



Bemerkungen 2016 | Band I

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Teilband 3 von 3

Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
(Einzelplan 12)
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)
(Einzelplan 14)
- Bundesministerium für Gesundheit (BMG)
(Einzelplan 15)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
(Einzelplan 16)
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)
(Einzelplan 17)
- Bundesverfassungsgericht
(Einzelplan 19)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
(Einzelplan 23)
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
(Einzelplan 30)
- Bundesschuld
(Einzelplan 32)
- Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

Herausgeber

Bundesrechnungshof
Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Tel.: 0228 99 721-1030

Fax: 0228 99 721-1039

E-Mail: presse@brh.bund.de

Internet: www.bundesrechnungshof.de



Bemerkungen 2016 | Band I

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Teilband 3 von 3

Vorwort

Mit seinen Prüfungsergebnissen und Empfehlungen möchte der Bundesrechnungshof nicht nur ordnungsgemäßes und wirtschaftliches, sondern auch transparentes Verwaltungshandeln fördern. Über ihre Entscheidungen muss die Bundesverwaltung dem Parlament und der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen. Transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat.

Transparenz fordert der Bundesrechnungshof aber nicht nur von der Bundesverwaltung. Auch er selbst möchte diesem Grundsatz Rechnung tragen. Die Ergebnisse seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit sollen für die Öffentlichkeit anschaulicher werden.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die neue Gestaltung der jährlichen Bemerkungen. In ihnen fasst der Bundesrechnungshof diejenigen Prüfungsergebnisse zusammen, die für die Entlastung der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Haushalts- und Vermögensrechnung von Bedeutung sein können. Die Bemerkungen erscheinen von nun an in zwei Bänden: Band I (*Herbstband*) und Band II (*Frühjahrsband*). Der *Herbstband* wird im November veröffentlicht. Er besteht aus drei Teilbänden. Während Teilband 1 den allgemeinen Teil der Bemerkungen enthält, widmen sich die Teilbände 2 und 3 den einzelplanbezogenen Entwicklungen und Prüfungsergebnissen.

Im April folgt die Veröffentlichung des *Frühjahrsbandes*. Darin berichtet der Bundesrechnungshof über weitere aktuelle Prüfungsergebnisse, die er erst nach der Veröffentlichung des Herbstbandes fertig gestellt hat. Darüber hinaus wird der Frühjahrsband zukünftig auch eine Auswahl der Ergebnisse der parlamentarischen Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes enthalten.

Zudem erscheinen die Bemerkungen in einem neuen Layout: Barrierefreiheit, Lesbarkeit und Übersichtlichkeit sollen stärker zur Geltung kommen. Auch dadurch soll die Öffentlichkeit einen besseren Zugang zu den Ergebnissen der Arbeit des Bundesrechnungshofes bekommen.

Der hier vorliegende *Teilband 3 des Herbstbandes* der Bemerkungen 2016 enthält eine Auswahl von Prüfungsergebnissen insbesondere aus den Bereichen Verkehr und digitale Infrastruktur, Verteidigung, Familie, Bildung und Forschung, und der allgemeinen Finanzverwaltung. Hinzu kommen Bemerkungen zu Entwicklungen und Risiken in den Einzelplänen des Bundeshaushalts, die diesen und anderen Bereichen wie Gesundheit oder Umwelt zugeordnet sind.

Auf dem Gebiet der Bildungs- und Forschungspolitik bemängelt der Bundesrechnungshof unter anderem, dass die vielfältigen Unterstützungen der Länder durch den Bund ein geschlossenes Konzept vermissen lassen. Sie sind in ihrer Gesamtheit nicht ausreichend transparent und begünstigen unwirtschaftliches Handeln.

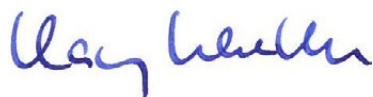
Was die Förderungen bewirken, ist oft nicht klar. Transparenzdefizite gibt es zudem bei der Förderung der außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen. Auch hier ist häufig nicht nachvollziehbar, welche Wirkung die Bundesmittel entfalten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen 2016 in den kommenden Monaten beraten. In der Regel verbindet das Parlament diese Beratung mit der Forderung an die Bundesregierung, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Der Darstellung der Bemerkungen ist eine Kurzfassung vorangestellt – kenntlich gemacht anhand eines blauen Balkens in Anlehnung an die bislang auf blauem Hintergrund gedruckten „Blauen Seiten“. Sie soll den schnellen Einstieg in die unterschiedlichen Themen erleichtern.

Die Bemerkungen 2016 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Als Broschüre können sie bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes angefordert werden. Sie sind zudem im Internet unter der Adresse www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

Bonn, im November 2016



Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		1
Allgemeiner Teil		
1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015	5	23
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	5	25
1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	5	26
1.3 Haushaltsverlauf 2015	6	27
1.4 Haushaltsabschluss	6	28
1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen	7	34
1.6 Haushaltsüberschreitungen	8	38
1.7 Ausgabereise	8	41
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	9	46
1.9 Gewährleistungen	9	49
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel	10	52
1.11 Vermögensrechnung	10	53
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	11	57
1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen		71
2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Risiken für die „Schwarze Null“	14	72
2.1 Haushaltseckwerte bis 2020	14	76
2.2 Einhaltung der Schuldenregel	16	98
2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2016	16	103
2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur	17	106
2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur	19	126
2.6 Verschuldung und Schuldendienst	19	138
2.7 Gewährleistungen	20	142
2.8 Europäische Fiskalregeln und deren Einhaltung auf nationaler Ebene	21	149
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse		
3 Bundesministerium der Finanzen (BMF)		
Bund kontrolliert den Erfolg seiner Unternehmensbeteiligungen nicht ausreichend	22	163

Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse**Bundespräsident und Bundespräsidialamt**

4	Entwicklung des Einzelplans 01	167	200
---	--------------------------------	-----	-----

Deutscher Bundestag

5	Entwicklung des Einzelplans 02	168	205
---	--------------------------------	-----	-----

Bundesrat

6	Entwicklung des Einzelplans 03	169	213
---	--------------------------------	-----	-----

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

7	Entwicklung des Einzelplans 04	170	216
---	--------------------------------	-----	-----

Auswärtiges Amt

8	Entwicklung des Einzelplans 05	171	225
---	--------------------------------	-----	-----

Bundesministerium des Innern (BMI)

9	Entwicklung des Einzelplans 06	172	233
10	Teure Hardware niemals genutzt	174	244
11	Teure Rechenzentren stehen über Jahre leer	175	247
12	Alterssicherung der Landwirte anrechnen – Versorgungslasten des Bundes verringern	176	252

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

13	Entwicklung des Einzelplans 07	177	256
----	--------------------------------	-----	-----

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

14	Entwicklung des Einzelplans 08	179	264
15	Mehrausgaben und Verzögerungen beim Elektronischen Vollstreckungssystem der Zollverwaltung	180	272
16	Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung entwickeln	181	275
17	Zollverwaltung benötigt Schießanlagenkonzept	182	279

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

18	Entwicklung des Einzelplans 09	183	282
19	Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer	184	291
20	Boomende Tourismusbranche muss sich stärker an der Finanzierung der Deutschen Zentrale für Tourismus beteiligen	185	296
21	Innovationsförderung für deutsche Werften als verlorene Zuschüsse unwirtschaftlich	186	300

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
22	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie muss Interessenkonflikte bei der Wahrnehmung deutscher Raumfahrtinteressen ausschließen	187	303
23	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berücksichtigt Kapitalbeteiligung nicht – Bundesvermögen in Vermögensrechnung zu niedrig angegeben	188	306
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)			
24	Entwicklung des Einzelplans 10	189	309
25	Informationskampagne „Zu gut für die Tonne“ – unzureichend vorbereitet und Erfolg nicht nachweisbar	190	317
26	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft muss Exportförderung einstellen oder neu ausrichten	191	321
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)			
27	Entwicklung des Einzelplans 11	192	325
28	Initiative Inklusion: Jugendliche rechtswidrig gefördert	193	337
29	Ausgleichsfonds: Bundesministerium für Arbeit und Soziales setzt Mittel zweckwidrig ein	194	339
30	Fahrgeldausfälle der Deutschen Bahn rechtswidrig erstattet	195	341
31	Personalbedarf beim Bundesversicherungsamt nicht sachgerecht ermittelt	196	345
Bundesagentur für Arbeit			
32	Mehr Mitglieder in Geschäftsführungen als gesetzlich vorgesehen	197	349
33	Bundesagentur für Arbeit muss Notwendigkeit ihres Hörfunkdienstes nachweisen	198	352
34	Intensivere Integrationsberatung unwirtschaftlich	199	354
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)			
35	Entwicklung des Einzelplans 12	359	401
36	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur toleriert zu hohe Planungskosten bei Investitionen in die bestehenden Schienenwege	361	414
37	Amtsträger in Projektbeiräten können Unabhängigkeit und Neutralität von Behörden gefährden	362	418
38	Unzutreffende Bemessungsgrundlage führt zu überhöhten Zuwendungen für Bahnanlagen	363	422
39	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hält an der Förderung einer ungeeigneten Pilotanlage für den Containerumschlag fest	364	426
40	Konzeptionslose Öffentlichkeitsarbeit vermeiden	365	430
41	Bund verzichtet auf Einnahmen durch Werbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen	366	433
42	Fehlender Überblick über Schwertransporte auf Bundesfernstraßen – Zahl der gesperrten Brücken steigt	367	435
43	Verzögerungen und Umbau bei abzustufender Bundesstraße belasten den Bund unzulässig mit 3,4 Mio. Euro	368	438

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)		
44 Entwicklung des Einzelplans 14	369	441
45 Mangelhafte Erlös- und Kostenverteilung bei der privatärztlichen Behandlung in Bundeswehrkrankenhäusern	371	453
46 Bundesministerium der Verteidigung ließ Einsparpotenzial von 2 Mio. Euro bei einer Baumaßnahme ungenutzt	372	458
Bundesministerium für Gesundheit (BMG)		
47 Entwicklung des Einzelplans 15	373	461
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)		
48 Entwicklung des Einzelplans 16	375	469
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)		
49 Entwicklung des Einzelplans 17	377	477
50 Bundesaufsicht über den Forderungseinzug beim Elterngeld mangelhaft	378	484
Bundesverfassungsgericht		
51 Entwicklung des Einzelplans 19	379	487
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)		
52 Entwicklung des Einzelplans 23	380	491
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)		
53 Entwicklung des Einzelplans 30	381	499
54 83 Mio. Euro Bundesmittel für den Aufbau einer Forschungseinrichtung ohne gesicherte Perspektive	383	508
55 Helmholtz-Zentrum Berlin muss bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes sein Personal wirtschaftlich einsetzen	384	513
56 Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen	385	516
57 Mehrfachzuständigkeiten bei der Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler beseitigen	386	521
Bundesschuld		
58 Entwicklung des Einzelplans 32	387	525

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Allgemeine Finanzverwaltung		
59 Entwicklung des Einzelplans 60	389	533
60 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll marktübliche Wohnungsmieten vereinbaren und Miethöhe regelmäßig überprüfen	391	546
61 Investitionsabzugsbetrag: Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränken	392	550
62 Ungleiche Besteuerung von im Ausland eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern	393	553
63 Gesetzliche Klarstellungen bei steuerbegünstigten Baumaßnahmen erforderlich	394	557
64 Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften aufwendig und fehleranfällig	395	560
65 Besteuerung der Rundfunkanstalten einheitlich gestalten	396	563
66 Rechtsgrundlagen bei der Versicherungsteuer vereinfachen	397	567
67 Deutschland erneut Schlusslicht bei steuerlichem EU-Projekt	398	569
68 Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sicherstellen	399	573
69 Sondervermögen Entschädigungsfonds: Bundesministerium der Finanzen lässt Einnahmemöglichkeiten ungenutzt	400	576

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

35 Entwicklung des Einzelplans 12

Das BMVI hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Seit Ende 2013 ist es auch für die digitale Infrastruktur zuständig und fördert hier den Ausbau des Breitbandnetzes. Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 mehr als 23 Mrd. Euro. Dies entsprach 7,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Mehr als die Hälfte der Ausgaben wurden als Investitionen verwendet. Diese flossen vor allem in den Straßen- und Schienenwegebau. Den größten Teil seiner Einnahmen erhielt das BMVI aus der Lkw-Maut (4,4 von 6,8 Mrd. Euro).

Einzelplan 12

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	23 192,7	24 571,7	26 821,2
Einnahmen des Einzelplans	6 808,6	6 018,4	6 048,1
Verpflichtungsermächtigungen	21 800,9	21 257,3	23 092,2
	Planstellen/Stellen		
Personal	20 086 ^a	22 185	22 454

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Im Jahr 2015 gab der Bund für die Eisenbahn 10,3 Mrd. Euro aus; 5,6 Mrd. Euro für das Bundeseisenbahnvermögen und 4,7 Mrd. Euro für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege. Für den Ausbau gewährt der Bund den Eisenbahninfrastrukturunternehmen vorhabenbezogene Zuschüsse. Die Unternehmen müssen nachweisen, dass sie diese zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden. Für den Erhalt der Schienenwege zahlt der Bund den Unternehmen seit dem Jahr 2009 pauschale Zuwendungen, die mittlerweile auf durchschnittlich 3,3 Mrd. Euro pro Jahr angestiegen sind. Im Gegenzug haben sich die Unternehmen verpflichtet, die Schienenwege in einem durch Qualitätskennzahlen bestimmten Zustand zu erhalten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes machen die derzeit vorge-

sehenen Kennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent. Außerdem fehlen Anreize, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen.

Den Bau, Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen finanzierte der Bund im Jahr 2015 mit 7,3 Mrd. Euro. Wie hoch die jährlichen Ausgaben speziell für die Erhaltung der Straßen insgesamt sind, lässt sich der Haushaltsrechnung bislang nicht entnehmen. Dies erschwert eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung. Soweit aus dem Haushaltsplan ersichtlich, wird der Ausgabenanteil für die Erhaltung im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr absinken.

Für Ausbau, Erhalt und Betrieb der Bundeswasserstraßen gab der Bund im Jahr 2015 1,8 Mrd. Euro aus. Zuständig ist die bundeseigene Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung mit mehr als 11 000 Beschäftigten. Das BMVI reformiert diese Verwaltung bereits seit mehreren Jahren. Die Zahl der Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter soll bis Ende 2025 verringert werden. Alle Standorte sollen jedoch dauerhaft erhalten und entwicklungsfähig bleiben. Der Bundesrechnungshof sieht den Fortgang der Reform nach wie vor kritisch.

Die Mittel für die digitale Infrastruktur hat das BMVI inzwischen deutlich aufgestockt. Nach derzeitiger Planung werden bis zum Jahr 2020 Bundesmittel in Höhe von 3,3 Mrd. Euro direkt in den Breitbandausbau fließen.

Insgesamt sollen bis zum Jahr 2019 spürbar erhöhte Investitionsmittel für die Verkehrs- und digitale Infrastruktur zur Verfügung stehen. Zurückzuführen ist dies hauptsächlich auf befristete Investitionsprogramme. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bleibt das BMVI gefordert, bei der Priorisierung und Realisierung von Infrastrukturprojekten den jeweils aktuellen Bedarf und das Nutzen-Kosten-Verhältnis zu beachten.

36 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur toleriert zu hohe Planungskosten bei Investitionen in die bestehenden Schienenwege

Das BMVI hat bei einer Zuwendungsvereinbarung für Investitionen in die Schienenwege versäumt, die Finanzierung von Planungs- und Verwaltungskosten durch den Bund im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung zu begrenzen. Sie liegen über die fünfjährige Laufzeit der Vereinbarung um 922 Mio. Euro höher als bei vergleichbaren Vereinbarungen, die eine Begrenzung vorsehen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die Höhe der zuwendungsfähigen Planungs- und Verwaltungskosten künftig begrenzt.

Der Bund finanziert mit 18,8 Mrd. Euro über die sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) innerhalb von fünf Jahren Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz (Eisenbahnstrecken, Bahnhöfe und Energieversorgung). Bei der Verhandlung der LuFV begrenzte das BMVI die Höhe der dabei zuwendungsfähigen Planungs- und Verwaltungskosten – im Gegensatz zu anderen Finanzierungsvereinbarungen – nicht. Es ging davon aus, dass das unternehmerische Handeln der Zuwendungsempfänger die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel auch bei den Planungs- und Verwaltungskosten gewährleisten würde.

Tatsächlich entsprachen die Planungs- und Verwaltungskosten im Jahr 2013 einem Aufschlag von 23 % auf die Baukosten. Damit liegen sie um 922 Mio. Euro höher als z. B. bei einer Begrenzung auf 16 %, wie sie bei einer Förderung aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung vorgesehen ist. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI deshalb aufgefordert, bei einer künftigen Folgevereinbarung der LuFV die Finanzierung von Planungs- und Verwaltungskosten mit Mitteln des Bundes angemessen zu begrenzen.

37 Amtsträger in Projektbeiräten können Unabhängigkeit und Neutralität von Behörden gefährden

Amtsträger des Bundes haben an Beschlüssen örtlicher Projektbeiräte zur Bürgerbeteiligung bei Schienenprojekten mitgewirkt. Dies kann die Unabhängigkeit und Neutralität des Bundes, insbesondere des Eisenbahn-Bundesamtes als Planfeststellungsbehörde, gefährden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Bund zukünftig von einer Teilnahme an Projektbeiräten absieht.

Das BMVI fördert Investitionen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes in den Schienenwegebau mit Zuwendungen. Den Schienenprojekten gehen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren voraus, die auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen. Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) wägt danach neutral und unabhängig alle Interessen ab. Es darf sich keiner Einflussnahme aussetzen.

Projektbeiräte sollen die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Kommunikation mit den Betroffenen verbessern; sie sind kein formaler Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens. Führungskräfte des BMVI und des EBA sind Mitinitiatoren bzw. Mitglieder von Projektbeiräten mehrerer großer Schienenprojekte. Die Projektbeiräte beschlossenen zusätzlichen Lärmschutz, der über die rechtlichen Anforderungen hinausgeht und zu erheblichen Mehrausgaben führen würde.

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Teilnahme von Amtsträgern des Bundes in Projektbeiräten die regulären Verwaltungsverfahren entwerten, beschädigen und präjudizieren kann. Er hat auch auf die Gefahr von Interessenkonflikten hingewiesen. Er hat dem BMVI empfohlen, die Mitwirkung von Amtsträgern des Bundes an Projektbeiräten zu unterbinden.

38 Unzutreffende Bemessungsgrundlage führt zu überhöhten Zuwendungen für Bahnanlagen

Das BMVI gewährt den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes Zuwendungen für Ersatzinvestitionen in die Schienenwege. Deren Höhe wurde anhand der zu erneuernden Bahnanlagen bemessen. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI auf zahlreiche Bahnanlagen hingewiesen, die in die Bemessung einfließen, obwohl sie nicht mehr zu erneuern sind. Dies führt zu überhöhten Zuwendungen von mindestens 10 Mio. Euro jährlich.

Das BMVI gewährt den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) Zuwendungen für Ersatzinvestitionen in die bestehenden Bahnanlagen. Seit dem Jahr 2009 regelt dies ein öffentlich-rechtlicher Zuwendungsvertrag zwischen dem BMVI und den EIU, die sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Danach erhalten die EIU jährlich eine pauschale Zuwendung und verpflichten sich im Gegenzug, die Schienenwege in einem durch Qualitätsziele festgelegten Zustand zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Höhe der vereinbarten Zuwendungen auf einem veralteten Datenbestand beruhte. So waren auch Weichen in die Bemessung eingeflossen, die nicht mehr genutzt werden können: ihre Verbindung zu anderen Gleisen war unterbrochen oder sie waren seit mehreren Jahren mit Bäumen und Sträuchern bewachsen. Dies führte zu überhöhten Zuwendungen von mindestens 10 Mio. Euro jährlich. Das BMVI sieht keine Möglichkeit, diese Mittel zurückzufordern oder die LuFV anzupassen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, bei den Verhandlungen zu einer Folgevereinbarung nicht nur sicherzustellen, dass die Zuwendungen anhand aktueller und vollständiger Daten bemessen werden. Es soll auch in dem Vertrag die Möglichkeiten für eine Anpassung regeln, wenn sich die Einflussgrößen für die Bemessung der Zuwendungen oder für die vereinbarten Qualitätsziele ändern.

39 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hält an der Förderung einer ungeeigneten Pilotanlage für den Containerumschlag fest

Das BMVI hält daran fest, eine neuartige Anlage für den Containerumschlag als Pilotanlage zu fördern, obwohl sie sich hierfür nicht mehr eignet. Zusätzlich fördert es eine zweite Anlage, die einen wesentlich schnelleren und kostengünstigeren Pilotbetrieb ermöglicht. Das BMVI sollte seine Förderung auf diese Anlage beschränken und die ungeeignete Anlage zunächst nicht weiter mit Bundesmitteln finanzieren.

Das BMVI fördert den Neu- und Ausbau von Anlagen für den Containerumschlag. Dort laden Kräne Container von einem Transportmittel auf das andere um. Ein neuartiger, noch nicht erprobter Anlagentyp sind sogenannte MegaHubs. Diese hochleistungsfähigen Anlagen sollen neben dem konventionellen Umschlag von Containern zwischen Güterzügen und Lastkraftwagen zusätzlich den schnellen Umschlag zwischen Güterzügen ermöglichen.

Das BMVI will nahezu zeitgleich zwei MegaHubs an den Standorten Lehrte und Duisburg finanzieren. Es ist bisher nicht nachgewiesen, dass solche Anlagen wirksam und wirtschaftlich sind. Dies ist zunächst durch den Betrieb einer Pilotanlage zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Anlage in Lehrte wegen veränderter Rahmenbedingungen nicht mehr als Pilotanlage eignet. Er hat aufgezeigt, dass mit der Anlage in Duisburg wesentlich schneller und kostengünstiger erprobt werden kann, ob MegaHubs wirksam und wirtschaftlich sind. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI daher aufgefordert, sich auf die Förderung der Anlage in Duisburg als Pilotanlage zu beschränken und den MegaHub in Lehrte zunächst nicht weiter mit Bundesmitteln zu finanzieren.

40 Konzeptionslose Öffentlichkeitsarbeit vermeiden

Ohne Nachweis des entsprechenden Bedarfs hat das BMVI eine halbe Million Euro für die baubegleitende Öffentlichkeitsarbeit eines Wasserstraßen-Neubauamtes bewilligt. Das BMVI nahm damit Nachteile für den Bundeshaushalt in Kauf.

Ein Wasserstraßen-Neubauamt (Amt) beauftragte für 0,5 Mio. Euro eine Agentur, drei geplante Bauvorhaben mit Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten. Die Agentur hatte Maßnahmen für 6,5 Mio. Euro vorgeschlagen, das Amt zunächst 1,4 Mio. Euro beim BMVI beantragt, dieses jedoch nur 0,5 Mio. Euro bewilligt. Dieser Betrag sei bei ähnlichen Projekten üblich. Welchen Informationsbedarf die von den Bauvorhaben betroffene Bevölkerung hat, hatte das Amt nicht ermittelt. Weder das Amt noch das BMVI ließen erkennen, nach welchen sachlichen Kriterien sie die beauftragten Maßnahmen aus den von der Agentur vorgeschlagenen auswählten. Das Vorgehen des Amtes bezeichnet das BMVI als „Pilotmaßnahme“.

Das BMVI hätte die Mittel nicht bewilligen dürfen. Es rechtfertigt sein Vorgehen damit, dass die Öffentlichkeit bei großen Vorhaben im Allgemeinen frühzeitig beteiligt werden müsse. Um nicht unnötig Haushaltsmittel auszugeben, hätte das Amt jedoch zunächst den Handlungsbedarf analysieren und dafür das konkrete Informationsinteresse der Öffentlichkeit an den Baumaßnahmen ermitteln müssen. Denn die frühzeitige Bürgerbeteiligung soll ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Betroffenen und der Verwaltung aufbauen. Dazu müssen aber die Anliegen und Bedenken der Betroffenen bekannt sein.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI im konkreten Fall aufgefordert, zunächst das Informationsinteresse der Betroffenen ermitteln zu lassen. Dann sollte es entscheiden, inwieweit Öffentlichkeitsarbeit erforderlich ist. Für die Zukunft sollte das BMVI nur noch dann Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit bereitstellen, wenn projektbezogene Erkenntnisse zum Informationsinteresse Betroffener vorliegen und diese Erkenntnisse maßgeblich für die Auswahl der Maßnahmen sind. Im Falle externer Unterstützung sollte es deren Notwendigkeit im Einzelfall nachweisen.

41 Bund verzichtet auf Einnahmen durch Werbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen

Das BMVI hat einen Vorschlag des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, seine Rastanlagen an Bundesautobahnen für Außenwerbung zu nutzen. Dadurch verzichtet der Bund auf Einnahmen in Millionenhöhe, die einen Beitrag zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur leisten könnten.

Werbung im Außenbereich ist für Kommunen und ihre Verkehrsbetriebe sowie für die Deutsche Bahn AG eine bedeutende Einnahmequelle. Züge, Haltestellen und Bahnhöfe dienen im Regelfall auch als Werbefläche. Die rund 2 000 Rastanlagen an Bundesautobahnen sind dagegen weitgehend frei von Werbung.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Zulässigkeit von Außenwerbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen. Er stellte fest, dass Außenwerbung im Bereich der Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen der Rastanlagen rechtlich möglich ist, sofern die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht gefährdet werden. Das BMVI gestattet Werbung in den genannten Bereichen auf Rastanlagen bislang nur im geringen Umfang. Es erzielte im Jahr 2014 Einnahmen von 10 000 Euro. Durch Werbung im Bereich der Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen könnte der Bund Einnahmen in Millionenhöhe erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert zu prüfen, ob und wie Werbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen zugelassen und als neue Einnahmequelle genutzt werden kann.

42 Fehlender Überblick über Schwertransporte auf Bundesfernstraßen – Zahl der gesperrten Brücken steigt

Das BMVI weiß nicht, welche Routen durch Schwerverkehr besonders belastet sind. Denn es hat versäumt, sich einen Überblick über die Zahl der erlaubnispflichtigen Schwertransporte, ihre Gesamtgewichte, Achslasten und Fahrstrecken zu verschaffen. Obwohl es mit den Ländern anders vereinbart ist, melden sie ihm die erlaubten Schwertransporte auf Bundesfernstraßen nicht. Das BMVI kann den Ländern in der Folge nicht gezielt die notwendigen Haushaltsmittel bereitstellen, um insbesondere überlastete Brücken zu sanieren.

Der Schwerverkehr – hauptsächlich die Transporte über 40 Tonnen Gesamtgewicht – nimmt seit Jahren stark zu. Er belastet und beschädigt vor allem Brücken sehr stark. In den vergangenen Jahren mussten deshalb vermehrt Strecken ganz oder teilweise für den Schwerverkehr gesperrt werden.

Schwertransporte auf öffentlichen Straßen mit Gesamtgewichten über 40 Tonnen benötigen eine Erlaubnis des jeweiligen Landes. Es prüft, ob die gewählte Fahrstrecke mit ihren Brücken ausreichend belastbar und verkehrssicher ist. Die Länder nutzen dabei ein seit dem Jahr 2006 gemeinsam mit dem Bund entwickeltes IT-System. Das BMVI hatte mit ihnen vereinbart, dass sie ihm aus dem IT-System die erteilten Erlaubnisse mit Daten zu Gesamtgewicht, Achslasten und Fahrstrecke mitteilen. Dazu sollte das IT-System weiter entwickelt werden. Das BMVI fordert diese Daten jedoch bis heute nicht ein. Zudem entwickelten Bund und Länder das IT-System noch nicht mit allen vorgesehenen Modulen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Länder zu veranlassen, die Daten zu Schwertransporten einheitlich zu erfassen und ihm zu melden. Dazu sollte das IT-System mit allen Modulen weiter entwickelt werden. Das BMVI kann dann die besondere Belastung von Straßen und Brücken auf den Haupttrouten in seinen Haushaltsplanungen berücksichtigen. Wenn alle Länder ihre Daten melden, kann das BMVI auch Ländergrenzen überschreitende Schwertransporte einbeziehen.

43 Verzögerungen und Umbau bei abzustufender Bundesstraße belasten den Bund unzulässig mit 3,4 Mio. Euro

Das Land Sachsen-Anhalt hat eine Bundesstraße sieben Jahre verspätet zur Landesstraße abgestuft. Hierdurch belastete es den Bund ungerechtfertigt mit 1,7 Mio. Euro. Auch beteiligte es den Bund zu Unrecht mit weiteren 1,7 Mio. Euro an den Kosten für den Um- und Ausbau der Straße.

Zwei Abschnitte der neuen Bundesstraße (B) 6n in Sachsen-Anhalt ersetzen die B 6alt mit der Ortsdurchfahrt Wernigerode. Sie wurden in den Jahren 2002 und 2003 für den Verkehr freigegeben. Bund und Land hatten vereinbart, die Ortsdurchfahrt zu Beginn des Folgejahres von einer Bundesstraße zur Landesstraße abzustufen. Dies entsprach den gesetzlichen Vorgaben. Damit hätte nicht mehr der Bund, sondern das Land die Straße unterhalten müssen.

Das Land stufte die Straße erst Anfang 2011, also sieben Jahre später, ab. Der Bundesrechnungshof hat geschätzt, dass der Bund in den Jahren 2004 bis 2011 mindestens 1,7 Mio. Euro für die Unterhaltung der Straße zahlen musste. Er hat gefordert, dass der Bund diese Mittel vom Land zurückfordert.

Zusätzlich beteiligte das Land den Bund am Um- und Ausbau der Ortsdurchfahrt mit weiteren 1,7 Mio. Euro. Beispielsweise baute es einen Kreisverkehr und einen Radweg. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durfte das Land zulasten des Bundes unterlassene Unterhaltungsarbeiten nachholen. Um- und Ausbau zählen jedoch nicht dazu. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass der Bund auch diese 1,7 Mio. Euro vom Land zurückfordert.

Das BMVI hat den vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalt bestätigt. Zur Rückforderung hat es sich nicht geäußert. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass das BMVI 3,4 Mio. Euro vom Land zurückfordern muss.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

44 Entwicklung des Einzelplans 14

Die Aufgaben der Bundeswehr leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Die erforderlichen Haushaltsmittel stellt der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, bereit. Im Jahr 2015 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 34 Mrd. Euro, für das Jahr 2017 sind Ausgaben von 36,6 Mrd. Euro und damit 11 % der Gesamtausgaben des Bundes vorgesehen.

Einzelplan 14

Bundesministerium der Verteidigung

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	33 986,3	34 287,8	36 611,6
Einnahmen des Einzelplans	811,3	242,1	412,0
Verpflichtungsermächtigungen	3 428,6	17 114,0	23 480,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	246 175 ^a	261 107	258 419

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Die Ausgaben für internationale Verpflichtungen sollen von 970 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2017 um 37,4 % steigen. Für Wehrforschung Entwicklung und Erprobung sind 1,1 Mrd. Euro, und damit rund 351 Mio. Euro (46,9 %) mehr vorgesehen als im Jahr 2016. Das BMVg beabsichtigt, mehrere größere Entwicklungsvorhaben in Auftrag zu geben. Dazu gehören vor allem das „Taktische Luftverteidigungssystem“ und das „System Signalerfassende Luftgestützte Weiträumige Überwachung und Aufklärung“. Die militärischen Beschaffungen sollen um 266 Mio. Euro auf 4,8 Mrd. Euro steigen.

Im Jahr 2015 gab das BMVg für militärische Beschaffungen 482,3 Mio. Euro (11,8 %) weniger aus als geplant. Wie in den Vorjahren verzögerten sich Vertragsabschlüsse und Leistungserbringung bei der Beschaffung von mehreren Waffensystemen. Im Haushaltsvollzug 2015 hat das BMVg die eingesparten Mittel auf der Grundlage entsprechender Haushaltsvermerke u. a. ausgegeben für den

Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften (221,8 Mio. Euro), Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen (62,8 Mio. Euro), Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerentgelte (59 Mio. Euro) und Beihilfen (29,6 Mio. Euro).

Im Jahr 2016 kündigte das BMVg eine „Trendwende Material“ und eine „Trendwende Personal“ an. Nach Auffassung des BMVg werden bis zum Jahr 2030 Rüstungsinvestitionen von 130 Mrd. Euro erforderlich sein, um die Materialbeschaffung nicht mehr an einer festen Obergrenze zu orientieren, sondern flexibel an den Aufgaben der Bundeswehr. Der Finanzplan sieht bis zum Jahr 2020 einen Anstieg des Verteidigungshaushaltes auf 39,2 Mrd. Euro vor, das wären 4,9 Mrd. Euro mehr als im Jahr 2016. Durch diesen Anstieg entstünden nach Einschätzung des BMVg insbesondere ab dem Jahr 2019 mehr Gestaltungsspielräume für militärische Investitionen.

Als Kernbestandteil der „Trendwende Personal“ will das BMVg die Zahl der militärischen Planstellen bis zum Jahr 2023 um rund 7 000 erhöhen. Außerdem sollen die Streitkräfte durch Umstrukturierungen um 7 400 Soldatinnen und Soldaten verstärkt werden. Der Haushalt 2017 setzt den bisherigen Planstellenabbau daher nicht weiter fort. Die Zahl der Planstellen und Stellen für die zivilen Beschäftigten wollte das BMVg ursprünglich bis Ende 2017 auf 56 000 reduzieren. Diese Zielgröße soll um rund 4 400 auf rund 60 400 steigen. Für das Jahr 2017 sind noch rund 78 000 Planstellen und Stellen im Einzelplan 14 vorgesehen. Das BMVg geht davon aus, dass sich die neue Zielgröße frühestens im Jahr 2027 auf die Haushaltsansätze auswirken wird, da es bis dahin weiterhin Stellen abbauen muss. Ab dem Jahr 2017 soll ein „Personalboard“ beim BMVg jährlich eine Prognose zum Personalbedarf der nächsten sieben Jahre abgeben und damit die Haushaltsaufstellung unterstützen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg seine gesamte Personalbedarfsplanung auf eine tragfähige Grundlage stellt. Er empfiehlt dem BMVg, diesen Prozess mit den eigenen Behörden zu erarbeiten. Außerdem sollte es die Aufgaben, die Geschäftsprozesse und den Personalbedarf seiner Personalgewinnungsorganisation analysieren, bevor es diese erneut ändert.

45 Mangelhafte Erlös- und Kostenverteilung bei der privatärztlichen Behandlung in Bundeswehrkrankenhäusern

Das BMVg hat seine Regelungen zur privatärztlichen Behandlung durch Fachärztinnen und -ärzte an Bundeswehrkrankenhäusern seit 20 Jahren nicht überarbeitet. Es ist nicht sichergestellt, dass Erlöse und Kosten zwischen dem Bund und den Ärztinnen und Ärzten sachgerecht verteilt werden. Aufgrund einer Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMVg zwar zugesagt, seine Regelungen anzupassen. Wesentlichen Empfehlungen will es jedoch nicht nachkommen.

Viele Fachärztinnen und -ärzte an Bundeswehrkrankenhäusern dürfen Privatpatientinnen und -patienten auf eigene Rechnung behandeln. In den Jahren 2012 bis 2014 beliefen sich ihre Honorarforderungen auf 66 Mio. Euro. Die Bundeswehr erlaubt diese Nebentätigkeit, um für den Beruf der Sanitätsoffizierin oder des Sanitätsoffiziers qualifiziertes medizinisches Personal zu gewinnen und zu binden. Allerdings darf die Nebentätigkeit dienstliche Interessen der Bundeswehr nicht beeinträchtigen. Deshalb sind ihr gesetzliche Grenzen gesetzt, etwa bei der Höhe des Zusatzverdienstes. Zudem müssen die Fachärztinnen und -ärzte die Kosten der von ihnen genutzten Krankenhauseinrichtung erstatten.

Die Regelungen der Bundeswehr zur privatärztlichen Behandlung sind seit 20 Jahren unverändert. Sie werden den Kostenstrukturen der heutigen hoch technisierten Medizin nicht mehr gerecht. Die Bundeswehr prüfte nicht, ob die Fachärztinnen und -ärzte die gesetzlichen Grenzen ihrer Nebentätigkeit einhielten. In einem Bundeswehrkrankenhaus überschritt mehr als die Hälfte von ihnen die Obergrenze für den Zusatzverdienst. In der Spitze war er mehr als doppelt so hoch wie das Jahresgehalt. Nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte, die sie bei ihrer privatärztlichen Behandlung unterstützten, beteiligten sie an ihren Zusatzverdiensten mitunter nicht oder nur geringfügig. Ein Bundeswehraphotheker erzielte bei der Herstellung von Arzneimitteln für Privatpatientinnen und -patienten hohe Gewinne für sich, indem er die benötigten Wirkstoffe zum Großkundenpreis der Bundeswehr kaufte. Das BMVg kannte diese unbefriedigende Abrechnungspraxis seit Jahren.

Das BMVg hat zwar zugesagt, seine Regelungen zur privatärztlichen Behandlung zu überarbeiten. Wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes will es allerdings nicht nachkommen. Es ist deshalb noch nicht sichergestellt, dass Erlöse und Kosten der privatärztlichen Behandlung in Bundeswehrkrankenhäusern angemessen verteilt werden.

46 Bundesministerium der Verteidigung ließ Einsparpotenzial von 2 Mio. Euro bei einer Baumaßnahme ungenutzt

Mindestens 2 Mio. Euro hätte das BMVg beim Neubau eines Lehrsaal- und Dienstgebäudes einsparen können. Es genehmigte den Bau einer Fassade mit überdimensionierten Glasflächen und unnötigen Balkonen. Seine Entscheidung beruhte auf einer mangelhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese Baumaßnahme darf deshalb keine Referenz für künftige Dienst- und Ausbildungsgebäude des BMVg sein.

Das BMVg beabsichtigt, Dienst- und Ausbildungsgebäude mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 700 Mio. Euro zu errichten. Bei einem dieser Neubauten für 48 Mio. Euro kritisierte der Bundesrechnungshof u. a. die geplante Fassade wegen ihrer großflächigen, nicht zu öffnenden Fenster und der umlaufenden Balkone als unwirtschaftlich. Das BMVg sollte die Glasflächen reduzieren und mehr zu öffnende Fenster einbauen. Damit ließen sich diese von innen reinigen und die Balkone wären entbehrlich.

Auf Betreiben des Bundesrechnungshofes änderte das BMVg die Planung. Es verkleinerte die Glasflächen. Auf die Balkone verzichtete es jedoch nicht. Das BMVg rechtfertigte dies mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese setzte aber entstehende Kosten unzutreffend oder unvollständig an.

Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als mangelhaft und daher nicht belastbar beanstandet. Bei Verzicht auf die Balkone hätte das BMVg mindestens 2 Mio. Euro einsparen können. Diese Baumaßnahme darf deshalb keine Referenz für künftige Dienst- und Ausbildungsgebäude des BMVg sein. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg alle Möglichkeiten einer wirtschaftlichen und sparsamen Planung und Bauausführung nutzt.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

47 Entwicklung des Einzelplans 15

Das BMG ist für den rechtlichen Rahmen der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zuständig und bezuschusst die Krankenkassen. Daneben verfügt es über Regelungskompetenzen auf dem Gebiet der Gesundheit und befasst sich mit Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Krankheitsbekämpfung. Fünf nachgeordnete Behörden unterstützen es bei seinen Aufgaben.

Die Ausgaben im Einzelplan 15 im Haushaltsjahr 2015 beliefen sich auf 12,1 Mrd. Euro und machten 3,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt aus.

Einzelplan 15

Bundesministerium für Gesundheit

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	12 072,1	14 572,9	15 096,1
Einnahmen des Einzelplans	125,7	110,9	99,2
Verpflichtungsermächtigungen	51,8	69,9	69,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 978 ^{a, b}	2 167 ^b	2 204 ^b

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

b Ohne außerhalb der Stellenpläne geführtes wissenschaftsnahes Personal (Ist-Besetzung am 1. Juni 2015: 599).

- Mit 11,5 Mrd. Euro im Jahr 2015 macht der Zuschuss, mit dem der Bund pauschal Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen abgilt, 95 % der Ausgaben des Einzelplans 15 aus. Er fließt mit den Beiträgen der Mitglieder an den vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds. Aus dem Gesundheitsfonds erhalten die Krankenkassen Zuweisungen für ihre Leistungs- und Verwaltungsausgaben. Im Jahr 2016 steigt der Bundeszuschuss auf 14 Mrd. Euro. Ab dem Jahr 2017 ist ein Bundeszuschuss von 14,5 Mrd. Euro vorgesehen, der in den Folgejahren stabil bleiben soll.
- In seinen Bemerkungen 2015 beanstandete der Bundesrechnungshof Versäumnisse des Bundesversicherungsamtes im Zusammenhang mit der kritischen wirtschaftlichen Lage einer Arbeitsgemeinschaft. In einem weiteren Prüfungsschwerpunkt hat der Bundesrechnungshof sich mit der Versorgung der

Versicherten mit Hilfsmitteln befasst und Mängel im Qualifizierungsverfahren für Leistungserbringer festgestellt. Die Leistungsqualität ist oft von Zuzahlungen der Versicherten abhängig. Eine Unterversorgung mit Hilfsmitteln kann jedoch zu Folgeerkrankungen und langfristig zu Mehrbelastungen der Krankenkassen führen.

- 40 Mio. Euro wendete das BMG im Jahr 2015 für Maßnahmen der Gesundheitsprävention auf. Daneben setzte es 72 Mio. Euro ein für Ressortforschung, Modellvorhaben und institutionell geförderte Forschungseinrichtungen. Für internationale Aufgaben verwendete es 32 Mio. Euro.
- Die Einnahmen aus Gebühren für die Zulassung und Prüfung von Arzneimitteln, Impfstoffen und Medizinprodukten sind im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr deutlich gesunken. Auch für die kommenden Jahre rechnet das BMG mit 12 Mio. Euro an Mindereinnahmen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

48 Entwicklung des Einzelplans 16

Das BMUB ist für die Umwelt- und Baupolitik des Bundes federführend. Zu seinen Aufgaben gehören Umweltschutz, nationaler und internationaler Klimaschutz, Naturschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz, Wohnungswesen und Städtebau sowie Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn. Im Jahr 2015 gab es 3,6 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind Ausgaben von 4,5 Mrd. Euro veranschlagt; für das Jahr 2017 sind Ausgaben von 5,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Einzelplan 16

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltswurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	3 588 ^a	4 544	5 455
Einnahmen des Einzelplans	860 ^a	659	765
Verpflichtungsermächtigungen	1 099	1 910	2 383
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 984 ^b	4 556	4 649

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

b Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Das BMUB gab im Jahr 2015 für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau 2,1 Mrd. Euro aus. Mit veranschlagten 2,8 Mrd. Euro im Jahr 2016 hat dieser Bereich weiterhin die finanziell größte Bedeutung. Hohe Ausgaben entstanden auch für die Endlagerung radioaktiver Abfälle mit 380 Mio. Euro im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 sind 437 Mio. Euro veranschlagt. Der Klimaschutz beanspruchte 343 Mio. Euro im Jahr 2015. 418 Mio. Euro sind für das Jahr 2016 vorgesehen.

Die Länder erhalten in den Jahren 2017 und 2018 bis zu 1,5 Mrd. Euro Kompensationszahlungen aus dem Einzelplan 16. Die Bundesregierung begründet dies damit, dass die Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung entfallen sind. Zusätzlich fördert der Bund den Städtebau mit jährlich 300 Mio. Euro.

Die Endlagerung radioaktiver Abfälle führt zu finanziellen Risiken für den Einzelplan 16. Die vorgesehenen Ausgaben von 483,6 Mio. Euro im Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2017 beruhen lediglich auf groben Schätzungen. Eine neue bundeseigene Gesellschaft soll Endlager künftig planen, betreiben und stilllegen. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2017 ist noch nicht berücksichtigt, wie sich die Neuorganisation bei der Endlagerung auf die Stellen und Ausgaben der zuständigen Bundesbehörden auswirkt.

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

49 Entwicklung des Einzelplans 17

Das BMFSFJ ist für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend zuständig.

Dem BMFSFJ als Bundesoberbehörden unterstellt sind die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist organisatorisch beim BMFSFJ angesiedelt.

Im Jahr 2015 lagen die Ausgaben des BMFSFJ bei 8,7 Mrd. Euro.

Einzelplan 17

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltswurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	8 687,9	9 103,7	9 195,8
Einnahmen des Einzelplans	83,1	69,4	76,2
Verpflichtungsermächtigungen	234,6	636,1	967,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 278 ^a	1 413	1 424

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Der Einzelplan 17 wird durch gesetzliche Leistungen für die Familien geprägt. Dazu gehört beispielsweise das Elterngeld. Die gesetzlichen Leistungen für die Familien hatten mit 88 % im Jahr 2015 den größten Anteil am Einzelplan 17.

50 Bundesaufsicht über den Forderungseinzug beim Elterngeld mangelhaft

Das BMFSFJ hat nicht ausreichend beaufsichtigt, wie Elterngeldstellen zu Unrecht gezahltes Elterngeld zurückfordern. Elterngeldstellen nutzten das vorgeschriebene Kassensystem des Bundes uneinheitlich oder gar nicht. Die Höhe der Forderungen ist dem BMFSFJ dadurch nicht bekannt.

Das vom Bund finanzierte Elterngeld soll Eltern nach der Geburt des Kindes finanziell unterstützen. Die Länder führen das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) aus und haben die Aufgabe unterschiedlichen Behörden (Elterngeldstellen) übertragen. Elterngeldstellen müssen zu Unrecht gezahltes Elterngeld zurückfordern und jede Forderung im sogenannten Zahlungsüberwachungsverfahren (ZÜV) des Bundes erfassen. Das BMFSFJ und die Länder müssen bei ihrer Aufsicht sicherstellen, dass die Elterngeldstellen das BEEG korrekt ausführen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMFSFJ seine Aufsicht über die Rückforderung von Elterngeld nur lückenhaft ausübte. Es hatte mit den Ländern nicht abgestimmt, welche Mindeststandards bei der Aufsicht einzuhalten sind. Das BMFSFJ wusste nicht, dass Elterngeldstellen Forderungen unterschiedlich und unwirtschaftlich zurückforderten; das ZÜV nutzten sie uneinheitlich oder gar nicht. Dem BMFSFJ ist dadurch nicht bekannt, in welcher Höhe Forderungen beim Elterngeld bestehen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert sicherzustellen, dass alle Elterngeldstellen die Forderungen korrekt im ZÜV erfassen. Ferner muss es seine Aufsicht verbessern und mit den Ländern Mindeststandards für deren Aufsicht entwickeln.

Bundesverfassungsgericht

51 Entwicklung des Einzelplans 19

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Es wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Die Entscheidungen binden alle Gerichte, Behörden sowie die Verfassungsorgane von Bund und Ländern. Im Haushaltsjahr 2015 gab das Bundesverfassungsgericht 32 Mio. Euro aus.

Einzelplan 19
Bundesverfassungsgericht

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	32,01	29,19	31,05
Einnahmen des Einzelplans	0,43	0,04	0,04
Verpflichtungsermächtigungen	0	0,4	0
	Planstellen/Stellen		
Personal	163 ^a	173	178

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

52 Entwicklung des Einzelplans 23

Das BMZ gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Es gab 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2015 aus. Die Ausgaben sollen im Jahr 2016 auf 7,4 Mrd. Euro und im Jahr 2017 weiter auf 8,0 Mrd. Euro steigen.

Einzelplan 23

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 513,7	7 406,8	7 987,0
Einnahmen des Einzelplans	759,5	620,2	930,6
Verpflichtungsermächtigungen	5 589,7	7 400,0	8 934,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	727 ^a	760	775

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Die Einnahmen von 760 Mio. Euro des Einzelplans 23 im Jahr 2015 stammen vor allem aus Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit.

Die Bundesregierung will nach wie vor den Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am deutschen Bruttonationaleinkommen auf 0,7 % erhöhen. Er lag in den Jahren 2006 bis 2013 zwischen 0,35 und 0,39 % und stieg im Jahr 2014 auf 0,42 % (12,5 Mrd. Euro). Der Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am deutschen Bruttonationaleinkommen beträgt für das Jahr 2015 nach vorläufiger Berechnung 0,52 % (16,0 Mrd. Euro). Der Anstieg gegenüber dem Jahr 2014 ist im Wesentlichen auf die Aufnahme von Flüchtlingen im Inland zurückzuführen. Dafür aufgewendete Mittel sind teilweise auf die öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit anzurechnen. Aber auch ohne Berücksichtigung der Flüchtlingskosten im Inland stiegen diese Leistungen im Vergleich zum Vorjahr um 6 %.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

53 Entwicklung des Einzelplans 30

Das BMBF hat die Aufgabe, Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Im Jahr 2017 sind dafür 17,6 Mrd. Euro im Einzelplan 30 vorgesehen, dies sind 7,1 % mehr als im Vorjahr.

Einzelplan 30

Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	15 195,7	16 400,3	17 557,5
Einnahmen des Einzelplans	176,3	83,9	36,3
Verpflichtungsermächtigungen	2 985,3	8 022,0	6 882,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	854 ^a	1 014	1 029

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Einen Großteil seiner Mittel stellt der Bund den Ländern zur Verfügung, um sie bei ihren bildungspolitischen Aufgaben finanziell zu entlasten. So waren im Jahr 2015 54,7 % der Ausgabemittel im Einzelplan 30 durch Bund-Länder-Vereinbarungen gebunden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es erforderlich, dass das BMBF die verschiedenen Formen der finanziellen Unterstützungen und ihrer Wirkungen in einer Gesamtbetrachtung transparent macht. Nur dann kann bewertet werden, inwieweit die mit dem Einsatz der Bundesmittel verbundenen Erwartungen erfüllt werden.

Mit 5,8 Mrd. Euro beabsichtigt das BMBF, Wissenschaftseinrichtungen im Jahr 2017 institutionell zu fördern. Die Einrichtungen betonen zwar die hohe Bedeutung der in den letzten Jahren flexibilisierten Rahmenbedingungen. Wie sich dies auf ihre wissenschaftliche Leistungsfähigkeit und auf den Einsatz der Bundesmittel auswirkt, wird jedoch bislang nicht hinreichend klar.

Auf der Grundlage von Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat das BMBF begonnen, die Erfolgskontrollen für Förderprogramme und -projekte zu vereinheitlichen und zu intensivieren. Überdies wird das BMBF geförderte Großprojekte intensiver analysieren und begleiten müssen. Denn bei einigen Vorhaben sind erhebliche Planungs- und Steuerungsdefizite aufgetreten, die finanzielle Risiken für den Bund bedeuten oder die Ziele des Bundes beeinträchtigen können.

54 83 Mio. Euro Bundesmittel für den Aufbau einer Forschungseinrichtung ohne gesicherte Perspektive

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2009 mit finanzieller Beteiligung des Sitzlandes Brandenburg den Aufbau und den Betrieb eines Instituts für Nachhaltigkeitsforschung mit Projektmitteln. Es hatte die Absicht, das Institut auf eine dauerhafte finanzielle Grundlage zu stellen und in eine institutionelle Förderung zu überführen. Es versäumte aber, hierfür frühzeitig ein konkretes Planungs- und Finanzierungskonzept zu erarbeiten und eine solide Finanzierungsperspektive mit dem Land, den Wissenschaftsorganisationen und dem Bundesministerium der Finanzen zu klären.

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2009 das „Institute for Advanced Sustainability Studies“ (IASS) mit Projektmitteln, ohne die konkreten Perspektiven für eine anschließende institutionelle Finanzierung zu klären. Der Wissenschaftsrat hielt im Jahr 2014 die Qualität der Forschung des IASS für noch nicht befriedigend und forderte eine konzeptionelle und organisatorische Weiterentwicklung. Er empfahl, das Institut nach fünf Jahren erneut zu evaluieren und die Projektförderung zunächst fortzuführen. Das BMBF entschied daraufhin, die Förderung in der bisherigen Form bis Ende 2023 zu verlängern. Die Finanzierungsperspektive für das Institut nach diesem Zeitpunkt ist nach wie vor offen.

Der Bundesrechnungshof hält es grundsätzlich für nicht vertretbar, Projektförderungen als quasi-institutionelle Finanzierung über zeitlich eng begrenzte Anlaufphasen hinaus zu nutzen. Er hat die fehlende klare Perspektive für die Förderung des Instituts beanstandet. Das BMBF muss schnellstmöglich klären, ob, mit welchen Beteiligten und unter welchen Voraussetzungen die beabsichtigte dauerhafte Förderung des IASS finanziert werden kann.

55 Helmholtz-Zentrum Berlin muss bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes sein Personal wirtschaftlich einsetzen

Das Helmholtz-Zentrum Berlin hat nicht geplant, wie es sein Personal während lang andauernder Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes wirtschaftlich einsetzen kann. Das BMBF, von dem das Helmholtz-Zentrum jährlich mehr als 100 Mio. Euro Zuwendungen erhält, hat dies hingenommen. Für künftige Fälle müssen BMBF und Helmholtz-Zentrum besser vorsorgen.

Das Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie (HZB) betreibt zwei wissenschaftliche Großgeräte, u. a. eine Neutronenquelle. Ein großer Teil seiner mehr als 1 100 Beschäftigten arbeitet forschend oder in der technischen Unterstützung mit den Großgeräten. Das BMBF fördert das HZB im Jahr 2016 mit Zuwendungen von mehr als 100 Mio. Euro.

Von Oktober 2010 bis Februar 2015 konnten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Neutronenquelle für insgesamt 32 Monate aufgrund von geplanten und ungeplanten Betriebsunterbrechungen nicht nutzen. Nach Angaben des HZB betrafen die Betriebsunterbrechungen rund 30 Vollzeitäquivalente (VZÄ) wissenschaftliches und rund 60 VZÄ technisches Personal. Das HZB konnte dieses Personal nur teilweise mit Ersatztätigkeiten auslasten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das HZB nicht geplant hatte, wie seine Beschäftigten bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes wirtschaftlich eingesetzt werden sollen. Das HZB hat nun das Risiko unterbeschäftigten Personals bei unplanmäßigen Betriebsunterbrechungen in seinen Risikokatalog aufgenommen. Der Bundesrechnungshof erkennt dies an. Das BMBF sollte darauf hinwirken, dass alle Helmholtz-Zentren Vorkehrungen für den Fall längerer Betriebsunterbrechungen von Großgeräten treffen.

56 Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen

Im Auftrag des BMBF hat das Bundesverwaltungsamt in den Jahren 2006 bis 2014 aus dem Bundeshaushalt 109 Mio. Euro für nicht bediente Bildungskredite an die Kreditanstalt für Wiederaufbau gezahlt. Davon erhielt es nur 19 Mio. Euro von den Kreditnehmern zurück. Mitursächlich für die Differenz sind Bearbeitungsrückstände des Bundesverwaltungsamtes. Sie führten zu verspäteten Einnahmen und dauerhaften Einnahmeverlusten. Das BMBF muss dafür sorgen, dass das Bundesverwaltungsamt Rückforderungen von Bildungskrediten zügig und vollständig bearbeitet.

Seit dem Jahr 2001 können Studierende sowie Schülerinnen und Schüler in fortgeschrittenen Ausbildungsphasen einen zinsgünstigen Kredit erhalten (Bildungskredit). Die Kredite bewilligt das Bundesverwaltungsamt (BVA) im Auftrag des BMBF. Die Kreditverträge schließt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit den Geförderten und zahlt die Kredite aus. Der Bund übernimmt gegenüber der KfW eine Ausfallbürgschaft für nicht fristgemäß zurückgezahlte Kredite (Bundesgarantie).

Das BVA zahlte in den Jahren 2006 bis 2014 eine Garantiesumme von 109 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt an die KfW. Es erhielt bis zum Jahr 2014 nur 19 Mio. Euro von den Kreditnehmern zurück. Diese Differenz resultierte teilweise aus Bearbeitungsrückständen beim BVA. Die Zahl der betroffenen Fälle versechsfachte sich binnen fünf Jahren auf 8 500. Einzelne Vorgänge bearbeitete das BVA mehr als ein Jahr lang nicht. Beispielsweise ermittelte es Anschriften von Kreditnehmern mit großem Zeitverzug, sodass Rückzahlungsaufforderungen erst verspätet zugestellt werden konnten.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMBF nicht ausreichend für eine zügige Bearbeitung der Rückforderungen durch das BVA sorgte. Zwar hat das BMBF inzwischen Verbesserungsbedarf eingeräumt. Es sieht jedoch keine grundlegenden Probleme.

Der Bearbeitungsrückstand ist weiterhin hoch und führt zu negativen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF seiner fachaufsichtlichen und haushaltsrechtlichen Verantwortung nunmehr nachkommt und dafür sorgt, dass das BVA Rückforderungen zügig und vollständig bearbeitet.

57 Mehrfachzuständigkeiten bei der Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler beseitigen

Das BMBF hat bislang keine Initiative ergriffen, die verwaltungsaufwendige Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler zu vereinfachen. Für denselben Lebenssachverhalt sind verschiedene Ämter zuständig. Die Aufteilung der Förderung in Leistungen der Ausbildungsförderung und Leistungen der Eingliederungshilfe stellt die Leistungsempfänger jedoch finanziell nicht besser.

Leben behinderte Schülerinnen und Schüler in einem Internat, können sie für die entstehenden Kosten Förderung beantragen. Für ausbildungsbedingte Kosten erhalten sie Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), für behinderungsbedingte Kosten Eingliederungshilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Seit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes im Jahr 2009 sind die Internatskosten, z. B. für Unterkunft, Verpflegung und pädagogische Betreuung, als ausbildungsbedingt anzusehen und über das BAföG zu decken. Nur darüber hinaus anfallende, spezifisch behinderungsbedingte Kosten, z. B. für eine besondere pflegerische, medizinische oder soziale Betreuung, sind von der Eingliederungshilfe zu tragen. Bis zum Jahr 2009 hatte die Eingliederungshilfe sämtliche für die Internatsunterbringung anfallenden Kosten als „behinderungsbedingt“ übernommen.

Die Leistungen nach dem BAföG trägt der Bund, die der Eingliederungshilfe die Länder. Die teilweise auf das BAföG verlagerten Leistungen führen für den Bund zu jährlichen Mehrausgaben von 60 Mio. Euro.

Durch das Nebeneinander von BAföG und Eingliederungshilfe prüfen verschiedene Leistungsträger (Ämter für Ausbildungsförderung, Träger der Eingliederungshilfe) denselben Lebenssachverhalt „Internatsunterbringung“. Dies dient allein dazu, die Finanzierung auf verschiedene Haushalte aufzuteilen; zusätzliche Leistungen erhalten die behinderten Schülerinnen und Schüler dadurch nicht. Die Mehrfachzuständigkeiten führen zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand und schwierigen Abgrenzungsfragen, wenn z. B. ein Amt für Ausbildungsförderung zu entscheiden hat, ob ein Bedarf noch ausbildungsbedingt oder schon behinderungsbedingt ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, zügig die Initiative für eine gesetzliche Neuregelung zu ergreifen. Ziel sollte es sein, mit einer klaren Förderstruktur und einem Antragsverfahren die Leistungen aus einer Hand zu erbringen.

Bundesschuld

58 Entwicklung des Einzelplans 32

Im Jahr 2015 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan 32 bei 21,8 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 1,4 Mrd. Euro. Wie bereits im Vorjahr war der Bund nicht auf neue Schulden angewiesen.

Einzelplan 32
Bundesschuld

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	21 777,6	25 227,1	20 115,4
Einnahmen des Einzelplans	1 418,7	1 529,4	1 276,2

- In der Vergangenheit nahm der Bund regelmäßig neue Schulden auf, um die Deckungslücke im Bundeshaushalt zwischen den Ausgaben und den Einnahmen auszugleichen. Dadurch stieg die Verschuldung ständig weiter an. Seit dem Jahr 2014 ist diese Entwicklung gestoppt.
- Der Bund tilgt fällige Kredite in der Regel nicht, sondern schuldet sie um (Anschlussfinanzierung). Bei einer Anschlussfinanzierung vermindert sich der Schuldenstand nicht. Der Bund verschiebt seine Belastungen aus der Verschuldung einschließlich der darauf künftig entfallenden Zinsen weiter in die Zukunft.
- Ende 2015 lag die Verschuldung des Bundes bei 1 050,9 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr hatte sie sich um 18,5 Mrd. Euro verringert. Der Bund hat formal keine Schulden getilgt. Vielmehr führte die günstige Entwicklung des Bundeshaushalts dazu, dass der Bund im Jahr 2015 weniger Mittel über Kredite aufnahm, als er für Anschlussfinanzierungen benötigte.
- Auf der Ausgabenseite weist der Einzelplan 32 insbesondere die Zinsen aus, die der Bund für seine Schulden zahlen muss. Der Bund geht davon aus, dass die Zinsausgaben mittelfristig zwischen 19,2 und 21,9 Mrd. Euro liegen werden. Inwieweit sie sich in diesem Rahmen bewegen werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus ab.
- Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2015 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 476,9 Mrd. Euro zu übernehmen. Diesen Ermächtigungsrahmen schöpfte er zu 76,1 % aus. Die bisher aufgelaufenen Schäden aus früheren Gewährleistungen liegen bei 6,1 Mrd. Euro und betreffen ausschließlich Gewährleistungen für die Binnenwirtschaft. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Schadenssumme mehr als halbiert.

- Außerhalb des Haushaltsgesetzes leistet der Bund Finanzhilfen und übernimmt Gewährleistungen zugunsten deutscher Unternehmen des Finanzsektors, um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Dazu richtete er zwei Sondervermögen ein, den Finanzmarktstabilisierungsfonds und den Restrukturisierungsfonds.
- Daneben hat der Bund u. a. Gewährleistungen für Kredithilfen an Griechenland sowie für die zeitlich befristete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) übernommen, um die Finanzstabilität in der europäischen Währungsunion sicherzustellen. Im Jahr 2013 löste der neu eingerichtete, dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) die EFSF ab.

Allgemeine Finanzverwaltung

59 Entwicklung des Einzelplans 60

Der Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung unterscheidet sich wesentlich von Einzelplänen der Fachressorts, die überwiegend ausgabeorientiert sind. In ihm sind vor allem diejenigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die

- keinen inhaltlichen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder
- Bezüge zu verschiedenen Ressortbereichen aufweisen, ohne dass einem einzelnen Ressort die Federführung zukommt.

Sein Schwerpunkt liegt auf den Steuereinnahmen (Ist 2015: 280,1 Mrd. Euro). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sollen sie gegenüber dem Vorjahr erneut um 4,8 % auf 301,8 Mrd. Euro steigen. Angesichts ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung sind sie ein wesentlicher Bestandteil der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen Nrn. 61-68). In den Haushaltsjahren 2016 und 2017 sind Einnahmen aus Rücklagenentnahmen von insgesamt 12,8 Mrd. Euro vorgesehen. Die Rücklage wurde im Jahr 2015 gebildet, um Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Folgehaushalten teilweise finanzieren zu können.

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sind Ausgaben von 14,7 Mrd. Euro geplant. Sie sollen damit auf ungefähr gleichem Niveau wie im Vorjahr liegen.

Einzelplan 60
Allgemeine Finanzverwaltung

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Einnahmen des Einzelplans	292 044,3	303 559,6	314 915,4
Ausgaben des Einzelplans	28 092,6	14 916,3	14 653,3
Verpflichtungsermächtigungen	2 543,1	2 975,2	333,6
	Planstellen/Stellen		
Personal	–	500,0	500,0

Im Haushalt 2016 sind für Zukunftsinvestitionen Ausgaben von 1,8 Mrd. Euro vorgesehen, die von sechs Ressorts verwaltet werden. Die Mittel sind Teil eines Gesamtpakets von 10 Mrd. Euro für die Jahre 2016 bis 2018. Auch auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMF mit dem Haushaltsentwurf 2017 diese Mittel den Facheinzelplänen zugeordnet. Dies entspricht dem in der Bundeshaushaltsordnung verankerten Ministerialprinzip.

Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2020 sollen die Steuereinnahmen auf 340 Mrd. Euro steigen. Sie bleiben allerdings in hohem Maß von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, auch in Zukunft trotz wachsender Ausgabeverpflichtung an einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung festhalten will. Die Steuereinnahmen bilden hierfür eine wesentliche Finanzierungsgrundlage.

Die Ausgaben sollen auf 18,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Einen erheblichen Anteil an den Ausgaben werden weiterhin die Zuschüsse an den Energie- und Klimafonds und die Postbeamtenversorgungskasse ausmachen.

60 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll marktübliche Wohnungsmieten vereinbaren und Miethöhe regelmäßig überprüfen

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat sich bei Abschluss neuer Wohnungsmietverträge grundsätzlich nicht an der marktüblichen Miete orientiert. Bei bestehenden Verträgen hat sie es überwiegend versäumt, die Mieten regelmäßig zu überprüfen und auf das ortsübliche Maß anzuheben.

Der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) gehören rund 38 000 Wohnungen. Vermietet sie diese, muss sie die am Markt erzielbaren Mieten vereinbaren. Dazu verpflichtet sie das Haushaltsrecht.

Bei Neuvermietungen (jährlich zwischen 6 % und 8 % ihres Wohnungsbestands) beschränkte sich die Bundesanstalt grundsätzlich auf die ortsübliche Vergleichsmiete. Auf die aktuell erzielbare Miete verzichtete die Bundesanstalt, obwohl sie häufig höher ist. Sie wollte dazu beitragen, den allgemeinen Anstieg der Mieten zu dämpfen. Ihr Bestand macht 0,2 % der Mietwohnungen in Deutschland aus.

Bei bestehenden Mietverhältnissen muss die Bundesanstalt die Mieten regelmäßig überprüfen und ggf. erhöhen. Hierfür hat sie ein IT-System eingeführt, um Fristen einhalten und das Verfahren überwachen zu können. Diese Möglichkeiten nutzte sie jedoch nicht. In 153 von 184 näher untersuchten Mietverhältnissen hatte sie die Miete seit mehr als drei Jahren – teilweise seit mehr als sieben Jahren – nicht überprüft.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, bei Neuvermietungen grundsätzlich die marktübliche Miete zu vereinbaren. Ausnahmen sollten nur nach klar definierten Kriterien möglich sein. Sie soll auch sicherstellen, dass die Mieten regelmäßig überprüft und auf das ortsübliche Maß erhöht werden. Dazu muss sie die Kontrollmöglichkeiten ihres IT-Systems regelmäßig nutzen und verbessern.

61 Investitionsabzugsbetrag: Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränken

Der Gesetzgeber hat mit dem Investitionsabzugsbetrag eine Steuervergünstigung eingeführt, um die Wettbewerbssituation kleiner und mittlerer Betriebe zu verbessern. Die derzeitige Regelung behandelt Betriebe gleicher Größe unterschiedlich und führt dazu, dass regelmäßig auch größere Betriebe in den Genuss der Steuervergünstigung kommen.

