine diese Aufgaben übernehmen können. Die Marine will für die Schulung und Ausbildung ein weiteres gebrauchtes nicht flugfähiges Flugzeug erwerben, obwohl sie bereits über ein solches verfügt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, vor weiteren Ausgaben zunächst zu untersuchen, für welche Aufgaben die Flugzeuge dauerhaft eingesetzt werden sollen und welche Anzahl hierzu erforderlich ist. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das vorhandene nicht flugfähige Flugzeug weiterhin als Schul- und Ausbildungsgerät einzusetzen und für diese Aufgabe kein weiteres Flugzeug zu beschaffen.

Bundesministerium für Gesundheit

5 Fehlerhafte Krankenhausabrechnungen belasten die Krankenkassen mit 875 Mio. Euro

Die Abrechnungen der Krankenhäuser an die Krankenkassen sind häufig fehlerhaft und nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes jährlich um 875 Mio. Euro zu

hoch. Einfachere Abrechnungen, Anreize für ein korrektes Abrechnungsverhalten und effektive Prüfverfahren könnten Fehler vermeiden und bürokratischen Aufwand verringern.

Die Krankenkassen zahlen jährlich an die Krankenhäuser über 50 Mrd. Euro für stationäre Krankenhausleistungen. Prüfungen der Krankenkassen ergaben, dass die Abrechnungen häufig fehlerhaft sind. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes enthielten fast ein Drittel der geprüften Krankenhausabrechnungen Fehler und mussten zugunsten der Krankenkassen korrigiert werden. Insgesamt zahlten die Krankenhäuser im Jahr 2007 an die vom Bundesrechnungshof geprüften Krankenkassen 234 Mio. Euro zurück. Hochgerechnet auf die Gesamtausgaben für Krankenhausleistungen müssten die Krankenhäuser rund 875 Mio. Euro an die Krankenkassen wegen fehlerhafter Abrechnungen zurückzahlen.

Der Bundesrechnungshof hat die fehlerhaften Krankenhausabrechnungen beanstandet. Stetige Ausdifferenzierungen machen das Abrechnungssystem immer komplexer. Dies könnte eine der Ursachen für die vielen Fehler sein. Das Bundesgesundheitsministerium sollte daher prüfen, ob und wie es das Abrechnungssystem vereinfachen kann. Auch gibt es häufig Streit zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen, ob Krankenhausaufenthalte überhaupt notwendig sind oder ob sie zu lange dauern. Dem sollte das Bundesgesundheitsministerium ebenfalls entgegenwirken.

Werden Fehler aufgedeckt, müssen die Krankenkassen nur den zu viel berechneten Betrag erstatten. Eine pauschale Zahlung der Krankenhäuser bei fehlerhaften Abrechnungen könnte Abrechnungsfehler für die Krankenhäuser finanziell unattraktiv machen. Sie hätten dadurch einen Anreiz, richtig abzurechnen.

Das Bundesgesundheitsministerium sollte auch das Prüfverfahren der Krankenkassen weiterentwickeln, um den Prüfaufwand zu reduzieren. Eine Möglichkeit wäre, verstärkt eine repräsentative Auswahl aller Krankenhausabrechnungen zu prüfen und die gefundenen Fehler hochzurechnen.

Allgemeine Finanzverwaltung

6 Rückstellungen im Kernenergiebereich nur eingeschränkt überprüfbar

Energieversorgungsunternehmen müssen für Rückbau und Entsorgung von Kernenergieanlagen Rückstellungen bilden. Wegen unterschiedlicher Zuständigkeiten und Fachkompetenzen können Bund und Länder die Höhe der Rückstellungen nicht sachgerecht beurteilen.

Die Finanzverwaltung soll die Rückstellungen bei den Betriebsprüfungen kontrollieren, damit eine zutreffende Besteuerung der Unternehmen sichergestellt wird. Den

Betriebsprüfern fehlt jedoch das technische Fachwissen, um die Rückstellungswerte über eine reine Plausibilitätsprüfung hinaus zu untersuchen. Die Einbeziehung des Bundesamtes für Strahlenschutz oder anderer Fachbehörden als Sachverständige hierfür ist aufgrund des Steuergeheimnisses nicht möglich. Die entscheidenden Gutachten, die der Bildung der Rückstellungen zugrunde lagen, werden wegen fehlender Auskunftsrechte nicht ausgetauscht. Die maßgeblichen Annahmen bei der Bildung der Rückstellungen muss die Betriebsprüfung weitgehend ungeprüft übernehmen.

Sowohl zu hohe als zu niedrige Rückstellungen bringen erhebliche Risiken für den Haushalt mit sich. Sind die Rückstellungen zu niedrig, wird möglicherweise der Bund in Anspruch genommen. Sind sie zu hoch, führt die steuerliche Begünstigung der Rückstellungen zu Mindereinnahmen.

Der Bundesrechnungshof hält eine bessere staatliche Prüfung der Rückstellungen und eine umfassende Information von Parlament und Regierung für geboten. Aus seiner Sicht muss die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden deutlich verbessert und intensiviert werden. Die hierfür erforderlichen Auskunftsrechte sind zu schaffen. Daneben sollte geprüft werden, wie die Empfehlung der Europäischen Kommission umgesetzt werden kann, eine der schon betrauten Stellen mit Fragen der Stilllegungs- und Rückbaukosten zu befassen. Eine eigene Behörde ist hierfür nicht erforderlich.

Allgemeine Finanzverwaltung

7 Steuerbehörden überwachen Abgabe der Steuererklärungen unzureichend

Die meisten Länder überwachen nicht, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Einkommensteuererklärung abgeben, falls sie dazu verpflichtet sind. Dies führt zu erheblichen Steuerausfällen.

Grundsätzlich ist die Einkommensteuer bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch den Lohnsteuerabzug abgegolten. Daher sind diese meist nur ausnahmsweise zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet.

Die Steuerverwaltung kann elektronisch auf die Daten der Lohnsteuerbescheinigungen zurückgreifen. Anhand dieser Daten kann sie feststellen, ob die Abgabe einer Einkommensteuererklärung erforderlich gewesen wäre.

Nur wenige Länder prüften anhand der Lohnsteuerbescheinigung, ob die Steuererklärungspflicht beachtet wurde. Diese Länder stellten fest, dass zahlreiche Steuerpflichtige ihrer Pflicht nicht nachkamen. Legt man die so ermittelten Zahlen zugrunde, werden bundesweit pro Veranlagungszeitraum Steuererklärungen in fünfstelliger Höhe pflichtwidrig nicht abgegeben. Daraus resultieren erhebliche Steuerausfälle.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass alle Länder Daten der Lohnsteuerbescheinigungen auswerten, um so die Steuerveranlagung sicherzustellen.

Teil I Allgemeiner Teil

1 Schnell und zusätzlich: Kernkriterien für die Wirksamkeit der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Investitions- und Tilgungsfonds nicht immer sichergestellt

(Anlage 1 zu Kapitel 6002 – Wirtschaftsplan des „Sondervermögens Investitions- und Tilgungsfonds“)

1.0

Bund, Länder und Kommunen haben die Mittel für konjunkturpolitische Maßnahmen aus dem Investitions- und Tilgungsfonds nicht immer so schnell ausgegeben, dass sie ihre Wirkung in der akuten wirtschaftlichen Krisensituation voll entfalten konnten. Es bleibt zudem bei einigen Maßnahmen unklar, inwieweit die Mittel über das vor der Krise erreichte Investitionsvolumen hinaus zusätzliche öffentliche Nachfrage bewirkt haben. Die Kriterien der Schnelligkeit und Zusätzlichkeit waren somit nicht in allen Fällen erfüllt. Für die Wirksamkeit der konjunkturpolitischen Maßnahmen sind sie jedoch wesentliche Voraussetzungen. Für die Verwendung der Mittel bei Ländern und Kommunen sind sie gesetzlich vorgegeben.

Aus mehreren Gründen war nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes nicht sichergestellt, dass die Mittel aus dem Investitions- und Tilgungsfonds immer schnell und zusätzlich eingesetzt werden konnten:

- *Die Stellen, die die aus dem Investitions- und Tilgungsfonds finanzierten Maßnahmen umzusetzen hatten, waren auf diese Aufgabe nicht immer ausreichend vorbereitet. Sie mussten teilweise erst die administrativen Voraussetzungen schaffen, um die erheblichen Mittel in kurzer Zeit zweckentsprechend ausgeben zu können.*
- *Die Anforderungen an das Kriterium der Zusätzlichkeit der geförderten Maßnahmen wurden bei den Finanzhilfen nachträglich gelockert.*
- *Sowohl die Vielzahl der Handelnden, die auf verschiedenen Verwaltungsebenen unter verschiedenen Gesichtspunkten mit der Umsetzung der Maßnahmen beauftragt waren, als auch das gewählte Instrument der Finanzhilfe erschwerten tendenziell einen schnellen Mittelabfluss.*
- *Es wurden Förderbereiche mit hoher Komplexität und langen Planungsphasen ausgewählt, die für schnelle Investitionen wenig geeignet sind, z. B. die Forschung.*

Das Bundesfinanzministerium erfasste wesentliche Daten für die Maßnahmen aus dem ITF zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht systematisch. Dies gilt insbesondere für das Auftragsvolumen. Damit fehlte dem Bundesfinanzministerium ein geeigneter Indikator, nach dem es beurteilen konnte, zu welchem Zeitpunkt – und damit wie schnell – die aus dem Investitions- und Tilgungsfonds finanzierten Maßnahmen für konjunkturelle Impulse sorgen konnten. Ein solcher Indikator ist wichtig, da die konjunkturellen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen auf Beschäftigung und Wirtschaftsleistung nicht direkt gemessen werden können. Der Mittelabfluss als Indikator ist dazu alleine nicht geeignet. Er liegt häufig lange nach der für die konjunkturelle Wirkung maßgeblichen Auftragsvergabe an die Wirtschaft.

1.1 Überblick über den Investitions- und Tilgungsfonds

Auf die im Jahr 2008 einsetzende globale Finanz- und Wirtschaftskrise reagierten die führenden Wirtschaftsnationen mit Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und mit umfangreichen Konjunkturprogrammen. In Deutschland richtete der Gesetzgeber u. a. mit Artikel 6 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II) vom 2. März 2009 das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) ein.¹ Der ITF wird aus Krediten und dem Bundesbankgewinn finanziert (vgl. Tabelle 1.1). Er ist das zentrale Element der von der Bundesregierung beschlossenen konjunkturpolitischen Maßnahmen.

Für die Jahre 2009 bis 2011 stehen für Ausgaben aus dem ITF 25,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Der Haushaltsgesetzgeber hat die gesamte Summe im Jahr 2009 bereitgestellt; in den Jahren 2010 und 2011 werden Maßnahmen aus Ausgaberesten finanziert. 4,8 Mrd. Euro der Ausgaben entfallen auf den Schuldendienst. Für konjunkturpolitische Maßnahmen verbleiben 20,4 Mrd. Euro.

Die ITF-finanzierten konjunkturpolitischen Maßnahmen setzen sich aus fünf Bausteinen zusammen:

- Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Kommunen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (10 Mrd. Euro),
- zusätzliche Investitionen des Bundes insbesondere in die Infrastruktur (4 Mrd. Euro)²,

¹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

² Die Summe von 4 Mrd. Euro enthält 226 Mio. Euro für militärische Beschaffungen und 100 Mio. Euro für Beiträge an internationale und supranationale Einrichtungen.

- die „Umweltprämie“ für den Kauf von Neuwagen (5 Mrd. Euro),
- das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) (0,9 Mrd. Euro) sowie
- die Förderung anwendungsorientierter Forschung im Bereich Mobilität (0,5 Mrd. Euro).

Der Gesetzgeber wollte mit den Mitteln aus dem ITF einen konjunkturellen Nachfrageimpuls geben. Dazu sollten die Mittel schnell und zusätzlich ausgegeben werden, um der akuten wirtschaftlichen Krisensituation entgegenwirken zu können. Der Gesetzgeber legte aus diesem Grund für die Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz fest, dass bis Ende 2009 die Hälfte der vom Bund bereitgestellten Mittel abgeflossen sein sollte. Eine vergleichbare Vorgabe traf er für die anderen Förderbereiche des ITF nicht ausdrücklich. Auch hier ging er jedoch davon aus, dass ein schneller Mittelabfluss notwendig war. Dazu wurden die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge vereinfacht.

1.2 Bisherige Entwicklung

1.2.1 Mittelabfluss im Überblick

Bis zum Ende des Jahres 2009, in das der Höhepunkt der Wirtschaftskrise fiel, waren 6,1 Mrd. Euro abgeflossen. Das entspricht 30 % der für konjunkturpolitische Maßnahmen bereitgestellten Mittel von 20,4 Mio. Euro.³ Ende 2010 waren 12,8 Mrd. Euro abgeflossen. Das entspricht 63 % der bereitgestellten Mittel.⁴ Während die „Umweltprämie“ nahezu vollständig ausbezahlt war (97 %), betrug bei den Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz der Mittelabfluss 54 %. Von den Mitteln für Investitionen des Bundes wurden 49 % verausgabt. Beim ZIM und der Förderung anwendungsorientierter Forschung im Bereich Mobilität waren es jeweils 41 %.

³ Bundesfinanzministerium: Stand der Einnahmen und Ausgaben beim Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“. Automatisierte Listenauswertung aus dem HKR-Verfahren zu den Buchungen am jeweiligen Stichtag.

⁴ Ebenda.

Tabelle 1.1

Ausgaben und Einnahmen des Investitions- und Tilgungsfonds (Stichtag: 31. Dezember 2010)

Ausgaben			
Zweckbestimmung	Soll 2009 bis 2011	Ist 31. Dezember 2010	Abfluss- quote
	Mio. Euro	Mio. Euro	Spalte 3 in % von Spalte 2
Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz	10 000	5 387	54
– Investitionen des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur	2 000	933	47
– Maßnahmen im Bereich der IuK-Technik	500	198	40
– Grundsanierung und energetische Sanierung von Gebäuden	750	417	56
– Sonstige Investitionen des Bundes	424	241	57
– Militärische Beschaffungen	226	137	61
– Beiträge an internationale und supranationale Einrichtungen	100	28	28
Umweltprämie	5 000	4 846	97
Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand	900	373	41
Förderung anwendungsorientierter Forschung im Bereich Mobilität	500	204	41
Summe der Ausgaben für konjunkturpolitische Maßnahmen	20 400	12 764	63
Zinsen für Kreditaufnahmen am Geld- und Kapitalmarkt	4 800	5	0
Summe der Ausgaben insgesamt	25 200	12 769^a	51

noch Tabelle 1.1

Nachrichtlich: Einnahmen			
Zweckbestimmung	Soll 2009 bis 2011	Ist 31. Dezember 2010	Abweichung Soll/Ist
	Mio. Euro	Mio. Euro	In %
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	25 200	12 120	48
Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn		647	
Summe der Einnahmen	25 200	12 767^a	51

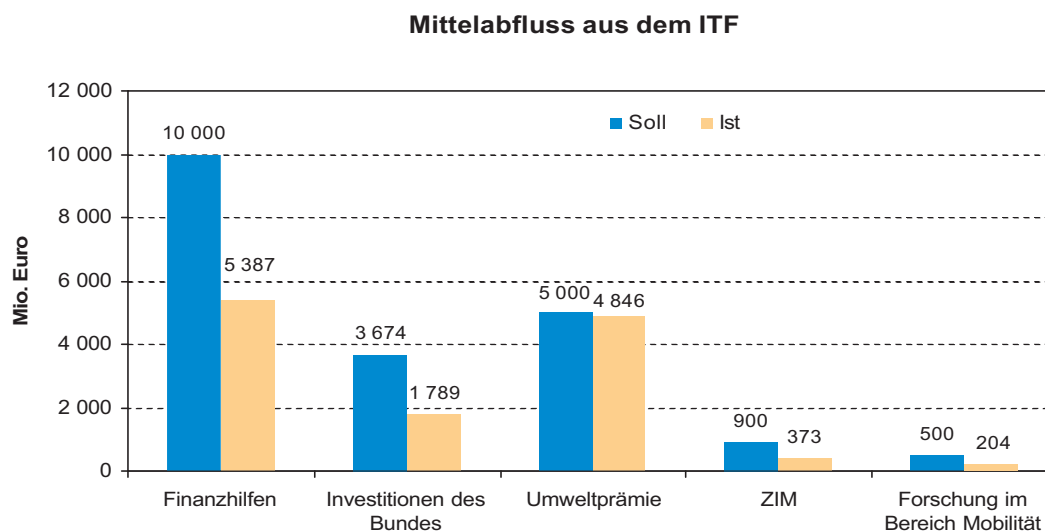
Erläuterung: ^a Die Differenz zwischen der Summe der Ausgaben und der Summe der Einnahmen ist auf die Rundung der Einzelangaben zurückzuführen.

