



Bemerkungen 2009

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

– Weitere Prüfungsergebnisse –

Dieser Bericht und weitere Informationen über den Bundesrechnungshof sind erhältlich bei:

Bundesrechnungshof
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Tel.: 0228 99 721-1030
Fax: 0228 99 721-1039
E-Mail: presse@brh.bund.de
Internet: www.bundesrechnungshof.de

**Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2009
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
– Weitere Prüfungsergebnisse –**

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		3
Zusammenfassungen	5	
Bundesministerium des Innern		
1 Bund darf sich Ansätzen für eine Weiterentwicklung des Widerspruchsverfahrens nicht verschließen	5	13
2 Gebührenfreiheit für Länder und Gemeinden überprüfen	5	14
3 Unwirtschaftliches Bauvorhaben einer parteinahen Stiftung gefördert	6	16
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie		
4 Einnahmeverluste durch verzögerten Erlass einer Gebühren- verordnung zum Satellitendatensicherheitsgesetz	6	19
Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
5 Land Berlin gewährt gesetzeswidrig Leistungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende	6	20
6 Bundessozialministerium und Rentenversicherung nehmen seit Jahren falsche Rentenberechnungen in Kauf	7	22
7 Auskunfts- und Beratungsangebot der Rentenversicherungsträger ist nicht wirtschaftlich	7	24
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung		
8 Bundesverkehrsministerium gibt 7 Mio. Euro für drei entbehrliche Brücken an einer Eisenbahnstrecke aus	8	26
9 Bundesverkehrsministerium toleriert sicherheitsrelevante Mängel an Bahnanlagen	8	28

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
10 Bundesverkehrsministerium verstößt gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und unterrichtet den Haushaltssausschuss unzutreffend	8	30
11 Bundesverkehrsministerium behindert Wirksamkeit der Prüfungen des Bundesrechnungshofes	9	31
Bundesministerium der Verteidigung		
12 Nachteilige Vertragsbedingungen und schleppende Rückabwicklung einer IT-Beschaffung erschweren Rückforderung von 42 Mio. Euro	9	33
Bundesministerium für Gesundheit		
13 Fusionierte Krankenkasse zahlt 1,6 Mio. Euro Abfindungen an drei ehemalige Vorstände	10	34
Allgemeine Finanzverwaltung		
14 Steuerliche Ungleichbehandlung bei Landwirten	10	37
15 Fehlende Anpassung von Umsatzsteuervorschriften für Vereine führt zu Steuerausfällen	11	37

Vorbemerkung

*Der Bundesrechnungshof legt erstmals **weitere Prüfungsergebnisse** vor, die seine Bemerkungen 2009 (Bundestagsdrucksache 17/77) ergänzen. Die weiteren Prüfungsergebnisse behandeln Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, die der Bundesrechnungshof erst nach Abschluss des bisherigen Bemerkungsverfahrens gewonnen hat. Sie schaffen eine aktuellere Grundlage für die anstehende Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und Bundesrat für das Haushaltsjahr 2008. Die aktualisierte Berichterstattung ist das Ergebnis gemeinsamer Überlegungen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrechnungshofes.*

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in Bemerkungen zusammen (§ 97 Absatz 1 BHO). Eine ausführliche Befassung des Deutschen Bundestages ist dadurch gewährleistet, dass der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses die einzelnen Prüfungsergebnisse erörtert und hierzu Beschlüsse fasst.

Die Bemerkungen können im parlamentarischen Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung z. B. dazu führen, dass der Deutsche Bundestag „einzuleitende Maßnahmen“ beschließt (§ 114 Absatz 2 BHO) oder bestimmte Sachverhalte missbilligt (§ 114 Absatz 5 BHO). Sie beschränken sich nicht nur auf das für die Entlastung anstehende Haushaltsjahr, sondern können sich auch auf spätere oder frühere Haushaltsjahre beziehen (§ 97 Absatz 3 BHO).

Die Bemerkungen des Jahres 2009 mit den Feststellungen zur Jahresrechnung 2008 leitete der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 7. Dezember 2009 zu.¹ Am 8. Dezember 2009 stellte sie der Präsident des Bundesrechnungshofes in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor. Über das Internet sind die Bemerkungen auf der Homepage des Bundesrechnungshofes abrufbar.²

¹ Bundestagsdrucksache 17/77; Bundesratsdrucksache 860/09.

² www.bundesrechnungshof.de.

2 Aktualität im Bemerkungsverfahren

Die Aufstellung der jährlichen Bemerkungen erfordert einen zeitlichen Vorlauf. So müssen die Stellungnahmen der geprüften Stellen in der Regel bereits im Mai/Juni eingeholt werden, damit sie bei der Beschlussfassung durch den Großen Senat des Bundesrechnungshofes (§ 14 Absatz 1 Nummer 2 Bundesrechnungshofgesetz) berücksichtigt werden können. Bemerkungsgerechte Prüfungserkenntnisse, die erst nach Mai/Juni gewonnen wurden, können indes nicht mehr im bisherigen Bemerkungsverfahren für das jeweilige Jahr behandelt werden. Dies kann dazu führen, dass z. B. ein Prüfungsergebnis aus dem August 2009 erst im Bemerkungsverfahren des Jahres 2010 aufgegriffen und vom Rechnungsprüfungsausschuss frühestens zu Beginn des Jahres 2011 beraten wird.

Um diese Zeitverzögerung von bis zu eineinhalb Jahren zu verkürzen, hat der Bundesrechnungshof in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsausschuss ein zusätzliches Berichtsverfahren entwickelt, das die jährlichen Bemerkungen ergänzt. Dieses Verfahren wird zunächst für die Bemerkungen der Jahre 2009 und 2010 erprobt. Dabei sollen bemerkungsrelevante weitere Prüfungsergebnisse, die bis Ende eines Jahres erzielt werden, dem Rechnungsprüfungsausschuss noch zur Beratung im Frühjahr des Folgejahres zugeleitet werden.

Die Vorlage der weiteren Prüfungsergebnisse im April 2010 stellt sicher, dass diese bei der für Juni beabsichtigten Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2008 mit berücksichtigt werden. Die Entlastung wird damit auf eine aktuellere Erkenntnisgrundlage gestellt.

3 Weitere Prüfungsergebnisse

Die vorliegenden weiteren Prüfungsergebnisse behandeln bedeutsame Prüfungsergebnisse, die der Bundesrechnungshof und seine Prüfungsämter in den einzelnen Ressorts gewonnen haben. Bei seiner Auswahl hat der Bundesrechnungshof – entsprechend der Zielsetzung dieses ergänzenden Verfahrens – die Aktualität der einzelnen Beiträge in besonderer Weise berücksichtigt. Die Darstellung lässt keine Rückschlüsse auf die Häufigkeit von Fehlern und Beanstandungen bei den geprüften Stellen zu.

In gleicher Weise wie die jährlichen Bemerkungen sind auch die weiteren Prüfungsergebnisse den betroffenen Bundesministerien und juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Vorfeld als Entwurf mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt worden. Dies dient insbesondere der nochmaligen Überprüfung der Sachverhaltsfeststellungen, die in der Regel schon im vorangegangenen Prüfungsverfahren mit den geprüften Stellen erörtert wurden.

Falls über die dargestellten Sachverhalte unterschiedliche Auffassungen bestehen, ist dies in den Bemerkungen erwähnt. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen zur Würdigung vorgebracht haben, sind diese ebenfalls berücksichtigt.

Den Beiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

Den Umfang seiner Prüfungen, seine Prüfungsrechte und -schwerpunkte sowie seinen Beurteilungsmaßstab hat der Bundesrechnungshof in seinen jährlichen Bemerkungen 2009 ausführlich dargestellt.³

³ Vgl. hierzu die Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 17/77 und Bundesratsdrucksache 860/09.

Zusammenfassungen

Bundesministerium des Innern

1 **Bund darf sich Ansätzen für eine Weiterentwicklung des Widerspruchsverfahrens nicht verschließen**

Trotz erster positiver Erfahrungen in einigen Ländern beabsichtigt das Bundesinnenministerium nicht, das Beschwerdemanagement des Bundes zu modernisieren. Es sieht keinen Anlass, Wirkung und Effizienz der bestehenden Verfahren auf den Prüfstand zu stellen.

Einige Länder modernisieren seit geraumer Zeit verstärkt ihr Beschwerdemanagement. Mit den Zielen der Deregulierung, des Bürokratieabbaus, der Verwaltungsvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung haben sie ihre Widerspruchsverfahren teilweise weitreichend umgestaltet. Die Erfahrungsberichte der Länder zeigen ermutigende Ansätze. Kooperative und flexible Handlungsformen binden die Bürgerinnen und Bürger stärker ein. Die Anliegen der Betroffenen können vermehrt auch ohne förmlichen Rechtsbehelf befriedigt werden. Dies verspricht insgesamt ein kostengünstiges Verwaltungshandeln.

Das Bundesinnenministerium erkennt demgegenüber keinen Verbesserungsbedarf für den Bund. Die alternativen Verfahren und Pilotprojekte der Länder hält es nicht für sinnvoll. Das Bundesinnenministerium vertritt diese Haltung, obwohl es über keine belastbaren Informationen zu Art und Höhe der Kosten, den Verfahrensdauern sowie zu Widerspruchs-, Klage- und Abhilfequoten einzelner Verwaltungszweige verfügt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass beim Bundesinnenministerium keine aussagekräftigen Kennziffern vorliegen. Es kann so weder das Widerspruchsverfahren zielgerichtet analysieren noch Ansätze zur Modernisierung untersuchen. Hohe Widerspruchs- und Klagequoten können zudem ein Indiz dafür sein, dass das Recht kompliziert, anwenderunfreundlich, lückenhaft, widersprüchlich und insgesamt wenig praxistauglich ist.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Beschwerdemanagement des Bundes einer systematischen Erfolgskontrolle zu unterziehen. Dabei sollte das Bundesinnenministerium die gesetzlichen Zielvorgaben, die eingesetzten Ressourcen und die Wirtschaftlichkeit überprüfen. Das Beschwerdemanagement eignet sich außerdem für einen Leistungsvergleich nach Artikel 91d Grundgesetz.

2 **Gebührenfreiheit für Länder und Gemeinden überprüfen**

Durch Gebühren sollen Verwaltungskosten für öffentliche Leistungen verursachergerecht den Empfängern zugerechnet werden. Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes wirkt die Gebührenfreiheit entgegengesetzt: Sie vermindert die Ressourcenverantwortung der Leistungsempfänger und führt zu mehr Bürokratie sowie zu weniger Einnahmen.

Das Verwaltungskostengesetz des Bundes regelt das Erheben von Gebühren und Auslagen für öffentliche Leistungen. Länder und Gemeinden sind gegenüber dem Bund grundsätzlich von Gebühren befreit (persönliche Gebührenfreiheit). Dies gilt allerdings nicht für besondere Bundesbehörden, die für ihre Leistungen stets Gebühren erheben (Ausnahmekatalog).

Das Paul-Ehrlich-Institut ist nicht in den Ausnahmekatalog aufgenommen. Es muss die Gebührenfreiheit für seine klinikbezogenen Leistungen in aufwendigen Verfahren prüfen. In den Jahren 2005 bis 2009 kostete die Prüfung der Gebührenfreiheit rund 110 000 Euro, was etwa einem Drittel der Einnahmen entspricht. Der Bundesrechnungshof hat diese Prüfung als schwierig und unwirtschaftlich bewertet. Starke Verflechtungen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor sowie häufig sich ändernde Organisations- und Finanzierungsformen von Universitäten oder Kliniken erschweren die Einordnung im Hinblick auf die Gebührenfreiheit. Schließlich erscheint ihr Sinn unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung fragwürdig.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Paul-Ehrlich-Institut kurzfristig in den Ausnahmekatalog der Behörden aufzunehmen, die stets Gebühren erheben. Dieser sollte zugleich um weitere Bundesbehörden wie das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte sowie die nationale Akkreditierungsstelle ergänzt werden, für die vergleichbare Voraussetzungen vorliegen. Dies trägt dazu bei, Verwaltungsaufwand und Einnahmeausfälle gleichermaßen zu vermeiden.

Bei der anstehenden Reform des Verwaltungsgebührenrechts sollte das Bundesinnenministerium die Gebührenfreiheit der Gebietskörperschaften generell überprüfen. Ziel sollte sein, diese grundsätzlich – bis auf Bagatellfälle – abzuschaffen.

3 Unwirtschaftliches Bauvorhaben einer parteinahen Stiftung gefördert

Das Bundesinnenministerium hat den Erweiterungsbau einer parteinahen Stiftung in Berlin mit 18,9 Mio. Euro gefördert, obwohl das Bauvorhaben in Kostenvergleichen 35 % teurer war als Gebäude mit hohem bis sehr hohem Standard.

Die Bundesverwaltung darf große Baumaßnahmen nur fördern, wenn die Empfänger der Zuwendung das öffentliche Vergaberecht anwenden. Das Bundesinnenministerium hätte daher die Stiftung dazu verpflichten müssen. Stattdessen nahm es hin, dass sich die Stiftung auf ein Grundstück festlegte, noch bevor sie die für ihr Bauvorhaben infrage kommenden Liegenschaften vollständig untersucht hatte. Die Stiftung vergab die Planungs- und Bauleistungen nicht im Wettbewerb.

Die Wirtschaftlichkeit von Bauwerken lässt sich anhand des Kennwerts Baukosten je Quadratmeter Nutzfläche bewerten. Dieser lag bei dem Erweiterungsbau durchschnittlich 35 % über den Kennwerten z. B. der Gebäude des Auswärtigen Amtes und des Bundesgerichtshofes. Er übertraf die Kennwerte eines vergleichbaren Gebäudes einer anderen parteinahen Stiftung sogar um 58 %. Das Bundesinnenministerium hätte das unwirtschaftliche Bauvorhaben deshalb nicht genehmigen dürfen.

In Ihren Stellungnahmen wiesen sich das Bundesinnenministerium und das für baufachliche Fragen zuständige Bundesbauministerium die Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen gegenseitig zu.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei den parteinahen Stiftungen zu beachten und insbesondere das öffentliche Vergaberecht konsequent durchzusetzen. Er sieht mit Sorge die Organisations- und Abstimmungsdefizite der beiden Bundesministerien. Das Bundesinnenministerium als Zuwendungsgeber sollte diese Mängel umgehend beheben.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

4 Einnahmeverluste durch verzögerten Erlass einer Gebührenverordnung zum Satellitendatensicherheitsgesetz

Weil das Bundeswirtschaftsministerium seit mehr als zwei Jahren keine Gebührenverordnung zum Satellitendatensicherheitsgesetz in Kraft gesetzt hat, entgehen dem Bundeshaushalt jährlich Gebühreneinnahmen von 0,5 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof mahnte seit Anfang 2008 mehrfach den Erlass einer Gebührenverordnung an und wies auf die erheblichen Einnahmeverluste hin. Dennoch steht die Verordnung unverändert aus. Das Bundeswirtschaftsministerium sah sich bisher außerstande, eine belastbare

Gebührenkalkulation vorzunehmen. Um insbesondere den wirtschaftlichen Wert oder sonstigen Nutzen der vermarkteten Produkte für die Gebührenhöhe zu bemessen, hätten ihm die erforderlichen Kenntnisse gefehlt. Eine Einschätzung sei erst jetzt möglich.

Mit fehlenden Praxiserfahrungen, die beim erstmaligen Erlass einer Gebührenverordnung nicht ungewöhnlich sind, kann das Bundeswirtschaftsministerium Verzögerungen von über zwei Jahren nicht rechtfertigen. Vielmehr hätte es frühzeitig und parallel gebührenrechtliche Lösungen entwickeln müssen. So hätten – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – Gesetz und Gebührenverordnung zeitgleich in Kraft treten können. Dem Bundeswirtschaftsministerium standen mit der gesetzlich vorgesehenen aufwandsbezogenen Gebührenberechnung und den Rahmengebühren geeignete Instrumente zur Verfügung, um anfängliche Unsicherheiten zu überwinden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeswirtschaftsministerium kurzfristig eine Gebührenverordnung erlässt. Künftig sollte es Gebührenverordnungen ohne zeitlichen Verzug erarbeiten, in Kraft setzen und aktualisieren, um Einnahmeverluste zu vermeiden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

5 Land Berlin gewährt gesetzeswidrig Leistungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Dem Bund entsteht jährlich ein Schaden in Millionenhöhe, weil das Land Berlin gesetzeswidrig überhöhte Kosten für Unterkunft zahlt und anteilmäßig auf den Bund abwälzt. Deswegen verurteilte das Bundessozialgericht das Land Berlin zur Zahlung von 13,1 Mio. Euro Schadensersatz an den Bund. Die seit 1. März 2009 geltende Neuregelung der Ausführungsvorschriften setzt im Ergebnis diesen rechtswidrigen Zustand fort.

Erwerbsfähige Arbeitsuchende erhalten als Grundsicherung von den kommunalen Trägern die Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, soweit diese angemessen sind. Höhere Aufwendungen sind so lange zu berücksichtigen, wie es den Hilfebedürftigen nicht möglich oder zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate. Die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung konkretisieren das Land Berlin und viele Kommunen in eigenen Ausführungsvorschriften.

Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistungen der Kommunen, so im Land Berlin in den Jahren 2005 bis 2008 mit 350 bis 450 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die seit dem 1. Oktober 2005 geltenden Ausführungsregelungen des Landes Berlin (AV-Wohnen) in unzulässiger Weise über die gesetzlichen Regelungen hinausgingen. Die Rege-

lungen gaben den Hilfebedürftigen einen zusätzlichen Bestandsschutz von zwölf Monaten. Die Grundsicherungsstellen konnten auch dauerhaft unangemessene Unterkunfts-kosten anerkennen. Voraussetzung war, dass sie die fiktiven Kosten eines Umzugs höher einschätzten als den Teil der Unterkunfts-kosten, der für die Dauer des voraus-sichtlichen Hilfebezugs unangemessen gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesarbeitsmi-nisterium wiederholt auf, beim Land Berlin auf eine rechtskonforme Änderung der Ausführungsvorschriften hinzuwirken. Weil das Land Berlin dessen ungeachtet seine rechtswidrige Verfahrensweise fortsetzte, verur-teilte das Bundessozialgericht es zur Zahlung von 13,1 Mio. Euro Schadensersatz an den Bund.

Die zwischenzeitlich geänderte AV-Wohnen erlaubt es weiterhin, eine Kostensenkung erst nach zwölf Monaten einzuleiten, wenn die geschätzten Umzugskosten den un-angemessenen Teil der Unterkunfts-kosten während dieser Zeit übersteigen würden. Daneben können die Grund-sicherungsstellen in Berlin zulassen, dass die Unter-kunfts-kosten die angemessenen Werte für Warmmieten um 10 % überschreiten.

Das Bundesarbeitsministerium hat das Verfahren des Landes Berlin beanstandet. Das Land Berlin hat darauf-hin dem Bundesarbeitsministerium die Befugnis abge-sprochen, kommunale Verwaltungsvorschriften zu bewerten. Wegen der schwierigen Schadensschätzung verzichtete das Bundesarbeitsministerium letztlich darauf, die Ange-legenheit weiter zu verfolgen.