Kleine und mittlere Betriebe können für eine geplante Investition einen steuermindernden Investitionsabzugsbetrag bilden. Die Abgrenzung der begünstigten kleinen und mittleren Betriebe von nicht begünstigten großen Betrieben erfolgt abhängig von der Art des Betriebes. Für Gewerbetreibende und Freiberufler gelten andere Größenmerkmale als für Land- und Forstwirte.

Die unterschiedlichen Größenmerkmale begünstigen einzelne große Betriebe der Land- und Forstwirtschaft. Diese werden als kleine oder mittlere Betriebe eingestuft, auch wenn sie die für Gewerbetreibende und Freiberufler maßgeblichen Größen deutlich überschreiten. Letztendlich können Land- und Forstwirte bei gleicher Betriebsgröße einen Investitionsabzugsbetrag bilden, während dies Gewerbetreibenden und Freiberuflern verwehrt ist.

Der Bundesrechnungshof sieht hierin das Gebot einer einheitlichen Besteuerung verletzt. Die Regelung verfehlt in diesen Fällen zudem ihr ursprüngliches Ziel, die Investitionskraft kleiner und mittlerer Betriebe zu stärken und Wettbewerbsnachteile gegenüber größeren Betrieben auszugleichen. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die einheitliche Größenmerkmale vorsieht und die Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränkt.

62 Ungleiche Besteuerung von im Ausland eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Deutschland behandelt inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Ausland arbeiten, steuerlich ungleich und verzichtet dabei auf Steuereinnahmen. Ein Erlass des BMF ermöglicht es, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Einkünfte in bestimmten Fällen nicht versteuern müssen. So entstehen „weiße Einkünfte“.

Inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Ausland arbeiten, bleiben mit ihrem in- und ausländischen Arbeitslohn in Deutschland einkommensteuerepflichtig. Um zu verhindern, dass sie in Deutschland und im Ausland besteuert werden, hat Deutschland mit vielen Staaten Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen. In diesen ist fast immer geregelt, dass nach deutschem Recht besteuert wird, falls im Ausland keine oder nur geringe Steuern erhoben werden.

Besteht kein Doppelbesteuerungsabkommen, erlaubt der Auslandstätigkeitserlass, ausländischen Arbeitslohn einseitig von der deutschen Besteuerung freizustellen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Arbeitslohn im Ausland besteuert wird. Dadurch können nicht besteuerte „weiße Einkünfte“ entstehen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die der Auslandstätigkeitserlass anzuwenden ist, werden gegenüber solchen, die in Staaten mit Doppelbesteuerungsabkommen tätig werden, fast immer ungerechtfertigt begünstigt.

Der Bundesrechnungshof hält den Auslandstätigkeitserlass für nicht mehr zeitgemäß. Deutschland tritt international dafür ein, „weiße Einkünfte“ zu verhindern. Daher ist es nicht hinnehmbar, dass das deutsche Steuerrecht solche Einkünfte ausdrücklich zulässt.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Auslandstätigkeitserlass grundsätzlich zu hinterfragen. In jedem Fall sollte er dahingehend überarbeitet werden, dass er bei keiner oder nur geringer Besteuerung im Ausland nicht mehr angewandt wird.

63 Gesetzliche Klarstellungen bei steuerbegünstigten Baumaßnahmen erforderlich

Nach neuerer Rechtsprechung dürfen die Finanzbehörden Entscheidungen über die steuerliche Begünstigung von Baumaßnahmen nicht mehr zurückweisen. Hierdurch entstehen Steuerausfälle.

Eigentümer können Herstellungskosten für Baumaßnahmen an Baudenkmalen und erhaltenswerten Gebäuden in Sanierungsgebieten erhöht steuerlich absetzen. Diese Förderung beträgt jährlich 100 Mio. Euro. Nach neuerer Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes sind die hierzu erforderlichen Bescheinigungen der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörden für die Finanzämter bindend. Selbst offensichtlich fehlerhaften Bescheinigungen konnten die Finanzämter nicht wirksam begegnen. Zwar erlaubt ihnen die derzeitige Rechtslage, gegen die Entscheidung der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörden zu remonstrieren. Hiervon machten die Finanzämter jedoch kaum Gebrauch, weil sie am Erfolg der Remonstration zweifelten. In der Folge kam es zu Steuerausfällen.

Der Bundesrechnungshof hat eine gesetzliche Klarstellung empfohlen, die den Finanzbehörden erlaubt, Entscheidungen über steuerliche Begünstigungen bei Baumaßnahmen abschließend zu überprüfen. Das BMF sollte sich hierfür einsetzen.

64 Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften aufwendig und fehleranfällig

Die Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften ist aufwendig und fehleranfällig. Hierdurch steigt das Risiko, dass Einkünfte unbesteuert bleiben. Ein umfassendes elektronisches Verfahren steht absehbar nicht zur Verfügung.

Von einer Personengesellschaft erzielte Einkünfte sind von ihren Gesellschaftern bei deren Einkommensteuer anzusetzen. Im Jahr 2010 waren hiervon mehr als fünf Millionen Gesellschafter mit Besteuerungsgrundlagen in Höhe von 121 Mrd. Euro betroffen. Die Finanzverwaltung hat dabei bereits elektronisch verfügbare Daten auszudrucken, mit der Post innerhalb der Finanzverwaltung weiterzuleiten und anschließend erneut manuell einzugeben. Der Bundesrechnungshof hat diesen Medienbruch beanstandet. Es entsteht zusätzliche und vermeidbare Arbeit, das Risiko von Fehlern steigt. Die Finanzverwaltung kann nicht sicherstellen, dass alle Besteuerungsgrundlagen vorliegen und bei der Besteuerung berücksichtigt werden.

Bund und Länder wollen für die Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften ein elektronisches Verfahren zur Übermittlung und Auswertung der Besteuerungsgrundlagen entwickeln. Eine für das Jahr 2017 geplante erste Stufe zur elektronischen Übermittlung der Daten löst die Probleme nur zum Teil. Weitere Entwicklungsschritte sind noch nicht festgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern ein umfassendes elektronisches Verfahren einzuführen und hierzu eine Zeitplanung zu erarbeiten.

65 Besteuerung der Rundfunkanstalten einheitlich gestalten

Das BMF hat die Besteuerung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht ausreichend koordiniert. Es ließ zu, dass die Zeiträume der Betriebsprüfungen bei den Rundfunkanstalten stark voneinander abwichen. In der Folge wurden die Rundfunkanstalten uneinheitlich besteuert und es kam zu Steuerausfällen.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erzielen Erträge von jährlich 960 Mio. Euro aus wirtschaftlicher Betätigung. Diese müssen sie versteuern. Bei ihren wirtschaftlichen Betätigungen bildeten die Rundfunkanstalten regelmäßig gemeinschaftliche Bereiche und traten unter Federführung einer Anstalt als Vertragspartner gegenüber Dritten auf.

Die Rundfunkanstalten werden regelmäßig und unter Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung geprüft. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Verfahrensstände bei diesen Prüfungen stark voneinander abwichen und die geprüften Zeiträume um bis zu acht Jahre auseinander lagen. Dies führte zu einer ungleichmäßigen Besteuerung und zu Steuerausfällen. Dies galt insbesondere für die gemeinschaftlichen Bereiche, hier war nicht auszuschließen, dass Erträge nicht oder Ausgaben doppelt erfasst wurden.

Dem BMF ist dies seit Jahren bekannt. Es hat seine rechtlichen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft, die Besteuerung der Anstalten besser zu koordinieren. Seit dem Jahr 2006 darf die Bundesbetriebsprüfung Prüfungen initiieren, die Durchführung von Prüfungen regeln und Prüfungsinhalte festlegen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, mithilfe der Bundesbetriebsprüfung die Prüfungszeiträume anzugleichen und eine einheitliche Besteuerung sicherzustellen.

66 Rechtsgrundlagen bei der Versicherungsteuer vereinfachen

Der Inhalt der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung rechtfertigt keine eigenständige Rechtsverordnung mehr. Das BMF sollte die Verordnung deshalb aufheben und ihren Inhalt in das Gesetz integrieren.

Der Gesetzgeber kann bestimmen, dass die Bundesregierung oder einzelne Bundesministerien Gesetze durch Verordnungen ergänzen dürfen. Diese sollen das Gesetz entlasten und sind einfacher zu ändern als das Gesetz. Rechtsgrundlagen sollten klar strukturiert und ohne unnötige Verweise sein, um eine einfache Rechtsanwendung zu ermöglichen. Eine Verteilung von Regelungen auf mehrere Rechtsakte ist möglichst zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung nur noch drei der ursprünglich elf Paragraphen in Kraft waren. Das BMF sah seit der letzten Änderung der Verordnung im Jahr 2009 keinen Bedarf für Reformen oder Anpassungen.

Der Bundesrechnungshof hat eine Verordnung zum Versicherungsteuergesetz nur dann für gerechtfertigt gehalten, wenn diese einen Beitrag zur Entlastung des Gesetzes leistet. Diesem Anspruch wird die Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Verordnung aus Gründen der Rechtsbereinigung aufzuheben und die wenigen Regelungsinhalte in das Versicherungsteuergesetz zu integrieren.

67 Deutschland erneut Schlusslicht bei steuerlichem EU-Projekt

Die EU-Mitgliedstaaten mussten zum 1. Januar 2015 ein zentrales Verfahren zur Umsatzbesteuerung von Internetleistungen ausländischer Unternehmer einführen. Deutschland hat dieses Verfahren bis heute nicht bereitgestellt.

Die Umsatzbesteuerung von Internetleistungen im Binnenmarkt ist weitgehend harmonisiert. Grundlage hierfür ist eine EU-Richtlinie aus dem Jahre 2008. Diese sieht für Internet- und Telekommunikationsanbieter aus einem Drittland ein neues Besteuerungsverfahren (ECOM-neu) vor. Die EU-Mitgliedstaaten sollten dieses bis zum 1. Januar 2015 in nationales Recht umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Deutschland dieser EU-rechtlichen Verpflichtung bisher nicht nachgekommen ist. Im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten gelang es Deutschland nicht, ein hierfür notwendiges IT-Verfahren rechtzeitig fertigzustellen. In der Folge war das Besteuerungsverfahren am 1. Januar 2015 nicht einsatzbereit. Um am elektronischen Datenaustausch mit den übrigen Mitgliedstaaten teilnehmen zu können, musste Deutschland auf eine IT-Notlösung der Europäischen Kommission zurückgreifen.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass Deutschland zum wiederholten Male nicht in der Lage war, seinen europäischen Verpflichtungen fristgerecht nachzukommen. Vergleichbare Mängel hatte er bereits im Jahr 2014 in seinen Bemerkungen festgestellt. Er kritisierte außerdem, dass das BMF die technische Hilfe der Europäischen Kommission in Anspruch nehmen musste, während fast alle anderen Mitgliedstaaten die Umsetzung des Projekts aus eigener Kraft realisieren konnten. Dies führte zu einem Imageschaden auf europäischer Ebene.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, umgehend das IT-Verfahren für ECOM-neu fertigzustellen, damit das Besteuerungsverfahren ab dem 1. Januar 2017 mit der vollen Funktionalität und IT-Unterstützung zum Einsatz kommen kann.

68 Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sicherstellen

Der Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten beim innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Fahrzeuge zu privaten Zwecken ist unzureichend. Lücken in der Zusammenarbeit und eine fehlende IT-Unterstützung führen dazu, dass die Besteuerung des Fahrzeugerwerbs nicht sichergestellt ist.

Private Käufer müssen den Erwerb von Neufahrzeugen im EU-Ausland in ihrem Mitgliedstaat versteuern. Sie sind verpflichtet, die Umsatzsteuer selbst zu berechnen, die Steuererklärung beim Finanzamt abzugeben und den Steuerbetrag abzuführen. Verkäufer von Neufahrzeugen müssen eine Lieferung an Privatpersonen im EU-Ausland ihrer zuständigen Steuerbehörde melden. Zur Kontrolle tauschen die EU-Mitgliedstaaten die Käufer- und Verkäuferdaten aus und gleichen diese ab. Deutschland hat seine Teilnahme an diesem Informationsaustausch erklärt. Hierfür ist das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zuständig.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BZSt nicht überprüfen konnte, ob alle deutschen Verkäufer ihrer Meldepflicht nachkamen. Ein hierfür erforderliches IT-Verfahren fehlte. In der Folge konnte Deutschland nicht sicherstellen, dass es den anderen EU-Mitgliedstaaten vollständige Daten übermittelt. Es bestand das Risiko, dass in Deutschland gekaufte Fahrzeuge im EU-Ausland unversteuert bleiben.

Zudem beteiligen sich mehrere EU-Mitgliedstaaten nicht am Informationsaustausch. Daher wurden die deutschen Finanzbehörden unzureichend über den Erwerb von Neufahrzeugen durch deutsche Käufer informiert. In der Folge sind Steuerausfälle in Deutschland zu befürchten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, den Einsatz des IT-Verfahrens spätestens im Jahr 2017 sicherzustellen. Darüber hinaus sollte es sich auf EU-Ebene für einen verstärkten Datenaustausch einsetzen. Nur wenn alle Mitgliedstaaten Daten in das System einspeisen, ist eine lückenlose Besteuerung von EU-Neufahrzeugen möglich.

69 Sondervermögen Entschädigungsfonds: Bundesministerium der Finanzen lässt Einnahmemöglichkeiten ungenutzt

Das BMF hat es bis heute versäumt, mehrere Tausend ehemals in der DDR staatlich verwaltete und von den Eigentümern nicht mehr beanspruchte Vermögenswerte vollständig zu ermitteln. Als Folge entgehen dem Entschädigungsfonds Veräußerungserlöse. Die fehlenden Einnahmen werden ihm zulasten des Bundeshaushalts zugewiesen.

Der Entschädigungsfonds des Bundes erbringt Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen auf der Grundlage verschiedener Bundesgesetze. Seit dem Jahr 2008 übersteigen die Ausgaben hierfür seine Einnahmen. Die Fehlbeträge gleicht der Bund durch Zuschüsse aus. Eine Einnahmequelle des Entschädigungsfonds sind Veräußerungserlöse. Diese werden erzielt, wenn Vermögenswerte (Grundstücke und Immobilien), die ehemals in der DDR unter staatlicher Verwaltung standen, verkauft werden. Sind deren Eigentümer nicht zu ermitteln, stehen die Vermögenswerte dem Entschädigungsfonds zu. Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (Bundesamt) verwaltet den Entschädigungsfonds unter der Aufsicht des BMF.

Seit mehr als 20 Jahren besitzen weder das BMF noch das Bundesamt und die zuständigen kommunalen Stellen einen vollständigen Überblick über diese Vermögenswerte und ihren Verbleib. Der Bundesrechnungshof hat dies in der Vergangenheit bereits mehrfach angemahnt. Er hat aufgezeigt, wie auch heute noch erfolgversprechende Nachforschungen mit geringem Personal- und Arbeitsaufwand möglich sind. Er hat angeregt, beim Bundesamt hierfür eine Arbeitsgruppe einzurichten.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

35 Entwicklung des Einzelplans 12

35.1 Überblick

Das BMVI hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Es ist verantwortlich für den Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege des Bundes, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr und den Wetterdienst. Zudem befasst es sich mit Themen der zukünftigen Mobilität, z. B. mit dem Einsatz autonomer Fortbewegungsmittel sowie alternativen Antrieben und Kraftstoffen. Seit Ende 2013 ist es auch für die digitale Infrastruktur zuständig und fördert hier insbesondere den Ausbau des Breitbandnetzes.

Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Gesamtausgaben 23,2 Mrd. Euro. Auf den Einzelplan 12 entfielen damit 7,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für Straßen (7,3 Mrd. Euro), die bundeseigene Eisenbahn und das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) (10,3 Mrd. Euro) sowie Wasserstraßen (1,8 Mrd. Euro). Weiterhin stellt der Bund bis Ende 2019 jährlich knapp 1,7 Mrd. Euro für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Außerdem unterstützte er die Länder im Jahr 2015 mit 7,4 Mrd. Euro nach dem Regionalisierungsgesetz, indem er ihnen Einnahmen aus der Energiesteuer zuwies. Diese sogenannten Regionalisierungsmittel für ein ausreichendes Nahverkehrsangebot in den Ländern sind im Einzelplan 60 veranschlagt.

Die Einnahmen im Einzelplan 12 stammten im Jahr 2015 überwiegend aus der Lkw-Maut (4,4 von 6,8 Mrd. Euro).

Der Einzelplan 12 wurde mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert. Tabelle 35.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan. Um die Zahlen vergleichbar zu machen, wurden die Angaben für das Jahr 2015 an die neue Struktur angepasst.

Übersicht über den Einzelplan 12

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Tabelle 35.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Veränderung 2016/ 2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	23 281,4	23 192,7	-88,8	24 571,7	26 821,2	9,2
darunter:						
▪ Bundesfernstraßen	7 230,5	7 254,1	23,6	7 955,1	9 225,4	16,0
▪ Schienenwege	4 688,2	4 680,6	-7,6	4 733,3	5 148,8	8,8
▪ Bundeseisenbahnvermögen	5 779,8	5 603,7	-176,1	5 653,1	5 603,7	-0,9
▪ Bundeswasserstraßen ^c	2 075,8	1 847,2	-228,6	2 105,0 ^d	2 245,5 ^d	6,7
▪ Verbesserung der Verkehrs- verhältnisse der Gemeinden	1 672,2	1 657,0	-15,2	1 672,2	1 672,2	0
▪ Digitale Infrastruktur	6,9	322,2	315,3	357,8	954,8	166,8
Einnahmen des Einzelplans	5 833,9	6 808,6	974,7	6 018,4	6 048,1	0,5
darunter:						
▪ Lkw-Maut	4 340,0	4 386,3	46,3	4 629,0	4 661,0	0,7
▪ Dividende Deutsche Bahn AG	700,0	700,0	0	350,0	350,0	0
▪ Digitale Dividende II	0	660,1	660,1	333,5	333,5	0
Verpflichtungsermächtigungen	27 189,0 ^e	21 800,9	-5 388,1	21 257,3	23 092,2	8,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	22 434	20 086 ^f	-2 348	22 185 ^g	22 454	1,2

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung.

d Ohne Ausgaben für die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen. Diese Oberbehörde wurde zum 1. Juli 2013 aus der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes heraus eingerichtet und dort zunächst mitveranschlagt. Ab dem Haushaltsjahr 2016 erhielt sie ein eigenes Kapitel, vgl. u. Tabelle 35.2.

e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015. Hierin enthalten sind 185 dauerhaft beschäftigte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ohne Stellenplan gemäß Kapitel 1203 (neu: 1218) und 1208 (neu: 1219), jeweils Titel 428 02. Hinzu kommen 31 835 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Vgl. dazu auch die Ausführungen zum BEV in Bemerkung Nr. 1.12.5.

g Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 20 104. Hinzu kommen 31 071 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte; vgl. Fußnote f.

Quelle: Einzelplan 12: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

Im Jahr 2016 sind die Ausgabenansätze im Vergleich zum Vorjahr (Soll 2015) um 1,3 Mrd. Euro gestiegen. Im Jahr 2017 sollen sie um weitere 2,2 Mrd. Euro steigen. Den Hauptgrund für diese erheblichen Gesamtzuwächse stellen höhere Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und deren Überführung in den Einzelplan 12 dar (vgl. Nr. 35.2.1).

Überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen sind im Jahr 2017 bei den Bundesfernstraßen vorgesehen. Sie betreffen im Wesentlichen die ÖPP-Projekte, Neu- und Ausbauprojekte sowie Erhaltungsmaßnahmen. Zudem steigen die Ausgaben für das Einziehen der Lkw-Maut. Maßgeblich für den starken Ausgabenanstieg bei der digitalen Infrastruktur ist vor allem das Ende 2015 aufgelegte Bundesförderprogramm für den Ausbau des Breitbandnetzes (vgl. Nr. 35.2.3).

Die Einnahmen lagen im Jahr 2015 um 16,7 % über dem veranschlagten Soll. Auch die Einnahmeerwartungen für die Jahre 2016 und 2017 sind höher als diejenigen für das Jahr 2015. Neben Mehreinnahmen aus der Lkw-Maut tragen hierzu vor allem die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen an Betreiber von Mobilfunknetzen bei (sog. Digitale Dividende II; vgl. Nr. 35.2.3).

Dem BMVI waren im Jahr 2015 insgesamt 61 Behörden (14 Oberbehörden, eine Mittelbehörde und 46 Unterbehörden) nachgeordnet. Daneben beaufsichtigte es das BEV und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. Mit den Küstenländern betrieb es zudem das Havariekommando für ein gemeinsames Unfallmanagement auf Nord- und Ostsee. Mehr als die Hälfte aller Planstellen und Stellen (Stellen) in seinem Geschäftsbereich entfielen auf die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV).

Die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen ist mit Ablauf des Jahres 2015 aus dem Geschäftsbereich des BMVI ausgeschieden. Im Zuge der IT-Konsolidierung des Bundes ist sie im Informationstechnikzentrum Bund aufgegangen, das am 1. Januar 2016 im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen neu errichtet wurde (vgl. Bemerkung Nr. 14).

Eine Übersicht über den Geschäftsbereich des BMVI gibt Tabelle 35.2.

Behörden im Geschäftsbereich des
Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Tabelle 35.2

	Einnahmen 2015 (Ist) ^a	Ausgaben 2015 (Ist) ^a	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Ministerium	1,8	151,6	1 097 ^b	1 137 ^{b,c}
Straßenverkehr				
▪ Bundesamt für Güterverkehr	15,2	51,2	664 ^b	643 ^{b,c}
▪ Bundesanstalt für Straßenwesen	9,7	47,6	275 ^b	280 ^b
▪ Kraftfahrt-Bundesamt	100,2	75,4	697 ^b	696 ^{b,c}
Eisenbahnwesen				
▪ Bundeseisenbahnvermögen	1 536,8 ^d	7 150,8	3 083 ^e	2 876 ^f
▪ Eisenbahn-Bundesamt	32,3	87,3	1 050	1 072
Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Wasserstraßen				
▪ Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie ^g	19,5	75,5	682 ^h	714
▪ Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes ⁱ	200,8	1 843,2	11 350 ^k	11 262
Luftverkehr und Wetterdienst				
▪ Luftfahrt-Bundesamt ^l	40,3	61,8	812	920
▪ Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	8,6	6,2	66	73
▪ Deutscher Wetterdienst	54,9	304,9	2 056	2 039
Verwaltungsdienstleistungen				
▪ Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen ^m	1,1	33,7	178 ^b	–
▪ Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen ⁿ	–	–	145	172

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Hinzu kommt ein in den Haushaltsplänen nicht näher bezeichneter Teil der insgesamt 962 (im Jahr 2015) bzw. 950 (im Jahr 2016) besetzten Stellen für Aufgaben zur Durchführung des Bundesfernstraßenmautgesetzes (Lkw-Maut) gemäß Kapitel 1201 neu, Titel 422 21 und 428 21. Diese Stellen werden überwiegend vom Bundesamt für Güterverkehr bewirtschaftet. Die übrigen Stellen verteilen sich auf das Kraftfahrt-Bundesamt, die Bundesanstalt für Straßenwesen, die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen sowie das Bundesministerium selbst.

c Hinzu kommt ein im Haushaltsplan nicht näher bezeichneter Teil der insgesamt 28 besetzten Stellen für Aufgaben zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (sog. Pkw-Maut) gemäß Kapitel 1201 neu, Titel 422 31 und 428 31. Diese Stellen verteilen sich auf das Bundesamt für Güterverkehr, das Kraftfahrt-Bundesamt und das Bundesministerium selbst.

d Ohne Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes.

e Stand: 1. Januar 2015. Das BEV ermittelt die Gesamtzahl seiner besetzten Stellen jeweils zum Jahresanfang.

f Stand: 1. Januar 2016; vgl. Fußnote e.

g Mit Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (Kapitel 1208 bzw. Kapitel 1219 neu).

h Hierin enthalten sind 14 dauerhaft beschäftigte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ohne Stellenplan gemäß Kapitel 1208 (neu: 1219), Titel 428 02.

i Mit Bundesanstalt für Wasserbau, Bundesanstalt für Gewässerkunde, Havariekommando und (für die Einnahmen und Ausgaben) Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (Kapitel 1203 bzw. Kapitel 1218 neu).

k Hierin enthalten sind 171 dauerhaft beschäftigte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ohne Stellenplan gemäß Kapitel 1203 (neu: 1218), Titel 428 02.

l Mit Dienststelle Flugsicherung und Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (Kapitel 1216 bzw. Kapitel 1221 neu).

m Zum 1. Januar 2016 aufgegangen im neu errichteten Informationstechnikzentrum Bund (Kapitel 0816).

n Eingerichtet mit Wirkung zum 1. Juli 2013; bis einschließlich 2015 enthalten in den Ansätzen des Kapitels 1203 (vgl. Fußnote i); ab dem Haushaltsjahr 2016 veranschlagt im eigenen Kapitel 1223.

Quelle: Einzelplan 12: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

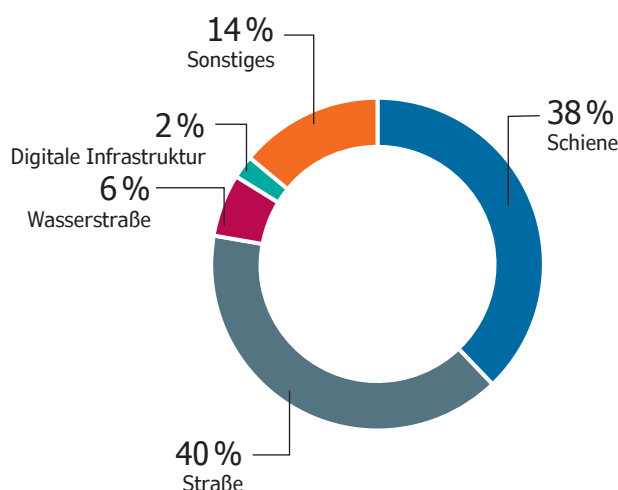
35.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

35.2.1 Investitionen

Im Jahr 2015 wurden 56,3 % der Ausgaben des Einzelplans 12 (13,1 von 23,2 Mrd. Euro) für Investitionen verwendet. Damit wies der Einzelplan 12 wie in den Vorjahren die höchsten Investitionsausgaben aller Einzelpläne des Bundeshaushalts aus. Die Investitionen fließen vor allem in den Straßenbau und die Schienenwege (vgl. Abbildung 35.1).

Verteilung der Investitionen im Jahr 2015

Abbildung 35.1



Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnung 2015.

Gegenüber dem Jahr 2014 ist die Investitionssumme um 0,9 Mrd. Euro gestiegen. Im Haushalt 2016 sind im Einzelplan 12 verglichen mit den Ansätzen für das Jahr 2015 nochmals 1,1 Mrd. Euro mehr für Investitionen vorgesehen. Hinzu kommen 1,3 Mrd. Euro aus dem 10 Mrd. Euro-Programm für Zukunftsinvestitionen (Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018; vgl. dazu Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 35.2.1). Diese Mittel sind im Jahr 2016 noch zentral im Einzelplan 60 veranschlagt, werden aber vom BMVI bewirtschaftet.

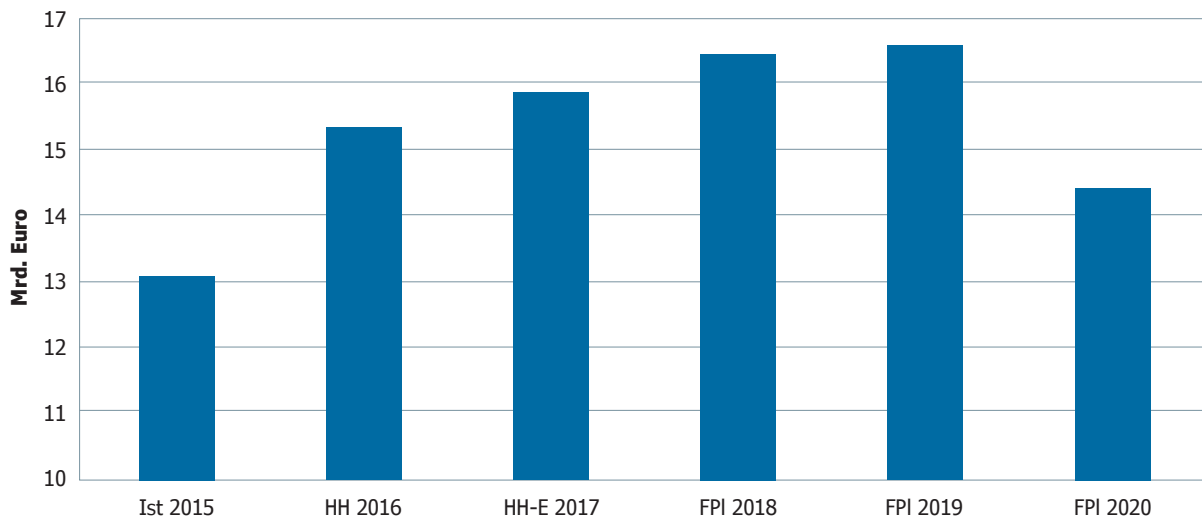
Im Haushaltsentwurf 2017 sind die Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 in den Einzelplan 12 überführt worden. Insgesamt ergibt sich damit im Jahr 2017 ein weiterer Anstieg der für das BMVI verfügbaren Investitionsmittel um 0,6 Mrd. Euro.

Das BMVI spricht von einer „Investitionswende“ mit einem „Investitionshochlauf“, der den gestiegenen Investitionsbedarf in die Verkehrs- und digitale Infrastruktur decken soll. Die Investitionen des Einzelplans 12 sollen in den Jahren 2018 und 2019 zwar weiter steigen. Nach derzeitiger Finanzplanung werden sie im Jahr

2020 allerdings erheblich absinken und dann sogar das Niveau des Jahres 2016 unterschreiten (vgl. Abbildung 35.2). Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2019 geleisteten sogenannten Kompensationsmittel an die Länder im Bereich der Gemeindefinanzierung von jährlich rund 1,3 Mrd. Euro (§ 3 Entflechtungsgesetz) auslaufen (vgl. Bemerkung Nr. 2.4.1).

Investitionen 2015 bis 2020 einschließlich Zukunftsinvestitionsprogramm

Abbildung 35.2



Quellen: Einzelplan 12: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017, Finanzplan 2016 bis 2020; Einzelplan 60: Haushaltsplan für das Jahr 2016.

35.2.2 Verkehrsinfrastrukturprojekte

In seinen Bemerkungen 2013 thematisierte der Bundesrechnungshof die Transparenz der Darstellung von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 38.2.2, 38.5). Er wies auf erhebliche Defizite hin, die vor allem die Gesamtkostenentwicklung der Projekte betrafen. In der Folge zeigte er eine Reihe von Möglichkeiten auf, wie die finanzielle Transparenz solcher Projekte erhöht werden kann.

Im Oktober 2014 fasste der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den sogenannten Transparenzbeschluss. Er forderte die Bundesregierung sinngemäß auf, mit Aufstellung des Bundeshaushalts 2016

- die bisherigen Projektübersichten für Straße, Schiene und Wasserstraße zu einer grundsätzlich einheitlichen Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“ zusammenzuführen und dabei einen bestimmten inhaltlichen Mindeststandard zu gewährleisten (darunter die Angabe der aktuell erwarteten Gesamtausgaben für jedes Projekt);
- das Parlament umgehend zu unterrichten, sobald bei einem Projekt Kostensteigerungen von mehr als 20 % gegenüber dem aktuellen Haushaltsansatz festgestellt werden;

- speziell Wasserstraßenprojekte in geeigneter Form darzustellen, sodass voneinander unabhängige Maßnahmen, die bislang zu einem „Gesamtprojekt“ zusammengefasst sind, künftig einzeln abgebildet werden.

Dieser Beschluss entspricht in wesentlichen Teilen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Das BMVI hat mit dem Haushalt 2016 eine im Grundsatz einheitliche Anlage Verkehrswegeinvestitionen zum Einzelplan 12 vorgelegt. Bei einer Reihe von Wasserstraßenprojekten hat es die Maßgaben des Beschlusses bislang jedoch nur unvollständig umgesetzt. Es hat die erwarteten Gesamtausgaben nicht aktualisiert, obwohl ihm diese aus den Berichten der WSV hätten bekannt sein müssen. Darüber hinaus will das BMVI Ausbaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen, die es teilweise seit Jahrzehnten im Haushalt aufführt, auch künftig nur als „Gesamtprojekt“ abbilden. Die Darstellung sei andernfalls zu kleinteilig und unübersichtlich.

35.2.3 Digitale Infrastruktur

Das BMVI hat Ende 2015 ein 2,0 Mrd. Euro umfassendes Förderprogramm für den Breitbandausbau aufgelegt. Gefördert werden vornehmlich Projekte in bislang unterversorgten Gebieten.

Für das Förderprogramm stehen aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 insgesamt 1,1 Mrd. Euro bereit. Diese Mittel sollen in den Jahren 2018 und 2019 um zusammen 300 Mio. Euro ergänzt bzw. fortgeschrieben werden. Hinzu kommen zweckgebundene Einnahmen aus der Versteigerung frei werdender Frequenzen an Betreiber von Mobilfunknetzen (Digitale Dividende II). Der Erlös beläuft sich auf 1,3 Mrd. Euro, die in drei Raten bis zum Jahr 2017 zu zahlen sind. Nach Abzug von Umstellungs- und Verwaltungskosten soll er hälftig zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. In das Bundesförderprogramm sollen hieraus 626,1 Mio. Euro fließen.

Zusätzlich will die Bundesregierung bis zum Jahr 2020 insgesamt 1,3 Mrd. Euro bereitstellen, um den flächendeckenden Breitbandausbau weiter zu unterstützen. Es sollen u. a. mit einem Sonderprogramm Gewerbegebiete mit Glasfaserschläüssen erschlossen werden.

35.3 Wesentliche Ausgaben

35.3.1 Bundesfernstraßen

Investitionen in Erhaltung und Neubau

Der Bund finanziert den Bau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Im Jahr 2015 gab er dafür 7,3 Mrd. Euro aus, davon 5,3 Mrd. Euro für Investitionen. 1,0 Mrd. Euro zahlte er für den Betriebsdienst (z. B. Kontrolle, Wartung und Winterdienst). 0,8 Mrd. Euro kostete es, die Lkw-Maut zu erheben.

Von den Investitionen flossen 4,8 Mrd. Euro direkt in den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen. 61 % (2,9 Mrd. Euro) hiervon gab das BMVI für die Erhaltung und 23 % (1,1 Mrd. Euro) für den Neubau aus. Die restlichen Mittel entfielen auf den Um- und Ausbau von Bundesfernstraßen, den Bau und die Erhaltung von Verkehrseinrichtungen, Verkehrsanlagen und Radwegen sowie auf Erwerbsanteile bei ÖPP-Projekten. Diese Mittel werden in der Haushaltsrechnung nicht getrennt nach Erhaltung und Neubau ausgewiesen. Somit ist dort nicht ersichtlich, wie hoch die jährlichen Erhaltungsausgaben insgesamt waren. Dies erschwert eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung. Künftig sollten auch diese Mittel in der Haushaltsrechnung getrennt nach Erhaltung und Neubau dargestellt werden.

Im Haushalt 2016 sind für die Bundesfernstraßen im Einzelplan 12 Ausgaben von 8,0 Mrd. Euro veranschlagt. 5,3 Mrd. Euro sollen direkt in den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen fließen. Die nur für die Erhaltung eingeplanten Mittel bleiben bei 2,9 Mrd. Euro (55 %); für den Neubau sind 1,0 Mrd. Euro (19 %) vorgesehen. Damit würde der Anteil für die Erhaltung der Bundesfernstraßen gegenüber dem Vorjahr sinken. Dies steht im Widerspruch zu der Aussage des BMVI, die Erhaltung gehe dem Neubau vor. Die Entwicklung wird verstärkt durch das Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018, aus dem im Jahr 2016 im Einzelplan 60 weitere 500 Mio. Euro für Investitionen in die Bundesfernstraßen zur Verfügung stehen. Davon sollen 350 Mio. Euro für den Neubau und lediglich 150 Mio. Euro für die Erhaltung ausgegeben werden.

Das BMVI hat für den Bundesverkehrswegeplan 2030 einen jährlichen Finanzbedarf für die Erhaltung von durchschnittlich 4,5 Mrd. Euro errechnet. Nach der gegenwärtigen Finanzplanung sollen diese Mittel von 3,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 5,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 steigen. Die Beträge enthalten bereits die Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 und den Erhaltungsanteil der nicht getrennt veranschlagten Ausgaben wie z. B. des Aus- und Umbaus. In den Jahren 2021 bis 2030 werden dann jährlich bis zu 4,8 Mrd. Euro benötigt.

Prüfung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren in sechs Ländern die Planung, den Bau und die Abrechnung von Anlagen zur Verkehrsbeeinflussung an Bundesfernstraßen mit geplanten Gesamtkosten von 267 Mio. Euro. Er stellte fest, dass die technische Ausführung häufig nicht wirtschaftlich war, z. B. bei

Verkehrszeichenbrücken. Aufgrund der Prüfung konnten 81 Mio. Euro eingespart werden, weil die Straßenbauverwaltungen Planungen korrigierten. Auf eine Verkehrsbeeinflussungsanlage verzichteten sie komplett.

Des Weiteren legten die Straßenbauverwaltungen für Verkehrsbeeinflussungsanlagen keine oder unvollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Obwohl Dritte Verkehrsbeeinflussungsanlagen mitnutzen (z. B. durch Hinweise auf Messen und Veranstaltungen), wurden sie bisher nicht an den Kosten für den Bau und Betrieb der Anlagen beteiligt.

35.3.2 Schienenwege

35.3.2.1 Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Die privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) sind Eigentümer der Bundesschienenwege, betreiben das Netz und unterhalten es mit eigenen Mitteln. Beim Ausbau und Erhalt gewährleistet der Bund gemäß Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz, dass den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Im Jahr 2015 hat er für die EIU 4,7 Mrd. Euro ausgegeben. Für das Jahr 2016 sind über 4,7 Mrd. Euro im Einzelplan 12 veranschlagt.

Der Bund fördert seit dem Jahr 2013 auch den Ausbau und Erhalt von Schienenwegen nicht bundeseigener Eisenbahnen. Er trägt bis zu 50 % der Investitionskosten und stellt hierfür jährlich Baukostenzuschüsse von bis zu 25 Mio. Euro bereit.

Weiterhin unterstützt der Bund den Bau von Anlagen des Kombinierten Verkehrs. Diese Umschlaganlagen dienen dazu, Güter (in Containern) von einem Verkehrsträger auf einen anderen zu verlagern. Im Jahr 2015 veranschlagte er hierfür 92,1 Mio. Euro. Tatsächlich nahmen private Unternehmen lediglich 27,6 Mio. Euro in Anspruch (30 %). Das BMVI will in den kommenden zwei Jahren die für diesen Förderzweck veranschlagten Mittel reduzieren.

Außerdem fördert der Bund die Errichtung, den Ausbau und die Reaktivierung von Gleisanschlüssen privater Unternehmen mit bis zu 14 Mio. Euro jährlich.

Ausbau des Schienenwegenetzes

Das Schienenwegenetz der EIU wird nach dem „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ ausgebaut. Im Jahr 2015 hat der Bund die Vorhaben des Bedarfsplans mit 963 Mio. Euro bezuschusst. Die EIU müssen die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel nachweisen. Das Eisenbahn-Bundesamt prüft die Finanzierungsanträge und die Verwendungsnachweise für die geförderten Projekte.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der Schienenwege seit der Bahnreform begleitet und dem Parlament über seine Erkenntnisse berichtet (Bundestagsdrucksache 16/840). Er stellte wiederholt fest, dass die EIU Bundesmittel für

den Schienenwegebau unwirtschaftlich einsetzen (vgl. Bemerkung Nr. 39) oder zweckwidrig verwendeten. Er hat auch empfohlen, Amtsträger nicht mehr in Projektbeiräten bei Planungen der Schienenwege mitwirken zu lassen, weil sonst die Unabhängigkeit und die Neutralität von behördlichen Entscheidungen gefährdet werden könnten (vgl. Bemerkung Nr. 37).

Ersatzinvestitionen

Die EIU erhalten auch Bundesmittel für Ersatzinvestitionen, d. h. für die Erneuerung ihrer Infrastruktur. Hierzu schloss der Bund mit ihnen eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Jahre 2009 bis 2013 ab (LuFV I), die durch einen Nachtrag bis Ende 2014 verlängert wurde. Seit Januar 2015 gilt die Nachfolgevereinbarung LuFV II für die Dauer von fünf Jahren. Gegen Zuwendungen von jährlich durchschnittlich 3,3 Mrd. Euro haben sich die EIU verpflichtet, ihre Schienenwege in einem durch Qualitätskennzahlen bestimmten Zustand zu erhalten. Im Vergleich zur LuFV I hat der Bund die jährlichen Zuwendungen durchschnittlich um 800 Mio. Euro erhöht. Die Verwendung der Mittel obliegt allein den EIU. Eine Antrags- und Verwendungsprüfung durch das Eisenbahn-Bundesamt findet nicht mehr statt. Die EIU müssen nicht mehr im Einzelnen belegen, ob sie die Zuwendungen wirtschaftlich und zweckentsprechend verwenden. Stattdessen haben sie dem Bund jährlich anhand der Qualitätskennzahlen über den Zustand der Schienenwege zu berichten (sog. Outputkontrolle).

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung und Steuerungswirkung der LuFV I und II untersucht. Dabei hat er insbesondere das System der Qualitätskennzahlen geprüft. Dem Parlament hat er zuletzt im November 2014 über seine Erkenntnisse zum Vertragsentwurf der LuFV II berichtet. Er ist nach wie vor der Auffassung, dass die für die LuFV II vorgesehenen Qualitätskennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent machen. Außerdem fehlen Anreize, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen (vgl. Bemerkung Nr. 36). Des Weiteren gibt es Schwachstellen bei der Finanzierung der Instandhaltung und des Ersatzes der Bahnanlagen (vgl. Bemerkung Nr. 38).

35.3.2.2 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen BEV wurde aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet. Das BEV verwaltet das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal, regelt die Angelegenheiten der Beamtenversorgung, zahlt die Versorgungsbezüge aus und führt die betrieblichen Sozial- und Selbsthilfeeinrichtungen weiter. Ferner verwaltet und verwertet es seine Liegenschaften. Das BEV erhielt im Jahr 2015 insgesamt 5,6 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt. Davon entfielen u. a. knapp 5,3 Mrd. Euro auf die Erstattung von Verwaltungsausgaben und 0,3 Mrd. Euro auf Zuschüsse zu Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (vgl. zum BEV Bemerkung Nr. 1.12.5).

35.3.3 Bundeswasserstraßen

Der Bund trägt die Verantwortung für Neu- und Ausbau sowie Erhaltung und Betrieb der Bundeswasserstraßen. Hierzu bedient er sich der bundeseigenen WSV mit mehr als 11 000 Beschäftigten. Im Jahr 2015 gab er hierfür 1,8 Mrd. Euro aus; für das Jahr 2016 sind 2,1 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2017 sind 2,2 Mrd. Euro eingeplant.

Einnahmen aus den Bundeswasserstraßen erzielt der Bund, indem er Entgelte für deren Nutzung und Gebühren für Amtshandlungen erhebt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMVI auf, für kostendeckende Gebühren zu sorgen und erteilte eindeutige Handlungsaufträge. Gleichwohl verzichtet dieses seit mindestens 15 Jahren darauf, wichtige Gebühren und Nutzungsentgelte anzupassen. Dem Bund entgehen dadurch jedes Jahr erhebliche Einnahmen. Im Jahr 2016 belaufen sich die zu erwartenden Einnahmeausfälle auf über 19 Mio. Euro.

Das BMVI reformiert die WSV auf Basis von Beschlüssen der zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages aus den Jahren 2011 und 2012. Im Jahr 2013 fasste es die sieben früheren Wasser- und Schifffahrtsdirektionen organisatorisch zu einer Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) zusammen. Alle bisherigen Standorte blieben erhalten. Der weitere personelle Aufbau der GDWS-Zentrale am Standort Bonn wird aus Sicht des BMVI noch mehrere Jahre dauern. Die Dienstposten dort werden nur durch freiwillige Versetzungen oder über Ausschreibungen besetzt. Im Jahr 2016 will die GDWS zumindest ihre organisatorische Zielstruktur erreichen. Die im Jahr 2013 beschlossene Aufgabenabschichtung aus dem BMVI auf die GDWS wird nach Einschätzung des BMVI erst in einigen Jahren abgeschlossen sein.

Die Zahl der 39 Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter soll bis Ende 2025 auf 17 verringert werden. Sämtliche bestehenden Standorte sollen jedoch dauerhaft erhalten und „entwicklungsfähig“ bleiben. Zur Neustrukturierung liegen im BMVI inzwischen erste Grundlagendokumente vor.

Der Bundesrechnungshof bewertet den Umsetzungsstand der WSV-Reform nach wie vor kritisch. Die Zusage, alle Standorte der heutigen Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter dauerhaft zu erhalten, darf nicht dazu führen, dass notwendige Verbesserungen und Synergien nicht realisiert werden können. Eine Ursache für die lange Dauer des Reformprozesses sieht der Bundesrechnungshof in dessen unzureichender Steuerung durch das BMVI. Er wird die Reformbemühungen weiter begleiten.

35.4 Wesentliche Einnahmen: Lkw-Maut

Der Bund erhebt die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) auf 12 800 km Bundesautobahnen und 2 300 km autobahnähnlichen Bundesstraßen. Die Gesamtentwicklung der Mauteinnahmen in den letzten Jahren zeigt Tabelle 35.3.

Lkw-Mauteinnahmen in den Jahren 2012 bis 2017

Tabelle 35.3

Jahr	Soll	Ist	Veränderung zum Vorjahr (Ist)	
	in Mio. Euro			in %
2012	4 610,0	4 362,1	-115,3	-2,6
2013	4 523,0	4 391,4	29,3	0,7
2014	4 400,0	4 464,3	72,9	1,7
2015	4 340,0	4 386,3	-78,0	-1,7
2016	4 629,0			
2017	4 661,0			

Quelle: Einzelplan 12. Bis zum Jahr 2015: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2016 verwendet das BMVI 3,5 Mrd. Euro der erwarteten Mauteinnahmen für den Bundesfernstraßenbau. Von den restlichen Einnahmen hat es 567 Mio. Euro für den Einzug der Maut durch Private veranschlagt.

Um die Finanzierung der Bundesfernstraßen zu verbessern, will der Bund die Nutzerfinanzierung ausdehnen. Er beabsichtigt, die Lkw-Maut ab Mitte 2018 auf alle Bundesstraßen auszuweiten. Die jährlichen Mehreinnahmen sollen 2 Mrd. Euro betragen. Bis Ende 2017 will er prüfen, ob die Maut auf kleinere Lkw (3,5 bis 7,5 Tonnen) und auf Fernbusse ausgeweitet werden soll.

35.5 Ausblick

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es im Interesse der Erhaltung und des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur darauf ankommt, die Investitionen zielgerichtet und wirtschaftlich einzusetzen. Dies gilt auch, wenn vorübergehend zusätzliche Ressourcen (z. B. aus Investitionsprogrammen) zur Verfügung stehen. Das BMVI muss weiterhin bei der Priorisierung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten den aktuellen Bedarf und das Nutzen-Kosten-Verhältnis beachten. Mit Blick auf den Gesamtzustand der Verkehrsnetze erschiene es zudem plausibel, jedenfalls die für deren Erhaltung

vorgesehenen Investitionen zumindest zeitweise auf erhöhtem Niveau zu verstetigen. Das BMVI sollte dies bei seiner mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigen.

Um die Verkehrsinfrastrukturprojekte im Bundeshaushalt transparent darzustellen, bleibt es unerlässlich, dass das BMVI den Transparenzbeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages auch bei den Wasserstraßenprojekten vollständig umsetzt. Dazu gehören sowohl aktuelle Angaben zu den voraussichtlichen Gesamtausgaben als auch eine realistische Darstellung der Projektzuschnitte. Der Haushaltsausschuss hat ausdrücklich gefordert, voneinander unabhängige Maßnahmen, die bislang zu einem „Gesamtprojekt“ zusammengefasst waren, künftig einzeln abzubilden. Für die Projekte im Straßenbauplan geschieht letzteres bereits seit vielen Jahren. Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung des Transparenzbeschlusses durch das BMVI weiter begleiten.

36 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur toleriert zu hohe Planungskosten bei Investitionen in die bestehenden Schienenwege (Kapitel 1202 Titel 891 11-742)

36.0

Das BMVI hat bei einer Zuwendungsvereinbarung für Investitionen in die Schienenwege versäumt, die Finanzierung von Planungs- und Verwaltungskosten im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung zu begrenzen. Sie liegen über die fünfjährige Laufzeit der Vereinbarung um 922 Mio. Euro höher als bei einer vergleichbaren Vereinbarung, die eine Begrenzung vorsieht. Diese Bundesmittel stehen für dringende Bauvorhaben zur Erneuerung der Schienenwege nicht mehr zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die Höhe der zuwendungsfähigen Planungs- und Verwaltungskosten künftig begrenzt. Zusätzlich sollte es mit den Zuwendungsempfängern vereinbaren, die Planungsleistungen verstärkt im Wettbewerb zu vergeben.

36.1

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) sind ein Teil der Deutschen Bahn Aktiengesellschaft (DB AG). Sie sind zuständig, die bestehenden Eisenbahnstrecken, Bahnhöfe und die Bahnenergieversorgung (Bestandsnetz) instand zu halten und zu erneuern. Für Ersatzinvestitionen, d. h. für Bauvorhaben zur Erneuerung des Bestandsnetzes, stellt ihnen der Bund finanzielle Mittel zur Verfügung. Dafür schlossen der Bund und die EIU erstmals im Jahr 2009 einen öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrag, die sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Eine Folgevereinbarung regelt, dass die EIU für die Jahre 2015 bis 2019 Zuwendungen von insgesamt 18,8 Mrd. Euro erhalten. Die EIU finanzieren damit sowohl die Kosten für den Bau selbst (Baukosten) als auch für die Planung und Verwaltung (Planungskosten). Nach § 9 LuFV sind sie verpflichtet, die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Dies überprüft das BMVI mit Output-Kontrollen. Danach müssen die EIU eine mit dem Bund vereinbarte Qualität für das Bestandsnetz erreichen, die durch Zielwerte definiert ist. Zusätzlich müssen sie die Höhe der verwendeten Mittel insgesamt nachweisen. Die Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten begrenzt die LuFV nicht.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes sollen nach § 21 LuFV dazu beitragen, diesen Zuwendungsvertrag fortzuentwickeln. Der Bundesrechnungshof hat sich, unterstützt vom Prüfungsamt des Bundes Hannover, deshalb mit den Planungskosten der LuFV der Jahre 2012 und 2013 befasst.

Finanzierung von Planungskosten

Die EIU bestimmen eigenverantwortlich die Höhe der aus der LuFV in Anspruch genommenen Planungskosten, ohne deren Notwendigkeit dem Bund gegenüber nachweisen zu müssen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Planungskosten der Jahre 2012 und 2013 einem Aufschlag von 21 bzw. 23 % auf die Baukosten entsprachen. Dabei geht etwa ein Drittel der Zuwendungen in den sogenannten Oberbau (Schienen, Schwellen, Schotter). Dieser kommt mit deutlich geringeren Planungskosten aus. Im Jahr 2000 vereinbarten das BMVI und die DB AG für die Planungskosten des Oberbaus einvernehmlich einen Aufschlag von 8 %. Nach Aussage der DB AG soll in den Jahren 2012 und 2013 der tatsächliche Aufschlag für die Planungskosten 15 bzw. 14 % betragen haben.

Im Gegensatz zur LuFV begrenzen andere Finanzierungen von Investitionen in die Schienenwege des Bundes die anrechenbaren Planungskosten durch einen prozentualen Aufschlag auf die Baukosten.

Aufschlag auf Baukosten in verschiedenen Finanzierungsbereichen

Tabelle 36.1

Finanzierungsbereich	Aufschlag in Prozent
Oberbau (Vereinbarung im Jahr 2000)	8
Eisenbahnkreuzungsgesetz	10
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	16
Neu- und Ausbauvorhaben	18
LuFV – Bestandsnetz – im Jahr 2012	21
LuFV – Bestandsnetz – im Jahr 2013	23

Quelle: Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes.

Die Planungskosten für das Bestandsnetz waren in den Jahren 2012 und 2013 höher als die pauschalen Ansätze in den anderen Finanzierungsbereichen (vgl. Tabelle 36.1). Für das Bestandsnetz anfallende Planungskosten sind regelmäßig niedriger als z. B. bei Neu- und Ausbauvorhaben, weil die Genehmigungsverfahren im Bestandsnetz weniger aufwendig und die Planungen häufig standardisiert sind.

Vergabe von Planungsleistungen

Nach der LuFV sind Bauleistungen von den EIU grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Diesem müssen sich auch die konzerneigenen Bauunternehmen der DB AG stellen. Für die Planungen eröffnet die LuFV den EIU die Möglichkeit, diese ohne Wettbewerb in Eigenleistungen zu erbringen oder sie direkt an ein Unternehmen des DB AG-Konzerns zu vergeben (sog. Konzernprivileg). Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die EIU hiervon vielfach Gebrauch machten.

36.2

Das BMVI hat mit der LuFV darauf gesetzt, dass die EIU die Zuwendungen eigenverantwortlich sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Es hat darauf vertraut, dass das unternehmerische Handeln der EIU die Effizienz des Mitteleinsatzes steigert. Die Einhaltung der Zielwerte soll dies belegen. Die Höhe der Planungskosten der Jahre 2012 und 2013 zeigt jedoch, dass die EIU bei den Planungskosten nicht sparsam und wirtschaftlich handelten. Hierzu gibt die LuFV keinen Anreiz. Außerdem sind allein durch die Output-Kontrolle Kostensteigerungen nicht erkennbar. Deswegen konnte das BMVI auch nicht feststellen, dass sich der Aufschlag für die Planungskosten allein im Oberbau seit dem Jahr 2000 nahezu verdoppelte.

Verglichen mit dem weitaus größeren Planungsaufwand eines Neu- oder Ausbauvorhabens sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Planungskosten im Bestandsnetz mit bis zu 23 % zu hoch. Zu berücksichtigen ist zudem, dass etwa ein Drittel der jährlichen Zuwendungen auf den Oberbau entfällt. Hier sind die Planungskosten erheblich niedriger. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, in der LuFV die Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten zu begrenzen.

Mitursächlich hierfür ist der fehlende Wettbewerb bei der Auftragsvergabe der Planungsleistungen. Eigenleistungen der EIU und das Konzernprivileg erhöhen das Risiko, dass der Bund mit seinen Zuwendungen unwirtschaftliche Leistungen finanziert. Nur ein öffentlicher Wettbewerb bietet die Möglichkeit, Planungsleistungen zu angemessenen und marktgängigen Preisen zu vergeben.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI auch empfohlen, die Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten so zu beschränken, dass die EIU einen hohen Anteil selbst tragen müssen. Dies schafft einen starken Anreiz, wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes müsste die Begrenzung deutlich unter den für Neu- und Ausbauvorhaben vereinbarten 18 % liegen, weil die Planungen für das Bestandsnetz in der Regel weniger aufwendig sind. Ferner ist dem großen Anteil der niedrigen Planungskosten für den Oberbau Rechnung zu tragen.

Legt man die Planungskosten des Jahres 2013 von 23 % für die fünfjährige Laufzeit der LuFV zugrunde, würde eine Begrenzung – wie bei der Finanzierung durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung – auf nur 16 % dazu führen, dass 922 Mio. Euro mehr für Bauvorhaben selbst zur Verfügung stünden.

36.3

Das BMVI hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die Systematik der LuFV keine Überprüfung der Planungskosten vorsehe. Weiter hat es betont, mit der LuFV Anreize und Freiräume zum unternehmerischen Handeln geben zu wollen. Entscheidend sei nicht, die Bauvorhaben möglichst billig zu planen, sondern sie insgesamt wirtschaftlich umzusetzen.

Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass sich die Regelungen zur Auftragsvergabe in der LuFV nur auf Bauleistungen bezögen. Sie seien während der Verhandlungen zur LuFV intensiv und kontrovers erörtert worden, auch im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, im Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages. Alle drei Ausschüsse hätten den Regelungen politisch zugestimmt. Die DB AG habe darüber hinaus konzernintern die Verantwortlichkeiten für die Planungsleistungen umstrukturiert. Es bleibe abzuwarten, ob sich diese Neuorganisation nicht auch auf die Höhe der Planungskosten auswirke.

Das BMVI hat erklärt, dass es nicht anstrebe, die LuFV nachzuverhandeln. Der Rechnungsprüfungsausschuss habe ohnehin beschlossen, dass das BMVI nach zwei Vertragsjahren die aktuelle LuFV evaluieren soll.

Die DB AG hat sich der Stellungnahme des BMVI im Wesentlichen angeschlossen.

36.4

Die Ausführungen des BMVI überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Gerade weil in der LuFV keine Überprüfung der Planungskosten vorgesehen ist, konnten diese – nicht erkannt vom BMVI – auf über 20 % ansteigen. Weder die Output-Kontrolle mit den vorhandenen Zielwerten noch der Nachweis der verwendeten Mittel haben hier begrenzend gewirkt.

Der Bundesrechnungshof hat nicht gefordert, möglichst billig zu planen. Er geht vielmehr davon aus, dass bei einer Begrenzung der Planungskosten auf höchstens 16 % die EIU auch aus eigenem unternehmerischen Interesse die Zuwendungen sparsam und wirtschaftlich einsetzen.

Die „politische Zustimmung“ zu Vergaberegelnungen für Bauleistungen im Wettbewerb schließt nicht aus, die LuFV weiter zu entwickeln und auch die Planungsleistungen verstärkt im Wettbewerb zu vergeben. Gerade konzernzugehörige Unternehmen sollten, ungeachtet der organisatorischen Strukturen bei der DB AG, sich dem Wettbewerb stellen müssen, um einen sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungen zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI seine Empfehlungen bei der Fortentwicklung der LuFV berücksichtigt. Ziel muss sein, dass ein möglichst großer Anteil der Zuwendungen des Bundes für Baukosten zur Verfügung steht. Planungskosten sollten durch den Bund kontrollierbar und auf ein wirtschaftliches Maß begrenzt werden. Dies hat das BMVI als Zuwendungsgeber zu gewährleisten.

37 Amtsträger in Projektbeiräten können Unabhängigkeit und Neutralität von Behörden gefährden (Kapitel 1222 Titel 891 01)

37.0

Amtsträger des Bundes haben in örtlichen Projektbeiräten von Schienenprojekten mitgewirkt. Diese Projektbeiräte dienen der Bürgerbeteiligung. Die Einbindung der Amtsträger in Beschlüsse der Projektbeiräte kann die Unabhängigkeit und Neutralität des Bundes, insbesondere des Eisenbahn-Bundesamtes als Planfeststellungsbehörde, gefährden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Bund zukünftig von einer Teilnahme an Projektbeiräten absieht.

37.1

Schienenwege planen und Öffentlichkeit beteiligen

Bevor Schienenwege des Bundes neu- oder ausgebaut werden können, stellt das zuständige Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) nach der Grobplanung von Varianten in der Regel zunächst bei der zuständigen Landesbehörde einen Antrag auf Raumordnung. Diese führt anschließend ein Raumordnungsverfahren durch. Dabei erörtert das EIU das Projekt und die Trassenvarianten erstmals mit den betroffenen Stellen und der Öffentlichkeit. Mit der Vorzugsvariante aus dem Raumordnungsverfahren erarbeitet das EIU die Feinplanung mit entsprechenden Untervarianten. Damit beantragt es beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) die Baugenehmigung, die sogenannte Planfeststellung. Die Öffentlichkeit wird von der zuständigen Landesbehörde im Anhörungsverfahren, dem ersten Teil des Planfeststellungsverfahrens, erneut beteiligt. Dazu werden die Planfeststellungsunterlagen öffentlich ausgelegt und im Internet und auf Erörterungsterminen in den Gemeinden veröffentlicht. Die EIU stellen ihre Planung der Öffentlichkeit vor und setzen sich mit den Einwänden der Beteiligten und Betroffenen auseinander. Betroffene Stellen sowie Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit, schriftliche Einwände gegen die Planung bei der Landesbehörde vorzubringen.

Nach Abschluss der Anhörung hat das EBA neutral und unabhängig alle Belange von Betroffenen abzuwägen. Dabei darf es sich nach dem von der Rechtsprechung entwickelten Grundsatz fairer Verfahrensgestaltung keiner Einflussnahme aussetzen, die ihm die Freiheit zur eigenen planerischen Entscheidung faktisch nehmen oder weitgehend einschränken würde. Zur Abwägung zieht es die Planungen der EIU, die Einwände der betroffenen Stellen und Bürger und die notwendigen Fachgutachten heran, beispielsweise zu Umweltverträglichkeit, Lärm, Baugrund und Landschaftspflege. Nach vollständiger Abwägung muss das EBA im Planfeststellungsbeschluss die öffentlichen und privaten Interessen zum

Ausgleich bringen. Dabei geht es auch darum, den finanziellen Aufwand für ein Vorhaben gering zu halten. Das Interesse an einer wirtschaftlichen Lösung kann dazu führen, dass nur eine von mehreren Varianten planfeststellungsfähig ist. Durch geeignete Auflagen hat das EBA sicherzustellen, dass das EIU die Rechte Dritter durch seine Planung nicht unzulässig beeinträchtigt. Ist dies nicht zu vermeiden, setzt das EBA Entschädigungsansprüche dem Grunde nach fest.

Zuwendungen des Bundes

Das BMVI fördert Investitionen der EIU in den Neu- und Ausbau der Schienenwege des Bundes. Dazu schließt es mit den EIU Zuwendungsverträge, sogenannte Finanzierungsvereinbarungen für Schienenprojekte. Die Wirtschaftlichkeit der Zuwendungen bewertet das BMVI anhand der Bundeshaushaltsordnung, ihre Notwendigkeit anhand der Fachgesetze. So legen z. B. das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die zugehörigen Verordnungen fest, wie Lärmschutzmaßnahmen zu bemessen sind, wenn gesetzlich vorgegebene Grenzwerte überschritten werden. Das BMVI muss in jedem Einzelfall prüfen, welche Maßnahme unter Beachtung der lärmschutzrechtlichen Mindestanforderungen einerseits und der Wirtschaftlichkeit andererseits auszuwählen ist. Wenn beispielsweise der gesetzlich vorgeschriebene Lärmschutz durch mehrere Varianten erreichbar ist, dann verpflichtet der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit das BMVI, die kostengünstigere Variante auszuwählen.

Projektbeiräte empfehlen Mehrausgaben

Um die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Kommunikation mit den Betroffenen zu verbessern, gründeten die EIU bei mehreren großen Schienenprojekten Projektbeiräte. Sie entschieden sich für diese Form der Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere dann, wenn sie bei ihren Planungen viele Betroffene erwarteten oder die Planfeststellungsverfahren aufgrund massiver Einwendungen der Betroffenen bereits stark in Verzug geraten waren. Die Projektbeiräte und ihre Willensäußerungen sind kein formaler Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens. Projektbeiräte richten ihre Entscheidungen allein an den Interessen ihrer Mitglieder aus. Die gesetzlichen Vorgaben für behördliche Entscheidungen im Planfeststellungs- und im Zuwendungsverfahren gelten für sie nicht. Sie sind zum Beispiel nicht an die Bundeshaushaltsordnung und den dort verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebunden.

Führungskräfte des BMVI und des EBA, d. h. Amtsträger des Bundes, sind Mitinitiatoren bzw. Mitglieder u. a. der Projektbeiräte zur Rheintalbahn, zur Ausbaustrecke Grenze Deutschland/Niederlande–Emmerich-Oberhausen, sowie zur Ausbaustrecke 48 München–Lindau–Grenze Deutschland/Österreich. Weitere Mitglieder von Projektbeiräten sind die vor Ort betroffenen Stellen, z. B. Länder, Gemeinden, Verbände, Bürgerinitiativen und einzelne Bürgerinnen und Bürger.

Die Projektbeiräte der aufgeführten Schienenprojekte beschlossen zusätzlichen aktiven Lärmschutz, der über die rechtlichen Anforderungen hinausgeht. Diese Empfehlungen umzusetzen, würde zu erheblichen Mehrausgaben führen. Das BMVI geht davon aus, dass „die Planung nicht den Anforderungen an die Wirt-

schaftlichkeit gemäß BHO (insbesondere § 7 BHO) genügt“. Es meint, der Deutsche Bundestag müsse daher im Einzelfall über die Finanzierung dieser Mehrausgaben entscheiden.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass es notwendig ist, bei Schienenprojekten die Öffentlichkeit frühzeitig, umfassend und kontinuierlich zu beteiligen. Dies obliegt dem EIU bzw. der zuständigen Behörde im Planfeststellungsverfahren. Hierzu können örtliche Projektbeiräte einen wichtigen Beitrag leisten. Der Bundesrechnungshof hat es aber als nicht sachgerecht erachtet, wenn Amtsträger des Bundes regelmäßig in Projektbeiräten mitwirken. Ihre Mitarbeit in einem solchen Gremium gehört nicht zu den Aufgaben des Bundes. Es kann zudem der Eindruck entstehen, das BMVI habe die behördliche Willensbildung auf ein Gremium der Bürgerbeteiligung „ausgelagert“. Das Verwaltungsrecht sieht die Bürgerbeteiligung in den gesetzlichen Verfahren vor. Die Abwägung aller Belange einschließlich der Einwendungen von Bürgerinnen und Bürgern findet im Planfeststellungsverfahren statt. In diesem Verfahren, nicht in Projektbeiräten, ist der Interessenausgleich vorzunehmen. Dem sollten das BMVI und das EBA nicht vorgreifen.

