



Bemerkungen 2016 | Band II

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

- Weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse
- Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse
- Auswahl der Ergebnisse der parlamentarischen Beratungstätigkeit
- Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes

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 II

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Vorwort

Die Bundesverwaltung muss dem Parlament und der Öffentlichkeit über ihre Entscheidungen Rechenschaft ablegen. Transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat. Mit seinen Prüfungsergebnissen und Empfehlungen möchte der Bundesrechnungshof nicht nur ordnungsgemäßes und wirtschaftliches, sondern auch transparentes Verwaltungshandeln fördern. Einen wichtigen Beitrag hierfür leisten die jährlichen Bemerkungen. In ihnen fasst der Bundesrechnungshof diejenigen Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Vermögensrechnung zusammen, die für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein können.

Die Bemerkungen erscheinen von nun an in zwei Bänden: Band I (*Herbstband*) und Band II (*Frühjahrsband*). Der *Herbstband* wurde im November 2016 veröffentlicht. In dem vorliegenden *Frühjahrsband* berichtet der Bundesrechnungshof über weitere aktuelle Prüfungsergebnisse, die er erst nach der Veröffentlichung des Herbstbandes fertig gestellt hat. Sie werden voraussichtlich im Juni 2017 vom Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 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. 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.

Ein Wort in eigener Sache: Im Zuge einer Strukturreform hat sich der Bundesrechnungshof neu aufgestellt. Er hat fachlich nahe stehende Aufgabenbereiche gebündelt und stärker als bisher auf wesentliche Politikfelder sowie auf die Herausforderungen der sich wandelnden Bundesverwaltung ausgerichtet. Nähere Informationen zur Neuausrichtung enthält der Bericht zur Tätigkeit und zum Haushalt des Bundesrechnungshofes, der Bestandteil dieses Frühjahrsbandes ist.

Bonn, im April 2017



Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		1
Weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse		
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)		
1 Rentenversicherung: Beitragszahlung für versicherungspflichtige Selbstständige modernisieren	4	45
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)		
2 Risiko für „Trendwende Personal“: Bundesministerium der Verteidigung plant Karrierecenter am Bedarf vorbei	5	49
3 Bundeswehr nimmt Arbeitszeitausfall von mehreren tausend Stellen durch Gesundheitskurse hin	6	55
4 Bundeswehr-Dienstleistungszentren verstoßen bei Vergabe von Schleppleistungen für die Marine gegen geltendes Recht	7	62
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)		
5 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vernachlässigt Fachaufsicht beim Endlager Konrad	8	65
Allgemeine Finanzverwaltung		
6 Umsatzsteuerbetrug mit EU-Neufahrzeugen verhindern	10	71
7 Ermäßigter Steuersatz – Wettbewerbsnachteile bei der Auftragsforschung endlich beseitigen	11	74
Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse		
Bundesministerium des Innern (BMI)		
8 Bundesministerium des Innern verbessert Transparenz der Sponsoringberichte der Bundesregierung	12	77
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)		
9 Institutionelle Förderung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt wird künftig vertieft geprüft	14	80
10 Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt wird künftig das Besserstellungsverbot beachten	15	83
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)		
11 Projektförderung „Gesund ins Leben – Netzwerk Junge Familie“ beendet – 3 Mio. Euro gespart	16	85

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)		
12 Pauschale vereinfacht Verwaltungsverfahren	17	87
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)		
13 Eisenbahn-Bundesamt hat Prozesse bei der Förderung von Schienenwegen verbessert	18	89
14 Eisenbahn-Bundesamt und Bahn halten jetzt Fristen für die Aufbewahrung von Vertrags- und Rechnungsunterlagen ein	19	91
15 Eisenbahn-Bundesamt bewirkt Rückzahlungen von 1,4 Mio. Euro	20	93
16 Einheitliches Verfahren der Aufstufung zu Bundesfernstraßen vermeidet finanzielle Nachteile für den Bund	21	95
17 Kosten für Verkehrsbeeinflussungsanlagen um 56,4 Mio. Euro reduziert	22	97
18 Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen zahlt dem Bund 2,5 Mio. Euro zurück	23	100
19 Bund erhält vom Land Nordrhein-Westfalen 2,3 Mio. Euro Erhaltungs- und Betriebskosten zurück	24	102
20 Kosten für Straßenbau falsch zugeordnet – Land Sachsen-Anhalt erstattet Bund 1 Mio. Euro	25	105
21 Bund erhält 0,8 Mio. Euro für den Bau von Radwegen auf Brücken zurück	26	107
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)		
22 Bundeswehr will schwere Sicherheitsmängel beim Einsatz eines zahlungsrelevanten IT-Systems beseitigen	27	109
23 Bundeswehr erarbeitet Konzept für den Kauf von Handfeuerwaffen	28	111
24 Bundeswehr will 17 Dienstposten für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT einsparen	29	113
Bundesministerium für Gesundheit (BMG)		
25 Krankenkassen-Bundesverband schließt Servicestelle auf Mallorca	30	115
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)		
26 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit will die Ausführungsplanung bei Baumaßnahmen des Bundes verbessern	31	118
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)		
27 Bundesministerium für Bildung und Forschung richtet erstmals Interne Revision ein	32	120
Bundesschuld		
28 Gewährleistungsrisiko des Bundes aus der Terrorschädenversicherung Extremus sinkt um eine halbe Milliarde Euro	33	123

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Allgemeine Finanzverwaltung		
29 Umsatzsteuerliche Risikobewertung – Informationen der Betriebsprüfung werden besser genutzt	34	125
30 Mehreergebnisse aus Umsatzsteuer-Sonderprüfungen gesichert	36	129
31 Steuerliche Erfassung von Unternehmensverkäufen wird verbessert	37	132
32 Schluss mit manipulierten elektronischen Kassenaufzeichnungen	38	136
33 Zugriff auf Lohndaten vereinfacht	39	138
34 Gesetzgeber schränkt steuerlichen Gestaltungsspielraum von Kreditinstituten ein	40	140
35 Besteuerung von ausländischen thesaurierenden Investmentfonds vereinfacht	41	142
36 Hindernisse bei der Zinsfestsetzung zum Soli beseitigt	42	145
37 Zusätzliche Steuereinnahmen bei grenzüberschreitenden Personenflügen	43	147
38 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben will Mängel bei Dienstreisen beseitigen	44	150
Auswahl der Ergebnisse der parlamentarischen Beratungstätigkeit		
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)		
• Aufgabenwahrnehmung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beim Nationalen Hochwasserschutzprogramm		152
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)		
• Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030		154
• Planung einer neuen Fehmarnsundquerung		156
• Kostenerstattung des Bundes für Ansprüche der Deutschen Bahn AG aus § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG (Personalminderbedarf)		158
• Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU durch das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich		159
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)		
• Bund übernimmt IT-Gesellschaft		161
Allgemeine Finanzverwaltung		
• Übernahme der Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Zollverwaltung		163
• Modernisierung des Besteuerungsverfahrens		165
• Dringender Reformbedarf im Investmentsteuerrecht		167
• Steuerliche Behandlung von geringfügig Beschäftigten (Minijobs)		169
• Steuerliche Billigkeitsmaßnahmen bei Forschungseinrichtungen		171
• Prüfung der Baumaßnahme für das Bundespolizeipräsidium in Potsdam		173

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Ressortübergreifende Prüfungsergebnisse		
• Prüfung von automatisierten Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes		175
• Ideenmanagement der Bundesverwaltung und Kontinuierliches Verbesserungsprogramm der Bundeswehr		177
• Verkürzung von Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofes im Bereich der Bankenaufsicht und bei Finanzinstituten		179
Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes		181

Vorbemerkung

*Im vorliegenden Band berichtet der Bundesrechnungshof über **weitere Prüfungsergebnisse**, die erst nach Abschluss des Bemerkungsverfahrens im vergangenen Jahr vorlagen. Sie ergänzen die Bemerkungen 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Dadurch aktualisieren und vervollständigen sie die Grundlage für die anstehende Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat für das Haushaltsjahr 2015.*

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes – Grundlage für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung

Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Er berichtet der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden jährlich über die Entlastung der Bundesregierung. Eine wesentliche Grundlage hierfür sind die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Erstmals im Jahr 2016 gibt der Bundesrechnungshof seine zwei Bemerkungsbände in einem neuen Format heraus:

Band I der Bemerkungen (Herbstband) besteht aus drei Teilbänden. Teilband 1 enthält den allgemeinen Teil der Bemerkungen, also die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung sowie zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Die Teilbände 2 und 3 widmen sich den einzelplanbezogenen Entwicklungen und Prüfungsfeststellungen. Den Herbstband leitete der Präsident des Bundesrechnungshofes dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung im November 2016 zu.¹ Er kann auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.² Der Bundesrechnungshof hat darin auch den Umfang seiner Prüfungen, seine Prüfungsrechte und -schwerpunkte sowie seine Beurteilungsmaßstäbe ausführlich dargestellt.³

Im vorliegenden Band II der Bemerkungen (Frühjahrsband) berichtet der Bundesrechnungshof über weitere aktuelle Prüfungsfeststellungen, die erst nach der Veröffentlichung des Herbstbandes vorlagen. Diese weiteren Prüfungsergebnisse vervollständigen die Grundlage für die anstehende Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament. Daneben enthält der Frühjahrsband sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse, eine Auswahl der Ergebnisse der parlamentarischen Beratungstätigkeit sowie einen Bericht über die Tätigkeit und den Haushalt des Bundesrechnungshofes.

1 Bundestagsdrucksache 18/10200; Bundesratsdrucksache 666/16.

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

3 Vgl. hierzu die Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 18/10200; Bundesratsdrucksache 666/16.

Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Herbst- und Frühjahrsband enthalten Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Diese Bemerkungen werden intensiv im Rechnungsprüfungsausschuss, einem Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss), beraten. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet dabei regelmäßig die politisch Verantwortlichen zu den Beratungen hinzu. In der Regel macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu Eigen und fasst entsprechende Beschlüsse.

Der Haushaltsausschuss bereitet die jährliche Entlastungsentscheidung vor und berücksichtigt dabei auch die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes. Auf dieser Grundlage entscheiden der Deutsche Bundestag und der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung. In diesem Zusammenhang fordern sie die Bundesregierung auf, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen.

Der Bundesrechnungshof begleitet die Umsetzung der Beschlüsse häufig über mehrere Jahre und hält nach, ob die Bundesregierung den Empfehlungen gefolgt ist.

In vielen Fällen setzen die Verwaltungen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unmittelbar um. Dann sind Beschlüsse des Parlaments nicht erforderlich. Gleichwohl können diese Prüfungsfeststellungen über den jeweiligen Einzelfall hinaus von Bedeutung sein. Denn sie können auch anderen Behörden und Einrichtungen als Orientierung für ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln dienen. Nur im Frühjahrsband stellt der Bundesrechnungshof Prüfungsfeststellungen vor, in denen die Verwaltung seinen Empfehlungen gefolgt ist.

Beratungsberichte an das Parlament und an die Bundesregierung

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne Bundesministerien unterjährig auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen. Seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen fasst er dabei in Berichten nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung zusammen. Die an das Parlament gerichteten Berichte werden intensiv in den jeweils zuständigen Ausschüssen beraten. Dabei wird auch darüber entschieden, wie die Beschlussempfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Danach kann der Bundesrechnungshof die Berichte veröffentlichen, wenn dem keine öffentlichen oder privaten Belange entgegenstehen. Der Frühjahrsband enthält Zusammenfassungen der Berichte, die im Jahr 2016 im Parlament beraten wurden.

Bericht über die Tätigkeit und den Haushalt des Bundesrechnungshofes

Der Tätigkeitsbericht des Bundesrechnungshofes ist Bestandteil des Frühjahrsbandes. Er gibt Auskunft über die Rechtsstellung, die Prüfungs- und Beratungstätigkeit, den Haushalt und die Organisation des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof berichtet darin auch über seine international ausgerichteten Prüfungen und Aktivitäten sowie die Zusammenarbeit mit Rechnungshöfen aus dem In- und Ausland.

Weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

1 Rentenversicherung: Beitragszahlung für versicherungspflichtige Selbstständige modernisieren

Das BMAS hat die Vorschriften zur Zahlung von Pflichtbeiträgen Selbstständiger zur Rentenversicherung zeitgemäß auszugestalten. Selbstständige sollten verpflichtet werden, am Abbuchungsverfahren teilzunehmen. So ließe sich das Verwaltungsverfahren vereinheitlichen sowie der Verwaltungsaufwand bei den Rentenversicherungsträgern und das Risiko für Beitragsrückstände verringern.

Kraft Gesetzes sind bestimmte Selbstständige rentenversicherungspflichtig. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass versicherungspflichtige selbstständige Handwerker ihre Pflichtbeiträge überwiegend rechtzeitig und regelmäßig zahlten, die am Abbuchungsverfahren teilnahmen. Hingegen kam es bei denen, die ihre Pflichtbeiträge überwiesen oder einzahlten, immer wieder zu Unregelmäßigkeiten und Beitragsrückständen. Die sich anschließenden Mahn- und Vollstreckungsverfahren waren für die Rentenversicherungsträger aufwendig und langwierig. Die Selbstständigen mussten zudem Säumniszuschläge zahlen. Auch wechselten einige von ihnen zwischen Abbuchung und Überweisung, wodurch den Rentenversicherungsträgern zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstand.

Bis zum Jahr 1992 war für Selbstständige die Abbuchung der Pflichtbeiträge vom Bankkonto verpflichtend. Das BMAS sah in dem Abbuchungsverfahren eine verwaltungsökonomische Umsetzung der Zahlung der Pflichtbeiträge. Gleichwohl änderte es die Vorschriften für die Beitragszahlung und ließ auch die Überweisung oder Einzahlung der Pflichtbeiträge zu.

Der Bundesrechnungshof hat daher eine Rückkehr zum verpflichtenden Abbuchungsverfahren gefordert. Dies vereinheitlicht das Verwaltungsverfahren und verringert den Verwaltungsaufwand sowie das Risiko für Beitragsrückstände.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

2 Risiko für „Trendwende Personal“: Bundesministerium der Verteidigung plant Karrierecenter am Bedarf vorbei

Das BMVg will die Karrierecenter umorganisieren, obwohl die notwendigen Daten zum Personalbedarf fehlen.

Die Karrierecenter der Bundeswehr sind für Reservistinnen und Reservisten, Weiterbildungen und die Personalgewinnung zuständig. Bereits im Jahr 2012 hatte das BMVg die Karrierecenter eingerichtet, ohne dass eine Organisationsuntersuchung vorlag. Daraufhin zeigten sich vielfältige strukturelle Defizite, z. B. sehr unterschiedliche Wartezeiten der Bewerberinnen und Bewerber auf Gespräche und unterschiedliche Auslastungen in den Karrierecentern. Daher entwickelte die Bundeswehr eine neue Organisationsstruktur für die Karrierecenter. Die Analyse, auf der diese Organisationsstruktur beruhte, war allerdings weder tragfähig noch in sich schlüssig. Trotzdem ordnete das BMVg die Umorganisation an. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, diese zu stoppen und umgehend eine Organisationsuntersuchung einzuleiten.

Das BMVg hat anerkannt, dass eine Organisationsuntersuchung in „naher Zukunft“ notwendig sei. Es habe die neue Organisationsform aber dennoch bewilligt, da sie leistungsfähiger sei.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das BMVg ohne valide Daten zum Personalbedarf die Karrierecenter am Bedarf vorbei plant. Bevor die Bundeswehr in kurzer Zeit erneut umstrukturieren muss, empfiehlt der Bundesrechnungshof die Umorganisation auszusetzen, bis eine Organisationsuntersuchung vorliegt.

3 Bundeswehr nimmt Arbeitszeitausfall von mehreren tausend Stellen durch Gesundheitskurse hin

Seit dem Jahr 2016 können die Dienststellen der Bundeswehr allen militärischen und zivilen Beschäftigten erlauben, in der Arbeitszeit bis zu zwei Stunden wöchentlich an Gesundheitskursen teilzunehmen. Für Soldatinnen und Soldaten finden die Kurse zusätzlich zum Dienstsport statt. Das BMVg hat keinen Überblick, wie viel Arbeitszeit durch die Kursteilnahme entfällt. Es hat nicht geklärt, ob und wie es den Arbeitszeitausfall von mehreren tausend Vollzeitstellen ausgleichen kann. Außerdem hat es nicht geprüft, ob es seine Ziele zur Gesundheitsförderung mit anderen Maßnahmen wirtschaftlich vorteilhafter erreichen kann.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMVg nicht geklärt hat, wie viel Arbeitszeit durch die Kursteilnahme wegfällt und welche Kosten damit verbunden sind. Nähme auch nur jeder fünfte Beschäftigte das Angebot in Anspruch, fielen für deren eigentliche Aufgaben 103 000 Arbeitsstunden pro Woche weg. Das entspräche 3 300 Vollzeitstellen. Ohne Kostenermittlung bleibt offen, ob Gesundheitskurse die wirtschaftlich vorteilhafteste Möglichkeit sind, Arbeit, Organisation und Verhalten in der Bundeswehr gesundheitsförderlich zu gestalten und die Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern.

Das BMVg hat erwidert, es werde die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgreifen und die organisatorischen Möglichkeiten prüfen, die für die Angebote verwendete Arbeitszeit zu erfassen. Es hat sich nicht dazu geäußert, wie es den Arbeitszeitausfall von mehreren tausend Vollzeitäquivalenten ausgleichen will. Lediglich den Arbeitszeitausfall künftig zu erfassen, reicht aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht aus. Bevor es die Maßnahmen unter Anrechnung auf die Arbeitszeit fortsetzt, sollte das BMVg klären, ob und wie es den Arbeitszeitausfall ausgleichen kann. Es sollte außerdem prüfen, ob es seine Ziele mit anderen Maßnahmen wirtschaftlich vorteilhafter erreichen kann.

4 Bundeswehr-Dienstleistungszentren verstoßen bei Vergabe von Schleppleistungen für die Marine gegen geltendes Recht

Obwohl das BMVg im Jahr 2013 zugesagt hatte, dass zivile Schleppleistungen künftig ordnungsgemäß vergeben werden, haben die Bundeswehr-Dienstleistungszentren erneut gegen Vergaberecht verstoßen. Dies führte zu unwirtschaftlichen Verträgen. Das BMVg muss umgehend durch eine verbesserte Fachaufsicht sicherstellen, dass das Vergaberecht eingehalten wird.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Jahren 2011 und 2012 erhebliche Mängel bei der Beauftragung ziviler Schleppleistungen durch die Marine festgestellt. Hierüber unterrichtete er das BMVg in einer Prüfungsmitteilung aus dem Oktober 2012. Das BMVg erkannte die Mängel an und sagte zu, durch eine verstärkte Fachaufsicht ordnungsgemäße Vergabeverfahren sicherzustellen.

Im Jahr 2016 prüfte der Bundesrechnungshof erneut die Vergabe ziviler Schleppleistungen. Er stellte fest, dass die Dienstleistungszentren entgegen der Zusage des BMVg das Vergaberecht weiterhin nicht hinreichend beachteten. Zahlreiche Verstöße führten nach wie vor zu unwirtschaftlichen Verträgen und damit zu überhöhten Ausgaben für den Bund. Das BMVg hatte die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2012 nicht an das für die Fachaufsicht zuständige Bundesamt weitergeleitet.

Das BMVg hat bestätigt, dass weiterhin Mängel in den Vergabeverfahren und bei der Fachaufsicht bestehen. Es wolle daher die Fachaufsicht durch das Bundesamt mit organisatorischen und personellen Maßnahmen deutlich stärken.

Der Bundesrechnungshof zweifelt allerdings weiterhin an der Entschlossenheit zur Umsetzung. Das BMVg hat bislang nicht dafür gesorgt, dass bestehende Rahmenverträge gekündigt und zivile Schleppleistung ordnungsgemäß und wirtschaftlich vergeben werden. Der Bundesrechnungshof wird daher weiter verfolgen, ob das BMVg die Einhaltung des Vergaberechts sicherstellt.

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

5 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vernachlässigt Fachaufsicht beim Endlager Konrad

Das BMUB hat nicht alle Möglichkeiten genutzt, zu einer zügigen und wirtschaftlichen Errichtung des Endlagers Konrad für schwach- und mittelradioaktive Abfälle beizutragen. Es hat seine Fachaufsicht nur unzureichend wahrgenommen und Konflikte zwischen den Projektbeteiligten nicht gelöst. Künftig sollte das BMUB das Projekt enger überwachen und bei Schwierigkeiten frühzeitig steuernd eingreifen.

Bis zum Jahr 2016 war das Bundesamt für Strahlenschutz (Bundesamt) für die Errichtung und den Betrieb von Endlagern zuständig. Es unterlag dabei der Fachaufsicht des BMUB. Im Jahr 2008 beauftragte das Bundesamt die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE), das Endlager Konrad für schwach- und mittelradioaktive Abfälle in einem ehemaligen Bergwerk zu errichten. Grundlage hierfür war ein Vertrag, den die Bundesregierung mit der DBE geschlossen hatte. Mitte 2016 entschied der Gesetzgeber, die Aufgaben bei der Endlagerung neu zu ordnen. Künftig soll die Bundes-Gesellschaft für Endlagerung mbH für die Errichtung und den Betrieb von Endlagern zuständig sein.

Das BMUB hat nicht alle Möglichkeiten genutzt, zu einer zügigen und wirtschaftlichen Errichtung des Endlagers Konrad für schwach- und mittelradioaktive Abfälle beizutragen. Selbst neun Jahre nach Baubeginn kann es nicht verlässlich beurteilen, wann das Endlager Konrad fertiggestellt ist und wie hoch die Gesamtkosten sind. Aktuell, aber nicht belastbaren Schätzungen zufolge soll es neun Jahre später fertig und 1,6 Mrd. Euro teurer werden als ursprünglich geplant.

Weil das Bundesamt und die DBE den zwischen der Bundesregierung und der DBE geschlossenen Vertrag unterschiedlich auslegten, waren sie sich nicht einig, welche Aufgaben die DBE wahrnehmen soll. Der Bundesrechnungshof führt die Terminverzögerungen in diesem Projekt auch auf die über Jahre andauernden Konflikte zwischen dem Bundesamt und der DBE zurück. Das BMUB hätte hier seine Fachaufsicht stärker wahrnehmen und die Konflikte lösen müssen.

Das BMUB hat eingeräumt, dass mit den Terminverzögerungen erhebliche Kostensteigerungen einhergingen. Verantwortlich dafür seien besondere Projektrisiken, da das Endlager Konrad in einem ehemaligen Bergwerk errichtet werde. Daneben hat das BMUB mitgeteilt, dass es grundsätzlich eine „Fachaufsicht auf Abstand“ ausübe. Dabei lasse es seinen nachgeordneten Behörden, wie dem Bundesamt, genügend Freiraum, damit diese ihre Aufgaben eigenständig erfüllen.

Nur bei besonders wichtigen politischen oder fachlichen Angelegenheiten greife es mit Erlassen ein.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Dem BMUB sind die Auslegbarkeit des zwischen der Bundesregierung und der DBE geschlossenen Vertrages und die Konflikte zwischen den Projektbeteiligten über Jahre hinweg bekannt gewesen. Gleichwohl hat es darauf verzichtet, aktiv und steuernd in das Projekt einzugreifen. Mit seiner „Fachaufsicht auf Abstand“ ist es der politischen und finanziellen Bedeutung dieses Projekts nicht gerecht geworden. Dies hat die Terminverzögerungen und Kostensteigerungen zumindest begünstigt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUB das Projekt künftig enger überwacht und bei Schwierigkeiten frühzeitig steuernd eingreift.

Allgemeine Finanzverwaltung

6 Umsatzsteuerbetrug mit EU-Neufahrzeugen verhindern

Bei grenzüberschreitenden Lieferungen von EU-Neufahrzeugen umgehen Unternehmer systematisch das Binnenmarkt-Kontrollverfahren. Dadurch ist das Steueraufkommen gefährdet. Das BMF sollte gemeinsam mit den Ländern Maßnahmen ergreifen, um Umsatzsteuerbetrug mit Neufahrzeugen zu verhindern und das Steueraufkommen zu sichern.

Warenlieferungen zwischen Unternehmern aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten sind grundsätzlich im Mitgliedstaat des Käufers zu versteuern. Dies gilt auch für die Lieferung von EU-Neufahrzeugen. Der Käufer muss dazu den Fahrzeugerwerb in seinem Mitgliedstaat erklären. Ein länderübergreifendes Binnenmarkt-Kontrollverfahren soll die Besteuerung sicherstellen und Umsatzsteuerbetrug verhindern.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass mehrere Fahrzeughändler aus dem EU-Ausland und dem Inland gemeinsam das Binnenmarkt-Kontrollverfahren systematisch umgingen. Sie täuschten grenzüberschreitende Verkäufe von neuen Fahrzeugen an private Abnehmer vor. Tatsächlich gelangten die Fahrzeuge aber zum Weiterverkauf an die inländischen Händler. Dadurch konnten die Finanzämter nur eingeschränkt oder gar nicht kontrollieren, ob der Fahrzeugerwerb korrekt versteuert wurde. Hierdurch entstand ein großes Steuerausfallrisiko. Allein in einem Betrugsfall lag der Steuerschaden bei mehr als 3 Mio. Euro.

Dem BMF und den Finanzbehörden der Länder war seit Langem bekannt, dass mehrere Fahrzeughändler das Binnenmarkt-Kontrollverfahren umgingen. Sie sahen bislang jedoch keine Veranlassung tätig zu werden, weil sie davon ausgingen, dass die Händler zwar fehlerhafte oder keine Meldungen abgaben, den innergemeinschaftlichen Erwerb aber korrekt versteuerten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern endlich dafür zu sorgen, dass die Finanzämter die Einhaltung der steuerlichen Pflichten beim Erwerb von EU-Neufahrzeugen kontrollieren und konsequent durchsetzen. Nur so können Umsatzsteuerbetrugsfälle aufgedeckt und das Steueraufkommen gesichert werden.

7 Ermäßigter Steuersatz – Wettbewerbsnachteile bei der Auftragsforschung endlich beseitigen

Auftragsforschung wird bereits seit Jahren unterschiedlich besteuert. Während privatrechtliche Forschungseinrichtungen ihre Forschungsumsätze mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % versteuern können, gilt für öffentlich-rechtliche Einrichtungen der allgemeine Steuersatz von 19 %. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt auf die sich dadurch ergebenden Wettbewerbsverzerrungen hingewiesen und eine einheitliche Besteuerung mit dem allgemeinen Steuersatz empfohlen.

Neben den staatlichen Hochschulen gibt es in Deutschland mehr als 800 außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. Diese sind größtenteils privatrechtlich, in einigen Fällen öffentlich-rechtlich organisiert. Die staatlichen Hochschulen und die außeruniversitären Forschungseinrichtungen werben Drittmittel aus externen Forschungsaufträgen ein (Auftragsforschung). Sie stehen hierbei im Wettbewerb zueinander.

Die Umsätze aus der Auftragsforschung unterliegen der Umsatzsteuer. Privatrechtliche Forschungseinrichtungen können hierauf den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 % anwenden. Staatliche Hochschulen und öffentlich-rechtliche Einrichtungen müssen solche Forschungsleistungen hingegen mit dem allgemeinen Steuersatz von 19 % versteuern.

Der Bundesrechnungshof wies das BMF in den vergangenen Jahren wiederholt auf die steuerliche Ungleichbehandlung bei der Auftragsforschung hin. Neben den damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen sah er auch einen Verstoß gegen Europäisches Recht. Er empfahl dem BMF daher, endlich auf eine einheitliche Besteuerung der Auftragsforschung mit dem allgemeinen Steuersatz hinzuwirken und das nationale Recht an die unionsrechtlichen Vorgaben anzupassen.

Das BMF hat sich nach wie vor gegen eine punktuelle Änderung des Ermäßigungstatbestandes für die Auftragsforschung ausgesprochen. Es hat die Auffassung vertreten, dass dies nur im Zusammenhang mit einer umfassenden Reform des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes vorgenommen werden sollte.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass mit einer umfassenden Reform des Anwendungsbereichs des ermäßigten Steuersatzes auch in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Vor diesem Hintergrund sollte die Abschaffung des Ermäßigungstatbestandes für die Auftragsforschung nicht länger aufgeschoben werden. Nur so können die steuerliche Benachteiligung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen und ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vermieden werden. Das BMF sollte die erforderliche Rechtsänderung baldmöglichst einleiten.

Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI)

8 Bundesministerium des Innern verbessert Transparenz der Sponsoringberichte der Bundesregierung

Das BMI will aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes Sponsoringleistungen zugunsten der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk in den Sponsoringberichten der Bundesregierung präziser darstellen. Dies verbessert die Transparenz beim Sponsoring.

Durch Sponsoring fördern Private die Tätigkeiten des Bundes. Alle zwei Jahre legt das BMI mit einem Bericht dem Parlament und der Öffentlichkeit das Sponsoring der Bundesverwaltung durch Private offen (Sponsoringbericht der Bundesregierung). Das Ziel: größtmögliche Transparenz.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Sponsoring zugunsten der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW). Er stellte fest, dass der Sponsoringbericht in den meisten Fällen Helfer- oder Fördervereine des THW als Geber nannte. Die Helfer- und Fördervereine sind privatrechtlich organisierte, gemeinnützige Vereine. Sie sind nicht Bestandteil des THW.

Häufig übereigneten private Unternehmen den Helfer- und Fördervereinen Fahrzeuge oder andere Ausstattungsgegenstände, bevor diese sie an das THW weitergaben. In den Sponsoringberichten waren diese privaten Unternehmen nicht ausgewiesen. Zudem nutzte das THW neben der eigenen Ausstattung oft auch Gegenstände, die private Dritte ihm kostenlos zur Nutzung überlassen hatten. Solche Fälle der Gebrauchsüberlassungen führte das BMI im Sponsoringbericht ebenfalls nicht auf.

Der Bundesrechnungshof hat das Engagement von Helfer- und Fördervereinen des THW anerkannt. Er hat aber zu bedenken gegeben, dass die Identität der Spendengeber für das Parlament und die Öffentlichkeit so nicht zu erkennen ist. Dies widerspricht dem Transparenzgebot.

Das THW und das BMI haben daraufhin zugesagt, die Sponsoringberichte zu ergänzen und die Spendengeber namentlich zu nennen, die dem THW über Helfer- oder Fördervereine Sponsoringleistungen über 5 000 Euro zukommen lassen. Ferner werden sie auch Gebrauchsüberlassungen aufführen.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Ergänzung der Berichte einen Fortschritt, da sie die Transparenz verbessert.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

9 Institutionelle Förderung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt wird künftig vertieft geprüft

Das BMWi wird den Verwendungsnachweis für die institutionelle Förderung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt künftig vertieft prüfen.

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) ist die zentrale deutsche Forschungseinrichtung für Luft- und Raumfahrt. Der Bund finanziert gemeinsam mit einigen Ländern die institutionelle Förderung des DLR. Als zahlenmäßigen Nachweis zum Verwendungsnachweis legte das DLR seinen durch einen Wirtschaftsprüfer geprüften Jahresabschluss mit Überleitungsrechnung vor. Vertreter von BMWi und den Länderressorts prüften den Jahresabschlussbericht des Wirtschaftsprüfers in einer gemeinsamen Sitzung. Eine tiefergehende Prüfung, wie das DLR die zugewiesenen Mittel verwendet hatte, fand nicht statt.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass das BMWi keine vertiefte Prüfung des Verwendungsnachweises und Vor-Ort-Kontrollen beim DLR durchgeführt hatte. Diese ist bei einer institutionellen Förderung jedoch immer vorzunehmen. Für die Prüfung des Verwendungsnachweises reicht es nicht aus, lediglich den Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers auszuwerten und zu besprechen. Der Bundesrechnungshof forderte daher, dass das BMWi eine vertiefte Prüfung des Verwendungsnachweises vor Ort vornehmen soll.

Das BMWi führt dabei seit dem Jahr 2016 auch die geforderten Vor-Ort-Kontrollen durch. Der Bundesrechnungshof wird dies zu gegebener Zeit überprüfen.

10 Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt wird künftig das Besserstellungsverbot beachten

Das BMWi hat zugesagt, dass das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt in Zukunft das Besserstellungsverbot beachten wird.

Der Bund finanziert das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) mit einer institutionellen Förderung von jährlich rund 300 Mio. Euro. Diese wird nur mit der Auflage bewilligt, dass das DLR seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Beschäftigte des Bundes (Besserstellungsverbot). Das DLR organisierte regelmäßig Ausflüge und Teambuildingmaßnahmen für seine Beschäftigten, beispielsweise Stadtführungen, Museums- und Kirchenbesuche, Golf-Schnupperkurse oder Schiffs- und Bootsfahrten. Es beteiligte die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht an den Kosten. In mehreren Fällen bezahlte das DLR auch die Bewirtung seiner Beschäftigten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das DLR damit gegen die Auflage des Zuwendungsgebers verstoßen hat. Es hat seine Beschäftigten besser gestellt als vergleichbare Beschäftigte des Bundes. Diese hätten solche Veranstaltungen selbst bezahlen müssen.

Das BMWi hat letztlich zugesagt, dass das DLR künftig keine Veranstaltungen mehr mit touristischem und erlebnisorientiertem Charakter finanzieren wird.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

11 Projektförderung „Gesund ins Leben – Netzwerk Junge Familie“ beendet – 3 Mio. Euro gespart

Das BMEL hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Förderung des Projekts „Gesund ins Leben – Netzwerk Junge Familie“ beendet und die Gründung einer Förderstiftung abgelehnt. Der Bund hat dadurch mehr als 3 Mio. Euro gespart.

Das BMEL förderte in den Jahren 2009 bis 2014 das Projekt „Gesund ins Leben – Netzwerk Junge Familie“ (Netzwerk) mit insgesamt 2,8 Mio. Euro.

Der Zuwendungsempfänger sollte schon seit Beginn des Projekts ein Konzept für die Finanzierung des Netzwerks ohne Projektfördermittel entwickeln. Das BMEL und der Zuwendungsempfänger diskutierten u. a., zur Finanzierung des Netzwerks eine Förderstiftung zu gründen. Aus Spenden und Sponsorengeldern sowie Zuwendungen des BMEL sollte ein Stiftungsvermögen aufgebaut und aus dessen Erträgen das Netzwerk finanziert werden.

Am Ende der Projektlaufzeit war nicht entschieden, wie das Netzwerk weiter finanziert werden sollte. Der Zuwendungsempfänger beantragte daher weitere Projektfördermittel von 4 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die angedachte Gründung einer Förderstiftung für den Bund ein nicht kalkulierbares finanzielles Risiko birgt. Er hat bezweifelt, dass ausreichend Spenden und Sponsorengelder eingehen, um das Stiftungsvermögen von rund 100 Mio. Euro aufzubauen. Der Bund hätte letztlich der Förderstiftung die notwendigen Mittel bereitstellen müssen.

Das BMEL hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und davon abgesehen, eine Förderstiftung zu gründen. Zudem hat es den Antrag des Zuwendungsempfängers auf eine weitere Projektförderung abgelehnt. Seit dem Jahr 2016 finanziert der Zuwendungsempfänger das Netzwerk ohne zusätzliche Projektfördermittel. Insgesamt hat der Bund mehr als 3 Mio. Euro eingespart.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

12 Pauschale vereinfacht Verwaltungsverfahren

Das BMAS hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ein Verfahren zur Erstattung von Verwaltungskosten an die Deutsche Rentenversicherung Bund deutlich vereinfacht. Es ersetzt seit dem Jahr 2016 die aufwendige Abrechnung und Erstattung einzelner Verwaltungskosten durch eine jährlich abschmelzende Pauschale.

Ansprüche und Anwartschaften aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen (Versorgungssystemen) der ehemaligen DDR sind in die gesetzliche Rentenversicherung zu überführen. In diese Versorgungssysteme waren z. B. hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parteien und Angehörige der Nationalen Volksarmee einbezogen. Der Bund erstattet der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) die Verwaltungskosten, die ihr durch die Überführung entstehen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die DRV Bund die Abrechnungen nicht rechtzeitig einreichte. Außerdem hat er darauf hingewiesen, dass die Verwaltungskosten in den letzten Jahren deutlich zurückgingen. Er hat vorgeschlagen, das Erstattungsverfahren durch eine Pauschale zu ersetzen. Die Pauschale könnte jährlich abgeschmolzen werden, weil die Aufgaben immer weiter zurückgehen.

Das BMAS hat die Empfehlung aufgegriffen und das Erstattungsverfahren neu geregelt. Seit dem Jahr 2016 nutzt es eine Pauschale. Diese lag zunächst bei 10 Mio. Euro und verringert sich jährlich um 0,5 Mio. Euro.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

13 Eisenbahn-Bundesamt hat Prozesse bei der Förderung von Schienenwegen verbessert

Das Eisenbahn-Bundesamt hat einheitliche Muster und Arbeitshilfen eingeführt, um den Aus- und Neubau von bundeseigenen Schienenwegen und bei privaten Unternehmen rechtssicher zu fördern. Es wirkt damit darauf hin, dass Anträge und Zuwendungsbescheide alle notwendigen Angaben enthalten.

Der Bund fördert Investitionen in bundeseigene Schienenwege und bei privaten Unternehmen mit Zuwendungen. Dazu gehören u. a. die Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen z. B. durch Schallschutzfenster und der Neubau und die Sanierung von privaten Gleisanschlüssen. Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) bearbeitet die Zuwendungen. Beantragten Zuwendungsempfänger eine Förderung, müssen sie nach den rechtlichen Vorgaben verschiedene Erklärungen abgeben, z. B. zum Baubeginn und zur Strafbarkeit eines Subventionsbetrugs.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sowohl die Anträge als auch die Zuwendungsbescheide häufig nicht alle vorgesehenen Erklärungen enthielten. Ohne sie sind Zuwendungen bei Rechtsverstößen nur schwer zurückzufordern. Dies könnte zu Risiken für den Bundeshaushalt führen.

Der Bundesrechnungshof hat dem EBA empfohlen, dafür zu sorgen, dass die Anträge und Zuwendungsbescheide künftig alle vorgesehenen Angaben enthalten.

Das EBA hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und seine Prozesse verbessert. Es hat Muster und Arbeitshilfen für die Bearbeitung der Zuwendungen eingeführt. Der Bundesrechnungshof hält diese Muster und Arbeitshilfen für geeignet, die Förderung von Investitionen in bundeseigene Schienenwege und bei privaten Unternehmen zu optimieren.

14 Eisenbahn-Bundesamt und Bahn halten jetzt Fristen für die Aufbewahrung von Vertrags- und Rechnungsunterlagen ein

Das Eisenbahn-Bundesamt hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes deutlich gemacht, dass Zuwendungsempfänger Rechnungen und Verträge für Ausgaben bei Bauprojekten nach den gültigen Fristen des Zuwendungsrechts aufbewahren müssen. So soll das Risiko ausgeschlossen werden, dass Zuwendungsempfänger vorzeitig Belege vernichten.

Der Bund gibt Zuwendungen für Bauvorhaben in Milliardenhöhe, um Eisenbahnstrecken, Bahnhöfe und die Bahnenergieversorgung zu erneuern. Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) nimmt Aufgaben als Bewilligungsbehörde wahr.

Zuwendungsempfänger müssen nachweisen, dass sie die Zuwendung dem Zweck entsprechend und wirtschaftlich verwendet haben. Hierzu müssen sie der Bewilligungsbehörde sogenannte Verwendungsnachweise vorlegen. Das gilt bereits während der Bauphase (Zwischenverwendungsnachweise) und auch nach ihrem Abschluss (Schlussverwendungsnachweise). Auch der Bundesrechnungshof benötigt Einsicht in diese Verwendungsnachweise.

Zu den Verwendungsnachweisen gehören Belege wie beispielsweise Verträge über die Vergabe von Aufträgen oder Rechnungen. Die Zuwendungsempfänger müssen diese Belege fünf Jahre lang aufbewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt, nachdem sie den Schlussverwendungsnachweis vorgelegt haben.

Dem Bundesrechnungshof konnten für ein Projekt keine Belege vorgelegt werden, weil sie angeblich bereits vernichtet waren. Dieses hielt das BMVI für rechtens mit Verweis darauf, dass die Aufbewahrungsfrist fünf Jahre nach Vorlage des Zwischenverwendungsnachweises ablaufe.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass ihm die Belege nicht umgehend vorgelegt wurden. Er hat deutlich gemacht, dass die Aufbewahrungsfrist erst mit Vorlage des Schlussverwendungsnachweises beginnt.

Das BMVI hat mitgeteilt, es habe eine Verwechslungsgefahr der Begriffe „Zwischenverwendungsnachweis“ und „Schlussverwendungsnachweis“ bestanden. Das EBA habe deshalb intern und gegenüber den Zuwendungsempfängern auf die Einhaltung der Fristen hingewiesen.

15 Eisenbahn-Bundesamt bewirkt Rückzahlungen von 1,4 Mio. Euro

Das Eisenbahn-Bundesamt hat bewirkt, dass Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes zu Unrecht in Anspruch genommene Fördermittel von 1,4 Mio. Euro zurückzahlten. Die Unternehmen hatten Baukosten und Nachträge zulasten des Bundes abgerechnet, für die sie selbst oder Dritte hätten aufkommen müssen. Der Bundesrechnungshof hatte das Eisenbahn-Bundesamt auf diese fehlerhaften Abrechnungen hingewiesen.

Der Bund erstattet den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) für Neu- und Ausbauvorhaben seiner Schienenwege die zuwendungsfähigen Baukosten. Die EIU rufen die Bundesmittel selbstständig unmittelbar vom Konto der Bundeskasse ab. Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) legt die zuwendungsfähigen Leistungen fest und verlangt, dass die EIU die Bundesmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden. Stellt das EBA bei Stichproben Verstöße gegen diese Vorgaben fest, müssen die EIU die Zuwendungen zzgl. Zinsen erstatten.

Der Bundesrechnungshof hat zwei Vorhaben außerhalb der Stichprobe geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die EIU gegen die Vorgaben des Handbuchs verstoßen haben. Sie hatten Bundesmittel für Leistungen abgerufen, die nicht zuwendungsfähig waren oder von Dritten hätten finanziert werden müssen. Das EBA hat die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes bestätigt und die EIU erstatteten dem Bund bisher 1,4 Mio. Euro. Das EBA prüft weitere Rückforderungen in Millionenhöhe.

16 Einheitliches Verfahren der Aufstufung zu Bundesfernstraßen vermeidet finanzielle Nachteile für den Bund

Das BMVI hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes bundesweit einheitliche Vorgaben für das Verfahren der Aufstufung von Straßen zu Bundesfernstraßen eingeführt. Dies vermeidet finanzielle Nachteile für den Bund und verringert den Verwaltungsaufwand bei Bund und Ländern.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) können bei geänderter Verkehrsbedeutung Straßen zu Bundesfernstraßen, also zu Autobahnen oder Bundesstraßen, aufstufen. In diesem Fall muss der Bund die Straße künftig unterhalten. Das BMVI muss der Aufstufung zustimmen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen bei der Aufstufung unterschiedlich und häufig fehlerhaft vorgehen. So unterrichteten sie das BMVI gar nicht oder erst nachträglich über die Aufstufung, statt seine Zustimmung einzuholen. Sie informierten das BMVI auch nicht über den Zustand der Straßen oder der Brücken und Tunnel auf diesen Straßen. Zudem hatten sie selbst nur einen unzureichenden Überblick über die Aufstufungen, weil schriftliche Aufzeichnungen fehlten.

Die Folgen: Das BMVI konnte häufig nicht ausgewogen über Aufstufungen entscheiden. Denn ihm fehlten Informationen über den Zustand der Straße und damit über die finanziellen Auswirkungen für den Bund. Wenn die Straßenbauverwaltungen Straßen rechtswidrig ohne Zustimmung des BMVI aufstufen, konnte das BMVI Einwände nicht mehr oder nur noch mit erhöhtem Aufwand geltend machen. Zudem ließen sich die Verfahren bei den Straßenbauverwaltungen nicht mehr nachvollziehen.

Das BMVI hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den Straßenbauverwaltungen bundesweit einheitliche Vorgaben gemacht. Es hat die Straßenbauverwaltungen aufgefordert, Straßen nur noch mit seiner Zustimmung aufzustufen, ihm alle für die Entscheidung nötigen Informationen über den Zustand der Straßen zur Verfügung zu stellen und die Verfahren zu dokumentieren. Diese Regelungen erhöhen die Rechtssicherheit, vermeiden finanzielle Nachteile für den Bund und verringern den Verwaltungsaufwand bei Bund und Ländern.

17 Kosten für Verkehrsbeeinflussungsanlagen um 56,4 Mio. Euro reduziert

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern hat nach Prüfungen des Bundesrechnungshofes auf den Bau einer Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der Bundesautobahn A 6 bei Nürnberg verzichtet. Darüber hinaus will die Straßenbauverwaltung eine geplante Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der Bundesautobahn A 73 bei Erlangen verkürzen. Die Baukosten reduzieren sich um insgesamt 56,4 Mio. Euro.

A 6 von Lichtenau bis Roth

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Straßenbauverwaltung) plante im Jahr 2012 eine Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe. Die Anlage sollte 53 Mio. Euro kosten. Ziel war, die Verkehrskapazität des 28 km langen Autobahnabschnitts der Bundesautobahn A 6 zwischen den Anschlussstellen Lichtenau und Roth bei Nürnberg zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung die Wirtschaftlichkeit der geplanten Anlage nicht nachgewiesen hat. Er empfahl, ein neues Verkehrsgutachten zu erstellen und den sechsstreifigen Ausbau der A 6 zu untersuchen.

Das BMVI hat darauf hingewirkt, dass die Straßenbauverwaltung die Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe auf der A 6 nicht mehr bauen wird. Dadurch werden 53 Mio. Euro eingespart. Die Straßenbauverwaltung erstellt derzeit die Planung für den sechsstreifigen Ausbau der A 6.

A 73 von Baiersdorf-Nord bis Erlangen-Nord

Die Straßenbauverwaltung plante eine Streckenbeeinflussungsanlage mit temporärer Seitenstreifenfreigabe zwischen den Anschlussstellen (AS) Erlangen-Nord und Forchheim. Die Anlage sollte insgesamt 11 Mio. Euro kosten.

Der Bundesrechnungshof hat mehrere Planungsfehler festgestellt. Dabei hat er den Bau der Anlage auf der Teilstrecke zwischen den AS Baiersdorf-Nord und Forchheim infrage gestellt.

Das BMVI hat die Planung überprüft und mit entsprechenden Änderungen genehmigt. Dadurch wurden Einsparungen von 3,4 Mio. Euro erzielt.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben dazu geführt, dass für Verkehrsbeeinflussungsanlagen insgesamt 56,4 Mio. Euro eingespart wurden.

18 Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen zahlt dem Bund 2,5 Mio. Euro zurück

Nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat das Land Nordrhein-Westfalen dem Bund 2,5 Mio. Euro zurückgezahlt. Es hatte den Bund zu Unrecht mit Ausgaben für ehemalige Bundesstraßen sowie für die Sanierung von Landesstraßen und Ingenieurbauwerken an diesen Straßen belastet.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Ausgaben für den Bundesfernstraßenbau bei einer Niederlassung der Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen (Niederlassung). Er stellte fest, dass die Niederlassung in mehreren Fällen den Bund zu Unrecht mit Ausgaben belastet hatte, und zwar insgesamt mit 2,5 Mio. Euro. So finanzierte der Bund Baumaßnahmen zur Entwässerung von ehemaligen Bundesstraßen im innerstädtischen Bereich sowie zur Sanierung von Landesstraßen und Ingenieurbauwerken wie Brücken an diesen Straßen. Zudem hatte das Land ihm Ausgaben für Bauüberwachung und Verwaltungskosten zugeordnet.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bund die Ausgaben zu Unrecht trug. Nach den rechtlichen Bestimmungen waren sie vom Land oder von der Gemeinde zu tragen. Der Bundesrechnungshof hat die Niederlassung aufgefordert, dem Bund die falsch zugeordneten Ausgaben zurückzuzahlen.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat daraufhin dem Bund über 2,5 Mio. Euro zurückgezahlt.

