Bundesrechnungshof

Bemerkungen 2018

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

– Ergänzungsband –

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

Bundesrechnungshof

Bemerkungen 2018

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

– Ergänzungsband –

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorbemerkung 1

Weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

1 Auswirkungen von Lang-Lkw auf die Infrastruktur ausreichend untersuchen 6

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

2 Bundeswehr beschafft Fregatten, ohne ausreichend Besatzungen ausbilden zu können 10

3 Bundeswehr sollte auf die Beschaffung unnötiger Handfunkgeräte verzichten 15

4 Nutzen der Modernisierung betagter Marineflugzeuge gefährdet 18

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

5 Krankenkassen und Krankenhäuser vereinbaren unzulässige pauschale Rechnungskürzungen in Millionenhöhe und umgehen Abrechnungsprüfungen 24

Allgemeine Finanzverwaltung

6 Bund muss Planung und Steuerung von Großen Baumaßnahmen verbessern 29

7 Ungerechtfertigte Steuervorteile für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten 33

8 Unzulängliche Statistik vermittelt falsches Bild von den Ergebnissen der steuerlichen Betriebsprüfung 36

9 Ungerechte Steuerbegünstigung beenden: Guthaben auf Prepaid-Kreditkarten für Arbeitnehmer wie Bargeld besteuern 39

Vorbemerkung

Im vorliegenden Band berichtet der Bundesrechnungshof über weitere Prüfungsergebnisse, die erst nach Abschluss des Bemerkungsverfahrens im vergangenen Jahr vorlagen. Sie ergänzen die Bemerkungen 2018 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 2017.

1 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.[1] Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er in den Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bemerkungen) zusammen. Sie sind eine wesentliche Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung, über die der Deutsche Bundestag und der Bundesrat jährlich entscheiden.

In den Bemerkungen teilt der Bundesrechnungshof insbesondere mit,

- ob die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und ob die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind,
- in welchen bedeutsamen Fällen die geprüften Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet haben,
- mit welchen wesentlichen Ergebnissen er die Betätigung des Bundes bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit geprüft hat und
- welche Maßnahmen er für die Zukunft empfiehlt.

Gegenstand der Bemerkungen sind somit die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, sein Vermögen und seine Schulden. Sie können sich zudem auf alle Maßnahmen beziehen, die sich finanziell auf den Bundeshaushalt auswirken können, auch wenn sie noch nicht zu Einnahmen oder Ausgaben geführt haben.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet die Bemerkungen der Bundesregierung und unmittelbar auch dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu. Zugleich stellt er sie der Öffentlichkeit vor. Danach können sie auch auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.[2]

---

1 Nähere Informationen zu den Aufgaben, zur Organisation, zur Stellung, zum Haushalt und zum Personal des Bundesrechnungshofes sowie zum Prüfungsverfahren können auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abgerufen werden (http://www.bundesrechnungshof.de).

2 http://www.bundesrechnungshof.de

Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Dieser leitet die Bemerkungen an seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, weiter.

Der Bundesrechnungshof gibt die Bemerkungen in zwei Bänden heraus:

- Der Hauptband enthält den allgemeinen Teil der Bemerkungen. Dieser umfasst die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung, zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes sowie die übergreifenden und querschnittlichen Prüfungsergebnisse. Daneben enthält der Hauptband die einzelplanbezogenen Prüfungsfeststellungen.
  Den Hauptband der Bemerkungen 2018 hat der Bundesrechnungshof im November 2018 zugeleitet und veröffentlicht.
- In dem vorliegenden Ergänzungsband berichtet der Bundesrechnungshof über weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse. Diese Möglichkeit nutzt er, um aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einzubringen.

2 Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Die Bemerkungen enthalten Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Sie werden intensiv im Rechnungsprüfungsausschuss beraten. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet dabei regelmäßig die politisch Verantwortlichen zu den Beratungen hinzu. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle (mehr als 90 %) macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Dann fasst er Beschlüsse, mit denen er die Bundesregierung auffordert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen sowie ein wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

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 den Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu folgen.

Der Bundesrechnungshof begleitet die Umsetzung der Beschlüsse und hält nach, ob die Bundesregierung den Empfehlungen gefolgt ist. Auch in dieser Zeit müssen die jeweils betroffenen Bundesministerien dem Rechnungsprüfungsausschuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die

Haushaltsberatungen einfließen und so die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr beeinflussen.

In vielen Fällen setzen die Verwaltungen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unmittelbar um. Dann sind die Feststellungen und Empfehlungen i. d. R. für die Entlastung der Bundesregierung nicht von Bedeutung und eine Berichterstattung an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat ist auch nicht erforderlich.

3 Strukturierte Verfahren und die Beteiligung der geprüften Stellen sichern die Qualität der Prüfungsergebnisse

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Prüfungs- und Beratungsersuchen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse berücksichtigt er jedoch regelmäßig.

Als Prüfungsmaßstäbe gibt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit vor. Der Bundesrechnungshof hinterfragt daher zum einen, ob die geprüften Stellen ihre Ressourcen wirtschaftlich verwenden und die Maßnahmen auch tatsächlich zum gesetzten Ziel führen. Zum anderen achtet er auf ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln und prüft, ob die geltenden Normen und Grundsätze eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof teilt seine Prüfungsfeststellungen grundsätzlich der geprüften Stelle mit und bittet sie um eine Stellungnahme. Die geprüfte Stelle hat dann die Möglichkeit, den Sachverhalt zu erläutern oder ihr Vorgehen zu begründen. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof sein Prüfungsergebnis abschließend fest.

Mit einem Nachprüfungsverfahren sowie mit Kontrollprüfungen hinterfragt der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er hält außerdem nach, ob sie die vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat erteilten Auflagen erfüllen.

Die Arbeit des Bundesrechnungshofes folgt klaren Grundsätzen. Der Bundesrechnungshof prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er fortlaufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen beurteilt er nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die solchen Entscheidungen zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

4 Bundesrechnungshof und Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beraten die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne Bundesministerien auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen. Seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen fasst er in Berichten nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zusammen. Die an das Parlament adressierten Berichte werden in den Ausschüssen, insbesondere dem Haushaltsausschuss und seinem Rechnungsprüfungsausschuss, intensiv beraten. Dabei wird auch darüber entschieden, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen.

Darüber hinaus kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit in Berichten nach § 99 BHO über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten. Der Bundesrechnungshof ist zudem in vielen Fällen anzuhören oder zu beteiligen, z. B. wenn Förderrichtlinien der Bundesministerien erlassen oder Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen geändert werden sollen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter). Auch er berät die Bundesregierung und das Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen oder Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten. Der Bundesbeauftragte berät vor allem auf der Grundlage von Prüfungserkenntnissen und -erfahrungen des Bundesrechnungshofes.

5 Bundesrechnungshof fördert und unterstützt die Transparenz des Verwaltungshandelns durch Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen

Wenn der Bundesrechnungshof seine Bemerkungen oder seine Berichte nach § 99 BHO dem Parlament zuleitet, veröffentlicht er sie zugleich im Internet. Darüber hinaus kann er in geeigneten Fällen auch seine Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO und seine Abschließenden Prüfungsmitteilungen herausgeben oder veröffentlichen. Dies setzt voraus, dass dies mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist.

So wird das Verwaltungshandeln nicht nur für das Parlament, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger und die Presse transparent. Die bislang veröffentlichten Bemerkungen, Berichte und Prüfungsmitteilungen können auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes in der Rubrik „Veröffentlichungen" abgerufen werden.[3]

3 http://www.bundesrechnungshof.de

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

1 Auswirkungen von Lang-Lkw auf die Infrastruktur ausreichend untersuchen

(Kapitel 1201/1214)

Zusammenfassung

Das BMVI hat die Untersuchung der Auswirkungen von Lang-Lkw auf die Infrastruktur eingestellt, ohne bereits ausreichende Erkenntnisse gewonnen zu haben. Lang-Lkw sind mit einer Länge von bis zu 25,25 Meter länger als konventionelle Lkw (maximal 18,75 Meter), unterliegen aber den gleichen Gewichtsbeschränkungen. Das BMVI hatte den Betrieb von Lang-Lkw in einem Feldversuch vorübergehend ermöglicht. Es hatte dabei die Anzahl der eingesetzten Lang-Lkw erfasst und den Betrieb begleitend wissenschaftlich untersucht. Ab dem Jahr 2017 hatte es vier von fünf Lang-Lkw-Typen für den Regelbetrieb zugelassen. Zugleich hatte es die Datenerhebung sowie die begleitende wissenschaftliche Untersuchung zum Einsatz von Lang-Lkw eingestellt.

Im Feldversuch hatten sich das Parken auf Rastanlagen, zu kleine Nothaltebuchten und eine erhöhte Brandlast in Tunneln, das Durchfahren von Kreisverkehren, das Befahren von Baustellen und das Überholen auf Landstraßen als mögliche Probleme gezeigt. Der Feldversuch und seine begleitende wissenschaftliche Untersuchung hatten hierzu noch keine ausreichenden Erkenntnisse geliefert.

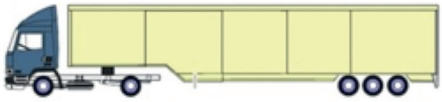
Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass das BMVI auch weiterhin die zahlenmäßige Entwicklung von Lang-Lkw erfasst. Bei deutlich steigender Anzahl muss es erneut die Folgen für die Infrastruktur und die Sicherheit des Verkehrs untersuchen. Nur so kann es rechtzeitig erkennen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, und die Höhe der notwendigen Ausgaben für die Infrastruktur realistisch einschätzen.

1.1 Prüfungsfeststellungen

Lang-Lkw sind mit einer Länge von bis zu 25,25 Meter länger als konventionelle Lkw (maximal 18,75 Meter). Sie unterliegen aber den gleichen Gewichtsbeschränkungen und dürfen unter bestimmten Bedingungen bis zu 44 Tonnen wiegen. Trotz gleicher Gewichtsbeschränkungen sind Lang-Lkw tatsächlich im Durchschnitt schwerer als konventionelle Lkw. Sowohl mit als auch ohne Ladung

bringen sie häufig mehr Gewicht auf die Straße. Es werden fünf Lang-Lkw-Typen unterschieden (Abbildung 1.1). Typ 1 befindet sich noch bis Ende des Jahres 2023 im Probebetrieb.

Mögliche Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen (Lang-Lkw-Typen 1 bis 5) Abbildung 1.1



Typ 1: Sattelzugmaschine mit Sattelanhänger (Sattelkraftfahrzeug) bis zu einer Gesamtlänge von 17,80 Metern

Typ 2: Sattelkraftfahrzeug mit Zentralachs-anhänger bis zu einer Gesamtlänge von 25,25 Metern

Typ 3: Lastkraftwagen mit Untersetzachse und Sattelanhänger bis zu einer Gesamtlänge von 25,25 Metern

Typ 4: Sattelkraftfahrzeug mit einem weiteren Sattelanhänger bis zu einer Gesamtlänge von 25,25 Metern

Typ 5: Lastkraftwagen mit einem Anhänger bis zu einer Gesamtlänge von 24 Metern

Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt).

Mit dem Einsatz von Lang-Lkw möchte das BMVI langfristig dem Güterverkehrswachstum auf der Straße und den damit verbundenen Umweltauswirkungen begegnen, insbesondere Kohlendioxid- und Feinstaub-Emissionen.

In den Jahren 2012 bis 2016 führte das BMVI einen bundesweiten Feldversuch zum Einsatz von Lang-Lkw durch. Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) war beauftragt, den Feldversuch begleitend wissenschaftlich zu untersuchen. Grundlage für den Feldversuch war eine Ausnahmeverordnung, die Transportunternehmen erlaubte, längere als nach der Straßenverkehrszulassungsverordnung (StVZO) zulässige Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen einzusetzen. Teilnehmende Transportunternehmen waren verpflichtet, der BASt insbesondere den eingesetzten Lang-Lkw-Typ und die Strecke anzuzeigen. Zu Beginn des Feldversuchs waren 38, am Ende 161 Lang-Lkw bei der BASt gemeldet. Dies entsprach 0,3 ‰ des mautpflichtigen Güterverkehrs. Eine Abmeldepflicht bestand nicht. Der Einsatz der Lang-Lkw war nur innerhalb eines bestimmten Streckennetzes zulässig. Das Streckennetz erweiterte das BMVI stetig.