Der Bundesrechnungshof hat auch auf die Gefahr von Interessenkonflikten hingewiesen, wenn Amtsträger des Bundes in Projektbeiräten mitwirken. Die im Planfeststellungs- wie auch im Zuwendungsverfahren eingebundenen Bediensteten des EBA und des BMVI müssen die Sachverhalte ergebnisoffen anhand der gesetzlichen Vorgaben prüfen. Hat eine Führungskraft des EBA bzw. des BMVI an einem Beschluss eines Projektbeirats mitgewirkt, der sich außerhalb der rechtlichen Vorgaben bewegt, kann dies die mit der Entscheidung befassten Bediensteten in einen Interessenkonflikt führen. Dies gilt vor allem dann, wenn der Amtsträger, der im Projektbeirat mitwirkt, ihnen gegenüber eine vorgesetzte Funktion ausübt. Außerdem kann durch Einbindung von Amtsträgern in Beschlüsse der Projektbeiräte die Unabhängigkeit und die Neutralität der Planfeststellungsbehörden gefährdet werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass sich Beschlüsse von Projektbeiräten präjudizierend auf andere geplante Schienenprojekte auswirken können, wenn sie inhaltlich über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Das Niveau des Lärmschutzes sollte sich aber an den rechtlichen Vorgaben, insbesondere an der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit im Einzelfall, und nicht an den Verhandlungsergebnissen von Projektbeiräten orientieren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in Zukunft keine Amtsträger des Bundes in Projektbeiräte von Schienenprojekten zu entsenden.

37.3

Das BMVI hat sich grundsätzlich der Bewertung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass Amtsträger des BMVI und des EBA in Zukunft weitgehend auf eine dauerhafte Teilnahme an Projektbeiräten verzichten sollen. Es wirke darauf hin, den Beteiligungsprozess auf informatorische Maßnahmen zu beschränken.

Um die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung künftig im weiteren Entscheidungsprozess besser berücksichtigen zu können, prüfe das BMVI derzeit Konzepte zur Anpassung der Rechtslage. Dies umfasse auch die Frage, wie mit daraus entstehenden Mehrausgaben umzugehen sei.

37.4

Der Bundesrechnungshof sieht seine Bedenken durch die Stellungnahme des BMVI bestätigt. Die allgemeinen Bekundungen des BMVI, Amtsträger sollten „weitgehend“ auf eine „dauerhafte“ Teilnahme an Projektbeiräten verzichten, hält der Bundesrechnungshof jedoch nicht für ausreichend. Dies gilt auch für den allgemeinen Verweis darauf, dass das BMVI darauf hinwirke, den Beteiligungsprozess auf informatorische Maßnahmen zu beschränken. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI durch verwaltungsinterne Regelungen klarstellt, dass Amtsträger des Bundes nicht in Projektbeiräten mitwirken dürfen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI außerdem auf, künftig den Schutz der Bevölkerung vor Verkehrslärm auf rechtssicherer Basis zu ermöglichen. Hierzu gehört, im behördlichen Entscheidungsprozess sicherzustellen, dass wesentlich gleiche Sachverhalte gleich behandelt werden, unabhängig davon, ob ein Projektbeirat besteht oder nicht. Der Bundesrechnungshof wertet es positiv, dass das BMVI Konzepte zur Anpassung der Rechtslage prüfen will.

38 Unzutreffende Bemessungsgrundlage führt zu überhöhten Zuwendungen für Bahnanlagen

(Kapitel 1222 Titel 891 01)

38.0

Das BMVI gewährt den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes Zuwendungen für Ersatzinvestitionen in die Schienenwege. Deren Höhe wurde anhand der zu erneuernden Bahnanlagen bemessen. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI auf zahlreiche Bahnanlagen hingewiesen, die in die Bemessung einfließen, obwohl sie nicht mehr zu erneuern sind. Dies führt zu überhöhten Zuwendungen von mindestens 10 Mio. Euro jährlich.

38.1

Öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge

Das BMVI und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) schlossen erstmals im Jahr 2009 eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV I). Im Jahr 2015 trat eine Folgevereinbarung (LuFV II) mit fünfjähriger Laufzeit in Kraft. Auf der Grundlage dieser öffentlich-rechtlichen Zuwendungsverträge erhalten die EIU für Ersatzinvestitionen jährlich eine pauschale Zuwendung. Diese betrug in den ersten Vertragsjahren 2,5 Mrd. Euro. Sie steigt über die Vertragslaufzeiten auf bis zu 4 Mrd. Euro an. In diesen Vereinbarungen verpflichten sich die EIU, die Schienenwege des Bundes in einem durch Qualitätskennzahlen definierten Zustand (Qualitätsziele) zu erhalten. Hierzu erneuern sie bestehende Bahnanlagen wie beispielsweise Signale, Gleise und Weichen. Anhand der Angaben der EIU wird jährlich ein Bericht über den Zustand der Bahnanlagen erstellt.

Bei der Bemessung der Zuwendungen hatten sich die Vertragspartner einvernehmlich an allen künftig zu erneuernden Bahnanlagen der Schienenwege des Bundes orientiert. Ausgangspunkt war der im Jahr 2001 ermittelte Bestand. Den daraus errechneten Bedarf für Ersatzinvestitionen legten sie für den Abschluss der LuFV I im Jahr 2009 und der LuFV II im Jahr 2015 zugrunde. Die Vereinbarung sieht vor, die Höhe der Zuwendungen anzupassen, wenn sich die Betriebslänge der Strecken, wie sie im jährlichen Bericht über den Zustand der Bahnanlagen ausgewiesen ist, um mehr als 2 % verringert.

Eine Kontrolle, ob die für bestimmte Bahnanlagen bemessenen Zuwendungen auch tatsächlich für diese eingesetzt werden, gibt es nicht. Stattdessen sollen die zwischen den Vertragspartnern vereinbarten Qualitätsziele den haushaltsrechtlich geforderten zweckentsprechenden Mitteleinsatz nachweisen. Das BMVI nennt dieses Verfahren Output-Kontrolle.

Weichen in Nebenanlagen

Der jährliche Bericht über den Zustand der Bahnanlagen enthielt erstmals im Jahr 2012 Angaben zu den rund 23 400 Weichen in sogenannten Nebenanlagen. Nebenanlagen dienen dazu, Züge und Waggonen außerhalb der großen Rangierbahnhöfe abzustellen oder zu rangieren. Die dortigen Weichen entsprechen etwa einem Drittel des gesamten Weichenbestandes der Schienenwege des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat, unterstützt vom Prüfungsamt des Bundes Stuttgart, Weichen in Nebenanlagen geprüft. Er prüfte mit einer repräsentativen Stichprobe, ob die Weichen - wie im Bericht des Jahres 2012 angegeben - vorhanden, für den Betrieb notwendig und somit künftig zu ersetzen sind.

Er stellte fest, dass 11 % der Weichen in Nebenanlagen nicht mehr genutzt werden können. Teilweise waren ihre Verbindungen zu anderen Gleisen unterbrochen oder sie waren seit mehreren Jahren bewachsen. Solche Weichen sind nicht mehr zu ersetzen. Weichen gehören zu den besonders teuren Bahnanlagen. Der Bundesrechnungshof errechnete, dass die ermittelten 11 % einem jährlichen Zubendungsbetrag von 10 Mio. Euro entsprechen.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass sich hinter den nicht mehr zu ersetzenden Weichen in vielen Fällen weitere Gleise und Signale befinden. Auch sie werden nicht mehr benötigt und sind daher nicht zu ersetzen. Wie viele dieser Bahnanlagen das betrifft, ist nicht bekannt.



Abbildung 38.1 Junge Bäume im Schotteroberbau des abzweigenden Stranges einer Weiche
Quelle: Bundesrechnungshof.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Höhe der vereinbarten Zubendungen für Ersatzinvestitionen auf einem Datenbestand beruht, der auch Weichen beinhaltet, die künftig ersatzlos wegfallen. Dies führt zu überhöhten Zubendungen von mindestens 10 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, die überhöhten Zubendungen zurückzufordern oder, wenn dies vertraglich nicht möglich ist, die Qualitätsziele anzupassen. Die Qualitätsziele beziehen sich auf einen definierten Mitteleinsatz für einen festgelegten Bestand verschiedener Bahnanlagen, die zu erneuern sind. Geht dieser Bestand zurück, bleibt die Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel nach der Systematik der LuFV unverändert. Sie können für andere Bahnanlagen eingesetzt werden, sodass dafür höhere Qualitätsziele erreichbar sind. Werden diese nicht gleichermaßen erhöht, durchbricht dies den Zusammenhang

zwischen Mitteleinsatz, Anlagenbestand und Qualitätszielen. Fehlt dieser Zusammenhang, kann der zweckentsprechende Mitteleinsatz nicht nachgewiesen werden; die haushaltsrechtliche Funktion der Output-Kontrolle läuft dann leer.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI ferner aufgefordert, sich einen belastbaren Überblick über die Anzahl der nicht zu ersetzenden Gleise und Signale zu verschaffen, die sich hinter den nicht mehr für den Betrieb notwendigen Weichen befinden. Damit soll das BMVI ausschließen, dass diese Bahnanlagen auch künftig in die Bemessung der Zuwendungen einfließen.

38.3

Das BMVI hat nicht bestritten, dass eine unzutreffende Bemessungsgrundlage zu überhöhten Zuwendungen geführt hat. Einen haushaltsrechtlichen Verstoß hat es darin nicht gesehen. Die Zuwendungen seien in jedem Fall von den EIU für Ersatzinvestitionen einzusetzen und nachzuweisen. Damit sei gewährleistet, dass alle Mittel ihrem Zweck entsprechend in die bestehenden Schienenwege investiert würden. Es habe erst nach Abschluss der LuFV II Kenntnis über die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erhalten. Diese hätten daher nicht mehr in die Vertragsverhandlungen einfließen können.

Für eine Rückforderung der Zuwendungen hat das BMVI weder vertragliche noch gesetzliche Gründe gesehen. Überdies sei es nur aus wichtigem Grund möglich, eine Vertragsänderung zu verlangen. Ein solcher liege nicht vor. Die zu erwartenden Einsparungen in Höhe von 10 Mio. Euro jährlich seien zu gering im Verhältnis zum jährlichen Vertragsvolumen von bis zu 4 Mrd. Euro der LuFV II. Eine Zustimmung zu einer Erhöhung der Qualitätsziele sei von Seiten der EIU nicht zu erwarten. Das Thema der Weichen in Nebenanlagen werde es bei den Verhandlungen zur LuFV III berücksichtigen.

38.4

Die Aussagen des BMVI können die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Das Argument, der zweckentsprechende Mitteleinsatz sei gewährleistet, da alle Mittel in die bestehenden Schienenwege fließen, überzeugt nicht. Wenn nicht benötigte Zuwendungen für Weichen in Nebenanlagen für andere Bahnanlagen verwendet werden, belegt dies nur, dass die Mittel verausgabt wurden. Nach dem in der LuFV unterstellten Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz, Anlagenbestand und Qualitätszielen hätten aber geringere Mittel ausgereicht, die vereinbarten Qualitätsziele zu erreichen. Es bleibt daher offen, ob der zusätzliche Mitteleinsatz notwendig und wirtschaftlich war. Zudem lässt das BMVI außer Acht, dass es mit der Output-Kontrolle ein Instrument gewählt hat, das diesen Nachweis auf andere Weise – mittels Qualitätszielen – führen soll. Dieses Instrument muss es aber auch konsequent anwenden, will es damit den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügen: Ändern sich Mitteleinsatz oder der zu erneuernde Anlagenbestand, müssen die Qualitätsziele angepasst werden. Da die Qualitätsziele

dort nicht angepasst wurden, verliert diese Output-Kontrolle das zentrale Element, um den zweckentsprechenden Einsatz nachzuweisen. Den haushaltsrechtlichen Anforderungen ist damit nicht Genüge getan.

Wenn das BMVI die überhöhten Zuwendungen aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen nicht zurückfordern kann, wurden in der Vertragsgestaltung die Interessen des Bundes als Zuwendungsgeber nicht angemessen berücksichtigt. Dass das BMVI bei derartigen Änderungen der Vertragsgrundlagen auf das Entgegenkommen der Vertragspartner angewiesen ist, hält der Bundesrechnungshof für nicht hinnehmbar.

Das BMVI erkennt außerdem seine Verantwortung, wenn es sich darauf zurückzieht, dass ihm die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erst nach Abschluss der LuFV II vorgelegen hätten. Es kann nicht von Feststellungen des Bundesrechnungshofes abhängen, wie die Bemessungsgrundlage für Zuwendungen in Milliardenhöhe ausfällt. Es ist Aufgabe des BMVI zu gewährleisten, dass es seine Entscheidung hierüber auf einer zutreffenden Datengrundlage trifft. Spätestens mit dem Bericht über den Zustand der Bahnanlagen im Jahr 2012 verfügte das BMVI über Informationen zu Weichen in Nebenanlagen; es verwertete diese aber nicht weiter.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, bei Verhandlungen zu einer Folgevereinbarung zur LuFV II

- sicherzustellen, dass ihm für die Bemessung der Zuwendungen frühzeitig Daten vorliegen, die aktuell und vollständig sind;
- die Voraussetzungen neu festzulegen, nach denen die Qualitätsziele und die Höhe der Zuwendungen innerhalb der Vertragslaufzeit angepasst werden können. Neben einer verringerten Streckenlänge sollte eine Anpassung auch möglich sein, wenn sich Umfang und Nutzung anderer Bahnanlagen verändern, wie z. B. Weichen und Signale;
- Regelungen zu treffen, sodass auch Rückforderungen von Zuwendungen im Interesse des Bundes möglich werden.

39 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hält an der Förderung einer ungeeigneten Pilotanlage für den Containerumschlag fest (Kapitel 1222 Titel 891 01)

39.0

Das BMVI hält an der Förderung einer Anlage für den Containerumschlag fest, obwohl sie sich durch veränderte Rahmenbedingungen nicht mehr für den Pilotbetrieb als neuartige Anlage eignet. Zusätzlich finanziert das BMVI eine zweite, geeignete Anlage. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMVI seine Förderung auf die zweite Anlage beschränkt. Erst wenn es deren Pilotbetrieb bewertet hat, sollte es über die Finanzierung weiterer neuartiger Anlagen entscheiden.

39.1

Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs

Das BMVI fördert bundesweit den Neu- und Ausbau von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs mit Zuwendungen. Beim Kombinierten Verkehr werden in einer Transportkette Container mit verschiedenen Transportmitteln befördert, z. B. mit Güterzügen und Lastkraftwagen. In Umschlaganlagen laden Kräne die Container von einem Transportmittel auf das andere um.

Eine MegaHub-Anlage ist eine bisher nicht erprobte, hochleistungsfähige Umschlaganlage. Sie ermöglicht neben dem konventionellen Umschlag von Containern zwischen Schiene und Straße zusätzlich den Umschlag zwischen Schiene und Schiene, also zwischen zwei Güterzügen. Diese sogenannte Drehscheibenfunktion ersetzt aufwendige Rangiervorgänge, bei denen die Züge in einzelne Waggons zerlegt und neu zusammengestellt werden. Transportzeiten sollen so verkürzt werden, dass zusätzliche Verkehre von der Straße auf die Schiene verlagert werden.

Eine MegaHub-Anlage lässt sich stufenweise ausbauen: Für den Containerumschlag werden zunächst nur Hochleistungs Kräne installiert. Später kann die Anlage bei Bedarf um eine automatische Sortieranlage ergänzt werden, die die Leistungsfähigkeit der MegaHub-Anlage weiter steigert.

Aufgrund ihrer hohen Leistungsfähigkeit eignen sich MegaHub-Anlagen besonders dafür, in kurzer Zeit größere Mengen nicht vorsortierter Container nach Zielen zu sortieren und zu verladen (vor allem „Abwicklung ‚bunter‘ Hafenzüge“). Kleinere Containermengen aus verschiedenen Ausgangsbahnhöfen können zudem gebündelt und auf Züge mit gleicher Zielbestimmung umgeschlagen werden („Drehscheibe für Streuverkehre“).

Anlagen in Lehrte und Duisburg

Im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege 2004 sind vier Standorte für MegaHub-Anlagen aufgeführt, die für eine Förderung durch den Bund in Betracht kommen. Hierzu zählen auch die Standorte Lehrte und Duisburg.

Im Jahr 2007 empfahl ein im Auftrag des BMVI erstelltes Gutachten, zunächst nur an einem Standort eine MegaHub-Anlage als Pilotanlage zu fördern. Erst wenn sich diese als wirksam und wirtschaftlich erwiesen habe, sollten weitere Anlagen finanziert werden. Für jeden neuen Standort sei vorab nachzuweisen, ob Bedarf für eine MegaHub-Anlage bestehe und ob ihr Betrieb wirtschaftlich sei. Als Pilotanlage sah das Gutachten den Standort Lehrte als geeignet an, vor allem weil dort das Verfahren für die Baugenehmigung weit fortgeschritten war.

Der Bundesrechnungshof, unterstützt vom Prüfungsamt des Bundes Hannover, stellte bei der Prüfung der MegaHub-Anlage Lehrte fest, dass das BMVI sowohl für den Standort Lehrte als auch den Standort Duisburg zugesagt hat, eine MegaHub-Anlage zu fördern.

Für den Standort Lehrte schloss das BMVI mit dem Zuwendungsempfänger im Jahr 2012 eine Finanzierungsvereinbarung. Darin ist vorgesehen, die MegaHub-Anlage von Beginn an mit Hochleistungskränen und einer Sortieranlage auszurüsten.

Im Jahr 2013 beantragte der Zuwendungsempfänger zusätzliche Mittel. Zudem entschied er im Jahr 2015, die ursprünglich geplante Kapazität der Anlage für den Containerumschlag zu verringern. Diese geänderte Planung ist noch nicht genehmigt. All dies führt auch dazu, dass das BMVI die ursprüngliche Finanzierungsvereinbarung anpassen bzw. abändern lassen kann. Selbst wenn die Änderungen genehmigt werden, kann die Anlage frühestens im Jahr 2019 den Betrieb aufnehmen.

Für den Standort Duisburg schloss das BMVI mit dem Zuwendungsempfänger im Jahr 2010 eine Finanzierungsvereinbarung. Sie trägt die Kurzbezeichnung „1. und 2. Baustufe KV-Drehscheibe Duisburg als Teil des Ausbaus zum MegaHub Rhein-Ruhr“. Eine erste Ausbaustufe geht im Jahr 2016 nur mit Hochleistungskränen in Betrieb. Ihre Spannweite und Leistungsfähigkeit entsprechen den besonderen Anforderungen von MegaHub-Anlagen. Die Anlage ermöglicht es erstmals, mit Zügen unter die Kräne einzufahren, ohne dass diese ihren Betrieb unterbrechen müssen. Es ist vorgesehen, die Anlage später mit einer automatischen Sortieranlage auszurüsten.

Im Jahr 2012 ließ das BMVI die Entwicklung der Umschlagszahlen bis zum Jahr 2025 untersuchen. Es geht davon aus, dass zusätzliche Kapazitäten am Standort Lehrte für weitere 124 000 und am Standort Duisburg für weitere 800 000 Containerumschläge benötigt werden.

Die zuwendungsfähigen Kosten betragen für die erste Ausbaustufe am Standort Duisburg (ohne Sortieranlage) 46 Mio. Euro. Für den Standort Lehrte sind insgesamt 94 Mio. Euro vorgesehen, davon 25 Mio. Euro für die Sortieranlage.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVI die Empfehlungen des Gutachtens außer Acht lässt und nahezu zeitgleich zwei MegaHub-Anlagen finanzieren will. Es ist bisher nicht nachgewiesen, dass solche Anlagen wirksam und wirtschaftlich sind. Dies ist zunächst durch den Bau und Betrieb einer Pilotanlage zu überprüfen. Die dafür ursprünglich vorgesehene Anlage in Lehrte hat der Bundesrechnungshof aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen als nicht mehr geeignet angesehen. So geht die MegaHub-Anlage in Duisburg früher in Betrieb. Auch kann dort mit wesentlich geringerem finanziellem Aufwand in zwei Schritten überprüft werden, ob solche Anlagen wirksam und wirtschaftlich sind.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, vorerst von der Finanzierung der MegaHub-Anlage in Lehrte abzusehen.

39.3

Das BMVI hat erwidert, aus seiner Sicht bestehe kein Anlass, an der Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit von MegaHub-Anlagen an allen vier Standorten zu zweifeln. Das Gutachten aus dem Jahr 2007 habe die „Gesamtwirtschaftlichkeit des Gesamtkonzepts“ bejaht. Außerdem handele es sich bei der Anlage in Duisburg nicht um einen MegaHub, sondern um eine konventionelle Umschlaganlage. Der Standort Lehrte sei dafür vorgesehen, Streuverkehre zu bündeln. Hierfür fordere der Markt kürzere Umschlagzeiten. Dies sei nur mit einer Sortieranlage zu erreichen. Am Standort Duisburg würden „bunte“ Hafenzüge abgewickelt, was nicht so zeitkritisch sei. Folglich sei Duisburg nicht als Pilotbetrieb für einen MegaHub geeignet. Daher werde es unverändert an der Finanzierung des MegaHub Lehrte festhalten.

39.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Wertungen und Empfehlungen aufrecht. Der Hinweis des BMVI auf die „Gesamtwirtschaftlichkeit des Gesamtkonzepts“ verkürzt die Ergebnisse des Gutachtens unzulässig. Der darin geforderte Nachweis der Wirtschaftlichkeit von MegaHub-Anlagen durch nur einen Pilotbetrieb fehlt nach wie vor. Es trifft auch nicht zu, dass es sich bei der ersten Ausbaustufe am Standort Duisburg um eine konventionelle Umschlaganlage handelt. Nicht nur die Konstruktion der dortigen Hochleistungs Kräne geht über die konventionellen Anforderungen hinaus. Auch der bereits mit der ersten Ausbaustufe mögliche Containerumschlag ohne Unterbrechungen bei Zugeinfahrten ist bisher in Deutschland einmalig. Allein diese technische Besonderheit stellt schon einen Pilotbetrieb

dar. Der Einwand des BMVI, die abgewickelten Umschläge am Standort Duisburg seien nicht „zeitkritisch“, überzeugt nicht. Unabhängig davon, ob dort die Abwicklung „zeitkritisch“ ist, ermöglicht sie auch für Streuverkehre kürzere Transportzeiten. Dies kann den Anreiz für die Wirtschaft erhöhen, zusätzliche Verkehre auf die Schiene zu verlagern. Gerade diesem Ziel dienen MegaHub-Anlagen. Zudem spricht der für das Jahr 2025 angenommene, mehr als fünf Mal höhere Bedarf an zusätzlichen Umschlagskapazitäten dafür, dass der Standort Duisburg die erforderlichen Voraussetzungen für einen Pilotbetrieb mitbringt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, nur noch den Standort Duisburg als Pilotanlage zu fördern. Bevor nicht nachgewiesen ist, dass MegaHub-Anlagen wirksam und wirtschaftlich sind, sollte das BMVI die MegaHub-Anlage am Standort Lehrte zunächst nicht weiter mit Bundesmitteln finanzieren.

40 Konzeptionslose Öffentlichkeitsarbeit vermeiden (Kapitel 1203)

40.0

Ohne Nachweis des entsprechenden Bedarfs hat das BMVI eine halbe Million Euro für die baubegleitende Öffentlichkeitsarbeit eines Wasserstraßen-Neubauamtes bereitgestellt. Zur Vermeidung unnötiger Ausgaben sollte es dafür sorgen, dass das Wasserstraßen-Neubauamt das tatsächliche Informationsinteresse der Öffentlichkeit an den Bauvorhaben ermittelt und die Öffentlichkeitsarbeit bis dahin aussetzt. Für künftige Bauvorhaben sollte es Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit nur bewilligen, wenn der konkrete Bedarf nachgewiesen ist.

40.1

Öffentlichkeitsarbeit für drei Bauvorhaben

Ein Wasserstraßen-Neubauamt (Amt) plant, für mehr als 500 Mio. Euro zwei schadhafte Schleusen und eine Staustufe durch Neubauten zu ersetzen. Es informierte die Öffentlichkeit zunächst selbst über die Bauvorhaben, indem es die Bauplanung auf seiner Website darstellte, Pressemitteilungen herausgab und Informationsveranstaltungen durchführte.

Im Mai 2012 beauftragte es eine Agentur, eine planungs- und baubegleitende Öffentlichkeitsarbeit zu konzipieren. Es wollte damit Einwänden betroffener Personen und Institutionen rechtzeitig gezielt begegnen können. Das Amt begründete den Auftrag mit einem gestiegenen öffentlichen Interesse an den Bauvorhaben. Es hatte jedoch nicht ermittelt, welchen Informationsbedarf die Öffentlichkeit für jedes der drei Vorhaben tatsächlich hat.

Die Agentur schlug für die drei Bauvorhaben über 100 Maßnahmen für insgesamt 6,5 Mio. Euro vor, z. B. Gesprächsrunden, Pressemappen und Informationen im Internet. Welche Maßnahmen priorisiert, also vorrangig umgesetzt werden sollten, sagte ihr Konzept nicht aus. Ohne erkennbare sachliche Begründung wählte das Amt selbst 39 Maßnahmen aus und beantragte beim BMVI, dafür 1,4 Mio. Euro bereitzustellen. Das BMVI bewilligte 0,5 Mio. Euro. Es begründete die Kürzung lediglich mit den bei anderen Projekten üblicherweise geringeren Ausgaben. Welche Maßnahmen das Amt in Auftrag geben sollte, ließ das BMVI offen. Das Amt wählte daraufhin 16 Maßnahmen für 0,5 Mio. Euro aus und beauftragte Ende 2013 die Agentur, diese durchzuführen. Sie sollen teilweise bis zum Jahr 2022 andauern.

Bedarfsanalyse

Das Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung des BMVI mahnt einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz an. Die zuständige Behörde muss jeweils im Einzelfall abschätzen, ob die durch die Beteiligung erzielbaren Vorteile die entste-

henden Mehrkosten rechtfertigen. Sie muss den Beteiligungsprozess sorgfältig und vorausschauend planen. Auch die Bundeshaushaltsordnung verlangt, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dafür sind u. a. Ausgangslage und Handlungsbedarf zu analysieren, Ziele zu benennen sowie Nutzen und Kosten von möglichen Lösungen zu bestimmen.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Amt planungs- und baubegleitende Öffentlichkeitsarbeiten konzipieren ließ und in Auftrag gab, obwohl es den Bedarf nicht ermittelt hatte. Erstellen des Konzepts und Durchführen einzelner Maßnahmen beruhten auf der bloßen Annahme eines steigenden Informationsbedarfs. Nur vorherige Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit hätten ein Informationsinteresse aufzeigen können. So hätte das Amt z. B. zunächst die Aufrufe seiner Internetseite auswerten und damit ermitteln müssen, ob das Informationsinteresse der Öffentlichkeit tatsächlich gestiegen war und auf welche konkreten Fragen es sich bezog. Ohne Kenntnis des tatsächlichen Handlungsbedarfs war nicht nachgewiesen, ob überhaupt ein Konzept für eine weitergehende Öffentlichkeitsarbeit erforderlich war. Die Agentur konnte auf dieser Grundlage die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen nicht priorisieren. Das Amt konnte einzelne Maßnahmen aus dem Gesamtpaket nicht nach sachlichen Kriterien auswählen.

Das BMVI hätte auf dieser Grundlage keine Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit bereitstellen dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die ausgewählten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit nicht umzusetzen, sondern zunächst das tatsächliche Informationsinteresse zu ermitteln.

40.3

Das BMVI hat erwidert, der Gesetzgeber habe im Verwaltungsverfahrensgesetz eine frühzeitige Bürgerbeteiligung verankert, da bei Verkehrsprojekten Konflikte und Widerstände zunehmen. Den hierdurch gestiegenen Anforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit könne die Verwaltung selbst nicht genügen. Eine qualitativ zufriedenstellende Bürgerbeteiligung erfordere externe Unterstützung.

Ob Öffentlichkeitsarbeit notwendig sei, bewerte sich nach dem wahrgenommenen Interesse, dem Konfliktrisiko und Erfahrungen aus ähnlichen Projekten. Das Informationsinteresse werde zumeist erst durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit geweckt. Daher seien etwa Internetauswertungen nicht geeignet festzustellen, ob Öffentlichkeitsarbeit notwendig ist.

Bei den drei Bauvorhaben sei schon mit Blick auf deren Größe und die damit verbundenen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes ein erhöhter Informationsbedarf zu erwarten gewesen. Das BMVI habe anhand des als üblich eingestuften Öffentlichkeitsbedarfs ähnlicher Projekte ein Minimalpaket für zusätzliche Öffentlichkeitsarbeit festgelegt und den vom Amt geforderten Betrag entsprechend gekürzt. Es habe also die von der Agentur vorgeschlagenen Maßnahmen priorisiert.

Die Öffentlichkeitsarbeit sei erstmalig vollständig einem Dritten übertragen worden. Das BMVI betrachte dies als „Pilotmaßnahme“ für künftige Vorhaben.

40.4

Die Argumentation des BMVI überzeugt den Bundesrechnungshof nicht:

Der Gesetzgeber strebt an, von Baumaßnahmen Betroffene frühzeitig einzubinden und damit ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Betroffenen und der Verwaltung aufzubauen. Dieses Vertrauen kann die Verwaltung nur gewinnen, wenn sie die Anliegen der Betroffenen von Beginn an kennt, ernst nimmt und aufgreift. Dabei muss sie berücksichtigen, dass große Baumaßnahmen oft sehr komplex sind und deshalb die Interessen Betroffener auf sehr unterschiedliche Weise berühren können. Es wird diesen projektspezifisch unterschiedlichen Interessenlagen nicht gerecht, wenn die Verwaltung einen bei Bauprojekten üblichen Bedarf an Öffentlichkeitsarbeit unterstellt, anstatt ihn für den konkreten Einzelfall zu ermitteln.

Da es das bestehende Informationsinteresse nicht kannte, hätte das BMVI im konkreten Fall keine Mittel zuweisen dürfen. Auch Erkenntnisse für Öffentlichkeitsarbeit in künftigen Fällen lassen sich aus den vom Amt in Auftrag gegebenen Maßnahmen nicht ziehen. Denn nur wenn der Informationsbedarf von Projekten bekannt und vergleichbar ist, lassen sich projektspezifische Erfahrungen für künftige Öffentlichkeitsarbeit nutzen. Auch der Bedarf an externer Unterstützung lässt sich nur im Einzelfall darlegen und herleiten. Sowohl vom Vorgehen her als auch aus inhaltlichen Erwägungen heraus ist der konkrete Fall als „Pilotmaßnahme“ somit nicht geeignet.

Das BMVI muss nun weitere unnötige Ausgaben vermeiden. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung, im vorliegenden Fall zunächst den tatsächlichen Informationsbedarf zu ermitteln. Sodann muss das BMVI entscheiden, inwieweit Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit erforderlich sind. Das BMVI sollte dabei einen strengen Maßstab anlegen.

Für die Zukunft erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMVI nur noch Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit bereitstellt, wenn

- projektbezogene Erkenntnisse über das Informationsinteresse Betroffener vorliegen,
- diese Erkenntnisse maßgeblich für die Auswahl der Maßnahmen sind und
- nachweislich keine verwaltungseigenen Kapazitäten zur Verfügung stehen, sofern externe Dienstleister beauftragt werden sollen.

41 Bund verzichtet auf Einnahmen durch Werbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen (Kapitel 1201 Titel 124 31)

41.0

Das BMVI hat einen Vorschlag des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, seine Rastanlagen an Bundesautobahnen für Außenwerbung zu nutzen. Dadurch verzichtet der Bund auf Einnahmen in Millionenhöhe, die einen Beitrag zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur leisten könnten.

41.1

Werbung im Außenbereich ist für Kommunen und ihre Verkehrsbetriebe sowie für die Deutsche Bahn AG eine bedeutende Einnahmequelle. Züge, Haltestellen und Bahnhöfe dienen im Regelfall auch als Werbefläche. Der Anteil der Außenwerbung am Gesamtwerbemarkt wächst. Zur Außenwerbung gehört z. B. die Werbung mit Plakaten. Auch die hohen Einnahmen des Bundes aus dem Verkauf der Deutsche Eisenbahn-Reklame GmbH belegen die Einnahmemöglichkeiten durch Außenwerbung. Die rund 2 000 Rastanlagen an Bundesautobahnen sind dagegen weitgehend frei von Außenwerbung.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Zulässigkeit von Außenwerbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen sowie die damit verbundenen Einnahmen. Er stellte fest, dass Außenwerbung auf Rastanlagen aus bauordnungsrechtlicher, straßenverkehrsrechtlicher und straßenrechtlicher Sicht möglich ist. Die Sicherheit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs auf den Bundesautobahnen sowie auf den Zu- und Abfahrten der Rastanlagen müssen dabei gewährleistet sein. Erfahrungen in anderen EU-Ländern zeigen, dass Außenwerbung auf Rastanlagen möglich ist, ohne dass der fließende Verkehr beeinträchtigt wird.

Der Bund gestattet auf Rastanlagen Werbung der Tankstellen-, Raststätten- und Hotelbetreiber für ihre eigenen Unternehmen und Dienstleistungsangebote. Hierfür erhebt der Bund keine Gebühren. Die Werbung wird über den jeweiligen Konzessionsvertrag geregelt. Weiter gestattet er Werbung an sonstigen Gebäuden und öffentlichen Münzfernsprechern. Im Jahr 2014 nahm der Bund 10 000 Euro durch diese Werbung ein. Darüber hinaus erlaubt der Bund in den Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen derzeit keine Werbung.

Durch Werbung im Bereich der Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen könnte der Bund Einnahmen in Millionenhöhe erzielen.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI auf mögliche Einnahmen durch Werbung verzichtet. Er hat dem BMVI empfohlen, maßvoll Außenwerbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen zu erlauben und als neue Einnahmequelle zu nutzen.

Der Bund könnte dies in Eigenregie oder durch die Vergabe einer Konzession an Anbieter von Außenwerbemedien umsetzen. Das BMVI sollte beide Varianten durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen. Weiter hat der Bundesrechnungshof dem BMVI empfohlen, sich hierzu mit den Ländern abzustimmen und ein bundeseinheitliches Vorgehen sicherzustellen.

41.3

Das BMVI hat Werbung auf Rastanlagen über den bislang zugelassenen Umfang hinaus abgelehnt. Die Bundesfernstraßenverwaltung solle sich auf ihre eigentliche Aufgabe, den Bau, die Er- und Unterhaltung verkehrssicherer Bundesfernstraßen einschließlich Rastanlagen konzentrieren. Sie solle alles unterlassen, was die Verkehrssicherheit und die Erholungsfunktion gefährden könnte. Das BMVI hat ferner darauf hingewiesen, dass dem Bund Werbung auf den Grundstücken der Tankstellen-, Raststätten- und Hotelbetreiber aus vertraglichen Gründen nicht gestattet sei. Weiter hat es Bedenken, beleuchtete Werbeträger im Bereich der Lkw-Parkplätze einzusetzen. Insgesamt hat das BMVI Zweifel, ob durch eine Vermarktung von Werbeflächen nennenswerte Einnahmen erzielt werden könnten. Eine Einschätzung zu den voraussichtlich erzielbaren Einnahmen sei nur durch eine eingehende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung möglich, die es jedoch ablehne.

41.4

Die Argumentation des BMVI überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Werbung zielt nur auf den Bereich der Fahrgassen sowie auf Park- und Grünflächen auf Rastanlagen an Bundesautobahnen ab. Sie betrifft nicht die Grundstücke der Tankstellen-, Raststätten- und Hotelbetreiber. Die Bedenken gegen beleuchtete Werbeträger gehen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes fehl, da nach den geltenden Vorschriften die Bereiche der Fahrgassen, Park- und Grünflächen ohnehin zu beleuchten sind. Ein maßvoller Einsatz von Werbeanlagen unter Berücksichtigung der Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, gefährdet auch die Verkehrssicherheit und die Erholungsfunktion auf Rastanlagen an Bundesautobahnen nicht.

Das BMVI sollte prüfen, ob Außenwerbung auf Rastanlagen zugelassen werden kann und mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen, wie die Rastanlagen zur Werbung genutzt werden können. Im Gegensatz zu den bislang sehr geringen Einnahmen durch Werbung könnte ein deutlich höherer Beitrag zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur erzielt werden.

42 Fehlender Überblick über Schwertransporte auf Bundesfernstraßen – Zahl der gesperrten Brücken steigt (Kapitel 1201)

42.0

Schwertransporte mit besonders hohem Gesamtgewicht benötigen eine Erlaubnis der zuständigen Landesbehörden. Das BMVI hat keinen Überblick über die Zahl dieser Schwertransporte, ihre Gesamtgewichte, Achslasten und Fahrstrecken. Zwar hat es für die Aufbereitung solcher Daten ein spezielles IT-System der Länder mitfinanziert. Die Länder melden Schwertransporte jedoch nicht wie vereinbart und das BMVI fordert die Daten auch nicht ein. Das BMVI kann daher die Hauptrouten des erlaubnispflichtigen Schwerverkehrs nicht erkennen und in der Folge nicht gezielt notwendige Haushaltsmittel bereitstellen, um überlastete Brücken und Strecken zu sanieren.

42.1

Erhaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder

Die Länder planen, bauen, erhalten und betreiben mit ihren Straßenbauverwaltungen die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Sie untersuchen regelmäßig die Verkehrsentwicklung sowie den Zustand der Bundesfernstraßen mit ihren Fahrbahnen und Ingenieurbauwerken wie etwa Brücken. Notwendige Erhaltungsmaßnahmen melden sie dem Bund. Auf dieser Grundlage prognostiziert das BMVI jeweils für mehrere Jahre, welche Straßen und Bauwerke mit welchem finanziellen Aufwand erhalten werden müssen (Erhaltungsbedarfsprognose). Aus den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln verteilt es die für die Erhaltung notwendigen Bundesmittel an die Länder.

Erlaubnispflichtiger Schwerverkehr

Schwerverkehr, dies sind Fahrzeuge mit mehr als 3,5 Tonnen Gesamtgewicht, belastet Straßen und vor allem Brücken erheblich stärker als der sonstige Verkehr. Insbesondere Transporte mit über 40 Tonnen Gesamtgewicht nehmen seit Jahren deutlich zu. Die steigende Belastung beschädigte einige Brücken so stark, dass in den letzten Jahren vermehrt Strecken für den Schwerverkehr ganz oder teilweise gesperrt werden mussten.

Benutzen diese Schwertransporte mit über 40 Tonnen Gesamtgewicht öffentliche Straßen, benötigen sie eine Erlaubnis (erlaubnispflichtiger Schwerverkehr). Die Erlaubnis erteilt die im Land zuständige Straßenverkehrsbehörde, nachdem sie die Straßenbauverwaltung angehört hat. Diese prüft, ob die gewählte Fahrstrecke mit ihren Brücken ausreichend belastbar und verkehrssicher ist. Die Straßenverkehrsbehörden und die Straßenbauverwaltungen der Länder nutzen ein IT-

System, um die Erlaubnis für Schwertransporte auf Bundesfernstraßen zu erteilen. Dieses entwickelten sie seit dem Jahr 2006 zusammen mit dem Bund, der es auch mitfinanzierte. Das BMVI hatte mit den Ländern vereinbart, dass sie ihm Auswertungen aus dem IT-System über die erteilten Erlaubnisse mit Angaben zu Gesamtgewicht, Achslasten und Fahrstrecken zur Verfügung stellen. Bund und Länder wollten das IT-System so weiter entwickeln, dass diese Auswertungen möglich sind. Nach der Vereinbarung kann das BMVI von den Ländern verlangen, ihm diese Informationen aus dem IT-System zu melden.

BMVI hat keine Daten zu erlaubten Schwertransporten

Der Bundesrechnungshof prüfte in drei großen Flächenländern, wie der erlaubnispflichtige Schwerverkehr die Bundesfernstraßen belastet. Dabei stellte er fest, dass das BMVI weder die Zahl der erlaubten Schwertransporte noch ihre Gesamtgewichte, Achslasten und Fahrstrecken kannte. Zudem hatten Bund und Länder das IT-System noch nicht mit allen vorgesehenen Modulen entwickelt. Beispielsweise ließen sich die Gesamtgewichte und Achslasten nicht über das IT-System auswerten.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Länder das BMVI über die Zahl der auf Bundesfernstraßen erlaubten Schwertransporte, ihre Gesamtgewichte, Achslasten und Fahrstrecken nicht informieren. Zudem hat er beanstandet, dass Bund und Länder anders als vereinbart das IT-System nicht mit allen Modulen entwickelt haben. Deshalb kennt das BMVI die besonders belasteten Haupttrouten dieser Schwertransporte nicht und kann ihre Schäden nicht in seine Erhaltungsbedarfsprognose einbeziehen. Es kann nicht einschätzen, welche der von den Ländern gemeldeten Erhaltungsmaßnahmen vorrangig durchzuführen sind. Ebenso wenig kann es den Ländern gezielt die notwendigen Bundesmittel zur Verfügung stellen, um überlastete Brücken und Strecken zu sanieren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Länder zu veranlassen,

- die Daten zu erlaubnispflichtigen Schwertransporten über das IT-System einheitlich zu erfassen und dem BMVI zu melden sowie
- die noch fehlenden Module des IT-Systems zu entwickeln.

Damit könnte das BMVI die Haupttrouten dieser Schwertransporte identifizieren. Es könnte die gemeldeten notwendigen Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen auf diesen Routen nach ihrer Dringlichkeit reihen und die Haushaltsmittel dafür gezielt bereitstellen.

42.3

Das BMVI hat den Vorschlag des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, bundesweit Daten über die Anzahl der von den Ländern erteilten Erlaubnisse, Fahrten, die Fahrstrecken und Gewichte der erlaubnispflichtigen Schwertransporte zu

erfassen und ihm diese zu melden. Es könne in die Tätigkeit der Straßenverkehrsbehörden weder eingreifen noch diesen Weisungen erteilen. Die Länder seien erfahrungsgemäß nicht bereit, entsprechende Statistiken für den Bund zu führen. Zudem sei jede Straßenbauverwaltung nur für ihren Bereich zuständig und könne keine Auskunft zu länderübergreifenden Transporten geben. Auch könnten die Straßenbauverwaltungen dem BMVI ohnehin nur die beantragten, nicht jedoch die von den Straßenverkehrsbehörden erlaubten Strecken und durchgeführten Transporte melden.

In gewissem Umfang berücksichtige das BMVI erlaubnispflichtige Schwertransporte bereits bei der Frage, welche Brücken vorrangig zu sanieren seien. Zudem würde der erlaubnispflichtige Schwerverkehr gelenkt, indem überlastete Brücken für diese Schwertransporte gesperrt würden.

42.4

Die Ausführungen des BMVI überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Sowohl die Straßenbauverwaltungen als auch die Straßenverkehrsbehörden nutzen das IT-System, das noch weiter entwickelt werden muss. Wie bereits im Jahr 2006 mit den Ländern vereinbart, sollte es das IT-System ermöglichen, die erlaubten Schwertransporte auszuwerten und dem BMVI zu melden. Nach der Vereinbarung kann das BMVI von den Ländern verlangen, ihm die Daten zu erlaubten Schwertransporten zu melden und damit darauf dringen, dass diese die Vereinbarung einhalten. Die Straßenbauverwaltungen und die Straßenverkehrsbehörden der Länder unterstehen den jeweiligen Landesministerien.

Wenn alle Länder ihre Daten mit Gesamtgewicht, Achslasten und Fahrstrecken dem BMVI melden, erhält es auch Informationen zu die Ländergrenzen überschreitenden Schwertransporten. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das BMVI die erlaubnispflichtigen Schwertransporte bei der Dringlichkeit von Brückensanierungen berücksichtigen kann, wenn es die Routen und ihre Belastung nicht kennt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMVI die Länder veranlassen sollte, die Daten zu erlaubnispflichtigen Schwertransporten einheitlich zu erfassen und ihm zu melden. Dazu sollte es mit den Ländern das IT-System mit allen Modulen weiter entwickeln. Auf dieser Grundlage kann das BMVI die Hauptrouten der Schwertransporte erkennen, seine Erhaltungsbedarfsprognosen darauf abstimmen und in seinen Haushaltsplanungen berücksichtigen.

43 Verzögerungen und Umbau bei abzustufender Bundesstraße belasten den Bund unzulässig mit 3,4 Mio. Euro (Kapitel 1201)

43.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt stufte eine Ortsdurchfahrt um sieben Jahre verspätet von einer Bundes- zur Landesstraße ab. Der Bund zahlte in dieser Zeit ungerechtfertigt 1,7 Mio. Euro für die Unterhaltung der Straße. Zudem beteiligte die Straßenbauverwaltung den Bund zu Unrecht mit weiteren 1,7 Mio. Euro an den Kosten für den Um- und Ausbau der Ortsdurchfahrt. Das BMVI muss die Mittel zurückfordern.

43.1

Neubau der Bundesstraße 6n

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg den Neubau der vierstreifigen, autobahnähnlichen Bundesstraße (B) 6n in Sachsen-Anhalt. Die Straße verbindet zwei Bundesautobahnen (BAB) in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt und ersetzt die parallel verlaufende B 6alt mit ihren Ortsdurchfahrten. Die B 6alt dient damit nicht mehr dem weiträumigen Verkehr.

Wenn Bundesfernstraßen nicht mehr dem weiträumigen Verkehr dienen, sind sie nach dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) unverzüglich zu einer Straße nach Landesrecht abzustufen. Der Bund trägt dann nicht mehr die Straßenbaulast, muss also die Straße nicht mehr betreiben und erhalten (Unterhaltung). Sind Arbeiten an der Straße in der Vergangenheit unterlassen worden, so hat der abgebende Straßenbaulastträger diese nachzuholen (Einstandspflicht). Der Bund wendet für die Unterhaltung zweistreifiger Bundesstraßen im Durchschnitt rund 23 800 Euro pro Jahr und Kilometer auf (Stand 1995).

Umstufung der Bundesstraße 6alt

Ein Abschnitt der B 6n ersetzt die Ortsdurchfahrt Wernigerode der B 6alt. Im Jahr 2001 bat das BMVI die Landesstraßenbaubehörde Sachsen-Anhalt (Straßenbauverwaltung), abhängig von den Verkehrsfreigaben der B 6n eine schrittweise Abstufung der B 6alt zu prüfen. Im April 2002 schloss die Straßenbauverwaltung, handelnd für Bund und Land, eine Umstufungsvereinbarung für die Ortsdurchfahrt Wernigerode. Danach sollte die Straßenbaulast am 1. Januar des auf die Umstufungsvereinbarung folgenden Jahres vom Bund auf das Land übergehen, frühestens jedoch nach der Verkehrsfreigabe der B 6n. Die Straßenbauverwaltung gab die Bauabschnitte der B 6n bei Wernigerode im Juni 2002 bzw. im De-

zember 2003 für den Verkehr frei. Zum 1. Januar 2011 stufte das Land den 10,4 km langen Abschnitt der B 6alt zur Landesstraße (L) 85 ab.

Ausbau der Ortsdurchfahrt

Die Umstufungsvereinbarung verpflichtete den Bund auch, aus eigenen Mitteln die Ortsdurchfahrt Wernigerode auszubauen, eine Kreuzung der B 6alt zum Kreisverkehr umzubauen und einen neuen Radweg an der B 6alt zu bauen. Die Straßenbauverwaltung begründete dies damit, dass der Bund nach dem FStrG dem neuen Träger der Straßenbaulast eine ordnungsgemäß unterhaltene Straße zu übergeben habe.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVI die um sieben Jahre verspätete Abstufung der B 6alt mit der Ortsdurchfahrt Wernigerode durch das Land hingenommen hat. Nach seiner Berechnung zahlte der Bund für die ungerechtfertigte Unterhaltung in den Jahren 2004 bis 2011 1,7 Mio. Euro. Der weiträumige Verkehr benötigte den Abschnitt der B 6alt mit der Ortsdurchfahrt Wernigerode nach der Verkehrsfreigabe der B 6n nicht mehr. Nach dem FStrG und der Umstufungsvereinbarung hätte das Land ihn deshalb zum 1. Januar 2004 abstufen müssen. Der Bund hätte ab diesem Zeitpunkt nicht mehr für die Unterhaltung der B 6alt mit der Ortsdurchfahrt Wernigerode aufkommen dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat es auch für unnötig gehalten, dass der Bund sich von der Straßenbauverwaltung für 1,7 Mio. Euro den Um- und Ausbau der B 6alt auferlegen ließ. Keinesfalls umfasst die Einstandspflicht eine grundlegende Sanierung oder den Neubau von Kreisverkehrsplätzen oder Radwegen. Eine grundlegende Sanierung würde den künftigen Baulastträger für einige Zeit davon befreien, die Straße aus eigenen Mitteln zu erhalten. Um- und Ausbau einer Straße gehen über ihre Unterhaltung hinaus.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, dass das BMVI insgesamt 3,4 Mio. Euro vom Land zurückfordert.

43.3

Das Land hat es abgelehnt, dem Bund Mittel zu erstatten.

Die B 6alt sei Gegenstand von Bund-Länder-Gesprächen zur Abstufung autobahnparalleler Bundesstraßen gewesen. Der Bund habe im Jahr 2012 mit mehreren Ländern die Abstufung von Bundesstraßen vereinbart, die ihre Bedeutung für den weiträumigen Verkehr durch parallel verlaufende BAB verloren hatten. Dabei habe der Bund den Ländern außerdem zugesagt, an abzustufenden autobahnparallelen Bundesstraßen auch kleinere Um- und Ausbaumaßnahmen zu finanzieren. Die B 6n sei als vierstreifige Bundesstraße mit einer Autobahn vergleichbar.

Es sei außerdem nicht sachgerecht, dem Land Sachsen-Anhalt eine verzögerte Abstufung vorzuwerfen, mit anderen Ländern jedoch Vereinbarungen für solche Fälle zu treffen und mit weiteren Zusagen zu verbinden.

Die Ortsdurchfahrt Wernigerode sei jahrelang durch den Verkehr stark beansprucht worden und habe deshalb vollständig erneuert werden müssen. Das Land habe die B 6alt jedoch wegen der Verkehrsbelastung erst nach der Verkehrsfreigabe der B 6n ausbauen können. Zudem habe es an ausreichenden finanziellen Mitteln, entsprechenden Planungsvorläufen und leistungsfähigen Umleitungsstrecken gefehlt, um den Um- und Ausbau früher durchzuführen.

Das BMVI hat den vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalt bestätigt. Zur Rückforderung der Mittel hat es sich nicht geäußert.

43.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die Absprache zwischen Bund und Ländern im Jahr 2012 betraf nur autobahnparallele Bundesstraßen, nicht die B 6alt. Die B 6n ist keine BAB. Das Land wird deshalb im Vergleich zu anderen Ländern nicht ungleich behandelt.

Selbst wenn das Land auf einzelnen Abschnitten der Ortsdurchfahrt Wernigerode tatsächlich unterlassene Unterhaltungsarbeiten nachholen musste, hätte es die B 6alt im Jahr 2004 abstufen müssen. Die notwendigen Arbeiten hätte es nachholen und dies in der Umstufungsvereinbarung regeln können. Der Bundesrechnungshof bleibt aber bei seiner Auffassung, dass die Einstandspflicht nach dem FStrG Um- und Ausbaumaßnahmen an einer abzustufenden Ortsdurchfahrt nicht rechtfertigt, selbst wenn sie den Verkehrsablauf verbessern sollten.

Er erwartet nach wie vor, dass das BMVI 3,4 Mio. Euro für die Unterhaltung sowie den Um- und Ausbau der B 6alt an der Ortsdurchfahrt Wernigerode vom Land Sachsen-Anhalt zurückfordert.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

44 Entwicklung des Einzelplans 14

44.1 Überblick

Die Aufgaben der Bundeswehr leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Hierzu zählen u. a. die Landesverteidigung in der Nordatlantischen Allianz (NATO), die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus und die Unterstützung von Bündnispartnern. Hinzu kommen Hilfeleistungen bei Katastrophen und Unglücksfällen. Die erforderlichen Haushaltsmittel stellt der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, bereit.

Im Jahr 2010 leitete die Bundesregierung eine umfassende Strukturreform der Bundeswehr ein. Sie zielt darauf, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen und eine zielorientierte Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Bei der Neuausrichtung legte das BMVg Obergrenzen für das Personal und die großen Waffensysteme fest. Im Jahr 2016 kündigte das BMVg eine „Trendwende Material“ und eine „Trendwende Personal“ an. Personal und Ausrüstung sollen sich zukünftig nicht mehr an Obergrenzen orientieren, sondern flexibel an den Aufgaben der Bundeswehr.

Im Jahr 2015 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 34 Mrd. Euro. Für das Jahr 2017 sind Ausgaben von 36,6 Mrd. Euro vorgesehen, das sind 11 % der Gesamtausgaben des Bundes. Die geplanten Verteidigungsausgaben für das Jahr 2017 liegen um 1,7 Mrd. Euro über den im Finanzplan 2015 bis 2019 ursprünglich vorgesehenen Ausgaben. Maßgeblich hierfür sind vor allem Erhöhungen bei den militärischen Beschaffungen, der Wehrforschung, der Entwicklung und Erprobung, bei den internationalen Einsätzen sowie bei den Betriebsausgaben. Die höchsten Ausgaben fallen hier für Personal und Versorgung an.

Der Einzelplan 14 wurde mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert. So wurden beispielsweise die Beiträge Deutschlands zur NATO und die Ausgaben für europäische und internationale Einrichtungen mit den einsatzbedingten Zusatzausgaben in einem neuen Kapitel zusammengefasst. Eine Übersicht über die Ausgaben und Einnahmen sowie die Personalsituation im Einzelplan 14 gibt die Tabelle 44.1. Die Angaben für das Jahr 2015 sind an die veränderte Kapitel- und Titelstruktur der Jahre 2016 und 2017 angepasst.

Übersicht über den Einzelplan 14
Bundesministerium der Verteidigung

Tabelle 44.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verän- derung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	32 974,2	33 986,3	1 022,9	34 287,8	36 611,6	6,8
darunter:						
▪ Internationale Verpflichtungen	1 097,2	1 264,9	167,7	969,5	1 332,4	37,4
▪ Kommandobehörden ^c	8 335,2	8 385,1	49,9	8 213,5	8 639,7	5,2
▪ Wehrforschung und Entwicklung	802,1	837,6	35,6	747,1	1 097,9	46,9
▪ Militärische Beschaffungen	4 087,8	3 605,5	-482,3	4 576,5	4 842,9	5,8
▪ Materialerhaltung	2 477,4	2 565,5	88,1	2 625,9	2 807,9	6,9
▪ Sonstiger Betrieb	2 128,2	1 967,6	-160,7	2 271,7	2 256,4	-0,7
▪ Unterbringung	4 747,0	4 809,4	62,4	4 774,4	4 969,4	4,1
▪ Bundesministerium	201,7	195,8	-6,0	193,1	196,0	1,5
▪ Bundeswehrverwaltung	3 381,7	4 571,7	1 190,0	4 064,4	4 327,7	6,5
▪ Versorgungsausgaben	5 475,4	5 510,2	34,9	5 675,7	5 846,3	3,0
Einnahmen des Einzelplans	292,1	811,3	519,1	242,1	412,0	70,2
darunter:						
▪ Veräußerungserlöse	102,4	191,9	89,5	102,4	172,4	68,4
▪ Heilbehandlung Dritter	79,5	203,1	123,6	29,5	29,5	0,0
▪ Erstattungen aus internationalen Einsätzen	0,0	68,4	68,4	0,0	50,0	
Verpflichtungsermächtigungen ^d	8 643,7	3 428,6	-5 215,1	17 114,0	23 480,4	37,2
	Planstellen/Stellen					in %
Personal ^e	267 667	246 175 ^f	-21 492	261 107 ^g	258 419	-1,0

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Ohne Versorgungsausgaben (Titelgruppe 58).

d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

e Ohne freiwilligen Wehrdienst und Reservistendienst Leistende.

f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

g Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 241 102 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Der Vergleich zwischen den Soll-Ansätzen und den Ist-Ausgaben des Haushaltsjahres 2015 zeigt einige wesentliche Abweichungen:

- Für militärische Beschaffungen gab das BMVg 482,3 Mio. Euro (11,8 %) weniger aus als geplant. Wie in den Vorjahren verzögerten sich Vertragsabschlüsse und Leistungserbringung bei der Beschaffung von mehreren Waffensystemen. Im Haushaltsvollzug 2015 hat das BMVg die eingesparten Mittel auf der Grund-

lage entsprechender Haushaltsvermerke u. a. ausgegeben für den Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften (221,8 Mio. Euro), Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen (62,8 Mio. Euro), Arbeitnehmerentgelte (59 Mio. Euro, s. Nr. 44.2.2.2) und Beihilfen (29,6 Mio. Euro).

- Für die Bundeswehrverwaltung gab das BMVg 1,2 Mrd. Euro (35,2 %) mehr aus als veranschlagt. Davon entfielen 848 Mio. Euro auf Personalausgaben.
- Im Einzelplan 14 waren für das Haushaltsjahr 2015 Einnahmen von 292,1 Mio. Euro vorgesehen. Erzielt wurden 811,3 Mio. Euro und damit 519,1 Mio. Euro (177,7 %) mehr als geplant. Einnahmen resultierten z. B. aus Heilbehandlungen von Patienten, die nicht der Bundeswehr angehören. Diese Einnahmen betrugen 203,1 Mio. Euro und damit mehr als das Zweieinhalbfache der veranschlagten Summe von 79,5 Mio. Euro. Für einige Einnahmen sah der Einzelplan 14 im Jahr 2015 sogenannte Leertitel vor. Leertitel haben keinen Soll-Ansatz, sodass jede Einnahme das Soll übersteigt. Beispielsweise erzielte das BMVg beim Leertitel für Erstattungen bei internationalen Einsätzen wie schon im Vorjahr Einnahmen von 68,4 Mio. Euro.
- Von den für Verpflichtungsermächtigungen veranschlagten 8,6 Mrd. Euro nahm das BMVg 3,4 Mrd. Euro in Anspruch (39,7 %). Der Ausnutzungsgrad, also das Verhältnis zwischen den in Anspruch genommenen und den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, lag im Gesamthaushalt im Jahr 2015 bei 67 % (vgl. Bemerkung Nr. 1.7.1). Im Einzelplan 14 ist der Ausnutzungsgrad seit dem Jahr 2013 (65,9 %) kontinuierlich gesunken. Das BMVg erläuterte, es habe für Auftragsvergaben bei den Betreibermodellen im Jahr 2015 nur 25,6 % der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen. Bei allen übrigen Verpflichtungsermächtigungen habe der Ausnutzungsgrad 56,7 % betragen. Zum einen habe sich die Vergabe von Aufträgen für die BWI Informationstechnik GmbH (BWI IT GmbH) verzögert. Zum anderen habe das BMVg Verpflichtungsermächtigungen für die ursprünglich geplante Verlängerung des Leistungsvertrages mit der Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH (LHBw) nicht in Anspruch genommen. Vielmehr habe es die privaten Anteile der Gesellschaft wegen deren wirtschaftlicher Schieflage übernommen und im Jahr 2016 einen neuen Leistungsvertrag geschlossen.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2017 weist einige wesentliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr auf:

- Die Titelansätze für die internationalen Verpflichtungen steigen um 363 Mio. Euro (37,4 %) auf 1,3 Mrd. Euro. Dies ist nach Angaben des BMVg insbesondere zurückzuführen auf
 - den verzögerten Truppenabzug aus Afghanistan bei der Mission zu Ausbildung, Beratung und Training der afghanischen Sicherheitskräfte,
 - den Einsatz gegen die Terrormiliz „Islamischer Staat“,
 - das Engagement bei der „Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen“ in Mali und
 - den Einsatz zur Rettung von Menschen in Seenot im Mittelmeer.
- Für Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung sind im Jahr 2017 rund 351 Mio. Euro (46,9 %) mehr vorgesehen als im Jahr 2016. Das BMVg beabsichtigt, mehrere größere Entwicklungsvorhaben in Auftrag zu geben. Dazu gehören vor allem das „Taktische Luftverteidigungssystem“ und das „System Sig-

nalerfassende Luftgestützte Weiträumige Überwachung und Aufklärung“.

Höhere Ausgaben als im Vorjahr sind auch für die Weiterentwicklung des Kampfflugzeugs Tornado und des Waffensystems Eurofighter vorgesehen.

- Für militärische Beschaffungen enthält der Verteidigungshaushalt 266,4 Mio. Euro mehr als im Vorjahr. Zusätzlich eingeplant sind beispielsweise 105 Mio. Euro für das Waffensystem Eurofighter, 78 Mio. Euro für Kampffahrzeuge, 41 Mio. Euro für Fernmeldematerial und 29 Mio. Euro für Munition.
- Die Ausgaben für die Bundeswehrverwaltung liegen um 263,3 Mio. Euro (6,5 %) höher als im Vorjahr. Darunter sind 159 Mio. Euro zusätzlich für IT-Ausstattung und 88 Mio. Euro für den Kauf der Geschäftsanteile der BWI IT GmbH vorgesehen.
- Für das Jahr 2017 sind Einnahmen von 412 Mio. Euro und damit 170 Mio. Euro (70,2 %) mehr als im Vorjahr veranschlagt. Diese Steigerung ist darauf zurückzuführen, dass das BMVg bei den Veräußerungserlösen den Soll-Ansatz (172,4 Mio. Euro) an die Ist-Einnahmen der Vorjahre angepasst hat. Außerdem veranschlagt es in diesem Jahr die Einnahmen aus Erstattungen im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen der Bundeswehr nicht mehr als Leertitel, sondern mit 50 Mio. Euro. Bei den Mehreinnahmen aus der Heilbehandlung Dritter beträgt der Ansatz für das Jahr 2017 nur 14,5 % der im Jahr 2015 tatsächlich erzielten Einnahmen. Ein Haushaltsvermerk eröffnet dem BMVg die Möglichkeit, Mehreinnahmen zur Deckung von Mehrausgaben beispielsweise für die zahnärztliche und ärztliche Behandlung von Soldaten sowie die Beschaffung und Erhaltung von Sanitätsgerät auszugeben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widerspricht die Unterveranschlagung dem Haushaltsgrundsatz, alle Einnahmen und Ausgaben vollständig zu veranschlagen.
- Im Jahr 2017 enthält der Einzelplan 14 neue Verpflichtungsermächtigungen von 23,5 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anstieg um 37,2 % gegenüber dem Vorjahr. Die neuen Verpflichtungsermächtigungen sind vor allem für militärische Beschaffungsvorhaben und die Fortsetzung der Betreibermodelle, insbesondere mit der Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL), vorgesehen.

44.2 Ausgaben

44.2.1 Ausgabenstruktur

Das BMVg ordnet die Ausgaben des Verteidigungshaushalts vier Bereichen zu:

- Zu den Betriebsausgaben (Soll 2017: 21,6 Mrd. Euro, 59,1 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 14) zählen u. a. Ausgaben für das zivile und militärische Personal, für die Materialerhaltung, für Betriebsstoffe, Mieten und die Bewirtschaftung der Liegenschaften.
- Mit Hilfe von Gesellschaften, an denen das BMVg beteiligt ist und in Kooperationen mit der Wirtschaft deckt die Bundeswehr z. B. ihren Bedarf an IT-Dienstleistungen und an Mobilität (Betreibermodelle; Soll 2017: 1,8 Mrd. Euro, 5 %).
- Zu den verteidigungsinvestiven Ausgaben (Soll 2017: 7,3 Mrd. Euro, 19,9 %) zählen u. a. Ausgaben für militärische Beschaffungen, militärische Anlagen sowie für Forschung, Entwicklung und Erprobung.

- Die Versorgungsausgaben (Soll 2017: 5,8 Mrd. Euro, 16 %) dienen der Versorgung ehemaliger Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamten der Bundeswehr sowie ihrer Hinterbliebenen.

44.2.2 Betriebsausgaben

44.2.2.1 Überblick

Nachdem die Betriebsausgaben in den Jahren 2014 und 2015 nahezu stabil waren, stiegen sie im Jahr 2016 an. Ein weiterer Anstieg ist für das Jahr 2017 vorgesehen (s. Tabelle 44.2). Dies liegt vor allem an steigenden Personalausgaben (vgl. Nr. 44.2.2.2). Sie machen mehr als die Hälfte der Betriebsausgaben und rund ein Drittel der Gesamtausgaben im Einzelplan 14 aus (vgl. Nr. 44.2.2.2). Für Mietzahlungen an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) sind 2,6 Mrd. Euro veranschlagt. Dabei werden die Ausgaben aus dem Einzelplan 14 als Einnahmen der Bundesanstalt im Einzelplan 60 verbucht.

Übersicht über die Entwicklung der Betriebsausgaben im Einzelplan 14

Tabelle 44.2

	Haushaltsjahr				
	2013 Soll	2014 Soll	2015 Soll	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf
Betriebsausgaben (in Mio. Euro)	19 482,1	19 475,7	19 765,7	20 422,6	21 639,0
Veränderung zum Vorjahr (in %)	6,7	0,0	1,5	3,3	6,0

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

44.2.2.2 Personal

Personalausgaben

Die Personalausgaben werden im Jahr 2017 um 4 % gegenüber dem Vorjahr auf 11,8 Mrd. Euro ansteigen (s. Tabelle 44.3). Das BMVg begründet den Anstieg mit der Lohn- und Besoldungsanpassung im Jahr 2016.

Personalausgaben im Einzelplan 14 ohne Versorgung

Tabelle 44.3

2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Veränderung 2016/2017
in Mio. Euro					in %
10 941,6	11 804,8	863,2	11 378,8	11 839,4	4,0

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2015 gab das BMVg für Personal 863,2 Mio. Euro mehr aus als veranschlagt. Um den Mehrbedarf zu decken, nutzte es Personalverstärkungsmittel von 648,7 Mio. Euro aus dem Einzelplan 60 und Deckungsmöglichkeiten innerhalb des Einzelplans 14. Es gab beispielsweise für Arbeitnehmerentgelte 59 Mio. Euro aus, die für militärische Beschaffungen veranschlagt waren, und 49,5 Mio. Euro, die für militärische Entwicklungsvorhaben vorgesehen waren. Zur Finanzierung von Beamtinnen- und Beamten- sowie Professorinnen- und Professorenbezügen setzte es u. a. 23,6 Mio. Euro ein, die für Betriebsstoffe veranschlagt waren.

Die für die Strukturreform vorgesehenen Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 wurden ab dem Jahr 2016 in den Einzelplan 14 umgesetzt. Dadurch stiegen die für Personal vorgesehenen Ausgaben hier deutlich an.

Entwicklung der Personalstärke seit der Neuausrichtung der Bundeswehr im Jahr 2011

Die Eckpunkte des BMVg für die Neuausrichtung der Bundeswehr aus dem Jahr 2011 sahen vor, das militärische und zivile Personal schrittweise zu reduzieren. Außerdem sollte der Altersdurchschnitt des Personals gesenkt und die Personalstruktur angepasst werden. Ziel war es, eine einsatz-, fähigkeitsorientierte und wirtschaftliche Bundeswehr zu schaffen.

