



**Ausführungen des
Präsidenten des Bundesrechnungshofes
Kay Scheller
anlässlich der Vorstellung der Bemerkungen 2015
des Bundesrechnungshofes
vor der Bundespressekonferenz in Berlin am
17. November 2015**

- Sperrfrist: 17. November 2015, 11:15 Uhr -

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren,

heute darf ich Ihnen die Bemerkungen 2015 des Bundesrechnungshofes vorstellen und beginne mit unseren Feststellungen zur Finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes.

I.

Der Bundeshaushalt soll im Jahr 2016 – dann zum dritten Mal in Folge – ohne neue Schulden auskommen.

Wesentliche Grundlagen dafür sind

1. Niedrige Zinsen mit weiteren Entlastungen bei den Zinsausgaben.
2. Ein robuster Arbeitsmarkt mit vergleichsweise niedrigen Ausgaben.
3. Stetig wachsende Steuereinnahmen.

Die Umstände sind also günstig, die Haushaltslage ist stabil. Das darf jedoch nicht über die großen Herausforderungen hinwegtäuschen. Die demografische Entwicklung, die Verkehrsinfrastruktur, die föderalen Finanzbeziehungen – allein diese Bereiche engen die Haushaltsspielräume zunehmend ein. Wie wichtig aber Spielräume sind, zeigt die aktuelle Flüchtlingslage, genauer gesagt, ihre Bewältigung.

Zu den Risiken im Einzelnen

1. Die demografische Entwicklung. Die Leistungen aus dem Bundeshaushalt an die gesetzliche Rentenversicherung sollen in den kommenden vier Jahren von derzeit 84 Mrd. Euro auf fast 98 Mrd. Euro im Jahr 2019 ansteigen. Ein rasanter Anstieg.
2. Die Verkehrsinfrastruktur. Insbesondere für die Bundesfernstraßen sind Jahr für Jahr weit mehr Investitionen notwendig als derzeit geplant. Ihr Zustand ist besorgniserregend. Die Bundesregierung strebt ein Erhaltungsniveau an, das sich am Jahr 2010 orientiert. Dieses Ziel ist wenig ambitioniert und reicht bei weitem nicht aus. Die Bundesregierung sollte ein höheres Niveau anstreben. Alles andere könnte sich negativ auf Wohlstand und Wirtschaftswachstum auswirken.
3. Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Sie entfernen sich immer weiter von dem im Grundgesetz angelegten Prinzip: Wer die Aufgabe hat, trägt auch die Ausgaben. Stattdessen sagt der Bund immer mehr Mittel für klassische Aufgaben der Länder und Gemeinden zu. Die Zuständigkeiten sind kaum noch zu überblicken. Kommunale Infrastruktur, Sozialhilfe, Kinderbetreuung, Hochschulbetrieb – um nur einige zu nennen. Unstreitig ist, dass diese Aufgaben wichtig sind. Aber die zunehmenden Verflechtungen von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern gehen auf Kosten von Transparenz, Effizienz und Kontrolle. Das Gebot der Entflechtung sollte wieder zur Maxime in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden. Denn die Arbeit mit eigenen Mitteln erhöht den Anreiz, mit Steuergeldern sorgfältig umzu-

gehen. Eines von vielen Beispielen zunehmender Verflechtung: Die sogenannten Regionalisierungsmittel. Sie dienen dem öffentlichen Personennahverkehr, für den die Länder zuständig sind. Seit 1996 vom Bund mitfinanziert. Ab 2016 auf 8 Mrd. Euro aufgestockt, werden sie bis zum Jahr 2031 auf mehr als 10 Mrd. Euro anwachsen. Wie die Länder mit diesen Mitteln umgehen, kann der Bund nicht kontrollieren. Auch der Bundesrechnungshof nicht.

4. Schließlich bestehen die bekannten Haushaltsrisiken aufgrund der europäischen Staatsschuldenkrise. Welche Höhe die möglichen Belastungen erreichen, hängt vor allem davon ab, wie erfolgreich die griechischen Reformanstrengungen sein werden.

Und

5. Mit der Bewältigung der Flüchtlingslage ist eine weitere Herausforderung hinzugekommen. Und ein weiterer Bereich der Verflechtung. Neben seinen eigenen Ausgaben unterstützt der Bund die Länder und Kommunen umfangreich und dauerhaft bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Im Haushalt 2016 stellt der Bund den Ländern zusätzliche Umsatzsteueranteile in Milliardenhöhe bereit.

Bei aller Eilbedürftigkeit ist auch Transparenz geboten, nicht zuletzt um die öffentliche Diskussion zu versachlichen. Wichtig ist deshalb, dass die Bundesregierung Parlament und Öffentlichkeit kontinuierlich darüber informiert, wofür, wie und in welcher Höhe sich der Bund hier engagiert.