Der Bundesrechnungshof sieht allein aufgrund von Schwierigkeiten bei der Schadensschätzung noch keinen Grund dafür, auf Schadenersatzansprüche gegenüber dem Land Berlin zu verzichten. Das Bundesarbeitsministe-rium sollte das Land Berlin auffordern, seine Ausführ-ungsvorschriften nunmehr unverzüglich rechtskonform auszugestalten. Außerdem sollte es auf der Grundlage von Artikel 104a Absatz 5 zweiter Halbsatz Grundgesetz die Geltendmachung weiteren Schadensersatzes gegen das Land Berlin prüfen.

6 Bundessozialministerium und Renten-versicherung nehmen seit Jahren falsche Rentenberechnungen in Kauf

Das Bundessozialministerium duldet seit Jahren, dass die Rentenversicherungsträger Renten falsch berechnen. Die falschen Renten beruhen auf falschen Daten von Sozialleistungsträgern über Entgeltersatzleistungen wie Arbeitslosengeld oder Krankengeld. Alleine zwei Rentenversicherungsträger müssten knapp eine Million Fälle überprüfen. Der Aufwand hierfür läge bei mindestens 18 Mio. Euro.

Seit dem Jahre 2001 wies der Bundesrechnungshof das Bundessozialministerium und die Rentenversicherungsträger immer wieder darauf hin, dass die Bundesagentur für Arbeit und andere Sozialleistungsträger Entgeltersatzleistungen fehlerhaft zuordneten. Die Rentenversiche-

rungsträger übernahmen die falschen Daten in ihre Versi-cherungskonten und berechneten daraus dauerhaft falsche Renten.

Die Rentenversicherungsträger können falsche Zuordnungen nicht selbst berichtigen. Sie müssen dafür in einem umständlichen und aufwendigen Verfahren die Sozialleis-tungsträger einschalten.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich im März 2009 empfohlen, dass die Rentenversicherungsträger Entgelt-ersatzleistungen künftig selbst zuordnen. Das könnten sie mit einem automatisierten Verfahren tun. Das Bundes-sozialministerium sollte dafür sorgen, dass die gesetzli-chen Voraussetzungen geschaffen werden.

7 Auskunfts- und Beratungsangebot der Rentenversicherungsträger ist nicht wirtschaftlich

Trotz ständig rückläufiger Besucherzahlen haben die Träger der Deutschen Rentenversicherung das Personal ihrer rund 1 000 Beratungsstandorte in den letzten Jahren aufgestockt. Sie haben nicht untersucht, welchen Beratungsbedarf ihre Versicherten haben.

Zu den Aufgaben der Deutschen Rentenversicherung ge-hört es, den Versicherten Auskunft zu geben und sie zu beraten. Hierzu halten deren Träger ein umfangreiches Angebot vor, u. a. 1 000 Beratungsstandorte und 5 000 eh-renamtliche Berater.

Eine gesetzlich angeordnete Organisationsreform hatte den Trägern aufgegeben, ihr bundesweites Netz an Ber-atungsstellen zusammenzulegen. Denn der Gesetzgeber wollte eine versichertenfreundlichere und wirtschaftliche Auskunft und Beratung. Die Träger haben zwar Ber-atungsaufgaben verlagert, im Ergebnis aber das Netz ihrer Beratungsstellen kaum verändert. Sie haben kaum ge-prüft, welche Standorte noch erforderlich sind und wel-che nicht. Diese befinden sich häufig in exponierten In-nenstadtlagen mit hohen Mieten. Ob das wirtschaftlich ist, konnten sie in keinem Fall nachweisen. Nach einem von den Trägern in Auftrag gegebenen Gutachten sind bundesweit deutlich weniger Standorte erforderlich als sie derzeit vorhalten. Der Bundesrechnungshof hat die Träger deshalb aufgefordert, ihr Beratungsangebot grund-legend zu überprüfen und es anzupassen.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund ist dafür verant-wortlich, ein Konzept zu entwickeln, das eine wirtschaft-liche Auskunft und Beratung sicherstellt. Der Bundes-rechnungshof hat sie aufgefordert, ein solches Konzept umgehend zu erstellen.

Aber auch Versicherungsämter und Stadt- und Gemein-deverwaltungen haben einen gesetzlichen Auftrag, den Versicherten Auskunft zu geben und ihre Anträge entge-genzunehmen. Der Gesetzgeber wollte damit die Versi-cherertenbetreuung auf mehrere Schultern verteilen. Versi-cherungsämter und Stadt- und Gemeindeverwaltungen

ziehen sich aber in den letzten Jahren teilweise von diesen Aufgaben zurück. Das könnte die Träger dazu veranlassen, ihr Beratungsangebot auszuweiten. Das aber müsste dann der Bund mitfinanzieren. Der Bundesrechnungshof hat deshalb auch gefordert, dass die Versicherungsämter sowie Stadt- und Gemeindebehörden ihr ergänzendes Angebot nicht abbauen, sondern erhalten und ausbauen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

8 Bundesverkehrsministerium gibt 7 Mio. Euro für drei entbehrliche Brücken an einer Eisenbahnstrecke aus

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) errichtet bei einer neuen Eisenbahnstrecke auf einer Länge von 18 km 17 Brücken. Davon waren drei Brücken nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht erforderlich. Sie sollen es ermöglichen, unbefestigte Feldwege zu kreuzen. Die Ausgaben von 7 Mio. Euro muss der Bund tragen. Der Fall weist darauf hin, dass die Unternehmen nicht genügend Anreize haben, beim Bau von Neubaustrecken wirtschaftliche Lösungen für den Bund anzustreben.

Die Unternehmen bauen neue Eisenbahnstrecken (Neubaustrecken). Der Bund bezahlt den Unternehmen die Baukosten zuzüglich eines pauschalen Aufschlags für Planungsleistungen. Die Unternehmen planen die Neubaustrecken in der Regel ohne Beteiligung des Eisenbahn-Bundesamtes (Bundesamt).

Ein Unternehmen beantragte in einem 18 km langen Streckenabschnitt Bundesmittel zum Bau von 17 Brücken. Drei der Brücken waren nach Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes nicht erforderlich. Der Bundesrechnungshof empfahl daher, die Neubaustrecke ohne die Brücken zu bauen. Das Bundesverkehrsministerium hielt es nicht für möglich, die bereits mit allen betroffenen Gemeinden und Landwirten abgestimmten Pläne nachträglich zu ändern. Es stimmte zu, dass das Bundesamt die Bundesmittel für den Bau der Brücken freigab.

Das Beispiel zeigt, dass die Planungskostenpauschale zu Fehlanreizen führen kann. Übersteigt die Planungskostenpauschale den Planungsaufwand – was beispielsweise bei einfachen standardisierten Bauwerken der Fall sein kann – ist deren Bau für die Unternehmen attraktiv. Wenn aber mit den Betroffenen abgestimmte Pläne im Nachhinein nur schwer zu ändern sind, muss das Bundesamt die Planungen der Unternehmen frühzeitig begleiten können und für den Bund nachteilige Ergebnisse vermeiden helfen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium daher aufgefordert, die Unternehmen dazu vertraglich zu verpflichten.

9 Bundesverkehrsministerium toleriert sicherheitsrelevante Mängel an Bahnanlagen

Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) hat bei annähernd 50 % der von ihm geprüften Bahnanlagen Sicherheitsmängel vorgefunden. Obwohl es zunehmend Zwangsgelder verhängte, konnte das Bundesamt die Mängelquote nicht nachhaltig senken. Es legt auch nicht offen, ob es die Betriebssicherheit der Anlagen entsprechend seiner Sollvorgaben prüft.

Für die Instandhaltung und die Betriebssicherheit von Gleisen, Signalen und anderen Bahnanlagen sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) gesetzlich verantwortlich. Das Bundesamt überwacht die Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen durch die Unternehmen. Es untersteht der Aufsicht des Bundesverkehrsministeriums.

Die vom Bundesamt festgestellte hohe Mängelquote ist ein Indiz dafür, dass die Unternehmen die Bahnanlagen nicht hinreichend instand halten. Dies erhöht das Risiko für Schadensfälle im Schienenverkehr. Zudem besteht die Gefahr, dass die Anlagen zulasten des Bundes vorzeitig erneuert werden müssen.

Das Bundesverkehrsministerium sieht die Mängel als überwiegend nicht unmittelbar sicherheitsrelevant an und hat im Übrigen auf die Verantwortung des Bundesamtes verwiesen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, die Aufsicht des Bundesamtes über die Bahnanlagen zu intensivieren und die Mängelursachen zu erforschen. Auch wenn Sicherheitsmängel keine unmittelbaren Unfallgefahren in sich bergen, erhöhen sie dennoch das Risiko späterer Schadensfälle. Das Bundesverkehrsministerium sollte die Unternehmen veranlassen, ihrer Instandhaltungspflicht nachzukommen. Zudem sollte das Bundesamt offenlegen, welche und wie viele Anlagen es jährlich prüfen muss. Dies hilft sicherzustellen, dass es seine Aufsichtspflicht tatsächlich in der erforderlichen Intensität wahrnimmt.

10 Bundesverkehrsministerium verstößt gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und unterrichtet den Haushaltsausschuss unzutreffend

Das Bundesverkehrsministerium hat bei der Förderung der Lärmsanierung rund 10 Mio. Euro zu viel an ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen gezahlt und erst nach etwa vier Jahren versucht, das Geld zurückzufordern. Ob dies gelingt, ist offen. Über die Erfolgsaussichten der Rückforderung hat es den Haushaltsausschuss unzutreffend unterrichtet.

Das Bundesverkehrsministerium fördert Planungsleistungen bei der Lärmsanierung an Bundesschienenwegen mit einem pauschalen prozentualen Aufschlag auf die Baukosten (Planungskostenpauschale). Die Planungskosten-

pauschale lag zunächst bei 13 %. Weitere Zahlungen sieht die einschlägige Förderrichtlinie nicht vor. Für die Jahre 2004 und 2005 zahlte das Bundesverkehrsministerium neben der Planungskostenpauschale dem Unternehmen zusätzlich und somit entgegen der Förderrichtlinie einen zweistelligen Millionenbetrag für Planungsleistungen.

Dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtete das Bundesverkehrsministerium im April 2008 wahrheitswidrig, es habe den zusätzlichen Betrag nur unter Vorbehalt geleistet. Es könne ihn daher teilweise mit Forderungen des Unternehmens verrechnen und im Übrigen zurückfordern, sobald es die Förderrichtlinie angepasst habe. Es erweckte somit gegenüber dem Ausschuss den Anschein, dem Bund sei durch die rechtswidrige Auszahlung kein dauerhafter Schaden entstanden.

Im August 2009 erhöhte das Bundesverkehrsministerium die Planungskostenpauschale rückwirkend ab dem Jahre 2004 auf 18 %, ohne die Notwendigkeit dieser Erhöhung nachzuweisen. Es wollte die noch offenen 10 Mio. Euro mit den aus der Erhöhung resultierenden Nachforderungen des Unternehmens verrechnen. Dagegen hat das Unternehmen Widerspruch eingelegt. Über den Widerspruch hat das Bundesverkehrsministerium noch nicht entschieden. Es ist offen, ob der Bund die zu viel gezahlten 10 Mio. Euro zurückerhalten wird. Die Förderrichtlinie hat das Bundesverkehrsministerium entgegen seiner Zusage bis heute nicht angepasst.

Das Bundesverkehrsministerium hat mehrfach und nachhaltig gegen das Haushaltsrecht verstoßen und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hierüber unzutreffend unterrichtet. Es ist offen, ob es den drohenden Schaden von 10 Mio. Euro noch abwenden kann. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert,

- zu prüfen, inwieweit disziplinarische Maßnahmen einzuleiten sind und Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden können,
- zügig und belastbar zu klären, in welcher Höhe die Planungskostenpauschale angemessen ist, und dies in der Förderrichtlinie festzulegen,
- die Rückforderung der zu viel gezahlten 10 Mio. Euro ohne weitere Verzögerung zu betreiben.

11 Bundesverkehrsministerium behindert Wirksamkeit der Prüfungen des Bundesrechnungshofes

Das Bundesverkehrsministerium beantwortet Prüfungsmitteilungen nicht oder nicht fristgerecht. Seine Stellungnahmen zu Prüfungsmitteilungen stehen teilweise länger als ein Jahr aus. In der Zwischenzeit bleiben Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unbeachtet; beispielsweise werden Baumaßnahmen begonnen oder fortgeführt, die nach seinen Erkenntnissen unwirtschaftlich oder nicht vom Bund zu finanzieren sind.

Der Bundesrechnungshof gewährt üblicherweise eine Frist von zwei bis drei Monaten zur Beantwortung seiner Prüfungsmitteilungen. Das Bundesverkehrsministerium hält sich seit Jahren nicht an diese Fristen. So nahm es trotz mehrfacher Erinnerungen zu mehreren Prüfungsmitteilungen erstmalig nach mehr als einem Jahr Stellung. Gründe für diese Verzögerung nannte es nicht.

Durch das unbefriedigende Antwortverhalten des Bundesverkehrsministeriums läuft die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes ins Leere. Er weiß nicht, inwieweit das Bundesverkehrsministerium seine Feststellungen zum wirtschaftlichen Planen und Bauen von Bundesfernstraßen berücksichtigt. Derweil schaffen die Straßenbauverwaltungen der Länder Fakten, indem sie in nicht wenigen Fällen entgegen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes die Straßen des Bundes unwirtschaftlich und zu teuer bauen. In einem Fall hatte der Bundesrechnungshof empfohlen, auf den vorgesehenen Ausbau einer Bundesstraße zulasten des Bundes zu verzichten. Der Bund war lediglich zum Erhalt verpflichtet, da die Baulast in absehbarer Zeit auf das Land übergang. Das Bundesverkehrsministerium nahm dazu erst nach zwei Jahren Stellung. Die Straßenbauverwaltung des Landes nutzte die Gelegenheit und baute die Bundesstraße entgegen der Empfehlung aus. Der Bund wurde mit Kosten von 2,7 Mio. Euro belastet.

Die nicht oder mit großer Verspätung abgegebenen Stellungnahmen erschweren auch die Abwicklung der Prüfungsverfahren. Sie verhindern die Umsetzung der Prüfungsergebnisse und führen zu vermeidbaren Belastungen des Haushalts. Die kurzfristige Berichterstattung gegenüber dem Parlament und damit die Erfüllung der verfassungsgemäßen Aufgaben des Bundesrechnungshofes werden nahezu unmöglich.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium seiner Pflicht zur fristgerechten Äußerung zu Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes nachkommt.

Bundesministerium der Verteidigung

12 Nachteilige Vertragsbedingungen und schleppende Rückabwicklung einer IT-Beschaffung erschweren Rückforderung von 42 Mio. Euro

Die Bundeswehr muss 42 Mio. Euro aufgrund eines vorzeitig beendeten Vertrages zurückfordern. Bevor sie die erste Stufe des bestellten IT-Systems abnehmen konnte, hatte sie bereits 46 Mio. Euro der vereinbarten Vergütung gezahlt. Sie benötigte 18 Monate nach Kündigung des Vertrages um festzustellen, dass sie von den erbrachten Leistungen lediglich Anteile im Wert von 4 Mio. Euro nutzen kann.

Die Bundeswehr schloss einen Vertrag über 73,9 Mio. Euro, um veraltete IT-Systeme von Heer, Luftwaffe und Marine durch ein gemeinsames IT-System abzulösen. Der

Auftragnehmer sollte das IT-System in zwei Stufen entwickeln und auch die zum Betrieb notwendige Hardware liefern. Die Bundeswehr verpflichtete sich, Teilbeträge zu zahlen, sobald der Auftragnehmer bestimmte Meilensteine erreicht.

Die Bundeswehr zahlte aufgrund der vereinbarten Meilensteine 46 Mio. Euro an den Auftragnehmer. Darin waren auch 9 Mio. Euro für Hardware enthalten. Sie beabsichtigte, die Hardware nach Abnahme der ersten Stufe des IT-Systems in Betrieb zu nehmen.

Im April 2008 kündigte der Auftragnehmer den Vertrag, ohne die erste Stufe des IT-Systems fertig gestellt zu haben. Die gelieferte Hardware ist zwischenzeitlich veraltet und größtenteils unbrauchbar. Von den insgesamt erbrachten Leistungen kann die Bundeswehr nur geringe Anteile im Gesamtwert von etwa 4 Mio. Euro nutzen.

Die Bundeswehr hätte die Meilensteine für Zahlungen so vereinbaren müssen, dass ein größerer Teil der Zahlung erst nach der Abnahme der ersten Stufe des IT-Systems fällig gewesen wäre. Zumindest hätte sie den Vertrag so gestalten müssen, dass die 9 Mio. Euro für die Hardware erst dann zu zahlen sind, wenn diese für den Betrieb des IT-Systems eingesetzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Bundeswehr die Rückforderung der 42 Mio. Euro zügig und konsequent betreibt. Er empfiehlt, bei künftigen Verträgen die Meilensteine so zu wählen, dass erst nach Abnahme des IT-Systems wesentliche Anteile der Zahlung zu leisten sind. Insbesondere sollte die benötigte Hardware erst bezahlt werden, wenn das dafür vorgesehene IT-System eingesetzt werden kann.

Bundesministerium für Gesundheit

13 Fusionierte Krankenkasse zahlt 1,6 Mio. Euro Abfindungen an drei ehemalige Vorstände

Eine Krankenkasse beabsichtigt, im Zuge einer Fusion insgesamt 1,6 Mio. Euro Abfindungen an ehemalige Vorstände zu zahlen. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage müssen die Krankenkassen Verträge mit ihren aktuellen und ehemaligen Vorständen nicht vorab den Aufsichtsbehörden vorlegen.

Bei der Fusion von vier Krankenkassen schieden drei der vier ehemaligen Vorstände aus ihren Vorstandsämtern aus. Die Fusion war erforderlich, weil die drei Krankenkassen der ausscheidenden Vorstände nicht genug versicherte hatten, um auf Dauer wettbewerbsfähig zu sein. Eine der Krankenkassen war zudem verschuldet. Die neue Krankenkasse stellte alle drei ehemaligen Vorstände unter Fortzahlung ihrer ehemaligen Vorstandsgehälter als Geschäftsstellenleiter ein. Sie mussten nur kurze Zeit Arbeitsleistungen erbringen, erhalten ihr volles Gehalt aber bis zu sechs Jahre weiter. Anstatt eines ursprünglich

für den Fusionsfall vereinbarten Übergangsgeldes von 156 000 Euro erhält beispielsweise ein Vorstand nun insgesamt Leistungen von 610 000 Euro.

Die hohen Abfindungen und die dafür geschuldeten, aber zu vernachlässigenden Arbeitsleistungen stehen im krassen Missverhältnis. Der Bundesrechnungshof hat die neue Krankenkasse aufgefordert zu prüfen, ob die Vereinbarungen zulasten der Versichertengemeinschaft sittenwidrig und damit nichtig sind. Sollten die Verträge Bestand haben, wäre zu prüfen, ob der handelnde Vorstand in Regress zu nehmen ist.

Der Bundesrechnungshof hat bereits darauf hingewiesen, dass die Krankenkassen die Aufsichtsbehörden über ihre Verträge mit Vorständen nicht rechtzeitig oder nur unzureichend unterrichten. Die Aufsichtsbehörden können deshalb keinen Einfluss auf die Vertragsmodalitäten nehmen (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 32). Der Gesetzgeber sollte den Abschluss, die Änderung und Aufhebung von Vorstandsverträgen unter den Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörden stellen.

Allgemeine Finanzverwaltung

14 Steuerliche Ungleichbehandlung bei Landwirten

Das Einkommensteuergesetz sieht unterschiedliche Methoden der Gewinnermittlung bei Land- und Forstwirten vor. Bund und Ländern entstehen dadurch Steuermindererinnahmen.