19 Bund erhält vom Land Nordrhein-Westfalen 2,3 Mio. Euro Erhaltungs- und Betriebskosten zurück

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat dem Bund nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes 2,3 Mio. Euro erstattet. Sie rechnete seit den 1970er-Jahren die Kosten für die Instandsetzung und die betriebliche Unterhaltung einer Talbrücke zulasten des Bundes ab, obwohl dieser nicht Straßenbaulastträger der Brücke war.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen baute in den 1970er-Jahren die Landesstraße 693 zwischen dem Hagener Stadtteil Delstern und der Anschlussstelle Hagen-Süd der Bundesautobahn A 45. Dazu war es erforderlich, eine Brücke über das Volmetal (Talbrücke Delstern) zu errichten. Nach dem Planfeststellungsbeschluss zum Bau der Landesstraße ist das Land Nordrhein-Westfalen Eigentümer und Unterhaltungspflichtiger der Talbrücke. Entgegen dem Beschluss trug die Straßenbauverwaltung den Bund als Straßenbaulastträger in das sogenannte Bauwerksbuch ein. Dies führte dazu, dass der Bund seit dem Jahr 1976 die Kosten für die Erhaltung und den Betrieb der Talbrücke trug.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung den Bund nicht als Straßenbaulastträger für die Talbrücke Delstern hätte eintragen dürfen. Straßenbaulastträger der Talbrücke ist das Land Nordrhein-Westfalen. Es muss daher die Kosten für ihre Instandsetzung und betriebliche Unterhaltung tragen. Nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes hat die Straßenbauverwaltung die gegenüber dem Bund zu Unrecht abgerechneten Kosten von 2,3 Mio. Euro erstattet.

20 Kosten für Straßenbau falsch zugeordnet – Land Sachsen-Anhalt erstattet Bund 1 Mio. Euro

Die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt erstattete dem Bund nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes 1 Mio. Euro. Diesen Betrag hatte sie zuvor an mehrere Prüfstellen für die Untersuchung von Fahrbahnen ausgezahlt. Obwohl das Land die Kosten hätte tragen müssen, gab die Straßenbauverwaltung hierfür Bundesmittel aus.

Vor, während und nach Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen ist es häufig erforderlich, den Aufbau und die Beschaffenheit der Fahrbahnen zu untersuchen. Dadurch soll beispielsweise festgestellt werden, wie stark eine Straße geschädigt ist. Ob der Bund oder das jeweilige Land die Kosten hierfür tragen muss, ist je nach Bauphase unterschiedlich. So müssen die Länder beispielsweise die Untersuchungen bei der Bauvorbereitung finanzieren. Der Bund zahlt hingegen für Untersuchungen während der Baudurchführung.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt (Straßenbauverwaltung) insgesamt 1 Mio. Euro zu Unrecht aus dem Bundeshaushalt bezahlte.

Der Bundesrechnungshof hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, dem Bund diese Summe zu erstatten. Da ein Grund für die falsche Kostenzuordnung eine fehlerhafte Vorschrift des Landes war, hat er die Straßenbauverwaltung zudem gebeten, diese Vorschrift zu ändern.

Die Straßenbauverwaltung hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Sie hat dem Bund 1 Mio. Euro erstattet und die Vorschrift korrigiert.

21 Bund erhält 0,8 Mio. Euro für den Bau von Radwegen auf Brücken zurück

Nach Aufforderung durch den Bundesrechnungshof hat der Bund 0,8 Mio. Euro für den Bau von Radwegen auf Brücken zurückerhalten. Die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein finanzierte die Radwege aus Bundesmitteln, obwohl deren Kosten nach den rechtlichen Bestimmungen vom Land und vom Kreis zu tragen waren.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein (Straßenbauverwaltung) ließ drei Brücken über die Bundesautobahn A 20 zwischen Lübeck und Bad Segeberg mit Radwegen bauen. Die Radwege entstanden auf Veranlassung von Land und Kreis.

Der Bundesrechnungshof hat die Planung und den Bau dieses Abschnittes der A 20 geprüft. Er hat aufgezeigt, dass vor und hinter diesen Brücken keine Radwege vorhanden und auch nicht geplant waren. Damit oblag die Baulast für die Radwege dem Land und dem Kreis. Die Mehrkosten für die durch die Radwege vergrößerte Brückenbreite lagen bei 0,8 Mio. Euro. Die Straßenbauverwaltung finanzierte sie aus Bundesmitteln.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung die Mehrkosten zu Unrecht aus Bundesmitteln finanzierte. Stattdessen hätten Land und Kreis sie tragen müssen. Der Bundesrechnungshof hat daher die Straßenbauverwaltung aufgefordert, den Bund von den Mehrkosten zu entlasten. Die Straßenbauverwaltung ist der Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Der Bund hat über 0,8 Mio. Euro zurückerhalten.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

22 Bundeswehr will schwere Sicherheitsmängel beim Einsatz eines zahlungsrelevanten IT-Systems beseitigen

Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr will nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes schwere Sicherheitsmängel beim Einsatz eines zahlungsrelevanten IT-Systems beseitigen. Das System wäre dann besser gegen missbräuchliche und unbeabsichtigte Änderungen zahlungsrelevanter Daten geschützt.

Der Bundesrechnungshof prüfte ein zahlungsrelevantes IT-System der Bundeswehr. Mit diesem veranlasste das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt) jährlich Auszahlungen von 8 Mrd. Euro, vor allem für Rüstungsvorhaben.

Der Bundesrechnungshof stellte Mängel beim Einsatz des IT-Systems fest:

- Unzureichende Vorgaben zur Berechtigung: Das Bundesamt hatte nicht ausreichend geregelt, wer in welchem Umfang auf das IT-System zugreifen durfte.
- Fehlende Kontrollmöglichkeit: Das Bundesamt hatte nicht vorgegeben, welche Zugriffe auf das IT-System aufgezeichnet werden sollten.
- Zu umfangreiche Berechtigungen: Insbesondere die für die technische Betreuung des IT-Systems zuständigen Administratoren waren zu umfangreich berechtigt.

Der Bundesrechnungshof hat hierin schwere Sicherheitsmängel gesehen. Er hat das Bundesamt vor allem auf die Gefahr hingewiesen, dass Beschäftigte unbemerkt zahlungsrelevante Daten missbräuchlich oder unbeabsichtigt verändern konnten.

Das Bundesamt will die Sicherheitsmängel beseitigen.

23 Bundeswehr erarbeitet Konzept für den Kauf von Handfeuerwaffen

Die Bundeswehr hat ein Konzept für den Kauf von Handfeuerwaffen, z. B. Pistolen und Gewehre, erarbeitet. Es soll einen besseren Entscheidungsprozess gewährleisten. Fehlinvestitionen will die Bundeswehr so vermeiden.

In den 1990er-Jahren begann die Bundeswehr damit, ihre veralteten Handfeuerwaffen, z. B. Pistolen und Gewehre, durch neue zu ersetzen. Seitdem kaufte sie rund 244 000 Handfeuerwaffen für über 210 Mio. Euro. Für den Kauf der neuen Handfeuerwaffen gab es keine fundierte Planung. Die Bundeswehr hatte nur wenige Auswahlkriterien, um zu entscheiden, welche Waffen sie kauft. Die Kriterien waren zudem häufig nicht messbar. Entsprechend begrenzt waren die Möglichkeiten der Bundeswehr, die Anforderungen an die Waffen vertraglich festzulegen.

Der Bundesrechnungshof hat eine sachgerechte Planung für den Kauf von Handfeuerwaffen angemahnt und insbesondere messbare Auswahlkriterien gefordert. Die Bundeswehr muss berücksichtigen, welche Anforderungen der Einsatz an die Waffen stellt.

Das BMVg hat im Jahr 2015 ein Handwaffenkonzept erlassen, das alle Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreift. In künftigen Beschaffungsprojekten sollen messbare Auswahlkriterien für Handfeuerwaffen und Munition definiert werden. Diese sollen für die Kaufentscheidung und die vertraglichen Pflichten des Herstellers bestimmend sein.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie die Bundeswehr die Vorgaben des Konzepts bei künftigen Käufen umsetzt.

24 Bundeswehr will 17 Dienstposten für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT einsparen

Bis zum Jahr 2018 wird die Bundeswehr 17 Dienstposten für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT einsparen. Sie folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Die Bundeswehr betreibt das bodengestützte Flugabwehr-Raketensystem PATRIOT, um Flugzeuge, Marschflugkörper und Mittelstreckenraketen in niedrigen bis sehr großen Höhen abwehren zu können.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass die Bundeswehr den Aufwand für die Instandhaltung der PATRIOT-Systeme überschätzte. In der Folge berechnete sie einen zu hohen Personalbedarf. Ihr Personal lastete sie nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundeswehr empfohlen, den Personalbedarf für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT neu zu bestimmen.

Das BMVg ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat den Personalbedarf neu berechnen lassen und will 17 Dienstposten einsparen.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

25 Krankenkassen-Bundesverband schließt Servicestelle auf Mallorca

Ein Bundesverband der Krankenkassen wird nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes seine Servicestelle auf der Insel Mallorca schließen. Er wird dadurch jährlich 200 000 Euro einsparen.

Ein Bundesverband (Verband) der Krankenkassen unterhielt für seine Mitgliedskrankenkassen eine Servicestelle auf der Insel Mallorca. Sie war mit zwei Mitarbeiterinnen besetzt. Diese berieten bei den Mitgliedskrankenkassen versicherte Urlaubsgäste und ansässige Deutsche auf Mallorca. Die Ausgaben für die Servicestelle betrugen jährlich 200 000 Euro.

Die Mitgliedskrankenkassen boten ihren Versicherten auch außerhalb der Servicestelle verschiedene Informations- und Serviceleistungen. So konnten sich Versicherte kostenfrei telefonisch beraten lassen, auch aus dem Ausland. Zudem stellten die Mitgliedskrankenkassen ihren Versicherten umfangreiche Informationen im Internet bereit.

Der Bundesrechnungshof hat den Bedarf für die Servicestelle und ihre Wirtschaftlichkeit für zweifelhaft gehalten. Versicherte können sich schon seit Jahren telefonisch oder im Internet über medizinische Leistungen auf Mallorca informieren. Der Bundesrechnungshof hat dem Verband empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Servicestelle zu untersuchen und auf dieser Grundlage zu entscheiden, ob sie bestehen bleibt.

Der Verband hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Er wird die Servicestelle auf Mallorca zum 31. Dezember 2017 schließen.

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

26 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit will die Ausführungsplanung bei Baumaßnahmen des Bundes verbessern

Als Teil des Aktionsprogramms „Reform Bundesbau“ will das BMUB die Bundesbauverwaltung personell und fachlich besser ausstatten. Dies sind wichtige Schritte, um die Qualität der Ausführungsplanung und letztlich die Wirtschaftlichkeit von Hochbaumaßnahmen des Bundes zu erhöhen. Damit entspricht das BMUB auch Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Dieser hatte unzureichende Ausführungsplanungen bei Bundesbaumaßnahmen bemängelt, weil sie das Risiko für Kostensteigerungen erhöhen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei Hochbaumaßnahmen des Bundes häufig die baufachlichen Planungen fehlerhaft waren. In der Folge wurden Bauleistungen dem Wettbewerb entzogen oder aufgrund unvollständiger Ausführungsunterlagen ausgeschrieben. Solche Planungen mussten dann während der Bauausführung ergänzt werden. Dies birgt das Risiko von steigenden Kosten und Bauverzögerungen.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel vor allem auf unzureichende Leistungen von beauftragten privaten Architekten und Ingenieuren zurückgeführt. Die Bundesbauverwaltung kontrollierte deren Leistungen allenfalls stichprobenartig, weil es ihr an qualifiziertem Personal fehlte.

Das BMUB hat die unzureichende Personalausstattung und deren nachteilige Auswirkung auf die Qualität der Ausführungsplanungen bestätigt. Die Ursache für diese Situation sieht es im Rückzug des Staates auf eine reine Auftraggeber- und Bauherrenrolle in den 1980er- und 1990er-Jahren. Als Teil seines Aktionsprogramms „Reform Bundesbau“ will das BMUB die Personalausstattung der Bundesbauverwaltung verbessern.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

27 Bundesministerium für Bildung und Forschung richtet erstmals Interne Revision ein

Aufgrund der Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMBF eine eigene Interne Revision eingerichtet. Es muss nun dafür Sorge tragen, dass die Interne Revision ihre Aufgabe auf Dauer umfassend, unabhängig und effektiv wahrnehmen kann.

Das BMBF bewirtschaftet Fördermittel in Milliardenhöhe. Dies bringt naturgemäß Risiken mit sich. Als eines von wenigen Bundesministerien hatte das BMBF dennoch keine Interne Revision. Es verließ sich auf seine bereits vorhandenen Kontrollinstrumente. Hierzu gehörten z. B. Stichprobenprüfungen bei der Vergabe von Fördergeldern oder Kontrollen im IT-System.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass jede Bundesbehörde eine Interne Revision nutzen sollte. Diese muss bereits vorhandene Kontrollinstrumente ergänzen, bewerten und verbessern. Die Aufgaben des BMBF bei der Bewirtschaftung von Fördermitteln hat der Bundesrechnungshof als besonders risikobehaftet angesehen. Die vom BMBF angeführten Kontrollinstrumente können eine Interne Revision nicht ersetzen. Sie sind selbst Bestandteil der Geschäftsprozesse, deren Funktionsweise eine Interne Revision aus unabhängiger Sicht zu prüfen hat. Der Bundesrechnungshof hat es daher nicht für vertretbar gehalten, dass das BMBF dauerhaft auf eine Interne Revision verzichtet. Er hat das BMBF aufgefordert, zügig eine Interne Revision aufzubauen.

Das BMBF hat im April 2016 eine Interne Revision eingerichtet. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie sie sich entwickelt und wie sie arbeitet. Besonderes Augenmerk wird er dabei darauf legen, inwieweit sie die Wirksamkeit der übrigen Kontrollinstrumente erhöht.

Bundesschuld

28 Gewährleistungsrisiko des Bundes aus der Terrorschädenversicherung Extremus sinkt um eine halbe Milliarde Euro

Das BMF hat die Gewährleistung des Bundes für Schäden durch Terroranschläge um eine halbe Milliarde Euro abgesenkt. Der Bund beabsichtigt zudem, sich in den nächsten Jahren aus der Gewährleistung zurückzuziehen. Die Versicherungswirtschaft soll spätestens bis Ende 2019 Angebote ohne eine Gewährleistung des Bundes entwickeln. Dies hatte der Bundesrechnungshof empfohlen.

Die Extremus Versicherungs-AG versichert als Spezialversicherer Unternehmen und Institutionen gegen Großschäden durch Terroranschläge in Deutschland. Übersteigen die Schäden eine bestimmte Grenze, greift eine Gewährleistung des Bundes. Diese lag bis zum Jahr 2015 bei 8 Mrd. Euro.

Der Bund verfolgte mit der Gewährleistung zwei Ziele: Zum einen wollte er Aufbauhilfe für ein privatwirtschaftliches Versicherungsangebot leisten. Und zum anderen die deutsche Wirtschaft vor den finanziellen Folgen schwerer Terroranschläge umfassend schützen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Bund diese Ziele nicht erreicht hat. Er hat deshalb dem BMF empfohlen, die Gewährleistung zu überprüfen.

Das BMF ist der Empfehlung gefolgt. Mit Beginn des Jahres 2016 hat es die Gewährleistung des Bundes von 8 auf 7,5 Mrd. Euro abgesenkt. Der Bund beabsichtigt zudem, sich ganz aus der Gewährleistung zurückzuziehen. Die Versicherungswirtschaft müsse spätestens bis Ende des Jahres 2019 eine Terrorversicherung ohne eine Gewährleistung des Bundes anbieten.

Allgemeine Finanzverwaltung

29 Umsatzsteuerliche Risikobewertung – Informationen der Betriebsprüfung werden besser genutzt

Das BMF hat erreicht, dass die Länder Informationen aus der Betriebsprüfung besser für die umsatzsteuerliche Risikobewertung nutzen können. Es hat gemeinsam mit den Ländern die hierfür erforderlichen technischen Voraussetzungen geschaffen und Informationslücken geschlossen. Neue Arbeitsabläufe stellen sicher, dass risikobehaftete Sachverhalte nicht ungeprüft bleiben.

Die Finanzämter setzen für die Bearbeitung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen ein Risikomanagementsystem (RMS) ein. Dieses IT-Verfahren unterstützt sie dabei, Steuerausfälle zu vermeiden, indem es das Ausfallrisiko bewertet und risikoorientierte Prüfungen ermöglicht. Die hierfür erforderlichen Daten werden auch in Umsatzsteuer-Sonderprüfungen (Sonderprüfung) oder in Betriebsprüfungen gewonnen. Sonderprüfungen sind auf die Umsatzsteuer begrenzt und in der Regel zeitnah durchzuführen. Demgegenüber sind Betriebsprüfungen auf die gesamten steuerlichen Verhältnisse des jeweiligen Steuerpflichtigen ausgerichtet und können alle Steuerarten umfassen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei Betriebsprüfungen auch Sachverhalte bekannt werden, die für die umsatzsteuerliche Risikobewertung relevant sein können. Diese Informationen können jedoch nicht ausreichend für die umsatzsteuerliche Risikoeinschätzung genutzt werden, weil sie nicht elektronisch zur Verfügung stehen. Bund und Länder sollten daher die technischen Voraussetzungen schaffen, um die Informationen aus den Betriebsprüfungsberichten in das RMS einfließen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass die Finanzämter auf Sonderprüfungen verzichteten, wenn bei dem jeweiligen Steuerpflichtigen eine Betriebsprüfung geplant war. Weil die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen im Nachhinein aber nicht systematisch prüften, ob die Betriebsprüfung tatsächlich durchgeführt wurde, konnte es vorkommen, dass risikobehaftete Fälle ungeprüft blieben. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen zu informieren, wenn eine geplante Betriebsprüfung vom Prüfungsplan abgesetzt wird.

Das BMF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes insoweit gefolgt, als dass es gemeinsam mit den Ländern die technischen Voraussetzungen für die elektronische Übermittlung von Betriebsprüfungsberichten entwickelt hat. Die Länder können die neue IT-Komponente ab September 2017 einsetzen. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Darüber hinaus haben Bund und Länder gemeinsam Arbeitsabläufe angepasst, um die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen über abgesetzte Betriebsprüfungen zu informieren. Damit ist sichergestellt, dass die Finanzämter notwendige weitere Prüfungsmaßnahmen einleiten können und umsatzsteuerliche Risiken nicht ungeprüft bleiben.

30 Mehreergebnisse aus Umsatzsteuer-Sonderprüfungen gesichert

Das BMF wird gemeinsam mit den Ländern die Mehreergebnisse aus Umsatzsteuer-Sonderprüfungen sichern und so Steuerausfällen entgegenzutreten. Hierzu wird es das bestehende Kontrollsystem stärken. Das BMF folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Mit Umsatzsteuer-Sonderprüfungen (Sonderprüfungen) will die Finanzverwaltung sicherstellen, dass Unternehmer ihre Umsatzsteuern richtig abführen. Im Jahr 2015 erzielten die Finanzämter mit diesen Sonderprüfungen Mehreergebnisse von 1,7 Mrd. Euro.

Wichtig bei Sonderprüfungen: Die Finanzämter müssen die Mehreergebnisse überwachen. Anderenfalls besteht die Möglichkeit, dass Unternehmer die Ergebnisse nicht berücksichtigen. Die Folge: Die Unternehmer zahlen die Steuern, die sie nach den Ergebnissen der Sonderprüfung zusätzlich zahlen müssen, nicht.

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Finanzämter Mehreergebnisse aus Sonderprüfungen überwachten. Er stellte mehrere Mängel fest. So fehlten einheitliche Hinweise an die Unternehmer oder die Finanzämter prüften die Sachverhalte nicht ausreichend.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Steuern ausfallen, wenn Unternehmer die Ergebnisse der Sonderprüfungen „durch die Hintertür“ aufheben. Er hat dem BMF empfohlen, gemeinsam mit den Ländern das Kontrollsystem zu stärken. Beispielsweise sollte das BMF darauf hinwirken, dass alle Länder einheitliche Vordrucke für die Hinweise an die Unternehmer verwenden. Außerdem sollte es sich dafür einsetzen, dass die Finanzämter die Sachverhalte sorgfältiger prüfen.

Das BMF hat alle Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es wird gemeinsam mit den Ländern die Mehreergebnisse aus Sonderprüfungen sichern. Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, inwieweit die Finanzverwaltung die angekündigten Schritte umgesetzt hat.

31 Steuerliche Erfassung von Unternehmensverkäufen wird verbessert

Das BMF hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine Erklärungspflicht für Unternehmensverkäufe eingeführt. Die Finanzämter können sie dadurch besser steuerlich erfassen. Daneben wird das BMF das Risikomanagement erweitern. Die Finanzämter haben damit wirksame Instrumente, um das Umsatzsteueraufkommen bei Unternehmensverkäufen zu sichern.

Für Unternehmensverkäufe, z. B. die Veräußerung eines Gewerbebetriebs oder eines vermieteten Gebäudes, gibt es eine steuerliche Begünstigung. Für sie hat der Unternehmer keine Umsatzsteuer zu zahlen, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen. So muss beispielsweise das Unternehmen als Ganzes verkauft werden. Werden lediglich einzelne Wirtschaftsgüter verkauft, sind die Veräußerungsvorgänge zu versteuern. Die Finanzämter müssen bei Unternehmensverkäufen genau prüfen, ob Steuern zu zahlen sind – sowohl auf Seiten des Verkäufers als auch auf Seiten des Erwerbers.

Der Bundesrechnungshof stellte erhebliche Mängel bei der Bearbeitung von steuerbegünstigten Unternehmensverkäufen durch die Finanzämter fest. Beispielsweise erkannten die Finanzämter die Unternehmensverkäufe erst gar nicht, weil das Formular zur Umsatzsteuererklärung hierfür keine Kennzahl vorsah. Oder sie prüften die Unternehmensverkäufe nicht ausreichend und gaben Informationen hierüber nicht an andere Finanzämter weiter.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass hierdurch Steuern ausfallen. Er hat dem BMF empfohlen, die Finanzämter stärker zu sensibilisieren und Unternehmensverkäufe steuerlich besser zu erfassen. Außerdem sollte das BMF ein wirksames Risikomanagement entwickeln.

Das BMF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Seit dem Jahr 2016 sind Unternehmensverkäufe verpflichtend in der Umsatzsteuererklärung anzugeben. Das BMF hat zudem angekündigt, das Risikomanagement zu erweitern.

32 Schluss mit manipulierten elektronischen Kassenaufzeichnungen

Das BMF will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Manipulationen an elektronischen Registrierkassen beenden. Ein neues Gesetz soll dadurch verursachte Steuerausfälle verhindern. Aufzeichnungen elektronischer Registrierkassen werden künftig durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung vor Veränderungen geschützt.

Spezielle Software ermöglicht es Steuerpflichtigen, elektronische Registrierkassen zu manipulieren und so Steuern zu hinterziehen. Durch solche Manipulationen werden jährlich Steuern in Milliardenhöhe hinterzogen.

Das BMF hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Das Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen ist zum 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Danach müssen elektronische Registrierkassen künftig über eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung verfügen. Flankierend werden eine unangekündigte Kassennachschau eingeführt, die Sanktionen bei Manipulationen verschärft und Betriebe zur Belegausgabe verpflichtet. Steuerhinterziehung durch manipulierte Kassenaufzeichnungen wird so wirksam bekämpft.

33 Zugriff auf Lohndaten vereinfacht

Ab Anfang 2018 kann die Finanzverwaltung leichter auf Lohndaten zugreifen. Sie kann dann schneller prüfen, ob Arbeitgeber die Lohnsteuer richtig ermittelt und abgeführt haben. Möglich wird dies durch eine Gesetzesänderung, die der Bundesrechnungshof empfohlen hatte.

Bundesweit nutzen Arbeitgeber rund 260 unterschiedliche Programme, um die Löhne ihrer Beschäftigten abzurechnen. Die Finanzverwaltung muss bei ihren Lohnsteuer-Außenprüfungen auf Daten aus diesen Programmen zugreifen.

Weil die Programme die Daten unterschiedlich strukturierten, mussten die Prüfungsdienste der Finanzverwaltung sie erst in eine einheitliche Form bringen. Erst dann konnten sie mit ihren Prüfungen beginnen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Prüfungsdienste hierdurch Zeit verlieren. Diese Zeit wäre für die eigentliche Prüfungstätigkeit besser genutzt.

Der Gesetzgeber hat auf die Kritik reagiert. Ab Anfang 2018 müssen Arbeitgeber die Lohndaten einheitlich bereitstellen. Hierzu verpflichtet sie das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016. Die Prüfungsdienste können dann schneller prüfen, ob die Arbeitgeber die Lohnsteuer richtig abgeführt haben.

34 Gesetzgeber schränkt steuerlichen Gestaltungsspielraum von Kreditinstituten ein

Der Gesetzgeber hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Vorschriften des Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetzes geändert. Damit schränkt er auch steuerlichen Gestaltungsspielraum von Kreditinstituten ein.

Veräußert eine Kapitalgesellschaft, z. B. eine Aktiengesellschaft, eine Beteiligung an einer anderen Kapitalgesellschaft, sind Gewinne oder Verluste hieraus grundsätzlich steuerfrei. Für Kreditinstitute wie Banken und Sparkassen oder Bausparkassen gibt es hiervon eine Ausnahme. Die Besteuerung von Anteilsverkäufen hängt bei ihnen davon ab, wie sie die Anteile buchhalterisch zuordnen, dem Handels- oder dem Anlagebuch. Sind Anteile dem Anlagebuch zugeordnet, können Verluste aus einem Verkauf steuerlich nicht abgezogen werden. Bei Zuordnung zum Handelsbuch sind diese Verluste hingegen abziehbar.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass einige Kreditinstitute die Regelung nutzten, um steuerlich zu gestalten. So widmeten sie Anteile aus dem Anlagebuch in das Handelsbuch um, wenn bei einem Verkauf Verluste drohten. Außersteuerliche Gründe waren hierfür nicht erkennbar. Daraus folgte, dass diese Verluste entgegen der Regel steuerlich zu berücksichtigen waren und sich die Steuerlast der Kreditinstitute verringerte.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, diesen steuerlichen Gestaltungsspielraum einzuengen.

Der Gesetzgeber hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und das Gesetz geändert. Seit dem 1. Januar 2017 sind damit steuerliche Gestaltungsspielräume durch Umwidmungen beseitigt.

35 Besteuerung von ausländischen thesaurierenden Investmentfonds vereinfacht

Der Gesetzgeber hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, ausländische thesaurierende Investmentfonds in inländischen Depots direkt an der Quelle zu besteuern. Dies entlastet Bürgerinnen und Bürger und auch die Steuerverwaltung. Außerdem führt es dazu, dass die Erträge zutreffend besteuert werden.

Ausländische thesaurierende Investmentfonds sind Fonds,

- die ihren Geschäftssitz im Ausland haben und
- die ihre Erträge nicht ausschütten, sondern thesaurieren, also direkt wieder im Fondsvermögen anlegen.

Bei diesen Fonds war es – anders als bei anderen Fonds – nicht möglich, die Erträge direkt an der Quelle zu besteuern. Die Anleger mussten sie stattdessen jährlich in ihrer Einkommensteuererklärung selbst angeben.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Finanzämter Erträge aus ausländischen thesaurierenden Fonds häufig gar nicht oder falsch besteuerten, und zwar teilweise doppelt oder dreifach. Außerdem hat der Bundesrechnungshof den hohen Verwaltungsaufwand kritisiert. Er hat deshalb empfohlen, Erträge aus ausländischen thesaurierenden Fonds in inländischen Depots direkt an der Quelle zu besteuern, wie es bei anderen Fonds üblich ist.

Der Gesetzgeber hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und das Gesetz entsprechend geändert.

36 Hindernisse bei der Zinsfestsetzung zum Soli beseitigt

Die Finanzämter setzen in Zukunft Hinterziehungszinsen zum Solidaritätszuschlag vollständig und fehlerfrei fest. Hierfür sorgen Hinweise in den IT-Verfahren und in den Verwaltungsanweisungen.

Hat eine Person Steuern hinterzogen, muss sie nicht nur die Steuern nachzahlen, sondern auch Zinsen (Hinterziehungszinsen) hierauf leisten. Das Gleiche gilt für den Solidaritätszuschlag (Soli).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter Hinterziehungszinsen zum Soli nur in jedem zweiten der überprüften Fälle vollständig festsetzten.

Die Gründe:

- Mangelnde Kommunikation: Die Finanzämter gaben Informationen zu hinterzogenen Steuern intern nicht oder unvollständig weiter.
- Unkenntnis: Die Finanzämter wussten nicht, dass der Soli wie andere hinterzogene Steuern verzinst wird.
- Unklare Weisungslage: Die Finanzämter nahmen irrtümlich an, die Hinterziehungszinsen seien um andere Zinsen zu mindern.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Probleme gemeinsam mit den Ländern zu beseitigen. Ziel sollte sein, dass die Finanzämter Hinterziehungszinsen zum Soli fehlerfrei und vollständig festsetzen.

Das BMF und die Länder sind den Empfehlungen gefolgt. Ein Hinweis in den IT-Verfahren erinnert die Finanzämter daran, die Hinterziehungszinsen zum Soli festzusetzen. Außerdem haben die Länder dafür gesorgt, dass sich die Kommunikation in den Finanzämtern verbessert. Zudem haben sie die Weisungslage geklärt.

37 Zusätzliche Steuereinnahmen bei grenzüberschreitenden Personenflügen

Das BMF will Regelungen festlegen, damit die Finanzämter beim Erlass der Umsatzsteuer für grenzüberschreitende Personenflüge einheitlich verfahren. Zudem will es sicherstellen, dass die Finanzämter die Umsatzsteuer für steuerpflichtige Zusatzleistungen der Fluggesellschaften erheben. Das BMF folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Hierdurch werden eine gleichmäßige Besteuerung erreicht und zusätzliche Steuereinnahmen erzielt.

Grenzüberschreitende Personenflüge erstrecken sich sowohl auf den deutschen als auch auf den ausländischen Luftraum. Der deutsche Teil der Flugroute ist umsatzsteuerpflichtig. Die Finanzämter können die Umsatzsteuer für die Beförderungsleistungen unter bestimmten Voraussetzungen erlassen. Zusätzliche umsatzsteuerpflichtige Leistungen der Fluggesellschaften, wie Verkäufe von Speisen und Getränken an Bord, sind nicht begünstigt. Für sie müssen die Fluggesellschaften Umsatzsteuer zahlen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter den Erlass von Steuern in der Praxis unterschiedlich umsetzten. Zudem prüften sie nicht, ob die Fluggesellschaften zusätzliche umsatzsteuerpflichtige Leistungen erbrachten. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, dafür zu sorgen, dass die Finanzämter den Erlass von Steuern einheitlich anwenden. Darüber hinaus sollte das BMF sicherstellen, dass die Finanzämter die Umsatzsteuer für zusätzliche Leistungen der Fluggesellschaften erheben.

Das BMF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat angekündigt, gemeinsam mit den Ländern die Mängel in der Besteuerungspraxis abzustellen. U. a. will es Regelungen treffen, damit die Finanzämter mit dem Erlass von Steuern einheitlich verfahren. Hierdurch werden eine gleichmäßige Besteuerung erreicht und zusätzliche Steuereinnahmen erzielt.

38 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben will Mängel bei Dienstreisen beseitigen

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben will vom Bundesrechnungshof festgestellte Mängel bei Dienstreisegenehmigungen und Reisekostenabrechnungen unverzüglich durch organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen abstellen. Auf Hinweis des Bundesrechnungshofes hat das BMF den Vorstand der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben angewiesen, für eine angemessene personelle Ausstattung dieser Aufgabenbereiche zu sorgen.

Der Bundesrechnungshof hatte bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) die Bewirtschaftung von Reisekosten geprüft. Die Bundesanstalt erkannte alle Feststellungen an und sagte zu, die Mängel zu beseitigen und die erforderlichen internen Regelungen anzupassen. Daraufhin schloss der Bundesrechnungshof seine Prüfung ab.

Zehn Monate nach dem Abschluss der Prüfung leitete der Bundesrechnungshof ein Nachfrageverfahren ein und befragte die Bundesanstalt nach dem Stand der Umsetzung. Dabei stellte sich heraus, dass die Bundesanstalt keine weiteren Schritte zur Mängelbeseitigung unternommen hatte.

Über die zögerliche Umsetzung seiner Empfehlungen hat der Bundesrechnungshof das BMF unterrichtet. Diesen Hinweis nahm das BMF zum Anlass, den Vorstand der Bundesanstalt anzuweisen, bei Arbeitsspitzen intern für eine angemessene Personalausstattung bei den in Rede stehenden Aufgabenbereichen zu sorgen. Es hat versichert, dass die Bundesanstalt künftig die notwendigen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen veranlassen werde, um derartige zeitliche Verzögerungen zu vermeiden.

Weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

1 Rentenversicherung: Beitragszahlung für versicherungspflichtige Selbstständige modernisieren (Kapitel 1102)

1.0

Das BMAS hat die Vorschriften zur Zahlung von Pflichtbeiträgen von Selbstständigen zeitgemäß auszugestaltet. Versicherungspflichtige Selbstständige müssen ihre Pflichtbeiträge unmittelbar an die Rentenversicherungsträger entrichten. Nach der derzeitigen Rechtslage können sie diese abbuchen lassen, überweisen oder einzahlen. Zum Teil wechseln sie dabei zwischen den unterschiedlichen Zahlungsweisen, wie eine Prüfung des Bundesrechnungshofes ergeben hat. Selbstständige, die mit dem Pflichtbeitrag im Rückstand waren, nahmen überwiegend nicht am Abbuchungsverfahren teil. Dies führt bei den Rentenversicherungsträgern zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand, um die rückständigen Schuldner zu mahnen und ggf. deren Pflichtbeiträge beizutreiben. Mit einer verpflichtenden Teilnahme aller Selbstständigen am Abbuchungsverfahren ließe sich das Verwaltungsverfahren vereinheitlichen sowie der Verwaltungsaufwand der Rentenversicherungsträger und das Risiko für Beitragsrückstände verringern.

1.1

Für bestimmte Selbstständige (277 000 Personen zum Jahresende 2014) besteht kraft Gesetzes eine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung. Dies begründet der Gesetzgeber mit der besonderen Schutzbedürftigkeit der aufgeführten Personenkreise, die der sozialen Absicherung der gesetzlichen Rentenversicherung bedürfen. Die Selbstständigen müssen ihre Pflichtbeiträge unmittelbar an die Rentenversicherungsträger entrichten. Sie sind dabei spätestens am drittletzten Bankarbeitstag des Monats zu zahlen, in dem die selbstständige Tätigkeit ausgeübt wurde.

Bis zum Januar 1992 war für Selbstständige die Abbuchung der Pflichtbeiträge vom Bankkonto verpflichtend. Mit der Verordnung über die Zahlung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung (Verordnung) hat das BMAS dies geändert. Auch wenn es in dem Abbuchungsverfahren eine verwaltungsökonomische Umsetzung der Zahlung der Pflichtbeiträge sah, konnten fortan Selbstständige ihre Pflichtbeiträge an die Rentenversicherungsträger auch überweisen oder einzahlen. Allerdings waren die Rentenversicherungsträger seitdem gehalten, für eine Teilnahme am Abbuchungsverfahren zu werben. Aktuell nehmen je nach Rentenversicherungsträger zwischen 49 % und 80 % der Selbstständigen am Abbuchungsverfahren teil.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2013 bis 2015 bei drei Rentenversicherungsträgern die Versicherungs- und Beitragspflicht von selbstständigen Handwerkern. Handwerker gehören zu dem Personenkreis der Selbstständigen, für die eine Versicherungspflicht kraft Gesetzes bestimmt ist. Er stellte fest, dass die selbstständigen Handwerker alle drei Zahlungswege nutzten. Dabei wechselten einige Selbstständige zum Teil zwischen Abbuchung und Überweisung. Dies führte bei den Rentenversicherungsträgern zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Selbstständige Handwerker, die am Abbuchungsverfahren teilnahmen, zahlten ihre Pflichtbeiträge überwiegend rechtzeitig. Nur in Einzelfällen wurden Abbuchungen von den Banken zurückgegeben. Hingegen kam es bei Selbstständigen, die ihre Pflichtbeiträge überwiesen oder einzahlten, immer wieder zu unregelmäßigen Zahlungen und damit zu Beitragsrückständen. Die sich anschließenden Mahn- und Vollstreckungsverfahren waren für die Rentenversicherungsträger aufwendig und langwierig. Für die Selbstständigen ergaben sich zusätzliche Ausgaben, weil sie Säumniszuschläge zahlen mussten.

1.2

Obwohl das BMAS die Abbuchung von Pflichtbeiträgen als ein verwaltungsökonomisches Verfahren bewertete, hatte es für Selbstständige die Verpflichtung zur Teilnahme am Abbuchungsverfahren abgeschafft. Gleichzeitig hat es die Rentenversicherungsträger jedoch dazu angehalten, wiederholt bei den Selbstständigen für eine Teilnahme daran zu werben.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes spricht nichts gegen ein verpflichtendes Abbuchungsverfahren. Es hat sich in vielen Bereichen des Zahlungsverkehrs als effiziente Zahlungsweise durchgesetzt. So hat der Gesetzgeber in der gesetzlichen Rentenversicherung alle Arbeitgeber, die Personen in privaten Haushalten beschäftigten, dazu verpflichtet, am Abbuchungsverfahren teilzunehmen. Im steuerlichen Bereich kann ein PKW nur dann zugelassen werden, wenn der Eigentümer der Bundesfinanzverwaltung eine Abbuchungsermächtigung für die Kraftfahrzeugsteuer erteilt. Bei versicherungspflichtigen Beschäftigten werden die Pflichtbeiträge sogar unmittelbar vom Arbeitsentgelt einbehalten. Beitragsrückstände der Versicherten können hier folglich nicht entstehen.

Durch geeignete Maßnahmen sollte auch bei den Selbstständigen dieses Risiko verringert werden. Eine Rückkehr zum Abbuchungsverfahren würde den Rentenversicherungsträgern ein einheitliches Verfahren für den Beitragseinzug ermöglichen. Der geringere Verwaltungsaufwand würde zudem die Verwaltungskosten senken.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS deshalb empfohlen, die Verordnung zu überarbeiten und versicherungspflichtige Selbstständige wieder zur Teilnahme am Abbuchungsverfahren zu verpflichten.

1.3

Das BMAS hat erwidert, dass die Abbuchung der Pflichtbeiträge grundsätzlich die bevorzugte Zahlungsweise sei. Es sieht jedoch keine Möglichkeit, die Verpflichtung zur Abbuchung bei allen Selbstständigen durchzusetzen. Dies sei auch der Grund für die Änderung der Verordnung im Jahr 1992 gewesen, wobei dies aufgrund des Zeitablaufs nicht mehr durch Aktenvermerke belegt werden könne. Die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit sei nicht an die Zahlung von Pflichtbeiträgen gebunden. Insofern bestünden keine Sanktionsmöglichkeiten der Rentenversicherungsträger. Weiter hat das BMAS zu bedenken gegeben, dass ggf. trotz Verpflichtung Selbstständige ihre Pflichtbeiträge nicht abbuchen ließen, wohl aber rechtzeitig überweisen könnten. Die Rentenversicherungsträger hätten in diesen Fällen keine Möglichkeit, die Teilnahme am Abbuchungsverfahren durchzusetzen.

Das BMAS ist der Auffassung, dass ein verpflichtendes Abbuchungsverfahren nicht zwangsläufig zu einer regelmäßigen und ordnungsgemäßen Beitragszahlung führe. Rücklastschriften aufgrund mangelnder Kontodeckung verursachten weitere Kosten. Der Verwaltungsaufwand reduziere sich daher nicht.

Außerdem hat das BMAS entgegnet, dass Selbstständigen in allen Zweigen der Sozialversicherung verschiedene Zahlungswege offen stünden. Ein verpflichtendes Abbuchungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung wäre somit die Ausnahme. Die Verpflichtung beschränke Selbstständige in ihren Gestaltungsmöglichkeiten. Darunter könnte die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung bei Selbstständigen leiden.

1.4

Der Bundesrechnungshof teilt die Bedenken des BMAS nicht. Bis zu seiner Abschaffung im Jahr 1992 hatte sich die verpflichtende Abbuchung des Pflichtbeitrags als verwaltungsökonomisches Verfahren bewährt. Die Rentenversicherungsträger praktizieren das verpflichtende Abbuchungsverfahren seit langem bei Arbeitgebern, die Personen in Privathaushalten beschäftigen. Es kommt im Übrigen nicht darauf an, inwieweit es sich durchsetzen lässt. Sanktionsmöglich-

keiten für den Fall, dass das Lastschriftmandat widerrufen und gleichwohl gezahlt wird, hat der Gesetzgeber weder bei Arbeitgebern, die Personen in Privathaushalten beschäftigen, noch bei der Kraftfahrzeugsteuer vorgesehen.

Soweit das BMAS anführt, ein verpflichtendes Abbuchungsverfahren führe nicht zwangsläufig zu einer regelmäßigen und ordnungsgemäßen Beitragszahlung aller Selbstständigen, greift dieses Argument nicht durch. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei den Rentenversicherungsträgern haben gezeigt, dass bei Selbstständigen, die am Abbuchungsverfahren teilnahmen, weniger Unregelmäßigkeiten und Beitragsrückstände auftraten als bei denen, die die Pflichtbeiträge überwiesen oder eingezahlt hatten. Der Verwaltungsaufwand und die Beitragsrückstände werden sich daher verringern.

Ein verpflichtendes Abbuchungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung stellt auch keine Ausnahme innerhalb der Sozialversicherung dar. Der Gesetzgeber hat in der gesetzlichen Rentenversicherung für bestimmte Selbstständige eine Versicherungspflicht kraft Gesetzes festgelegt. Darüber hinaus hat er u. a. geregelt, welche Rentenversicherungsträger zuständig und wann die Pflichtbeiträge zu entrichten sind. Daher ist nicht die verpflichtende Teilnahme am Abbuchungsverfahren, sondern die Versicherungspflicht für Selbstständige kraft Gesetzes die Ausnahme von der Regel.

Die Umsetzung der Empfehlung des Bundesrechnungshofes vereinheitlicht das Verfahren zur Beitragszahlung bei versicherungspflichtigen Selbstständigen und verringert das Risiko für Beitragsrückstände. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand bei Umstellungen zwischen Abbuchung und Überweisung entfiele. Insgesamt wären die Rentenversicherungsträger durch ein strafferes Verwaltungungsverfahren entlastet.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

2 Risiko für „Trendwende Personal“: Bundesministerium der Verteidigung plant Karrierecenter am Bedarf vorbei

2.0

Das BMVg will die Karrierecenter umorganisieren, obwohl die notwendigen Daten zum Personalbedarf fehlen. Im Jahr 2012 hatte es die Karrierecenter bereits ohne vorherige Organisationsuntersuchung eingerichtet. Die Folge waren strukturelle Defizite, z. B. sehr unterschiedliche Wartezeiten der Bewerberinnen und Bewerber auf Gespräche in den Karrierecentern. Das Bundesamt für Personalmanagement der Bundeswehr entwickelte daraufhin eine neue Organisationsstruktur für die Karrierecenter. Die Analyse, auf der die neue Organisationsstruktur der Karrierecenter beruht, ist aber weder tragfähig noch in sich schlüssig. Trotzdem hat das BMVg begonnen, die Karrierecenter umzuorganisieren. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Umorganisation auszusetzen, bis eine Organisationsuntersuchung vorliegt.

2.1

Aufstellung der Karrierecenter

Nach der Aussetzung der Wehrpflicht gründete das BMVg im Jahr 2012 das Bundesamt für Personalmanagement der Bundeswehr (Bundesamt). Ihm unterstellte es 16 Karrierecenter mit 110 Karriereberatungsbüros. Die Karrierecenter beraten Reservistinnen und Reservisten und verwalten deren Angelegenheiten (Wehrersatzwesen). Daneben beraten sie im Berufsförderungsdienst Soldatinnen und Soldaten auf Zeit über Weiterbildungsmöglichkeiten für ihren beruflichen Übergang in die freie Wirtschaft und organisieren und finanzieren diese. Die Hälfte der Karrierecenter steuert auch die Personalgewinnung der Bundeswehr in ihrer Region. Sie führen insbesondere Assessments durch, um die Eignung von Bewerberinnen und Bewerbern für die Bundeswehr festzustellen. Die nachgeordneten Karriereberatungsbüros beraten und informieren die Bewerberinnen und Bewerber über die beruflichen Möglichkeiten in der Bundeswehr.

Das BMVg stützte die Zahl, Struktur und Standorte der Karrierecenter auf Vorschläge und Arbeitsergebnisse der bis dahin verantwortlichen Dienststellen. Die Struktur und das Dienstpostengefüge beruhten auf Prognosen über die Aufga-

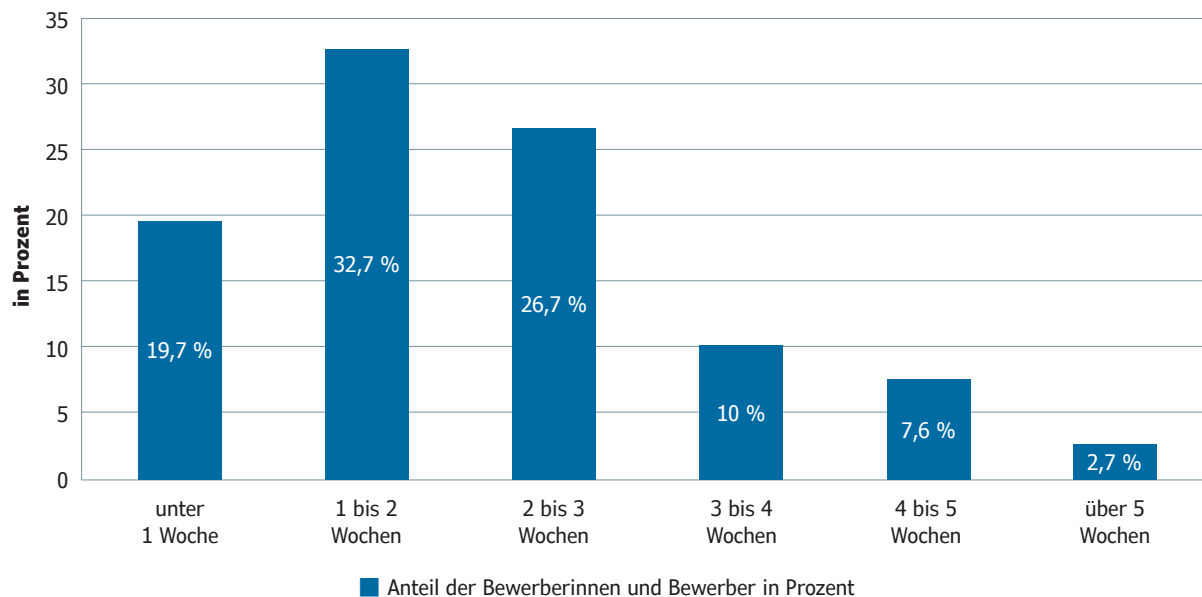
benzuschüsse. Einige Aufgaben der Karrierecenter, wie die Reisekostenabrechnung für die Bewerberinnen und Bewerber, waren zum Zeitpunkt der Ausplanung noch nicht bekannt.

Defizitanalyse und Dienstpostenmehrbedarf

Im Jahr 2013 fragte das Bundesamt bei den Karrierecentern ab, ob personelle Anpassungen nötig seien. Die Karrierecenter gaben an, bei allen Aufgaben aus- oder überlastet zu sein. Sie meldeten u. a. Dienstpostenbedarf für die Karriereberatung, den Berufsförderungsdienst und das Wehersatzwesen. Sie begründeten den Bedarf beispielsweise mit langen Wartezeiten in der Karriereberatung und einer unzureichenden telefonischen Erreichbarkeit. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Wartezeiten für eine Erstberatung mit Bewerberinnen und Bewerbern in den einzelnen Karrierecentern im Jahr 2015 zwischen unter einer Woche und zehn Wochen lagen.

Wartezeiten auf eine Erstberatung im Jahr 2015

Abbildung 2.1



Quelle: Bundesamt, Auswertung Bundesrechnungshof, Stand Januar 2016.

Aus den Berichten der Karrierecenter leitete das Bundesamt ab, dass die Karriereberatung überlastet sei. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Karriereberaterinnen und Karriereberater im Jahr 2015 pro Tag durchschnittlich zwischen 0,7 und 2,5 Erstberatungen durchführten. Eine Erstberatung dauerte bis zu 60 Minuten. Zur Anzahl und Dauer weiterer Beratungen, Informationsgespräche und Veranstaltungen der Karriereberatung hatte das Bundesamt keine Daten.

Das Bundesamt ging in einer „Defizitanalyse“ aufgrund der Meldungen der Karrierecenter von einem zusätzlichen Bedarf von insgesamt 472 Dienstposten aus. Dabei unterstellte es bei jedem Karrierecenter denselben Bedarf. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Berater der Berufsförderung je nach Karrierecenter durchschnittlich zwischen 248 und 411 Soldatinnen und Soldaten betreuten. Im Wehersatzwesen lag diese Spanne zwischen 63 und 431 Reservistinnen und Reservisten pro Beratung.