Diese Herausforderungen zeigen, dass ausgeglichene Einnahmen und Ausgaben *allein* den Bundeshaushalt nicht zukunftssicher machen. Eine nachhaltige Haushaltspolitik muss sich auch fragen, wie Gestaltungsspielräume erschlossen und gesichert werden können.

Zwei Maßnahmen möchte ich Ihnen nennen.

Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind ab dem Jahr 2020 neu zu regeln. Diese Chance sollte genutzt werden, um die beschriebenen Verflechtungen abzubauen. Das würde nach meiner Einschätzung Finanzmittel freisetzen, die für neue Aufgaben zur Verfügung stehen.

Auch durch Steuerreformen können Spielräume zurückgewonnen werden. Ich empfehle, das dem Staat zustehende Umsatzsteueraufkommen besser zu sichern. Vollzugsmängel und Strukturdefizite führen zu erheblichen Steuerausfällen und unangemessenem Verwaltungsaufwand. Wir haben wiederholt konkrete Vorschläge gemacht. Heute kommen neue hinzu.

II.

Im Bereich der Internetleistungen gehen wir von erheblichen Steuerausfällen bei der Umsatzsteuer aus. Verkauften ausländische Unternehmen beispielsweise Musik, Videos, E-Books oder Software an private Abnehmer in Deutschland, fällt in Deutschland Umsatzsteuer an. Bund und Länder sind aber ohne Konzept, wie sie diesen Anbieterkreis systematisch steuerlich kontrollieren können. Es ist zu befürchten, dass sich viele Internetanbieter erst gar nicht steuerlich erfassen lassen. Deshalb muss klar geregelt werden, welche Finanzbehörde für die notwendigen Ermittlungen zuständig sein soll und wie sie dabei vorzugehen hat. [82]

Empfindliche Umsatzsteuerausfälle auch bei der Besteuerung von Landwirten. Landwirte ziehen derzeit einen ungerechtfertigten Steuervorteil aus einer Sonderregelung. Grund sind fehlerhafte Berechnungen des Bundesfinanzministeriums. Landwirte dürfen auf ihre Leistungen einen besonderen Umsatzsteuersatz aufschlagen. Die vereinnahmte Steuer dürfen sie behalten. So können sie pauschal die Steuerbelastungen ausgleichen, die ihnen durch andere Unternehmer berechnet wurden. Dieser Ausgleich darf aber natürlich die Belastungen nicht übersteigen und so zur Subvention werden. Dies ist aber derzeit der Fall. Das Bundesfinanzministerium hat den Satz zu hoch berechnet. Dadurch erhalten die Landwirte jährlich mehr als 200 Mio. Euro zu viel und es fallen erhebliche Steuern aus. [81]

Auch bei der Besteuerung von Körperschaften gibt es Regelungsdefizite. Sie betreffen den Streubesitz. Dabei handelt es sich um Anteile, die eine Körperschaft an einer anderen hält und die unter 10 Prozent liegen. Gewinne aus Streubesitzanteilen, die als Dividenden ausgezahlt werden, sind steuerpflichtig. Steuerbefreit sind hingegen einbehaltene Gewinne, die erst später durch Veräußerung von Streubesitzanteilen realisiert werden. Diese Bevorzugung ist sachlich nicht gerechtfertigt und zudem gestaltungsanfällig. Der Staat verzichtet dadurch jährlich auf rund 600 Mio. Euro. [77]

Steuereinnahmen sind nicht nur über adäquate Regelungen zu erreichen, die Verbesserung der zugrunde liegenden Systeme und Verfahren kann die Einnahmen ebenfalls steigern. Gerade beim Umgang mit Daten oder ihrer Auswertung. Hier entstehen Steuerschlupflöcher durch fehlende IT-Systeme.

So beispielsweise bei der Pflichtveranlagung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Steuerklasse V. Ob diese ihrer Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung nachkommen oder nicht, kann die Finanzverwaltung durch Auswertung elektronischer Daten feststellen. Es fehlt jedoch an der notwendigen IT-Infrastruktur, um diese Daten systematisch auszuwerten. Wir schätzen, dass dadurch allein in den Jahren 2004 bis 2007 weit mehr als 10 000 Pflichtveranlagungen unterblieben sind. [84]

Was ein sachgerechter Datenabgleich erreichen kann, zeigt ein Beispiel beim Bundeszentralamt für Steuern. Dieses folgt unserer Empfehlung und gewährt bestimmten Finanzämtern einen Lesezugriff auf Umsatzsteuerdaten ausländischer Unternehmen. Damit können die Finanzämter Doppel-Erstattungen verhindern. [88]

Nicht nur im Steuerbereich spielt die Vernetzung und Digitalisierung eine zunehmend wichtige Rolle. Jeder Bereich in der Bundesverwaltung ist davon betroffen. Umso wichtiger ist die wirtschaftliche Planung und Einführung von IT-Lösungen.