Ermitteln Landwirte ihre Gewinne nach Durchschnittssätzen, gelten Ausschüttungen aus Genossenschaftsbeteiligungen als mit dem Grundbetrag abgegolten. Sie finden somit beim zu versteuernden Ergebnis keine Berücksichtigung.

Landwirte, die ihren Gewinn durch Bestandsvergleich oder durch Einnahmenüberschussrechnung berechneten, erfassen diese Erträge gewinnwirksam.

Der typisierende Ansatz des Grundbetrags bei der Ermittlung des Gewinns nach Durchschnittssätzen bildet lediglich die gewöhnlichen Betriebsvorgänge der Landwirte ab. Außergewöhnliche Geschäftsvorfälle, wie z. B. Ausschüttungen von Genossenschaften, finden keine Berücksichtigung.

Dies führt zu einer ungleichmäßigen Besteuerung und zu Steuermindererinnahmen bei Bund und Ländern.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium daher empfohlen, auf eine Gesetzesänderung der Durchschnittssatzgewinnermittlung hinzuwirken. Danach sollten betriebliche Einnahmen aus Kapitalanlagen generell dem Gewinn nach Durchschnittssätzen hinzugerechnet werden.

15 Fehlende Anpassung von Umsatzsteuervorschriften für Vereine führt zu Steuerausfällen

Vereine können derzeit wählen, ob sie Leistungen an ihre Mitglieder besteuern. Ursache für diese Wahlmöglichkeit ist, dass europarechtliche Vorgaben bislang unzureichend in nationales Recht umgesetzt worden sind. Dadurch entstehen dem Fiskus erhebliche Steuerausfälle.

Das deutsche Umsatzsteuerrecht sieht bei Leistungen von Vereinen an ihre beitragspflichtigen Mitglieder grundsätzlich keine Besteuerung vor. Die Vereine können insoweit auch keine Vorsteuerbeträge aus getätigten Investitionen geltend machen.

Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahre 2002 zu einem Golfclub unterliegen Leistungen von Vereinen an ihre Mitglieder dagegen der Besteuerung. Die Jahresbeiträge der Mitglieder stellen danach die Gegenleistung für die erbrachten Leistungen dar. Die Besteuerung eröffnet den Vereinen grundsätzlich das Recht zum vollen Vorsteuerabzug.

Im Ergebnis haben die Vereine nun ein Wahlrecht, wonach sie die Leistungen an ihre Mitglieder ganz oder teilweise nach den Regelungen des nationalen Rechts oder nach den Regelungen des Gemeinschaftsrechts beurteilen können. Sie können so die für sie jeweils günstigste Besteuerungsvariante wählen.

Seit Anfang 2005 liegt ein umfassendes Konzept von Bund und Ländern zur Anpassung des nationalen Umsatzsteuerrechts bei Vereinen vor. Dieses Konzept wurde aber bislang nicht umgesetzt. Vielmehr wurde die bisherige Rechtslage unter Hinweis auf noch zu klärende Anschlussfragen beibehalten. Dies führt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu erheblichen Steuerausfällen für den Fiskus. Diese sind auf Dauer nicht hinnehmbar.

Der Bundesrechnungshof hält die notwendigen Anpassungen des deutschen Umsatzsteuerrechts für dringend geboten. Er hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, auf der Grundlage des vorgelegten Konzepts unverzüglich auf die Rechtsänderungen hinzuwirken, um insoweit eine sachgerechte Besteuerung sicherzustellen.

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

1 Bund darf sich Ansätzen für eine Weiterentwicklung des Widerspruchsverfahrens nicht verschließen

1.0

Die Länder haben auf breiter Front ihr Beschwerdemanagement fortentwickelt. So sollen u. a. Einwände der Bürger schneller bearbeitet und die Verfahren transparenter werden. Das Bundesinnenministerium sieht demgegenüber für den Bund keinen Anlass, Wirkung und Effizienz der bestehenden Verfahren, insbesondere das Widerspruchsverfahren, auf den Prüfstand zu stellen. Das Beschwerdemanagement des Bundes kann so nicht weiterentwickelt und verbessert werden.

1.1

1.1.1

Das Beschwerdemanagement der Verwaltung umfasst alle Maßnahmen, mit denen Kritik von Bürgern an behördlichen Entscheidungen aufgegriffen wird. Es soll der Qualitätssicherung staatlicher Leistungen dienen und zur Streitschlichtung beitragen.

Ein wichtiger Bestandteil des Beschwerdemanagements ist das Widerspruchsverfahren. Hinsichtlich Form, Frist und Zuständigkeiten gibt es verbindliche Anforderungen, die in einem eigenen Abschnitt der Verwaltungsgerichtsordnung ausgestaltet sind.

Betroffene können mittels Widerspruch vorgerichtlich gegen Entscheidungen der Behörden Einwände vorbringen. In diesen Fällen prüft die Verwaltung die beanstandete Entscheidung auf ihre Recht- und Zweckmäßigkeit. Hält die Behörde die vorgebrachten Argumente für begründet, so korrigiert sie ihre Entscheidung. Andernfalls hat die Ausgangsbehörde den Vorgang grundsätzlich der nächsthöheren Behörde vorzulegen. Diese prüft ein zweites Mal in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und entscheidet abschließend. Die Widerspruchsentscheidungen können die Betroffenen gerichtlich prüfen lassen.

Indikatoren wie Widerspruchs-, Klage- und Abhilfequoten können Auskunft über die Wirksamkeit des Widerspruchsverfahrens geben. Gleichzeitig können hierdurch Erkenntnisse zur Qualität des Verwaltungsvollzuges und der Akzeptanz des zugrundeliegenden Rechts gewonnen werden.

1.1.2

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen und Sachsen-Anhalt modernisieren seit einiger Zeit ihr Beschwerdemanagement. Ziele sind insbesondere Deregulierung, Bürokratieabbau, Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung. Die Verwaltung soll aus

eigenem Antrieb heraus Anhörungs-, Begründungs-, Beratungs- und Auskunftspflichten gegenüber den Bürgern ernster nehmen als bisher. So wird das Ausgangsverfahren gestärkt und jedem Verwaltungsangehörigen seine Verantwortung verdeutlicht.

Ein Schwerpunkt der Reformbemühungen auf Länderebene betrifft das Widerspruchsverfahren, das teilweise bereits weitreichend umgestaltet wurde. Ein Modernisierungsansatz besteht z. B. darin, Widerspruchsverfahren nur noch optional vorzusehen. Der Betroffene kann so entscheiden, zunächst außergerichtlich Widerspruch zu erheben oder unmittelbar Klage einzureichen. Statt eines möglicherweise – auch für die Verwaltung – langwierigen und aufwendigen Widerspruchsverfahrens können die Betroffenen ihre Rechtsauffassung direkt durch ein Gericht klären lassen. Die Verwaltung wird ihrerseits noch stärker bestrebt sein, ihre Ausgangsverfahren so zu gestalten, dass sie einer gerichtlichen Überprüfung standhalten.

1.1.3

Der Bundesrechnungshof hatte sich in den Jahren 2005 und 2006 mit dem Beschwerdemanagement des Bundes befasst. Sein Augenmerk hatte insbesondere auf dem Widerspruchsverfahren gelegen. Er hatte wesentliche Fragen zu dessen Ausgestaltung, Durchführung und Effizienz beim Bundesinnenministerium als federführendem Ressort untersucht. Dabei ist er insbesondere den Fragen nachgegangen,

- ob durch das Verfahren eine Qualitätssicherung der Verwaltungsentscheidungen erreicht wurde,
- ob das Verfahren zur Streitbeilegung und Entlastung der Verwaltungsgerichte beitragen konnte und
- ob das Bundesinnenministerium neue und nichtförmliche Ansätze für ein Beschwerdemanagement betrachtet hatte.

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass das im Bundesinnenministerium verfügbare Datenmaterial zur Anzahl der Ausgangsbescheide und Widersprüche, zur Dauer der Verfahren und deren Kosten sowie zum Umfang der Abhilfen lückenhaft war und überwiegend auf groben Schätzungen beruhte. Es fehlte ferner eine aussagekräftige Übersicht zur Häufigkeit, zum Erfolg und zur Laufzeit sich anschließender Klageverfahren. Damit war eine Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit des Widerspruchsverfahrens erschwert. Tendenziell zeigte sich jedoch, dass die Widerspruchsbearbeitung einen erheblich höheren Aufwand erforderte als die Ausgangsverfahren. Zudem erwiesen sich einzelne Bereiche als besonders beschwerdeanfällig. Trotz dieser Defizite sah das Bundesinnenministerium keinen Verbesserungsbedarf für den Bund. Alternative Verfahren und Pilotprojekte der Länder seien für den Bund nicht sinnvoll.

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, das Widerspruchsverfahren im Hinblick auf die gesetzlichen Zielvorgaben, den Ressourceneinsatz und die Wirtschaftlichkeit systematisch zu überprüfen. Er hatte betont, die

Analyse der Beschwerdeanfälligkeit einzelner Rechtsgebiete liefere wichtige Erkenntnisse zum Verwaltungsvollzug. So sollten rechtsgebietsbezogene Kennzahlen erhoben werden, da hohe Widerspruchs- und Klagequoten ein Indiz dafür sein können, dass das Recht kompliziert, anwenderunfreundlich, lückenhaft, widersprüchlich und insgesamt wenig praxistauglich ist.

Das Bundesinnenministerium hatte in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass das verfügbare Datenmaterial „dürftig“ sei. Es hatte angekündigt, eigene Überlegungen zur Ermittlung eines Reformbedarfs für die Bundesverwaltung anzustellen. Dabei wollte es prüfen, ob, an welcher Stelle und in welchem Umfang Vorkehrungen zu treffen seien, um künftig die Effizienz bei der Bearbeitung von Widersprüchen besser ermitteln zu können.

1.1.4

Im Jahre 2009 griff der Bundesrechnungshof das Beschwerdemanagement in einer Kontrollprüfung wieder auf. Er wollte sich ein Bild vom Sachstand machen, zumal die Länderreformen z. T. bereits weit fortgeschritten waren. Deshalb bat er das Bundesinnenministerium um Informationen zu den im Jahre 2006 angekündigten Maßnahmen sowie um aktuelle Kennzahlen aus der Verwaltungspraxis. Es stellte sich heraus, dass das Bundesinnenministerium unverändert nur über unvollständige, unzuverlässige sowie überwiegend auf Schätzungen beruhende Informationen zu Art und Höhe der Kosten sowie zu Widerspruchs-, Klage- und Abhilfequoten der einzelnen Verwaltungszweige verfügt. Das Bundesinnenministerium führte in seiner Stellungnahme aus, es halte „anlassunabhängige“ Untersuchungen über das Beschwerdemanagement des Bundes und Möglichkeiten seiner Modernisierung nicht für erforderlich.

1.2

Die Haltung des Bundesinnenministeriums teilt der Bundesrechnungshof nicht. Er erachtet es als Mangel, dass beim Bundesinnenministerium immer noch keine aussagekräftigen Daten vorliegen. Dem Ressort fehlen damit weiterhin grundlegende Informationen, um das Widerspruchsverfahren zielgerichtet zu analysieren und darauf aufbauend Modernisierungsansätze zu untersuchen.

Die Erfahrungsberichte der Länder zeigen ermutigende Ansätze zu einem modernen Beschwerdemanagement auf. Kooperative und flexible Handlungsformen wie Gesprächsangebote und Beratungen binden die Bürgerinnen und Bürger stärker in das Beschwerdeverfahren ein. Diese Umorientierung kann dazu beitragen, das Verwaltungsverfahren bürgernäher und weniger bürokratisch zu gestalten. Die Anliegen der Betroffenen können vermehrt auch ohne förmlichen Rechtsbehelf befriedigt werden. Dies verspricht insgesamt ein kostengünstiges Verwaltungshandeln. Damit ist die Modernisierung des Beschwerdemanagements auch für den Bund eine Chance, die Effizienz seiner Verwaltung zu verbessern.

Seit August 2009 können Bund und Länder auf der Grundlage des neu in das Grundgesetz eingefügten Artikels 91d Vergleichsstudien durchführen, um die Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen zu vergleichen und zu fördern. Der Bundesrechnungshof sieht im behördlichen Beschwerdemanagement ein hierfür geeignetes Anwendungsfeld.

1.3

Das Bundesinnenministerium hat zu der Bemerkung keine Stellungnahme abgegeben.

1.4

Der Bundesrechnungshof hält es – entgegen der Haltung des Bundesinnenministeriums – für geboten, das Beschwerdemanagement der Bundesverwaltung einer Erfolgskontrolle zu unterziehen und weiterzuentwickeln. Erfahrungen der Länder sollten dabei nutzbar gemacht werden. Hierzu könnten Leistungsvergleiche nach Artikel 91d Grundgesetz Anhaltspunkte liefern.

2 Gebührenfreiheit für Länder und Gemeinden überprüfen

2.0

Gebietskörperschaften und ihre Einrichtungen sind grundsätzlich von den Gebühren befreit, die für Leistungen der Verwaltung zu zahlen sind. Diese Regelung schwächt die Ressourcenverantwortung der Leistungsempfänger, führt zu mehr Bürokratie und mindert die Einnahmen. Dies zeigen Prüfungen des Bundesrechnungshofes, mit denen er die Reform des Verwaltungsgebührenrechts begleitet. Nach seiner Auffassung sollte diese Novellierung auch das Ziel verfolgen, die Gebührenfreiheit weitgehend abzuschaffen. Unwirtschaftliche Befreiungsregelungen für einzelne Behörden sollten bereits vorab aufgegeben werden.

2.1

2.1.1

Das Verwaltungskostengesetz des Bundes (VwKostG) aus dem Jahre 1970 regelt das Erheben von Gebühren und Auslagen für öffentliche Leistungen, die einzelnen Empfängern zugerechnet werden können. „Persönliche Gebührenfreiheit“ genießen Bund und Länder, die aus ihren Haushalten finanzierten juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 8 Absatz 1 VwKostG). Hiervon gibt es aber Ausnahmen: In einem Katalog sind Bundesbehörden aufgeführt, die für ihre Amtshandlungen stets Gebühren erheben (§ 8 Absatz 4 VwKostG).

Die Gebührenfreiheit zwischen den Gebietskörperschaften beruhte bisher zumeist auf Gegenseitigkeit. Zwischenzeitlich haben einige Länder die Gebührenfreiheit für den Bund und andere Länder aufgehoben.

Das Bundesinnenministerium beabsichtigt, das Verwaltungsgebührenrecht des Bundes in der 17. Wahlperiode grundlegend zu reformieren. Dabei betrifft ein Aspekt die Gebührenfreiheit. Der Bundesrechnungshof begleitet die Reform mit seinen Berichten und Stellungnahmen (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 46, S. 186).

2.1.2

Das Paul-Ehrlich-Institut ist nicht in den Ausnahmekatalog des § 8 Absatz 4 VwKostG aufgenommen und muss Gebührenfreiheit gewähren. Der Bundesrechnungshof untersuchte, wie das Paul-Ehrlich-Institut die hierfür geltenden Regelungen anwendete, welche Kosten dabei entstanden und in welcher Höhe es auf Gebühren verzichtete.

Das Paul-Ehrlich-Institut ermittelte zwischen Januar 2005 und April 2009 bei 204 grundsätzlich gebührenpflichtigen Anträgen auf Medikamententests, ob die Voraussetzungen der persönlichen Gebührenfreiheit nach § 8 Absatz 1 VwKostG vorlagen. In 172 Fällen lehnte es die Gebührenfreiheit ab und erhob Gebühren von insgesamt 362 125 Euro. In 32 Fällen verzichtete es auf Gebühren von insgesamt 52 570 Euro. Zur Klärung der Gebührenfreiheit entstanden dem Paul-Ehrlich-Institut Kosten von 109 857 Euro, z. B. für Personal, Rechtsgutachten, Widerspruchsbearbeitung und Klagen.

Bei juristischen Personen musste das Paul-Ehrlich-Institut sehr aufwendig prüfen, ob sie den Tatbestand der Gebührenfreiheit erfüllten. Zunehmende rechtliche und wirtschaftliche Verflechtungen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor erschwerten die Ermittlungen. Zudem änderten sich häufig die Organisations- und Finanzierungsformen beispielsweise von Universitäten oder Kliniken. Oft waren Recherchen im Internet und in einschlägigen Vorschriften, wie im Haushaltsplan, Hochschulgesetz oder Hochschulmedizingesetz, notwendig. Zum Teil blieb auch unklar, wer wirklich Auftraggeber war. Beispielsweise erteilte ein Land, das die persönliche Gebührenfreiheit für sich in Anspruch nehmen konnte, den Auftrag. Das Paul-Ehrlich-Institut erbrachte aber die Leistung an eine Einrichtung in überwiegend privater Trägerschaft.

2.1.3

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass die Gebührenfreiheit auch zu Problemen bei der nationalen Akkreditierungsstelle führt: Diese soll nach dem Akkreditierungsstellengesetz ihren gesamten Personal- und Sachaufwand aus Gebühren decken, muss aber die Regelungen zur persönlichen Gebührenfreiheit beachten. Hierdurch sind jährlich Einnahmeausfälle von 560 000 Euro zu erwarten. Damit kann die gesetzliche Vorgabe zur Finanzierung der Akkreditierungsstelle nicht erfüllt werden.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Gebührenfreiheit generell kritisch bewertet, da sie die Ressourcenverantwortung schwächt und dem Kerngedanken öffentlich-rechtlicher Gebührenfinanzierung widerspricht. Danach sollten Kosten der Verwaltung den Leistungsempfängern verursachergerecht zugeordnet werden. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angemerkt, dass die Gebührenfreiheit nicht dem Verfassungsgrundsatz der getrennten Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden folgt.

Die Prüfung der persönlichen Gebührenfreiheit durch das Paul-Ehrlich-Institut hat der Bundesrechnungshof als besonders aufwendig und unwirtschaftlich, die Einnahmeausfälle als nicht gerechtfertigt bewertet. Schließlich erscheint der Sinn dieser Gebührenfreiheit unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung fragwürdig.

Um sowohl kurzfristige Verbesserungen zu ermöglichen als auch übergreifende Reformansätze vorzubereiten, hat der Bundesrechnungshof ein abgestuftes Vorgehen empfohlen:

In einem ersten Schritt sollte das Paul-Ehrlich-Institut in den Katalog derjenigen Behörden aufgenommen werden, für deren Leistungen keine Gebührenfreiheit gewährt wird. Das Bundesinnenministerium sollte zugleich anstreben, diesen Katalog um weitere Bundesbehörden, wie die nationale Akkreditierungsstelle, zu ergänzen, für die vergleichbare Voraussetzungen vorliegen.

Im Zuge der angekündigten umfassenden Reform des Gebührenrechts sollten die Regelungen über die Gebührenfreiheit der Gebietskörperschaften überprüft werden. Da es sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes um eine systemwidrige Sonderregelung handelt, sollte diese grundsätzlich – bis auf Bagatellfälle – abgeschafft werden. Damit könnten hoher Verwaltungsaufwand, Einnahmeausfälle und Fehlanreize bei der Ressourcensteuerung gleichermaßen vermieden werden.