Quelle: Bundesfinanzministerium: Stand der Einnahmen und Ausgaben beim ITF. Automatisierte Listenauswertung aus dem HKR-Verfahren zu den Buchungen am jeweiligen Stichtag.

1.2.2 Mittelabfluss je Baustein des ITF

Für die einzelnen Bausteine des ITF ergibt sich folgender Vergleich zwischen dem Soll und dem Ist des Mittelabflusses am Ende des Jahres 2010.

Abbildung 1.1



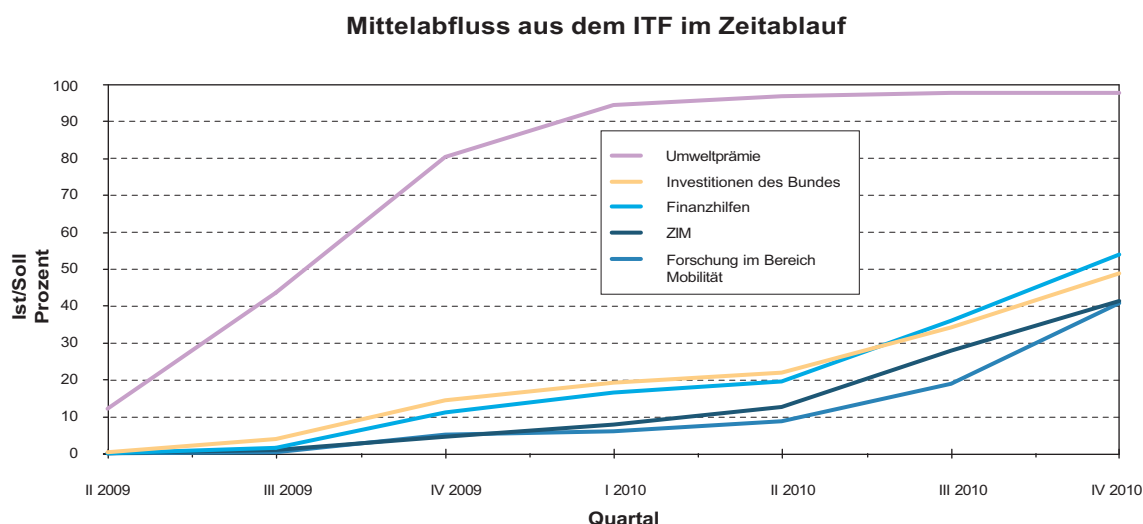
Erläuterungen: Gesamtsoll 2009 bis 2011; Ist bis zum Stichtag 31. Dezember 2010.

Quelle: Bundesfinanzministerium: Stand der Einnahmen und Ausgaben beim ITF. Automatisierte Listenauswertung aus dem HKR-Verfahren zu den Buchungen am jeweiligen Stichtag.

1.2.3 Mittelabfluss im Zeitablauf

Im Zeitablauf zeigt sich zusammenfassend folgender Mittelabfluss in Prozent des Gesamtsolls:

Abbildung 1.2



Quelle: Bundesfinanzministerium: Stand der Einnahmen und Ausgaben beim Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“. Automatisierte Listenauswertung aus dem HKR-Verfahren zu den Buchungen am jeweiligen Stichtag.

1.2.4 Bewertung der bisherigen Entwicklung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zeigen Stand und Entwicklung des Mittelabflusses aus dem ITF bis Ende 2010, dass die ausgabenwirksame Umsetzung der konjunkturstützenden Maßnahmen – mit Ausnahme der Umweltprämie – deutlich langsamer in Gang gekommen ist, als es von der Bundesregierung beabsichtigt war. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Mittelabfluss ein Spätindikator für den Umfang und den Zeitpunkt der konjunkturell wirksamen Mittelverwendung ist. Insbesondere Investitionsvorhaben werden in der Regel erst bezahlt, wenn ein Teil fertig gestellt oder die gesamte Maßnahme abgeschlossen ist. Die konjunkturell wirksamen ökonomischen Aktivitäten sind dem Mittelabruf zeitlich vorgelagert. Ein Konjunkturimpuls tritt bereits dann ein, wenn die Investoren rechtsverbindliche Verträge mit Auftragnehmern, wie z. B. Bauunternehmen, Lieferanten oder Dienstleistern schließen.

Da das Bundesfinanzministerium bei den Maßnahmen aus dem ITF die Daten zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht systematisch erfasste, fehlt ihm ein Indikator, um beurteilen zu können, wie schnell die Maßnahmen konjunkturell wirksam geworden sind. Ein solcher Indikator ist von besonderer Bedeutung, da die konjunkturellen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen auf Beschäftigung und Wirtschaftsleistung nicht direkt beobachtet werden können.

Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, einige Maßnahmen des ITF hätten schon vor ihrer Umset-

zung konjunkturelle Impulse ausgelöst, da sie die Erwartungen der Wirtschaftsakteure positiv beeinflussten. Auch dadurch habe sich die Konjunktur schneller erholt. Die Wirkungen seien jedoch nur schwer messbar. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes greift diese Sichtweise jedoch zu kurz. Um die Effektivität konjunktureller Maßnahmen beurteilen zu können, sind die Wirkungen in der Realwirtschaft von entscheidender Bedeutung. Nur aus ihnen lässt sich ableiten, ob tatsächlich ein Zusammenhang zwischen den konjunkturfördernden Maßnahmen, den hierfür eingesetzten Mitteln und der angestrebten Wirtschaftserholung besteht.

1.3 Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüfte die ITF-finanzierten, konjunkturpolitischen Maßnahmen begleitend. Dabei untersuchte er insbesondere, ob Bund, Länder und Kommunen die Maßnahmen schnell und zusätzlich umsetzten.

Damit stellte der Bundesrechnungshof in den Mittelpunkt seiner Prüfungen die Frage, ob die Maßnahmen die notwendigen Voraussetzungen erfüllten, um konjunkturell wirksam werden zu können. Der Bundesrechnungshof trifft keine Aussagen darüber, ob die beabsichtigten konjunkturellen Wirkungen tatsächlich eingetreten sind, beispielsweise die Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen oder eine Stabilisierung des Bruttoinlandsproduktes.

Dies zu beurteilen, bleibt volkswirtschaftlichen Analysen überlassen.

Im Folgenden sind die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes bezogen auf die fünf Bausteine des ITF dargestellt.

1.3.1 Finanzhilfen des Bundes nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz

1.3.1.1 Zweckbestimmung

Wesentlicher Bestandteil des Konjunkturpakets II ist das Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 2. März 2009. Um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren, gewährt der Bund nach Artikel 104b Grundgesetz aus dem ITF Finanzhilfen von 10 Mrd. Euro für besonders bedeutende Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände).

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Bundesmittel entsprechend den Vorgaben des Zukunftsinvestitionsgesetzes und der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes (VVZuInvG) eingesetzt wurden. Dazu hatte er beim Bundesfinanzministerium und auf der Grundlage eines vom Gesetzgeber neu geschaffenen Erhebungsrechts bei Kommunen erhoben.

Gegen dieses Erhebungsrecht stellten sechs Länder einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht hat am 7. September 2010⁵ darüber entschieden, inwieweit der Bund sich über die zweckentsprechende Verwendung der Finanzhilfen bei Ländern und Kommunen informieren darf. So kann der Bundesrechnungshof bei den obersten Landesbehörden anlassunabhängig Erhebungen durchführen, um Rechtsverstöße festzustellen. Bei weiteren Landesbehörden und Kommunen kann er erheben, wenn oberste Landesbehörden oder der Bundesrat zustimmen oder wenn konkrete Anhaltspunkte für haftungsrelevante Zweckverfehlungen vorliegen. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin die Prüfung neu ausgerichtet. Er hat seine repräsentative Querschnittsprüfung auf kommunaler Ebene nicht fortgesetzt und Erhebungen bei den obersten Landesbehörden begonnen.

Unabhängig von den Ergebnissen der durchgeführten örtlichen Erhebungen bei Kommunen zeigte die Prüfung beim Bundesfinanzministerium die im folgenden Abschnitt dargestellten Hemmnisse bei der Umsetzung des ZuInvG, die einer schnellen konjunkturellen Wirksamkeit der Finanzhilfen entgegenstehen.

1.3.1.2 Hemmnisse für die konjunkturelle Wirksamkeit kommunaler Investitionen

Schnelligkeit

Um den erforderlichen schnellen Konjunkturimpuls zu gewährleisten, sollten nach dem Willen des Gesetzgebers bis zum Jahresende 2009 mindestens 5 Mrd. Euro Finanzhilfen, das sind 50 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel, beim Bund abgerufen werden (§ 1 Absatz 2 ZuInvG). Bis zum Stichtag 31. Dezember 2009 riefen die Länder 1,26 Mrd. Euro ab und damit ein Viertel der vorgesehenen Summe von 5 Mrd. Euro. Die Abrufquoten der Länder waren unterschiedlich, blieben aber überall unter der gesetzlichen Vorgabe.

Bis Ende 2010 hatten die Länder insgesamt 5,4 Mrd. Euro abgerufen. Damit erreichten sie die bereits zum Jahresende 2009 vorgegebene Abrufquote von 50 % erst zum Jahresende 2010. Einige Länder hatten am Jahresende 2010 das Abruf Soll des Vorjahres immer noch nicht erreicht.

Wie in Tabelle 1.2 dargestellt, ist der Mittelabfluss lediglich ein Spätindikator für die konjunkturell wirksame Mittelverwendung. Auch bei den Finanzhilfen hat das Bundesfinanzministerium keinen Überblick darüber, wann die für den Konjunkturimpuls entscheidenden Verträge mit den Auftragnehmern geschlossen wurden.

Zusätzlichkeit

Nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz und der zwischen Bund und Ländern am 2. April 2009 geschlossenen VVZuInvG dürfen die Finanzhilfen nur für zusätzliche Investitionen gewährt werden. Die vom Bund finanzierten Investitionen können nur dann einen gesamtwirtschaftlichen Effekt erzielen, wenn die Länder und Kommunen ihre eigenfinanzierten Investitionen nicht reduzieren, sondern zumindest konstant halten oder sogar steigern.

Der Gesetzgeber hat im Mai 2010 die Vorgabe gestrichen, dass Länder und Kommunen die Finanzhilfen des Bundes zusätzlich zur Summe der in einem Referenzzeitraum vor der Krise getätigten Investitionen einsetzen müssen (summenbezogene Zusätzlichkeit).⁶

Ob und in welchem Umfang mit Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz finanzierte Investitionen die eigenfinanzierten Investitionen der Länder und Kommunen ersetzen, kann erst nach dem Förderzeitraum, d. h. nach dem Jahr 2011 ermittelt werden.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass Länder und Kommunen sich ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung „beim Einsatz noch nicht belegter Bundesmittel und bei ihrer Investitionsplanung“ bewusst sind. Es sei in ihrem eigenen Interesse, auch die verbliebenen Mittel konjunkturgerecht zu verwenden.

⁵ BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – Az.: 2 BvF 1/09.

⁶ Streichung von § 3a ZuInvG; Artikel 3b des Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

Tabelle 1.2

**Von den Ländern und Kommunen abgerufene Finanzhilfen des Bundes
bis zum 31. Dezember 2009 und bis zum 31. Dezember 2010**

1	2	3	4	5	6	7
Land	Soll Gesamtzeit- raum 2009 bis 2011	Soll bis zum 31.12.2009 (50 % von Spalte 2)	Ist bis zum 31.12.2009	Anteil Ist bis zum 31.12.2009 vom Soll zum Jahresende 2009	Ist bis zum 31.12.2010	Anteil Ist bis zum 31.12.2010 vom Soll im Gesamt- zeitraum
	Tsd. Euro			(Spalte 4 in % von Spalte 3)	Tsd. Euro	(Spalte 6 in % von Spalte 2)
Baden- Württemberg	1 237 490	618 745	129 971	21,0	649 181	52,5
Bayern	1 426 630	713 315	146 499	20,5	692 445	48,5
Berlin	474 140	237 070	103 000	43,4	312 000	65,8
Brandenburg	342 850	171 425	65 994	38,5	223 880	65,3
Bremen	88 450	44 225	17 787	40,2	73 627	83,2
Hamburg	229 600	114 800	25 805	22,5	120 709	52,6
Hessen	718 720	359 360	62 186	17,3	245 402	34,1
Mecklenburg- Vorpommern	236 990	118 495	11 110	9,4	121 680	51,3
Niedersachsen	920 580	460 290	185 984	40,4	606 191	65,8
Nordrhein- Westfalen	2 133 440	1 066 720	185 568	17,4	998 784	46,8
Rheinland- Pfalz	468 830	234 415	81 000	34,6	290 000	61,9
Saarland	128 610	64 305	12 814	19,9	65 830	51,2
Sachsen	596 750	298 375	122 443	41,0	439 436	73,6
Sachsen- Anhalt	356 230	178 115	51 503	28,9	214 575	60,2
Schleswig- Holstein	322 580	161 290	20 619	12,8	134 979	41,8
Thüringen	318 110	159 055	34 869	21,9	198 179	62,3
Summe	10 000 000	5 000 000	1 257 152	25,1	5 386 898	53,9

Quelle: Soll: Gemäß § 1 Absatz 2 ZuInvG (Bundesanteil – gesetzliches Abrufziel 2009).

Ist: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2009. Bundesfinanzministerium: Mittelabruf Zukunfts-
investitionsgesetz, Stand 31. Dezember 2010.