Die BASt erkannte im Feldversuch verschiedene Problemfelder für die Infrastruktur sowie die Verkehrssicherheit. Dazu gehörten das Parken auf Rastanlagen, zu kleine Nothaltebuchten und eine erhöhte Brandlast in Tunneln, das Durchfahren von Kreisverkehren, das Befahren von Baustellen und das Überholen auf Landstraßen. Die BASt stufte die aus dem Betrieb von Lang-Lkw resultierenden Risiken abschließend als hinnehmbar ein, da sie auch künftig eine geringe Anzahl von Lang-Lkw erwartete. Zugleich stellte sie fest, dass zu einzelnen Fragen im Feldversuch keine belastbaren Aussagen möglich waren. Solche ließen sich erst durch einen langjährigen Regelbetrieb beantworten. Sie sah weiteren Untersuchungsbedarf.

Das BMVI überführte Lang-Lkw der Typen 3 bis 5 ab Januar 2017 und Lang-Lkw des Typs 2 ein Jahr später auf Grundlage der Ausnahmeverordnung in den unbefristeten streckenbezogenen Regelbetrieb. Es stellte zugleich die Datenerhebung zum Einsatz der Lang-Lkw und die begleitende wissenschaftliche Untersuchung ein.

1.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Einführung des Regelbetriebs für Lang-Lkw sowie die Einstellung der Datenerhebung und der begleitenden wissenschaftlichen Untersuchung als verfrüht kritisiert. Die anhand des Feldversuchs und der begleitenden wissenschaftlichen Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend. Am Feldversuch hatten nur wenige Lang-Lkw auf einem eingeschränkten Streckennetz teilgenommen. Zudem lassen sich einige Fragestellungen erst bzw. verlässlicher im langjährigen Betrieb beantworten. So ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes insbesondere der Bedarf an Lang-Lkw-Stellplätzen auf Rastanlagen ungeklärt. Gleiches gilt für die Entwicklung der Brandlast in Tunneln. Zudem bestehen weitere Unwägbarkeiten bei der Verkehrssicherheit. Insbesondere bei Überholvorgängen auf Landstraßen und beim Befahren von Baustellen ist das Verhalten überlanger Fahrzeuge aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend untersucht. Zudem ist der Bedarf an größeren Nothaltebuchten nicht geklärt. Auch die BASt hat in ihrem Abschlussbericht zum Feldversuch auf weiteren Untersuchungsbedarf hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat es daher für unerlässlich gehalten, dass das BMVI sowohl die genannten Problemfelder als auch die Beanspruchung der Infrastruktur, insbesondere der Brücken, weiter untersuchen lässt. Ob und inwieweit sich die Risiken verwirklichen, wird entscheidend davon abhängen, wie stark die Anzahl von Lang-Lkw steigen wird. Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass das BMVI die Dynamik der Entwicklung unterschätzt. Er hält einen zunehmenden Einsatz von Lang-Lkw für wahrscheinlich. Er hat dem BMVI daher empfohlen, die Datenerhebung und die begleitende wissenschaftliche Untersuchung durch die BASt fortzuführen. Nur so könne es die Anzahl der eingesetzten Lang-Lkw sowie ihre Auswirkungen auf und Anforderungen an die Infrastruktur frühzeitig erkennen. Dies seien wesentliche Informationen, um erforderliche Maßnahmen rechtzeitig ergreifen und notwendige Ausgaben realistisch einschätzen zu können.

Zudem sollte das BMVI prüfen, ob der vermehrte Einsatz von Lang-Lkw im nachgeordneten Straßennetz unter Verkehrssicherheitsaspekten und bei Verkehrsabläufen zu Problemen führt.

1.3 Stellungnahme

Das BMVI hat dem Vorwurf der verfrühten Einführung des Regelbetriebs von Lang-Lkw sowie der verfrühten Einstellung der Datenerhebung und der begleitenden wissenschaftlichen Untersuchung widersprochen. Die Ergebnisse der begleitenden wissenschaftlichen Untersuchung während des Feldversuchs seien nach seiner Auffassung ausreichend gewesen. Eine weitere Datenerhebung sei nicht geboten. Zudem seien Lang-Lkw genauso wie herkömmliche Lkw im Regelbetrieb zugelassen. Eine Meldepflicht ließe sich daher nicht mehr rechtfertigen. Belastende Regelungen in der Ausnahmeverordnung hielt das BMVI für rechtlich problematisch. Das BMVI plant die Länder aufzufordern, für Lang-Lkw geeignete Rastanlagen und autobahnnahe Autohöfe zur Aufnahme in das für Lang-Lkw freigegebene Streckennetz zu melden.

Auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Folgen eines vermehrten Lang-Lkw-Einsatzes für das nachgeordnete Straßennetz unter Verkehrssicherheitsaspekten und bei Verkehrsabläufen zu prüfen, sowie auf weitere aufgezeigte Risiken ist das BMVI nicht eingegangen.

1.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass sich das BMVI auch künftig einen Überblick über die Anzahl der eingesetzten Lang-Lkw und der wesentlichen Strecken verschaffen sollte. Der Bundesrechnungshof hält eine weitere Datenerhebung als Grundlage für die begleitende wissenschaftliche Untersuchung auch rechtlich für möglich. Soweit das BMVI davon ausgeht, dies – anders als den Regelbetrieb der Lang-Lkw – nicht in der Ausnahmeverordnung regeln zu können, sollte es andere rechtliche Möglichkeiten prüfen, wie z. B. die Verortung in der StVZO.

Eine weitere begleitende wissenschaftliche Untersuchung durch die BASt ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes bei einer deutlich steigenden Anzahl von Lang-Lkw erforderlich. Nur so kann das BMVI die Auswirkungen auf und die Anforderungen an die Infrastruktur frühzeitig erkennen. Mit gesicherten Erkenntnissen kann es dafür sorgen, dass die Infrastruktur verfügbar bleibt, und die benötigten Haushaltsmittel verlässlich einplanen. Das BMVI benötigt Fakten und nicht nur Vermutungen, um sachgerechte Entscheidungen treffen zu können. Es sollte daher unverzüglich die rechtlichen Voraussetzungen schaffen und mit der weiteren Datenerhebung beginnen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

2 Bundeswehr beschafft Fregatten, ohne ausreichend Besatzungen ausbilden zu können

(Kapitel 1405)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr beschafft für mehr als 3 Mrd. Euro vier neue Fregatten für die Marine, versäumte es aber, die notwendige Ausbildungseinrichtung an Land (Einsatzausbildungszentrum) für die Besatzungen aufzubauen. Es können daher nicht genügend Besatzungen ausgebildet werden. Die neuen Fregatten können deshalb nicht wie geplant eingesetzt werden.

Die Marine plante, dass die Fregatten bis zu zwei Jahre im Einsatzgebiet bleiben können. Für diese intensive Nutzung wurden sie zum einen mit automatisierten und besonders wartungsarmen Systemen ausgestattet. Zum anderen sollten die Besatzungen alle vier Monate wechseln, um die Abwesenheitszeiten zu begrenzen. Dazu benötigt die Marine acht Besatzungen für die vier Fregatten.

Da die Marine dauerhaft zwei der vier Schiffe für Einsätze nutzen will und ein Schiff planmäßig instand gesetzt wird, bleiben zu wenige Schiffe für die Ausbildung. Daher benötigt die Marine ein Einsatzausbildungszentrum. Die Bundeswehr hat aber das Projekt zu seiner Errichtung viel zu spät angestoßen und dann mit zu wenig Personal ausgestattet; daher wird es rund zehn Jahre zu spät zur Verfügung stehen. Damit sind die gesamten Planungen der Bundeswehr zur intensiven Nutzung der neuen Fregatten sowie die erhöhten Ausgaben für die Schiffe infrage gestellt.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Neue Fregatten für die Marine

Die Bundeswehr beschafft für die Marine vier Fregatten der Klasse 125 (F 125). Sie schloss hierzu im Jahr 2007 einen Beschaffungsvertrag über 3,1 Mrd. Euro. Darin war vorgesehen, dass die Schiffe in den Jahren 2014 bis 2017 zulaufen. Inzwischen geht die Bundeswehr davon aus, dass die Marine die Schiffe in den Jahren 2019 bis 2020 erhalten wird.

Mit den vier F 125 will die Bundeswehr acht Fregatten der Klasse 122 ablösen. Die Marine plant, die F 125 intensiver als die alten Fregatten zu nutzen. Sie sollen statt neun Monaten bis zu zwei Jahre durchgehend im Einsatzgebiet bleiben können. Hierfür wurden die F 125 zum einen mit zusätzlichem finanziellen Aufwand mit automatisierten und besonders wartungsarmen Systemen ausgerüstet. Zum anderen will die Marine die F 125 mit einem Mehrbesatzungsmodell betreiben, damit sie bis zu zwei Jahre im Einsatz bleiben können. Dabei sollen sich acht Besatzungen auf den vier Schiffen abwechseln. Die Dauer eines Einsatzes soll für die Besatzungen so auf jeweils vier Monate begrenzt werden können. Die Marine will auf diese Weise dauerhaft zwei der vier F 125 für Einsätze nutzen. Dies hat die Bundeswehr sowohl national eingeplant als auch gegenüber der NATO zugesagt.

Ausbildung der Besatzungen

Sind zwei F 125 wie geplant im Einsatz und eine F 125 für planmäßige Instandsetzungen gebunden, kann die Marine nur eine F 125 für durchschnittlich elf Monate pro Jahr für die Ausbildung nutzen. Dabei geht die Marine von einem idealen Ablauf der Instandsetzungen aus. In der Vergangenheit dauerten Instandsetzungen von Schiffen der Marine jedoch regelmäßig deutlich länger als geplant.

Die Marine geht davon aus, dass in dem vorgesehenen Mehrbesatzungsmodell ständig für vier bis sechs Besatzungen kein Schiff zur Verfügung steht. Diese Besatzungen müssen aber in der Lage sein, nach einer kurzen Übergabe ein Schiff im Einsatzgebiet übernehmen zu können. Daher benötigt die Marine eine ständig verfügbare Ausbildungseinrichtung an Land, um die Besatzungen wie auf einer F 125 ausbilden zu können und ausgebildete Besatzungen ohne Schiff in Übung zu halten. Eine Ausbildungseinrichtung an Land ist auch notwendig, um komplexere Gefechtsszenarien zu simulieren. Im Jahr 2018 schätzte das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt) die notwendigen Ausgaben für das Einsatzausbildungszentrum auf mehr als 160 Mio. Euro.

Aufbau des Einsatzausbildungszentrums

Im Juni 2012 legte die Marine dem BMVg einen schriftlichen Vorschlag („Initiative“) für den Aufbau von Einsatzausbildungszentren vor. Darin forderte sie auch die fehlende Ausbildungseinrichtung für die F 125. Das BMVg wies die Initiative als zu wenig detailliert zurück. Daraufhin legte die Marine im Februar 2014 eine neue Initiative für den Aufbau von Einsatzausbildungszentren vor. Sie betonte darin die Dringlichkeit der Ausbildungseinrichtung für die F 125. Diese Initiative billigte das BMVg. Im Jahr 2016 legte die Marine ein Konzept vor, das den Bedarf an Einsatzausbildungszentren weiter konkretisierte. Im selben Jahr begann die Bundeswehr ein Projekt, um ein Einsatzausbildungszentrum für die F 125 aufzubauen. Dieses sollte bis zum Jahr 2025 fertiggestellt werden.

Personalmangel im Projekt
Seit November 2016 leitet das Bundesamt das Projekt. Im Januar 2017 berichtete das Bundesamt dem BMVg, es könne kein arbeitsfähiges Projektteam aufstellen. Dieses bestand zu diesem Zeitpunkt lediglich aus einem Projektleiter, der zudem noch andere Projekte betreute. Das Bundesamt ermittelte einen Personalbedarf von elf weiteren Personen. Daraufhin wies es dem Projektteam einen Mitarbeiter fest zu und ließ es von bis zu zwei befristet abgestellten Angehörigen der Marine und zwei externen Beratern unterstützen.

Im September 2017 bewertete das Bundesamt die Personalsituation im Projekt weiterhin als unzureichend. Es beantragte beim BMVg, dem Projekt sofort zusätzliche Dienstposten zuzuweisen. Das BMVg wies dies als nicht dringlich zurück. Im Juli 2018 erklärte der Projektleiter gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass die schlechte Personalausstattung das Projekt deutlich verzögert habe. So sei das Einsatzausbildungszentrum nicht vor dem Jahr 2028 fertigzustellen. Und auch dieser Termin sei nur zu erreichen, wenn das Projekt das im Jahr 2017 angeforderte Personal spätestens im Jahr 2019 erhalte.