2.3

Das Bundesinnenministerium hat die Auffassung vertreten, dass die Novellierung der Regelung zur persönlichen Gebührenfreiheit dem Verursacherprinzip und der Verwaltungsökonomie Rechnung tragen müsse. Es hat zu bedenken gegeben, dass die Gebührenerhebung gegenüber anderen Gebietskörperschaften Verwaltungsaufwand verursache. Demnach sei ein Zielkonflikt zwischen Kostentransparenz und Verwaltungsökonomie zumindest nicht ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund hält es das Bundesinnenministerium für erforderlich, die finanziellen Folgen einer Änderung des geltenden Rechts näher zu prüfen.

Zum weiteren Vorgehen hat es mitgeteilt, es strebe den Abschluss einer umfassenden Strukturreform des Gebührenrechts deutlich vor Ende der 17. Wahlperiode an. Deshalb sei durch eine vorgezogene Neuregelung der Gebührenbefreiungen kein entscheidender Zeitgewinn zu

erzielen. Für den zügigen Fortschritt der Reformarbeiten erachte das Bundesinnenministerium eine Übersicht über die Wirkungen der bestehenden Gebührenbefreiungen und die finanziellen Folgen ihrer Aufhebung als hilfreich. Diese solle das Bundesfinanzministerium erstellen.

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, ihm lägen keine Erkenntnisse vor, die gegen eine Aufnahme des Paul-Ehrlich-Instituts in den Katalog des § 8 Absatz 4 VwKostG sprächen. Soweit das Bundesinnenministerium allerdings beabsichtige, die Gebührenfreiheit bei einer umfassenden Reform des Verwaltungsgebührenrechts neu zu regeln oder generell aufzuheben, müsse es die gegenwärtige Wirkung der Vorschrift und die finanziellen Auswirkungen ihrer Streichung zunächst ausführlich darstellen. Das Bundesfinanzministerium habe in diesem Zusammenhang keine zentrale oder koordinierende Zuständigkeit.

Das Bundesgesundheitsministerium hat sich grundsätzlich dafür ausgesprochen, das Paul-Ehrlich-Institut und andere Behörden, wie das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, in den Katalog des § 8 Absatz 4 VwKostG aufzunehmen. Es bevorzuge aber eine Lösung im Rahmen der angestrebten grundlegenden Strukturreform des Gebührenrechts. Wenn diese Reform nicht innerhalb der 17. Wahlperiode verwirklicht werden könne, werde es einen Sonderweg für die Behörden seines Geschäftsbereichs prüfen.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat sich offen gezeigt, die nationale Akkreditierungsstelle in den Katalog der Behörden aufzunehmen, deren Amtshandlungen nicht der allgemeinen Gebührenbefreiung unterliegen. Allerdings hat es auf den notwendigen Zeitbedarf für eine solche Gesetzesinitiative hingewiesen.

2.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesinnenministeriums an, die angestrebte umfassende Novelle des Gebührenrechts bereits deutlich vor Ende der 17. Wahlperiode abzuschließen. Er bekräftigt seine Empfehlung, dabei die Gebührenfreiheit der Gebietskörperschaften im Wesentlichen abzuschaffen.

Er hält es allerdings für erforderlich, wesentliche und klar abgrenzbare Mängel des geltenden Verwaltungsgebührenrechts vorab zu bereinigen. Dies kann ohne größeren Aufwand und nach Prinzipien geschehen, die den Zielen der Strukturreform entsprechen. Da diese Reform umfangreicher Abstimmungen bedarf, erscheint angesichts der unwirtschaftlichen Verfahren und der erheblichen Mindereinnahmen ein weiteres Zuwarten nicht sinnvoll.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Paul-Ehrlich-Institut, das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte sowie die nationale Akkreditierungsstelle möglichst bald in den Katalog des § 8 Absatz 4 VwKostG aufzunehmen. Das Bundesinnenministerium sollte außerdem bei allen Ressorts abfragen, welche Behörden angesichts aufwendiger Verfahren zur Entscheidung über die Gebührenfreiheit oder wegen erheblicher Einnahmeaus-

fälle außerdem in den Katalog des § 8 Absatz 4 VwKostG aufgenommen werden sollten.

Das Bundesfinanzministerium sollte im Reformprozess eine aktivere Rolle übernehmen. Es ist zusammen mit den Ressorts dafür verantwortlich, dass den Kosten für gebührenpflichtige Leistungen der einzelnen Behörden ausreichende Gebühreneinnahmen gegenüberstehen. Daher sollte es seine Mitverantwortung stärker wahrnehmen und sich an der Erarbeitung einer vollständigen Übersicht über die Wirkung der bestehenden Gebührenbefreiungen und die finanziellen Folgen ihrer Aufhebung beteiligen. Dies wäre ein wichtiger Beitrag, um die geplante Strukturreform bis zum Ende der 17. Wahlperiode zum Erfolg zu führen.

3 Unwirtschaftliches Bauvorhaben einer parteinahen Stiftung gefördert (Kapitel 0602 Titel 894 02)

3.0

Das Bundesinnenministerium hat den Erweiterungsbau einer parteinahen Stiftung in Berlin mit 18,9 Mio. Euro gefördert, obwohl das Bauvorhaben in Kostenvergleichen 35 % teurer war als Gebäude mit hohem bis sehr hohem Standard. Es ließ zu, dass die Stiftung nur unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Grundstückswahl vorlegte und ihre Planungs- und Bauleistungen nicht im Wettbewerb vergab.

Das Bundesinnenministerium kam seiner Verantwortung als Zuwendungsgeber nur unzureichend nach, den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel sicherzustellen. Es berief sich in wesentlichen Fragen auf das Bundesbauministerium, das sich rückblickend lediglich als Berater und damit als letztlich nicht verantwortlich sah.

3.1

Das Bundesinnenministerium fördert parteinahe Stiftungen mit Zuwendungen. Eine dieser parteinahen Stiftungen (Stiftung) bewirtschaftet einen jährlichen Haushalt von 124 Mio. Euro (Stand 2008), den der Bund zu 94 % finanziert. Der Bund stellte der Stiftung zudem 18,9 Mio. Euro als sogenannte Bauglobalmittel bereit. Die Stiftung errichtete damit einen Erweiterungsbau mit Büros und einem Veranstaltungsbereich für ihr Konferenzzentrum in Berlin.

3.1.1 Grundstückswahl und Vergabe der Planungs- und Bauleistungen

Die Stiftung hatte die Grundstückslage zunächst als „nachrangig“ bewertet. Später legte sie sich auf das Grundstück eines Investors fest, noch bevor sie alle für ihr Bauvorhaben in Frage kommenden Liegenschaften vollständig untersucht hatte. Der Investor bot sein Grundstück nur unter der Bedingung an, dass die Stiftung ihn auch mit den Planungs- und Bauleistungen beauftragt.

Die Stiftung verzichtete deshalb auf eine Vergabe der Baumaßnahme im Wettbewerb. Sie begründete ihre Grundstückswahl vor allem mit der Lage des Grundstücks.

Den von der Stiftung eingereichten Zuwendungsantrag bearbeitete das Bundesverwaltungsamt im Auftrag des Bundesinnenministeriums. Nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften ist die Gewährung einer Zuwendung für eine solche große Baumaßnahme stets an die Verpflichtung zu knüpfen, die Rechtsvorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberecht) anzuwenden. Zur fachlichen Prüfung beteiligte das Bundesverwaltungsamt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt). Dieses bezweifelte, dass ausschließlich das Investorengrundstück geeignet sei. Der Verzicht auf eine Vergabe im Wettbewerb sei daher vergaberechtlich unzulässig. Das Bundesverwaltungsamt schloss sich dem an. Es forderte die Stiftung auf, die Grundstückswahl durch vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu begründen. Die Stiftung stellte den geforderten Vergleich nicht an; insbesondere ermittelte sie nicht die Grundstücks- und Gesamtbaukosten anderer infrage kommender Liegenschaften. Daneben wandte sie sich an das dem Bundesamt vorgesetzte Bundesbauministerium. Dieses entzog daraufhin dem Bundesamt weitgehend die weitere fachliche Bearbeitung.

Im Gegensatz zum Bundesamt hielt das Bundesbauministerium in seiner fachlichen Stellungnahme die Auswahlkriterien der Stiftung für fachlich nicht prüfbar. Allein der Zuwendungsempfänger habe über die Grundstücksfrage zu entscheiden. Es vertrat auch die Auffassung, die Stiftung sei für die vergaberechtlichen Risiken ihres Bauvorhabens verantwortlich. Die Stiftung lehnte es aber gegenüber dem Bundesbauministerium ausdrücklich ab, diese Risiken zu übernehmen. Insbesondere verwahrte sie sich gegen eine mögliche Rückforderung von Fördermitteln, da alle vergaberechtlichen Fragen mit dem Bundesbauministerium abgestimmt seien. Das Bundesverwaltungsamt ging hierauf im Zuwendungsbescheid nicht mehr ein. Es gab der Stiftung auf, das Vergaberecht anzuwenden, soweit dies noch möglich sei. Hierbei akzeptierte es die Wahl des Grundstücks und die damit verbundene Einbindung des Investors in die Planung und Bauleistung. Die Stiftung vertrat später die Auffassung, sie zähle nicht zu den öffentlichen Auftraggebern im Sinne des Vergaberechts und müsse dieses daher nicht anwenden.

3.1.2 Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens

Die Bundesverwaltung darf Zuwendungen bei Bauvorhaben nur gewähren, wenn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Die Wirtschaftlichkeit von Bauwerken lässt sich anhand von Kostenkennwerten bewerten, z. B. durch die Baukosten je Quadratmeter Nutzfläche. Das Bundesamt verglich die Kostenkennwerte des Bauvorhabens mit denen von Bauwerken mit hohem bis sehr hohem Standard, z. B. den

Gebäuden des Auswärtigen Amtes und des Bundesgerichtshofes. Die Kostenkennwerte des Erweiterungsbaus überstiegen die der Vergleichsobjekte um durchschnittlich 35 %. Das Bundesamt bewertete das Bauvorhaben in der Folge als unwirtschaftlich und damit als nicht genehmigungsfähig.

Auf Initiative der Stiftung veranlasste das Bundesbauministerium neue Kostenvergleiche mit nunmehr von ihr vorgeschlagenen Vergleichsobjekten. Nachdem die Stiftung zehn der vierzehn Vergleichsobjekte vorgegeben hatte (u. a. ein voll ausgestattetes Schauspielhaus mit Vollbühne, Orchestergraben sowie 28 m hohem Bühnenturm), lag das von ihr beantragte Bauvorhaben immer noch 24 % über den neuen Vergleichswerten.

Die hohen Kostenkennwerte hielt das Bundesbauministerium angesichts der nationalen und internationalen Bedeutung und der „auch aus Sicht des Zuwendungsgebers gewünschten Ausstrahlung der Stiftung“ im konkreten Fall für noch vertretbar. Es begründete die Angemessenheit der Kosten mit dem sehr hohen Anspruch an Repräsentanz und Ausstattungsqualität, die dem sehr hochwertigen Standard besonders bedeutsamer Bundesbauten entspreche.

Das Bundesverwaltungsamt genehmigte daraufhin den von der Stiftung beantragten Kostenumfang ohne Abstriche. Einen Tag zuvor hatte es ein ebenfalls mit Bauglobalmitteln gefördertes Bauvorhaben einer anderen parteinahen Stiftung genehmigt. Das Bundesamt hatte dieses Bauvorhaben als „unmittelbar vergleichbar“ bewertet. Die Kostenkennwerte des Erweiterungsbaus lagen 58 % über den Kennwerten des Vorhabens der anderen Stiftung.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesinnenministerium, das in seinem Auftrag tätige Bundesverwaltungsamt und das Bundesbauministerium bei der Prüfung und Genehmigung des Zuwendungsantrags das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie weitere vergabe- und haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet haben.

Insbesondere hat er beanstandet, dass die Bundesministerien den Zweifeln ihrer nachgeordneten Ämter an der Genehmigungsfähigkeit des Zuwendungsantrags nicht nachgegangen sind. Das Bundesbauministerium hat dem Bundesamt sogar die fachliche Bewertung des Antrags entzogen.

Der Bundesrechnungshof hat es für nicht hinnehmbar gehalten, dass die Unterbringung eines Zuwendungsempfängers die Standards besonders aufwendiger und repräsentativer Gebäude oberster Bundesbehörden überschreiten durfte. Er hat ergänzend auf das Bauvorhaben der anderen Stiftung hingewiesen. Hätte die Stiftung ihr Bauvorhaben mit den niedrigeren Kostenkennwerten der an-

deren Stiftung umgesetzt, hätte sie ein Drittel der Gesamtbaukosten einsparen können.

3.3

Das Bundesinnenministerium hat die Beanstandungen zurückgewiesen. Alle Beteiligten seien sich einig gewesen, dass die Fördervoraussetzungen für das Bauvorhaben vorgelegen hätten. Bei der Genehmigung einer Zuwendung folge das Bundesinnenministerium dem Grundsatz, fachliche Entscheidungen anderer Bundesministerien und interne Entscheidungsprozesse der parteinahen Stiftungen zu respektieren. So habe das Bundesbauministerium in seiner baufachlichen Stellungnahme die vergaberechtliche Zulässigkeit bejaht. Die von der Stiftung nachträglich geäußerte Auffassung, sie sei kein öffentlicher Auftraggeber und habe vergaberechtliche Regelungen daher nicht einzuhalten, werde das Bundesinnenministerium grundsätzlich untersuchen.

In einer ergänzenden Stellungnahme hat das Bundesbauministerium hervorgehoben, es habe das Bundesinnenministerium bzw. das Bundesverwaltungsamt nur baufachlich unterstützt. Der Zuwendungsgeber habe zu entscheiden, wie die baufachlichen Hinweise zu berücksichtigen seien, und sei dafür allein verantwortlich.

Auch zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens haben sich die beiden Bundesministerien die Verantwortung gegenseitig zugewiesen. Das Bundesinnenministerium hat erklärt, es habe keinen Anlass gesehen, die Bewertung der Kostenstandards durch das Bundesbauministerium infrage zu stellen. Dieses hat dagegen betont, es habe weder den Standard der Baumaßnahme noch dessen Angemessenheit festgelegt. Es habe vielmehr geprüft, welchen Standard die Stiftung wünsche und ob dieser mit den beantragten Zuwendungen realisierbar sei. Im Übrigen hat das Bundesbauministerium die Kostenvergleiche insgesamt infrage gestellt.

Dem Bauvorhaben der anderen Stiftung haben nach Ansicht des Bundesinnenministeriums völlig andere planerische und funktionale Anforderungen zugrunde gelegen. Zudem hänge die Höhe der Bauglobalmittel nicht von konkreten Bedarfsanalysen ab. Die Exekutive habe vielmehr zu beachten, dass der Haushaltsgesetzgeber der Stiftung 18,9 Mio. Euro zur Verfügung gestellt habe. Man könne den gewählten Standard daher nicht als unwirtschaftlich bewerten.

3.4

Die beiden Bundesministerien haben die aufgezeigten Mängel des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens mit ihren Stellungnahmen nicht ausräumen können. Beide haben sich nicht dazu geäußert, warum sie die Einwände ihrer nachgeordneten Behörden gegen die Genehmigungsfähigkeit des Zuwendungsantrags nicht weiterverfolgten. Der Bundesrechnungshof betrachtet dabei mit

besonderer Sorge, dass sich beide Bundesministerien die Verantwortung im Prüfungs- und Genehmigungsverfahren in wesentlichen Teilen gegenseitig zuweisen. Dies offenbart grundlegende Organisations- und Abstimmungsdefizite, die das Bundesinnenministerium als Zuwendungsgeber beheben muss.

Wenn der Haushaltsgesetzgeber Mittel bereitstellt, enthebt dies die Bundesverwaltung nicht ihrer Pflicht, bei der Vergabe von Zuwendungen haushaltsrechtliche Vorschriften wie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Für eine sachgerechte Grundstücksauswahl sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der infrage kommenden Liegenschaften unverzichtbare Voraussetzungen. Das Bundesinnenministerium hätte die Grundstückswahl der Stiftung nicht einfach hinnehmen dürfen. Vielmehr hätte es auch aus Wettbewerbsgründen darauf drängen müssen, dass die Stiftung die geforderten Untersuchungen vollständig durchführt.

Der Bundesrechnungshof hält es für besonders wichtig, dass das Bundesinnenministerium die Anwendung des Vergaberechts konsequent durchsetzt. Dazu gehört auch, dass die Gewährung einer solchen Zuwendung stets an die Verpflichtung zu knüpfen ist, das Vergaberecht uneingeschränkt anzuwenden. Dies gilt umso mehr, wenn es sich bei dem Zuwendungsempfänger um eine nahezu vollständig vom Bund finanzierte Einrichtung handelt. Es überrascht, dass das Bundesinnenministerium als Zuwendungsgeber für parteinahe Stiftungen mehr als zehn Jahre nach Einführung der gesetzlichen Regelungen zum Vergaberecht erst noch untersuchen muss, ob die Stiftung auch öffentlicher Auftraggeber ist. Umso wichtiger wäre es gewesen, der Stiftung die Anwendung des Vergaberechts verbindlich aufzuerlegen.

Das Bundesbauministerium stellt Kostenvergleiche infrage, die es teilweise selbst veranlasst hat. Die kritisierten Vergleichsuntersuchungen stammen von der Bauverwaltung bzw. beruhen sogar auf Vorschlägen der Stiftung. Die Vergleichbarkeit mit dem Bauvorhaben der anderen Stiftung basiert auf Feststellungen des Bundesamtes. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Bewertung, dass die Stiftung auch wesentlich kostengünstiger hätte bauen können.

Das Bundesinnenministerium hätte das unwirtschaftliche Bauvorhaben so nicht genehmigen lassen dürfen. Dabei kann offen bleiben, inwieweit die hohen Kosten auf überzogene Standards oder auf fehlenden Wettbewerb bei der Vergabe zurückzuführen sind.

Der Bundesrechnungshof sieht das Bundesinnenministerium als Zuwendungsgeber in der Pflicht, dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei den parteinahen Stiftungen Geltung zu verschaffen, gerade weil sie nahezu vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

4 Einnahmeverluste durch verzögerten Erlass einer Gebührenverordnung zum Satellitendatensicherheitsgesetz

4.0

Das Bundeswirtschaftsministerium hat mehr als zwei Jahre verstreichen lassen, ohne eine Gebührenverordnung zum Satellitendatensicherheitsgesetz in Kraft zu setzen. Damit entgehen dem Bundeshaushalt jährlich Gebühreneinnahmen von 0,5 Mio. Euro.

4.1

4.1.1

Das am 1. Dezember 2007 in Kraft getretene Satellitendatensicherheitsgesetz (Gesetz) schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb privater Erdbeobachtungssatelliten und eine weltweite Vermarktung der dabei gewonnenen Daten. Hierzu gehören z. B. Bilder der Erdoberfläche, Höhenmodelle oder Auswertungen bestimmter Bodenstrukturen. Um die sicherheits- und außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu wahren, muss der Betrieb leistungsfähiger Systeme zur Erdfernerkundung genehmigt und beaufsichtigt werden. Dafür sind nach § 26 des Gesetzes Gebühren und Auslagen zu erheben. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass sie die Kosten decken (Kostendeckungsprinzip). Darüber hinaus sind die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder sonstige Nutzen der Amtshandlungen für den Empfänger angemessen zu berücksichtigen (Äquivalenzprinzip). Das Bundeswirtschaftsministerium ist ermächtigt, Gebührentatbestände und Gebührenhöhe durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Die Ermächtigung zum Erlass der Gebührenverordnung war zeitlich gegenüber den übrigen gesetzlichen Regelungen vorgezogen worden. Dadurch sollten das Gesetz und die Rechtsverordnung gemeinsam in Kraft treten.