Für allgemeine Verwaltungsaufgaben (Zentraler Unterstützungsbereich), wie Personalsachbearbeitung und Registratur, verfügten die Karrierecenter im Jahr 2015 über 177 Dienstposten. Davon waren 33 zeitlich befristet. Sie meldeten hier einen zusätzlichen Bedarf von 112 Dienstposten. Beispielsweise forderten die Leiter der Karrierecenter jeweils einen eigenen Kraftfahrer.

Neue Struktur

Ausgehend von 472 fehlenden Dienstposten entwickelte das Bundesamt im Jahr 2015 einen Vorschlag für eine Neuorganisation der Karrierecenter. Es wollte die personellen Probleme beheben und die Personalgewinnung verbessern. Dabei ging es davon aus, dass keine zusätzlichen Dienstposten für die Karrierecenter zur Verfügung stehen. Das Bundesamt nahm an, die Anzahl der Prüfgruppen für Assessments sei um 25 % zu hoch. Es hatte berechnet, wie viele Bewerbungsverfahren notwendig waren, um den Bedarf an Nachwuchskräften zu decken. Hieraus leitete es die Zahl der benötigten Prüfgruppen ab. Dabei war das Bundesamt von einem zu geringen Bedarf an Nachwuchskräften ausgegangen. Es hatte beispielsweise mit einem Bedarf von 8 500 Zeitsoldatinnen und -soldaten gerechnet. Die Arbeitsgruppe, die den Personalbedarf der Streitkräfte festlegt, hatte für das Jahr 2015 einen Bedarf von 11 378 Zeitsoldatinnen und -soldaten ermittelt. Auf die Dienstpostenmehrforderungen der Karrierecenter für die Prüfgruppen ging das Bundesamt nicht ein.

Für die Neuorganisation der Karrierecenter schlug das Bundesamt Folgendes vor:

- Elf Karrierecenter sollten die Dienststelleneigenschaft verlieren. Damit sei kein eigener zentraler Unterstützungsbereich mehr nötig.
- Die Eignung von Bewerberinnen und Bewerbern sollte nur noch an fünf statt an acht Standorten geprüft werden. Für die Marine sollten daneben zwei Prüfgruppen in Wilhelmshaven erhalten bleiben.
- Die drei Beratungen Wehersatz, Berufsförderung und Karriereberatung sollten zusammengefasst werden. Die 110 Karriereberatungsbüros und 88 Standortteams des Berufsförderungsdienstes sollten zu 109 Beratungsbüros zusammengelegt werden.
- Die telefonische Erreichbarkeit der Karrierecenter sollte künftig ein Kommunikationscenter in Stuttgart sicherstellen.
- 115 Dienstposten sollten von den Karrierecentern in das Bundesamt verlagert werden.

Keine der angestrebten Maßnahmen unterlegte das Bundesamt mit Berechnungen zum Personalbedarf oder zu den zu erwartenden Kosten.

Im Mai 2016 kündigte das BMVg eine „Trendwende Personal“ an. Es plant, die Personalstärke der Bundeswehr zu erhöhen. Die Karrierecenter will es mit 263 zusätzlichen Dienstposten ausstatten.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bundeswehr verpflichtet ist, ihren Personalbedarf mit anerkannten Methoden nachvollziehbar zu ermitteln. Da das BMVg den Personalbedarf der Karrierecenter bei ihrer Aufstellung nur geschätzt hatte, muss es nach einer angemessenen Konsolidierungsphase den Personalbedarf analytisch berechnen. Dem müssen eine Aufgabenanalyse und eine Geschäftsprozessoptimierung vorausgehen, damit organisatorische Mängel und Schwachstellen nicht fortgeführt werden.

Die „Defizitanalyse“ des Bundesamtes war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kein geeignetes Instrument, um den Personalbedarf zu bemessen. So beruhten die Angaben der Karrierecenter auf subjektiven Erfahrungen, nicht auf analytischen Berechnungen. Besonders deutlich ist dies bei dem Wunsch der Dienststellenleiter nach eigenen Kraftfahrern geworden. Entgegen der Defizitanalyse, die von demselben Personalbedarf jedes Karrierecenters ausgeht, haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes sehr unterschiedliche Auslastungen der Beraterinnen und Berater und sehr unterschiedliche Wartezeiten auf Erstgespräche gezeigt. Der vom Bundesamt angegebene Mehrbedarf von 472 Dienstposten ist daher weder nachgewiesen noch schlüssig. Das Bundesamt hat auch nicht geprüft, ob einzelne Karrierecenter zu stark besetzt waren. Seine Dienstpostenforderung hat vielmehr die ungleiche Verteilung der Kapazitäten fortgeschrieben.

Das Bundesamt hat zudem nicht nachgewiesen, dass die Karrierecenter mit der Neuorganisation ihre Aufgaben wirksamer und wirtschaftlicher erfüllen könnten. Bedenklich ist die geplante Reduzierung der Prüfgruppen, weil das Bundesamt von zu niedrigen Bedarfszahlen ausging und mit der „Trendwende Personal“ der Bedarf weiter steigt. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass mit der Neuorganisation der Karrierecenter eine zukunftsfähige Struktur geschaffen würde.

Das Bundesamt hat auch nicht durch Hinterfragen der Aufgaben, Geschäftsprozessmodelle und Personalbedarfsermittlungen belegt, wie viele Dienstposten es durch den Wegfall der Dienststelleneigenschaft und das Zusammenlegen der Beratung einsparen und umverteilen kann. Es erschließt sich daher nicht, wie es die Personalprobleme der Karrierecenter lösen und zusätzlich 115 Dienstposten zum Bundesamt verlagern kann. Karrierecenter werden auch als nicht selbstständige Organisationseinheiten einige der zentralen Unterstützungsaufgaben vor Ort wahrnehmen müssen, z. B. die Registratur. Synergieeffekten durch eine Zentralisierung der anderen Unterstützungsaufgaben stünde ein erhöhter Koordinierungs- und Reiseaufwand gegenüber.

Die geplante Zusammenlegung der Beratung kann nur dann Synergien erzeugen, wenn dadurch freie Beratungs- und Verwaltungskapazitäten genutzt werden. Die „Defizitanalyse“ hat jedoch keine freien Personalkapazitäten gezeigt, sondern ist im Gegenteil in allen drei Beratungsbereichen von einem zusätzlichen Bedarf an Dienstposten ausgegangen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg im September 2016 empfohlen, die Aufgaben der Karrierecenter vor einer Umorganisation festzulegen. Die Geschäftsprozesse sollten optimiert und eine angemessene Personalbedarfsmessung durchgeführt werden.

2.3

Das BMVg hat erwidert, dass aufgrund der Agenda „Bundeswehr in Führung – Aktiv. Attraktiv. Anders.“ die Personalgewinnungsorganisation der Bundeswehr im Jahr 2015 auf ihre Zukunftsfähigkeit hin untersucht worden sei. Weitere Gründe seien der wachsende Wettbewerbsdruck, das Feedback der Bewerberinnen und Bewerber und letztendlich auch die Erfahrungen der Bundeswehr gewesen. Im Ergebnis sei eine Organisation geplant, die sich durch eine nachhaltige und spürbare Qualitätssteigerung in der Personalgewinnung und eine bessere Potenzialausschöpfung auszeichnen werde. Daneben seien eine Verbesserung der Kundenfreundlichkeit und eine Prozessoptimierung inklusive Harmonisierung von Verfahren geplant. Das BMVg habe die Umstrukturierung der Karrierecenter aufgrund der Planung des Bundesamtes am 10. Oktober 2016 angewiesen. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend sei eine umfassende Organisationsuntersuchung mit Personalbedarfsermittlung der Karrierecenter „in naher Zukunft“ vorgesehen. Ein Abschluss könne nicht präzise vorhergesagt werden.

Die ursprüngliche Berechnung der Prüfgruppen basiere auf einem Modell der militärischen Personalstruktur mit einem Bedarf von 8 500 Soldatinnen und Soldaten auf Zeit. Die Zahl der Abgänge im Jahr 2015 habe aber deutlich höher gelegen als idealtypisch berechnet, sodass der Bedarf an Neueinstellungen deutlich höher gewesen sei. Im Jahr 2016 habe die Bundeswehr 14 500 Soldatinnen und Soldaten auf Zeit eingestellt. Der Bedarf werde 2017 durch die „Trendwende Personal“ nochmals steigen. Daher habe das BMVg die Pläne des Bundesamtes nachgebessert und die Anzahl an Prüfgruppen für militärisches Personal erhöht. Insgesamt seien die ausgeplanten Prüfgruppen jetzt hinreichend. Das BMVg habe für den geplanten Aufwuchs der Bundeswehr durch die „Trendwende Personal“ zusätzliche Dienstposten für Karriereberater bewilligt.

Das BMVg hat bestätigt, dass die zentralen Unterstützungsbereiche in elf Karrierecentern aufgelöst werden sollen. Es hat eingeräumt, dass in allen Karrierecentern weiterhin Unterstützungsaufgaben in geringem Umfang verbleiben müssen. Dafür will es zusätzliche Dienstposten mit der „Trendwende Personal“ schaffen. Trotzdem sei ein größerer Synergieeffekt erzielt worden.

2.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das BMVg mit der Neuorganisation der Karrierecenter keine zukunftsfähigen Strukturen schafft. Die Analyse des Bundesamtes belegt nicht, dass es zu einer Qualitätssteigerung bei der Personalgewinnung, einer besseren Potenzialausschöpfung, größeren Kundenfreundlichkeit oder zu einer Prozessoptimierung kommen wird. Trotz der Hinweise des Bundesrechnungshofes ordnete das BMVg die Neuorganisation an. Damit ändert es die Strukturen ohne valide Daten und verlagert Dienstposten und damit Personal, ohne die Situation nachweislich zu verbessern. Das BMVg hat weiterhin keine Übersicht über die Anzahl der benötigten Dienstposten in den Karrierecentern. Ob die Nachbesserungen des BMVg dem Bedarf entsprechen, bleibt offen. Den ungleichen Belastungen der Karrierecenter tragen sie jedenfalls nicht Rechnung. Es fehlen Untersuchungen, die den tatsächlichen Dienstpostenbedarf herleiten. Das BMVg läuft damit auch Gefahr, die Organisation immer wieder anpassen zu müssen. Seine ersten Nachbesserungen, z. B. bei der Zahl der Prüfgruppen, belegen diese Einschätzung.

Der Vorschlag des Bundesamtes zur Umorganisation ging von der Annahme aus, dass keine zusätzlichen Dienstposten für die Karrierecenter geschaffen werden. Da das BMVg die Karrierecenter mit zusätzlichen Dienstposten ausstatten will, ist eine erneute Bewertung der zukünftigen Struktur der Karrierecenter notwendig.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Neustrukturierung der Karrierecenter zu stoppen. Das BMVg sollte sofort eine Organisationsuntersuchung einleiten, um eine effektive und am Bedarf ausgerichtete Struktur zu finden und mehrfache Anpassungen in kurzer Zeit zu vermeiden.

3 Bundeswehr nimmt Arbeitszeitausfall von mehreren tausend Stellen durch Gesundheitskurse hin

3.0

Seit dem Jahr 2016 können die Dienststellen der Bundeswehr allen militärischen und zivilen Beschäftigten erlauben, in der Arbeitszeit bis zu zwei Stunden wöchentlich an Gesundheitskursen teilzunehmen. Das BMVg hat keinen Überblick, wie viel Arbeitszeit durch die Kursteilnahme entfällt. Nähme auch nur jeder fünfte Beschäftigte das Angebot in Anspruch, fielen für deren eigentliche Aufgaben rund 103 000 Arbeitsstunden pro Woche weg. Das entspräche rund 3 300 Vollzeitstellen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg umgehend den tatsächlichen Arbeitszeitausfall ermittelt. Bevor es die Maßnahmen unter Anrechnung auf die Arbeitszeit fortsetzt, muss es klären, ob und wie es den Arbeitszeitausfall ausgleichen kann. Es muss außerdem klären, ob es seine Ziele zur Gesundheitsförderung mit anderen Maßnahmen wirtschaftlich vorteilhafter erfüllen kann.

3.1

Im Jahr 2013 erarbeitete das BMVg ein Konzept für das betriebliche Gesundheitsmanagement. Damit will es die Gesundheit, Leistungsfähigkeit und Einsatzbereitschaft der Beschäftigten fördern sowie deren Arbeits- und Dienstfähigkeit erhalten. Das betriebliche Gesundheitsmanagement soll Aktivitäten umfassen, „die der Entwicklung integrierter, auf den Auftrag der Bundeswehr ausgerichteter Strukturen und Prozesse mit dem Ziel dienen, Arbeit, Organisation und Verhalten der Beschäftigten im Dienst sicher und gesundheitsförderlich zu gestalten“. Das betriebliche Gesundheitsmanagement soll außerdem zur Attraktivität der Bundeswehr als Arbeitgeber beitragen.

Ab dem Jahr 2014 begann das BMVg, den Handlungsbedarf zu ermitteln und entsprechende Maßnahmen zu erproben. Dazu führte es als Teil der Agenda „Bundeswehr in Führung – Aktiv. Attraktiv. Anders“. ein Pilotprojekt an elf Dienststellen durch. Dabei konzentrierte es sich auf Bewegungskurse zur Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention. Die Pilotierung umfasste mehrere wissenschaftliche Projekte.

Im Dezember 2014 legte das BMVg fest, dass die zivilen und militärischen Beschäftigten unter Anrechnung auf die Arbeitszeit an Maßnahmen der Gesundheitsförderung teilnehmen können. Über die Anrechnung entscheidet die Dienststellenleitung. Grundsätzlich soll sie dabei von zwei Stunden wöchentlich ausgehen. Die verpflichtende Teilnahme der Soldatinnen und Soldaten am Dienstsport bleibt davon unberührt.

Von Januar bis Juni 2015 fanden an allen elf Pilotstandorten zusammen 2 829 Angebote mit insgesamt 21 896 Teilnahmen statt. Bewegungskurse hatten einen Anteil von 87 % am Gesamtangebot. Schwerpunkte waren Krafttraining, Kräftigungsgymnastik und Rückenurse. Zusätzlich angeboten wurden beispielsweise Inline-Skating, die Vorbereitung auf einen Stadtmarathon oder offene Schwimmzeiten im Freibad.

Das BMVg erfasste nicht, in welchem Umfang die Kursteilnahme auf die Arbeitszeit angerechnet wurde, und wie die durch die Teilnahme ausgefallene Arbeitszeit kompensiert wurde. Geht man davon aus, dass jede der 21 896 Teilnahmen mit der zulässigen zweistündigen Abwesenheit vom Arbeitsplatz verbunden war, fielen in sechs Monaten 43 792 Arbeitsstunden aus. Legt man entsprechend den Sätzen des Bundesministeriums der Finanzen für Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen pro Monat 137 Arbeitsstunden zugrunde, entsprach dies einem Ausfall von 53 Vollzeitstellen.

Da nur die Teilnahmen gezählt wurden, blieb auch offen, wie viele Beschäftigte und welche Personengruppen die Kurse besuchten. Die wissenschaftliche Begleitung schätzte die Gesamtteilnahmequote auf rund 20 % der Beschäftigten.

Nach dem Abschlussbericht zur Pilotierung vom Februar 2016 stellt die Kursteilnahme „kurz- und mittelfristig“ eine zusätzliche Belastung für die Beschäftigten dar. Dies gelte jedenfalls, „solange die ausfallende Arbeitszeit nicht durch eine geänderte Arbeitsorganisation, effizienteres Arbeiten oder zusätzliche Dienstposten/Stellen kompensiert“ werde. Die Experten empfahlen dem BMVg, die Maßnahmen „bedarfsadäquat“ anzubieten. Sie rieten, die Überrepräsentation einzelner Handlungsfelder – wie der Bewegungsangebote – zu vermeiden.

Ohne den Abschlussbericht zur Pilotierung abzuwarten, entschied das BMVg noch im Jahr 2015, die Maßnahmen dauerhaft flächendeckend einzuführen. Für die Koordinierung richtete es 46 Dienstposten für Offiziere mit Sportstudium ein. Es führte die Maßnahmen in den elf Pilotdienststellen fort und erhöhte den Anteil der Bewegungskurse auf 98,1 % am Gesamtangebot. Abbildung 3.1 zeigt exemplarisch die Gesundheitsförderungsmaßnahmen einer Dienststelle.

Wochenplan betriebliche Gesundheitsförderung
einer Dienststelle im Juni 2016

Abbildung 3.1

Übersicht wöchentliche BGF-Maßnahmen

Montag	Dienstag	Mittwoch	Donnerstag	Freitag
 0930 – 1015 Uhr Rücken-Fit Grundkurs Fitnessraum Geb. 19 Trainer:	0700 – 0800 Uhr Freies Training Fitnessraum Geb. 19 0930 – 1015 Uhr Pilates Fitnessraum Geb. 19 Trainerin:	0700 – 0800 Uhr Freies Training Fitnessraum Geb. 19 	0800 – 0845 Uhr Indoor-Cycling Anfänger Fitnessraum Geb. 19 Trainer: Anmeldung über BGM-Beauftragten	0700 – 0800 Uhr Freies Training Fitnessraum Geb. 19 0800 – 0845 Uhr Indoor-Cycling Fitnessraum Geb. 19 Trainer: Anmeldung über BGM-Beauftragten
1100 – 1200 Uhr Nordic Walking Trainer: Laufgruppe Trainer: Foyer – Geb. 24	1030 – 1100 Uhr BGM Lagerbereich Geb. 33 Anmeldung über Trainer:	 1000 – 1100 Uhr Schwimmen Eingangsbereich OLANTIS Trainer:	1030 – 1100 Uhr BGM Lagerbereich Geb. 33 Anmeldung über Trainer:	1100 – 1230 Uhr Team „Die Bw in ...“ Öffentlichkeitsarbeit Lauftraining Trainer:
1030 – 1130 Uhr Laufprojekt von 0 auf 5/10 km Trainer: Treffpunkt 1055 Uhr Foyer – Geb. 24	 1400 – 1445 Uhr BGM für Sachgebiete nach Absprache Fitnessraum Geb. 19 Trainer:	1100 – 1145 Uhr AEROBI(X) Fitnessraum Geb. 19 Trainer:	1115 – 1145 Uhr Dehnen/Faszientraining Fitnessraum Geb. 19 Trainer:	1130 – 1200 Uhr Entspannt ins Wochenende Fitnessraum Geb. 19 Trainer:
1400 – 1445 Uhr Indoor-Cycling Fitnessraum Geb. 19 Trainer: Anmeldung über BGM-Beauftragten		1100 – 1200 Uhr Laufprojekt von 0 auf 5/10 km Trainer: Treffpunkt 1055 Uhr Foyer – Geb. 24	1300 – 1330 Uhr Autogenes Training Fitnessraum Geb. 19 Trainer:	
1400 – 1500 Uhr Freies Training Fitnessraum Geb. 19		1445 – 1545 Uhr Nordic Walking Trainer: Laufgruppe Trainer:	1400 – 1500 Uhr Freies Training Fitnessraum Geb. 19	

Wir.Dienen.Deutschland.

Quelle: Abschrift eines Aushangs in der Dienststelle.

Für die flächendeckende Einführung der betrieblichen Gesundheitsförderung in den Jahren 2016 bis 2019 sah das BMVg insgesamt 20 Mio. Euro vor. Es ging davon aus, dass für den „Regelbetrieb“ ab dem Jahr 2020 Ausgaben von jährlich 8 Mio. Euro anfallen würden. Die Haushaltsmittel waren für die kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung, weitere externe Dienstleistungen (z. B. Seminare), die Beschaffung von Material und für Marketingmaßnahmen vorgesehen. Die Personalkosten für die 46 Koordinatorinnen und Koordinatoren sowie für die Freistellung von Beschäftigten als Übungsleiterinnen und Übungsleiter berücksichtigte das BMVg bei seinen Berechnungen nicht. Ebenfalls unberücksichtigt blieben die Kosten, die durch den Arbeitszeitausfall während der Teilnahme an den Maßnahmen entstehen. Das BMVg hat den Arbeitszeitausfall nicht erfasst. Es hat auch nicht geklärt, wie dieser Ausfall kompensiert werden soll.

Im Mai 2016 kündigte das BMVg eine „Trendwende Personal“ an. Vor dem Hintergrund neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen will es nach Jahren des Stellenabbaus die Zahl der Planstellen und Stellen im Verteidigungshaushalt wieder erhöhen. Für das Jahr 2017 sieht er 258 419 Planstellen und Stellen für militärische und zivile Beschäftigte vor.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMVg nicht geklärt hat, welche Kosten durch die Kursteilnahme während der Arbeitszeit entstehen. Er hat außerdem kritisiert, dass das BMVg nicht untersucht hat, ob es seine Ziele zur gesundheitsförderlichen Gestaltung der Arbeit in der Bundeswehr sowie zur Steigerung ihrer Attraktivität als Arbeitgeber anders besser erreichen könnte. Mit der flächendeckenden Einführung der Gesundheitskurse hat das BMVg somit gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen zur Gesundheitsförderung erheblichen Einfluss auf den Personaleinsatz haben. Nähme nach der flächendeckenden Einführung – wie im Pilotprojekt geschätzt – jeder fünfte Beschäftigte zwei Stunden pro Woche unter Anrechnung auf die Arbeitszeit an Maßnahmen der Gesundheitsförderung teil, ergäbe dies bei den für das Haushaltsjahr 2017 veranschlagten 258 419 Planstellen und Stellen einen Arbeitszeitausfall von 103 368 Dienststunden pro Woche. Das entspräche 3 331 Vollzeitstellen. Bei einer höheren Teilnahmequote wäre der Arbeitszeitausfall entsprechend höher.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass das BMVg die Ergebnisse der Pilotierung nicht abgewartet hat, bevor es über die Weiterführung und Ausfächerung der Maßnahmen entschied. Die Maßnahmen können ihr Ziel verfehlen, wenn nicht geklärt ist, wie die zusätzliche Belastung durch die verlorene Arbeitszeit kompensiert werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, den tatsächlichen Arbeitszeitausfall zu ermitteln. Bevor es die Maßnahmen unter Anrechnung auf die Arbeitszeit fortsetzt, sollte es klären, ob und wie es den Arbeitszeitausfall kompensieren kann.

3.3

Das BMVg hat erwidert, es werde die Maßnahme unverändert fortsetzen, um die damit verbundenen Zielsetzungen und die in die Agenda „Bundeswehr in Führung – Aktiv. Attraktiv. Anders“. gesetzten Erwartungen nicht zu gefährden. Das betriebliche Gesundheitsmanagement setze das Programm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2010 um. Gesundheitsförderung und Prävention zu stärken, entspreche zudem der Absicht des Gesetzgebers.

Das BMVg geht weiterhin von Wirksamkeit und Nutzen fachgerecht durchgeführter Gesundheitsförderungsmaßnahmen aus. Es erwartet langfristig positive Auswirkungen auf Produktivität, Fehlzeiten und Dienstfähigkeit der Beschäftigten. Die betriebliche Gesundheitsförderung stelle allerdings neben Führung und Organisation sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz nur eine von drei Säulen des betrieblichen Gesundheitsmanagements dar. Ihre Wirkungen könne man daher nicht isoliert betrachten.

Die Erkenntnisse aus der Erprobung seien frühzeitig bei der „organisatorischen und prozessualen Ausgestaltung“ der betrieblichen Gesundheitsförderung eingeflossen. Außerdem seien die Erkenntnisse der Begleitforschung ausreichend berücksichtigt worden. Die Bewegungsangebote seien das Ergebnis einer ersten Bedarfserhebung an den Erprobungsdienststellen gewesen. Außerdem gewährleiste „die im Umsetzungsprozess (...) zwingend zu durchlaufende Analysephase eine kontinuierliche Ausrichtung der Maßnahmen am jeweiligen Bedarf regelhaft bereits auf Ebene der Dienststelle bzw. Liegenschaft“. Dazu würden in den Dienststellen Gremien eingerichtet. Als Grundlage für die Bedarfsanalyse diene ihnen ein spezielles Befragungsinstrument.

Die Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung können nach Auffassung des BMVg nur dann wirksam werden, wenn „die adressierten Zielgruppen auch adäquat teilnehmen können“. Eine Teilnahme sei den Beschäftigten in der Bundeswehr nur dann während der Dienstzeit möglich, wenn die Auftragserfüllung der Dienststelle nicht gefährdet werde. Die Dienststellenleitung regle Einzelheiten zu der Frage, ob und in welchem Umfang die Teilnahme an Maßnahmen auf die Arbeitszeit angerechnet wird. Dabei sei ein strenger Maßstab anzulegen.

Die Annahme des Bundesrechnungshofes, im ersten Halbjahr 2015 seien für die Teilnahme am Pilotprojekt 43 792 Arbeitsstunden ausgefallen, lasse sich durch eine im November 2016 abgeschlossene gesundheitsökonomische Studie nicht bestätigen. Die Studie gehe davon aus, dass der Gesamtzeitaufwand der Teilnehmenden während der sechsmonatigen Erprobung 29 054 Stunden betragen habe. Die pauschale Kalkulation von zwei Arbeitsstunden pro Teilnahme gebe „den tatsächlichen Zeitaufwand für die Inanspruchnahme der Angebote“ nicht wieder. Die Studie habe eine „Kosten-Effektivitäts-Analyse“ umfasst und dabei sämtliche relevanten Kosten berücksichtigt. Sie sei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Maßnahmen zur Bewegungsförderung „für die ‚Gesamtkohorte‘ als kosteneffektiv anzusehen sind“.

Außerdem habe eine Abfrage des Bundesministeriums des Innern im November 2016 ergeben, dass die Anrechnung auf die Arbeitszeit „der auch in anderen Ressorts teilweise geübten Praxis“ entspreche. Daher beabsichtige das BMVg, seine Regelungen beizubehalten. Es wolle allerdings der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen, den damit verbundenen Arbeitszeitausfall zu erfassen. Hierzu prüfe es aktuell die „organisatorischen Umsetzungsmöglichkeiten“.

3.4

Das BMVg wird dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nur dann gerecht, wenn es alle infrage kommenden Handlungsoptionen mit ihren finanziellen Auswirkungen berücksichtigt und dies dokumentiert. Selbst wenn das BMVg die Gesundheitskurse fachgerecht durchführt und evaluiert, hätte es die finanziellen und organisatorischen Auswirkungen seiner Entscheidungen berücksichtigen und Alternativen prüfen müssen. Nach seiner Stellungnahme bleibt offen, wie es die Auswirkungen der Kursteilnahme während der Arbeitszeit auf den Personaleinsatz

beurteilt. Es hat außerdem nicht erklärt, wie es das von der Begleitforschung zum Pilotprojekt aufgezeigte Risiko einer zusätzlichen Belastung der Beschäftigten verhindern will.

Das BMVg hat zutreffend ausgeführt, dass die Teilnahme während der Arbeitszeit in das Ermessen der Dienststellenleitung gestellt ist. In einer Dienstvorschrift hat es allerdings geregelt, dass bei der Anrechnung auf die Arbeitszeit „ein strenger Maßstab in dem Sinne anzulegen (ist), dass diese Maßnahmen vorrangig während der Dienstzeit und unter Anrechnung auf die Arbeitszeit angeboten werden sollen, ohne dabei jedoch die Auftragserfüllung der Dienststelle zu gefährden. Grundsätzlich sind als Anhalt für den zeitlichen Umfang (der Maßnahmen) zwei Stunden wöchentlich zu veranschlagen. Soweit nach den besonderen Umständen der Maßnahme im Einzelfall ein höherer Zeitbedarf entsteht, ist diesem entsprechend Rechnung zu tragen.“ Demnach betrachtet es die Anrechnung als erwünschten Regelfall und nicht als Ausnahme.

Die vom BMVg zitierte gesundheitsökonomische Studie hat den Zeitaufwand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ebenfalls nur geschätzt, da entsprechende Daten fehlten. Mit 29 054 Stunden entspräche diese Schätzung für den Erprobungszeitraum von sechs Monaten einem Ausfall von 35 Vollzeitstellen. Dies wären 66 % des vom Bundesrechnungshof geschätzten Wertes. Unabhängig davon hat das BMVg nicht bestritten, dass durch die flächendeckende Einführung der Kurse Arbeitszeit im Umfang von mehreren tausend Stellen entfällt.

Das BMVg hat auch die Ergebnisse der Pilotierung nicht bestritten, nach der 20 % der Beschäftigten Angebote zur Gesundheitsförderung in Anspruch genommen haben. Die gesundheitsökonomische Studie hat darauf hingewiesen, dass nach anderen Studien zum öffentlichen Dienst ein höherer Anteil der Beschäftigten an Gesundheitsförderungsmaßnahmen teilnahm. Stiege die Beteiligung auch bei der Bundeswehr, würden der Aufwand an Arbeitszeit und damit die Kosten weiter steigen.

In seiner Stellungnahme hat das BMVg das Ergebnis einer volkswirtschaftlichen Modellrechnung zur langfristigen Kosteneffizienz von Bewegungsmaßnahmen zitiert. Es hat jedoch nicht erwähnt, dass sich dieses Ergebnis auf „gewonnene Lebensjahre bei guter Lebensqualität“ bezog. Ob die Kursangebote zur Gesundheitsförderung sich positiv auf Produktivität, Fehlzeiten und Dienstfähigkeit der Beschäftigten auswirken und im Vergleich mit anderen Möglichkeiten wirtschaftlich sind, hat die gesundheitsökonomische Studie nicht untersucht. Im Übrigen lagen deren Ergebnisse erst im November 2016 vor. Die Studie entsprach damit weder inhaltlich noch vom Zeitpunkt der Durchführung der nach der BHO vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vorfeld der Entscheidung.

Das BMVg hat nur unzureichend geprüft, ob es seine Ziele zur gesundheitsförderlichen Gestaltung von Arbeit, Organisation und Verhalten wirksamer und wirtschaftlich vorteilhafter erreichen könnte. Nach den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung blieb auch nach dem Ende des Pilotprojektes die Diskrepanz zwischen dem Bedarf (z. B. wegen Stressbelastung) und den angebotenen

Maßnahmen bestehen. Das BMVg führt in seiner Stellungnahme zwar zutreffend die Bedeutung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie von Führung und Organisation für die betriebliche Gesundheitsförderung an. Dies ändert jedoch nichts an seiner Verpflichtung, seine Entscheidung für Gesundheitskurse während der Arbeitszeit zu begründen.

Das BMVg hat außerdem das Ergebnis der Ressortabfrage vom November 2016 unvollständig wiedergegeben. Es hat als einziges Ressort allen Beschäftigten so viele Kurse unter Anrechnung auf die Arbeitszeit angeboten. Einzelne Ressorts boten ausgewählte Kurse wie Rückenschule oder Gesundheitsvorträge während der Arbeitszeit an. Andere Ressorts ließen nur einzelne Beschäftigtengruppen während der Arbeitszeit teilnehmen, beispielsweise Beschäftigte mit Bewegungseinschränkungen oder Auszubildende. Das Vorgehen des BMVg ist eine Ausnahme.

Das BMVg hat sich nicht dazu geäußert, wie es den Arbeitszeitausfall von mehreren tausend Vollzeitstellen ausgleichen will. Lediglich den Ausfall künftig zu erfassen, reicht nicht aus. Bevor es die Maßnahmen fortsetzt, sollte das BMVg klären, ob und wie es den Arbeitszeitausfall kompensieren kann. Ansonsten besteht das Risiko, dass die beabsichtigte „Trendwende Personal“ ins Leere läuft, da das zusätzlich geforderte Personal zum Ausgleich der Teilnahme an Kursen der Gesundheitsförderung benötigt wird. Es sollte außerdem prüfen, ob es seine Ziele mit anderen Maßnahmen wirksamer und wirtschaftlich vorteilhafter erreichen kann.

4 Bundeswehr-Dienstleistungszentren verstoßen bei Vergabe von Schleppleistungen für die Marine gegen geltendes Recht (Kapitel 1403 Titel 518 21)

4.0

Das BMVg hatte im Jahr 2013 zugesagt, dass zivile Schleppleistungen künftig ordnungsgemäß vergeben werden. Dennoch haben die für die Vergabe zuständigen Bundeswehr-Dienstleistungszentren beim Abschluss neuer Rahmenverträge erneut gegen Vergaberecht verstoßen. Das BMVg muss künftig durch eine verbesserte Fachaufsicht sicherstellen, dass das Vergaberecht eingehalten wird. Dies dient auch dem Abschluss wirtschaftlicher Verträge.

4.1

Einsatz ziviler Schlepper für die Marine

Die Marine braucht in ihren Häfen Schlepper, vor allem um Schiffe und Boote zu einem vorgesehenen Liegeplatz zu bugsieren. Außerdem werden Schleppleistungen für Passagen durch den Nord-Ostsee-Kanal, in verschiedenen Schleusen sowie in zivilen Häfen an Nord- und Ostsee benötigt. Die Marine betreibt eigene Hafenschlepper, beauftragt daneben aber auch zivile Unternehmen mit Schleppleistungen. Hierfür gab sie in den letzten Jahren knapp 1 Mio. Euro jährlich aus.

In den einzelnen Häfen der Marine sind die Marinestützpunktkommandos dafür zuständig, Schlepp-Aufträge zu erteilen. Die Vergabe von Schleppleistungen und der Abschluss entsprechender Rahmenverträge gehören zu den Aufgaben der Bundeswehr-Dienstleistungszentren (Dienstleistungszentren).

Prüfung durch den Bundesrechnungshof in den Jahren 2011 und 2012

Der Bundesrechnungshof prüfte bereits in den Jahren 2011 und 2012, wie die Marine zivile Schleppleistungen beauftragt. Er beanstandete u. a., dass das Dienstleistungszentrum Kiel einen Rahmenvertrag für Schleppleistungen seit mehr als 40 Jahren ohne neue Ausschreibung weitergeführt hatte. Zudem wiesen von ihm durchgeführte Vergabeverfahren erhebliche Mängel auf. So hatte es benötigte Leistungen unzureichend beschrieben, unzulässige Verhandlungen mit Bietern toleriert und Angebote nicht richtig bewertet.

Zusagen des BMVg

Das BMVg hatte im Jahr 2013 die Mängel anerkannt und zugesagt, sie bei künftigen Ausschreibungen abzustellen. Das Dienstleistungszentrum Kiel sei auf die Vergabebestimmungen hingewiesen worden. Durch eine verstärkte Fachaufsicht wolle das BMVg sicherstellen, dass diese Bestimmungen eingehalten werden. Die Zuständigkeit für die Fachaufsicht über die Dienstleistungszentren hatte das

BMVg im Oktober 2012 auf das neu eingerichtete Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (Bundesamt) übertragen.

Kontrollprüfung durch den Bundesrechnungshof im Jahr 2016

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2016 erneut die Vergabe ziviler Schleppleistungen. Er stellte fest, dass die Marinestützpunktkommandos die von ihnen benötigten Leistungen weder vollständig noch einheitlich beschrieben. So fehlten z. B. Angaben zu den örtlichen Gegebenheiten in den Marinehäfen. Die Prüfung ergab weiter, dass die Dienstleistungszentren entgegen der Zusicherung des BMVg bei inzwischen neu abgeschlossenen Verträgen das Vergaberecht nicht hinreichend beachteten. Beispiele hierfür sind:

- Die Dienstleistungszentren teilten die benötigten Leistungen so in Lose auf, dass nur wenige Unternehmen als Anbieter in Frage kamen.
- Forderungen nach einem bestimmten Qualitätsmanagementsystem und nach einer speziellen Antriebstechnik der eingesetzten Schlepper schränkten den Kreis möglicher Anbieter weiter ein.
- In einem Fall erteilte das Dienstleistungszentrum den Zuschlag zu einem Preis, der dreimal so hoch war, wie vom Marinestützpunktkommando geschätzt. Obwohl zwei zuvor ausgeschlossene Angebote deutlich günstiger waren, hob es die Vergabe nicht wegen Unwirtschaftlichkeit auf.

Zudem schlossen die Dienstleistungszentren Änderungsverträge zu den Rahmenverträgen mit Schleppunternehmen, ohne sich mit den Marinestützpunktkommandos über deren aktuellen Bedarf abzustimmen.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus der vorangegangenen Prüfung hatte das BMVg nicht an das für die Fachaufsicht zuständige Bundesamt weitergeleitet.

4.2

Das BMVg hat seine Zusage aus dem Jahr 2013 nicht eingehalten, durch verstärkte Fachaufsicht dafür zu sorgen, dass die Dienstleistungszentren das Vergaberecht beachten. Zahlreiche vermeidbare Verstöße haben weiterhin zu unwirtschaftlichen Verträgen und damit zu überhöhten Ausgaben für den Bund geführt. So ist die Angebotskonkurrenz geschwächt worden, weil der Bieterkreis durch ungeeignete Lose unnötig verkleinert wurde. Zudem ist eine Ausschreibung nicht aufgehoben worden, bei der das einzig verbleibende Angebot überteuert war.

Obwohl das Bundesamt seit Oktober 2012 für die Fachaufsicht über die Dienstleistungszentren zuständig ist, hat das BMVg das Bundesamt nicht über die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2012 unterrichtet. Das Bundesamt hätte die erneuten Verstöße gegen das Vergaberecht mit einer verstärkten Fachaufsicht frühzeitig feststellen und verhindern können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg daher aufgefordert, nunmehr umgehend sicherzustellen, dass das Vergaberecht eingehalten wird.

4.3

Das BMVg hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel bei der Vergabe von Schleppleistungen und die unzureichende Fachaufsicht eingeräumt. Als Grund hat es auf fehlendes Personal verwiesen. Es treffe zu, dass ordnungsgemäße Beschaffungsverfahren nur durch regelmäßige und systematische Kontrollen gewährleistet werden können. Das BMVg wolle daher die Fachaufsicht durch das Bundesamt deutlich stärken und freie Dienstposten mit Nachdruck besetzen. Gegenwärtig werde ein Prüfplan zur Fachaufsicht erstellt, in dem die betroffenen Marinestützpunktkommandos sowie die zuständigen Dienstleistungszentren priorisiert berücksichtigt würden. Zudem wolle das BMVg durch eine verbesserte Dokumentation und eine regelmäßige Berichterstattung eine lückenlose Erfolgskontrolle gewährleisten.

Das Bundesamt habe die Dienstleistungszentren über die Prüfungsergebnisse informiert und sie dazu angehalten,

- Bedarfsforderungen der Marine verstärkt zu prüfen,
- Leistungsbeschreibungen und nebenvertragliche Regelungen in den Ausschreibungsunterlagen auf Widersprüche zu untersuchen und
- Abrechnungsmodalitäten einheitlich vorzugeben.

Darüber hinaus wolle das Bundesamt die Dienstleistungszentren und deren Beschäftigte in vergaberechtlichen Fragen beraten und unterstützen.

Das BMVg hat den Ergebnisbericht eines im Dezember 2016 abgeschlossenen Projektes der Marine zum Einsatz ihrer Schlepper vorgelegt. Dazu hat die Marine eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur „Deckung des Schlepp- und Bugsierbedarfs der Deutschen Marine“ durchgeführt. Für diese Untersuchung hat die Marine die in Anspruch genommenen Schleppleistungen der letzten Jahre detailliert erfasst. Die Marine will auf Basis dieser Erkenntnisse künftig neben eigenen Schleppern weiterhin auf zivile Schleppleistungen zurückgreifen. Nach dem Ergebnisbericht kann anhand der erhobenen Daten der Bedarf für die Ausschreibungen der Rahmenverträge noch genauer beschrieben werden.

4.4

Die vom BMVg avisierten Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Arbeitsweise der Dienstleistungszentren bei der Vergabe von Leistungen zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hat allerdings Zweifel an der Entschlossenheit zur Umsetzung. So haben die Dienstleistungszentren die vergaberechtswidrig zustande gekommenen Verträge über zivile Schleppleistungen bislang nicht gekündigt. Das BMVg und das Bundesamt hätten zum frühestmöglichen Zeitpunkt darauf hinwirken müssen. Der Bundesrechnungshof fordert daher nochmals nachdrücklich, zivile Schleppleistungen alsbald wirtschaftlich zu vergeben. Dazu muss sichergestellt sein, dass das Vergaberecht eingehalten wird.

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

(Einzelplan 16)

5 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vernachlässigt Fachaufsicht beim Endlager Konrad (Kapitel 1616 Titel 712 22; jetzt Kapitel 1615 Titel 712 22)

5.0

Das BMUB hat nicht alle Möglichkeiten genutzt, zu einer zügigen und wirtschaftlichen Errichtung des Endlagers Konrad für schwach- und mittelradioaktive Abfälle beizutragen. Es kann nicht verlässlich beurteilen, wann das Endlager fertiggestellt ist und wie hoch die voraussichtlichen Gesamtkosten sind. Aktuell, aber nicht belastbaren Schätzungen zufolge soll das Endlager neun Jahre später fertig und 1,6 Mrd. Euro teurer werden als ursprünglich geplant. Der Bundesrechnungshof führt dies auch darauf zurück, dass das BMUB seine Fachaufsicht nur unzureichend wahrgenommen und Konflikte zwischen den Projektbeteiligten nicht gelöst hat. Mitte 2016 entschied der Gesetzgeber, die Aufgaben bei der Endlagerung neu zu ordnen. Das BMUB sollte dies nutzen, den Sachstand aller bisherigen Planungen und Errichtungsarbeiten dokumentieren zu lassen. Künftig sollte es das Projekt enger überwachen und bei Schwierigkeiten frühzeitig steuernd eingreifen.

5.1

Verteilung der Aufgaben zur Errichtung des Endlagers Konrad

Das Bundesamt für Strahlenschutz (Bundesamt) war bis zum Jahr 2016 für die Errichtung und den Betrieb von Endlagern zuständig (Bauherren- und Betreiberfunktion). Es unterlag dabei der Fachaufsicht des BMUB. Das Bundesamt durfte sich privater Dritter bedienen, um seine Aufgaben zu erfüllen. Im Jahr 2008 beauftragte es die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE), das Endlager Konrad für schwach- und mittelradioaktive Abfälle in einem ehemaligen Bergwerk zu errichten. Grundlage der Beauftragung war ein Vertrag über die Planung und Errichtung von Endlagern, den die Bundesregierung bereits im Jahr 1984 mit der DBE geschlossen hatte. Der Bund hält seit dem Jahr 2008 über eine bundeseigene Gesellschaft 25 % der Anteile an der DBE.

Mitte 2016 entschied der Gesetzgeber, dass eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft die Bauherren- und Betreiberfunktion bei Endlagern vollständig über-

nehmen soll. Die zu diesem Zweck im Juli 2016 gegründete Bundes-Gesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) ist im Alleineigentum des Bundes. Bis die BGE arbeitsfähig ist, bleibt das Bundesamt für die Errichtung und den Betrieb von Endlagern zuständig. Anders als das Bundesamt soll die BGE ihre Aufgaben grundsätzlich selbst erfüllen. Übergangsweise kann sie sich bis Ende 2017 durch Dritte unterstützen lassen. Einen Vertrag, der die Rechte und Pflichten der BGE als künftiger Bauherr und Betreiber regelt, hat das BMUB mit der BGE nicht geschlossen.

Das BMUB stellte der DBE über das Bundesamt Haushaltsmittel für die Errichtung des Endlagers Konrad bereit. Auch die BGE soll die hierfür erforderlichen Mittel aus dem Bundeshaushalt erhalten. Bislang verursachte die Errichtung des Endlagers Konrad Kosten von 1 Mrd. Euro.

Terminverzögerungen und Kostensteigerungen

Der größte Teil der für das Endlager Konrad vorgesehenen Abfälle stammt aus öffentlichen Forschungseinrichtungen und aus dem Rückbau von Kernkraftwerken. Solange das Endlager Konrad nicht in Betrieb ist, sind diese Abfälle an Zwischenlager zu liefern. Zum Teil befinden sich alte Abfälle schon seit Jahrzehnten dort. Für die Zwischenlagerung neuer Abfälle reichen die Kapazitäten nicht mehr aus. Das BMUB will deshalb das Endlager Konrad so schnell wie möglich in Betrieb nehmen.

Die Fertigstellung des Endlagers Konrad war ursprünglich für Ende 2013 vorgesehen, sie verzögerte sich jedoch mehrfach, zuletzt auf Ende 2022 (vgl. Tabelle 5.1). Das BMUB gab dafür planerische, rechtliche und technische Gründe an. Das Bundesamt hält auch diesen Termin für unsicher. Im Zuge der Terminverzögerungen erhöhten sich die voraussichtlichen Gesamtkosten von 1,8 Mrd. Euro auf zuletzt 3,4 Mrd. Euro. Das BMUB hatte das Bundesamt im Jahr 2007 mit der Errichtung des Endlagers beauftragt. Im BMUB ist nicht dokumentiert, ob es überwachte, dass das Bundesamt das Endlager Konrad zügig errichtet.

Korrigierte Schätzungen zum Fertigstellungstermin und zu den Gesamtkosten für das Endlager Konrad

Tabelle 5.1

Jahr der Schätzung	Voraussichtlicher Fertigstellungstermin	Voraussichtliche Gesamtkosten
2009	Ende 2013	1,8 Mrd. Euro
2010	Ende 2014	1,8 Mrd. Euro
2011	Ende 2019	2,2 Mrd. Euro
2012	Ende 2019	2,3 Mrd. Euro
2013	Ende 2021	2,7 Mrd. Euro
2014	Ende 2022	3,2 Mrd. Euro
2015	Ende 2022	3,4 Mrd. Euro

Quelle: BMUB, begründende Unterlagen zum Regierungsentwurf des jeweiligen Haushaltsjahres.

Konflikte zwischen den Projektbeteiligten

Den Vertrag, den die Bundesregierung und die DBE im Jahr 1984 geschlossen hatten, legten das Bundesamt und die DBE unterschiedlich aus. Sie waren sich nicht einig, welche Aufgaben die DBE wahrnehmen soll. Im Jahr 2010 nahm das Bundesamt in Abstimmung mit dem BMUB Verhandlungen mit der DBE über einen neuen Vertrag auf. Diese führten zu keinem Ergebnis. Während der Verhandlungen unterrichtete das Bundesamt das BMUB über die strittigen Punkte. Es ist nicht dokumentiert, ob das BMUB auf diese Unterrichtungen reagierte.

Auf Initiative des BMUB tagte in den Jahren 2011 bis 2014 eine Arbeitsgruppe des Bundesamtes und der DBE. Diese Arbeitsgruppe sollte klären, für welche Aufgaben das Bundesamt und für welche die DBE bei der Errichtung des Endlagers Konrad zuständig ist. Das BMUB nahm lediglich als Beobachter an den Sitzungen der Arbeitsgruppe teil. Im Jahr 2014 stellte es fest, dass die Arbeiten am Endlager Konrad immer noch nicht optimal vorankamen. Aus seiner Sicht waren dafür die Schnittstellen bei der Aufgabenwahrnehmung zwischen dem Bundesamt und der DBE verantwortlich.

5.2

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass projektspezifische Risiken bei der Errichtung des Endlagers Konrad bestehen. Das BMUB hat jedoch nicht alle seine Möglichkeiten genutzt, zu einer zügigen und wirtschaftlichen Errichtung beizutragen. Selbst neun Jahre nach Baubeginn kann es immer noch nicht verlässlich abschätzen, wann das Endlager fertiggestellt ist und wie hoch die voraussichtlichen Gesamtkosten sind. Diese haben sich seit Beginn der Errichtung nahezu verdoppelt. Weitere Verzögerungen dürften zu noch höheren Gesamtkosten führen. Zudem müssten dann die alten Abfälle noch länger zwischengelagert und ggf. zusätzliche Zwischenlagerkapazitäten für neue Abfälle geschaffen werden. Dies würde weitere Kosten verursachen.

Der Bundesrechnungshof hält eine enge Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten bei einem Projekt von dieser Bedeutung für unabdingbar. Er führt die Terminverzögerungen auch auf die über Jahre andauernden Konflikte zwischen dem Bundesamt und der DBE zurück. Das BMUB hätte hier seine Fachaufsicht stärker wahrnehmen und die Konflikte lösen müssen. Es hat jedoch weder die Vertragsverhandlungen noch die Arbeitsgruppe genutzt, um aktiv und steuernd in das Projekt einzugreifen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMUB aufgefordert, dafür zu sorgen, dass eine belastbare Prognose zum Fertigstellungstermin und zu den voraussichtlichen Gesamtkosten des Projekts erstellt wird. Außerdem sollte das BMUB vor dem Übergang der Aufgaben auf die BGE den Sachstand der bisherigen Planungen und Errichtungsarbeiten dokumentieren lassen. Dadurch könnte das BMUB eine verlässliche Ausgangsbasis für die Fortsetzung der Errichtung durch die BGE schaffen. Der Bundesrechnungshof hat zudem gefordert, die Rechte und Pflichten der BGE im Zusammenhang mit der Errichtung des Endlagers Konrad in ei-

nem Vertrag detailliert festzulegen. Damit würde das BMUB seine ministerielle Verantwortung für die Errichtung dieses Endlagers konsequent wahrnehmen.