1.3.1.3 Eignung des Instruments der Finanzhilfe

Der Bundesrechnungshof bewertet Finanzhilfen seit langem grundsätzlich kritisch. Sie durchbrechen wie andere Mischfinanzierungen den Konnexitätsgrundsatz, nach dem sich die Finanzierungszuständigkeit aus der Verwaltungszuständigkeit ergibt. Sie verursachen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, weil mehrere Gebietskörperschaften in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes zeigen sich die mit Finanzhilfen zwangsläufig einhergehenden komplexen und aufwendigen Umsetzungserfordernisse auch bei den Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes.

Neben der unvermeidlichen Zeitspanne zwischen dem Kabinettsbeschluss und dem Inkrafttreten des Zukunftsinvestitionsgesetzes nahmen auch die anschließend zwischen Bund und Ländern geführten Verhandlungen zum Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung Zeit in Anspruch. Danach war das Zukunftsinvestitionsgesetz jeweils noch auf Länderebene umzusetzen. Bis zur Verabschiedung der Länderregelungen konnten von den Finanzhilfen keine konjunkturellen Impulse ausgehen. Zudem blieben auch nach Verabschiedung der Länderregelungen Rechtsunsicherheiten bei den Empfängern. Gründe waren u. a. neu eingeführte Verfahren, Berichtspflichten und die Anforderung, die Mittel möglichst schnell, gleichwohl aber zweckentsprechend und rechtlich einwandfrei auszugeben. Das Zusammenspiel von Bundesrecht – insbesondere Zukunftsinvestitionsgesetz und Artikel 104b Grundgesetz – und Landesrecht führte zu weiteren Unsicherheiten darüber, was nach den Vorgaben des Zukunftsinvestitionsgesetzes förderfähig ist. Auch diese Rechtsunsicherheiten, die insbesondere bis zum Inkrafttreten der Neufassung des Artikels 104b Grundgesetz am 1. August 2009 Bedeutung hatten, haben eine schnelle Mittelverwendung nicht gefördert. Teilweise reagierten die Länder, indem sie die Kommunen vorab über beabsichtigte Regelungen informierten und auf häufig gestellte Fragen Antworten im Internet veröffentlichten.

Das Bundesfinanzministerium hat der Kritik am Instrument der Finanzhilfe widersprochen. Die Bundesregierung sei bei der Finanz- und Wirtschaftskrise verpflichtet gewesen, die Auswirkungen der Krise abzufedern und die Perspektiven für die heimische Wirtschaft zu verbessern. Dabei komme öffentlichen Investitionen eine besondere Rolle zu. Da öffentliche Investitionen ganz überwiegend auf Kommunal- und Landesebene vorgenommen würden, müssten Investitionen auf dieser Ebene gefördert werden. Zudem seien Finanzhilfen des Bundes an die Länder das dafür von der Finanzverfassung vorgesehene Instrument. Die vom Bundesrechnungshof vorgebrachte Kritik an neuen Mischfinanzierungen müsse daher in der gegenwärtigen Notsituation zurücktreten. Im Übrigen hält das Bundesfinanzministerium die Finanzhilfen auch für ge-

eignet, die Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu bekämpfen. Die Länder hätten großen Spielraum, die im Gesetz und der Verwaltungsvereinbarung verankerten Ziele umzusetzen. Der breite gesetzliche Rahmen erlaube es den Ländern, flexibel auf die Gegebenheiten vor Ort einzugehen. Um den mit den Finanzhilfen verbundenen sachlichen und zeitlichen Aufwand bei allen Beteiligten zu begrenzen, habe der Bund bewusst ein schlankes und verwaltungsökonomisches Verfahren gewählt. Gründe für eine verzögerte Umsetzung erkenne das Bundesfinanzministerium nicht.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Die Finanzhilfen nach dem ZuInvG eignen sich nur eingeschränkt als Instrument zur Konjunkturbelebung. Die schnelle Verwendung der Mittel ist entscheidend für die konjunkturelle Wirksamkeit der Maßnahmen. Dem stand der erhebliche sachliche und zeitliche Aufwand entgegen, um im Drei-Ebenen-System von Bund, Ländern und Kommunen die notwendigen rechtlichen und verwaltungstechnischen Voraussetzungen für die neuen Finanzhilfen zu schaffen. Wie oben schon dargestellt, flossen im Hauptkrisenjahr 2009 von den im Gesetz vorgesehenen 5 Mrd. Euro lediglich 1,26 Mrd. Euro ab. Zum Ende des Bewilligungszeitraums für neue Maßnahmen, Ende 2010, wurden von den insgesamt zur Verfügung stehenden 10 Mrd. Euro nur 54 % abgerufen.

1.3.2 Investitionen des Bundes

1.3.2.1 Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur

Für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Bundeswasserstraßen, Schienenverkehr, Kombinierte Verkehr) sind im ITF 2 Mrd. Euro vorgesehen (Investitionsverstärkungsprogramm Verkehr). Bis zum Jahresende 2009 wurden davon 392 Mio. Euro, das sind 19,6 %, ausgegeben. Bis zum 31. Dezember 2010 erhöhten sich die abgeflossenen Mittel auf 933 Mio. Euro, das sind 46,6 % der zur Verfügung gestellten Mittel.

Für den konjunkturpolitisch besonders bedeutsamen Zeitraum bis zum Jahresende 2009 lag der Mittelabfluss für das Investitionsverstärkungsprogramm Verkehr unter 20 %. Bis zum Jahresende 2010 hatte der Mittelabfluss 50 % noch nicht erreicht. Für die verschiedenen Verkehrsträger war die Entwicklung unterschiedlich. Für Investitionen in die Bundesautobahnen wurde mehr als die Hälfte der verfügbaren Mittel schon im Jahr 2009 ausgegeben. Für Investitionen in den Schienenverkehr und insbesondere für Investitionen in den Kombinierten Verkehr war der Mittelabfluss dagegen nur gering. In der folgenden Tabelle ist der Mittelabfluss für die fünf Einzelbereiche des Investitionsverstärkungsprogramms Verkehr bis zum Ende der Jahre 2009 und 2010 dargestellt.

Tabelle 1.3

Mittelabfluss für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur bis zum Jahresende 2009 und 2010

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2009 bis 2011	Mittelabfluss bis 31.12.2009		Mittelabfluss bis 31.12.2010	
		Tsd. Euro	Tsd. Euro	Abflussquote (Spalte 4 in % von Spalte 3)	Tsd. Euro	Abflussquote (Spalte 6 in % von Spalte 3)
741 21	Investitionen in die Bundesautobahnen	450 000	231 690	51,5	401 381	89,2
741 22	Investitionen in die Bundesstraßen	400 000	78 157	19,5	171 339	42,8
780 21	Investitionen in die Bundeswasserstraßen	350 000	33 731	9,6	139 689	39,9
891 21	Investitionen in den Schienenverkehr	700 000	48 446	6,9	216 488	30,9
892 21	Investitionen in den Kombinierten Verkehr	100 000	35	0,035	3 646	3,6
Summe		2 000 000	392 059	19,6	932 543	46,6

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2009 und Bundesfinanzministerium: Stand der Einnahmen und Ausgaben beim Sondervermögen ITF. Automatisierte Listenauswertung aus dem HKR-Verfahren zu den Buchungen am jeweiligen Stichtag.

1.3.2.2 Grundsanierung und energetische Sanierung von Gebäuden

Im ITF stehen für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und für militärische Anlagen einschließlich kleiner Neu-, Um- und Erweiterungsbauten insgesamt 750 Mio.

Euro zur Verfügung (Grundsanierung und energetische Sanierung von Gebäuden). Bis zum Jahresende 2009 flossen davon 88,4 Mio. Euro (11,8 %), ab. Bis zum 31. Dezember 2010 erhöhte sich der Betrag der abgeflossenen Mittel auf 417 Mio. Euro, das sind 55,6 % der zur Verfügung gestellten Mittel.

Tabelle 1.4

Mittelabfluss für die Grundsanierung und energetische Sanierung von Gebäuden bis zum Jahresende 2009 und 2010

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2009 bis 2011	Mittelabfluss bis 31.12.2009		Mittelabfluss bis 31.12.2010	
		Tsd. Euro	Tsd. Euro	Abflussquote (Spalte 4 in % von Spalte 3)	Tsd. Euro	Abflussquote (Spalte 6 in % von Spalte 3)
558 31	Militärische Anlagen einschließlich kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	250 000	64 465	25,8	242 792	97,1
711 31	Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	500 000	23 962	4,8	173 895	34,8
Summe		750 000	88 427	11,8	416 687	55,6

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2009 und Bundesfinanzministerium: Stand der Einnahmen und Ausgaben beim Sondervermögen ITF. Automatisierte Listenauswertung aus dem HKR-Verfahren zu den Buchungen am jeweiligen Stichtag.

1.3.2.3 Maßnahmen im Bereich der IT

Für Maßnahmen des IT-Investitionsprogramms stehen im ITF 500 Mio. Euro zur Verfügung. Die Mittel waren bis Ende Juli 2010 vollständig verplant. 100 Mio. Euro hatte die Bundesverwaltung ausgegeben, weitere 225 Mio. Euro durch Auftragsvergaben an die Wirtschaft gebunden. Nach Angaben der Beauftragten der Bundesregierung für IT waren Ende des Jahres 2010 die gesamten 500 Mio. Euro ausgegeben oder haushalterisch gebunden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass vermeidbare Verzögerungen bei der Vergabe von Leistungen und beim Mittelabfluss an die IT-Wirtschaft entstanden. Gründe waren die unzureichende Planungs- und Umsetzungsreife der genehmigten Maßnahmen und zu spät erteilte Ermächtigungen, zusätzliche Zeitarbeitskräfte einzustellen. Zudem waren die realisierten Maßnahmen teilweise nicht vereinbar mit der IT-Strategie des Bundes. Die Bundesverwaltung erweiterte und modernisierte bestehende dezentrale Rechenzentren, anstatt gleichartige IT-Dienstleistungen konsequent in Dienstleistungszentren zu bündeln. Zudem verwendete sie einen erheblichen Teil der bereitgestellten Mittel für externe Beratung und damit nicht investiv. Sie beachtete haushaltsrechtliche Vorgaben nicht ausreichend. Für mehr als ein Drittel der Maßnahmen lagen keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vor.

1.3.3 Programm zur Stärkung der PKW-Nachfrage („Umweltprämie“)

Der ITF sah für das Programm zur Stärkung der PKW-Nachfrage zunächst 1,5 Mrd. Euro vor. Private Fahrzeughalter konnten unter bestimmten Voraussetzungen eine Umweltprämie beantragen, wenn sie ein mindestens neun Jahre altes Fahrzeug verschrotten ließen und gleichzeitig einen Neu- oder Jahreswagen kauften und zuließen.

Bis Ende März 2009 konnten die Fahrzeughalter Anträge nach einem einstufigen Antragsverfahren stellen. Danach stellte das zuständige Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) die Antragstellung auf ein zweistufiges Online-Reservierungsverfahren um. Die Antragsteller erhielten Reservierungsbescheide. Dies führte sehr rasch zu einer hohen Mittelbindung. Ab dem 3. September 2009 nahm das BAFA keine neuen Anträge für die Umweltprämie mehr entgegen, weil die zur Verfügung stehenden Finanzmittel vollständig gebunden waren.

Die Antragsentwicklung übertraf von Beginn an die Erwartungen deutlich. Wegen der hohen Nachfrage nach der „Umweltprämie“ stockte der Gesetzgeber die Mittel auf insgesamt 5 Mrd. Euro auf. Bis zum Jahresende 2009 waren davon bereits 4,1 Mrd. Euro abgeflossen. Bis zum 30. Juni 2010 erhöhte sich der Betrag auf 4,8 Mrd. Euro. Zum Jahresende 2010 waren die Mittel damit nahezu vollständig abgeflossen. Das BAFA hatte kurzfristig die organisatorisch-technischen Voraussetzungen für die zügige Abwicklung des Programms geschaffen. Vorgaben der Bundesregierung und Änderungswünsche aus dem parlamentarischen und öffentlichen Raum setzte es ebenfalls kurzfristig um. Der Gesetzgeber und das BAFA gewährten die „Umweltprämie“ schnell und zusätzlich. Insofern

waren die Voraussetzungen für die Wirksamkeit des Programms in vergleichsweise hohem Maß erfüllt.

1.3.4 Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand

Mit dem ZIM will das Bundeswirtschaftsministerium die Innovationskraft kleiner und mittlerer Unternehmen nachhaltig unterstützen und zu deren Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Das Förderprogramm umfasst drei Module:

- Fördermodul „Kooperationsprojekte“: Förderung von FuE-Kooperationen zwischen mindestens zwei Unternehmen oder zwischen mindestens einem Unternehmen und mindestens einer Forschungseinrichtung (ZIM-KOOP),
- Fördermodul „Einzelprojekte“: Förderung einzelbetrieblicher FuE-Projekte von Unternehmen (ZIM-SOLO),
- Fördermodul „Netzwerkprojekte“: Förderung der Entwicklung innovativer Netzwerke mit mindestens sechs Unternehmen (ZIM-NEMO).

Das Bundeswirtschaftsministerium hat drei Projektträger damit beauftragt, die Antragsteller zu beraten, die Anträge zu prüfen, die Zuwendungen an die Geförderten zu vergeben und die Zwischen- und Verwendungsnachweise zu kontrollieren.

Im Bundeshaushalt 2009 standen für das ZIM 135,4 Mio. Euro zur Verfügung. Im Bundeshaushalt 2010 waren für das ZIM 225 Mio. Euro veranschlagt.

Für zusätzliche Projekte stockte der Bund als Teil des ITF die Fördermittel für die Jahre 2009 und 2010 um 900 Mio. Euro auf. Gefördert werden können nun auch einzelbetriebliche Forschungs- und Entwicklungsprojekte in den alten Bundesländern sowie größere Unternehmen als bisher. Die ITF-Mittel können bis zum 31. Dezember 2011 ausgezahlt werden. Die Fördermittel werden jeweils am Ende eines festgelegten Abrechnungszeitraums an die Unternehmen ausgezahlt. Dieser beträgt in der Regel drei Monate.

Für die Auslastung des Programms sind die eingegangenen Verpflichtungen aussagekräftiger als die ausgezahlten Mittel. Die Verpflichtungen werden bereits dann eingegangen, wenn ein Projekt bewilligt worden ist. Bis zum 31. Dezember 2009 betrugen die eingegangenen Verpflichtungen 336 Mio. Euro. Bis zum Jahresende 2009 waren davon 53 Mio. Euro ausgezahlt. Bis zum 31. Dezember 2010 erhöhten sich die eingegangenen Verpflichtungen auf 811,5 Mio. Euro, von denen 378,9 Mio. Euro⁷ ausgezahlt waren. Diese Zahlen meldet das Bundeswirtschaftsministerium auch dem Bundesfinanzministerium mit seinen Quartalsberichten.

⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Aufstockung des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM), Titel 683 01, Fortschrittsbericht per 31. Dezember 2010 (Jahresbericht 2010) vom 10. Januar 2011.

Ende 2010 entsprachen die eingegangenen Verpflichtungen rund 90 % der insgesamt im ITF für ZIM bereitgestellten 900 Mio. Euro.

Nach dem Ende der ITF-Förderung will die Bundesregierung das ZIM im Bundeshaushalt weiter aufstocken. Für das Jahr 2011 stehen Haushaltsmittel von 354,3 Mio. Euro zur Verfügung; ab dem Jahr 2012 sollen sie über 500 Mio. Euro jährlich betragen.