Planungen für weitere intensiv nutzbare Schiffe
Die Bundeswehr beabsichtigt, mit dem Mehrzweckkampfschiff Klasse 180 eine weitere intensiv nutzbare Schiffsklasse zu beschaffen. Sie will hierzu im Jahr 2019 einen Vertrag schließen. Auch für die Besatzungen dieser Schiffe benötigt die Marine ein Einsatzausbildungszentrum, um die Schiffe intensiv nutzen zu können.

2.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr zu spät begonnen hat, eine Ausbildungseinrichtung für die Einsatzausbildung der Besatzungen der F 125 zu beschaffen. Nachdem sie das Projekt schließlich begonnen hatte, stattete sie das beauftragte Projektteam nur unzureichend mit Personal aus. Obwohl die F 125 nun in den Jahren 2019 und 2020 – und damit etwa fünf Jahre später als geplant – zulaufen, steht mindestens für die ersten acht Jahre der Nutzung kein Einsatzausbildungszentrum für die neuen Fregatten zur Verfügung. Fehlt weiterhin ausreichend Personal für das Projektteam, wird sich dieser Zeitraum weiter verlängern.

Ohne Einsatzausbildungszentrum kann die Marine die F 125 nicht wie geplant einsetzen. Sie muss die Schiffe nun verstärkt zur Ausbildung statt für Einsätze nutzen. Dies gilt umso mehr, wenn wie in der Vergangenheit Instandsetzungen länger dauern als geplant. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass die Ausbildung auf den Schiffen nicht ausreicht, da komplexe Gefechtsszenarien nicht hinreichend trainiert werden können.

Mangels ausreichend ausgebildeter Besatzungen kann die Marine nicht durchgehend zwei Schiffe für Einsätze bereitstellen. Damit kann die Bundeswehr ihre eigenen Ziele und ihre Zusagen gegenüber der NATO nicht erfüllen. Vor allem

aber war der finanzielle Aufwand für die Ausrüstung der F 125 mit automatisierten und besonders wartungsarmen Systemen für eine intensive Nutzung teilweise vergebens.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, unverzüglich ausreichend Personal für das Projekt zur Verfügung zu stellen. Weiterhin sollte die Bundeswehr bis spätestens zum Jahr 2020 ein alternatives Ausbildungskonzept entwickeln, wie sie die Besatzungen in der Zeit ohne Einsatzausbildungszentrum hinreichend ausbilden kann. Sie sollte nur so viele Besatzungen aufstellen, wie sie ausbilden kann. Das BMVg sollte prüfen, ob angesichts der bisher eingetretenen und weiteren drohenden Verzögerungen der Aufbau eines Einsatzausbildungszentrums für die F 125 noch wirtschaftlich ist. Falls dies nicht der Fall ist, sollte das BMVg den Aufbau des Einsatzausbildungszentrums stoppen und das alternative Ausbildungskonzept für den gesamten Nutzungszeitraum anwenden. Zudem sollte das BMVg sicherstellen, dass bei der Beschaffung künftiger Schiffe und Boote, insbesondere des Mehrzweckkampfschiffes Klasse 180, alle erforderlichen Ausbildungseinrichtungen zeitgerecht und als Teil des Beschaffungsprojektes beauftragt werden.

2.3 Stellungnahme

Das BMVg hat im September 2018 die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt und seinen Bewertungen nicht widersprochen. Das BMVg hat zugesagt,

- ein alternatives Ausbildungskonzept ohne Einsatzausbildungszentrum zu erstellen,
- das Projekt Einsatzausbildungszentrum nur weiterzuführen, wenn dies wirtschaftlich ist und
- bei der Beschaffung des Mehrzweckkampfschiffes Klasse 180 alle erforderlichen Ausbildungseinrichtungen zeitgerecht und als Teil des Beschaffungsprojektes zu beauftragen.

Die Entscheidung, ob das Projekt fortgeführt wird, will das BMVg erst dann treffen, wenn das Bundesamt mögliche Lösungsvarianten zum Projekt Einsatzausbildungszentrum ausgearbeitet hat.

Das BMVg hat zugesagt, ausreichend Personal für das Projekt zur Verfügung zu stellen. Im Vorgriff auf eine Leitungsentscheidung über den künftigen Personalumfang der Bundeswehr richtete das Bundesamt Anfang November 2018 sechs Dienstposten für das Projektteam ein. Ende November 2018 entschied das für das Personal maßgebliche Gremium im BMVg, diese Dienstposten erst ab dem Jahr 2023 zu besetzen. Gleichwohl teilte das BMVg im Januar 2019 mit, dass die Dienstposten nach seiner Einschätzung schrittweise bis zum Jahr 2021 besetzt werden könnten.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVg seinen Empfehlungen überwiegend folgen will. Das BMVg sollte schnellstmöglich entscheiden, ob es das Projekt fortführt, ein Einsatzausbildungszentrum zu errichten. Um diese Entscheidung vorzubereiten, benötigt das Projekt eine ausreichende Personalausstattung. Das BMVg hat zwar zugesagt, dass es für das Projekt Personal bereitstellen will, die Entscheidung über die Weiterführung aber noch nicht zeitlich bestimmt.

Verfolgt das BMVg das Projekt weiter, darf es die notwendigen Dienstposten nicht erst im Jahr 2023 zur Verfügung stellen. Sonst verzögert sich die Fertigstellung des Einsatzausbildungszentrums zusätzlich um mehrere Jahre. Selbst wenn nach der jüngeren Aussage des BMVg die Dienstposten bis zum Jahr 2021 besetzt werden könnten, kann das Projekt laut Projektleiter nicht vor dem Jahr 2030 fertiggestellt werden. Somit wird rund ein Jahrzehnt und damit ein Drittel der Nutzungsdauer der F 125 verstreichen, ohne dass die Fregatten wie geplant intensiv genutzt werden können.

3 Bundeswehr sollte auf die Beschaffung unnötiger Handfunkgeräte verzichten (Kapitel 1405 Titel 554 05)

Zusammenfassung

Obwohl die Bundeswehr über ausreichend Handfunkgeräte für ihr Funksystem TETRAPOL Bw verfügt, prüft sie, ob sie für über 1 Mio. Euro im Jahr 2019 noch weitere 800 Handfunkgeräte kaufen will.

Im Dezember 2018 verfügte die Bundeswehr über 7 882 Handfunkgeräte für ihr Funksystem TETRAPOL Bw. Davon führte sie zeitgleich nie mehr als 2 500 in Auslandseinsätzen mit. Da der Hersteller die Produktion und die Wartung dieser Funkgeräte eingestellt hatte, kaufte die Bundeswehr im Jahr 2018 für 4,7 Mio. Euro 3 200 kompatible Handfunkgeräte als Ausfallreserve. Der Bundesrechnungshof hatte von dieser Beschaffung abgeraten, weil die meisten Funkgeräte nicht genutzt wurden.

Von 2020 bis 2022 will die Bundeswehr nach und nach für den gleichen Einsatzzweck ein Nachfolgesystem einführen. Die Handfunkgeräte des Funksystems TETRAPOL Bw sind mit dem geplanten Nachfolgesystem nicht kompatibel. Die Bundeswehr hält dennoch die Beschaffung der insgesamt 4 000 Reservegeräte für erforderlich. Das Funksystem TETRAPOL Bw müsse bis zum Ende der Einführung des Nachfolgesystems im Jahr 2022 vollständig einsatzbereit bleiben.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass schon die Beschaffung der 3 200 Reservegeräte unnötig war, weil die Bundeswehr bereits über ausreichend Reservegeräte verfügte.

Für die Beschaffung weiterer 800 Handfunkgeräte sieht der Bundesrechnungshof insbesondere wegen der anstehenden Ablösung durch das Nachfolgesystem keinen Bedarf. Die Bundeswehr sollte darauf verzichten.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundeswehr setzt das Funksystem TETRAPOL Bw in Auslandseinsätzen, zur einsatzvorbereitenden Ausbildung von Verbänden sowie bei Veranstaltungen im Inland ein. Sie verfügte im Dezember 2018 über 7 882 Handfunkgeräte vom Typ P2G.

In Auslandseinsätzen führte die Bundeswehr zeitgleich nie mehr als 2 500 dieser Handfunkgeräte mit. Im Inland beschränkte sich die Nutzung nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2012 auf 40 Anlässe. Dabei setzte die Bundeswehr durchschnittlich jeweils 20 Handfunkgeräte ein.

Der Bundesrechnungshof stellte im Herbst 2017 fest, dass die IT-Bataillone mehrere tausend Handfunkgeräte in Regalen aufbewahrten.

In den ersten Nutzungsjahren hatte die Projektleitung eine Ausfallzahl von ca. 85 Handfunkgeräten pro Quartal ermittelt. Bei der Prüfung durch den Bundesrechnungshof hatten die IT-Bataillone keine Hinweise auf bedeutend höhere Ausfallzahlen.

Der Hersteller stellte im Jahr 2016 die Produktion der Handfunkgeräte P2G ein. Das Ende der Wartung kündigte er für das Jahr 2018 an.

Die Bundeswehr kaufte im Juli 2018 und im Oktober 2018 für 4,7 Mio. Euro insgesamt 3 200 mit dem P2G kompatible neue Handfunkgeräte vom Typ TPH 900. Sie lagerte diese in einem Materialdepot ein. Diese Handfunkgeräte sollen zum Ende des dritten Quartals 2019 an die Truppe ausgeliefert werden. Handfunkgeräte vom Typ TPH 900 sind weiterhin am Markt verfügbar. Die Bundeswehr prüft den Kauf weiterer 800 Handfunkgeräte vom Typ TPH 900 im Jahr 2019 für gut 1 Mio. Euro.

Die Bundeswehr will das Nachfolgesystem für TETRAPOL Bw ab 2019 auf Basis eines neuen technischen Standards realisieren und ab 2020 nach und nach einführen. Das alte Funksystem TETRAPOL Bw will die Bundeswehr im Jahr 2022 ablösen. Die Handfunkgeräte P2G und TPH 900 können mit dem Nachfolgesystem nicht betrieben werden.

3.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr 3 200 neue Handfunkgeräte gekauft hat und noch weitere 800 kaufen will, obwohl sie zeitgleich nie mehr als 2 500 Handfunkgeräte nutzte. Bei einem Bestand von aktuell 7 882 Handfunkgeräten stehen ausreichend Reservegeräte zur Verfügung.

Auch die kurze Restnutzungsdauer des alten Funksystems spricht gegen den Kauf weiterer Reservegeräte.

3.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erklärt, von den 7 882 Handfunkgeräten würden aktuell 3 555 im Einsatz bzw. einsatzgleichen Verpflichtungen und 4 126 in den IT-Bataillonen verwendet. Neben einigen Geräten, die anderweitig verwendet würden, befänden sich lediglich 34 Geräte im Depot und stünden damit dem Nutzer nicht zur Verfügung. Aus Sicht des BMVg befänden sich somit nahezu alle Handfunkgeräte des Typs P2G in Nutzung.

Das BMVg hat darauf hingewiesen, dass der Hersteller für die zurzeit genutzten Handfunkgeräte die Produktion und Ersatzteilversorgung eingestellt hat. *„Damit die durch den Bedarfsträger geforderte Einsatzreife der 7 882 Systeme weiterhin gewährleistet wird*", würden 4 000 Handfunkgeräte des alten Typs durch neue Handfunkgeräte ersetzt. Die frei werdenden 4 000 Handfunkgeräte Typ P2G würden zur Ersatzteilgewinnung verwendet. Damit sei sichergestellt, dass die restlichen 3 882 Handfunkgeräte des Typs P2G einsatzbereit blieben.

Das Nachfolgesystem solle im Zeitraum 2020 bis 2022 eingeführt werden. Das System TETRAPOL Bw müsse in Nutzung gehalten werden, bis es vollständig durch das Nachfolgesystem abgelöst sei. Dies gelte ggf. auch über das Ende des Jahres 2022 hinaus, sollte sich dessen Einführung verzögern.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik daran aufrecht, dass die Bundeswehr 3 200 Handfunkgeräte vom Typ TPH 900 gekauft hat und weitere 800 kaufen will.