4.1.2

Bei der Abstimmung des Gesetzentwurfs im Sommer 2006 hatte der Bundesrechnungshof das Bundeswirtschaftsministerium auf Schwierigkeiten hingewiesen, den Nutzen oder wirtschaftlichen Wert von Amtshandlungen für die Empfänger zu beziffern und angemessen bei den Gebühren zu berücksichtigen. Er hatte angeregt, hierfür möglichst klare Maßstäbe vorzugeben. Alternativ sollte das Bundeswirtschaftsministerium ausschließlich das Kostendeckungsprinzip vorsehen und damit ein eindeutiges und sicheres Kalkulationsverfahren wählen. Diesen Hinweisen hatte das Bundeswirtschaftsministerium nicht Rechnung getragen. Es hat das Äquivalenzprinzip beibehalten, ohne hierfür Vorgaben zu machen.

4.1.3

Das Bundeswirtschaftsministerium leitete im Dezember 2007 die Ressortabstimmung zu der Gebührenverordnung

ein. Es bezifferte die voraussichtlichen jährlichen Einnahmen auf 0,5 Mio. Euro. Da bis Dezember 2008 noch keine Gebührenverordnung erlassen war, bat der Bundesrechnungshof um Mitteilung des Verfahrensstandes. Das Bundeswirtschaftsministerium teilte hierzu mit, für eine belastbare Gebührenkalkulation zunächst Praxiserfahrungen sammeln zu müssen. Es kündigte an, die Gebührenverordnung vor Ende des ersten Halbjahres 2009 in Kraft zu setzen.

Auf erneute Nachfrage räumte das Bundeswirtschaftsministerium im Oktober 2009 weitere Verzögerungen ein. Wegen der Neuartigkeit der vermarkteten Produkte sei eine belastbare Einschätzung der Gebühren zu einem früheren Zeitpunkt ausgeschlossen gewesen. Im gleichen Monat gab das Bundeswirtschaftsministerium einen überarbeiteten Entwurf einer Gebührenverordnung in die Ressortabstimmung. Dabei ging es weiterhin von jährlichen Gebühreneinnahmen von 0,5 Mio. Euro aus. Es kündigte an, die Gebührenverordnung bis Ende 2009 in Kraft zu setzen. Dies ist nicht geschehen.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundeswirtschaftsministerium mehr als zwei Jahre lang trotz gesetzlichen Auftrags keine Gebührenverordnung erlassen hat. Dadurch sind in den Jahren 2008 und 2009 Einnahmeverluste für den Bundeshaushalt von 1 Mio. Euro entstanden. Das Bundeswirtschaftsministerium hat damit auch gegen § 34 BHO verstoßen, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.

Der Bundesrechnungshof sieht es als nicht ungewöhnlich an, dass bei erstmaligem Erlass einer Gebührenverordnung Praxiserfahrungen fehlen. Verzögerungen von mehr als zwei Jahren kann dies allerdings nicht rechtfertigen. Vielmehr hätte sich das Bundeswirtschaftsministerium frühzeitig und parallel zur Vorbereitung des Gesetzentwurfs mit den gebührenrechtlichen Fragestellungen befassen müssen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeswirtschaftsministerium kurzfristig eine Gebührenverordnung erlässt und deren Aktualisierungen ohne zeitliche Verzögerungen vornimmt.

4.3

Das Bundeswirtschaftsministerium hat die Sachverhaltsdarstellungen des Bundesrechnungshofes als zutreffend anerkannt. Es teile zwar die vom Bundesrechnungshof geäußerte Zielsetzung, mit einer frühzeitigen und parallelen Vorbereitung der Gebührenverordnung ein gleichzeitiges Inkrafttreten mit dem Gesetz anzustreben. Dies sei unter den Rahmenbedingungen jedoch nicht realistisch gewesen. Zum einen habe es sich bei der Satellitendatensicherheit um eine vollständig neuartige Materie gehandelt. Zum anderen sei extremer Zeitdruck für den Erlass des Gesetzes hinzugekommen. Aus außen- und sicherheitspolitischen Gründen habe eine seit Juni 2007 bestehende Regelungslücke geschlossen werden müssen.

Schwierigkeiten hätten sich insbesondere dadurch ergeben, zusätzlich zu dem Verwaltungsaufwand auch den wirtschaftlichen Wert oder sonstigen Nutzen der staatlichen Leistungen bei der Gebühr zu berücksichtigen. Da es sich um ein weltweit erstmalig vertriebenes Produkt und ein in Deutschland neues Geschäftsmodell handele, sei die Festsetzung der Gebühren problematisch. Aufgrund der Neuartigkeit der Materie seien auch keine belastbaren Aussagen zum Verwaltungsaufwand möglich gewesen.

Die mit 1 Mio. Euro bezifferten Einnahmeverluste hält das Bundeswirtschaftsministerium für zu hoch. Es hat darauf hingewiesen, dass die Gesamtkosten für den Vollzug für die Zeit von April 2008 bis Ende 2009 lediglich 628 000 Euro betragen.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat angekündigt, die Gebührenverordnung kurzfristig zu erlassen. Künftige Aktualisierungen will es ohne zeitliche Verzögerungen in Kraft setzen.

4.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Er betrachtet den Zeitdruck beim Erlass des Gesetzes und die Neuartigkeit der Materie nicht als ausreichend, um die eingetretenen Verzögerungen von mehr als zwei Jahren und die damit einhergehenden Einnahmeverluste zu begründen.

Die Schwierigkeiten, den wirtschaftlichen Wert oder sonstigen Nutzen bei diesen neuartigen Verfahren zu ermitteln, waren dem Bundeswirtschaftsministerium bekannt. Der Bundesrechnungshof hatte auf diese Probleme bereits im Gesetzgebungsverfahren hingewiesen und die Alternative eines einfacheren, am Aufwand orientierten Gebührenmodells aufgezeigt.

Der Hinweis des Bundeswirtschaftsministeriums, selbst der Verwaltungsaufwand für die Ermittlung kostendeckender Gebühren sei nicht abschätzbar gewesen, überzeugt nicht. So enthält das Gesetz bereits Angaben zu den anfallenden Aufgaben; in der Gesetzesbegründung werden Vollzugaufwand und Personalbedarf abgeschätzt. Ergänzend hierzu bietet das Verwaltungskostenrecht mit Rahmengebühren sowie Gebühren nach Zeitaufwand geeignete Möglichkeiten, Gebühren für neue, nicht vollständig bekannte Verwaltungsverfahren festzulegen. Bei Unsicherheiten über den tatsächlichen Aufwand hätte das Bundeswirtschaftsministerium zunächst Gebühren festsetzen können, die die Kosten nicht vollständig gedeckt hätten. Dies wäre für den Bundeshaushalt vorteilhafter gewesen, als mehr als zwei Jahre auf jegliche Einnahmen zu verzichten.

Die mit 1 Mio. Euro bezifferten Einnahmeverluste beruhen auf den Angaben in den Begründungen zu den Entwürfen der Gebührenverordnung. Der vom Bundeswirtschaftsministerium angeführte Verwaltungsaufwand von 628 000 Euro für die gebührenpflichtigen – jedoch ohne Einnahmen erbrachten – Amtshandlungen umfasst nicht den gesamten Zeitraum seit Inkrafttreten des Gesetzes. Da die Verordnung im März 2010 noch immer nicht in

Kraft getreten ist, entstehen dem Bundeshaushalt weitere vermeidbare Einnahmeverluste. Sie dürften sich inzwischen auf mehr als 1 Mio. Euro belaufen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, eine Gebührenverordnung ohne weitere Verzögerungen in Kraft zu setzen und bei Bedarf zu aktualisieren. Er erwartet, dass das Bundeswirtschaftsministerium künftig seine Rechtsetzung so gestaltet, dass Gebührenverordnungen ohne zeitlichen Verzug in Kraft gesetzt und Einnahmeverluste vermieden werden können.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Einzelplan 11)

5 Land Berlin gewährt gesetzeswidrig Leistungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende

5.0

Die Ausführungsvorschriften des Landes Berlin, nach denen Arbeitsuchende Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten, verstoßen teilweise gegen Bundesrecht. Bis Februar 2009 sahen die Vorschriften vor, dass unangemessen hohe Unterkunfts-kosten im Ergebnis nicht nur sechs, sondern achtzehn Monate lang erstattet werden konnten. Der Bund musste diese Unterkunfts-kosten anteilig zahlen. Deswegen hat das Bundessozialgericht das Land Berlin zur Zahlung von 13,1 Mio. Euro Schadensersatz an den Bund verurteilt. Eine Neuregelung der Ausführungsvorschriften lässt weiterhin rechts-widrige Leistungen zu. Dem Bund entsteht jährlich ein Schaden in Millionenhöhe.

Das Bundesarbeitsministerium sollte das Land Berlin auffordern, unverzüglich seine Ausführungsbestimmungen rechtskonform zu gestalten und dem Bund seinen Anteil an den rechtswidrig erbrachten Leistungen zurück-zuerstatten.

5.1

5.1.1

Erwerbsfähige Arbeitsuchende erhalten als Grundsicherung von den kommunalen Trägern die Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, soweit diese angemessen sind. Die Vorschrift soll sicherstellen, dass Hilfebedürftige im notwendigen Umfang Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten.

Übersteigen die Aufwendungen für die Unterkunft die im Einzelfall angemessene Höhe, können sie vorübergehend als Bedarf der Leistungsempfänger berücksichtigt werden. Dies gilt jedoch nur so lange, wie es ihnen nicht möglich oder zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate.

Das Land Berlin legt wie viele Kommunen in eigenen Ausführungsvorschriften fest, in welcher Höhe die Aufwendungen als angemessen anzusehen sind. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden mit einem bestimmten Prozentsatz an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung.

5.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass die seit dem 1. Oktober 2005 geltenden Ausführungsregelungen des Landes Berlin (AV-Wohnen) in unzulässiger Weise über die gesetzlichen Regelungen hinausgingen.

Die Regelungen gaben den Hilfebedürftigen einen zusätzlichen Bestandsschutz von zwölf Monaten. Erst danach – und nicht schon bei Bewilligung des Leistungsantrages – forderten die Grundsicherungsstellen die Hilfeempfänger auf, unangemessene Unterkunftskosten zu senken. Die Grundsicherungsstellen konnten auch dauerhaft unangemessene Unterkunftskosten anerkennen. Voraussetzung war, dass sie die fiktiven Kosten eines Umzugs höher einschätzten als die Unterkunftskosten, die für die voraussichtliche Leistungsdauer über die angemessene Höhe hinaus gezahlt werden sollten.

Der Bund beteiligte sich in den Jahren 2005 bis 2008 mit 350 bis 450 Mio. Euro jährlich an den Kosten der Unterkunft und Heizung im Land Berlin. Die rechtswidrigen Verfahrensvorgaben des Landes Berlin gingen daher anteilig zu seinen Lasten.

Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesministerium auf, beim Land Berlin auf eine rechtskonforme Änderung der Ausführungsvorschriften hinzuwirken. Mit Bericht vom 19. Dezember 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7570) unterrichtete der Bundesrechnungshof das Parlament über seine Feststellungen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte die Bundesregierung auf dieser Grundlage mit Beschluss vom 4. Juni 2008 auf, „bezüglich des Landes Berlin auf die Kostensenkungsfrist binnen sechs Monaten hinzuwirken“.

5.1.3

Das Bundesministerium forderte seinerseits das Land Berlin mehrmals auf, seine rechtswidrige Verfahrensweise aufzugeben. Es wies darauf hin, dass der Bund die daraus resultierenden Mehrkosten nicht übernehmen kann.

Das Land kam den Aufforderungen nicht nach. Auf die Klage des Bundesministeriums verurteilte das Bundessozialgericht am 15. Dezember 2009 das Land Berlin zur Zahlung von 13,1 Mio. Euro Schadensersatz an den Bund. Das Land Berlin hatte nach Auffassung des Bundessozialgerichts durch den Erlass der AV-Wohnen vorsätzlich und schwerwiegend seine Pflicht verletzt, höherrangiges Recht beim Erlass von Verwaltungsvorschriften zu beachten.

Noch vor dem Urteil des Bundessozialgerichts hatte das Land Berlin seine AV-Wohnen zum 1. März 2009 geändert. Die geänderte Fassung war nicht Gegenstand der

Gerichtsentscheidung. Die Vorschrift sieht grundsätzlich eine Frist zur Kostensenkung von sechs Monaten seit Beginn der Hilfefewährung vor. Abweichend davon beginnt diese Frist erst nach zwölf Monaten, wenn die geschätzten Umzugskosten den unangemessenen Teil der Unterkunftskosten während dieser Zeit übersteigen würden. Dabei erlaubt es die AV-Wohnen, auch Zusatzkosten des Umzugs zu berücksichtigen, die lediglich erwartet werden und nicht näher überprüfbar sind (z. B. Doppelmieten und Maklerprovisionen). Zudem können die Grundsicherungsstellen in Berlin zulassen, dass die Unterkunftskosten die angemessenen Werte für Warmmieten um bis zu 10 % überschreiten. Maßnahmen zur Kostensenkung sind in diesen Fällen entbehrlich. Nicht abschließend festgelegt ist, in welchen Fallgruppen (z. B. Alter, alleinerziehend, Aufrechterhalten sozialer Bindungen) diese Möglichkeit genutzt werden kann.

5.2

Der Bundesrechnungshof hält auch die Neuregelung der AV-Wohnen mit den gesetzlichen Regelungen und ihrer Konkretisierung durch das Bundessozialgericht für nicht vereinbar.

Sachliche Gründe, die Frist zur Senkung der Unterkunftskosten um zwölf Monate hinauszuschieben, sind nicht gegeben. Selbst nach Ablauf der Frist dürfte ein Umzug zu meist weder entbehrlich geworden sein noch dürfte er geringere Aufwendungen verursachen. Ein großer Teil der Hilfebedürftigen wird auch nach der verlängerten Frist noch Leistungen beziehen. Das Land Berlin hat damit wie bei der vom Bundessozialgericht verworfenen Vorgängerregelung für eine Vielzahl von Fällen faktisch die gesetzliche Regelfrist rechtswidrig ausgeweitet.

Werden nicht näher überprüfbare Zusatzkosten (z. B. Doppelmieten, Maklerprovisionen) berücksichtigt, kann dies zudem dazu führen, dass selbst erhebliche monatliche Mehrbelastungen bei den Unterkunftskosten noch als angemessen angesehen werden.

In jedem Fall müssen die Grundsicherungsstellen eine aufwendige und schwierige Prognoseentscheidung treffen. Sie können ohne geeignete Anhaltspunkte nicht absehen, auf welche Weise der Hilfebedürftige Unterkunftskosten senken und ob und zu welchem Zeitpunkt ein Umzug im Vergleich zum Verbleib in einer Wohnung wirtschaftlich ist.

Rechtswidrig ist auch die Befugnis der Grundsicherungsstellen, eine Überschreitung der angemessenen Werte um bis zu 10 % zuzulassen und bis zu dieser Höhe auf eine Kostensenkung zu verzichten. Der Anwendungsbereich dieser Befugnis ist offen. Über die bereits aufgeführten personenbezogenen Fallgruppen hinaus können erneut wirtschaftliche Erwägungen bei der Entscheidung über den Verbleib in einer Wohnung einbezogen werden. Zudem ist es unzulässig, die 10-%-Regelung auf die vom Land Berlin anerkannten Warmmieten anzuwenden. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ist nämlich die Angemessenheit der Heizkosten unabhängig von den übrigen Kosten der Unterkunft zu beurteilen. Die Heiz-

kosten dürfen daher bei einer pauschalen Erhöhung der angemessenen Werte nicht mit einbezogen werden.

5.3

Das Bundesarbeitsministerium hat dem Sachverhalt und der rechtlichen Bewertung des Bundesrechnungshofes im Ergebnis zugestimmt.

Es habe selbst im März 2009 das vom Land Berlin geregelte Verfahren des Vergleichs fiktiver Umzugskosten mit dem unangemessenen Teil der Unterkunftskosten beanstandet. Zu betrachten seien allerdings jeweils die Umstände des Einzelfalles. Die für eine Vergleichsrechnung vorgesehenen Prüfungskriterien könnten dabei eine Rolle spielen. Die vom Land Berlin vorgegebenen Parameter – wie die Frist von zwölf Monaten und die Berücksichtigung doppelter Mietzahlungen – seien allerdings beliebig und wenig begründet.

Das Land Berlin hat zu den Beanstandungen des Bundesarbeitsministeriums nicht Stellung genommen. Es sieht für inhaltliche Diskussionen keinen Raum und spricht dem Bund die Befugnis ab, kommunale Verwaltungsvorschriften zu bewerten. Bund und Länder hätten vielmehr einvernehmlich die alleinige Kompetenz für die Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung den Kommunen zugesprochen. Deshalb habe der Bund bislang auch nicht von der Ermächtigung Gebrauch gemacht, die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

Das Bundesarbeitsministerium hat die Angelegenheit insbesondere wegen der nach seiner Ansicht schwierigen Schadensschätzung nicht weiter verfolgt.

5.4

Das Bundesarbeitsministerium wird beim Land Berlin erneut und weiterhin darauf zu drängen haben, unangemessene Unterkunftskosten für längstens sechs Monate anzuerkennen. Leiten die Grundsicherungsstellen die Kostensenkung erst nach Ablauf eines Jahres ein, wird der Bund auch künftig jährlich in Millionenhöhe unzulässig mit Aufwendungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung der Hilfebedürftigen belastet.

Zwar sieht der Bundesrechnungshof ebenso wie das Bundesarbeitsministerium die Schwierigkeiten einer Schadensschätzung. Solche Schwierigkeiten sind bei der Geltendmachung von Schadensersatz jedoch nicht ungewöhnlich und können daher allein kein Grund sein, auf Ansprüche gegenüber dem Land zu verzichten. Wenn das Bundesarbeitsministerium auf einheitliche und verbindliche Vorgaben durch den Erlass einer Rechtsverordnung verzichtet, hat es zu prüfen, mit welchen Instrumenten es Verstößen gegen höherrangiges Recht künftig begegnen kann.

Das Bundesarbeitsministerium sollte das Land Berlin auffordern, seine Ausführungsvorschriften unverzüglich rechtskonform auszugestalten. Außerdem sollte es prüfen, inwieweit der Bund auf der Grundlage von Artikel 104a Absatz 5 zweiter Halbsatz Grundgesetz vom Land weiteren Schadensersatz verlangen kann.

6 **Bundessozialministerium und Rentenversicherung nehmen seit Jahren falsche Rentenberechnungen in Kauf** (Kapitel 1113 Titelgruppe 02)

6.0

Das Bundessozialministerium duldet seit Jahren, dass die Rentenversicherungsträger Renten falsch berechnen. Ursache sind fehlerhafte Daten, die ihnen Sozialleistungsträger übermitteln. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass deshalb allein die Deutsche Rentenversicherung Bund über 800 000 Fälle und die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland mindestens 140 000 Fälle überprüfen müssten. Das Verfahren, mit dem die Rentenversicherungsträger die übermittelten Daten prüfen und gegebenenfalls berichtigen, ist umständlich und aufwendig.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundessozialministerium und der Deutschen Rentenversicherung aufgezeigt, wie falsch berechnete Renten vermieden werden können. Er hat insbesondere vorgeschlagen, die Rentenversicherungsträger die Daten selbst ermitteln zu lassen und das Verfahren zu vereinfachen. Dies würde einen Aufwand von 18 Mio. Euro vermeiden.