Die hohe Nachfrage kleiner und mittlerer Unternehmen nach Förderungen aus dem ZIM deutet darauf hin, dass das Programm die wesentlichen Voraussetzungen erfüllt hat, um einen Impuls zur Konjunkturbelebung zu geben. Die Unternehmen konnten möglicherweise Personal in der Forschung und Entwicklung halten, das sie ohne die Förderung nicht oder in geringerem Umfang weiterbeschäftigt hätten.

1.3.5 Förderung anwendungsorientierter Forschung im Bereich Mobilität

Für den Förderschwerpunkt Elektromobilität stehen im ITF 500 Mio. Euro zur Verfügung. Die Förderung sollte es der deutschen Automobil- und Zulieferindustrie in einer krisenhaften Lage erleichtern, ihre eigenen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten auszubauen und eine technologische Spitzenposition zu erarbeiten. Der Förderschwerpunkt verteilt sich auf mehrere Ressorts. Er umfasst eine Vielzahl von Projekten, die häufig mehrere Einzelvorhaben enthalten. Der Ressortkreis Elektromobilität und eine Koordinierungsstelle der beauftragten Projektträger koordinieren die Fördervorhaben. Der Bundesrechnungshof prüfte sowohl die Konzeptionsphase der Maßnahmen als auch den Beginn ihrer Umsetzung.

Die Konzeption von Forschungs- und Entwicklungsprogrammen erfordert nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes umfangreiche fachliche Koordination sowie die Einbindung externen Sachverständigen aus Wissenschaft und Industrie. Unter den engen zeitlichen Vorgaben bei der Einrichtung des ITF mussten Projekte ohne die übliche Planungsphase und auf der Basis teilweise holzschnittartiger Beschreibungen festgelegt werden. In der Folge hat sich bei einem Projekt bereits während der Vorbereitung herausgestellt, dass die Konzeption nicht tragfähig war. Nach einer entsprechenden Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird das Projekt nicht fortgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass von 196 untersuchten Einzelförderungen bis Ende 2009 nur 66 bewilligt waren. Dies wirkte sich auch auf den Abfluss der Mittel aus. Bis Ende 2010 waren erst 204 Mio. Euro abgeflossen; das sind 41 % der für den Förderschwerpunkt vorgesehenen Mittel.

Um den Ursachen für den langsamen Mittelabfluss nachzugehen, untersuchte der Bundesrechnungshof den Verfahrensablauf bei einem großen Projekt des Bundesforschungsministeriums mit vielen Einzelbewilligungen näher. Zwischen der wissenschaftlichen Begutachtung der Ideenskizzen und dem Erlass der Förderbescheide

vergingen hier bis zu neunzehn Monaten. Die zeitlichen Verzögerungen gingen zum Teil auf interne Verfahren im Bundesforschungsministerium zurück. Es ließ sich zudem bei der administrativen Abwicklung der Förderung durch Projektträger unterstützen. Diese erhielten jedoch für die Zusatzaufgaben keine zusätzlichen Ressourcen. Sie waren nicht ausdrücklich vertraglich verpflichtet, die Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket mit besonderer Priorität zu bearbeiten.

Die Umsetzung des Förderschwerpunktes Elektromobilität hat gezeigt, dass sich Forschungs- und Entwicklungsvorhaben nicht für schnelle konjunkturelle Impulse eignen. Die Bedingungen des ITF haben nicht nur zu einer unzureichenden Planungsphase geführt, sondern es fehlte auch an der notwendigen Zeit, um die geförderten Forschungs- und Entwicklungsarbeiten durchzuführen. Bei dem untersuchten Projekt lagen die Laufzeiten der Einzelvorhaben zwischen 21 und 26 Monaten. Sie enden alle einheitlich am 30. Juni 2011, um bei der administrativen Abwicklung die für den ITF vorgegebenen Fristen einhalten zu können. Diese Vorgabe bringt nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes besonders für Industriepartner Risiken mit sich. Angewandte Forschung ist zumindest bei den einzelnen Entwicklungsschritten ein ergebnisoffener Prozess. Fachliche Gründe können es deshalb erfordern, von der inhaltlichen und zeitlichen Planung abzuweichen. Die Fristen des ITF bieten für solche Abweichungen aber keinen Spielraum. Wegen der begrenzten Projektlaufzeiten besteht damit das Risiko, dass Industriepartner die bewilligte Förderung nicht ausschöpfen können. Dem muss die Verwaltung entgegenwirken, indem sie die Vorhaben intensiv betreut und die Maßnahmen zügig abrechnet. Im Hinblick auf die besondere konjunkturpolitische Zielsetzung kann dabei auch erwartet werden, dass sie die Industriepartner unterstützt, indem sie z. B. begleitende Vor-Ort-Besichtigungen durchführt und die angefallenen Ausgaben oder Kosten vorzeitig prüft.

Die für die Förderung der Elektromobilität zuständigen Bundesministerien haben eingeräumt, dass für die Konzeption der Fördermaßnahmen wenig Planungsvorlauf geblieben ist. Auch sei es grundsätzlich problematisch, hohe Fördermittel zweckentsprechend und sachgemäß in kürzester Zeit zu vergeben, zumal wenn einige Antragsteller zum Teil mehrere Monate benötigten, um prüffähige Anträge vorzulegen. Gleichwohl treffe es nicht zu, dass sie die Maßnahmen ohne die übliche Planungsphase und auf der Basis teilweise holzschnittartiger Beschreibungen festgelegt hätten. Sie hätten den Zielkonflikt zwischen der konjunkturpolitisch gebotenen Schnelligkeit und der Qualität des Verwaltungshandelns gesehen und ihm in bestmöglicher Weise Rechnung getragen. Zwischenzeitlich hätten sie nahezu alle bereitgestellten Mittel durch Bewilligungen gebunden und erwartet, dass diese vollständig abfließen werden.

Die Bundesministerien haben besonders herausgehoben, dass zwischen konjunkturellem Effekt und Mittelabfluss kein zwingender Zusammenhang bestehen müsse. So löse bereits die bewilligte Zuwendung einen entsprechenden

Impuls aus. Es sei auch zu berücksichtigen, dass öffentlich geförderte Industrieunternehmen regelmäßig zusätzliche Eigenmittel bereitstellten. In der Forschungsförderung sei es zudem üblich, dass Fördermittel nach und nach während der Projektlaufzeit abfließen würden.

Die Bundesministerien halten aufgrund des besonderen Innovationsschubs, den die Förderung der Elektromobilität ausgelöst habe, Anschlussförderungen für erforderlich. Dabei sei es jedoch sinnvoll, mehr Zeit für die Planung einzuräumen und den Projekten längere Laufzeiten zuzugestehen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die für die Förderung der Elektromobilität zuständigen Bundesministerien zwischenzeitlich den Bewilligungsstand ihrer Projekte verbessert haben. Sie haben eingeräumt, dass unter den Rahmenbedingungen des ITF wenig Planungsvorlauf zur Verfügung gestanden habe und es problematisch sei, umfangreiche Forschungsmittel in kurzer Zeit sachgerecht zu vergeben. Sie haben deshalb auch bereits angekündigt, dass Anschlussförderungen im Bereich Elektromobilität erheblich längere Planungsphasen und Projektlaufzeiten benötigen werden.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung der Bundesministerien, dass konjunkturelle Effekte bereits vor dem tatsächlichen Mittelabfluss eintreten können. Gerade deswegen hat er die Verfahrensabläufe bei einem großen Projekt näher untersucht. Hier fehlte es aber nicht nur an einem zügigen Mittelabfluss, sondern auch die Bewilligungsbescheide wurden erst verzögert erteilt. Dies brachte Nachteile für Industriepartner mit sich, die erst verspätet mit den Forschungs- und Entwicklungsvorhaben beginnen konnten.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesforschungsministerium in einem Bericht empfohlen, insbesondere Industriepartner bei der weiteren Abwicklung der Förderung intensiver zu begleiten und zu unterstützen. Er sieht sich gleichwohl in seiner Auffassung bestätigt, dass komplexe Vorhaben der Forschungsförderung grundsätzlich wenig geeignet sind, um schnell konjunkturell wirksam zu werden.

1.4 Bewertung der bisherigen Entwicklung

Ziel der Bundesregierung war es, mit den Maßnahmen der Konjunkturpakete schnell auf die wirtschaftliche Krisensituation zu reagieren. Um das Ziel zu erreichen, mussten die bereitgestellten Mittel rasch ihre konjunkturelle Wirksamkeit entfalten können. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass dies nur zum Teil gelungen ist. Der – bis auf das Programm zur Stärkung der PKW-Nachfrage – geringe und auch weit hinter den politischen Vorgaben zurückbleibende Mittelabfluss deutet darauf hin, dass das Ziel einer schnellen Nachfragestärkung in der kritischen Phase des Wirtschaftseinbruchs nicht in größtmöglichem Umfang erreicht wurde. Zwar ist der Mittelabfluss ein Spätindikator für die Wirksamkeit konjunkturstimulierender Maßnahmen. Über einen

verlässlichen Frühindikator, z. B. das mit den Maßnahmen angestoßene Auftragsvolumen, verfügt das Bundesfinanzministerium jedoch nicht.

Der Bundesrechnungshof sieht mehrere Gründe dafür, dass der Mittelabfluss hinter den politischen Vorgaben zurückgeblieben ist. So hat der Bund mit dem ITF in kurzer Zeit in erheblichem Umfang zusätzliche Bundesmittel zur Konjunkturbelebung bereitgestellt, ohne dass alle zuständigen Stellen administrativ darauf vorbereitet waren und sein konnten, die Mittel in der gebotenen Schnelligkeit zu verwenden. Insbesondere in Politikbereichen mit hoher Komplexität und langen Planungsphasen, z. B. der Forschungsförderung, hat sich gezeigt, dass die verfügbaren Mittel nicht so zügig in den Wirtschaftskreislauf eingespeist werden konnten, wie dies konjunkturpolitisch angezeigt gewesen wäre.

Oftmals erhöhten detaillierte Vorgaben zur Zweckbestimmung den administrativen Aufwand und behinderten damit einen schnellen Mittelabfluss. Mit seinen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen hat der Bund zudem viele Stellen außerhalb der Bundesverwaltung in die Mittelvergabe eingebunden. Es mussten Verfahrensregelungen zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen den Ländern und ihren Kommunen geschaffen werden. Sowohl diese Regelungen zu erarbeiten als auch sie in der Praxis zu beachten, kostete Zeit. Finanzhilfen eignen sich daher nur bedingt, einen kurzfristig wirkenden, schnellen konjunkturellen Impuls zu setzen.

Entscheidend für die konjunkturelle Wirksamkeit ist, dass Bund, Länder und Kommunen die ITF-Mittel tatsächlich für zusätzliche Vorhaben nutzen und nicht ihre ursprünglichen Planungen ersetzen oder verschieben. Ob diese Voraussetzung der Zusätzlichkeit – insbesondere nach der Lockerung der Regelungen – gegeben waren, lässt sich erst im Nachhinein bewerten.

Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes haben zudem gezeigt, dass die Mittel aus dem ITF nicht immer wirtschaftlich und ordnungsgemäß verwendet wurden. Zwischen der konjunkturpolitisch erforderlichen Schnelligkeit und der Qualität des Verwaltungshandelns kann ein Zielkonflikt bestehen. Dies zeigen die Mängel bei der Auswahl geeigneter Projekte für die Förderung anwendungsorientierter Forschung im Bereich Mobilität.

Eine Gesamtbewertung der Maßnahmen setzt voraus, dass die konjunkturelle Wirkung der zusätzlichen staatlichen Nachfrage in ihrem Umfang bewertet werden kann. Eine solche Bewertung bleibt makroökonomischen Analysen vorbehalten, die eine Vielzahl möglicher Wirkungszusammenhänge berücksichtigen müssen. Dabei wird auch die konjunkturelle Erholung zu berücksichtigen sein, die bereits gegen Ende 2009 eingesetzt hat. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes machen jedoch deutlich, welche Hemmnisse ein rasch wirksames, antizyklisches Handeln der öffentlichen Hand erschweren.

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

2 Verfahrensmängel bei der Sanierung der Deutschen Schule Istanbul (Kapitel 0504 Titel 896 31)

2.0

Das Auswärtige Amt unterstützt die bauliche Sanierung deutscher Schulen im Ausland mit finanziellen Zuwendungen. Solche Zuwendungen gewährte es auch für die Sanierung der Deutschen Schule Istanbul. Projektstörungen, die auf eine mangelhafte Planung und Bauausführung sowie auf Verstöße des Auswärtigen Amtes gegen das Haushaltsrecht zurückgehen, verzögerten die Sanierung und erhöhten die Ausgaben für den Bund. So gewährte das Auswärtige Amt die Zuwendung auf der Grundlage fehlerhafter Antragsunterlagen. Es prüfte weder, ob der Schulträger die ausgezahlten Mittel sparsam und wirtschaftlich einsetzte noch, ob der Schulträger sich an den Ausgaben wie vorgesehen beteiligte. Das Auswärtige Amt räumte die Fehler ein und sagte zu, bei der weiteren Sanierung die haushaltsrechtlichen Bestimmungen in allen Punkten zu beachten. Es gewährte jedoch weitere Zuwendungen, obwohl die Unterlagen immer noch fehlerhaft waren.

2.1

2.1.1 Sanierung der Deutschen Schule Istanbul

Die Deutsche Schule in Istanbul nutzt ein bundeseigenes Gebäude. Bis zum Jahr 1999 hatte das Auswärtige Amt eine Generalsanierung der Schule als Baumaßnahme des Bundes planen und ausschreibungsreif vorbereiten lassen. Nach Rücksprache mit der bis dahin zuständigen Bauverwaltung entschied das Auswärtige Amt, dass der Schulträger die Sanierung übernehmen sollte. Das Auswärtige Amt wollte sich mit Zuwendungen beteiligen.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften dürfen Zuwendungen nur auf der Grundlage aussagekräftiger Unterlagen, insbesondere Baubeschreibung, Pläne, Kostenberechnungen, gewährt werden. Der Zuwendungsgeber muss sich vom Zuwendungsempfänger u. a. nachweisen lassen, dass dieser die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet. Er muss dies begleitend überwachen.

Das Auswärtige Amt veranschlagte für den Haushalt 2004 insgesamt 6,8 Mio. Euro Zuwendungen für die „Generalsanierung des bestehenden Schulgebäudes sowie Erdbebensicherung und Neubau einer Sporthalle“. Der

Schulträger sollte 2,5 Mio. Euro an Eigenmitteln einsetzen. Wegen der Erdbebengefährdung war das Vorhaben eilbedürftig. Die Beteiligten nahmen daher hin, dass die Planung und die Kostenberechnung für die Baumaßnahmen zunächst unvollständig und fehlerhaft waren. Aus den Unterlagen waren weder die Art der Ausführung noch die Kosten der Baumaßnahme vollständig ersichtlich. Der Raumbedarfsplan stammte aus dem Jahr 1991 und war überholt. Die Angaben zu den verfügbaren Flächen des Gebäudes berücksichtigten nicht die notwendigen Veränderungen der Bausubstanz. Die Planung umfasste nur die Grundsanierung der bestehenden Räume, nicht aber darüber hinausgehende Eingriffe in die Gebäudestruktur, die nach einem Gutachten zur Erdbebensicherung erforderlich waren.