Das Bundesinstitut für Risikobewertung, zuständig für den gesundheitlichen Verbraucherschutz, sollte hier besser planen. Es hat eine Software beschafft, um seine Ressourcen besser einzusetzen. Für die Einführung dieser Software hat es fast dreimal so viel Zeit benötigt wie vorgesehen. Die Kosten haben sich fast verdreifacht – auf 1,3 Mio. Euro. Und für eine Softwareerweiterung hat es 500 Anwenderlizenzen gekauft, von denen es vier Jahre lang nur eine nutzte. [27]

Erhebliche Mängel fanden wir auch bei der IT-Sicherheit des Instituts. Mit unsicheren IT-Komponenten gefährdet es seine eigenen IT-Netze und die des Bundes. Eine über 20 km lange IT-Netzverbindung in Berlin war über Monate unverschlüsselt. Damit können Angreifer IT-Verbindungen auslesen oder verändern. Gerade weil Ärzte dem Institut mögliche Vergiftungen von Patienten melden und vertrauliche Rezepturen bestimmter Produkte offen gelegt werden, müssen die Sicherheitsmängel unverzüglich behoben werden. [28]

IT-Sicherheitsmängel haben wir auch bei der Bundeswehr festgestellt – in Systemen zur Auszahlung von Dienstbezügen und zum Einkauf von Waren und Dienstleistungen. Allein im Jahr 2013 hat die Bundeswehr über diese Systeme rund 23 Mrd. Euro bewegt. Zu viele Beschäftigte hatten umfangreiche Administratorenrechte. Ein hohes Risiko. Sie konnten sicherheitsrelevante Daten verändern oder löschen, konnten Datensätze über Lieferanten anlegen und Zahlungen an diese veranlassen. Inzwischen hat die Bundeswehr auf unsere Empfehlung hin die Mängel abgestellt. [51]

Bei der Bundeswehr befassen wir uns auch mit der im Jahr 2010 eingeleiteten Strukturreform und ihrer Umsetzung. Dabei geht es auch um Standortentscheidungen, die natürlich stets auf Grundlage aktueller und wirtschaftlicher Planungen zu fällen sind. Leider ist dies nicht immer der Fall, wie zwei Beispiele zeigen.

So plante das Bundesverteidigungsministerium, die Ausbildung für Fallschirmspringer von Bayern nach Niedersachsen zu verlegen. Mehrausgaben: 50 Mio. Euro – obwohl der neue Standort schlechter geeignet gewesen wäre als der bisherige. Die Bundeswehr ist unserer Empfehlung gefolgt und lässt nun die Luftlandeausbildung in Bayern. [52]

In einem weiteren Fall folgt uns das Bundesverteidigungsministerium nicht. Es plant den Standortwechsel eines Artillerielehrbataillons. Anstatt abzuwarten bis die Kaserne am neuen Standort bezugsfertig ist, entschied es die Zwischenstationierung des Bataillons in einer dritten Kaserne. Mindestens 5,6 Mio. Euro Mehrkosten gegenüber einer längeren Nutzung am alten Standort, so die Einschätzung der Bundeswehr. Dies hat das Ministerium bei der Umzugsentscheidung nicht berücksichtigt. Nach der Zwischenstationierung soll die Kaserne übrigens wieder geschlossen werden. [47]

Nachhaltige Haushaltspolitik findet gerade auch in der Haushaltsführung statt, also bei den tagtäglichen Entscheidungen der Verwaltung.

Zum Abschluss komme ich auf den Straßenbau zurück. Er zeigt auf besonders einprägsame Weise, wie durch wirtschaftliches Handeln knappe Ressourcen bestmöglich eingesetzt oder für andere Aufgaben zur Verfügung stehen könnten.

Im Bundesfernstraßenbau kann der Bund viele Millionen Euro besser einsetzen.

Die Straßenbauverwaltung in Bayern plante einen 390 m langen Tunnel, um einen beschränkten Bahnübergang zu ersetzen. 20 Mio. Euro Kosten – obwohl auf der Bahnstrecke nur vier Züge täglich verkehren und der Übergang verkehrssicher und leistungsfähig ist. Das Bundesverkehrsministerium ist uns gefolgt und will unter diesen Bedingungen auf den Tunnel verzichten. [42]

Beim Ausbau der Autobahn A 2 zwischen Kamen und Hamm von vier auf sechs Streifen wurde eine Brücke außerhalb der vorgesehenen Lage errichtet. Deshalb musste die A 2 in diesem Abschnitt seitwärts versetzt gebaut werden, und zwar um einen halben Meter. Außerdem musste die bestehende Linienführung der A 2 auf einer Länge von 600 m angepasst werden. Mehrkosten: 600 000 Euro zulasten des Bundes. Die Straßenbauverwaltung in Nordrhein-Westfalen hatte dem Bauunternehmen fehlerhafte Vermessungsdaten übermittelt. Künftig soll das besser kontrolliert werden. [41]

Dieser Auszug aus unseren Bemerkungen zeigt: In der Ausführung des Bundeshaushalts stecken noch viele Reserven. Auch sie sichern Spielräume für künftige Aufgaben.

Vielen Dank!