6.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), die gesetzlichen Krankenkassen und andere Sozialleistungsträger zahlen für Personen, die Entgeltersatzleistungen wie Arbeitslosengeld oder Krankengeld beziehen, Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung. Die Sozialleistungsträger melden die Entgeltersatzleistungen in einem elektronischen Verfahren an die Rentenversicherung (Meldeverfahren). Sie müssen die Entgeltersatzleistungen jeweils entweder dem Beitrittsgebiet (Rechtskreis Ost) oder dem übrigen Bundesgebiet (Rechtskreis West) zuordnen. Die Rentenversicherungsträger speichern die gemeldeten Daten für ihre Versicherten in Versicherungskonten und berechnen daraus später die Rente.

Für die Sozialleistungsträger selbst hat die Zuordnung keine Bedeutung. Die Zuordnung wirkt sich jedoch bei den Rentenversicherungsträgern aus. Denn dem Rechtskreis Ost zugeordnete Entgeltersatzleistungen sind höher zu bewerten, um Unterschiede zu den Einkommensverhältnissen im übrigen Bundesgebiet in der Rentenberechnung auszugleichen. Falsch zugeordnete Beitragszeiten führen dazu, dass Renten unrechtmäßig dauerhaft zu hoch oder zu niedrig ausfallen.

Gesetzlich nicht geregelt ist, nach welchen Kriterien Entgeltersatzleistungen einem Rechtskreis zuzuordnen sind. Die Rentenversicherungsträger geben den Sozialleistungsträgern auf, die Entgeltersatzleistung demjenigen Rechtskreis zuzuordnen, in dem die versicherte Person zuletzt beschäftigt war und das Entgelt für diese Leistung verdient hatte. Ihr Wohnort oder der Sitz der Sozialleistungsträger sollen keine Rolle spielen. Beruht die Entgeltersatzleistung wegen Arbeitslosigkeit auf Beschäftigungen in beiden Rechtskreisen (Mischfälle), soll sie die Bundesagentur dem Rechtskreis zuordnen, in dem die versicherte Person überwiegend beschäftigt war.

6.1.1 Zahlreiche Entgeltersatzleistungen falsch zugeordnet

Bereits im Jahre 2001 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Bundesagentur Entgeltersatzleistungen wegen Arbeitslosigkeit falsch zugeordnet hatte und die Rentenversicherungsträger solche Daten unberichtigt in die Versicherungskonten übernommen hatten.

Bei einer weiteren Prüfung im Jahre 2005 fand der Bundesrechnungshof ebenfalls falsch zugeordnete Entgeltersatzleistungen in den Versicherungskonten (vgl. Bemerkungen 2006, Bundestagsdrucksache 16/3200 Nr. 65).

Im Jahre 2007 stellte der Bundesrechnungshof erneut fest, dass Rentenversicherungsträger falsch zugeordnete Entgeltersatzleistungen in ihren Versicherungskonten gespeichert hatten. Aufgrund seiner Hinweise ermittelten zwei Rentenversicherungsträger fast eine Million Versicherungskonten mit falschen Daten:

- Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) führte im September 2007 sechs Millionen Versicherungskonten mit Beitragszeiten im Rechtskreis Ost. Davon enthielten knapp 840 000 Konten (14 %) falsch zugeordnete Entgeltersatzleistungen. Aus 115 000 dieser Konten zahlte die DRV Bund bereits Renten.
- Die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland (DRV Mitteldeutschland) prüft automatisiert die Plausibilität der ihr gemeldeten Daten. Trotzdem sind ihre Versicherungskonten nicht fehlerfrei. Wie eine Prüfung von 3,3 Millionen Versicherungskonten im Mai 2007 ergab, enthielten 140 000 Konten (4 %) falsch zugeordnete Entgeltersatzleistungen. Aus 15 000 dieser Konten zahlte die DRV Mitteldeutschland bereits Renten.

Auf Bitte des Bundesrechnungshofes ermittelte die DRV Mitteldeutschland im Jahre 2009, wie viele neue Fehler ihre automatisierte Plausibilitätskontrolle wöchentlich meldet. Innerhalb von acht Wochen waren dies 1 822, wöchentlich bis zu 314 Fälle. Die DRV Bund verfügt nicht über automatisierte Plausibilitätskontrollen. Deshalb konnte sie nicht angeben, wie viele der ihr wöchentlich gemeldeten Entgeltersatzleistungen falsch zugeordnet sind.

6.1.2 Aufwendiges Verfahren zur Fehlerberichtigung

Die Rentenversicherungsträger dürfen die ihnen gemeldeten Daten nicht ohne weiteres ändern. Stellen sie Fehler fest, müssen sie die Sozialleistungsträger auffordern, diese zu berichtigen. Griffen die Rentenversicherungsträger alleine die oben aufgeführten knapp eine Million Fälle auf, müssten sie dafür nach Berechnung des Bundesrechnungshofes mindestens 18 Mio. Euro aufwenden. Hinzu käme entsprechender Verwaltungsaufwand der Sozialleistungsträger.

Die DRV Mitteldeutschland untersuchte stichprobenweise bei 104 vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen, ob und wie Fehler berichtigt wurden:

- In zwei Dritteln der Fälle (71 Fälle) hat die DRV Mitteldeutschland die falsche Zuordnung inzwischen

berichtigt. Lediglich einmal beteiligte sie den zuständigen Sozialleistungsträger – wie gesetzlich vorgeschrieben – im Meldeverfahren. Die anderen Fälle berichtigte die DRV Mitteldeutschland selbst ohne Beteiligung des zuständigen Sozialleistungsträgers (46 Fälle) oder mit Beteiligung des Sozialleistungsträgers, aber nicht im Meldeverfahren (24 Fälle).

- Ein Drittel der Fälle (33 Fälle) konnte die DRV Mitteldeutschland nicht eindeutig aufklären. Davon könnten 19 Fälle „Mischfälle“ gewesen sein. Bei solchen können die Rentenversicherungsträger nicht selbst feststellen, ob die Entgeltersatzleistung richtig zugeordnet ist.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundessozialministerium und die Rentenversicherungsträger zuletzt im März 2009 darauf hingewiesen, dass die Sozialleistungsträger Entgeltersatzleistungen falsch zuordnen. Er hat beanstandet, dass das Bundessozialministerium und die Rentenversicherungsträger das ihnen bekannte Problem nicht aufgegriffen und mit den Sozialleistungsträgern gelöst haben. Er hat bezweifelt, ob das gegenwärtige Meldeverfahren überhaupt geeignet ist, künftig falsche Zuordnungen zu verhindern. Die anhaltend hohe Fehlerquote zeigt auch, dass die richtige Zuordnung für die Sozialleistungsträger nicht bedeutsam ist, zumal falsche Zuordnungen sich erst auf die Rente auswirken. Für deren richtige Berechnung sind nicht sie verantwortlich, sondern die Rentenversicherungsträger. Es sind deshalb die Rentenversicherungsträger, die alle in Frage kommenden Fälle prüfen müssen. Sie dürfen nach der gegenwärtigen Rechtslage Fehler aber nicht selbst berichtigen, sondern müssen zusätzlich die Sozialleistungsträger in einem umständlichen und aufwendigen Verfahren damit befassen.

Wären die Rentenversicherungsträger alleine für die Zuordnung zuständig, könnten sie die Entgeltersatzleistungen automatisiert dem Rechtskreis der letzten Beschäftigung zuordnen. Die dafür notwendigen Informationen können sie ihren Versicherungskonten entnehmen. „Mischfälle“ könnten sie, wie bei der Berechnung von Arbeitslosengeld üblich, ebenfalls dem Rechtskreis der letzten Beschäftigung zuordnen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundessozialministerium empfohlen, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, um die Zuordnung den Rentenversicherungsträgern zu übertragen.

6.3

Das Bundessozialministerium, die DRV Bund und die DRV Mitteldeutschland haben erklärt, sie wollten Beratungen der Gremien der Deutschen Rentenversicherung dazu auf Bundesebene abwarten. Die DRV Bund hat anerkannt, dass die Qualität der im Meldeverfahren von den Sozialleistungsträgern übermittelten Daten besser werden muss. Sie wolle dieses Problem bundeseinheitlich lösen.

Die DRV Bund hat eingewandt, die Fehlerquote sei möglicherweise geringer als vom Bundesrechnungshof festgestellt. DRV Bund und DRV Mitteldeutschland haben zu-

dem darauf hingewiesen, dass Entgeltersatzleistungen teilweise pauschal und ohne Bezug zur letzten Beschäftigung berechnet würden. Diese Fälle und die „Mischfälle“ könnten nur die Sozialleistungsträger zuordnen, die diese Entgeltersatzleistung gewähren, nicht jedoch die Rentenversicherungsträger.

6.4

Die Rentenversicherungsträger haben offenkundig erhebliche Vorbehalte dagegen, die Aufgabe der Zuordnung selbst zu übernehmen. Dies erstaunt, zumal – wie das Beispiel der DRV Mitteldeutschland zeigt – die Träger sich selbst nicht immer an das geltende Verfahren halten und falsche Zuordnungen teilweise schon jetzt selbst berichtigen.

Ihr Argument, sie könnten in bestimmten Fällen Entgeltersatzleistungen nicht zuordnen, überzeugt nicht. Sie könnten bei „Mischfällen“ das gesetzlich nicht vorgegebene Kriterium des überwiegenden Beschäftigungsortes durch das des letzten Beschäftigungsortes ersetzen. Eine pauschale, dafür aber handhabbare Regelung ist sachgerechter als eine einzelfallgerechte, tatsächlich aber nicht handhabbare Regelung, die zudem noch anfällig für zahlreiche Fehler ist.

Das derzeitige Verfahren bewirkt, dass Versicherte zu niedrige oder zu hohe Renten erhalten. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass das Bundessozialministerium die ihm schon seit Jahren bekannten Missstände duldet. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es alsbald Schritte unternimmt, um den Rentenversicherungsträgern die Zuständigkeit für die Zuordnung von Entgeltersatzleistungen zu übertragen.

7 **Auskunfts- und Beratungsangebot der Rentenversicherungsträger ist nicht wirtschaftlich** (Kapitel 1113 Titelgruppe 02)

7.0

Die Träger der Deutschen Rentenversicherung halten an rund 1 000 Standorten ein umfangreiches Auskunfts- und Beratungsangebot vor. Sie haben nicht untersucht, wie viele Standorte sie tatsächlich benötigen. Trotz ständig rückläufiger Besucherzahlen stockten sie ihr Personal in den letzten Jahren auf. Das Bundessozialministerium sollte darauf hinwirken, dass die Deutsche Rentenversicherung Bund ein Konzept entwickelt, wie die Träger der Deutschen Rentenversicherung den Bedarf für Auskunft und Beratung ermitteln und wirtschaftlich decken können. Versicherungsämter sowie Stadt- und Gemeindebehörden sollten die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben der Auskunft und Entgegennahme von Anträgen wahrnehmen.

7.1

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund), die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See

(DRV KBS) und die regionalen Träger der Deutschen Rentenversicherung (Regionalträger) sind die Träger der Deutschen Rentenversicherung (Träger). Zu ihren Aufgaben gehört es, die Versicherten zu beraten. Dies gewährleisten sie im Wesentlichen durch ein bundesweites Beratungsstellennetz mit insgesamt rund 1 000 Beratungsstellen. Hierbei unterscheiden sie zwischen festen Standorten – sogenannte Auskunfts- und Beratungsstellen (A+B-Stellen) – und Standorten, an denen sie in regelmäßigen Abständen Beratung anbieten (Sprechtagsorte). Daneben halten sie weitere umfangreiche Beratungsangebote wie kostenlose Servicetelefone und ein Netz von mehr als 5 000 ehrenamtlichen Beratern vor.

Ursprünglich hatten sowohl die beiden Bundesträger DRV Bund und DRV KBS als auch die Regionalträger ein jeweils flächendeckendes Angebot mit insgesamt rund 400 A+B-Stellen und rund 600 Sprechtagsorten. Im Jahre 1996 entwickelten die Träger ein Konzept (Vorgängerkonzept) für die Struktur ihrer Beratungsstellen. Dieses beruhte auf einem von den Trägern in Auftrag gegebenen Gutachten. Die Gutachter hatten einen bundesweiten Bedarf von 150 A+B-Stellen ermittelt, diesen ergänzt durch Sprechtagsorte.

7.1.1 **Organisationsreform**

Der Gesetzgeber hat die Organisation der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 2005 reformiert. Er wollte damit auch ein einheitliches Beratungsstellennetz schaffen. Die A+B-Stellen der DRV Bund sollten auf die Regionalträger übergehen. Die DRV Bund sollte Grundsätze zur Organisation und Aufgabenzuweisung der A+B-Stellen entwickeln. Das Serviceangebot sollte sich verbessern, der Verwaltungsaufwand sollte sinken.

Die Träger einigten sich im Jahre 2006 auf ein Rahmenkonzept, nach dem die A+B-Stellen der DRV Bund bis zum Jahre 2011 auf die Regionalträger übergehen sollten. Das Rahmenkonzept orientierte sich insbesondere hinsichtlich der Zahl und Standorte der A+B-Stellen an dem Vorgängerkonzept aus dem Jahre 1996.

Auf den Beratungsbedarf ging das Rahmenkonzept nicht näher ein. Weder legte es einheitliche Kriterien zur Bemessung des Personalbedarfs fest, noch bestimmte es, unter welchen Bedingungen man von einem bedarfsgerechten und damit notwendigen Standort ausgehen kann. Folglich prüften die Regionalträger beim Übergang der A+B-Stellen nicht, ob sie ihre bereits vorhandenen und die von der DRV Bund neu hinzugekommenen A+B-Stellen benötigen. Teilweise nannten sie A+B-Stellen fortan Sprechtagsorte und boten dort weiterhin durchgehend Beratungen an. Angemietete Räumlichkeiten für A+B-Stellen in hochwertigen Innenstadtlagen wie in Köln, Hohe Straße (Fläche 3 296 qm, Mietzins 25,20 Euro je qm), in Frankfurt am Main, Stiftstraße (Fläche 2 114 qm, Mietzins 29,00 Euro je qm), in München, Viktualienmarkt (Fläche 4 271 qm, Mietzins 24,00 Euro je qm) und in Chemnitz, An der Markthalle (Fläche 4 607 qm, Mietzins 24,60 Euro je qm) behielten sie bei. Sie wiesen in keinem Fall nach, ob die Standorte notwendig und wirtschaftlich sind. Mit Fragen der Wirtschaftlichkeit wollen sich die Träger im Wesentlichen ab dem Jahre 2011 befassen.

7.1.2 Beratungsbedarf und Personaleinsatz

Die Zahl der Besucher von A+B-Stellen und Sprechtagen entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt:

	2005	2006	2007	2008
	Mio. Euro			
Besucher insgesamt	5,44	5,09	4,67	4,56
davon Beratungen mit Antragsaufnahme	1,68	1,61	1,37	1,30
davon Beratungen ohne Antragsaufnahme	2,86	2,80	2,73	2,74
davon Kurzberatungen	0,90	0,68	0,57	0,52
Telefonische Beratung	2,74	2,38	2,24	2,15
Schriftliche Beratungen (z. B. E-Mail)	---	0,26	0,23	0,24
	(nicht erfasst)			
Beratungen insgesamt	8,18	7,73	7,14	6,95

(Quelle: Auskunfts- und Beratungsstatistik der DRV Bund)

Die Besucherzahl ging um mehr als 16 % und Telefonberatungen gingen um rund 22 % zurück. Demgegenüber stieg das Personal für Auskunft und Beratung von rund 2 510 Vollzeitbeschäftigten auf rund 2 860 Vollzeitbeschäftigte, also um rund 14 %, an. Die Träger hatten nicht umfassend ermittelt, wie viel Zeit die einzelnen Beratungsformen beanspruchten und in welchem Umfang die für Auskunft und Beratung eingesetzten Beschäftigten auch andere Verwaltungsaufgaben wahrnahmen.

7.1.3 Versicherungsämter und Kommunalverwaltungen

Das Angebot der Träger ergänzen über 400 Versicherungsämter und über 12 000 Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Sie sind gesetzlich verpflichtet, versichertentnah in allen Angelegenheiten der Sozialversicherung Auskunft zu geben und Anträge entgegenzunehmen. Sie helfen Versicherten, ihre Anträge auszufüllen und prüfen, ob die eingereichten Unterlagen vollständig sind. Bundesweit nahmen diese Stellen im Jahre 2008 etwa ein Viertel der Rentenanträge entgegen. Die Aufsicht über diese Stellen haben die Länder.

Versicherungsämter sowie Stadt- und Gemeindebehörden zogen sich in den letzten Jahren in vielen Regionen von diesen Aufgaben zurück. Thüringen hat überhaupt keine Versicherungsämter eingerichtet.

7.2

Die Träger müssen ihr Auskunfts- und Beratungsangebot wirtschaftlich erbringen. Das setzt voraus, dass sie den Beratungsbedarf ermitteln und ihr Angebot daran ausrichten. Zahl und Lage der Beratungsstellen und deren Personalausstattung müssen also bedarfsgerecht sein.

Spätestens die Organisationsreform hätten die Träger dazu nutzen müssen, ihr Auskunfts- und Beratungsangebot anzupassen. Denn der Gesetzgeber hatte insbesondere den Verwaltungsaufwand hierfür senken wollen. Die Trä-

ger beschränkten sich mit ihrem Rahmenkonzept stattdessen darauf, den Übergang der Beratungsstellen im Wesentlichen organisatorisch zu bewältigen. Für den Personalbedarf einigten sie sich auf über zehn Jahre alte Maßstäbe. Sie berücksichtigten nicht, dass sich der Beratungsbedarf seitdem grundlegend (z. B. Internet) verändert hat. Sie prüften auch nicht, ob andere Beratungsformen (z. B. Telefonberatung) günstiger zu erbringen sind. Das Rahmenkonzept lieferte folglich keinerlei Impulse für eine bedarfsgerechte und damit wirtschaftliche Auskunft und Beratung.

Nach der Organisationsreform ging die Zahl der Besucher der A+B-Stellen stetig zurück. Das veranlasste die Träger aber nicht, Zahl und Personal der A+B-Stellen grundlegend zu überprüfen und anzupassen. Vielmehr erhöhten sie den Personalbestand um 14 %. Sie zahlen zudem hohe Mieten für exponierte Innenstadtlagen, ohne diese Standortentscheidungen wirtschaftlich rechtfertigen zu können. Dies alles weist darauf hin, dass die Träger ihre Aufgaben unwirtschaftlich erledigen.