Der Schulträger beantragte am Ende des Jahres 2006, die Zuwendungen aufzustocken. Das Auswärtige Amt entsprach dem Antrag im Jahr 2008 und erhöhte die vorgesehenen Zuwendungen auf 9,3 Mio. Euro. In diesem Betrag waren 2,1 Mio. Euro für den Neubau einer Sporthalle vorgesehen. Die vom Schulträger einzusetzenden Mittel blieben unverändert.

Das Auswärtige Amt förderte vergleichbare Baumaßnahmen für Schulträger im Ausland in den letzten zehn Jahren mit insgesamt 94 Mio. Euro. Weitere umfangreiche Baumaßnahmen bei deutschen Schulen im Ausland sind vorgesehen.

2.1.2 Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2008

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2008 die Baumaßnahme der Deutschen Schule Istanbul.

Er stellte fest, dass das Auswärtige Amt Zuwendungen gewährt hatte, obwohl seit dem Jahr 2004 bekannte Mängel auch im Jahr 2006 noch nicht beseitigt waren. Die Planung und die Kostenberechnung des Zuwendungsantrags im Jahr 2006 waren immer noch unvollständig und keine geeignete Grundlage für die Gewährung einer finanziellen Zuwendung. Der Raumbedarfsplan war nicht aktualisiert und das Konzept zur Erdbebensanierung nicht in die Planung umgesetzt worden. Zudem fehlten wichtige Angaben zur Verwendung der bis dahin gewährten Zuwendung, ohne dass das Auswärtige Amt hierauf einging. Schließlich hatte es nicht geprüft, ob der Schulträger die vorgesehenen Eigenmittel eingesetzt hatte.

Ursprünglich sollte die als dringlich eingestufte Baumaßnahme im Jahr 2007 beendet werden. Bis zum Jahr 2008 hatte der Schulträger die Sanierung nicht abgeschlossen, ihr Abschluss war nicht einmal absehbar. Planung und Kostenberechnung waren immer noch nicht so umfassend

ausgearbeitet worden, dass sie den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprachen.

Der Bundesrechnungshof forderte das Auswärtige Amt auf, die Planungen zu vervollständigen. Auch sollte es sich die Verwendung der Zuwendungen und der anteiligen Eigenmittel nachweisen lassen. Erst danach sollte es weitere Zuwendungsmittel gewähren.

Das Auswärtige Amt räumte die Mängel weitgehend ein und sagte zu, die Vorschriften für Zuwendungen künftig einzuhalten. Der Neubau der Sporthalle sei nicht mehr Bestandteil der Zuwendungsmaßnahme. Den Raumbedarfsplan wolle es überarbeiten.

2.1.3 Erneute Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2010

Der Bundesrechnungshof prüfte die Baumaßnahme Anfang 2010 erneut.

Das Auswärtige Amt hatte die Planungen immer noch nicht so vervollständigen lassen, dass sie den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprachen. Im Juni 2009 hatte der Schulträger beantragt, die Zuwendungen auf nun 13,5 Mio. Euro zu erhöhen. Das fachliche zuständige Bundesamt lehnte es ab, den Antrag baufachlich zu prüfen, weil er keine hinreichend detaillierten Baubeschreibungen, Planungsunterlagen und Kostenberechnungen enthielt. Das Bundesfinanzministerium versagte deshalb die haushaltsmäßige Anerkennung. Wegen nach wie vor unzureichender Planung und Kostenberechnung waren die voraussichtlichen Gesamtkosten der Baumaßnahme und die Höhe der benötigten Haushaltsmittel immer noch nicht abzusehen.

Das Auswärtige Amt hatte von den bis dahin insgesamt für die Schulsanierung veranschlagten 9,3 Mio. Euro bis Mitte 2009 4,1 Mio. Euro ausgezahlt. Im Juli 2009 gewährte es auch die restlichen 5,2 Mio. Euro Zuwendungsmittel. Das Auswärtige Amt berücksichtigte dabei nicht, dass sich durch den Wegfall der geplanten Sporthalle der Mittelbedarf um 2,1 Mio. Euro reduziert hatte. Den veralteten Raumbedarfsplan aus dem Jahr 1991 hatte es noch nicht überarbeitet und Auswirkungen der Maßnahmen zur Erdbebensicherung auf die verfügbaren Flächen nicht dokumentiert. Es hatte sich nicht nachweisen lassen, wie der Schulträger die Zuwendungsmittel verwendet hatte und ob er wie vorgesehen anteilig Eigenmittel eingesetzt hatte.

Von den Zuwendungsmitteln des Bundes wurden insgesamt mindestens 2 Mio. Euro für die Beseitigung von Baumängeln und für Auseinandersetzungen des Schulträgers mit seinen Auftragnehmern aufgewendet, beispielsweise für Rechtsstreitigkeiten. Die Sanierung ist noch nicht abgeschlossen; ihr Abschluss wird nunmehr für Ende 2011 erwartet. Insgesamt rechnet das Auswärtige Amt mit Gesamtausgaben für die Baumaßnahme von 12,3 Mio. Euro. Die tatsächlichen Baukosten stehen noch nicht fest.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt bei der Fortführung des Bauvorhabens für die Deutsche Schule Istanbul ab dem Jahr 2009 das mit der ersten Prüfung gerügte Fehlverhalten fortgesetzt hat. Es hat Grundsätze des Haushaltsrechts trotz gegenteiliger Zusage weiter nicht beachtet und unstreitige Defizite nicht beseitigt.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere bemängelt, dass das Auswärtige Amt im Jahr 2009 weitere Zuwendungen gewährt hatte, obwohl

- nach wie vor keine vollständigen Bauunterlagen mit der gebotenen Planungstiefe und Aussagekraft vorlagen,
- der Wegfall der Sporthalle nicht berücksichtigt war,
- die Mängel des Raumbedarfsplans und der Flächenermittlung nicht beseitigt waren,
- weiterhin nicht nachgewiesen oder erkennbar war, ob die bisherigen Zuwendungen bestimmungsgemäß verwendet worden waren und
- ebenfalls noch nicht nachgewiesen war, dass der Schulträger anteilig Eigenmittel eingesetzt hat.

Von den bisher gewährten Zuwendungsmitteln des Bundes wurden insgesamt mindestens 2 Mio. Euro für die Beseitigung von Baumängeln und für Rechtsstreitigkeiten aufgewendet. Bei einer sachgerechten Planung und Bauausführung wären diese Aufwendungen und die Verzögerungen vermeidbar gewesen. Das Auswärtige Amt hätte die Sanierung daher intensiver begleiten und kontrollieren müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt nachdrücklich auf seine Verpflichtungen bei Zuwendungsbaumaßnahmen hingewiesen. Er hat mit Blick auf die Verantwortung des Auswärtigen Amtes für die Haushaltsmittel des Bundes seine Erwartung geäußert, dass es – wie von ihm zugesichert – die Mängel nunmehr rasch behebt, bevor es weitere Zuwendungen gewährt. Dabei sollte es insbesondere prüfen, ob der Schulträger die bisher geflossenen Zuwendungsmittel ordnungsgemäß verwendet hat und ob Bundesmittel zurückzufordern sind.

2.3

Das Auswärtige Amt hat eingeräumt, dass die Kritik des Bundesrechnungshofes in Teilen zutreffend sei. Die Baumaßnahme sei sehr komplex sowie planungs- und zeitaufwendig. Von Beginn an seien erhebliche Projektstörungen, Fehlentwicklungen und daraus resultierende Mehrkosten zu verkraften gewesen. Der Zuwendungsempfänger sei mit der Maßnahme überfordert und der Informationsfluss zwischen Schulträger und Auswärtigem Amt sei unzureichend gewesen. Diese Umstände seien mitursächlich für Projektstörungen und daraus resultierende Mehrkosten.

Weiterer zeitlicher Verzug und finanzieller Mehraufwand seien nicht mehr vermeidbar, sondern nur noch reduzierbar gewesen. Der Projektfortschritt und der Mittelabfluss für Bautätigkeiten ab dem Jahr 2009 seien nun detailliert und haushaltsrechtskonform dokumentiert.

Das Auswärtige Amt hat weiter ausgeführt, dass seit März 2010 eine von der Bauverwaltung baufachlich geprüfte Haushaltsunterlage für den zweiten Erhöhungsantrag vorliege. Der Raumbedarfsplan sowie ein Abgleich zum ursprünglichen Bestand würden erarbeitet.

Das Auswärtige Amt werde erst nach Fertigstellung der Maßnahme die zweifelsfrei zuwendungsfähigen Leistungen ermitteln können. Der finanzielle Mehraufwand infolge von Mängelbeseitigungen und Auseinandersetzungen des Schulträgers mit seinen Auftragnehmern lasse sich ebenfalls erst dann feststellen.

Das Auswärtige Amt hat zugesagt, sich bei künftigen Zuwendungsprojekten nachweisen zu lassen, dass der Zuwendungsempfänger über ausreichende rechtliche Kenntnisse, baufachlichen Sachverstand und Steuerungskompetenz verfügt.

2.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Auswärtige Amt begonnen hat, die festgestellten Mängel zu beheben. Allerdings hatte es die mit der ersten Prüfung gerügten gravierenden Mängel entgegen seiner Zusicherung zunächst weiterhin geduldet und im Juli 2009 sogar weitere Zuwendungen von 5,2 Mio. Euro gewährt. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht akzeptabel, dass das Auswärtige Amt damit fortgesetzt und entgegen seiner Zusicherungen gegen haushaltsrechtliche Grundsätze verstoßen hat. Das Auswärtige Amt hätte spätestens im Jahr 2009 Anlass und Gelegenheit gehabt, Planungssicherheit zu schaffen und dabei die Grundlagen und den Umfang der Maßnahme zu klären, bevor es weitere Zuwendungen gewährte. Dies war umso mehr geboten, als das Auswärtige Amt selbst einräumt, dass der Schulträger mit der Maßnahme überfordert war. Nun sollte es die Sanierung eng begleiten, um sie nunmehr alsbald und entsprechend den haushaltsrechtlichen Anforderungen fertig zu stellen.

Das Auswärtige Amt plant, weitere umfangreiche Baumaßnahmen zu fördern. Es wird bei künftigen Zuwendungen für solche Projekte daher mit besonderem Nachdruck und von Beginn an darauf hinwirken müssen, die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel durchzusetzen und den Einsatz der Eigenmittel zu überwachen. Das Auswärtige Amt wird sich hierbei ungeachtet der Widrigkeiten eines Projektes auch an dessen Ergebnis messen lassen müssen. Es muss seine Steuerungs- und Kontrollaufgaben dementsprechend wahrnehmen. Insbesondere bei großen Bauvorhaben muss es eine ausreichende Kommunikation mit dem Schulträger sicherstellen. Es muss von Beginn an die Sicherheit haben, dass der Schulträger zur Umsetzung anspruchsvoller Bauvorhaben in der Lage ist.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

(Einzelplan 12)

3 Mögliche Doppelfinanzierung von Bahnanlagen zulasten des Bundes (Kapitel 1222)

3.0

Das Bundesverkehrsministerium stellt den Eisenbahninfrastrukturunternehmen Bundesmittel zur Verfügung, um ihre Bahnanlagen zu erneuern. Eine Regelungslücke ermöglicht es den Eisenbahninfrastrukturunternehmen, diese Mittel auch dann für Erneuerungen einzusetzen, wenn sie dafür bereits Mittel von Dritten erhalten haben. Das Bundesverkehrsministerium hat keine Vorkehrungen getroffen, um solche Doppelzahlungen zu verhindern.

3.1

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Deutsche-Bahn-Konzerns (EIU) betreiben Bahnanlagen, wie Gleise, Brücken und Bahnhöfe. Müssen diese Bahnanlagen erneuert werden, finanziert dies überwiegend der Bund. Mit der ab dem Jahr 2009 geltenden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) haben das Bundesverkehrsministerium und die EIU geregelt, dass der Bund hierfür jährlich pauschal 2,5 Mrd. Euro zur Verfügung stellt. Der Bund prüft nicht mehr im Einzelnen, wie die EIU die Bundesmittel einsetzen. Stattdessen haben die EIU u. a. zwei zentrale Vorgaben zu erfüllen:

- Sie müssen vereinbarte Qualitätskennzahlen erreichen, die den Zustand von Bahnanlagen beschreiben. Nach eigenen Angaben haben die EIU die Zielwerte der Qualitätskennzahlen für das Jahr 2009 erreicht und teils deutlich übertroffen.
- Die EIU müssen die 2,5 Mrd. Euro vollständig für die Erneuerung von Bahnanlagen einsetzen. Auch diese Zielstellung haben die EIU ihren Angaben zufolge im Jahr 2009 erreicht.

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesverkehrsministerium vor dem Abschluss der LuFV darauf hingewiesen, dass die bevorstehenden Erneuerungen vieler Bahnanlagen aufgrund rechtlicher oder vertraglicher Regelungen von Dritten finanziert wurden oder noch werden (drittfinanzierte Erneuerung). Damit ist der Bund nicht verpflichtet, für die Erneuerung solcher Anlagen Mittel bereitzustellen. Dies gilt beispielsweise in folgenden Fällen:

- Eisenbahnbrücken der EIU führen häufig über Straßen oder Schifffahrtswege. Die EIU müssen sich mit den Betreibern der überquerten Verkehrswege einigen, wer die spätere Erneuerung dieser Brücken bezahlen muss. Betreiber kann bei einer Eisenbahnbrücke über einer Bundeswasserstraße oder einer Bundesstraße auch der Bund sein.

- Eine Anschlussweiche kann Gleise der EIU mit Gleisen anderer Unternehmen verbinden. Die EIU und die anderen Unternehmen regeln, wer die Kosten für die Erneuerung dieser Anschlussweiche trägt.

Wie die Dritten ihre Zahlungsverpflichtungen erfüllen, regeln sie im Einzelfall mit den EIU. Teilweise erstatten sie die Kosten der jeweils durchgeführten Erneuerungen, teilweise gelten sie ihre Pflichten durch eine Einmalzahlung an die EIU zu Vertragsbeginn ab. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass die EIU durch diese Verträge pro Jahr Mittel in dreistelliger Millionenhöhe von Dritten erhalten.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesverkehrsministerium im Jahr 2007 empfohlen, ausdrücklich zu regeln, dass die EIU für die drittfinanzierten Erneuerungen keine LuFV-Mittel einsetzen dürfen. Um dies überprüfen zu können, sollten die entsprechenden Bahnanlagen in einem Verzeichnis – dem Infrastrukturkataster – gekennzeichnet werden.

Im Jahr 2010 untersuchte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart, ob das Bundesverkehrsministerium die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2007 umgesetzt hat. Er stellte dabei fest, dass das Bundesverkehrsministerium in der LuFV keine Regelung über die Finanzierung der entsprechenden Bahnanlagen getroffen hat. Es hat auch nicht erfasst, für welche Bahnanlagen Dritte Mittel für Erneuerungen zur Verfügung stellen.

3.2

Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass das Bundesverkehrsministerium die Hinweise des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2007 nicht beachtet hat.

