



Bemerkungen 2020

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

- Ergänzungsband -

Bonn, den 13. April 2021

Inhaltsverzeichnis

Hinweis: Die Nummern 1 bis 21 der Bemerkungen 2020 sind im Hauptband enthalten, den der Bundesrechnungshof im Dezember 2020 zugeleitet hat.

	Seite
Vorbemerkung	4
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse	
22 Bundeskanzleramt muss stärker auf nachhaltiges Handeln in der Verwaltungspraxis hinwirken	8
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
Bundesministerium der Finanzen (BMF)	
23 Veranschlagung einer Risikovorsorge für Museumsneubau: Fehlanreize und unzutreffende Angaben im Bundeshaushalt	13
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)	
24 Verantwortung als Eigentümer der Deutschen Bahn AG wahrnehmen – BMVI muss Beteiligungsführung deutlich verbessern	18
25 BMVI plant an einer Unterführung unnötige Sperranlage für über 2,8 Mio. Euro	24
26 Bund plant Tunnel für 28,8 Mio. Euro ohne ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	28
27 Bund ignoriert Wirtschaftlichkeit und Verkehrssicherheit bei der Planung einer Autobahnanschlussstelle	32

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

28	Bundeswehrkrankenhäuser können auch weiterhin Gesundheitsdaten nicht zentral und sicher verarbeiten	38
29	BMVg: Nachträgliche Prämien für Weiterverpflichtungen unzulässig und wirkungslos	44

Allgemeine Finanzverwaltung

30	Projekt der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: Ziele verfehlt und Kosten verdreifacht	48
31	Steuerklassenwahl: Faktorverfahren für Verheiratete verfehlt Ziele	53

Vorbemerkung

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sind Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag. Für das Haushaltsjahr 2019 sind die Bemerkungen 2020 maßgeblich. Den Hauptband dieser Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof im Dezember vergangenen Jahres vorgelegt. Der vorliegende Ergänzungsband enthält seitdem festgestellte Prüfungsergebnisse. Er vervollständigt und aktualisiert die Bemerkungen 2020.

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

Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Für den Vollzug des Haushalts ist die Bundesregierung verantwortlich. Sie hat sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß bewirtschaftet und wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Rechenschaft ablegen. Dazu erstellt das Bundesministerium der Finanzen eine Haushaltsrechnung und eine Vermögensrechnung. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden dann, ob sie ihr für das betreffende Haushaltsjahr die Entlastung erteilen.

Mit seinen Bemerkungen bereitet der Bundesrechnungshof die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung vor. Sie beantworten vor allem folgende Fragen:

- Stimmen die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge überein? Sind die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt?
- In welchen bedeutsamen Fällen haben die geprüften Stellen gegen die Vorschriften und Grundsätze für die Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen?
- Mit welchen wesentlichen Ergebnissen hat der Bundesrechnungshof die unternehmerische Betätigung des Bundes geprüft?
- Welche Maßnahmen empfiehlt der Bundesrechnungshof?

Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet die Bemerkungen der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu. Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss).

Dieser leitet sie zur Beratung an seinen Unterausschuss weiter, den Rechnungsprüfungsausschuss.

Der Bundesrechnungshof stellt die Bemerkungen mit der Zuleitung der Öffentlichkeit vor. Danach können sie im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.¹

Die Bemerkungen 2020 bestehen aus zwei Bänden:

- Im Dezember 2020 hat der Bundesrechnungshof den Hauptband zugeleitet und veröffentlicht. Dieser enthält zum einen den allgemeinen Teil der Bemerkungen, d. h. die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes. Zum anderen enthält er übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse sowie einzelplanbezogene Prüfungsfeststellungen.
- 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. Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Bemerkungen. Die Bundesministerien müssen ihm Rede und Antwort stehen. Der Ausschuss bittet meistens auch die politische Leitung der Ministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle (mehr als 90 %) macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen umzusetzen und 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. Dabei fordern sie die Bundesregierung auch auf, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne den Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu folgen.

¹ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte>

Der Bundesrechnungshof hält nach, ob die Bundesregierung die Beschlüsse des Prüfungsausschusses umsetzt. Auch in dieser Zeit müssen die betroffenen Bundesministerien dem Ausschuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die Haushaltsberatungen einfließen und sich so auf die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr auswirken.

Oft setzt die Verwaltung die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits während der Prüfung unmittelbar um. Dann haben die Feststellungen und Empfehlungen in der Regel keine Bedeutung für die Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament und werden nicht Teil der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes.

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 Beratungersuchen 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 prüft daher zum einen, ob die Verwaltung ihre Ressourcen wirtschaftlich verwendet und mit den Maßnahmen auch tatsächlich die angestrebten Ziele erreicht. Zum anderen achtet er aber auch auf ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln und prüft, ob die geltenden Normen und Grundsätze eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof teilt seine Prüfungsfeststellungen grundsätzlich der geprüften Stelle, z. B. dem zuständigen Bundesministerium, 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. Dabei entscheidet er auch, ob er es in seine Bemerkungen aufnimmt.

Der Bundesrechnungshof kontrolliert, 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 zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

4 Der Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne Bundesministerien auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen. Er 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.

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit unterrichten (Berichte nach § 99 BHO). Die Berichte veröffentlicht der Bundesrechnungshof unverzüglich nach der Zuleitung an die Empfänger im Internet.²

Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO zusammenfassen. Die an das Parlament adressierten Berichte werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss. Dabei wird auch darüber entschieden, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie im Internet, soweit dies mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Die veröffentlichten Berichte sind im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abrufbar.³

5 Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. 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.

² <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte>

³ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte>

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

Bundeskanzleramt (Einzelplan 04)

22 Bundeskanzleramt muss stärker auf nachhaltiges Handeln in der Verwaltungspraxis hinwirken

Zusammenfassung

Bei fast jeder zweiten finanzwirksamen Entscheidung der Bundesverwaltung werden Nachhaltigkeitsaspekte nicht oder nicht angemessen berücksichtigt.

Die Bundesregierung hat Nachhaltigkeit zum Ziel und Maßstab des Regierungshandelns erklärt. Nachhaltigkeit soll als Leitprinzip bei allen Maßnahmen und in sämtlichen Politikfeldern beachtet werden. Das Bundeskanzleramt ist hierfür federführend zuständig. Die Bundesministerien (Ressorts) sind in ihrem jeweiligen Bereich dafür verantwortlich, dass Nachhaltigkeit als Leitprinzip gelebt wird.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass die Ressorts ihrer Verantwortung bislang nicht gerecht werden. Nachhaltigkeitsaspekte – das sind die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Wirkungen einer Maßnahme – werden vielfach bewusst vernachlässigt oder nicht angemessen berücksichtigt. Einschlägige Regelungen oder geeignete Methoden hierzu sind in den Ressorts häufig nicht ausreichend bekannt und werden daher auch nicht angewendet. Es besteht die Gefahr, dass Deutschland seine Nachhaltigkeitsziele nicht erreicht. Zudem wird die Bundesverwaltung so ihrer Vorbildfunktion nicht gerecht.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeskanzleramt in seiner federführenden Zuständigkeit stärker darauf hinwirkt, dass die Ressorts Nachhaltigkeitsaspekte durchgängig bei ihren Entscheidungen und in ihrem Handeln berücksichtigen.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Bundesverwaltung soll nachhaltig handeln

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedeten im Jahr 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030). Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie legt fest, welchen Beitrag Deutschland zur Umsetzung der Agenda 2030 leisten will. Die Bundesregierung hat darin ihre Nachhaltigkeitsziele festgelegt und das Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung zum Leitprinzip staatlichen Handelns erklärt. Das bedeutet, dass die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen (Nachhaltigkeitsaspekte) jeder staatlichen Maßnahme identifiziert und berücksichtigt werden sollen. Etwaige Zielkonflikte sind möglichst aufzulösen.

In der institutionellen Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie hat das Bundeskanzleramt die Federführung inne. Zentrales Organ für die Umsetzung der Strategie ist der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Staatssekretärsausschuss), in dem alle Ressorts vertreten sind. Die Ressorts sind in ihrem jeweiligen Bereich dafür verantwortlich, Nachhaltigkeit als Leitprinzip in der Verwaltungspraxis zu berücksichtigen (Ressortprinzip).

Nachhaltigkeit wird in der Verwaltungspraxis vernachlässigt

Der Bundesrechnungshof prüfte bei mehr als 50 Maßnahmen und Programmen übergreifend, ob und inwieweit die Ressorts Nachhaltigkeitsaspekte in der Verwaltungspraxis berücksichtigten. Dabei stellte er fest, dass Nachhaltigkeitsaspekte häufig vernachlässigt wurden (vgl. Abbildung 22.1):

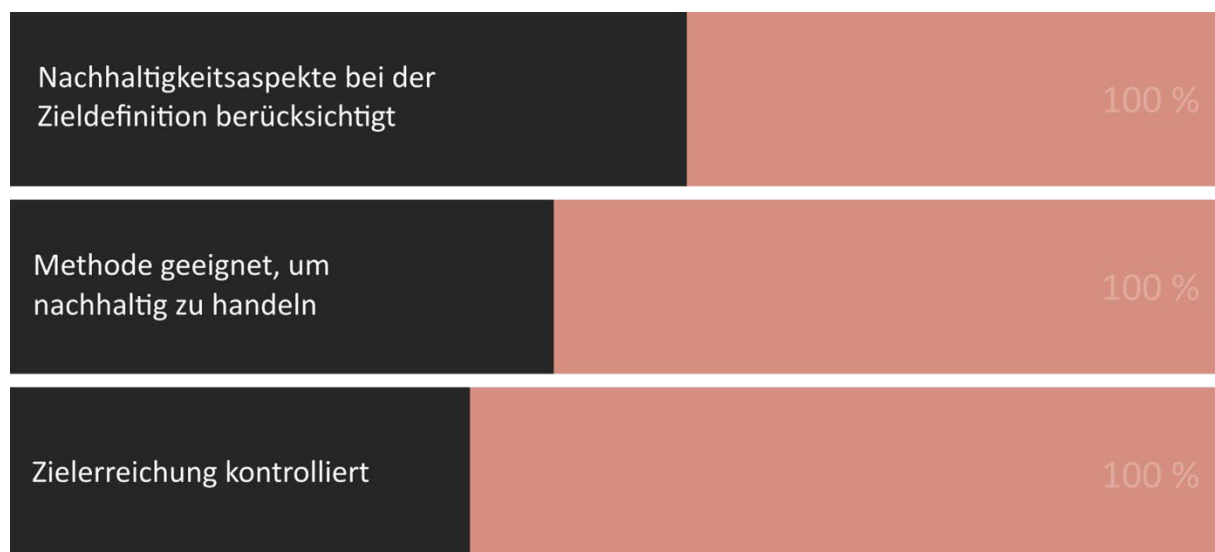
- In 44 % der Fälle versäumten die geprüften Stellen, Nachhaltigkeitsaspekte bei der Festlegung der Ziele ihrer Maßnahmen zu berücksichtigen. Damit blieb unklar, ob und inwieweit die Maßnahmen zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele hätten beitragen können oder sogar müssen. Die geprüften Stellen verzichteten dabei zum Teil bewusst darauf, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen und begründeten dies z. B. damit, dass Entscheidungen bereits im Vorfeld feststanden oder einem interessen geleiteten Einfluss unterlagen. Nach eigenen Angaben nahm beispielsweise das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft u. a. auf Druck der Verbände keine Nachhaltigkeitsziele in die Milchsonderbeihilfeverordnung aus dem Jahr 2016 auf.
- In 55 % der Fälle war das Vorgehen der geprüften Stellen bei der Umsetzung der Maßnahmen methodisch nicht geeignet, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Häufig kannten die Stellen die einschlägigen Regelungen und Methoden nicht. So verzichtete z. B. das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei der Förderung maritimer Technologien darauf, die Programmziele mit Indikatoren zu hinterlegen, um deren Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen messen zu können, obwohl es hier einen grundsätzlichen Nachhaltigkeitsbezug erkannt hatte.

- In 62 % der Fälle kontrollierten die geprüften Stellen nicht, ob die mit der jeweiligen Maßnahme verfolgten Ziele erreicht wurden – und damit auch nicht, inwieweit sie zu den Nachhaltigkeitszielen beigetragen hat. Infolgedessen fehlte hier bereits die Voraussetzung für einen langfristig nachhaltigen Einsatz der finanziellen Mittel. Diese Konsequenz war den Stellen nicht immer bewusst. So gewährte z. B. das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit einem Naturschutzverband über mehr als 30 Jahre hinweg Zuwendungen als institutionelle Förderung, ohne die Ergebnisse und Wirkungen dieser Förderung zu messen und zu bewerten.

Abbildung 22.1

Bundesverwaltung berücksichtigt Nachhaltigkeitsaspekte zu selten

Die Auswertung von mehr als 50 Prüfungsberichten zeigt, dass die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie vielfach nicht gelebte Praxis ist. Häufig bleiben Nachhaltigkeitsaspekte bei der Zieldefinition unberücksichtigt, sind die gewählten Methoden ungeeignet oder die Zielerreichung wird nicht kontrolliert.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Auswertung aus mehr als 50 Prüfungsberichten des Bundesrechnungshofes.

Unter Verweis auf das Ressortprinzip verzichtete das Bundeskanzleramt trotz seiner Federführung für die Nachhaltigkeitsstrategie bislang darauf, stärker koordinierend auf die Ressorts einzuwirken und so die konsequente Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten zu fördern.

22.2 Würdigung

Die Bundesverwaltung hat Nachhaltigkeitsaspekte in der Verwaltungspraxis zu häufig vernachlässigt. Besonders bedenklich ist dabei, dass Nachhaltigkeitsaspekte zum Teil bewusst nicht berücksichtigt wurden oder aber die einschlägigen Regelungen und Methoden hierzu

nicht bekannt waren. Hier hatten die Ressorts versäumt, in ihrem jeweiligen Bereich ein stärkeres Bewusstsein für Nachhaltigkeit zu schaffen.

Nachhaltigkeit als Leitprinzip wird – anders als von der Bundesregierung gefordert – von der Bundesverwaltung nicht wirklich gelebt. Denn dies würde voraussetzen, dass Nachhaltigkeitsaspekte bei allen Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen und auch bei deren Umsetzung berücksichtigt würden. Weiterhin müssten dazu die einschlägigen Regelungen und Methoden zumindest bekannt sein.

Im Ergebnis hat die Bundesverwaltung damit ihr Potenzial zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele nicht ausgeschöpft. Zudem wird sie so auch ihrer Rolle als Vorbild nicht gerecht. Dies könnte die Akzeptanz der Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland beeinträchtigen und in letzter Konsequenz auch das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele gefährden.

Vor diesem Hintergrund sollte das Bundeskanzleramt seine federführende Rolle für die Nachhaltigkeit stärker wahrnehmen. Es muss auch unter Wahrung des Ressortprinzips möglich sein, die Aktivitäten der Ressorts besser zu koordinieren und sie transparenter zu machen. Darüber hinaus sollte das Bundeskanzleramt stärker als bisher dafür werben, dass die Ressorts die notwendigen Strukturen schaffen, um Nachhaltigkeitsaspekte in der Verwaltungspraxis konsequent zu berücksichtigen.

Hierzu könnte das Bundeskanzleramt von den Ressorts z. B. eigene Strategien und Konzepte für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie einfordern. Denn letztlich braucht die Bundesverwaltung konkrete Handlungsanleitungen, damit sie Nachhaltigkeit als Leitprinzip mit Leben füllen und ihren Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele leisten kann.

22.3 Stellungnahme

Das Bundeskanzleramt hat erklärt, dass die vom Bundesrechnungshof festgestellten Defizite aus Sicht der Ressorts weniger auf fehlende Regelungen zurückzuführen seien. Vielmehr würden einschlägige Regelungen nicht angewendet und seien in der Bundesverwaltung zum Teil auch unbekannt. Das Bundeskanzleramt hat zudem darauf hingewiesen, dass einige Ressorts inzwischen bereits Maßnahmen umgesetzt hätten, um diese Defizite abzustellen.