5.3

Das BMUB hat erklärt, dass die Errichtung des Endlagers Konrad ein bis heute einzigartiges Projekt sei. Es hat eingeräumt, dass mit den Terminverzögerungen erhebliche Kostensteigerungen einhergingen. Verantwortlich dafür seien besondere Projektrisiken, da das Endlager Konrad in einem ehemaligen Bergwerk errichtet werde. So hätten z. B. anders als ursprünglich geplant Mauerwerke saniert werden müssen. Wegen dieser Projektrisiken lasse sich der Fertigstellungstermin nicht verlässlich abschätzen. Außerdem habe das Bundesamt veraltete Planungen aktualisieren müssen, nachdem der Planfeststellungsbeschluss erst im Jahr 2007 bestandskräftig und vollziehbar wurde.

Daneben hat das BMUB mitgeteilt, dass es grundsätzlich eine „Fachaufsicht auf Abstand“ ausübe. Dabei lasse es seinen nachgeordneten Behörden, wie dem Bundesamt, genügend Freiraum, damit diese ihre Aufgaben eigenständig erfüllen. Nur bei besonders wichtigen politischen oder fachlichen Angelegenheiten greife es mit Erlassen ein. Bereits seit dem Jahr 2011 habe es die Aufgaben bei der Endlagerung neu ordnen wollen. Daher habe es darauf verzichtet, mit der DBE über den in absehbarer Zeit ohnehin gegenstandslosen Vertrag zu verhandeln. Die Arbeitsgruppe habe die Zusammenarbeit zwischen den Projektbeteiligten zwar verbessert. Sie sei allerdings an ihre Grenzen gestoßen, wenn es um die Auslegung des Vertrags ging.

Eine Prognose zum Fertigstellungstermin und zu den Gesamtkosten könne das BMUB nicht abgeben. Die DBE habe zwar mehrfach das Jahr 2022 als Termin für den Abschluss der Errichtung des Endlagers bestätigt. Die Termin- und Kostenplanung der DBE sei aber unvollständig. Darüber hinaus habe die DBE dem Bundesamt bislang nicht alle Planungsunterlagen vorgelegt. Anhand des bestehenden Vertrags könne das BMUB die DBE nicht dazu verpflichten, diese Unterlagen herauszugeben. Dem Bundesamt liege jedoch eine ordnungsgemäße Dokumentation zum Endlager Konrad vor. Das Bundesamt und die BGE hätten zudem einen umfassenden Sachstandsbericht erörtert. Das BMUB sei hieran beteiligt gewesen.

Die DBE hat hingegen Mängel in ihrer Termin- und Kostenplanung bestritten. Sie könne lediglich ihren Verantwortungsbereich in ihren Planungen abbilden, nicht den des Bundesamtes (z. B. die Einholung von Genehmigungen anderer Behörden). Zahlreiche Risiken, u. a. auch die besonderen Projektrisiken, seien zudem in den Planungen nicht enthalten. Aus Sicht der DBE lägen dem BMUB jedoch alle Informationen vor, um eine Prognose zum Fertigstellungstermin und zu den voraussichtlichen Gesamtkosten des Projekts zu erstellen.

Zur künftigen Aufgabenwahrnehmung bei der Endlagerung hat das BMUB darauf verwiesen, dass die Schnittstellen zwischen dem Bundesamt und der DBE mit der Übernahme der Aufgaben durch die BGE entfallen würden. Zudem wolle es das Personal des Bundesamtes und der DBE, das derzeit für das Endlager Konrad zuständig ist, in der BGE zusammenführen. Dadurch sei sichergestellt, dass die Errichtung des Endlagers Konrad durch den Betreiberwechsel nicht beeinträchtigt wird. Darüber hinaus plane das BMUB, die BGE mit den gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten des Bundes und im Wege der Beteiligungsverwaltung zu steuern. Es sei daher nicht erforderlich, mit der BGE detaillierte Verträge über ihre Aufgaben abzuschließen.

5.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Dem BMUB sind die Auslegbarkeit des zwischen der Bundesregierung und der DBE geschlossenen Vertrags und die Konflikte zwischen den Projektbeteiligten über Jahre hinweg bekannt gewesen. Gleichwohl hat es darauf verzichtet, aktiv und steuernd in das Projekt einzugreifen. Mit seiner „Fachaufsicht auf Abstand“ ist es der politischen und finanziellen Bedeutung dieses Projekts nicht gerecht geworden. Dies hat die Terminverzögerungen und Kostensteigerungen zumindest begünstigt.

Mit den nunmehr vom BMUB herbeigeführten organisatorischen Veränderungen allein ist nicht gewährleistet, dass das Endlager Konrad zügig und wirtschaftlich errichtet wird. Hierzu müssten möglichst alle Wissensträger dieses Projekts aus dem Bundesamt und der DBE in die BGE wechseln. Dies hängt jedoch von der Bereitschaft dieser Wissensträger ab, künftig für die BGE zu arbeiten.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb nach wie vor für erforderlich, den Sachstand der bisherigen Planungen und Errichtungsarbeiten vor dem Übergang der Aufgaben auf die BGE vollständig zu dokumentieren. Dazu ist es erforderlich, dass das BMUB auch die DBE einbezieht. Nur so kann es eine einheitliche und verlässliche Ausgangsbasis für die Fortsetzung der Errichtung schaffen. Auf dieser Ausgangsbasis sollte das BMUB verantwortlich dafür sorgen, dass die BGE – soweit möglich – die Risiken für die zügige und wirtschaftliche Errichtung des Endlagers ermittelt und im Anschluss eine belastbare Prognose zum Fertigstellungstermin und zu den Gesamtkosten erstellt. Damit ließe sich auch die künftige Belastung des Bundeshaushalts besser abschätzen. Eine solche Prognose ist für sämtliche Rückbauprojekte von grundsätzlicher Bedeutung.

Im Übrigen bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass das BMUB seine Verantwortung für das Endlager Konrad allein mit den gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten des Bundes und im Wege der Beteiligungsverwaltung angemessen wahrnehmen kann. Der Bundesrechnungshof hält es zusätzlich für erforderlich, dass das BMUB mit der BGE die notwendigen Regelungen vertraglich festlegt, um seiner Rechenschaftspflicht über die Ausgaben für die Errichtung des Endlagers nachkommen zu können. Hierzu zählen z. B. Berichtspflichten, Leistungsentgelte sowie Form und Inhalt der Planungs- und Abrechnungsunterlagen der BGE. Der

Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUB auf der Grundlage dieser Regelungen das Projekt künftig enger überwacht und bei Schwierigkeiten frühzeitig steuernd eingreift.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

6 Umsatzsteuerbetrug mit EU-Neufahrzeugen verhindern

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

6.0

Bei grenzüberschreitenden Lieferungen von EU-Neufahrzeugen umgehen Unternehmer systematisch das Binnenmarkt-Kontrollverfahren. Dadurch ist das Steueraufkommen gefährdet. Das BMF sollte gemeinsam mit den Ländern Maßnahmen ergreifen, um Umsatzsteuerbetrug mit EU-Neufahrzeugen zu verhindern und das Steueraufkommen zu sichern.

6.1

Kontrollverfahren sollen die Besteuerung in der Europäischen Union sicherstellen

Warenlieferungen zwischen Unternehmen aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten sind grundsätzlich im Mitgliedstaat des Käufers zu versteuern. Dies gilt auch für die Lieferung von EU-Neufahrzeugen. Der Käufer muss dazu den Fahrzeugerwerb in seinem Mitgliedstaat erklären.

Ein länderübergreifendes Binnenmarkt-Kontrollverfahren soll die Besteuerung sicherstellen und Umsatzsteuerbetrug verhindern. Der Verkäufer ist verpflichtet, die Lieferung eines neuen Fahrzeugs in einer sogenannten Zusammenfassenden Meldung bei seiner Steuerbehörde anzugeben. Die Daten aus diesen Meldungen tauschen die Mitgliedstaaten untereinander aus. Durch einen Datenabgleich kann die Steuerbehörde im Mitgliedstaat des Käufers prüfen, ob die Werte in dessen Umsatzsteuererklärung mit den Angaben in der Zusammenfassenden Meldung des Verkäufers übereinstimmen.

Bei der innergemeinschaftlichen Lieferung eines neuen Fahrzeugs an eine Privatperson tauschen die EU-Mitgliedstaaten Informationen in einem anderen Verfahren aus (vgl. Bemerkungen 2016, Band I, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 68). Dafür muss der Verkäufer die Fahrzeuglieferung in das EU-Ausland in einer sogenannten Fahrzeugeinzelmeldung der zuständigen Steuerbehörde anzeigen. Anhand dieser Meldung kann die Steuerbehörde kontrollieren, ob der private Käufer das Neufahrzeug versteuert hat.

Kontrollverfahren systematisch umgangen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass mehrere Fahrzeughändler aus dem EU-Ausland (EU-Händler) und dem Inland gemeinsam das Binnenmarkt-Kontroll-

verfahren umgehen. Sie täuschten grenzüberschreitende Verkäufe von neuen Fahrzeugen an private Abnehmer vor. Die EU-Händler nutzten dazu Adressdaten von Privatpersonen, die ihnen die inländischen Händler übergeben hatten. Tatsächlich gelangten die Fahrzeuge aber zum Weiterverkauf an die inländischen Händler.

Die EU-Händler erklärten die Lieferungen anschließend nicht in ihren Zusammenfassenden Meldungen, sondern in Fahrzeugeinzelmeldungen. Die missbräuchliche Nutzung dieses – dem privaten Erwerb vorbehaltenen – Verfahrens hatte zur Folge, dass die Finanzämter nur eingeschränkt oder gar nicht kontrollieren konnten, ob der Fahrzeugerwerb bei den inländischen Händlern korrekt versteuert wurde. Der im Binnenmarkt-Kontrollverfahren vorgesehene Datenabgleich war nicht möglich. Hierdurch entstand ein großes Steuerausfallrisiko. Im Übrigen verursachten die missbräuchlich erstellten Fahrzeugeinzelmeldungen einen hohen Verwaltungsaufwand bei den in- und ausländischen Steuerbehörden.

Umsatzsteuerbetrug aufgedeckt

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen weiterhin fest, dass viele der missbräuchlich erstellten Fahrzeugeinzelmeldungen dieselben Personen als Käufer auswiesen. Anschließend Ermittlungen der Steuerfahndungsstellen bestätigten in zwei Fällen den Verdacht auf Umsatzsteuerbetrug. Bei einem inzwischen abgeschlossenen Ermittlungsverfahren beträgt der Steuerschaden mehr als 3 Mio. Euro.

Bund und Länder tolerieren das Vorgehen seit Langem

Dem BMF und den Finanzbehörden der Länder war seit Langem bekannt, dass mehrere Fahrzeughändler das Binnenmarkt-Kontrollverfahren umgingen. Sie sahen bislang jedoch keine Veranlassung tätig zu werden, weil sie davon ausgingen, dass die Händler zwar fehlerhafte oder keine Meldungen abgaben, den innergemeinschaftlichen Erwerb aber korrekt versteuerten.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF und die Länder bisher keine Maßnahmen ergriffen haben, um die Umgehung des Binnenmarkt-Kontrollverfahrens bei Fahrzeuglieferungen zu verhindern. Dadurch konnten sich mehrere inländische Fahrzeughändler systematisch einer Überprüfung durch die Finanzämter entziehen. Gerade bei grenzüberschreitenden Geschäften ist eine umfassende Kontrolle notwendig, um das Steueraufkommen zu sichern. Dies bestätigen insbesondere die von den Steuerfahndungsstellen aufgedeckten Umsatzsteuerbetrugsfälle.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern endlich dafür zu sorgen, dass alle Fahrzeughändler ihren Verpflichtungen aus dem Binnenmarkt-Kontrollverfahren nachkommen. Sie sollten die anderen EU-Mitgliedstaaten über vorgetäuschte Privatkäufe informieren, damit diese die EU-Händler zu pflichtgemäßem Verhalten anhalten können.

6.3

Das BMF hat erklärt, es unterstütze grundsätzlich das Ziel, den EU-Informationsaustausch über neue Fahrzeuge um die Vielzahl von missbräuchlich gefertigten Fahrzeugeinzelmeldungen zu bereinigen. Eine lückenlose Prüfung der inländischen Fahrzeughändler könne von den Finanzämtern jedoch nicht geleistet werden. Es sei auch fraglich, ob dies unter Mithilfe der EU-Mitgliedstaaten erreicht werden könne.

6.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes lässt das BMF schon viel zu lange zu, dass Fahrzeughändler systematisch das Binnenmarkt-Kontrollverfahren umgehen können. Wegen der eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten nehmen Bund und Länder damit in Kauf, dass

- Fahrzeughändler ihre steuerlichen Pflichten verletzen,
- das Binnenmarkt-Kontrollverfahren insoweit wirkungslos bleibt und
- das Steueraufkommen durch Umsatzsteuerbetrug geschädigt wird.

Das BMF sollte – gemeinsam mit den Ländern – endlich dafür Sorge tragen, dass die Finanzämter die Einhaltung der steuerlichen Pflichten beim Erwerb von EU-Neufahrzeugen kontrollieren und konsequent durchsetzen. Nur so können Umsatzsteuerbetrugsfälle aufgedeckt und das Steueraufkommen gesichert werden.

7 Ermäßigter Steuersatz – Wettbewerbsnachteile bei der Auftragsforschung endlich beseitigen (Kapitel 6001 Titel 015 01)

7.0

Auftragsforschung wird nach wie vor unterschiedlich besteuert. Während privat-rechtliche Forschungseinrichtungen ihre Forschungsumsätze mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % versteuern können, gilt für öffentlich-rechtliche Einrichtungen, zum Beispiel staatliche Hochschulen, der allgemeine Steuersatz von 19 %. Der Bundesrechnungshof wies bereits im Jahr 2009 auf die sich dadurch ergebenden Wettbewerbsverzerrungen hin und empfahl eine einheitliche Besteuerung mit dem allgemeinen Steuersatz. Das BMF sollte endlich die hierfür erforderliche Rechtsänderung in die Wege leiten.

7.1

Forschungseinrichtungen stehen bei der Auftragsforschung im Wettbewerb

Die Strukturen der deutschen Forschungslandschaft sind vielfältig. Neben den staatlichen Hochschulen gibt es mehr als 800 außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, die Forschungs- und Entwicklungsvorhaben durchführen und überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert werden. Die außeruniversitären Forschungseinrichtungen sind größtenteils privatrechtlich in der Rechtsform des eingetragenen Vereins oder der GmbH organisiert. Einige Einrichtungen treten als öffentlich-rechtliche Anstalt oder Stiftung auf. Ergänzend zur staatlichen Förderung werben die Forschungseinrichtungen – ebenso wie die staatlichen Hochschulen – Drittmittel aus externen Forschungsaufträgen ein (Auftragsforschung). Die Einrichtungen stehen hierbei im Wettbewerb zueinander.

Forschungsleistungen werden unterschiedlich besteuert

Umsätze aus der Auftragsforschung unterliegen der Umsatzsteuer. Privatrechtliche Forschungseinrichtungen können hierauf den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 % anwenden. Öffentlich-rechtliche außeruniversitäre Einrichtungen müssen solche Forschungsleistungen – ebenso wie die staatlichen Hochschulen – mit dem allgemeinen Steuersatz von 19 % versteuern.

Steuerliche Ungleichbehandlung ist seit Jahren bekannt

Der Bundesrechnungshof wies bereits im Jahr 2009 auf die steuerliche Ungleichbehandlung bei der Auftragsforschung und die damit verbundenen Nachteile für staatliche Hochschulen im Wettbewerb um Forschungsaufträge hin (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 38). Soweit die Auftraggeber nicht oder nicht zum vollen Vorsteuerabzug berechtigt waren, stellten die von

den staatlichen Hochschulen berechneten höheren Steuern für die Mehrkosten dar. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, auf eine einheitliche Besteuerung der Auftragsforschung mit dem allgemeinen Steuersatz hinzuwirken. Das BMF lehnte dies jedoch ab. Dadurch nahm es in Kauf, dass privatrechtliche Forschungseinrichtungen und staatliche Hochschulen unterschiedlichen Umsatzsteuersätzen unterlagen.

Wettbewerbsnachteile bestehen fort

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2016 erneut die umsatzsteuerliche Behandlung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen. Dabei stellte er fest, dass die unterschiedliche Besteuerung die öffentlich-rechtlich organisierten außeruniversitären Einrichtungen ebenso im Wettbewerb benachteiligte wie die staatlichen Hochschulen. Während 69 von 100 in der Prüfung betrachteten Forschungseinrichtungen die Umsätze aus der Auftragsforschung mit dem ermäßigten Steuersatz versteuern konnten, galt für 31 Einrichtungen der allgemeine Steuersatz. Selbst Einrichtungen innerhalb eines Forschungsverbundes wurden unterschiedlich besteuert.

Steuerliche Begünstigung ist unionsrechtswidrig

Die Steuerermäßigung für die Auftragsforschung verstößt zudem gegen Europäisches Recht. Danach ist auf solche Forschungsleistungen der allgemeine Steuersatz von 19 % anzuwenden. Auch hierauf wies der Bundesrechnungshof wiederholt hin und empfahl dem BMF, das nationale Recht an die unionsrechtlichen Vorgaben anzupassen. Die erforderliche Rechtsänderung blieb jedoch aus. Das BMF lehnte es ab, einzelne Tatbestände des ermäßigten Umsatzsteuersatzes abzuschaffen. Auch die obersten Finanzbehörden der Länder sprachen sich mehrheitlich dafür aus, die bestehende Regelung beizubehalten.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF bislang keine Maßnahmen ergriffen hat, um eine einheitliche und unionsrechtskonforme Umsatzbesteuerung der Auftragsforschung zu erreichen. Er hat darauf hingewiesen, dass die von ihm im Jahr 2009 aufgezeigte steuerliche Begünstigung von privatrechtlichen Forschungseinrichtungen gegenüber staatlichen Hochschulen und anderen öffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtungen noch immer besteht. Er hat deshalb empfohlen, den unionsrechtswidrigen Zustand endlich zu beenden und die steuerliche Gleichbehandlung der Auftragsforschung mit dem allgemeinen Steuersatz sicherzustellen.

7.3

Das BMF hat sich nach wie vor gegen eine punktuelle Änderung des Ermäßigungstatbestandes für die Auftragsforschung ausgesprochen. Es hat die Auffassung vertreten, dass dies nur im Zusammenhang mit einer umfassenden Reform

des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes vorgenommen werden sollte.

7.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Das BMF sollte die erforderliche Rechtsänderung nicht unter Verweis auf die angestrebte umfassende Reform weiter zurückstellen. Bereits im Jahr 2010 hat der Bundesrechnungshof eine Reformdebatte zum Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes angestoßen (vgl. Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung vom 28. Juni 2010, Bundestagsdrucksache 17/2290). Dabei hat er empfohlen, den gesamten Katalog der Steuerermäßigungen zu überarbeiten. Wesentliche Fortschritte sind hier bis heute nicht zu erkennen.

In den vergangenen Jahren hat das BMF lediglich einzelne punktuelle Korrekturen eingeleitet. So wurden z. B. im Jahr 2012 die europarechtswidrige Begünstigung für Reit- und Rennpferde nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes abgeschafft und im Jahr 2014 die Begünstigung für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke auf das europarechtlich zulässige Maß beschränkt. Andererseits wurde der Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes im Jahr 2010 um Übernachtungsleistungen und im Jahr 2015 um Hörbücher erweitert.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass mit einer umfassenden Reform des Anwendungsbereichs des ermäßigten Steuersatzes auch in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Vor diesem Hintergrund sollte die Abschaffung des Ermäßigungstatbestandes für die Auftragsforschung nicht länger aufgeschoben werden. Nur so können die steuerliche Benachteiligung öffentlich-rechtlicher Forschungseinrichtungen und ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vermieden werden. Das BMF sollte die erforderliche Rechtsänderung baldmöglichst einleiten.

Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI)

8 Bundesministerium des Innern verbessert Transparenz der Sponsoringberichte der Bundesregierung

8.0

Das BMI will aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes Sponsoringleistungen zugunsten der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk in den Sponsoringberichten der Bundesregierung präziser darstellen. Dies verbessert die Transparenz beim Sponsoring.

8.1

Regelungen für Sponsoring in der Bundesverwaltung

Sponsoring der Bundesverwaltung durch private Dritte ist zulässig, sofern das geltende Regelwerk eingehalten wird. Die Regelungen sind in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (VV Sponsoring) festgehalten. Sie zielen darauf ab, das Budgetrecht des Parlaments zu wahren sowie größtmögliche Transparenz über Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen durch Private zu gewährleisten.

Dem Transparenzgebot folgend legt das BMI alle zwei Jahre mit einem Bericht dem Parlament und der Öffentlichkeit das Sponsoring der Bundesverwaltung durch Private offen (Sponsoringbericht der Bundesregierung). Es führt u. a. alle Einzelleistungen eines Gebers über 5 000 Euro mit Angabe des Verwendungszwecks sowie Namen und Wohnort oder Firmensitz des Gebers auf.

Sponsoring bei der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk

Im Geschäftsbereich des BMI ist die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) der größte Empfänger von Sponsoringleistungen. In den Jahren 2013 und 2014 unterstützten private Geber das THW mit Schenkungen im Gesamtwert von 5,8 Mio. Euro. Ganz überwiegend handelte es sich dabei um Sachleistungen, welche die Ausstattung des THW ergänzten.

Sponsoringleistungen überwiegend durch Helfer- und Fördervereine

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Sponsoringbericht in den meisten Fällen Helfer- oder Fördervereine des THW als Geber namentlich nannte. In den Jahren 2013 und 2014 erbrachten sie 92 der 107 im Sponsoringbericht aufgeführten Einzelleistungen. Die Helfer- und Fördervereine sind privatrechtlich organisierte, gemeinnützige Vereine auf Ebene der Ortsverbände, der Landesverbände sowie auf Bundesebene. Sie sind nicht Bestandteil des THW.

Ursprüngliche Geber und kostenlose Gebrauchsüberlassungen fehlten im Sponsoringbericht

Häufig übereigneten private Unternehmen den Helfer- und Fördervereinen die Ausstattung, bevor diese sie an das THW weitergaben. In den Sponsoringberichten waren diese privaten Unternehmen nicht ausgewiesen.

- So schenkte ein Unternehmen einem Förderverein drei fabrikneue Fahrzeuge im Gesamtwert von 826 000 Euro. Anschließend schlossen der Förderverein und das THW eine Überlassungsvereinbarung, mit der die Fahrzeuge in das Eigentum des THW übergingen.
- Ein anderes Unternehmen schenkte dem Förderverein 28 Diagnose-Scanner im Wert von insgesamt 22 000 Euro. Der Förderverein gab die Scanner an das THW weiter.

Das THW nutzte neben der eigenen Ausstattung häufig auch Gegenstände, die private Dritte wie z. B. Helfer- oder Fördervereine ihm kostenlos zur Nutzung überlassen hatten. Vereinzelt nutzten Ortsverbände über 100 Gegenstände, welche Helfer- oder Fördervereine als Eigentümer dem Ortsverband durch Nutzungsvereinbarung zum Gebrauch zur Verfügung stellten. Solche Fälle der Gebrauchsüberlassungen führte das BMI im Sponsoringbericht nicht auf.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat das Engagement von Helfer- und Fördervereinen des THW anerkannt. Deren Einsatz ist zulässig und grundsätzlich zweckdienlich. Er hat auch nicht beanstandet, dass Geber Sponsoringleistungen über Helfer- und Fördervereine des THW abwickeln. Er hat aber zu bedenken gegeben, dass die Identität der Spendengeber für das Parlament und die Öffentlichkeit nicht erkennbar war. Dies und die nicht aufgeführten Gebrauchsüberlassungen widersprechen dem Transparenzgebot.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem THW und dem BMI empfohlen, die Sponsoringberichte um die fehlenden Informationen zu ergänzen.

8.3

Das THW und das BMI haben die Empfehlungen aufgegriffen. Sie haben zugesagt, in den Sponsoringberichten

- Spendengeber namentlich zu nennen, die dem THW Sponsoringleistungen über Helfer- oder Fördervereine über 5 000 Euro zukommen lassen und
- Gebrauchsüberlassungen durch private Geber sachgerecht aufzuführen.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Ergänzung der Berichte einen Fortschritt, da sie die Transparenz verbessert.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

(Einzelplan 09)

9 Institutionelle Förderung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt wird künftig vertieft geprüft

(Kapitel 0901 Titelgruppe 03 Titel 685 31)

9.0

Das BMWi wird den Verwendungsnachweis für die institutionelle Förderung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt künftig vertieft prüfen. Es hat die organisatorischen und personellen Voraussetzungen geschaffen, um ab dem Jahr 2016 jährlich Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen.

9.1

Zuwendungen an das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt

Der Bund finanziert 90 % und die beteiligten Länder 10 % der institutionellen Förderung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR). Aus Bundesmitteln erhielt das DLR in den Jahren 2012 bis 2015 jeweils rund 300 Mio. Euro.

Das BMWi erstellt für die institutionelle Förderung des DLR durch den Bund einen Zuwendungsbescheid. Die Länder fertigen eigene Zuwendungsbescheide für ihre Förderungen. Sie beziehen sich dabei auf die Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid des BMWi und erklären diese zum Bestandteil ihres Bescheides.

Prüfung des Verwendungsnachweises

Das BMWi muss prüfen, ob das DLR die ihm zugewiesenen Fördermittel nach den Vorgaben des Zuwendungsbescheides verwendet hat. Als Verwendungsnachweis legt das DLR jährlich einen Fortschrittsbericht sowie seinen durch einen Wirtschaftsprüfer geprüften Jahresabschluss mit Überleitungsrechnung vor. Den Fortschrittsbericht prüft das BMWi bei der Vorbereitung der Sitzung der zuständigen Gremien. Über den Jahresabschlussbericht des Wirtschaftsprüfers und den Bericht zu den Bezügen der Vorstände berät eine Prüfgruppe des DLR-Ausschusses. Dieses Gremium aus Vertretern des BMWi und der Länderressorts prüft die Berichte in einer gemeinsamen Sitzung mit Vertretern des DLR sowie dem Wirtschaftsprüfer. Eine tiefergehende Prüfung des Verwendungsnachweises durch das BMWi oder andere Zuwendungsgeber findet nicht statt.

Unzureichende Prüfung durch das BMWi

Der Bundesrechnungshof hatte das BMWi bereits im Jahr 2014 darauf hingewiesen, dass bei einer institutionellen Förderung Verwendungsnachweise immer sowohl zunächst kursorisch als auch vertieft zu prüfen sind. Das BMWi hatte daraufhin zugesagt, dabei künftig stichprobenartige Vor-Ort-Überprüfungen beim DLR durchzuführen, soweit dies die Personalkapazität zulasse.

Bei einer erneuten Prüfung im Jahr 2015 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMWi seine Zusagen nicht eingehalten hat. So hat es die Verwendungsnachweise für die institutionelle Förderung des DLR nicht mithilfe von Vor-Ort-Kontrollen geprüft. Das BMWi führte aus, dass der Wirtschaftsprüfer als Beauftragter der Zuwendungsgeber Vor-Ort-Kontrollen in Form von stichprobenartigen Prüfungen vornehme. Darüber hinaus äußerte sich der Wirtschaftsprüfer ausführlich zu der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungsmittel. Das BMWi kündigte an, den Wirtschaftsprüfer zu veranlassen, seine Stichprobenkontrolle auszuweiten. Eigene Vor-Ort-Überprüfungen werde es nur dann durchführen, wenn der zusätzliche Nutzen den Aufwand rechtfertige.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, dass bei einer institutionellen Förderung der Verwendungsnachweis immer sowohl kursorisch als auch vertieft zu prüfen ist. Dabei muss der Zuwendungsgeber kontrollieren, ob der Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis ordnungsgemäß erstellt und die Zuwendung zweckentsprechend verwendet hat. Dazu reicht die Auswertung des Fortschrittsberichts sowie des Jahresabschlussberichts des Wirtschaftsprüfers allein nicht aus. Der Wirtschaftsprüfer beschränkt seine Prüfung in der Regel auf die Feststellung, ob das DLR die Vorgaben seines Finanzstatuts, des Zuwendungsbescheides oder vertragliche und interne Regelungen beachtet hat. Dabei legt der Wirtschaftsprüfer Maßstäbe an, wie z. B. zulässige Quoten oder Höchstbeträge. Er verwendet nicht die in der Bundesverwaltung üblichen Maßstäbe für wirtschaftliches und sparsames Handeln. So betrachtet er nicht, welche Ausgaben im Einzelfall angemessen und erforderlich sind. Dies gilt insbesondere, wenn spezielle Regelungen fehlen, an denen sich der Wirtschaftsprüfer orientieren kann.

Darüber hinaus ist der Bericht des Wirtschaftsprüfers Teil des Verwendungsnachweises, den der Zuwendungsgeber zu prüfen hat. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Auffassung des BMWi nicht geteilt, der Wirtschaftsprüfer könne als Beauftragter des Zuwendungsgebers an dessen Stelle den Verwendungsnachweis prüfen. Vielmehr bezahlt das DLR den Wirtschaftsprüfer. Hieraus können Interessenkonflikte entstehen, wenn der Wirtschaftsprüfer die Geschäftstätigkeit des DLR für den Zuwendungsgeber überprüft.

Der Bundesrechnungshof hat auch bezweifelt, dass zusätzliche Stichprobenkontrollen des Wirtschaftsprüfers die wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel sicherstellen können. So hat er bei seinen Prüfungen zahlreiche Mängel

festgestellt. Die bisherigen Stichprobenkontrollen haben nicht ausgereicht, um wenigstens einige dieser Mängel aufzuzeigen.

9.3

Das BMWi ist den Forderungen des Bundesrechnungshofes letztlich gefolgt, nunmehr den Verwendungsnachweis für die institutionelle Förderung des DLR vertieft zu prüfen. Er hat hierzu die organisatorischen und personellen Voraussetzungen geschaffen und führt dabei seit dem Jahr 2016 auch jährlich Vor-Ort-Kontrollen durch. Der Bundesrechnungshof wird dies zu gegebener Zeit überprüfen.

10 Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt wird künftig das Besserstellungsverbot beachten

(Kapitel 0901 Titelgruppe 03 Titel 685 31)

10.0

Das BMWi hat zugesagt, dass das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt in Zukunft das Besserstellungsverbot beachten wird. Insbesondere wird es für seine Beschäftigten keine Veranstaltungen mehr mit touristischem und erlebnisorientiertem Charakter finanzieren.

10.1

Institutionelle Förderung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) ist die zentrale deutsche Forschungseinrichtung für Luft- und Raumfahrt. Träger des DLR sind die Bundesrepublik Deutschland sowie die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Neben einzelnen Forschungsprojekten fördern Bund und Länder auch den allgemeinen Betrieb des DLR. Diese institutionelle Förderung wird zu 90 % vom Bund und zu 10 % von den Ländern getragen. Der Bund zahlte hierfür in den Jahren 2012 bis 2015 jeweils rund 300 Mio. Euro. Diese institutionelle Förderung ist nicht projektbezogen, sondern soll den Grundbetrieb des DLR sichern. Bei der Verwendung dieser Zuwendung muss sich das DLR nach den Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung richten. Nach einer Dauerregelung im jährlichen Haushaltsgesetz dürfen Zuwendungen zur institutionellen Förderung „nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes“. Auf dieses Besserstellungsverbot wies das BMWi das DLR in seinem jährlichen Zuwendungsbescheid hin.

Ausflüge und Teambuildingmaßnahmen

Das DLR organisierte regelmäßig Ausflüge und Teambuildingmaßnahmen für seine Beschäftigten. Dabei handelte es sich beispielsweise um Stadtführungen, Museums- und Kirchenbesuche, Golf-Schnupperkurse, Schiffs- und Bootsfahrten, Verkostungen, Teamtraining im Kletterwald, Teamolympiade, Team Spirit, Teamgeist Nachtbogenschießen, Teamevent Kanu und Betriebsführungen. Anlässlich einer Teamleiterklausur finanzierte das DLR „Meditationstechniken“. Es beteiligte die Teilnehmer nicht an den Kosten.

In mehreren Fällen bezahlte das DLR auch die Bewirtung seiner Beschäftigten. Bei einer Zugspitzrundreise übernahm es zusätzlich die Ausgaben eines Einkaufs im „Alpinshop“. Als eine Maßnahme der internen Kommunikation kaufte das DLR

zur Fußball-Weltmeisterschaft ein elektronisches Tippspiel für seine Beschäftigten. Als Siegerpreis beschaffte es einen Kickertisch.

Begründung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt

Das DLR hielt die Ausgaben für gerechtfertigt. Der Einsatz solcher Instrumente sei Teil eines modernen Personalmanagements. Er sei wichtig, um als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. Ein Regelwerk zu Art, Umfang und dienstlicher Notwendigkeit solcher Veranstaltungen legte das DLR nicht vor.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das DLR mit den Ausgaben für Veranstaltungen und Ausstattungsgegenstände gegen die Auflage des Zuwendungsgebers verstoßen hat. So hat es das Besserstellungsverbot nicht beachtet. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes gelten bezüglich solcher Ausgaben eindeutige Vorgaben. An diese ist auch das DLR gebunden. Besonders bei informellen und internen Veranstaltungen ist es danach erforderlich, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. So ist es den Teilnehmerinnen und Teilnehmern interner Veranstaltungen wie Betriebsausflügen zuzumuten, die Ausgaben hierfür selbst zu tragen. Dies gilt insbesondere auch für die Bewirtung. Einkäufe der Beschäftigten oder Preise wie den Kickertisch hätte das DLR ebenfalls nicht aus der institutionellen Förderung bezahlen dürfen.

Die Absicht des DLR, bei den Beschäftigten als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden, rechtfertigt die Ausgaben für Veranstaltungen und Ausstattungsgegenstände nicht. Der Bundesrechnungshof hat das BMWi aufgefordert, sicherzustellen, dass das DLR das Besserstellungsverbot beachtet.

10.3

Das BMWi hat sich der Bewertung des Bundesrechnungshofes letztlich angeschlossen. Es hat das DLR angewiesen, für seine Beschäftigten künftig keine Veranstaltungen mehr mit touristischem und erlebnisorientiertem Charakter zu finanzieren. Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob das DLR diese Vorgabe einhält.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

(Einzelplan 10)

11 Projektförderung „Gesund ins Leben – Netzwerk Junge Familie“ beendet – 3 Mio. Euro gespart (Kapitel 1002 Titel 684 04)

11.0

Das BMEL hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Förderung des Projekts „Gesund ins Leben – Netzwerk Junge Familie“ beendet und die Gründung einer Förderstiftung abgelehnt. Der Bund hat dadurch mehr als 3 Mio. Euro gespart.

11.1

BMEL förderte Projekt über fünf Jahre

Das BMEL förderte in den Jahren 2009 bis 2014 das Projekt „Gesund ins Leben – Netzwerk Junge Familie“ (Netzwerk) mit insgesamt 2,8 Mio. Euro. Das Netzwerk will Fehlernährung, Übergewicht und Allergien bei Kindern vorbeugen. Dazu erarbeitet es Empfehlungen und Informationen für Eltern und einschlägige Berufsgruppen wie Ärztinnen oder Ärzte oder Hebammen. Den verantwortlichen Zuwendungsempfänger fördert das BMEL zudem jährlich mit Bundesmitteln von 5 Mio. Euro institutionell.

Förderstiftung als Finanzierungsmodell

Das BMEL gab dem Zuwendungsempfänger schon im Jahr 2009 auf, ein Modell zu entwickeln, um das Netzwerk ohne Projektförderung zu finanzieren. Das BMEL und der Zuwendungsempfänger diskutierten u. a. eine Förderstiftung zu gründen. Spenden und Sponsorengelder sowie Zuwendungen des BMEL sollten ein Stiftungsvermögen aufbauen. Die Erträge daraus sollten das Netzwerk finanzieren. Der Bundesrechnungshof hält ein Stiftungsvermögen von rund 100 Mio. Euro für erforderlich, damit das Netzwerk die von ihm geschätzten Ausgaben von bis zu 1 Mio. Euro jährlich decken kann.

Zuwendungsempfänger beantragte weitere Projektförderung von 4 Mio. Euro

Nach fünf Jahren Projektförderung war nicht entschieden, wie das Netzwerk weiter finanziert werden sollte. Der Zuwendungsempfänger beantragte daher im Jahr 2014 eine weitere Projektförderung von 4 Mio. Euro bis zum Jahr 2017.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass seit dem Jahr 2009 genug Zeit war, ein Finanzierungsmodell zu entwickeln. Eine Förderstiftung zu gründen birgt für den Bund ein nicht abschätzbares finanzielles Risiko. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass ausreichend Spenden und Sponsorengelder eingehen, um das Stiftungsvermögen von 100 Mio. Euro aufzubauen. Der Bund hätte letztlich der Förderstiftung die notwendigen Mittel bereitstellen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL empfohlen, dem Zuwendungsempfänger keine Projektförderung mehr zu bewilligen. Stattdessen sollte der Zuwendungsempfänger prüfen, ob er das Netzwerk ohne zusätzliche Fördermittel fortführen kann. Der Bundesrechnungshof hält dies aufgrund von Einsparpotenzial beim Netzwerk für möglich, so bei den Ausgaben für freie Mitarbeit, externe Beratung und bei den Reisekosten.

11.3

Das BMEL hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat die Idee verworfen, eine Förderstiftung zu gründen. Zudem hat es den Antrag des Zuwendungsempfängers auf eine weitere Projektförderung von 4 Mio. Euro abgelehnt. Damit das Netzwerk seine Arbeit fortführen konnte, hat das BMEL ihm nur noch 650 000 Euro bereitgestellt. Seit dem Jahr 2016 finanziert der Zuwendungsempfänger das Netzwerk ohne zusätzliche Projektfördermittel. Insgesamt hat der Bund mehr als 3 Mio. Euro eingespart.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

12 Pauschale vereinfacht Verwaltungsverfahren (Kapitel 1102 Titel 636 22)

12.0

Das BMAS hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ein Verfahren zur Erstattung von Verwaltungskosten an die Deutsche Rentenversicherung Bund deutlich vereinfacht. Es ersetzt seit dem Jahr 2016 die aufwendige Abrechnung und Erstattung einzelner Verwaltungskosten durch eine jährlich abschmelzende Pauschale.

12.1

Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)

Das AAÜG regelt die Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen (Versorgungssystemen) der ehemaligen DDR in die gesetzliche Rentenversicherung. In diese Versorgungssysteme waren z. B. hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parteien und Angehörige der Nationalen Volksarmee einbezogen.

Verwaltungskosten

Der Bund erstattet jährlich der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) die Verwaltungskosten, die ihr aufgrund der Überführung entstehen. Das Verfahren der Abrechnung und Erstattung von Verwaltungskosten ist in der AAÜG-Erstattungsverordnung geregelt.

Auf die jährlichen Erstattungsbeträge leistet der Bund monatliche Vorschüsse. Das Bundesversicherungsamt (BVA) setzt die Höhe der Vorschüsse fest und rechnet die Verwaltungskosten endgültig ab. Die DRV Bund musste dazu dem BVA rechtzeitig die Verwaltungskosten nachweisen.

Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die DRV Bund die Verwaltungskosten abrechnete und wie das BVA sie erstattete. Dabei stellte er fest:

- Die DRV Bund reichte die Abrechnungen nicht unmittelbar beim BVA ein, teilweise mehrere Monate oder sogar Jahre verspätet. Der Bund erkannte deshalb nicht rechtzeitig, ob er zu hohe oder zu niedrige Vorschüsse geleistet hatte.

- Die jährlichen Abrechnungen beruhten auf mehreren pauschalen Ansätzen, z. B. für Personal- und Sachkosten sowie Kosten der Rechtsverfolgung und des Sozialmedizinischen Dienstes.
- Die Verwaltungskosten gingen in den letzten Jahren immer weiter zurück: von 35,8 Mio. Euro im Jahr 2001 auf 10,4 Mio. Euro im Jahr 2015. Eine wesentliche Ursache dafür ist, dass die Aufgaben im Zusammenhang mit dem AAÜG immer weiter abnehmen.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, das Erstattungsverfahren zu vereinfachen. Er hat vorgeschlagen, die Erstattung der Verwaltungskosten durch eine Pauschale zu ersetzen. Die Abrechnungen beruhten bereits auf mehreren pauschalen Ansätzen. Dadurch verringert sich der Verwaltungsaufwand, sowohl bei der DRV Bund als auch beim BVA. Außerdem ist durch eine Pauschale gewährleistet, dass die Zahlungen des Bundes an die DRV Bund ohne Verzögerung abgerechnet werden.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, die Pauschale jährlich abzuschmelzen. Weil die Aufgaben im Zusammenhang mit dem AAÜG immer weiter zurückgehen, sinken auch die Verwaltungskosten. Ein Abschmelzen der jährlichen Pauschale würde diese Entwicklung berücksichtigen.

12.3

Das BMAS hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und das Erstattungsverfahren neu geregelt. Seit dem Jahr 2016 erstattet der Bund die jährlichen Verwaltungskosten pauschal. Die Pauschale lag zunächst bei 10 Mio. Euro. Seit dem Jahr 2017 verringert sie sich jährlich um 0,5 Mio. Euro. In einem Abstand von fünf Jahren, erstmals im Jahr 2021, soll das BVA den Erstattungsbetrag auf seine Angemessenheit überprüfen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

13 Eisenbahn-Bundesamt hat Prozesse bei der Förderung von Schienenwegen verbessert (Kapitel 1202/1210 Titel 891 01, 891 05, 892 42)

13.0

Das Eisenbahn-Bundesamt hat einheitliche Muster und Arbeitshilfen eingeführt, um den Aus- und Neubau von bundeseigenen Schienenwegen und bei privaten Unternehmen rechtssicher zu fördern. Es wirkt damit darauf hin, dass Anträge und Zuwendungsbescheide alle notwendigen Angaben enthalten. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um mögliche Rechtsverstöße ahnden und insbesondere Haushaltsmittel zurückfordern zu können.

13.1

Das BMVI fördert Investitionen in bundeseigene Schienenwege und bei privaten Unternehmen mit Zuwendungen. Dazu gehören u. a. die Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen z. B. durch Schallschutzfenster und der Neubau und die Sanierung von privaten Gleisanschlüssen. Solche Gleisanschlüsse schließen beispielsweise größere Fabriken oder Logistikzentren direkt an das Schienennetz an.

Notwendige Angaben in Anträgen und Bescheiden

Beantragen Zuwendungsempfänger eine Förderung, müssen sie nach den rechtlichen Vorgaben verschiedene Erklärungen abgeben. So müssen sie erklären, dass

- sie mit dem Bau noch nicht begonnen haben,
- ihnen bekannt ist, dass es sich bei ihren Angaben zur Förderung um subventionserhebliche Tatsachen handelt und
- sie wissen, dass Subventionsbetrug strafbar ist.

Auch in den Bescheiden müssen bestimmte Angaben enthalten sein, z. B. Regelungen, falls Zuwendungsempfänger die Förderung an Dritte weiterleiten.

Prüfung des Bundesrechnungshofes

Das BMVI hat dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) die Aufgabe übertragen, die Anträge zu prüfen und die Zuwendungen zu bewilligen. Dort prüfte der Bundesrechnungshof in den Jahren 2013 und 2014 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover. Er stellte fest, dass sowohl die Anträge als auch die Bescheide oft nicht alle vorgesehenen Angaben enthielten.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Anträge und die Bescheide häufig unvollständig waren. Die fehlenden Angaben erschweren es, Zuwendungen bei Rechtsverstößen zurückzufordern. Dies könnte zu Risiken für den Bundeshaushalt führen. Zudem hält es der Bundesrechnungshof für ausgeschlossen, ohne vollständige Angaben einen möglichen Subventionsbetrug zu ahnden.

Der Bundesrechnungshof hat dem EBA daher empfohlen, dafür zu sorgen, dass sowohl die Anträge als auch die Bescheide alle vorgesehenen Angaben enthalten.

13.3

Das EBA hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und seine Prozesse verbessert. Es hat Muster und Arbeitshilfen für die Anträge und die Bescheide eingeführt. Dazu hat es sein Handbuch zur Antrags- und Verwendungsprüfung angepasst. Mit diesem Handbuch arbeitet das EBA sowohl in seiner Zentrale als auch in den Außenstellen. Damit hat das EBA die Prozesse insbesondere in den Bereichen, die bisher nur wenige Förderungen bearbeiteten, deutlich verbessert.

Der Bundesrechnungshof hält die Muster und Arbeitshilfen für geeignet, die Förderung von Investitionen in bundeseigene Schienenwege und bei privaten Unternehmen zu verbessern. Er konnte sich bei einer weiteren Prüfung im Jahr 2015 davon überzeugen, dass das EBA sie tatsächlich nutzt.

14 Eisenbahn-Bundesamt und Bahn halten jetzt Fristen für die Aufbewahrung von Vertrags- und Rechnungsunterlagen ein (Kapitel 1222 Titel 891 01)

14.0

Das Eisenbahn-Bundesamt hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes deutlich gemacht, dass Zuwendungsempfänger Rechnungen und Verträge für Ausgaben bei Bauprojekten nach den gültigen Fristen des Zuwendungsrechts aufbewahren müssen. So soll das Risiko ausgeschlossen werden, dass Zuwendungsempfänger vorzeitig Belege vernichten.

14.1

Bund fördert Schienenwegebau

Der Bund gibt Zuwendungen für Bauvorhaben in Milliardenhöhe, um Eisenbahnstrecken, Bahnhöfe und die Bahnenergieversorgung zu erneuern. Dazu schließt er Finanzierungsvereinbarungen mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) und erstattet diesen die Ausgaben für zuwendungsfähige Baukosten. Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) nimmt Aufgaben als Bewilligungsbehörde wahr.

Rechtliche Pflichten des Zuwendungsempfängers

Die EIU müssen nach dem Haushaltsrecht des Bundes und den Vorgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung nachweisen, dass sie die Zuwendung dem Zweck entsprechend und wirtschaftlich verwendet haben. Hierzu müssen sie der Bewilligungsbehörde sogenannte Verwendungsnachweise vorlegen. Auch der Bundesrechnungshof benötigt Einsicht in die Verwendungsnachweise, um die zweckentsprechende Verwendung festzustellen.

Bauarbeiten an Eisenbahnstrecken können viele Jahre oder gar Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Die EIU müssen deshalb bereits während des Vorhabens Verwendungsnachweise vorlegen (Zwischenverwendungsnachweise), und ebenfalls nach dessen Abschluss (Schlussverwendungsnachweise).

Zu den Verwendungsnachweisen gehören Belege wie beispielsweise Verträge über die Vergabe von Aufträgen oder Rechnungen. Die EIU müssen diese Belege fünf Jahre lang aufbewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt, nachdem sie den Schlussverwendungsnachweis vorgelegt haben.

Belege bei Prüfung nicht rechtzeitig vorgelegt

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 die Verwendungsnachweise für den Bau der Ausbaustrecke Berlin–Frankfurt/Oder-Grenze Deutschland/Polen.

Der Ausbau der Strecke begann im Jahr 1999 und soll im Jahr 2022 enden. Das EIU schloss die Bauarbeiten im Abschnitt Fürstenwalde bereits im Jahr 2005 ab. Dort erneuerte es u. a. ein Bahnsteigdach.

Bei seiner Prüfung konnten dem Bundesrechnungshof keine Belege vorgelegt werden, weil sie angeblich bereits vernichtet waren. Dieses hielt das BMVI für rechtens mit Verweis darauf, dass die Aufbewahrungsfrist fünf Jahre nach Vorlage des Zwischenverwendungsnachweises ablaufe.

Nachdem der Bundesrechnungshof den Beteiligten mitteilte, dass er öffentlich darüber berichten werde, reichte das EIU über das EBA mehrere Monate später die Belege nach.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass ihm die Belege nicht umgehend vorgelegt wurden. Zwar haben EBA und EIU die geforderten Belege nachgereicht. Gleichwohl hat der Bundesrechnungshof das Risiko gesehen, dass Belege zu früh vernichtet werden. Ohne Belege können weder der Bundesrechnungshof noch das EBA als Bewilligungsbehörde die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat der Rechtsauffassung des BMVI widersprochen. Er hat deutlich gemacht, dass die Aufbewahrungsfrist nicht mit Vorlage des Zwischenverwendungsnachweises beginnt, sondern erst mit Vorlage des Schlussverwendungsnachweises. Er hat das BMVI aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die EIU Fristen zur Aufbewahrung der Belege einhalten. Außerdem muss das BMVI gewährleisten, dass der Bundesrechnungshof die Belege jederzeit einsehen kann.