Somit weist die LuFV eine Regelungslücke auf. Es bleibt offen, ob die EIU LuFV-Mittel auch für bereits drittfinanzierte Erneuerungen einsetzen dürfen. Das Bundesverkehrsministerium weiß nicht, bei welchen Bahnanlagen die Erneuerungen drittfinanziert sind und wie viele Mittel die EIU von Dritten für die Erneuerung der Bahnanlagen jährlich insgesamt erhalten.

Es ist daher nicht auszuschließen, dass die EIU für die Erneuerung dieser Bahnanlagen zweimal Mittel in Anspruch nehmen: einmal von Dritten (Dritter kann wie bei den Brücken über Bundeswasserstraßen oder über Bundesstraßen auch der Bund sein) und ein weiteres Mal vom Bund über die pauschal bereitgestellten LuFV-Mittel. Solche Doppelzahlungen kann das Bundesverkehrsministerium nicht erkennen, obwohl sie den Bund erheblich belasten können.

3.3

Das Bundesverkehrsministerium hat bestätigt, dass die LuFV nicht regelt, ob die EIU LuFV-Mittel für bereits drittfinanzierte Erneuerungen von Bahnanlagen einsetzen dürfen. Es bestreitet nicht, dass die EIU möglicherweise

einen Teil der LuFV-Mittel für solche Bahnanlagen einsetzen. Maßgebend sei jedoch, dass sie die in der LuFV festgelegten Qualitätskennzahlen einhalten. Daher liege es nicht im Interesse der EIU, für drittfinanzierte Erneuerungen LuFV-Mittel in Anspruch zu nehmen. Denn die LuFV-Mittel fehlten dann für die Erneuerung weiterer Bahnanlagen. Die EIU könnten die Zielwerte der vereinbarten Qualitätskennzahlen dann kaum erreichen. So sei dem Bund bisher auch kein Fall bekannt, in dem die EIU LuFV-Mittel für drittfinanzierte Erneuerungen eingesetzt haben. Die Mittel Dritter seien bei der Bemessung der jährlichen LuFV-Mittel berücksichtigt worden.

Es handele sich um kein vordringliches Problem. Die betreffenden Bahnanlagen seien teils erst in Jahrzehnten zu erneuern. Im Übrigen würde die Kennzeichnung dieser Bahnanlagen in dem Infrastrukturkataster zusätzlichen Verwaltungsaufwand auslösen. Dies stünde im Widerspruch zu den mit der LuFV beabsichtigten Vereinfachungen.

3.4

Das Bundesverkehrsministerium bestätigt die vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Regelungslücke bei der LuFV. Die Gründe, trotz dieses Problems nicht tätig zu werden, überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Entgegen der Auffassung des Bundesverkehrsministeriums garantieren die Qualitätskennzahlen alleine nicht, dass die EIU die LuFV-Mittel neben den Drittmitteln vollständig in die Erneuerung von Bahnanlagen investieren. Die EIU haben nämlich die Zielwerte der Qualitätskennzahlen im ersten Jahr der LuFV-Laufzeit offenbar mühelos erreicht und teils deutlich übertroffen. Wenn die Qualitätskennzahlen kaum Steuerungswirkung entfalten, kommt es umso mehr auf die zweite zentrale Vorgabe der LuFV an. Sie soll sicherstellen, dass die EIU die LuFV-Mittel vollständig bestimmungsgemäß für die Erneuerung von solchen Bahnanlagen einsetzen, für die der Bund zahlungspflichtig ist. Nur so ist gewährleistet, dass die vorgesehenen LuFV-Mittel von 2,5 Mrd. Euro in die Erneuerung dieser Anlagen investiert werden und ein Substanzverlust des Anlagenbestandes vermieden wird. Die Möglichkeit einer Doppelfinanzierung muss ausgeschlossen werden.

Dass dem Bundesverkehrsministerium kein Fall einer solchen Doppelfinanzierung bekannt ist, ist eine Folge der gegenwärtigen Regelung. Das Bundesverkehrsministerium weiß nicht, welche Bahnanlagen-Erneuerungen bereits drittfinanziert sind. Genau dies soll sich nach dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes ändern, indem die betroffenen Bahnanlagen im Infrastrukturkataster gekennzeichnet werden.

Der Bundesrechnungshof hält den hierfür erforderlichen – einmaligen – Aufwand für gering. Mit dem Infrastrukturkataster haben die EIU bereits ein Verzeichnis, in dem alle Bahnanlagen aufgeführt sind. Hierin könnte das Bundesverkehrsministerium diejenigen Bahnanlagen, deren Erneuerung Dritte bezahlen müssen, von den EIU kennzeichnen lassen. Die Angaben könnte das Eisenbahn-Bundesamt stichprobenhaft prüfen. Das Bundesverkehrs-

ministerium sollte das Problem zügig angehen, da die EIU einen Teil der betroffenen Bahnanlagen bereits im Laufe dieses Jahrzehnts erneuern müssen. Der einmalige Aufwand, die Bahnanlagen im Infrastrukturkataster zutreffend zu kennzeichnen, würde mit längerem Zeitablauf immer größer.

Das Bundesverkehrsministerium benötigt diese Daten auch, wenn es mit den EIU etwa ab Mitte des Jahres 2012 über eine Folgevereinbarung zur LuFV verhandeln will. Es hat selbst eingeräumt, dass die Zahlungspflichten Dritter für die Bemessung der LuFV-Mittel relevant sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesverkehrsministerium, dass es sich belastbare Erkenntnisse darüber verschafft, bei welchen Bahnanlagen Dritte die Erneuerungen finanzieren oder ggf. im Voraus finanziert haben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt zudem, in der Folgevereinbarung zur LuFV zu regeln, dass die EIU die Mittel des Bundes nicht für bereits drittfinanzierte Erneuerungen von Bahnanlagen in Anspruch nehmen dürfen.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

4 Eingeschränkt nutzbare Marine- flugzeuge kosten den Bund mehr als 800 Mio. Euro

4.0

Die Bundeswehr hat versäumt, vor dem Kauf von acht gebrauchten Flugzeugen deren technischen Zustand ausreichend zu prüfen. Sie wird für Kauf und Anpassungen statt der geplanten 388 Mio. Euro mehr als 500 Mio. Euro ausgeben. Zudem wird sie mehr als 300 Mio. Euro aufwenden müssen, um die Flugzeuge instand zu setzen. Trotz hoher Ausgaben kann die Marine die Flugzeuge nur eingeschränkt für die vorgesehenen Aufgaben einsetzen.

4.1

Die Bundeswehr beschaffte im Jahr 2006 für die Seefernaufklärung acht gebrauchte 20 Jahre alte Flugzeuge vom Typ Lockheed P-3C Orion von der niederländischen Marine. Diese sollten auch für weitere militärische Aufgaben, z. B. die Bekämpfung von U-Booten, ausgerüstet werden. Sie ersetzen die seit fast 40 Jahren genutzten Flugzeuge vom Typ BR 1150 Breguet Atlantic, die über unzureichende und veraltete Ausrüstung und Waffen verfügten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämtler des Bundes Berlin und Koblenz die Ausgaben für den Kauf und die Instandsetzung der Flugzeuge sowie deren Nutzung. Er stellte fest, dass die Bundeswehr vor dem Kauf den technischen Zustand der Flugzeuge nicht ausreichend geprüft und die Flugzeuge in einem schlechten Zustand übernommen hatte. So wies ein Flugzeug über 850 Mängel auf. Hierzu zählten defekte Tanks, Schäden an der Kabine sowie am Höhen- und Seitenleit-

werk. Das Bundesverteidigungsministerium hatte 388 Mio. Euro für Kauf, Anpassung an nationale Vorgaben, Ersatzteile und die Ausbildung des fliegerischen und technischen Personals veranschlagt. Zusätzliche Verträge für technische Ergänzungen werden die Ausgaben auf über 500 Mio. Euro anheben. Hinzu kamen bis zum Jahr 2009 weitere Ausgaben von 106 Mio. Euro für Ersatzteile und Instandsetzung. Für die Instandsetzung der restlichen Flugzeuge sind weitere Ausgaben zu erwarten. Zudem sind voraussichtlich etwa 200 Mio. Euro erforderlich, da die Tragflächen aller Flugzeuge wegen Rissen entweder ausgetauscht oder aufwendig instand gesetzt werden müssen.

Aufgrund des schlechten technischen Zustands der Flugzeuge erhöhten sich nicht nur die Ausgaben, sondern auch der Zeitaufwand für die Instandsetzungen. So benötigte das beauftragte Unternehmen in einem Fall das Zehnfache der ursprünglich von der Marine geplanten Zeit.

Die Marine konnte den Flugbetrieb erst ein Jahr später als vorgesehen aufnehmen. Wegen des schlechten technischen Zustandes der Flugzeuge und der damit verbundenen Stillstandszeiten konnte sie im Jahr 2008 nur ein Drittel und im Jahr 2009 weniger als die Hälfte der geplanten Flugstunden leisten. In einem Bericht aus dem Jahr 2009 stellte die Marine fest, dass die geringe Anzahl der möglichen Flugstunden die Ausbildung und Übung des fliegerischen Personals gefährde.

Ein Flugzeug war noch im Jahr 2010 nicht flugfähig. Die Marine gewann zunächst Ersatzteile daraus und setzte es als Schul- und Ausbildungsgerät ein. Sie will es ab dem Jahr 2012 instand setzen lassen und für den Flugbetrieb nutzen. Die Marine beabsichtigt, ein weiteres nicht flugfähiges gebrauchtes Flugzeug für die Ausbildung des technischen Personals zu erwerben.

Für die vorgesehenen weiteren militärischen Aufgaben müsste die Bundeswehr die Flugzeuge mit geeigneten Waffen ausrüsten. Diese Waffen hat sie bislang nicht beschafft. Das Bundesverteidigungsministerium hat hierfür auch keine Haushaltsmittel eingeplant.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr den Zustand der gebrauchten Flugzeuge vor dem Kauf nicht ausreichend untersucht und so die Ausgaben für Kauf, Instandsetzungen und Anpassungen deutlich zu gering kalkuliert hat. Er hat bemängelt, dass wegen des schlechten technischen Zustands der Flugzeuge umfangreiche und zeitintensive Instandsetzungen erforderlich sind, die zu weiteren Ausgaben führen werden.

Trotz hoher Ausgaben von voraussichtlich mehr als 800 Mio. Euro sind die Flugzeuge nur bedingt nutzbar. Die Einsatzbereitschaft der Flugzeuge ist durch langwierige Instandsetzungen erheblich eingeschränkt. Außerdem können die Flugzeuge nicht wie geplant für weitere militärische Aufgaben eingesetzt werden, da ihnen hierzu die benötigten Waffen fehlen. Die Flugzeuge werden

diese wegen fehlender Haushaltsmittel auch in den nächsten Jahren nicht erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Ausgaben für die Marineflugzeuge zu verringern. Es sollte untersuchen, für welche Aufgaben die Flugzeuge dauerhaft eingesetzt werden sollen und welche Anzahl hierfür notwendig ist. Auf dieser Grundlage sollte das Bundesverteidigungsministerium über die Instandsetzung weiterer Flugzeuge entscheiden. Es sollte zudem prüfen, ob die Ausrüstung mit Waffen noch erforderlich ist und nicht andere Waffensysteme der Marine diese Aufgaben wahrnehmen können.

Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, dass die Marine für die Ausbildung des technischen Personals ein weiteres nicht flugfähiges Flugzeug erwerben will, obwohl sie bereits über ein solches verfügt. Das Bundesverteidigungsministerium sollte das vorhandene Flugzeug weiter für die Ausbildung nutzen und es nicht für den Flugbetrieb instand setzen.

4.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat bestätigt, dass der Zustand der Flugzeuge beim Kauf schlechter als erwartet war und dadurch geplante Instandsetzungszeiten und Haushaltsmittel deutlich überschritten wurden. Es habe keine eingehende Inspektion bei Vertragsschluss durchführen können. 850 Mängel am Flugzeug mit seinen Bauteilen und Anlagen seien bei dieser Größe und Komplexität keine ungewöhnliche Anzahl. Es hat eingeräumt, dass die Einsatzbereitschaft der Flugzeuge nicht die Erwartungen der Marine erfüllt habe. Es gehe davon aus, dass sich diese im Jahr 2013 verbessern werde.

Das Bundesverteidigungsministerium hat daran festgehalten, dass die Flugzeuge über eine Bewaffnung für weitere Aufgaben verfügen müssen. Wann es die hierzu notwendigen Waffen beschaffen werde, habe es noch nicht entschieden. Dies hänge auch von der weiteren Entwicklung der Bundeswehr ab. Die Planung der Bundeswehr sehe nicht vor, diese Waffen vorrangig zu beschaffen. Dringende Erfordernisse laufender Einsätze hätten Priorität. Zudem könnten andere Waffensysteme der Marine, wie beispielsweise Fregatten der Klasse 124, diese Aufgaben übernehmen. Dies hätten Erfahrungen aus aktuellen Einsätzen gezeigt. Das Bundesverteidigungsministerium halte acht Flugzeuge weiterhin für erforderlich. Es will nach wie vor ein zusätzliches gebrauchtes nicht flugfähiges Flugzeug als Schul- und Ausbildungsgerät beschaffen und das bisher nicht flugfähige instand setzen.

4.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich darin bestätigt, dass das Bundesverteidigungsministerium vor weiteren Ausgaben zunächst die benötigten Fähigkeiten der Flugzeuge neu bewerten sollte. Die Marine wird die bis zu ihrer Einsatzbereitschaft bald 30 Jahre alten Flugzeuge in absehbarer Zeit nicht für weitere militärische Aufgaben ausrüs-

ten. Sie kann hierfür auch nach eigener Einschätzung andere bereits vorhandene Waffensysteme einsetzen. Die Zahl der Flugzeuge sollte an den Erfordernissen ausgerichtet werden. Der Bundesrechnungshof hält es daher für geboten, den tatsächlichen Bedarf an Flugzeugen, insbesondere für Aufgaben über die Seefernaufklärung hinaus, zu ermitteln. Erst dann sollte das Bundesverteidigungsministerium über die Instandsetzung weiterer Flugzeuge entscheiden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das vorhandene nicht flugfähige Flugzeug weiterhin als Schul- und Ausbildungsgerät einzusetzen und nicht für den Flugbetrieb instand zu setzen. Für diese Aufgabe sollte derzeit kein anderes flugunfähiges Flugzeug beschafft werden.

Bundesministerium für Gesundheit (Einzelplan 15)

5 Fehlerhafte Krankenhausabrechnungen belasten die Krankenkassen mit 875 Mio. Euro (Kapitel 1502 Titel 636 06)

5.0

Die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung zahlen jährlich an die Krankenhäuser über 50 Mrd. Euro für Krankenhausleistungen. Die Abrechnungen der Krankenkassen sind häufig fehlerhaft. Der Bundesrechnungshof schätzt die von den Krankenhäusern an die Krankenkassen wegen fehlerhafter Abrechnungen zu erstattenden Beträge auf 875 Mio. Euro. Einfachere Abrechnungen, Anreize für ein korrektes Abrechnungsverhalten und effektive Prüfverfahren könnten Fehler vermeiden und bürokratischen Aufwand verringern.