Darüber hinaus hat das Bundeskanzleramt mitgeteilt, dass es zwar federführend für die Nachhaltigkeitsstrategie zuständig sei. Nach dem verfassungsrechtlich verankerten Ressortprinzip obliege es jedoch den Bundesministerien, die Nachhaltigkeitsstrategie in den von ihnen verantworteten Politikfeldern eigenständig umzusetzen. Unabhängig von der Federführung und den konkreten Zuständigkeiten liege es zudem in der gemeinsamen Verantwortung aller Ressorts, die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie zu erfüllen.

Zur Frage einer stärkeren Koordinierung hat das Bundeskanzleramt darauf verwiesen, dass sich der Staatssekretärsausschuss bereits jetzt regelmäßig mit Themen aus der gesamten Bandbreite der Nachhaltigkeitspolitik befasse. Die Beschlüsse dieses Ausschusses seien für

alle Ressorts bindend. Bereits im Dezember 2019 habe der Staatssekretärsausschuss zudem beschlossen, die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu stärken und hierfür Maßnahmen aufgezeigt. Überdies habe die Bundesregierung in einem Maßnahmenprogramm wesentliche Vorgaben für ein nachhaltiges Verwaltungshandeln festgelegt.

Aus Sicht des Bundeskanzleramtes belegten diese Beispiele, dass es seine federführende Rolle für die Nachhaltigkeitsstrategie und bei der Koordinierung der Ressorts wahrnehme. Das Ressortprinzip sei jedoch die Grenze für darüber hinausgehende, zentrale Vorgaben oder eine weitergehende Koordinierung. Gleichwohl müsse das Leitprinzip insgesamt mehr Wirkungskraft entfalten.

22.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt die bisher ergriffenen Maßnahmen als einen Schritt in die richtige Richtung an. Es bedarf jedoch weiterer Anstrengungen, um sicherzustellen, dass Nachhaltigkeit in der Verwaltungspraxis konsequent berücksichtigt wird. Besonders bedenklich ist, dass die Ressorts einschlägige Regelungen nicht kennen oder aber ignorieren. Solange diese Defizite bestehen, kann es nicht gelingen, dass die Ressorts durchgängig nachhaltig handeln.

Die Ressorts müssen deshalb stärker in die Pflicht genommen werden. Nachhaltigkeit muss zu einem selbstverständlichen Teil der Praxis werden. Dafür bedarf es ressorteigener (Umsetzungs-)Strategien. Diese sollten so gestaltet sein, dass sie nicht nur die strategische Ausrichtung der Arbeit bestimmen. Sie sollten auch dazu dienen, die operative und administrative Verwaltungstätigkeit zu leiten. Hierzu müssen sie konkrete Handlungsanleitungen für die praktische Umsetzung bieten.

Das Bundeskanzleramt muss aufgrund seiner federführenden Verantwortung für die nachhaltige Entwicklung eine stärkere Rolle für sich beanspruchen. Auch unter Wahrung des Ressortprinzips muss es möglich sein, mit Unterstützung des Staatssekretärsausschusses die Aktivitäten der Ressorts besser zu koordinieren und Nachhaltigkeit als Leitprinzip stärker zu verankern. Andernfalls wäre die gewählte institutionelle Architektur nicht geeignet, die Nachhaltigkeitsstrategie erfolgreich umzusetzen. So besteht die Gefahr, dass Deutschland seine Nachhaltigkeitsziele nicht erreicht. Auch wird die Bundesverwaltung ihrer Vorbildfunktion nicht gerecht.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium der Finanzen (BMF)
(Einzelplan 08)

23 Veranschlagung einer Risikovorsorge für Museumsneubau: Fehlanreize und unzutreffende Angaben im Bundeshaushalt (Kapitel 0452 Titel 894 34)

Zusammenfassung

Das BMF hat bei der Veranschlagung eines Museumsneubaus entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften eine pauschale Risikovorsorge von 10,3 Mio. Euro akzeptiert.

Im Bundeshaushalt dürfen nur Mittel veranschlagt werden, die voraussichtlich fällig werden. Dies ist bei der für den Museumsneubau vorgesehenen pauschalen Risikovorsorge nicht der Fall. Der Bundeshaushalt stellt die erwarteten Kosten unzutreffend dar. Zudem schafft die Risikovorsorge den Fehlanreiz, die vorhandenen Mittel auszuschöpfen, auch wenn sie bei wirtschaftlicher Umsetzung nicht benötigt werden.

Das BMF hat seine Vorgehensweise in diesem Fall verteidigt, grundsätzlich jedoch zugestimmt, dass Risikovorsorgen unzulässig sind. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMF den Haushaltsansatz für den Museumsneubau ab dem Bundeshaushalt 2022 von 364,2 um 10,3 Mio. Euro kürzt. Es muss das Fälligkeitsprinzip künftig konsequent durchsetzen.

23.1 Prüfungsfeststellungen

Veranschlagung von Mitteln für Hochbaumaßnahmen

Das BMF hat die Aufgabe, jährlich den Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Haushaltsplan aufzustellen. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für eine Baumaßnahme darf es grundsätzlich erst in den Haushaltsentwurf aufnehmen, wenn eine

Bauunterlage mit Plänen, Kosten und Erläuterungen vorliegt. Bei zivilen Hochbaumaßnahmen muss die Bauunterlage vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) baufachlich geprüft und vom BMF haushaltsmäßig anerkannt werden. Damit wird die Kostenobergrenze für die Baumaßnahme festgelegt.

Auf dieser Grundlage entscheidet der Deutsche Bundestag sowohl über die erstmalige Veranschlagung von Haushaltsmitteln für die Baumaßnahme als auch über die jährlichen Folgeveranschlagungen. Die Kostenobergrenze wird im Bundeshaushalt in einer tabellarischen Erläuterung als Gesamtausgabe für die Baumaßnahme ausgewiesen. Kann die Kostenobergrenze nicht eingehalten werden, muss der Mehrbedarf in einem Nachtragsverfahren vom BMI baufachlich geprüft und vom BMF haushaltsmäßig anerkannt werden. Im Anschluss kann der Deutsche Bundestag den Mehrbedarf veranschlagen.

Nach dem im Haushaltsrecht des Bundes verankerten Fälligkeitsprinzip dürfen nur Ausgaben veranschlagt werden, die in der Haushaltsperiode voraussichtlich kassenwirksam (fällig) werden. Die Höhe der Ausgaben ist mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

Deutscher Bundestag stellt Mittel für Museumsneubau bereit

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz plant, ein Museum der Moderne am Berliner Kulturforum zu bauen. Die Stiftung gehört zum Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM). Im Januar 2018 beauftragte die Bauverwaltung den Sieger des Architektenwettbewerbs mit der weiteren Planung des Museumsneubaus. Darauf aufbauend erstellte sie die Bauunterlage.

Die BKM informierte bei den Haushaltsberatungen im Herbst 2019 die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages über die Bauunterlage. Die Baukosten sollten 364,2 Mio. Euro betragen. Zusätzlich wies die Bauunterlage Risikokosten von 85,9 Mio. Euro aus. Sie war in diesem Stadium vom BMI noch nicht baufachlich geprüft und vom BMF noch nicht haushaltsmäßig anerkannt. Der Deutsche Bundestag beschloss gleichwohl, ab dem Bundeshaushalt 2020 erste Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für den Museumsneubau bereitzustellen. Dies ist ausnahmsweise möglich, wenn eine spätere Veranschlagung nachteilig für den Bund wäre. Die Mittel sind gesperrt, bis das BMI und das BMF die Bauunterlage geprüft haben.

BMF akzeptiert pauschale Risikovorsorge ohne Rechtsgrundlage

Das BMI legte im Frühjahr 2020 nach der baufachlichen Prüfung der Bauunterlage die Kostenobergrenze für den Museumsneubau auf 353,9 Mio. Euro fest. Darüber hinaus wies die geprüfte Bauunterlage nun Kosten von 92,5 Mio. Euro für projektspezifische sowie nicht projektspezifische Risiken aus.

Die Bauverwaltung hatte mit der Ermittlung der Risikokosten einen Erlass des BMI umgesetzt. Der Erlass sieht ein Risikomanagement vor, nach dem projektspezifische Risikokosten in der Kostenobergrenze berücksichtigt werden sollen, wenn sie hinreichend konkret ermittelbar sind. Die Bauverwaltung errechnete die Risikokosten, indem sie die jeweils geschätzte Schadenshöhe mit der angenommenen Eintrittswahrscheinlichkeit multiplizierte. Sie nahm für alle projektspezifischen Risiken Eintrittswahrscheinlichkeiten von höchstens 50 % an. Überwiegend lagen sie aber weit darunter. Als Risiko führte sie z. B. die mögliche Überflutung des Museumsneubaus kurz vor Eröffnung auf. Bei einer angenommenen Schadenshöhe von 80 Mio. Euro und einer geschätzten Eintrittswahrscheinlichkeit von 5 % errechnete sie für dieses Risiko eine Vorsorge von 4 Mio. Euro.

Die BKM schlug nach der Prüfung durch das BMI vor, für den Museumsneubau weiterhin von einer Kostenobergrenze von 364,2 Mio. Euro auszugehen. Darin sollten 10,3 Mio. Euro als Teil der projektspezifischen Risikokosten enthalten sein. Konkrete Risiken waren dem nicht zugeordnet. Die Risikokosten sollten nur mit Zustimmung des BMF entsperrt werden können. Unter welchen Voraussetzungen das BMF der Entsperrung zustimmen sollte, blieb offen.

Das BMF stimmte dem Vorschlag der BKM zu. Es reduzierte die Kostenobergrenze nicht und änderte auch nicht die Erläuterungstabelle zum Haushaltstitel. Nach dem Bundeshaushalt 2021 ist nach wie vor von einer Kostenobergrenze von 364,2 Mio. Euro auszugehen. Darin sind 10,3 Mio. Euro als pauschale Risikovorsorge enthalten.

23.2 Würdigung

Eine pauschale Berücksichtigung von projektspezifischen Risikokosten widerspricht nicht nur dem im Haushaltsrecht verankerten Fälligkeitsprinzip. Sie wirkt auch dem wirtschaftlichen und sparsamen Bauen entgegen. Sie setzt den Fehlanreiz, sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel aufzubreuchen. Faktisch handelt es sich bei der Risikovorsorge um eine pauschale, leicht verfügbare Reserve. Die disziplinierende Wirkung eines Nachtragsverfahrens geht verloren, wenn der Betrag bereits in der Kostenobergrenze enthalten und damit Grundlage der Veranschlagung ist.

Wegen des Fälligkeitsprinzips dürfen in der Kostenobergrenze nur Mittel enthalten sein, die voraussichtlich kassenwirksam werden. Das BMF hätte daher den Vorschlag der BKM ablehnen, die Risikovorsorge streichen und ab dem Bundeshaushalt 2021 die für den Museumsneubau vorgesehene Kostenobergrenze um 10,3 Mio. Euro reduzieren müssen. Im Haushaltsplan hätte es als Gesamtausgabe entsprechend nur 353,9 Mio. Euro aufführen dürfen. Das Vorgehen von BKM und BMF erweckt den Eindruck, dass sie den vom Deutschen Bundestag vorbehaltlich der haushaltsmäßigen Anerkennung zugrunde gelegten Betrag unbedingt ausschöpfen wollten.

Diese Vorgehensweise beeinträchtigt nicht nur die Haushaltstransparenz und das Budgetrecht des Deutschen Bundestages. Durch sie ergeben sich auch praktische Probleme im

Haushaltsvollzug. Den Mitteln sind keine konkreten Risiken zugeordnet. Es bleibt insofern unklar, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit das BMF die Mittel entsperrt. Es handelt sich damit um eine allgemeine Finanzreserve.

Selbstverständlich ist bei großen Baumaßnahmen ein Risikomanagement erforderlich. Es muss zum Ziel haben, im Laufe einer Baumaßnahme auftretende Risiken früh zu erkennen und möglichst zu vermeiden oder dadurch entstehende Kosten zu mindern. Weder zulässig noch sinnvoll ist es hingegen, pauschal Mittel für nicht hinreichend konkret identifizierte und qualifizierte Leistungen vorzusehen, die mit geringer Wahrscheinlichkeit benötigt werden. Bei dem unwahrscheinlichen Eintritt eines Schadens durch „Überflutung“ wäre die dafür vorgesehene Risikovorsorge von 4 Mio. Euro ohnehin nicht ausreichend. Notwendig ist es hingegen, durch geeignete Vorsorge Risiken auszuschließen.

Damit zeigt sich, dass eine Risikovorsorge in der Praxis nicht zu zufriedenstellenden Lösungen führt, sondern im Gegenteil Fehlanreize setzt.

23.3 Stellungnahme

Das BMF hat sich im Grundsatz der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass bei Baumaßnahmen des Bundes keine Risikovorsorgen veranschlagt werden dürfen.

Es hat darauf hingewiesen, dass BKM, BMI und BMF die Bauunterlage nicht im Zusammenhang mit der ersten Veranschlagung geprüft hätten, sondern im Nachgang mit dem Ziel, die bereits veranschlagten Mittel zu entsperren. Im Zuge dessen habe das BMF erreicht, dass die Kostenobergrenze auf 353,9 Mio. Euro festgesetzt und der Betrag von 10,3 Mio. Euro gesperrt wurden. Damit hätten sich alle Beteiligten davon distanziert, die Risikokosten als Bestandteil der Kostenobergrenze auszuweisen und sich zu einer transparenten Darstellung bekannt.

Das BMF hat weiter ausgeführt, dass die Mittel entsperrt werden könnten, wenn die in der Bauunterlage benannten Risiken eintreten sowie ihre Kosten in der Folge baufachlich und haushaltsmäßig anerkannt würden. Eine Entsperrung setze voraus, dass die anerkannte Kostenobergrenze erhöht werde. Das dafür erforderliche Verfahren sei klar geregelt.

Dem Transparenzgebot und dem Budgetrecht des Deutschen Bundestages werde nach Auffassung des BMF durch halbjährliche Berichte der BKM zum Museumsneubau an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) Rechnung getragen. Er sei über die Kostenobergrenze von 353,9 Mio. Euro mit dem ersten Bericht der BKM von März 2020 informiert worden.

23.4 Abschließende Würdigung

Das BMF bekennt sich zum Fälligkeitsprinzip. Es stimmt dem Bundesrechnungshof zu, dass bei Hochbaumaßnahmen keine Risikoversorgen veranschlagt werden dürfen. Allerdings hat das BMF versäumt, diesen Grundsatz in die Praxis umzusetzen. Es ist damit seiner Aufgabe, einen ordnungsgemäßen Haushaltsentwurf aufzustellen, insoweit nicht gerecht geworden.

Der Deutsche Bundestag hat Mittel für den Museumsneubau im Bundeshaushalt 2020 veranschlagt, ohne dass die Bauunterlage vom BMI fachlich geprüft und vom BMF haushaltsmäßig anerkannt war. Wenn er von dieser Ausnahmemöglichkeit Gebrauch macht, geschieht das unter der Bedingung, dass es noch Änderungen geben kann. Bestätigen sich bei der haushaltsmäßigen Anerkennung die zugrunde gelegten Gesamtausgaben nicht, muss das BMF den Entwurf des nächsten Bundeshaushalts entsprechend anpassen.

Der Weg des BMF, in den Gesamtausgaben eine Pauschale von 10,3 Mio. Euro als Risikoversorge zu belassen, verstößt gegen Haushaltsrecht. Eine Sperrung dieser Mittel hilft dem nicht ab. Pauschale Risikoversorgen setzen Fehlanreize, die dem wirtschaftlichen Bauen entgegenstehen und verhindern die gebotene Transparenz des Bundeshaushalts. Es werden überhöhte Gesamtausgaben ausgewiesen, durch die Risikoversorge abgedeckte Kostensteigerungen werden verschleiert. Da das Transparenzgebot auch gegenüber der Öffentlichkeit gilt, reichen Berichte an den Haushaltsausschuss nicht aus.

