



Der Präsident

B u n d e s
rechnungshof ■ ■ ■

**Ausführungen des
Präsidenten des Bundesrechnungshofes
Kay Scheller
anlässlich der Vorstellung der Bemerkungen 2014
des Bundesrechnungshofes
vor der Bundespressekonferenz in Berlin am
2. Dezember 2014**

- Sperrfrist: 2. Dezember 2014, 11:15 Uhr -

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren,

heute darf ich Ihnen erstmalig die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes vorstellen. Ich bin vor fünf Monaten neu ins Amt gekommen.

I.

Zunächst werfe ich den Blick auf die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes. Positiv festzuhalten ist, dass der Bund künftig, jedenfalls in den nächsten vier Jahren mit dem Geld auskommen will, das er einnimmt. Erstmals seit 46 Jahren sind keine neuen Kredite für den Haushaltsausgleich vorgesehen. Dieser Kurs sollte konsequent fortgesetzt werden.

Für einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt sehen wir allerdings Risiken und Belastungen. Vier Punkte dazu:

1. Zinsausgaben. Wir können nicht davon ausgehen, dass die Zinssätze langfristig so niedrig bleiben. Bei jährlichen Bruttokreditaufnahmen von rund 200 Mrd. Euro würden höhere Zinssätze deutlich und schnell auf die Zinslast im Bundeshaushalt durchschlagen.
2. Sprudelnde Steuereinnahmen, ja, aber schon jetzt müssen Einnahmeerwartungen nach unten revidiert werden. Zudem ist noch offen, ob die bisherigen und die eingeplanten Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer beim Bund bleiben.
3. Positive Einmaleffekte gibt es durch die Absenkung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds. Diese Absenkung ist aber keine dauerhaft angelegte Entlastung. Mittelfristig dürfte der Finanzbedarf hier wieder steigen.

Und

4. Zusätzliche Belastungen.
 - a. Zum einen durch Leistungen des Bundes an die Länder.
 - b. Zum anderen durch die im Koalitionsvertrag vereinbarten prioritären Maßnahmen.

Lassen Sie mich auf diese Belastungen etwas näher eingehen.

15 Mrd. Euro an bislang eingeplanten Überschüssen für die Jahre 2015 bis 2017 stehen nicht mehr zur Verfügung. Denn sie decken nun die prioritären Maßnahmen der Bundesregierung ab.

Dazu gehören auch die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Vom neuen Rentenpaket sind zwar zunächst vor allem die Rentenkassen betroffen. Mittelfristig werden sich die Leistungsverbesserungen aber auch im Bundeshaushalt niederschlagen. Je ungünstiger die Kassenlage in der Rentenversicherung, desto intensiver die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

Weitere Belastungen entstehen durch die umfänglichen Leistungen des Bundes an Länder und Gemeinden und die Gefahr weiterer Zugeständnisse des Bundes.

Das betrifft die Finanzierung von Hochschulen und Kindertagesstätten oder die Grundsicherung im Alter – um einige Beispiele zu nennen. Die finanziellen Handlungsspielräume des Bundes erscheinen angesichts der bestehenden Lasten ausgereizt.

Finanzierung und Gesetzesvollzug sind häufig hochgradig zwischen Bund und Ländern verflochten. Das führt zu unwirtschaftlichem Handeln, setzt falsche Steueranreize und erschwert die Kontrolle der Verwendung von Steuermitteln. Diese Verflechtung ist Gift für einen nachhaltigen Bundeshaushalt und einen nachvollziehbaren Haushaltsvollzug.

Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung sollen zusammenfallen. Sie gehören in eine Hand. Die anstehende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eröffnet die Chance für eine Entflechtung. Bund und Länder sind aufgefordert, die Finanzbeziehungen auf eine solide Grundlage zu stellen.

Hierzu werde ich der Politik Anfang kommenden Jahres konkrete Vorschläge zu einzelnen Handlungsfeldern machen.

Zusammenfassend stellen wir fest:

Konjunkturell bedingte Entlastungen werden herangezogen, um neue und auf Dauer angelegte Belastungen zu finanzieren. Mittel- bis langfristig versteinert der Bundeshaushalt damit zunehmend.

Wesentlicher Ausgabenblock sind die Ausgaben für Soziales. Auf sie entfallen 2015 rund 153 Mrd. Euro. Das ist mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens. Rechnet man die Zinsausgaben hinzu, sind schon 60 % des Bundeshaushalts belegt. Allein auf die Finanzierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme entfallen 109 Mrd. Euro, also mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Bis Ende 2018 sollen die Sozialausgaben überproportional auf fast 172 Mrd. Euro anwachsen – nicht zuletzt aufgrund der demographischen Entwicklung.