Für den militärischen Bereich schrieb das zuletzt im Jahr 2015 aktualisierte „Personalstrukturmodell 185“ eine Obergrenze von 185 000 Soldatinnen und Soldaten fest. Diese Zahl schloss 170 000 Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten sowie 12 500 freiwilligen Wehrdienst und 2 500 Reservistendienst Leistende ein. Die Bundeswehr beabsichtigte, die neue Personalstruktur bis Ende 2017 umzusetzen.

Tabelle 44.4 zeigt, dass die Zahl der Planstellen für Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten in den vergangenen fünf Jahren kontinuierlich gesunken ist und im Jahr 2016 noch bei 180 785 lag. Seit dem Jahr 2013 waren zwischen 7 und 9 % der Planstellen unbesetzt.

Besetzung der Planstellen und Stellen im Einzelplan 14

Tabelle 44.4

Jahr	Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten			Zivile Beschäftigte		
	Soll	Ist am 1. Juni	Anteil unbesetzter Planstellen in %	Soll	Ist am 1. Juni	Anteil unbesetzter Planstellen und Stellen in %
2013	191 245	177 395	7,2	90 234	84 144	6,7
2014	187 981	172 432	8,3	87 515	82 501	5,7
2015	184 688	168 320	8,9	82 979	77 855	6,2
2016	180 785	165 725	8,3	80 322	75 377	6,2
2017	180 100	–	–	78 319	–	–

Quelle: Einzelplan 14, Haushaltspläne.

Für das zivile Personal sahen die Planungen zur Neuausrichtung der Bundeswehr zunächst vor, die Zahl der Planstellen und Stellen bis Ende des Jahres 2017 auf 55 000 abzusenken. Im Jahr 2015 wurde die Zielvorgabe auf 56 000 angehoben. Die Zahl der besetzten Planstellen und Stellen lag im Jahr 2015 noch um rund 22 000 über dieser Zielgröße. Nach Angaben des BMVg waren 14 800 der 22 000 Planstellen und Stellen mit Personal besetzt, das Altersteilzeit oder Härtefallregelungen zum Personalabbau in Anspruch nahm. Diese Planstellen und Stellen können erst mit dem Ausscheiden der Stelleninhaber abgebaut werden. Nach den Berechnungen des BMVg wird dieser Prozess noch mindestens zehn Jahre dauern. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2017 sind noch 78 319 Planstellen und Stellen für zivile Beschäftigte vorgesehen. Der Anteil der unbesetzten Planstellen und Stellen lag in den Jahren 2013 bis 2015 bei rund 6 %.

„Trendwende Personal“

Im Mai 2016 kündigte das BMVg eine „Trendwende Personal“ an. Vor dem Hintergrund neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen soll diese Trendwende dazu beitragen, „die Durchhaltefähigkeit der Bundeswehr zu erhöhen, die Robustheit zu stärken und neue Fähigkeiten aufzubauen“. Beispielsweise will das BMVg einen Organisationsbereich mit einem Kommando Cyber- und Informationsraum einrichten, um der zunehmenden Gefahr von Cyber-Angriffen zu begegnen.

Als Kernbestandteil der „Trendwende Personal“ will das BMVg die Zahl der militärischen Planstellen bis zum Jahr 2023 um rund 7 000 erhöhen. Soldatinnen und Soldaten sollen entweder neu eingestellt werden oder ihre Dienstzeit verlängern.

Außerdem sollen die Streitkräfte durch Umstrukturierungen um 7 400 Soldatinnen und Soldaten verstärkt werden. Im Jahr 2017 will das BMVg zunächst den Planstellenabbau stoppen. Der Haushaltsentwurf 2017 sieht noch rund 180 000 Planstellen für das militärische Personal (ohne freiwilligen Wehrdienst und Reservistendienst Leistende) vor.

Die Zielgröße der Planstellen und Stellen für die zivilen Beschäftigten soll nach den Vorstellungen des BMVg in den kommenden Jahren um rund 4 400 auf rund 60 400 steigen. Das BMVg will damit beispielsweise die logistische Unterstützung der Einsätze sicherstellen. Die neue Zielgröße ist geringer als die Zahl der vorhandenen Planstellen und Stellen. Es müssen deshalb weiterhin Planstellen und Stellen abgebaut werden, um das Ziel zu erreichen.

Das BMVg will sich eine zuverlässige Basis für die mittelfristige Personalplanung im zivilen Bereich verschaffen. Es hat die bundeseigene Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b.) mit einem Konzept zur Verbesserung der Personalplanung beim Zivilpersonal der Bundeswehr beauftragt. Die g.e.b.b. setzte nach Angaben des BMVg von August 2015 bis Juli 2016 bis zu drei Beraterinnen und Berater für das Projekt ein. Sie vergab außerdem einen Auftrag mit einem Volumen von rund 296 000 Euro an ein privatwirtschaftliches Beratungsunternehmen. Dieses sollte mit einem „Qualitätscheck“ die Verfahren und Daten der zivilen Personalplanung analysieren. Das Unternehmen kam u. a. zu dem Ergebnis, dass die Bundeswehr bei der zivilen Personalplanung nicht systematisch genug vorgegangen ist. Es fehle u. a. eine Zusammenfassung von Tätigkeiten mit ähnlichen Anforderungsprofilen in „Jobfamilien“. Das BMVg hat diesen Gedanken aufgegriffen und einen Auftrag mit einem Volumen von 4 Mio. Euro ausgeschrieben, mit dem die „Jobfamilien“ konzipiert und die technische Umsetzung getestet werden soll. Die Studie soll im Dezember 2016 beginnen und im Oktober 2017 abgeschlossen werden. Für das Jahr 2017 sieht der Einzelplan 14 deswegen gegenüber dem Jahr 2016 einen um 2,5 Mio. Euro erhöhten Ansatz für externe Beratungsleistungen vor.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes zur Personalbedarfsermittlung in anderen Ressorts haben u. a. ergeben, dass bei der Beauftragung externer Berater die Behörden im Wesentlichen die gleiche Unterstützung leisten müssen wie bei einer behördeninternen Lösung. Die externen Berater beschränken sich regelmäßig auf eine planende und koordinierende Funktion, während die zeitaufwendigen Erhebungen und Auswertungen weiterhin die Behörden selbst leisten müssen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg daher, die weiteren Grundlagen seiner Personalplanung mit den eigenen Behörden zu erarbeiten. Dies erleichtert auch die notwendige Fortschreibung der Planung.

Personaleinsatz

Erhebliche Konsequenzen für den Personalbedarf und damit auch den Verteidigungshaushalt hat die Umsetzung der EU-Arbeitszeitrichtlinie. Für das militärische Personal gilt seit dem 1. Januar 2016 außerhalb von Einsätzen oder einsatznahen Tätigkeiten eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 41 Stunden. Die wöchentliche Höchstarbeitszeit darf im Jahresdurchschnitt 48 Stunden nicht

übersteigen. Mit Hinweis auf diese neue Arbeitszeitregelung will die Bundeswehr die Bewachung ihrer Liegenschaften bis Anfang des Jahres 2017 vollständig privatisieren. Im Haushalt 2017 sind für die Absicherung von Liegenschaften 290 Mio. Euro vorgesehen. Davon sind rund 60 Mio. Euro nach Angaben des BMVg aufgrund der neuen Arbeitszeitregelung erforderlich.

Mit Hinweis auf die EU-Arbeitszeitrichtlinie plant das BMVg auch im zivilen Bereich Änderungen: Für die Bundeswehrfeuerwehr sieht der Einzelplan 14 im Jahr 2017 die Einrichtung von rund 600 neuen und die Hebung von rund 300 vorhandenen Planstellen und Stellen vor. Das BMVg führte dazu aus, so könne es den vorschriftenkonformen Brandschutz gewährleisten und dabei die Arbeitszeitvorgaben einhalten.

Militärische Personalgewinnung

Die Bundeswehr bemüht sich seit der Aussetzung der Wehrpflicht verstärkt darum, neues Personal zu gewinnen. Sie legt jährlich im Herbst fest, wie viele Nachwuchskräfte sie im Folgejahr als Soldatinnen und Soldaten auf Zeit und freiwilligen Wehrdienst Leistende gewinnen will. Grundlage sind die Vorgaben zum Personalumfang im Personalstrukturmodell 185, die im Einzelplan 14 vorgesehenen Stellen, die Zahl der vorhandenen und der aus dem Dienst ausscheidenden Soldatinnen und Soldaten. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr im Jahr 2015 ihre Zielvorgaben für die Personalgewinnung bei den Mannschaften (111 %), den Offizieren (102 %) und den Feldwebeln des Truppendienstes (106 %) erreicht hat. Bei den Feldwebeln des Fachdienstes war die Personalgewinnung weniger erfolgreich (70 %).

Organisation der Personalgewinnung

Im Jahr 2012 strukturierte das BMVg die Organisation der Personalgewinnung der Bundeswehr um. Es hob die Trennung zwischen ziviler und militärischer Personalgewinnung auf. Dazu löste es die 52 Kreiswehrrersatzämter auf und führte deren Aufgaben mit den fünf Zentren für Nachwuchsgewinnung zusammen. Es entstanden 16 Karrierecenter. Zusätzlich hat das BMVg die ehemalige „Offizierbewerberprüfzentrale“ zum „Assessmentcenter für Führungskräfte der Bundeswehr“ umgewandelt. Die ehemals 110 militärischen Wehrdienstberatungen wandelte es in 110 Karriereberatungsbüros um und ergänzte diese um zivile Beraterinnen und Berater. Die Büros sollen Interessentinnen und Interessenten in Wohnortnähe betreuen und Erstberatungen durchführen. Das BMVg beabsichtigt, die Organisation der Personalgewinnung erneut anzupassen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg die Aufgaben, die Geschäftsprozesse und den Personalbedarf der Personalgewinnungsorganisation analysiert, bevor es diese erneut ändert.

44.2.3 Betreibermodelle

Das BMVg bedient sich bei seiner Aufgabenerfüllung der bundeseigenen „Inhouse“-Gesellschaften BwFuhrparkService GmbH (BwFPS), HIL, LHBw und der BWI IT GmbH, die der Bund in Zukunft ebenfalls als Inhouse-Gesellschaft übernehmen wird. Hinzu kommen sonstige Kooperationen mit Industrieunternehmen, z. B. zum Chartern von Luft- oder Seetransportkapazitäten. Grund für die Entwicklung der Betreibermodelle war die Absicht des BMVg, die Fähigkeiten der Wirtschaft zu nutzen, um Serviceaufgaben in der Bundeswehr besser und wirtschaftlich zu erfüllen. Dies ist bisher nur teilweise gelungen (vgl. Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 46). Die Tabelle 44.5 gibt eine Übersicht über die Ausgaben für Betreibermodelle in den Jahren 2013 bis 2017.

Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle im Einzelplan 14

Tabelle 44.5

	Haushaltsjahr				
	2013 Soll	2014 Soll	2015 Soll	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf
Betreibermodelle (in Mio. Euro)	1 617,9	1 579,9	1 657,5	1 797,8	1 843,5
Veränderung zum Vorjahr (in %)	4,0	-2,3	4,9	8,5	2,5

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Im Jahr 2016 stiegen die Ausgabenansätze gegenüber dem Vorjahr um 139,9 Mio. Euro (8,5 %). Um 137 Mio. Euro höhere Ausgaben sind für den Betrieb der LHBw vorgesehen. Damit will das BMVg mehr Bekleidung und persönliche Ausrüstung beschaffen, um u. a. die Lagerbestände aufzufüllen. Der Ansatz für den Betrieb des Bekleidungswesens sinkt im Jahr 2017 wieder. Insbesondere die Ausgaben für Kooperationen beim Lufttransport (31 Mio. Euro, davon 20,1 Mio. Euro für die Beteiligung am gemeinsamen strategischen Lufttransport der NATO) und für die HIL (38 Mio. Euro) sollen steigen.

44.2.4 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Nach der BHO sind Ausgaben mit militärischem Bezug keine Investitionen, sondern konsumtive Ausgaben. Die Bundeswehr bezeichnet sie dennoch als Investitionen, um der Kategorisierung der Verteidigungsausgaben auf NATO-Ebene zu entsprechen. Der Bundesrechnungshof behält im Folgenden die bisher vom BMVg verwendete Bezeichnung „verteidigungsinvestive Ausgaben“ bei.

Die verteidigungsinvestiven Ausgaben sollen im Jahr 2017 um 812,6 Mio. Euro (12,6 %) gegenüber dem Vorjahr steigen. Sie überschreiten erstmals wieder das Niveau des Jahres 2013 (vgl. Tabelle 44.6). Ursache für den Anstieg sind die ge-

planten Mehrausgaben für militärische Forschung, Entwicklung und Erprobung sowie Beschaffungen (vgl. Nr. 44.1).

Übersicht über die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14 **Tabelle 44.6**

	Haushaltsjahr				
	2013 Soll	2014 Soll	2015 Soll	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf
Verteidigungsinvestive Ausgaben (in Mio. Euro)	7 120,5	6 643,8	6 075,6	6 470,2	7 282,8
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-3,3	-6,7	-8,6	6,5	12,6

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

44.2.5 Versorgungsausgaben

Die Versorgungsausgaben werden im Jahr 2017 mit 5,8 Mrd. Euro um rund 800 Mio. Euro (rund 15 %) höher sein als im Jahr 2013 (5 Mrd. Euro). Sie sind kontinuierlich gestiegen. Das BMVg begründet dies vor allem mit höheren Ausgaben je Versorgungsfall und einer größeren Zahl an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern.

44.3 Ausblick

Der Finanzplan sieht bis zum Jahr 2020 einen Anstieg des Verteidigungshaushalts auf 39,2 Mrd. Euro vor, das wären 4,9 Mrd. mehr als im Jahr 2016 (vgl. Tabelle 44.7).

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 14

Tabelle 44.7

	Haushaltsjahr				
	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	2018 Finanzplan	2019 Finanzplan	2020 Finanzplan
Einzelplan 14 (in Mio. Euro)	34 287,85	36 611,6	36 859,8	37 850,9	39 176,5
Veränderung zum Vorjahr (in %)	4,0	6,8	0,7	2,7	3,5

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2018 bis 2020: Finanzplan.

Die „Trendwende Personal“ und die „Trendwende Material“ der Bundeswehr werden sich auf den Bundeshaushalt auswirken. Nach Auffassung des BMVg werden bis zum Jahr 2030 Rüstungsinvestitionen von 130 Mrd. Euro erforderlich sein, um die Materialbeschaffung nicht mehr an einer festen Obergrenze zu orientieren, sondern flexibel an den Aufgaben der Bundeswehr. Gegenüber dem letzten Finanzplan sieht der aktuelle Finanzplan pro Jahr Ausgaben von durchschnittlich 2,5 Mrd. Euro zusätzlich vor. Dadurch entstehen nach Einschätzung des BMVg insbesondere ab dem Jahr 2019 mehr Gestaltungsspielräume für militärische Investitionen (vgl. Nr. 44.2).

Das BMVg geht davon aus, dass sich die „Trendwende Personal“ beim zivilen und militärischen Personal unterschiedlich auf die mittelfristige Finanzplanung auswirken wird. Beim zivilen Personal wirke sich die neue Zielgröße von 60 400 Planstellen und Stellen frühestens im Jahr 2027 auf die Haushaltsansätze aus, da bis dahin weiterhin Stellen abgebaut werden müssten. Beim militärischen Personal setzt der Haushalt 2017 den Planstellenabbau nicht weiter fort.

Ab dem Jahr 2017 soll ein Personalboard jährlich eine Prognose über den Personalbedarf der nächsten sieben Jahre abgeben. Vorsitzende des Personalboards sind die beamtete Staatssekretärin, der beamtete Staatssekretär und der Generalinspekteur. Das Personalboard wird von einem Empfehlungsgremium unterstützt, dem die Leitungen mehrerer Abteilungen und Stäbe angehören. Das BMVg beabsichtigt, die Ergebnisse zur mittelfristigen Personalplanung in einen jährlichen Bericht an das Parlament aufzunehmen. Mit diesem Bericht will es die Haushaltsaufstellung unterstützen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg seine gesamte Personalbedarfsplanung mit anerkannten Methoden auf eine tragfähige Grundlage stellt. Er empfiehlt dem BMVg, diesen Prozess mit den eigenen Behörden zu erarbeiten. Außerdem sollte es die Aufgaben, die Geschäftsprozesse und den Personalbedarf seiner Personalgewinnungsorganisation analysieren, bevor es diese erneut ändert.

45 Mangelhafte Erlös- und Kostenverteilung bei der privatärztlichen Behandlung in Bundeswehrkrankenhäusern (Kapitel 1403 Titel 111 04)

45.0

Das BMVg hat seine Regelungen zur privatärztlichen Behandlung durch Fachärztinnen und -ärzte an Bundeswehrkrankenhäusern seit 20 Jahren nicht überarbeitet. Es ist nicht sichergestellt, dass Erlöse und Kosten zwischen dem Bund und den Ärztinnen und Ärzten sachgerecht verteilt werden. Zudem werden nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte häufig zu gering an den Erlösen beteiligt. Mit Wissen des BMVg hat ein Bundeswehrapotheker beim Verkauf selbst hergestellter Arzneimittel an Privatpatientinnen und -patienten hohe Gewinne erzielt. Diese Gewinne standen zu einem großen Teil der Bundeswehr zu. Das BMVg hat zugesagt, seine Regelungen zu überarbeiten. Es will jedoch nicht alle Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen.

45.1

Sanitätsoffizierinnen und -offiziere erbringen privatärztliche Leistungen

Die Bundeswehr genehmigt Sanitätsoffizierinnen und -offizieren auf Antrag, als Nebentätigkeit Privatpatientinnen und -patienten im eigenen Namen und auf eigene Rechnung zu behandeln (Liquidationsberechtigte). Damit will sie qualifiziertes medizinisches Personal gewinnen und binden. In den Jahren 2012 bis 2014 gab es in den fünf Bundeswehrkrankenhäusern durchschnittlich 194 Liquidationsberechtigte. Sie rechneten in diesem Zeitraum privatärztliche Honorare von 66 Mio. Euro ab. Davon entfielen 37 Mio. Euro auf die ambulante Behandlung von Privatpatientinnen und -patienten.

Liquidationsberechtigte dürfen für ihre Nebentätigkeit das Material und die Infrastruktur der Bundeswehrkrankenhäuser nutzen. Die damit verbundenen Kosten müssen sie der Bundeswehr erstatten. Nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte unterstützen sie bei der Nebentätigkeit. Dafür steht den nachgeordneten Ärztinnen und Ärzten eine Vergütung zu.

Die Liquidationsberechtigten müssen der Bundeswehr ihre Erlöse aus der Nebentätigkeit anzeigen. Damit die Nebentätigkeit dienstliche Interessen nicht beeinträchtigt, unterliegt sie gesetzlichen Obergrenzen. So darf der Zusatzverdienst 40 % des Jahresgehaltes und der wöchentliche Zeitaufwand acht Stunden nicht überschreiten. Hiervon kann die Bundeswehr nach einer Einzelfallprüfung Ausnahmen zulassen.

Die Regelungen der Bundeswehr zu Nebentätigkeiten von Sanitätsoffizierinnen und -offizieren sind seit 20 Jahren unverändert. Der Bundesrechnungshof prüfte die Abrechnung ambulanter Leistungen für Privatpatientinnen und -patienten in Bundeswehrkrankenhäusern. Dabei stellte er fest:

Liquidationsberechtigte überschreiten Obergrenzen

Die Bundeswehr prüfte nicht, ob Liquidationsberechtigte die Obergrenzen überschritten. In einem Bundeswehrkrankenhaus überschritt mehr als die Hälfte der Liquidationsberechtigten die Obergrenze für den Zusatzverdienst. In der Spitze erzielten sie jährlich Zusatzverdienste, die mehr als doppelt so hoch waren wie ihr Jahresgehalt. Die Bundeswehr ist auf die Angaben der Liquidationsberechtigten angewiesen, um zu wissen, wie viele Privatpatientinnen und -patienten diese ambulant behandeln. Obwohl die Liquidationsberechtigten in allen Bundeswehrkrankenhäusern bis zu 40 privatärztliche Behandlungstermine pro Woche wahrnahmen, bezifferten sie den wöchentlichen Behandlungsaufwand ausnahmslos mit bis zu acht Stunden. Aus den gemeldeten Erlösen und Wochenstunden ergaben sich rechnerisch Stundenverdienste von bis zu 3 400 Euro.

Krankenhäuser können Sachkosten nicht ermitteln

Die Bundeswehrkrankenhäuser verfügen in ihren Laboren über modernste Medizintechnik. Untersuchungen finden dort rund um die Uhr und unabhängig davon statt, ob es sich um stationäre oder ambulante Patientinnen und Patienten handelt. Die Liquidationsberechtigten dürfen die Geräte für ihre Nebentätigkeit nutzen. Die Kostenerstattung berechnen die Bundeswehrkrankenhäuser nach zwei 20 Jahre alten Methoden: Bei stationären Privatpatientinnen und -patienten beträgt sie pauschal 40 % des privatärztlichen Honorars. Bei ambulant Behandelten ist es der oft weit niedrigere Sachkostenanteil nach dem „Normaltarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft“. Zwar beschäftigt sich die Bundeswehr seit zehn Jahren mit der Einführung eines betriebswirtschaftlichen Controllings in den Bundeswehrkrankenhäusern. Die tatsächlichen Kosten können die Bundeswehrkrankenhäuser aber bis heute nicht ermitteln.

Unterschiedliche Vergütung für nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte

Unterstützen nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte die Liquidationsberechtigten, steht ihnen nach dem ärztlichen Berufsrecht eine angemessene Vergütung zu. Ausdrückliche Regelungen zu ihrer Höhe gibt es nicht. Einige Liquidationsberechtigte vereinbarten mit allen nachgeordneten Ärztinnen und Ärzten feste prozentuale Beteiligungen und legten ihre Einnahmen offen. Andere entschieden alleine über die Höhe der Vergütung und den Kreis der begünstigten Ärztinnen und Ärzte. Die Liquidationsberechtigten behielten in diesen Fällen zwischen 40 und 90 % der Einnahmen. Durchschnittlich waren es 60 %. Einige nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte erhielten überhaupt keine Vergütung, andere sporadische Einmalzahlungen oder kleinere Sachgeschenke, z. B. einen Bildband über die Mosel.

Apotheker nutzt Einkaufspreise der Bundeswehr

Zum Hauptamt von Bundeswehrapothekerinnen und Bundeswehrapothekern gehört auch der Einkauf bei Pharmaindustrie und Großhändlern. Ein liquidationsberechtigter Bundeswehrapotheker stellte für krebserkrankte Privatpatientinnen und

-patienten Arzneimittel her. Er gab sie zu Preisen ab, wie sie auch zivile Krankenhausapotheken verlangen. Der Bundeswehr erstattete der Apotheker die deutlich niedrigeren Einkaufspreise der verwendeten Wirkstoffe. Die Differenz zwischen dem Einkaufspreis der Wirkstoffe und dem bis zu 35 Mal höheren Verkaufspreis der Arzneimittel behielt er ein. In fünf Jahren erzielte der Bundeswehraphotheker so ein Zusatzeinkommen von rund einer halben Million Euro. Das BMVg kannte diese Abrechnungspraxis seit dem Jahr 2010.

45.2

Dass die Bundeswehr qualifiziertes medizinisches Personal gewinnen und halten möchte, ist für den Bundesrechnungshof nachvollziehbar. Er hat aber kritisiert, dass das BMVg die Regelungen für Liquidationsberechtigte seit 20 Jahren nicht überarbeitet hat. Sie werden den Kostenstrukturen der heutigen hoch technisierten Medizin nicht mehr gerecht. Wegen der Meldepflichten der Liquidationsberechtigten hätten dem BMVg Sachverhalte, wie sie der Bundesrechnungshof jetzt festgestellt hat, seit langem bekannt sein müssen. Gleichwohl fiel dem BMVg z. B. das Missverhältnis zwischen gemeldeten Erlösen und Arbeitsstunden nicht auf. Schwerer noch wiegt, dass die Bundeswehr Einzelfallprüfungen selbst dann unterließ, wenn sie aufgrund gesetzlicher Regelungen angezeigt waren. Dies gilt insbesondere bei der Überschreitung von Obergrenzen für den Zusatzverdienst und den zeitlichen Aufwand.

Die Liquidationsberechtigten kamen ihrer berufsrechtlichen Verantwortung häufig nicht nach. Als vorgesetzte Soldatinnen und Soldaten sind sie zudem dem Leitbild der Bundeswehr zur Inneren Führung verpflichtet. Der Bundesrechnungshof hat klare Regelungen für eine angemessene Vergütung der nachgeordneten Ärztinnen und Ärzte angemahnt.

Der Bundesrechnungshof hat die bei der Arzneimittelherstellung erzielten Gewinne des Apothekers beanstandet. Soweit sie auf dem niedrigen Einkaufspreis der Wirkstoffe beruhten, standen sie nicht dem Apotheker persönlich, sondern der Bundeswehr als Großabnehmer zu. Die zur Liquidation berechtigende Leistung des Apothekers beschränkte sich auf das Mischen der Wirkstoffe. Neben dem Einkauf der selbst verarbeiteten Wirkstoffe verantworten Bundeswehraphothekerrinnen und Bundeswehraphotheker auch den Einkauf pharmazeutischer Produkte. Hierdurch mögliche Interessenskonflikte hat der Bundesrechnungshof unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention für bedenklich gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, die Regelungen für Liquidationsberechtigte zu überarbeiten. Regelungsbedarf hat er insbesondere für die Fälle gesehen, in denen die Obergrenzen für den Zusatzverdienst oder den zeitlichen Aufwand überschritten werden. Der Bundesrechnungshof hält bessere Kontrollmöglichkeiten, etwa die elektronische Erfassung aller Privatpatientinnen und -patienten im Krankenhausinformationssystem, für notwendig. Die Bundeswehr sollte die seit Langem geplante Kosten- und Leistungsrechnung zügig einführen, damit Liquidationsberechtigte bei Nutzung von Krankenhauseinrichtungen die tat-

sächlichen Kosten erstatten. Das BMVg sollte außerdem dafür sorgen, dass Liquidationsberechtigte unterstützendes Personal angemessen vergüten. Weiterhin sollte es verhindern, dass Bundeswehrapothekerinnen und -apotheker in ihrer Nebentätigkeit von den der Bundeswehr eingeräumten niedrigen Einkaufspreisen profitieren.

45.3

Das BMVg hat die Sachverhalte bestätigt und eingeräumt, dass die Regelungen für Liquidationsberechtigte überarbeitungsbedürftig sind. Eine Arbeitsgruppe ermittle derzeit den Änderungsbedarf und beziehe die Vorschläge des Bundesrechnungshofes ein. Zugleich hat das BMVg darauf verwiesen, dass es Sache der Disziplinarvorgesetzten in den Bundeswehrkrankenhäusern sei, die Verdienst- und Zeitobergrenzen bei Nebentätigkeiten zu kontrollieren. Es werde darauf hinwirken, dass diese ihre Dienstaufsicht über die Nebentätigkeiten wieder mehr beachten. Es sehe hingegen keinen Anlass, zu Kontrollzwecken alle Privatpatientinnen und -patienten in das Krankenhausinformationssystem aufzunehmen. Dies sei zudem rechtlich bedenklich, weil nicht alle Privatpatientinnen und -patienten ein Vertragsverhältnis mit dem Bundeswehrkrankenhaus hätten.

Für die Kostenerstattung will das BMVg weiterhin an allgemeinen Pauschalen festhalten. Es sei nicht zwingend nachvollziehbar, dass die bisherigen Abrechnungsgrundlagen nicht den verfolgten Zweck erreicht hätten. So erbringe die Labormedizin schon immer medizinische Leistungen auf Grundlage eines erheblichen Einsatzes von Medizintechnik. Gleichwohl hat das BMVg zugesagt, die Abrechnungsgrundlagen zu überprüfen. Selbst bei Beibehaltung von Pauschalen seien andere Kostenerstattungssätze grundsätzlich denkbar. Zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung hat das BMVg darauf verwiesen, dass es ein an das Krankenhausinformationssystem gekoppeltes Rechnungswesen gebe.

Das BMVg hält es zwar nicht für seine Aufgabe, eine angemessene Entlohnung der nachgeordneten Ärztinnen und Ärzte sicherzustellen. Sie würden aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen mit den Liquidationsberechtigten tätig. Deshalb liege es in ihrer eigenen Verantwortung, angemessen entlohnt zu werden. Gleichwohl will das BMVg prüfen, ob es diese Vergütungen stärker beobachten sollte.

Zum Nebenverdienst des Apothekers hat das BMVg mitgeteilt, es beabsichtige den Sachverhalt künftig so zu regeln, dass die vorgefundene Konstellation nicht mehr entstehen könne. Dem Bundeshaushalt seien aber keine Einnahmen entgangen, weil der Apotheker die Materialkosten erstattet habe. Dass er durch die Unterschiede zwischen Einkaufs- und Verkaufspreisen einen erheblichen Erlös erzielte, möge nicht sachgerecht erscheinen. Es gebe aber keine Regelung, die die Auffassung des Bundesrechnungshofes stütze, dass diese Handelsspanne der Bundeswehr zustehe.

45.4

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Argumente des BMVg nicht. Es will zwar die Regelungen für Liquidationsberechtigte überarbeiten, dabei aber wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht umsetzen.

Im ambulanten Bereich können die Bundeswehrkrankenhäuser die Angaben der Liquidationsberechtigten zu deren Patientenzahlen nicht überprüfen. Das BMVg sollte darauf hinwirken, dass die Bundeswehr das Krankenhausinformationssystem hierfür rechtskonform nutzen kann. Bei Überschreitung der Verdienstobergrenzen sollte es Einzelfallregelungen treffen.

Pauschalen für die Kostenerstattung sollten sich stärker an den tatsächlichen Kosten orientieren. Dafür müssen die Bundeswehrkrankenhäuser über die erforderlichen betriebswirtschaftlichen Instrumente, z. B. eine Kosten- und Leistungsrechnung, verfügen. Der Hinweis des BMVg auf ein vorhandenes Rechnungswesen lässt offen, ob dies der Fall ist.

Der Bundesrechnungshof unterstreicht seine Forderung, dass das BMVg klare Regelungen für eine angemessene Vergütung der nachgeordneten Ärztinnen und Ärzte schaffen sollte. Das BMVg erkennt, dass die Liquidationsberechtigten überwiegend Führungskräfte und häufig direkte Vorgesetzte der nachgeordneten Ärztinnen und Ärzte sind. Schon aus Fürsorgegründen sollte das BMVg dem Anschein entgegenwirken, dass nachgeordnetes Personal in dieser Situation benachteiligt wird. Regelungsbedarf sieht der Bundesrechnungshof auch deshalb, weil nachgeordnete Ärztinnen und Ärzte die Liquidationsberechtigten während der regulären Dienstzeit unterstützen.

Die Auffassung des BMVg, Apothekerinnen und Apotheker dürften durch Unterschiede zwischen Einkaufs- und Verkaufspreisen Gewinne für sich erwirtschaften, ist nicht nachzuvollziehen. Die niedrigen Einkaufspreise ergeben sich daraus, dass die Bundeswehr am Markt als Großkunde auftritt. Gewinne aufgrund dieser Preisvorteile stehen deshalb dem Bund zu.

46 Bundesministerium der Verteidigung ließ Einsparpotenzial von 2 Mio. Euro bei einer Baumaßnahme ungenutzt (Kapitel 1408 Titel 558 11)

46.0

Das BMVg wird in den nächsten Jahren mehrere Dienst- und Ausbildungsgebäude errichten. Bei einem dieser Neubauten hätte das BMVg Kosten von mindestens 2 Mio. Euro vermeiden können, wenn es insbesondere auf unnötige Balkone verzichtet hätte. Es rechtfertigte seine Entscheidung mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die jedoch mangelhaft war. Diese Baumaßnahme darf deshalb keine Referenz für weitere Dienst- und Ausbildungsgebäude des BMVg sein. Das BMVg muss künftig alle Möglichkeiten einer wirtschaftlichen und sparsamen Planung nutzen.

46.1

Bundesrechnungshof kritisierte Neubau eines Dienst- und Ausbildungsgebäudes

Das BMVg beabsichtigt, 37 Dienst- und Ausbildungsgebäude mit einem Investitionsvolumen von 700 Mio. Euro bis zum Jahr 2027 zu errichten. Für den Neubau eines Lehrsaal- und Dienstgebäudes in Bayern genehmigte es voraussichtliche Ausgaben von 48 Mio. Euro. Nach den haushaltsrechtlichen Regelungen muss das BMVg dafür u. a. die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme sowie die später entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen nachweisen.

Die Bauverwaltung plante die Fassade mit großflächigen, nicht zu öffnenden Fenstern und außenliegendem, elektrisch betriebenem Sonnen- und Blendschutz. Insgesamt sah sie die Hälfte der Fassaden als Glasflächen vor. Diese sollten von umlaufenden Balkonen aus gereinigt werden.

Der Bundesrechnungshof kritisierte diese Planung als unwirtschaftlich. Das BMVg hätte die Kosten um bis zu 4 Mio. Euro verringern können. Dafür hätte es die Glasflächen reduzieren und mit mehr zu öffnenden Fenstern ausstatten müssen. Die Balkone wären somit nicht erforderlich gewesen. Der Bundesrechnungshof forderte das BMVg im Jahr 2014 auf, die geplante Fassade zu ändern, um das Einsparpotenzial zu nutzen.

Nachträgliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Das BMVg erkannte die Kritik des Bundesrechnungshofes grundsätzlich an und sperrte zunächst einen Betrag von 4 Mio. Euro. Es ließ die Bauverwaltung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Fassade nachholen. Im Ergebnis verkleinerte die Bauverwaltung u. a. die Glasfläche und sparte damit 2 Mio. Euro ein.

Außerdem änderte sie den Sonnen- und Blendschutz, indem sie nun anstelle des elektrisch betriebenen einen feststehenden Sonnenschutz plante. Auf die Balkone verzichtete sie nicht. Auf Grundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der geänderten Planung gab das BMVg die gesperrten Mittel im Februar 2015 frei.

Der Bundesrechnungshof prüfte im September 2015 die geänderte Planung und die zugrunde liegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Er stellte fest, dass die Bauverwaltung darin Investitions- und Lebenszykluskosten zum Teil unzutreffend oder überhaupt nicht in Ansatz gebracht hatte. Beispielsweise fehlten die Kosten für den Einbau des geänderten Sonnenschutzes und für die Wartung der Balkone. Für eine nicht favorisierte Variante hatte die Bauverwaltung regelmäßige Reinigungskosten höher angesetzt, als es der entsprechende Leitfaden vorsah.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVg die gesperrten Mittel in voller Höhe freigab. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat er als mangelhaft und daher nicht belastbar kritisiert. Dies hätte dem BMVg bei sorgfältiger Prüfung auffallen müssen.

So hätte das BMVg die Glasflächen weiter reduzieren und mehr zu öffnende Fenster vorsehen können. Dadurch hätten sich alle Fenster von innen reinigen lassen und die Balkone wären entbehrlich. Das BMVg hätte so mindestens weitere 2 Mio. Euro einsparen und damit das aufgezeigte Einsparpotenzial von insgesamt 4 Mio. Euro erreichen können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, die Frage der Wirtschaftlichkeit bei der Baumaßnahme stärker zu beachten. Dabei sollte es weitere Einsparmöglichkeiten bei der Fassadenausführung nutzen und Investitions- und Lebenszykluskosten vollständig berücksichtigen. Es muss künftig seine Baumaßnahmen stärker an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten.

46.3

Das BMVg hat erwidert, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei nicht zu beanstanden. Geringfügige Änderungen würden zu keinem grundsätzlich anderen Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führen. Daher befürworte es die Balkone weiterhin. Das BMVg hat vorgetragen, diese dienten vorrangig der Verschattung als feststehender Sonnenschutz. Der elektrisch betriebene Sonnen- und Blendschutz sei deswegen nicht mehr nötig. Zudem habe die Bauverwaltung die Glasfläche der Fassade reduziert. Weiter wolle das BMVg die Glasfläche jedoch nicht verkleinern, damit die Räume noch ausreichend belichtet würden. Damit sei es den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die Entwurfsplanung der Bauverwaltung halte die vom BMVg festgesetzte Kostenobergrenze ein. Im März 2016 habe die Bauverwaltung die Rohbauarbeiten in Auftrag gegeben.

46.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die geplante Fassade ist unwirtschaftlich. Auch das neu vorgebrachte Argument, die Balkone dienten als feststehender Sonnenschutz und ersetzen den elektrisch betriebenen Sonnen- und Blendschutz an den Fenstern, überzeugt nicht. Es ist zu erwarten, dass selbst mit Balkonen und dem geänderten Sonnenschutz ein weiterer Sonnen- und Blendschutz an den Fenstern erforderlich wird. Für widersprüchlich hält der Bundesrechnungshof auch die Argumentation des BMVg, die beanstandeten Balkone seien zur Verschattung der Räume notwendig. Denn zugleich hat es kleinere Glasflächen abgelehnt, da ansonsten die Räume nicht mehr ausreichend beleuchtet würden.

Der Bundesrechnungshof weist insbesondere darauf hin, dass der Neubau dieses Lehrsaal- und Dienstgebäudes deshalb keine Referenz für künftige Dienst- und Ausbildungsgebäude des BMVg sein darf. Er erwartet, dass das BMVg bei Baumaßnahmen künftig bereits in der Planungsphase umfassend auf eine wirtschaftliche und sparsame Ausführung achtet. Dabei hat es Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sorgfältig zu prüfen und Investitions- und Lebenszykluskosten vollständig zu berücksichtigen.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

(Einzelplan 15)

47 Entwicklung des Einzelplans 15

47.1 Überblick

Das BMG hat die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sicherzustellen und deren rechtliche Rahmenbedingungen zu gestalten. Es bezuschusst über den Gesundheitsfonds die Krankenkassen als Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung. Regelungskompetenzen hat es auch bei den Heilberufen, Apotheken, Arzneimitteln, Medizinprodukten, Betäubungsmitteln sowie beim Infektions- und Gesundheitsschutz und der Krankheitsbekämpfung. Beim BMG angesiedelt sind außerdem die beiden Geschäftsstellen der Drogenbeauftragten der Bundesregierung sowie des Beauftragten für die Belange der Patientinnen und Patienten sowie Bevollmächtigten für Pflege.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 15 beliefen sich im Haushaltsjahr 2015 auf 12,1 Mrd. Euro – dies entspricht 3,9 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Davon entfiel mit 11,5 Mrd. Euro der überwiegende Anteil auf Zahlungen an den Gesundheitsfonds. Die Einnahmen betrugen 125,7 Mio. Euro und stammten vor allem aus Gebühren für die Zulassung und Prüfung von Arzneimitteln und Medizinprodukten.

Eine Übersicht über den Einzelplan 15 gibt Tabelle 47.1.

Übersicht über den Einzelplan 15
Bundesministerium für Gesundheit

Tabelle 47.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	12 066,9	12 072,1	5,2	14 572,9	15 096,1	+3,6
darunter:						
▪ Gesetzliche Krankenversicherung	11 500,1	11 500,1	0	14 000,1	14 500,3	+3,6
▪ Pflegevorsorge und soziale Sicherung	58,4	39,9	-18,5	49,3	59,1	+19,9
▪ Prävention und Gesundheits- verbände	40,7	39,8	-0,9	44,7	45,5	+1,7
▪ Forschungsvorhaben und -einrichtungen	79,2	71,9	-7,2	73,6	80,7	+9,7
▪ Internationales Gesundheits- wesen	28,8	31,8	3,0	35,0	37,3	+6,6
▪ Bundesministerium (einschließ- lich Öffentlichkeitsarbeit)	59,9	63,4	3,5	67,9	66,8	-1,6
Einnahmen des Einzelplans	107,0	125,7	18,7	110,9	99,2	-10,6
darunter:						
▪ Gebühren (Arzneimittel und Medizinprodukte)	100,8	92,0	-8,8	104,6	92,6	-11,5
▪ Sponsoring	0	15,1	15,1	0	0	0
Verpflichtungsermächtigungen	75,5 ^c	51,8	-23,7	69,9	69,5	-0,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 058	1978 ^{d, e}	-80	2 167 ^f	2 204	+1,7

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Ohne außerhalb der Stellenpläne geführtes wissenschaftsnahes Personal (Ist-Besetzung am 1. Juni 2015: 599).

f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 2 024 Planstellen/Stellen (ohne außerhalb der Stellenpläne geführtes wissenschaftsnahes Personal (Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 624).

Quelle: Einzelplan 15. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Der Geschäftsbereich des BMG umfasst fünf nachgeordnete Stellen, vgl. Tabelle 47.2. Während das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) und das Paul-Ehrlich-Institut (PEI) Arzneimittel, Medizinprodukte, Impfstoffe und Sera prüfen, zulassen und überwachen, betreibt das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) medizinische Datenbanken. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) informiert die Öffentlichkeit über Themen der Gesundheitsvorsorge und die Risiken von Drogenmissbrauch und Suchterkrankungen. Das Robert Koch-Institut (RKI) widmet sich

besonders der Gesundheitsberichterstattung sowie der Erforschung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und feiert im Jahr 2016 sein 125-jähriges Bestehen.

Über die Einnahmen und Ausgaben sowie die Personalsituation des BMG und seines Geschäftsbereiches informiert die Tabelle 47.2.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Tabelle 47.2

	Einnahmen 2015 (Ist)	Ausgaben 2015 (Ist)	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2015 ^a	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2016 ^a
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Gesundheit	0,2	58,3	526	554
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	1,2	14,8	100	104
Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information	1,4	12,5	98	99
Paul-Ehrlich-Institut	25,8	75,5	458	449
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	76,6	77,3	795	819
Robert Koch-Institut	3,9	109,4	600	623

Erläuterung:

a Einschließlich wissenschaftsnahem Personal außerhalb des Stellenplans (Titel 428 02).

Quelle: Einzelplan 15: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

47.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Zahlungen an den Gesundheitsfonds machten mit 95,3 % der Gesamtausgaben auch im Jahr 2015 den größten Posten des Einzelplans 15 aus. Weitere Ausgabenblöcke bildeten die Pflegevorsorge, die Förderung der gesundheitlichen Prävention, die Ressortforschung sowie die Ausgaben für internationale Aufgaben.

47.3 Wesentliche Ausgaben

47.3.1 Gesundheitsfonds

Zum 1. Januar 2016 gab es 118 Krankenkassen als Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen). In ihnen waren 71 Millionen Menschen versichert, davon etwa 85 % bei den 20 größten Krankenkassen. Die Krankenkassen werden über Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds sowie ggf. über Zusatzbei-

träge der Mitglieder finanziert. Der Bund zahlt seit dem Jahr 2004 Zuschüsse aus Steuermitteln, um die Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen pauschal abzugelten.

47.3.1.1 Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds

Der Bundeszuschuss betrug für das Jahr 2015 11,5 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 wird ein Bundeszuschuss von 14 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2017 jährlich von 14,5 Mrd. Euro geleistet werden.

47.3.1.2 Finanzielle Lage des Gesundheitsfonds

Der Gesundheitsfonds überwies im Jahr 2015 an die Krankenkassen 198,3 Mrd. Euro (ohne landwirtschaftliche Krankenkasse und ohne Zahlungen aus dem Einkommensausgleich), d. h. die Verteilung der Zusatzbeiträge an die Krankenkassen. Er nahm im Jahr 2015 196 Mrd. Euro aus den Beiträgen und dem Bundeszuschuss – ohne Berücksichtigung von Zusatzbeiträgen – ein. Das Defizit des Gesundheitsfonds betrug im Jahr 2015 2,3 Mrd. Euro nach 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2014. Ursache war in beiden Jahren die Absenkung des Bundeszuschusses. Die Defizite wurden durch eine Entnahme aus der Liquiditätsreserve des Fonds ausgeglichen. Die Ausgaben für Zahlungen aus dem Einkommensausgleich überstiegen die an den Gesundheitsfonds gezahlten Zusatzbeiträge um 0,1 Mrd. Euro.

Für das Jahr 2016 geht der Schätzerkreis von einem ausgeglichenen Ergebnis des Gesundheitsfonds aus: Er veranschlagt Einnahmen von 206,2 Mrd. Euro und Zuweisungen an die Krankenkassen in gleicher Höhe. Aus der Liquiditätsreserve sind Zuführungen von 0,25 Mrd. Euro an den Struktur- und Investitionsfonds vorgesehen. Die Liquiditätsreserve wird zum Ende des Jahres 2016 im Vergleich zum Ende des Jahres 2015 nahezu unverändert rund 9,8 Mrd. Euro betragen.

Die Zuweisungen an die Krankenkassen werden im Jahr 2016 nicht ausreichen, um deren voraussichtliche Ausgaben (rund 220,6 Mrd. Euro) zu decken. Die Finanzierungslücke beträgt rund 14,4 Mrd. Euro. Um diese zu decken müssen alle Krankenkassen einen durchschnittlichen Zusatzbeitragssatz von 1,1 % erheben. Diesen Wert hat auch das BMG festgestellt und bekannt gegeben.

47.3.1.3 Finanzreserven der Krankenkassen

Die Krankenkassen erzielten im Jahr 2015 Einnahmen von insgesamt 212,4 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben von 213,5 Mrd. Euro gegenüber. Das Defizit von 1,1 Mrd. Euro liegt um 0,2 Mrd. Euro unter dem Wert des Vorjahres.

Die Krankenkassen sind gesetzlich verpflichtet, eine Rücklage zu bilden, um ihre Leistungsfähigkeit sicherzustellen. Die Rücklage muss mindestens ein Viertel einer durchschnittlichen Monatsausgabe betragen (2015 rund 4,4 Mrd. Euro, 2016 rund 4,6 Mrd. Euro). Zum Ende des Jahres 2015 betrugen die Finanzreserven (Betriebsmittel und Rücklagen) aller Krankenkassen 14,5 Mrd. Euro. Die Krankenkassen bauten ihre Finanzreserven zum Ende des Jahres 2015 damit um 1,1 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2014 ab. Die Finanzreserven entsprechen etwa 80 % (2014 etwa 90 %) einer durchschnittlichen Monatsausgabe aller Krankenkassen. Damit sind die Krankenkassen aktuell finanziell gut ausgestattet.

47.3.1.4 Voraussichtliche Entwicklung

Bei etwa gleich bleibenden Einnahmeentwicklungen des Gesundheitsfonds und stabilen Ausgabezuwächsen bei den Krankenkassen ist auch für das Jahr 2017 mit einem erneuten Anstieg des durchschnittlichen Zusatzbeitrags zu rechnen. Damit wird der durchschnittlich vom Mitglied einer Krankenkasse zu entrichtende Betrag auf mindestens 8,5 % (Arbeitgeber 7,3 %) steigen. Im Jahr 2016 weichen die insgesamt zu zahlenden Beiträge je nach Krankenkasse um bis zu 1,9 Prozentpunkte voneinander ab (zwischen 14,6 % und 16,5 %). Die Differenz wird aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Lage bei den einzelnen Krankenkassen noch zunehmen.

Aufgrund des demographischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts ist davon auszugehen, dass die Ausgaben der Krankenkassen tendenziell weiterhin stärker steigen werden als die Einnahmen. Auf die Krankenkassen werden durch die bereits wirkenden oder vorgesehenen gesetzlichen Änderungen weitere finanzielle Belastungen zukommen. Daher werden die Zusatzbeiträge bei den meisten Krankenkassen ansteigen müssen, um größer werdende Finanzierungslücken zu schließen.

47.3.1.5 Wesentliche Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

In seinen Bemerkungen 2015 hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde nicht eingegriffen hat, als eine Arbeitsgemeinschaft in eine existenzbedrohende wirtschaftliche Schieflage geraten war. Das Bundesversicherungsamt hatte weder die Verwendung treuhänderisch verwalteten Vermögens für den laufenden Geschäftsbetrieb bemängelt, noch die Arbeitsgemeinschaft aufgefordert, einen Insolvenzantrag zu stellen.

Ein Prüfungsschwerpunkt des Bundesrechnungshofes war die Hilfsmittelversorgung der Versicherten der Krankenkassen. Die Leistungserbringer müssen wegen der besonderen Verantwortung, die sie für die Versorgung der Versicherten mit Hilfsmitteln tragen, besonders qualifiziert sein. Ihre Eignung wird deshalb in einem bestimmten Qualifizierungsverfahren geprüft. Der Bundesrechnungshof hat dabei schwere Mängel festgestellt. Es gibt eine unzulässige Verquickung von Geschäftsinteressen der Leistungserbringer mit den Stellen, die das Qualifizierungsverfahren durchführen. Weiterhin hat er beanstandet, dass die Qualität der verabreichten Hilfsmittel von der Höhe der Zuzahlungen der Versicherten abhängt, da zahlreiche Krankenkassen Versorgungsverträge für Hilfsmittel abgeschlossen haben, für die sie Beträge unterhalb bestehender Festbeträge vergüten. Die Unterversorgung mit Hilfsmitteln kann durch Folgeerkrankungen bei den Versicherten bei den Krankenkassen langfristig zu finanziellen Mehrbelastungen führen.

47.3.2 Pflegevorsorge und sonstige soziale Sicherung

Größter Posten dieses Ausgabenbereichs ist der Zuschuss, mit dem der Bund den Abschluss privater Pflegevorsorgeversicherungen fördert. Seit dem Jahr 2014

können Versicherte der sozialen Pflegeversicherung eine Zulage von 60 Euro jährlich zu ihrer Prämie für eine Pflege-Zusatzversicherung erhalten. Die Ist-Ausgaben hierfür lagen im Jahr 2015 bei 29,5 Mio. Euro und damit 16 Mio. Euro unter dem Soll-Ansatz. Inzwischen lassen sich die Fallzahlen besser prognostizieren. Das BMG rechnet aktuell mit etwa 120 000 Neu-Abschlüssen pro Jahr. Nach 39 Mio. Euro für das Jahr 2016 sind im Jahr 2017 Ausgaben von 45,8 Mio. Euro geplant.

Im Jahr 2017 will das BMG der Stiftung „Humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen“ erneut 2 Mio. Euro gewähren. Die Stiftung wurde im Jahr 1995 gegründet und gewährt Personen, die sich infolge des Blutprodukteskandals der frühen 1980er-Jahre mit HIV infiziert hatten, und deren Angehörigen finanzielle Hilfen. Sie hatte zuletzt im Jahr 2014 vom Bund 10 Mio. Euro erhalten. Der künftige Finanzbedarf der Stiftung liegt aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung der betroffenen Personen nach einem von der Stiftung beauftragten und vom BMG finanzierten Gutachten weit höher. Das BMG bemüht sich weiter, in Gesprächen mit den Ländern und Privaten die Möglichkeiten weiterer Zustiftungen auszuloten.

Die Bundesregierung hat die Errichtung eines Transplantationsregisters initiiert. Hier sollen künftig zentral alle Daten zu Spenderorganen, den spendenden und den empfangenden Personen gespeichert werden. Auch sollen Daten zu dem Vermittlungsverfahren, der Transplantation sowie der Behandlung und Nachsorge erfasst werden. Ziele sind vor allem eine größere Transparenz, die auch die Bereitschaft zur Organspende erhöhen soll, und die Qualitätssicherung in der transplantationsmedizinischen Versorgung. Die Kosten für das Register tragen die Gesetzlichen Krankenkassen. Im Einzelplan 15 sind Mittel für begleitende Projekte während der Anschubphase eingestellt. Die Ausgaben im Jahr 2015 betrugen 100 000 Euro, für die Jahre 2016 und 2017 sind jeweils 0,5 Mio. Euro vorgesehen.

47.3.3 Prävention und Gesundheitsverbände

Der Ausgabenbereich umfasst vor allem die gesundheitliche Aufklärung der Bevölkerung sowie die Aufklärung über sexuell übertragbare Krankheiten und den Drogen- und Suchtmittelmissbrauch. Ein weiterer Schwerpunkt ist das Thema Organspende. Das BMG fördert die gesundheitliche Prävention durch Informationskampagnen, die vor allem die BZgA durchführt, und durch die finanzielle Förderung von Selbsthilfe-Verbänden und Projekten. So sollen im Jahr 2017 wie im Jahr zuvor wieder 3 Mio. Euro für die bessere Bekämpfung des Diabetes mellitus zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen des Jahres 2015 über Beanstandungen bei der Gewährung von Zuwendungen der BZgA an einen Dachverband für Präventionsarbeit und Gesundheitsförderung (Verein) berichtet. Über viele Jahre hatte die BZgA die Verwendungsnachweise des Vereins nicht oder nicht rechtzeitig geprüft. Zudem hatte sie die Finanzkraft und Einnahmesituation des Vereins nicht berücksichtigt und langjährig gegen das zuwendungsrechtliche Subsidiari-

tätsprinzip verstoßen. Künftig müssen die Verwendungsnachweise termingerecht geprüft werden. Der Verein hat bei Finanzierung seiner Vorhaben in angemessenem Umfang eigene Mittel einzubringen; dabei ist seine Rücklage auf einen für den laufenden Vereinsbetrieb notwendigen Sockelbetrag zurückzuführen.

47.3.4 Forschungsvorhaben und -einrichtungen

Das BMG fördert sechs Wissenschaftsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft und eine weitere Forschungseinrichtung jeweils zur Hälfte, in einem Fall zu 30 %. Die übrigen Kosten trägt das jeweilige Sitzland. Die Ausgaben des Bundes betrugen im Jahr 2015 insgesamt 47,0 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 sind 43,7 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2017 sind wieder 46,3 Mio. Euro vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat Bundeszuweisungen für mehrere Leibniz-Institute an die Länder geprüft und festgestellt, dass das BMG nur unzureichend kontrolliert hatte, wie die Länder ihre Aufsicht über die Institute ausüben und die Verwendung der Mittel überwachen. Die Bundesmittel wurden wiederholt erst in der zweiten Jahreshälfte angewiesen, so dass die Länder in Vorleistung treten mussten. Ein Institut verstieß gegen Bewirtschaftungsregeln des jährlichen Programmbudgets. Es missachtete wiederholt das Verbot, seine Beschäftigten besser zu stellen als vergleichbares öffentliches Personal, indem es unzulässige Abfindungen zahlte oder übertarifliche Leistungen ohne vorherige Genehmigung gewährte.

Das BMG finanziert Forschungs- und Modellvorhaben, etwa zu Fragen des Drogen- und Suchtmittelmissbrauchs, zu HIV oder neuen Infektionskrankheiten, und unterstützt Projekte, beispielsweise zur Förderung der Kindergesundheit. Der Haushaltsansatz für Ressortforschung soll von 15,5 Mio. Euro im Jahr 2015 und 17,4 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 20,5 Mio. Euro im Jahr 2017 steigen. Die Ist-Ausgaben im Jahr 2015 betrugen 11,0 Mio. Euro. Das BMG konnte den Forschungstitel in vielen Jahren nicht ausschöpfen, u. a. wegen langwieriger Ausschreibungsverfahren. Nicht verausgabte Mittel können als Ausgabereist ins Folgejahr übertragen werden und bleiben dann zusätzlich zum neuen Haushaltsansatz verfügbar. Der im Jahr 2016 zur Verfügung stehende Ausgabereist beläuft sich auf 4,8 Mio. Euro.

Ab dem Jahr 2017 will das BMG das Deutsche Cochrane-Zentrum in Freiburg mit 1 Mio. Euro neu in die institutionelle Förderung aufnehmen. Cochrane ist ein internationales Netzwerk, das sich zum Ziel gesetzt hat, die wissenschaftlichen Grundlagen für Entscheidungen im Gesundheitsbereich zu verbessern.

47.3.5 Internationales Gesundheitswesen

Der größte Teil der Ausgaben für internationale Aufgaben entfiel auf den Beitrag zur Weltgesundheitsorganisation (WHO). Deutschland ist mit einem Finanzierungsanteil von 6 % drittgrößter Beitragszahler der WHO. Die Ausgabenentwicklung hängt hier vor allem vom Wechselkurs des Euro zu US-Dollar und Schweizer Franken ab, in denen der Beitrag zu zahlen ist. Ab dem Jahr 2017 soll in den Ein-

zelplan ein neuer Titel mit einem Ansatz von 4 Mio. Euro zur Stärkung der internationalen öffentlichen Gesundheit eingestellt werden. Insbesondere sollen Ebola und andere Seuchen nachhaltig bekämpft werden.

47.4 Wesentliche Einnahmen

Die Einnahmen im Einzelplan 15 stammen vor allem aus Gebühren für die Prüfung und Zulassung von Arzneimitteln, Impfstoffen und Medizinprodukten. Im Haushaltsjahr 2015 nahmen das PEI 16,6 Mio. Euro und das BfArM 75,4 Mio. Euro ein. Das bedeutet einen Rückgang bei den Erlösen des BfArM um 12,3 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Das BMG führt dies auf die Senkung der Gebühren in der Kostenverordnung und rückläufige Antragszahlen zurück. Für das Haushaltsjahr 2017 soll der Ansatz um 12 Mio. Euro vermindert werden.

Auf den Geschäftsbereich des BMG entfällt seit Jahren mehr als die Hälfte aller Geld-, Sach- und Dienstleistungen, die der Bund als Sponsoring erhält. Im Jahr 2015 flossen 15,1 Mio. Euro an Geldleistungen Privater in den Einzelplan 15. Der größte Anteil stammt vom Verband der privaten Krankenversicherung zur Finanzierung von Präventions-Kampagnen. Im Haushaltsplan ausgewiesen werden nur die tatsächlichen Einnahmen an Sponsoringleistungen; ein Haushalts-Soll wird nicht dargestellt. Ebenfalls nicht erfasst sind gewährte Sach- und Dienstleistungen wie unentgeltlich zur Verfügung gestellte Plakatwände oder Sendezeiten. Diese fasst die Bundesregierung in ihrem zweijährlichen Sponsoring-Bericht zusammen. Die Sponsoringleistungen beruhen ganz überwiegend auf langfristigen vertraglichen Vereinbarungen mit den Spendern. In den letzten Jahren sind die zweckgebundenen Geldleistungen jeweils nicht in voller Höhe verausgabt worden. Insgesamt sind hier Ausgabereste von 10,0 Mio. Euro entstanden.

47.5 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans ist wesentlich geprägt von der Höhe des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds (s. Nr. 47.3.1.1). Nach dem Finanzplan für die kommenden Jahre sollen die Ausgaben insgesamt stabil bleiben.

Eine Übersicht über die geplanten Ausgaben im Einzelplan 15 gibt die Tabelle 47.4.

Finanzplanung Ausgaben Einzelplan 15

Tabelle 47.4

2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. Euro				
14 572,9	15 096,2	15 122,7	15 131,1	15 139,2

Quelle: Bundesregierung.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

(Einzelplan 16)

48 Entwicklung des Einzelplans 16

48.1 Überblick

Das BMUB ist für die Umwelt- und Baupolitik des Bundes federführend. Aus dem Einzelplan 16 finanziert es seine Aufgaben Umweltschutz, nationaler und internationaler Klimaschutz, Naturschutz sowie Reaktorsicherheit und Strahlenschutz. Darüber hinaus zählen das Wohnungswesen, der Städtebau sowie Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn zum Einzelplan 16.

Die Ist-Ausgaben betrugen 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2015. Die finanziell größte Bedeutung hatten die Ausgaben für Wohnungswesen und Städtebau mit 2,1 Mrd. Euro (58,2 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 16). Die Ist-Einnahmen des Einzelplans 16 beliefen sich auf 860,3 Mio. Euro. Mehr als die Hälfte (441,6 Mio. Euro) stammten aus Rückflüssen aus Wohnungsbaudarlehen, die der Bund bis Ende 2006 den Ländern gewährte.

Die Tabelle 48.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 16.

Übersicht über den Einzelplan 16

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Tabelle 48.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abwei- chung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verän- derung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	3 865,2	3 587,8	-277,4	4 544,4	5 455,4	20,1
Ausgabenschwerpunkte:						
▪ Umweltschutz	115,6	104,5	-11,1	129,6	141,2	8,9
▪ Klimaschutz	372,1	343,1	-29,1	418,0	468,0	12,0
▪ Naturschutz	62,1	53,6	-8,5	65,9	66,5	0,9
▪ Reaktorsicherheit und Endlagerung radioaktiver Abfälle ^c	481,5	427,9	-53,5	488,1	528,8	10,6
▪ Wohnungswesen und Städtebau	2 199,5	2 089,9	-109,6	2 826,6	3 563,0	26,1
▪ Hochbau- und Förderungsmaß- nahmen in Berlin und Bonn	188,4	100,9	-87,6	159,5	227,3	42,5
▪ Verwaltungsausgaben ^d	446,0	468,0	22,0	456,7	460,6	0,9
Einnahmen des Einzelplans	721,4	860,3	138,9	659,3	764,8	16,0
darunter:						
▪ Rückflüsse aus Darlehen des Bundes für den Wohnungsbau	408,1	441,6	33,4	361,1	434,8	20,4
▪ Zahlungen künftiger Benutzer von Endlagern	253,0	233,2	-19,8	245,6	278,2	13,3
Verpflichtungsermächtigungen ^e	1 868,5	1 098,9	-769,6	1 909,6	2 382,7	24,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 351	3 984 ^f	-367	4 556 ^g	4 649	2,0

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Kapitel 1605 zuzüglich der Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle und die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen in Kapitel 1616 Titelgruppen 02 und 03. In den Titelgruppen 02 und 03 sind auch Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben enthalten.

d Summe der Ausgaben aus den Kapiteln 1611 bis 1617 (ohne Endlagerprojekte).

e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

g Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 4 236 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 16. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Dem BMUB nachgeordnet sind das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE), das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Sie vollziehen Aufgaben des Bundes, unterstützen das BMUB fachlich sowie wissenschaftlich und betreuen Förderprogramme.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums
für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Tabelle 48.2

	Einnahmen 2015 (Ist) ^{ab}	Ausgaben 2015 (Ist) ^{ab}	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Umwelt, Natur- schutz, Bau und Reaktorsicherheit	0,0	112,4	1 026	1 022
Umweltbundesamt	5,7	114,8	1 033	1 091
Bundesamt für Naturschutz	1,0	28,1	236	251
Bundesamt für kerntechnische Entsorgung ^c	0,0	0,6	4	8
Bundesamt für Strahlenschutz ^d	23,3	51,7	706	747
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	4,7	85,4	979	1 117

Erläuterungen:

a Ohne die zentral veranschlagten Verwaltungseinnahmen und -ausgaben.

b Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

c Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung wird erst seit dem Jahr 2014 neu aufgebaut.

d Ohne Einnahmen und Ausgaben für die Endlagerprojekte und die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen (Einnahmen Titel 111 02 und 341 01, Ausgaben Titelgruppen 02 und 03, jeweils in Kapitel 1616).

Quelle: Einzelplan 16. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

48.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Jahr 2015 gab das BMUB 277,4 Mio. Euro weniger aus als veranschlagt. Allein beim Wohngeld ergaben sich geringere Ausgaben von 189,5 Mio. Euro. Daraus konnte das BMUB u. a. vollständig die globale Minderausgabe von 24,6 Mio. Euro erbringen. Ursache für die geringeren Ausgaben für das Wohngeld war, dass die Wohngelderhöhung erst Anfang 2016 und damit später als erwartet in Kraft trat.

Im Jahr 2015 verwendete das BMUB 3,1 Mrd. Euro für seinen Programmbudget (Umwelt-, Klima- und Naturschutz, Reaktorsicherheit und Endlagerung radioaktiver Abfälle, Wohnungswesen und Städtebau, Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn). Dies entsprach 87 % der Gesamtausgaben.

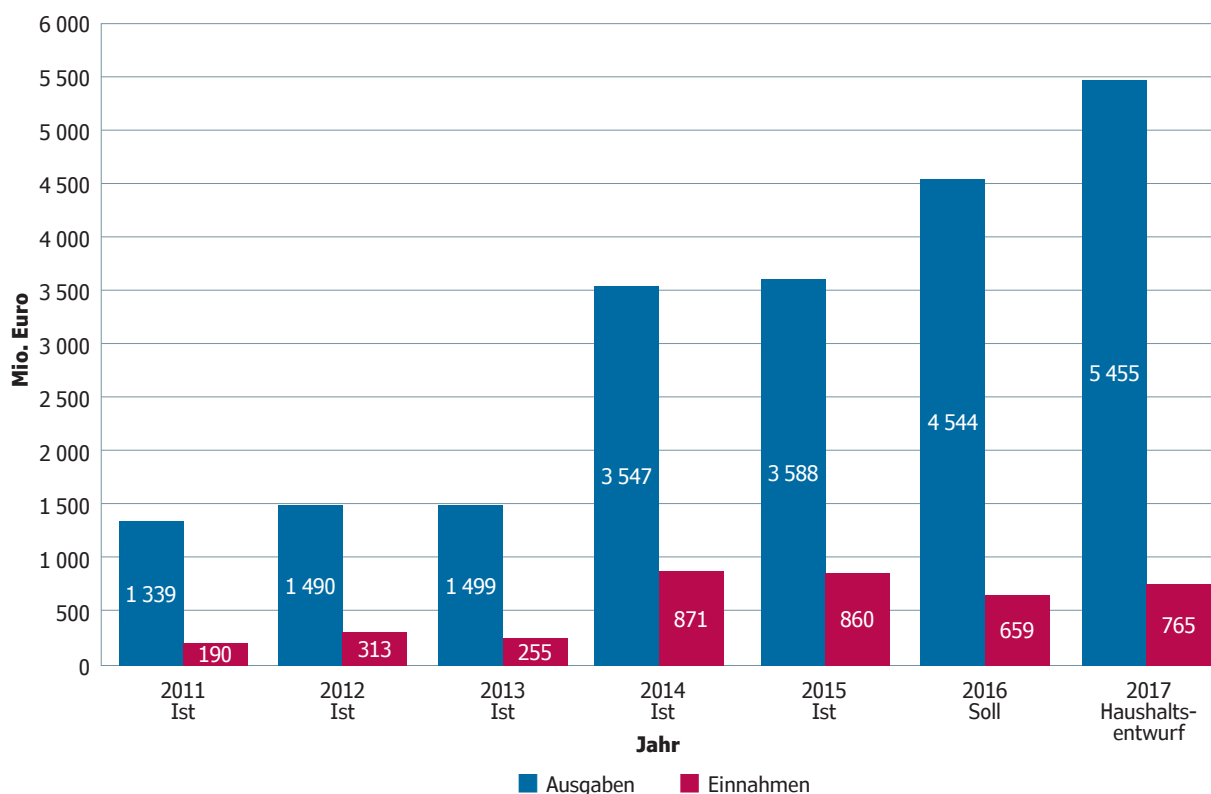
Für das Jahr 2016 sind im Einzelplan 16 Ausgaben von 4,5 Mrd. Euro veranschlagt. Die deutliche Ausgabensteigerung gegenüber dem Soll des Vorjahres (+679,2 Mio. Euro) ist auf zusätzliche Mittel für den Programmbudget des BMUB zurückzuführen, darunter 627,1 Mio. Euro für das Wohnungswesen und den Städtebau.