Nach der Definition des BMVg sind alle Handfunkgeräte vom Typ P2G *„in Nutzung*". Unabhängig davon, wie das BMVg *„in Nutzung*" definiert, liegen rund 5 000 dieser Handfunkgeräte bei den IT-Bataillonen in Regalen und werden nicht eingesetzt. Sollte für die im Einsatz oder in der Ausbildung verwendeten Handfunkgeräte kurzfristig Ersatz erforderlich sein, könnte die Bundeswehr auf diese Handfunkgeräte zurückgreifen.

Damit war schon der Kauf der 3 200 Handfunkgeräte vom Typ TPH 900 im Jahr 2018 für 4,7 Mio. Euro zum Aufbau einer Reserve unnötig. Da diese weiterhin hergestellt werden, könnte die Bundeswehr jederzeit solche Handfunkgeräte kaufen.

Der Verweis des BMVg auf mögliche Verzögerungen bei der Einführung des Nachfolgesystems überrascht. Die Bundeswehr schätzt dieses Projekt in ihren Projektunterlagen als risikoarm ein, da handelsübliche Komponenten verwendet werden. Eine Verwendung von TETRAPOL Bw über das Jahr 2022 hinaus ist damit nicht zu erwarten.

Auf die Beschaffung weiterer 800 Handfunkgeräte für über 1 Mio. Euro sollte die Bundeswehr auf jeden Fall verzichten.

4 Nutzen der Modernisierung betagter Marineflugzeuge gefährdet
(Kapitel 1405 Titel 554 13)

Zusammenfassung

Das BMVg verfehlt das Ziel, acht betagte Marineflugzeuge nach umfangreichen Modernisierungen wirtschaftlich zu nutzen. Die Bundeswehr schloss hierfür im Jahr 2015 Verträge über 500 Mio. Euro. Die Marine will die Flugzeuge bis zu ihrer geplanten Ablösung im Jahr 2035 für die Aufklärung auf See und die Bekämpfung von U-Booten nutzen. Die Arbeiten sollten im Jahr 2023 abgeschlossen werden. So hätten die Flugzeuge noch mehr als zehn Jahre wirtschaftlich genutzt werden können.

Die Modernisierung dauert wesentlich länger und kostet erheblich mehr als vorgesehen. Die Bundeswehr hat zusätzliche Leistungen beauftragt, die das Projekt obendrein verzögern. Die im Jahr 2015 eingeplanten Haushaltsmittel reichen nicht aus, um die Flugzeuge zu modernisieren. Inzwischen plant das BMVg mit einem weiteren Investitionsbedarf von mindestens 340 Mio. Euro.

Das BMVg sollte das Projekt neu bewerten. Es sollte prüfen, welche Arbeiten an welcher Anzahl an Flugzeugen angesichts der geplanten Ablösung noch wirtschaftlich sind. Keinesfalls sollten aufwendig modernisierte Flugzeuge nach nur wenigen Jahren außer Dienst gestellt werden.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Modernisierung von acht betagten Marineflugzeugen
Die Bundeswehr kaufte im Jahr 2004 von der niederländischen Marine acht gebrauchte Flugzeuge vom Typ P-3C Orion. Sie beabsichtigte zunächst, diese bis zum Jahr 2025 für die Aufklärung auf See und die Bekämpfung von U-Booten zu nutzen. Da die Flugzeuge beim Kauf bereits 20 Jahre alt und in schlechtem Zustand waren, ließ die Bundeswehr sie aufwendig instand setzen. Bis Ende 2014 gab sie für Kauf, Betrieb und Instandsetzung mehr als 1 Mrd. Euro aus.

Im Jahr 2015 beschloss die Bundeswehr, die Flugzeuge grundlegend zu modernisieren und bis zum Jahr 2035 zu nutzen. Hierzu schloss sie drei Verträge über 500 Mio. Euro. Sie vereinbarte, die Tragflächen wegen Schäden durch Korrosion und Materialermüdung auszutauschen und das System für den Instrumentenflug an geänderte gesetzliche Vorgaben anzupassen. Diese Arbeiten sollte der Auftragnehmer zunächst an einem Flugzeug erproben (Mustereinbau). Nach erfolgreicher Zulassung sollte der Einbau an den restlichen Flugzeugen erfolgen (Serieneinbau). Auf dieselbe Weise wollte die Bundeswehr auch die Rechner und die Software (Missionsavionik) erneuern, mit der sie maritime Einsätze durchführt. Alle Arbeiten sollten im Jahr 2023 abgeschlossen werden, damit die Flugzeuge noch mehr als zehn Jahre genutzt werden können.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes
Bereits im Jahr 2015 hatte der Bundesrechnungshof auf Mängel in den Verträgen sowie auf technische, finanzielle und zeitliche Risiken hingewiesen. Anders als der Bundesrechnungshof hatte die Bundeswehr den Aufwand für Untersuchungen zum Zustand der Flugzeuge für überschaubar gehalten, da der Auftragnehmer ihn aus laufenden Instandsetzungen ausreichend kennen würde. Sie hatte auch keine Kriterien für einen Abbruch des Projektes vereinbart, da sie die Risiken für beherrschbar hielt. Im Jahr 2018 prüfte der Bundesrechnungshof den Stand der Modernisierung.

Verzögerungen und zusätzliche Leistungen
Der Austausch der Tragflächen dauert bereits beim ersten Flugzeug erheblich länger als die Bundeswehr plante, weil sie den Aufwand für Untersuchungen zum Zustand der Flugzeuge und für Reparaturen unterschätzt hatte. Gemäß Vertrag sollte der Tragflächenaustausch am ersten Flugzeug bis Juni 2018 abgeschlossen sein. Er wird voraussichtlich bis November 2019 dauern. Es ist abzusehen, dass der Auftragnehmer auch die folgenden Flugzeuge intensiver untersuchen wird, als die Bundeswehr in ihrer zeitlichen Planung berücksichtigte. Zudem weist nach Auffassung des Auftragnehmers das in den neuen Tragflächen verbaute Material ein Risiko an spontaner Rissbildung auf. Bis Januar 2019 waren die Folgen nicht geklärt, insbesondere für eine neue Zulassung zur Teilnahme am allgemeinen Flugverkehr und für den künftigen Betrieb.

Auch der Mustereinbau des anzupassenden Systems für den Instrumentenflug verzögerte sich. Der Auftragnehmer begann die Arbeiten im Februar 2018 und damit elf Monate später als geplant, da die Bundeswehr technische Dokumente nicht wie vertraglich vereinbart an den Auftragnehmer übergab. Ursprünglich sollten diese Arbeiten bis Ende 2018 abgeschlossen sein. Mittlerweile rechnet die Bundeswehr hierfür bis Mitte 2021. Nach ersten Tests stellte der Auftragnehmer fest, dass das zukünftige System für den Instrumentenflug mit der noch zu erneuernden Missionsavionik nicht kompatibel ist. Dafür sind Anpassungen an der Software nötig, die im November 2018 noch nicht beauftragt waren.

Der Mustereinbau der neuen Missionsavionik sollte im April 2018 beginnen. Im Januar 2019 waren die vorbereitenden Arbeiten für den Einbau noch nicht abgeschlossen. Zudem standen noch Vertragsanpassungen aus.

Hinzu kommt, dass die Bundeswehr seit dem Jahr 2015 zusätzliche Leistungen zur Modernisierung der Marineflugzeuge eingeplant hat. Beispielsweise müssen die Radarsysteme in allen acht Flugzeugen erneuert werden. Der Hersteller der verbauten Radargeräte hat angekündigt, hierfür langfristig keine Ersatzteile mehr herzustellen. Ungewiss ist noch, ob die neuen Radargeräte zeitgerecht in die zu erneuernde Missionsavionik integriert werden können. Die Bundeswehr erwägt zudem, das Propeller-Kontrollsystem auszutauschen. Sie will jedoch erste Erprobungsflüge der kanadischen Luftwaffe mit dem neu entwickelten System im Jahr 2019 abwarten.

Kosten für Modernisierung bereits erheblich angestiegen
Die im Jahr 2015 eingeplanten Haushaltsmittel reichen nicht aus, um die acht Flugzeuge zu modernisieren. Inzwischen plant das BMVg mit einem weiteren Investitionsbedarf von mindestens 340 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind Kostensteigerungen, insbesondere bei der Missionsavionik, sowie zusätzliche Leistungen. Hierzu zählen neben den neuen Radargeräten und dem Propeller-Kontrollsystem auch der Einbau einer Freund-Feind-Kennung beim Instrumentenflug, der Austausch von sicherheitsgefährdenden Kabeln sowie Softwareanpassungen.

In den 340 Mio. Euro noch nicht enthalten sind u. a. Kosten für zusätzliche Untersuchungen und Reparaturen beim Austausch der Tragflächen sowie Kosten für die Zulassung, den Muster- und den Serieneinbau der neuen Radargeräte und des Propeller-Kontrollsystems. Die Bundeswehr beabsichtigt, noch 18 Verträge oder Vertragsanpassungen zu schließen.

Brand in einem Ersatzteillager
Durch einen Brand in einer Lagerhalle im Oktober 2018 wurden rund 20 000 Ersatzteile für die Marineflugzeuge zerstört. Einige dieser Ersatzteile kann die Bundeswehr nicht mehr nachkaufen, da sie nicht mehr produziert werden. Die Bundeswehr benötigt Ersatzteile, um die Flugzeuge zu betreiben. Ende 2018 hatte sie die Auswirkungen des Brandes noch nicht abschließend bewertet.

Projektmanagement
Die Bundeswehr plant alle Arbeiten in einem „Masterprojektplan". Danach sollen die Arbeiten nicht mehr im Jahr 2023, sondern Ende 2025 abgeschlossen werden. Dabei vertraut die Bundeswehr im Wesentlichen auf Zusagen des Auftragnehmers. Um die Arbeiten Ende 2025 abschließen zu können, müssen ab Mitte 2019 mehrere Unternehmen zeitgleich an der Modernisierung der Flugzeuge arbeiten. Besonders risikobehaftete Arbeiten sind dabei erst im Jahr 2021 eingeplant.

Der Auftragnehmer kommt seit Februar 2016 nicht den Aufforderungen der Bundeswehr nach, für eine auskömmliche und qualifizierte Personalausstattung zu sorgen. Regelmäßige Berichte der Qualitätssicherung der Bundeswehr wiesen bis Ende 2018 fortlaufend auf den geringen Fortschritt der Arbeiten des Auftragnehmers hin.

Die Bundeswehr verfolgt die Risiken in einem Risikomanagement-System. Darin beurteilte sie die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des Auftragnehmers als unzureichend und als Risiko für den Projektablauf. Die Bundeswehr hat keine Kriterien festgelegt, ab wann sie die Modernisierung aller Flugzeuge nicht mehr für wirtschaftlich hält und ein Abbruch des Projektes im bisherigen Umfang angezeigt ist (Abbruchkriterien). Sie verfolgt auch keine Alternativen.

4.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel geäußert, dass es gelingen wird, alle acht Flugzeuge bis Ende 2025 zu modernisieren. Er geht zudem davon aus, dass die Bundeswehr deutlich mehr als die zusätzlichen 340 Mio. Euro benötigen wird, um die Modernisierung abzuschließen. Mit diesen Entwicklungen verfehlt das BMVg sein ursprüngliches Ziel, die Marineflugzeuge für mindestens zehn Jahre und mit den geplanten Kosten zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr aus der verzögerten Modernisierung und den Kostensteigerungen noch keine Konsequenzen gezogen hat. Trotz Verzögerungen und mangelnder Leistungsbereitschaft des Auftragnehmers vertraut sie noch immer auf dessen Zusagen, alle Arbeiten bis zum Jahr 2025 abzuschließen. Bedenklich ist jedoch, dass das BMVg den Auftragnehmer noch nicht zu mehr Leistungsbereitschaft bewegen konnte.

Die Bundeswehr berücksichtigte im Masterprojektplan nicht ausreichend, dass technische Verzahnungen zwischen den einzelnen Arbeiten schwer zu beherrschen sind und insbesondere mehr Zeit beanspruchen, als sie bei den Vertragsabschlüssen zur Modernisierung annahm. Beispielsweise berücksichtigte die Bundeswehr im Masterprojektplan nicht ausreichend, dass der Auftragnehmer den Zustand der Flugzeuge während des Austausches der Tragflächen intensiver untersuchte als vorgesehen. Durch nicht auskömmliche Ansätze bei der Dauer von Arbeiten fehlt es an Planungssicherheit, wann die einzelnen Arbeiten abgeschlossen werden. Zudem will die Bundeswehr zusätzliche Leistungen beauftragen, die die Steuerung des Projektes weiter erschweren und den Zeitplan zusätzlich gefährden. Ab Mitte 2019 führt dies dazu, dass zeitgleiche Arbeiten von unterschiedlichen Unternehmen koordiniert werden müssen. Da im Masterprojektplan keine Zeitpuffer eingeplant sind, wirken sich Verzögerungen einzelner Arbeitsabschnitte unmittelbar auf das Gesamtprojekt aus.

Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass die Bundeswehr keine Abbruchkriterien festgelegt hat.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, den verzögerten Projektfortschritt, die Kostensteigerungen sowie die Risiken im Projekt zum Anlass zu nehmen, dieses neu zu bewerten. Dabei sollte es anhand von Abbruchkriterien und einer verbindlichen Planung prüfen, welche Arbeiten an welcher Anzahl von Flugzeugen noch wirtschaftlich umgesetzt werden können oder ob gar ein Abbruch in Gänze angezeigt ist. Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen, nur noch zwingend erforderliche Arbeiten durchzuführen, um das Projekt nicht weiter zu verzögern und die Kostensteigerungen zu begrenzen.

4.3 Stellungnahme

Das BMVg geht weiter davon aus, dass der Auftragnehmer alle Flugzeuge bis Ende 2025 modernisieren kann. Es hat mitgeteilt, dass das Projekt einem strikten Risikomanagement unterliege. Risiken würden in ein Risikomanagement-System aufgenommen und entsprechend verfolgt.

Das BMVg sehe derzeit trotz der bisherigen Verzögerungen, Kostensteigerungen und technischen Risiken die Investitionen in alle Marineflugzeuge als gerechtfertigt an. Es bewerte den Projektfortschritt fortlaufend und zunehmend intensiver. Dabei sei das Risiko, dass während der Inspektionen und Umrüstungen bei durchschnittlich 35 Jahre alten Flugzeugen unvorhergesehene zusätzliche Instandsetzungen auftreten, weiterhin sehr wahrscheinlich.

Das BMVg hat neben dem hohen Aufwand für Untersuchungen und Reparaturen auch eine zu geringe Personalausstattung und eine damit verbundene unzureichende Leistungsfähigkeit des Auftragnehmers als Gründe für die Verzögerungen benannt. Insgesamt sei eine Steigerung der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des Auftragnehmers im Vorhaben notwendig, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Das Projektmanagement habe den Auftragnehmer bereits auf die „übermäßigen" Untersuchungen zum Zustand der Flugzeuge hingewiesen. Die Einflussmöglichkeiten seien jedoch gering, da der Auftragnehmer hiervon seine Empfehlung zur Zulassung für den allgemeinen Flugverkehr abhängig mache.

4.4 Abschließende Würdigung

Das BMVg hat zwar zugesagt, das Projekt fortlaufend und zunehmend intensiver zu bewerten. Es hat aber nicht dargelegt, welche Schritte es hierzu eingeleitet hat und welche Konsequenzen es aus dem bisherigen Verlauf der Arbeiten und den Kostensteigerungen gezogen hat. Das bisherige Projektmanagement birgt die Gefahr, dass Risiken lediglich verwaltet werden und die Bundeswehr nicht die gebotenen Konsequenzen zieht.

Das Festhalten an der Planung, alle acht Flugzeuge bis Ende 2025 zu modernisieren, hält der Bundesrechnungshof angesichts der Verzögerungen, der unzureichenden Leistungsfähigkeit des Auftragnehmers und der bestehenden Risiken für blauäugig. Die vom BMVg noch immer als unzureichend bewertete Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des Auftragnehmers bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner Auffassung, dass nicht alle Arbeiten Ende 2025 abgeschlossen sein werden. Bedenklich ist insbesondere, dass das BMVg kaum Einflussmöglichkeiten auf den Auftragnehmer sieht.

Das BMVg bleibt aufgefordert, die Modernisierung der Marineflugzeuge in einer Gesamtschau anhand von Abbruchkriterien neu zu bewerten. Dabei sollte das BMVg alle Störungen und Risiken im Projekt erfassen und gebotene Konsequenzen ziehen. Auch die ersten Erfahrungen aus der Koordinierung der zeitgleichen Arbeiten mehrerer Unternehmen an den Flugzeugen sollten hierbei einfließen.

Das BMVg sollte zudem die Auswirkungen aus dem Brand und den Risiken der Materialeigenschaften der neuen Tragflächen auf den künftigen Betrieb der Flugzeuge berücksichtigen. Es sollte auch seine Möglichkeiten ausloten, den Auftragnehmer zu einer besseren Leistung zu bewegen.

Erst auf Grundlage dieser Erkenntnisse und einer verbindlichen Planung der Arbeiten sollte das BMVg entscheiden, welche Arbeiten an welcher Anzahl von Flugzeugen angesichts der geplanten Ablösung im Jahr 2035 noch wirtschaftlich sind und umgesetzt werden sollten. Keinesfalls sollten aufwendig modernisierte Flugzeuge nach nur wenigen Jahren außer Dienst gestellt werden.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

(Einzelplan 15)

5 Krankenkassen und Krankenhäuser vereinbaren unzulässige pauschale Rechnungskürzungen in Millionenhöhe und umgehen Abrechnungsprüfungen

(Kapitel 1501 Titel 636 06)

Zusammenfassung

Über Jahre kamen verschiedene Krankenkassen der gesetzlichen Krankenversicherung ihrer Pflicht zur Prüfung der Krankenhausabrechnungen nicht nach. Sie hatten individuelle Vereinbarungen mit Krankenhäusern über pauschale Rechnungskürzungen in Millionenhöhe geschlossen und im Gegenzug auf Abrechnungsprüfungen verzichtet. Damit unterblieben auch die für bestimmte Fälle gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung. Der Bundesrechnungshof hält die Vereinbarungen für rechtswidrig. Sie ermöglichen es Krankenhäusern, sich von Prüfungen durch die Krankenkassen „freizukaufen". Die Krankenhäuser könnten Abzüge im Vorfeld einkalkuliert und überhöhte Rechnungen ausgestellt haben. Unterbleibt die Korrektur fehlerhafter Krankenhausabrechnungen, hat dies auch Auswirkungen auf die Höhe der Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds. Denn die Abrechnungsdaten bilden neben anderen Daten die Grundlage für diese Zuweisungen. In den Gesundheitsfonds fließen alle Beitragseinnahmen der Krankenkassen und der Bundeszuschuss aus Steuermitteln.

Das Bundesversicherungsamt strebte bei Tagungen der Aufsichtsbehörden der Sozialversicherungsträger im Mai 2017 und 2018 an, auf die Beendigung dieser Vereinbarungen hinzuwirken. Da ein entsprechender Beschlussvorschlag keine Mehrheit fand, sah das Bundesversicherungsamt von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ab. Erst auf den Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hin bestätigten das Bundesversicherungsamt und die Aufsichtsbehörden der Länder im November 2018 die Rechtswidrigkeit der Vereinbarungen und kündigten an, falls notwendig, aufsichtsrechtliche Maßnahmen einzuleiten.

Der Bundesrechnungshof hält dies angesichts der langjährigen Vereinbarungspraxis und der zähen Widerstände, diese zu unterbinden, für nicht ausreichend. Er empfiehlt, die in Rede stehenden Vereinbarungen gesetzlich zu verbieten. Das BMG sollte eine entsprechende gesetzliche Regelung in die Wege leiten.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Pflicht zur Prüfung der Krankenhausabrechnungen
Nach einem stationären Krankenhausaufenthalt ihrer Versicherten haben die Krankenkassen der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) den Krankenhäusern die Behandlung zu vergüten. Die Leistungen des Krankenhauses müssen ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein und dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten (sog. Wirtschaftlichkeitsgebot). Leistungen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, dürfen Krankenkassen nicht vergüten. Die Vergütung der Krankenhausleistungen richtet sich nach diagnosebezogenen Fallgruppen (Diagnosis Related Groups – DRG). Dabei werden Krankenhausfälle hinsichtlich ihrer Diagnosen und Behandlungen in Fallgruppen zusammengefasst und mit einer Fallpauschale nach ihrem wirtschaftlichen Aufwand bewertet. Für jeden Behandlungsfall erhalten die Krankenhäuser eine Vergütung in Form dieser Pauschale.

Krankenkassen sind gesetzlich verpflichtet, eine gutachtliche Stellungnahme des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung einzuholen, wenn dies nach Art, Schwere, Dauer oder Häufigkeit der Erkrankung oder nach dem Krankheitsverlauf erforderlich ist. Um diese Fälle festzustellen, haben sie Krankenhausabrechnungen zu überprüfen. Der Medizinische Dienst untersucht die Leistungserbringung und geht Auffälligkeiten bei der Abrechnung nach.

Die Krankenkassen erheben aus den Abrechnungsdaten der Krankenhäuser u. a. die Diagnosen und Leistungsausgaben ihrer Versicherten. Diese Daten bilden neben anderen die Grundlage für die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds. In diesen Fonds fließen alle Beitragseinnahmen der Krankenkassen und der Bundeszuschuss aus Steuermitteln. Die Krankenkassen erhalten daraus Zuweisungen, die sich u. a. am Krankheitszustand ihrer Versicherten orientieren. Dies soll dafür sorgen, dass Unterschiede in der Versichertenstruktur zwischen den Krankenkassen zu keinen ungleichen Wettbewerbschancen führen.

Vereinbarungen zwischen Krankenkassen und Krankenhäusern
Der Bundesrechnungshof stellte bei verschiedenen Krankenkassen fest, dass sie seit Jahren individuelle Vereinbarungen mit Krankenhäusern zur pauschalen Rechnungskürzung geschlossen hatten. Im Gegenzug verzichteten die Krankenkassen gegenüber den Krankenhäusern auf Abrechnungsprüfungen und stellten z. B. die stationäre Behandlungsnotwendigkeit nicht infrage. Damit vermieden sie gutachtliche Stellungnahmen des Medizinischen Dienstes.

Die Höhe der pauschalen Rechnungskürzung lag bei den geprüften Krankenkassen zwischen 1 und 50 %. Eine Krankenkasse hatte mit einem Krankenhaus sogar Rechnungskürzungen bis zu 100 % vereinbart: Absprachegemäß kürzte sie die 1. bis 285. Abrechnung um 22 % und die 286. bis 350. Abrechnung um 50 %. Ab der 351. Abrechnung zahlte die Krankenkasse grundsätzlich keine Vergütung mehr.

Bei den geprüften Krankenkassen führten die Vereinbarungen zu Kürzungen in Millionenhöhe. Eine Krankenkasse hatte beispielsweise für das Jahr 2016 mit 127 Krankenhäusern Vereinbarungen geschlossen und damit Rechnungen um 12,6 Mio. Euro gekürzt. In den Jahren 2013 bis 2015 lagen die Kürzungen bei 30,8 Mio. Euro. Die pauschalen Rechnungskürzungen bewegten sich bei dieser Krankenkasse zwischen 1,9 und 20 %. Eine andere Krankenkasse hatte über Jahre pauschale Rechnungskürzungen von jährlich über 7,5 Mio. Euro vereinbart. Sie hatte die Rechnungen um 1 bis 22 % gekürzt.

Die Krankenkassen beabsichtigten, durch die Vereinbarungen u. a. Ausgaben für Krankenhausleistungen zu sparen und aufwendige Abrechnungsprüfungen zu vermeiden. Dies entspreche dem Wirtschaftlichkeitsgebot und schone die Kapazitäten des Medizinischen Dienstes. Gesetzliche Regelungen stünden den Vereinbarungen ihres Erachtens nicht entgegen.

Verhalten der Aufsichtsbehörden
Aufsichtsbehörde für bundesunmittelbare Krankenkassen ist das Bundesversicherungsamt (BVA). Bundesunmittelbar sind die Krankenkassen, deren Zuständigkeitsbereich sich über mehr als drei Bundesländer erstreckt. Die Aufsicht über landesunmittelbare Krankenkassen führen Behörden der jeweiligen Länder.

Das BVA hatte bei seinen Prüfungen ebenfalls individuelle Vereinbarungen über pauschale Rechnungskürzungen in Millionenhöhe festgestellt. Im Jahr 2016 informierte es darüber das BMG. Das BMG sah die Vereinbarungen kritisch und empfahl dem BVA, die Thematik auf der Aufsichtsbehördentagung zu erörtern.