Dem BMF ist im Haushaltsrecht die Aufgabe zugewiesen, einen ordnungsgemäßen Haushaltsentwurf aufzustellen. Es muss deshalb dafür sorgen, dass keine pauschalen Risikoversorgen bei Investitionsprojekten des Bundes berücksichtigt werden. Mittel für Risiken dürfen nur dann veranschlagt werden, wenn sie projektspezifisch sind und eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit haben. Dabei kommt es auf die jeweilige Beurteilung des Einzelfalls an. Die Begründung für die Aufnahme in den Bundeshaushalt muss dokumentiert sein. Die Mittel sollen gesperrt veranschlagt werden.

Sollte dennoch ein Nachtrag erforderlich werden, empfiehlt der Bundesrechnungshof, im Änderungsjahr die Gründe in den Titelerläuterungen darzustellen. So wird dem Interesse des Haushaltsgesetzgebers und der Öffentlichkeit an einer umfassenden Information über den Ablauf der Hochbaumaßnahme Rechnung getragen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Einzelplan 12)

24 Verantwortung als Eigentümer der Deutschen Bahn AG wahrnehmen – BMVI muss Beteiligungsführung deutlich verbessern (Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Der Bund nimmt seine Verantwortung als Eigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG) nur unzureichend wahr. Dadurch sind ihm bereits erhebliche Nachteile entstanden. Das zuständige BMVI ist daher dringend gefordert, die Beteiligungsführung zu verbessern.

Der Bund hat als Eigentümer seine Interessen zu vertreten und Einfluss auf die strategische Ausrichtung der DB AG zu nehmen. So ist er u. a. für die unternehmerische Tätigkeit verantwortlich. Er hat den Unternehmensgegenstand und Gesellschaftszweck der DB AG festzulegen, auf dessen Grundlage der Vorstand die Geschäfte leitet. Das BMVI ist dafür zuständig, die Beteiligung des Bundes an der DB AG zu führen. Hierzu hat es auch die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB AG zu unterstützen.

Bisher gibt es jedoch keine Strategie, die der Beteiligung des Bundes an der DB AG zugrunde liegt. Das BMVI hat die Risiken, die sich aus der Geschäftstätigkeit der DB AG für den Bund ergeben, weder näher untersucht noch festgelegt, wie ihnen zu begegnen ist. Auch hat es versäumt, die Aufgaben des Bundes als Eigentümer der DB AG eindeutig zu bestimmen und den dafür erforderlichen Personalbedarf zu ermitteln. Aus diesen Mängeln ergeben sich Risiken für den Bund, die sich teilweise bereits realisiert haben. Im Ergebnis wird das BMVI den aktuellen eisenbahnpolitischen Herausforderungen und der Gemeinwohlverantwortung für die Eisenbahn in Deutschland nicht gerecht.

Das BMVI muss sich mit strategischen Grundsatzfragen zur DB AG befassen und Risiken für den Bund identifizieren. Auch hat es die Aufgaben der Beteiligungsführung zu analysieren und den Personalbedarf entsprechend zu bestimmen.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Verantwortung des Bundes als Eigentümer der DB AG

Der Bund ist Alleineigentümer des DB AG-Konzerns und mittelbarer Eigentümer der weltweit rund 700 Tochterunternehmen. Die DB AG ist das Mutterunternehmen und hat im Wesentlichen nur eine Holding-Funktion für den Gesamtkonzern. Die Tochterunternehmen üben hingegen die operativen Geschäfte aus.

Der Bund nimmt seine Eigentümerrechte in erster Linie über die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB AG wahr. Das BMVI, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie entsenden je eine Person in den Aufsichtsrat der DB AG, teilweise auch in die Aufsichtsräte der Tochterunternehmen. Das BMVI ist federführend für die Beteiligung des Bundes an der DB AG zuständig; das betreffende Referat ist die Beteiligungsführung. Das Referat unterstützt die Bundesvertreterinnen und -vertreter dabei, ihr Aufsichtsratsmandat wahrzunehmen und bereitet sie beispielsweise auf Sitzungen vor. Der Bundesrechnungshof hat die Beteiligungsführung im BMVI vertieft geprüft.

Der Aufsichtsrat ist verantwortlich, die Geschäftstätigkeit der DB AG zu begleiten und zu überwachen. Er muss beratend auf das Unternehmen und den Vorstand einwirken. Die übergreifenden Interessen des Bundes und die unternehmerischen Interessen der DB AG sind nicht immer identisch. Im Einzelfall kann ein Spannungsverhältnis zwischen den verschiedenen Zielvorstellungen auftreten. Deshalb muss das BMVI den Bund so vertreten, dass die Bundesinteressen weitestgehend berücksichtigt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2017 klargestellt, dass die Bundesregierung für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG verantwortlich ist. Der Bund ist damit nicht nur formal Eigentümer der DB AG, sondern hat seinen Interessen entsprechend Einfluss auf die Geschäftstätigkeit zu nehmen. Dazu muss das BMVI z. B. den Unternehmensgegenstand und Gesellschaftszweck der DB AG bestimmen. Zudem hat es im Interesse des Bundes den strategischen Handlungsrahmen festzulegen, auf dessen Grundlage der Vorstand die Geschäfte führt.

Darüber hinaus muss das BMVI etwaigen Risiken für den Bund vorbeugen, die sich aus der Geschäftstätigkeit der DB AG ergeben können. Risiken können u. a. für den Bundeshaushalt, die politische Steuerung oder das Ansehen des Bundes bestehen.

Eigentümeraufgaben unzureichend wahrgenommen

Das BMVI setzte der DB AG bislang keinen strategischen Handlungsrahmen. Es erstellte auch keine strukturierte Analyse der Risiken, die für den Bund bei den Tätigkeiten der DB AG eintreten können. Das BMVI gab an, sich lediglich anlassbezogen mit konkreten Risiken im

Zusammenhang mit parlamentarischen Forderungen oder dem laufenden Geschäft zu befassen. Bisher nahm das BMVI eine zu passive Position ein oder blieb untätig.

So verhinderte das BMVI beispielsweise nicht, dass die Nettofinanzschulden des Konzerns bereits vor der Corona-Pandemie auf über 24 Mrd. Euro anstiegen. Der Bund hat sich im Jahr 2020 damit einverstanden erklärt, dass die DB AG ihre Schulden weiter erhöhen darf. Darüber hinaus hat die DB AG wegen ihrer instabilen wirtschaftlichen Lage finanzielle Hilfen aus dem Bundeshaushalt gefordert. Auch beim Aufklären rechtswidrig abgeschlossener Beraterverträge der DB AG handelte das BMVI nicht aktiv. Obwohl die sogenannte „Berateraffäre“ mehrfach zu medialer Aufmerksamkeit führte, sind wesentliche Fragen immer noch offen.

Zudem sieht der aktuelle Koalitionsvertrag vor, in den Satzungen der DB AG und ausgewählter Tochterunternehmen volkswirtschaftliche Ziele festzuschreiben und die Vorstände der Unternehmen auf die Ziele zu verpflichten. Die Satzungen sind auch knapp drei Jahre nach Inkrafttreten des Koalitionsvertrages immer noch unverändert. Die bislang vorliegenden Änderungsentwürfe enthalten lediglich weiche und offene Formulierungsvorschläge, die effektiv keine Änderungen bewirken würden.

Darüber hinaus ließ das BMVI bei der Überarbeitung der Satzungen unberücksichtigt, in welcher Rechtsform der Konzern künftig geführt werden soll. Bisher ist die Rechtsform „AG“ gesetzlich vorgegeben. Das BMVI hat jedoch nicht untersucht, welche Unternehmensform (z. B. GmbH) für eine bessere Einflussnahme im Interesse des Bundes geeignet wäre. Bei einer GmbH haben die Gesellschafter beispielsweise die Möglichkeit, der Geschäftsführung verbindliche Weisungen zu erteilen.

Beteiligungsführung des BMVI für die DB AG ohne Aufgabenanalyse

Der Arbeitsaufwand der Beteiligungsführung nahm in den vergangenen Jahren zu, etwa wegen vermehrter Anfragen des Parlaments oder der Presse. Auch muss die Beteiligungsführung Aufsichtsratsunterlagen der DB AG mit teilweise über 1 000 Seiten pro Sitzung innerhalb weniger Tage auswerten.

Das BMVI analysierte nicht, welche konkreten Aufgaben und Pflichten sich aus den Themen ergaben, für die die Beteiligungsführung zuständig ist. Unklar war etwa, welcher Zeitaufwand für die jeweilige Aufgabe nötig war. Zudem definierte es für die Beschäftigten der Beteiligungsführung keine Maßstäbe, nach denen sie die Aufgaben erfüllen sollen. Auch war das Referat unterbesetzt und durch häufige Zu- und Abgänge gekennzeichnet. Während der Erhebungen des Bundesrechnungshofes waren die Dienstposten in dem Referat zwischen 63 und 70 % besetzt. Zum Vergleich: Im gesamten BMVI lag der Besetzungsgrad bei etwa 94 %. Die Beteiligungsführung hielt es für unmöglich, sämtlichen Aufgaben vollumfänglich nachzukommen, selbst wenn alle seinerzeit vorhandenen Dienstposten besetzt wären. Dennoch erstellte das BMVI bis zum Sommer 2020 keine aktuelle Analyse des Personalbedarfs der Beteiligungsführung.

24.2 Würdigung

Das BMVI hat es seit Jahren versäumt, die Eigentümerrolle des Bundes inhaltlich zu konkretisieren und ausreichend wahrzunehmen. Eine Strategie, die der Beteiligung des Bundes an der DB AG zugrunde liegen sollte, ist nicht vorhanden. Eckpfeiler für die strategische Ausrichtung der DB AG fehlen ebenso wie handhabbare, aus dem Bundesinteresse abgeleitete Ziele und eine angemessene Kontrolle.

Es reicht nicht aus, lediglich festzulegen, welche Themen in die Zuständigkeit der Beteiligungsführung fallen. Die Beteiligungsführung kann ihrer Funktion nicht ausreichend gerecht werden, solange ihr

- klare Leitlinien und Ziele,
- eine aus Bundessicht erstellte Risikoanalyse sowie
- eine nähere Definition der eigenen Aufgaben

fehlen.

Die angespannte personelle Ausstattung der Beteiligungsführung verschärft die Situation. Das BMVI ist so nicht in der Lage, über die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und der Tochterunternehmen beratend Einfluss auf den Konzern und seine strategische Ausrichtung zu nehmen. Der Eigentümer Bund agiert damit nicht auf Augenhöhe mit dem Vorstand der DB AG, sondern reagiert in der Regel lediglich auf externe Ereignisse.

Daraus ergeben sich zahlreiche Risiken für den Bund; zum Teil haben sie sich bereits verwirklicht:

- Die sehr hohen Nettofinanzschulden des Konzerns bergen Haushaltsrisiken. Es ist fraglich, ob die DB AG künftig in der Lage sein wird, ihre hohen Schulden zu tilgen und fällige Zinsen zu zahlen.
- Die DB AG hat wegen ihrer instabilen wirtschaftlichen Lage finanzielle Hilfen aus dem Bundeshaushalt gefordert.
- Die „Berateraffäre“ hat das Ansehen sowohl auf Seiten des Konzerns als auch des Bundes geschädigt. Das BMVI ist als Vertreter des Eigentümers für ihre schleppende Aufklärung verantwortlich.
- Solange die Satzung nicht in zentralen Punkten geändert wird, ermöglicht sie der DB AG jenseits des Kerngeschäfts – der Eisenbahn in Deutschland – vielfältige weltweite Geschäftstätigkeiten. Diese weisen umfangreiche Investitionsbedarfe und unternehmerische Risiken auf. Der zu weit gefasste Unternehmensgegenstand birgt für den Bund sowohl

erhebliche finanzielle Gefahren als auch Steuerungsrisiken. Denn so kann die DB AG ein „Eigenleben“ führen, das ihre unternehmerischen Ziele vor die Interessen des Eigentümers stellt.

- Ohne ein Hinterfragen der Rechtsform des Konzerns droht jegliche Satzungsänderung ins Leere zu laufen. Wird der Konzern weiterhin als AG geführt, bleiben die Einflussmöglichkeiten des Bundes begrenzt. Das erschwert es dem Bund, volkswirtschaftlichen Zielen ein größeres Gewicht zu verschaffen und dem Gemeinwohlaufrag des Bundes genügend nachzukommen. Andere Rechtsformen (z. B. die GmbH) dürfen deshalb nicht länger unberücksichtigt bleiben, um dem Bund mehr Einfluss zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI auf diese Mängel aufmerksam gemacht. Mit Blick auf die eisenbahnpolitischen Herausforderungen des Bundes ist die skizzierte Lage der Beteiligungsführung nicht hinnehmbar. Deshalb hat der Bundesrechnungshof betont, dass es eine wichtige Aufgabe der Leitung des BMVI ist, diese Probleme umgehend zu lösen.

Er hat dem BMVI empfohlen, sich mit den grundsätzlichen strategischen Fragen zum DB AG-Konzern auseinanderzusetzen. Es muss klar werden, auf welcher Grundlage der Vorstand die Geschäfte im Interesse des Bundes zu führen hat. Zudem hat der Bundesrechnungshof geraten, die Risiken für den Bund zu analysieren. Überdies hat er dem BMVI empfohlen, eine geeignete Aufgabenanalyse für die Beteiligungsführung zu erstellen und die Aufgaben nach Aufwand und Notwendigkeit zum Erreichen der Bundesziele zu gewichten. Daran anknüpfend sollte das BMVI den Personalbedarf der Beteiligungsführung bemessen, benötigte Dienstposten bereitstellen und diese besetzen.

24.3 Stellungnahme

Das BMVI hat erklärt, dass die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Satzungsänderungen die Ziele der DB AG betreffen. Statt des Gewinns solle der Verkehr auf der Schiene sinnvoll maximiert werden. Der Konzern solle auch volkswirtschaftliche Ziele verfolgen und den Marktanteil der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern steigern. Die Satzung werde jedoch nicht mit dem Ziel geändert, eine Tätigkeit der DB AG außerhalb des Kerngeschäfts zu verhindern.

Zu den übrigen Themen hat sich das BMVI nicht im Einzelnen geäußert. Es hat jedoch gegenüber dem Parlament eingeräumt, dass die Beteiligungsführung nicht hinreichend besetzt sei und ein „Ressourcenmangel“ bestehe.

Das BMVI hat betont, dass es zum Dezember 2020 eine neue Unterabteilung eingerichtet habe. Damit werde die Beteiligungsführung des BMVI insgesamt ausgebaut und gestärkt. Ziel sei es, ihre strategische Ausrichtung zu optimieren. In der Unterabteilung sollen zwei Referate für die Beteiligung an der DB AG zuständig sein – je eines für die Konzernebene und für die Tochterunternehmen. Ein weiteres Referat nehme Koordinierungs- und Grundsatzangelegenheiten der gesamten Beteiligungsführung des BMVI wahr.

Der Personalbedarf der neuen Unterabteilung werde zunächst abgeschätzt und künftig mit einer umfassenden Personalbedarfsermittlung weitergeführt.

24.4 Abschließende Würdigung

Das BMVI hat im Ergebnis die Mängel seiner Betätigung bei der DB AG bestätigt. Die notwendigen Schlüsse und Konsequenzen hat es jedoch erst ansatzweise gezogen.

Das BMVI will mit den Satzungsänderungen zwar formal dem Koalitionsvertrag gerecht werden. Der Bundesrechnungshof bleibt aber dabei, dass die bislang diskutierten Satzungsänderungen inhaltlich kaum bedeutsam sind. Die Rechtsform des Konzerns muss endlich hinterfragt werden, damit der Bund dem Gemeinwohlauftrag und volkswirtschaftlichen Zielen besser nachkommen kann. Nur mit einem starken Mandat und entsprechendem Rückhalt der Leitung des BMVI vermag die Beteiligungsführung die nötigen Impulse zu setzen. Für den gebotenen übergreifenden Einfluss des Bundes auf den Konzern und seine Geschäftsfelder muss die Beteiligungsführung angemessen mit Ressourcen ausgestattet sein.

Im Übrigen muss das BMVI für eine bessere Risikoversorge definieren, welche Risiken für den Bund mit der Geschäftstätigkeit der DB AG verbunden sind. Das BMVI muss zudem festlegen, wie die Beteiligungsführung künftig risikoorientiert auf die DB AG einwirken will. Auch hierfür fehlen noch konkrete Handlungsansätze.