Im Jahr 2015 nahm das BMUB lediglich 1,1 Mrd. Euro und damit 58,8 % der veranschlagten 1,9 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch. Für das Jahr 2016 sind neue Verpflichtungen von wiederum 1,9 Mrd. Euro eingeplant.

Die Abbildung 48.1 gibt eine Übersicht über die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Einzelplan 16 seit dem Jahr 2011.

Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Einzelplan 16

Abbildung 48.1



Quelle: Eigene Darstellung. Für die Jahre 2011 bis 2015: Haushaltsrechnung; für die Jahre 2014 und 2015 bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen; für das Jahr 2016: Bundeshaushalt; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf 2017.

Mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 wurden Zuständigkeiten aus dem Geschäftsbereich des ehemaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf das BMUB übertragen. Ab dem Jahr 2014 erhöhten sich deshalb die Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 16 um mehr als das Doppelte. Der (geplante) Anstieg der veranschlagten Ausgaben in den Jahren 2016 und 2017 ist auf zusätzliche Mittel für das Wohnungswesen und den Städtebau zurückzuführen.

Dem BMUB stehen auch Mittel aus dem Einzelplan 60 zur Verfügung. Im Jahr 2015 gab es 118,8 Mio. Euro aus dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) für die energetische Stadtsanierung, die Weiterentwicklung der Elektromobilität und den Klimaschutz aus. Der Wirtschaftsplan des EKF ist dem Einzelplan 60 des Bundeshaushaltes als Anlage beigelegt. Im Jahr 2016 sind für das BMUB 175,9 Mio. Euro aus dem EKF eingeplant. Dazu kommen weitere 267 Mio. Euro aus dem Einzelplan 60 für Zukunftsinvestitionen. Ausgabenschwerpunkt ist die nationale Klimaschutzinitiative.

48.3 Wesentliche Ausgaben

48.3.1 Umwelt-, Klima- und Naturschutz

Das BMUB gab im Jahr 2015 für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz 501,1 Mio. Euro aus. Der größte Teil (343,1 Mio. Euro) entfiel auf den Klimaschutz. Weitere 79,6 Mio. Euro für den Klimaschutz stammten aus dem EKF.

Das BMUB setzt Haushaltsmittel beim Umwelt-, Klima- und Naturschutz auch für die internationale Zusammenarbeit und Beiträge an internationale Organisationen ein. Im Jahr 2015 beliefen sich diese Ausgaben auf 41,8 Mio. Euro.

Das BMUB finanzierte seit dem Jahr 2006 die Entsendung von Personal in die Welttourismusorganisation in Bonn mit insgesamt 2,8 Mio. Euro. Dieses Personal sollte die Mitgliedstaaten unterstützen, einen nachhaltigen Tourismus zu entwickeln, der auf biologischer Vielfalt beruht. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es dem BMUB auch nach neun Jahren nicht gelungen war, das Personal dauerhaft in die Welttourismusorganisation zu überführen und die gesonderte Finanzierung zu beenden. Das BMUB hat inzwischen die Kritik des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Förderung eingestellt.

48.3.2 Endlagerung radioaktiver Abfälle

Endlagerprojekte

Der Bund ist für die Einrichtung von Anlagen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle zuständig. Das BfS bedient sich derzeit bei der Erfüllung seiner Aufgaben zweier Verwaltungshelfer, nämlich der Asse GmbH und der Deutschen Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH. Die Ausgaben für die Endlagerprojekte lagen im Jahr 2015 bei 380,5 Mio. Euro und betrafen im Wesentlichen folgende drei Projekte:

- **Umbau von Schacht Konrad zu einem Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle:** Die bisherigen Ausgaben für die Errichtung beliefen sich bis Ende 2015 auf 1 Mrd. Euro. Im Jahr 2015 gab das BfS 160 Mio. Euro aus. Der Ansatz für das Jahr 2016 beträgt 200 Mio. Euro. Für das Jahr 2017 sind 240 Mio. Euro eingeplant. Die voraussichtlichen Kosten für den Umbau erhöhten sich seit dem Jahr 2011 von 2,2 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro. Die Kostenschätzung setzt voraus, dass das Projekt im Jahr 2022 abgeschlossen ist. Dieser Termin ist aus Sicht des BfS unsicher. Die Ausgaben für den Umbau der Schachanlage Konrad werden durch Vorausleistungen der künftigen Benutzer refinanziert.
- **Stilllegung des Endlagers für radioaktive Abfälle Morsleben nach einem atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren:** Die bisherigen Ausgaben beliefen sich bis Ende 2015 auf 1,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2015 gab das BfS für die Offenhaltung des Endlagers 47,5 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind 48,5 Mio. Euro und 50 Mio. Euro für das Jahr 2017 vorgesehen. Wegen Verzögerungen im Planfeststellungsverfahren lassen sich die Gesamtkosten derzeit noch nicht abschätzen.

- Stilllegung der Schachtanlage Asse II: Die bisherigen Ausgaben bis Ende 2015 beliefen sich auf 648,9 Mio. Euro. Im Jahr 2015 gab das BfS für die Schachtanlage Asse II 117,3 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind 118,5 Mio. Euro veranschlagt und 130 Mio. Euro für das Jahr 2017 vorgesehen. Die Kosten für die Stilllegung der Schachtanlage Asse II lassen sich nach wie vor nicht abschätzen.

Standortauswahlgesetz

Das Standortauswahlgesetz legt die Verfahrensschritte für die ergebnisoffene Suche und Auswahl eines Standortes für den sicheren Verbleib hoch radioaktiver Abfälle fest. Es legt auch fest, dass die bergmännische Erkundung des Salzstocks in Gorleben zu beenden ist. Der Salzstock wird wie jeder andere Standort in die Suche einbezogen. Die bisherigen Ausgaben für Gorleben bis Ende 2015 betrugen 1,8 Mrd. Euro. Im Jahr 2015 gab das BfS 26,8 Mio. Euro für das Projekt Gorleben aus. Für das Jahr 2016 sind 30 Mio. Euro veranschlagt und für das Folgejahr 20 Mio. Euro eingeplant. Eine detaillierte Planung der künftigen Kosten ist derzeit nicht möglich, da das Gesamtkonzept für den Offenhaltungsbetrieb bei der Genehmigungsbehörde liegt.

Im Jahr 2015 beliefen sich die Einnahmen aus Vorausleistungen nach der Endlagervorausleistungsverordnung und Umlagen nach dem Standortauswahlgesetz auf 233,2 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 sind 245,6 Mio. Euro veranschlagt und für das Folgejahr 278,2 Mio. Euro eingeplant.

48.3.3 Wohnungswesen und Städtebau

Für das Wohnungswesen und den Städtebau gab das BMUB 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2015 aus. Für das Jahr 2016 sind 2,8 Mrd. Euro veranschlagt, für das Jahr 2017 sind 3,6 Mrd. Euro eingeplant.

Kompensationszahlungen

Das BMUB leistet Kompensationszahlungen an die Länder, da die Finanzhilfen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung seit dem Jahr 2007 entfallen sind (Artikel 143c Grundgesetz). In den Jahren 2007 bis 2013 mussten die Länder die Kompensationszahlungen zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung einsetzen. In diesem Zeitraum erhielten sie jährlich 518 Mio. Euro Kompensationszahlungen. Bis Ende 2013 sollten Bund und Länder überprüfen, ob die bisherigen Kompensationszahlungen noch angemessen und erforderlich sind. Der Bund einigte sich im Jahr 2013 mit den Ländern, diese Kompensationszahlungen von jährlich 518 Mio. Euro bis zum Jahr 2019 fortzusetzen. Die Mittel sind in diesem Zeitraum für investive Zwecke zu verwenden, die Zweckbindung zur Verwendung für die soziale Wohnraumförderung ist entfallen.

Nach dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 erhöhen sich die Kompensationszahlungen jährlich um weitere 500 Mio. Euro für den Zeitraum 2016 bis 2019. Die Länder stimmten zu, diese zusätzlichen Mittel zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden, obwohl die entsprechende Zweckbindung ab dem Jahr 2014 weggefallen ist (Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz).

Die Bundesregierung beabsichtigt darüber hinaus, für die Länder künftig jährlich 500 Mio. Euro für ein Wohnungsbauprogramm zur Vermeidung von sozialen Brennpunkten in Städten mit besonderem Wohnungsbedarf bereit zu stellen. Bund und Länder vereinbarten am 7. Juli 2016, dass der Bund diese Mittel für die Jahre 2017 und 2018 den Ländern als weitere Kompensationszahlungen zur Verfügung stellt. Die Bundesregierung nahm eine entsprechende Regelung in ihren Gesetzentwurf vom 14. September 2016 zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen auf.

Förderung des Städtebaus

Zur Förderung des Städtebaus gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen (Artikel 104b Grundgesetz). Im Jahr 2015 gab das BMUB für diesen Zweck 480,2 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind 602 Mio. Euro vorgesehen. Für das Jahr 2017 sind 677,8 Mio. Euro und damit 75,8 Mio. Euro mehr als im Vorjahr geplant. Mit diesen zusätzlichen Mitteln will das BMUB zum einen bereits laufende Städtebauprogramme aufstocken. Zum anderen will es mit 10 Mio. Euro das neue Programm „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ finanzieren.

48.4 Wesentliche Einnahmen

Die Ist-Einnahmen lagen im Jahr 2015 bei 860,3 Mio. Euro. Allein die Rückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen und die Zahlungen der Endlagernutzer beliefen sich zusammen auf 674,8 Mio. Euro im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 sind insgesamt Einnahmen von 659,3 Mio. Euro veranschlagt. Der Rückgang beruht in erster Linie darauf, dass das BMUB geringere Rückflüsse aus Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus erwartet.

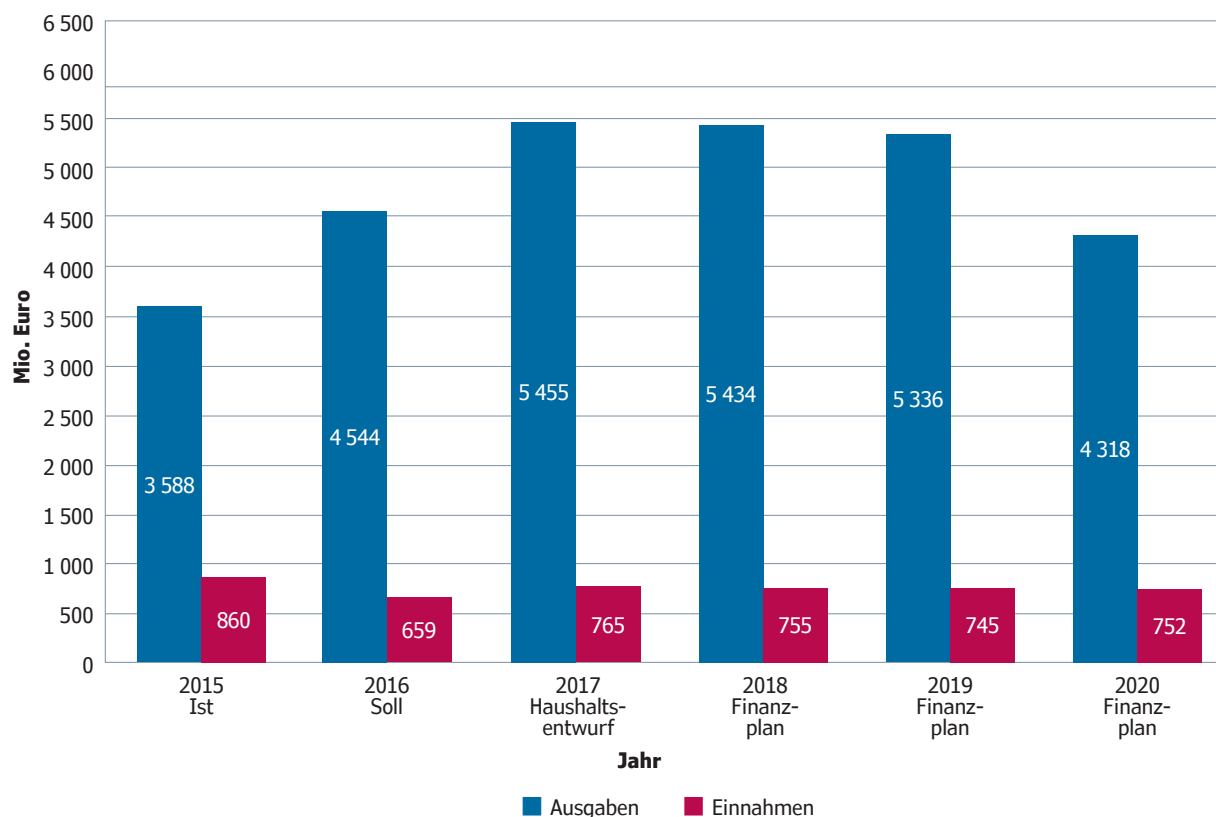
48.5 Ausblick

Der Entwurf für den Haushalt 2017 sieht im Einzelplan 16 gegenüber dem Vorjahr insgesamt 911 Mio. Euro mehr an Ausgaben vor. Dieser geplante Ausgabenzuwachs um 20,1 % ist insbesondere auf die beabsichtigten zusätzlichen Ausgaben für das Wohnungswesen und den Städtebau zurückzuführen. Die Einnahmen sollen im Jahr 2017 bei 764,8 Mio. Euro liegen. Dies entspricht einer Steigerung von 16 % gegenüber dem Vorjahr.

Im Finanzplan sind bis zum Jahr 2019 zusätzlich 500 Mio. Euro pro Jahr für die Kompensationszahlungen an die Länder wegen des Wegfalls der Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung enthalten. Dazu kommen weitere 500 Mio. Euro jährlich für das Wohnungsbauprogramm zur Vermeidung von sozialen Brennpunkten in Städten mit besonderem Wohnungsbedarf (bis zum Jahr 2020), die der Bund den Ländern für die Jahre 2017 und 2018 ebenfalls als Kompensationsmittel zur Verfügung stellt. Für den Städtebau sind in Form von Baransätzen und Verpflichtungsermächtigungen zusätzlich 300 Mio. Euro pro Jahr bis zum Jahr 2020 vorgesehen.

Finanzplanung im Einzelplan 16 bis zum Jahr 2020

Abbildung 48.2



Quelle: Eigene Darstellung: Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung (bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen); für das Jahr 2016: Bundeshaushalt; für die Jahre 2017 bis 2020: Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020.

Für den Einzelplan 16 besteht das Risiko, dass die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle nur schwer abzuschätzen sind. Die vorgesehenen Ausgaben von 483,6 Mio. Euro im Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2017 basieren auf groben Schätzungen.

Nach dem Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung wird eine neue bundeseigene Gesellschaft künftig alle Aufgaben bei Planung, Errichtung, Betrieb und Stilllegung von Endlagern wahrnehmen. Dazu wird sie die bisherigen Aufgaben des BfS, der Asse GmbH und der Deutschen Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH bei sich bündeln. Außerdem wird sie vom BfS die Aufgabe übernehmen, das Standortauswahlverfahren umzusetzen. Die Voranschläge und Stellenanforderungen für den Bundeshaushalt 2017 beruhen noch auf der bisherigen Organisation der Endlagerung.

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

(Einzelplan 17)

49 Entwicklung des Einzelplans 17

49.1 Überblick

Das BMFSFJ ist für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend zuständig. Es finanziert dazu gesetzliche Leistungen für Familien und fördert Einrichtungen und Maßnahmen.

Tabelle 49.1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen beim Einzelplan 17.

Übersicht über den Einzelplan 17

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Tabelle 49.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Veränderung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	8 835,6	8 687,9	-147,6	9 103,7	9 195,8	1,0
darunter:						
▪ Gesetzliche Leistungen für die Familien	7 810,0	7 672,9	-137,2	7 750,9	7 452,8	-3,8
▪ Förderungen und sonstige Bewilligungen	848,9	830,7 ^c	-18,1	1 171,1	1 554,0	32,7
▪ Verwaltungsausgaben	28,3	31,5	3,2	24,6	28,3	14,6
▪ Bundesministerium	55,2	55,9	0,7	59,7	61,6	3,2
Einnahmen des Einzelplans	68,4	83,1	14,7	69,4	76,2	9,7
Verpflichtungsermächtigungen	551,7 ^d	234,6	-317,1	636,1	967,4	52,2
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 339	1 278 ^e	-61	1 413 ^f	1 424	0,8

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds.

d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

e Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 1 260 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 17. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Das BMFSFJ hat – in einem gemeinsamen Projekt mit dem BMF – die Wirkung familienbezogener Leistungen wissenschaftlich evaluieren lassen. Die Bestandsaufnahme umfasste etwa 150 ehe- und familienbezogene Leistungen mit einem Volumen von 200 Mrd. Euro, von denen nur ein kleiner Teil im Einzelplan 17 veranschlagt ist. Das BMFSFJ veröffentlichte die Ergebnisse der Untersuchung im Jahr 2014 (<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=195944.html>). Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des BMFSFJ und des BMF bei der Erstellung einer Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland geprüft. Entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes wollen das BMFSFJ und das BMF die Ergebnisse der Gesamtevaluation nutzen, um innerhalb der Bundesregierung ein Konzept zu erarbeiten, wie die vorhandenen Mittel effizienter verteilt werden können.

Dem BMFSFJ sind das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) und die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien als Bundesoberbehörden unterstellt. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist organisatorisch beim BMFSFJ angesiedelt.

Tabelle 49.2 gibt einen Überblick über die Behörden im Geschäftsbereich des BMFSFJ.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Tabelle 49.2

	Einnahmen 2015 (Ist) ^a	Ausgaben 2015 (Ist) ^a	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	0,4	55,9	474	485
Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben	3,5	91,9	762	733
Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien	0,0	1,2	20	19
Antidiskriminierungsstelle des Bundes	0,0	3,9	23	23

Erläuterung:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

Quelle: Einzelplan 17: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

Zu den Aufgaben des BAFzA gehören u. a. der Bundesfreiwilligendienst und die Förderung der pädagogischen Betreuung der Jugendfreiwilligendienste sowie das Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“. Es nimmt die Geschäftsstellenaufgaben für die beiden Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ (Heimerziehung West) und „Heimerziehung in der DDR in den

Jahren 1949 bis 1990“ (Heimerziehung Ost) sowie für die Conterganstiftung wahr. Das BMFSFJ betraut das BAFzA außerdem mit der Durchführung von Förderprogrammen.

49.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Jahr 2015 lagen die Ausgaben des BMFSFJ bei 8,7 Mrd. Euro. Das entspricht 2,8 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2016 sind 9,1 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2017 sind 9,2 Mrd. Euro eingeplant.

Die Ausgaben für gesetzliche Leistungen für Familien haben den größten Anteil an den Gesamtausgaben des Einzelplans 17. Sie hatten im Jahr 2015 mit 7,7 Mrd. Euro einen Anteil von 88 %. Im Jahr 2016 sind 7,8 Mrd. Euro (85 %) veranschlagt. Im Jahr 2017 sollen 7,5 Mrd. Euro (81 %) zur Verfügung stehen. Wegen des wegfallenden Betreuungsgeldes sinkt der Anteil der gesetzlichen Leistungen für Familien an den Gesamtausgaben (2015 bis 2017).

49.3 Wesentliche Ausgaben

49.3.1 Gesetzliche Leistungen für die Familien

Die Ausgaben (Soll) für gesetzliche Leistungen für Familien umfassen im Jahr 2016:

- Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG): 6 Mrd. Euro,
- Betreuungsgeld nach dem BEEG: 610 Mio. Euro,
- Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG): 550 Mio. Euro,
- Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG): 300 Mio. Euro und
- Einlage in die Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ nach dem Stiftungsgesetz: 92 Mio. Euro.

Im Kapitel 1701 „Gesetzliche Leistungen für die Familien“ werden auch Ausgaben veranschlagt, die nicht familienbezogen sind:

- Zuweisungen an die Conterganstiftung: 155,3 Mio. Euro sowie
- Aufwendungen für Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft: 37 Mio. Euro.

49.3.1.1 Elterngeld

Der Bund unterstützt mit derzeit 6 Mrd. Euro Elterngeld Familien mit kleinen Kindern.

Das Elterngeld besteht aus dem Basiselterngeld und dem Elterngeld Plus. Das Basiselterngeld beträgt zwischen 300 Euro und 1 800 Euro monatlich. Es wird einkommensabhängig für maximal 14 Monate nach der Geburt des Kindes gewährt. Das Elterngeld Plus können Eltern, die in Teilzeit arbeiten, doppelt so lange erhalten. Ergänzend gibt es einen Partnerschaftsbonus von vier weiteren Monaten, wenn beide Elternteile ihr Kind betreuen und zwischen 25 und 30 Wochenstunden arbeiten. Das Elterngeld Plus ersetzt, wie das Basiselterngeld, das wegfallende Einkommen anteilig. Es wird höchstens bis zur Hälfte des Basiselterngeldes gewährt.

Das BEEG wird von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt. Elterngeldstellen zahlen die Leistung aus und fordern rechtwidrig gezahltes Elterngeld zurück. Im Jahr 2015 hat der Bundesrechnungshof die Aufsicht des Bundes über den Forderungseinzug des Elterngeldes geprüft und festgestellt, dass das BMFSFJ den Forderungseinzug beim Elterngeld nicht ausreichend beaufsichtigte (vgl. Bemerkung Nr. 50).

49.3.1.2 Betreuungsgeld

Das Bundesverfassungsgericht erklärte mit Urteil vom 21. Juli 2015 die Regelungen zum Betreuungsgeld für nichtig. Seitdem darf kein Betreuungsgeld mehr bewilligt werden. Bereits erlassene Betreuungsgeldbescheide behalten aber aus Vertrauensschutzgründen ihre Gültigkeit. Für diese Altfälle sind im Jahr 2016 noch 610 Mio. Euro und im Jahr 2017 noch 50 Mio. Euro veranschlagt, die ab dem Jahr 2018 wegfallen.

49.3.2 Förderungen und sonstige Bewilligungen

Im Jahr 2016 stellt das BMFSFJ 1,2 Mrd. Euro für Einrichtungen und Maßnahmen bereit, insbesondere

- für Kinder und junge Erwachsene,
- zur Stärkung der Zivilgesellschaft, für Familien, ältere Menschen, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie
- für sonstige Bewilligungen wie z. B. Zahlungen an die Fonds „Heimerziehung West“ und „Heimerziehung Ost“.

Das zentrale Förderinstrument auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendpolitik ist der Kinder- und Jugendplan des Bundes. Ein großer Teil der Mittel aus dem Kinder- und Jugendplan des Bundes wird an örtliche und regionale Träger oder die Länder weitergeleitet, um örtliche oder regionale Maßnahmen zu finanzieren. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kritisierte bereits im Jahr 2007 in seinem Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, dass der Bund anstelle der nach dem Grundgesetz zuständigen Länder solche Aufgaben

finanziert. Er hatte sich für eine Stärkung der Aufgaben- und Finanzverantwortung der Länder ausgesprochen. Das BMFSFJ vertritt nach wie vor die Auffassung, dass für alle von ihm geförderten Maßnahmen eine Finanzierungskompetenz des Bundes bestehe. Die Maßnahmen seien von überregionaler oder bundesweiter Bedeutung. Sie könnten daher weder von örtlichen Trägern noch durch ein Land allein gefördert werden.

49.3.2.1 Maßnahmen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpolitik

Im Jahr 2016 werden 671,4 Mio. Euro für zahlreiche Projekte und Institutionen bereitgestellt:

- Maßnahmen der freien Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes: 176 Mio. Euro sind im Jahr 2016 als Zuschüsse und Zuwendungen an Länder und freie Träger vorgesehen. Schwerpunkte sind politische, kulturelle und sportliche Jugendbildung, die Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund und internationale Jugendarbeit.
- Qualifizierungsoffensive mit dem Ziel einer besseren frühkindlichen Bildung: 131 Mio. Euro.
- Netzwerke für Frühe Hilfen: 51 Mio. Euro. Mit der Bundesinitiative sollen belastete Familien mit kleinen Kindern unterstützt werden, um ein gesundes Aufwachsen zu ermöglichen. Das BMFSFJ hat die Bundesinitiative bis Ende 2017 verlängert. Danach will der Bund einen Fonds „Frühe Hilfen“ errichten, dem er dann die Mittel zuweist.
- Der Bund fördert seit dem Jahr 2001 zahlreiche Projekte und Initiativen zur Stärkung von Demokratie und Vielfalt. Im Januar 2015 startete das BMFSFJ das neue Bundesprogramm „Demokratie leben! – Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“. Hierfür stehen 50,5 Mio. Euro im Jahr 2016, 104,5 Mio. Euro im Jahr 2017 und jeweils 80,5 Mio. Euro in den Jahren 2018 bis 2020 zur Verfügung.

Seit dem Jahr 2008 unterstützt der Bund zunehmend Länder und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der Kinderbetreuung. Die Mittel stellt er über das im Einzelplan 17 veranschlagte Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ bereit. Insgesamt gewährt das BMFSFJ für den Zeitraum der Jahre 2008 bis 2018 aus dem Sondervermögen Finanzhilfen von 3,3 Mrd. Euro im Rahmen von drei Investitionsprogrammen. Davon stellt das BMFSFJ in den Jahren 2015 bis 2018 aus dem dritten Investitionsprogramm Finanzhilfen von 550 Mio. Euro für Investitionen in Tageseinrichtungen und zur Kindertagespflege für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung. Mit einem vierten Investitionsprogramm will das BMFSJ im Zeitraum der Jahre 2017 bis 2020 u. a. 80 000 zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder unter sechs Jahren (statt bisher Kinder unter drei Jahren) schaffen. Hierfür sind weitere Finanzhilfen von 1,1 Mrd. Euro im Finanzplan vorgesehen. Zusätzlich beteiligt sich der Bund seit dem Jahr 2009 mit steigenden Beiträgen im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung dauerhaft an den Betriebskosten der Kinderbetreuung. Ab dem Jahr 2015 sind dies 845 Mio. Euro jährlich. In den Jahren 2017 und 2018 soll dieser Festbetrag durch eine weitere Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf jeweils 945 Mio. Euro angehoben werden.

49.3.2.2 Maßnahmen und Einrichtungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft, Familien-, Senioren- und Gleichstellungspolitik

Im Jahr 2016 stellt der Bund 391 Mio. Euro für folgende Maßnahmen und Einrichtungen zur Verfügung:

- Der Bund finanziert den Bundesfreiwilligendienst. Zusätzlich bezuschusst der Bund die Freiwilligendienste der Länder nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz. Dazu gehören das freiwillige soziale Jahr und das freiwillige ökologische Jahr.
- Schwerpunkt der Familienpolitik ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das BMFSFJ fördert hierzu beispielsweise das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ und die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“. Darüber hinaus fördert es Familienverbände, Leistungen zur Unterstützung bei ungewollter Kinderlosigkeit sowie den Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt.
- In der Gleichstellungspolitik werden Initiativen gefördert, mit denen der berufliche Wiedereinstieg erleichtert oder Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern überwunden werden sollen. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen.
- Schwerpunkte der Politik für ältere Menschen sind die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf sowie Programme zur Pflege und Versorgung im Alter, wie z. B. „Allianz für Menschen mit Demenz“. Das BMFSFJ fördert mit der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege die langfristige Sicherung der Fachkräftebasis.
- Das BMFSFJ bezuschusst Modellprojekte zur Einrichtung und Weiterentwicklung von Mehrgenerationenhäusern in den Kommunen. Seit dem Jahr 2006 hat es bundesweit 450 Mehrgenerationenhäuser gefördert.

49.3.2.3 Sonstige Bewilligungen

Im Jahr 2016 stellt der Bund 108,7 Mio. Euro für folgende Zwecke zur Verfügung:

- Die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtsverbände erhalten Zuschüsse für zentrale und internationale Aufgaben sowie die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen und Auswanderern.
- Die beiden Fonds Heimerziehung West und Heimerziehung Ost gewähren Rentenersatzleistungen und Sachleistungen an Betroffene für Folgeschäden aus der Heimerziehung. Der Fonds Heimerziehung West war ursprünglich mit 120 Mio. Euro ausgestattet und wird je zu einem Drittel vom Bund, den westdeutschen Ländern und den beiden Kirchen getragen. Der Fonds Heimerziehung Ost war ursprünglich mit 40 Mio. Euro ausgestattet und wird je zur Hälfte vom Bund und den ostdeutschen Ländern getragen. Aufgrund hoher Inanspruchnahme der Leistungen stockte der Bund den Fonds Heimerziehung West anteilig auf 302 Mio. Euro und den Fonds Heimerziehung Ost anteilig auf bis zu 364 Mio. Euro auf.
- Der Bund beteiligt sich am Fonds „Sexueller Missbrauch im familiären Bereich“ mit 50 Mio. Euro für Sachleistungen an Betroffene. Der Bund forderte die Länder auf, ihrer Verantwortung in gleicher Weise nachzukommen und weitere 50 Mio. Euro bereit zu stellen. Bislang haben sich nur Mecklenburg-Vorpommern mit 1 Mio. Euro und Bayern mit 7,6 Mio. Euro am Fonds beteiligt. Eine Beteiligung weiterer Länder ist derzeit nicht absehbar.

49.4 Wesentliche Einnahmen

Die Ist-Einnahmen betrugen 83,1 Mio. Euro im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 sind 69,4 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2017 sind 76,2 Mio. Euro eingeplant. Die größte Bedeutung haben Einnahmen aus dem Unterhaltsrückgriff des Staates bei nicht zahlungsbereiten Eltern (§ 8 Absatz 2 Unterhaltsvorschussgesetz).

49.5 Ausblick

Die Finanzplanung sieht vor, dass die Ausgaben im Einzelplan 17 vom Jahr 2016 bis zum Jahr 2020 um 0,3 Mrd. Euro steigen sollen (vgl. Tabelle 49.3).

Finanzplanung Einzelplan 17

Tabelle 49.3

	2016 Soll	2017 1. Haushalts- entwurf	2018 Finanzplan	2019 Finanzplan	2020 Finanzplan
in Mio. Euro					
Ausgaben	9 103,7	9 195,8	9 261,4	9 230,9	9 412,4
darunter:					
▪ Gesetzliche Leistungen für die Familien	7 750,9	7 452,7	7 604,0	7 790,3	7 975,3
davon:					
▪ Elterngeld	6 000,0	6 200,0	6 400	6 600	6 800
▪ Betreuungsgeld	610,0	50,0	0	0	0

Quelle: Einzelplan 17. Für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: 1. Haushaltsentwurf; Stand: 1. Juli 2016; für die Jahre 2018 bis 2020: Finanzplan.

Die wesentlichen Gründe für die höheren Ausgaben sind die Beteiligung des Bundes am weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung und der Anstieg der Ausgaben beim Elterngeld. Der Wegfall des Betreuungsgeldes führt zu geringeren Ausgaben im Einzelplan 17. Die Ausgaben beim Elterngeld sollen hingegen von 6,0 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2020 steigen. Die Gründe hierfür sind die steigende Elterngeldnutzung durch Väter sowie die steigenden Nettolöhne.

50 Bundesaufsicht über den Forderungseinzug beim Elterngeld mangelhaft

(Kapitel 1701 Titel 681 02)

50.0

Das BMFSFJ hat die Rückforderung von zu Unrecht gezahltem Elterngeld nicht ausreichend beaufsichtigt. Es weiß nicht, in welcher Höhe Forderungen des Bundes bestehen. Es entwickelte mit den Ländern keine Mindeststandards, wie diese die Rückforderung von Elterngeld kontrollieren sollen. Dadurch war ihm nicht bekannt, dass Elterngeldstellen aus fünf Ländern die Forderungen nicht im Kassensystem des Bundes erfassten.

50.1

Rückforderung von Elterngeld

Der Bund finanziert das Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG). Mit derzeit 6 Mrd. Euro jährlich unterstützt der Bund Familien mit kleinen Kindern. Die Länder führen das Gesetz im Auftrag des Bundes aus. Sie haben die Gesetzesausführung unterschiedlichen Behörden (Elterngeldstellen) übertragen. Die Elterngeldstellen zahlen die Leistung aus und fordern rechtswidrig gezahltes Elterngeld zurück. Die Einnahmen hieraus stehen dem Bund zu.

Um Elterngeld zurückzufordern, müssen die Elterngeldstellen das sogenannte Zahlungsüberwachungsverfahren (ZÜV) des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens des Bundes nutzen. Alle Bundesministerien müssen Forderungen, die nicht eingenommen werden können, dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) für jedes Haushaltsjahr melden. Diese Einnahmeausfälle können mit dem ZÜV ermittelt werden. Die Elterngeldstellen können die Forderungen elektronisch oder mit Papierbelegen im ZÜV erfassen.

Aufsicht

Das BMFSFJ muss eine recht- und zweckmäßige Ausführung des BEEG in den Ländern gewährleisten. Die Länder üben die Aufsicht über die Elterngeldstellen aus und haben ihrerseits eine recht- und zweckmäßige Verwaltung sicherzustellen. Kennzahlen, wie z.B. die Höhe oder das Alter der Forderungen, können zur Aufsicht genutzt werden und Hinweise auf Fehler geben.

Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass das BMFSFJ seine Aufsicht nur anlassbezogen ausübte. Es hatte mit den Ländern nicht abgestimmt, welche Mindeststandards bei deren Aufsicht einzuhalten sind. Es wusste nicht, wie die Elterngeldstellen Forderungen einziehen und in welcher Höhe Forderungen des Bundes bestehen. Nur wenige Elterngeldstellen mahnten die Schuldnerinnen und Schuldner automatisch oder erhoben Mahnkosten und Zinsen mit

Hilfe des ZÜV. Elterngeldstellen aus fünf Ländern nutzten das ZÜV überhaupt nicht. Kennzahlen für die Aufsicht verwendeten weder das BMFSFJ noch die Länder.

Die Einnahmeausfälle beim Elterngeld ermittelte das BMFSFJ nicht über das ZÜV. Die Länder teilten dem BMFSFJ die Einnahmeausfälle mit, jedoch für einen vom Haushaltsjahr abweichenden Zeitraum. Elf Länder meldeten Einnahmeausfälle in Höhe von 5,4 Mio. Euro. Im ZÜV waren dagegen nur Einnahmeausfälle in Höhe von 200 000 Euro gebucht.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMFSFJ die Rückforderung von Elterngeld nur anlassbezogen beaufsichtigte und keine Kennzahlen nutzte. Es hat versäumt, mit den Ländern Mindeststandards abzustimmen. Eine lediglich anlassbezogene Aufsicht kann keine unbekannten Schwachstellen oder Risiken aufdecken. Deshalb fiel weder dem BMFSFJ noch den Ländern auf, dass die Elterngeldstellen die Forderungen unterschiedlich einzogen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner bemängelt, dass die Elterngeldstellen das ZÜV unterschiedlich oder gar nicht nutzten, obwohl sie dazu verpflichtet sind. Darüber hinaus hat das BMFSFJ die Einnahmeausfälle aufwendig ermittelt. Die Unterschiede zwischen den gemeldeten Einnahmeausfällen und den im ZÜV erfassten Daten deuten auf Fehler im bisherigen Verfahren hin.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, seine Aufsicht über den Forderungseinzug beim Elterngeld zu verbessern und mit den Ländern Mindeststandards zu vereinbaren. Das BMFSFJ sollte Kennzahlen für die Aufsicht verwenden. Weiterhin muss es gewährleisten, dass alle Elterngeldstellen das ZÜV einheitlich nutzen. Das BMFSFJ sollte die Einnahmeausfälle selbst ermitteln, sobald alle Elterngeldstellen die Forderungen im ZÜV erfassen. Bereits jetzt muss es die Einnahmeausfälle dem BMF bezogen auf das Haushaltsjahr melden.

50.3

Das BMFSFJ hat erklärt, es wolle die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen. Es werde mit den Ländern

- prüfen, wie die Teilnahme aller Elterngeldstellen am ZÜV erreicht werden könne,
- Mindeststandards für deren Aufsicht erarbeiten und
- eine kennzahlengestützte Aufsicht nutzen.

Das BMFSFJ müsse allerdings Vorbehalte einiger Länder berücksichtigen:

- Drei Länder hielten das ZÜV nicht für sinnvoll, weil die Elterngeldstellen als Landes- oder Kommunalbehörden nicht alle Funktionen nutzen könnten. Darüber hinaus müssten IT-Fachverfahren aufwendig programmiert werden, um sie an das ZÜV anzubinden.

- Einige Länder sähen gemeinsame Mindeststandards für ihre Aufsicht kritisch, da die Verwaltungsstrukturen unterschiedlich seien. Eine kennzahlengestützte Aufsicht hätte nur eine begrenzte Aussagekraft. Zur Auswertung seien umfangreiche Nacharbeiten erforderlich.

Die Einnahmeausfälle könne das BMFSFJ erst einheitlich und bezogen auf das Haushaltsjahr erheben, wenn sich alle Elterngeldstellen am ZÜV beteiligen.

50.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die vom BMFSFJ eingeräumten Mängel rasch abgestellt werden müssen. Die Teilnahme aller Elterngeldstellen am ZÜV ist verbindlich. Wichtig ist, dass dem Bund seine Forderungen unverzüglich und einheitlich gemeldet werden. Denn auch das BMFSFJ ist in der Pflicht, dem BMF jährlich die Einnahmeausfälle richtig und vollständig zu übermitteln.

Unterschiedliche Situationen in den Ländern sprechen nicht gegen Mindeststandards und gegen die Nutzung von Kennzahlen bei der Aufsicht. Die Auswertung der Kennzahlen unter Berücksichtigung der Strukturen und Verfahren in den Ländern bildet vielmehr den Kern der Aufsicht. Sie ist erforderlich, um eine rechtmäßige und zweckmäßige Verwaltung zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMFSFJ seine Ankündigungen umgehend und ohne Vorbehalte umsetzt, um die Mängel bei der Aufsicht zu beheben.

Bundesverfassungsgericht

(Einzelplan 19)

51 Entwicklung des Einzelplans 19

51.1 Überblick

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein allen anderen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Seine Entscheidungen binden alle Gerichte, Behörden sowie die Verfassungsorgane von Bund (Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsident) und Ländern. In bestimmten – im Bundesverfassungsgerichtsgesetz genannten – Fällen haben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft.

Dem Bundesverfassungsgericht gehören 16 Richterinnen und Richter als Mitglieder an. Sie werden jeweils zur Hälfte vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat für zwölf Jahre gewählt.

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit jeweils acht Mitgliedern. Über den Haushaltsvoranschlag für den Einzelplan 19 befindet der vom Plenum eingesetzte Haushalts- und Personalausschuss. Dem Plenum gehören alle Mitglieder an. Allen Bundesverfassungsrichtern und -richtern sind zur Unterstützung jeweils vier wissenschaftliche Hilfskräfte zugewiesen, die aus den Ländern abgeordnet sind. Im Jahr 2015 handelte es sich hierbei um 64 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte des höheren Dienstes sowie Tarifbeschäftigte.

Die Zahl der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren ist seit seiner Errichtung über viele Jahre erheblich gestiegen. In den letzten Jahren gingen regelmäßig jeweils mehr als 6 000 neue Verfahren ein, davon weit überwiegend Verfassungsbeschwerden (97 %). Im Jahr 2014 wurde mit 6 811 Eingängen der bisherige Höchstwert erreicht. Im Folgejahr war die Zahl der Eingänge mit 5 891 Verfahren erstmals wieder rückläufig.

Die Zuständigkeiten der beiden Senate des Bundesverfassungsgerichts sind – vorbehaltlich abweichender Regelungen durch das Plenum – im Bundesverfassungsgerichtsgesetz festgelegt. Die Mitglieder des Gerichts werden direkt an einen der beiden Senate gewählt. Nach der gesetzgeberischen Grundidee widmet sich der Erste Senat vor allem den Grundrechtsfragen, während der Zweite Senat vorwiegend als Staatsgerichtshof konzipiert ist. Wenn zweifelhaft ist, welcher Senat für ein Verfahren zuständig ist, entscheidet darüber ein Ausschuss. Er besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern des Gerichts. Das Plenum des Bundesverfassungsgerichts kann die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Senaten abweichend regeln, wenn dies wegen einer nicht nur vorübergehenden Überlastung eines Senats unabweislich geworden ist. Von dieser Möglichkeit macht das Plenum regelmäßig Gebrauch. Andernfalls wäre

der Erste Senat vor allem wegen seiner Zuständigkeit für Verfassungsbeschwerden wesentlich stärker belastet als der Zweite Senat. Der Beschluss des Plenums wird im Bundesgesetzblatt bekanntgegeben.

Im Haushaltsjahr 2015 gab das Bundesverfassungsgericht 32 Mio. Euro aus. Gegenüber dem Jahr 2014 sanken die Ausgaben um 17,5 Mio. Euro. Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Einzelplans 19 gibt die Tabelle 51.1.

Übersicht über den Einzelplan 19
Bundesverfassungsgericht

Tabelle 51.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	33,3	32,0	-1,3	29,2	31,1	6,4
darunter:						
▪ Personal ohne Versorgung	18,1	17,4	-0,6	17,9	18,3	2,2
▪ Versorgung	5,9	5,1	-0,9	6,3	6,5	2,5
▪ Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes	1,2	1,1	-0,1	1,4	1,6	10,3
▪ Sächliche Verwaltungsausgaben	3,4	2,9	-0,5	3,3	3,2	-2,3
▪ Investitionen	4,7	5,5	0,8	0,2	1,5	501,6
Einnahmen des Einzelplans	0,04	0,43	0,39	0,04	0,04	0
Verpflichtungsermächtigungen	0 ^c	0	0	0,4	0	-100
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	172	163 ^d	-9	173 ^e	178	2,9
Abordnungen		65 ^f				

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 162 Planstellen/Stellen.

f 64 wissenschaftliche Hilfskräfte im richterlichen Bereich und eine sonstige beamtete Hilfskraft.

Quelle: Einzelplan 19. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

51.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Den Schwerpunkt im Einzelplan 19 bilden üblicherweise die Ausgaben für Personal und Versorgung. In den Jahren 2013 und 2014 hatte sich dieser aufgrund der Sanierung des Gebäudekomplexes zugunsten der Investitionen vorübergehend deutlich verschoben. Im Jahr 2015 machten die Ausgaben für Personal und Versorgung mit 22,5 Mio. Euro wieder 70 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 19 aus. Mit 5,5 Mio. Euro bildeten die Ausgaben für Investitionen den zweitgrößten Ausgabenbereich mit einem Anteil von 16 % an den Gesamtausgaben. 5,1 Mio. Euro flossen in die Abwicklung der Grundsanierung des Gebäudes.

Im Jahr 2016 verstärkt sich dieser Trend. Der Soll-Ansatz für Personal- und Versorgungsausgaben erreicht einen Anteil von 83 % an den Gesamtausgaben des Einzelplans 19. Die geplanten Investitionen liegen nur noch bei 0,249 Mio. Euro.

Einnahmen werden im Einzelplan 19 kaum erzielt. Im Haushaltsjahr 2015 betragen sie rund 427 000 Euro. Davon sind 336 000 Euro aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages zwischen dem Bund und den Ländern wieder der Versorgung der Beamtinnen und Beamten zuzuführen. Die restlichen rund 91 000 Euro wurden vor allem aus Veräußerungserlösen, Gebühren und Veröffentlichungen eingenommen.

Das Bundesverfassungsgericht hat aus nicht in Anspruch genommenen übertragbaren Ausgabemitteln Haushaltsreste gebildet, die in Folgejahren zur Verfügung stehen. Es kann daraus deutlich höhere Ausgaben tätigen, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt. Die Ausgabereste sind u. a. durch einen verzögerten Abfluss der Mittel für Bauinvestitionen über die Jahre kontinuierlich angestiegen und erreichten im Jahr 2013 mit 13,8 Mio. Euro einen Höchststand. Im Jahr 2016 stehen dem Bundesverfassungsgericht 10 Mio. Euro aus Haushaltsresten zur Verfügung. 1,2 Mio. Euro davon sollen im Bereich der Personalausgaben zum Ende des Jahres 2016 zurückgegeben werden. Mit der Schlussrechnung der großen Baumaßnahme sollen nach Prognosen der Bauverwaltung ebenfalls Mittel in Abgang gestellt werden, deren Höhe derzeit nicht verlässlich bestimmt werden kann.

51.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

51.3.1 Personal und Versorgung

Die besondere Personalstruktur des Bundesverfassungsgerichts trägt zum hohen Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben im Einzelplan 19 maßgeblich bei. Das Bundesverfassungsgericht hat überdurchschnittlich viele Beschäftigte mit Hochschulabschluss. Deshalb beträgt der Anteil der Planstellen und Stellen im höheren Dienst 45 %. Die Bezüge der von den Ländern abgeordneten Beschäftigten werden ebenfalls aus dem Haushalt des Bundesverfassungsgerichts geleistet.

Die Personalstruktur wirkt sich auch auf die Zuführungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ für die Richterinnen und Richter sowie die Beamtinnen und Beamten aus. Diese Zuführungen sind beim Bundesverfassungsgericht überdurchschnittlich hoch.

Für die abgeordneten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leistet das Bundesverfassungsgericht eine Pauschale an die Versorgungsfonds der jeweiligen Länder in Höhe von 30 % der jeweiligen Bezüge. Grundlage hierfür ist der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag.

51.3.2 Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen im Jahr 2015 2,9 Mio. Euro. Sie umfassen insbesondere Ausgaben für Geschäftsbedarf und Kommunikation, für Mieten und Pachten sowie für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen. Seine Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit hatte das Bundesverfassungsgericht in den Jahren 2014 und 2015 verstärkt. Im Jahr 2015 hatte es hierfür 196 000 Euro verausgabt. Verwendet wurden sie insbesondere für einen neuen Internet-Auftritt sowie einen Tag der offenen Tür. Im Jahr 2016 sollen die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit wieder auf 25 000 Euro zurückgehen.

51.4 Ausblick

Um seine Sicherheit und Funktionsfähigkeit im IT-Bereich zu gewährleisten sowie den komplexer werdenden Anforderungen zu entsprechen, baut das Bundesverfassungsgericht kontinuierlich seine IT-Struktur auf. Dazu wird es auch die Zahl der Beschäftigten im IT-Referat erhöhen. Die Ansätze in der Finanzplanung werden deshalb geringfügig überschritten.

Ein Teil des Bundesverfassungsgerichts ist im Karlsruher Schloss untergebracht. Für Sicherungs- und Renovierungsmaßnahmen des angemieteten Gebäudeteils hat das Bundesverfassungsgericht für die Jahre 2017 und 2018 Ausgaben von mehr als 1 Mio. Euro geplant. Im Jahr 2016 hat es dafür bereits eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung ausgebracht. Eine Übersicht über die vorgesehenen Ausgaben des Einzelplans 19 in den Jahren 2016 bis 2020 gibt die Tabelle 51.2.

Finanzplanung Einzelplan 19

Tabelle 51.2

2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben in Mio. Euro				
29,1	31,0	30,6	30,6	30,7

Quelle: Bundesregierung.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

52 Entwicklung des Einzelplans 23

52.1 Überblick

Das BMZ gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Da das BMZ keine nachgeordneten Behörden hat, setzen Durchführungsorganisationen die Vorhaben des Bundes in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit um. Dies sind insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Organisationen überwiegend mit Zuwendungen. Schließlich gibt es die multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit. Hierfür leistet der Bund Beiträge an internationale Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Der Einzelplan 23 verzeichnet auch im Haushaltsjahr 2016 ein starkes Wachstum. Die Ausgaben stiegen um 23 % vom Ist 2010 (6,0 Mrd. Euro) auf 7,4 Mrd. Euro im Haushaltssoll 2016. Im Haushaltsentwurf 2017 ist im Vergleich zum Vorjahr ein weiterer Ausgabenanstieg um 8 % auf 8,0 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Tabelle 52.1).

Übersicht über den Einzelplan 23

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Tabelle 52.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Soll	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 543,5	6 513,7	-29,8	7 406,8	7 987,0	7,8
darunter:						
▪ Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit	2 991,9	3 032,8	40,9	3 101,9	3 629,1	17,0
davon:						
▪ Finanzielle Zusammenarbeit	1 572,0	1 565,1	-6,9	1 394,8	1 920,4	37,7
▪ Technische Zusammenarbeit ^c	1 419,9	1 467,7	47,8	1 707,0	1 708,7	0,1
▪ Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit	777,4	777,4	0,0	942,8	976,6	3,6
▪ Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit	2 233,6	2 187,0	-46,7	2 433,9	2 468,6	1,4
▪ Forschung, Evaluierung und Qualifizierung	45,2	39,1	-6,1	41,2	42,3	2,8
▪ Sonderinitiativen	200,0	199,7	-0,3	590,0	660,0	11,9
▪ Verwaltungsausgaben ^d	131,3	120,9	-10,4	130,9	43,1	-67,1
Einnahmen des Einzelplans	566,2	759,5	193,4	620,2	930,6	50,0
darunter:						
▪ Tilgungen und Zinsen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	521,0	719,9	198,9	577,0	888,2	53,9
Verpflichtungsermächtigungen	5 611,0 ^e	5 589,7	-21,3	7 400,0	8 934,5	20,7
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	732	727 ^f	-5	760 ^g	775	2,0

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen. Hier Zahlungen an andere Bundesbehörden zur Durchführung von Aufträgen (Kapitel 2312, Titel 981 01) von 29,5 Mio. Euro.

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Inklusive Krisenbewältigung, Infrastruktur, Wiederaufbau sowie weitere Maßnahmen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.

d Die Verwaltungskosten setzen sich zusammen aus Kapitel 2310 Titel 532 04, Kapitel 2310 Titel 546 01, Kapitel 2311, 2312 und 2313.

e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

g Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016 720,8 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 23. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

52.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Um seine entwicklungspolitischen Strategien umzusetzen, geht der Bund für die oft mittel- und langfristig angelegten Programme und Projekte finanzielle Verpflichtungen für mehrere Jahre ein. Der Einzelplan 23 enthält daher neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre. Für das Jahr 2016 sind im Einzelplan 23 Verpflichtungsermächtigungen von 7,4 Mrd. Euro vorgesehen. Die veranschlagten Ausgaben des BMZ in den Jahren 2008 bis 2017 sind im Durchschnitt jährlich um 5,6 % gestiegen, die Verpflichtungsermächtigungen sind im Durchschnitt jährlich um 5,8 % gestiegen (vgl. Abbildung 52.1).

Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben im Einzelplan 23

Abbildung 52.1



Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2008 bis 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Die teils langfristigen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des BMZ nicht nur im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch in künftigen Jahren deutlich ein. Abbildung 52.1 zeigt, dass im Einzelplan 23 die in den Vorjahren eingegangenen Zahlungsverpflichtungen den größten Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel binden.

Der Bund leistet bei der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit Pflicht- und freiwillige Beiträge an verschiedene internationale Organisationen und Fonds, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Diese Fonds werden durch Beiträge finanziert, die in regelmäßigen sogenannten Wiederauffüllungsverhandlungen zugesagt werden. Die im Vergleich zu den Ausgabemitteln besonders hohen Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen in den Jahren 2014 und 2016 waren für mehrjährige Zusagen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen. Auch im Jahr 2017 will das BMZ einen Teil der Verpflichtungsermächtigungen für mehrjährige Zusagen verwenden – u. a. an Einrichtungen der Weltbankgruppe und an die Afrikanische Entwicklungsbank.

In der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sollen die Verpflichtungsermächtigungen vor allem Neuzusagen möglich machen. Hier sinkt im Jahr 2017 im Vorjahresvergleich der Umfang der Verpflichtungsermächtigungen von 4,9 Mrd. Euro auf 4,2 Mrd. Euro (15 %).

Der Anteil der nicht gebundenen Mittel liegt im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2017 bei 20 %. Der Bestand aller offenen Verpflichtungen im Einzelplan 23 lag im Jahr 2015 bei 32,0 Mrd. Euro und wird bis zum Jahresende 2016 voraussichtlich auf 32,7 Mrd. Euro steigen.

52.3 Wesentliche Ausgaben

52.3.1 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit

Die aus dem Einzelplan 23 finanzierten Vorhaben der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit werden je nach Leistungsart der Finanziellen oder der Technischen Zusammenarbeit zugerechnet.

Finanzielle Zusammenarbeit

In der Finanziellen Zusammenarbeit fördert der Bund Investitionen in den Partnerländern (z. B. den Bau von Wasserversorgungssystemen oder die Gründung von Mikrofinanzinstitutionen) mit Darlehen und Zuschüssen. Daneben stellt er Kapital für Unternehmensbeteiligungen bereit. Im Jahr 2015 leistete der Bund für die Finanzielle Zusammenarbeit Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro. Die KfW führt den weit überwiegenden Teil der Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit durch. Zusammen mit der DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH – verwaltete sie Ende des Jahres 2015 Darlehen von 12,3 Mrd. Euro für den Einzelplan 23.

Die Bundesregierung verzichtete im Jahr 2015 auf Ansprüche an Partnerländer aus Maßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von 32,5 Mio. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 1.5.2).

Technische Zusammenarbeit und sonstige Maßnahmen

Bei der Technischen Zusammenarbeit sollen die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern erweitert werden, damit sie ihre eigenen Entwicklungsziele besser verwirklichen können. Der Bund finanziert u. a. Fachkräfte in den Partnerländern (z. B. in Steuerverwaltungen oder in Umweltbehörden) und Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer. Sonstige Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit finanziert das BMZ z. B. aus den Haushaltstiteln Berufliche Aus- und Fortbildung sowie Förderung von Medien, Zugang zu Information und Meinungsfreiheit in Kooperationsländern. Darüber hinaus sollen durch Übergangshilfen beispielsweise der Aufbau von Basisinfrastruktur und die Ernährungssicherung gefördert werden. Die Ausgaben für die Technische Zusammenarbeit, Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur und sonstige Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit beliefen sich im Jahr 2015 auf 1,5 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 sind 1,7 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2017 sind ebenfalls 1,7 Mrd. Euro geplant.

52.3.2 Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit

Neben den staatlichen Durchführungsorganisationen sind auch viele nichtstaatliche Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Dazu zählen die Politischen Stiftungen, die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften sowie weitere private und kommunale Einrichtungen. Das BMZ unterstützte Aktivitäten dieser Organisationen im Jahr 2015 mit 777 Mio. Euro. Für das Haushaltsjahr 2016 sind 943 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2017 sind 977 Mio. Euro geplant.

52.3.3 Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit

Der Bund leistet Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge an Einrichtungen der Europäischen Union sowie der Vereinten Nationen, verschiedene internationale Organisationen, multilaterale Entwicklungsbanken und Fonds, die in der Entwicklungszusammenarbeit generell oder in bestimmten Regionen oder Sektoren (z. B. Gesundheit, Umwelt) tätig sind. Insgesamt gab das BMZ im Jahr 2015 für solche Beiträge 2,2 Mrd. Euro aus. Im Jahr 2016 sind dafür 2,4 Mrd. Euro veranschlagt; der Haushaltsentwurf 2017 sieht 2,5 Mrd. Euro vor.

52.3.4 Sonderinitiativen

Beginnend ab dem Haushaltsplan 2014 setzte die deutsche Entwicklungspolitik mit den drei Sonderinitiativen

- „EineWelt ohne Hunger“,
 - „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ und
 - „Nordafrika und Naher Osten“
- (ab dem Jahr 2015: „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“)

neue Akzente. Das BMZ sah dafür im ersten Jahr Ausgaben von 160 Mio. Euro vor. Im Jahr 2015 gab das BMZ für die Sonderinitiativen 200 Mio. Euro aus. Im Haushaltsplan 2016 ist ein Anstieg auf 590 Mio. Euro und im Haushaltsentwurf 2017 ein weiterer Anstieg auf 660 Mio. Euro vorgesehen. Somit hat das BMZ den Mittelansatz für die Sonderinitiativen seit dem Jahr 2014 mehr als vervierfacht. Der Einzelplan 23 gibt für die Sonderinitiativen keine spezifische Zuordnung zu den einzelnen Ausgabenbereichen vor. Die Mittel können damit – je nach gefördertem Einzelvorhaben – der Finanziellen oder Technischen Zusammenarbeit, der multilateralen Zusammenarbeit, aber auch der nichtstaatlichen Zusammenarbeit zugeordnet werden.

52.3.5 Verwaltungsausgaben

Zu den Verwaltungsausgaben zählen Ausgaben für aktives Personal, sächliche Verwaltungsausgaben (z. B. für die Bewirtschaftung der Liegenschaften), Investitionen (z. B. der Erwerb von Geräten) sowie die Zahlungen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Im Jahr 2015 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 121 Mio. Euro (ohne Ausgaben von 30 Mio. Euro für Leistungen anderer Bundesbehörden). Größte Ausgabenposition im Jahr 2015 waren die Personalausgaben (77 Mio. Euro), darin enthalten sind die Ausgaben für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten (22 Mio. Euro).

52.3.6 Überplanmäßige Ausgaben

Für das Haushaltsjahr 2016 willigte das BMF auf Antrag des BMZ in überplanmäßige Ausgaben in Höhe von bis zu 681 Mio. Euro ein. Daran zeigt sich, dass der Einzelplan 23 unvorhergesehenen Zahlungsrisiken ausgesetzt ist.

52.4 Wesentliche Einnahmen

Die Einnahmen des Einzelplans 23 gehen weitgehend auf Zinsen und Tilgungen der vom Bund gewährten Darlehen zurück. Sie lagen im Jahr 2015 bei 759,5 Mio. Euro, wovon 720 Mio. Euro auf Tilgungen und Zinsen entfielen. Für das Jahr 2016 sind 620,2 Mio. Euro veranschlagt und für das Jahr 2017 sind 930,6 Mio. Euro geplant.

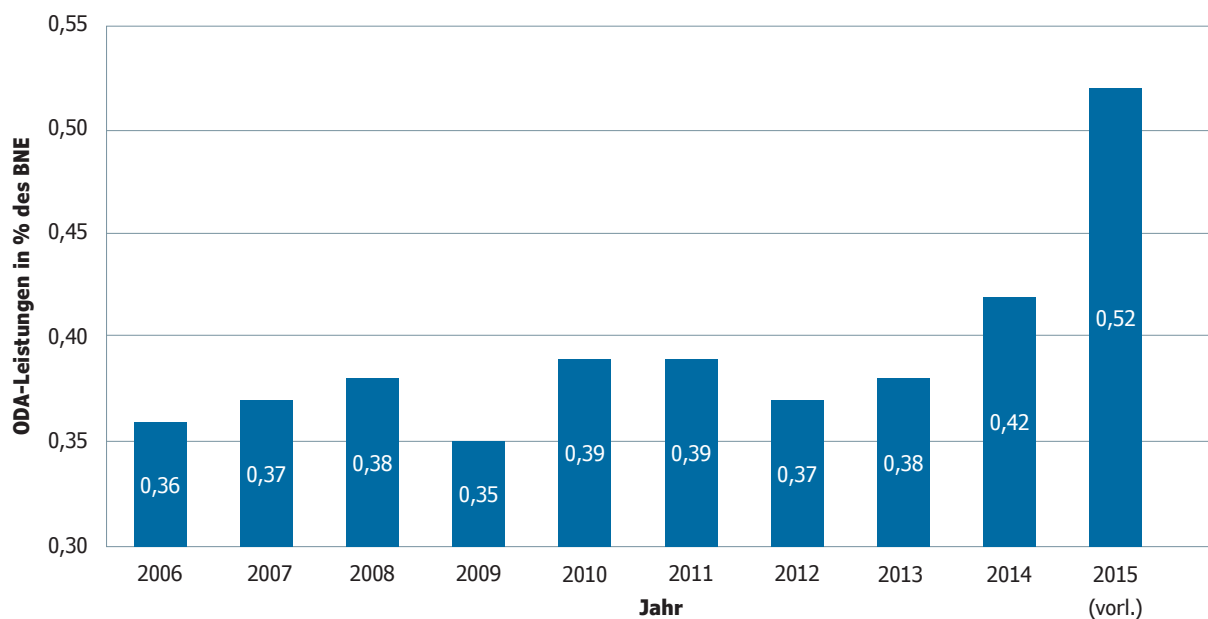
52.5 Der Einzelplan 23 im Zusammenhang mit der gesamten deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Die Bundesregierung hatte im Jahr 2005 zugesagt, entsprechend dem Stufenplan der Europäischen Union die jährlichen Ausgaben Deutschlands für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (englische Bezeichnung: Official Development As-

sistance – ODA) auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (ODA-Quote) zu steigern. In Abbildung 52.2 ist die Entwicklung des Anteils der deutschen ODA-Leistungen in den Jahren 2006 bis 2015 dargestellt.

Fälligkeiten der bis Ende 2015 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren^a

Abbildung 52.2



Quelle: BMZ.

Der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen (BNE) lag in den Jahren 2006 bis 2013 zwischen 0,35 und 0,39 % und stieg im Jahr 2014 auf 0,42 % (12,5 Mrd. Euro). Er beträgt für das Jahr 2015 nach vorläufiger Berechnung 0,52 % (16,0 Mrd. Euro). Der Anstieg gegenüber dem Jahr 2014 ist im Wesentlichen auf die Aufnahme von Flüchtlingen im Inland zurückzuführen. Dafür aufgewendete Mittel sind teilweise auf die ODA-Quote anzurechnen. Aber auch ohne Berücksichtigung der Flüchtlingskosten im Inland stiegen die deutschen ODA-Leistungen im Vergleich zum Vorjahr um 6 %. Den größten Anteil daran erbringt der Bund.

Die Bundesregierung will Deutschland weiter zum sogenannten 0,7 %-Ziel führen und hat dazu für die 18. Legislaturperiode beginnend mit der Aufstellung zum Bundeshaushalt 2014 ressortübergreifend zusätzlich 2 Mrd. Euro bereitgestellt. Das BMZ setzt seinen Anteil daran (1,6 Mrd. Euro verteilt auf vier Jahre) vor allem für seine drei Sonderinitiativen ein. Darüber hinaus sah der Haushaltsgesetzgeber mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren für das Jahr 2016 zusätzlich 8,3 Mrd. Euro für ODA-anrechenbare Ausgaben im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2019 vor. Die Mittel sind für mehrere Einzelpläne bestimmt (neben dem Einzelplan 23 auch für die Einzelpläne 05, 16 und 60). Damit soll in den nächsten Jahren die ODA-Quote bei mindestens 0,4 % des Bruttonationaleinkommens stabilisiert werden.

52.6 Ausblick

Für das Jahr 2017 sieht die Bundesregierung gegenüber dem Vorjahr mit 8,0 Mrd. Euro einen weiteren Anstieg der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit aus dem Einzelplan 23 um 580 Mio. Euro vor. Für die Jahre 2018 bis 2020 sind Ausgaben von jeweils 7,9 Mrd. Euro geplant. Damit ist für den Zeitraum 2017 bis 2019 ein Anstieg von insgesamt 1,6 Mrd. Euro gegenüber dem geltenden Finanzplan vorgesehen.

Die Anstrengungen des Bundes in der Entwicklungszusammenarbeit werden auch von internationalen Entwicklungen bestimmt, insbesondere von der Lage der Flüchtlinge mit weltweit über 65 Millionen Menschen auf der Flucht. Die Entwicklungszusammenarbeit soll zur Fluchtursachenbekämpfung in den Herkunftsländern beitragen und einen Beitrag leisten, Bleibeperspektiven vor Ort zu verbessern. Die UN verabschiedete im Jahr 2015 die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“. Die Agenda soll als „Weltzukunftsvertrag“ dabei helfen, allen Menschen ein Leben in Würde zu ermöglichen. Sie soll Frieden fördern und dazu beitragen, dass alle Menschen in Freiheit und einer intakten Umwelt leben können. Die Agenda 2030 ist getragen vom Geist einer neuen globalen Partnerschaft: Der Gedanke der gemeinsamen Verantwortung für Menschen und Planet soll die Einteilung in „Geber“ und „Nehmer“ oder in „erste“, „zweite“ und „dritte Welt“ ablösen.

Die neue Agenda ersetzt ab dem Jahr 2016 die Millenniumsentwicklungsziele, die sich die Weltgemeinschaft Anfang des Jahrtausends gesetzt hat. Die neuen Ziele sollen für Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer gleichermaßen gelten und alle Aspekte von nachhaltiger Entwicklung umfassen – insbesondere ihre ökologische, ökonomische und soziale Dimension. Die Federführung liegt auf deutscher Seite beim BMZ und beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Erst im weiteren Verlauf der Agenda wird klarer werden, in welcher Höhe die Verwirklichung dieser neuen Ziele zu Mehrausgaben des Bundes führen wird.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

53 Entwicklung des Einzelplans 30

53.1 Überblick

Das BMBF hat die Aufgabe, Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Vielfach berühren seine Maßnahmen den Zuständigkeitsbereich der Länder. Im Jahr 2017 stehen dem BMBF 17,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Das BMBF fördert insbesondere

- den Betrieb und die Investitionen außeruniversitärer Forschungseinrichtungen (institutionelle Förderung),
- einzelne Vorhaben der Bildung, Wissenschaft und Forschung (Projektförderung) sowie
- die Aus- und Fortbildung mit Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).

Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen sowie Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen im Einzelplan 30 zeigt die Tabelle 53.1.

Übersicht über den Einzelplan 30
Bundesministerium für Bildung und Forschung

Tabelle 53.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	15 275,0	15 195,7	-79,2	16 400,3	17 557,5	7,1
darunter:						
▪ Förderung von Forschungseinrichtungen, Beiträge für internationale Einrichtungen	5 580,6	5 588,6	8,0	5 894,4	6 146,1	4,3
▪ Förderung von Projekten	6 474,8	5 987,9	-487,0	7 038,9	7 726,5	9,8
davon:						
▪ Förderung von Hochschulen mit Exzellenzinitiative, Hochschulpakt, Qualitätspakt Lehre	2 717,4	2 709,3	-8,0	3 085,3	3 397,3	10,1
▪ Stilllegung und Rückbau kern-technischer Versuchsanlagen	328,1	230,7	-97,3	328,1	328,1	0,0
▪ Leistungen nach BAföG, AFBG	2 518,7	2 492,2	-26,5	2 589,3	2 908,2	12,3
▪ Ausgleichsleistungen für die Föderalismusreform	715,2	714,9	-0,3	715,2	715,2	0,0
▪ Ministerium	98,5	91,2	-7,3	103,3	109,4	5,9
Einnahmen des Einzelplans	89,4	176,3	86,9	83,9	36,3	-56,8
Verpflichtungsermächtigungen	4 982,7 ^c	2 985,3	-1 997,4	8 022,0	6 882,5	-14,2
	Planstellen/Stellen					in %
Personal ^f	935	854 ^d	-82	1 014 ^e	1 029	1,5

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 895 Planstellen/Stellen.

f Ausschließlich Planstellen/Stellen des Bundesministeriums (Kapitel 3012), d. h. ohne Planstellen/Stellen der Deutschen Historischen Institute Rom und Paris (Kapitel 3003).