Bei der Arbeitstagung der Aufsichtsbehörden der Sozialversicherungsträger im Mai 2017 trug das BVA seine Feststellungen vor. Es wollte einen Beschluss herbeiführen, nach dem die getroffenen Vereinbarungen aufsichtsrechtlich wegen fehlender Rechtsgrundlage beanstandet werden. Die Aufsichtsbehörden konnten sich indes auf keinen Beschluss einigen. Das BVA sah deshalb von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ab. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes teilte es mit, dass es sich um ein wettbewerbsrelevantes Thema handele und eine einheitliche Vorgehensweise der Aufsichtsbehörden erforderlich sei. Ein alleiniges Handeln des BVA könne zu einer Benachteiligung der bundesunmittelbaren Krankenkassen gegenüber den landesunmittelbaren Krankenkassen führen.

Das BVA thematisierte die Angelegenheit erneut bei der Aufsichtsbehördentagung im Mai 2018. Auch hier konnte es keinen Beschluss erreichen.

5.2 Würdigung

Krankenkassen vestoßen gegen Prüfpflicht
Der Bundesrechnungshof hat die in Rede stehenden Vereinbarungen bemängelt. Krankenkassen sind gesetzlich verpflichtet, Krankenhausabrechnungen zu überprüfen. Verzichten sie darauf pauschal durch Vereinbarung, bleiben Fälle unerkannt, in denen der Medizinische Dienst eingeschaltet werden müsste. Die

Prüfverpflichtung wird damit umgangen. Ob die in Rechnung gestellten Beträge auf tatsächlich erbrachten und wirtschaftlichen Leistungen beruhen, bleibt ungewiss. Krankenhäuser dürfen sich nicht von gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen „freikaufen".

Das Wirtschaftlichkeitsgebot und ein hoher Aufwand rechtfertigen es nicht, von Pflichtprüfungen abzusehen. Das spezielle Gesetz, das die Prüfung verbindlich vorschreibt, ist vorrangig gegenüber dem allgemeinen Gesetz, das Krankenkassen zum wirtschaftlichen Handeln verpflichtet. Ob die Krankenkassen durch die Vereinbarungen Kosten sparten, ist zudem ungewiss. Die Krankenhäuser könnten die pauschalen Abzüge im Vorfeld einkalkuliert und überhöhte Rechnungen ausgestellt haben. Dies bliebe unentdeckt.

Umgehen der Vergütungssystematik
Die Vereinbarungen der Krankenkassen widersprechen der gesetzlichen Vergütungssystematik. Das DRG-System sieht für die Abrechnung und Vergütung von stationären Leistungen bestimmte Fallpauschalen vor. Das Krankenhausentgeltgesetz, der Fallpauschalen-Katalog und sonstige Abrechnungsbestimmungen lassen für die Vergütung von Krankenhausbehandlungen keine Abweichungen zu. Pauschale Rechnungskürzungen umgehen das DRG-System und die hiermit beabsichtigten Bewertungen von Krankenhausleistungen. Krankenhäuser erhalten für gleiche Leistungen unterschiedliche Vergütungen.

Zudem stört diese Verfahrensweise die Datengrundlage, die für die Weiterentwicklung des DRG-Systems und die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds an Krankenkassen erforderlich ist. Die Daten müssen zuverlässig sein. Dies setzt voraus, dass die Krankenkassen Fehler in Abrechnungen aufdecken und korrigieren.

Der Bundesrechnungshof hat das BMG aufgefordert, die rechtswidrige Vereinbarungspraxis zu unterbinden. Dazu hat er eine gesetzliche Klarstellung angeregt.

5.3 Stellungnahme

Das BMG hat sich der Einschätzung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass die individuellen Vereinbarungen zwischen Krankenkassen und Krankenhäusern über pauschale Rechnungskürzungen gegen die Vorschriften zur Abrechnung von Krankenhausleistungen verstoßen. Es hätte deshalb das Thema zur Tagung der Aufsichtsbehörden der Sozialversicherungsträger im November 2018 angemeldet. Dort sei der Beschluss gefasst worden, dass die Vereinbarungen rechtswidrig seien. Das BVA und die Aufsichtsbehörden der Länder würden die jeweiligen Krankenkassen – sofern noch nicht geschehen – entsprechend informieren und ggf. aufsichtsrechtliche Maßnahmen einleiten. Eine gesetzliche Klarstellung hat das BMG nicht in die Wege geleitet.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Zusage des BMG für nicht ausreichend. Seit dem Jahr 2016 gelang es dem BMG nicht, den Abschluss der als unzulässig erkannten Vereinbarungen zu unterbinden. Die Krankenkassen hielten über Jahre an ihnen fest. Der Versuch, eine Einigung der Aufsichtsbehörden zu erzielen, scheiterte wiederholt. Erst nachdem der Bundesrechnungshof eine Bemerkung angekündigt hatte, fassten die Aufsichtsbehörden den geforderten Beschluss. Dies deutet darauf hin, dass nicht alle Aufsichtsbehörden die rechtliche Bewertung uneingeschränkt teilen. In diesem Fall bleibt fraglich, ob die Aufsichtsbehörden die in Aussicht gestellten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen konsequent ergreifen und die Krankenkassen von derartigen Vereinbarungen künftig absehen bzw. bestehende Vereinbarungen kündigen werden.

Angesichts der langjährigen Vereinbarungspraxis und der zähen Widerstände, diese zu unterbinden, hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, den Rechtsrahmen möglichst eindeutig zu gestalten und etwaige Auslegungsspielräume auszuschließen. Die in Rede stehenden Vereinbarungen sollten dazu gesetzlich verboten werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine gesetzliche Klarstellung in § 17b Krankenhausfinanzierungsgesetz. Darin sind Maßnahmen für eine ordnungsgemäße Abrechnung der Krankenhausleistungen durch die Krankenhäuser und die Krankenkassen bestimmt.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

6 Bund muss Planung und Steuerung von Großen Baumaßnahmen verbessern
(Kapitel 6004 Anlage 1 Wirtschaftsplan der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben)

Zusammenfassung

Das Projektmanagement bei der Sanierung eines Gebäudekomplexes in Bonn war unzureichend. Auch deswegen konnte die Bauverwaltung die Gebäude erst drei Jahre später als geplant an die Vereinten Nationen als Nutzer übergeben. Ursprünglich sollten zudem die Baukosten bei 55 Mio. Euro liegen (Kostenobergrenze). Sie stiegen während der Bauausführung jedoch um fast 70 % auf 92 Mio. Euro. Weil die Bauverwaltung es versäumt hat, sich rechtzeitig höhere Baukosten genehmigen zu lassen, überschritt sie mehrfach die Kostenobergrenze, zeitweilig um 10 Mio. Euro. Sie hat damit gravierend gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen.

Der Bundesrechnungshof hat dies insbesondere auf Fehler in der Planung und Steuerung des Projekts zurückgeführt. So war vor Baubeginn die Bestandsanalyse unvollständig, das öffentlich-rechtliche Genehmigungsverfahren nicht abgeschlossen und der Bedarf des künftigen Nutzers nicht ausreichend geklärt.

Die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vorgebrachten Gründe, wie die Komplexität der Baumaßnahme, Personalmangel oder Termindruck, können die Terminverzögerungen und Kostensteigerungen aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht rechtfertigen. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ist aufgefordert, Planung und Steuerung von Großen Baumaßnahmen unverzüglich zu verbessern. Dabei hat es auch dafür Sorge zu tragen, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften künftig eingehalten werden.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Verfahren bei Großen Baumaßnahmen des Bundes
Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) verwaltet und bewirtschaftet Bundesimmobilien ressortübergreifend. Wenn sie ein Gebäude neu bauen, umbauen oder sanieren will, muss sie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) als Oberste Baubehörde für den Bund beteiligen. Zudem ist eine haushaltsbegründende Unterlage (Bauunterlage) zu erstellen.

Darin ist die Baumaßnahme detailliert zu beschreiben. In der Bauunterlage sind auch die genehmigten und haushaltsmäßig anerkannten Kosten (Kostenobergrenze) auszuweisen. Sie ist zudem Grundlage für die weitere Planung und Bauausführung.

Die jeweils zuständige Bauverwaltung führt die Baumaßnahme durch. Sie schließt hierzu Verträge mit Planungsbüros und Bauunternehmen. Während der Bauausführung soll die Bauverwaltung laufend die Kosten kontrollieren und sicherstellen, dass die Kostenobergrenze eingehalten wird. Sobald sich abzeichnet, dass dies nicht gelingen könnte, z. B. weil Änderungen im Bauentwurf oder zusätzliche Leistungen erforderlich werden, muss sie einen Nachtrag zur Bauunterlage (Nachtrag) erstellen.

In dem Nachtrag muss die Bauverwaltung Planungs- und Ausführungsalternativen aufzeigen und zudem prüfen, ob Nutzeranforderungen angepasst werden können. Ziel dabei ist, eine wirtschaftliche Bauausführung sicherzustellen und die sich abzeichnenden Mehrkosten ggf. an anderer Stelle auszugleichen. Es folgt – wie bei der Bauunterlage – ein erneutes Genehmigungsverfahren. Die Bauverwaltung darf auch hier erst dann über die Mittel verfügen, wenn die haushaltsmäßige Anerkennung vorliegt.

Unzureichende Planung und Steuerung einer Großen Baumaßnahme
Die Bundesanstalt sanierte einen Gebäudekomplex für die Vereinten Nationen in Bonn. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (jetzt: BMI) setzte hierfür im Jahr 2006 die Kostenobergrenze mit 55 Mio. Euro fest. Die Gebäude sollten nach erfolgter Sanierung im Juli 2010 an den Nutzer übergeben werden. Baubeginn war im September 2009.

Während der Bauausführung stellten die Bauunternehmen und die Planer in dem Projekt rund 1 100 Nachtragsforderungen. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung als zuständige Bauverwaltung fasste diese Forderungen in drei Nachträgen zusammen. Die Nachträge begründete die Bauverwaltung dabei insbesondere mit gestiegenen Löhnen und Preisen für Baumaterial sowie weiteren Bau- und Planungsleistungen. Sie begründete die Nachträge weiter mit zusätzlichen Ausgaben wegen verlängerter Bauzeit aufgrund von Störungen im Bauablauf sowie mit der tatsächlich vorgefundenen Bausubstanz. Mit den Nachträgen wurde die Kostenobergrenze schrittweise erhöht.

Im Ergebnis konnten die Gebäude erst im Juli 2013 und damit drei Jahre später als geplant an den Nutzer übergeben werden. Die Gesamtkosten erhöhten sich dabei um fast 70 % auf 92 Mio. Euro.

Im Zuge der Bauausführung überschritt die Bauverwaltung zudem mehrfach die Kostenobergrenze durch Mittelbindungen für noch nicht abgerechnete Aufträge. Kurz vor Fertigstellung der Baumaßnahme lag dabei zeitweilig eine Überschreitung von 10 Mio. Euro vor. Davon waren 2 Mio. Euro bereits ausgezahlt.

6.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Planung und Steuerung der Baumaßnahme kritisiert. Die Kostensteigerungen und Terminverzögerungen führte er dabei im Wesentlichen darauf zurück, dass vor Baubeginn

- die Bestandsanalyse unvollständig,
- das öffentlich-rechtliche Genehmigungsverfahren nicht abgeschlossen und
- der Bedarf des künftigen Nutzers nicht ausreichend geklärt war.

Weil die Bauverwaltung das Projekt in der Bauausführung daneben nicht sachgerecht gesteuert hat, ging sie Verpflichtungen ein und ordnete Auszahlungen an, die in der Summe zeitweilig über der Kostenobergrenze lagen. Damit hat sie gravierend gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen. Sie hat zudem versäumt, für diese Leistungen Alternativen aufzuzeigen oder eine Änderung der qualitativen und quantitativen Nutzeranforderungen zu prüfen.

6.3 Stellungnahme

Das BMI hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt. Es hat jedoch auf die Komplexität der Baumaßnahme verwiesen. Diese habe Abbruch-, Entkernungs- und Neubaumaßnahmen an mehreren Gebäuden umfasst, die zudem unter Denkmalschutz stünden. Die Risiken in der Bausubstanz und die sich daraus ergebenden Sanierungserfordernisse seien im Vorfeld nicht absehbar gewesen.

Darüber hinaus habe das Projekt unter einem hohen Termindruck gestanden. Etwaige Umplanungen hätten aus Sicht des BMI zu weiteren Verzögerungen und höheren Kosten geführt, zumal eine Reduzierung der Nutzeranforderungen nicht möglich gewesen sei. Die hohe Zahl der Nachtragsforderungen habe, auch wegen begrenzter personeller Ressourcen in der Bauverwaltung, zu Bearbeitungsengpässen geführt. Daneben hätten die beauftragten Planungsbüros zum Teil unzulängliche Arbeitsergebnisse geliefert.