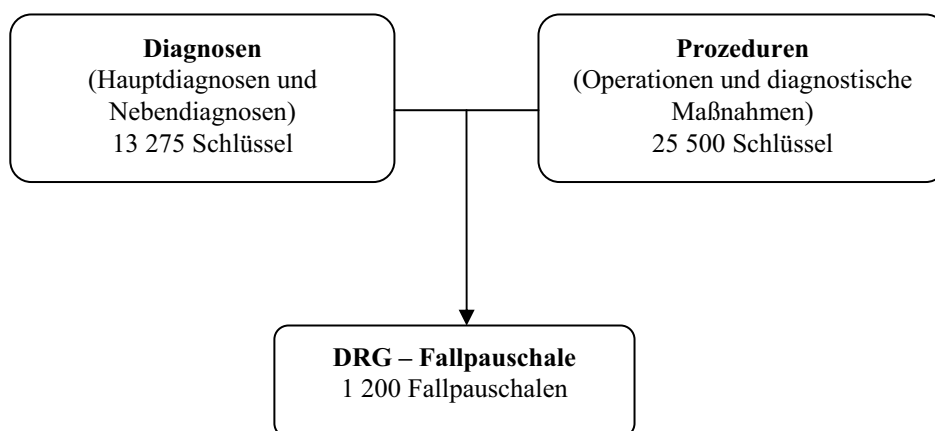
5.1

5.1.1 Abrechnung mit Fallpauschalen

Die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) geben jährlich über 50 Mrd. Euro für Krankenhausleistungen aus. Die Leistungen rechnen die Krankenhäuser auf der Grundlage der diagnosebezogenen Fallpauschalen ab, den sogenannten Diagnosis Related Groups (DRGs). Dieses Abrechnungssystem wurde im Jahr 2003 mit rund 660 DRGs eingeführt; bis zum Jahr 2009 hat sich ihre Zahl auf 1 200 DRGs erhöht.

Eine DRG bestimmt sich nach den Haupt- und Nebendiagnosen (Befunde über Erkrankungen) sowie den notwendigen Prozeduren (Operationen und Untersuchungen) und berücksichtigt den medizinischen Schweregrad der Behandlung. Für eine DRG sind verschiedene Regelwerke zu beachten wie Kodierrichtlinien, Abrechnungsregeln, Fallpauschalenkatalog, Zusatzentgeltkatalog, ein Katalog mit 13 275 Diagnosen und ein weiterer mit 25 500 Prozeduren.

Bestimmung der DRGs



Um eine DRG zu bestimmen, müssen die Diagnosen und Prozeduren genau angegeben werden. Werden diese nur geringfügig verändert oder Haupt- und Nebendiagnosen vertauscht, kann sich eine andere DRG und damit auch ein anderer Abrechnungsbetrag ergeben. Die Krankenhäuser können solche Veränderungen in IT-Programmen simulieren und damit ihre Abrechnung optimieren.

Für jede DRG gibt es eine festgelegte Fallpauschale, mit der die Behandlung der Versicherten im Krankenhaus abgerechnet wird. Die DRG richtet sich u. a. daran aus, wie lange eine Behandlung durchschnittlich dauert. Für jede DRG ist ein Zeitkorridor festgelegt, wie lange eine Krankenhausbehandlung im Normalfall mindestens und längstens dauern soll (Regelverweildauer). Ist der Krankenhausaufenthalt tatsächlich länger oder kürzer als die Regelverweildauer, erhält das Krankenhaus Zu- bzw. Abschläge auf die Fallpauschale. Die Krankenhäuser haben aufgrund der pauschalen Abrechnung ein wirtschaftliches Interesse, die Patientinnen und Patienten möglichst am unteren Ende der Regelverweildauer aus dem Krankenhaus zu entlassen.

Ist der Krankenhausaufenthalt kürzer als die Regelverweildauer und dauert er nur ein oder zwei Tage, kommt es vielfach zu Meinungsverschiedenheiten, weil die Krankenkassen bezweifeln, ob überhaupt eine stationäre Behandlung notwendig war oder ob eine ambulante – günstigere – Behandlung genügt hätte.

5.1.2 Prüfung der Abrechnungen

Die Krankenkassen sind verpflichtet, die Krankenhausabrechnungen zu prüfen. Zur Auswahl stehen die Einzelfall- und die Stichprobenprüfung. Bei der Einzelfallprüfung lässt die zur Zahlung verpflichtete Krankenkasse die Abrechnung für einen Patienten prüfen, wenn sie diese für unplausibel hält. Hingegen wird bei der Stichprobenprüfung verdachtsunabhängig aus allen Abrechnungen eines Krankenhauses eine Stichprobe gezogen. Bei der Stichprobenprüfung sind alle Krankenkassen, die mit dem Krankenhaus abrechnen, gemeinsam Auftraggeber. In

beiden Fällen beauftragen die Krankenkassen den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (Medizinischer Dienst) mit der Prüfung. Der Medizinische Dienst ist der Beratungs- und Begutachtungsdienst der Gesetzlichen Krankenversicherung.

Führt die Einzelfallprüfung zu einer Minderung des Abrechnungsbetrages, muss das Krankenhaus die Differenz erstatten. Führt sie dagegen nicht zu einer Minderung, hat die Krankenkasse an das Krankenhaus eine Aufwandspauschale von 300 Euro zu zahlen. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung die Anzahl der Einzelfallprüfungen beschränken und die Krankenkassen veranlassen, eher in Stichproben zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof prüfte bei mehreren Krankenkassen, wie und mit welchem Ergebnis sie Krankenhausrechnungen kontrollieren. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes enthielten bei den Einzelfallprüfungen 30 % der von den Krankenkassen geprüften Krankenhausabrechnungen Fehler und wurden zugunsten der Krankenkassen korrigiert.

Die geprüften Krankenkassen erhielten im Jahr 2007 aufgrund von Rechnungskorrekturen nach Einzelfallprüfungen 1,75 % ihrer gesamten Krankenhausausgaben zurück, zusammen 234 Mio. Euro. Überträgt man dies auf die Gesamtausgaben aller Krankenkassen für Krankenhausleistungen im Jahr 2007 von über 50 Mrd. Euro, ergibt sich ein rechnerischer Rückzahlungsbetrag von 875 Mio. Euro. Der Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) schätzte für das Jahr 2010, dass die Krankenhäuser den Krankenkassen bei einem gesamten Abrechnungsvolumen von 58,5 Mrd. Euro etwa 1,5 Mrd. Euro zu viel in Rechnung stellten.

Nur in 14 von 2 087 Krankenhäusern prüften die Krankenkassen im Jahr 2009 in Stichproben. Ein Grund für die geringe Zahl der Stichprobenprüfungen ist, dass in der Regel nur regionale Krankenkassen mit einer hohen Belegungsquote in einem Krankenhaus ein Interesse an diesem Prüfungstyp haben, kleine oder bundesweit agierende Krankenkassen mit wenigen Belegungen in diesem

Krankenhaus hingegen kaum. Die Krankenkassen erhalten nämlich je nach Ergebnis der Stichprobenprüfung eine pauschalierte Rückerstattung entsprechend dem Anteil der sie betreffenden Abrechnungen. Hiervon profitieren die regionalen Krankenkassen mit ihrem hohen Belegungsanteil in besonderem Maße. Über dieses Ausgleichsverfahren müssen sich alle Krankenkassen mit Belegungsfällen verständigen. Da die in der Stichprobe festgestellten Fehler nicht auf alle Abrechnungen des Krankenhauses hochgerechnet werden dürfen, sind die Erstattungen an Krankenkassen mit wenigen Belegungen gering.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesgesundheitsministerium kritisiert, dass viele Krankenhausabrechnungen fehlerhaft sind und zu überhöhten Forderungen an die Krankenkassen von schätzungsweise 875 Mio. Euro führen.

Durch stetige Ausdifferenzierung ist das DRG-Abrechnungssystem inzwischen sehr komplex. Damit wird es zunehmend schwieriger, die zutreffende DRG zu bestimmen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesgesundheitsministerium aufgefordert zu prüfen, ob und wie das Abrechnungssystem so vereinfacht werden kann, dass Fehler bei der DRG-Ermittlung weitgehend vermieden werden. Auch bei den naturgemäß unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen von Krankenkassen auf der einen und Krankenhäusern auf der anderen Seite sollte das Bundesgesundheitsministerium die Auswirkungen dieses Interessenkonfliktes abmildern und die Kontroversen über die Abrechnungen zwischen Krankenkassen und Krankenhäusern entschärfen. Es sollte alle Möglichkeiten nutzen, um die Zahl der Streitfälle über die Notwendigkeit einer stationären Behandlung und über die Angemessenheit der Verweildauer zu reduzieren. Dies würde auch den Prüfaufwand bei den Krankenkassen, Krankenhäusern und dem Medizinischen Dienst verringern.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes fehlen insbesondere Anreize für Krankenhäuser, korrekt abzurechnen. Derzeit muss das fehlerhaft abrechnende Krankenhaus keine Sanktionen befürchten, sondern lediglich den überzahlten Betrag der Krankenkasse erstatten. Das Bundesgesundheitsministerium sollte deshalb prüfen, ob nicht auch für Krankenhäuser zusätzlich zur Rückzahlung eine weitere pauschale Zahlung eingeführt werden soll, wenn sich der Abrechnungsbetrag nach der Prüfung verringert.

Im Jahr 2007 prüften die Krankenkassen bundesweit nur 14 Mal im Stichprobenverfahren. Dies zeigt, dass sich das Verfahren in der Praxis bisher nicht durchgesetzt hat. Es ist im Vergleich zur Einzelfallprüfung gegenwärtig für die Krankenkassen nicht vorteilhaft. Da die Fehler nicht auf alle Abrechnungen des Krankenhauses hochgerechnet werden können, werden nur Fälle erstattet, die in die Stichprobe fallen. Die Stichprobenprüfung setzt weiterhin eine aufwendige Abstimmung der Krankenkassen unter-

einander voraus. Das Bundesgesundheitsministerium sollte deshalb das geltende Verfahren für Stichprobenprüfungen vereinfachen und es ermöglichen, die Ergebnisse hochzurechnen.

5.3

Das Bundesgesundheitsministerium hat die Grundlage des hochgerechneten Betrages von 875 Mio. Euro in Frage gestellt, die hohen Fehlerquoten unter Verweis auf eine Veröffentlichung des Medizinischen Dienstes aber bestätigt. Diese seien allerdings sehr unterschiedlich und lägen bei den einzelnen Krankenhäusern zwischen 10 und 65 % der geprüften Rechnungen.

Die Komplexität des DRG-Systems sei nicht der Kern des Problems, da an einer patientenindividuellen Verschlüsselung unabhängig vom DRG-System kein Weg vorbeiführe. Ein geringerer Differenzierungsgrad der DRGs würde die gesetzlich vorgeschriebene leistungsorientierte Vergütung gefährden. Größere Bedeutung als die DRGs hätten weitere Abrechnungsbestandteile, wie die Kodierrichtlinien und die Abrechnungsregelungen.

Der Medizinische Dienst prüfe vor allem, ob die Verweildauer der Patientinnen und Patienten im Krankenhaus angemessen und ob eine stationäre Behandlung überhaupt notwendig sei. Hier würden die Interessengegensätze von Krankenkassen und Krankenhäusern sichtbar. Kein Prüfungsschwerpunkt sei dagegen die richtige DRG-Ermittlung, zumal die Komplexität des Systems Auslegungsunterschiede zulasse.

Der Gesetzgeber habe den GKV-Spitzenverband, den Verband der privaten Krankenversicherung und die Deutsche Krankenhausgesellschaft beauftragt, das DRG-System weiterzuentwickeln. Diese könnten bereits heute Vereinfachungen vereinbaren. Sie hätten das Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus beauftragt, Anfragen im Zusammenhang mit dem DRG-System zu beantworten, um Konflikte bereits vor der Rechnungsstellung zu vermeiden.

Die Einführung einer Aufwandspauschale für die Krankenhäuser bei fehlerhaften Abrechnungen hält das Bundesgesundheitsministerium nicht für sinnvoll, weil es sich dabei um eine pauschalierte Strafzahlung handeln würde. Da die Krankenhäuser keinen Einfluss auf den Umfang des Prüfgeschehens und den damit verbundenen Aufwand hätten, sähe das Gesetz für sie eine Pauschale nicht vor.

Die Stichprobenprüfung sei ein sinnvolles Instrument. Zusammen mit der Einzelfallprüfung könne die Stichprobenprüfung dazu beitragen, dass die Krankenhausabrechnungen korrekter und damit besser werden. Das Bundesgesundheitsministerium will mögliche Verbesserungen der Prüfverfahren im Zusammenhang mit anstehenden Gesetzgebungsvorhaben prüfen.

5.4

Das Bundesgesundheitsministerium bestätigt die hohe Fehlerquote bei den Krankenhausabrechnungen; wirk-

same Gegenmaßnahmen hat es allerdings bislang nicht eingeleitet. Es hat lediglich mit dem Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus eine weitere Instanz in das Abrechnungsverfahren einbezogen. Ein weiteres Prüfverfahren trägt nicht dazu bei, das Abrechnungsverfahren überschaubarer zu machen und es zu vereinfachen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kommt es vielmehr darauf an, die Ursachen für die Fehler zu beseitigen. Hierzu sollte das Bundesgesundheitsministerium prüfen, ob und wie Vereinfachungen im DRG-Regelungswerk Streitfälle verhindern könnten. Ein einfacheres und damit leichter handhabbares Abrechnungssystem kann leistungsgerechter sein als ein System, das zwar jeden Fall patientenindividuell bewertet, bei dem aber bis zu 65 % der geprüften Rechnungen fehlerhaft sind.

Eine weitere Ursache für falsche Abrechnungen kann in dem ökonomischen Interesse der Krankenhäuser bestehen, ihre Leistungen mit möglichst hohen Fallpauschalen abzurechnen. Ein dem entgegenwirkender Anreiz, Fehlrechnungen zu vermeiden, besteht hingegen nicht. Werden überhöhte Abrechnungen aufgedeckt, belastet dies die Krankenhäuser nicht mehr, als wenn sie richtig abgerechnet hätten. Diese Anreizstruktur sollte überprüft werden. Eine Möglichkeit besteht darin, bei fehlerhaften Abrechnungen wie bei den Krankenkassen eine pauschale Zahlung vorzusehen. Das Argument des Bundesgesundheitsministeriums, die Krankenkassen könnten den Prüfungsumfang nicht beeinflussen, überzeugt nicht. Die Krankenhäuser haben es durchaus in der Hand, richtig abzurechnen und für sie negative Prüfergebnisse und eine damit verbundene pauschale Zahlung zu vermeiden.

Schließlich könnten effektivere Prüfungen der Krankenkassen dazu führen, dass falsche Abrechnungen leichter entdeckt werden. Es bleibt abzuwarten, wie das Bundesgesundheitsministerium das Stichprobenverfahren wirksamer ausgestalten will. Ein solcher Schritt ist notwendig, weil das vom Bundesgesundheitsministerium selbst als sinnvoll erachtete Stichprobenverfahren bisher fast nicht genutzt wird.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelpart 60)

6 Rückstellungen im Kernenergiebereich nur eingeschränkt überprüfbar (Kapitel 6001 Titel 014 01)

6.0

Energieversorgungsunternehmen müssen für ihre Entsorgungsverpflichtungen im Kernenergiebereich Rückstellungen bilden. Sie legen dabei eigene Annahmen und Kostenschätzungen zugrunde. Der Bund und die Länder können die Höhe der Rückstellungen nicht sachgerecht beurteilen. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass Zuständigkeiten und Fachkompetenz auf verschiedene Stellen mit unterschiedlichen Auskunftsansprüchen und Einsichtsrechten verteilt sind.