Quelle: Einzelplan 30. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

53.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Wie bereits in den Vorjahren sieht die Bundesregierung steigende Gesamtausgaben im Einzelplan 30 vor. Im Jahr 2017 wird sein finanzielles Volumen um 1,2 Mrd. Euro (7,1 %) höher sein als im Jahr 2016. Markante Zuwächse sind insbesondere vorgesehen für BAföG-Leistungen (268 Mio. Euro), digitalen Wandel und Mikroelektronik (zusammen 109 Mio. Euro), den Hochschulpakt (353 Mio. Euro) sowie die institutionelle Förderung von Forschungseinrichtungen (252 Mio. Euro).

Im Jahr 2015 schöpfte das BMBF die Ausgaben-Obergrenze annähernd vollständig aus. Bei einzelnen Titeln lagen die Ist-Ausgaben jedoch zum Teil erheblich unter den vom Parlament beschlossenen Ansätzen. Dies betrifft beispielsweise die Ausgaben für

- das Deutschlandstipendium (Rest von 16,5 Mio. Euro, Ausschöpfung 65,3 %),
- die Qualitätsoffensive Lehrerbildung (Rest von 38,9 Mio. Euro, Ausschöpfung 13,5 %),
- die naturwissenschaftliche Grundlagenforschung - Investitionen (Rest von 100,2 Mio. Euro, Ausschöpfung 58,3 %),
- Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen (Rest von 87,7 Mio. Euro, Ausschöpfung 68,0 %).

Zwar muss das BMBF kassenmäßige Einsparungen erbringen und insoweit von den Haushaltsansätzen abweichen. Die Globale Minderausgabe, die diese Einsparung im Einzelplan 30 sicherstellen soll, steigt im Jahr 2017 deutlich auf 424,2 Mio. Euro an. Das BMBF entscheidet, bei welchen Titeln dieser Betrag zu erwirtschaften ist.

Jedoch begründen die erheblichen Unterschreitungen einzelner Ausgabeansätze Zweifel, ob das BMBF die Mittel stets realistisch veranschlagt. Trotz der geringen Mittelabflüsse plant es bei den vier vorgenannten Titeln für das Jahr 2017 mindestens gleich hohe, teils sogar höhere Ausgaben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es erforderlich, dass das BMBF Abweichungen zwischen den Voranschlägen und den Mittelabflüssen analysiert und daraus die notwendigen Schlüsse zieht. Der Haushaltsplan darf nur die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten. Wenn das BMBF davon ausgehen muss, dass bereitgestellte Mittel nicht in Anspruch genommen werden, muss es seine Ansätze entsprechend anpassen.

Auffällig sind im Einzelplan 30 auch die nicht verausgabten Selbstbewirtschaftungsmittel. Sie sind seit dem Jahr 2012 stetig und mit jährlichen Steigerungsraten von bis zu 40 % angewachsen. Ende 2015 erreichten sie mit 636,5 Mio. Euro einen neuen Höchststand. Das ist mehr als in allen anderen Einzelplänen zusammen. Der Grund hierfür ist, dass die Wissenschaftseinrichtungen, denen nach dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz die Zuwendungen des Bundes zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen wurden, ihre Mittel nicht für geplante Maßnahmen abgerufen hatten (vgl. Nr. 53.3.2). Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes

schränkt es sowohl die Aussagekraft der Rechnungslegung als auch die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten ein, wenn Mittel in einer solchen Größenordnung in die Zukunft übertragen werden (vgl. Bemerkung Nr. 1.10).

53.3 Wesentliche Ausgaben

53.3.1 Zunehmende Inanspruchnahme des Bundes für Länderaufgaben im Hochschulbereich

Bund-Länder-Vereinbarungen binden einen großen Teil der Ausgaben im Einzelplan 30. Auf dieser Grundlage werden vor allem außeruniversitäre Forschungseinrichtungen gemeinsam finanziert und Hochschulen gefördert. Zudem erhalten die Länder – seit dem Jahr 2014 ohne konkrete Zweckbindung – jährlich über 700 Mio. Euro als sogenannte Kompensationsmittel. Grund hierfür ist, dass seit dem Jahr 2007 die früheren hochschulbezogenen Gemeinschaftsaufgaben entfallen sind. Im Jahr 2015 hat der Bund ferner den bisherigen Anteil der Länder an den BAföG-Ausgaben übernommen und sie damit um 1,2 Mrd. Euro jährlich entlastet. Dies sollte den Ländern insbesondere die Grundfinanzierung ihrer Hochschulen erleichtern. Die Entlastung kann im Haushaltsplan nicht ausgewiesen werden. Allerdings hat die Bundesregierung dem Parlament im Juni 2016 über die Verwendung der freigewordenen Mittel berichtet. Demnach haben die Länder sie zum Teil nicht für Hochschulen, sondern für Schulen oder Kinderkrippen eingesetzt.

Nach einer Änderung des Artikels 91b Grundgesetz im Jahr 2015 kann der Bund Hochschulen nicht nur zeitlich befristet, sondern dauerhaft fördern. Auf dieser Grundlage haben Bund und Länder im Juni 2016 drei neue Vereinbarungen geschlossen:

- Die Exzellenzstrategie soll als Nachfolgeprogramm der Exzellenzinitiative besonders leistungsstarke Universitäten mit 533 Mio. Euro pro Jahr fördern.
- Unter dem Stichwort „Innovative Hochschule“ erhalten Fachhochschulen und kleinere bis mittlere Universitäten 55 Mio. Euro im Jahr, um anwendungsorientierter zu forschen und den Wissenstransfer zu stärken.
- Mit der „Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“ unterstützt der Bund den Übergang in Lebenszeitprofessuren mit 1 Mrd. Euro, verteilt auf 15 Jahre.

Ende 2015 forderten die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder, dass der Bund „leistungsschwachen“ Ländern eine „Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung“ zur Verfügung stellen soll. Hierdurch soll eine bundesweit gleichmäßige Verteilung von Fördermitteln gewährleistet werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes würde dies ein zielgerichtetes Engagement des Bundes gänzlich unmöglich machen. Das BMBF hat klargestellt, dass die Bundesregierung die Einführung solcher Zuweisungen ablehnt.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt angemerkt, dass die Vielfalt der beschriebenen Förderansätze ein geschlossenes Konzept vermissen lässt. Sie sind in ihrer Gesamtheit nicht ausreichend transparent, begünstigen unwirtschaftli-

ches Handeln und können zu immer neuen Finanzierungsansprüchen an den Bund führen. Der Anteil der durch Bund-Länder-Vereinbarungen gebundenen Mittel lag im Haushaltsjahr 2015 bereits bei 54,7 %. Im Regierungsentwurf 2017 erreichen sie mit 9,6 Mrd. Euro einen neuen Höchststand. Die Aufhebung des Kooperationsverbots wurde nicht nur für die Verstetigung der bisherigen Förderinstrumente, sondern auch für neue Ausgabenprogramme genutzt.

Der Bundesrechnungshof sieht die zunehmende Verflechtung föderaler Ebenen kritisch. Sie birgt die Gefahr, dass die Grundsätze der Effektivität und der Effizienz von widerstreitenden Verteilungsinteressen überlagert werden. Die Möglichkeit, die Beachtung dieser Grundsätze nachzuhalten, ist dabei zumeist eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund sollte der Bund vermeiden, dass die finanzielle Verantwortung der Länder für ihre Hochschulen ausgehöhlt wird. Er sollte seinen Mitteleinsatz kritisch überprüfen und Erwartungen an ein noch weitergehendes Engagement klare Grenzen setzen. Das BMBF betont hingegen die Aufgabe des Bundes, in Fällen überregionaler Bedeutung tätig zu werden und damit spezifische Bundesinteressen zu befördern. Das jetzige finanzielle Engagement des Bundes könne „angesichts der Dynamik der Wissensgesellschaft keine starre Obergrenze bilden“.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass der Bund die verschiedenen Formen der finanziellen Unterstützung und ihrer Wirkungen in einer Gesamtbeurteilung transparent macht. Erste Berichte des BMBF hierzu waren nicht aussagefähig genug, um bewerten zu können, inwieweit die mit dem Einsatz der Bundesmittel verbundenen Erwartungen erfüllt werden. Die Frage nach konkreten Wirkungen blieb dabei – oft aufgrund unvollständiger Informationen der Länderseite – zumeist offen.

53.3.2 Freiräume bei den vom Bund institutionell geförderten Wissenschaftseinrichtungen

Im Jahr 2017 wird das BMBF 5,8 Mrd. Euro (33 % seiner Mittel) aufwenden, um Wissenschaftseinrichtungen institutionell zu fördern. Zu den gemeinsam mit den Ländern finanzierten Einrichtungen gehören insbesondere die Deutsche Forschungsgemeinschaft als Forschungsförderungsorganisation, die anwendungsorientierte Fraunhofer-Gesellschaft, die Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft mit dem Schwerpunkt Grundlagenforschung sowie die Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.

Der Finanzierungsanteil des Bundes liegt je nach Einrichtung bei 50 bis 90 %. Mit dem Pakt für Forschung und Innovation sagten Bund und Länder regelmäßig steigende Mittel zu. Ab dem Jahr 2016 finanziert der Bund die jährliche Steigerung von 3 % alleine. Hierdurch verschieben sich die faktischen Finanzierungsanteile stetig zulasten des Bundes.

Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz hat den Wissenschaftseinrichtungen größere Flexibilität beim Haushalt, beim Personal, bei der Beteiligung an Unternehmen und bei Bauverfahren ermöglicht. So können die Wissenschaftseinrichtungen ihre Mittel zur Selbstbewirtschaftung erhalten. Sie haben diese Mittel im Jahr der Veranschlagung in großem Umfang nicht verbraucht. Das Volumen dieser Mittel ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist diese Entwicklung nicht nur aus Gründen der Haushaltstransparenz und der Budgetkontrolle problematisch (vgl. Nr. 53.2). Sie weist auch auf eine zunehmende Diskrepanz zwischen Planung und realisierten Projektverläufen hin. Der Bundesrechnungshof geht derzeit der Frage nach, welche Schlussfolgerungen hieraus auf die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zu ziehen sind.

Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz schränkt die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten der Zuwendungsgeber ein. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss das BMBF daher eine ausreichende Transparenz über den Einsatz der Mittel, ihre Wirkung und ihren Beitrag zur Zielerreichung sicherstellen. Eine wesentliche Rolle sollen hierbei die Monitoring-Berichte zum Pakt für Forschung und Innovation spielen. Die auf der Grundlage von Beiträgen der Wissenschaftseinrichtungen in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz verabschiedeten Berichte betonen stets die Bedeutung flexibler Rahmenbedingungen. Sie enthalten auch regelmäßig in allgemeiner Form die Einschätzung, dass die Einrichtungen maßvoll und verantwortungsvoll mit ihnen umgehen.

Nach den Aussagen im Monitoring-Bericht zielen flexiblere Rahmenbedingungen auf einen wirtschaftlicheren Mitteleinsatz. Die Erfahrungen aus Prüfungen des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe zeigen aber, dass diese Flexibilisierungen unwirtschaftliches Handeln in den Einrichtungen keineswegs ausschließen (vgl. Bemerkung Nr. 55). Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, dass insbesondere das Parlament aufgrund belastbarer Daten nachvollziehen kann, inwieweit die Regelungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes zu wirtschaftlichem Handeln beitragen. Er untersucht derzeit Möglichkeiten, die Transparenz zu verbessern. Das BMBF hat sich bereit erklärt, das Berichtswesen bei Bedarf fortzuentwickeln. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages könne durch konkrete Informationsanliegen hierauf Einfluss nehmen.

53.3.3 Verbesserungspotenzial bei der Förderung von Projekten

Das BMBF beabsichtigt, im Jahr 2017 Bildungs- und Forschungsprojekte mit 7,7 Mrd. Euro (44 % seiner Mittel) zu fördern. Das fachliche Spektrum reicht von einzelnen Forschungsvorhaben bis zu breit angelegten Programmen zur Bildungsförderung oder der internationalen Zusammenarbeit.

53.3.3.1 Anstrengungen für bessere Erfolgskontrollen fortsetzen

Die Zweckbestimmungen der Titel des Einzelplans 30 sind häufig abstrakt und allgemein. Umso wichtiger ist es, dass das BMBF für ausreichende Transparenz der konkreten Wirkungen seiner Maßnahmen sorgt. Hierzu sind sachgerechte

Erfolgskontrollen von zentraler Bedeutung. Das Haushaltsrecht schreibt solche Erfolgskontrollen vor, um eine wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF auf Defizite in der Systematik, der Methodik und der Qualitätssicherung seiner Erfolgskontrollen hingewiesen. Mehrere Empfehlungen hat das BMBF aufgegriffen. Es hat einheitliche Standards angekündigt, lässt geeignete Indikatoren untersuchen und will Personal für diesen Zweck einsetzen. Allerdings hat es auch die Auffassung vertreten, dass die Bewertung der Wirtschaftlichkeit seiner Fördermaßnahmen häufig an sachliche Grenzen stößt. Der Bundesrechnungshof erkennt weder die inzwischen erreichten Fortschritte noch die besonderen Anforderungen an Erfolgskontrollen im Forschungsbereich. Dennoch muss das BMBF auch hier alle nötigen Voraussetzungen schaffen, dass seine Mittel zielgerichtet und mit größtmöglichem Nutzen eingesetzt werden. Dies erfordert weitere Anstrengungen des BMBF, um insbesondere

- für jedes Förderprogramm klare und konkrete Ziele zu definieren, an denen sich die später erzielten Ergebnisse messen lassen müssen;
- messbare Indikatoren zu entwickeln, mit denen objektiv beobachtet werden kann, wie sich die Förderung auswirkt;
- die Wirkungszusammenhänge zwischen Förderung und den Ergebnissen zu erkennen;
- das mit der Förderung Erreichte ergebnisoffen zu bewerten und hieraus Schlussfolgerungen für ggf. notwendige Korrekturen oder Folgenentscheidungen zu treffen;
- die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um Erfolgskontrollen objektiv und in hoher Qualität durchführen zu können.

53.3.3.2 Instrument der Projektförderung nicht zweckentfremden

Bei der Projektförderung stellt das BMBF einem Zuwendungsempfänger Mittel für einzelne abgegrenzte Vorhaben zur Verfügung. Da dieses Förderinstrument nicht darauf ausgerichtet ist, Einrichtungen auf Dauer zu finanzieren, verlangt es weniger Transparenz über den Zuwendungsempfänger und seine wirtschaftliche Struktur als die institutionelle Förderung. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMBF die Projektförderung nutzt, um einen maßgeblichen Beitrag zum Aufbau und Betrieb langfristiger Forschungsstrukturen zu leisten. Im Fall des Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) hat das BMBF entschieden, für mindestens 14 Jahre eine Anschubfinanzierung zu gewähren, bis Klarheit über die angestrebte Institutionalisierung erzielt wird (vgl. Bemerkung Nr. 54). Der Bundesrechnungshof sieht mit dieser Finanzierung die engen zeitlichen und sachlichen Grenzen einer zulässigen Projektförderung überschritten. Sie sollte auf den haushaltsrechtlich vorgesehenen Zweck beschränkt und allenfalls dann für die Finanzierung von Einrichtungen verwendet werden, wenn es sich um zeitlich eng begrenzte Anschubfinanzierungen mit einer klaren Anschlussperspektive handelt.

53.3.3.3 Risiken aus Großprojekten konsequent entgegenwirken

Der Einzelplan 30 enthält eine Vielzahl geförderter Großprojekte. Teils sind diese Projekte so speziell, dass es kaum vergleichbare Vorhaben gibt. Gemeinsame

Kennzeichen sind eine hohe Komplexität der Projekte in baulich-technischer, in organisatorischer und in rechtlicher Hinsicht sowie ein vergleichsweise hoher Mittelbedarf. Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Projekten Planungs- und Steuerungsdefizite festgestellt, denen das BMBF nach seiner Auffassung frühzeitiger hätte entgegenwirken müssen. Das BMBF hat mitgeteilt, es habe Maßnahmen eingeleitet, um Großprojekte grundsätzlich besser steuern und ihre Kosten abschätzen zu können. Der Bundesrechnungshof erkennt dies an, verweist aber darauf, dass bei mehreren Problemfällen eine wirtschaftliche Projektdurchführung noch nicht sichergestellt ist.

Dies gilt beispielsweise für die Stilllegung und den Rückbau kerntechnischer Versuchseinrichtungen, die der Bund weit überwiegend finanziert. Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit wiederholt auf Kostensteigerungen und Verzögerungen hingewiesen und verdeutlicht, dass Anreize für wirtschaftliches Handeln gestärkt und Synergieeffekte genutzt werden müssten. Zuletzt hat er auf Bitte des Haushaltsausschusses im April 2015 über seine Einschätzung berichtet, dass es strafferer und einheitlicher Planungs-, Kontroll- und Steuerungsprozesse bedarf. Der Bundesrechnungshof sah es als wesentlich an, die auf BMBF und das Bundesministerium der Finanzen verteilte Finanzierungs- und die Steuerungsverantwortung zusammenzuführen. Das BMBF hat dies für nicht erforderlich gehalten. Es wird sich zeigen, inwieweit die stattdessen beabsichtigte Stärkung einheitlicher Vorgaben und eine intensivere Zusammenarbeit ausreichen, um finanzielle Risiken zu begrenzen.

Aus dem Einzelplan 30 finanziert der Bund auch einen neuen Forschungsbau (sog. Beschleunigerkomplex) in Darmstadt. Strukturelle Probleme haben das Großprojekt erheblich verzögert und zu Kostensteigerungen geführt. Zunächst im Bundeshaushalt veranschlagte Mittel sind deshalb nicht zeitgerecht verwendet worden (vgl. Nr. 53.2). Für den Bundeshaushalt besteht das Risiko, dass er mittel- bis langfristig zusätzlich belastet wird. Hierüber hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2015 berichtet. Er hat dem BMBF empfohlen zu klären, wie das Großprojekt fortgesetzt werden soll. Das BMBF sollte die auf den Bund zukommenden Kostensteigerungen transparent darstellen, wenn das Projekt in dem bisherigen Umfang weitergeführt werden soll. Wenn es jedoch beabsichtigt, den Umfang des Projektes zu reduzieren, muss es prüfen, ob der dadurch bedingte geringere wissenschaftliche Nutzen eine weitere Finanzierung überhaupt rechtfertigt.

53.3.4 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz

Das BAföG ermöglicht individuelle Geldleistungen für Schulbesuchende und Studierende. Die Leistungen erhöhen sich ab August 2016 durch das 25. Gesetz zur Änderung des BAföG (BAföGÄndG). Die Mehrausgaben betragen 147 Mio. Euro im Jahr 2016 und etwa 500 Mio. Euro ab dem Jahr 2017.

Zusätzliche Leistungen erhalten behinderte Schulbesuchende für Internatsaufenthalte auf Grundlage des BAföG und des Sozialgesetzbuches XII. Die Zuständigkeiten unterschiedlicher Leistungsträger verursachen übermäßige Bürokratie für alle Beteiligten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Zuständigkeiten zu konzentrieren (vgl. Bemerkung Nr. 57).

Für eine Ausbildung im Ausland gibt es Zuschläge zur Förderung. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Verwaltungspraxis für die Zuschläge Auszubildende teilweise benachteiligt oder besserstellt. Das BMBF will wegen der grundsätzlichen Bedeutung prüfen, ob und wie diese Schwachstellen beseitigt werden können.

Das Bildungskreditprogramm des Bundes steht neben Leistungen nach dem BAföG zur Verfügung. Der Bund bürgt für diese zinsgünstigen Ausbildungskredite. Der Bundesrechnungshof hat verspätete und entgangene Einnahmen zulasten des Bundes in Millionenhöhe festgestellt. Er erwartet vom BMBF, für Abhilfe zu sorgen (vgl. Bemerkung Nr. 56).

Das AFBG unterstützt ausgebildete Fachkräfte, die sich beruflich fortbilden. Diese Geldleistung tragen der Bund mit 78 % und die Länder mit 22 %. Da für die Förderung teilweise das BAföG gilt, erhöhen sich durch das BAföGÄndG auch die Leistungen an Fortzubildende. Das Dritte Gesetz zur Änderung des AFBG führt zusätzlich zu erhöhten Leistungen und erweiterten Fördermöglichkeiten. Die Mehrkosten betragen für den Bund im Jahr 2016 20,2 Mio. Euro und 41 Mio. Euro ab dem Jahr 2017.

Die Förderung bietet auch zinsgünstige Darlehen. Die Bewilligungsstellen verlängerten die gesetzliche Angebotsfrist für ein Darlehen teilweise unzulässig. Der Bundesrechnungshof bewirkte durch seine Prüfung, dass die Frist nunmehr eingehalten wird.

53.4 Ausblick

Die Finanzplanung führt die Ausgaben des Einzelplans 30 auf hohem Niveau fort. Für das Jahr 2020 soll der Mittelansatz aber deutlich auf 17 Mrd. Euro sinken. Grund ist, dass im Einzelplan 30 ab dem Jahr 2020 die Kompensationsmittel für die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung entfallen. Bereits ab dem Jahr 2014 waren die Länder nicht mehr verpflichtet, diese Mittel für forschungspolitische Zwecke einzusetzen. Wie sie die Mittel tatsächlich verwendeten, blieb für den Bund weitgehend intransparent. Aus der bisherigen Veranschlagung im Einzelplan 30 darf daher nicht der Schluss gezogen werden, dass es sich um vom Bund für die Forschung bereitgestellte Mittel handelt. Im Umkehrschluss bedeuten ihr Wegfall und der damit verbundene Rückgang des finanziellen Volumens des Einzelplans 30 keine Abkehr von den bisherigen Prioritätensetzungen für Bildung und Forschung. Diese Reduzierung folgt aus den Vereinbarungen mit den Ländern; sie sollte nicht als Ansatzpunkt für die Förderung nach neuen Ausgabenprogrammen missverstanden werden.

54 83 Mio. Euro Bundesmittel für den Aufbau einer Forschungseinrichtung ohne gesicherte Perspektive

54.0

Das BMBF fördert seit dem Jahr 2009 mit Projektmitteln den Aufbau und Betrieb eines Instituts für Nachhaltigkeitsforschung. Es hatte die Absicht, das Institut bis zum Jahr 2017 auf eine dauerhafte finanzielle Grundlage zu stellen und in eine institutionelle Förderung zu überführen. Belastbare Absprachen hierzu mit dem Land Brandenburg, den Wissenschaftsorganisationen und dem Bundesministerium der Finanzen gibt es jedoch bis heute nicht. Dennoch hat das BMBF angekündigt, die Anschubfinanzierung mit Projektmitteln bis Ende 2023 zu verlängern. Damit hat es bisher 83 Mio. Euro für dieses Projekt bereitgestellt, ohne zuvor die Voraussetzungen für eine solide dauerhafte Finanzierung des Instituts zu klären. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, Projektförderungen als quasi-institutionelle Finanzierung über zeitlich eng begrenzte Anlaufphasen hinaus zu nutzen.

54.1

Die Idee, in Deutschland ein interdisziplinäres Institut für Nachhaltigkeitsforschung zu errichten, geht zurück auf das Nobelpreisträger-Symposium „Global Sustainability – A Nobel Cause“ im Jahr 2007. Die Initiatoren wollten eine „neue Form der Interaktion“ zwischen Wissenschaft und Gesellschaft ermöglichen. Diese Idee griffen Vertreter der „Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen“ (Wissenschaftsallianz) auf. Sie erarbeiteten erste Pläne für ein neues „Institute for Advanced Sustainability Studies“ (IASS). Auf Initiative des BMBF und in Abstimmung mit der Wissenschaftsallianz wurde es am 2. Februar 2009 als gemeinnütziger Verein gegründet.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 die Projektförderungen des BMBF für das Institut. Die dabei festgestellten Mängel bei Planung und Betrieb gaben Anlass für eine Nachfrage des Bundesrechnungshofes im Dezember 2015. Danach stellt sich die bisherige Entwicklung wie folgt dar:

BMBF fördert den Aufbau des Instituts ohne langfristige Planung

Das BMBF fördert den Aufbau und den anfänglichen Betrieb des IASS seit dem 1. April 2009. Zunächst bewilligte es 2 Mio. Euro für ein Vorprojekt zur Unterstützung des Gründungsdirektors in der Anlaufphase. Im Dezember 2009 kam es mit dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) des Landes Brandenburg überein, bis zum 31. Dezember 2016 den Aufbau des IASS als Projekt durch zwei sich ergänzende Zuwendungen im Verhältnis 85:15 zu finanzieren. Sie bekundeten ihre Absicht, das IASS ab dem Jahr 2017 in eine institutionelle Förderung zu überführen. Bis dahin bewilligte das BMBF zunächst eine Projekt-

förderung in Höhe von 46,6 Mio. Euro. Über eine dauerhafte Förderung wollte es entscheiden, nachdem der Wissenschaftsrat die wissenschaftliche Qualität des Instituts bestätigt hatte.

Die möglichen Perspektiven für eine institutionelle Finanzierung hatte es nicht geklärt. So war unklar, ob und in welcher Höhe das Land Brandenburg das IASS dauerhaft mitfinanzieren wollte. Auch hatte das BMBF keine konkrete Vorstellung darüber, wie das Institut im Wissenschaftssystem verankert werden sollte. Die Wissenschaftsorganisationen und das MWFK hatte es nicht beteiligt.

Will der Bund Einrichtungen langfristig fördern, sind besondere Vorgaben des Haushaltsrechts zu beachten. So muss eine Einrichtung, die institutionell gefördert wird, z. B. einen verbindlichen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorlegen. Dies sichert den Zuwendungsgebern wichtige Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Auch ist darauf zu achten, dass sich die Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger des Bundes nicht erhöht und sich die Länder angemessen an der Finanzierung beteiligen. Um dies zu gewährleisten, ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bei Entscheidungen für eine institutionelle Förderung frühzeitig zu beteiligen.

Wissenschaftsrat hält Leistung des Instituts für noch nicht überzeugend

Auf Bitten des BMBF und des MWFK evaluierte der Wissenschaftsrat das IASS im Jahr 2014. Er bewertete die Qualität der begutachteten Forschungsarbeiten als „noch nicht befriedigend“. Das Institut sei noch relativ schwach im deutschen Wissenschaftssystem verankert. Es bedürfe langfristiger konzeptioneller und organisatorischer Weiterentwicklungen, um die Gründungsidee erfolgreich umzusetzen und das IASS als Akteur im Bereich der Nachhaltigkeit zu positionieren. BMBF und MWFK sollten das IASS innerhalb von fünf Jahren erneut evaluieren lassen und auf dieser Grundlage abschließend über dessen künftige Finanzierung entscheiden. Die Projektförderung sollten sie bis dahin zunächst fortsetzen.

BMBF vertagt Klärung der Finanzierungsperspektive

Um dem IASS eine weitere Perspektive zu geben, kamen das BMBF und das MWFK im November 2015 überein, ihre Förderungen bis zum 31. Dezember 2023 fortzuführen. Der Wissenschaftsrat soll nach ihrem Willen im Jahr 2019 das IASS erneut evaluieren. Auf dieser Grundlage bewilligte das BMBF dem IASS für den Zeitraum 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2021 eine Anschlusszuwendung von (zunächst) 34,4 Mio. Euro. Einen konkreten Plan für die Überführung in eine institutionelle Förderung und für die dazu erforderlichen Abstimmungen gab es auch zu diesem Zeitpunkt nicht.

Das BMBF teilte im Januar 2016 dem Bundesrechnungshof mit, dass es die Überführung in eine institutionelle Förderung noch vor dem 30. Juni 2021 prüfen wolle. Zuvor sollten „Klärungsgespräche“ mit dem Land Brandenburg stattfinden. In der Folge informierte das BMBF auch das BMF über die grundsätzliche Absicht, das IASS in eine institutionelle Förderung zu überführen. Die Entscheidung hierzu stehe aber noch aus und eine künftige Bund-Länder-Finanzierung sei noch nicht geklärt. Wenn das Ergebnis der nächsten Evaluierung dies rechtfertige,

würde mittelfristig angestrebt, das IASS an eine der großen Forschungsorganisationen anzubinden. Dies setze jedoch ein zeitaufwendiges Verfahren voraus. Ggf. müsse das Sitzland hierfür die Initiative ergreifen und der Wissenschaftsrat das Institut nochmals evaluieren. Mit dem Abschluss eines solchen Verfahrens sei nicht vor dem Jahr 2023 zu rechnen. Bis dahin wäre aus Sicht des BMBF eine institutionelle Förderung außerhalb der großen Forschungsorganisationen eine realistische Zwischenlösung („Solitärlösung“).

54.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMBF nach dem derzeitigen Stand Projektmittel von 83 Mio. Euro für eine Anlauffinanzierung von nunmehr 14 Jahren bereitgestellt hat. Das Instrument der Projektförderung darf nur in engen zeitlichen Grenzen dazu genutzt werden, Strukturen aufzubauen und zu finanzieren. Ansonsten kann es zu einer „quasi-institutionellen“ Förderung kommen, bei der wesentliche, für eine dauerhafte Förderung geltende haushaltsrechtliche Anforderungen nicht greifen.

Unabhängig davon hätte das BMBF in einem klaren Planungs- und Finanzierungskonzept darlegen müssen, wie die angestrebte dauerhafte Institutionalisierung in Zukunft auf eine solide, haushaltsrechtlich tragfähige Grundlage gestellt werden soll. Der Bundesrechnungshof hatte dieses Konzept mehrfach eingefordert. Bis heute ist insbesondere nicht geklärt,

- ob und inwieweit von einer verlässlichen Bereitschaft der Länder auszugehen ist, sich an einer institutionellen Finanzierung des IASS zu beteiligen und
- wie das IASS im Wissenschaftssystem verankert werden soll und unter welchen Voraussetzungen es in bestehende Forschungsorganisationen eingebunden werden kann.

Ein solches Konzept hätte bereits mit der Förderentscheidung entwickelt werden müssen, um ein zielgerichtetes Handeln sicherzustellen und finanzielle Risiken für den Bund zu vermeiden. Die letztliche Entscheidung über eine Finanzierung von weiteren Evaluationen des Wissenschaftsrates abhängig zu machen, reicht nicht aus. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass eine dauerhafte Finanzierung eine anerkannte wissenschaftliche Leistungsfähigkeit voraussetzt. Die wissenschaftliche Beurteilung kann aber haushaltsrechtliche Überlegungen nicht ersetzen, wie eine angestrebte dauerhafte Finanzierung aus Sicht der Zuwendungsgeber gestaltet werden soll. Gelingt es nicht, eine langfristige Förderperspektive sowohl in wissenschaftlicher als auch in finanzieller Hinsicht zu erreichen, müssen frühzeitig Alternativ- bzw. Ausstiegsstrategien entwickelt werden.

Die Erwägung des BMBF, zumindest übergangsweise einen eigenständigen institutionellen Zuwendungsempfänger im Einzelplan 30 zu schaffen, hat der Bundesrechnungshof als problematisch bewertet. So ist davon auszugehen, dass eine einmal etablierte „Solitärlösung“ mit weit überwiegender Bundesbeteiligung es

später erschwert, das IASS in eine Forschungsorganisation zu integrieren. Die Vorteile einer Integration blieben dann ungenutzt, z. B. finanzielle Synergien und eine intensivere interdisziplinäre Vernetzung.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, rasch die Handlungsperspektiven zu klären. Gerade angesichts der langen Vorlaufzeiten für institutionelle Entscheidungen hat er erhebliche Bedenken dagegen geäußert, dies weiter in die Zukunft zu verschieben. Die erforderliche Abstimmung mit den zu beteiligenden Stellen beim Bund, bei den Ländern und den Forschungsorganisationen soll es alsbald einleiten und

- klären, wie das IASS in bestehende Forschungsorganisationen – ohne Umweg über eine „Solitärlösung“ – eingebunden werden kann,
- das BMF frühzeitig über die beabsichtigte Finanzierungsperspektive informieren und darlegen, wie sichergestellt werden kann, dass die Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger begrenzt bleibt und
- verlässliche Aussagen über die Finanzierungsbereitschaft der Länder einfordern.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF gemahnt, vor derartigen Förderentscheidungen stets frühzeitig die künftige Finanzierung zu klären und Anschubfinanzierungen auf das erforderliche Mindestmaß zu reduzieren.

54.3

Das BMBF hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Es halte sein Vorgehen für planvoll und wirtschaftlich; der von ihm eingeschlagene Weg sei richtig.

Die Verlängerung der Anschubfinanzierung aus Projektmitteln werde durch die Ergebnisse der Evaluierung des Wissenschaftsrates gestützt. Eine Überführung in die institutionelle Förderung wäre wissenschaftlich nicht ausreichend fundiert und wirtschaftlich riskant gewesen. Die Förderung abzubrechen und das Institut abzuwickeln, hätte nicht nur den Empfehlungen des Wissenschaftsrates widersprochen, sondern sei auch nach der zwischenzeitlichen Weiterentwicklung des Instituts nicht zu rechtfertigen. Eine Alternative, die der Fortsetzung der Projektförderung vorzuziehen sei, habe es nicht gegeben.

Das BMBF hat die Forderung nach einem Konzept dadurch als erfüllt angesehen, dass es dem Bundesrechnungshof und dem BMF die aus seiner Sicht in Betracht kommenden Optionen für das weitere Vorgehen offengelegt hat. Die Finanzierungsperspektive wolle es mit den beteiligten Stellen erst abstimmen, wenn der Wissenschaftsrat die wissenschaftliche Arbeit des Instituts positiv bewertet habe. Weder das Land Brandenburg, die Gesamtheit der Länder noch die geeigneten Wissenschaftsorganisationen hätten im Jahr 2009 eine Garantie formulieren können, dass sie 7 bzw. 14 Jahre später dieses Institut grundfinanzieren bzw. aufnehmen.

54.4

Die Ausführungen des BMBF können die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Den Verstoß gegen den Grundsatz, Projektförderungen nur in klar definierten zeitlichen Grenzen für die Anschubfinanzierung zu nutzen, hat es nicht bestritten. Wenn es hierzu keine bessere Alternative gesehen hat, ist dies Folge einer nicht ausreichend zielorientierten Planung. Ein planvolleres Handeln wäre dem BMBF möglich gewesen. Dies hätte keineswegs bedeutet, sich vorschnell ohne Rücksicht auf die wissenschaftliche Qualität für eine institutionelle Förderung zu entscheiden. Der Bundesrechnungshof hat auch nicht gefordert, von den Ländern und den Forschungseinrichtungen eine „Garantie“ für die Zukunft einzuholen. Es ist aber nicht vertretbar, zweistellige Millionenbeträge für die Anschubfinanzierung einer Einrichtung einzusetzen, um erst nach einem langfristigen Findungsprozess ergebnisoffen über ihre dauerhafte Perspektive zu entscheiden. Darin liegt nicht nur eine wesentliche Ursache dafür, dass es seit Jahren offene Fragen zur Entwicklung des Instituts gibt. Es widerspricht auch der haushaltsrechtlich klaren Unterscheidung zwischen zeitlich und sachlich begrenzter Projektförderung und dauerhaft angelegter institutioneller Förderung.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Empfehlung, schnellstmöglich zu klären, ob, mit welchen Beteiligten und unter welchen Voraussetzungen die beabsichtigte dauerhafte Förderung des IASS finanziert werden kann. Damit darf das BMBF nicht bis zur neuen wissenschaftlichen Bewertung des Instituts warten. Die Verantwortung, eine tragfähige finanzielle Grundlage sicherzustellen und finanzielle Risiken zu vermeiden, kann ihm diese Bewertung nicht abnehmen. Er hat deswegen dafür Sorge zu tragen, dass haushaltsrechtliche Vorgaben, die Handlungsmöglichkeiten der Zuwendungsgeber sowie die Anforderungen der Forschungsorganisationen in einen zielgerichteten Prozess einfließen und weitere Übergangslösungen vermieden werden.

55 Helmholtz-Zentrum Berlin muss bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes sein Personal wirtschaftlich einsetzen (Kapitel 3004)

55.0

Das Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie musste den Betrieb eines Großgerätes zwischen Herbst 2010 und Frühjahr 2015 für insgesamt 32 Monate unterbrechen. Das Helmholtz-Zentrum Berlin hatte nicht geplant, wie es die davon betroffenen Beschäftigten während solcher langen Zeiträume wirtschaftlich einsetzen kann. Für künftige Fälle muss es besser vorsorgen. Das BMBF sollte auch bei den anderen Helmholtz-Zentren darauf hinwirken.

55.1

Wissenschaftliche Großgeräte im Helmholtz-Zentrum Berlin

Die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V. (Helmholtz-Gemeinschaft) unterhält in Deutschland 18 Forschungszentren mit 38 000 Beschäftigten. Den überwiegenden Teil ihres Jahresbudgets von über 4 Mrd. Euro finanziert der Bund durch Zuwendungen. Das Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie (HZB) betreibt zwei Großgeräte für die Wissenschaft, u. a. eine Neutronenquelle. Ein großer Teil seiner über 1 100 Beschäftigten arbeitet forschend oder in der technischen Unterstützung mit diesen Großgeräten. Die jährlichen Zuwendungen an das HZB, 124 Mio. Euro im Jahr 2016, stammen zu 90 % aus Mitteln des BMBF.

Risikomanagementsystem des Helmholtz-Zentrums Berlin

Der Bundesrechnungshof prüfte die Organisation des HZB als Zuwendungsempfänger des BMBF. Dabei untersuchte er auch das Risikomanagement des HZB. Das Risikomanagementsystem des HZB sah nicht vor, wie die Beschäftigten des HZB bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes wirtschaftlich eingesetzt werden sollen.

Betrieb der Neutronenquelle mehrfach für Monate unterbrochen

Das HZB wollte im Oktober 2010 planmäßig technische Komponenten der Neutronenquelle austauschen. Dies verzögerte sich erheblich, so dass es ihren Betrieb ungeplant bis März 2012 unterbrechen musste. Nach Auskunft des BMBF sei diese Betriebsunterbrechung ein Einzelfall gewesen. Sie erfordere keine Maßnahmen über das bestehende Risikomanagement hinaus. Von November 2013 bis Februar 2015 wurde der Betrieb erneut unterbrochen. Das BMBF begründete diese Unterbrechung mit unvorhergesehen verzögerten Reparaturarbeiten. Aus einer Übersicht des BMBF ergab sich, dass es in den Jahren 2004 und 2009 eben-

falls mehrmonatige Betriebsunterbrechungen gegeben hatte. Auch für die Zukunft können nach Angaben des HZB längere Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes nicht ausgeschlossen werden.

Auswirkungen für das wissenschaftliche Personal

Die beiden Betriebsunterbrechungen der Neutronenquelle seit dem Jahr 2010 betrafen rund 30 Vollzeitäquivalente (VZÄ) wissenschaftliches Personal. Nach Angabe des HZB hätten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler während der ersten Betriebsunterbrechung intensiver publiziert. Während der zweiten Betriebsunterbrechung hätten sie Experimente an anderen Neutronenquellen, auch im Ausland, durchgeführt. Nach einem Jahresbericht des HZB gingen die wissenschaftlich besonders anerkannten Publikationen der von den Betriebsunterbrechungen betroffenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2013 deutlich zurück.

Auswirkungen für das technische Personal

Die beiden Betriebsunterbrechungen betrafen rund 60 VZÄ technisches Personal. Etwa die Hälfte dieses Personals war nach Auskünften des HZB zu 80 % ausgelastet, z. B. mit Montage- und Wartungsarbeiten. Die andere Hälfte habe Arbeiten am anderen Großgerät ausgeführt. Insoweit habe es nur geringe Auslastungsdefizite gegeben. Darüber hinaus seien weitere Abteilungen des HZB (u. a. Fertigung, Konstruktion) mittelbar betroffen gewesen.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das HZB für längere Betriebsunterbrechungen seiner Großgeräte nicht hinreichend vorgesorgt hatte. So fehlten insbesondere Pläne für den wirtschaftlichen Einsatz des betroffenen Personals.

Der Bundesrechnungshof hat es für wenig plausibel gehalten, dass das wissenschaftliche Personal während der ersten Unterbrechung intensiver publizierte. Die Zahl der besonders anerkannten Publikationen ging in dieser Zeit zurück. Auch hat er beanstandet, dass das HZB nicht hinreichend untersucht hat, ob es sein unausgelastetes technisches Personal während der langen Unterbrechungszeiträume nicht anderweitig hätte einsetzen können.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof erfragt, welche Maßnahmen das BMBF anderen Helmholtz-Zentren für die Risikovorsorge bei größeren Betriebsunterbrechungen von Großgeräten vorgegeben oder empfohlen hat und wie es die bestehende Risikovorsorge für diese Fälle bewertet.

55.3

Das BMBF hat angegeben, das wissenschaftliche Personal habe die erste Unterbrechung mit Publikationen höherer Qualität kompensiert. Für die zweite Unterbrechung hat das BMBF erneut auf Arbeiten an anderen Neutronenquellen verwiesen. Das HZB wisse allerdings nicht, ob und in welchem Umfang sein wissenschaftliches Personal tatsächlich an diesen Quellen geforscht hat.

Das BMBF hat zugesichert, den Personaleinsatz bei Betriebsunterbrechungen der Großgeräte künftig besonders zu beobachten. Das HZB habe die Unterbeschäftigung bei unplanmäßigen Betriebsunterbrechungen inzwischen als Risikofolge in seinen Risikokatalog aufgenommen. Es sehe nun den Einsatz dieses Personals in anderen technischen Bereichen vor. Nach dem Katalog trete das Risiko einer Betriebsunterbrechung der Neutronenquelle mit einer Wahrscheinlichkeit zwischen 10 und 25 % pro Jahr ein. Inzwischen habe das HZB das Schadenspotenzial dieses Risikos im Risikokatalog von „größer als 6 Mio. Euro“ auf „größer als 11 Mio. Euro“ erhöht.

Nach Auffassung des BMBF sind in den Großforschungseinrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft deren Geschäftsführungen selbst für die Risikovorsorge beim Ausfall von Großgeräten verantwortlich.

55.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die Neutronenquelle des HZB war von Oktober 2010 bis Februar 2015 in 32 von 52 Monaten, d. h. in über 60 % der Zeit, nicht betriebsbereit. BMBF und HZB haben nicht nachgewiesen, dass das von der Betriebsunterbrechung betroffene Personal in dieser Zeit sachgerecht und wirtschaftlich eingesetzt worden ist.

So blieb offen, in welchem Umfang die betroffenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler andere Neutronenquellen nutzten. Die Hinweise, sie hätten intensiver publiziert, sind wenig belastbar. Auch das technische Personal war nicht ausgelastet. Bei sachgerechter Vorsorge hätte das HZB dieses Personal anderweitig wirtschaftlich einsetzen können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das HZB die Unterbeschäftigung seines Personals bei längeren unplanmäßigen Betriebsunterbrechungen aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in seinen Risikokatalog aufgenommen und Maßnahmen vorgesehen hat, die einen Schaden vermeiden oder minimieren sollen.

Mit Blick auf das sehr ungünstige Verhältnis von Nutzungs- und Ausfallzeiten eines Großgerätes im HZB ist das BMBF aber auch gefordert, darauf hinzuwirken, dass alle Helmholtz-Zentren für längere Betriebsunterbrechungen von Großgeräten vorsorgen. Insbesondere müssen sie Konzepte entwickeln, die bei längeren Betriebsunterbrechungen einen wirtschaftlichen Personaleinsatz sicherstellen.

56 Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen (Kapitel 3002 Titel 661 40)

56.0

Der Bund bürgt für Bildungskredite, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau u. a. an Studierende auszahlt. Infolge dieser Bürgschaft zahlte das Bundesverwaltungsamt im Auftrag des BMBF in den Jahren 2006 bis 2014 109 Mio. Euro an die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Die Kreditnehmer zahlten davon bis Ende 2014 nur 19 Mio. Euro an den Bund zurück. Mitursächlich für die Differenz sind Bearbeitungsrückstände des Bundesverwaltungsamtes. Die Zahl der betroffenen Fälle versechsfachte sich binnen fünf Jahren auf 8 500 zum Jahresende 2015. Dies führte zu verspäteten Einnahmen und dauerhaften Einnahmeverlusten. Das BMBF muss seiner haushaltsrechtlichen Verantwortung nachkommen und dafür sorgen, dass das Bundesverwaltungsamt Rückforderungen zügig und vollständig bearbeitet.

56.1

Bildungskreditprogramm des Bundes

Im Jahr 2001 startete die Bundesregierung das Bildungskreditprogramm. Studierende sowie Schülerinnen und Schüler in fortgeschrittenen Ausbildungsphasen können einen zinsgünstigen Kredit von bis zu 7 200 Euro erhalten. Die Kredite bewilligt das Bundesverwaltungsamt (BVA) im Auftrag des BMBF. Die Kreditverträge mit den Geförderten schließt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Ablauf bei ausstehenden Zahlungen der Kreditnehmer

Damit die Kreditkonditionen günstig sein können, übernimmt der Bund gegenüber der auszahlenden KfW eine Ausfallbürgschaft (Bundesgarantie). Zahlen Kreditnehmer den Kredit dauerhaft nicht wie vereinbart zurück, tritt die Bundesgarantie ein. Das BVA muss dann der KfW die ausstehende Summe des jeweiligen Kreditnehmers einschließlich entstandener Verzugszinsen erstatten. Hierfür ist nach Angabe des BMBF eine Obergrenze von 25,6 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen (Toleranzgrenze). Die Forderung gegen den Kreditnehmer geht auf den Bund über. Das BVA erlässt einen Rückforderungsbescheid, mit dem die gesamte ausstehende Summe des Kreditnehmers sofort fällig wird. Die Bundeskasse erfasst die offene Forderung.

Finanzielle Wirkung des Bildungskreditprogramms auf den Bundeshaushalt

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Hannover den Geschäftsprozess des Bildungskredites beim BMBF,

beim BVA und bei der KfW geprüft. Das BVA zahlte in den Jahren 2006 bis 2014 eine Garantiesumme von 109 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt an die KfW. Es erhielt bis Ende 2014 19 Mio. Euro von Kreditnehmern zurück (vgl. Abb. 56.1).

Finanzielle Wirkung des Bildungskreditprogramms auf den Bundeshaushalt

Tabelle 56.1

Jahr	an die KfW gezahlte Garantiesumme	Einnahmen aus Rückforderungen des BVA	Ausgaben aus dem Bundeshaushalt
	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro ^a
2006	0,4	0,0	0,4
2007	3,0	0,1	2,9
2008	7,8	0,6	7,2
2009	10,4	0,9	9,5
2010	13,7	1,7	12,0
2011	16,2	2,8	13,4
2012	18,6	3,4	15,2
2013	19,8	4,4	15,4
2014	19,2	5,3	13,9
Summe	109,1	19,2	89,9

a Gezahlte Garantiesumme nach Abzug der Einnahmen. Im Ausgabetitel des Bundeshaushalts werden nur diese Differenzbeträge ausgewiesen.

Quelle: BMBF; Bundeshaushalt: Titel 30 02 661 40 -142.

Bearbeitungsrückstände des Bundesverwaltungsamtes

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben hatte zwei wesentliche Gründe. Zum einen gewährte das BVA etlichen Kreditnehmern einen Zahlungsaufschub (Stundung). Deshalb verschoben sich Einnahmen des BVA aus zurückgeforderten Krediten in Folgejahre. Zum anderen gab es eine große Zahl unbearbeiteter Vorgänge zu den Rückforderungsfällen. So wurden fehlende Anschriften mit großem Zeitverzug ermittelt oder Vollstreckungen erst verspätet eingeleitet. Bei einzelnen Vorgängen verging mehr als ein Jahr, ohne dass das BVA sie bearbeitete. Außerdem ging das BVA Zahlungsrückständen, die die Bundeskasse ihm gemeldet hatte, nicht unverzüglich nach. Da es keine durchgängige IT-Unterstützung gab, mussten die Beschäftigten z. B. Daten von Hand eingeben. Zudem arbeitete die eingesetzte Software teilweise sehr langsam. Die Zahl der Fälle mit Bearbeitungsrückständen, wie unbearbeitete Posteingänge und abgelaufene Wiedervorgänge, erhöhte sich vom Jahresende 2010 bis zum Jahresende 2015 von 1 285 auf 8 504 (vgl. Abb. 56.2).

Entwicklung der Rückforderungsfälle und der Bearbeitungsstände

Tabelle 56.2

zum 31.12. des Jahres	Zahl der Rückforderungsfälle	Fälle mit Bearbeitungsrückständen ^b	weitere noch zu bearbeitende Fälle ^c
2010	7 684	1 285	k. A.
2011	10 703	2 600	5 306
2012	13 413	4 422	5 973
2013	15 142	7 608	6 913
2014	17 937	5 815	9 482
2015	20 998	8 504	9 860

b unbearbeitete Posteingänge und abgelaufene Wiedervorlagen.

c noch nicht abgelaufene Wiedervorlagen.

Quelle: BMBF.

Neben der Verschiebung von Einnahmen auf spätere Jahre wuchs auch die Zahl der Rückforderungsfälle, in denen das BVA offene Forderungen nicht mehr einbringen kann. So gab es im Jahr 2015 dauerhafte Einnahmeausfälle von mehr als 0,5 Mio. Euro u. a. aufgrund von Sterbefällen und Insolvenzen.

Steuerung des Geschäftsprozesses Bildungskredit durch das BMBF

Das BVA setzte Beschäftigte im Umfang von 17 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) für den Bereich Bildungskredit ein. Davon bearbeiteten 3,5 VZÄ Rückforderungen. Ab dem Jahr 2011 ermittelte das BVA die Bearbeitungsrückstände. Im Jahr 2013 erkannte es, dass diese „eine steuerungsrelevante Größenordnung erreicht hatten“. Das BVA informierte das BMBF und forderte u. a. mehr Personal. Das BMBF lehnte dies ab und verlangte eine schlüssige Personalbedarfsermittlung. Bis zum Jahr 2013 kannte das BMBF die Höhe der offenen Forderungen nicht. Die Höhe der Einnahmen erfuhr es vom BVA erst im Rahmen der Haushaltsaufstellung. Das BMBF ging den Hinweisen des BVA auf Probleme nicht nach und untersuchte die Ursachen der Bearbeitungsrückstände nicht. Eine Dienstleistungsvereinbarung zur Bearbeitung der Bildungskredite hatte das BMBF mit dem BVA nicht abgeschlossen.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMBF nicht genügend unternommen hat, um die Bearbeitungsrückstände zu verringern. Sie sind in den vergangenen Jahren auf mehr als das Sechsfache angewachsen. Das steigende Einnahmedefizit für den Bundeshaushalt hätte das BMBF veranlassen müssen, die Ursachen zu ergründen und Gegenmaßnahmen zu treffen. BMBF und BVA hätten früher Kennzahlen und Zielwerte festlegen müssen, um das Verfahren zu steuern. Mit einer Dienstleistungsvereinbarung hätte das BMBF verbindliche Vorga-

ben zur Bearbeitung machen können. Die Hinweise des BVA hat das BMBF jedoch nicht verfolgt. Das BMBF hat insofern auch seine Fachaufsicht über das BVA nicht hinreichend ausgeübt.

Die Summe der nicht zurückgezahlten Bildungskredite hat die jährliche Obergrenze der Bundesgarantie für Zahlungsausfälle zwar noch nicht überschritten. Die Einnahmedefizite im Bundeshaushalt durch die Bundesgarantie sind mit insgesamt 90 Mio. Euro bis Ende 2014 dennoch erheblich. Ohnehin sollte die eingeräumte Toleranzgrenze Zahlungsprobleme der Kreditnehmer, nicht aber Bearbeitungsprobleme der Bundesverwaltung abdecken.

Die zunehmenden Bearbeitungsrückstände haben im jeweiligen Haushaltsjahr Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt in Millionenhöhe zur Folge. Darüber hinaus steigt durch die verzögerte Bearbeitung die Gefahr, dass z. B. durch inzwischen eingetretene Insolvenzen von Kreditnehmern die ausstehende Kreditsumme und die Stundungszinsen unwiederbringlich verloren sind. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF daher aufgefordert, dringend tätig zu werden, um die Bearbeitungsrückstände zu verringern.

56.3

Das BMBF hat angegeben, es sei weitgehend sichergestellt, dass die Bildungskredite rechtzeitig eingezogen würden. Dass alle Bildungskredite vollständig zurückgezahlt würden, sei nicht zu erwarten. Das BMBF sei stets davon ausgegangen, dass der Bund ungefähr die Hälfte der Kreditsumme aus den Garantiefällen nicht zurückerhalten werde.

Das BMBF hat zugestanden, dass Kreditnehmer Bildungskredite im Einzelfall verspätet zurückzahlen würden, wenn das BVA die Fälle verzögert bearbeite. Ausnahmsweise könnten dem Bund hierdurch Einnahmen auch vollständig entgehen. Das BMBF erkenne insoweit Verbesserungsbedarf. Insolvenzfälle bearbeite das BVA unverzüglich. Die weitaus häufigsten Fälle von Bearbeitungsrückständen seien unbearbeitete Stundungen, bei denen allenfalls ein Zinsausfall entstehe.

Seit Oktober 2014 informiere das BVA das BMBF regelmäßig über die Bearbeitungsrückstände. Zudem überwache das BVA die Rückforderungsfälle anhand eigener monatlicher Zielerreichungsgrade. Das BMBF habe sich im BVA u. a. über die Verwaltungsabläufe und die IT-Unterstützung im Geschäftsprozess Bildungskredit informiert, nachdem der Bundesrechnungshof die Bearbeitungsrückstände beanstandet hatte. Vorgaben, beispielsweise zum Abbau der Bearbeitungsrückstände, habe es nicht formuliert.

Das BMBF hat bestätigt, dass der Bearbeitungsrückstand stetig angestiegen ist. Mehr Personal könne es dem BVA für den Bereich Bildungskredit jedoch nicht zur Verfügung stellen. Das BVA habe innerhalb des Bereiches Personal in den Teilbereich Rückforderungen verschoben. Hierdurch entstünden aber personelle Engpässe bei der Vergabe der Bildungskredite, sodass dies ggf. wieder rückgängig

gemacht werden müsste. Im April 2016 teilte das BMBF mit, das BVA habe eine Personalbedarfsermittlung begonnen. Darüber hinaus erwarte das BMBF, dass die Software des BVA verbessert und damit Bearbeitungsrückstände vermindert werden können. Stundungsanträge für Rückzahlungen würden nun vereinfacht geprüft. Über sie entscheide das BVA nun allein anhand vorhandener Unterlagen. Die aktuelle wirtschaftliche Situation des Kreditnehmers prüfe es nicht. Dies sei zeitweilig zu vertreten, um Bearbeitungsrückstände abzubauen.

Das BMBF wolle regelmäßig überprüfen, inwieweit das BVA Bearbeitungsrückstände abbaue. Das BMBF beabsichtige zudem, ein Konzept für die Fachaufsicht zum Bildungskredit zu erarbeiten.

56.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMBF und das BVA inzwischen einzelne Maßnahmen ergriffen haben, um die Bearbeitungsrückstände zu verringern. Es entspricht jedoch nicht ordnungsgemäßigem Verwaltungshandeln, dass das BVA nun Stundungsanträge bewilligt, ohne die wirtschaftliche Situation des Kreditnehmers genau zu prüfen.

Der Bearbeitungsrückstand ist weiterhin hoch und wirkt sich negativ auf den Bundeshaushalt aus. Das BMBF hat erwartet, dass ungefähr die Hälfte der Kreditsumme aus den Garantiefällen nicht zurückgezahlt wird. Tatsächlich floss im Untersuchungszeitraum weniger als ein Fünftel zurück (vgl. Abb. 56.1). Nach 13 Jahren Bildungskreditprogramm ist kaum mehr zu erwarten, dass es sich bei der ausstehenden Kreditsumme lediglich um verzögerte Einnahmen handelt. Der Bundesrechnungshof hält daher daran fest, dass das BMBF seiner fachaufsichtlichen und haushaltsrechtlichen Verantwortung umgehend nachkommen und für Abhilfe sorgen muss.

Während das Defizit weiter ansteigt, steht der geringen Höhe der einzelnen Kredite ein sehr hoher Bearbeitungsaufwand u. a. durch wiederholte Anschriftenermittlungen, Stundungen, Mahnungen und Vollstreckungen gegenüber. Das BMBF könnte daher auch der Frage nachgehen, ob sich diese Situation durch eine Änderung der Förderbedingungen (z. B. Zuschüsse für bestimmte Gruppen von Antragstellern) verbessern ließe.

57 Mehrfachzuständigkeiten bei der Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler beseitigen (Kapitel 3002 Titel 632 50)

57.0

Bei der Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler ist zu unterscheiden zwischen Leistungen der Ausbildungsförderung und spezifisch behinderungsbedingten Leistungen. Über die Ansprüche entscheiden unterschiedliche Ämter. Diese Aufteilung desselben Lebenssachverhaltes auf verschiedene Leistungsträger wirft erhebliche Abgrenzungsprobleme auf und führt zu einem erheblichen vermeidbaren Verwaltungsaufwand. Die Mehrfachzuständigkeiten sollten durch eine bürgerfreundliche Förderung „aus einer Hand“ ersetzt werden.

57.1

Rechtsrahmen für die Förderung der Internatsunterbringung

Leben behinderte Schülerinnen und Schüler in einem Internat, können sie für die daraus entstehenden Kosten Förderung beantragen. Leistungen für ausbildungsbedingte Kosten erhalten sie nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und der dazu ergangenen „Verordnung über Zusatzleistungen in Härtefällen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz“ (HärteV). Daneben haben sie auch Anspruch auf Eingliederungshilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) für behinderungsbedingte Kosten.

Ausbildungsbedingte und behinderungsbedingte Kosten

Bis zum Jahr 2009 galt die Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler insgesamt als behinderungsbedingt. Die Kosten wurden daher „aus einer Hand“ durch Leistungen der Eingliederungshilfe getragen.

Im Jahr 2009 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass die Kosten für die Unterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler in Internaten in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausbildung stehen. Die ausbildungsbedingten Kosten der Internatsunterbringung seien deshalb nicht, wie bislang gehandhabt, von der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII, sondern nach dem BAföG und der dazu ergangenen HärteV zu tragen.

Aufgrund dieser Rechtsprechung erhalten behinderte Schülerinnen und Schüler seitdem BAföG-Leistungen für die Internatskosten, z. B. für Unterbringung, Verpflegung und pädagogische Betreuung. Fallen daneben behinderungsbedingte Kosten an, z. B. für einen besonderen Betreuungsbedarf, können sie dafür zusätzlich Eingliederungshilfe beantragen.

Die teilweise Verlagerung der Ansprüche behinderter Schülerinnen und Schüler führt zu zusätzlichen BAföG-Ausgaben. Für das Jahr 2015 schätzt das BMBF die monatlichen Leistungen für die Internatsunterbringung für jeden Geförderten auf durchschnittlich 2 650 Euro. Hieraus ergeben sich bei 1 900 Fällen im Jahr Mehrausgaben von 60 Mio. Euro.

Finanzierung und Zuständigkeiten

Das BAföG wird aus Bundesmitteln finanziert. Der Vollzug obliegt den Ländern. Für die Bewilligung der Leistungen sind die Ämter für Ausbildungsförderung zuständig. Die Eingliederungshilfe finanzieren die Länder als Teil der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Über die Leistungen entscheiden die örtlichen Träger, wie kreisfreie Städte und Landkreise, oder überörtliche Träger.

Schnittstellen und Verwaltungsaufwand im Antragsverfahren

Die Ämter für Ausbildungsförderung und die Träger der Eingliederungshilfe prüfen die Förderung der Internatsunterbringung unter verschiedenen Gesichtspunkten:

Das Amt für Ausbildungsförderung entscheidet über die BAföG-Leistungen. Es muss in jedem Fall prüfen, ob ein ausbildungsbedingter oder ein behinderungsbedingter Bedarf vorliegt. Dafür muss es im Einzelfall auch entscheiden, ob z. B. ein geltend gemachter Bedarf an pädagogischer Betreuung aufgrund der Behinderung nur erhöht ist oder schon eine pflegerische, medizinische oder soziale Betreuung darstellt. Im ersten Fall sind die Kosten über das BAföG zu decken, im zweiten Fall über die Eingliederungshilfe.

Der Träger der Eingliederungshilfe entscheidet über die Leistungen nach dem SGB XII. Ist kein BAföG-Antrag gestellt, fordert er die behinderten Schülerinnen und Schüler hierzu auf. Er kann den Antrag auch selbst stellen. Ist der Träger in Vorleistung getreten, beantragt er Erstattung beim Amt für Ausbildungsförderung. Ist über den BAföG-Anspruch entschieden, berücksichtigt der Träger der Eingliederungshilfe dies bei seiner Entscheidung.

Bearbeitet das Amt für Ausbildungsförderung den Erstattungsanspruch eines Trägers der Eingliederungshilfe, ist die/der Behinderte nicht verpflichtet mitzuwirken. Erhält das Amt erbetene Unterlagen nicht, bittet es den Träger der Eingliederungshilfe um fehlende Informationen und Nachweise. Reichen die vorliegenden Angaben nicht aus, verneint es den BAföG-Anspruch. Der Erstattungsanspruch des Trägers der Eingliederungshilfe entfällt.

Auftrag zur Schnittstellenbeseitigung

Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 18. Legislaturperiode sieht vor, die Eingliederungshilfe zu reformieren. Ziel ist es, mit dem künftigen Bundessteilhabegesetz Leistungen möglichst aus einer Hand gewähren zu können.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) berief zur Vorbereitung der Reform eine Arbeitsgruppe ein. Das BMBF gehörte ihr nicht an. Ihr Abschlussbericht greift die Schnittstellen von Eingliederungshilfe und BAföG bei der

Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler nicht auf. Das BMAS brachte den Entwurf des Bundesteilhabegesetzes im April 2016 in das Gesetzgebungsverfahren ein. Er enthält keine Neuregelung des Verhältnisses zum BAföG.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die derzeitige Rechtslage zu einem Nebeneinander von BAföG und Eingliederungshilfe bei der Förderung des Internatsbesuchs behinderter Schülerinnen und Schüler führt. Verschiedene Leistungsträger prüfen in einem aufwendigen Verfahren den gleichen Lebenssachverhalt. Dies dient allein dazu, die Finanzierung der Leistungen auf verschiedene Haushalte aufzuteilen. Einen zusätzlichen finanziellen Nutzen haben die behinderten Schülerinnen und Schüler hiervon nicht. Für sie macht es keinen Unterschied, auf welcher rechtlichen Grundlage sie Leistungen erhalten. Das Verfahren und die unterschiedlichen Zuständigkeiten verursachen für alle Beteiligten einen vermeidbaren Mehraufwand:

- Die behinderten Schülerinnen und Schüler werden durch die mehrfachen Antragstellungs- und/oder Nachweispflichten oder die entsprechenden Informationsersuchen belastet.
- Für die Ämter für Ausbildungsförderung verursachen Erstattungsfälle einen zusätzlichen Aufwand, wenn sie ohne üblichen Antrag über den BAföG-Anspruch entscheiden und die notwendigen Informationen bei verschiedenen Beteiligten erfragen müssen.
- Zudem prüfen sie fachferne Fragen, wenn sie im Einzelfall abzugrenzen haben, ob ein geltend gemachter Bedarf noch ausbildungsbedingt oder schon behinderungsbedingt ist. Auch dies ist aufwendiger als eine normale Antragsbearbeitung.
- Für die Träger der Eingliederungshilfe führt es zu einem zusätzlichen Aufwand, wenn sie nicht nur über Anträge auf Eingliederungshilfe entscheiden, sondern auch BAföG- oder Erstattungsansprüche geltend machen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Mehrfachzuständigkeiten und die sich daraus ergebenden aufwendigen Verfahren zu beseitigen. Der Bund als zuständiger Gesetzgeber für BAföG, Eingliederungshilfe und das künftige Bundesteilhabegesetz ist gefordert, die Leistungssysteme so miteinander zu verzahnen, dass die Ausführung der Gesetze nicht zu unnötigem Aufwand führt. Die Leistungen an behinderte Internatsschülerinnen und -schüler sollten neu geregelt werden. In Anlehnung an den Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 18. Legislaturperiode sollte Ziel sein, mit einer klaren Förderstruktur und einem Antragsverfahren zu einer Förderung „aus einer Hand“ zu kommen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine entsprechende gesetzliche Neuregelung anzustoßen.

57.3

Das BMBF hat zunächst erklärt, es sehe zwar den im Vergleich zu früher erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Förderung der Internatsunterbringung von behinderten Schülerinnen und Schülern. Es erkenne für sich allerdings keinen Handlungsbedarf. Es hat auf das laufende Reformvorhaben „Bundesteilhabegesetz“ und die Federführung des BMAS verwiesen.

Erst nachdem der Bundesrechnungshof den Entwurf dieser Bemerkung übersandt hatte, holte das BMBF bei den Obersten Landesbehörden für Ausbildungsförderung Stellungnahmen zur Auffassung des Bundesrechnungshofes ein. Es hat mitgeteilt, dass die Länder weit überwiegend die Kritik des Bundesrechnungshofes teilen. Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass mit einer gesetzlichen Neuregelung erhebliche Kosten, die derzeit das BAföG trage, künftig wieder auf die Eingliederungshilfe verlagert würden. Das BMBF werde gemeinsam mit dem für die Eingliederungshilfe zuständigen BMAS unter Beteiligung der Obersten Landessozialbehörden Lösungsmöglichkeiten sondieren. Aus Sicht des BMAS könne eine Lösung allerdings nicht in der „Neujustierung von Leistungsverantwortlichkeiten zulasten der Eingliederungshilfe“ bestehen.

57.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Mehrfachzuständigkeiten für die Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler rasch beseitigt werden müssen. Die Länder bestätigen den dringenden Handlungsbedarf. Das BMBF muss mit mehr Nachdruck auf eine Lösung hinarbeiten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Gespräche mit dem BMAS dafür zu nutzen, Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen und auf eine zügige Umsetzung hinzuwirken. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es notwendig, die Gespräche ergebnisoffen zu führen. In Betracht gezogen werden sollte daher auch, die Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler wieder in Gänze bei den Trägern der Eingliederungshilfe „in einer Hand“ zusammenzufassen.