Allein die Tatsache, dass die eingegangenen Verpflichtungen zeitweilig über der Kostenobergrenze lagen, ließe – so das BMI – eine unzureichende Kostenkontrolle naheliegend erscheinen. Die Bauverwaltung sei diese Verpflichtungen jedoch eingegangen und habe Auszahlungen angeordnet, um eine rechtzeitige Fertigstellung der Baumaßnahme zu erreichen. Damit habe sie auch Schäden vom Bund und weitergehende negative Konsequenzen abwenden wollen.

Schließlich teilte das BMI auch mit, es habe diese Thematik in seinem „Reformkonzept Bundesbau“ umfassend aufgearbeitet. Eines der zentralen Handlungsfelder sei die bessere personelle Ausstattung der Bauverwaltungen, um eine eigene Steuerung zu ermöglichen und die Abhängigkeit von beauftragten Dritten zu reduzieren. Zudem solle das Projektmanagement sowie die Auswahl von Planungsbüros und Bauunternehmen verbessert werden. Die Umsetzungskonzepte hierfür würden derzeit entwickelt und in den kommenden Jahren eingeführt.

6.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Das BMI verweist zwar auf Probleme wie Komplexität der Baumaßnahme, Personalmangel und Termindruck. Diese Probleme rechtfertigen aber weder die Steigerung der Baukosten um fast 70 %, noch die um drei Jahre verspätete Fertigstellung, noch den mehrfachen Verstoß gegen haushaltrechtliche Vorschriften. Zudem hätte die Bauverwaltung nicht auf eine Prüfung verzichten dürfen, wie sie die wirtschaftliche Bauausführung sicherstellen kann. Vielmehr hätten die Risiken des Bauvorhabens durch eine ausreichende Planung und Steuerung frühzeitig berücksichtigt und vermindert werden können.

Das BMI ist aufgefordert, unverzüglich Konzepte zu entwickeln und einzuführen, um die Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zu verbessern. Dabei hat es auch darauf zu achten, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Das „Reformkonzept Bundesbau" kann hierbei ein Schritt in die richtige Richtung sein. Den Nachweis, dass damit eine bessere Planung und Steuerung von Baumaßnahmen sichergestellt ist, muss das BMI aber noch erbringen.

7 Ungerechtfertigte Steuervorteile für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Kapitel 6001 Titel 014 01)

Zusammenfassung

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genießen steuerliche Vorteile bei gewerblichen Einnahmen, die nicht gerechtfertigt sind. Dies führte in den letzten zehn Jahren zu Subventionen von rund 55 Mio. Euro. Mit ihrer hoheitlichen Sendetätigkeit unterliegen die Rundfunkanstalten zwar keiner Besteuerung. Soweit sie sich aber wirtschaftlich betätigen, z. B. Werbung senden oder Programme verwerten, müssen sie die Erträge versteuern. Dabei dürfen sie die Steuer weitgehend pauschalieren. Die Pauschalen sind seit 20 Jahren unverändert, obwohl Anpassungen notwendig gewesen wären. Teilweise fehlt den Pauschalen auch die erforderliche gesetzliche Grundlage. Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach auf den Handlungsbedarf hingewiesen. Das Bundesministerium der Finanzen hat jedoch bis heute keine Maßnahmen ergriffen. Es sollte die notwendigen Reformen bei der Besteuerung der Rundfunkanstalten umgehend einleiten.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Hoheitlicher Auftrag und Finanzierung
Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Rundfunkanstalten) sind nach dem Grundgesetz sowie dem Rundfunkstaatsvertrag verpflichtet, die Grundversorgung der Bevölkerung mit Hörfunk und Fernsehen (Rundfunk) sicherzustellen. Hierzu müssen sie einen flächendeckenden Rundfunkempfang für die Allgemeinheit und ein vielfältiges Programmangebot gewährleisten. Diese hoheitlichen Aufgaben finanzieren sie größtenteils über den staatlichen Rundfunkbeitrag. Die Einnahmen hieraus betragen jährlich rund 7,8 Mrd. Euro. Neben ihren hoheitlichen Aufgaben sind die Rundfunkanstalten auch wirtschaftlich tätig, z. B. mit der Sendung von Werbung und dem Verkauf von Programmrechten. Hieraus erzielen sie Werbeeinnahmen von rund 570 Mio. Euro sowie Einnahmen von rund 70 Mio. Euro aus der Programmverwertung.

Besteuerung wirtschaftlicher Aktivitäten
Mit ihrer allgemeinen Sendetätigkeit (hoheitlicher Bereich) unterliegen die Rundfunkanstalten keiner Besteuerung. Der Rundfunkbeitrag bleibt daher steuerfrei. Soweit sich die Rundfunkanstalten wirtschaftlich betätigen, sind die erzielten Einnahmen dagegen – wie bei anderen Wirtschaftsteilnehmenden – zu besteuern. Hierbei fallen u. a. Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer an. Die Gewinne aus den wirtschaftlichen Betätigungen führen bei den Rundfunkanstalten zusätzlich zu Einkünften, die der Kapitalertragsteuer unterliegen.

Pauschale Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen
Abweichend von der grundsätzlich vorgesehenen Besteuerung dürfen die Rundfunkanstalten verschiedene Pauschalierungsregelungen anwenden. Diese gelten seit den Jahren 1998 bzw. 2001. Sie sehen vor, dass die Rundfunkanstalten einen pauschalen Prozentsatz der jeweiligen Einnahmen zu versteuern haben. Dies soll Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen ihren wirtschaftlichen und hoheitlichen Tätigkeiten vermeiden und das Besteuerungsverfahren vereinfachen. Danach unterliegen der Körperschaftsteuer pauschal 16 % der Werbeeinnahmen und 25 % der Einnahmen aus der Programmverwertung. Darüber hinaus dürfen die Rundfunkanstalten auch die Einkünfte bei der Kapitalertragsteuer pauschalieren. Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen private Rundfunkanbieter ihre tatsächlichen Erträge versteuern.

Regelmäßige Überprüfung der Pauschalen erforderlich
Die derzeitigen Pauschalen gelten seit 20 Jahren unverändert. Sie dürfen aus Wettbewerbsgründen nicht zu steuerlichen Vorteilen für die Rundfunkanstalten führen und sind deshalb regelmäßig zu überprüfen. Dies sieht auch das EU-Recht vor. Die Europäische Kommission forderte Deutschland deshalb bereits im Jahr 2005 zu einer Überprüfung der Pauschalen auf. Deutschland sagte der Kommission zu, die Pauschalen regelmäßig zu überprüfen und an die wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen.

Notwendige Anpassungen der Pauschalen nicht vorgenommen
Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die geltende Pauschale von 16 % der Werbeeinnahmen bei der Körperschaftsteuer zu niedrig. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hätte aufgrund steuergesetzlicher Änderungen bereits im Jahr 2008 für eine Anhebung um etwa 2,5 % sorgen müssen. Die notwendige Anpassung ist bis heute unterblieben. Dies führte bei den Rundfunkanstalten zu steuerlichen Vorteilen bei der Körperschaftsteuer, dem hierauf entfallenden Solidaritätszuschlag sowie bei der Gewerbesteuer von jährlich rund 4 Mio. Euro. Darüber hinaus war auch die Pauschalierung bei der Kapitalertragsteuer anzupassen. Die unterbliebene Anhebung der Pauschale führte hier zu jährlichen Steuervorteilen von rund 1,5 Mio. Euro.

Gesetzliche Grundlage nicht geschaffen
Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass der Pauschale im Bereich der Programmverwertung bis heute eine gesetzliche Grundlage fehlt. Sie beruht auf einer Verwaltungsanweisung aus dem Jahr 1998.

Reformen nicht umgesetzt
Der Bundesrechnungshof wies das BMF bereits im Jahr 2013 auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei der Besteuerung der Rundfunkanstalten hin. Er empfahl, die Pauschalen zu überprüfen und anzupassen. Bund und Länder befassten sich daraufhin wiederholt mit der Thematik, kamen aber überein, an den derzeitigen Pauschalen festzuhalten. Im Jahr 2015 informierte der Bundesrechnungshof den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages über die ausstehenden Reformen.

7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine korrekte Besteuerung unerlässlich ist, soweit beitragsfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten in Konkurrenz zu anderen Unternehmen treten. Er hat bemängelt, dass die derzeitigen Pauschalsätze diesem Anspruch nicht gerecht werden. Im Ergebnis erhielten die Rundfunkanstalten in den letzten zehn Jahren steuerliche Subventionen von etwa 55 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat deshalb nach wie vor dringenden Reformbedarf gesehen. Er hat dem BMF empfohlen,

- die notwendigen Folgerungen aus den im Jahr 2008 eingetretenen steuerrechtlichen Änderungen zu ziehen und die Pauschalen bei der Körperschaftsteuer und der Kapitalertragsteuer anzupassen sowie
- die Pauschalen bei der Körperschaftsteuer regelmäßig zu überprüfen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof eine Pauschalierung ohne gesetzliche Grundlage für unzulässig gehalten. Dies verstößt seines Erachtens gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Der Bundesrechnungshof hat eine gesetzliche Regelung gefordert.

7.3 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, dass Bund und Länder der Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2013 gefolgt seien und die Pauschalierungen überprüft hätten. Sie seien hierbei zu dem Ergebnis gelangt, dass an den bestehenden Pauschalierungsregelungen festgehalten werden solle. Soweit die Pauschalierungen im Verwaltungswege geregelt seien, werde eine gesetzliche Normierung nicht für erforderlich gehalten.

7.4 Abschließende Würdigung

Entgegen der Auffassung des BMF hält der Bundesrechnungshof eine Anhebung der Pauschalen bei der Körperschaftsteuer und der Kapitalertragsteuer wegen der geänderten steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für zwingend erforderlich. Die derzeitigen Pauschalen für Programmverwertung und Werbeeinnahmen führen zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen für die Rundfunkanstalten. Das BMF sollte die notwendigen Reformen zur Anhebung der Pauschalen deshalb umgehend einleiten. Zudem sollte es die Pauschalen künftig regelmäßig überprüfen, um etwaigen Anpassungsbedarf frühzeitig zu erkennen.

Auch die Auffassung, die Gewinnpauschale im Bereich der Programmverwertung bedürfe keiner gesetzlichen Normierung, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Der Gesetzgeber hat die Pauschalierungsregelungen ausdrücklich nur für einzelne Bereiche der Rundfunkanstalten geschaffen. Die Verwaltung darf sie deshalb nicht auf andere Bereiche ausweiten. Dies ist allein dem Gesetzgeber vorbehalten.

8 Unzulängliche Statistik vermittelt falsches Bild von den Ergebnissen der steuerlichen Betriebsprüfung
(Kapitel 6001)

Zusammenfassung

Die Statistik des Bundesministeriums der Finanzen zu den Arbeitsergebnissen der steuerlichen Betriebsprüfung eignet sich weder als Grundlage für die Planung und Steuerung der Verwaltung noch als Information für die Öffentlichkeit. Sie enthält fehlerhafte Angaben und erzeugt auch durch andere Mängel ein falsches Bild. Bei einer steuerlichen Betriebsprüfung ermitteln die Finanzämter für die Besteuerung notwendige Sachverhalte vor Ort. Die Länder melden die Arbeitsergebnisse an das Bundesministerium der Finanzen, das sie in einer jährlichen Statistik zusammenfasst und veröffentlicht. Der Bundesrechnungshof stellte einen deutlichen Unterschied zwischen den statistisch ausgewiesenen und den tatsächlich erzielten Arbeitsergebnissen fest. In den untersuchten Fällen hatte die Steuerverwaltung weniger als die Hälfte der statistisch erfassten zusätzlichen Steuern auch tatsächlich eingenommen. Zudem war die Anzahl der erfassten Prüfungen um bis zu einem Drittel höher als die der durchgeführten. Die Mängel sind zum einen auf unzureichende Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Statistik zurückzuführen. Zum anderen beachteten die Finanzämter auch eindeutige Vorgaben nicht. Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, seine Vorgaben und das Verfahren für die Ergebniserfassung grundlegend zu ändern.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Die Finanzämter führen Betriebsprüfungen durch, um für die Besteuerung notwendige Sachverhalte vor Ort zu ermitteln. Die Länder melden die Ergebnisse an das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Anhand der Meldungen erstellt und veröffentlicht das BMF jährlich eine Statistik. Ihr sind u. a. die Mehrergebnisse (Mehr an Steuern, das sich durch den ermittelten Sachverhalt ergibt) und die Prüfungsquote (Anzahl der geprüften im Verhältnis zur Anzahl der vorhandenen Betriebe) zu entnehmen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in einer risikoorientierten Stichprobe, ob die Statistik die Arbeitsergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung zutreffend erfasste. Hierbei stellte er einen deutlichen Unterschied zwischen den statistisch erfassten und den tatsächlichen Arbeitsergebnissen fest. Dies galt für die Mehrergebnisse ebenso wie für die Prüfungsquote.