Dagegen stagniert der Anteil der Investitionen. Im Haushalt 2015 liegt die Investitionsquote bei 8,9 % und damit auf dem Niveau der letzten zehn Jahre. Nach dem Finanzplan soll sie bis 2018 auf 8,3 % sinken.

Für einen zukunfts- und krisensicheren Haushalt kommt es deshalb umso mehr auf eine strukturell wirkende Haushaltskonsolidierung an. Dazu gehören die kritische Überprüfung der Ausgaben und strukturelle Verbesserungen auf der Einnahmenseite, beispielsweise durch die Erfolgskontrolle von Steuervergünstigungen oder durch Reformen im Bereich der Umsatzsteuer. Das ist aber nicht vorgesehen.

Daher besteht die Gefahr, dass politischer Gestaltungsspielraum für neu hinzutretende und zukunftsbezogene Aufgabenfelder weiter verloren geht.

Der Bund sollte die günstigen Rahmenbedingungen nutzen, um das erklärte Ziel eines nachhaltig ausgeglichenen Haushalts sowie einer Verringerung der zu hohen Schulden konsequent umzusetzen. Zentrale Säulen einer soliden Finanzpolitik sind der Verzicht auf eine Neuverschuldung sowie der Abbau der Schulden, verbunden mit einer Stärkung der Investitionen.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zielen sowohl auf konkrete Einsparmöglichkeiten und Mehreinnahmen ab als auch auf Verbesserungen im Verwaltungshandeln. Für Letztere kann nicht immer eine monetäre Wirkung beziffert werden. Deshalb sind diese Empfehlungen aber nicht weniger wichtig. Sie können helfen, den Verwaltungsvollzug nachhaltig zu verbessern.

Gerade in den ausgabenintensiven Bereichen des Bundeshaushalts kommt es auf optimierte Strukturen an. Und deshalb ist Transparenz von ganz besonderer Bedeutung.

II.

Damit komme ich zum Verkehrshaushalt. Die höchsten Investitionsausgaben im Bundeshaushalt fließen in die Verkehrsinfrastruktur. Insbesondere in den Bundesfernstraßenbau sowie in den Erhalt und den Ausbau der Schienenwege. Im Jahr 2013 waren dies knapp 10 Mrd. Euro – 5,4 Mrd. Euro für die Straße und 4,4 Mrd. Euro für die Schiene.

Gerade hier fehlt es aber an Transparenz. Die Kostenentwicklung von Verkehrsinfrastrukturprojekten kann häufig nicht nachvollzogen werden. So bleiben die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments auf der Strecke.

Wir fordern hier Verbesserungen. Gerade, weil hier so viel Geld investiert wird. Verkehrsinfrastrukturprojekte sollten künftig – für alle Verkehrsträger einheitlich und damit vergleichbar – im Bundeshaushalt abgebildet werden. Die finanzrelevanten Informationen müssen einem Mindeststandard genügen. Bei besonders komplexen Projekten sind mehr Informationen wichtig, zum Beispiel zum Projektumfang und zu Änderungen in der Finanzierungslaufzeit. Die Kostenentwicklung eines Projektes von Beginn an im Auge behalten zu können, ist essentiell – für das Parlament, für die Öffentlichkeit und für den Bundesrechnungshof.

Der Haushaltsausschuss hat aktuell auf unsere Empfehlung hin das Verkehrsministerium aufgefordert, Verkehrsinfrastrukturprojekte mit Aufstellung des Bundeshaushalts 2016 transparenter zu veranschlagen.

Zum Bundesfernstraßenbau: Hier haben wir unter anderem auf Defizite bei der Bundesauftragsverwaltung hingewiesen – also der Verwaltung der Straßen durch die Länder im Auftrag des Bundes. Häufig wird fehlerhaft oder falsch dimensioniert geplant.

Ein Beispiel ist hier die Erstellung einer Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der A 14. Sie kostete 700 000 Euro und war unnötig. Eine Straßenbauverwaltung hatte sie errichten lassen, um die Verkehrskapazität auf der A 14 zu erhöhen. Die Anlage sollte die Seitenstreifen zwischen zwei Anschlussstellen temporär freigeben, um den Verkehrsfluss zu optimieren. Weder das Verkehrsaufkommen, noch die Leistungsfähigkeit der Strecke, noch die Unfallzahlen rechtfertigten eine solche Anlage an dieser Stelle. Zudem hatte das Bundesverkehrsministerium die Anlage nicht genehmigt. Das Land Sachsen-Anhalt hat dem Bund diese Mittel aufgrund unserer Forderungen inzwischen erstattet.

Auch zum Schienenwegebau machen wir wieder Vorschläge.