Positiv ist, dass das BMVI die Beteiligungsführung organisatorisch und personell stärken will. Dies kann nur ein erster, längst überfälliger Schritt sein, um die skizzierten Mängel abzustellen. Diese werden jedoch nicht bereits dadurch beseitigt, dass inzwischen ein zusätzliches Referat im BMVI eingerichtet wurde. Mit Blick darauf, dass die Tochterunternehmen der DB AG die operativen Geschäftstätigkeiten des gesamten Konzerns ausüben, ist fraglich, ob die gewählte Zweiteilung der Referate sinnvoll ist.

Es kommt unverändert darauf an, die Aufgaben und Prozesse der Beteiligungsführung hinreichend genau zu bestimmen. Anschließend muss das BMVI die Tätigkeiten hinsichtlich Aufwand und Priorität bewerten. Es hat jedoch offengelassen, ob es die Aufgaben der Beteiligungsführung künftig systematisch analysieren wird. Unklar bleibt auch, was das BMVI neben dem zusätzlich eingerichteten Referat inhaltlich verbessern will. Erst wenn das BMVI den aufgezeigten Pflichten nachgekommen ist, kann es den Personalbedarf der Beteiligungsführung sachgerecht bemessen.

Wie das Bundesverfassungsgericht im November 2017 klargestellt hat, ist die Bundesregierung für die DB AG verantwortlich. Das BMVI muss für die skizzierten Mängel unverzüglich Lösungen entwickeln und sich damit für die eisenbahnpolitischen Herausforderungen besser aufstellen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Einzelplan 12)

25 BMVI plant an einer Unterführung unnötige Sperranlage für über 2,8 Mio. Euro (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMVI stattet eine Unterführung der Bundesautobahn A 92 mit einer besonders leistungsstarken Pumpenanlage aus, um sie auch bei außergewöhnlichem Starkregen zu entwässern. Zusätzlich installiert es eine Notstromversorgung und ein Meldesystem. Dennoch plant es zusätzlich eine Sperranlage für den unwahrscheinlichen Fall, dass die Pumpenanlage bei geringeren Regenmengen versagt.

Die neue Bundesstraße B 15n soll die A 92 bei Landshut mit einer Unterführung (Trog) unterqueren. Dieser Trog wird zur Entwässerung mit einer Pumpenanlage ausgestattet. Sie ist für einen außergewöhnlich starken Regen dimensioniert, der statistisch alle 100 Jahre einmal auftritt. Zusätzlich ist sie durch eine Notstromversorgung vor Stromausfall gesichert. Störungen werden zudem elektronisch von der Anlage an eine Betriebszentrale gemeldet. Dennoch plant das BMVI als weitere Sicherung zusätzlich den Bau einer Sperranlage. Sie soll im Falle einer drohenden Überflutung alle Zufahrtmöglichkeiten in den Trog sperren. Dies sei bei einem Zusammentreffen eines starken Regenereignisses und dem gleichzeitigen Ausfall der Pumpenanlage erforderlich. Aufgrund der geringen Wahrscheinlichkeit dieses Zusammentreffens bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass die mindestens 2,8 Mio. Euro teure Sperranlage notwendig ist. Er fordert das BMVI auf, davon abzusehen, da es die Notwendigkeit gemäß § 6 BHO nicht nachgewiesen hat.

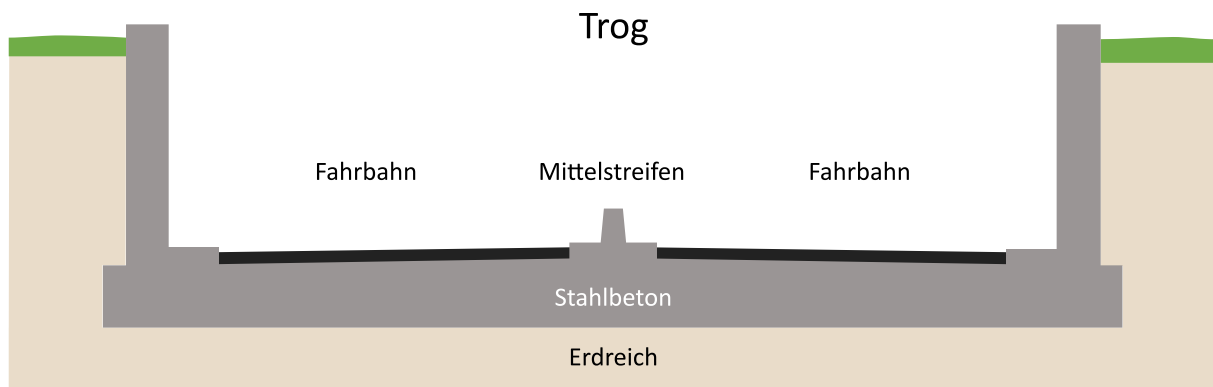
25.1 Prüfungsfeststellungen

Bei Landshut soll die B 15n u. a. die A 92 unterqueren. Das BMVI plant dafür auf 1 500 m Länge einen Trog (vgl. Abbildung 25.1). Teile der Anschlussstelle A 92/B 15n und des Trogs sind bereits im Bau.

Abbildung 25.1

Querschnitt eines Trogs

Ein Trog ist ein Bauwerk für eine Straßenführung unterhalb der umgebenden Geländeoberfläche mit geschlossenem Boden und geschlossenen Seitenwänden. Er wird z. B. zur Unterführung von Straßen eingesetzt.



Skizze: Querschnitt Trog (ohne Maßstab)

Grafik: Bundesrechnungshof.

Niederschläge fließen im Trog in Richtung des Tiefpunkts. Das BMVI plant daher, den Trog mittels einer Pumpenanlage zu entwässern. Sie soll aus mehreren Pumpen bestehen und vermeiden, dass die Fahrbahn im Trog bei Regen überflutet wird. Diese Pumpenanlage ist für ein Regenereignis dimensioniert, das nur alle 100 Jahre zu erwarten ist. Bei einem 10-jährlichen Regenereignis würde bereits ein Teil der Pumpleistung ausreichen, um den Trog zu entwässern. Sie soll zudem mit einer Notstromversorgung versehen und elektronisch mit der Verkehrs- und Betriebszentrale verbunden werden. Fällt die Pumpenanlage aus, erhält sie eine Meldung und kann die nächste Straßenmeisterei oder Polizeidienststelle verständigen.

Käme es bei einem Starkregenereignis zu einem Komplettausfall der Pumpenanlage, würde der Trog überflutet. Das BMVI berechnete für den Fall eines 10-jährlichen Regenereignisses, dass es am Tiefpunkt des Trogs nach 20 Minuten zu einem Wasserstand von 10 cm käme; nach einer Stunde stünde das Wasser 40 cm hoch.

Das BMVI legte nicht dar, inwieweit es wahrscheinlich ist, dass es gleichzeitig zu einem 10-jährlichen Regenereignis und einem Ausfall der Pumpenanlage kommt. Dennoch sah es eine Sperranlage für den Trog vor. Diese besteht aus Bodensensoren und zusätzlichen Videokameras am Tiefpunkt des Trogs sowie aktivierbaren Verkehrszeichen an den Trogzufahrten und auf der B 15n. Sobald die Bodensensoren einen kritischen Wasserstand im Trog feststellen, sollen sie einen Alarm in der Verkehrs- und Betriebszentrale auslösen. Diese kann mit Videobildern prüfen, ob sie die Sperranlage aktivieren muss. Unabhängig davon soll die Sperranlage automatisch auslösen, wenn die Messtechnik an verschiedenen Stellen der Pumpenanlage kritische Wasserstände misst. Bei einer Aktivierung der Sperranlage sollen an sechs Zufahrten zum Trog Verkehrszeichen geschaltet werden, die eine Zufahrt in den Trog untersagen. Bereits auf der B 15n fahrende Fahrzeuge sollen mit Verkehrszeichen ausgeleitet werden, bevor sie den überfluteten Bereich erreichen. Im Regelwerk des BMVI ist eine derartige Sperranlage nicht

vorgesehen. Vergleichbare Anlagen bei anderen Trögen sind dem Bundesrechnungshof nicht bekannt.

Die Investitionskosten für die Sperranlage bezifferte das BMVI im Jahr 2015 mit 2,8 Mio. Euro. Die Höhe der Betriebs- und Unterhaltungskosten ermittelte es nicht.

Das BMVI begründete die Sperranlage mit der Gefährdung für Verkehrsteilnehmer bei einer Überflutung. Diese könnten den überfluteten Bereich durchfahren, vor ihm wenden oder ihn zu Fuß verlassen. Die rechtzeitige Sperrung des Trogs allein durch die 10 km entfernten Autobahn- und Straßenmeistereien oder die Polizei sei nicht sichergestellt. Hierfür sei die Zeit bis zum Eintreten der Überflutung zu kurz und seien zu viele Fahrspuren betroffen.

25.2 Würdigung

Das BMVI hat nicht nachgewiesen, dass die Sperranlage notwendig ist und damit gegen haushaltsrechtliche Vorgaben verstoßen (§ 6 BHO). Es hat insbesondere nicht erklärt, woraus es die Wahrscheinlichkeit eines Zusammentreffens von Starkregenereignissen mit einem Komplettausfall der Pumpenanlage herleiten will. Es hat auch sonst keine überzeugenden Gründe dargelegt, warum hier andere Vorkehrungen als bei sonstigen Gefahrenstellen auf Bundesfernstraßen ergriffen werden müssen.

Ein erhöhtes Gefährdungspotenzial bei Überflutungen als Argument für eine Sperranlage sieht der Bundesrechnungshof daher nicht. Vielmehr schätzt er die Reaktionszeiten aufgrund der geringen Entfernung zwischen Meistereien und Trog als günstig ein. Die berechnete Geschwindigkeit der Überflutung lässt seines Erachtens ausreichend Zeit für eine manuelle Sperrung des Trogs durch die Meistereien und die Polizei.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, von einer Sperranlage für den Trog abzusehen, solange der Bedarf nicht ausreichend belegt ist.

25.3 Stellungnahme

Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass ein Ausfall der gesamten Pumpenanlage aus mehreren Gründen denkbar sei. Zum einen durch einen Stromausfall, zum anderen aber auch durch einen Ausfall der Pumpensteuerung oder weiterer betriebsrelevanter Technik. Hierbei handele es sich nicht um ein temporäres, sich selbst regulierendes Problem; vielmehr bestehe die Situation bis zur Behebung der technischen Ursachen fort.

Zudem könne der Trog auch überflutet werden, wenn die Leistungsfähigkeit der zuführenden Rohrleitungen sowie der Abläufe überschritten werden. Die Ursache hierfür könne entweder bemessungsbedingt oder aufgrund unvermeidlicher Verschmutzungen von Abläufen oder Leitungen vorliegen.

Das BMVI hat ergänzend darauf hingewiesen, dass die Tiefe einer Wasserfläche aus der Perspektive eines Kraftfahrers nur schwer einschätzbar sei. Es müsse damit gerechnet werden, dass der Verkehr vor diesem wahrgenommenen Hindernis günstigstenfalls mit angemessener Bremsreaktion zum Erliegen komme. Im Falle unverhältnismäßiger Brems- oder Ausweichreaktionen seien weitaus kritischere Szenarien mit deutlich größerem Schadenspotenzial vorstellbar.

Die Wahrscheinlichkeit einer Überflutung bei gleichzeitigem Ausfall der Pumpenanlage legte es dagegen weiterhin nicht dar.

25.4 Abschließende Würdigung

Die vom BMVI vorgebrachten Argumente zum Bau der Sperranlage zum Trog überzeugen nicht. Es ist weiterhin nicht erkennbar, dass an sechs Zufahrten zum Trog Sperrungen und je Fahrtrichtung Ausleitungsmöglichkeiten auf der B15n notwendig sein sollen. Denn das BMVI hat in seiner Stellungnahme nicht dargelegt, warum die Wahrscheinlichkeit für ein 10-jährliches Regenereignis bei gleichzeitigem Komplettausfall der Pumpenanlage so hoch ist, dass darauf nur mittels Sperranlage angemessen reagiert werden kann. Eine Notstromversorgung der Pumpen bei einem Stromausfall sowie regelmäßige Reinigungen der Entwässerungseinrichtungen würden die Wahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses deutlich verringern.

Unabhängig davon können auch allgemein bei plötzlich auftretenden Gefahrensituationen auf Bundesfernstraßen nicht sofort alle Zufahrten zu einem Störereignis verhindert werden. Eine Sperranlage an den Trogzufahrten ist insofern ungewöhnlich. Meistereien oder Einsatzkräfte sperren sie im Bedarfsfall. Dies wird durch Meldungen im Rundfunk ergänzt. Absperungen durch die Meistereien wären ohnehin notwendig, nicht zuletzt um Zuwiderhandlungen zu unterbinden.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, die Sperranlage zum Trog nicht zu bauen. Er regt an, gegebenenfalls zu prüfen, ob manuell ausklappbare Blechbeschilderungen an den entsprechenden Zu- und Abfahrten eine Verbesserung für die Meistereien darstellen, um Zufahrtsverbote und Ausleitungen schneller beschildern zu können.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Einzelplan 12)

26 Bund plant Tunnel für 28,8 Mio. Euro ohne ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMVI traf wesentliche Entscheidungen beim Neubau einer Bundesstraße nicht auf der Grundlage ordnungsgemäßer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Es missachtete damit zum wiederholten Mal grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Die Bundesstraße B 15n soll bei Landshut u. a. eine Bahnlinie und eine Landesstraße unterführen. Hierfür war zunächst eine offene Bauweise (Trog), später ein Tunnel vorgesehen. In beiden Fällen hat das BMVI seine Entscheidungen nicht auf der Grundlage ordnungsgemäßer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen. Damit hat es gegen haushaltsrechtliche Grundsätze verstoßen.

Dieser Verstoß reiht sich in wiederholte Feststellungen des Bundesrechnungshofes ein, dass im Straßenbau Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen oder gravierende Mängel aufweisen. Es ist höchst bedenklich, dass dem BMVI damit regelmäßig sachgerechte Entscheidungsgrundlagen fehlen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, Entscheidungen über den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen auf Grundlage ordnungsgemäßer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu treffen.

26.1 Prüfungsfeststellungen

In der Nähe von Landshut muss die B 15n auf mehreren hundert Metern eine Bahnlinie und eine Landesstraße unterqueren. Dazu eignet sich entweder ein Trog oder ein Tunnel. Die Straßenbauverwaltung Bayern hatte im Jahr 2010 die reinen Baukosten beider Varianten verglichen. Für den Trog hatte sie Kosten von 12,1 Mio. Euro ermittelt. Der Tunnel sollte 6,2 Mio. Euro mehr kosten, also 18,3 Mio. Euro. Aus Gründen des Lärmschutzes, um eine Zerschneidung der Landschaft zu vermeiden und wegen der hydrogeologisch ungünstigen

Verhältnisse hatte die Straßenbauverwaltung einen 320 m langen Tunnel bevorzugt. Den Tunnel lehnte das BMVI im Jahr 2012 ab, da auch ein Trog bei geringeren Baukosten die gesetzlichen Lärmschutzwerte einhielt.

Im März 2017 veranlasste das BMVI, die Bauweise des Streckenabschnitts noch einmal zu untersuchen. Es begründete dies u. a. damit, dass die Bevölkerung vor Ort vehement einen Tunnel fordere. Die Straßenbauverwaltung verglich daraufhin erneut die Varianten. Sie ermittelte dabei nicht die Baukosten der beiden Varianten, sondern lediglich deren Differenz. Sie kam zu dem Ergebnis, dass der Tunnelbau 0,8 Mio. Euro mehr kosten werde. Später plante die Straßenbauverwaltung, den Tunnel um 40 m zu verlängern, ohne den Kostenvergleich zu aktualisieren.

Die Tunnelbetriebskosten schätzte sie auf 140 000 Euro pro Jahr, weitere laufende Kosten wie Erhaltung und Unterhaltung berücksichtigte sie nicht. Mit allen sonstigen Kriterien setzte sich die Straßenbauverwaltung nicht in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, sondern in einzelnen Vermerken auseinander. Im Ergebnis favorisierte die Straßenbauverwaltung erneut den Bau des Tunnels.