Bundesschuld

(Einzelplan 32)

58 Entwicklung des Einzelplans 32

58.1 Überblick

Der Bund nahm im Jahr 2014 erstmals seit mehr als 40 Jahren keine neuen Schulden auf. Auch im Folgejahr glich er seinen Haushalt ohne neue Schulden aus. Seit dem Jahr 2015 sieht der Einzelplan 32 keinen Mittelzufluss aus der Neuverschuldung vor. Auf der Ausgabenseite weist der Einzelplan 32 die Zinsen aus, die der Bund für seine Schulden zahlen muss. Außerdem enthält er die Ausgaben und Einnahmen, die sich aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ergeben.

Im Jahr 2015 beliefen sich die Einnahmen im Einzelplan 32 auf 1,4 Mrd. Euro. Im Jahr 2016 sollen sie 1,5 Mrd. Euro betragen, im Folgejahr 1,3 Mrd. Euro. Die Ausgaben lagen im Jahr 2015 bei 21,8 Mrd. Euro. Im Jahr 2016 sollen sie auf 25,2 Mrd. Euro steigen und im Folgejahr auf 20,1 Mrd. Euro sinken (vgl. Tabelle 58.1).

Übersicht über den Einzelplan 32
Bundesschuld

Tabelle 58.1

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll ^a	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Veränderung 2016/2017 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	22 259,3	21 777,6	-481,7	25 227,1	20 115,4	-20,3
darunter:						
▪ Zinsausgaben (einschl. Verwaltungsausgaben für den Schuldendienst)	21 309,3	21 107,3	-202,0	23 812,1	19 330,4	-18,8
▪ Gewährleistungen	950,0	670,3	-279,7	1 415,0	785,0	-44,5
Einnahmen des Einzelplans	1 325,4	1 418,7	93,3	1 529,4	1 276,2	-16,6
darunter:						
▪ Einnahmen aus Krediten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
▪ Zinseinnahmen	9,8	17,8	8,0	27,4	66,5	143,3
▪ Gewährleistungen/Bürgschaften	1 315,7	1 400,9	85,3	1 502,1	1 209,7	-19,5

Erläuterung:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

58.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

58.2.1 Kreditaufnahmen und Zinsausgaben des Bundes

In der Vergangenheit nahm der Bund regelmäßig neue Schulden auf, um die Deckungslücke im Bundeshaushalt zwischen den Ausgaben und den Einnahmen auszugleichen. Dadurch stieg die Verschuldung ständig weiter an. Seit dem Jahr 2014 ist diese Entwicklung gestoppt. Mit dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2017 legte die Bundesregierung zum dritten Mal in Folge einen Haushalt vor, der ohne neue Schulden auskommen soll.

Der Bund tilgt fällige Kredite in der Regel nicht, sondern schuldet sie um (Anschlussfinanzierung). Bei einer Anschlussfinanzierung vermindert sich der Schuldenstand nicht. Der Bund verschiebt seine Belastungen aus der Verschuldung einschließlich der darauf künftig entfallenden Zinsen lediglich weiter in die Zukunft.

Abbildung 58.1 zeigt die Entwicklung der Verschuldung, der Kreditaufnahmen und der Zinsausgaben des Bundes seit dem Jahr 2000. In diesem Zeitraum stieg die Verschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen und Kassenverstärkungskredite um etwa das 1,5-fache. Am Jahresende 2015 lag sie bei 1 050,9 Mrd. Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr verringerte sich die Verschuldung des Bundes im Jahr 2015 um 18,5 Mrd. Euro. Dieser Rückgang ist insbesondere auf die günstige Entwicklung des Bundeshaushalts zurückzuführen. Weil der Bund infolgedessen weniger Mittel über Kredite aufnahm, als er für Anschlussfinanzierungen benötigte, sank der Schuldenstand (vgl. Bemerkung Nr. 2.6).

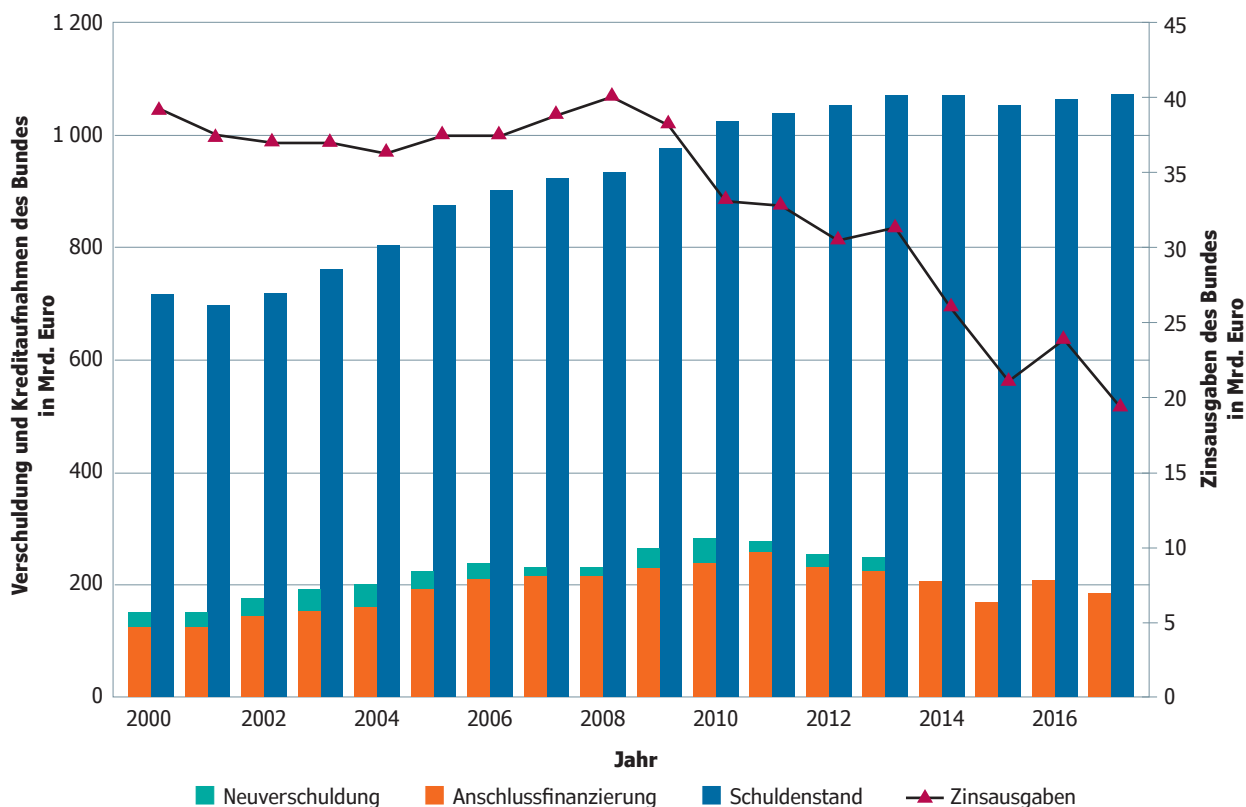
Seit dem Jahr 2008 sind die Zinsausgaben des Bundes auf etwa die Hälfte gesunken, obwohl die Verschuldung in diesem Zeitraum weiter gestiegen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Zinsen im Zuge der Finanzkrise auf ein historisch niedriges Niveau gefallen sind. Im Jahr 2015 gab der Bund 21,1 Mrd. Euro für Zinsen aus.

Derzeit verfolgt der Bund die Strategie, Kredite mit längeren Laufzeiten aufzunehmen. Diese müssen im Vergleich zu Krediten mit kürzeren Laufzeiten weniger häufig umgeschuldet werden. Weil der Bund zudem seit dem Jahr 2014 auf neue Schulden verzichtet, ist die jährliche Bruttokreditaufnahme gesunken. Im Jahr 2015 lag sie – auch wegen der günstigen Entwicklung des Bundeshaushalts – bei 169,9 Mrd. Euro.

Die Höhe der Verschuldung des Bundes ist nicht im Haushaltsplan erkennbar; sie wird halbjährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht. Die Höhe der Anschlussfinanzierung wird nicht im Einzelplan 32, sondern im Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans ausgewiesen.

Entwicklung der Verschuldung, der Kreditaufnahmen und der Zinsausgaben des Bundes

Abbildung 58.1



Erläuterung:

Verschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen sowie Kassenverstärkungskredite, für die Jahre 2000 bis 2015: Ist-Zahlen; für die Jahre 2016 und 2017 eigene Schätzung. Zinsausgaben und Bruttokreditaufnahme für die Jahre 2000 bis 2015: Ist-Zahlen; für die Jahre 2016 und 2017: Planzahlen. Die Bruttokreditaufnahme entspricht wegen Umbuchungen auf das jeweilige Haushaltsjahr nicht genau der Summe aus Neuverschuldung und Anschlussfinanzierung.

Quelle: Bundeshaushalt; Bundesministerium der Finanzen; Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH.

58.2.2 Schuldenmanagement

Der Bund deckt den überwiegenden Teil seines Kreditbedarfs durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) trägt die Gesamtverantwortung für das Schuldenwesen. Wegen der haushaltspolitischen Bedeutung unterliegen die Kreditaufnahmen und das Schuldenmanagement des Bundes einer besonderen parlamentarischen Kontrolle. Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nehmen diese Aufgabe im Bundesfinanzierungsgremium wahr. Der Bundesrechnungshof berät das Gremium und das BMF.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) führt die Kreditaufnahmen, das Schuldenmanagement und die Schuldenverwaltung im Namen und auf Rechnung des Bundes aus. Sie soll die Bedingungen für die Finanzierung des Bundes nachhaltig verbessern, die Zinskostenbelastung senken und die Risikostruktur im Schuldenportfolio des Bundes optimieren. Im Jahr 2015 erhielt die Finanzagentur 30,4 Mio. Euro aus dem Einzelplan 32. Für das Jahr

2016 sind 32,5 Mio. Euro vorgesehen; im Jahr 2017 soll sie 35,1 Mio. Euro erhalten. Daraus finanziert sie vor allem ihre Personalausgaben und sonstigen Verwaltungskosten.

58.2.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Bund übernimmt Gewährleistungen für außen- und binnenwirtschaftliche Zwecke (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), soweit sie förderungswürdig sind oder im staatlichen Interesse liegen (vgl. Bemerkung Nr. 1.9). Vorrangiges Ziel ist die Wirtschaftsförderung. Der Bund haftet nur für tatsächliche Ausfälle.

Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2015 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 476,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 478,4 Mrd. Euro) zu übernehmen (Ermächtigungsrahmen). Zum 31. Dezember 2015 beliefen sich die Gewährleistungen auf 363 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 58.2). Der Bund schöpfte damit den Ermächtigungsrahmen zu 76,1 % aus. Auf den Ermächtigungsrahmen sind auch diejenigen Gewährleistungen anzurechnen, für die der Bund in der Vergangenheit in Anspruch genommen worden ist, ohne Ersatz für seine Leistungen zu erlangen. Die aufgelaufenen Schäden aus früheren Gewährleistungen betragen nach Angaben der Vermögensrechnung des Bundes 6,1 Mrd. Euro und betreffen ausschließlich Gewährleistungen für die Binnenwirtschaft. Die Schadenssumme hat sich gegenüber dem Vorjahr mehr als halbiert.

Die Gewährleistungsnehmer zahlen grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2015 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen 1,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 58.2). Ihnen standen Ausgaben für Entschädigungen und weitere Kosten von insgesamt 0,7 Mrd. Euro gegenüber. Sie sanken gegenüber dem Vorjahr um 15 %. Wenn der Bund aus Gewährleistungen in Anspruch genommen wird, können sich Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Diese sind nicht vorhersehbar. Der Haushaltsansatz ist daher aus Erfahrungswerten abgeleitet.

Im Haushaltsgesetz ist festgelegt, für welche Zwecke und bis zu welchen Höchstgrenzen der Bund Gewährleistungen übernehmen darf. Hierzu gehören u. a. folgende Tatbestände:

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Gewährleistungen für Ausfuhrgeschäfte (Exportkreditgarantien). Damit deckt er die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen, im Ausland liegenden Risiken zugunsten deutscher Exporteure und Banken ab (z. B. Embargo, kriegerische Ereignisse, Zahlungsverbote, Insolvenz oder Nichtzahlung des Kunden). Im Jahr 2015 übernahm der Bund 618 neue Deckungen. Er nahm seinen Ermächtigungsrahmen von 160 Mrd. Euro mit 133 Mrd. Euro in Anspruch. Das maximale Entschädigungsrisiko erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr auf 92 Mrd. Euro (Vorjahr: 89 Mrd. Euro). Das Entschädigungsrisiko umfasst den gesamten Deckungsbestand abzüglich bereits getilgter oder entschädigter Kreditforderungen zuzüg-

lich künftiger Zinsen. Eine Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos und damit der Inanspruchnahme des Bundes lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

Aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gibt das BMF seit dem Jahr 2014 eine Schätzung der potenziellen Belastung des Bundeshaushalts an. Für den Gewährleistungsbestand per 31. Dezember 2015 schätzt das BMF diese auf 1,4 bis 5,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 1,4 bis 6,2 Mrd. Euro).

- Für die Binnenwirtschaft bestand ein Ermächtigungsrahmen von 158 Mrd. Euro u. a. für Bürgschaften, um Kredite für freie Berufe und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft abzusichern. Ende 2015 nutzte der Bund hierfür 106 Mrd. Euro des Ermächtigungsrahmens, was einer Erhöhung um 9 % gegenüber dem Vorjahr entspricht.
- Seit dem Jahr 2005 haftet der Bund zugunsten der Extremus Versicherungs-AG für Terrorismusschäden bei deutschen Unternehmen mit bis zu 8 Mrd. Euro, soweit die Schäden jährlich 2 Mrd. Euro übersteigen. Das BMF ist der Forderung des Bundesrechnungshofes nachgekommen und hat den Ausstieg aus der Gewährleistung eingeleitet. Im Jahr 2016 hat es den Gewährleistungsbetrag des Bundes zulasten der Versicherungswirtschaft auf 7,5 Mrd. Euro gesenkt. Darüber hinaus will es spätestens ab Ende 2019 eine Versicherungslösung über den Markt ermöglichen.
- Der Ermächtigungsrahmen für Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu entwicklungspolitisch förderungswürdigen Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit betrug 9 Mrd. Euro im Jahr 2012. Seither erhöhte der Haushaltsgesetzgeber den Ermächtigungsrahmen jährlich um etwa ein Drittel auf 22,1 Mrd. Euro im Jahr 2015. Die Ausnutzung war Ende 2015 mit 13,3 Mrd. Euro fast drei Mal so hoch wie im Jahr 2012. Die Kredite der KfW ergänzen die Darlehen zur bilateralen finanziellen Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Gewährleistungen des Bundes gemäß Haushaltsgesetz 2015

Tabelle 58.2

Zweck	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung ^a		
	2015	Ist 31.12.2015	Zugang 2015 ^b	Abgang 2015 ^b
	in Mio. Euro			
Summe der Gewährleistungen darunter für:	476 880	363 023	35 353	24 500
▪ Ausfuhren (Exportgarantien)	160 000	132 778	18 836	20 203
▪ Ungebundene Finanzkredite und Direktinvestitionen im Ausland u. a.	65 000	45 075	2 882	2 603
▪ Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	158 000	106 027	9 838	1 444
▪ Internationale Finanzinstitutionen und Fonds	62 000	56 848	–	–
▪ KfW-Kredite für Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit	22 170	13 285	3 798	251

Erläuterungen:

a Ohne Schäden.

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015.

58.2.4 Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte

Außerhalb des Haushaltsgesetzes leistete der Bund Finanzhilfen und übernahm Gewährleistungen zugunsten deutscher Unternehmen des Finanzsektors, um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Im Jahr 2013 gaben die begünstigten Kreditinstitute die letzten Garantien zurück. Die noch ausstehenden Finanzhilfen beliefen sich Ende 2015 auf 15,8 Mrd. Euro. Sie entfielen auf drei Institute. Diese Stabilisierungsmaßnahmen sind nicht im Bundeshaushalt veranschlagt. Sie werden in zwei von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) geführten Sondervermögen verwaltet, dem Finanzmarktstabilisierungsfonds und dem Restrukturierungsfonds (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.2 und 1.12.3).

Die Finanzhilfen und Gewährleistungen zugunsten deutscher Kreditinstitute unterliegen der parlamentarischen Kontrolle. Das BMF und die FMSA informieren das Parlament im geheim tagenden Finanzmarktgremium über alle Belange des Finanzmarktstabilisierungsfonds und des Restrukturierungsfonds. Der Bundesrechnungshof berät das Gremium und das BMF.

Daneben hat der Bund u. a. Gewährleistungen von 15,2 Mrd. Euro für Kredithilfen an Griechenland sowie bis zu 211 Mrd. Euro für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) übernommen, um die Finanzstabilität in der Europäischen Währungsunion sicherzustellen (vgl. Bemerkung Nr. 2.7.3.1 und 2.7.3.3). Diese Gewährleistungsermächtigungen sind im Haushaltsgesetz nicht erfasst. Sie ergeben sich direkt aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik“ und aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“.

Im Jahr 2012 richteten die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion den dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein. Dieser löste im Jahr 2013 die zeitlich befristete EFSF ab. Die EFSF führt die Geschäfte aus den bereits zugesagten Finanzhilfen noch fort. Der ESM ist eine supranationale Einrichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion. Der Deutsche Bundestag billigte das Regelwerk für den ESM ebenso wie den finanziellen Rahmen für die Stabilisierungsmaßnahmen.

Ziel des ESM ist es, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten zu wahren. Er unterstützt Mitgliedstaaten, wenn deren Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. In diesen Fällen kann der ESM den betroffenen Staaten Kredite und Bankenhilfen gewähren, vorsorglich Kreditlinien einräumen sowie deren Staatsanleihen erwerben. Der Einheitliche Europäische Bankenabwicklungsmechanismus sieht zudem vor, dass der ESM – unter restriktiven Bedingungen – in finanzielle Schieflage geratene Banken künftig auch direkt unterstützen kann.

Der ESM verfügt über ein Kapital von 704,8 Mrd. Euro. Von dieser Summe zahlen die Mitgliedstaaten 80,5 Mrd. Euro direkt ein, wobei der deutsche Anteil bei 21,7 Mrd. Euro liegt. Die Haftung Deutschlands am Kapital des ESM ist auf 190 Mrd. Euro begrenzt.

Der ESM wird von einem fünfköpfigen Prüfungsausschuss (Board of Auditors) kontrolliert. Der Bundesrechnungshof ist in diesem Ausschuss noch bis Oktober 2016 vertreten und wird seinen Sitz turnusgemäß an den französischen Rechnungshof (Cour des Comptes) übergeben. Der Ausschuss prüft die Ordnungsmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeit sowie das Risikomanagement des ESM. Dabei kann er auf alle Dokumente und Informationen des ESM zugreifen, die er für seine Arbeit für erforderlich hält. Die Mitglieder des Prüfungsausschusses sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig. Mitte 2016 ging der Jahresbericht des Prüfungsausschusses für das Jahr 2015 den nationalen Parlamenten, den Obersten Rechnungskontrollbehörden im Euro-Währungsgebiet sowie dem Europäischen Rechnungshof zu.

58.3 Ausblick

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sollen die Zinsausgaben im Jahr 2017 auf 19,3 Mrd. Euro sinken und in den beiden Folgejahren auf diesem Niveau bleiben. Erst für das Jahr 2020 rechnet die Bundesregierung wieder mit höheren Zinsausgaben. Sie sollen dann bei 21,9 Mrd. Euro liegen (vgl. Tabelle 58.3). Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes wird nach dem Finanzplan bei rund 6 % liegen. So niedrig war die Zinsausgabenquote zuletzt im Jahr 1979 (5,8 %). Inwieweit sich die Zinsausgaben tatsächlich in diesem Rahmen bewegen werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus sowie der Höhe der jährlichen Anschlussfinanzierung ab (vgl. Bemerkung Nr. 2.4.6).

Zinsausgaben des Bundes

Tabelle 58.3

Soll	Haushaltsentwurf	Finanzplan		
2016	2017	2018	2019	2020
in Mrd. Euro				
23,8	19,3	19,2	19,3	21,9

Erläuterung:

Die hier dargestellten Zinsausgaben des Bundes umfassen ausschließlich die Ausgaben für den Schuldendienst. Ausgaben aus Anlass der Beschaffung von Mitteln im Wege des Kredits (Kapitel 3205 Titel 541 01) sowie Zahlungen an die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Kapitel 3205 Titel 541 02) sind nicht enthalten.

Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2018 bis 2020: BMF.

In den vergangenen Jahren waren die Zinsausgaben des Bundes insbesondere wegen des historisch niedrigen Zinsniveaus rückläufig. Dadurch wurde der Bundeshaushalt entlastet. Weil steigende Zinsen den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes wieder einengen können, darf dies nicht zu falschen haushaltspolitischen Folgerungen führen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

59 Entwicklung des Einzelplans 60

59.1 Überblick

Im Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung sollen die Einnahmen und Ausgaben des Bundes zusammengefasst werden, die

- keinen besonderen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder
- übergreifende Bezüge zu verschiedenen Ressortbereichen aufweisen, ohne dass einem einzelnen Ressort die Federführung zukommt.

Das BMF hat die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans 60 an andere Dienststellen der Bundesverwaltung, insbesondere an die fachlich zuständigen Bundesministerien, übertragen.

Schwerpunkt des Einzelplans 60 sind die Steuereinnahmen des Bundes (vgl. Tabelle 59.1). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sollen sie auf 301,8 Mrd. Euro steigen. Weitere wesentliche Einnahmen entfallen auf das Einheitliche Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und den Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn. Für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 sind Entnahmen aus einer Rücklage vorgesehen. Die Rücklage wurde im Haushaltsjahr 2015 gebildet, um Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Folgehaushalten teilweise finanzieren zu können.

Wesentliche Ausgabenbereiche im Einzelplan 60 sind die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse, die sonstigen Versorgungsausgaben, die Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF) sowie im Haushaltsjahr 2016 die Mittel für „Zukunftsinvestitionen“. Letztere sollen ab dem Haushalt 2017 in die Facheinzelpläne umgeschichtet werden.

Tabelle 59.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 60.

Übersicht über den Einzelplan 60
Allgemeine Finanzverwaltung

Tabelle 59.1

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll ^a	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Veränderung 2016/2017 ^a
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen des Einzelplans	290 290,0	292 044,3	1 754,3	303 559,6	314 915,4	3,7
darunter:						
▪ Steuern	280 067,5	281 705,8	1 638,3	288 082,6	301 775,0	4,8
▪ Allgemeine Bewilligungen	6 564,9	6 729,1	164,1	12 250,3	9 895,3	-19,2
davon:						
▪ Münzeinnahmen/ Sammelmünzzerlöse	565,0	615,4	50,4	585,0	653,0	11,6
▪ Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen ^b	370,0	198,2	-171,8	390,0	460,0	17,9
▪ Bundesbankgewinn	2 953,6	2 953,6	0,0	2 500,0	2 500,0	0,0
▪ Zuweisung aus dem Sonder- vermögen „Aufbauhilfe“	500,0	254,4	-245,6	1 500,0	–	-100,0
▪ Entnahmen aus Rücklage	–	–	–	6 100,0	6 734,4	10,4
▪ Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	52,1	49,5	-2,7	47,9	42,3	-11,7
▪ Bundesimmobilien- angelegenheiten	2 759,7	2 745,8	-13,9	2 324,2	2 324,2	–
▪ Sonstige Versorgungsausgaben	845,8	814,2	-31,6	854,6	878,5	2,8
Ausgaben des Einzelplans	23 078,7	28 092,6	5 166,2	14 916,3	14 653,3	-1,8
darunter:						
▪ Allgemeine Bewilligungen	20 472,1	25 729,4	5 264,7	12 293,7	12 018,6	-2,3
davon:						
▪ Zuweisung EKF	2 081,0	2 081,0	0,0	713,0	877,3	23,0
▪ Zuschuss Postbeamten- versorgungskasse	7 481,7	7 400,5	-81,2	7 657,0	7 865,9	2,7
▪ Globale Mehrausgabe	–	–	–	–	900,0	100,0
▪ Personalverstärkungsmittel	663,5	0,0	-663,5	500,0	700,0	40,0
▪ Zuweisung an Kommunal- investitionsförderungsfonds	3 500,0	3 500,0	0,0	–	–	–
▪ Zuführung an Rücklage	5 000,0	12 145,3	7 145,3	–	–	–
▪ Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	331,8	187,7	-154,5	331,6	306,5	-7,6
▪ Sonstige Versorgungsausgaben	2 274,8	2 175,5	-99,3	2 291,0	2 328,2	1,6
Verpflichtungsermächtigungen	7 383,0 ^c	2 543,1	-4 840,0	2 975,2	333,6	-88,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	–	–	–	500,0	500,0	–

Erläuterungen:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

b Seit dem Haushaltsjahr 2015 werden die Einnahmen aus der Dividende der Bahn im Einzelplan 12 veranschlagt, s. hierzu Bemerkung Nr. 35.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

Quelle: Einzelplan 60. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Im Haushaltsjahr 2016 wurde im Kapitel 6002 ein zentraler Stellenpool eingerichtet, aus dem künftig auf Antrag einzelne Bundesbehörden Planstellen zur Bewirtschaftung übertragen werden können. Für die Jahre 2016 und 2017 sind 500 Planstellen vorgesehen (vgl. Tabelle 59.1). Der Stellenpool ist Teil der Demografiestrategie der Bundesregierung, um die Fachkräftebasis und damit die Leistungsfähigkeit der Verwaltung für die Zukunft zu sichern.

59.2 Mittelfristige Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2020

59.2.1 Einnahmen und Ausgaben

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sind im Einzelplan 60 Einnahmen von 314,9 Mrd. Euro veranschlagt. Im Finanzplanungszeitraum 2016 bis 2020 sollen die Einnahmen von 303,6 Mrd. Euro um 30,1 Mrd. Euro auf 333,7 Mrd. Euro steigen. Dies beruht insbesondere auf höheren Steuereinnahmen. Gründe für diese günstige Entwicklung sind nach den Projektionen der Bundesregierung die solide wirtschaftliche Entwicklung sowie steigende Bruttolöhne und -gehälter (vgl. Bemerkung Nr. 2.5.1.2).

Die Ausgaben sollen in den Jahren 2016 und 2017 auf ungefähr gleichem Niveau bleiben. Im Jahr 2018 sollen sie von 14,7 Mrd. Euro (2017) um 1,8 Mrd. Euro auf 12,9 Mrd. Euro sinken (vgl. Tabelle 59.2). Grund hierfür ist, dass eine Globale Minderausgabe von 4,9 Mrd. Euro als Einsparvorgabe veranschlagt ist. Sie soll sicherstellen, dass der Haushalt 2018 ohne Neuverschuldung aufgestellt werden kann. Diese Minderausgaben werden teilweise dadurch kompensiert, dass im Jahr 2018 die Zuweisung des Bundes an den EKF um 2,0 Mrd. Euro auf 2,9 Mrd. Euro steigen soll. Der Ausgabenanstieg im Jahr 2019 von 5,4 Mrd. Euro beruht im Wesentlichen auf dem Wegfall der o. a. Globalen Minderausgabe.

59.2.2 Globalbeträge auf der Einnahmen- und Ausgabenseite

Im Haushaltsentwurf 2017 und im Finanzplan sind Globale Mindereinnahmen in erheblicher Größenordnung veranschlagt (vgl. Tabelle 59.2). Auf der Ausgabenseite ist für das Jahr 2017 eine Globale Mehrausgabe von 0,9 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 971 05) veranschlagt.

Sowohl Globale Mindereinnahmen wie Globale Mehrausgaben haben die Funktion von Haushaltsreserven. Dies entspricht dem haushalterischen Vorsichtsprinzip. Ob und ggf. welche Mehrbelastungen und Risiken sie abdecken sollen, ist allerdings nicht erläutert. Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Empfehlungen aus den Bemerkungen 2015 (Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 73.2.2), zumindest die im Haushaltsentwurf vorgesehenen Globalansätze im Einzelnen zu begründen. Dies fördert die Haushaltsklarheit und erleichtert die parlamentarischen Haushaltsberatungen.

Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 im Einzelplan 60

Tabelle 59.2

	Haushaltsjahr				
	2016	2017	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro				
Einnahmen	303,6	314,9	316,6	327,8	333,7
Veränderung gegenüber Vorjahr in % ^a		3,7	0,5	3,5	1,8
darunter:					
Steuereinnahmen	288,1	301,8	315,5	327,9	339,4
Globale Mindereinnahmen		-1,7	-7,0	-8,1	-13,9
Ausgaben^b	14,9	14,7	12,9	18,2	18,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		-1,8	-12,3	41,9	-1,1

Erläuterungen:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

b Im Jahr 2018 einschließlich einer Globalen Minderausgabe von -4,9 Mrd. Euro.

Quelle: Für das Jahr 2016: Haushaltsplan 2016; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf; Finanzplan 2016 bis 2020.

59.3 Wesentliche Einnahmen- und Ausgabenbereiche

59.3.1 Steuern

59.3.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt; Ausgabenansätze enthält dieses Kapitel nicht. Die Zuweisungen des Bundes an die Länder und an die Europäische Union werden als negative Einnahmen veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2017 sind dies insgesamt 54,7 Mrd. Euro. Sie entfallen auf

- Regionalisierungsmittel (8,1 Mrd. Euro),
- EU-Eigenmittel (27,7 Mrd. Euro),
- Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer (9,0 Mrd. Euro),
- Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich (9,1 Mrd. Euro) und
- Konsolidierungshilfen (0,8 Mrd. Euro).

59.3.1.1.1 Regionalisierungsmittel

Der Bund weist nach Artikel 106a Grundgesetz und dem Regionalisierungsgesetz den Ländern jährlich aus dem Steueraufkommen sogenannte Regionalisierungsmittel zu. Diese stehen den Ländern (bzw. den von ihnen beauftragten Zweckverbänden) für ihre Aufgabe zu, ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen. Die Regionalisierungsmittel wurden seit dem Jahr 2008 von 6,7 Mrd. Euro um jährlich 1,5 % auf 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2015 erhöht. Bund und Länder haben am 16. Juni 2016 vereinbart, dass sie durch eine Änderung des Regionali-

sierungsgesetzes auf 8,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 aufgestockt werden sollen. Ab dem Jahr 2017 sollen die Regionalisierungsmittel bis einschließlich des Jahres 2031 jährlich um 1,8 % steigen.

Die Länder müssen dem Bund jährlich die Verwendung der Mittel nachweisen. Die Bundesregierung erstellt aus den Nachweisen einen Gesamtbericht, den sie dem Parlament zuleitet und veröffentlicht. Zweckwidrige oder unwirtschaftliche Verwendungen kann der Bund mangels eigener Kontrollbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten nicht verhindern. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat empfohlen, die Bereitstellung von Nahverkehrsleistungen als klassische Aufgabe der Daseinsvorsorge vollständig von den Ländern finanzieren zu lassen (BWV-Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015). Dies wäre ein sinnvoller Beitrag zur Aufgabenentflechtung auf dem Gebiet des Verkehrswesens.

59.3.1.1.2 EU-Eigenmittel

Die EU-Eigenmittel basieren auf einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates. Der aktuelle Eigenmittelbeschluss vom 26. Mai 2014 gilt für die Jahre 2014 bis 2020. Er muss von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden und erlangt danach – wie in der Vergangenheit – rückwirkend Rechtskraft. Seit dem Jahr 2014 arbeitet eine hochrangige Expertengruppe auf EU-Ebene an einer Reform des EU-Eigenmittelsystems. Sie will ihren Abschlussbericht im Dezember 2016 vorlegen.

Im Haushaltsentwurf 2017 sind als deutsche Anteile 2,5 Mrd. Euro Mehrwertsteuer-Eigenmittel und 25,2 Mrd. Euro Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE-Eigenmittel) ausgewiesen. Zölle und Zuckerabgaben als traditionelle Eigenmittel sind im Bundeshaushalt nur nachrichtlich ausgewiesen (im Jahr 2017: 5,7 Mrd. Euro).

59.3.1.1.3 Verzicht auf Umsatzsteueranteile

Entlastet der Bund die Länder und Kommunen, indem er auf Anteile am Umsatzsteueraufkommen durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes verzichtet, werden diese Leistungen im Bundeshaushalt nicht dargestellt. Vielmehr werden die Steuern unmittelbar in den Länderhaushalten vereinnahmt. Der Bund verzichtete bisher für die Jahre 2015 bis 2017 auf Umsatzsteueranteile von 9,2 Mrd. Euro zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen und für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Zusätzliche Entlastungen sind vorgesehen, u. a. für sogenannte Integrationspauschalen von jeweils 2,0 Mrd. Euro für die Jahre 2016 bis 2018 (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.5.4). Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, Parlament und Öffentlichkeit über diese Form der Finanzierung ausführlicher als bislang zu informieren. Dies könnte z. B. in Form einer entsprechenden Übersicht im Haushaltsplan oder im Finanzplan geschehen. Dort könnten die Mindereinnahmen zugunsten von Ländern und Kommunen und der damit verbundene Finanzierungszweck für das jeweils letzte Haushaltsjahr und den Finanzplanungszeitraum ausgewiesen werden.

59.3.1.2 Wesentliche Steuereinnahmen

Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmitteilungen, Berichten und Bemerkungen immer wieder auf Mängel bei der Anwendung der Steuergesetze hin. Solche Vollzugsmängel können die Steuereinnahmen erheblich mindern.

59.3.1.2.1 Umsatzsteuer

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Sie sollen nach dem Haushaltsentwurf 2017 gegenüber dem Vorjahr um 5,6 % steigen. Mit einem Ansatz von 90,5 Mrd. Euro (Soll 2016: 85,7 Mrd. Euro) ist die Umsatzsteuer aufkommensstärkste Steuerart. Die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer sollen ebenfalls steigen (Haushaltsentwurf 2017: 28,9 Mrd. Euro; Soll 2016: 27,0 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof weist dazu auf folgende Aspekte hin:

- Die Umsatzsteuerbasis bei Internetgeschäften muss sichergestellt werden. Der Bundesrechnungshof kritisierte bereits im Jahr 2013, dass dies kaum gewährleistet ist, wenn ausländische Anbieter aus Drittländern Internetleistungen erbringen (vgl. Bemerkungen 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/1220 Nr. 11). Ein neues, EU-weites Besteuerungsverfahren soll ihre steuerliche Erfassung erleichtern und die Besteuerung ihrer Internetumsätze in der Europäischen Union sicherstellen (ECOM-neu). Deutschland ist es nicht gelungen, das Verfahren fristgerecht am 1. Januar 2015 bereitzustellen. Stattdessen kommt eine IT-Notlösung zum Einsatz, mit der ein Informationsaustausch nur eingeschränkt möglich ist und die die Verwaltung zusätzlich belastet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, schnellstmöglich die volle Leistungsfähigkeit des Systems zu schaffen und dafür Personal und finanzielle Mittel kurzfristig bereitzustellen (vgl. Bemerkung Nr. 67).
- Der Bundesrechnungshof wies in den letzten Jahren mehrfach auf Kontrolllücken bei der Umsatzbesteuerung im EU-Binnenmarkt hin. Im Jahr 2015 hat er Defizite beim Erwerb von EU-Neufahrzeugen durch Privatpersonen aufgedeckt. Hier greifen die Kontrollverfahren für Umsätze im zwischenunternehmerischen Bereich nicht. Die Besteuerung beim Erwerber soll deshalb über einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Deutschland die technischen Voraussetzungen dafür bislang noch nicht geschaffen hat (vgl. Bemerkung Nr. 68).
- In einem Massenverfahren wie dem Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren ist es wichtig, die Ressourcen zielgerichtet und effektiv einzusetzen. Das gilt insbesondere dann, wenn das automatisierte Risikomanagementsystem keine Gefahr für einen Steuerausfall erkennt und dennoch zahlreiche Erstattungsfälle personell bearbeitet werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter aufgrund der Flut zu bearbeitender Fälle nicht in der Lage sind, alle Umsatzsteuer-Erstattungen sachgerecht zu prüfen. Gleichwohl wurde das Personal durch eine hohe Anzahl risikoarmer Fälle gebunden und mit teilweise überflüssigen Arbeiten belastet. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Kapazitäten auf kritische Erstattungsfälle zu konzentrieren (vgl. Bemerkung 2015 – Weitere Prüfungsergebnisse Bundestagsdrucksache 18/8100 Nr. 10). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen

Bundestages hat das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern einheitliche Kriterien zu entwickeln, welche Erstattungsfälle personell zu prüfen sind.

59.3.1.2.2 Ertragsteuern

Im Haushaltsentwurf 2017 sind Einnahmen aus der Lohnsteuer von 83,7 Mrd. Euro (Soll 2016: 78,5 Mrd. Euro) und aus der Einkommensteuer von 31,9 Mrd. Euro (Soll 2016: 29,7 Mrd. Euro) veranschlagt. Gegenüber dem Haushaltssoll 2016 ist dies ein Anstieg um 6,6 % und um 7,5 %. Die Körperschaftsteuer soll im Jahr 2017 auf 12,1 Mrd. Euro und damit gegenüber dem Haushaltssoll 2016 (9,5 Mrd. Euro) um 27,9 % steigen.

Bei den Ertragsteuern hat der Bundesrechnungshof folgende Mängel festgestellt:

- Die steuerliche Benachteiligung von ausländischen gegenüber inländischen Kapitalgesellschaften und Investmentfonds beim Bezug von Gewinnausschüttungen (Dividenden) ist unionsrechtswidrig. Das hat der Europäische Gerichtshof seit dem Jahr 2006 in mehreren Urteilen gegen Mitgliedstaaten der Europäischen Union entschieden. Der deutsche Gesetzgeber hat bislang nur die Besteuerung in- und ausländischer Kapitalgesellschaften an diese Rechtsprechung angepasst. Investmentfonds blieben ausgenommen. Daraus ergibt sich das Risiko, dass mehr als 2 Mrd. Euro Steuern zuzüglich 6 % Zinsen (120 Mio. Euro jährlich) an ausländische Investmentfonds erstattet werden müssen (vgl. Bemerkung 2015 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/8100 Nr. 9). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat das BMF aufgefordert, Musterverfahren zu identifizieren, damit sie gerichtlich entschieden werden können. Ferner sollen weitere Voraussetzungen für die rasche Bearbeitung der Anträge auf Erstattung geschaffen werden.
- Von einer Personengesellschaft erzielte Einkünfte sind bei der Einkommensteueranveranlagung ihrer Gesellschafter zu berücksichtigen. Das für die Personengesellschaft zuständige Finanzamt übermittelt dafür die festgestellten Besteuerungsgrundlagen immer noch nur in Papierform an die für die Gesellschafter zuständigen Finanzämter. Betroffen sind mehr als fünf Millionen Gesellschafter mit Besteuerungsgrundlagen in Höhe von 121 Mrd. Euro. Ein vorgesehenes elektronisches Verfahren zur Weiterleitung und Auswertung dieser Besteuerungsgrundlagen verzögert sich seit Jahren. Nach dem aktuellen Stand ist die Realisierung der ersten Stufe für das Jahr 2017 geplant (vgl. Bemerkung Nr. 64).
- Werden deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Staaten eingesetzt, in denen der Arbeitslohn nicht oder nur gering besteuert wird, vermeiden Schutzmechanismen in den Doppelbesteuerungsabkommen zumeist die Nichtbesteuerung ihres Arbeitslohns. Besteht mit solchen Staaten kein Doppelbesteuerungsabkommen, können ihre Einkünfte nach dem Auslandstätigkeitserlass in Deutschland steuerfrei zu stellen sein. Dieser Erlass gilt unabhängig davon, ob der Staat, in dem die Arbeit ausgeführt wird, eine Besteuerung vornimmt. Damit können nicht besteuerte sogenannte „weiße Einkünfte“ entstehen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden – je nachdem, ob ein Doppelbesteuerungsabkommen oder der Auslandstätigkeitserlass anzuwenden sind – unter Umständen steuerlich ungleich behandelt (vgl. Bemerkung Nr. 62).

- Der Gesetzgeber hat mit dem Investitionsabzugsbetrag nach § 7g Einkommensteuergesetz eine Steuervergünstigung eingeführt, welche die Wettbewerbssituation kleinerer und mittlerer Betriebe verbessern soll. Uneinheitliche und intransparente Betriebsgrößenmerkmale führen dazu, dass in bestimmten Fällen auch größere Betriebe in den Genuss der Steuervergünstigung kommen (vgl. Bemerkung Nr. 61).
- Herstellungskosten für bestimmte Baumaßnahmen an Baudenkmalen und erhaltenswerten Gebäuden in Sanierungsgebieten werden steuerlich begünstigt. Die erforderlichen Bescheinigungen der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörden über das Vorliegen der Voraussetzungen sind für die Finanzämter bindend. Selbst offensichtlich fehlerhafte Bescheinigungen mussten die Finanzämter akzeptieren. Regelungen zur Kompetenzverteilung und zum Umfang der Begünstigung bedürfen deshalb gesetzlicher Klarstellungen (vgl. Bemerkung Nr. 63).
- Die Prüfungszeiträume bei Außenprüfungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten weichen stark voneinander ab. Dadurch erkennen Prüfungsdienste steuerrelevante Sachverhalte häufig zu spät und können diese nicht mehr berücksichtigen. Betroffen ist hier neben Ertragsteuern auch die Umsatzsteuer. Dem BMF ist dies seit Jahren bekannt. Seine Bemühungen, die Prüfungszeiträume anzugleichen und eine einheitliche Besteuerung sicherzustellen, blieben bislang ohne Erfolg (vgl. Bemerkungen Nr. 65).
- Zum wiederholten Male beschäftigten den Bundesrechnungshof die Steuerermäßigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen. Seine Prüfungserkenntnisse aus den Jahren 2009 und 2010 hatte er bereits in einem Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung (BHO) an den Deutschen Bundestag dargestellt. Wie damals stellte er auch bei einer aktuellen Prüfung fest, dass die Regelung zu erheblichen Mitnahmeeffekten führt, Doppelförderungen von den Finanzämtern nicht wirksam vermieden werden können und die Steuerermäßigung in 90 % der Fälle ungeprüft gewährt wird. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner schon im Jahr 2011 vertretenen Auffassung, dass diese Steuerermäßigung abgeschafft werden sollte. Alternativ empfiehlt er, zur Verminderung der Mitnahmeeffekte einen Sockelbetrag einzuführen.

59.3.1.2.3 Bundessteuern

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 ändert sich das Aufkommen der Bundessteuern mit 87,7 Mrd. Euro gegenüber dem Soll 2016 nur geringfügig. Zu den Bundessteuern bemerkt der Bundesrechnungshof Folgendes:

- Seit Februar 2014 haben die Hauptzollämter schrittweise die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) von den Finanzämtern der Länder übernommen. Der Bundesrechnungshof hat diesen Prozess geprüft und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO berichtet. Für den Bundeshaushalt bedeutsam ist, dass der Bund den Ländern zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kfz-Steuer Kompensationszahlungen leistet, die über den Einnahmen des Bundes aus der Kfz-Steuer liegen. In den Jahren 2010 bis 2015 zahlte der Bund 2,8 Mrd. Euro mehr, als er aus der Steuereinnahme (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.5.4). Außerdem hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob die Zollverwaltung für die neue Aufgabe personell hinreichend aus-

gestattet ist. Er hat deshalb eine Organisationsuntersuchung gefordert, die das BMF im nächsten Jahr durchführen will.

- Rechtsvereinfachung ist ein wichtiges Anliegen des Bundesrechnungshofes. Zwar haben einzelne Bereinigungsdefizite eher geringe Auswirkungen. In der Summe führen sie aber dazu, dass die Rechtsanwendung unübersichtlich und erschwert ist. Es sollte deshalb jede Chance genutzt werden, Vorschriften und Verfahren zu bereinigen. Bei der Versicherungssteuer hat der Bundesrechnungshof auf Möglichkeiten hingewiesen, die Rechtsgrundlagen zu vereinfachen und um überflüssige Regelungen zu bereinigen (vgl. Bemerkung Nr. 66).

59.3.2 Rücklage

Im Haushaltsentwurf 2017 ist eine Entnahme aus der Rücklage von 6,7 Mrd. Euro (Soll 2016: 6,1 Mrd. Euro) veranschlagt (Kapitel 6002 Titel 359 01). Die Rücklage wurde im Zweiten Nachtragshaushalt 2015 gebildet, um Belastungen des Bundes in den Folgejahren im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu finanzieren. Die Rücklage enthält derzeit Haushaltsüberschüsse von 12,1 Mrd. Euro und einen Teil des an den Bundeshaushalt 2016 abgeführten Bundesbankgewinns (0,7 Mrd. Euro) (vgl. Bemerkung Nr. 2.2.1).

59.3.3 Titelgruppe Zukunftsinvestitionen

Im Haushalt 2016 sind bei Kapitel 6002 Titelgruppe 03 „Zukunftsinvestitionen“ Ausgaben von 1,8 Mrd. Euro veranschlagt. Die Mittel sind Teil eines Gesamtpakets von 10 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2016 bis 2018, um zusätzliche Investitionen, insbesondere für die öffentliche Infrastruktur und Energieeffizienz, zu ermöglichen. Die Mittel werden durch sechs Ressorts bewirtschaftet (vgl. Tabelle 59.3). Mit der Veranschlagung der Mittel im Einzelplan 60 ist das BMF von dem in der BHO verankerten Ministerialprinzip (§ 13 Absatz 2 BHO) abgewichen. Zudem erscheint diese Veranschlagung nicht zweckmäßig, da Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug durch den erhöhten Koordinationsaufwand unnötig erschwert werden. Das BMF hat daher mit dem Haushaltsentwurf (HHE) 2017 die in dieser Titelgruppe 03 veranschlagten Ausgaben den Facheinzelplänen zugeordnet. Dies entspricht auch der Empfehlung des Bundesrechnungshofes (Bemerkung 2015 Nr. 73.3.2, Bundestagsdrucksache 18/6600). Die neue Zuordnung ergibt sich aus der folgenden Übersicht:

Übersicht der Titelgruppe 03 „Zukunftsinvestitionen“ nach Ressorts

Tabelle 59.3

Ressort	HH 2016 (Kapitel 6002)	HHE 2017 (Einzelpläne)
	in Mio. Euro	
Einzelplan 05 (AA)	67	67
Einzelplan 09 (BMWi)	35	85
Einzelplan 10 (BMEL)	100	100
Einzelplan 12 (BMVI)	1 324	1 526
Einzelplan 16 (BMUB)	117	150
Einzelplan 17 (BMFSFJ)	34	34
EKF	150	264
Gesamt*	1 827	2 226

* Hiervon wurden im HHE 2017 bestehende Titel im Einzelplan 09 um 50 Mio. Euro und im EKF um 114 Mio. Euro erhöht.

59.3.4 Bundesbankgewinn

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) führt den Jahresüberschuss des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres an den Bundeshaushalt ab. Im Haushaltsentwurf 2017 sind hierfür Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro veranschlagt (Kapitel 6002 Titel 121 04). Der Jahresüberschuss des Geschäftsjahres 2015, den die Bundesbank bereits in voller Höhe an den Bundeshaushalt 2016 abgeführt hat, belief sich auf 3,2 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 waren 2,5 Mrd. Euro veranschlagt. Damit kommen nach § 6a Haushaltsgesetz 2016 Mehreinnahmen von 0,7 Mrd. Euro der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zugute (vgl. Bemerkung Nr. 1.3).

Die Bundesbank konnte ihren Jahresüberschuss im Geschäftsjahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um 0,2 Mrd. Euro steigern (2,95 Mrd. Euro im Jahr 2014). Hierzu trug insbesondere eine geringere Wagnisrückstellung bei: Mit der Wagnisrückstellung sorgt die Bundesbank für allgemeine Risiken im In- und Auslandsgeschäft vor. Für den Jahresabschluss 2015 senkte sie diese von ihrem bisherigen Höchststand von 14,4 Mrd. Euro um 780 Mio. Euro ab. Damit trug sie der Tatsache Rechnung, dass sich die latenten Risiken aus geldpolitischen Wertpapieren und Refinanzierungskrediten des Eurosystems nach ihren Berechnungen verringert hatten.

Der für das aktuelle Geschäftsjahr 2016 zu erwartende Jahresüberschuss lässt sich nicht verlässlich prognostizieren. Das historisch niedrige Zinsniveau belastet die Ertragsaussichten der Bundesbank. Zudem wachsen die Bestände des Eurosystems an risikotragenden Aktiva aufgrund der vom EZB-Rat beschlossenen

umfangreichen Ankaufprogramme für Wertpapiere stetig auf. Es ist daher keinesfalls gesichert, dass die bilanziellen Risiken der Bundesbank weiter abnehmen und sie Erträge aus einer erneuten Senkung ihrer Wagnisrückstellung vereinnahmen kann. Die mittelfristige Entwicklung der Risiko- und Ertragssituation der Bundesbank über den Finanzplanungszeitraum ist aufgrund der noch immer bestehenden Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euroraum derzeit nicht verlässlich vorhersehbar. Der Bundesrechnungshof berichtet jährlich dem Rechnungsprüfungsausschuss gemäß § 26 Absatz 6 Bundesbankgesetz über seine Feststellungen zum Jahresabschluss und zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesbank.

59.3.5 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse

Die Postbeamtenversorgungskasse (PVK) erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen (Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG und Deutsche Telekom AG) sowie deren Hinterbliebene. Sie unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des BMF.

Zur Finanzierung der PVK leistet der Bund jährlich einen Zuschuss. Im Haushalt 2017 sind hierfür 7,9 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2016: 7,7 Mrd. Euro; Ist 2015: 7,4 Mrd. Euro). Der Anstieg erklärt sich durch höhere Versorgungsbezüge und Beihilfeausgaben.

An der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen beteiligen sich neben dem Bund die Postnachfolgeunternehmen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung. Der Bund hat allerdings seine Beitragsforderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen bereits in den Jahren 2005 und 2006 weitgehend veräußert. Dies hat der Bundesrechnungshof seinerzeit unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten kritisch bewertet (vgl. Bemerkungen 2006 Nr. 2.2.2.3).

Die PVK hatte bis Ende 2012 die Rechtsform eines eingetragenen Vereins (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.). Seit dem 1. Januar 2013 nimmt die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost ihre Aufgaben wahr. Sie trat in die Rechte und Pflichten des Vereins ein, der liquidiert und im Mai 2015 erloschen ist. Zum Januar 2016 übernahm sie von den Postnachfolgeunternehmen die dienstrechtlichen Aufgaben und Befugnisse gegenüber den Versorgungsberechtigten des Postnachfolgebereichs. Damit beschränkt sich die dienstrechtliche Zuständigkeit der Postnachfolgeunternehmen auf ihre aktiven Beamtinnen und Beamten.

59.3.6 Bundesimmobilienangelegenheiten

Die Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit Immobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Es handelt sich im Wesentlichen um die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

(Bundesanstalt) an den Bundeshaushalt. Im Haushaltsentwurf 2017 sind hierfür 2,3 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2016: 2,3 Mrd. Euro, Ist 2015: 2,7 Mrd. Euro).

Die Bundesanstalt ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes. Mit einem Liegenschaftsvermögen im Wert von 22,2 Mrd. Euro (2015) ist sie einer der größten Immobilieneigentümer Deutschlands. In ihrer Zentrale und neun Direktionen arbeiten 6 500 Beschäftigte an 120 Standorten. Die Bundesanstalt soll das Liegenschaftsvermögen des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen einheitlich verwalten und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich veräußern. Ihre Kernaufgabe ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement. Als Eigentümerin fast sämtlicher Dienstliegenschaften des Bundes vermietet sie den Bundesbehörden die von ihnen genutzten Liegenschaften zu einer ortsüblichen Miete.

Die Bundesanstalt bewertet ihr Vermögen nach handelsrechtlichen Grundsätzen und weist ihre Immobilien in der Bilanz damit wertmäßig aus. In der Vermögensrechnung des Bundes ist das Immobilienvermögen der Bundesanstalt nicht erfasst; es wird allerdings im Textteil nachrichtlich wertmäßig angegeben (vgl. Bemerkung Nr. 1.11). Die Bundesanstalt stellt seit dem Jahr 2015 Kommunen und anderen Gebietskörperschaften bundeseigene Liegenschaften mietfrei für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zur Verfügung. Zudem erstattet sie ihnen auf Nachweis die Kosten einer angemessenen Erstinstandsetzung und Erschließung (Herrichtung). Grundlage hierfür ist ein Haushaltsvermerk zu Titel 121 01. Die Bundesanstalt hat bisher (zum Stichtag 2. August 2016) 475 Überlassungsverträge abgeschlossen oder es steht ein Abschluss unmittelbar bevor. Damit konnten 170 000 Unterkunftsplätze zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus liegen bisher 204 Anträge auf Kostenerstattung in Höhe von 46,4 Mio. Euro vor. Sie hat bisher über 88 Anträge entschieden und 2,0 Mio. Euro erstattet. Für die Erstattung der Herrichtungskosten bildete die Bundesanstalt im Jahr 2015 Rückstellungen von 730,5 Mio. Euro. Die entgangene Miete für das Jahr 2015 bezifferte sie auf 34 Mio. Euro.

Der Bundesanstalt gehören rund 38 000 Wohnungen. Sowohl bei neuen als auch bei bestehenden Mietverhältnissen hat der Bundesrechnungshof Defizite bei der Miethöhe festgestellt. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert sicherzustellen, dass sie bei neu begründeten wie bei bestehenden Mietverhältnissen die am Markt erzielbaren Mieten vereinbart (vgl. Bemerkung Nr. 60).

59.4 Sondervermögen

Die Wirtschaftspläne von sieben Sondervermögen sind als Anlagen dem Einzelplan 60 beigelegt. Sie werden im Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung nur nachrichtlich ausgewiesen. Im Haushaltsjahr 2013 leistete der Bund eine einmalige Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe“. Da diese Mittel jedoch nicht im geplanten Umfang benötigt werden, hat der Bund im Haushaltsjahr 2015 dem Sondervermögen 254 Mio. Euro entnommen. Im Haushaltsplan 2016 ist eine Zuweisung von 1,5 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen veranschlagt. Mit dem „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ ist ein weiteres Sondervermögen hinzu-

gekommen, das der Bund im Ersten Nachtragshaushalt 2015 durch eine einmalige Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro finanziert hat (vgl. dazu Bemerkungen Nr. 1.12.9 und 2.1.2).

59.5 Ausblick

Nach den Annahmen der Bundesregierung sollen die Steuereinnahmen im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2020 auf fast 340 Mrd. Euro stetig ansteigen. Sie bleiben allerdings in hohem Maß von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Erklärtes Ziel ist es, dass der Bund auch in Zukunft trotz wachsender Ausgabeverpflichtungen an einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung festhalten will. Die Steuereinnahmen bilden hierfür die wesentliche Finanzierungsgrundlage. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes können dabei helfen, diese Einnahmenbasis nachhaltig abzusichern und ggf. Spielräume für Steuererleichterungen zu schaffen.

Auf der Ausgabenseite werden vor allem die Zuschüsse an den EKF und an die PVK einen erheblichen Anteil innerhalb des Einzelplans 60 beanspruchen. Das Sondervermögen EKF sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in den Bundeshaushalt integriert werden (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.2). Die Umschichtung der Ausgabenansätze für die Zukunftsinvestitionen in die Einzelpläne der fachlich zuständigen Ressorts entspricht der Empfehlung des Bundesrechnungshofes.

60 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll marktübliche Wohnungsmieten vereinbaren und Miethöhe regelmäßig überprüfen (Kapitel 6004 Anlage 1)

60.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat sich bei Abschluss neuer Wohnungsmietverträge grundsätzlich nicht an der marktüblichen Miete orientiert. Bei bestehenden Verträgen hat sie es überwiegend versäumt, die Mieten regelmäßig zu überprüfen und auf das ortsübliche Maß anzuheben. Beides führt zu Mindereinnahmen für den Bund. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sollte die Kontrollmöglichkeiten ihres IT-Systems regelmäßig nutzen und verbessern. Sie muss sicherstellen, dass sie bei neuen wie bei bestehenden Mietverhältnissen die am Markt erzielbaren Mieten erhält.

60.1

Vorgaben zur Höhe von Wohnungsmieten

In Deutschland gibt es rund 20 Millionen Mietwohnungen. Davon gehören der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) rund 38 000 Wohnungen. Vermietet sie diese, ist sie haushaltsrechtlich verpflichtet, die am Markt erzielbaren Mieten zum „vollen Wert“ zu vereinbaren. Dabei sind – neben Angebot und Nachfrage – verschiedene rechtliche Regelungen zu berücksichtigen:

- Bei laufenden Mietverhältnissen kann der Vermieter grundsätzlich eine Erhöhung der üblichen Miete bis zur „ortsüblichen Vergleichsmiete“ verlangen (sog. Mietanpassung). Diese bestimmt sich nach den üblichen Mieten, die in der jeweiligen Gemeinde für vergleichbare Wohnungen in den letzten vier Jahren vereinbart oder geändert worden sind. Dabei darf der Vermieter die Miete innerhalb von drei Jahren nur um bis zu 20 % anheben (sog. Kappungsgrenze).
- Bei einer Neuvermietung ist die aktuelle Miete, die am Ort für eine vergleichbare Wohnung üblicherweise zu zahlen ist (sog. Marktmiete), häufig höher. Sie darf die ortsübliche Vergleichsmiete jedoch nur in einem bestimmten Umfang übersteigen, insbesondere aufgrund der sogenannten „Mietpreisbremse“. Danach darf in bestimmten Gebieten die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses um höchstens 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen.

Festsetzen der Miete bei Neuvermietungen

Die Bundesanstalt vermietet jährlich zwischen 6 % und 8 % ihres Wohnungsbestands neu. Sie hat ihre zuständigen Hauptstellen angewiesen, bei jeder Neuvermietung zu prüfen, ob sich die ortsübliche Vergleichsmiete zwischenzeitlich erhöht hat, und diese zu vereinbaren. Auf Nachfrage gab die Bundesanstalt an, sie verzichte generell auf eine ggf. höhere Marktmiete. Sie wolle so dazu beitragen,

den allgemeinen Anstieg der Mieten zu dämpfen. Dementsprechend setzten die Hauptstellen die Neumieten grundsätzlich auf dem Niveau der jeweiligen ortsüblichen Vergleichsmiete fest. Deren Höhe ermittelten sie anhand von Vergleichswohnungen oder anhand des örtlichen Mietspiegels. Teilweise vereinbarten sie Mieten, die nicht auf dem bei Vertragsbeginn geltenden, sondern dem vorhergehenden Mietspiegel basierten. Nach dem aktuellen Mietspiegel wäre die Miete jeweils höher gewesen.

Überprüfen und Anpassen der Miete bei laufenden Mietverhältnissen

Die Hauptstellen sind gehalten, die Mieten spätestens alle drei Jahre zu überprüfen und ggf. anzupassen. Der Bundesrechnungshof hatte zuletzt im Jahr 2008 beanstandet, dass die Bundesanstalt bei über der Hälfte der untersuchten Mietverträge die Miethöhe nicht regelmäßig überprüft hatte. In jedem zweiten Fall hatte die Miete unter der ortsüblichen Vergleichsmiete gelegen.

Die Bundesanstalt führte daraufhin im Jahr 2013 ein IT-gestütztes Monitoringssystem ein. Dieses ermöglicht u. a. zur Mietanpassung verschiedene Auswertungen und Übersichten und enthält ein IT-gestütztes Wiedervorlagesystem. Damit will sie sicherstellen, dass die Mieten routinemäßig, spätestens alle drei Jahre überprüft werden.

Von den im IT-System erfassten Mietverhältnissen wiesen im März 2015 über 30 % entweder keinen oder einen nicht den Vorgaben entsprechenden Wiedervorgetermin auf. Bei 50 % der erfassten Mietverhältnisse war zwar ein Wiedervorgetermin gespeichert, dieser war aber abgelaufen. Ein Großteil dieser abgelaufenen Termine lag über ein Jahr oder länger zurück.

Der Zentrale der Bundesanstalt war dies nicht bekannt. Die Übersichten des Monitoringsystems verwendete sie nicht. Es sei nicht ihre, sondern Aufgabe der Leitung der Hauptstellen, Mietanpassungen zu überwachen und zu steuern. Sie kontrolliere mittelbar, indem sie die Entwicklung der Mieterlöse beobachte.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit dem Prüfungsamt des Bundes Berlin 184 laufende Mietverhältnisse. In 81 Fällen (44 %) lag die letzte Überprüfung mehr als drei Jahre zurück, davon in 18 Fällen mehr als sieben Jahre. In 72 Fällen (39 %) hatten die Hauptstellen die Miete turnusgemäß überprüft und wenn möglich angepasst. Die bis dahin vereinbarte Miete hatten sie jedoch über einen Zeitraum von mehr als drei Jahren nicht überprüft. Dadurch konnten sie in 16 dieser Fälle die Miete wegen der Kappungsgrenze nicht bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete anheben.

Auch die Leitungen der Hauptstellen überwachten die regelmäßige Überprüfung der Mieten überwiegend nicht, insbesondere nicht über das systemgestützte Monitoring. Sie sahen in erster Linie die Arbeitsebene als verantwortlich an.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Bundesanstalt bei Neuvermietungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete beschränkt und nicht, wie es das Haushaltsrecht vorgibt, die Marktmiete verlangt. Die ortsübliche Vergleichsmiete spiegelt nicht die Marktverhältnisse bei Vertragsschluss wider, sondern die der letzten vier Jahre. Zieht die Bundesanstalt einen veralteten Mietspiegel heran, liegen der Miete noch weiter zurückliegende Marktverhältnisse zugrunde. Der Bundesrechnungshof hat zudem bezweifelt, dass die Bundesanstalt mit ihrem Wohnungsbestand den allgemeinen Mietenanstieg dämpfen kann, indem sie auf höhere Mieten verzichtet. Von den knapp 20 Millionen Mietwohnungen in Deutschland entfallen nur 0,2 % auf die Bundesanstalt.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesanstalt bei laufenden Mietverhältnissen trotz des eingeführten Monitoringsystems Mietanpassungen nach wie vor nicht regelmäßig prüft. In 83 % der untersuchten Fälle hielt die Bundesanstalt ihren selbst festgelegten Turnus von drei Jahren nicht ein. Weder die Zentrale noch die Hauptstellen der Bundesanstalt beaufsichtigten und steuerten das Verfahren ausreichend. Die mit dem Monitoringsystem geschaffenen Kontrollmöglichkeiten nutzten sie nicht. Dadurch entging ihnen, dass bei mehr als 80 % der im IT-System erfassten Mietverhältnisse Wiedervorlagetermine fehlten, nicht der Weisungslage entsprachen oder überschritten waren. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt darauf hingewiesen, dass es nicht ausreicht, auf eine Kontrolle durch die jeweils untere Arbeitsebene zu vertrauen und die Entwicklung der Erlöse zu beobachten. Er hat die Bundesanstalt aufgefordert,

- bei Neuvermietungen stets die Marktmiete zu vereinbaren, die unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen wie der Mietpreisbremse üblicherweise zu erzielen ist,
- ihre Wohnungsmieten lückenlos in den vorgegebenen Abständen zu überprüfen und ggf. anzupassen und
- ihr Monitoringsystem regelmäßig zu nutzen und zu pflegen.

60.3

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, sie habe bei Neuvermietungen als „vollen Wert“ die am Markt erzielbaren Mieten zu vereinbaren. Deren Höhe richte sich aber nicht nur nach der Marktmiete. Die Marktmiete sei zudem nur schwer zu ermitteln. Geforderte Mieten in Inseraten entsprächen nicht zwingend den vereinbarten Mieten bei Vertragsschluss. Wie ein privater Vermieter sei die Bundesanstalt außerdem nicht gezwungen, stets die Marktmiete zu verlangen. Es seien auch weitere, „nicht monetäre, vermietungs- und marktrelevante Faktoren“ abzuwägen. Im Ergebnis sollte sie die Miete zwischen ortsüblicher Vergleichsmiete und Marktmiete festsetzen können. Sie werde die Hauptstellen anweisen, ihre Entscheidungen zu begründen und zu dokumentieren.

Die Bundesanstalt hat die Feststellungen zur Überprüfung und Anpassung der Mieten weitgehend bestätigt. Sie hat darauf verwiesen, dass alle in der Wohnungsverwaltung Beschäftigten die Weisungslage kennen und umsetzen würden. Sie werde die Beschäftigten darauf hinweisen, wie bedeutsam es ist, die Mieten regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Alle Hauptstellen müssten künftig eine Checkliste zum Mieterhöhungsverfahren verwenden.

Auch die Mängel bei der Wiedervorlage hat die Bundesanstalt eingeräumt. Ursächlich für fehlende Termine seien Anlaufschwierigkeiten bei der Eingabe der Daten. Überschrittene Termine deuteten jedoch nicht auf Untätigkeit hin. Eine fällige Wiedervorlage erlösche erst durch den maschinell unterstützten Abschluss des Verfahrens. Der Abschluss eines Überprüfungsverfahrens könne sich verzögern, etwa wenn ein neuer Mietspiegel zu erwarten ist oder der Mieter der Erhöhung nicht zustimmt.

Die Bundesanstalt hat zugesagt, dass die Zentrale und die Hauptstellen diese Aufgabe künftig stärker überwachen. Neben dem bestehenden Berichtswesen werde die Bundesanstalt eine weitere IT-unterstützte regelmäßige Abfrage aller fälligen Überprüfungen einrichten. Sie erwarte dadurch eine „Konsolidierung“ des Datenbestands. Diesen wolle sie auswerten und danach mit ihren IT-Fachleuten weitere Schritte erörtern.

60.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Bundesanstalt, anders als ein privater Vermieter, an das Haushaltsrecht gebunden ist. Sie ist daher verpflichtet, bei Neuvermietungen grundsätzlich von der Marktmiete auszugehen. Diese zu ermitteln, sollte ihr als Immobiliendienstleister möglich sein. Inserate und Vermietungsportale bieten zumindest Indizien für einen Markttrend. Im Einzelfall mag es geboten sein, von der Marktmiete abzuweichen. Die Bundesanstalt sollte dafür jedoch Kriterien definieren. Soll sich die Miete ausnahmsweise an der niedrigeren ortsüblichen Vergleichsmiete orientieren, ist diese anhand aktueller Daten zu ermitteln.

Bei der turnusmäßigen Überprüfung und Anpassung der Mieten sieht der Bundesrechnungshof noch erheblichen Handlungsbedarf. Passt die Bundesanstalt Mieten nicht oder verspätet an, kann das zu beträchtlichen Mindereinnahmen für den Bund führen. Dass alle Beschäftigten die Weisungslage kennen und umsetzen, wurde durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes deutlich widerlegt. Die vielen und lang andauernden Fristüberschreitungen lassen sich nicht allein durch Verfahrensverzögerungen erklären. Die angekündigten Schritte gehen in die richtige Richtung, reichen aber nicht aus. Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesanstalt auf, ihr bestehendes Kontrollsystem, wie angekündigt, zu ergänzen, es ihren Bedürfnissen anzupassen und sicherzustellen, dass es alle Verantwortlichen nutzen.