14.3

Das BMVI hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes inzwischen aufgegriffen. Es hat mitgeteilt, es habe eine Verwechslungsgefahr der Begriffe „Zwischenverwendungsnachweis“ und „Schlussverwendungsnachweis“ bestanden. Das EBA habe deshalb intern und gegenüber den EIU auf die Einhaltung der Fristen hingewiesen. Dadurch sei gewährleistet, dass die Belege bis fünf Jahre nach Vorlage des Schlussverwendungsnachweises aufbewahrt werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI auch künftig sicherstellt, dass er alle Belege jederzeit einsehen kann.

15 Eisenbahn-Bundesamt bewirkt Rückzahlungen von 1,4 Mio. Euro (Kapitel 1222 Titel 891 09)

15.0

Das Eisenbahn-Bundesamt hat Rückzahlungen von 1,4 Mio. Euro von Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes für zu Unrecht in Anspruch genommene Bundesmittel bewirkt. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen hatten Baukosten und Nachträge zulasten des Bundes abgerechnet, für die sie selbst oder Dritte hätten aufkommen müssen. Der Bundesrechnungshof hatte das Eisenbahn-Bundesamt auf diese fehlerhaften Abrechnungen hingewiesen. Die Unternehmen erstatteten die Bundesmittel von sich aus oder nach Aufforderung durch das Eisenbahn-Bundesamt zurück.

15.1

Bund fördert Schienenwegevorhaben

Der Bund erstattet den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) für Neu- und Ausbauvorhaben seiner Schienenwege die zuwendungsfähigen Baukosten zzgl. eines pauschalen Aufschlags für Planungs- und Verwaltungskosten (Planungskosten). Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) legte in einem Handbuch verbindlich fest, welche Leistungen als Baukosten zuwendungsfähig und wie die pauschalen Planungskosten von den Baukosten zu trennen sind. Auf Antrag bewilligt es die Baumaßnahmen.

Die EIU haben die bewilligten Mittel des Bundes entsprechend der Bundeshaushaltsordnung und den Regelungen des Handbuchs sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Die EIU erstellen für die Neu- und Ausbauvorhaben die Rechnungen und rufen selbstständig die Bundesmittel unmittelbar vom Konto der Bundeskasse ab. Das EBA prüft in einer Stichprobe, ob die EIU die Bundesmittel zu Recht in Anspruch genommen haben. In den Jahren 2004 bis 2011 prüfte das EBA 12 bis 16 % der abgerufenen Bundesmittel; im Jahr 2013 erreichte das EBA eine Prüfquote von 19,1 %. Stellt das EBA in seiner Stichprobe Verstöße gegen Vorgaben fest, müssen die EIU die Zuwendungen zzgl. Zinsen zurückerstatten.

Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben Bundesmittel zu Unrecht in Anspruch genommen

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart außerhalb der Stichprobe des EBA zwei Schienenwegevorhaben.

Bei einer Eisenbahnstrecke verlängerten die EIU Überholungsgleise, verdichteten Signalabstände und bauten einen neuen Bahnsteig mit einer Unterführung. Der Bundesrechnungshof stellte in seiner Prüfung fest, dass die EIU

- Planungskosten in die Baukosten einrechneten und so überhöhte Bundesmittel abriefen,
- Maßnahmen unzureichend koordinierten und die daraus folgenden Mehrkosten mit Bundesmitteln finanzierten,
- kostenpflichtige Dritte nicht an der Finanzierung beteiligten,
- Bundesmittel für nicht zuwendungsfähige Zwecke – z. B. den Austausch defekter Anlagenteile – in Anspruch nahmen und
- Bundesmittel für verschiedene Anlagen verwendeten, die das EBA nicht freigegeben hatte.

Bei einem zweiten Vorhaben gestalteten die EIU einen Eisenbahnknoten um. Dabei haben Planungsmängel zu Mehrkosten für Neu- und Umplanungen sowie geänderten Bauausführungen geführt. Diese finanzierten die EIU über Nachträge aus Bundesmitteln, obwohl diese Leistungen nicht zuwendungsfähig waren. Des Weiteren berechneten sie Leistungen als Baukosten, die sie aus der Planungskostenpauschale hätten selber finanzieren müssen. Beispielsweise rechnete das EIU eine technische Dokumentation der Anlagen für die spätere Instandhaltung als Baukosten ab.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die EIU gegen die Bewilligungsaufgaben und die eindeutigen Vorgaben des Handbuches des EBA verstoßen haben. Damit haben die EIU Bundesmittel weder zweckentsprechend noch wirtschaftlich verwendet. Bei den mit Bundesmitteln finanzierten Vorgängen handelte es sich um Standardabrechnungen. Diese sind seit Jahrzehnten im Handbuch des EBA festgelegt und den EIU aus der täglichen Praxis bekannt.

Der Bundesrechnungshof hat das EBA aufgefordert, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel von den EIU zurückzufordern.

15.3

Das EBA hat bestätigt, dass die EIU Bundesmittel für nicht zuwendungsfähige Leistungen beansprucht und Planungskosten nicht aus der hierfür vorgesehenen Pauschale finanziert hatten. Es hat die EIU darauf hingewiesen, dass sie zu Unrecht Bundesmittel in Anspruch genommen hatten. Die EIU erstatteten von sich aus 1,0 Mio. Euro (einschließlich Zinsen) und 0,4 Mio. Euro auf ausdrückliche Aufforderung an den Bund zurück.

Das EBA hat die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, die Abrechnungen bei der Eisenbahnstrecke dahingehend zu prüfen, ob vergleichbare Rückforderungstatbestände in weiteren Fällen vorliegen. Aufgrund seiner Prüfung bereitet das EBA derzeit zusätzliche Rückforderungen in Millionenhöhe vor.

16 Einheitliches Verfahren der Aufstufung zu Bundesfernstraßen vermeidet finanzielle Nachteile für den Bund (Kapitel 1201)

16.0

Das BMVI hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes bundesweit einheitliche Vorgaben für das Verfahren der Aufstufung von Straßen zu Bundesfernstraßen eingeführt. Dies vermeidet finanzielle Nachteile für den Bund und verringert den Verwaltungsaufwand bei Bund und Ländern.

16.1

Aufstufung zu Bundesfernstraßen

Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) sind Straßen mit hoher Verkehrsbedeutung, die dem weiträumigen Verkehr dienen. Demgegenüber haben Straßen wie Kreis- oder Landesstraßen eine geringere Verkehrsbedeutung und dienen dem regionalen Verkehr. Erhöht sich die Bedeutung für den weiträumigen Verkehr, können die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) eine Straße zu einer Bundesfernstraße aufstufen. Dann wird der Bund zum Träger der Straßenbaulast und muss die Straße künftig unterhalten.

BMVI muss der Aufstufung zustimmen

Bevor die Straßenbauverwaltungen eine Straße aufstufen, haben sie die Zustimmung des BMVI einzuholen. Zudem muss der bisherige Träger der Straßenbaulast, also z. B. das Land oder der Kreis, dem Bund dafür einstehen, dass er die Straße ordnungsgemäß unterhalten hat.

Mängel bei der Aufstufung zu Bundesfernstraßen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen bei der Aufstufung zu Bundesfernstraßen unterschiedlich und häufig fehlerhaft vorgehen:

- **Fehlende Zustimmung des BMVI:**

Teilweise holten die Straßenbauverwaltungen die Zustimmung des BMVI nicht ein. Sie informierten das BMVI über die Aufstufung entweder gar nicht oder erst nachträglich.

- **Fehlende Informationen über die aufzustufende Straße:**

Wenn die Straßenbauverwaltungen die Zustimmung einholten, unterrichteten sie das BMVI häufig nicht über den Zustand der Straßen oder über Ingenieurwerke wie Brücken oder Tunnel. So enthielt in einem Fall die Straßenbauverwaltung dem BMVI vor, dass zu dem aufzustufenden Straßenabschnitt ein 265 m langer Tunnel und eine Fußgängerüberführung gehörten. In Einzelfällen forderte das BMVI Informationen zu den aufzustufenden Straßenabschnitten nach.

- **Unzureichender Überblick über Aufstufungen:**

Teilweise hatten die Straßenbauverwaltungen nur einen unzureichenden Überblick über die von ihnen bearbeiteten Aufstufungen, weil schriftliche Aufzeichnungen fehlten.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltungen die gesetzlichen Vorgaben nicht beachteten, indem sie die Zustimmung des BMVI nicht einholten. In der Folge konnte das BMVI mögliche Einwände nicht mehr oder nur noch mit einem erhöhten Aufwand geltend machen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass dem BMVI Informationen über den Zustand der Straßen und über Ingenieurbauwerke fehlten. So konnte es weder die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt beurteilen noch ausgewogen über die Aufstufungen entscheiden. Die fehlenden Informationen führten auch zu finanziellen Nachteilen für den Bund. Denn er übernahm auch Straßen in seine Baulast, die er bei Kenntnis ihres Zustandes oder der Ingenieurbauwerke nicht oder nur mit Ausgleichszahlungen übernommen hätte.

Nicht zuletzt hat der Bundesrechnungshof die unzureichende Dokumentation der Aufstufungen bei den Straßenbauverwaltungen bemängelt. Dadurch waren die Verfahren teilweise nicht nachvollziehbar.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, den Straßenbauverwaltungen einheitliche Vorgaben zu machen und dabei seine Hinweise zu berücksichtigen.

16.3

Das BMVI hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den Straßenbauverwaltungen bundesweit einheitliche Vorgaben gemacht. Es hat die Straßenbauverwaltungen aufgefordert,

- Straßen nur noch mit seiner Zustimmung aufzustufen,
- ihm alle für die Entscheidung nötigen Informationen über den Zustand der Straßen zur Verfügung zu stellen und
- die Verfahren zu dokumentieren.

Diese Regelungen erhöhen die Rechtssicherheit und vermeiden finanzielle Nachteile für den Bund. Zudem verringern sie den Verwaltungsaufwand bei Bund und Ländern.

17 Kosten für Verkehrsbeeinflussungsanlagen um 56,4 Mio. Euro reduziert (Kapitel 1201)

17.0

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern hat nach Prüfungen des Bundesrechnungshofes auf den Bau einer Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der Bundesautobahn A 6 bei Nürnberg verzichtet. Darüber hinaus will die Straßenbauverwaltung eine geplante Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der Bundesautobahn A 73 bei Erlangen verkürzen. Die Baukosten reduzieren sich um insgesamt 56,4 Mio. Euro.

17.1

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2011 bis 2014 querschnittlich die Planung, den Bau und die Abrechnung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf den Bundesautobahnen A 6 und A 73.

Verkehrsbeeinflussungsanlagen erfassen, übermitteln und verarbeiten verkehrsbezogene Daten. Sie weisen die Verkehrsteilnehmer auf Staus, Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Alternativstrecken hin. So sollen die Verkehrssicherheit und der Verkehrsfluss verbessert werden. Auch Anlagen zur temporären Seitenstreifenfreigabe und Streckenbeeinflussungsanlagen dienen diesem Zweck.

17.2

A 6 von Lichtenau bis Roth

Die A 6 verläuft von Saarbrücken über Mannheim und Nürnberg bis zur tschechischen Grenze bei Waldhaus. Zwischen den Anschlussstellen (AS) Lichtenau und Roth bei Nürnberg sollte ein 28 km langer Autobahnabschnitt der A 6 sechsstreifig ausgebaut werden. Der Ausbau war teilweise im Bedarfsplan 2004 im „Vordringlichen Bedarf“ eingestuft. Der Bedarfsplan ist eine Anlage zum Bundesfernstraßenausbaugesetz und legt die geplanten Baumaßnahmen für die nächsten 15 Jahre fest.

Der Abschnitt wurde jedoch zunächst nicht wie vorgesehen ausgebaut, da finanzielle Mittel fehlten. Um die Verkehrskapazität in diesem Autobahnabschnitt zu erhöhen, plante die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Straßenbauverwaltung) im Jahr 2012 eine Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe. Die Planungen beruhten auf einem Verkehrsgutachten. Die Anlage sollte 53 Mio. Euro kosten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass im Verkehrsgutachten das Unfall- und Störungsgeschehen und der Verkehrsfluss für den Autobahnabschnitt nicht ausreichend untersucht worden war. Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der geplanten Anlage zur temporären Seitenfreigabe hat die Straßenbauverwaltung daher nicht ausreichend nachgewiesen. Auch müsste die Anlage im Falle eines sechsstreifigen Ausbaus der A 6 abgebrochen werden. Sie würde dann nicht mehr benötigt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, ein neues Verkehrsgutachten für den Streckenabschnitt der A 6 von der Landesgrenze Bayern bis zum Autobahnkreuz Nürnberg-Süd zu erstellen. Dabei sollten auch das Unfall- und Störungsgeschehen und der Verkehrsfluss auf der A 6 untersucht werden. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI und die Straßenbauverwaltung aufgefordert, auf Grundlage dieser aktuellen Daten die Wirtschaftlichkeit erneut nachzuweisen. Darüber hinaus sollte die Straßenbauverwaltung auch die Möglichkeit untersuchen, die A 6 sechsstreifig auszubauen.

Das BMVI hat darauf hingewirkt, dass die Straßenbauverwaltung die Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe auf der A 6 nicht mehr bauen wird. Dadurch werden 53 Mio. Euro eingespart. Derzeit sieht der neue Bundesverkehrswegeplan 2030 vor, den Abschnitt von der AS Roth bis zur AS Schwabach-West als fest disponierte Maßnahme sechsstreifig auszubauen. Die Straßenbauverwaltung erstellt derzeit die Planung für den sechsstreifigen Ausbau der A 6.

A 73 von Baiersdorf-Nord bis Erlangen-Nord

Die vierstreifige A 73 verläuft vom Stadtgebiet Nürnberg über Erlangen und Bamberg nach Suhl. In den Morgen- und Abendstunden kommt es zu hohen Verkehrsbelastungen im Bereich Erlangen, da sich die durchgehenden Verkehre mit dem Berufsverkehr überlagern. Nach den Verkehrsprognosen werden dort für das Jahr 2015 bis zu 90 000 Kfz in 24 Stunden erwartet. Zur Entlastung der A 73 hat die Straßenbauverwaltung im Jahr 2008 eine Streckenbeeinflussungsanlage mit temporärer Seitenstreifenfreigabe zwischen den AS Baiersdorf-Nord und Erlangen-Nord in Fahrtrichtung Nürnberg in Betrieb genommen.

Die Straßenbauverwaltung plante wegen des hohen Verkehrsaufkommens eine solche Anlage in Fahrtrichtung Suhl zwischen den AS Erlangen-Nord und Forchheim. Dabei sollte auch die gesamte wegweisende Beschilderung erneuert werden. Die Anlage sollte 11,5 km lang sein und insgesamt 11 Mio. Euro kosten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung bei der Planung der Streckenbeeinflussungsanlage in Fahrtrichtung Suhl mehrere Fehler gemacht hat. So wollte sie den Abstand zwischen den Verkehrszeichenbrücken kürzer als nötig halten. Zudem war es nicht erforderlich, die gesamte wegweisende Beschilderung zu erneuern. Außerdem konnte die Straßenbauverwaltung nicht nachweisen, dass eine Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe auf der Teilstrecke zwischen den AS Baiersdorf-Nord und Forchheim notwendig war. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, die Planung dahingehend zu überprüfen und erst dann zu genehmigen, wenn die Fehler abgestellt sind.

Das BMVI hat die Planung nach den Anmerkungen des Bundesrechnungshofes überprüft und mit entsprechenden Änderungen genehmigt. Dadurch werden Einsparungen von 3,4 Mio. Euro erzielt.

17.3

Durch die Prüfungen des Bundesrechnungshofes konnten bei der Planung bzw. dem Bau der beiden Verkehrsbeeinflussungsanlagen insgesamt 56,4 Mio. Euro eingespart werden.

18 Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen zahlt dem Bund 2,5 Mio. Euro zurück (Kapitel 1201)

18.0

Nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat das Land Nordrhein-Westfalen dem Bund 2,5 Mio. Euro zurückgezahlt. Es hatte den Bund zu Unrecht mit Ausgaben für ehemalige Bundesstraßen sowie für die Sanierung von Landesstraßen und Ingenieurbauwerken an diesen Straßen belastet.

18.1

Der Bund trägt die Ausgaben für den Bau der Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) planen und bauen die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Der Bundesrechnungshof prüfte bei den Straßenbauverwaltungen stichprobenartig die Einnahmen und Ausgaben mehrerer Haushaltsjahre.

Straßenbauverwaltung belastete in mehreren Fällen den Bund zu Unrecht mit Ausgaben

Im Jahr 2012 prüfte der Bundesrechnungshof bei einer Niederlassung der Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen (Niederlassung). Er stellte fest, dass die Niederlassung in mehreren Fällen den Bund zu Unrecht mit Ausgaben belastet hatte, und zwar insgesamt mit 2,5 Mio. Euro:

- **Erneuerung der Kanalisation der ehemaligen Bundesstraße B 8 (450 000 Euro):**

Im Bereich der Stadt Siegburg hatte das Land Nordrhein-Westfalen mit Zustimmung des Bundes die Bundesstraße B 8 im Jahr 2007 zu einer Landesstraße abgestuft. Zwei Jahre später hatte sie einen Abschnitt dieser Straße weiter zu einer Gemeindestraße abgestuft. In diesem Abschnitt beteiligte sich die Niederlassung an den Ausgaben für die Erneuerung des Kanals und der Regenklärbecken. Sie finanzierte diese Ausgaben aus Bundesmitteln.

- **Instandsetzung einer Brücke (735 000 Euro):**

In einem anderen Abschnitt der ehemaligen B 8 ließ die Niederlassung die Siegbrücke Buisdorf zwei Jahre nach deren Abstufung zur Landesstraße instandsetzen und umgestalten. Sie belastete den Bund mit den gesamten Ausgaben. Nach dem Bundesfernstraßengesetz musste der Bund aber nur für den kleineren Teil der Ausgaben aufkommen, und zwar für die Unterhaltung der Brücke. 735 000 Euro waren vom Land zu tragen.

- **Sanierung von Umleitungsstrecken (1,1 Mio. Euro):**

Nach einem Unfall musste die Wiehltalbrücke der Bundesautobahn A 4 für Reparaturarbeiten zweimal vollgesperrt werden. Für diese Zeiträume richtete die Niederlassung Umleitungen über mehrere Landesstraßen ein, ohne zuvor deren

Zustand zu dokumentieren. Nach der Freigabe der Wiehlthalbrücke mussten diese Landesstraßen saniert werden, da sie durch die hohe Verkehrsbelastung beschädigt worden waren. Die Versicherung des Unfallverursachers weigerte sich, für die Sanierung der Landesstraßen aufzukommen. Die Niederlassung belastete daher den Bund mit den notwendigen Instandsetzungen. Die Niederlassung finanzierte außerdem Bauleistungen auf weiteren Landesstraßen, die nicht zur Umleitungsstrecke gehörten, aus Bundesmitteln.

▪ **Fehlerhafte Zuordnung von Ausgaben für Bauüberwachung und Verwaltungskosten (281 000 Euro):**

Die Länder haben die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungskosten zu tragen. Für die Überwachung von Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen zahlt der Bund 1 % der Baukosten als Pauschale. Daher durfte die Niederlassung den Bund nicht mit zusätzlichen Kosten für Bauüberwachung und mit Verwaltungskosten belasten. Dennoch finanzierte sie entsprechende Ausgaben bei verschiedenen Baumaßnahmen aus dem Bundeshaushalt.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bund in allen Fällen die Ausgaben zu Unrecht trug. Nach den rechtlichen Bestimmungen waren sie vom Land oder von der Gemeinde zu tragen.

Der Bundesrechnungshof hat die Niederlassung aufgefordert, dem Bund die falsch zugeordneten Ausgaben zurückzuzahlen. Zudem hat er die Straßenbauverwaltung gebeten, künftig ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln zu gewährleisten. Nur so können dem Bund zu Unrecht zugeordnete Ausgaben und aufwendige Umbuchungen vermieden werden.

18.3

Das Land Nordrhein-Westfalen ist den Forderungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Im Jahr 2015 hat es dem Bund über 2,5 Mio. Euro zurückgezahlt.

19 Bund erhält vom Land Nordrhein-Westfalen 2,3 Mio. Euro Erhaltungs- und Betriebskosten zurück (Kapitel 1201)

19.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat dem Bund nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes 2,3 Mio. Euro erstattet. Sie rechnete seit den 1970er-Jahren die Kosten für die Instandsetzung und die betriebliche Unterhaltung einer Talbrücke zulasten des Bundes ab, obwohl dieser nicht Straßenbaulastträger der Brücke war.

19.1

Die Ausgaben für Bau und Unterhaltung einer Straße hat grundsätzlich der jeweilige Straßenbaulastträger zu übernehmen. Das ist bei Bundesstraßen der Bund und bei Landesstraßen das Land. Wenn eine Landesstraße mit einer Brücke über eine Bundesstraße geführt wird, trägt der Bund ausnahmsweise die Kosten für die betriebliche Unterhaltung der Brücke. Dies ist im Bundesfernstraßengesetz geregelt und gilt, wenn es sich bei der Brücke um ein sogenanntes Kreuzungsbauwerk handelt.

Talbrücken sind in der Regel keine Kreuzungsbauwerke, da zwischen ihnen und den zu überführenden Verkehrswegen kein baulicher Zusammenhang besteht. Dieser fehlt, weil Talbrücken nur dazu dienen, ein natürliches Hindernis zu überwinden. Dabei spielt es keine Rolle, ob auch andere Verkehrswege, z. B. eine Bundesstraße, überquert werden. In diesem Fall trägt das Land als Straßenbaulastträger auch die Kosten für den Unterhalt der Talbrücke. Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesstraßen im Auftrag des Bundes. Dabei bewirtschaften sie auch die Mittel, die der Bund für die Erhaltung von Bundesstraßen bereitstellt.

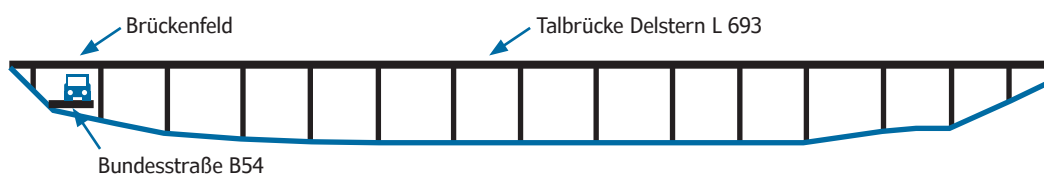
Der Bundesverkehrswegeplan stellt die Investitionsstrategie der Bundesregierung für die Verkehrsinfrastruktur dar. Neben dem Neu- und Ausbaubedarf wird im Bundesverkehrswegeplan der Erhaltungsbedarf auf Basis einer Erhaltungsbedarfsprognose quantifiziert. Der Bundesrechnungshof prüfte diese Erhaltungsbedarfsprognose. Dabei untersuchte er stichprobenartig, ob die Straßenbauverwaltungen der Länder die Bundesmittel für die Erhaltung zweckentsprechend eingesetzt haben. So befasste sich der Bundesrechnungshof auch mit den Erhaltungsausgaben für die Talbrücke Delstern im Verlauf der Landesstraße L 693 über die Bundesstraße B 54 in Nordrhein-Westfalen.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen baute in den 1970er-Jahren die L 693 zwischen dem Hagener Stadtteil Delstern und der Anschlussstelle Hagen-Süd der Bundesautobahn A 45. Dazu war eine Brücke über das Volmetal (Talbrücke Delstern) erforderlich. Die Brücke hat eine Gesamtlänge von 658 m. Eigentümer und Unterhaltungspflichtiger der Talbrücke ist das Land Nordrhein-Westfalen. Das legte die Planfeststellungsbehörde in dem Planfeststellungsbeschluss zum Bau der L 693 fest. Die Kosten für den Bau der Talbrücke übernahm das Land Nordrhein-Westfalen.

Entgegen dem Planfeststellungsbeschluss trug die Straßenbauverwaltung in das sogenannte Bauwerksbuch den Bund als Straßenbaulastträger ein. Dies führte dazu, dass der Bund dem Land seit dem Jahr 1976 die Kosten für die Erhaltung und den Betrieb der Talbrücke erstattete. Wie es zu dem Eintrag in das Bauwerksbuch kam, konnte die Straßenbauverwaltung nicht erklären. Sie vermutete, dass die Talbrücke als sogenanntes Kreuzungsbauwerk mit einem baulichen Zusammenhang zwischen der L 693 und der B 54 angesehen worden war. Ein baulicher Zusammenhang zwischen der Talbrücke und der B 54 besteht lediglich für ein 35 m langes Brückenfeld, das die B 54 kreuzt. Das Brückenfeld wurde notwendig, weil die Bundesstraße dorthin verlegt wurde und infolgedessen überquert werden musste. In diesem Bereich hätte die Talbrücke kürzer sein können. Der Anteil des Brückenfeldes als Kreuzungsbauwerk an der Brücke beträgt 5 % (s. Abbildung 19.1).

Schematische Darstellung der Talbrücke und der Bundesstraße

Abbildung 19.1



Quelle: Bundesrechnungshof.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung den Bund nicht als Straßenbaulastträger für die Talbrücke hätte eintragen dürfen. Das Land Nordrhein-Westfalen ist grundsätzlich Straßenbaulastträger der Brücke. Es muss daher die Kosten für ihre Instandsetzung und betriebliche Unterhaltung tragen. Das Land kann sich nur für den Teil der Brücke entlasten, bei dem es sich um ein Kreuzungsbauwerk im Sinne des Bundesfernstraßengesetzes handelt. Mit der Festlegung im Bauwerksbuch hat das Land Nordrhein-Westfalen den Bund mit Kosten belastet, die es zu 95 % hätte selber tragen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das Land Nordrhein-Westfalen dem Bund die zu Unrecht abgerechneten Kosten für die Instandsetzung und die betriebliche Unterhaltung der Talbrücke Delstern zurückerstattet.

19.3

Das Land Nordrhein-Westfalen hat dem Bund daraufhin 2,3 Mio. Euro erstattet.

20 Kosten für Straßenbau falsch zugeordnet – Land Sachsen-Anhalt erstattet Bund 1 Mio. Euro (Kapitel 1201 Titel 741 42 und 741 45)

20.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt erstattete dem Bund nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes 1 Mio. Euro. Diesen Betrag hatte sie zuvor an mehrere Prüfstellen für die Untersuchung von Fahrbahnen ausgezahlt. Obwohl das Land die Kosten hätte tragen müssen, gab die Straßenbauverwaltung hierfür Bundesmittel aus.

20.1

Untersuchung von Aufbau und Beschaffenheit der Fahrbahnen bei Baumaßnahmen

Der Bund ist Eigentümer der Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Die Länder verwalten diese Straßen in seinem Auftrag. Vor, während und nach Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen ist es häufig erforderlich, den Aufbau und die Beschaffenheit der Fahrbahnen zu untersuchen. Dadurch soll beispielsweise festgestellt werden, wie stark eine Straße geschädigt ist oder ob Arbeiten vertragsgemäß ausgeführt wurden. Mit diesen Untersuchungen beauftragen die Straßenbauverwaltungen der Länder anerkannte Prüfstellen. Ob der Bund oder die Länder die Kosten tragen müssen, ist u. a. in der Ausgabenzuordnung für die Bundesfernstraßen geregelt. So müssen die Länder zahlen, wenn die Prüfstellen ihre Untersuchungen

- bei der Bauvorbereitung,
- vor der Abnahme der Bauleistung oder
- vor dem Ablauf der Gewährleistung durchführen.

In anderen Fällen zahlt der Bund, wie beispielsweise für Prüfungen zur eigenen Überwachung des Auftragnehmers während der Baudurchführung.

Bund trug Kosten zu Unrecht

Der Bundesrechnungshof prüfte bei mehreren Dienststellen der Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt (Straßenbauverwaltung) die Zahlungen an Prüfstellen, die zulasten des Bundes gingen. Er stellte fest, dass die Prüfstellen die Untersuchungen häufig bei der Bauvorbereitung, vor der Abnahme der Bauleistung oder vor dem Ablauf der Gewährleistung durchgeführt hatten. Die Kosten beliefen sich insgesamt auf über 1 Mio. Euro.

Die Dienststellen begründeten die Kostenzuordnung u. a. mit einer Vorschrift des Landes. Danach seien Untersuchungen vor Ablauf der Gewährleistung vom Bund zu tragen.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung zu Unrecht über 1 Mio. Euro aus Bundesmitteln gezahlt hat. Diese Kosten hätte das Land tragen müssen. Der Bundesrechnungshof hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, dem Bund die Kosten zu erstatten.

Der Bundesrechnungshof hat einen Grund für die falsche Kostenzuordnung darin gesehen, dass eine landesinterne Vorschrift fehlerhaft war. Er hat deshalb die Straßenbauverwaltung gebeten, die Vorschrift zu ändern.

20.3

Die Straßenbauverwaltung hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Sie hat dem Bund 1 Mio. Euro erstattet. Außerdem hat sie ihre landesinterne Vorschrift korrigiert. Der Bundesrechnungshof hält dies für eine wichtige Voraussetzung, dass die Straßenbauverwaltung künftig die Kosten richtig zuordnet.

21 Bund erhält 0,8 Mio. Euro für den Bau von Radwegen auf Brücken zurück (Kapitel 1202 Titel 741 51)

21.0

Nach Aufforderung durch den Bundesrechnungshof hat der Bund 0,8 Mio. Euro für den Bau von Radwegen auf Brücken zurückerhalten. Die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein ließ drei Brücken mit Radwegen über die neue Bundesautobahn A 20 bauen. Die Radwege finanzierte sie aus Bundesmitteln, obwohl deren Kosten nach den rechtlichen Bestimmungen vom Land und vom Kreis zu tragen waren.

21.1

Bundesautobahn A 20 zwischen Lübeck und Bad Segeberg

Im Auftrag des Bundes plante und baute die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein (Straßenbauverwaltung) die Bundesautobahn A 20 zwischen Lübeck und Bad Segeberg. Zur Planung gehörten auch drei Brücken, die zwei Landesstraßen und eine Kreisstraße über die Autobahn führen.

Bund trug Mehrkosten für Radwege

Der Bundesrechnungshof hat die Planung und den Bau dieses Abschnitts der A 20 geprüft und festgestellt:

- Auf Veranlassung der Baulastträger Land und Kreis ließ die Straßenbauverwaltung Radwege auf diesen Brücken bauen.
- Vor dem Bau der A 20 waren an diesen Landes- und Kreisstraßen keine Radwege vorhanden. Es lagen auch keine verbindlichen Planungen für Radwege vor.
- Die Mehrkosten für die durch die Radwege vergrößerte Brückenbreite betrugen insgesamt 0,8 Mio. Euro. Die Straßenbauverwaltung finanzierte sie aus Bundesmitteln.

Brücke mit Radweg über die A 20 zwischen Lübeck und Bad Segeberg

Abbildung 21.1



Quelle: Bundesrechnungshof.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung die Mehrkosten aus Bundesmitteln finanzierte. Nach dem Bundesfernstraßengesetz müssen die Baulastträger der überführten Straßen, hier Land und Kreis, diese Kosten tragen. Der Bund hätte nur dann zahlen müssen, wenn schon vor dem Bau Radwege vorhanden oder zumindest verbindlich geplant gewesen wären. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Straßenbauverwaltung aufgefordert, den Bund von den Mehrkosten zu entlasten.

21.3

Die Straßenbauverwaltung ist der Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Der Bund hat 0,8 Mio. Euro zurückerhalten.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

22 Bundeswehr will schwere Sicherheitsmängel beim Einsatz eines zahlungsrelevanten IT-Systems beseitigen (Kapitel 1413 Titelgruppe 55 und Kapitel 1407 Titel 532 01)

22.0

Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr will nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes schwere Sicherheitsmängel beim Einsatz eines zahlungsrelevanten IT-Systems beseitigen. Es entspräche damit den haushaltsrechtlichen Vorgaben und wäre besser gegen missbräuchliche und unbeabsichtigte Änderungen zahlungsrelevanter Daten geschützt. Mit diesem System veranlasste das Bundesamt jährlich Auszahlungen von 8 Mrd. Euro.

22.1

Ein IT-System des Bundes ist zahlungsrelevant, wenn Beschäftigte mit ihm Ein- oder Auszahlungen anordnen und es eine Schnittstelle zum zentralen Zahlungsverfahren des Bundes hat.

Der Bundesrechnungshof prüfte ein zahlungsrelevantes IT-System der Bundeswehr. Mit diesem veranlasste das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt) jährlich Auszahlungen von 8 Mrd. Euro. Diesen Auszahlungen liegen überwiegend Verträge über Rüstungsvorhaben zugrunde. Das IT-System besteht aus einer Anwendung und einer Datenbank.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesamt

- nicht ausreichend vorgab, welche Berechtigungen die für die technische Betreuung des IT-Systems zuständigen Beschäftigten (Administratoren) sowie die Nutzerinnen und Nutzer des IT-Systems haben sollten,
- nicht vorgab, welche Zugriffe von Administratoren sowie Nutzerinnen und Nutzern auf Daten des IT-Systems protokolliert werden sollten,
- Beschäftigte umfangreicher berechnete als vorgegeben,
- nicht alle Beschäftigten identifizieren konnte, die mittels der Anwendung Informationen zu Rüstungsvorhaben verändern konnten,
- nicht ausschließen konnte, dass Unbefugte Zugriff auf die Datenbank hatten und

- nicht dokumentierte, ob das IT-System seinen Vorgaben sowie den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprach.

Insbesondere die Administratoren hatte das Bundesamt mit nahezu uneingeschränkten Berechtigungen ausgestattet. So gab es Administratoren, die Zahlungen erfassen oder Nachweise über Änderungen an Daten löschen konnten.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das IT-System den haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht genügte. Es fehlten Vorgaben, welche Beschäftigten wie berechtigt sein sollten. Er hat auch beanstandet, dass das Bundesamt viele Beschäftigte zu umfangreich berechtigt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat zudem das Risiko gesehen, dass Beschäftigte unbemerkt zahlungsrelevante Daten missbräuchlich oder unbeabsichtigt verändern konnten. Zudem hat er bemängelt, dass das Bundesamt die Einhaltung seiner eigenen Vorgaben nicht überprüfte. Der Bundesrechnungshof hat hierin schwere Sicherheitsmängel gesehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen,

- in einem für alle Beschäftigten geltenden Berechtigungskonzept festzulegen, welche Beschäftigten wie in dem IT-System berechtigt sein sollen und dieses umzusetzen,
- regelmäßig zu überprüfen, ob seine Vorgaben eingehalten werden und
- seine anderen IT-Systeme im Hinblick auf die aufgezeigten Schwachstellen zu überprüfen.

22.3

Das Bundesamt hat die Bewertung des Bundesrechnungshofes geteilt. Es hat erklärt, den Empfehlungen vollständig nachzukommen. Einige Mängel habe es schon abgestellt.

Der Bundesrechnungshof wird sich vergewissern, ob das Bundesamt alle Mängel beseitigt hat und es ihm auf Dauer gelingt, die Anforderungen an die IT-Sicherheit umzusetzen.

23 Bundeswehr erarbeitet Konzept für den Kauf von Handfeuerwaffen

(Kapitel 1405 Titel 554 10)

23.0

Die Bundeswehr hat ein Konzept für den Kauf von Handfeuerwaffen, z. B. Pistolen und Gewehre, erarbeitet. Es soll einen besseren Entscheidungsprozess mit messbaren Auswahlkriterien gewährleisten. Fehlinvestitionen will die Bundeswehr so vermeiden. Sie greift damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf.

23.1

Bundeswehr kaufte Handfeuerwaffen für über 210 Mio. Euro

In den 1990er-Jahren begann die Bundeswehr damit, ihre veralteten Handfeuerwaffen, z. B. Pistolen und Gewehre, durch neue zu ersetzen. Seitdem kaufte sie rund 244 000 Handfeuerwaffen für über 210 Mio. Euro. Heute verfügt die Bundeswehr über rund 329 000 Handfeuerwaffen. Sie verteilen sich auf über 30 Waffentypen und benötigen zum Teil unterschiedliche Munitionssorten.

Fehlendes Konzept für den Kauf der Handfeuerwaffen

Für den Kauf der neuen Handfeuerwaffen gab es keine fundierte Planung. Nach Beginn der Käufe vergingen mehr als zehn Jahre, bis das BMVg ein Konzept in Auftrag gab. Dieses Konzept sollte Auswahlkriterien für verschiedene Einsatzspektren definieren. Das BMVg bewilligte jedoch keine Haushaltsmittel, um das Leistungsvermögen und die Defizite der vorhandenen Handfeuerwaffen zu untersuchen. Das Konzept wurde deshalb nicht fertiggestellt.

Bundeswehr hatte kaum Auswahlkriterien

Bei der Auswahl neuer Handfeuerwaffen konnte die Bundeswehr in der Folge nur wenige und selten messbare Kriterien berücksichtigen. Entsprechend begrenzt waren ihre Möglichkeiten, die Anforderungen an die Waffen vertraglich festzulegen.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr für den Kauf von Handfeuerwaffen keine angemessenen, insbesondere messbaren Auswahlkriterien entwickelt hat. Die Bundeswehr hat auch nicht ausreichend bedacht, welchen Anforderungen die Waffen im Einsatz gerecht werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundeswehr empfohlen, ihre konzeptionellen Arbeiten für den Kauf von Handfeuerwaffen wieder aufzunehmen und qualifizierte Auswahlkriterien zu entwickeln. Erst auf dieser Grundlage sollte sie über den

Kauf weiterer Handfeuerwaffen entscheiden und die Anforderungen an die Waffen vertraglich festlegen. Bei ihren Entscheidungen sollte die Bundeswehr auch die Folgen und Kosten der Munitionsvielfalt kritisch berücksichtigen.

23.3

Das BMVg hat im Jahr 2015 ein Handwaffenkonzept erlassen, das alle Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreift. In künftigen Beschaffungsprojekten sollen messbare Auswahlkriterien für Handfeuerwaffen und Munition definiert werden. Diese sollen für die Kaufentscheidung und die vertraglichen Pflichten des Herstellers bestimmend sein. Die Bundeswehr hat inzwischen auch die Leistungsfähigkeit vorhandener Handfeuerwaffen untersucht.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie die Bundeswehr die Vorgaben des Konzepts bei künftigen Käufen umsetzt.

24 Bundeswehr will 17 Dienstposten für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT einsparen (Kapitel 1403, Kapitel 1413, Kapitel 1406 Titel 553 11)

24.0

Die Bundeswehr will 17 Dienstposten für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT einsparen. Aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes hatte sie überprüft, welcher Aufwand für die Instandhaltung erforderlich ist und wie viel Personal sie dafür benötigt.

24.1

Flugabwehr-Raketensystem PATRIOT

Die Bundeswehr betreibt das bodengestützte Flugabwehr-Raketensystem PATRIOT, um Flugzeuge, Marschflugkörper und Mittelstreckenraketen in niedrigen bis sehr großen Höhen abwehren zu können. Für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT ist eine Dienststelle der Luftwaffe verantwortlich.

Bundeswehr schätzte Aufwand für die Instandhaltung zu hoch ein

Im Jahr 2014 organisierte die Bundeswehr die Dienststelle neu. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sie dabei den Aufwand für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT zu hoch einschätzte. Deshalb berechnete sie für die Dienststelle einen zu hohen Personalbedarf. Außerdem waren die Daten in den IT-Systemen lückenhaft, mit denen die Bundeswehr den Bedarf für die Instandhaltung plante.

Personal war nicht ausgelastet

Schon in der Vergangenheit lastete die Bundeswehr das vorhandene Personal nicht aus. Sie musste wesentlich weniger Leistungen für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT erbringen als sie plante. So setzte sie in den Jahren 2010 und 2013 durchschnittlich nur die Hälfte der geplanten Arbeitsstunden für die Instandhaltung ein. Hierfür gab es mehrere Gründe: Die Bundeswehr verringerte in diesem Zeitraum die Anzahl an PATRIOT-Systemen. Zudem befanden sich einige PATRIOT-Systeme ab dem Jahr 2013 in einem Auslandseinsatz. Eine mangelhafte Ersatzteilversorgung trug dazu bei, dass die erbrachten Instandhaltungsleistungen hinter der Planung zurückblieben.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr den Personalbedarf für künftige Instandhaltungsaufgaben am Flugabwehr-Raketensystem PATRIOT zu hoch ansetzte. Sie berücksichtigte nicht hinreichend, dass der tatsächliche Aufwand für die Instandhaltung erfahrungsgemäß deutlich unter den geplanten Kapazitäten liegt. Nach der Bundeshaushaltsordnung (BHO) müssen Behörden ihren Personalbedarf mit angemessenen Methoden ermitteln und sachgerecht begründen. Hierzu gehört, nicht mehr Dienstposten einzuplanen als benötigt werden. Die Vorgaben der BHO beachtete die Bundeswehr insoweit nicht. Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Bundeswehr auf elf Dienstposten verzichten kann.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundeswehr empfohlen, den Aufwand für die Instandhaltung der PATRIOT-Systeme und die Auslastung des Personals zu überprüfen und den Personalbedarf neu zu bestimmen.

24.3

Das BMVg ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat den Personalbedarf und den Aufwand für die Instandhaltung der PATRIOT-Systeme überprüft. Nach dieser Überprüfung hat das BMVg die Bundeswehr angewiesen, bis zum Jahr 2018

- die vom Bundesrechnungshof errechneten elf Dienstposten für die Instandhaltung einzusparen,
- darüber hinaus auf weitere sechs Dienstposten in der Verwaltung der Dienststelle zu verzichten und
- ein neues Berechnungssystem für die Auslastung des Instandhaltungspersonals zu entwickeln, das den Anforderungen der BHO genügt.

24.4

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass die Bundeswehr nicht benötigte Dienstposten einsparen will. Er erkennt die Absicht der Bundeswehr an, ihre Grundlagen für die Bestimmung des Personalbedarfs für die Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT zu verbessern. Er wird sich davon überzeugen, ob der Bundeswehr die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen gelingt und sie dauerhaft eine wirtschaftliche Instandhaltung des Flugabwehr-Raketensystems PATRIOT erreicht.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

(Einzelplan 15)

25 Krankenkassen-Bundesverband schließt Servicestelle auf Mallorca (Kapitel 1502 Titel 636 06)

25.0

Ein Bundesverband der Krankenkassen wird nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes seine Servicestelle auf der Insel Mallorca schließen. Er wird dadurch jährlich 200 000 Euro einsparen.

25.1

Verschiedene Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) unterhalten ein dichtes Netz von Geschäftsstellen oder Servicestellen (Servicestellen) im Bundesgebiet. In Servicestellen können Versicherte Leistungen beantragen und sich beraten lassen. Nicht Versicherte können sich über die Gesetzliche Krankenversicherung und ihre Leistungen informieren. Einzelne Krankenkassen unterhalten zudem in ausgewählten europäischen Ländern Servicestellen. Andere verzichten dagegen auf Servicestellen im Ausland.

Krankenkassen-Bundesverband unterhielt Servicestelle auf Mallorca

Ein Bundesverband (Verband) der Krankenkassen unterhielt für seine Mitgliedskrankenkassen seit dem Jahr 1995 eine Servicestelle in Palma de Mallorca. Sie war mit zwei Mitarbeiterinnen besetzt. Sie berieten und betreuten bei den Mitgliedskrankenkassen versicherte Urlaubsgäste und ansässige Deutsche auf Mallorca. Sie waren auch im Außendienst tätig und vermittelten vor allem bei sprachlichen Schwierigkeiten zwischen Leistungserbringern und Versicherten. Viele Urlaubsgäste, die sich auf Mallorca ärztlich behandeln lassen, haben ihre Krankenversicherungskarte nicht bei sich. Die Mitarbeiterinnen der Servicestelle forderten in solchen Fällen eine Bescheinigung bei der zuständigen Mitgliedskrankenkasse in Deutschland an und leiteten diese weiter. Sie unterstützten Versicherte bei der Suche nach einer Ärztin oder einem Arzt, dem nächst gelegenen Krankenhaus oder einer Apotheke auf Mallorca. Zudem gaben sie Auskunft zu allgemeinen Fragen, z. B. zur Aufnahme in die Krankenkasse.

Die Ausgaben für die Servicestelle betrugen jährlich 200 000 Euro. Der Verband führte zu der Servicestelle keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durch.

Leistungsanträge oder sonstige Versicherungsangelegenheiten konnten in der Servicestelle nicht abschließend bearbeitet werden. Die Mitarbeiterinnen waren

nicht entsprechend ausgebildet. Zudem hatten sie keinen Zugriff auf IT-Server der Mitgliedskrankenkassen und die Daten der Versicherten. Diese Vorgänge wurden deshalb nach Deutschland gesendet und dort bearbeitet.

Weitere Serviceangebote für Versicherte

Die Mitgliedskrankenkassen boten ihren Versicherten auch außerhalb der Servicestelle verschiedene Service- und Informationsleistungen. Dazu gehörten:

- **Telefonischer Service**

Versicherte konnten sich an 365 Tagen im Jahr kostenfrei an einen telefonischen Service wenden. Ein Team aus 30 Fachärztinnen und Fachärzten sowie Pflegekräften beantwortete ihre Fragen. Auch aus dem Ausland konnten sich Versicherte jederzeit telefonisch beraten lassen.

- **Informationen im Internet**

Die Mitgliedskrankenkassen boten umfangreiche Informationen im Internet an. Versicherte konnten Fragen per E-Mail oder über soziale Netzwerke an die Krankenkasse richten und beantworten lassen.

- **Europa-Service**

Jede versicherte Person erhielt von den Mitgliedskrankenkassen eine Gesundheitskarte mit der Europäischen Krankenversicherungskarte. Die Vorlage dieser Karte genügte, um sich im europäischen Ausland medizinisch behandeln zu lassen. Um eine Behandlung bei besonderen Einrichtungen unkompliziert sicherzustellen, schlossen zudem einige Mitgliedskrankenkassen allein auf Mallorca mit 47 Ärztinnen und Ärzten, medizinischen Zentren und Krankenhäusern Verträge.

- **Service einer spanischen Hilfsorganisation**

Die Mitgliedskrankenkassen hatten einen Vertrag mit einer spanischen Hilfsorganisation geschlossen. Ein großer Teil der Versicherten konnte sich gebührenfrei telefonisch an deutschsprachiges Personal dieser Hilfsorganisation wenden und etwa über die nächste medizinische Einrichtung informieren.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bedarf für die Servicestelle und ihre Wirtschaftlichkeit für zweifelhaft gehalten. Er hat bemängelt, dass der Verband für die Servicestelle keine Erfolgskontrollen durchgeführt hat, obwohl die Ausgaben in den letzten zehn Jahren bei 2 Mio. Euro lagen. Bei einer Erfolgskontrolle hätte der Verband berücksichtigen müssen, dass sich Versicherte schon seit Jahren beim telefonischen Service oder im Internet über medizinische Leistungen auf Mallorca informieren können. Die Auskünfte, die die Mitarbeiterinnen der Servicestelle erteilten, waren allgemein. Sie hätten auch beim telefonischen Service oder im Internet recherchiert werden können. Der Bundesrechnungshof hat zudem darauf hingewiesen, dass andere Krankenkassen auf Servicestellen im Ausland verzichteten und damit Ausgaben sparten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Verband empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Servicestelle zu untersuchen und auf dieser Grundlage zu entscheiden, ob sie bestehen bleibt.

25.3

Der Verband hat die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Das zuständige Gremium des Verbandes hat entschieden, dass die Servicestelle auf Mallorca zum 31. Dezember 2017 geschlossen werden soll.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die in Aussicht gestellte Schließung der Servicestelle. Er erwartet, dass der Verband künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und insbesondere Erfolgskontrollen durchführt, um notwendige Steuerungsmaßnahmen rechtzeitig ergreifen zu können.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Einzelplan 16)

26 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit will die Ausführungsplanung bei Baumaßnahmen des Bundes verbessern

26.0

Als Teil des Aktionsprogramms „Reform Bundesbau“ will das BMUB die Bundesbauverwaltung personell und fachlich besser ausstatten. Die Bundesbauverwaltung soll auch mehr Planungsleistungen selbst erbringen und weniger extern vergeben. Das BMUB erhöht damit die Qualität der Ausführungsplanung und letztlich die Wirtschaftlichkeit von Hochbaumaßnahmen des Bundes. Es entspricht so auch den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Dieser hatte unzureichende Ausführungsplanungen bei Bundesbaumaßnahmen bemängelt, weil sie das Risiko für Kostensteigerungen erhöhen.