Bei einer Eisenbahn-Neubaustrecke wurde ein Einsparpotenzial von mehr als 35 Mio. Euro nicht genutzt. Die zweigleisige Strecke geht durch Bayern und Thüringen. Sie wurde länderweise mit unterschiedlichem Gleisabstand gebaut. Dadurch haben auch

Brücken- und Tunnel länderweise verschieden große Querschnitte. Die Vorschriften hatten sich geändert. Das Verkehrsministerium hatte das Unternehmen jedoch nicht aufgefordert, die technischen Vorschriften gleichartig anzuwenden, also mit den geringeren Abmessungen zu bauen.

Bei der Instandhaltung der Schiene sehen wir vor allem strukturelle Defizite. Und zwar beim Finanzierungssystem für Ersatzinvestitionen.

Die bisherige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung von 2009 zwischen dem Bund und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen weist substantielle Schwächen auf. Der Bund gab hier jährlich 2,5 bis 2,75 Mrd. Euro an Zuwendungen. Im Gegenzug berichten die Unternehmen im Wege von Qualitätskennzahlen über den Zustand der Bahnanlagen. Allerdings ist die Aussagekraft dieser Qualitätskennzahlen begrenzt. Über den tatsächlichen Zustand des Schienennetzes und der Bahnhöfe geben sie kaum Auskunft. Weder Substanzwert noch Modernitätsgrad der Bahnanlagen werden bewertet. So bleibt ein schleichender Substanzverzehr unentdeckt, was erhebliche Haushaltsrisiken für den Bund birgt.

Ein Beispiel:

Der Zustand der Eisenbahnbrücken hat sich in den letzten Jahren trotz der milliardenschweren Zuwendungen erheblich verschlechtert. Die Ursache sind unterlassene Instandhaltung und nicht vorgenommene Ersatzinvestitionen im Wert von mindestens 3 Mrd. Euro. Die bisherige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung konnte diesen Rückstau nicht verhindern. Denn sie enthält keine Zielwerte für die Brücken und sieht bei unterlassener Instandhaltung keine Sanktionen vor. Dieser Mangel wird auch mit der geplanten neuen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung nur unzureichend angegangen. Um den Rückstau aufzuholen, müssten von nun an pro Jahr 400 Brücken erneuert werden. Es sind aber nur jährlich 175 geplant.

III.

Ähnlich kostenintensiv ist der Verteidigungsbereich, insbesondere die Ausgaben für Beschaffung und Entwicklung. Nächstes Jahr plant das Verteidigungsministerium 7,4 Mrd. Euro für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung sowie Forschung und Entwicklung ein. Insgesamt machen diese Ausgaben gut 22 % des Verteidigungshaushalts aus.

Der Bundesrechnungshof hat sich in den vergangenen Jahren mit *allen* größeren Rüstungsprojekten beschäftigt. Wegen des Geheimsschutzes können wir nur einen kleinen Teil unserer Prüfungsergebnisse in die Bemerkungen aufnehmen. Aktuelle Erkenntnisse und Empfehlungen tragen wir an das Verteidigungsministerium und an das Parlament heran. Das jüngste externe Gutachten für das Verteidigungsministerium zu den Ursachen der Mängel stützt sich auch auf die Prüfungen des Bundesrechnungshofes. Die Gutachter kommen heute im Wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen und Schlussfolgerungen wie der Bundesrechnungshof.

Welche Fähigkeiten die Bundeswehr erhalten soll und welche Mittel ihr dazu zur Verfügung stehen sollen, ist eine militärisch strategische Entscheidung, die nicht in die Zuständigkeit des Bundesrechnungshofes fällt. Der Bundesrechnungshof dagegen deckt Schwachstellen auf und macht Vorschläge, wie Defizite bei Beschaffung und Nutzung ausgeräumt werden können.

Dazu geben wir auch dieses Jahr eine Reihe von Empfehlungen.

So rechnet die Bundeswehr nicht konsequent ab, wenn sie Betriebsstoffe, wie Diesel, an ausländische Truppen, an Behörden oder an zivile Empfänger abgibt. In einem Fall wurden Betriebsstoffe im Wert von 920 000 Euro dem Abnehmer nicht in Rechnung gestellt.

Die Marine will für acht Seeaufklärungsflugzeuge vom Typ ORION einen witterungsunabhängigen Teststand für deren Triebwerke errichten. Das soll 11,2 Mio. Euro kosten. Davon raten wir ab. Denn nicht der Triebwerkswechsel war dafür verantwortlich, dass die Flugzeuge nicht einsatzbereit waren, sondern der schlechte technische Allgemeinzustand. Um die Verfügbarkeit der Flugzeuge sicherzustellen, gibt es bessere Lösungen. Das Verteidigungsministerium sollte diese nun prüfen.

IV.

Die Ausgaben im Bereich Bildung und Forschung haben in den vergangenen Jahren einen enormen Aufwuchs erfahren. Allein gegenüber diesem Jahr sollen die Ausgaben für das Jahr 2015 um 8,6 % auf 15,3 Mrd. Euro steigen.