Ziehen sich Versicherungsämter und Stadt- und Gemeindebehörden von ihrer Aufgabe der Auskunft und Antragsentgegennahme zurück, müssten die Träger die so entstandene Lücke ausfüllen. Sie würden die dadurch entstehenden Kosten selbst tragen. Über den Bundeszuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung würde aber der Bund einen Teil dieser Kosten mittragen. Dies widerspricht der gesetzlich vorgesehenen Teilung der Aufgaben von Auskunft und Beratung zwischen den Trägern und den Versicherungsämtern sowie den Stadt- und Gemeindebehörden.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV Bund aufgefordert, ihre Grundsatz- und Querschnittsaufgabe wahrzunehmen und zusammen mit den Trägern die Organisation und Aufgabenzuweisung der A+B-Stellen zu überprüfen. Er hat ein neues Konzept für ein wirtschaftliches Beratungsstellennetz gefordert. Auskunft und Beratung der Träger sollte von den Auskunftsstellen der Versicherungsämter und Stadt- und Gemeindebehörden ergänzt

werden. Das Bundessozialministerium sollte gegenüber den Ländern darauf drängen, dass dieses ergänzende Angebot nicht ab-, sondern ausgebaut wird.

7.3

Das Bundessozialministerium hat in seiner Stellungnahme zugestanden, dass man über ein neues Konzept für ein künftiges Netz an A+B-Stellen nachdenken könne. Versicherungsämter, Stadt- und Gemeindebehörden zögen sich nicht flächendeckend von ihren insoweit zugewiesenen Aufgaben zurück; richtig sei aber wohl, dass einige Versicherungsämter und Stadt- und Gemeindebehörden kein Personal mehr für diese Aufgabe abstellten.

Die Träger haben es abgelehnt, ein neues Konzept zu erstellen, das über die Rahmenvorgaben aus dem Jahre 2006 hinausgeht. Dies wäre ein unzulässiger Eingriff in die Organisationshoheit der selbstverwalteten Träger. Das Rahmenkonzept sei ein bewährter Kompromiss, den man nicht in Frage stellen solle. So hätten die Träger bereits viele Standorte zusammengelegt und die Zahl der A+B-Stellen zum 1. Januar 2010 im Vergleich zum 31. Januar 2005 um 24 % auf 244 Stellen verringert. Zusätzlich gebe es 700 Sprechtagsorte. Das Rahmenkonzept könne auf Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit der A+B-Stellen verzichten. Denn die Träger seien gesetzlich verpflichtet, wirtschaftlich zu handeln. Mietverträge überprüfe man, wenn sie ausliefen. Den vom Bundesrechnungshof errechneten Personalzuwachs könnten sie nicht bestätigen. Rückläufige Besucherzahlen seien nicht alleine entscheidend für die Auslastung von A+B-Stellen. Die einzelne Beratung sei zunehmend komplex und dauere länger.

Das Bundesversicherungsamt hat in seiner Stellungnahme unterstrichen, die Träger müssten Auskunft und Beratung wirtschaftlich und sparsam erbringen. Es hat bezweifelt, ob die Träger das wirklich tun. Bislang blieben sie den Nachweis wirtschaftlicher Auskunft und Beratung schuldig. Im Übrigen sei Kritik am Rahmenkonzept kein Angriff auf die Selbstverwaltungsautonomie der Träger.

Die Aufsichtsbehörden der Regionalträger haben sich nicht geäußert.

7.4

Die Einwände der Träger überzeugen nicht. Die Träger sind gesetzlich verpflichtet, Auskunft und Beratung wirtschaftlich und sparsam anzubieten. Ihr Recht zur Selbstverwaltung entbindet sie keinesfalls von dieser Pflicht.

Die Träger haben ihr Angebot an A+B-Stellen nicht entscheidend verringert. Sie haben vielmehr zahlreiche ehemalige A+B-Stellen in Sprechtagsorte umbenannt, beraten dort aber weiterhin täglich. Ihren Personalbestand haben sie nach ihren eigenen Daten sogar aufgestockt. Ihre Behauptung, dass Beratung in den A+B-Stellen zunehmend aufwendiger sei, belegen die Träger im Einzelnen nicht. Mietverträge sollten die Träger nicht erst vor deren Ablauf prüfen. Sie sollten sich bemühen, diese anzupassen, sobald sie die angemieteten Flächen nicht mehr benötigen.

Den Trägern fehlt es nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes an einem ausreichenden Kostenbewusstsein für Auskunfts- und Beratungsleistungen. Dies drückt sich im Rahmenkonzept aus, das die Träger gemeinsam zu verantworten haben. Es sichert vorrangig das bestehende Netz an Beratungsstellen. Dass dieses Netz wirtschaftlich sei, wurde ungeprüft vorausgesetzt. Das fehlende Kostenbewusstsein drückt sich aber auch darin aus, dass sie bislang weder die sinkende Besucherzahl noch den gegenläufigen, steigenden Personalbestand noch die hohen Mieten für exponierte Innenstadtlagen zum Anlass genommen haben, die Wirtschaftlichkeit ihres Auskunfts- und Beratungsangebotes grundlegend zu überprüfen.

Das Bundessozialministerium sollte zusammen mit dem Bundesversicherungsamt und den Aufsichtsbehörden der Länder auf die Träger einwirken, ihr Angebot an Auskunft und Beratung künftig bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu erbringen. Die DRV Bund muss dazu auf der Grundlage ihrer Grundsatz- und Querschnittszuständigkeit ein neues Konzept mit den Trägern entwickeln. Das Bundessozialministerium sollte sich auch dafür einsetzen, dass die Versicherungsämter sowie Stadt- und Gemeindebehörden die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

(Einzelplan 12)

8 Bundesverkehrsministerium gibt 7 Mio. Euro für drei entbehrliche Brücken an einer Eisenbahnstrecke aus (Kapitel 1222)

8.0

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen errichtet bei einer neuen Eisenbahnstrecke auf einer Länge von 18 km 17 Brücken. Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigten, dass drei dieser Brücken entbehrlich waren. Sie sollen die Kreuzung unbefestigter Feldwege ermöglichen. Dennoch hielt das Bundesverkehrsministerium an der Finanzierung dieser Brücken fest. Dieser Fall weist darauf hin, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht genügend Anreize haben, beim Bau von Neubaustrecken wirtschaftliche Lösungen für den Bund anzustreben.

8.1

Auf der Grundlage des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege planen und bauen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) neue Eisenbahnstrecken des Bundes (Neubaustrecken). Der Bund finanziert diese Neubaustrecken und den Ausbau bestehender Strecken jährlich mit über 1 Mrd. Euro. Er erstattet den Unternehmen die zuwendungsfähigen Baukosten zuzüglich eines pauschalen Aufschlags von 16 % für Planungsleistungen (Planungskostenpauschale).

Die Planungskostenpauschale erhalten die Unternehmen nur, wenn sie Bauwerke wie Brücken auch tatsächlich errichten. Sie erhalten diese Pauschale dann unabhängig vom Aufwand für die Planung. Es ist daher unerheblich, ob komplizierte und teure Planungen notwendig sind oder ob die Unternehmen auf standardisierte Planungsunterlagen zurückgreifen können – wie dies bei einfachen Brücken regelmäßig der Fall ist.

Die Unternehmen planen die Neubaustrecken in der Regel ohne Beteiligung des Eisenbahn-Bundesamtes (Bundesamt). Nach Abschluss der Planungen beantragen die Unternehmen beim Bundesamt die Planfeststellung.

Teilen die Neubaustrecken landwirtschaftliche Flächen, Feldwege oder Straßen, suchen die Unternehmen eine Lösung mit den Betroffenen. Insbesondere müssen sie prüfen, ob bei jedem gekreuzten Feldweg eine Brücke erforderlich ist oder ob es zumutbar ist, einen Umweg zu fahren. Wird in solch einem Fall auf eine Brücke verzichtet, erhalten die Betroffenen eine Umwegeentschädigung.

Nach dem Planfeststellungsbeschluss und vor Baubeginn beantragen die Unternehmen die Freigabe der Bundesmittel. Das Bundesamt prüft diese Anträge in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht und entscheidet, ob es die Bundesmittel freigibt.

Ein Unternehmen beantragte Bundesmittel für einen 18 km langen Streckenabschnitt mit 17 Brücken an Stellen, an denen die Neubaustrecke Straßen oder Feldwege kreuzen soll. Die geplanten Brücken lagen 500 m bis 2 800 m auseinander.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover die Anträge des Unternehmens auf Mittelfreigabe. Bei drei der Brücken soll die Neubaustrecke teils unbefestigte Feldwege kreuzen (siehe Abbildung). Die drei Brücken sollen zusammen 7 Mio. Euro kosten. Das Unternehmen hatte nicht untersucht, ob es für den Bund günstiger gewesen wäre, die Brücken nicht zu bauen und die Betroffenen für die dann erforderlichen Umwege über benachbarte Brücken zu entschädigen.



Etwa 3 Mio. Euro zahlt der Bund für eine Brücke, um diesen unbefestigten Feldweg über die Neubaustrecke zu führen

8.2

Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass die drei Brücken entbehrlich waren. In allen drei Fällen wäre es den Betroffenen zumutbar gewesen, einen Umweg über eine der anderen Brücken zu nehmen. Der Verzicht auf die Brücken und die Zahlung von Umwegeentschädigungen wäre für den Bund die jeweils günstigere Variante gewesen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt daher im Oktober 2008 empfohlen, die Bundesmittel für die drei Brücken nicht freizugeben. Es sollte das Unternehmen auffordern, den Streckenabschnitt ohne die drei Brücken neu zu planen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus angeregt, das Bundesamt künftig die Planung der Unternehmen verstärkt begleiten zu lassen. Dann könnte es die Planungen frühzeitig beeinflussen und für den Bund nachteilige Ergebnisse vermeiden helfen. Die Unternehmen selbst haben keinen Anreiz, die Baukosten für Neubaustrecken gering zu halten. Sie müssen regelmäßig keine eigenen Investitionsmittel einsetzen. Sie erhalten zusätzlich pauschale Aufschläge für Planungskosten, die insbesondere bei standardisierten Bauwerken den tatsächlichen Planungsaufwand übertreffen können. In solchen Fällen kann der Bau für das Unternehmen wirtschaftlich attraktiv sein.

8.3

Das Bundesamt hatte dem Bundesrechnungshof zunächst mitgeteilt, es werde die Mittel für die drei Brücken bis auf weiteres nicht freigeben. Es wolle zunächst das Unternehmen auffordern, zum vorgeschlagenen Verzicht auf die Bauwerke Stellung zu nehmen. Ferner hatte das Bundesamt gegenüber dem Bundesverkehrsministerium angeregt, Unternehmen zukünftig vertraglich zu verpflichten, bereits die Planungsphase durch das Bundesamt begleiten zu lassen.

In einer späteren Stellungnahme haben das Bundesverkehrsministerium und das Bundesamt die Auffassung vertreten, die drei Brücken seien nicht entbehrlich. Sie haben sich dabei auf Aussagen des Unternehmens gestützt. So könnten die Brücken nicht entfallen, weil dann die planfestgestellte Lösung geändert werden müsse. Es sei nicht zu erwarten, dass die betroffenen Gemeinden und Landwirte einer solchen nachträglichen Änderung zustimmten. Im Übrigen hätten die Gemeinden im Vertrauen auf die im Planfeststellungsbeschluss genehmigten Brücken bereits eigene Wege- und Gewässerplanungen umgesetzt. Sollten die Brücken entfallen, so seien Regressforderungen der Gemeinden zu befürchten. Mit Zustimmung des Bundesverkehrsministeriums hätte das Bundesamt deshalb zwischenzeitlich die Bundesmittel für die drei Brücken freigegeben.

Zur Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung hat das Bundesverkehrsministerium mitgeteilt, bei den drei Brücken handele es sich um Kompromisse; so seien die Abmessungen der Brücken teils reduziert worden.

Das Bundesverkehrsministerium hat darauf verwiesen, dass die Unternehmen zwar nicht vertraglich verpflichtet seien, sich vom Bundesamt bei ihren Planungen begleiten zu lassen; dennoch seien sie bereit, eine Mitwirkung zuzulassen und hätten dies bei einigen Planungen bereits getan. Wolle man die Unternehmen hierzu vertraglich verpflichten, könne dies nur über Vertragsverhandlungen zwischen dem Bundesverkehrsministerium und den Unternehmen geschehen.

8.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Einschätzung fest, dass die drei Brücken entbehrlich waren. Es kann offen bleiben, ob die Planung nach dem Planfeststellungsbeschluss des Bundesamtes gegen den möglichen Widerstand der Beteiligten noch hätte geändert werden können. Das Bundesamt hat die Bundesmittel inzwischen freigegeben, sodass der finanzielle Nachteil des Bundes nicht mehr zu beheben ist.

Der Nachteil für den Bund hätte von vorneherein vermieden werden können, wenn das Unternehmen bereits in der Planungsphase die Varianten untersucht und auf die drei Brücken verzichtet hätte. Wenn außerdem die Abmessungen der Brücken reduziert werden konnten, so deutet dies ebenfalls darauf hin, dass die Planung nicht wirtschaftlich war. Das Beispiel zeigt, dass die Planungskostenpauschale insbesondere bei einfachen standardisierten Bauwerken zu Fehlanreizen führen kann. Wenn die tatsächlichen Planungskosten niedriger liegen, kann der Bau für das Unternehmen vorteilhaft sein, auch wenn er für den Bund unwirtschaftlich ist.

Umso mehr gilt dies für nachträgliche Planänderungen. Das Unternehmen hätte im genannten Beispiel einen wirtschaftlichen Nachteil gehabt, wenn es nachträglich auf einzelne Brücken verzichtet hätte. Denn entfallen die geplanten Brücken nachträglich, erhält das Unternehmen für sie auch keine Planungskostenpauschale. Außerdem müsste es die zusätzlichen Kosten der Umplanung alleine tragen.

Soweit nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich das unternehmerische Interesse auf sparsame Lösungen für den Bund richtet, ist eine verstärkte Aufsicht notwendig. Diese muss frühzeitig einsetzen, da eine nachträgliche Planänderung – wie das Beispiel zeigt – schwierig ist.

Der bloße Verweis des Bundesverkehrsministeriums, dass das Bundesamt die Unternehmen schon jetzt auch ohne vertragliche Verpflichtung begleite, reicht nicht aus. Im Hinblick darauf, dass

- der Bund pro Jahr über 1 Mrd. Euro für Neu- und Ausbaustrecken bereitstellt,
- erhebliche Schwierigkeiten bestehen, im Nachhinein (nach einem Planfeststellungsbeschluss) noch wirtschaftliche Lösungen umzusetzen und
- die Interessen des Bundes und der Unternehmen wie dargestellt nicht immer gleichgerichtet sind,

kann nur eine vertragliche Regelung mit den Unternehmen gewährleisten, dass das Bundesamt die Planungen der Unternehmen mit der nötigen Intensität begleitet. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium eine hinreichende Planungsbegleitung sicherstellt, um bei künftigen Neu- und Ausbauprojekten die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu gewährleisten.

9 Bundesverkehrsministerium toleriert sicherheitsrelevante Mängel an Bahnanlagen

9.0

Prüfungen des Eisenbahn-Bundesamtes an Bahnanlagen zeigen seit Jahren, dass annähernd 50 % der geprüften Anlagen sicherheitsrelevante Mängel aufweisen. Obwohl es zunehmend Zwangsgelder verhängte, konnte das Bundesamt die Mängelquote nicht nachhaltig senken. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, die Aufsicht durch das Eisenbahn-Bundesamt zu intensivieren und transparent zu gestalten. Es sollte zudem darauf drängen, dass die für die Anlagen verantwortlichen Unternehmen ihre Sicherheitsanstrengungen verbessern. Das Eisenbahn-Bundesamt sollte die Sollzahlen der jährlich zu prüfenden Bahnanlagen offenlegen.

9.1

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) sind für die Sicherheit der Bahnanlagen wie Gleise, Weichen, Signale und Bahnübergänge verantwortlich. Sie sind insbesondere gesetzlich verpflichtet, die Infrastruktur sicher zu bauen und in betriebs sicherem Zustand zu halten. Sie müssen die Bahnanlagen mit eigenen finanziellen Mitteln instand halten und ihre Betriebssicherheit mittels prüffähiger Unterlagen nachweisen.

Das Bundesverkehrsministerium ist für die Auszahlung der Mittel verantwortlich, die der Bund den Unternehmen für den Bau und die Erneuerung der Bahnanlagen zur Verfügung stellt. Es hat zudem die Dienst- und Fachaufsicht über das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt).

Dem Bundesamt obliegt die Eisenbahnaufsicht. Hierzu überwacht es turnusmäßig und teils stichprobenartig die Betriebssicherheit der Bahnanlagen. Es besichtigt und untersucht die Anlagen vor Ort; zusätzlich prüft es Unterlagen bei den regional zuständigen Niederlassungen der Unternehmen. Halten die Unternehmen Sicherheitsvorschriften nicht ein, gibt das Bundesamt den Unternehmen durch Verwaltungsakte auf, die Sicherheit wiederherzustellen. Sofern es im Einzelfall geboten ist, kann das Bundesamt auch Zwangsgelder verhängen. Über seine Tätigkeit erstellt das Bundesamt jährlich Erfahrungsberichte.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover, wie das Bundesamt seine Eisenbahnaufsicht über die Eisenbahninfrastruktur

wahrnimmt. Hierbei stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das Bundesamt bei nahezu jeder zweiten geprüften Bahnanlage in den Jahren 2006 und 2007 Mängel mit Sicherheitsbezug beanstandet hatte. Bei mehreren Anlagenarten traten häufiger Mängel auf als noch im Jahre 2004. So stieg die Mängelquote (prozentuales Verhältnis zwischen Zahl der Überwachungen und Zahl der dabei festgestellten Mängel) bei technischen Anlagen wie Gleisen, Brücken und Gebäuden von 34 % im Jahre 2004 auf 49 % im Jahre 2006. Auch verhängte das Bundesamt im Jahre 2008 mehr als dreimal so häufig Zwangsgelder wie im Jahre 2004.

Die Jahresberichte des Bundesamtes über die Eisenbahnaufsicht weisen die Höhe der jährlichen Mängelquoten aus. Um die Betriebssicherheit zu gewährleisten, sind Bahnanlagen in bestimmten zeitlichen Abständen zu überwachen, bei Signalanlagen beispielsweise alle fünf Jahre. Die Einzelheiten hat das Bundesamt in Verwaltungsvorschriften geregelt. Aus der Zahl der gesamten Anlagen und den vorgeschriebenen Überwachungsintervallen kann das Bundesamt errechnen, wie viele und welche Anlagen es in einem Jahr zu prüfen hat. Diese Sollzahlen sind in den Erfahrungsberichten nicht genannt.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesverkehrsministerium eine seit Jahren hohe und in den letzten Jahren teilweise gestiegene Quote insbesondere auch sicherheitsbezogener Mängel an den Bahnanlagen toleriert. Das Bundesamt versuchte zwar, dem durch Zwangsgelder entgegenzuwirken, konnte die Mängelquote aber so nicht nachhaltig senken. Der Bundesrechnungshof hat dies vor allem deswegen kritisch beurteilt, weil die Sicherheit des Schienenverkehrs berührt ist.

Die hohe Mängelquote weist auch darauf hin, dass die Unternehmen ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht hinreichend nachkommen, die vom Bund geförderten Bahnanlagen instand zu halten. Dies kann zur Folge haben, dass die Anlagen auf Kosten des Bundes vorzeitig erneuert werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen, nicht lediglich den einzelnen Mängeln nachzugehen, sondern auch deren Ursachen zu erforschen. Zudem sollte es seine Untersuchungen nicht auf die regional zuständigen Niederlassungen der Unternehmen beschränken. Es sollte auch in den Zentralen der Unternehmen prüfen, um über die Einzelfälle hinaus systematische Mängel bei der Instandhaltung von Bahnanlagen aufdecken zu können.