26.1

Sorgfältige Ausführungsplanung vermeidet Kostenrisiken

Die Ausführungsplanung ist die letzte Planungsphase bei Baumaßnahmen. In ihrem Verlauf werden die Ausführungsunterlagen erstellt, insbesondere die Detail- und Konstruktionszeichnungen. Die Ausführungsunterlagen sind Grundlage für die Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen. Sind sie unvollständig, können wesentliche Bauleistungen dem Wettbewerb entzogen werden. Die Planungen müssen während der Bauausführung ergänzt werden (sog. baubegleitende Planung). Dies erhöht den Koordinierungsaufwand und birgt das Risiko von steigenden Kosten und Bauverzögerungen.

Prüfung ergab erhebliche Mängel bei der Ausführungsplanung

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2015 bundesweit die Ausführungsplanung von 70 Bundesbaumaßnahmen. Dabei handelte es sich überwiegend um Projekte mit einer typischen Größenordnung von 2 bis 10 Mio. Euro Baukosten. In 66 von 70 Fällen waren die Ausführungsunterlagen unvollständig oder wiesen qualitative Mängel auf. So fehlten beispielsweise Pläne und bautechnische Nachweise für die Dimensionierung von technischen Anlagen oder für die Tragwerksplanung. Die formale Qualität und der fachliche Informationsgehalt genügten bei mehr als der Hälfte aller geprüften Ausführungsunterlagen nicht den Anforderungen.

Die Defizite beruhen vor allem auf unzureichenden Leistungen Dritter. Die Bundesbauverwaltung – die für den Bund tätigen Bauverwaltungen der Länder und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – beauftragt mit den Planungsleistungen zumeist externe Architekten und Ingenieure. Ob diese ihre Leistungen vertragsgemäß erbracht haben, prüft die Bundesbauverwaltung allenfalls stichprobenartig. Sie selbst beschränkt sich auf Managementaufgaben wie Kontrolle und Steuerung.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat die Defizite bei der Ausführungsplanung auch auf die mangelnde Kontrolle und Steuerung durch die Bundesbauverwaltung zurückgeführt. Er hat dem BMUB empfohlen, eine angemessene Personalausstattung der Bundesbauverwaltung sicherzustellen. Diese muss in der Lage sein, die Leistungen der externen Architekten und Ingenieure umfangreich zu kontrollieren. Nur so kann das BMUB angesichts der zunehmenden Komplexität von Baumaßnahmen erreichen, dass die Ausführungsunterlagen vollständig und qualitätsgerecht erstellt werden.

26.3

Das BMUB hat die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Es teilt die Auffassung, dass sich der Personalmangel nachteilig auf die Qualität der Ausführungsplanung ausgewirkt habe. Die Ursache für diese Situation sieht das BMUB im Rückzug des Staates auf eine reine Auftraggeber- und Bauherrenrolle in den 1980er- und 1990er-Jahren. Mit dem Aktionsprogramm „Reform Bundesbau“ wolle das BMUB nun die personelle Ausstattung der Bundesbauverwaltung verbessern und ein einheitliches Ressourcen-Controlling etablieren. Die Personalausstattung sei bereits überprüft und neu bemessen worden. Die Ergebnisse seien bereits in einige Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern über die Bundesbauverwaltung eingeflossen.

26.4

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das BMUB eine angemessene Personalausstattung der Bundesbauverwaltung sicherstellen will. Er sieht darin einen ersten Schritt, Bundesbaumaßnahmen kosten-, qualitäts- und termingerechter durchzuführen. Ein weiterer wichtiger Beitrag zu wirtschaftlichem Bauen liegt darin, dass die Bundesbauverwaltung ihre Fachkompetenz künftig stärken will, indem sie Planungsleistungen selbst erbringt.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

27 Bundesministerium für Bildung und Forschung richtet erstmals Interne Revision ein (Kapitel 3012)

27.0

Das BMBF ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt, eine eigene Interne Revision einzurichten. Trotz der Risiken, die mit Förderungen in Milliardenhöhe naturgemäß verbunden sind, hatte es bislang hierauf verzichtet. Das BMBF muss nun dafür Sorge tragen, dass die Interne Revision ihre Aufgabe auf Dauer umfassend, unabhängig und effektiv wahrnehmen kann.

27.1

Interne Revisionen als wesentlicher Bestandteil eines guten Verwaltungshandelns

Die Verantwortung dafür, dass eine Behörde ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt, trägt ihre Leitung. Sie muss Risiken erkennen und ein internes Kontrollsystem einrichten, das diesen Risiken zuverlässig entgegenwirkt. Hierzu gehören z. B. Kontrollschritte in den Arbeitsabläufen, wie etwa das Vier-Augen-Prinzip, ein Qualitätsmanagement oder Maßnahmen der Korruptionsprävention. Die Interne Revision hat in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung. Sie untersucht das gesamte Verwaltungshandeln daraufhin, ob die Kontrollinstrumente angewendet werden und nachhaltig wirken. So kann sie dazu beitragen, Schwachstellen, Mängel und Risiken aufzudecken und mithilfe dieser Erkenntnisse das Kontrollsystem fortzuentwickeln.

Der Bundesrechnungshof hält Interne Revisionen für ein wesentliches Element eines guten Verwaltungshandelns. Nach seiner Auffassung sollte grundsätzlich jede Bundesbehörde eine Interne Revision nutzen, um bereits vorhandene Kontrollsysteme zu ergänzen, zu bewerten und zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hat ebenso wie das Bundesministerium des Innern Hinweise zum Aufbau und zur Arbeitsweise von Internen Revisionen formuliert.

BMBF zögerte mit Einrichtung einer Internen Revision

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2015 den Stand der Einführung einer Internen Revision im BMBF. Das BMBF bewirtschaftete zu diesem Zeitpunkt Fördermittel von 15 Mrd. Euro. Damit finanzierte es sowohl einzelne Projekte als auch Forschungseinrichtungen (institutionelle Zuwendungsempfänger). Die Vergabe

dieser Mittel setzt eine Vielzahl von Förderentscheidungen voraus. Diese Entscheidungen treffen sowohl das BMBF als auch die von ihm beauftragten Projektträger.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMBF als eines von wenigen Bundesministerien keine Interne Revision hatte. Es hielt seine vorhandenen Steuerungs- und Kontrollinstrumente, wie Stichprobenprüfungen bei der Vergabe von Fördergeldern, für ausreichend, um Risiken bei der Aufgabenwahrnehmung zu begrenzen. Auch ging es davon aus, dass sein IT-System „profi“, das die Abwicklung von Förderverfahren unterstützt, für die sichere und ordnungsgemäße Zahlung von Fördermitteln sorgt.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat es nicht für vertretbar gehalten, dass das BMBF dauerhaft auf eine eigene Interne Revision verzichtet. Nach seiner Auffassung sind die Aufgaben des BMBF,

- Institutionen und Projekte für die Förderung auszuwählen,
 - ihnen Fördermittel in erheblicher Höhe zuzuweisen und
 - ihre ordnungsgemäße Verwendung zu prüfen,
- mit erhöhten Risiken verbunden. Die vom BMBF angeführten Steuerungs- und Kontrollinstrumente ersetzen eine Interne Revision nicht. Denn sie sind selbst Bestandteil der Geschäftsprozesse, deren Funktionsweise eine Interne Revision prüfen muss.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb das BMBF aufgefordert, zügig eine eigene Interne Revision aufzubauen, die den Anforderungen an Unabhängigkeit, Effektivität und Qualität ihrer Arbeit gerecht wird.

27.3

Das BMBF hat im April 2016 eine Interne Revision eingerichtet, die unmittelbar seiner Leitung untersteht. Ihr gehören fünf Beschäftigte an. Das BMBF will im Jahr 2017 weitere Stellen in der Internen Revision besetzen.

Das BMBF hat erläutert, es habe die Interne Revision nicht früher eingerichtet, weil hierfür keine zusätzlichen Stellen zur Verfügung standen. Den erhöhten Risiken als großes Förderressort sei es sich bewusst. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Internen Revision wolle es mit umfassenden Informations- und Zugriffsrechten ausstatten und sie von sonstigen Fachaufgaben frei halten. Die Interne Revision im BMBF werde künftig dazu beitragen, die Wirksamkeit der übrigen Kontrollinstrumente zu untersuchen und zu verbessern. Ziel sei es, Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Gleichzeitig beabsichtigt das BMBF, in seiner Zentralabteilung ein Qualitäts- und Risikomanagement als zusätzliches Element eines ganzheitlichen Steuerungs- und Kontrollsystems im BMBF aufzubauen.

27.4

Mit der Einrichtung einer eigenen Internen Revision hat das BMBF aus Sicht des Bundesrechnungshofes einen überfälligen Schritt vollzogen. Er schafft die Voraussetzungen, damit das BMBF seine Aufgaben besser und sicherer erfüllen kann. Sofern Engpässe in der Stellenausstattung dazu beigetragen haben sollten, die Einrichtung der Internen Revision zu verzögern, hätte das BMBF diesen konsequenter, z. B. durch veränderte Prioritätensetzungen, entgegenwirken müssen.

Jetzt kommt es darauf an, dass die Interne Revision des BMBF ihre Aufgabe umfassend, unabhängig und effektiv wahrnehmen kann. Dazu muss das BMBF – wie von ihm angekündigt – darauf achten, dass sie bestmöglich mit weiteren Instrumenten des internen Kontrollsystems verzahnt ist. Zudem braucht sie auch in der Praxis weitreichende und unbeeinflusste Handlungsmöglichkeiten. Hierzu gehört ein uneingeschränkter Zugang zu den benötigten Informationen.

Wichtig ist auch, dass die Prüfungen der Internen Revision

- einer transparenten Planung und Priorisierung folgen, die ein systematisches und risikoorientiertes Vorgehen ermöglichen,
- alle risikobehafteten Aspekte des Verwaltungshandelns einschließlich Steuerungsentscheidungen einbeziehen können,
- den Besonderheiten der Vergabe und der Überwachung von Fördermitteln Rechnung tragen und dabei die Tätigkeit von Projektträgern ebenso einbeziehen können wie die Schnittstellen insbesondere zu den institutionellen Zuwendungsempfängern.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie sich die Interne Revision des BMBF entwickelt und wie sie arbeitet. Besonderes Augenmerk wird er dabei darauf legen, inwieweit sie die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems erhöht.

Bundesschuld

(Einzelplan 32)

28 Gewährleistungsrisiko des Bundes aus der Terroranschädenversicherung Extremus sinkt um eine halbe Milliarde Euro (Kapitel 3208 Titel 111 02 und 871 01)

28.0

Das BMF hat die Gewährleistung des Bundes für Schäden durch Terroranschläge zulasten der Versicherungswirtschaft abgesenkt. Seit dem Jahr 2016 haftet der Bund mit 7,5 statt mit 8 Mrd. Euro. Der Bund beabsichtigt, sich in den nächsten Jahren ganz aus der Gewährleistung zurückzuziehen. Die Versicherungswirtschaft soll spätestens bis Ende 2019 Angebote ohne eine Gewährleistung des Bundes entwickeln. Dies hatte der Bundesrechnungshof empfohlen.

28.1

Gründung der Extremus

Die deutsche Versicherungswirtschaft gründete am 3. September 2002 die Extremus Versicherungs-AG (Extremus). Auslöser waren die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA. Aufgrund der Dimension der Terroranschläge hatte die Versicherungswirtschaft Sachschäden durch Terroranschläge in Deutschland von mehr als 25 Mio. Euro (Großschäden) aus ihren Versicherungen herausgelöst. Die Extremus ist ein Zusammenschluss von 15 auf dem deutschen Markt tätigen Versicherungsunternehmen. Sie versichert als Spezialversicherer Unternehmen und Institutionen gegen Großschäden durch Terroranschläge in Deutschland.

Gewährleistung des Bundes

Im Oktober 2002 hatten das BMF und die Extremus eine Vereinbarung über die Versicherung von Großschäden aus Terroranschlägen in Deutschland abgeschlossen. Der Bund verpflichtete sich, Schäden, die über die maximalen Versicherungsleistungen hinausgingen, mit einer Gewährleistung abzusichern. Ab dem Jahr 2015 lag die Höchstentschädigung bei 10 Mrd. Euro. Extremus hatte davon die ersten 2 Mrd. Euro zu leisten, der Bund haftete mit weiteren 8 Mrd. Euro. Ziel des Bundes war, Aufbauhilfe für ein privatwirtschaftliches Versicherungsangebot zu leisten. Außerdem wollte der Bund die deutsche Wirtschaft vor den finanziellen Folgen schwerer Terroranschläge umfassend schützen.

Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 die Gewährleistung des Bundes zugunsten von Extremus. Er stellte fest, dass der Bund seine jeweils auf zwei Jahre befristete Gewährleistung insgesamt sieben Mal erneuerte. Grund war, dass die private Versicherungswirtschaft keine eigenen Angebote gemacht hatte. Etwa 5 % der deutschen Industrieunternehmen nutzten die Versicherung von Extremus.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Bund die Gewährleistung fortlaufend verlängert hat. Der Bund hat das Ziel nicht erreicht, Aufbauhilfe für ein privates Versicherungsangebot gegen Terrorrisiken zu leisten. Im Gegenteil: Die fortlaufende staatliche Gewährleistung für Extremus hat privaten Versicherungsangeboten entgegengestanden. Extremus hat durch die Gewährleistung des Bundes Versicherungen mit hoher Entschädigungssumme günstig anbieten können. Daher hat für die Versicherungswirtschaft kein Anreiz bestanden, neben Extremus eigene Produkte am Markt anzubieten.

Das Ziel, die deutsche Wirtschaft vor den finanziellen Folgen schwerer Terroranschläge umfassend zu schützen, hat der Bund ebenfalls verfehlt. Denn nur etwa 5 % der deutschen Industrieunternehmen haben das Angebot genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Gewährleistung für Großschäden durch Terroranschläge anhand der ursprünglichen Ziele zu überprüfen. Sollte es die Gewährleistung verstetigen wollen, sollte es den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages unterrichten. Dabei sollte es die Feststellungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

28.3

Das BMF hat mitgeteilt, es habe den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages unterrichtet. Mit Beginn des Jahres 2016 habe es die Gewährleistung des Bundes von 8 auf 7,5 Mrd. Euro abgesenkt. Demgegenüber sei die Versicherungsleistung von Extremus von 2 auf 2,5 Mrd. Euro gestiegen. Der Bund beabsichtigt, sich in den nächsten Jahren ganz aus der Gewährleistung zurückzuziehen. Die Versicherungswirtschaft müsse spätestens bis Ende des Jahres 2019 Angebote ohne eine Gewährleistung des Bundes machen.

Das BMF hat eine neue Vereinbarung mit Extremus geschlossen, die bis zum 31. Dezember 2019 befristet ist. In der Vereinbarung hat sich das BMF das Recht einräumen lassen, den Vertrag vorzeitig mit Wirkung zum 31. Dezember 2017 durch Kündigung zu beenden oder eine Vertragsanpassung zu fordern. Hierzu ist es berechtigt, wenn eigene Prüfungsergebnisse oder die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes eine Kündigung oder Vertragsanpassung nahelegen. Das BMF will jährlich einen Bericht der Extremus zum Aufbau einer Marktlösung anfordern.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

29 Umsatzsteuerliche Risikobewertung – Informationen der Betriebsprüfung werden besser genutzt (Kapitel 6001 Titel 015 01)

29.0

Das BMF hat erreicht, dass die Länder Informationen aus der Betriebsprüfung besser für die umsatzsteuerliche Risikobewertung nutzen können. Es hat gemeinsam mit den Ländern die hierfür erforderlichen technischen Voraussetzungen geschaffen und Informationslücken geschlossen. Neue Arbeitsabläufe stellen sicher, dass risikobehaftete Sachverhalte nicht ungeprüft bleiben. Das BMF ist damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

29.1

Relevanz der Prüfungsdienste für die Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer ist die wichtigste Einnahmequelle von Bund und Ländern. Sie unterliegt systembedingt einer hohen Betrugsanfälligkeit. Wesentliches Instrument zur Vermeidung von Steuerausfällen ist ein bundeseinheitliches Risikomanagementsystem (RMS). Dieses IT-Verfahren unterstützt die Finanzämter bei der Bearbeitung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen, indem es das Risiko für einen Steuerausfall auf der Basis der im System hinterlegten Daten bewertet.

Die Prüfungsdienste, insbesondere die Betriebsprüfungsstellen und die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen, ergänzen diese Datenbasis. Die Umsatzsteuer-Sonderprüfung (Sonderprüfung) ist auf die Ermittlung besonderer umsatzsteuerlicher Sachverhalte begrenzt und soll zeitnah durchgeführt werden.

Demgegenüber dient die Betriebsprüfung der Ermittlung der gesamten steuerlichen Verhältnisse eines Steuerpflichtigen und kann grundsätzlich alle Steuerarten umfassen. Informationen aus der Betriebsprüfung werden bislang nicht in die umsatzsteuerliche Risikobewertung durch das RMS einbezogen.

Informationsaustausch mit den Prüfungsdiensten

Plant die Betriebsprüfungsstelle eines Finanzamtes einen Steuerfall zu prüfen, gibt sie einen Hinweis an die zuständige Veranlagungsstelle. Diese vermerkt das Prüfungsvorhaben anschließend elektronisch in den Grunddaten des Steuerfalls. Die Daten sind auch den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen zugänglich. Sie haben so die Möglichkeit, die Durchführung einer Sonderprüfung mit der Betriebs-

prüfung abzustimmen und auf risikobehaftete umsatzsteuerliche Sachverhalte hinzuweisen. Wird eine geplante Betriebsprüfung vom Prüfungsplan abgesetzt, muss die Veranlagungsstelle den Vermerk über das Prüfungsvorhaben löschen.

Informationen aus der Betriebsprüfung blieben ungenutzt

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei Betriebsprüfungen auch Sachverhalte bekannt werden, die für die umsatzsteuerliche Risikobewertung relevant sein können. Dabei handelte es sich z. B. um Hinweise auf zweifelhafte steuerfreie Ausfuhren oder innergemeinschaftliche Umsätze. Diese Sachverhalte konnten im Zuge der Betriebsprüfung geklärt werden. Die Betriebsprüfungsstellen nahmen sie in ihre Berichte auf, wenn sie von den Angaben des Steuerpflichtigen abwichen. Die Betriebsprüfungsberichte waren jedoch nur in Papierform verfügbar und erschwerten so eine risikoorientierte Bearbeitung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen. Der Bundesrechnungshof hatte das BMF bereits in einer früheren Prüfung hierauf hingewiesen und empfohlen, die Betriebsprüfungsberichte elektronisch bereitzustellen.

Risikofälle blieben ungeprüft

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen prüfungswürdige Steuerfälle nicht zur Sonderprüfung meldeten, wenn die elektronischen Grunddaten den Hinweis auf eine geplante Betriebsprüfung enthielten. In diesen Fällen vermerkten sie lediglich in der Steuerakte, dass eine Betriebsprüfung geplant ist, überprüften im Nachhinein aber nicht systematisch, ob diese tatsächlich durchgeführt wurde. Dies führte dazu, dass einige risikobehaftete Fälle weder einer Betriebsprüfung noch einer Sonderprüfung unterzogen wurden.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass Informationen aus der Betriebsprüfung nach wie vor nicht ausreichend für die umsatzsteuerliche Risikobewertung des RMS genutzt werden können, weil sie den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen nicht elektronisch zur Verfügung stehen. Er hat gefordert, dass Bund und Länder endlich die technischen Voraussetzungen schaffen, um die Betriebsprüfungsberichte elektronisch zu erfassen und so für das RMS bei der Umsatzsteuer nutzbar zu machen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass risikobehaftete Fälle teilweise nicht geprüft werden. Dies kann zu Steuerausfällen führen. Daher ist sicherzustellen, dass besondere umsatzsteuerliche Sachverhalte zeitnah einer Sonderprüfung unterzogen werden und die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen informiert werden, wenn eine zuvor geplante Betriebsprüfung vom Prüfungsplan abgesetzt wird.

29.3

Das BMF hat den Vorschlag abgelehnt, die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen automatisch über abgesetzte Betriebsprüfungen zu informieren. Es hat erklärt, dass es sich zwar zunächst dafür ausgesprochen habe, diese Information über das RMS bereitzustellen. Die Prüfung, ob eine entsprechende Verknüpfung mit dem RMS möglich sei, habe jedoch ergeben, dass dies nicht zielführend sei. Wenn die Betriebsprüfungsstelle eine geplante Betriebsprüfung absetze, bringe sie damit zum Ausdruck, dass sie bei der Betrachtung des Gesamtfalls keine erheblichen steuerlichen Risiken gesehen habe. Eine abschließende Beurteilung des Steuerfalls habe somit stattgefunden. Das BMF hat aber mitgeteilt, dass die Betriebsprüfungsstellen künftig bei Bedarf Kontrollmitteilungen an die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen versenden würden, um den Informationsfluss sicherzustellen. Die in diesem Zusammenhang geänderte Arbeitsanweisung sei bereits seit Juli 2016 anzuwenden. Das BMF halte dies für ausreichend.

Das BMF hat erklärt, dass die technischen Voraussetzungen für eine elektronische Übermittlung der Betriebsprüfungsberichte im September 2017 vorliegen sollen. In einem ersten Schritt würden die Prüfungsfeststellungen bereits jetzt in elektronisch auswertbarer Form übermittelt. Sie stünden nach der Auswertung auch für das RMS zur Verfügung. Darüber hinausgehende Sachverhalte würden in den elektronischen Grunddaten erfasst.

29.4

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, dass die Finanzämter Informationen aus Betriebsprüfungen stärker für die umsatzsteuerliche Risikobewertung des RMS nutzen müssen. Je mehr Informationen zu einem Steuerfall vorliegen, desto genauer kann das steuerliche Risiko bewertet werden. So können z. B. Hinweise auf fragliche Exportleistungen, zu Unrecht in Anspruch genommene Steuerbefreiungen oder eingeschaltete Subunternehmer dazu dienen, betrügerische Umsatzsteuergestaltungen frühzeitig zu erkennen und ungerechtfertigte Umsatzsteuererstattungen zu verhindern.

Eine systematische risikoorientierte Bearbeitung von Steuerfällen ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nur sichergestellt, wenn Prüfungsergebnisse standardisiert in das RMS eingebunden sind und die Daten elektronisch bereitgestellt werden. Die Betriebsprüfungsberichte sollten deshalb in elektronischer Form zur Verfügung stehen. Anderenfalls verzichtet die Verwaltung auf wertvolle Informationen für die umsatzsteuerliche Risikobewertung und nimmt Fehleinschätzungen in Kauf. Das BMF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes insoweit gefolgt, als dass es gemeinsam mit den Ländern die technischen Voraussetzungen für die elektronische Übermittlung von Betriebsprüfungsberichten entwickelt hat. Die Länder können die neue IT-Komponente damit ab September 2017 einsetzen. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Der Bundesrechnungshof erkennt außerdem an, dass Bund und Länder gemeinsam die Arbeitsabläufe angepasst haben, um die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen über abgesetzte Betriebsprüfungen zu informieren. Wichtig ist allerdings, dass die Betriebsprüfungsstellen diese Arbeitsabläufe auch beachten und die vorgesehenen Kontrollmitteilungen versenden. Nur dann ist sichergestellt, dass die Finanzämter erkennen, ob weitere Prüfungsmaßnahmen erforderlich sind und umsatzsteuerliche Risiken nicht ungeprüft lassen. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit darüber informieren, ob die ergriffenen Maßnahmen in der Praxis greifen.

30 Mehreergebnisse aus Umsatzsteuer-Sonderprüfungen gesichert (Kapitel 6001 Titel 015 01)

30.0

Das BMF wird gemeinsam mit den Ländern die Mehreergebnisse aus Umsatzsteuer-Sonderprüfungen sichern und so Steuerausfällen entgegenzutreten. Hierzu wird es das bestehende Kontrollsystem stärken. Das BMF folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

30.1

Umsatzsteuer-Sonderprüfungen als Kontrollinstrument

Mit Umsatzsteuer-Sonderprüfungen (Sonderprüfungen) will die Finanzverwaltung sicherstellen, dass Unternehmer ihre Umsatzsteuern richtig abführen. Der Vorteil bei Sonderprüfungen: Die Finanzämter können sie unmittelbar nach Eingang einer Voranmeldung durchführen. Sie müssen nicht auf die Jahreserklärung warten. So können sie Fehler der Unternehmer noch vor Ablauf des Kalenderjahres korrigieren und eine zutreffende Besteuerung gewährleisten. Im Jahr 2015 führten die Finanzämter bundesweit 88 321 Sonderprüfungen durch. Hierdurch erzielten sie Mehreergebnisse von 1,7 Mrd. Euro.

Unternehmer können korrigierte Besteuerung nachträglich ändern

Die Unternehmer dürfen auch nach Abschluss der Sonderprüfungen Voranmeldungen oder Jahreserklärungen (Erklärungen) für den geprüften Zeitraum einreichen. Damit können sie nachträglich ihre Erklärungen korrigieren. Zugleich besteht aber auch das Risiko, dass sie die Ergebnisse der Sonderprüfung darin nicht berücksichtigen. Fällt dies den Finanzämtern nicht auf, erhalten die Unternehmer ihre durch die Sonderprüfung mehr gezahlten Steuern wieder zurück.

Überwachung der Mehreergebnisse

Die Finanzämter müssen die Mehreergebnisse aus den Sonderprüfungen überwachen. Dabei unterstützt sie ein Kontrollsystem, das aus Hinweisen an die Unternehmer und an die Finanzämter besteht.

- Hinweise an die Unternehmer: Nach Abschluss einer Sonderprüfung weisen die Finanzämter die Unternehmer darauf hin, dass sie die geänderten Besteuerungsgrundlagen in ihre laufende Buchführung übernehmen müssen. Hierfür ist ein einheitlicher Vordruck vorgesehen.
- Hinweise an die Finanzämter: Das IT-System gibt den Finanzämtern Hinweise, wenn Unternehmer Erklärungen für geprüfte Zeiträume eingereicht haben. Voraussetzung hierfür ist, dass die Sonderprüfung im IT-System erfasst ist.

Stellen die Finanzämter fest, dass Unternehmer in ihren Erklärungen nachträglich falsche Angaben machen, kann dies strafrechtlich bedeutsam sein. Die Finanzämter müssen deshalb solche Fälle steuerstrafrechtlich würdigen.

Mehrergebnisse nicht gesichert

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Finanzämter Mehrergebnisse aus Sonderprüfungen überwachten. Er stellte mehrere Mängel fest:

- **Fehlender Hinweis an die Unternehmer:** Nicht alle Länder nutzten den einheitlichen Vordruck für den Bericht, sondern setzten auch abweichende Vordrucke ein. Diese enthielten keinen Hinweis an die Unternehmer, dass sie die geänderten Besteuerungsgrundlagen übernehmen müssen.
- **Fehlender Hinweis an die Finanzämter:** Das IT-System erstellte nicht in jedem Fall einen Hinweis, wenn Erklärungen für geprüfte Zeiträume eingingen. Dies hatte zwei Gründe: Zum Teil hatten die Finanzämter die Sonderprüfung nicht, unvollständig oder verspätet erfasst. Zum Teil traten technische Fehler auf.
- **Unzureichende Prüfung:** Obwohl das IT-System Hinweise gegeben hatte, prüften die Finanzämter die Sachverhalte nur unzureichend. Sie erkannten daher nicht, dass die Unternehmer die geänderten Besteuerungsgrundlagen nicht übernommen hatten.
- **Keine steuerstrafrechtliche Würdigung:** Die Finanzämter korrigierten zwar Erklärungen, die falsche Angaben enthielten. Sie würdigten die Fälle aber nicht steuerstrafrechtlich.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Steuern ausfallen, wenn Unternehmer die Ergebnisse der Sonderprüfungen „durch die Hintertür“ aufheben. Dafür reicht es aus, dass sie die Prüfungsfeststellungen nicht in ihre Buchführung übernehmen und in ihren Erklärungen nicht berücksichtigen. Das Kontrollsystem, bestehend aus Hinweisen an die Unternehmer und an die Finanzämter, läuft insoweit ins Leere.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF verschiedene Maßnahmen empfohlen, um die Mehrergebnisse aus den Sonderprüfungen zu sichern. Erstens sollte das BMF darauf hinwirken, dass alle Länder den einheitlichen Vordruck für die Erstellung der Prüfungsberichte verwenden. Zweitens sollte es die technischen Fehler im IT-System beseitigen und dafür sorgen, dass die Finanzämter die Sonderprüfungen im IT-System erfassen. Drittens müssen die Finanzämter Erklärungen für geprüfte Zeiträume sorgfältiger bearbeiten. Viertens hielt es der Bundesrechnungshof für geboten, dass die Finanzämter das Verhalten der Unternehmer steuerstrafrechtlich würdigen.

30.3

Das BMF hat alle Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es wird gemeinsam mit den Ländern die Mehrergebnisse aus Sonderprüfungen sichern. Hierzu wird es das bestehende Kontrollsystem stärken. Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, inwieweit die Finanzverwaltung die angekündigten Schritte umgesetzt hat.

31 Steuerliche Erfassung von Unternehmensverkäufen wird verbessert (Kapitel 6001 Titel 015 01)

31.0

Das BMF hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ab dem Jahr 2016 eine Erklärungsspflicht für Unternehmensverkäufe eingeführt. Dies ermöglicht den Finanzämtern, derartige Veräußerungsvorgänge besser steuerlich zu erfassen. Daneben wird das BMF das Risikomanagement erweitern. Die Finanzämter verfügen dann über wirksame Instrumente zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens bei Unternehmensverkäufen.

31.1

Systematik der Umsatzsteuer

Unternehmer müssen für ihre steuerpflichtigen Leistungen Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Von dieser Steuerschuld können sie die Umsatzsteuer abziehen, die ihnen andere Unternehmer beim Kauf eines Wirtschaftsguts als sogenannte Vorsteuer berechnet haben. Dadurch mindert sich ihre Steuerschuld. Ändert sich die unternehmerische Nutzung des Wirtschaftsguts, müssen sie die Vorsteuerbeträge berichtigen und anteilig an das Finanzamt zurückzahlen.

Steuerbegünstigung von Unternehmensverkäufen

Für Unternehmensverkäufe, z. B. die Veräußerung eines Gewerbebetriebs oder eines vermieteten Gebäudes, sieht das Umsatzsteuerrecht eine steuerliche Begünstigung vor. Danach muss der Veräußerer für den Verkauf des Unternehmens keine Umsatzsteuer zahlen. Voraussetzung ist, dass er das gesamte Unternehmen verkauft und der Erwerber das Unternehmen fortführt. Verkauft der Unternehmer lediglich einzelne Wirtschaftsgüter oder führt der Erwerber das Unternehmen nicht fort, sind die Veräußerungsumsätze zu besteuern.

Erwerber muss Rechtsfolgen beachten

Der Erwerber tritt bei einem steuerbegünstigten Unternehmensverkauf in die Rechtsposition des Veräußerers. Dabei geht insbesondere die Pflicht zur Berichtigung des Vorsteuerabzugs auf ihn über. Ändert sich nach der Veräußerung die unternehmerische Nutzung, hat der Erwerber die Vorsteuern zu berichtigen. Grundlage hierfür sind die Nutzungsverhältnisse der Wirtschaftsgüter beim Veräußerer.

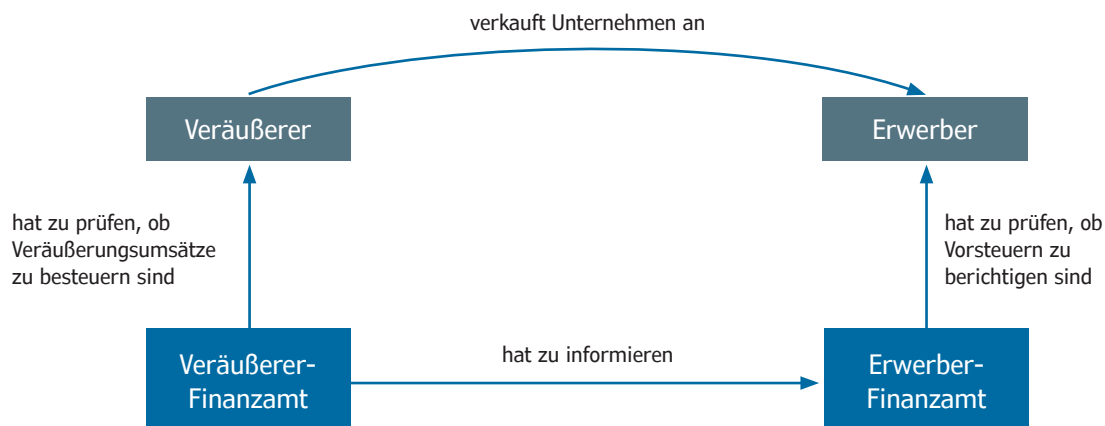
Überwachung durch die Finanzämter

Das Finanzamt des Veräußerers (Veräußerer-Finanzamt) muss bei einem Unternehmensverkauf prüfen, ob die Veräußerungsumsätze zu besteuern sind oder nicht. Dazu hat es geeignete Nachweise anzufordern, insbesondere die Kaufverträge. Stellt das Veräußerer-Finanzamt fest, dass es sich um einen steuer-

begünstigten Verkauf handelt, muss es das Finanzamt des Erwerbers (Erwerber-Finanzamt) darüber informieren. Damit soll dieses in die Lage versetzt werden, notwendige Vorsteuerberichtigungen beim Erwerber zu überwachen (vgl. Abbildung 31.1).

Überwachung von Unternehmensverkäufen durch die Finanzämter

Abbildung 31.1



Quelle: Bundesrechnungshof.

Darüber hinaus steht den Finanzämtern ein Risikomanagement-System zur Verfügung. Es prüft die Angaben in den Steuererklärungen auf Plausibilität und bewertet, ob eine zusätzliche personelle Prüfung erforderlich ist. In diesen Fällen gibt es den Finanzämtern Prüfhinweise.

Erhebliche Vollzugsmängel festgestellt

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2015, wie die Finanzämter steuerbegünstigte Unternehmensverkäufe bearbeiteten. Er stellte mehrere Mängel fest.

- **Fehlende Erklärungspflicht:** Die Veräußerer mussten einen Unternehmensverkauf nicht in ihrer Umsatzsteuererklärung angeben. Das Formular sah hierfür keine spezielle Kennzahl vor. Dies erschwerte den Finanzämtern, die Sachverhalte zu ermitteln. Die Finanzämter erkannten derartige Sachverhalte meist nur, wenn der Veräußerer dies gesondert mitteilte oder Informationen von dritter Seite, z. B. Gewerbeabmeldungen oder notarielle Kaufverträge, als Kontrollmaterial vorlagen.
- **Unzureichende Prüfung:** Die Veräußerer-Finanzämter prüften die Informationen oftmals nicht oder nicht ausreichend. Sie verließen sich auf die Angaben des Unternehmers, ohne zu ermitteln, ob die Voraussetzungen für einen steuerbegünstigten Unternehmensverkauf vorlagen.

- **Keine Weitergabe von Informationen:** Die Finanzämter tauschten kaum Informationen über die Unternehmensverkäufe aus. Insbesondere versandten die Veräußerer-Finanzämter nur in wenigen Fällen Kontrollmaterial. Die Erwerber-Finanzämter wussten deshalb nichts von den steuerbegünstigten Verkäufen. Sie konnten nicht überwachen, ob Vorsteuern beim Erwerber zu berichtigen und zurückzufordern waren.
- **Ungenügendes Risikomanagement-System:** Das Risikomanagement-System sah für Unternehmensverkäufe lediglich einen Prüfhinweis vor. Dieser Hinweis ergab sich aus den Angaben des Unternehmers in der Umsatzsteuererklärung. Der Unternehmer konnte die Ausgabe des Hinweises gezielt verhindern, indem er bestimmte Angaben in der Umsatzsteuererklärung unterließ.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass Steuern ausfallen, wenn die Veräußerer-Finanzämter Sachverhalte bei Unternehmensverkäufen, z. B. den Verkauf einzelner Wirtschaftsgüter, nicht ermitteln. Darüber hinaus können die Erwerber-Finanzämter aufgrund der fehlenden Informationen notwendige Vorsteuerberichtigungen beim Erwerber nicht vornehmen. Steuerausfälle sind deshalb auch hier nicht auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass die Finanzämter kein funktionierendes Risikomanagement-System haben. Nur ein Prüfhinweis reicht nicht aus, um die Finanzämter angemessen zu unterstützen. In keinem Fall hinnehmbar ist es, dass die Veräußerer den einzigen Prüfhinweis durch fehlende Angaben gezielt verhindern können.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Mängel zu beseitigen. Er hat es insbesondere für notwendig erachtet, die Finanzämter stärker für solche Sachverhalte zu sensibilisieren. Das BMF sollte sicherstellen, dass die Veräußerer-Finanzämter Informationen an die Erwerber-Finanzämter weitergeben. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, Unternehmensverkäufe steuerlich zu erfassen und dafür eine spezielle Kennzahl in die Steuererklärung aufzunehmen. Darüber hinaus sollte das BMF gemeinsam mit den Ländern ein wirksames Risikomanagement entwickeln, das die Kontrolle von Unternehmensverkäufen verbessert. Nur so ist es den Finanzämtern möglich, überwachungsbedürftige Vorgänge zu erkennen und notwendige Maßnahmen zu veranlassen.

31.3

Das BMF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Steuerbegünstigte Unternehmensverkäufe sind ab dem Jahr 2016 in einer gesonderten Kennzahl zu erklären. Zudem hat das BMF die Finanzämter stärker für derartige Veräußerungsumsätze und ihre Folgewirkungen beim Erwerber sensibilisiert. Darüber hinaus hat das BMF angekündigt, weitere Hinweise für das Risikomanagement-System zu schaffen.

Durch diese Maßnahmen können die Finanzämter Veräußerungsvorgänge künftig besser erkennen und notwendige Steuerrückforderungen beim Erwerber ermitteln. Sie verfügen dann über effektive Kontrollinstrumente, um das Steueraufkommen bei Unternehmensverkäufen hinreichend zu sichern. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob dies zu Verbesserungen in der Besteuerungspraxis führt.

32 Schluss mit manipulierten elektronischen Kassenaufzeichnungen (Kapitel 6001 Titel 012 01, 015 01)

32.0

Das BMF will Manipulationen an Registrierkassen beenden. Ein neues Gesetz soll dadurch verursachte Steuerausfälle verhindern. Aufzeichnungen elektronischer Registrierkassen werden künftig durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung vor Veränderungen geschützt. Damit hat das BMF die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt.

32.1

Spezielle Software ermöglicht es Steuerpflichtigen, elektronische Registrierkassen zu manipulieren und so Steuern zu hinterziehen. Die Software zeichnet Bedienereingaben nicht auf oder löscht Daten und bestimmte Umsatzkategorien. Sie ersetzt außerdem ganze Datenbanken, erfasst Geschäftsvorgänge, die nicht stattgefunden haben oder verkürzt Umsätze in Form voreingestellter Geldwerte oder Prozentsätze. Manipulationen treten insbesondere in bargeldintensiven Branchen auf.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass Steuerpflichtige ihre Umsätze mithilfe dieser Software zum Teil erheblich minderten. Die Finanzministerien der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gehen davon aus, dass durch diese Manipulationen bundesweit Steuern bis zu 10 Mrd. Euro jährlich hinterzogen werden. Allein in einem Fall hinterzog der Inhaber einer Eisdiele 1,9 Mio. Euro Steuern. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung bargeldintensiver Betriebe ist somit nicht sichergestellt.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMF seit dem Jahr 2003 mehrfach aufgefordert, diese Manipulationen zu verhindern. Zuletzt hat er im Dezember 2015 empfohlen, die digitalen Aufzeichnungen durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung zu schützen.

Das BMF sollte auf eine gesetzliche Regelung hinwirken, wonach die technischen Lösungen zugelassen werden müssen. Eine Zertifizierung könnte das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik vornehmen, um einen hohen Sicherheitsstandard zu gewährleisten. Es könnte darüber hinaus sicherstellen, dass technische Lösungen dem neuesten Stand entsprechen.

Außerdem sollten flankierend eine unangekündigte Kassennachschau eingeführt und die Sanktionen bei Manipulation verschärft werden.

32.3

Das BMF hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Das Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen ist zum 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Ab dem Jahr 2020 müssen dann elektronische Registrierkassen über eine vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung verfügen.

Ergänzend sieht das Gesetz eine unangekündigte Kassennachschau ab dem Jahr 2018, verschärfte Sanktionen bei Manipulationen und eine verpflichtende Belegausgabe vor. Zudem sind Betriebe verpflichtet, die Registrierkassen bei den zuständigen Finanzbehörden anzumelden. Steuerhinterziehung durch manipulierte Kassenaufzeichnungen wird durch die neuen Instrumente wirksam bekämpft.

33 Zugriff auf Lohndaten vereinfacht (Kapitel 6001 Titel 011 01)

33.0

Ab Anfang 2018 kann die Finanzverwaltung leichter auf Lohndaten zugreifen. Sie kann dann schneller prüfen, ob Arbeitgeber die Lohnsteuer richtig ermittelt und abgeführt haben. Möglich wird dies durch eine Gesetzesänderung, die der Bundesrechnungshof empfohlen hatte.

33.1

Außenprüfungen der Finanzverwaltung

Die Prüfungsdienste der Finanzverwaltung kontrollieren, ob Arbeitgeber die Lohnsteuer ihrer Arbeitnehmer zutreffend ermitteln und an den Fiskus abführen. Dazu führen sie Außenprüfungen bei den Arbeitgebern durch. Hierbei müssen sie auf Daten zur Lohnsteuer zugreifen, die die Arbeitgeber in ihren Lohnabrechnungskonten gespeichert haben (Lohndaten).

Unterschiedliche Programme zur Lohnabrechnung

Bundesweit setzen die Arbeitgeber rund 260 unterschiedliche Programme für die Lohnabrechnung ein. Die Lohndaten in diesen Programmen sind nicht einheitlich strukturiert, bezeichnet und verknüpft.

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Arbeitsweise der Prüfungsdienste. Er stellte fest, dass sie viel Zeit benötigten, um die Lohndaten in den Programmen zu finden und auszulesen.

Zwar hatte die Finanzverwaltung eine digitale Schnittstelle entwickelt. Diese gab eine einheitliche Form für die Lohndaten vor und ermöglichte es den Prüfungsdiensten, sie schnell und einfach einzulesen und auszuwerten. Den Arbeitgebern stand es frei, die Lohndaten über die Schnittstelle bereitzustellen; verbindlich vorgeschrieben war es nicht.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Prüfungsdienste Zeit verlieren, um auf die Lohndaten zuzugreifen. Diese Zeit wäre für ihre eigentliche Prüfungstätigkeit besser genutzt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem BMF empfohlen, den Arbeitgebern gesetzlich vorzuschreiben, die Lohndaten über die Schnittstelle bereitzustellen.

33.3

Das BMF hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Nach dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016 müssen Arbeitgeber die Lohndaten ab dem 1. Januar 2018 über die Schnittstelle bereitstellen.

34 Gesetzgeber schränkt steuerlichen Gestaltungsspielraum von Kreditinstituten ein

(Kapitel 6001 Titel 014 01)

34.0

Der Gesetzgeber hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Vorschriften des Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetzes geändert. Damit schränkt er auch steuerlichen Gestaltungsspielraum von Kreditinstituten ein.

34.1

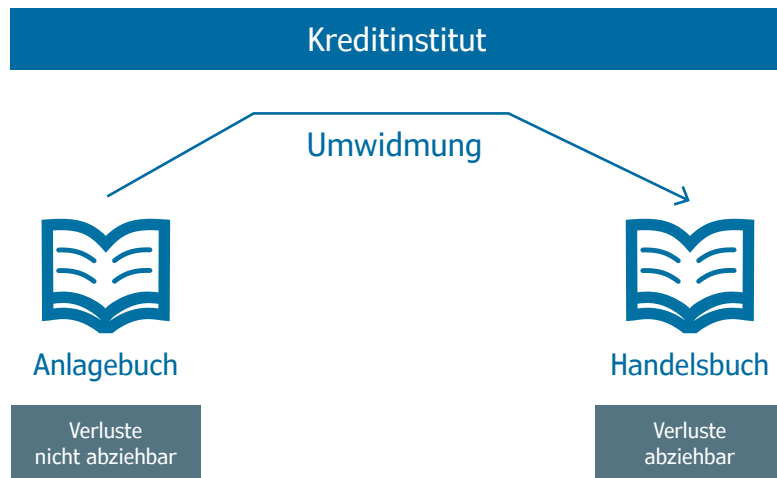
Besteuerung der Verkäufe von Anteilen an Kapitalgesellschaften

Veräußert eine Kapitalgesellschaft, z. B. eine Aktiengesellschaft, eine Beteiligung an einer anderen Kapitalgesellschaft, sind Gewinne oder Verluste hieraus grundsätzlich steuerfrei. Für Kreditinstitute wie Banken und Sparkassen oder Bausparkassen gibt es hiervon eine Ausnahme. Die Besteuerung von Anteilsverkäufen hängt bei ihnen davon ab, wie sie die Anteile buchhalterisch zuordnen, dem Handelsbuch oder dem Anlagebuch:

- **Handelsbuch:** Kaufen Kreditinstitute Anteile mit der Absicht, sie innerhalb kurzer Zeit wieder zu verkaufen, müssen sie diese dem Handelsbuch zuordnen. Ein Gewinn aus dem Verkauf von Anteilen des Handelsbuches ist steuerpflichtig und ein Verlust abziehbar.
- **Anlagebuch:** Wollen Kreditinstitute die Anteile länger halten, müssen sie diese im Anlagebuch verbuchen. Ein Gewinn aus dem Verkauf von Anteilen des Anlagebuches ist steuerfrei und ein Verlust nicht abziehbar.

Steuerlicher Gestaltungsspielraum

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass einige Kreditinstitute die Regelung nutzten, um steuerlich zu gestalten. So widmeten sie Anteile aus dem Anlagebuch in das Handelsbuch um, wenn bei einem Verkauf Verluste drohten. Außersteuerliche Gründe waren hierfür nicht erkennbar. Daraus folgte, dass diese Verluste entgegen der Regel steuerlich zu berücksichtigen waren und sich die Steuerlast der Kreditinstitute verringerte (vgl. Abbildung 34.1).



Quelle: Bundesrechnungshof.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Kreditinstitute durch einfache Umwidmung ihres Anteilbestandes ihre Steuerlast verringern konnten. Er hat dem BMF empfohlen, diesen steuerlichen Gestaltungsspielraum einzuengen. Für die steuerliche Beurteilung von Umwidmungen sollten allein handelsrechtliche Vorschriften maßgeblich sein. Denn: Nach Handelsrecht sind Umwidmungen vom Anlagebuch in das Handelsbuch grundsätzlich verboten.

34.3

Der Gesetzgeber hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und Vorschriften des Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetzes geändert. Seit dem 1. Januar 2017 sind damit steuerliche Gestaltungsspielräume durch Umwidmungen beseitigt.

35 Besteuerung von ausländischen thesaurierenden Investmentfonds vereinfacht (Kapitel 6001 Titel 011 01)

35.0

Ab dem 1. Januar 2018 werden ausländische thesaurierende Investmentfonds in inländischen Depots direkt an der Quelle besteuert. Sie müssen nicht mehr in der Einkommensteuererklärung angegeben werden. Dies entlastet Bürgerinnen und Bürger und auch die Steuerverwaltung. Außerdem ist sichergestellt, dass die Erträge zutreffend besteuert werden.

35.1

Arten von Investmentfonds

Investmentfonds (Fonds) sind eine Form der Geldanlage. Sie bündeln das Geld von Anlegern und kaufen damit bestimmte Vermögenswerte, z. B. Aktien, Immobilien oder Anleihen.

Fonds können auf zwei Arten mit ihren Erträgen umgehen. Entweder schütten die Fonds die Erträge aus (ausschüttende Fonds) oder sie legen sie sofort im Fondsvermögen wieder an (thesaurierende Fonds). Fonds unterscheiden sich zudem darin, ob sie ihren Geschäftssitz im Inland (inländische Fonds) oder im Ausland (ausländische Fonds) haben.

Besteuerung von ausländischen thesaurierenden Fonds

Erträge aus Fonds sind steuerpflichtig. Das gilt für alle Arten von Fonds gleichermaßen. Sie unterscheiden sich aber in dem Verfahren, wie sie besteuert werden. Bei inländischen Fonds behält die Bank in Deutschland die Steuern direkt ein und führt sie an das Finanzamt ab. Das gilt auch für ausländische ausschüttende Fonds. Bei ausländischen thesaurierenden Fonds hingegen ist die Besteuerung anders geregelt. Zwar sind auch hier die Erträge jährlich zu versteuern. Der Anleger muss sie jedoch selbst in seiner Steuererklärung angeben. Die Bank behält die Steuern nicht ein, um sie an das Finanzamt abzuführen (vgl. Abbildung 35.1).