Die B 15n ist im genannten Abschnitt bis heute nicht gebaut, jedoch ermittelte die Straßenbauverwaltung im Jahr 2019 die Baukosten abermals. Sie betragen für den Tunnel nunmehr 28,8 Mio. Euro. Trotz der erheblichen Kostensteigerung betrachtete das BMVI die Variante Trog nicht erneut.

26.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI den Trog und auch später den Tunnel ohne ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genehmigte. Damit verstieß es gegen § 7 Absatz 2 BHO. Eine bloße Ermittlung der Baukosten oder lediglich der Baumehrkosten der Varianten kann diese nicht ersetzen. Die Straßenbauverwaltung hätte die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Kosten der beiden Varianten in einer Kapitalwertberechnung gegenüberstellen müssen. Dazu gehören neben den Baukosten auch die laufenden Kosten für Betrieb, Erhaltung und Unterhaltung. Zudem hätten alle monetarisierbaren weiteren (Nutzen-)Kriterien in die Kapitalwertberechnung eingebracht werden müssen. Für andere, nicht monetarisierbare Aspekte hätte die Straßenbauverwaltung eine Nutzwertanalyse durchführen müssen. Hierfür sind Bewertungskriterien festzulegen und zu gewichten sowie die beiden Varianten anhand von Punkten zu bewerten. Hätten Kapitalwertberechnung und Nutzwertanalyse unterschiedliche Varianten favorisiert, wäre die Gesamtentscheidung vertieft zu begründen gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass das BMVI Straßenbaumaßnahmen genehmigte, obwohl ihm keine oder mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Tunnels nachzuweisen, bevor es ihn realisiert. Dabei sollte es die geltenden Vorgaben beachten und die planerischen Ergänzungen berücksichtigen.

26.3 Stellungnahme

Das BMVI hat mitgeteilt, es habe im Jahr 2019 von der Straßenbauverwaltung zum einen die Kostenfortschreibung des Streckenabschnitts, in welchem der Tunnel liegt, verlangt. Zum anderen habe es Unterlagen angefordert, die eine Verlängerung des Tunnels begründen. Diese habe es geprüft und eine Verlängerung des Tunnels um 40 auf 360 m aus fachlicher Sicht für ausreichend begründet gehalten. Zudem habe eine überschlägliche Neuermittlung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses für den Streckenabschnitt ergeben, dass dieser über dem Wert eins liege und damit wirtschaftlich sei.

Das BMVI habe sein Einverständnis mit der Auflage verbunden, vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Das Ergebnis sei dem BMVI vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vorzulegen. Es habe die Auffassung vertreten, dass es die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung damit erfülle.

Auf die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel sowie seine Hinweise zu ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist das BMVI nicht eingegangen.

26.4 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMVI lässt erkennen, dass es sich mit der Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ernsthaft auseinandergesetzt hat. Dem Bundesrechnungshof geht es nicht um die Überprüfung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses des Streckenabschnitts. Vielmehr forderte er den Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Tunnels im Vergleich zum Trog. Dem BMVI sollte bewusst sein, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen es stets erfordern, alle infrage kommenden Varianten anhand nachvollziehbarer Kriterien zu vergleichen und die vorteilhafteste Variante zu ermitteln.

Das BMVI geht in keiner Weise auf die mangelhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei den Entscheidungen über die Varianten in den Jahren 2012 und 2017 ein. Auch die Forderung des BMVI an die Straßenbauverwaltung, vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses die Wirtschaftlichkeit des Streckenabschnitts zu überprüfen, reicht nicht aus. Sie verhindert nicht, dass die methodischen Mängel fortgeschrieben werden. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Vorgehensweise des BMVI gegen zentrale haushaltsrechtliche Grundsätze verstößt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert das Vorgehen auch deshalb, weil er regelmäßig feststellt, dass das BMVI bei Straßenbaumaßnahmen keine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt.

Das BMVI und die Straßenbauverwaltungen wenden vorgegebene Methoden einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung häufig nicht an und betrachten selten alle relevanten Varianten. Oftmals ist die Datenbasis ungenügend. Somit fehlen dem BMVI sachgerechte Entscheidungsgrundlagen.

Der Bundesrechnungshof fordert, vom Bau des Tunnels abzusehen, solange die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist. Er hält es für unerlässlich, dass das BMVI die Beachtung der BHO bei allen finanzwirksamen Maßnahmen im Bundesfernstraßenbau sicherstellt. Das BMVI muss den ausführenden Stellen Vorgaben machen, die es bei seiner Rechts- und Fachaufsicht auch durchsetzt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVI, auf Grundlage der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen zu § 7 BHO eine für den Straßenbau konkretisierte Arbeitsanleitung zu erstellen. Hierbei sollte das BMVI prüfen, ob und wie es bereits bestehende Regelwerke integrieren kann. Eine Schulung der Bediensteten hält der Bundesrechnungshof zudem für unerlässlich. Das ist umso dringlicher, da seit dem Jahr 2021 die Autobahn GmbH des Bundes als neue Institution für Baumaßnahmen an Bundesautobahnen zuständig ist.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Einzelplan 12)

27 Bund ignoriert Wirtschaftlichkeit und Verkehrssicherheit bei der Planung einer Autobahnanschlussstelle (Kapitel 1201)

Zusammenfassung

Das BMVI will in unmittelbarer Nähe zu einer Anschlussstelle an der Bundesautobahn A 7 eine neue Anschlussstelle bauen lassen. Die Wirtschaftlichkeit und die Verkehrssicherheit betrachtet es dabei nicht.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Niedersachsen plant eine Anschlussstelle an der A 7 bei Hildesheim, um einen neuen Gewerbepark anzubinden. Die Anschlussstelle läge nur 1,9 km von der bestehenden Anschlussstelle Hildesheim-Drissenstedt entfernt. Derart geringe Abstände zwischen Anschlussstellen beeinträchtigen die Verkehrssicherheit. Dabei könnte die bestehende Anschlussstelle den zusätzlichen Verkehr aufnehmen, wenn sie ausgebaut würde. Das BMVI unterstützt die Planung für die neue Anschlussstelle, obwohl deren Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist. Das BMVI sollte in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die beiden Varianten (Neubau und Ausbau) vergleichen und dabei auch die Verkehrssicherheit berücksichtigen lassen.

27.1 Prüfungsfeststellungen

Anschluss eines Gewerbeparks an die A 7

Seit den 1990er-Jahren soll ein geplanter Gewerbepark nördlich von Hildesheim an die A 7 angeschlossen werden. Zwischenzeitlich bebaute Flächen sind über die Anschlussstelle Hildesheim-Drissenstedt an die A 7 angeschlossen. Sie führt als Nord-Süd-Achse quer durch Deutschland und ist eine für den Transitverkehr wichtige Bundesautobahn.

Im Jahr 1998 beantragte die Stadt Hildesheim beim BMVI den Bau einer neuen Anschlussstelle (Anschlussstelle Hildesheim-Nord) an die A 7. Sie sollte 1,9 km nordwestlich der bestehenden Anschlussstelle Hildesheim-Drispengstedt gebaut werden (vgl. Abbildung 27.1). Ohne die neue Anschlussstelle sei der Gewerbepark nicht zu realisieren.

Der Bund darf Straßenbauvorhaben – wie alle finanzwirksamen Maßnahmen – nur finanzieren, wenn sie wirtschaftlich sind. Für jedes Vorhaben ist eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dabei sind alle infrage kommenden Varianten zu betrachten und alle monetären und nicht monetären Effekte zu bewerten.

Gemäß dem technischen Regelwerk des BMVI gehört die A 7 zu den Fernautobahnen. Bei diesen beträgt der Mindestabstand benachbarter Anschlussstellen 8 km. Dieser Abstand stellt einen ausreichenden Verkehrsfluss sicher. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Abstand ausnahmsweise geringer sein. Abstände unter 2 km wirken sich nachteilig auf die Verkehrssicherheit aus und erfordern Sonderlösungen, z. B. bei der Beschilderung.

Im Jahr 2000 stimmte das BMVI dem Antrag für den Bau der neuen Anschlussstelle mit der Maßgabe zu, dass die Kosten nicht zulasten des Bundes gehen.

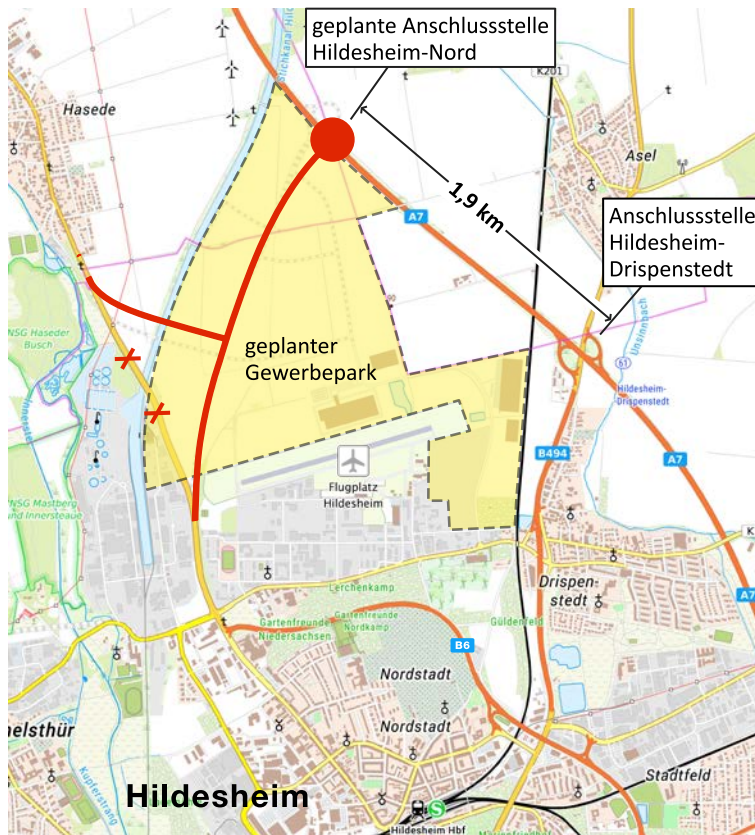
Unvollständige Untersuchung der möglichen Varianten

In den folgenden Jahren kam es zu neuen Überlegungen für den Gewerbepark. U. a. sollte er erweitert werden und eine Logistikdrehscheibe mit Anbindung an den Schienengüterverkehr und den Binnenhafen erhalten.

Abbildung 27.1

Neue Anschlussstelle Hildesheim-Nord soll 1,9 km entfernt von der bestehenden Anschlussstelle Hildesheim-Drispensstedt gebaut werden

Das BMVI will für einen geplanten Gewerbepark eine neue Anschlussstelle bauen. Entfernungen unter 2 km können die Verkehrssicherheit gefährden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2021) - <http://www.bkg.bund.de>. Datenquellen: http://sg.geodatenzentrum.de/web_public/Datenquellen_TopPlus_Open_03.03.2021.pdf. Veränderung durch Bundesrechnungshof.

Im Jahr 2011 ließ die Stadt eine Verkehrsuntersuchung für die neue Anschlussstelle erstellen. Dabei berücksichtigte sie auch die neuen Rahmenbedingungen für den Gewerbepark und untersuchte zwei Varianten der Verkehrsanbindung hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit und Baukosten. Die erste Variante schloss das Gewerbegebiet über die bestehende Anschlussstelle Hildesheim-Drispensstedt an und die zweite über die neue Anschlussstelle Hildesheim-Nord. Die Stadt stellte fest, dass der prognostizierte Verkehr über die bestehende Anschlussstelle abgewickelt werden könnte. Dafür müsste diese jedoch ausgebaut werden. Im Ergebnis ermittelte sie für den Neubau der Anschlussstelle Baukosten von 4,2 Mio. Euro und damit 5 % weniger als für den erforderlichen Ausbau der Anschlussstelle Hildesheim-Drispensstedt. Den Aspekt der Verkehrssicherheit und die Erhaltungskosten (z. B. betriebliche und bauliche Unterhaltung) berücksichtigte die Stadt dabei nicht.

Zudem beschloss der Bund, das Bundesfernstraßennetz neu zu ordnen. In diesem Zusammenhang wollte das BMVI in Hildesheim nicht mehr fernverkehrsrelevante Bundesstraßen zu Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen abstufen. Für die Erhaltungskosten muss dann nicht mehr der Bund aufkommen. Das BMVI schloss in den Jahren 2011 und 2012 zur Neuordnung des gesamten Bundesfernstraßennetzes entsprechende Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern.

BMVI sagt Finanzierung der neuen Anschlussstelle zu

Aufgrund der neuen Überlegungen zum Gewerbepark und zur Neuordnung des Bundesfernstraßennetzes im Raum Hildesheim stimmte das BMVI im Jahr 2013 zu, die Kosten für die neue Anschlussstelle zu übernehmen. Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit bat es die Straßenbauverwaltung, die Kosten der neuen Anschlussstelle zu ermitteln und ein Umstufungskonzept vorzulegen. Aus diesem sollten die jährlichen Einsparungen an Betriebskosten hervorgehen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die alle infrage kommenden Varianten betrachtet, forderte das BMVI nicht.

Im Jahr 2015 aktualisierte die Straßenbauverwaltung die Baukosten für den Neubau der Anschlussstelle: Sie waren um 26 % auf 5,3 Mio. Euro gestiegen. Zudem legte sie das Umstufungskonzept vor. Dieses wies jährlich einzusparende Betriebskosten von 1,5 Mio. Euro aus. Dem lagen 137 km abzustufende Bundesstraßen zugrunde. Davon mussten jedoch 114 km ohnehin abgestuft werden, da sie bereits mit der Verwaltungsvereinbarung als nicht mehr fernverkehrsrelevant eingestuft waren. Das BMVI reagierte nicht auf die übergebenen Unterlagen.

Unabhängig von dem geplanten Anschluss des Gewerbeparks plant die Straßenbauverwaltung, Teile der Anschlussstelle Hildesheim-Drispstedt für über 600 000 Euro instand zu setzen.

Die Stadt schrieb die Planungsleistungen für den Neubau der Anschlussstelle Hildesheim-Nord bis einschließlich der Entwurfs- und Genehmigungsplanung Anfang 2020 im Auftrag der Straßenbauverwaltung aus.

27.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Entscheidung des BMVI für den Neubau der Anschlussstelle für bedenklich.

Der Abstand zwischen der bestehenden und der geplanten Anschlussstelle ist so gering, dass er nicht dem technischen Regelwerk entspricht und einer Sonderlösung bedarf. Jede zusätzliche Anschlussstelle gilt als zusätzliche Gefahrenstelle, gerade bei so kurzen Abständen wie in

diesem Fall. Die von einer Bundesautobahn geforderte Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs wäre eingeschränkt. Somit hätte der Neubau der Anschlussstelle negative Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit. Zudem wäre die Funktion einer Fernautobahn eingeschränkt, da ein ausreichender Verkehrsfluss nicht mehr sichergestellt ist.

Darüber hinaus sollte sich das BMVI nicht am Neubau beteiligen, solange dessen Wirtschaftlichkeit nicht belegt ist. Die vom BMVI geforderten Nachweise zur Wirtschaftlichkeit des Neubaus genügen nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Das bloße Gegenüberstellen von Baukosten und Einsparungen ersetzt keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Es belegt nicht, dass der Neubau gegenüber dem Ausbau der bestehenden Anschlussstelle wirtschaftlich ist. Hinzu kommt, dass die dem Neubau zugerechneten Einsparungen größtenteils ohnehin anfallen, da über 80 % der Streckenkilometer auch ohne den Neubau abgestuft werden müssen. Des Weiteren muss die Straßenbauverwaltung die bestehende Anschlussstelle sowieso demnächst instand setzen. In diesem Zusammenhang könnte die Anschlussstelle angepasst werden, um das zusätzliche Verkehrsaufkommen aufzunehmen. Hinzu kommt, dass die im Jahr 2011 ermittelten Baukosten nicht mehr aktuell sind. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI gebeten, die Zusage zur Kostenübernahme für den Neubau der Anschlussstelle zurückzunehmen und eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu fordern.