Wie die Mittel bei Bildungs- und Forschungsprojekten eingesetzt werden, überwachen Bundesministerium für Bildung und Forschung und Projektträger jedoch nach wie vor nicht konsequent genug. Das Ministerium gewährt jährlich 6 Mrd. Euro Zuwendungen. Die Fördermittelüberwachung weist jedoch erhebliche Defizite auf. Offenkundige Probleme im Projektverlauf wurden bei der Bewertung der Projekte nicht angemessen berücksichtigt. Rückforderungen machte das Ministerium in den von uns geprüften Fällen nicht oder nur zögerlich geltend. Unsere Bemerkungen machen konkrete Vorschläge, wie das Ministerium künftig systematisch und konsequent Fördermittel überwachen soll. Hierzu gehört insbesondere eine bessere IT-Unterstützung.

V.

Nicht nur Mängel *in* der Bundesverwaltung, auch Fehler *außerhalb* können auf den Bundeshaushalt zurückschlagen.

Der von der Bundesregierung eingerichtete Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute erfüllt bisher nicht die Erwartungen des Gesetzgebers. Er soll die Kosten einer Neuausrichtung oder Abwicklung von Kreditinstituten tragen, die in finanzielle Schieflage geraten sind. Finanziert wird er über eine Bankenabgabe. Allerdings reicht das bisherige Beitragsaufkommen nicht, um größere Stabilisierungsmaßnahmen aus dem Fonds zu leisten. Statt der kalkulierten 3,6 Mrd. Euro leisteten die Kreditinstitute nur 1,8 Mrd. Euro in den ersten drei Jahren bis 2013.

Der Fonds wäre bei größeren Stabilisierungsmaßnahmen nach wie vor auf öffentliche Gelder angewiesen. Hier gibt es zu viele Ausnahmeregelungen und Freibeträge.

Wir empfehlen dem Bundesfinanzministerium aus diesen Erfahrungen die notwendigen Schlüsse für die europäischer Ebene zu ziehen. Damit der geplante Abwicklungsfonds mit einem Zielvolumen von 55 Mrd. Euro nicht das gleiche Schicksal ereilt.

VI.

Zuletzt noch zwei Beispiele, bei denen sich der Bund Mehreinnahmen entgehen lässt.

Es geht um die Umsatzbesteuerung von Ausfuhrlieferungen in Länder außerhalb der Europäischen Union. Ausfuhrlieferungen sind von der Umsatzsteuer befreit, wenn die Waren für Drittstaaten bestimmt sind. Nehmen Unternehmen diese Steuerbefreiung in Anspruch, führen die Waren jedoch nicht aus, gelangen diese „schwarz“ in den Warenkreislauf der Europäischen Union. Dann kommt es zu Steuerausfällen. Das Bundesfinanzministerium hat anhand unserer Hinweise das Betrugsrisiko anerkannt und eingeräumt, dass die Kontrolle der Ausfuhrlieferungen lückenhaft ist. Künftig soll insbesondere der Datenabgleich zwischen Zoll und Steuerbehörden verbessert werden, um den Betrug einzuschränken. Die deutsche Wirtschaft exportierte im Jahr 2013 Waren für mehr als 470 Mrd. Euro in Länder außerhalb der EU.

Zu Steuerausfällen kommt es auch, wenn Rentnerinnen und Rentner mit Wohnsitz im Ausland die Steuern auf ihre Renteneinkünfte in Deutschland nicht zahlen. Eine Vollstreckung der Steuerschuld scheidet regelmäßig an den Hürden der notwendigen Amtshilfe des jeweiligen Wohnsitzstaates. Deshalb ist es wichtig, dass die Rentenversicherungsträger die voraussichtliche Steuer direkt von der Rente abziehen und an das Finanzamt weiterleiten. Dieses Verfahren soll nunmehr ausgeweitet werden. Das Bundesfinanzministerium hat dazu erste Schritte zusammen mit den Ländern eingeleitet.

VII.

Lassen Sie mich zum Abschluss etwas zur Transparenz in eigener Sache sagen.

Seit gut einem Jahr haben wir *erstmal*s eine Rechtsgrundlage, die es uns erlaubt, unsere Prüfungsergebnisse jenseits der Bemerkungen zu veröffentlichen. Diese Möglichkeit nutzen wir. Aktuell haben wir über 40 Berichte und Prüfungsmittelungen in unseren Internetauftritt eingestellt, die wir früher nicht hätten veröffentlichen dürfen.

Gleichzeitig sind wir gehalten, die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zu wahren: Personendaten, Sozialdaten, Geschäftsgeheimnisse. Wir können unsere Prüfungsergebnisse immer dann nicht herausgeben, wenn öffentliche oder private Belange entgegenstehen.

Mit der Neuregelung können wir jedoch erstmals initiativ die Öffentlichkeit informieren.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.