Besteuerung von Fonds

Abbildung 35.1

		Art des Fonds	
		ausschüttend	thesaurierend
Geschäftssitz des Fonds	im Inland	Bank in Deutschland behält Steuern ein und führt sie an das Finanzamt ab.	Bank in Deutschland behält Steuern ein und führt sie an das Finanzamt ab.
	im Ausland	Bank in Deutschland behält Steuern ein und führt sie an das Finanzamt ab.	Bank in Deutschland behält Steuern nicht ein. Anleger muss Erträge selbst versteuern.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Finanzielle Bedeutung

Die Steuereinnahmen des Bundes aus ausländischen thesaurierenden Fonds lassen sich nicht genau beziffern. Sie liegen bei mehreren hundert Millionen Euro jährlich.

Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Finanzämter Erträge aus ausländischen thesaurierenden Fonds häufig gar nicht oder falsch besteuerten, und zwar teilweise doppelt oder dreifach.

Der Grund: Die Finanzämter hatten häufig nicht alle Unterlagen, um die Steuern festzusetzen. Dies betraf auch bedeutende Steuerfälle mit Kapitaleinkünften in Millionenhöhe. Die Bescheinigungen, die die Banken den Anlegern jährlich ausstellten, waren schwierig zu verstehen und häufig unvollständig. Die Finanzämter forderten keine Unterlagen nach.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat die Besteuerung ausländischer thesaurierender Fonds für umständlich und fehleranfällig gehalten. Außerdem hat er den hohen Verwaltungsaufwand kritisiert. Er hat deshalb empfohlen, ausländische thesaurierende Fonds direkt an der Quelle zu besteuern.

35.3

Der Gesetzgeber hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und das Gesetz entsprechend geändert. Ab dem 1. Januar 2018 werden Erträge aus ausländischen thesaurierenden Fonds in inländischen Depots direkt an der Quelle besteuert.

36 Hindernisse bei der Zinsfestsetzung zum Soli beseitigt

(Kapitel 6001 Titel 044 01 bis 044 06)

36.0

Die Finanzämter werden künftig besser darauf achten, Hinterziehungszinsen zum Solidaritätszuschlag vollständig und fehlerfrei festzusetzen. Hierfür sorgen Hinweise in den IT-Verfahren und in den Verwaltungsanweisungen. Das BMF und die Finanzverwaltungen der Länder sind damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

36.1

Solidaritätszuschlag

Der Solidaritätszuschlag (Soli) ist eine Steuer, die ergänzend zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben wird. Die Einnahmen hieraus stehen allein dem Bund zu. Im Jahr 2015 waren dies 15,9 Mrd. Euro, also gut 5 % der gesamten Einnahmen des Bundes.

Festsetzung von Hinterziehungszinsen

Hat eine Person Steuern hinterzogen, muss sie nicht nur die Steuern nachzahlen, sondern auch Zinsen (Hinterziehungszinsen) hierauf leisten. Diese Hinterziehungszinsen sind auch für den Soli festzusetzen.

Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter Hinterziehungszinsen zum Soli nur in jedem zweiten der überprüften Fälle vollständig festsetzten. Hierfür gab es drei Gründe:

- Mangelnde Kommunikation: Die Organisationseinheiten, die in den Finanzämtern für die Verfolgung von Steuerdelikten zuständig waren, gaben Informationen zu den hinterzogenen Steuern nicht oder unvollständig weiter.
- Unkenntnis: Die Finanzämter wussten nicht, dass der Soli wie andere hinterzogene Steuern verzinst wird.
- Unklare Weisungslage: Die Finanzämter nahmen irrtümlich an, die Hinterziehungszinsen seien um andere Zinsen zu mindern. In der Folge setzten sie die Hinterziehungszinsen nicht oder zu niedrig fest.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Prüfungsergebnisse mit den Finanzverwaltungen der Länder zu erörtern. Ziel sollte sein, dass die Finanzämter Hinterziehungszinsen zum Soli fehlerfrei und vollständig festsetzen.

Daneben hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, einen Hinweis in die IT-Verfahren der Finanzverwaltung aufzunehmen. Dieser Hinweis sollte die Finanzämter erinnern, die Hinterziehungszinsen zum Soli festzusetzen.

36.3

Das BMF und die Finanzverwaltungen der Länder haben die Empfehlungen aufgegriffen. Die rheinland-pfälzische Finanzverwaltung hat einen Hinweis für ihr IT-Verfahren entwickelt. Künftig werden ihn die Finanzämter bundesweit nutzen. Die Finanzverwaltungen der Länder haben außerdem die Kommunikation in den Finanzämtern verbessert. Darüber hinaus haben sie die Verwaltungsanweisungen ergänzt. Darin verdeutlichen sie die rechtlichen Besonderheiten des Soli.

36.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF seine Empfehlungen schnell umgesetzt hat. Er sieht in den einzelnen Schritten eine geeignete Grundlage dafür, dass die Finanzämter die Hinterziehungszinsen vollständig und fehlerfrei festsetzen.

37 Zusätzliche Steuereinnahmen bei grenzüberschreitenden Personenflügen (Kapitel 6001 Titel 015 01)

37.0

Das BMF will Regelungen festlegen, damit die Finanzämter beim Erlass der Umsatzsteuer für grenzüberschreitende Personenflüge einheitlich verfahren. Zudem will es sicherstellen, dass die Finanzämter Umsatzsteuer für steuerpflichtige Zusatzleistungen der Fluggesellschaften erheben. Das BMF folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Hierdurch werden eine gleichmäßige Besteuerung erreicht und zusätzliche Steuereinnahmen erzielt.

37.1

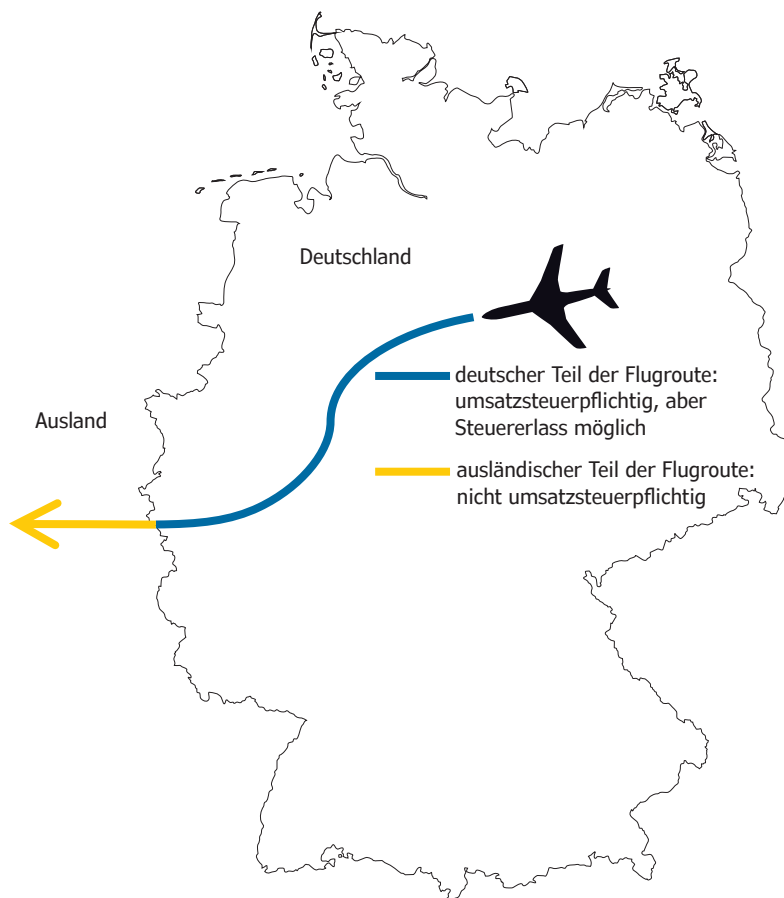
Umsatzsteuer für grenzüberschreitende Personenflüge kann erlassen werden

Grenzüberschreitende Personenflüge erstrecken sich sowohl auf den deutschen als auch auf den ausländischen Luftraum. Der deutsche Teil der Flugroute ist für deutsche und ausländische Fluggesellschaften umsatzsteuerpflichtig, der ausländische Teil nicht. Die Finanzämter können die Umsatzsteuer aber unter bestimmten Voraussetzungen erlassen (vgl. Abbildung 37.1).

Die Fluggesellschaften müssen ihre steuerpflichtigen Umsätze für die deutschen Streckenanteile genau ermitteln und in ihren Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen angeben. Das gilt auch dann, wenn ihnen die Umsatzsteuer erlassen werden kann. Nur für ausländische Fluggesellschaften mit ausschließlich grenzüberschreitenden Personenflügen legte das BMF eine Vereinfachung fest. Diese können ihre Flugumsätze schätzen und müssen sie nur in der Jahreserklärung angeben.

Umsatzsteuer bei grenzüberschreitenden Personenflügen

Abbildung 37.1



Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Ergänzungen durch Bundesrechnungshof.

Umsatzsteuer für zusätzliche Leistungen kann nicht erlassen werden

Die Finanzämter dürfen nur die Steuern erlassen, die auf die Beförderungsleistungen selbst entfallen. Für zusätzliche Leistungen der Fluggesellschaften ist kein Erlass von Steuern möglich. Hierzu gehören insbesondere Verkäufe von Speisen und Getränken, Parfüm oder Souvenirs auf Flügen von Deutschland in einen anderen EU-Mitgliedstaat („Onboard-Umsätze“). Bei einigen Fluggesellschaften können Fluggäste die Bahnfahrt zum Flughafen und wieder zurück buchen („Rail&Fly“). Dies ist ebenfalls eine zusätzliche Leistung, für die Fluggesellschaften Umsatzsteuer zahlen müssen.

Finanzämter setzten den Erlass von Steuern unterschiedlich um

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2015, wie die Finanzämter den Erlass von Steuern umsetzten. Er stellte fest, dass es hierfür keine einheitlichen Regelungen gab. In der Folge gingen die Finanzämter unterschiedlich vor.

- Die meisten Finanzämter erließen die Steuern einmalig mit Wirkung für die Zukunft („bis auf Weiteres“). Die Fluggesellschaften mussten keine weiteren Anträge stellen. Die Finanzämter prüften anschließend jahrelang nicht, ob die Fluggesellschaften die Voraussetzungen noch erfüllten.

- Einige Finanzämter hatten zwar die Steuern nicht erlassen. Sie setzten aber trotzdem keine Umsatzsteuer fest. Sie behandelten damit Flugumsätze so, als seien sie steuerfrei.
- Einige Finanzämter forderten die Fluggesellschaften auf, den Erlass jährlich neu zu beantragen. Dazu mussten diese die umsatzsteuerpflichtigen deutschen Streckenanteile in der Jahreserklärung zusammenstellen und die darauf entfallende Umsatzsteuer berechnen.

Finanzämter prüften zusätzliche Leistungen nicht

Einige Fluggesellschaften erklärten keine steuerpflichtigen Umsätze, obwohl sie nach ihren Internetseiten Onboard-Umsätze hatten und Rail&Fly-Leistungen erbrachten. Die Finanzämter gingen diesen Sachverhalten nicht nach.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Finanzämter beim Erlass von Steuern unterschiedlich vorgehen. Er hat dies insbesondere darauf zurückgeführt, dass das BMF das Erlassverfahren – außer für ausländische Fluggesellschaften mit ausschließlich grenzüberschreitenden Personenflügen – nicht klar geregelt hat. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die Finanzämter nicht prüfen, ob die Fluggesellschaften für zusätzliche Leistungen Umsatzsteuer zahlen mussten. Hierdurch könnten Steuereinnahmen verloren gehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, dafür zu sorgen, dass die Finanzämter beim Erlass von Steuern einheitlich verfahren. Das BMF sollte klarstellen, wie die Fluggesellschaften ihre Umsätze gegenüber dem Finanzamt erklären müssen. Darüber hinaus sollte es regeln, mit welcher zeitlichen Wirkung die Finanzämter Steuern erlassen dürfen. Schließlich sollte es sicherstellen, dass die Finanzämter die Umsatzsteuer für zusätzliche Leistungen erheben.

37.3

Das BMF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat angekündigt, gemeinsam mit den Ländern die Mängel in der Besteuerungspraxis abzustellen. Es will einheitliche Regelungen für die Besteuerung von Umsätzen bei grenzüberschreitenden Personenflügen festlegen. Zudem will es sicherstellen, dass die Finanzämter die Umsatzsteuer für zusätzliche Leistungen der Fluggesellschaften erheben.

Der Bundesrechnungshof sieht darin einen ersten Schritt, um Umsätze bei grenzüberschreitenden Personenflügen gleichmäßig zu besteuern und Steuerausfälle zu vermeiden. Er wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, ob die Finanzämter die Regelungen beachten.

38 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben will Mängel bei Dienstreisen beseitigen (Kapitel 6004)

38.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben will vom Bundesrechnungshof festgestellte Mängel bei Dienstreisegenehmigungen und Reisekostenabrechnungen unverzüglich durch organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen abstellen. Auf Hinweis des Bundesrechnungshofes hat das BMF den Vorstand der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben angewiesen, für eine angemessene personelle Ausstattung in diesen Aufgabenbereichen zu sorgen.

38.1

Bundesrechnungshof kritisiert Dienstreisemanagement

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2013 bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) die Bewirtschaftung von Reisekosten geprüft. Er hatte das BMF über seine Prüfung informiert. Das BMF führt die Rechts- und Fachaufsicht. Bei seinen Erhebungen hatte der Bundesrechnungshof u. a. festgestellt, dass die Bundesanstalt für einzelne Bedienstete erhöhte Reisekostenerstattungen für die Nutzung von privaten Pkw auf Dienstreisen entgegen der gesetzlichen Bestimmungen zugesagt hatte. Weiterhin hatte die Bundesanstalt Dienstreisegenehmigungen oftmals erteilt, ohne die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit mit der gebotenen Sorgfalt zu prüfen. Auch wurden bestehende Dauerbewilligungen für Dienstreisen über mehrere Jahre hinweg nicht evaluiert. Des Weiteren gewährte sie seit dem 1. Januar 2013 Beschäftigten der Sparte Forst pauschale Reisekostenvergütungen als sogenannte Forstpauschale auf der Grundlage einer vorläufigen Regelung. Diese hatte sie acht Monate zuvor erlassen, weil das BMF einen bis dahin gültigen Erlass aufgehoben hatte.

Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes sagte die Bundesanstalt zu, die notwendigen Änderungen umgehend zu veranlassen. Der Bundesrechnungshof schloss daraufhin im Dezember 2014 das Prüfungsverfahren zunächst ab und bat die Bundesanstalt, über den weiteren Fortschritt bei den eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

Bundesanstalt setzt Empfehlungen nicht um

Zehn Monate später fragte der Bundesrechnungshof nach, ob und inwieweit die Bundesanstalt die Beanstandungen aus dem Jahr 2013 behoben habe. Erst aufgrund dieser Nachfrage teilte die Bundesanstalt mit, die geplante Regelung zu den Dienstreisegenehmigungen habe sich wegen krankheitsbedingter Ausfälle verzögert. Sie sei aber inzwischen in Bearbeitung und solle spätestens zum Ende

des ersten Quartals 2016 abgeschlossen sein. Die interne Abstimmung der Regelung zur Forstpauschale habe sich ebenso verzögert und werde zum gleichen Termin forciert.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMF über die zögerliche Umsetzung seiner Empfehlungen unterrichtet. Diesen Hinweis nahm das BMF zum Anlass, den Vorstand der Bundesanstalt anzuweisen, bei Arbeitsspitzen intern für eine angemessene Personalausstattung in den betreffenden Aufgabenbereichen zu sorgen. Es hat versichert, dass die Bundesanstalt künftig die notwendigen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen veranlassen werde, um derartige zeitliche Verzögerungen zu vermeiden. Das BMF hat aber auch darauf hingewiesen, dass die Bundesanstalt als rechtlich selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts die ihr zugewiesenen Aufgaben in grundsätzlich eigener Verantwortung erledige. Die geltenden gesetzlichen Regelungen zu beachten, sei primär Aufgabe des Vorstandes der Bundesanstalt.

38.3

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesanstalt durch eine angemessene interne Personalumschichtung künftig dafür sorgen will, dass vorübergehende Arbeitsspitzen und nicht planbare personelle Ausfälle aufgefangen werden können. Er erwartet, dass festgestellte Mängel künftig unverzüglich abgestellt werden. Insofern bewertet er die vom BMF ergriffenen Maßnahmen positiv. Er stimmt mit dem BMF überein, dass die Bundesanstalt die ihr zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich in eigener Verantwortung zu erledigen hat. Dies entbindet das BMF aber nicht, seine Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesanstalt wahrzunehmen.

Auswahl der Ergebnisse der parlamentarischen Beratungstätigkeit

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

(Einzelplan 10)

Aufgabenwahrnehmung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beim Nationalen Hochwasserschutzprogramm

Als Konsequenz aus der Hochwasserkatastrophe 2013 an Donau und Elbe haben sich Bund und Länder auf ein Nationales Programm zum präventiven Hochwasserschutz geeinigt. Sie finanzieren es gemeinsam. Auf Bundesseite ist für den Hochwasserschutz das BMUB fachlich zuständig. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft finanziert das Programm aus Mitteln für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ des Bundes und der Länder. Der Bundesrechnungshof hat das Programm als sinnvolle Risikovorsorge bewertet. Er hat empfohlen, die fachliche Verantwortung des BMUB für das Nationale Hochwasserschutzprogramm zu stärken und die Kontrollmöglichkeiten des Bundes über die Verwendung der Mittel zu verbessern.

Mit dem Nationalen Programm zum präventiven Hochwasserschutz (Nationales Hochwasserschutzprogramm) wollen Bund und Länder einen überregionalen vorbeugenden Hochwasserschutz eng miteinander abstimmen und zügig umsetzen. Auf Bundesseite ist das BMUB fachlich zuständig.

Für Deichrückverlegungen und die gesteuerte Hochwasserrückhaltung sind 4,3 Mrd. Euro vorgesehen. Der Bund übernimmt davon 60 %. Grundsätzlich haben die Länder die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz für den Hochwasserschutz. Deshalb finanziert das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) den Bundesanteil aus den Haushaltsmitteln für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ des Bundes und der Länder. Mit diesen Mitteln dürfen wasserwirtschaftliche Maßnahmen zur Verbesserung der ländlichen Strukturen gefördert werden. Über die einzelnen Förderungen entscheiden der Bund und die Länder gemeinsam. Der Bund wird dabei durch das BMEL und das Bundesministerium der Finanzen vertreten. Die Länder berichten dem BMEL über die Verwendung der Mittel und die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes beim Nationalen Hochwasserschutzprogramm untersucht. Er hat das Programm als sinnvolle Risikovorsorge bewertet. Infolge der „Hilfskonstruktion“ des Bundes, die Ausgaben auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe zu finanzieren, ist allerdings neben dem BMUB auch das BMEL mit dem Nationalen Hochwasserschutzprogramm befasst.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Fachaufgaben beim BMUB zu konzentrieren, ohne dabei die grundsätzliche Zuständigkeit des BMEL für die Gemeinschaftsaufgabe in Frage zu stellen. Er hat außerdem empfohlen, die Kontrollmöglichkeiten des Bundes über die Verwendung der Mittel zu verbessern. Das BMUB sollte dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) jährlich detailliert über die Fortschritte beim Hochwasserschutz berichten. Schließlich hat es der Bundesrechnungshof für zweckmäßig gehalten, ihm in den Ländern umfassende Erhebungsrechte zum Nationalen Hochwasserschutzprogramm einzuräumen.

Der Haushaltsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 13. April 2016 zur Kenntnis genommen. Er hat das BMEL aufgefordert, ihm in Abstimmung mit dem BMUB jährlich detailliert über die Fortschritte beim Hochwasserschutz zu berichten.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelman 12)

Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030

Der Bundesverkehrswegeplan stellt die Investitionsstrategie der Bundesregierung für die Verkehrsinfrastruktur dar. Hierfür melden die Länder Aus- und Neubauprojekte für Straßen einschließlich deren Kosten an. Die angemeldeten Projekte durchlaufen ein mehrstufiges Bewertungsverfahren. Kern ist die Ermittlung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses. Da die Länder in der Vergangenheit häufig zu niedrige Kosten angemeldet hatten, war die Aussagekraft des Nutzen-Kosten-Verhältnisses eingeschränkt und nur bedingt geeignet, die Projekte miteinander zu vergleichen. Für den Bundesverkehrswegeplan 2030 beschloss das BMVI daher, die Kostenermittlungen der Länder für die Projekte vorher zu plausibilisieren. Damit wollte es dessen Verlässlichkeit verbessern. Dieses Ziel hat es nicht erreicht. So blieben etwa die Kosten von Ausbauprojekten gänzlich ungeprüft.

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) stellt die Investitionsstrategie der Bundesregierung für die Verkehrsinfrastruktur dar. Für den BVWP 2030 hatte das BMVI die Länder aufgefordert, Aus- und Neubauprojekte für Straßen einschließlich deren voraussichtlicher Kosten anzumelden. Alle Projekte durchliefen ein mehrstufiges Bewertungsverfahren. Dabei wurde u. a. der erwartete Nutzen ins Verhältnis zu den angemeldeten Kosten gesetzt. Die Aussagekraft des so ermittelten Nutzen-Kosten-Verhältnisses (NKV) hing wesentlich davon ab, wie realistisch die Länder die Kosten ermittelt hatten.

In der Vergangenheit hatten die Länder häufig zu niedrige Kosten gemeldet. Daher beschloss das BMVI, die Kosten vor Ermittlung des NKV plausibilisieren zu lassen. Dazu ließ es Vergleichskosten für den Neu- und Ausbau von Straßen ermitteln. Der Bundesrechnungshof prüfte ihre Herleitung ebenso wie die Plausibilisierung der von den Ländern ermittelten Kosten anhand dieser Vergleichskosten.

Die Prüfung ergab, dass die Qualität der zur Plausibilisierung herangezogenen Vergleichskosten fragwürdig war. Das BMVI hatte zum einen nicht sichergestellt, dass die Vergleichskosten auf der Grundlage schlussgerechneter Projekte berechnet waren. Damit waren die Vergleichskosten eher zu niedrig, weil sie nicht alle Nachträge und Kostensteigerungen berücksichtigten.

Zum anderen basierten die Vergleichskosten sowohl bei Neu- als auch bei Ausbauprojekten auf den Gesamtkosten der betrachteten Vergleichsprojekte. Bei Ausbauprojekten werden aber regelmäßig nicht nur neue Fahrstreifen gebaut,

sondern auch bestehende Fahrstreifen erneuert. Daher enthielten die Gesamtkosten neben den Investitionskosten auch Kostenanteile für die Erhaltung. Für die Anmeldung der Projekte gab das BMVI den Ländern vor, bei der Darstellung der Kosten von Ausbauprojekten zwischen Investitions- und Erhaltungskosten zu unterscheiden. Nur die Investitionskosten des jeweiligen Projekts gingen in die Nutzen-Kosten-Analyse ein.

Im Ergebnis waren die Vergleichskosten nur eingeschränkt geeignet, die angemeldeten Projektkosten verlässlich zu plausibilisieren. Bei Ausbauprojekten konnten die Investitionskosten nicht plausibilisiert werden. Obwohl diese eine wesentliche Größe bei der Berechnung des NKV sind, ließ das BMVI sie vollständig ungeprüft.

Ausbauprojekte sollten vorrangig umgesetzt werden. Deshalb hat der Bundesrechnungshof das BMVI aufgefordert, diese vor Ermittlung des NKV erneut zu plausibilisieren. Nur so kann das BMVI die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Straßenbaumaßnahmen bewerten und die Investitionen dorthin lenken, wo sie den größtmöglichen Nutzen für die Volkswirtschaft bringen.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bericht am 13. April 2016 beraten und zur Kenntnis genommen.

Planung einer neuen Fehmarnsundquerung

Das BMVI möchte die alte Fehmarnsundbrücke nicht mehr nutzen und durch neue Bauwerke ersetzen. Mit Hilfe der Deutschen Bahn AG begründete es dies durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese Untersuchung fehlerhaft war. Außerdem ist die Fehmarnsundbrücke in einem schlechten Zustand, weil die Deutsche Bahn AG die Instandhaltung jahrelang vernachlässigt hat.

Im Zusammenhang mit dem geplanten Bau der festen Fehmarnbeltquerung zwischen Fehmarn und Dänemark möchte das BMVI die alte Fehmarnsundbrücke, die derzeit gemeinsam vom Straßen- und Schienenverkehr genutzt wird, durch neue Bauwerke ersetzen. Dazu legte es eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor, die es von der Deutschen Bahn AG erarbeiten ließ. Danach sollten nur Neubauvarianten wirtschaftlich sein. Der Erhalt der alten Brücke sei hingegen unwirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Deutsche Bahn AG ihre Annahmen nur unzureichend dokumentiert, zum Teil falsche Kostenansätze gewählt, nicht monetäre Entscheidungskriterien doppelt bewertet und eine Vorgabe des Bundesministeriums der Finanzen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen außer Acht ließ. Die Untersuchung des BMVI und der Deutschen Bahn AG reichte keinesfalls aus, den Erhalt der vorhandenen Brücke abzulehnen, zumal damit eine kostengünstige und umweltressourcenschonende Variante wegfiel.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Deutsche Bahn AG und der Bund, vertreten durch die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein, die Instandhaltung der Brücke zudem über Jahrzehnte vernachlässigt. Die Fehmarnsundbrücke ist daher in einem schlechten Zustand. Seit dem Jahr 2000 wurden Schäden am Korrosionsschutz festgestellt, die die Deutsche Bahn AG bislang nicht beseitigte. Dadurch weiteten sich die Schäden aus und Folgeschäden entstanden. Im Jahr 2012 ermittelte die Deutsche Bahn AG einen Instandhaltungsbedarf von 21 Mio. Euro, rund drei Viertel davon für den Korrosionsschutz. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist ein Großteil dieses Betrags kurzfristig zu investieren, um weitere verkehrliche Einschränkungen auf der Fehmarnsundbrücke zu vermeiden.

Das BMVI und die Deutsche Bahn AG haben bestritten, die Instandhaltung der Brücke vernachlässigt zu haben und hielten an dem Ergebnis ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fest. Der Bundesrechnungshof hat den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) im Frühjahr 2016 hierüber unterrichtet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 24. Juni 2016 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das BMVI aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass der Betrieb der bestehenden Fehmarnsundbrücke bis zur Fertigstellung etwaiger Ersatzbauten uneingeschränkt gewährleistet ist. Außerdem solle es in den kommenden Planungsschritten weiterhin die Variante mit einer Ertüchtigung der vorhandenen Brücke untersuchen.

Im Herbst 2016 hat das BMVI mitgeteilt, dass es den Erhalt der Brücke in der weiteren Planung berücksichtigen werde. Außerdem wolle die Deutsche Bahn AG die bestehenden Mängel an der Fehmarnsundbrücke bis zum Jahr 2021 vollständig beseitigen.

Kostenerstattung des Bundes für Ansprüche der Deutschen Bahn AG aus § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG (Personalminderbedarf)

Rationalisierungsmaßnahmen bei der Deutschen Bahn AG können zu einem Personalminderbedarf führen. Weist die Deutsche Bahn AG nach, dass sie das freigesetzte Personal nicht im Unternehmen weiterbeschäftigen kann, stehen ihr unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichszahlungen zu. Das Bundeseisenbahnvermögen hat für Ausgleichszahlungen an die Deutsche Bahn AG Belege akzeptiert, die nicht geeignet sind, die Ansprüche prüfbar nachzuweisen. Es darf die diesen Zahlungen zugrunde liegende Durchführungsvereinbarung nicht mehr anwenden.

§ 21 Absatz 5 und 6 des Gesetzes über die Gründung einer Deutschen Bahn Aktiengesellschaft (DBGrG) regelt den Anspruch der Deutschen Bahn AG auf Ausgleich von Kosten für von Rationalisierungsmaßnahmen betroffenes Personal. Das Bundeseisenbahnvermögen hat hierzu im Juli 2015 mit der Deutschen Bahn AG eine Durchführungsvereinbarung geschlossen. Diese sieht u. a. vor, dass der Nachweis einer Rationalisierungsmaßnahme nicht durch Ursprungsbelege, sondern durch Unterschriften von zwei Geschäftsführern einer konzerninternen Personalvermittlungsgesellschaft als erbracht gilt.

Die Geschäftsführer bestätigen mit ihrer Unterschrift, dass eine anderweitige Verwendung des betroffenen Personals im Konzern der Deutschen Bahn AG nicht möglich sei. Dabei handelt es sich um eine Selbsterklärung aus der Sphäre des finanziell Begünstigten, die den Nachweis der Ansprüche nicht ersetzen kann. Die Durchführungsvereinbarung hätte daher in dieser Form nicht geschlossen werden dürfen.

Der Gesetzgeber verabschiedete die Vorschrift des § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG mit der Bahnreform, damit der Deutschen Bahn AG durch die Übernahme des Bundespersonals kein Wettbewerbsnachteil entstehe. Nach der Gesetzesbegründung sollte einerseits vorhandenes Rationalisierungspotenzial rasch ausgeschöpft werden, andererseits aber auch kein Missbrauch möglich sein.

Der Bundesrechnungshof hat ergänzend darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber einen Kostenausgleich ursprünglich nur für die Gründungsphase der Deutschen Bahn AG vorgesehen hatte.

Der Bundesrechnungshof hat den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) über sein Prüfungsergebnis unterrichtet. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht am 2. Dezember 2016 beraten und zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das BMVI aufgefordert, die Durchführungsvereinbarung nicht mehr anzuwenden und sich stattdessen die Ansprüche im Einzelnen durch Ursprungsbelege nachweisen zu lassen. Zudem soll das BMVI einen Gesetzentwurf vorlegen, der ab dem 1. Januar 2017 sicherstellt, dass keine neuen Anträge zur Erstattung von Personalkosten gestellt werden dürfen.

Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU durch das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich

Das „Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich“ setzt die europäische Richtlinie 2012/34/EU um, die Wettbewerb schaffen und die Marktaufsicht stärken will. Es ist seit September 2016 in Kraft. Der Bundesrechnungshof hat den Deutschen Bundestag im Gesetzgebungsvorhaben beraten. Er hat darauf hingewiesen, dass zahlreiche zusätzliche Bestimmungen und Ausnahmen von den Richtlinien zu einem insgesamt komplizierten Regelwerk führen. Es verfehlt seine angestrebte Wirkung, den Anteil des Schienenverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen und den Wettbewerb der Verkehrsbetriebe auf der Schiene zu stärken. Durch bürokratische Vorgaben, unklare Regelungen und Mehrfachzuständigkeiten können zudem unnötige Folgekosten entstehen.

Der Wettbewerb wird in den Netzindustrien einerseits durch Bestimmungen zum Netzzugang und andererseits durch Entflechtung der Eisenbahnunternehmen gestärkt.

Bei der Entflechtung setzte der Gesetzentwurf nur den Mindeststandard nach der Richtlinie um. Er verzichtete auf Möglichkeiten, den Wettbewerb konsequent zu fördern. Eine Begründung dafür war weder dem Gesetzentwurf zu entnehmen, noch wurde sie im parlamentarischen Verfahren „nachgereicht“. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, einen solchen Verzicht zu begründen oder die Entflechtung stringenter zu regeln.

Bei den Vorgaben zum Netzzugang hat der Bundesrechnungshof Bedarf für eine wirksame sogenannte ex-ante-Anreizregulierung gesehen. Bei dieser entscheidet eine Regulierungsbehörde über die Preise und Bedingungen für den Zugang zum Netz, bevor diese in Kraft treten. Diese sollte auf der Basis einer Analyse der erreichbaren Kostensenkungen lückenlos und allein durch die Bundesnetzagentur erfolgen. Das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich schafft zwar bei der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde neue Stellen. Auch wird die Bundesnetzagentur mit neuen Kompetenzen ausgestattet. Sie wird aber gleichzeitig weitgehend entmachtet, da vertragliche Vereinbarungen der Deutschen Bahn AG mit dem Bund die Regulierung ersetzen. Dadurch werden Ersatzinvestitionen, Neubauinvestitionen, Wartung und Instandsetzung weitgehend aus der Regulierung der Bundesnetzagentur ausgenommen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die angestrebte Regulierung dann für diese Kosten wirkungslos bleiben wird und sich im Wesentlichen auf den Betrieb konzentriert.

Der Bund hat nach dem Grundgesetz einen Gewährleistungsauftrag für den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes. Diesen Gewährleistungsauftrag kann er bisher nicht wirksam durchsetzen. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, dem Bund zu ermöglichen, Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen selbst unmittelbar anzuordnen.

Die Regulierungsbehörde soll Beschwerden von Verbraucherverbänden über Rechtsverletzungen durch Unternehmen entgegennehmen. Wirksame Mittel gegen solche Rechtsverletzungen fehlen ihr bisher. Im Interesse des Verbraucherschutzes sollte sie die Möglichkeit erhalten, durch Rechtsverletzungen erlangte Vorteile der regulierten Unternehmen abzuschöpfen.

Das BMVI und die Deutsche Bahn AG vertreten seit Jahren die Auffassung, der Bundesrechnungshof habe bei der Deutschen Bahn AG nur eingeschränkte Erhebungsrechte. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dies vor allem die ihm übertragene Aufgabe der Beratung des Parlaments erschwert. Er hat daher eine Änderung im „Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft“ angeregt. Diese soll klarstellen, dass der Bundesrechnungshof bei der Deutschen Bahn AG die Erhebungsmöglichkeiten hat, die ihm auch bei anderen Unternehmen zur Verfügung stehen, die Bundesmittel erhalten.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bericht am 6. Juli 2016 zur Kenntnis genommen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

Bund übernimmt IT-Gesellschaft

Das BMVg lässt weite Teile der Informationstechnik der Bundeswehr von einer IT-Gesellschaft betreiben. An dieser Gesellschaft war der Bund minderheitsbeteiligt. Ende 2016 erwarb er alle Anteile an der Gesellschaft. Seitdem führt er sie als sogenannte Inhouse-Gesellschaft weiter. Der Bundesrechnungshof wies gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages auf Gestaltungserfordernisse hinsichtlich der Steuerung und Kontrolle der IT-Gesellschaft durch das BMVg hin.

Die IT-Gesellschaft muss vertraglich vereinbarte Betriebsgütern für IT-Komponenten sicherstellen. Dazu vereinbarte die Bundeswehr überwiegend auf IT-Komponenten bezogene Service Level. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass diese Service Level eine für die Anwender befriedigende IT-Betriebsgüte nicht garantieren. Selbst wenn die IT-Gesellschaft alle vereinbarten Service Level erfüllen sollte, ist nicht sichergestellt, dass den Anwendern wichtige IT-Dienste ununterbrochen zur Verfügung stehen. Eine Alternative wären anwenderbezogene Service Level.

Die Bundeswehr maß zudem nicht selbst, ob die IT-Gesellschaft die vertraglich vereinbarte Betriebsgüte erreichte. Sie verließ sich bei der Beurteilung der erreichten Betriebsgüte weitgehend auf Angaben der IT-Gesellschaft.

Die IT-Gesellschaft betreibt IT-Systeme der Bundeswehr. Die Bundeswehr prüfte nicht ausreichend, ob die IT-Gesellschaft ihre Vorgaben zur IT-Sicherheit einhielt. Daher konnte sie nicht in allen Fällen sicher sein, dass die Vertraulichkeit und Integrität der in den IT-Systemen gespeicherten Daten gegeben war.

Das BMVg beabsichtigte, den Geschäftsführern der IT-Gesellschaft neben einer festen auch eine variable Vergütung zu gewähren. Zielvorgaben und messbare Kriterien für die auszuzahlende Höhe des variablen Anteils legte es nicht fest.

Die industriellen Gesellschafter schieden aus. Damit entfielen ihre Strategien, Methoden und Fachkompetenz, um die IT-Gesellschaft zu steuern. Das BMVg legte nicht ausreichend fest, wie es die IT-Gesellschaften steuern wollte.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, dass das BMVg

- anwenderbezogene Service Level mit der IT-Gesellschaft vereinbart,
- die Einhaltung der Service Level durch die IT-Gesellschaft zumindest stichprobenweise selbst misst,
- kontrolliert, ob die IT-Gesellschaft die Vorgaben der Bundeswehr zur IT-Sicherheit einhält,
- vor Übernahme der Gesellschaften detailliert festlegt, wie es diese steuern will,

- über die Ausgestaltung des variablen Anteils der Vergütung der Geschäftsführung entscheidet und dabei insbesondere die Zielvorgaben und die messbaren Kriterien für die auszuzahlende Höhe des variablen Anteils festlegt.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 6. Juli 2016 beraten und zur Kenntnis genommen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

Übernahme der Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Zollverwaltung

Die Ertrags- und Verwaltungshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer ist zum 1. Juli 2009 von den Ländern auf den Bund übergegangen. Der Bund hat den Ländern hierfür in den letzten Jahren als Ausgleich deutlich mehr gezahlt als er durch die Steuer eingenommen hat. Neben einer noch nicht ausreichenden Servicequalität für die Steuerpflichtigen hat der Bundesrechnungshof eine erheblich gestiegene Arbeitsbelastung für die Hauptzollämter festgestellt. Im Vergleich zu den Ländern beschäftigt der Bund für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer etwa 500 Arbeitskräfte weniger. Zusätzlicher Verwaltungsaufwand beim Datenaustausch mit den Ländern wäre vermeidbar, wenn Daten elektronisch ausgetauscht würden.

Die Ertrags- und Verwaltungshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer (KraftSt) ist zum 1. Juli 2009 von den Ländern auf den Bund übergegangen. Der Bund übernahm die Verwaltung der KraftSt von den Finanzämtern der Länder schrittweise. Seit Mai 2014 verwalten die Hauptzollämter der Bundeszollverwaltung die KraftSt.

Als Ausgleich für den Übergang der Ertragshoheit zahlt der Bund den Ländern seit dem Jahr 2010 jährlich 9 Mrd. Euro. Die Einnahmen aus der KraftSt sind nach der Übernahme gleich hoch geblieben. Sie liegen bei 8,5 Mrd. Euro jährlich. In den Jahren 2010 bis 2015 zahlte der Bund den Ländern insgesamt 2,8 Mrd. Euro mehr als er einnahm. Der Bund kann die Ausgleichszahlungen an die Länder nicht seinen tatsächlichen Steuereinnahmen anpassen, weil der zu zahlende Betrag gesetzlich festgeschrieben ist.

Die Zollverwaltung ist nun auch für die straf- und bußgeldrechtliche Bearbeitung von Verstößen gegen das Kraftfahrzeugsteuergesetz und die Vollstreckung von Kraftfahrzeugsteuerforderungen zuständig. Mit der Übernahme dieser Aufgaben stieg die Arbeitsbelastung für die Hauptzollämter um ein Vielfaches an. Die Anzahl möglicher Bürgeranfragen wurde unterschätzt. Die zentrale Auskunftsstelle konnte nur einen minimalen Teil der Anrufe entgegennehmen. Zudem waren Bescheide und Schreiben an die Steuerpflichtigen nicht klar und eindeutig formuliert. Dies verursachte nicht nur Unverständnis beim Bürger, sondern auch Mehrarbeit für die Zollverwaltung. Die Zollverwaltung ist gefordert, den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden.

Für die Erhebung und Verwaltung der KraftSt durch die Zollverwaltung wurde ein Personal-Soll von 1 771 Arbeitskräften anerkannt. Im Vergleich zu den Ländern beschäftigt der Bund damit für die Verwaltung der KraftSt etwa 500 Arbeitskräfte weniger. Zur Bewältigung von Arbeitsspitzen und Rückständen wurden in den Jahren 2014 und 2015 Zeitarbeitskräfte eingestellt. Es ist noch offen, ob 1 771 Arbeitskräfte ausreichen, die Arbeitsmengen auf Dauer zu bewältigen. Das BMF

sollte daher eine Organisationsuntersuchung durchführen und prüfen, ob die Personalausstattung angemessen ist.

Die Länder nutzen die KraftSt-Daten zur Vorbereitung von Außenprüfungen bei den Gemeinschaftssteuern. Seit dem Übergang der Verwaltung der KraftSt auf den Bund können die Finanzbehörden der Länder nicht mehr elektronisch auf die Daten zugreifen. Die manuelle Übermittlung der Daten führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand bei der Zollverwaltung. Hier sollten Bund und Länder gemeinsam eine Lösung für die Entwicklung und Finanzierung einer IT-Schnittstelle finden.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bericht am 16. März 2016 beraten und zur Kenntnis genommen.

Modernisierung des Besteuerungsverfahrens

Das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens zielt darauf ab, die Möglichkeiten der Informationstechnik umfangreicher in der Finanzverwaltung zu nutzen. Es sollen mehr Veranlagungen vollmaschinell und möglichst nur noch risikobehaftete Fälle manuell bearbeitet werden. Dazu soll das maschinelle Risikomanagement verstärkt eingesetzt werden. Ziel ist es, das Besteuerungsverfahren zu beschleunigen und zukunftssicher auszurichten. Hierfür sind in der Abgabenordnung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gestärkt und ein maschinelles Risikomanagementsystem gesetzlich verankert worden. Der Bundesrechnungshof hat das Vorhaben grundsätzlich unterstützt und sich beratend im Gesetzgebungsverfahren eingebracht.

Die Besteuerung in den Finanzämtern ist ein Massenverfahren. Jedes Jahr sind Millionen Steuerpflichtige zu veranlagern. Dabei ist mit immer weniger Personal eine komplexe und sich rasch wandelnde Rechtsmaterie anzuwenden. Dies stellt die Länder vor enorme Herausforderungen. Ein Weg, diese zu bewältigen, ist der verstärkte Einsatz der Informationstechnik (IT), insbesondere eines maschinellen Risikomanagementsystems (RMS). Künftig sollen nur noch risikobehaftete Fälle manuell bearbeitet und die übrigen Fälle vollmaschinell veranlagt werden. Dabei soll das Gesetzesvorhaben einen effizienten, rechtmäßigen und gleichmäßigen Steuervollzug gewährleisten. Sowohl der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung als auch der Bundesrechnungshof haben sich zum Diskussions-, Referenten- und Gesetzentwurf geäußert.

Die Maßnahmen des Gesetzes betreffen im Wesentlichen drei Handlungsfelder:

- Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch einen verstärkten Einsatz der IT (RMS, elektronische Kommunikation) und einen zielgenaueren Ressourceneinsatz (Flexibilisierung der örtlichen Zuständigkeiten).
- Vereinfachte und erleichterte Handhabbarkeit des Besteuerungsverfahrens durch mehr Serviceorientierung (vorausgefüllte Steuererklärung).
- Neugestaltung der rechtlichen Grundlagen.

Hierzu wurde u. a. die Abgabenordnung in vielen Bereichen rechtlich angepasst und dabei das bereits zum Einsatz kommende RMS erstmals gesetzlich verankert. Dies kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu mehr Rechtssicherheit und -klarheit führen. Zudem schafft das Gesetz die rechtliche Grundlage dafür, Steuern in risikoarmen Fällen vollmaschinell festzusetzen.

Um das Besteuerungsverfahren wirtschaftlicher und zweckmäßiger zu gestalten, wurde der Amtsermittlungsgrundsatz in § 88 Abgabenordnung entsprechend erweitert. Neben der vollmaschinellen Bearbeitung risikoarmer Fälle sollen gruppenbezogene Entscheidungen über Art und Umfang der Ermittlungen möglich sein (Abkehr von der Einzelfallentscheidung). Darüber hinaus können allgemeine Erfahrungen der Finanzbehörden berücksichtigt werden. Belege sollen künftig nur noch im Einzelfall risikoorientiert angefordert werden. Die Belegvorlagepflicht wird zur Belegvorhaltepflcht.

Der Bundesrechnungshof hat das Vorhaben grundsätzlich unterstützt. Mit einem Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat er Anregungen und Hinweise zu den tragenden Säulen der Modernisierung – der Erweiterung des Amtsermittlungsgrundsatzes sowie der gesetzlichen Verankerung des RMS – gegeben.

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat den Gesetzentwurf im Zeitraum März bis Mai 2016 mehrmals beraten und am 13. April 2016 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens (BGBl. 2016 I, S. 1679) ist in weiten Teilen zum 1. Januar 2017 in Kraft getreten.

Dringender Reformbedarf im Investmentsteuerrecht

Das Investmentsteuerreformgesetz verfolgt unter anderem das Ziel, europarechtliche und fiskalische Risiken durch die steuerliche Ungleichbehandlung von Dividendeneinkünften in- und ausländischer Investmentfonds zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof hat sich im Gesetzgebungsverfahren beratend eingebracht und angesichts finanzieller Risiken in Milliardenhöhe angemahnt, die geplanten gesetzlichen Neuregelungen so früh wie möglich in Kraft treten zu lassen.

Eine von der Finanzministerkonferenz eingesetzte und vom BMF unterstützte Bund-Länder-Arbeitsgruppe unterbreitete im April 2012 Vorschläge für eine umfassende Reform des Investmentsteuerrechts. In einer Vorlage an die Leitung des BMF nahm das zuständige Fachreferat im August 2012 hierzu Stellung. Dabei wies es auf die steuerliche Ungleichbehandlung von Dividendeneinkünften in- und ausländischer Investmentfonds hin. Das Fachreferat sah erhebliche europarechtliche und fiskalische Risiken im deutschen Investmentsteuerrecht.

Denn der Europäische Gerichtshof hatte in mehreren Entscheidungen festgestellt, dass eine solche Ungleichbehandlung gegen die Kapitalverkehrsfreiheit nach Artikel 63 und 65 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verstößt. Trotz ständig steigender fiskalischer Risiken in Milliardenhöhe entschied das BMF, die steuerliche Ungleichbehandlung von Investmentfonds zunächst bestehen zu lassen.

Am 16. Dezember 2015 legte das BMF zur Beseitigung „EU-rechtlicher Risiken“ infolge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes einen Referentenentwurf zur Reform des Investmentsteuerrechts vor. Danach sollen auch inländische Investmentfonds künftig der Kapitalertragsteuer unterliegen und die steuerliche Ungleichbehandlung von Investmentfonds auf diese Weise beseitigt werden. Das neue Investmentsteuerrecht soll ab dem 1. Januar 2018 anwendbar sein.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass den Finanzämtern und dem Bundeszentralamt für Steuern eine große Anzahl von Anträgen ausländischer Investmentfonds auf Erstattung europarechtswidrig einbehaltener Kapitalertragsteuer vorliegt. Die Anträge beziehen sich auf Urteile des Europäischen Gerichtshofes zur ungleichen Besteuerung in- und ausländischer Investmentfonds und sind noch nicht bearbeitet.

Das BMF hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in seiner Stellungnahme zum Bericht nicht widersprochen. Es hat jedoch darauf verwiesen, dass die bisherigen Urteile des Europäischen Gerichtshofes nicht die deutsche Rechtslage zum Gegenstand hätten. Daher sei die Rechtslage bisher noch nicht abschließend geklärt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob die mit Wirkung zum 1. Januar 2018 geplante Reform des Investmentsteuerrechts bereits zu einem früheren Zeitpunkt in Kraft treten könne, um so die europarechtlichen und fiskalischen

Risiken für die Zukunft zu begrenzen. Das BMF hat sich der Empfehlung nicht angeschlossen, weil es einen angemessenen zeitlichen Vorlauf für erforderlich halte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei der Reform des Investmentsteuerrechts darauf zu achten, dass eine bereits erfolgte Anrechnung der einbehaltenen Kapitalertragsteuer auf Anlegerebene im Erstattungsfall wieder korrigiert werden kann. Andernfalls würden Kapitalertragssteuern in Milliardenhöhe auf Anlegerebene angerechnet, obwohl diese bereits auf Fondsebene erstattet wurden. Hierzu hat das BMF ausgeführt, dass eine solche Korrektur in einem Massenverfahren aus praktischen Gründen nicht möglich sei.

Der Bundesrechnungshof hat seine Empfehlungen aufrechterhalten.

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bericht des Bundesrechnungshofes bei seiner Vorbereitung zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Investmentbesteuerung am 9. Mai 2016 zur Kenntnis genommen.

Steuerliche Behandlung von geringfügig Beschäftigten (Minijobs)

Bei sogenannten Minijobs entscheidet der Arbeitgeber, ob er die von ihm abzuführende Lohnsteuer pauschal oder individuell berechnet. Dieses Wahlrecht eröffnet Missbrauchsmöglichkeiten. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2010 empfohlen, das Wahlrecht zugunsten der Pauschalbesteuerung aufzugeben oder zumindest wirksame Kontrollverfahren einzurichten. Im Jahr 2015 hat er festgestellt, dass noch immer keine wirksame Kontrolle besteht.