6.1

Als Betreiber der Kernkraftwerke sind die Energieversorgungsunternehmen verpflichtet, Kernkraftwerke nach Ende der Nutzung stillzulegen (Rückbau) und die anfallenden radioaktiven Reststoffe sowie radioaktive Anlagenteile schadlos zu verwerten oder als radioaktive Abfälle geordnet zu beseitigen (Endlagerung). Um die Kosten hierfür decken zu können, müssen die Energieversorgungsunternehmen in ihren Bilanzen Rückstellungen bilden. Zum 31. Dezember 2009 betrugen diese insgesamt knapp 28 Mrd. Euro.

Die Höhe der Rückstellungen kann sich auf unterschiedliche Weise auswirken:

- Sind die Rückstellungen zu niedrig angesetzt, stehen zum gegebenen Zeitpunkt möglicherweise keine Vermögenswerte in angemessener Höhe für sämtliche Stilllegungsmaßnahmen in kerntechnischen Anlagen sowie für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zur Verfügung. Der Bund kann dann ganz oder teilweise als Ausfallbürge in Anspruch genommen werden.
- Sind die Rückstellungen zu hoch angesetzt, entstehen für Bund, Länder und Gemeinden beträchtliche Steuerausfälle, weil die Rückstellungsbeträge den Gewinn der Energieversorgungsunternehmen vermindern. Selbst wenn bei späterer Auflösung zu hoher Rückstellungen die Besteuerung nachgeholt wird, haben die Energieversorgungsunternehmen in diesem Zeitraum einen Zinsgewinn, der bei den zurückgestellten Milliardenbeträgen erheblich ist.

Landesfinanzverwaltungen und Bundesbetriebsprüfung beim Bundeszentralamt für Steuern sind die für die steuerliche Betriebsprüfung bei Energieversorgungsunternehmen bzw. Kernkraftwerksbetreibern zuständigen Behörden. Sie sind die einzigen staatlichen Stellen, die die Rückstellungswerte für einzelne Kernkraftwerke kennen. Zu ihren Aufgaben gehört es, bei Betriebsprüfungen zu kontrollieren, ob die Betreiber Rückstellungen in sachgerechter Höhe bilden. Dabei ziehen sie auch Gutachten der Energieversorgungsunternehmen als wesentliche Grundlage heran. Die Gutachten erstellen zwei private Gesellschaften, an denen die Energieversorgungsunternehmen der Kernkraftwerke beteiligt waren oder noch heute allein beteiligt sind.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes können die Finanzbehörden die technischen Annahmen in den Gutachten der Energieversorgungsunternehmen für die Bewertung der Rückstellungen nicht beurteilen. Über Fachkompetenz bei Endlagerfragen verfügt insbesondere das Bundesamt für Strahlenschutz. Es beaufsichtigt u. a. die Errichtung und den Betrieb von Endlagern. Es kann die Finanzverwaltung jedoch nicht in dem erforderlichen Umfang unterstützen. Dies liegt u. a. daran, dass es selbst keine Auskunftsrechte zu Fragen der Rückstellungen gegenüber den Kernkraftwerksbetreibern hat. Daneben erlaubt das Steuergeheimnis eine Zusammenarbeit nur in

sehr engen Grenzen. Auch Bundeswirtschaftsministerium, Bundesfinanzministerium und Bundesumweltministerium haben keine Auskunftsansprüche oder Einsichtsrechte.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Bewertungsspielräume bei der Kostenschätzung einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Rückstellungen haben. So eröffnen zum Beispiel Annahmen zur Betriebszeit für die Endlager erhebliche Bewertungsspielräume. Daneben sind Kostenschätzungen teilweise veraltet. Das Bundesamt für Strahlenschutz hat die Kostenschätzungen für die beiden Endlagerprojekte Konrad und Gorleben seit über zehn Jahren nicht mehr aktualisiert. Die Energieversorgungsunternehmen schreiben die Kostenschätzungen lediglich fort und legen diese dann den Rückstellungsrechnungen zugrunde. Diese Berechnungen gehen in die Bilanzen der Energieversorgungsunternehmen ein. Die Energieversorgungsunternehmen benötigen die entsprechenden Vermögenswerte erst Jahre und Jahrzehnte nach Stilllegung von Anlagen, da sich Rückbau und Endlagerung über einen langen Zeitraum erstrecken. Sie mindern durch die Rückstellungen ihren Gewinn und damit auch die Steuerbelastung, ohne dass schon Ausgaben anfallen. Dadurch können die Energieversorgungsunternehmen zusätzliche Erträge erwirtschaften, die aufgrund der langen Rückbau- und Endlagerzeiträume beträchtlich sind.

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2006 empfohlen, nationale Stellen zu bestimmen, die ein fachliches Urteil zu Fragen der Mittelverwaltung und der Kosten für Rückbau und Endlagerung abgeben können.

6.2

Weder bei der Finanzverwaltung noch bei anderen staatlichen Stellen liegen alle erforderlichen Informationen vor, um die Höhe der Rückstellungen zu bewerten. Insbesondere fehlen der Finanzverwaltung die hierfür notwendigen technischen Fachkenntnisse. Eine belastbare Aussage, ob die Energieversorgungsunternehmen die Rückstellungen zu hoch oder zu niedrig gebildet haben, ist derzeit nicht möglich. Dies ist jedoch von erheblicher Bedeutung, da sowohl zu hohe als zu niedrige Rückstellungen erhebliche Risiken für den Haushalt mit sich bringen. Wenn die Rückstellungen zu niedrig sind, wird möglicherweise der Bund in Anspruch genommen. Sind sie zu hoch, führt die steuerliche Begünstigung der Rückstellungen zu Mindereinnahmen.

Damit staatliche Stellen künftig die Höhe der Rückstellungen sachgerecht bewerten können, müssen Fachwissen und Befugnisse zusammengeführt werden. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Dies kann etwa über eine enge, institutionalisierte Zusammenarbeit der beteiligten Stellen geschehen. Ebenso könnte eine Stelle im Sinne der Empfehlung der Kommission bestimmt werden. Unabdingbar dafür sind entsprechende Auskunftsansprüche und Einsichtsrechte gegenüber den Kernkraftwerksbetreibern und die Fähigkeit, fachkundige

Bewertungen über die Rückstellungsbildung und die Verwaltung der Finanzmittel abzugeben.

6.3

Das Bundeswirtschaftsministerium hat ausgeführt, dass sich das heutige System der Rückstellungsbildung und der finanziellen Vorsorge bewährt habe. Es bestünden funktionsfähige Mechanismen, die einer zu hohen oder zu niedrigen Rückstellungsbildung entgegenwirkten. Nicht nur die Betriebsprüfer der Finanzverwaltung, sondern auch hoch spezialisierte Wirtschaftsprüfer überprüften regelmäßig, ob angemessene und sachgerechte Rückstellungen gebildet werden. Eine Einschätzung der Bundesregierung, ob die Rückstellungen zu hoch oder zu niedrig sind, sei daher nicht notwendig. Sollte ein Reformbedarf bestehen, sei dieser „im Rahmen der geltenden behördlichen Kompetenzordnung umzusetzen“. Dies schließe auch Überlegungen ein, wie ein Informationsaustausch zwischen den beteiligten Institutionen ggf. verbessert werden kann. Die Einrichtung einer verantwortlichen Stelle bringe im Vergleich zur derzeitigen Situation keinen Mehrwert mit sich. Sachliche Gesichtspunkte für die vom Bundesrechnungshof empfohlene Sonderregelung im Kernenergiebereich seien nicht ersichtlich.

Das Bundesfinanzministerium hat bestätigt, dass die Finanzverwaltung die technischen Annahmen in den Gutachten nicht überprüfen kann. Auch könne eine unabhängige Stelle zur Überprüfung der Annahmen nicht obligatorisch eingeschaltet werden. Eine intensivere Unterstützung durch die Fachbehörden – insbesondere vom Bundesamt für Strahlenschutz – würde es ebenso begrüßen wie eine Aktualisierung der Kostenschätzungen.

Das Bundesumweltministerium hat darauf hingewiesen, dass der Bund für die bei der Einrichtung der Endlager anfallenden Kosten unmittelbarer Ausfallbürge ist. Aufgrund der finanziellen Bedeutung für den Bund bestehe ein hohes Interesse an der Nachvollziehbarkeit der bislang nur pauschal genannten Rückstellungswerte für jedes Kernkraftwerk. Zum Zwecke der Transparenz und der frühzeitigen Identifizierung eines möglichen Handlungsbedarfs des Bundes sollte zudem geprüft werden, ob eine bereits bestehende Stelle beauftragt werden kann, die durch Auskunftsansprüche und Einsichtsrechte Einblick in die Zusammensetzung und die Verwaltung der von den Energieversorgungsunternehmen zurückgestellten finanziellen Mittel erhält.

6.4

Gegenwärtig können die zuständigen Stellen nicht einschätzen, ob die Energieversorgungsunternehmen angemessene Rückstellungen im Kernenergiebereich bilden. Der Bundesrechnungshof hält es daher für geboten, dass staatliche Stellen dies umfassend prüfen können. Die Praxis zeigt, dass entgegen der Einschätzung des Bundeswirtschaftsministeriums dies gegenwärtig nicht gewährleistet ist. Für Parlament und Regierung besteht keine

ausreichende Transparenz, um die Höhe der Rückstellungen sachgerecht beurteilen zu können. Es ist nicht erkennbar, wie ohne die vom Bundesrechnungshof empfohlenen erweiterten Auskunfts- und Einsichtsrechte eine Lösung ausreichend sein kann. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes muss die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden deutlich verbessert und intensiviert werden. Die hierfür erforderlichen Auskunftsrechte sind zu schaffen. Daneben sollte geprüft werden, gemäß der Empfehlung der Kommission eine der schon betrauten Stellen mit Fragen der Stilllegungs- und Rückbaukosten zu befassen. Eine eigene Behörde ist hierfür nicht erforderlich.

7 Steuerbehörden überwachen Abgabe der Steuererklärungen unzureichend (Kapitel 6001 Titel 012 01)

7.0

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind unter bestimmten Voraussetzungen zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet. Die meisten Länder überwachen nicht, ob sie ihrer Verpflichtung nachkommen. Soweit einzelne Länder prüften, stellten sie fest, dass in zahlreichen Fällen Erklärungen fehlten. Diese Prüfungen führten teilweise zu erheblichen Steuernachforderungen. Das Bundesfinanzministerium sollte darauf hinwirken, dass zukünftig alle Länder die Erklärungsabgabe überwachen.

7.1

Grundsätzlich ist die Einkommensteuer bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch den Lohnsteuerabzug abgegolten. Die meisten von ihnen sind daher nicht verpflichtet, eine Einkommensteuererklärung abzugeben. Das Einkommensteuergesetz sieht hiervon einige Ausnahmen vor. Eine Erklärung muss z. B. abgegeben werden, wenn beim Lohnsteuerabzug bestimmte Freibeträge wie für Werbungskosten berücksichtigt sind.

Seit dem Jahr 2004 übersenden die Arbeitgeber jährlich die Lohnsteuerbescheinigung elektronisch an die Finanzverwaltung. Die Steuerverwaltung kann seitdem mittels dieser Daten feststellen, ob die Abgabe einer Einkommensteuererklärung im Einzelfall erforderlich gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Steuerbehörden der Länder die Daten der Lohnsteuerbescheinigungen nicht selbstständig auswerten konnten. Hierfür mangelte es an den technischen Voraussetzungen. Sie konnten den zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichteten Personenkreis nur über eine zentrale Stelle ermitteln. Im Anschluss hieran mussten die Steuerbehörden weitere Daten abgleichen, um feststellen zu können, ob in diesen Fällen eine Steuererklärung abgegeben worden war.

Nur wenige Länder werteten auf diese Weise die Lohnsteuerbescheinigungsdaten aus, um zu überwachen, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Steuererklärungspflicht beachteten. Sie stellten dabei fest, dass zahlreiche Steuerpflichtige ihren Erklärungspflichten nicht nachgekommen waren. Legt man die Anzahl der so ermittelten Fälle zugrunde, ist bundesweit von einer fünfstelligen Zahl nicht abgegebener Steuererklärungen pro Veranlagungszeitraum auszugehen. Die nachträglich durchgeführten Veranlagungen führten teilweise zu beträchtlichen Steuernachforderungen.

Die meisten Länder führten keine Auswertungen durch. Sie begründeten dies vielfach mit der aufwendigen Datenrecherche und dem mit der Auswertung verbundenen hohen Personalaufwand.

7.2

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe des Gesetzes gleichmäßig festzusetzen. Daher ist es nicht hinnehmbar, dass die meisten Länder die Lohnsteuerbescheinigungen nicht auswerteten, um zu überwachen, ob die Steuererklärungspflicht beachtet wurde. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium aufgefordert, auf eine Änderung dieses Zustands hinzuwirken. Zukünftig sollten alle Länder die Lohnsteuerbescheinigungen auswerten und so die Besteuerung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weitgehend sicherstellen.

7.3

Fehlende Auswertungsprogramme sowie knappe Personalressourcen sind nach der Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums bislang dafür verantwortlich gewesen, dass die meisten Länder die Auswertungsmöglichkeiten nicht genutzt haben. Erst die Fertigstellung automationsgestützter Auswertungsprogramme Ende 2010 versetzte die Länder in die Lage, die Daten selbst zu analysieren. Zunächst solle unter Berücksichtigung der Personalsituation sowie von Risikogesichtspunkten ein bundeseinheitliches Auswertungskonzept entwickelt werden. Hierbei könnten die Erfahrungen der Länder genutzt werden, die bereits Auswertungen durchgeführt hätten. Zu diesem Zweck werde die Einrichtung einer Bund-/Länderarbeitsgruppe geprüft.

7.4

Die Ankündigung des Bundesfinanzministeriums, zunächst die Einrichtung einer Bund-/Länderarbeitsgruppe zu prüfen, wird weder dem Handlungsbedarf noch den Handlungsmöglichkeiten gerecht. Für ein weiteres Zuwarten des Bundesfinanzministeriums gibt es keinen sachlichen Grund. Die wesentlichen Voraussetzungen liegen vor, um nunmehr rasch die aufgezeigten Defizite zu beheben und weitere Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte zu vermeiden. Die elektronischen Lohn-

steuerbescheinigungen stehen den Steuerverwaltungen der Länder seit 2004 zur Verfügung. Einzelne Länder nutzten diese Daten erfolgreich, um die Abgabe der Steuererklärungen zu überwachen. Zudem räumt das Bundes-

finanzministerium selbst ein, dass den Finanzverwaltungen nun neue technische Auswertungshilfen die Arbeit erleichtern. Es ist deshalb aufgefordert, zügig auf bundesweite Kontrollen hinzuwirken.

Die Bemerkungen sind am 22. März 2011 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 12. April 2011

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