27.3 Stellungnahme

Das BMVI hat mitgeteilt, dass es sich dem Ergebnis der Verkehrsuntersuchung aus dem Jahr 2011 angeschlossen habe. Dabei habe es den pragmatischen Ansatz einer ganzheitlichen Planungskonzeption mit den verschiedenen Projektbausteinen, wie z. B.

- Gewerbepark mit überregionaler Logistikdrehscheibe mit Schienengüterverkehrsabwicklung und
- Anbindung an den Binnenhafen und das übergeordnete Straßennetz,

berücksichtigt. Die neue Anschlussstelle stelle sich in der Gesamtschau aller Projektbausteine auch für den Bund als vorteilhaft dar. Sie könne nicht losgelöst von diesen betrachtet werden. Die Straßenbauverwaltung müsse mit der Entwurfsplanung nachweisen, ob die neue Anschlussstelle notwendig und wirtschaftlich sei. Die Zustimmung, die Anschlussstelle zu finanzieren, stehe derzeit noch unter Vorbehalt. Eine endgültige Zusage könne frühestens bei Vorliegen vollziehbaren Baurechts erfolgen. Eine Entscheidung zum vorgelegten Umstufungskonzept sei bisher nicht ergangen.

Zu einem möglichen Ausbau der Anschlussstelle Hildesheim-Drispenstedt und zu den negativen Folgen des geringen Abstandes zwischen den beiden Anschlussstellen hat sich das BMVI nicht geäußert.

27.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMVI nicht, dass die Wirtschaftlichkeit erst mit der Entwurfsplanung nachzuweisen ist. Mit fortschreitender Planung wird der Einfluss auf Änderungen und die Suche nach Varianten immer unwahrscheinlicher. In der Entwurfsplanung soll nach dem Regelwerk des BMVI nur noch die Wirtschaftlichkeit der bevorzugten Variante nachgewiesen werden. Andere Varianten, wie z. B. der Ausbau der bestehenden Anschlussstelle, werden dabei nicht mehr betrachtet. Daher ist bereits in der Vorplanung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, die alle möglichen Varianten betrachtet. Dabei sind neben den Baukosten auch alle Erhaltungskosten (z. B. für betriebliche und bauliche Unterhaltung) sowie alle weiteren monetarisierbaren Kriterien einzubeziehen. Nicht monetarisierbare Aspekte sind in einer Nutzwertanalyse zu bewerten. Darüber hinaus stützt sich das BMVI auf eine Verkehrsuntersuchung aus dem Jahr 2011. Gerade diese Verkehrsuntersuchung hatte jedoch nachgewiesen, dass die prognostizierten Verkehrsströme auch mit dem Ausbau der bestehenden Anschlussstelle zu bewältigen sind; dies auch unter Berücksichtigung der weiteren Projektbausteine.

Das BMVI sollte beide Varianten, den Ausbau der Anschlussstelle Hildesheim-Drispenstedt und den Neubau der Anschlussstelle Hildesheim-Nord, in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergleichen lassen. Dabei ist auch der Aspekt der Verkehrssicherheit auf der A 7 zu berücksichtigen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

28 Bundeswehrkrankenhäuser können auch weiterhin Gesundheitsdaten nicht zentral und sicher verarbeiten (Kapitel 1413 Titelgruppe 55 Titel 532 55)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr will in ihren Bundeswehrkrankenhäusern Gesundheitsdaten zentral und sicher verarbeiten. Bislang schaffte sie es allerdings nicht, die dafür bereits im Jahr 2017 bereitgestellten modernen Speichernetzwerke in allen Bundeswehrkrankenhäusern zu diesem Zweck einzusetzen.

Bisher speicherten die Bundeswehrkrankenhäuser Patientendaten, z. B. von Röntgenuntersuchungen dezentral auf vielen einzelnen Servern. Dies ist unsicher, unwirtschaftlich und erschwert übergreifende Datenanalysen. Die Leitung des BMVg wollte mit einem Projekt die Informationssicherheit und den IT-Betrieb verbessern sowie die strukturiert gespeicherten Daten analysieren können. Dazu sollten moderne Speichernetzwerke in den Bundeswehrkrankenhäusern dienen. Im Jahr 2017 genehmigte das BMVg deren Bereitstellung, obwohl klare Bedarfsanalysen und zuverlässige Planungen fehlten. Die Übertragung der Daten und Anwendungen auf die Speichernetzwerke sollte im Dezember 2019 abgeschlossen sein. Die Bundeswehr rechnet allerdings bereits mit einer Verzögerung von rund zwei Jahren. Somit ist die Informationssicherheit weiterhin nicht gegeben. Außerdem hat die Bundeswehr das Ziel der Datenanalyse und den damit verbundenen potenziellen Mehrwert verfehlt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert den schleppenden Projektfortschritt. Er fordert vom BMVg, kurzfristig die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Daten und Anwendungen auf die Speichernetzwerke übertragen werden können.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Bedarf unklar und Entscheidungsprozess übereilt

Die Bundeswehrkrankenhäuser betreiben in ihren IT-Netzen neben klassischen IT-Systemen auch viele medizinische Geräte mit IT-Komponenten (z. B. Röntgengeräte). Diese bezeichnen sie als Medizinprodukte mit IT-Anteil. Deren Daten speicherten sie bislang weitgehend auf dezentralen Servern. Um die Medizinprodukte mit IT-Anteil wirtschaftlich und sicher zu betreiben, wollten die Bundeswehrkrankenhäuser die Daten jeweils zentral in Speichernetzwerken speichern. Dies sollte auch besonders sensible personenbezogene Daten (z. B. Gesundheitsdaten) umfassen. Das für die Bedarfsdeckung zuständige Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) wollte die Bereitstellung der Speichernetzwerke abweichend vom üblichen Prozess über eine Vorlage an das BMVg beschleunigen. Eine nach der BHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte es nicht durch. Das BMVg genehmigte im August 2017 die Ausstattung mit Speichernetzwerken, obwohl wesentliche Details ungeklärt waren. So war beispielsweise unklar, wie viele und welche Medizinprodukte mit IT-Anteil für die Migration auf die Speichernetzwerke geeignet waren, und wie aufwendig die Migration werden würde. Zudem fehlten wichtige Konzepte zur Informationssicherheit und Migration. Die Leitung des BMVg erwartete vom Projekt, die Informationssicherheit und den IT-Betrieb zu verbessern sowie die strukturiert gespeicherten Daten analysieren zu können. Sie erwartete als „echten (leitungswirksamen) Mehrwert“ einen besseren Überblick über die Gesundheit der Soldatinnen und Soldaten in einem sogenannten Gesundheitslagebild.

Auftrag und Betrieb kosten Millionen ohne den gewünschten Mehrwert

Das BAAINBw beauftragte im Oktober 2017 die bundeseigene BWI GmbH (BWI), u. a. in vier Bundeswehrkrankenhäusern Speichernetzwerke bereitzustellen und zu betreiben. Für die Jahre 2017 bis 2020 sollte dies 17 Mio. Euro kosten. Die BWI sollte insbesondere dabei unterstützen, die Medizinprodukte mit IT-Anteil und deren Daten auf die Speichernetzwerke zu migrieren. Die BWI stellte die Speichernetzwerke im November 2017 bereit, konnte sie jedoch zum Teil erst mehr als ein Jahr später in Betrieb nehmen. Dies lag u. a. daran, dass die Infrastruktur nicht vorbereitet worden war. Die Bundeswehr bezahlte während dieser Zeit für die Speichernetzwerke, ohne dass sie diese nutzte.

Auch nachdem die Speichernetzwerke in Betrieb genommen werden konnten, nutzten die Bundeswehrkrankenhäuser diese überwiegend lediglich für administrative Zwecke. Das wesentliche Ziel des Projektes, den zentralen Betrieb der Medizinprodukte mit IT-Anteil, erreichten sie bislang nicht.

Kaum Migration von Medizinprodukten mit IT-Anteil

Bisher migrierten die Bundeswehrkrankenhäuser nur einen Teil der Medizinprodukte mit IT-Anteil auf die Speichernetzwerke. Zwei Bundeswehrkrankenhäuser begründeten dies mit technischen und vertraglichen Schwierigkeiten. Ein Bundeswehrkrankenhaus konnte wegen Personalmangels monatlich nur ein Medizinprodukt mit IT-Anteil migrieren. Das BMVg hatte ursprünglich geplant, die Medizinprodukte mit IT-Anteil bis Dezember 2019 zu migrieren. Diesen Zieltermin verschob es zwischenzeitlich auf Juni 2020, hielt aber auch diesen Termin nicht ein. Bis heute ist die Migration nicht abgeschlossen. Das BMVg erklärte dies u. a. mit Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Informationssicherheit und Datenschutz gefährdet

Die Gesundheitsdaten der Patientinnen und Patienten der Bundeswehrkrankenhäuser sind dem höchsten Schutzbereich zugeordnet und müssen besonders geschützt werden.

Die Bundeswehr darf solche Daten nur mit IT verarbeiten, wenn die Projektleitung im BAAINBw die IT aus Sicht der Informationssicherheit zur Nutzung freigegeben hat. Dafür ist eine Akkreditierungsbescheinigung der Akkreditierungsstelle erforderlich. Eine vorläufige Freigabe ist mit Zustimmung der Akkreditierungsstelle möglich.

Für die Speichernetzwerke der Bundeswehrkrankenhäuser lagen noch keine Akkreditierungsbescheinigungen vor. Die Akkreditierungsstelle hatte im November 2018 der Verarbeitung von Daten des höchsten Schutzbereichs nur zeitlich befristet und unter umfangreichen Auflagen zugestimmt. Obwohl wesentliche Auflagen nicht erfüllt waren, gab die Projektleitung die Speichernetzwerke zur Nutzung in den Bundeswehrkrankenhäusern vorläufig frei. Im Juli 2020 lief die vorläufige Freigabe aus. Die Akkreditierungsstelle schloss eine weitere Zustimmung zur Bearbeitung von Daten des höchsten Schutzbereichs bei unveränderten Rahmenbedingungen ausdrücklich aus.

Im August 2020 erteilte die Projektleitung die Freigabe zur Nutzung für weniger sensible Daten. Sie teilte den Bundeswehrkrankenhäusern mit, dass die Verarbeitung von Daten des höchsten Schutzbereichs unter Erfüllung von Auflagen möglich sei. Eine Freigabe könne durch das jeweilige Bundeswehrkrankenhaus „nach positiver vorschriftenkonformer Prüfung der organisatorischen, personellen und infrastrukturellen Gegebenheiten [...] erfolgen“. Daraufhin erteilten zwei Bundeswehrkrankenhäuser eine Freigabe und nutzen die Speichernetzwerke auch, um Gesundheitsdaten zu verarbeiten.

Der Bundesrechnungshof stellte in den Bundeswehrkrankenhäusern weitere Informationssicherheitsmängel fest. So verarbeitete ärztliches und weiteres Personal Patientendaten verbotenerweise mit privater IT. Auch sollten Serverräume, die für die Verfügbarkeit und Vertraulichkeit der Daten wichtig waren, zum Teil erst in mehreren Jahren fertiggestellt werden.

28.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr wesentliche Ziele, mit denen sie den Bedarf begründet hatte, rund drei Jahre nach Bereitstellung der Speichernetzwerke immer noch nicht erreicht hat.

Der Bundesrechnungshof hat dies darauf zurückgeführt, dass die Bundeswehr den Aufwand für die Migration der Medizinprodukte mit IT-Anteil unzureichend erhoben hat. Das BMVg hat die Bereitstellung verfrüht genehmigt, obwohl die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war und wesentliche Voraussetzungen für die Migration fehlten. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bundeswehrkrankenhäuser ohne Migrations- und Informationssicherheitskonzepte auch künftig die komplexen Medizinprodukte mit IT-Anteil nicht auf die Speichernetzwerke übertragen können.

Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass ein sicherer und uneingeschränkter Betrieb der Speichernetzwerke noch nicht möglich ist. Für die sichere Verarbeitung von Daten des höchsten Schutzbereiches fehlen z. B. noch die Akkreditierungen und teilweise geeignete Infrastrukturen.

Der Bundesrechnungshof hat ergänzend beanstandet, dass die Bundeswehr dem teilweise sorglosen Umgang mit Patientendaten in den Bundeswehrkrankenhäusern nicht angemessen entgegenwirkte.

28.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erwidert, dass bereits mit der Betriebsübergabe der Speichernetzwerke ein wichtiger Digitalisierungsschritt abgeschlossen sei. Ein Mehrwert sei schon dadurch entstanden, dass die Bundeswehrkrankenhäuser mit der Bereitstellung der Speichernetzwerke mit der Konsolidierung beginnen könnten.

Zwischenzeitlich habe die Bundeswehr verschiedene Maßnahmen eingeleitet, um die Migration der Anwendungen und Daten auf die Speichernetzwerke zu beschleunigen und deren Nutzung weiter zu intensivieren. Außerdem prüfe die Bundeswehr weitere Ansätze zur Unterstützung der Bundeswehrkrankenhäuser durch vorgesetzte Stellen und durch die BWI sowie eine stärkere Einbindung der Medizingerätehersteller. Der Fortschritt der Migration in den Bundeswehrkrankenhäusern werde zudem durch regelmäßige Abfragen der vorgesetzten Stelle nachgehalten. Das BMVg hat erklärt, dass sich durch Umpriorisierungen aufgrund der Corona-Pandemie die Migration in den Bundeswehrkrankenhäusern weiter verzögere. Es hat dargelegt, dass es nunmehr anstrebe, die Migration bis Ende des Jahres 2021 abzuschließen.

Das BMVg hat hinsichtlich der Informationssicherheit argumentiert, dass in drei von vier Bundeswehrkrankenhäusern die wichtigsten Maßnahmen zur Ertüchtigung der IT-Infrastruktur durchgeführt worden seien. Außerdem würden umfangreiche technische, bauliche und

organisatorische Absicherungsmaßnahmen dazu beitragen, Restrisiken beherrschbar und hinnehmbar zu machen. Auch sei die geforderte hohe Integrität der Daten und deren Verfügbarkeit in Stress- und Ausfalltests nachgewiesen. Das BMVg hat außerdem angegeben, dass inzwischen die Freigabe für die technische Plattform der Speichernetzwerke durch die Akkreditierungsstelle erteilt worden sei.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es grundsätzlich für sinnvoll und möglich, in den Bundeswehrkrankenhäusern mit modernen Speichernetzwerken Medizinprodukte mit IT-Anteil wirtschaftlich und sicher zu betreiben. Er befürchtet jedoch, dass die Bundeswehr bei diesem wichtigen Digitalisierungsprojekt auch in den nächsten Jahren ihre Ziele verfehlen wird.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es unwirtschaftlich war, Speichernetzwerke bereitstellen zu lassen, ohne dass wesentliche Voraussetzungen wie Migrations- und Informationssicherheitskonzepte erstellt waren. So ist immer noch unklar, welche der Medizinprodukte mit IT-Anteil überhaupt migriert werden können und wann diese migriert werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hält ebenso seine Kritik aufrecht, dass die Voraussetzungen fehlen, um mit den Speichernetzwerken Gesundheitsdaten zu verarbeiten. Die vom BMVg angeführte Freigabe durch die Akkreditierungsstelle betrifft nur weniger schutzbedürftige Daten. Für die Freigabe zur Verarbeitung von Daten des höchsten Schutzbereiches hat die Bundeswehr lediglich die Verantwortung von der Projektleitung auf die Bundeswehrkrankenhäuser verlagert. Dies löst das Problem nicht. Der bisher teilweise sorglose Umgang mit Patientendaten in einigen Bundeswehrkrankenhäusern deutet ebenso wie der weiter bestehende Nachholbedarf bei der Infrastruktur darauf hin, dass diese derzeit mit dem angemessenen Schutz der Gesundheitsdaten überfordert sind.