Anstelle der Besteuerung des Arbeitslohnes anhand der elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale kann der Arbeitgeber bei geringfügigen Beschäftigungen (Minijobs) wählen, die Lohnsteuer einschließlich Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer in Höhe von insgesamt 2 % des Arbeitsentgeltes zu erheben (einheitliche Pauschsteuer).

Im Jahr 2010 hatte der Bundesrechnungshof empfohlen, das Wahlrecht des Arbeitgebers aufzugeben und die einheitliche Pauschsteuer zwingend für alle Fälle vorzusehen, in denen die Pauschalierung der Rentenversicherungsbeiträge für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gesetzlich vorgeschrieben ist. Eine Abschaffung des Wahlrechts würde dem Gedanken einer einfachen Besteuerung entsprechen und zudem dabei helfen, einen Missbrauch zu vermeiden. Alternativ müsste die Besteuerung der Minijobs stärker kontrolliert werden.

Das BMF hatte verfassungsrechtliche Bedenken und sprach sich daher gegen die Abschaffung des Wahlrechts und für eine intensivere Kontrolle aus.

Gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) berichtete das BMF im Juni 2014 ergänzend, dass der Finanzverwaltung mit der Einführung der Lohnsteuer-Nachschau im Jahr 2013 nunmehr eine weitere Prüfungsmöglichkeit zur Verfügung stünde.

Die Lohnsteuer-Nachschau ist ein besonderes Verfahren zur zeitnahen Aufklärung lohnsteuererheblicher Sachverhalte. Amtsträger der Finanzbehörden können ohne vorherige Ankündigung Geschäftsräume betreten und sich Lohn- und Gehaltsunterlagen vorlegen lassen. Nach einem Anwendungsschreiben des BMF ist die Prüfung der Besteuerung von Minijobs ausdrücklich auch Gegenstand der Nachschau.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bat daraufhin den Bundesrechnungshof zu untersuchen, wie und mit welchem Ergebnis die Finanzämter die Kontrolle der zutreffenden steuerlichen Behandlung von Minijobs durchführen.

Der Bundesrechnungshof unterrichtete den Rechnungsprüfungsausschuss am 16. Dezember 2015 über die Ergebnisse seiner Prüfung. Bei Lohnsteuer-Außenprüfungen schenkten die Finanzämter der Einbehaltung der einheitlichen Pausch-

steuer nur wenig Beachtung. Arbeitgeber, die ausschließlich geringfügig Beschäftigte hatten, wurden nicht in die Prüfungspläne der Lohnsteuer-Außenprüfungen einbezogen und blieben somit ungeprüft.

Die Finanzämter führten Lohnsteuer-Nachschauen bis Mai 2015 nur in geringem Umfang durch. In zu vernachlässigender Zahl prüften sie dabei die zutreffende Besteuerung von Minijobs. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, das BMF solle gegenüber den Ländern darauf dringen, dass die Finanzämter diese neuen Kontrollmöglichkeiten verstärkt nutzen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 26. Februar 2016 zustimmend zur Kenntnis genommen. Zudem hat er gefordert, die Voraussetzungen für ein elektronisches Übermittlungsverfahren zwischen der zentralen Einzugs- und Meldestelle für geringfügige Beschäftigungen (Minijobzentrale) und der Finanzverwaltung zu schaffen, um zielgerichtete Prüfhinweise zu ermöglichen.

Steuerliche Billigkeitsmaßnahmen bei Forschungseinrichtungen

Bundesweite Betriebsprüfungen bei öffentlich-finanzierten Forschungseinrichtungen führten zu umsatzsteuerlichen Rückforderungsansprüchen des Fiskus in zweistelliger Millionenhöhe. Die Forschungseinrichtungen beantragten, ihnen die Mehrsteuern aus Billigkeitsgründen zu erlassen. Die Billigkeitsanträge bedurften wegen der Höhe der Erlassbeträge der Zustimmung des BMF. Dieses lehnte seine Mitwirkung jedoch ab und überließ den Ländern die alleinige Entscheidung über die Anträge.

Nach Abschluss bundesweiter Betriebsprüfungen bei mehreren öffentlich-finanzierten Forschungseinrichtungen einer Forschungsgemeinschaft standen umsatzsteuerliche Rückforderungsansprüche des Fiskus von rund 41 Mio. Euro im Raum. Die Forschungseinrichtungen beantragten bei den Finanzbehörden der Länder, ihnen die Mehrsteuern aus Billigkeitsgründen zu erlassen. Im Oktober 2015 legte die Finanzbehörde eines Landes dem BMF die Billigkeitsanträge von zwei Forschungseinrichtungen vor. Die Erlassbeträge beliefen sich auf rund 7 Mio. Euro. Das Land beabsichtigte, den Anträgen zu folgen und bat das BMF, den Billigkeitsmaßnahmen zuzustimmen. Das BMF hielt eine Mitwirkung hingegen für nicht erforderlich und überließ den Ländern die alleinige Entscheidung über die Anträge.

Die Finanzbehörden der Länder können Steuern erlassen, wenn deren Erhebung im Einzelfall unbillig wäre. Bei Billigkeitsmaßnahmen auf dem Gebiet der Gemeinschaftsteuern (z. B. der Umsatzsteuer) muss das BMF zustimmen, wenn die Erlassbeträge 200 000 Euro im Jahr überschreiten. Der Bundesrechnungshof hat das BMF darauf hingewiesen, dass die beantragten Billigkeitsmaßnahmen über der vorgesehenen Betragsgrenze liegen und deshalb seiner Zustimmung bedürfen. Er hat das BMF aufgefordert, seinen Mitwirkungspflichten uneingeschränkt nachzukommen und dafür zu sorgen, dass über die Billigkeitsanträge sachgerecht und nach einheitlichen Grundsätzen entschieden wird. Das BMF lehnte seine Mitwirkung jedoch weiterhin ab.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss das BMF im Rahmen der Bundesaufsicht ausnahmslos an steuerlich bedeutsamen Billigkeitsmaßnahmen der Länder mitwirken. Es darf sich seiner Verantwortung hinsichtlich einer gleichmäßigen und einheitlichen Besteuerung nicht entziehen. Mit der Entscheidung, die Anträge den Ländern zur eigenständigen Erledigung zu überlassen, hat das BMF seine Mitwirkungspflichten verletzt. Es hat den Ländern zudem die Möglichkeit eröffnet, den Bund von der Beteiligung an bedeutsamen Billigkeitsmaßnahmen auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) am 9. September 2016 über die beantragten Billigkeitsmaßnahmen und wies hinsichtlich der Sicherung des Steueraufkommens auf den dringenden

Handlungsbedarf hin. Er hielt es für erforderlich, dass das BMF seinen Mitwirkungspflichten unverzüglich nachkommt und sich bei den anstehenden Entscheidungen über die Billigkeitsanträge beteiligt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht am 20. Oktober 2016 zustimmend zur Kenntnis genommen und das BMF aufgefordert, an allen steuerlich bedeutsamen Billigkeitsmaßnahmen auf dem Gebiet der Gemeinschaftsteuern uneingeschränkt mitzuwirken. Außerdem hat er dem BMF aufgetragen, die geltende Regelung über dessen Mitwirkung bei Billigkeitsmaßnahmen zu überprüfen.

Prüfung der Baumaßnahme für das Bundespolizeipräsidium in Potsdam

Das Bundesministerium des Innern führte im Jahr 2009 die Entscheidung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages herbei, das Bundespolizeipräsidium in einem Neubau in Potsdam unterzubringen. Seitdem änderten sich die Planungs- und Kostendaten für die Baumaßnahme erheblich. Der Bundesrechnungshof berichtete dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Ursachen, um ihn bei seiner Entscheidung über die haushaltsmäßige Anerkennung zu unterstützen.

Das Bundesministerium des Innern (BMI) beabsichtigt, das Bundespolizeipräsidium in einem Neubau in Potsdam unterzubringen. Seit der Standortentscheidung im Jahr 2009 stiegen die geplante Bruttogrundfläche um 7 500 m² auf 30 800 m² und die berechneten Kosten um 26 Mio. auf 82 Mio. Euro. Zudem verschob sich der geplante Fertigstellungstermin um acht Jahre, vom Jahr 2014 auf das Jahr 2022. Der Bundesrechnungshof hat dies wesentlich darauf zurückgeführt, dass

- das BMI eine Entscheidung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zum Standort herbeiführte, bevor es die Bedarfsplanung zur Unterbringung des Bundespolizeipräsidiums vollständig abgeschlossen hatte, und
- das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) als für Baumaßnahmen des Bundes zuständiges Fachressort einen Gebäudeentwurf planen ließ, obwohl dieser die Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers zur Flächeneffizienz wegen überdimensionierter Verkehrsflächen verfehlte. Der Entwurf ist das Ergebnis eines Planungswettbewerbs.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Gebäude unnötig große Glasfassaden erhalten soll, die unwirtschaftlich und für den sommerlichen Komfort nachteilig sind.

Das BMUB und das BMI begründeten die Mehrkosten mit gestiegenen Baupreisen, geänderten gesetzlichen Anforderungen, geänderten Sicherheitsanforderungen, geplanten Nachhaltigkeitsmaßnahmen sowie dem zur Realisierung ausgewählten Wettbewerbsentwurf mit einer zentralen Halle. Das BMUB wolle Planungswettbewerbe künftig vor haushaltsrelevanten Planungsentscheidungen durchführen, um Kostensteigerungen nach der Veranschlagung von Baumaßnahmen stärker zu begrenzen. Voraussetzung seien eine abgeschlossene Bedarfsplanung und die Entscheidung für eine Eigenbaulösung im Ergebnis einer Variantenuntersuchung.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- finanzwirksame Entscheidungen über Baumaßnahmen des Bundes künftig erst herbeizuführen, wenn die Bedarfsplanung des Nutzers vollständig abgeschlossen ist,

- das haushaltsrechtlich vorgeschriebene Veranschlagungsverfahren künftig auch bei der Durchführung von Planungswettbewerben einzuhalten. Dafür hat das BMUB Planungswettbewerbe an den Vorgaben zu Kosten, Flächen und Energieeffizienz der haushaltsmäßig anerkannten Entscheidungsunterlage auszurichten.

Der Haushaltsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 30. November 2016 zur Kenntnis genommen.

Ressortübergreifende Prüfungsergebnisse

Prüfung von automatisierten Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes

Hunderte von Anwendern aus Bund, Ländern und Kommunen bewirtschaften Bundesmittel mithilfe von IT-Systemen, deren Betrieb mit erheblichen Risiken für den Bundeshaushalt verbunden ist. Der Bundesrechnungshof berichtete dies dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bereits im Jahr 2014. Obwohl dieser die obersten Bundesbehörden aufgefordert hat, die Risiken zügig zu reduzieren, bestanden sie auch im Jahr 2016 noch fort.

Hunderte Bewirtschafter von Bundesmitteln aus allen Verwaltungsebenen bearbeiten ihre Zahlungen und Buchungen mit eigenen IT-Systemen. Die Daten übermitteln sie an das zentrale Buchführungssystem des Bundes. Der Bundesrechnungshof prüft seit dem Jahr 2013 diese IT-Systeme. Die Prüfungen ergaben, dass der Betrieb der IT-Systeme erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt mit sich brachte. So erfüllte so gut wie keine vom Bundesrechnungshof geprüfte Stelle die vom BMF geforderten Mindestanforderungen: Neben einer verfahrensbezogenen Risikoanalyse fehlten insbesondere Sicherheits-, Datenschutz- und Datensicherungskonzepte sowie Notfallkonzepte für Systemausfälle. Oft konnten unbefugte Benutzer – einschließlich externer Beratungsunternehmen – entgegen dem Vier-Augen-Prinzip buchen sowie Kontoverbindungen und zahlungsrelevante Systemeinstellungen ändern, ohne dass dies im System protokolliert wurde.

Über das Ergebnis seiner Prüfungen unterrichtete der Bundesrechnungshof den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss). Dieser forderte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Januar 2015 auf, zügig und gemeinsam mit den verantwortlichen Fachministerien die festgestellten Risiken zu verringern und die vorgefundenen Schwachstellen umgehend zu beseitigen.

Im März 2016 berichtete das BMF dem Rechnungsprüfungsausschuss, die Risiken seien inzwischen „nachhaltig reduziert“. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in weiteren Prüfungen bestanden die Risiken jedoch fort. Ursächlich war nach wie vor ein Mangel an Kompetenz und Risikobewusstsein bei den Verantwortlichen für den ordnungsmäßigen und sicheren Betrieb ihrer zahlungsrelevanten IT-Systeme. Hierüber unterrichtete der Bundesrechnungshof den Rechnungsprüfungsausschuss in einem gesonderten Bericht.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat diesen am 3. Juni 2016 zustimmend zur Kenntnis genommen und die verantwortlichen Bundesressorts erneut und nachdrücklich aufgefordert, ihre IT-Systeme den rechtlichen Anforderungen

entsprechend zu sichern und Schäden für den Bundeshaushalt auszuschließen. Außerdem hat er das BMF gebeten, ihm bis Ende 2017 erneut über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

Ideenmanagement der Bundesverwaltung und Kontinuierliches Verbesserungsprogramm der Bundeswehr

Die Ideen der Beschäftigten sind eine wichtige Quelle für Verbesserungsmöglichkeiten. Das Ideenmanagement der Bundesverwaltung und das Kontinuierliche Verbesserungsprogramm der Bundeswehr sollen Ideen fördern und für Verbesserungen nutzbar machen. Die Beteiligung am Ideenmanagement der Bundesverwaltung war gering und insgesamt rückläufig. Nur wenige der eingereichten Ideen wurden umgesetzt. In einigen Behörden dauerte die Bearbeitung der eingereichten Ideen deutlich zu lange. Im Kontinuierlichen Verbesserungsprogramm der Bundeswehr konnte trotz zurückgehender Beschäftigtenzahlen die Anzahl der Verbesserungsvorschläge in etwa gehalten werden. Das Bundesministerium des Innern sollte das Ideenmanagement der Ressorts künftig stärker unterstützen.

Die Ideen der Beschäftigten sind eine wichtige Quelle, um die Arbeit der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Das Ideenmanagement der Bundesverwaltung und das Kontinuierliche Verbesserungsprogramm (KVP) der Bundeswehr sollen Ideen fördern und für Verbesserungen nutzbar machen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) ließ sich im Jahr 2010 über das Ideenmanagement der Bundesverwaltung und das KVP der Bundeswehr berichten. Anschließend forderte er die Bundesverwaltung und die Bundeswehr dazu auf, beides weiter zu verbessern. Er bat den Bundesrechnungshof, zu gegebener Zeit eine Kontrollprüfung durchzuführen.

Vor diesem Hintergrund untersuchte der Bundesrechnungshof in drei Kontrollprüfungen

- das Ideenmanagement in der Bundesverwaltung querschnittlich,
- das KVP der Bundeswehr sowie
- die Aktivitäten des Bundesministeriums des Innern (BMI) zur Förderung des Ideenmanagements in den Ressorts.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Beteiligung am Ideenmanagement sehr gering war. Bei den meisten Behörden ging die Beteiligung in den letzten Jahren zurück. In einigen Behörden war der Umgang mit den eingereichten Verbesserungsvorschlägen selbst verbesserungswürdig. Teilweise dauerte es sehr lange, bis über die Umsetzung entschieden wurde. So warteten Beschäftigte einer großen Bundesbehörde im Durchschnitt 42 Wochen, bis sie wussten, ob ihr Verbesserungsvorschlag umgesetzt werden sollte. Der Bundesrechnungshof hat den Behörden Hinweise gegeben, wie sie Verbesserungsvorschläge schneller bearbeiten können.

In den meisten der geprüften Behörden wurden 80 bis 90 % aller eingereichten Verbesserungsvorschläge abgelehnt; häufig weil sie nicht neu waren. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Transparenz des Ideenmanagements zu verbessern, um die Ablehnungsquote zu reduzieren.

Beim KVP der Bundeswehr konnte die Anzahl der Verbesserungsvorschläge trotz zurückgehender Beschäftigtenzahlen in etwa gehalten werden. Die Bearbeitung der Verbesserungsvorschläge dauerte durchschnittlich etwa 25 Wochen. Der Bundesrechnungshof hat dies als noch zu lang angesehen.

Das BMI hat die Aufgabe, alle Ressorts bei ihrem Ideenmanagement zu unterstützen. Dazu hatte es in der Vergangenheit u. a. jährliche Treffen der für das Ideenmanagement zuständigen Entscheidungsträger des Bundes organisiert und den Stand des Ideenmanagements evaluiert. Solche unterstützenden Aktivitäten stellte das BMI in den letzten Jahren nahezu vollständig ein. Im Zuge der Prüfung des Bundesrechnungshofes hat das BMI angekündigt, das Ideenmanagement erneut zu evaluieren. Es hat vor, auf dieser Grundlage über die weitere Entwicklung des Ideenmanagements zu entscheiden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 24. Juni 2016 zustimmend zur Kenntnis genommen. In seinem Beschluss hat er die Behörden der Bundesverwaltung aufgefordert, ihr Ideenmanagement zu verbessern. Dem BMI hat er aufgetragen, ihm bis zum 31. Dezember 2017 über die Ergebnisse der Evaluation und die weitere Entwicklung des Ideenmanagements in der Bundesverwaltung zu berichten.

Verkürzung von Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofes im Bereich der Bankenaufsicht und bei Finanzinstituten

Mit der Einführung des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus und der Einrichtung des Europäischen Abwicklungsfonds hat der Bundesrechnungshof sein Prüfungsmandat in diesen Bereichen teilweise verloren. Da dem Europäischen Rechnungshof keine Prüfungsrechte eingeräumt wurden, wie sie der Bundesrechnungshof zuvor innehatte, ist eine Prüfungslücke in diesen Bereichen entstanden.

Bis zum 3. November 2014 beaufsichtigten allein die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) die deutschen Finanzinstitute. Zum 4. November 2014 übernahm die Europäische Zentralbank (EZB) die gemeinsame und zentrale Finanzaufsicht für alle bedeutenden Institute (significant institutes) der Euro-Zone. Gegenüber BaFin und Bundesbank hatte der Bundesrechnungshof bis zum 3. November 2014 ein vollumfängliches Prüfungsmandat für die Bankenaufsicht, unabhängig von der Größe und Bedeutung des zu beaufsichtigenden Instituts. Dieses Prüfungsmandat hat er für alle bedeutenden Institute zum 4. November 2014 verloren. Da dem Europäischen Rechnungshof (ERH) keine vergleichbaren Prüfungsrechte eingeräumt wurden, ist eine Prüfungslücke im Bereich des bankaufsichtlichen Handelns der EZB entstanden.

Mithilfe einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen ERH und EZB, die umfassende Prüfungs- und Erhebungsrechte bei der Bankenaufsicht verbindlich regelt, könnte die entstandene Prüfungslücke beseitigt werden. Auch könnte die grundlegende EU-Verordnung zur Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB angepasst oder die EU-Haushaltsordnung auf die Bankenaufsicht erstreckt werden, um künftig eine umfassende externe Finanzkontrolle der Bankenaufsicht sicherzustellen. Für jeden dieser Wege zu einem wirksamen Prüfungsrecht für den ERH wäre ein Tätigwerden der Bundesregierung notwendig.

Mit Inkrafttreten des Restrukturierungsfondsgesetzes im Januar 2011 wurde ein nationaler Restrukturierungsfonds geschaffen. Der Bundesrechnungshof hatte bisher auch bei der Abwicklung von Banken umfassende Prüfungsrechte. Dabei musste der Restrukturierungsfonds bei Unternehmen, die Maßnahmen in Anspruch nehmen, dafür sorgen, dass dem Bundesrechnungshof ein Prüfungsrecht eingeräumt wird. Der Bundesrechnungshof hat den Restrukturierungsfonds geprüft und hierüber in seinen Bemerkungen 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes berichtet.

Die Prüfungsrechte für neue Stabilisierungsmaßnahmen, die Mittel aus dem Europäischen Abwicklungsfonds erfordern, werden ab dem Jahr 2016 vom ERH wahrgenommen. Die Prüfungsrechte des ERH sind im Vergleich zu den bisherigen des Bundesrechnungshofes erheblich eingeschränkt. Sollten künftig deutsche Finanzinstitute Hilfen aus dem Europäischen Abwicklungsfonds benötigen, kann der Bundesrechnungshof diese Maßnahmen nicht mehr prüfen. Demzufolge ist

auch keine Berichterstattung an die Gremien des Deutschen Bundestages auf der Grundlage eigener Prüfungserkenntnisse möglich.

Auch dem ERH ist es nach neuer Rechtslage – bis auf die Betrugsbekämpfung – nicht möglich, bei Finanzinstituten vor Ort zu prüfen. Umfassende Prüfungserkenntnisse über Stabilisierungsmaßnahmen und begünstigte Unternehmen können damit nicht mehr gewonnen werden. Dies stellt eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen Rechtslage dar.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 27. April 2016 zur Kenntnis genommen. Er hat die Bundesregierung gebeten, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass ein vergleichbar hoher Prüfungs- und Kontrollstandard, wie er national durch den Bundesrechnungshof gewährleistet war, auch auf europäischer Ebene erreicht wird. Dadurch soll eine umfassende externe Finanzkontrolle sichergestellt werden.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat am 16. März 2017 die Bemerkungen sowie die Veröffentlichung ausgewählter Ergebnisse der parlamentarischen Beratungstätigkeit beschlossen.

Bonn, den 25. April 2017

Bundesrechnungshof

Kay Scheller

Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes

1 Der Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der staatlichen Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen. Die Mitglieder des Bundesrechnungshofes sind richterlich unabhängig, d. h. sie sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht an Weisungen gebunden. Mitglieder sind der Präsident, der Vizepräsident und die Leiterinnen und Leiter der Prüfungsabteilungen und der Prüfungsgebiete.

Der Bundesrechnungshof hat seinen Sitz in Bonn und verfügt über eine Außenstelle in Potsdam. Im Zuge einer Strukturreform hat er seine sieben bislang eigenständigen Prüfungsämter mit Beginn des Jahres 2017 in unselbstständige Außenstellen umgewandelt. Dadurch hat er eine Hierarchieebene abgeschafft und das Personal der Prüfungsämter unmittelbar in seine neun Prüfungsabteilungen mit den insgesamt 50 Prüfungsgebieten integriert. Gleichzeitig hat er die Verteilung der Aufgaben neu geordnet. Dabei wurden fachlich nahe stehende Aufgabenbereiche gebündelt und stärker als bisher auf wesentliche Politikfelder sowie auf die Herausforderungen der sich wandelnden Bundesverwaltung ausgerichtet.

Die Rechnungshöfe Österreichs, der Schweiz und der Niederlande haben die Strukturreform des Bundesrechnungshofes beratend begleitet (sog. „Peer Consultation“).

Der Bundesrechnungshof lässt die Rolle der externen Finanzkontrolle in der Zeit von 1933 bis zu den Anfängen des Bundesrechnungshofes in den 1950er-Jahren wissenschaftlich untersuchen. In einem ersten Schritt hat er mit einer Explorationsstudie den hierfür in Frage kommenden Archivbestand gesichtet und dokumentiert. Auf dieser Grundlage werden nun Rolle, Funktion und Wirksamkeit der externen Finanzkontrolle in der Zeit des Nationalsozialismus erforscht.

2 Prüfungstätigkeit

2.1 Prüfungsrechte

Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Geprüfte Stellen sind dabei insbesondere die Bundesministerien und die ihnen nachgeordneten Bundesbehörden. Prüfungsrechte hat er zudem bei bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie bei den Trägern der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung. Daneben prüft er auch die Bundesagentur für Arbeit.

Die Prüfung der Haushaltsführung umfasst die Ausführung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans sowie die Buchführung und Rechnungslegung. Die Prüfung der Wirtschaftsführung erstreckt sich auf die gesamte finanzwirtschaftliche Betätigung des Bundes. Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof hingegen nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die der politischen Entscheidung zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine in diesem Zusammenhang beschlossene Maßnahme die beabsichtigte Wirkung entfaltet.

Der Bundesrechnungshof ist auch berechtigt, Informationen für seine Prüfungen außerhalb der Bundesverwaltung zu erheben. Dies gilt beispielsweise für Stellen, die Aufgaben im Auftrag des Bundes erledigen, Bundesmittel verwalten oder Zuwendungen erhalten. Dazu führt er auch Erhebungen bei Ländern, Kommunen, Unternehmen, Stiftungen oder Vereinen durch. Der Bundesrechnungshof untersucht dabei, ob die Stellen die Mittel bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwenden. Bei Zuwendungen kann sich die Prüfung auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers erstrecken, wenn der Bundesrechnungshof dies für notwendig hält.

Die Betätigung des Bundes bei privaten Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, prüft der Bundesrechnungshof unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze. Dabei prüft er nicht die Unternehmen selbst, sondern die Stellen innerhalb der Bundesverwaltung, die die Beteiligung an dem Unternehmen verwalten. Das sind zumeist die Bundesministerien. Ausgangspunkt für die Betätigungsprüfung sind die Berichte der jeweiligen Bundesministerien an den Bundesrechnungshof. Der Bund als Anteilseigner kann zudem verlangen, dass der Abschlussprüfer im Zuge der Jahresabschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens beurteilt. Soweit sich daraus prüfungswürdige Hinweise ergeben, greift der Bundesrechnungshof sie bei der Betätigungsprüfung auf.

2.2 Prüfungsmaßstäbe: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

Nach Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz prüft der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Prüfungsmaßstäbe des Bundesrechnungshofes sind damit grundgesetzlich verankert.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit untersucht der Bundesrechnungshof das Verhältnis von Nutzen und Kosten und geht der Frage nach, ob die geprüften Stellen ihre personellen und materiellen Ressourcen wirtschaftlich einsetzen. Außerdem hinterfragt er, ob sie den Erfolg ihrer Maßnahmen kontrollieren und ob die mit den Maßnahmen verfolgten Ziele tatsächlich erreicht werden. Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit achtet er darauf, ob die geprüften Stellen bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung die geltenden Normen und Grundsätze sowie den Haushaltsplan einhalten.

2.3 Prüfungsschwerpunkte und Prüfungsverfahren

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Sein Hauptziel ist es, einen aussagekräftigen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu gewinnen und prüfungsfreie Räume zu vermeiden. Er kann Prüfungsschwerpunkte setzen und Prüfungen auf Stichproben beschränken. Daneben berücksichtigt er auch Prüfungs- und Beratungsersuchen des Parlaments und seiner Ausschüsse.

Art und Zeitpunkt seiner Prüfungen bestimmt er selbst. Er nimmt in der Regel Erhebungen an Ort und Stelle vor. Auskünfte sind ihm zu erteilen. Akten, Belege und Daten sind ihm offenzulegen.

Mit Nachfrageverfahren und durch Kontrollprüfungen überwacht der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er hinterfragt außerdem, ob sie die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen.

Im Jahr 2015 hat der Bundesrechnungshof den Bundesministerien, den sonstigen geprüften Stellen und dem Parlament die Ergebnisse seiner Prüfungen in mehr als 1 400 Prüfungsmitteilungen, Berichten und Bemerkungen mitgeteilt.

2.4 Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen

Der Bundesrechnungshof teilt seine Prüfungsfeststellungen grundsätzlich der geprüften Stelle mit und erörtert sie mit ihr. Auf dieser Grundlage stellt er das Prüfungsergebnis abschließend fest. Dies kann er unter bestimmten Voraussetzungen Dritten zugänglich machen (§ 96 Absatz 4 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Aus den Akten über das Prüfungs- und Beratungsverfahren dürfen hingegen keine Informationen an Dritte weitergegeben werden. Dies schützt den sensiblen Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess im Bundesrechnungshof.

3 Beratungstätigkeit

3.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien beraten (§ 88 Absatz 2 BHO). Zudem kann er den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 Satz 1 BHO).

Die Haushaltsaufstellung unterstützt der Bundesrechnungshof, indem er Regierung und Parlament auf finanziell bedeutsame Entwicklungen und mögliche Problemfelder im Gesamthaushalt und in den Einzelplänen hinweist.

Mehrere Vorschriften der BHO sehen zudem vor, dass der Bundesrechnungshof anzuhören oder zu unterrichten ist. In vielen Fällen nimmt er dann Stellung. Beispiele dafür sind:

- Erlass von Förderrichtlinien der Bundesministerien,
- Erlass oder Änderung von Finanzvorschriften internationaler Organisationen, in denen Deutschland Mitglied ist,
- Änderungen bei Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen,
- Vereinbarungen über die Bewirtschaftung von Bundesmitteln, z. B. mit Projektträgern.

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

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV). Er achtet auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Organisation der Bundesverwaltung. Der BWV nutzt bei seiner Tätigkeit vor allem die Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes.

Zu den Schwerpunkten der Arbeit des BWV gehört es, Regierung und Parlament über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu beraten. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn zu diesem Zweck frühzeitig bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen sowie bei Entwürfen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen. Hat der BWV zu einem Entwurf eine abweichende Meinung, ist hierauf im Anschreiben zur Kabinetttvorlage hinzuweisen. Die Rechtsgrundlage hierfür sind die „Richtlinien für die Tätigkeit der oder des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“. Die Bundesregierung hat sie im Jahr 2016 im Einvernehmen mit dem BWV aktualisiert.

Die Bundesministerien haben den BWV im Jahr 2015 an fast 600 Rechtsetzungsvorhaben beteiligt. Er gab dazu mehr als 50 teils umfangreiche Stellungnahmen ab. Seine Vorschläge sind in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen. Seit dem Jahr 2015 hat der BWV mit mehreren Berichten kontinuierlich seine Empfehlungen zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in die laufende Diskussion eingebracht.

Der BWV veröffentlicht außerdem Leitsätze der externen Finanzkontrolle. Damit möchte er grundsätzliche Feststellungen des Bundesrechnungshofes für die Verwaltung besser nutzbar machen und den Entscheidungsträgern helfen, typische Fehler künftig zu vermeiden. Die Leitsatzsammlung gliedert sich in verschiedene Themenbereiche (z. B. Personal, Zuwendungen, Vergaben). Sie umfasst derzeit 45 Leitsätze und wird kontinuierlich aktualisiert und erweitert. Alle Veröffentlichungen des BWV wie auch des Bundesrechnungshofes sind über die Internetseite des Bundesrechnungshofes abrufbar.¹

4 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Die Finanzsysteme des Bundes und der Länder sind eng verflochten. Deswegen überschneiden sich häufig die Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe. Um die Prüfungstätigkeit effizient zu gestalten und Doppelprüfungen sowie prüfungsfreie Räume zu vermeiden, arbeiten die Rechnungshöfe unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit zusammen.

Halbjährlich beraten die Präsidentinnen und die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder über Fragen von gemeinsamem Interesse in einer Präsidentenkonferenz. Ziel ist es, innerhalb der Finanzkontrolle abgestimmte Positionen herbeizuführen, Prüfungsvereinbarungen abzuschließen und sich wechselseitig zu informieren. Die Präsidentenkonferenz hat Arbeitskreise der Rechnungshöfe eingesetzt. Diese befassen sich z. B. mit den Themen Haushaltsrecht, Steuern, Beteiligungen, Bau, Organisation, Informationstechnik, Soziales und Personal.

Die Präsidentenkonferenz hat sich in ihrer Sitzung im April 2016 u. a. mit den Auswirkungen steigender Kosten für Flüchtlinge und Asylbegehrende auf die öffentlichen Haushalte beschäftigt. Hierbei galt es vor allem, die gesellschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen zu ermitteln. Dazu hat der Bundesrechnungshof eigens eine „Projektgruppe Flüchtlinge und Asylbegehrende“ eingerichtet und der Präsidentenkonferenz vorgestellt. In der Projektgruppe wirken auch Vertreter der Landesrechnungshöfe mit. Sie soll dem koordinierten Austausch bedeutsamer Erkenntnisse, Informationen und Prüfungsansätze zulasten und Leistungen im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylbegehrenden dienen.

Die Europäische Kommission strebt einheitliche und verbindliche europäische Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an. Die Präsidentenkonferenz hat sich wiederholt mit der Einführung von EPSAS befasst. Sie hat u. a. angemahnt, nur auf der Basis einer fundierten Prüfung der Notwendigkeit und Wirksamkeit über die Einführung von EPSAS zu entscheiden und eine Unterarbeitsgruppe EPSAS unter dem Vorsitz des Bundesrechnungshofes eingerichtet.

¹ URL: <http://www.bundesrechnungshof.de>.

Die Rechnungshöfe tauschen regelmäßig auch Informationen über ihre EU-bezogenen Prüfungstätigkeiten aus und stimmen sich bei ihren Prüfungen ab. Eine eigens dafür eingerichtete EU-Prüfungsdatenbank vermittelt einen Überblick über die Prüfungstätigkeiten der Rechnungshöfe – auch des Europäischen Rechnungshofes (ERH) – mit EU-Bezug in Deutschland. In der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Europa“ diskutieren der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder über die für die externe Finanzkontrolle in Deutschland bedeutsamen europäischen Entwicklungen.

5 Internationales

Der Bundesrechnungshof prüft im internationalen Kontext. Er tauscht sich hierzu mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) anderer Staaten fachlich aus, beteiligt sich an multilateralen Gremien und arbeitet an internationalen Prüfungsstandards mit. Sein Wissen und seine Erfahrung gibt er an ORKB mit Unterstützungsbedarf weiter.

5.1 International ausgerichtete Prüfungen

Seit dem 1. Juli 2016 ist der Präsident des Bundesrechnungshofes für sechs Jahre Mitglied im Rat der Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen (UN BoA)². Neben dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes sind darin gegenwärtig die Präsidenten der Rechnungshöfe Indiens und Tansanias als Mitglieder vertreten.

Das UN BoA ist der zentrale Prüfungsausschuss der Vereinten Nationen. Es prüft und bestätigt die Jahresabschlüsse von über 20 UN-Organisationen sowie der UN-Friedensmissionen. Für letztere ist der Bundesrechnungshof federführend zuständig. Ein erster Prüfungsbericht hierzu ist bereits veröffentlicht und auf der Internetseite des UN BoA abrufbar.³ Daneben zählen insbesondere das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR), das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und die UN University (UNU) zum Prüfungsportfolio des Bundesrechnungshofes.

Darüber hinaus nimmt der Bundesrechnungshof weitere Abschlussprüfungsmandate bei inter- und supranationalen Organisationen wahr. So ist der Präsident des Bundesrechnungshofes derzeit Abschlussprüfer bei der Europäischen Organisation für die Nutzung meteorologischer Satelliten (EUMETSAT), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und der Welthandelsorganisation (WTO). Zusätzlich sind Prüferinnen und Prüfer des Bundesrechnungshofes mit der Abschlussprüfung bei mehreren kleineren Organisationen beauftragt.

2 United Nations Board of Auditors; weitere Informationen im Internet unter der Adresse <http://www.un.org/en/auditors/board>.

3 URL: <http://www.un.org/en/auditors/board/auditors-reports.shtml>

Der ERH prüft in Zusammenarbeit mit nationalen ORKB in den Mitgliedstaaten die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union. Im Jahr 2015 lag hier das Haushaltsvolumen bei insgesamt 141,3 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof begleitet den ERH bei Prüfungen in Deutschland. Er wertet dessen Prüfungsberichte aus und leitet sie ggf. den Landesrechnungshöfen zu. Außerdem informiert er den ERH über die Ergebnisse von Prüfungen mit EU-Bezug, die er oder die Landesrechnungshöfe durchgeführt haben.

Gemeinsam mit den ORKB anderer EU-Mitgliedstaaten führt der Bundesrechnungshof sogenannte koordinierte Prüfungen durch. Dabei prüfen die Rechnungshöfe auf der Grundlage eines gemeinsamen Konzepts inhaltlich und zeitlich abgestimmt in den jeweiligen Mitgliedstaaten.

5.2 Austausch, Abstimmung und Mitarbeit an internationalen Standards

In der Europäischen Union arbeitet der Bundesrechnungshof mit den ORKB der anderen Mitgliedstaaten und dem ERH im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der ORKB (EU-Kontaktausschuss) zusammen. Dessen Aktivitäten erstrecken sich u. a. auf den Austausch von Erfahrungen bei der Prüfung von EU-Mitteln, von prüfungsrelevantem Fachwissen sowie von Informationen zu aktuellen Entwicklungen im EU-Finanzmanagement.

Der EU-Kontaktausschuss unterstützt die ORKB maßgeblich dabei, die für die externe Finanzkontrolle relevanten EU-Themen zu identifizieren und zu bearbeiten. Derzeit diskutieren die ORKB beispielsweise die Bestrebungen der EU-Kommission zur Einführung von EPSAS in den Mitgliedstaaten.

Weltweit haben sich die ORKB von 191 Staaten – darunter auch der Bundesrechnungshof – in der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI)⁴ zusammengeschlossen, um den Erfahrungsaustausch zu fördern. Die INTOSAI veröffentlicht beispielsweise fachliche Standards und Leitfäden zu verschiedenen Themen der externen Finanzkontrolle, wie die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI).⁵

Der Bundesrechnungshof beteiligt sich in der INTOSAI an der Weiterentwicklung der ISSAI zur Prüfung der Rechnungsführung und zur Wirtschaftlichkeitsprüfung.

Daneben engagiert er sich in Facharbeitsgruppen u. a. zur Prüfung von Korruptionsprävention und zur Reform des Regulierungsrahmens der Finanzmärkte.

4 International Organization of Supreme Audit Institutions; weitere Informationen im Internet unter der Adresse <http://www.intosai.org>.

5 International Standards of Supreme Audit Institutions; weitere Informationen zum ISSAI-Rahmenwerk im Internet unter der Adresse <http://www.issai.org>.

Eine von sieben Regionalorganisationen der INTOSAI ist die Europäische Organisation der ORKB (EUROSAI)⁶. Die EUROSAI hat 50 Mitglieder und beschäftigt sich in verschiedenen Arbeitsgruppen mit der Prüfung von übergreifenden Themen, wie Informationstechnik, Umweltschutz und Katastrophenhilfe. Der Bundesrechnungshof hat den Vorsitz der Arbeitsgruppe, die die Anwendung der von der INTOSAI entwickelten internationalen Normen für ORKB in Europa fördern soll. Er ist außerdem in den EUROSAI-Arbeitsgruppen zur Prüfung von IT-Maßnahmen und von Projekten im Umweltschutz vertreten und arbeitet in einer Task Force zum Thema Prüfung und Ethik mit.

5.3 Gezielte Unterstützung und Schulung von Rechnungshöfen

Der Bundesrechnungshof unterstützt ORKB anderer Länder beim Ausbau ihrer Kompetenzen durch Beratungen, Schulungen, Studienbesuche und Seminare. In EU-Twinning-Projekten unterstützt er EU-Beitrittskandidatenländer und europäische Nachbarstaaten dabei, die Fachkompetenzen ihrer ORKB auszubauen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist ein zweijähriges Twinning-Projekt des Bundesrechnungshofes und des polnischen Rechnungshofes mit dem georgischen Rechnungshof, das im Oktober 2016 erfolgreich abgeschlossen wurde.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung in Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle. Er ist fachlich an einem Projekt der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit dem georgischen Rechnungshof beteiligt. Bis Dezember 2015 engagierte er sich zudem in einem Projekt der GIZ zur Unterstützung des tansanischen Rechnungshofes.

6 Haushalt und Personal (Einzelplan 20)

6.1 Überblick

Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Gesamtausgaben des Bundesrechnungshofes 135,0 Mio. Euro. Die Ausgaben des Einzelplans 20 hatten damit einen Anteil von 0,04 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

⁶ European Organisation of Supreme Audit Institutions. Informationen zur EUROSAI sind im Internet unter der Adresse <http://www.eurosai.org> veröffentlicht. Weitere regionale Zusammenschlüsse der ORKB unter dem Dach der INTOSAI gibt es im afrikanischen, arabischen, asiatischen, karibischen, lateinamerikanischen und südpazifischen Raum.

6.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Der Einzelplan 20 ist aufgrund der sehr personalintensiven Prüfungs- und Beratungstätigkeit durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Personalausgaben gekennzeichnet. Im Jahr 2015 machten sie mit 117,0 Mio. Euro annähernd 87 % der Gesamtausgaben aus. Davon entfielen zwei Drittel auf die aktiven Beschäftigten (81,3 Mio. Euro) und ein Drittel auf die Versorgungsberechtigten (34,1 Mio. Euro) sowie auf Zahlungen an die beiden Sondervermögen „Versorgungsfonds des Bundes“ und „Versorgungsrücklage des Bundes“ (5,8 Mio. Euro).

Die übrigen Haushaltsmittel im Einzelplan 20 wurden überwiegend für die Anmietung und Bewirtschaftung der Liegenschaften (6,8 %), für die Informationstechnik (2,1 %) und für Dienstreisen (1,7 %) eingesetzt.

Übersicht über den Einzelplan 20 – Bundesrechnungshof

Tabelle 1

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll ^a	2016 Soll	2017 Soll	Veränderung 2016/ 2017 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	141,5	135,0	-6,5	148,6	150,9	1,6
darunter:						
Personalausgaben ^b ,	121,5	117,0	-4,5	127,4	126,8	-0,4
davon für						
▪ aktive Beschäftigte	81,3	77,0	-4,3	84,1	83,1	-1,2
▪ Versorgungsberechtigte	34,7	34,1	-0,6	36,1	36,7	1,6
▪ Versorgungsfonds, Versorgungsrücklage ^c	5,5	5,8	0,4	7,2	7,0	-1,7
Mieten und Bewirtschaftung der Liegenschaften	9,5	9,2	-0,3	9,5	10,6	10,9
Informationstechnik (IT)	4,3	2,9	-1,4	4,7	4,1	-12,1
Dienstreisen	2,7	2,4	-0,3	3,3	4,7	44,2
Einnahmen des Einzelplans	0,0	1,3	1,3	1,7	4,2	248,6
Verpflichtungsermächtigungen ^d	0,0	0,0	0,0	0,4	12,0	3 429,1
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 313	1 172 ^e	-141	1 336	1 311	-1,9

Erläuterungen:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

b Hauptgruppe 4 einschließlich Zuweisungen an den Versorgungsfonds (Titel 634 03).

c Zuweisungen an den Versorgungsfonds (Titel 634 03), Zuführungen an die Versorgungsrücklage (Titel 424 01, 434 57).

d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

e Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 20. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für die Jahre 2016 und 2017: Haushaltsplan.

Im Jahr 2015 gab der Bundesrechnungshof 6,5 Mio. Euro weniger aus als vorgesehen; hiervon entfielen im Wesentlichen 4,5 Mio. Euro auf das Personal und 1,4 Mio. Euro auf die Informationstechnik.

Für das Jahr 2017 sind im Einzelplan 20 Ausgaben von 150,9 Mio. Euro veranschlagt; das sind 2,3 Mio. Euro mehr als im Jahr 2016. Dies ist vor allem auf Mehrausgaben im Personalbereich zurückzuführen.

Der Bundesrechnungshof erzielte im Jahr 2015 Einnahmen von 1,3 Mio. Euro. Im Wesentlichen waren das

- Pauschalabgeltungen von Versorgungsansprüchen, die die Länder und Kommunen bei einer Übernahme von Beamtinnen und Beamten in den Bundesdienst zu zahlen haben sowie
- Erstattungen von internationalen Einrichtungen, für die vom Bundesrechnungshof wahrgenommenen Abschlussprüfungsmandate.

Ab dem Jahr 2017 sollen die Einnahmen auf 4,2 Mio. Euro steigen. Dies hängt damit zusammen, dass die Vereinten Nationen dem Bundesrechnungshof Erstattungsleistungen für die Übernahme der Prüftätigkeit im UN BoA gewähren.

6.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

6.3.1 Personal

Am 1. Juni 2015 waren im Geschäftsbereich des Bundesrechnungshofes 1 172 von 1 313 Planstellen und Stellen besetzt. Die relativ hohe Anzahl von unbesetzten Planstellen und Stellen in den damaligen Prüfungsämtern des Bundes ist Ausdruck des Umbruchs, in dem sich die externe Finanzkontrolle des Bundes derzeit befindet. So fanden, bedingt durch die absehbare Auflösung der Prüfungsämter des Bundes als eigenständige Behörden, Einstellungen zuletzt nahezu ausnahmslos in Bonn oder Potsdam statt. Auf der Grundlage der am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Strukturreform wird der Bundesrechnungshof beurteilen, wie sich der Personalkörper weiter entwickeln soll.

Mit Blick auf zusätzliche Herausforderungen im internationalen Umfeld hat der Stellenplan des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 2016 einen Aufwuchs erfahren, insbesondere, weil der Bundesrechnungshof seit dem 1. Juli 2016 im UN BoA vertreten ist. Die Übernahme dieses Prüfungsmandats liegt im besonderen Interesse des Bundes als einer der Hauptbeitragszahler an die Vereinten Nationen. Der Deutsche Bundestag hat hierfür insgesamt 25 – auf sieben Jahre befristete – Planstellen bereitgestellt.

Die mit der Prüftätigkeit einhergehende finanzielle Mehrbelastung für den Bundeshaushalt (u. a. Personalausgaben, Auslandsreisekosten, IT-Ausstattung) wird durch die Erstattungsleistungen der Vereinten Nationen überwiegend kompensiert.

Nach Auflösung der bislang eigenständigen Prüfungsämter des Bundes mit Ablauf des 31. Dezembers 2016 wurde das Personal vollständig in den Bundesrechnungshof übernommen. Der Stellenhaushalt im Kapitel 2012 wächst hierdurch im Jahr 2017 um zwei Drittel. Zwar führt die Schaffung einer einstufigen Finanzkontrolle des Bundes zu zusätzlichen Personalausgaben (Zulage für Beschäftigte von obersten Bundesbehörden, Anpassung des Stellenkegels). Diese Mehrausgaben werden jedoch durch Einsparungen beim Personal vollständig kompensiert. So sind im Haushalt 2017 insgesamt 25 Planstellen weggefallen; hiervon allein 24 aufgrund der Strukturreform.

Planstellen und Stellen des Bundesrechnungshofes
und der Prüfungsämter des Bundes

Tabelle 2

Planstellen/Stellen	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll	2016 Soll	2017 Soll	Veränderung 2016/ 2017
	Anzahl					in %
Insgesamt	1 313	1 172 ^a	-141	1 336	1 311	-1,9
davon:						
▪ Bundesrechnungshof	756	702	-54	789	1 311	66,2
▪ Prüfungsämter des Bundes	557	470	-87	547		

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 20. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für die Jahre 2016 und 2017: Haushaltsplan.

6.3.2 Liegenschaften

Für seine Liegenschaften an bundesweit neun Standorten gab der Bundesrechnungshof im Jahr 2015 insgesamt 9,2 Mio. Euro aus. Die für das Jahr 2017 erwartete Steigerung auf 10,6 Mio. Euro ist zum einen Folge von Mietpreisanpassungen. Zum anderen benötigt der Bundesrechnungshof an den Standorten Bonn und Potsdam zusätzliche Büroflächen, um neu eingestellte Beschäftigte (z. B. für das UN BoA) unterzubringen. Die weiteren Anmietungen sowie die Überführung des Hauptgebäudes in Bonn in das Einheitliche Liegenschaftsmanagement machen für 2017 den Ausweis von Verpflichtungsermächtigungen im Umfang von 12,0 Mio. Euro erforderlich. Der Bundesrechnungshof plant, zum Jahresende 2017 die Außenstelle Koblenz zu schließen und den Raumbedarf der Außenstelle Frankfurt bereits Mitte 2017 deutlich zu reduzieren. Dies dient auch der Kompensation für die neuen Anmietungen.

6.4 Prüfung der Rechnung des Bundesrechnungshofes nach § 101 BHO

Die Rechnung des Bundesrechnungshofes für das Jahr 2015 hat eine Kommission des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages geprüft. Prüfungsschwerpunkte waren insbesondere die Jahresrechnung und der Haushaltsvollzug. Daneben waren auch Themen wie die Korruptionsprävention sowie die Vergabepaxis Gegenstand der Prüfung.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben dem Bundesrechnungshof Entlastung erteilt.

6.5 Ausblick

Die Entwicklung der Ausgaben des Einzelplans 20 im Finanzplanungszeitraum 2016 bis 2020 ist in Tabelle 3 dargestellt.

Entwicklung der Ausgaben im Einzelplan 20

Tabelle 3

Soll 2016	Soll 2017	Finanzplan		
		2018	2019	2020
in Mio. Euro				
148,6	150,9	151,1	152,5	153,0

Quelle: Einzelplan 20. Für die Jahre 2016 und 2017: Haushaltsplan; für die Jahre 2018 bis 2020: Bundesregierung.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 20 werden im Finanzplanungszeitraum moderat um 4,4 Mio. Euro auf 153,0 Mio. Euro steigen. Dies ist im Wesentlichen Folge zu erwartender höherer Ausgaben für die Bezüge- und Beihilfeleistungen an die Versorgungsberechtigten (2,7 Mio. Euro) sowie für die Zuweisungen an den Versorgungsfonds (1,7 Mio. Euro).