So konnte die Steuerverwaltung in den untersuchten Fällen weniger als die Hälfte der ausgewiesenen Mehrergebnisse tatsächlich einnehmen. Fast ein Viertel beruhte auf Erfassungen, welche den Vorgaben des BMF für die Statistik widersprachen. Z. B. entfielen die Mehrergebnisse nicht auf den maßgeblichen Prüfungszeitraum. Auch erfassten unterschiedliche Prüfungsdienste Ergebnisse doppelt. Ein Drittel der nach Betriebsprüfungen festgesetzten Steuern konnte die Steuerverwaltung nicht einnehmen, weil die Steuerpflichtigen sich erfolgreich mit Rechtsbehelfen gegen die Feststellungen der Betriebsprüfung wehrten oder insolvent waren.

Daneben hatten unechte Mehrsteuern, beispielsweise Ergebnisse durch eine Verschiebung des Vorsteuerabzugs sowie reine Gewinnverschiebungen, erheblichen Anteil an den nach einer Betriebsprüfung festgesetzten Steuern. Diese Steuern wären auch ohne Betriebsprüfung angefallen. Die Betriebsprüfung hatte die Besteuerung lediglich zeitlich verschoben. Echte Mehrsteuern sind dagegen Steuern, die ohne die Betriebsprüfung ausgefallen wären. Die Statistik unterscheidet nicht zwischen unechten und echten Mehrsteuern.

Weiter stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Beschäftigte der Finanzämter Prüfungen teilweise mehrfach als erledigten Fall erfasst hatten. Dadurch war die Prüfungsquote beispielsweise bei Großbetrieben um ein Drittel überhöht ausgewiesen.

Das BMF übernahm die Daten, die die Länder zu den Arbeitsergebnissen der Betriebsprüfung gemeldet hatten, in die jährlich veröffentlichte Statistik. Daneben nutzte es die Zahlen aus der Statistik, um auf ihrer Grundlage Ziele mit den Ländern nach § 21a Absatz 2 Finanzverwaltungsgesetz zu vereinbaren. Diese Ziele sollen den gleichmäßigen Steuervollzug im gesamten Bundesgebiet fördern.

8.2 Würdigung

Das Hauptaugenmerk der Steuerverwaltung und auch der Medien bei der jährlichen Präsentation der Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfung gilt den erzielten Mehrergebnissen und der Prüfungsquote. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes machen deutlich, dass die derzeitige Statistik hierzu ein falsches Bild erzeugt. Neben fehlerhaften Erfassungen führen nach seiner Auffassung auch unzureichende Vorgaben des BMF dazu, dass die tatsächlich eingenommenen Mehrsteuern nach einer Betriebsprüfung nur einen Bruchteil der erfassten Ergebnisse ausmachen. Die Statistik eignet sich deshalb nicht als Grundlage für die verwaltungsinterne Planung und Steuerung, beispielsweise um Arbeitsziele zu vereinbaren. Sie informiert die Öffentlichkeit auch nicht zutreffend über die Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfung.

Unabhängig davon vermittelt die Statistik auch eine falsche Vorstellung von den Aufgaben der Betriebsprüfung. Die Statistik stellt die steuerlichen Ergebnisse in den Vordergrund. Dadurch erweckt sie den Eindruck, die wesentliche Aufgabe

der Betriebsprüfung sei es, Mehrergebnisse zu erzielen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr hat die Betriebsprüfung den gesetzmäßigen und gleichmäßigen Steuervollzug zu sichern. Insoweit kommen ihr auch Aufgaben zu, deren Ergebnisse nicht statistisch messbar sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Statistik auf eine neue Grundlage zu stellen. Er hat das BMF aufgefordert, seine Vorgaben und das Verfahren zur Erfassung der Arbeitsergebnisse zu überarbeiten und Fehlerquellen zu beseitigen. Auch hat es gemeinsam mit den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, dass die Beschäftigten der Finanzämter die Vorgaben beachten. Weiterführend hat der Bundesrechnungshof angeregt zu prüfen, wie die Leistung der Betriebsprüfung treffender erfasst werden kann.

8.3 Stellungnahme

Das BMF hat der Kritik des Bundesrechnungshofes an der Aussagekraft der derzeitigen Statistik widersprochen. Die Statistik bezwecke nicht, Einnahmenerfolge darzustellen. Vielmehr solle sie die Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfung innerhalb der Länder bzw. im Ländervergleich veranschaulichen. Hierfür komme es nicht darauf an, ob die Steuerverwaltung die festgesetzten Steuern auch tatsächlich einnehme.

Gleichwohl hat das BMF dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die aufgezeigten Fehlerquellen zu beseitigen und die Vorgaben für die Statistik zu überarbeiten sind. Die hierfür eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeite bereits erste Änderungsvorschläge. Sie werde die Feststellungen des Bundesrechnungshofes in ihre Überlegungen einbeziehen. Daneben arbeite die Steuerverwaltung daran, die Ermittlung der Statistikdaten mit einem IT-Verfahren zu unterstützen. In diesem Zusammenhang gehe es auch darum zu prüfen, wie die Statistik die Leistung der Betriebsprüfung besser darstellen könne.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Nach seiner Einschätzung ist es derzeit nicht möglich, die Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfung anhand der Statistik angemessen zu beurteilen. Die vom BMF bereits eingeleiteten sowie angekündigten Maßnahmen können dazu beitragen, die Unzulänglichkeiten abzustellen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof fordert das BMF daneben auf, gemeinsam mit den Ländern darauf hinzuwirken, dass die Beschäftigten der Finanzämter seine Vorgaben beachten. Das geplante IT-Verfahren für die Datenermittlung ist zügig fertigzustellen und einzusetzen.

9 Ungerechte Steuerbegünstigung beenden: Guthaben auf Prepaid-Kreditkarten für Arbeitnehmer wie Bargeld besteuern
(Kapitel 6001 Titel 011 01)

Zusammenfassung

Die Finanzämter stellen Arbeitslohn in Form von Prepaid-Kreditkarten ohne sachlichen Grund steuerlich besser als Barlohn. Der Arbeitnehmer muss den Arbeitslohn grundsätzlich mit seinem persönlichen Steuersatz (bis zu 45 %) versteuern. Für Sachbezüge kann der Arbeitgeber die Einkommensteuer übernehmen und pauschal mit 30 % an das Finanzamt abführen. Der Arbeitnehmer trägt dann keine Steuern. Diese pauschale Besteuerung lassen die Finanzämter auch zu, wenn der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer eine Prepaid-Kreditkarte überlässt, damit er sich mit dem Guthaben nach seinem Belieben Waren oder Dienstleistungen kaufen kann. Bei dem Guthaben handelt es sich jedoch nicht um einen Sachbezug. Rechtlich ist es vielmehr elektronisches Geld, welches der Gesetzgeber als Bargeldersatz betrachtet. Der Bundesrechnungshof hat die pauschale Besteuerung von Prepaid-Kreditkarten beanstandet. Sie führt bei den Arbeitnehmern zu unterschiedlichen steuerlichen Belastungen von Barlohn und elektronischem Geld. Dies verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz. Außerdem entgehen dem Fiskus Steuereinnahmen, wenn der persönliche Steuersatz über dem pauschalen Steuersatz für Sachbezüge liegt. Der Bundesrechnungshof fordert, elektronisches Geld wie Bargeld zu besteuern. Das Bundesministerium der Finanzen sollte auf eine gesetzliche Regelung hinwirken, die dies gewährleistet.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Arbeitslohn sind alle Einnahmen, die dem Arbeitnehmer aus dem Dienstverhältnis zufließen. Der Arbeitslohn unterliegt grundsätzlich dem persönlichen Steuersatz des Arbeitnehmers. Dabei kann es sich um Geld- oder Sachbezüge handeln. Nach neuerer Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes (BFH) ist eine Zahlung des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer ein Sachbezug, wenn sie mit der Auflage verbunden ist, den empfangenen Geldbetrag nur in bestimmter Weise zu verwenden. Der Arbeitgeber kann die Einkommensteuer auf Sachbezüge bis zur Höhe von 10 000 Euro jährlich mit einem Steuersatz von 30 % pauschalieren (§ 37b Einkommensteuergesetz). Er trägt dann die Einkommensteuer, die der Arbeitnehmer an sich darauf zu entrichten hätte.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass immer mehr Arbeitgeber ihren leitenden Arbeitnehmern anstelle von Sonderzahlungen (Tantiemen, Gratifikationen) Prepaid-Kreditkarten überlassen und mit Beträgen von bis zu 10 000 Euro jährlich aufladen. Die Einkommen solcher Arbeitnehmer unterliegen regelmäßig dem

Spitzensteuersatz. Mit dieser Kreditkarte kann der Arbeitnehmer zu irgendeinem Zeitpunkt beliebige Waren oder Dienstleistungen (z. B. eine Reise) kaufen. Die Arbeitgeber behandeln die Aufladung der Kreditkarte als Sachzuwendung und übernehmen die Einkommensteuer pauschal mit 30 % des Aufladebetrages. Damit erreichen sie, dass diese Zuwendungen dem Arbeitnehmer brutto für netto zufließen. Die Finanzämter erkennen diese steuerliche Gestaltung an, wenn die Abhebung von Bargeld mit der Kreditkarte ausgeschlossen ist.

9.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Pauschalierung der Einkommensteuer für vom Arbeitgeber überlassene Prepaid-Kreditkarten beanstandet. Nach seiner Auffassung sind die Guthaben nicht als Sachbezüge anzusehen. Der Arbeitnehmer ist frei in seiner Entscheidung, wofür er das Guthaben verwendet. Deshalb fehlt es an der für einen Sachbezug notwendigen Verwendungsauflage des Arbeitgebers. Bei Prepaid-Kreditkarten handelt es sich um elektronisches Geld (E-Geld) im Sinne des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes. Der Gesetzgeber betrachtet E-Geld als Bargeldersatz. Es ist deshalb wie Bargeld zu besteuern. Bewertet man E-Geld dagegen als Sachbezug, so führt dies dazu, dass der Arbeitnehmer den zusätzlichen Arbeitslohn steuerfrei erhält. Er spart gegenüber einem vergleichbaren Arbeitnehmer, der Barlohn in Höhe von zusätzlich 10 000 Euro erhält, bis zu 4 500 Euro Einkommensteuer (Spitzensteuersatz 45 %) zuzüglich Annexsteuern (Kirchensteuer, Solidaritätszuschlag). Diese steuerliche Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern verletzt den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz. Dem Fiskus entgeht zudem die Differenz zwischen der Pauschalbesteuerung durch den Arbeitgeber (30 %) und dem individuellen Steuersatz bei der Einkommensteuer (bis zu 45 %).

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Ungleichbehandlung von Barlohn einerseits und E-Geld andererseits zu beseitigen. Er hat dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) empfohlen, auf eine eindeutige gesetzliche Regelung hinzuwirken, die gewährleistet, dass beides gleichermaßen als Geldeinnahme besteuert wird.

9.3 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, es werde die Abgrenzung von Barlohn und Sachbezügen aufgrund der jüngsten Rechtsprechung des BFH neu bewerten. In Abstimmung mit den Ländern prüfe es, ob die bisherige Handhabung einzuschränken sei. Die vom Bundesrechnungshof angeregte Gesetzesänderung befürworte es aus fachlicher Sicht.

9.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass das BMF zügig gesetzgeberische Maßnahmen einleitet. Er empfiehlt, den Einnahmebegriff im Einkommensteuergesetz zu ergänzen. Die Regelung sollte klarstellen, dass jeglicher Bargeldersatz (E-Geld, Gutscheine oder Ähnliches, das auf einen Geldbetrag lautet) als Geldeinnahme zu behandeln ist.

Die Bemerkungen sind am 19. März 2019 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 10. April 2019

Kay Scheller
Präsident