Die vom BMVg genannten Schritte zur Beschleunigung der Migration gehen zwar in die richtige Richtung, reichen jedoch nicht aus, um die Gesundheitsdaten sicher zu speichern und in absehbarer Zeit ein Gesundheitslagebild zu erstellen.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMVg dafür sorgt, dass kurzfristig die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Medizinprodukte mit IT-Anteil auf die Speichernetzwerke zu migrieren.

Dazu sollte es

- die Migrations- und Informationssicherheitskonzepte erstellen lassen,
- die Akkreditierung auch für Daten des höchsten Schutzbereiches durchführen lassen,
- die Ertüchtigung der Infrastruktur beschleunigen,

- nach Umsetzung aller Voraussetzungen eine Gesamtfreigabe durch die Projektleitung für die Speichernetzwerke erteilen lassen und
- dafür sorgen, dass die Beschäftigten in den Bundeswehrkrankenhäusern die Bestimmungen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz beachten.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

29 BMVg: Nachträgliche Prämien für Weiterverpflichtungen unzulässig und wirkungslos (Kapitel 1403 Titel 423 01)

Zusammenfassung

Das BMVg gewährte Soldatinnen und Soldaten, die sich bereits verpflichtet hatten, zu Unrecht nachträglich insgesamt 3,7 Mio. Euro als finanzielle Anreize zur Weiterverpflichtung.

Bei Personalmangel in bestimmten Bereichen kann das BMVg Anreize in Form von Prämien gewähren, um Soldatinnen und Soldaten auf Zeit für ein Dienstverhältnis zu gewinnen oder sie in einem solchen zu halten. Es legt jährlich die Verwendungsbereiche fest, in denen es wegen des Personalmangels Prämien anbieten kann. Obwohl in einem bestimmten Bereich kein Personalmangel festgestellt worden war und sich 293 Soldatinnen und Soldaten bereits weiterverpflichtet hatten, bewilligte das BMVg nachträglich Prämien.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg einen Personalmangelbereich definiert, bevor es Prämien gewährt. Einmal getroffene Entscheidungen darf es nicht im Nachhinein rückgängig machen.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Das Bundesbesoldungsgesetz ermöglicht dem BMVg, Prämien zur Personalgewinnung und -bindung von Soldatinnen und Soldaten zu gewähren. Damit soll dem Personalmangel in bestimmten Verwendungen gezielt begegnet werden. Dazu ermittelt es Verwendungsbereiche, in denen ein Personalmangel für bestimmte Laufbahnen oder einzelne militärische Fachtätigkeiten besteht. Die Prämien dürfen nur für die auf diese Weise festgelegten „Bereiche mit Personalmangel“ gewährt werden. Ein Personalmangel besteht, wenn die Dienstposten in dem entsprechenden Bereich seit mindestens sechs Monaten zu weniger als 90 % besetzt sind und keine Anhaltspunkte für eine Änderung der Situation vorliegen. Die genauen Anforderungen legt das BMVg jeweils für höchstens zwölf Monate fest. Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, die Bereiche rückwirkend zu bestimmen.

Das BMVg stellte von März 2015 bis Februar 2016 einen Personalmangel im Bereich der IT-Feldwebel fest. Dabei handelt es sich um Soldatinnen und Soldaten, die spezifische IT-Aufgaben wahrnehmen. Ausschließlich diese Soldatinnen und Soldaten erhielten bei einer Weiterverpflichtung für jedes weitere Dienstjahr eine Prämie von 1 000 Euro. In Einzelfällen handelte es sich um einen fünfstelligen Betrag.

Im November 2015 verpflichtete sich ein in der Abteilung S6 beschäftigter Soldat (S6-Feldwebel) für die weitere Verwendung in diesem Bereich. Die Abteilung S6 ist für die Führungsunterstützung beim Fernmeldewesen und in der Informationstechnik zuständig. Eine Prämie erhielt der Soldat nicht. Das BMVg hatte zum Zeitpunkt der Weiterverpflichtung die Fachtätigkeit des S6-Feldwebels im Gegensatz zur Tätigkeit als spezialisierter IT-Feldwebel nicht als Mangelbereich festgelegt. Diese Differenzierung hielt das BMVg wegen unterschiedlicher Tätigkeitsschwerpunkte ausdrücklich für gerechtfertigt.

Im Januar 2016 wandte sich der S6-Feldwebel an den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages und verlangte auch eine Prämie. Das BMVg hinterfragte deshalb die ursprüngliche Festlegung. Im Ergebnis definierte es rückwirkend für die Jahre 2013 bis 2015 für den Verwendungsbereich von S6-Feldwebeln einen Personalmangel. Es begründete dies damit, dass die Tätigkeiten des S6-Feldwebels und des IT-Feldwebels die gleiche Ausbildung verlangten. So wollte es rückwirkend die Voraussetzungen für die Gewährung der Prämien schaffen. Das BMVg zahlte daraufhin diesem und weiteren 292 S6-Feldwebeln für die Jahre 2013 bis 2015 nachträglich Prämien. Die nachgezahlten Beträge beliefen sich auf insgesamt 3,7 Mio. Euro.

Mit der Änderung des Besoldungsrechts zum 1. Januar 2020 hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Gewährung der Prämien im Wesentlichen beibehalten.

29.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Praxis des BMVg, Prämien für Personalbindung und -gewinnung auch im Nachhinein zu gewähren, als unzulässig und zweckwidrig kritisiert.

Das BMVg muss die Mangelbereiche, in denen eine Prämie vergeben werden kann, zwingend vor der Verpflichtung der Soldatinnen und Soldaten ermitteln und definieren. Nur so ist sichergestellt, dass die Prämien auf einer transparenten und verlässlichen Grundlage gezahlt werden und die beabsichtigte Anreizwirkung entfalten. Entscheidungen über die Voraussetzungen darf das BMVg nicht rückwirkend wieder außer Kraft setzen.

Mit den Prämien kann das BMVg auf der Grundlage des Bundesbesoldungsgesetzes Interessenten zu Erst- und Weiterverpflichtungen motivieren. Gewährt es diese jedoch nachträglich, erfüllen sie keinen Anzeizeffekt. Denn die begünstigten Soldatinnen und Soldaten haben sich gerade nicht verpflichtet, weil ihnen eine Prämie gewährt wurde. Weder zu diesem Zeitpunkt noch im Nachhinein bedurfte es daher eines Anreizes, um diese Soldatinnen und Soldaten bei der Bundeswehr zu halten.

29.3 Stellungnahme

Grundsätzlich hat das BMVg den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Es halte die nachträgliche Gewährung der Prämie im vorliegenden Fall jedoch für sachgerecht, denn anderenfalls seien erhebliche negative Wirkungen gegenüber potenziellem IT-Personal zu erwarten gewesen. Dem Einwand, dass mit der Weiterverpflichtung keine Personalgewinnung mehr notwendig sei, stimmte das BMVg zu. Der Bundesrechnungshof verkenne jedoch die Bedeutsamkeit solcher Prämien für die langfristige Personalbindung und die Außenwirkung bei der Personalgewinnung. Schließe man verpflichtungsbereites Personal von den Prämien aus, ergebe sich eine Frustration. Diese wirke nicht nur im Dienstbetrieb demotivierend, sondern vermindere auch das Vertrauen in ein faires, sachgerechtes Agieren des Dienstherrn. Es bestünde die Gefahr, dass sich einige Soldatinnen und Soldaten an dem ohnehin umkämpften Markt des IT-Personals nicht weiterverpflichten würden. Entscheidend für die breite Wirksamkeit solcher Prämien sei die gesamtheitliche Akzeptanz beim Personal, das eine Multiplikatorfunktion für die Gewinnung weiterer Bewerberinnen und Bewerber habe.

Ergänzend hat das BMVg die nachträgliche Festlegung des S6-Bereichs als Personalmangelbereich damit begründet, dass der betroffene Verwendungsbereich aufgrund einer „unsachgemäßen Ermessensentscheidung“ nicht von Beginn an den prämiertenberechnigten Bereichen zugeordnet worden sei. Ab 1. März 2016 seien lediglich 73,1 % der Dienstposten für S6-Feldwebel besetzt gewesen. Daher sei das BMVg davon überzeugt, dass die Bedarfsdeckung in diesem Bereich zu keinem Zeitpunkt seit Frühjahr 2013 über 90 % gelegen habe. Damit hätte er bereits für das Jahr 2015 zwingend als Personalmangelbereich definiert werden müssen.

Das Verfahren zur Festlegung der relevanten Personalmangelbereiche sei inzwischen so angepasst worden, dass ähnliche Unklarheiten vermieden und die Mangelbereiche auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben eindeutig festgelegt würden.

29.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof beanstandet weiterhin, dass das BMVg Prämien rechtswidrig gezahlt und die beabsichtigte Wirkung verfehlt hat.

Allein die „Überzeugung“, dass der Personalmangel bereits vor dem festgelegten Zeitraum bestanden haben könnte, rechtfertigt nicht, dass das BMVg Prämien nachträglich gewährt. Das BMVg muss eine bewusste und verbindliche Entscheidung treffen, für welchen Bewerberkreis es Prämien für erforderlich hält. Die Soldatinnen und Soldaten haben sich ohne die Aussicht auf eine Prämie weiterverpflichtet. Das BMVg hat dadurch keinen „Mitnahmeeffekt“, sondern vielmehr einen „Mitgabeeffekt“ erzeugt. Zum Zeitpunkt der Weiterverpflichtungen stellte es gerade keinen Personalmangel im Verwendungsbereich der S6-Feldwebel fest.

Die erwarteten allgemeinen Negativwirkungen auf potenzielle Bewerberinnen und Bewerber kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen. Das Vertrauen in die Verlässlichkeit des Arbeitgebers wird durch die nachträgliche Änderung besoldungsrelevanter Entscheidungen eher geschwächt. Es ist zudem nicht erkennbar, wie künftige Verpflichtungen durch den Verzicht auf eine nachträgliche Prämiengewährung gefährdet gewesen wären. In jedem Einzelfall einer Verpflichtung hätte das BMVg prüfen müssen, ob diese einen vorab festgelegten Personalmangelbereich betrifft.

Auch mit der Novellierung des Besoldungsrechts zum 1. Januar 2020 hat der Gesetzgeber ausdrücklich bestätigt, die Prämie stehe für Soldatinnen und Soldaten als „Marke“ für ein bewährtes besoldungsrechtliches Anreizinstrument der Erst- und Weiterverpflichtung.

Das BMVg gibt zwar an, das Verfahren zur Festlegung der Personalmangelbereiche geändert zu haben. Es rechtfertigt jedoch ausdrücklich, dass es die Prämien nachträglich gezahlt hat. Dies lässt nicht erwarten, dass ähnliche Fälle in der Zukunft ausgeschlossen sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg künftig einen Personalmangelbereich definiert, bevor es Prämien gewährt. Die Festlegungen kann es selbstverständlich in einem transparenten Prozess für die Zukunft anpassen, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern. Einmal getroffene Entscheidungen darf es aber nicht im Nachhinein rückgängig machen.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

30 Projekt der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: Ziele verfehlt und Kosten verdreifacht (Kapitel 6004)

Zusammenfassung

Das Projekt „Elektronische Rechnungsbearbeitung“ der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) weist erhebliche Defizite auf. Die Kosten steigen auf das Dreifache gegenüber den Planungen. Durch eine Rechtsänderung werden wesentliche Bestandteile des Projektes obsolet.

Die Bundesanstalt wollte mit dem Projekt Papierrechnungen scannen und diese elektronisch weiterbearbeiten. Dies sollte u. a. Zeit und Kosten sparen. Aufgrund fehlerhafter Planung hat die Bundesanstalt die mit dem Projekt verfolgten Ziele nicht erreicht. Bereits im März 2014 hatte das Europäische Parlament die Richtlinie über die verpflichtende elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen beschlossen. Dass die Umsetzung dieser Richtlinie einen wesentlichen Bestandteil des Projektes überflüssig machen würde, erkannte die Bundesanstalt erst Jahre später. Das Projekt kostete 3,2 Mio. Euro und damit mehr als das Dreifache gegenüber den Planungen. Der Bundesanstalt gelang es zudem nicht, eine erwartete Kostenersparnis von 1,5 Mio. Euro jährlich nachzuweisen. Darüber hinaus verzögerte sich das Projekt um mindestens drei Jahre.

Die Bundesanstalt muss Projekte realistisch planen und dabei die Risiken einbeziehen. Auch muss sie auf absehbare Änderungen der Rechtslage achten und unverzüglich handeln, wenn sich diese auf ihre Geschäftstätigkeit auswirken.

30.1 Prüfungsfeststellungen

Projekt sollte Zeit und Kosten sparen

Die Bundesanstalt wollte bis zum Jahr 2014 mit einem Projekt die elektronische Rechnungsbearbeitung einführen. Ein externer Dienstleister sollte etwa 85 % der jährlich in Papierform

eingehenden Kreditorenrechnungen scannen und elektronisch verarbeiten. Eine Kreditorenrechnung stellt ein Lieferant bzw. Dienstleister als Gläubiger dem Schuldner (Debitor) für ein geliefertes Produkt bzw. eine erbrachte Leistung mit einem bestimmten Zahlungsziel aus. Der Gläubiger kann dem Schuldner einen Preisnachlass gewähren, wenn dieser innerhalb einer bestimmten Frist zahlt (Skonto). Für das Projekt plante die Bundesanstalt sogenannte budgetwirksame Projektkosten von 1 Mio. Euro. Dazu zählten beispielsweise Kosten, um das Konzept zu erarbeiten, die notwendige IT zu entwickeln bzw. zu beschaffen sowie den Dienstleister für das Scannen auszuwählen. Sie ging von einer Kostenersparnis von jährlich 1,5 Mio. Euro aus, u. a. durch Personaleinsparungen. Verkürzte Bearbeitungszeiten sollten zudem die Skontoerträge erhöhen.

Bundesrechnungshof stellte erhebliche Defizite fest

Der Bundesrechnungshof prüfte das Projekt erstmalig im Jahr 2017. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich das Projekt bereits um drei Jahre verzögert. Mit lediglich 24 % elektronisch bearbeiteter Rechnungen war die Bundesanstalt weit von ihrem ursprünglichen Ziel entfernt, alle Rechnungen elektronisch zu bearbeiten. Erst nach Beginn des Projektes bemerkte die Bundesanstalt, dass nicht alle eingehenden Rechnungen für die elektronische Rechnungsbearbeitung geeignet waren. Sie enthielten beispielsweise keine Bestellnummern, die aber für die elektronische Bearbeitung wesentlich sind.

In einer weiteren Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Bundesanstalt im Jahr 2019 noch immer nur 64 % aller Rechnungen elektronisch bearbeitete. Rund 10 % der eingescannten Rechnungen enthielten Scanfehler und konnten dadurch nicht weiterverarbeitet werden. Eine Clearingstelle musste fehlerhafte Belege aufwendig nachbearbeiten, was zu weiteren Verzögerungen und Kosten führte. In den Jahren 2014 bis 2018 entgingen der Bundesanstalt insgesamt 900 000 Euro Skontoerträge. Sie hat das vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) benannte Ziel, die Skantomöglichkeiten umfassend auszuschöpfen, bis heute nur ungenügend erfüllt.

Die Bundesanstalt bewertete das Projekt „Elektronische Rechnungsbearbeitung“ als Erfolg. In ihrem Abschlussbericht an das BMF führte sie aus, dass sie die geplanten Kosten von 1 Mio. Euro leicht unterschritten und somit eingehalten habe. Die Kostenersparnis betrage nach abschließender Betrachtung über 200 000 Euro pro Jahr. Nachweise für diese Ersparnis legte die Bundesanstalt nicht vor. Die Bundesanstalt erklärte im Übrigen, dass sie die Skontoerträge erhöht habe.

Der Bundesrechnungshof prüfte die abschließenden Berechnungen der Bundesanstalt. Er stellte dabei fest, dass die budgetwirksamen Projektkosten nicht 1 Mio., sondern 3,2 Mio. Euro betrugen und damit den angegebenen monetären Nutzen überstiegen.