61 Investitionsabzugsbetrag: Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränken (Kapitel 6001 Titel 012 01)

61.0

Der Gesetzgeber hat mit dem Investitionsabzugsbetrag eine Steuervergünstigung eingeführt, um die Wettbewerbssituation kleiner und mittlerer Betriebe zu verbessern. Uneinheitliche und intransparente Betriebsgrößenmerkmale führen dazu, dass regelmäßig auch größere Betriebe in den Genuss der Steuervergünstigung kommen. Zudem werden Betriebe gleicher Größe unterschiedlich behandelt. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die einheitliche Größenmerkmale vorsieht und die Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränkt.

61.1

Investitionsabzugsbetrag soll kleine und mittlere Betriebe fördern

Gewerbetreibende, Freiberufler sowie Land- und Forstwirte können bei ihrer Steuererklärung einen Investitionsabzugsbetrag bilden. Hierdurch können sie künftige Investitionskosten bereits im Voraus steuerlich geltend machen. Die steuerliche Bemessungsgrundlage mindert sich dabei um bis zu 40 % der voraussichtlichen Investitionskosten. Der vorzeitige Kostenabzug verbessert die Liquidität kleiner und mittlerer Betriebe. Hierdurch will der Gesetzgeber es diesen Betrieben erleichtern, Investitionen zu finanzieren. Dies soll deren Wettbewerbsnachteile gegenüber großen Betrieben ausgleichen.

Unterschiedliche Kriterien zur Beurteilung der Betriebsgröße

Bei der Abgrenzung gegenüber nicht begünstigten großen Betrieben unterscheidet das Gesetz zwischen Gewerbetreibenden und Freiberuflern auf der einen Seite sowie Land- und Forstwirten auf der anderen Seite. Während bei Gewerbetreibenden und Freiberuflern das Betriebsvermögen oder der Gewinn bestimmte Größen nicht überschreiten dürfen, knüpft das Gesetz bei Land- und Forstwirten an den Wirtschaftswert des Betriebs an. Der Wirtschaftswert ergibt sich aus dem Bewertungsgesetz.

Betriebsgrößenmerkmale des Investitionsabzugsbetrages

Tabelle 61.1

	Betriebsgrößenmerkmal	Obergrenze (in Euro)
Bilanzierende Gewerbetreibende/Freiberufler	Betriebsvermögen	235 000
Nicht bilanzierende Gewerbetreibende/Freiberufler	Gewinn	100 000
Land- und Forstwirte	Wirtschaftswert	125 000

Quelle: Betriebsgrößenmerkmale nach § 7g Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Einkommensteuergesetz.

Auswirkungen uneinheitlicher Größenmerkmale

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main die Anwendung des Investitionsabzugsbetrages in Finanzämtern. Diese hatten 30 untersuchte Betriebe der Land- und Forstwirtschaft aufgrund ihres Wirtschaftswertes als kleine oder mittlere Betriebe eingeordnet und die Steuervergünstigung gewährt. Wären die Betriebe nach den für Gewerbetreibende und Freiberufler maßgeblichen Gewinn- und Betriebsvermögensgrenzen beurteilt worden, hätten 27 hiervon keinen Investitionsabzugsbetrag bilden dürfen. Land- und Forstwirte kamen so regelmäßig in den Genuss der Steuervergünstigung, auch wenn sie die für Gewerbetreibende und Freiberufler maßgeblichen Obergrenzen – zum Teil deutlich – überschritten. So betrug das Betriebsvermögen eines bilanzierenden landwirtschaftlichen Betriebes 2,8 Mio. Euro und überstieg die für Gewerbetreibende und Freiberufler geltenden Größenmerkmale um ein Vielfaches. Der Betrieb durfte trotzdem einen Investitionsabzugsbetrag bilden, weil sich sein Wirtschaftswert lediglich auf 76 483 Euro belief.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat die gesetzlich festgelegten Größenmerkmale als Mittel zur Abgrenzung begünstigter Betriebe in Teilen für ungeeignet gehalten. Diese begrenzen die Steuervergünstigung nicht auf kleine und mittlere Betriebe. So ermöglicht es das Größenmerkmal Wirtschaftswert auch größeren land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, einen Investitionsabzugsbetrag zu bilden. Die Regelung läuft damit ihrer ursprünglichen Zielsetzung entgegen, die Investitionskraft kleiner und mittlerer Betriebe zu stärken und Wettbewerbsnachteile gegenüber größeren Betrieben auszugleichen.

Daneben führen die Auswirkungen der Regelung zu einer steuerlichen Ungleichbehandlung. So können Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einen Investitionsabzugsbetrag bilden, während dies anderen Betrieben gleicher Größe verwehrt bleibt. Der Bundesrechnungshof hat hierin eine Verletzung des Gebotes einer einheitlichen Besteuerung gesehen. Der Bundesrechnungshof hat empfoh-

len, die begünstigten Betriebe nach vergleichbaren Betriebsgrößenmerkmalen und unabhängig von der Einkunftsart zu bestimmen. So sollte eine gleichmäßige und transparente Besteuerung sichergestellt werden.

61.3

Das BMF und die obersten Finanzbehörden der Länder haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Nach Aussage der Länder führe die derzeitige Unterscheidung bei den Betriebsgrößenmerkmalen in bestimmten Fällen zu nicht sachgerechten Ergebnissen. Eine gesicherte Datenbasis zu dieser Thematik gäbe es nicht. Die Forderung des Bundesrechnungshofes, einheitliche und transparente Betriebsgrößenmerkmale zu schaffen, richte sich in erster Linie an den Gesetzgeber.

61.4

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Voraussetzungen für die Steuervergünstigung einheitlich und transparent zu gestalten. Dies erfordert, in vergleichbaren Fällen auch an vergleichbare Betriebsgrößenmerkmale anzuknüpfen. Der Bundesrechnungshof sieht sich auch durch die Länder bestätigt, die als Folge der derzeitigen Rechtslage nicht sachgerechte Ergebnisse bemängeln. Als vergleichbare Merkmale könnten für alle Betriebe das „Betriebsvermögen“ oder der „Gewinn“ dienen. Diese Größenmerkmale sind auch bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu ermitteln und stehen bereits jetzt zur Verfügung. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die einheitliche Größenmerkmale vorsieht und die Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränkt.

62 Ungleiche Besteuerung von im Ausland eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

(Kapitel 6001 Titel 011 01, 012 01)

62.0

Deutschland behandelt inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Ausland Arbeitslohn erzielen, steuerlich ungleich und verzichtet dabei auf Steuereinnahmen. Der ausländische Arbeitslohn wird in Deutschland versteuert, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem Staat eingesetzt werden, mit dem Deutschland ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat. Zusätzliche Voraussetzung ist, dass dieser Staat deren Einkommen nicht oder nur geringfügig versteuert. Bei Staaten ohne Doppelbesteuerungsabkommen erlaubt der Auslandstätigkeitserlass, solche Einkünfte steuerfrei zu stellen. Dabei macht es keinen Unterschied, ob der Staat, in dem die Arbeit ausgeführt wird, diese Einkünfte besteuert. So können nicht besteuerte „weiße Einkünfte“ entstehen.

62.1

Besteuerung von Arbeitslohn für eine Auslandstätigkeit

Werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber in das Ausland entsandt, behalten aber ihren Wohnsitz im Inland, bleiben sie in Deutschland mit ihrem in- und ausländischen Arbeitslohn einkommensteuerpflichtig. Das kann zu einer doppelten Besteuerung führen, wenn der Staat, in dem die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tätig werden (Tätigkeitsstaat) ebenfalls eine Einkommensteuer erhebt. Um dies zu vermeiden, hat Deutschland mit 95 der rund 200 Staaten der Erde Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) abgeschlossen. Je nach Abkommen rechnet die deutsche Finanzverwaltung entweder die im Ausland entrichtete Steuer auf die deutsche an oder sie verzichtet ganz auf eine Besteuerung.

Besteht mit dem Tätigkeitsstaat kein DBA, kann die Finanzverwaltung die ausländischen Einkünfte einseitig von der Besteuerung freistellen (§ 34c Absatz 5 Einkommensteuergesetz (EStG)). Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber die deutsche Exportwirtschaft stärken. Das BMF gab hierzu im Einvernehmen mit den Finanzbehörden der Länder im Jahr 1983 den Auslandstätigkeitserlass (ATE) bekannt. Dieser begrenzt die Freistellung auf solche Einkünfte, die für die deutsche Exportwirtschaft besonders bedeutend sind. Beschlüsse der Lohnsteuer-Referatsleiter des Bundes und der Länder erweiterten seitdem wiederholt den Anwendungsbereich des ATE um Auslandstätigkeiten, die keinen unmittelbaren Bezug zu Exporten haben.

„Weiße Einkünfte“

Durch eine Freistellung von der deutschen Steuer können unbesteuerter „weiße Einkünfte“ entstehen, wenn der andere Staat die Einkünfte nicht oder nur in geringem Umfang besteuert. Deutschland setzt sich in der Europäischen Union und in internationalen Gremien dafür ein, „weiße Einkünfte“ zu vermeiden. Dabei werden innerhalb der Europäischen Union Vorschläge erarbeitet, wie deren Besteuerung sichergestellt werden kann.

Die neueren von Deutschland abgeschlossenen DBA verhindern „weiße Einkünfte“. In Fällen, in denen die ausländische Steuer auf die deutsche Einkommensteuer angerechnet wird, können keine „weißen Einkünfte“ entstehen. Ist eine Freistellung vereinbart und versteuert der Tätigkeitsstaat die Einkünfte nicht oder nur gering, erlauben Rückfallklauseln in den neuen DBA, von der Freistellung abzusehen. Das Besteuerungsrecht fällt an Deutschland zurück, auch hier werden „weiße Einkünfte“ vermieden.

Der ATE sieht keine vergleichbaren Schutzmaßnahmen vor. Die Steuerfreistellung nach dem ATE gilt unabhängig davon, ob oder wie hoch der Tätigkeitsstaat den Arbeitslohn besteuert. Dadurch können „weiße Einkünfte“ entstehen.

Ungleiche Besteuerung bei Auslandseinsätzen

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dem ATE unterliegen, werden steuerlich fast immer geringer belastet als solche, die in einen DBA-Staat entsandt werden. Das folgende Beispiel verdeutlicht dies:

Zwei ledige Ingenieure waren im Jahr 2014 für jeweils sieben Monate für ihren gemeinsamen Arbeitgeber im Ausland tätig. Beide gingen einer begünstigten Tätigkeit im Sinne des ATE nach, der eine in Saudi Arabien und der andere in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Ihr Jahresarbeitslohn betrug jeweils 100 000 Euro, wovon je 60 000 Euro auf ihren Auslandseinsatz entfielen. Weder Saudi Arabien noch die Vereinigten Arabischen Emirate erheben eine Steuer auf Arbeitseinkommen. Während mit den Vereinigten Arabischen Emiraten ein DBA mit Anrechnungsmöglichkeit besteht, gilt dies für Saudi Arabien nicht. Die dort entstehenden Einkünfte sind nach dem ATE freizustellen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der in Saudi Arabien eingesetzte Ingenieur rund 20 000 Euro weniger Einkommensteuer zahlen muss als der in den Vereinigten Arabischen Emiraten eingesetzte Ingenieur.

Änderung des ATE

Im Jahr 2010 begann das BMF, den ATE zu überarbeiten. Es sollte die generelle Freistellung eingeschränkt werden, insbesondere bei Tätigkeitsstaaten, die Arbeitslohn nicht oder nur gering besteuern. Die Länder stimmten einer Änderung des ATE in diesem Sinne einstimmig zu. Im Jahr 2011 erarbeitete das BMF gemeinsam mit den Ländern den Entwurf einer Neufassung des Erlasses. Dieser umfasste neben der Änderung der Freistellung auch inhaltliche Anpassungen an die wirtschaftliche Entwicklung, Gesetzesänderungen und Rechtsprechung des über 30 Jahre in seinem Wortlaut unveränderten ATE. Im Februar 2012 teilte das

BMF den Ländern mit, dass mit einer kurzfristigen Veröffentlichung des überarbeiteten ATE nicht zu rechnen sei. Es fehle eine dahingehende abschließende politische Entscheidung.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dem ATE unterliegen, ungerechtfertigt steuerlich begünstigt werden. Bund und Ländern entgehen dadurch Steuereinnahmen. Zudem ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Begünstigung von Auslandstätigkeiten ohne Exportbezug durch die Ermächtigungsgrundlage des § 34c Absatz 5 EStG nicht gedeckt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, den Anwendungsbereich des ATE zu beschränken. Er sollte bei Tätigkeitsstaaten mit keiner oder nur geringer Besteuerung nicht mehr angewandt werden. Entsprechende Vorarbeiten haben das BMF und die Länder bereits geleistet.

Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen, die weiteren mit den Ländern abgestimmten Anpassungen des ATE zu veröffentlichen. Ansonsten ist eine gleichmäßige Anwendung des ATE zunehmend fraglich. Dabei sollte das BMF auf eine klare Grenzziehung der begünstigten Auslandstätigkeiten achten. Auslandstätigkeiten ohne Anknüpfung an Exporte sind nicht zu begünstigen.

62.3

Das BMF hat mitgeteilt, die Nichtanwendung des ATE im Falle der Nicht- oder Niedrigbesteuerung im Ausland würde seiner Zielrichtung im Zusammenhang mit der Politik der DBA durchaus entsprechen. Im Ergebnis käme dies einer Aufhebung des ATE nahezu gleich. Eine Abstimmung für eine Positionierung der Bundesregierung sei eingeleitet. Einen Termin für eine Entscheidung könne es nicht nennen.

Das BMF bestätigte, dass Erweiterungen der Tatbestände des ATE durch eine Neufassung des ATE hätten umgesetzt werden sollen. In einer etwaigen Neufassung des ATE sollten sich alle Änderungen wiederfinden.

62.4

Der Bundesrechnungshof hält den ATE für nicht mehr zeitgemäß. Deutschland tritt international dafür ein, „weiße Einkünfte“ zu verhindern. Daher ist es nicht hinnehmbar, dass der ATE ausdrücklich solche Einkünfte zulässt.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die der ATE anzuwenden ist, werden gegenüber anderen im Ausland tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern fast immer ungerechtfertigt begünstigt. Dies verstößt gegen die auf dem Grund-

gesetz beruhenden Prinzipien der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Zudem entgehen Bund und Ländern Steuereinnahmen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den ATE grundsätzlich zu hinterfragen. In jedem Fall sollte er dahingehend überarbeitet werden, dass er bei Tätigkeitsstaaten mit keiner oder nur geringer Besteuerung nicht mehr angewandt wird.

63 Gesetzliche Klarstellungen bei steuerbegünstigten Baumaßnahmen erforderlich (Kapitel 6001 Titel 012 01)

63.0

Herstellungskosten für Baumaßnahmen an Baudenkmalen und erhaltenswerten Gebäuden in Sanierungsgebieten können steuerlich begünstigt werden. Die hierzu erforderlichen Bescheinigungen der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörden sind für die Finanzämter bindend. Selbst offensichtlich fehlerhaften Bescheinigungen können die Finanzämter nicht wirksam begegnen. Hierdurch entstehen Steuerausfälle. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die den Finanzämtern die Kompetenz zubilligt, fehlerhaft Bescheinigungen zurückzuweisen.

63.1

Gesetzgeber fördert den Erhalt von Baudenkmalen und städtebaulich bedeutenden Gebäuden

Der Gesetzgeber will den Erhalt von Baudenkmalen und die Nutzung geschichtlich, künstlerisch oder städtebaulich bedeutender Gebäude fördern. Deshalb können Eigentümer Herstellungskosten für die Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden in Sanierungsgebieten sowie Herstellungskosten für den Erhalt von Baudenkmalen steuerlich erhöht absetzen. Das BMF beziffert die jährlichen Steuermindereinnahmen durch diese Förderung auf 100 Mio. Euro.

Bescheinigung der steuerlich begünstigten Baumaßnahme

Um Herstellungskosten geltend machen zu können, benötigen die Eigentümer eine Bescheinigung der Denkmalschutz- oder Gemeindebehörde (Bescheinigungsbehörde). Durch diese wird für die Finanzämter bindend festgestellt, dass die Baumaßnahme steuerlich zu begünstigen ist. Der Bundesfinanzhof hat dies im Jahr 2014 so entschieden. Er gab damit seine frühere Rechtsprechung auf, nach der die Finanzverwaltung noch zu prüfen hatte, ob durch die Baumaßnahmen ein nicht begünstigter Neubau entstanden ist.

Remonstrationsrecht der Finanzämter

Erkennen die Finanzämter, dass eine Baumaßnahme nicht dem steuerbegünstigten Zweck dient, können sie remonstrieren, also bei der Bescheinigungsbehörde eine Änderung oder Rücknahme der Bescheinigung anregen. Weist die Bescheinigungsbehörde die Remonstration zurück, stehen den Finanzämtern keine weiteren Verfahrenswege offen. Für den Fall, dass das Remonstrationsrecht nicht ausreiche, hat der Bundesfinanzhof auf den Gesetzgeber verwiesen. Dieser habe die Kompetenzverteilung zu überprüfen und nötigenfalls zu ändern.

Bescheinigungen für steuerlich nicht begünstigte Baumaßnahmen

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main, wie die Finanzämter steuerbegünstigte Baumaßnahmen behandeln. Dabei stellte er fest, dass die Bescheinigungsbehörden in vielen Fällen Bescheinigungen ausgestellt hatten, obwohl die Baumaßnahmen nicht nur steuerbegünstigten Zwecken dienten. So hatten die Bescheinigungsbehörden sowohl für neue als auch weitgehend neuerrichtete Gebäude Bescheinigungen ausgestellt. Auch hatten sie Neubauwohnungen in Dachgeschossen, Tiefgaragen und Anbauten wie Balkone als steuerbegünstigte Baumaßnahmen bescheinigt.

Finanzbehörden auch an fehlerhafte Bescheinigungen gebunden

Soweit die Finanzämter offensichtlich fehlerhafte Bescheinigungen erkannten, kürzten sie die erhöhten steuerlichen Absetzungen, ohne eine Änderung der Bescheinigung anzuregen. Finanzgerichte akzeptierten dies nicht. Sie entschieden solche Fälle regelmäßig zugunsten der Steuerpflichtigen.

Die Finanzämter nutzten ihr Recht, gegen die Entscheidung der Bescheinigungsbehörde zu remonstrieren, nur in Ausnahmefällen. Die Bescheinigungsbehörden lehnten derartige Gesuche zudem ab.

Finanzbehörden setzen sich für Gesetzesänderung ein

Die Vertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sprachen sich im April 2015 dafür aus, dass die Finanzämter über die Wirksamkeit der steuerlich begünstigenden Bescheinigungen entscheiden dürfen. Das BMF solle sich für eine gesetzliche Änderung oder eine Neuregelung einsetzen.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMF darauf hingewiesen, dass seit der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes die Finanzämter nicht mehr entscheiden dürfen, ob eine Baumaßnahme steuerlich gefördert werden darf oder nicht. Ein den Finanzämtern eingeräumtes Remonstrationsrecht gegen fehlerhafte Bescheinigungen der Bescheinigungsbehörden blieb rechtlich wirkungslos. In der Folge kam es zu Steuerausfällen.

Der Bundesrechnungshof hat eine gesetzliche Klarstellung empfohlen, um den Finanzämtern wieder die Entscheidungskompetenz über steuerliche Begünstigungen zu verschaffen.

63.3

Das BMF hat erklärt, es halte die geltende Rechtslage durch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes für geklärt. Es ließ offen, ob es eine gesetzliche Klarstellung im Einkommensteuergesetz befürworte und entsprechende Maßnahmen beabsichtige.

63.4

Nach neuerer Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes dürfen die Finanzbehörden nicht mehr darüber entscheiden, ob die Bescheinigungsbehörde steuerliche Begünstigungen zu Recht zuerkennt. Das Remonstrationsrecht als alleinige Möglichkeit, eine unzutreffende Entscheidung zu korrigieren, hält der Bundesrechnungshof für unzureichend.

Der Bundesrechnungshof hält es aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung für erforderlich, dass die Finanzbehörden Entscheidungen über steuerliche Begünstigungen bei Baumaßnahmen überprüfen dürfen. Das BMF sollte sich für eine gesetzliche Änderung einsetzen, die ihnen diese Kompetenz zubilligt.

64 Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften aufwendig und fehleranfällig (Kapitel 6001 Titel 012 01)

64.0

Die Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften ist aufwendig und fehleranfällig. Die Finanzverwaltung hat hierzu bereits elektronisch verfügbare Daten auszudrucken, mit der Post innerhalb der Finanzverwaltung weiterzuleiten und anschließend erneut manuell einzugeben. Hierdurch steigt das Risiko, dass Einkünfte un versteuert bleiben. Betroffen sind mehr als fünf Millionen Gesellschafter mit Besteuerungsgrundlagen von 121 Mrd. Euro. Das BMF ist gefordert, für ein umfassendes elektronisches Verfahren zur Weiterleitung und Verwertung der Daten zu sorgen.

64.1

Derzeitiges Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften

Von einer Personengesellschaft erzielte Einkünfte sind von ihren Gesellschaftern bei deren Einkommensteuer anzusetzen. Dafür stellt das für die Personengesellschaft zuständige Finanzamt (Betriebsfinanzamt) die Besteuerungsgrundlagen (insbesondere die steuerpflichtigen Einkünfte) für alle Beteiligten gesondert und einheitlich fest. Die Besteuerungsgrundlagen liegen damit elektronisch vor. Das Betriebsfinanzamt teilt diese den für den jeweiligen Gesellschafter zuständigen Finanzämtern (Wohnsitzfinanzämter) mit. Hierzu druckt es sogenannte ESt-4B-Mitteilungen aus und sendet sie mit der Post an die Wohnsitzfinanzämter. Diese müssen die bei den Betriebsfinanzämtern bereits elektronisch vorliegenden Daten erneut manuell in ein IT-System einpflegen. Ändern sich die Besteuerungsgrundlagen, etwa weil sich durch eine Betriebsprüfung die steuerpflichtigen Einkünfte ändern, müssen korrigierte ESt-4B-Mitteilungen erstellt und auf demselben Wege versandt und verarbeitet werden. Bundesweit stellten die Betriebsfinanzämter im Kalenderjahr 2010 Besteuerungsgrundlagen von insgesamt 121 Mrd. Euro für mehr als fünf Millionen Beteiligte fest.

Entwicklung eines elektronischen Verfahrens

Bereits im Jahr 2006 hatte der Rechnungshof Baden-Württemberg empfohlen, ESt-4B-Mitteilungen elektronisch zu übermitteln, aufzubereiten und auszuwerten. Der Bundesrechnungshof stellte nun fest, dass Bund und Länder derzeit ein entsprechendes elektronisches Verfahren entwickeln. Dieses soll stufenweise realisiert werden. In einer ersten Stufe sollen die ESt-4B-Mitteilungen elektronisch übermittelt werden. Später ist in weiteren Stufen vorgesehen, die Besteuerungsgrundlagen automatisch bei der Einkommensteuer der Gesellschafter zu berücksichtigen.

sichtigen. Das BMF plante, die erste Stufe im Jahr 2015 fertigzustellen. Dies verzögerte sich. Das BMF hat keine Aussage getroffen, wann ein umfassendes elektronisches Verfahren nutzbar sein wird.

Nachträglich ausgewertete Besteuerungsgrundlagen

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass Gesellschafter ihre Steuererklärungen in der Regel früher bei ihrem Wohnsitzfinanzamt abgeben als Personengesellschaften ihre beim Betriebsfinanzamt. Daher erhalten die Wohnsitzfinanzämter ESt-4B-Mitteilungen regelmäßig erst zur Auswertung, nachdem die Einkommensteuerbescheide an die Gesellschafter ergangen sind. Zumeist sind daraufhin die Einkommensteuerbescheide zu ändern. Dabei sind Verjährungsfristen zu beachten. Sind diese abgelaufen, können die Steuerbescheide nicht mehr geändert werden. Festgestellte Besteuerungsgrundlagen bleiben berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass ein Wohnsitzfinanzamt mehr als 26 000 ESt-4B-Mitteilungen noch nicht ausgewertet hatte. Mehr als 1 700 dieser Mitteilungen lagen dem Finanzamt bereits länger als 18 Monate vor. In diesen Fällen drohte eine Verjährung.

Gesellschafter mit vielen Beteiligungen

Gesellschafter sind häufig an mehreren Personengesellschaften beteiligt, in Einzelfällen an mehr als 100. Das IT-Programm für die Einkommensteuerveranlagung verfügt allerdings nur über zehn Erfassungsfelder (Kennzahlen) für Beteiligungen. Liegen mehr Beteiligungen vor, haben die Wohnsitzfinanzämter diese außerhalb des Systems zusammenzufassen und in einer dieser Kennzahlen aufzusummieren.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat den Medienbruch bei der Übermittlung der ESt-4B-Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter beanstandet. Bereits elektronisch erfasste Besteuerungsgrundlagen werden in Papierform übermittelt und sind dort erneut manuell einzugeben. Der Bundesrechnungshof hält diese zusätzliche Arbeit für vermeidbar. Zudem ist dieses Verfahren fehleranfällig. Die Finanzverwaltung kann nicht sicherstellen, dass alle ESt-4B-Mitteilungen vorliegen und bei der Besteuerung berücksichtigt werden. Zudem müssen die Wohnsitzfinanzämter die Verjährungsfristen aufwendig manuell überwachen.

Der Bundesrechnungshof hat auch das aufwendige Aufsummieren zahlreicher Beteiligungen kritisiert. Dies ist notwendig, weil das IT-Programm nicht mehr als zehn Kennzahlen für Beteiligungen aufweist. Insbesondere wenn beim Wohnsitzfinanzamt geänderte ESt-4B-Mitteilungen bearbeitet werden müssen, ist schwer nachvollziehbar, welche Beträge zu besteuern sind.

Viele Unternehmen und Körperschaften sind inzwischen gesetzlich verpflichtet, der Finanzverwaltung Besteuerungsgrundlagen elektronisch zu übermitteln z. B. Lohndaten, Beiträge zur privaten Altersvorsorge, Krankenkassenbeiträge und

Rentenbezugsmitteilungen. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht zeitgemäß, die Besteuerungsgrundlagen innerhalb der Finanzverwaltung weiterhin in Papierform zu versenden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, sich für eine zügige Umsetzung eines umfassenden elektronischen Verfahrens einzusetzen.

64.3

Das BMF hat mitgeteilt, es habe sich dafür eingesetzt, das elektronische Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften hoch zu priorisieren. Den Ländern solle die erste Stufe des Verfahrens, mit der sie die ESt-4B-Mitteilungen elektronisch übermitteln können, im Jahr 2017 bereitgestellt werden. Das Verfahren sei noch nicht abschließend analysiert. Erst danach würden weitere Entwicklungsschritte festgelegt.

Die Anzahl verfügbarer Kennzahlen für das Einkommensteuerprogramm solle erhöht werden. Wann das Einkommensteuerprogramm mehr als zehn Beteiligungen erfassen könne, sei noch nicht absehbar.

64.4

Das BMF sollte gemeinsam mit den Ländern darauf hinwirken, dass Gesellschafter von Personengesellschaften vollständig, fristgerecht und zutreffend besteuert werden. Hierfür ist ein umfassendes elektronisches Verfahren einzusetzen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die für das Jahr 2017 angekündigte elektronische Übermittlung der ESt-4B-Mitteilungen nur einen ersten Schritt zur Verbesserung des Verfahrens darstellt. Zwar entfällt der Aufwand für den Druck und die Daten können schneller übermittelt werden, der Bearbeitungsaufwand im Wohnsitzfinanzamt bleibt jedoch hoch. Das BMF ist aufgefordert, mit Nachdruck für ein umfassendes elektronisches Verfahren zu sorgen. Zudem sollte es eine Zeitplanung für die einzelnen Umsetzungsschritte erarbeiten.

65 Besteuerung der Rundfunkanstalten einheitlich gestalten

(Kapitel 6001 Titel 014 01 und 015 01)

65.0

Das BMF hat die Besteuerung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht ausreichend koordiniert. Es ließ zu, dass die Zeiträume und Intervalle der Betriebsprüfungen bei den Rundfunkanstalten stark voneinander abwichen. Dadurch erkannten die Prüfungsdienste steuerrelevante Sachverhalte häufig zu spät und konnten diese nicht mehr berücksichtigen. In der Folge wurden die Rundfunkanstalten uneinheitlich besteuert und es kam zu Steuerausfällen. Dem BMF ist dies seit Jahren bekannt. Es hat seine rechtlichen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft, die Besteuerung der Anstalten besser zu koordinieren. Es sollte die Bundesbetriebsprüfung anweisen, die Prüfungszeiträume anzugleichen und eine einheitliche Besteuerung sicherzustellen.

65.1

Hoheitlicher Auftrag und Finanzierung

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Rundfunkanstalten) stellen die verfassungsrechtlich gebotene Grundversorgung der Bevölkerung mit Hörfunk und Fernsehen sicher. Dabei sind sie hoheitlich tätig. Größtenteils finanzieren sie sich über den Rundfunkbeitrag. Hierüber erhalten sie jährlich 7,3 Mrd. Euro. Daneben sind die Rundfunkanstalten auch wirtschaftlich tätig. Dabei erzielen sie Erträge von jährlich 960 Mio. Euro, etwa durch Werbeerlöse, durch die Verwertung von Programmrechten oder aus Sponsoring.

Besteuerung wirtschaftlicher Tätigkeiten

Die hoheitliche Tätigkeit der Rundfunkanstalten wird nicht besteuert. Soweit sie sich jedoch wirtschaftlich betätigen und damit in den Markt eingreifen, sind ihre Erträge zu besteuern. Hierunter fallen insbesondere Werbesendungen sowie die Verwertung des Programms. Für ihre wirtschaftlichen Bereiche müssen die Rundfunkanstalten jährlich Steuererklärungen abgeben. Die Besteuerungsgrundlagen wie Einkünfte, Aufwendungen, Umsatzsteuern oder die Vorsteuern werden durch verschiedene Pauschalierungen ermittelt, weil bei allen Rundfunkanstalten hoheitliche und wirtschaftliche Bereiche schwer voneinander abzugrenzen sind.

Gemeinschaftliche Bereiche

Die Rundfunkanstalten gingen in den vergangenen Jahren zunehmend dazu über, gemeinschaftliche Bereiche zu bilden. Dabei traten sie unter Federführung einer Anstalt gemeinschaftlich als Vertragspartner gegenüber Dritten auf. Die federführende Rundfunkanstalt teilte die Aufwendungen und die Erlöse anschließend auf die beteiligten Anstalten auf. Hieraus ergaben sich die Besteuerungsgrundlagen der einzelnen Rundfunkanstalten.

Steuerkontrolle durch regelmäßige Betriebsprüfungen

Die Rundfunkanstalten sind steuerlich als Großbetriebe eingestuft und unterliegen damit einer regelmäßigen und lückenlosen Betriebsprüfung durch die Prüfungsdienste der Länder. Der Bund hat beim Bundeszentralamt für Steuern eine eigene Bundesbetriebsprüfung eingerichtet. Diese hat nach dem Finanzverwaltungsgesetz die Möglichkeit, sich an den Betriebsprüfungen der Länder zu beteiligen. Hiervon machte sie bei allen Prüfungen der Rundfunkanstalten Gebrauch. Sie übernahm regelmäßig in sich abgeschlossene Prüfungsfelder von übergreifender Bedeutung, um eine sachgerechte und einheitliche Besteuerung sicherzustellen. Daneben stimmten sich die Prüferinnen und Prüfer des Bundes und der Länder zu aktuellen Besteuerungsfragen in einem jährlichen Erfahrungsaustausch ab.

Keine einheitlichen Prüfungszeiträume

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Verfahrensstände bei den Betriebsprüfungen erheblich voneinander abwichen. So lagen die geprüften Zeiträume um bis zu acht Jahre auseinander. Während bei einigen Rundfunkanstalten zuletzt das Jahr 1998 geprüft wurde, war es bei anderen das Jahr 2006. Ursächlich hierfür waren zahlreiche ungeklärte Rechtsfragen, häufige Personalwechsel in den Betriebsprüfungsstellen der Länder sowie verspätet eingereichte Steuererklärungen.

Die abweichenden Verfahrensstände bei den Betriebsprüfungen führten zu einer ungleichmäßigen Besteuerung und zu Steuerausfällen. So konnten bedeutsame Prüfungsfeststellungen zu einzelnen Rundfunkanstalten nicht bei weiteren Anstalten aufgegriffen werden, weil bei diesen die Steueransprüche bereits verjährt waren. Die unterschiedlichen Prüfungszeiträume führten darüber hinaus zu Problemen bei der Besteuerung der gemeinschaftlichen Bereiche der Rundfunkanstalten. Es konnte nicht sichergestellt werden, dass die Besteuerungsgrundlagen aus diesen Bereichen bei den jeweiligen Rundfunkanstalten korrekt berücksichtigt wurden. Dadurch war es möglich, dass Erträge nicht erfasst oder Ausgaben doppelt berücksichtigt wurden. Zwar versuchte die jeweilige Betriebsprüfung, durch Kontrollmitteilungen eine zutreffende Besteuerung zu erreichen; dies gelang jedoch nicht in allen Fällen.

Fehlende Koordinierung durch die Bundesbetriebsprüfung

Mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 stärkte der Gesetzgeber die Rechte der Bundesbetriebsprüfung im Finanzverwaltungsgesetz. Dies ermöglicht ihr seither, Prüfungen zu initiieren, die Durchführung von Prüfungen zu regeln und Prüfungsinhalte festzulegen. Die Bundesbetriebsprüfung machte bislang von diesen erweiterten Rechten bei Rundfunkanstalten keinen Gebrauch und verzichtete auf eine Koordinierung von Prüfungszeiträumen. Stattdessen versuchte sie, einheitliche Prüfungszeiträume und Verfahren über den jährlichen Erfahrungsaustausch zu erreichen. Auch das BMF erkannte die Notwendigkeit angeglicher Verfahren, machte hierzu jedoch keine verpflichtenden Vorgaben.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Prüfungszeiträume der Betriebsprüfungen bei Rundfunkanstalten – trotz Beteiligung der Bundesbetriebsprüfung – stark voneinander abwichen. Er hat es für nicht akzeptabel gehalten, dass die Prüfungsdienste der Länder aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensstände steuerrelevante Sachverhalte zu spät erkannten und diese nicht mehr berücksichtigen konnten. Das BMF sollte deshalb für einheitliche Verfahren und Prüfungszeiträume sorgen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, der Bundesbetriebsprüfung dabei eine koordinierende Rolle zuzuweisen. Sie sollte ihre erweiterten Rechte nach dem Finanzverwaltungsgesetz konsequent nutzen.

65.3

Das BMF hat mitgeteilt, es halte angegliche Verfahren und einheitliche Prüfungszeiträume grundsätzlich für sinnvoll und geeignet, Besteuerungsgrundlagen einheitlich und vollständig zu erfassen. Eine Koordinierung durch die Bundesbetriebsprüfung komme allerdings nur für Betriebe in Betracht, bei denen das Land keine Betriebsprüfung beabsichtige. Dies sei bei den Rundfunkanstalten aber nicht der Fall. Zudem bestimme ein derartiges Prüfungsverlangen nicht die zu prüfenden Zeiträume. Darüber hinaus hätten die Länder darauf hingewiesen, dass eine bessere Koordination vielfach schon daran scheitere, dass Rundfunkanstalten unterschiedlich mitwirkten, etwa wenn sie Steuererklärungen verspätet einreichten. Nach Auffassung des BMF könnten angegliche Verfahren und einheitliche Prüfungszeiträume deshalb nur durch eine Abstimmung zwischen den zuständigen Prüfungsstellen erreicht werden. Allein aufgrund des Initiativrechts der Bundesbetriebsprüfung sei dies nicht möglich.

65.4

Der Bundesrechnungshof erkennt das Bemühen der Bundesbetriebsprüfung an, durch den jährlichen Erfahrungsaustausch auf angegliche Prüfungszeiträume hinzuwirken. Dies reicht jedoch nicht aus. Die Abstimmung zwischen den Prüfungsstellen hat zu keiner Annäherung der Prüfungszeiträume geführt. So läuft derzeit bei einigen Rundfunkanstalten die Prüfung für das Jahr 2005, während bei anderen Anstalten bereits das Jahr 2014 geprüft wird.

Der Bundesrechnungshof teilt die Bedenken der Länder nicht, dass verspätet eingereichte Steuererklärungen eine Angleichung der Prüfungszeiträume verhindern. Der Finanzverwaltung stehen ausreichend Möglichkeiten zur Verfügung, die Rundfunkanstalten zu einer zeitgerechten Erklärung ihrer Steuern anzuhalten.

Um die Spanne zwischen den Prüfungszeiträumen zu verringern, sollte die Bundesbetriebsprüfung diese stärker koordinieren. Auf diese Weise können – wie bei einer Konzernprüfung – Prüfungszeiträume und Prüfungsfelder abgestimmt und eine unterschiedliche Beurteilung gleichartiger Sachverhalte vermieden werden.

Hierzu ist die Bundesbetriebsprüfung durch ihre erweiterten Mitwirkungsrechte nach dem Finanzverwaltungsgesetz ermächtigt. So kann sie Prüfungszeiträume angleichen und eine einheitliche Besteuerung sicherstellen.

66 Rechtsgrundlagen bei der Versicherungsteuer vereinfachen (Kapitel 6001 Titel 036 02)

66.0

Der Inhalt der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung rechtfertigt keine eigenständige Rechtsverordnung mehr. Die Verordnung entlastet weder das Versicherungsteuergesetz, noch wurde sie in den letzten Jahren dazu genutzt, Regelungen vereinfacht zu ändern. Das BMF sollte die Verordnung deshalb aufheben und ihren Inhalt in das Gesetz integrieren.

66.1

Gesetze und Verordnungen im Bundesrecht

Das Bundesrecht unterscheidet zwischen verschiedenen Normen. Hierzu zählen in erster Linie formelle Gesetze und Rechtsverordnungen (Verordnungen). Während das Parlament die Gesetze beschließt, werden Verordnungen von der Bundesregierung oder einzelnen Bundesministerien erlassen. Hierzu benötigen diese eine Ermächtigung im jeweiligen Gesetz. Verordnungen sollen das ermächtigende Gesetz entlasten. Zudem sind sie einfacher zu ändern als Gesetze. Damit kann die Verwaltung mit Verordnungen schneller auf aktuelle Entwicklungen reagieren.

Sämtliche Rechtsgrundlagen sollten klar strukturiert und ohne unnötige Verweise sein, um eine einfache Rechtsanwendung zu ermöglichen. Eine Verteilung der Regelungen auf mehrere Rechtsakte ist möglichst zu vermeiden.

Rechtsgrundlagen der Versicherungsteuer

Die Versicherungsteuer ist im Versicherungsteuergesetz (VersStG) und in der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung (VersStDV) geregelt. Das VersStG wurde im Jahre 2012 grundlegend reformiert. Es ermächtigt das BMF, Verordnungen zum Gesetz zu erlassen. So kann es beispielsweise Regelungen treffen zu den verwendeten Begriffen, zum Umfang der Besteuerungsgrundlage, zur Steuerberechnung oder zur Erstattung der Steuer. Das BMF hat hierzu die VersStDV erlassen. Es hat diese im Jahr 1996 neu gefasst und zuletzt im Jahr 2009 geändert.

Inhalt der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung gering

Die VersStDV enthält insgesamt elf Paragraphen. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2014 fest, dass hiervon lediglich noch drei in Kraft waren. Alle anderen Regelungen waren zwischenzeitlich weggefallen oder wurden aufgehoben. Der verbliebene Inhalt beschränkte sich auf acht Sätze. Das BMF trug vor, es wolle die Verordnungsermächtigung künftig stärker nutzen. Es habe die Verordnung noch nicht angepasst, da es im Dezember 2012 das VersStG grundlegend refor-

miert habe. Dies sei vordringlich gewesen. Bei erneuten Erhebungen im Jahr 2016 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMF keine Änderungen oder Ergänzungen der VersStDV vorbereitete.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMF darauf hingewiesen, dass der verbliebene Inhalt der VersStDV keine eigenständige Verordnung rechtfertigt. Er hat beanstandet, dass die Verordnung das VersStG nicht entlastet. Insbesondere wurde sie in den letzten Jahren nicht dazu genutzt, Regelungen vereinfacht zu ändern. Sie ist ein Beispiel für Normen, die den Bestand der geltenden Rechtsakte des Bundes aufblähen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die VersStDV abzulösen und die wenigen Regelungen in das VersStG zu integrieren.

66.3

Das BMF hat eingeräumt, dass die VersStDV derzeit nur wenige Regelungen enthält. Es beabsichtige jedoch weiterhin, die Verordnungsermächtigung künftig stärker zu nutzen. Aus diesem Grund wolle das BMF an einer eigenen Verordnung festhalten.

66.4

Der Bundesrechnungshof hält eine Verordnung zum VersStG nur dann für gerechtfertigt, wenn diese einen Beitrag zur Entlastung des Gesetzes leistet. Diesem Anspruch wird die VersStDV nicht gerecht.

Die wiederholt erklärte Absicht des BMF hält der Bundesrechnungshof für wenig überzeugend. Hätte es die VersStDV stärker nutzen wollen, hätte es bei der Reform des VersStG im Jahre 2012 sowie in den folgenden Jahren hierzu genügend Gelegenheit gehabt. Bei der VersStDV ist nach wie vor nicht erkennbar, ob und wann Anpassungen durchgeführt werden sollen. Das BMF sollte die Verordnung deshalb aufheben und die Regelungen in das Gesetz integrieren.

Rechtsvereinfachung – auch soweit diese formeller Natur ist – stellt ein wichtiges Anliegen des Bundesrechnungshofes dar. Die Rechtsetzungspraxis der letzten Jahrzehnte hat in Summe zu einem teils unübersichtlichen Rechtsbestand geführt. Auch wenn einzelne Bereinigungen eher geringere Auswirkungen haben, leisten sie einen Beitrag für eine praxisgerechte und einfache Rechtsanwendung. Das BMF ist deshalb gefordert, bei der VersStDV einen Beitrag zur Rechtsbereinigung zu leisten.

67 Deutschland erneut Schlusslicht bei steuerlichem EU-Projekt (Kapitel 6001 Titel 015 01)

67.0

Die EU-Mitgliedstaaten mussten zum 1. Januar 2015 ein zentrales Verfahren zur Umsatzbesteuerung von Internetleistungen ausländischer Unternehmer einführen. Deutschland hat dieses Verfahren bis heute trotz sieben Jahren Vorlaufzeit nicht bereitgestellt. Stattdessen setzt es eine IT-Notlösung ein, die einen automatisierten Informationsaustausch nur eingeschränkt zulässt und die Verwaltung zusätzlich belastet. Das BMF ist aufgefordert, den EU-rechtlichen Verpflichtungen umgehend nachzukommen, auch um einen weiteren Imageschaden für Deutschland zu vermeiden.

67.1

Besteuerung ausländischer Internetanbieter in der Europäischen Union

Die Umsatzbesteuerung von Internetleistungen im Binnenmarkt ist weitgehend harmonisiert. Grundlage hierfür ist eine EU-Richtlinie aus dem Jahr 2008. Diese sieht für Internet- und Telekommunikationsanbieter aus einem Drittland (Drittlandsunternehmer) ein neues Besteuerungsverfahren vor (ECOM-neu). Danach müssen sich Drittlandsunternehmer für alle Internetleistungen nur in einem Mitgliedstaat erfassen lassen und können sämtliche Umsätze dort erklären. Das Verfahren soll die steuerliche Erfassung der Drittlandsunternehmer erleichtern und sicherstellen, dass deren Internetumsätze in der Europäischen Union besteuert werden. Zuständig ist in Deutschland das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt).

Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten

Die EU-Mitgliedstaaten waren verpflichtet, ECOM-neu zum 1. Januar 2015 einzuführen. Die Europäische Kommission maß der fristgerechten Umsetzung dieses Projektes hohe Priorität bei. Sie wies das BMF darauf hin, dass der Erfolg des gesamten Projekts gefährdet sei, wenn einzelne Mitgliedstaaten das Verfahren nicht rechtzeitig bereitstellen können. Dies würde dem Ansehen der Europäischen Union schaden und gegen EU-Recht verstoßen.

Um ein neues Besteuerungsverfahren einzuführen, müssen die Mitgliedstaaten sowohl nationale gesetzliche Regelungen erlassen als auch ein funktionsfähiges IT-Verfahren bereitstellen.

Ersatz für bisheriges Besteuerungsverfahren erforderlich

Für die Besteuerung der Drittlandsunternehmer gab es bereits seit dem Jahr 2003 ein EU-Verfahren (ECOM-alt). Dieses Verfahren hatten seinerzeit alle Mitgliedstaaten – auch Deutschland – eingeführt.

Das neue Verfahren ist gegenüber ECOM-alt grundlegend geändert: Es enthält einen um Telekommunikationsleistungen sowie Rundfunk- und Fernsehleistungen erweiterten Anwendungsbereich und neue Funktionalitäten beim Datenaustausch. Das BMF ging bis zum Jahr 2013 davon aus, ECOM-alt mit geringem Aufwand an die geänderten Voraussetzungen anpassen und fortführen zu können. Aufgrund der technischen Anforderungen war dies jedoch nicht möglich, denn das IT-Verfahren musste komplett neu entwickelt werden. ECOM-alt konnte deshalb nur bis Ende 2014 im Einsatz bleiben.

Neues Verfahren nicht einsatzbereit

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Deutschland der EU-rechtlichen Verpflichtung zur Einführung von ECOM-neu nicht rechtzeitig nachgekommen ist. Nahezu allen anderen Mitgliedstaaten gelang dies hingegen innerhalb der gesetzten Frist. Zwar führte der deutsche Gesetzgeber die gesetzlichen Regelungen fristgerecht ein. Ein IT-Verfahren für den Einsatz von ECOM-neu war jedoch Ende 2014 nicht fertiggestellt. ECOM-neu war damit am 1. Januar 2015 nicht einsatzbereit. Nach den Angaben des BMF lag dies daran, dass dem damaligen Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) (heute Informationstechnikzentrum Bund) Personal für die notwendigen Programmierarbeiten fehlte. Das IT-Verfahren sei frühestens Mitte 2016 zu realisieren.

Unterstützung durch die Europäische Kommission notwendig

Ohne eigenes ECOM-Verfahren hätten Deutschland und die übrigen Mitgliedstaaten ab Januar 2015 keine Erklärungsdaten von Internetanbietern aus dem Drittland austauschen können. Damit wären Steuerausfälle in Deutschland und in anderen EU-Mitgliedstaaten nicht auszuschließen gewesen. Um dies zu verhindern, musste Deutschland auf die technische Unterstützung der Europäischen Kommission zurückgreifen. Sie stellte der deutschen Verwaltung eine IT-Lösung zur Verfügung, die allerdings eine nur eingeschränkte Teilnahme an dem Besteuerungssystem ermöglichte. Die Übergangslösung erfüllte zwar die Mindestanforderungen des Unionsrechts, war jedoch arbeitsaufwendig und fehleranfällig. So war beispielsweise eine manuelle Datenerfassung erforderlich, weil die Erklärungsdaten nicht elektronisch verarbeitet werden konnten.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass Deutschland trotz einer Vorlaufzeit von mehr als sieben Jahren nicht in der Lage war, ein wichtiges europäisches Projekt zur Besteuerung von Internetleistungen ausländischer Unternehmer fristgerecht umzusetzen. Dies hat zu einem Imageschaden auf europäischer Ebene geführt. Zudem hat Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren gedroht.

Angesichts der großen Bedeutung des Projekts für den europäischen Binnenmarkt hätte das BMF größere Anstrengungen unternehmen müssen, den europäischen Verpflichtungen nachzukommen. Es hätte dafür sorgen müssen, dass beim ZIVIT ausreichend finanzielle Mittel und Personal zur Verfügung stehen, um das IT-Verfahren zu entwickeln und einzuführen.

Durch diese Versäumnisse war das BMF gezwungen, eine IT-Notlösung einzusetzen. Diese lässt einen automatisierten Informationsaustausch nur eingeschränkt zu und belastet die Verwaltung. Der Bundesrechnungshof hat es für nicht akzeptabel gehalten, dass Deutschland auf technische Hilfe der Europäischen Kommission zurückgreifen musste, während fast alle anderen Mitgliedstaaten ihre IT-Verfahren fristgerecht einführen konnten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, umgehend die technischen Voraussetzungen für die Einführung von ECOM-neu zu schaffen und die derzeit angewandte Übergangslösung der Europäischen Kommission noch im Jahr 2016 zu ersetzen.

67.3

Das BMF hat die Forderungen des Bundesrechnungshofes als berechtigt anerkannt. Ihm sei bewusst, dass ECOM-neu schnellstmöglich eingeführt werden müsse. Zugleich hat es jedoch darauf hingewiesen, dass die technischen Anforderungen erst im Laufe der Entwicklungsarbeiten im Jahr 2013 deutlich geworden seien. Für die Neuentwicklung hätten deshalb erheblich weniger als sieben Jahre zur Verfügung gestanden. Das BMF geht davon aus, dass die Einführung von ECOM-neu frühestens im Januar 2017 möglich sei.

67.4

Der Verweis des BMF auf technische Schwierigkeiten rechtfertigt die Verzögerungen bei der Einführung eines zentralen Instruments zur Besteuerung von Internetleistungen ausländischer Unternehmer nicht. Die Verpflichtung, ECOM-neu einzuführen, geht auf eine Richtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2008 zurück. Seitdem wusste das BMF, dass es hierfür ein IT-Verfahren entwickeln muss. Bei diesem zeitlichen Vorlauf hätte es möglich sein müssen, das Verfahren auch bei technischen und funktionellen Änderungen termingerecht bereitzustellen. Dies zeigen auch die Beispiele anderer EU-Mitgliedstaaten, die das neue Verfahren seit dem Jahr 2015 nutzen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss sich das BMF so aufstellen, dass Deutschland alle Verpflichtungen erfüllen kann, die sich aus dem europäischen System der Umsatzbesteuerung ergeben. Es muss insbesondere alle IT-Verfahren rechtzeitig fertigstellen, die notwendig sind, um Steuerausfälle zu verhindern.

Mit ECOM-neu hat es der Bund zum wiederholten Male nicht geschafft, ein steuerliches EU-Projekt fristgerecht umzusetzen. So wurde beispielsweise die überfällige Modernisierung des zentralen Informationssystems zur Umsatzsteuerkontrolle VIES-neu seit dem Jahr 2009 immer wieder verschoben und ist bis heute nicht fertiggestellt. Der Einführungstermin für das zum 1. Januar 2015 EU-weit einzuführende Mini-One-Stop-Shop-Verfahren für Internetanbieter aus der Europäischen Union konnte nur in letzter Minute eingehalten werden, weil andere Projekte zurückgestellt wurden (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache

18/5387 Nr. 70). Insgesamt legt dies den Schluss nahe, dass die Ursache weniger in terminlichen Vorgaben der Europäischen Union liegt. Vielmehr geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass der Bund nicht die Ressourcen zur Verfügung stellt, um IT-Verfahren zeitgerecht bereitzustellen.

Der vom BMF zuletzt in Aussicht gestellte Einführungstermin für ECOM-neu ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht ohne Risiken, weil es in der Vergangenheit bei IT-Projekten des ZIVIT immer wieder zu unvorhergesehenen Verzögerungen gekommen ist. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, alle Kräfte zu bündeln, damit endlich ein Besteuerungsverfahren mit voller Funktionalität und IT-Unterstützung zum Einsatz kommt. Das BMF sollte sicherstellen, dass Deutschland dieser europarechtlichen Verpflichtung ab Januar 2017 nachkommt.

68 Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sicherstellen (Kapitel 6001 Titel 015 01)

68.0

Der Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten beim innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Fahrzeuge zu privaten Zwecken ist unzureichend. Lücken in der Zusammenarbeit und eine fehlende IT-Unterstützung führen dazu, dass die Besteuerung des Fahrzeugerwerbs nicht sichergestellt ist. Das BMF muss sich dafür einsetzen, den Informationsaustausch zu verbessern, um so einen un versteuerten Erwerb zu verhindern.

68.1

Besteuerung des Erwerbs von Neufahrzeugen in der Europäischen Union

Kaufen Privatpersonen Neufahrzeuge im EU-Ausland, müssen sie den Erwerb in ihrem Mitgliedstaat versteuern. Käufer müssen die Umsatzsteuer selbst berechnen, die Steuererklärung bei ihrem Finanzamt einreichen und den Steuerbetrag abführen.

Gegenseitige Meldepflichten über den Erwerb

Verkäufer von Neufahrzeugen müssen eine Lieferung in das EU-Ausland ihrer zuständigen Steuerbehörde melden. Diese leitet die Daten an den EU-Mitgliedstaat des Käufers. Auf diese Weise können die Steuerbehörden Käufer- und Verkäuferdaten abgleichen und sicherstellen, dass der Erwerb des Fahrzeugs besteuert wird. Die Mitgliedstaaten haben dazu einen Informationsaustausch vereinbart, der jährlich zu evaluieren ist. Deutschland hat seine Teilnahme an dem Informationsaustausch erklärt.

Deutsche Verkäufer sind seit Juli 2010 verpflichtet, dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) ihre Fahrzeuglieferungen an private Käufer im EU-Ausland anzuzeigen. Das BZSt nimmt die Meldungen entgegen und übermittelt die Daten an die anderen EU-Mitgliedstaaten. Von diesen erhält es die Daten über Fahrzeuglieferungen nach Deutschland und leitet sie an die Finanzämter weiter. Die Finanzämter können so prüfen, ob die Käufer den Erwerb versteuert haben.

Mängel beim Informationsaustausch

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BZSt nicht überprüfen konnte, ob die deutschen Verkäufer ihrer Meldepflicht nachkamen. Ein hierfür erforderliches IT-Verfahren (MELK) fehlte, obwohl BMF und BZSt bereits seit Mai 2009 daran arbeiteten. Ein Abgleich der Umsatzsteuerdaten der Finanzämter mit den eingegangenen Meldungen war nicht möglich. Das BZSt konnte deshalb nicht feststellen, wer zur Abgabe einer Meldung verpflichtet war und ob die Angaben vollständig waren.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass sich nicht alle EU-Mitgliedstaaten an dem Informationsaustausch beteiligten. Entweder waren sie der EU-Vereinbarung nicht beigetreten oder hielten sie nicht ein. Sie übermittelten Deutschland die Daten gar nicht oder verspätet.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat den Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten beim innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Fahrzeuge als unzureichend beanstandet. Weil ein IT-Verfahren für die Prüfung der Meldepflicht fehlt, kann Deutschland nicht sicherstellen, dass es den anderen EU-Mitgliedstaaten vollständige Daten übermittelt. Es besteht das Risiko, dass in Deutschland gekaufte Fahrzeuge unversteuert bleiben.

Weil sich mehrere EU-Mitgliedstaaten nicht am Informationsaustausch beteiligen, werden die deutschen Finanzbehörden unzureichend über den Erwerb von Neufahrzeugen durch deutsche Käufer informiert. In der Folge sind Steuerausfälle in Deutschland zu befürchten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Informationsaustausch insgesamt zu verbessern. Nur so kann die Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sichergestellt werden. Damit das BZSt kontrollieren kann, ob die deutschen Verkäufer ihre Meldepflicht einhalten, muss MELK entwickelt und eingesetzt werden. Außerdem hat der Bundesrechnungshof das BMF angehalten, alle EU-Mitgliedstaaten für eine Teilnahme am Datenaustausch zu gewinnen und auf die Einhaltung der Vereinbarung zu dringen.

68.3

Das BMF hat eingeräumt, dass bisher kein IT-Verfahren zur Verfügung steht, mit dem das BZSt kontrollieren kann, ob deutsche Verkäufer ihre Lieferungen in das EU-Ausland melden. Nach derzeitigem Stand sei aufgrund der Priorisierung der zu realisierenden IT-Verfahren damit zu rechnen, dass MELK im Jahr 2017 zur Verfügung stehe. Sowohl das BMF als auch das BZSt hätten alle erforderlichen Maßnahmen veranlasst.

Das BMF hat außerdem darauf hingewiesen, dass weder Deutschland noch andere EU-Mitgliedstaaten verpflichtet seien, am Informationsaustausch über neue Fahrzeuge teilzunehmen. Es sei daher nicht zielführend, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass die anderen Mitgliedstaaten verstärkt daran teilnehmen. Ungeachtet dessen hält das BMF es für sinnvoll, die Kommission an die EU-rechtlich vorgesehene Evaluierung des Informationsaustausches zu erinnern.

68.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist das IT-Verfahren MELK überfällig. Sieben Jahre nach Beginn der Arbeiten steht immer noch kein nutzbares Verfahren zur Verfügung. Ohne MELK sind zielgerichtete Kontrollen nicht möglich und die Besteuerung von EU-Neufahrzeugen ist nicht sichergestellt. Begrenzte Ressourcen und die dadurch notwendige Priorisierung dürfen nicht dazu führen, dass erforderliche IT-Verfahren über Jahre hinweg nicht bereitgestellt werden. Deutschland hat seine Teilnahme am Informationsaustausch erklärt und ist damit eine Verpflichtung eingegangen. Das BMF sollte dafür Sorge tragen, dass es dieser nachkommen kann. Reichen die hierfür eingeplanten Mittel nicht aus, muss es dies dem Haushaltsgesetzgeber anzeigen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF den Einsatz des IT-Verfahrens MELK im Jahr 2017 sicherstellt.

Der Bundesrechnungshof hält den Informationsaustausch für ein wichtiges Instrument, um die Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sicherzustellen. Er ist aber nur dann wirksam, wenn möglichst alle Mitgliedstaaten daran teilnehmen. Lücken führen in einem auf Gegenseitigkeit ausgelegten System zu Informationsdefiziten und in der Folge zu Steuerausfällen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF die EU-Kommission an die Evaluierung des Informationsaustausches über neue Fahrzeuge erinnern will. Das allein reicht jedoch nicht. Deutschland ist auf die Informationen der anderen Mitgliedstaaten angewiesen, um sein eigenes Besteuerungsrecht durchzusetzen und Steuerausfälle zu verhindern. Das BMF sollte sich dafür einsetzen, die Zusammenarbeit zu verbessern und auszubauen. Nur wenn alle Mitgliedstaaten Daten in das System einspeisen, ist eine lückenlose Besteuerung von EU-Neufahrzeugen möglich.

69 Sondervermögen Entschädigungsfonds: Bundesministerium der Finanzen lässt Einnahmemöglichkeiten ungenutzt (Kapitel 6003 Titel 634 02)

69.0

Weder das BMF noch das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen und die zuständigen kommunalen Stellen besitzen einen vollständigen Überblick über mehrere Tausend ehemals in der DDR staatlich verwaltete Vermögenswerte und ihren Verbleib. Sie können dadurch nicht zugunsten des Entschädigungsfonds verwertet werden. Dort fehlende Einnahmen muss der Bund weiterhin durch Zuschüsse ausgleichen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, mit einer kurzfristig einzurichtenden Arbeitsgruppe die Vermögenswerte flächendeckend und abschließend zu ermitteln.

69.1

Der Entschädigungsfonds und seine Einnahmen

Der Entschädigungsfonds, ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes, erbringt Entschädigungen und sonstige Leistungen auf der Grundlage verschiedener Bundesgesetze. Er wird vom Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (Bundesamt) mit seinen insgesamt rund 1 900 Beschäftigten auf Weisung und unter Aufsicht des BMF verwaltet. Seit dem Jahr 2008 sind die Ausgaben des Entschädigungsfonds höher als die ihm gesetzlich zustehenden Einnahmen. Der Bund gleicht dies durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt aus.

Zu den Einnahmequellen des Entschädigungsfonds zählen auch ehemals in der DDR staatlich verwaltete Vermögenswerte bzw. deren Veräußerungserlöse. Voraussetzung ist, dass sich die Berechtigten oder ihre Rechtsnachfolger nicht gemeldet haben und auch durch ein öffentliches Aufgebotsverfahren nicht mehr ermittelt werden können. Mindestens 72 000 Vermögenswerte unterstanden zum Jahresende 1988 laut Statistik der DDR der staatlichen Verwaltung. Dies betraf vor allem Grundstücke und Immobilien von Personen mit Wohnsitz außerhalb des Hoheitsgebietes der DDR. Die staatliche Verwaltung endete kraft Gesetzes zum 31. Dezember 1992. Seitdem verwalten im Regelfall kommunale Wohnungsgesellschaften diese Vermögenswerte. Das Bundesamt sowie die Landkreise und kreisfreien Städte (kommunale Stellen) haben nicht beanspruchte Vermögenswerte und ihre Berechtigten zu ermitteln. Nach erfolglosem Aufgebotsverfahren verwertet die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) die dem Entschädigungsfonds zustehenden Grundstücke. Nach Angaben des BMF umfasst ihr Bestand aktuell 850 bis 1000 Grundstücke, aus denen sie neben den Verwertungserlösen auch Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung erzielt.

Frühere Prüfungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den 1990er- und 2000er-Jahren beanstandet, dass dem Bundesamt bzw. seinem Rechtsvorgänger ein umfassender Überblick über die ehemals staatlich verwalteten, nicht beanspruchten Vermögenswerte fehlt. Das BMF erklärte im Jahr 2004, dieser Überblick sei mit einer systematischen Sichtung des Altaktenbestandes zu erreichen. Weisungen zur Erfassung solcher Vermögenswerte erließ das BMF gegenüber dem Bundesamt nicht. Das Bundesamt machte die kommunalen Stellen mit allgemeinen Rundschreiben auf ihre Meldepflicht aufmerksam. Eingehende Meldungen prüfte es jedoch weder inhaltlich noch auf Vollständigkeit. Fehlanzeigen wertete es nicht systematisch aus. Prüfungen vor Ort fanden nicht statt.

Die Feststellungen waren Gegenstand der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2005. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm diese Bemerkung zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das BMF auf, die nicht beanspruchten Vermögenswerte kurzfristig und abschließend zu erfassen. Im Jahr 2007 erklärte das BMF gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss, die Vermögenswerte seien schwer zu ermitteln. Die Rückmeldungen der kommunalen Stellen entsprächen nicht den Erwartungen. Für den Bund ließen sich daraus keine nennenswerten Vermögenswerte erschließen. Weitere, flächendeckende örtliche Prüfungen seien angesichts des hohen organisatorischen, personellen und finanziellen Aufwandes nicht angezeigt.

Erhebungen des Bundesrechnungshofes zu Vermögenswerten

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 erneut beim BMF, dem Bundesamt sowie bei zehn der 77 kommunalen Stellen. Durch Einsicht in Archivunterlagen u. a. der kommunalen Stellen nach unbeanspruchten, ehemals staatlich verwalteten Vermögenswerten erhielt er mit geringem Aufwand einen Überblick über mehrere tausend Fälle. Einem Teil der kommunalen Stellen waren diese Unterlagen und die Möglichkeit ihrer Recherche nicht bekannt. Weitere umfangreiche Aktenbestände zu ehemals staatlich verwalteten Vermögenswerten existieren beim Bundesamt, dem Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) und dem Sächsischen Hauptstaatsarchiv. Auch sie wurden bisher nicht systematisch ausgewertet. Die kommunalen Stellen hatten auch keine vollständigen Übersichten zu den Verwaltern der Vermögenswerte, den dort verwalteten Grundstücken oder Veräußerungserlösen sowie deren Verbleib. Aus Personalmangel und Kostengründen gingen sie diesen Fragen nur vereinzelt nach.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass BMF, Bundesamt und kommunale Stellen noch immer keinen umfassenden Überblick über die Vermögenswerte besitzen, die für eine Verwertung zugunsten des Entschädigungsfonds in Frage kommen. Zu einer ordnungsgemäßen Verwaltung des Entschädigungsfonds gehört es, die Einnahmen vollständig zu erheben und die ihm zustehenden Vermögenswerte vollständig zu erfassen. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes

fes zeigen, dass die hierzu notwendigen Arbeiten mit geringem organisatorischen, personellen und finanziellen Aufwand zu erledigen sind. Die früheren Aussagen des BMF kann der Bundesrechnungshof insoweit nicht bestätigen. Nachforschungen wären daher auch mehr als 20 Jahre nach der Aufhebung der staatlichen Verwaltung erfolgversprechend. Die Zahl der Prüfstellen ist mit 77 kommunalen Stellen, einschließlich der ihnen angeschlossenen Archive, den fünf Landeshauptarchiven und des Archivs des BStU überschaubar.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für eine umfassende Bestandsaufnahme kurzfristig eine Arbeitsgruppe beim Bundesamt einzurichten.

69.3

Das BMF hat sich bereit erklärt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Das Personal im Bundesamt stehe allerdings erst Ende 2018 zur Verfügung, da es derzeit für andere, vorrangige Aufgaben eingesetzt sei.

Einnahmen aus der Veräußerung ehemals staatlich verwalteter Grundstücke könnten dem Bund nicht dauerhaft verloren gehen. Zwar seien diese Grundstücke bislang nicht vollständig ermittelt worden. Ob aus ihrer Verwertung dem Entschädigungsfonds Einnahmen zufließen, hänge aber weniger davon ab, ob sie vollständig erfasst seien. So habe sich in der Vergangenheit gezeigt, dass nur etwa 30 % der fraglichen Grundstücke nach einem Aufgebotsverfahren in Bundeseigentum überführt würden.

69.4

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMF grundsätzlich zu, dass die Ermittlung des Bestands nicht unmittelbar zu Veräußerungserlösen für den Entschädigungsfonds führt. Als Eigentümer erhält der Bund aber auch Pacht- und Mieteinnahmen. Diese Einnahmen gehen ihm verloren, solange kein Aufgebotsverfahren durchgeführt ist. Darüber hinaus ist für die Bundesanstalt die Kenntnis wichtig, welche Grundstücke ihr für eine Verwertung zur Verfügung stehen. Denn sie benötigt diese Informationen, um eine Verwertung der Grundstücke vorbereiten zu können bzw. Synergien in ihrem Immobilienbestand zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, schon jetzt und nicht erst ab dem Jahr 2019 die empfohlenen Maßnahmen einzuleiten. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, eine Arbeitsgruppe einzurichten, um den Bestand zu erfassen und zu sichern.

Die Bemerkungen sind am 29. September 2016 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 14. November 2016

Bundesrechnungshof

Kay Scheller