Bundesanstalt ließ anstehende Rechtsänderungen unberücksichtigt

Im März 2014 beschloss das Europäische Parlament die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen. Im Juli 2016 verabschiedete der Deutsche Bundestag das E-Rechnungs-Gesetz und setzte damit die Richtlinie in nationales Recht um. Das Gesetz sieht u. a. vor, dass Rechnungen bis auf wenige Ausnahmen nur noch in elektronischer Form an Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung gestellt werden dürfen. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat erließ im Juli 2017 die E-Rechnungs-Verordnung. Seit November 2020 darf die Bundesanstalt gemäß dieser Verordnung Papierrechnungen bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr annehmen. Deshalb wird sie nur noch wenige Rechnungen scannen müssen.

30.2 Würdigung

Die Bundesanstalt hat die Ziele ihres Projektes „Elektronische Rechnungsbearbeitung“ nicht erreicht. U. a. durch die große zeitliche Verzögerung hat sie auch die geplanten Kosten wesentlich überschritten. Dies konnte sie durch den von ihr angegebenen – im Übrigen nicht belegten – Nutzen nicht ausgleichen. Die Bundesanstalt hat vor Beginn des Projektes nicht ausreichend geprüft, welche Belege sich für die elektronische Rechnungsbearbeitung eignen. Weiterhin bleibt zu bemängeln, dass die Bundesanstalt bisher ihre Skantomöglichkeiten nicht umfassend ausgeschöpft hat.

Ihre künftigen Projekte muss die Bundesanstalt realistisch planen und im Vorfeld alle relevanten Umstände berücksichtigen. Die Bundesanstalt muss sicherstellen, dass ein Projekt sowohl im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch als auch im Hinblick auf die Ziele insgesamt wirtschaftlich ist. Nach Abschluss eines Projektes sollte sie die Ergebnisse realistisch betrachten und nicht umdeuten.

Die Bundesanstalt hätte seit März 2014 (Beschluss der EU-Richtlinie), spätestens aber seit Juli 2016 (Umsetzung in nationales Recht), von der Einführung der E-Rechnung wissen müssen. Das Projekt war damals noch nicht abgeschlossen. Daher hätte die Bundesanstalt die gesetzliche Änderung bei der weiteren Umsetzung des Projektes berücksichtigen müssen. Die Bundesanstalt muss absehbare Änderungen der Rechtslage, die sich auf ihre Geschäftstätigkeit auswirken können, besser beachten und unverzüglich reagieren.

30.3 Stellungnahme

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, dass ihre Kostenschätzung aus dem Jahr 2012 vereinfacht gewesen sei. Diese habe lediglich wesentliche Entwicklungskosten enthalten. Sie hat erklärt, dass sie anfallende Betriebskosten und -nutzen für den gesamten Projektzeitraum vor Einführung des Projektes nicht betrachtet habe. Die bisherige Kostenentwicklung sei zudem nicht absehbar gewesen. Die Bundesanstalt hat ausgeführt, dass ihre abschließende

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Jahres 2018 gleichwohl ordnungsgemäß sei. Diese weise sowohl die Gesamtkosten als auch den Gesamtnutzen im Betrachtungszeitraum aus.

Die Verzögerung des Projektes sei objektiven Sachverhalten geschuldet, die die Bundesanstalt nicht habe vorhersehen können.

Die Bundesanstalt hat die Höhe der vom Bundesrechnungshof dargestellten entgangenen Skontoerträge nicht bestritten. Sie hat dazu jedoch erklärt, dass diese von ihr gar nicht vollumfänglich realisierbar gewesen seien. Eine Auswertung der Geschäftsjahre 2018 und 2019 belege, dass „ein sehr hoher Anteil von Rechnungen“ zu einem Zeitpunkt bei der Bundesanstalt eingegangen sei, an dem das Fälligkeitsdatum bereits überschritten war. Bei diesen Rechnungen sei die Bundesanstalt überhaupt nicht mehr in der Lage, einen Skontoertrag zu generieren. Die Bundesanstalt hat in diesem Zusammenhang auf die verzögerte Bearbeitung durch Dritte, z. B. durch die Landesbauverwaltungen, verwiesen.

Die Bundesanstalt hat weiter mitgeteilt, dass ihr im Vorfeld des Projektes nicht bekannt gewesen sei, dass die E-Rechnung eingeführt werden solle. Sie habe erst im Jahr des Abschlusses der Projekteinführung (2017) von der Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht erfahren. Im Übrigen habe das Projekt die Umsetzung der E-Rechnungs-Verordnung vereinfacht und Kosten gespart.

30.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der Bundesanstalt widerlegen nicht, dass das Projekt „Elektronische Rechnungsbearbeitung“ erhebliche Defizite aufweist. Die Bundesanstalt muss künftige Projekte realistisch planen. Die Kosten in der Planungsphase grob zu schätzen, reicht nicht aus um nachzuweisen, ob eine finanzwirksame Maßnahme diesen Umfangs wirtschaftlich ist. Auch genügt dies nicht, um später den Erfolg kontrollieren zu können. Die aufgetretenen Probleme zeigen, dass die Bundesanstalt zu keinem Zeitpunkt die Risiken des Projektes ausreichend geprüft hat. Das muss sie in Zukunft verbessern.

Die Begründung der Bundesanstalt für die Skontoausfälle greift zu kurz. Aus der Auswertung der Jahre 2018 und 2019 geht weder die Höhe der jeweiligen Skantomöglichkeiten hervor, noch warum diese Rechnungen erst verspätet bei der Bundesanstalt eintrafen. Die Bundesanstalt muss die Durchlaufzeiten vom Rechnungseingang bis zur Zahlung weiter reduzieren, damit sie Skantomöglichkeiten umfassender nutzen kann. Gehen Rechnungen bei der Bundesanstalt zu spät ein, muss sie bei den Beteiligten darauf dringen, den Ablauf zu verbessern.

Die Bundesanstalt hat nicht dargelegt, wie viele Papierrechnungen sie aufgrund der E-Rechnungs-Verordnung ab November 2020 überhaupt noch scannen und elektronisch weiter bearbeiten muss. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es möglich, die Anzahl der Papierrechnungen wenigstens grob zu schätzen. Bereits der Erlass der EU-Richtlinie im Jahr 2014 hätte der Bundesanstalt bekannt sein müssen. Spätestens seit der Umsetzung der

Richtlinie in nationales Recht im Jahr 2016 musste sie wissen, dass im Bereich der Rechnungsbearbeitung Änderungen bevorstanden. Das Argument der Bundesanstalt, sie habe durch das Projekt bei der Umsetzung der E-Rechnungs-Verordnung Kosten gespart, überzeugt nicht. Sie hat dazu keine Alternativen geprüft. Daher kann sie auch nicht nachweisen, welche Kosten für die Umsetzung der E-Rechnungs-Verordnung ohne das Projekt entstanden wären. Die Bundesanstalt muss künftig absehbare Änderungen der Rechtslage verfolgen und unverzüglich handeln, wenn diese sich auf ihre Geschäftstätigkeit auswirken.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

31 Steuerklassenwahl: Faktorverfahren für Verheiratete verfehlt Ziele

(Kapitel 6001)

Zusammenfassung

Das sogenannte Faktorverfahren bei der Steuerklassenkombination IV/IV für Verheiratete ist weder wirksam noch wirtschaftlich. Es verfehlt die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zur Förderung der Gleichstellung.

Seit dem Jahr 2010 können Ehegatten und Lebenspartner das Faktorverfahren neben den bisherigen Steuerklassenkombinationen IV/IV oder III/V wählen. Es soll u. a. die Lohnsteuer im Vergleich zur Steuerklasse V mindern, die verhältnismäßig hoch ist. Dies betrifft in der Praxis überwiegend Ehefrauen. Das Faktorverfahren soll die geringer Verdienenden ermuntern, eine sozialversicherungspflichtige (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Das Faktorverfahren wird trotz reichlicher Werbung nur von 0,6 % der Antragsberechtigten genutzt. Außerdem waren diese geringer Verdienenden in 94 % der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle bereits sozialversicherungspflichtig tätig, als sie erstmals das Verfahren wählten.

Das Faktorverfahren ist für die meisten Steuerpflichtigen lohnsteuerlich nicht vorteilhaft und führt zudem zu einem aufwendigen Verfahren. Der Bundesrechnungshof sieht keine Ansatzpunkte, es erfolgreich zu verändern. Er empfiehlt, es abzuschaffen und zu prüfen, wie die damit verfolgten Ziele auf einem anderen Weg zu erreichen sind.

31.1 Prüfungsfeststellungen

Lohnsteuer als Vorauszahlung auf die Einkommensteuer

Arbeitgeber haben vom Lohn ihrer Arbeitnehmer Lohnsteuer einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen. Die Lohnsteuer ist eine Vorauszahlung auf die jährliche Einkommensteuer der Arbeitnehmer. Um die Höhe der Vorauszahlungen zu ermitteln, gibt es

Steuerklassen. Ehegatten und Lebenspartner erhalten nach ihrer Heirat automatisch die Steuerklassenkombination IV/IV. Alternativ können sie zum einen die Steuerklassenkombination III/V wählen. Ehegatten und Lebenspartner mit der Steuerklasse V haben eine verhältnismäßig hohe Lohnsteuerbelastung. In der Praxis sind das überwiegend die Ehefrauen. Dies kann dazu führen, dass sie bevorzugt eine geringfügige Beschäftigung und keine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufnehmen. Seit dem Jahr 2010 können Ehegatten und Lebenspartner darüber hinaus die Steuerklassenkombination IV/IV mit Faktor wählen (sog. Faktorverfahren, § 39f Einkommensteuergesetz). Der Faktor ist ein vom Finanzamt zu bildender Multiplikator, der die Lohnsteuer bei der Steuerklassenkombination IV/IV verringert. Das Faktorverfahren soll die Gleichstellung fördern. Der Gesetzgeber beabsichtigte Folgendes:

- Die Lohnsteuer der jährlichen Einkommensteuer anzunähern.
- Die Lohnsteuer zwischen den Ehegatten und Lebenspartnern fair zu verteilen.
- Die Lohnsteuer im Vergleich zur Steuerklasse V zu mindern und
- damit einen Anreiz zu schaffen, eine sozialversicherungspflichtige (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Faktorverfahren verfehlt Gesetzesziele

In 94 % der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle gingen geringer verdienende Ehegatten und Lebenspartner unabhängig vom Faktorverfahren bereits einer sozialversicherungspflichtigen (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit nach.

Das Faktorverfahren führt zwar für geringer Verdienende zu weniger Lohnsteuer als in der Steuerklasse V, gleichzeitig jedoch für besser Verdienende zu einer höheren Lohnsteuer als in der Steuerklasse III. In der Summe zahlten Ehegatten und Lebenspartner überwiegend mehr Lohnsteuer, als dies bei der Steuerklassenkombination III/V der Fall gewesen wäre. Sie erhielten in 83 % der geprüften Fälle eine Einkommensteuererstattung. Diese betrug durchschnittlich knapp 1 000 Euro.

Um sich der jährlichen Einkommensteuer anzunähern, müssten Ehegatten und Lebenspartner u. a. ihre Arbeitslöhne zutreffend prognostizieren und gegebenenfalls anpassen. In der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle wichen die prognostizierten wesentlich von den tatsächlichen Arbeitslöhnen ab. Sie lagen bis zu 21 000 Euro über und bis zu 63 000 Euro unter den tatsächlichen Arbeitslöhnen. Ehegatten und Lebenspartner passten ihre Prognosen nur sehr vereinzelt an, entweder aus Unkenntnis oder weil sie den Mehraufwand scheuten.

Mehraufwand in den Finanzämtern

Bedienstete der Finanzämter haben Ehegatten und Lebenspartner über das Faktorverfahren zu informieren, unabhängig davon, ob sie es tatsächlich beantragen. Zudem haben sie ihnen und ihren Arbeitgebern Fragen zu beantworten. Sie haben die Steuerklassen zu ändern. Auch haben sie zu überwachen, dass die Ehegatten und Lebenspartner als Folge der Wahl des Faktorverfahrens eine Einkommensteuererklärung abgeben.

Prognostizierte Nutzung bei Weitem nicht erreicht

Der Nationale Normenkontrollrat hielt es im Gesetzgebungsverfahren für fraglich, ob die Ziele erreicht werden können, wenn lediglich die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) geschätzten 5 % der Antragsberechtigten das Faktorverfahren nutzen. Deshalb bat er den Gesetzgeber, das Faktorverfahren zu überdenken und Alternativen zu prüfen.

Tatsächlich nutzten jährlich maximal 0,6 % das Faktorverfahren. Das sind maximal 39 000 Paare. Der Bund und die Länder bewarben das Faktorverfahren u. a. durch Broschüren und Merkblätter, um es bekannter zu machen und Akzeptanz dafür zu schaffen. Ein Erläuterungstext im Einkommensteuerbescheid weist Ehegatten und Lebenspartner mit der Steuerklassenkombination III/V auf das Faktorverfahren hin. Trotzdem nutzten Ehegatten und Lebenspartner das Faktorverfahren nicht häufiger. Das BMF sieht die Möglichkeiten für weitere Werbung als erschöpft.

31.2 Würdigung

Ehegatten und Lebenspartner nutzen das Faktorverfahren auch mehr als zehn Jahre nach seiner Einführung kaum. Die tatsächliche Nutzung unterschreitet deutlich die vom BMF bereits gering prognostizierte Nutzung. Auch reichlich Werbung hat dies nicht geändert. 99,4 % der Antragsberechtigten sind bei den bisherigen Steuerklassenkombinationen geblieben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes liegt es nahe, dass sie sich bewusst gegen das Faktorverfahren entschieden haben. Er führt dies vor allem darauf zurück, dass das Verfahren ungenau, aufwendig und im Ergebnis in den meisten Fällen trotz veränderter Verteilung lohnsteuerlich unvorteilhaft ist.

Es ist nicht gelungen, mit dem Faktorverfahren für geringer Verdienende wirksame Anreize zu schaffen, eine sozialversicherungspflichtige (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Das Faktorverfahren ist sowohl für die Steuerpflichtigen, ihre Arbeitgeber als auch für die Finanzämter aufwendig. Der damit einhergehende Informations-, Erläuterungs- und Bearbeitungsaufwand steht nicht im Verhältnis zum Nutzen.

Das Faktorverfahren ist nicht wirksam und nicht wirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof sieht keine Ansatzpunkte, dies zu ändern. Das BMF sollte die erforderlichen Schritte

einleiten, um das Verfahren abzuschaffen. Dies würde die Steuerklassenwahl für die Steuerpflichtigen vereinfachen und die Finanzämter entlasten. Das BMF sollte prüfen, wie die ursprünglich mit dem Faktorverfahren verfolgten Ziele auf einem anderen Weg zu erreichen sind.

31.3 Stellungnahme

Das BMF lehnt es ab, das Faktorverfahren abzuschaffen. Das Verfahren müsse weiterhin als eine Wahloption für Ehegatten und Lebenspartner zur Verfügung stehen. Ob diese davon Gebrauch machten, entschieden sie ganz bewusst. Es handle sich um eine gemeinsame, antragsgebundene Entscheidung. In diese flössen viele verschiedene, auch außersteuerliche Faktoren mit ein (u. a. Verteilung der Liquiditätsvorteile, Lohnersatzleistungen).

Das Faktorverfahren sei für Steuerpflichtige grundsätzlich nicht aufwendiger als die Beantragung von Freibeträgen im Lohnsteuerabzugsverfahren. Der höhere Aufwand der Finanzverwaltung sei durch die gerechtere Steuerlastverteilung insbesondere bei Zweitverdienenden gerechtfertigt.

31.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für sinnvoll, das Faktorverfahren weiterhin als Option anzubieten. Mit dem Faktorverfahren können die Gesetzesziele nicht wirksam erreicht werden. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass es die Gleichstellung fördert. Ehegatten und Lebenspartner nutzen diese Option seit fast zehn Jahren kaum. Der zusätzliche Aufwand ist daher nicht gerechtfertigt. Die Position des BMF, dennoch am Faktorverfahren festzuhalten, findet in den Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine Grundlage.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, das Faktorverfahren abzuschaffen und die ursprünglich damit verfolgten Ziele auf einem anderen Weg zu erreichen.

Die Bemerkungen sind am 16. Februar 2021 im Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 13. April 2021

Kay Scheller
Präsident