Darüber hinaus sollte das Bundesverkehrsministerium soweit möglich Einfluss auf die Unternehmen ausüben, damit diese ihre Verantwortung für die Bahnanlagen wahrnehmen und die Zahl der Mängel mit Sicherheitsbezug nachhaltig senken.

Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof die Auffassung geäußert, dass die Erfahrungsberichte des Bundesamtes über die Eisenbahnaufsicht in ihrer Aussagekraft verbessert werden sollten. Sie lassen bisher nicht erkennen, ob

das Bundesamt seine Aufsicht über die Eisenbahninfrastruktur in der erforderlichen Intensität wahrgenommen hat. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, in die Jahresberichte neben den Istwerten auch die Sollzahlen der Überwachungen aufzunehmen.

9.3

Das Bundesverkehrsministerium hat bestätigt, dass das Bundesamt bei seinen turnusmäßigen Überwachungen etwa bei jeder zweiten geprüften Anlage Mängel festgestellt hat. Diese Mängel hätten aber überwiegend keinen unmittelbaren Sicherheitsbezug, sondern betrafen u. a. Verstöße gegen die Pflicht zur regelkonformen Dokumentation. Der Anteil der Fälle mit unmittelbarem Sicherheitsbezug ließe sich anhand der vom Bundesamt veranlassten Verwaltungsakte mit Sofortvollzug erkennen und läge bei rund 5 %. Bei der Eisenbahnaufsicht handele es sich um eine dem Bundesamt gesetzlich zugewiesene Aufgabe; hierauf nehme das Bundesverkehrsministerium keinen Einfluss. Zudem hat das Bundesverkehrsministerium betont, der Bund habe nach der derzeitigen Rechtslage keine Möglichkeit, von den Unternehmen eine bestimmte Instandhaltungsstrategie einzufordern.

Zum Umfang seiner Prüfungen hat das Bundesamt darauf hingewiesen, dass in den Verwaltungsvorschriften über die Eisenbahnaufsicht Zielwerte definiert seien, die als Richtschnur für die Aufgabenwahrnehmung des Bundesamtes dienen. Damit gebe es Sollvorgaben, die es in seinen Jahresberichten aber nicht gesondert ausweise. Das Bundesamt prüfe stichprobenartig, ob es diese Richtwerte erfülle.

Die bestehenden Sollvorgaben haben weder das Bundesverkehrsministerium noch das Bundesamt offengelegt.

9.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entkräftet der Einwand des Bundesverkehrsministeriums, nur 5 % der festgestellten Mängel wiesen einen unmittelbaren Sicherheitsbezug auf, die oben dargelegten Beanstandungen nicht. Ein Mangel hat nicht erst dann einen Sicherheitsbezug, wenn er unmittelbare Unfallgefahren in sich birgt, sondern schon dann, wenn er das Risiko für Schadensfälle erhöht. Nach den Verwaltungsvorschriften für die Eisenbahnaufsicht rügt das Bundesamt Mängel nur, wenn sie sicherheitsrelevant sind. Nur solche Mängel weist es in der Statistik aus.

So hat das Bundesamt bei seinen Inspektionen vor Ort festgestellt, dass u. a. die Unterlagen der Unternehmen über die Signalanlagen nicht immer zutreffend sind. In den Plänen der Bahnhöfe sind beispielsweise Signalanlagen aufgeführt, die es tatsächlich nicht gibt. Solche Fehler in der Dokumentation können zu Risiken bei der Betriebsführung führen und die Unfallgefahr erhöhen.

Die Einlassung des Bundesverkehrsministeriums, es nehme keinen Einfluss auf die Eisenbahnaufsicht, da sie dem Bundesamt per Gesetz zugewiesen sei, vermag ebenfalls

nicht zu überzeugen. Dem Bundesverkehrsministerium obliegt die Dienst- und Fachaufsicht über das Bundesamt. Angesichts der hohen Mängelquote und einer zunehmenden Häufigkeit von Zwangsgeldern ist das Bundesverkehrsministerium verpflichtet, Probleme des in seinem Geschäftsbereich tätigen Bundesamtes aufzugreifen. Hinzu kommt, dass Mängel in der Instandhaltung vorzeitige Erneuerungsinvestitionen zulasten des Bundes nach sich ziehen.

Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb vom Bundesverkehrsministerium, dass es die Unternehmen mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln veranlasst, ihrer gesetzlichen Pflicht zum sicheren Bau und Betrieb von Eisenbahninfrastrukturen nachzukommen. So sollte das Bundesverkehrsministerium dafür sorgen, dass sich beispielsweise die Bundesvertreter im Aufsichtsrat der Unternehmen über die Instandhaltungsstrategie der Unternehmen berichten lassen. Diese Strategie sollte das Bundesverkehrsministerium daraufhin auswerten, ob sie geeignet ist, die Zahl der Mängel zu senken und vorzeitige Ersatzinvestitionen zu vermeiden.

Die hohe Quote sicherheitsrelevanter Mängel zeigt deutlich, dass regelmäßige Überwachungen der Bahnanlagen unerlässlich sind. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, diese Sollvorgaben offenzulegen. Mehr Transparenz hilft sicherzustellen, dass die Sollvorgaben eingehalten werden.

10 Bundesverkehrsministerium verstößt gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und unterrichtet den Haushaltsausschuss unzutreffend

10.0

Das Bundesverkehrsministerium hat bei der Förderung von Lärmsanierungsmaßnahmen an den Bundesschienenwegen mehrfach gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen. So zahlte es rund 10 Mio. Euro zu viel an ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Erst nach etwa vier Jahren versuchte es, das Geld mit Forderungen des Unternehmens zu verrechnen. Ob dies gelingt, ist derzeit noch offen. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass das Bundesverkehrsministerium das Geld ohne einen entsprechenden Vorbehalt ausgezahlt hatte. Hierüber hat es den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages unzutreffend unterrichtet.

10.1

Das Bundesverkehrsministerium fördert bei Lärmsanierungsmaßnahmen an den Bundesschienenwegen neben den Bau- auch die dafür nötigen Planungsleistungen eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens (Unternehmen) durch pauschale prozentuale Aufschläge auf die Baukosten (Planungskostenpauschale). In einer Förderrichtlinie ist das Verfahren geregelt, nicht aber die Höhe der Planungskostenpauschale. Dies hatte der Bundesrechnungshof bereits im Jahre 2004 beanstandet.

Mit der Frage einer angemessenen Planungskostenpauschale für alle Anlagen an den Bundesschienenwegen hat sich wiederholt eine Arbeitsgruppe befasst, an der auch Vertreter des Bundesverkehrsministeriums, des Unternehmens und des Bundesrechnungshofes teilnehmen. Ein Ergebnis liegt derzeit noch nicht vor. In Anlehnung an ein Finanzierungsverfahren für andere Anlagen an den Bundesschienenwegen hatten sich das Bundesverkehrsministerium und das Unternehmen zunächst auf eine Planungskostenpauschale von 13 % geeinigt.

Die Förderrichtlinie sieht vor, dass das Bundesverkehrsministerium Planungsleistungen ausschließlich mit dem pauschalen Aufschlag erstattet. Für die Jahre 2004 und 2005 erstattete das Bundesverkehrsministerium dem Unternehmen zusätzlich zur Planungskostenpauschale rund 14 Mio. Euro für Planungsleistungen. Das Bundesverkehrsministerium behielt sich nicht vor, zu viel gezahlte Mittel später verrechnen oder zurückfordern zu können. Es beteiligte das Bundesfinanzministerium nicht.

In der 66. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im April 2008 berichtete das Bundesverkehrsministerium, es habe den zusätzlichen Betrag nur unter Vorbehalt geleistet. Es werde daher diesen Betrag mit bestehenden Forderungen des Unternehmens verrechnen. Das Unternehmen habe noch rund 10 Mio. Euro zu viel erhalten, die es dem Bund erstatten müsse. Das Bundesverkehrsministerium werde diesen Betrag zurückfordern, sobald die Förderrichtlinie angepasst sei. Es teilte weiterhin mit, es habe mit dem Unternehmen eine erhöhte Planungskostenpauschale von 18 % besprochen. Es werde dies in die Richtlinie aufnehmen und sich hierzu mit dem Bundesfinanzministerium und dem Bundesrechnungshof abstimmen.

Im August 2009 erließ das Bundesverkehrsministerium einen Bescheid an das Unternehmen, in dem es zum einen die Planungskostenpauschale rückwirkend für alle ab dem Jahre 2004 durchgeführten Lärmsanierungsmaßnahmen auf 18 % erhöhte und zum anderen vorsah, den Betrag von 10 Mio. Euro zuzüglich Zinsen mit der Forderung des Unternehmens aus der Erhöhung der Pauschale zu verrechnen; den genauen Verrechnungssaldo wollte es noch ermitteln. Zur Erhöhung der Planungskostenpauschale passte es weder die Förderrichtlinie an, noch beteiligte es den Bundesrechnungshof. Das Unternehmen legte im September 2009 gegen den Bescheid Widerspruch ein. Über den Widerspruch hat das Bundesverkehrsministerium noch nicht entschieden.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesverkehrsministerium seit Jahren Planungskostenpauschalen an das Unternehmen zahlt, ohne selbst ausreichende Kenntnis darüber zu haben, in welcher Höhe eine Kostenerstattung angemessen wäre. Es hat dennoch über die mit dem Unternehmen vereinbarte Pauschale hinaus eine Sonderzahlung in zweistelliger Millionenhöhe geleistet. Damit ist es erheblich von der Förderrichtlinie abgewichen, ohne dies mit dem Bundesfinanzministerium abzustimmen. Es hat damit gegen das Haushaltsrecht verstoßen.

Da es erst nach etwa vier Jahren versucht hat, die überzahlten 10 Mio. Euro zu verrechnen, hat es auch das haushaltsrechtliche Gebot missachtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Es hätte die Rückforderung insbesondere nicht mit der Begründung verzögern dürfen, dass es die Förderrichtlinie und die Planungskostenpauschale noch nicht angepasst hatte.

Das Bundesverkehrsministerium hat außerdem den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nicht zutreffend unterrichtet. Es hat behauptet, es habe die Sonderzahlung unter Vorbehalt geleistet, so dass das Unternehmen sie zurückzahlen müsse. Weil dieser Vorbehalt jedoch fehlt, ist offen, ob das Bundesverkehrsministerium eine Rückforderung durchsetzen kann.

Mit der rückwirkenden Erhöhung der Pauschale hat das Bundesverkehrsministerium im Nachhinein eine Anspruchsgrundlage für das Unternehmen geschaffen, die dem zu viel gezahlten Betrag von 10 Mio. Euro gegenübersteht. Offen ist, inwieweit diese Ansprüche bereits jetzt die Forderung des Bundes ausgleichen. Das Bundesverkehrsministerium hat dies bislang nicht berechnet.

10.3

Das Bundesverkehrsministerium hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes überwiegend zurückgewiesen. Insbesondere habe es den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nicht falsch unterrichtet.

Es hat darauf verwiesen, dass es die Planungskostenpauschale für Lärmsanierungsmaßnahmen zunächst nur vorläufig mit dem für andere Schienenwegeinvestitionen geltenden Satz von 13 % angesetzt habe. Dieser Satz sei nach Berechnungen des Unternehmens und der Einschätzung des Bundesverkehrsministeriums und des Eisenbahn-Bundesamtes zu niedrig. Es sei daher sachgerecht gewesen, die Planungskostenpauschale auf 18 % zu erhöhen. Die Höhe habe der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Kenntnis genommen.

Für die Jahre 2004 und 2005 habe das Bundesverkehrsministerium dem Unternehmen die tatsächlich angefallenen Planungskosten erstattet. Das Bundesfinanzministerium habe es irrtümlich nicht beteiligt. Das Bundesverkehrsministerium hat auf seine Aussage in der Ausschusssitzung verwiesen, dass es die „unter Vorbehalt geleisteten Zahlungen“ verrechnen werde und das Unternehmen „für die beiden Jahre 2004 und 2005 rund 10,1 Mio. Euro zurückerstatten müsse.“ Diesen Betrag wolle es mit Forderungen des Unternehmens aus der rückwirkenden Erhöhung der Pauschale verrechnen. Eine „Gesamtlösung“ stehe wegen des Widerspruchs des Unternehmens gegen den Verrechnungsbescheid noch aus.

10.4

Das Bundesverkehrsministerium kann die Vorwürfe nicht entkräften, mehrfach und nachhaltig gegen das Haushaltsrecht verstoßen zu haben. Es durfte dem Unternehmen neben der Planungskostenpauschale Planungskosten nicht zusätzlich erstatten. Es musste sich zumindest vorbehalten, die Mittel später zu verrechnen oder zurückzu-

fordern. Die letztlich überzahlten 10 Mio. Euro hätte es zügig zurückverlangen müssen. Stattdessen verweist es nach vier Jahren auf eine noch ausstehende Gesamtlösung. Durch das rechtswidrige Verhalten des Bundesverkehrsministeriums hat der Bund 10 Mio. Euro zu viel ausgegeben, von denen bis heute unklar ist, ob er sie zurückerhalten wird.

Das Bundesverkehrsministerium hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages insofern unzutreffend unterrichtet, als es dargelegt hat, es habe die überzahlten 10 Mio. Euro unter Vorbehalt geleistet. Dies trifft nicht zu. Der Ausschuss musste aufgrund der Stellungnahme des Bundesverkehrsministeriums zu dem Schluss kommen, dem Bund sei kein dauerhafter Schaden entstanden. Stattdessen ist zweifelhaft, ob das Bundesverkehrsministerium noch einen Rückforderungsanspruch hat. Es konnte somit seine gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages gegebene Zusage, die überzahlten 10 Mio. Euro zurückzuerhalten, bisher nicht erfüllen. Das Bundesverkehrsministerium hat weiterhin seine Zusage nicht eingehalten, die Höhe der Planungskostenpauschale in die Förderrichtlinie aufzunehmen.

Das Bundesverkehrsministerium wird zu prüfen haben, inwieweit es disziplinarische Schritte einleiten muss und ob es Schadensersatzansprüche geltend machen kann.

Der Bundesrechnungshof hat überdies Zweifel, ob die rückwirkende Erhöhung der Planungskostenpauschale für die Lärmsanierung ab dem Jahre 2004 mit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar ist. Belastbare Unterlagen hat das Bundesverkehrsministerium bislang nicht vorgelegt. Es sollte nunmehr zügig ermitteln, welche Planungskosten dem Unternehmen bei Lärmsanierungsmaßnahmen entstehen. Auf dieser Grundlage hat es in der Förderrichtlinie die Höhe der Planungskostenpauschale festzulegen. Das Bundesverkehrsministerium muss sich hierzu mit dem Bundesfinanzministerium abstimmen und den Bundesrechnungshof anhören.

Das Bundesverkehrsministerium sollte ferner die Rückforderung gegen das Unternehmen ohne weitere Verzögerung betreiben und insbesondere über den Widerspruch des Unternehmens zügig entscheiden.

11 Bundesverkehrsministerium behindert Wirksamkeit der Prüfungen des Bundesrechnungshofes (Kapitel 1210)

11.0

Das Bundesverkehrsministerium beantwortet Prüfungsmitteilungen nicht oder nicht fristgerecht. Seine Stellungnahmen stehen teilweise länger als ein Jahr aus. In der Zwischenzeit bleiben Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unbeachtet; beispielsweise werden Baumaßnahmen begonnen oder fortgeführt, die nach seinen Erkenntnissen unwirtschaftlich oder nicht vom Bund zu finanzieren sind.

11.1

Der Bundesrechnungshof übersandte dem Bundesverkehrsministerium Prüfungsmitteilungen zu Baumaßnahmen für Bundesfernstraßen, die die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung für den Bund durchführen. Er gewährt auf der Grundlage von § 96 Absatz 1 Satz 1 BHO wie üblich eine Frist von zwei bis drei Monaten zur erstmaligen Beantwortung oder – falls erforderlich – für eine weitere Stellungnahme.

Das Bundesverkehrsministerium hält sich seit Jahren nicht an diese Fristen. So nahm es trotz mehrfacher Erinnerung zu mehreren Prüfungsmitteilungen erstmalig nach mehr als einem Jahr Stellung. Gründe für diese Verzögerungen nannte es nicht.

Dieses Verhalten wirkt sich unmittelbar auf die Handlungsmöglichkeiten des Bundesrechnungshofes aus. So kann er insbesondere nicht erkennen, ob und inwieweit das Bundesverkehrsministerium seine Feststellungen und Empfehlungen aufgreift. Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) setzen währenddessen auch beanstandete Maßnahmen um. Beispielhaft hierfür ist der Ausbau der Bundesstraße B 15 nördlich von Regensburg:

Die B 15 hat wegen ihrer parallelen Lage zur Bundesautobahn A 93 nördlich von Regensburg ihre Bedeutung für den weiträumigen Verkehr in diesem Bereich verloren. Sie ist daher auf diesem Streckenabschnitt in eine Straßenklasse nach Landesrecht abzustufen. Künftiger Baulastträger wird das Land. Der Bund ist bis zur Abstufung lediglich zu einer ordnungsgemäßen Erhaltung verpflichtet. Der Bundesrechnungshof wies in einer Prüfungsmitteilung im November 2001 darauf hin, dass es keinen Grund gibt, die abzustufende B 15 nördlich von Regensburg auf Kosten des Bundes über die Erhaltung hinaus auszubauen. Das Bundesverkehrsministerium nahm erst nach gut zwei Jahren im Februar 2004 Stellung. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Straßenbauverwaltung mit dem Ausbau der B 15 bereits begonnen. Der Bund wurde mit Kosten von 2,7 Mio. Euro belastet.

Im April 2008 teilte der Bundesrechnungshof dem Bundesverkehrsministerium mit, er beabsichtige, das Antwortverhalten zum Gegenstand einer Bemerkung zu machen. Das Bundesverkehrsministerium sagte darauf hin schriftlich zu, die ausstehenden Stellungnahmen innerhalb von drei Monaten vorzulegen. Des Weiteren wollte das Bundesverkehrsministerium die gesetzten Fristen künftig einhalten.

11.2

Durch das unbefriedigende Antwortverhalten des Bundesverkehrsministeriums läuft die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes ins Leere. Fehlende Stellungnahmen erschweren es beträchtlich, die Feststellungen in der gebotenen Zeit weiterzuerfolgen und dem Parlament sachgerecht zu berichten. Derweil können die Straßenbauverwaltungen der Länder Fakten schaffen, indem sie beispielsweise Bundesfernstraßen entgegen den Empfeh-

lungen des Bundesrechnungshofes bauen. Häufig handelt es sich um Baumaßnahmen, die aus Sicht des Bundesrechnungshofes unwirtschaftlich oder eigentlich von den Ländern zu finanzieren sind. Die hierfür aufgewendeten Mittel belasten den Bundeshaushalt in ungerechtfertigter Weise.

11.3

Das Bundesverkehrsministerium hat gegen die Darstellung des Sachverhalts keine Einwände erhoben. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass es bei seinen Stellungnahmen auf Informationen der Straßenbauverwaltungen angewiesen sei. Die beanstandete Verfahrensdauer sei zu einem nicht unerheblichen Teil auf verspätete Informationen der Straßenbauverwaltungen zurückzuführen. Um jedoch künftig eine fristgerechte Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes zu gewährleisten, habe das Bundesverkehrsministerium organisatorische und personelle Maßnahmen ergriffen. Kernpunkt sei die Verlagerung der Zuständigkeit für die Angelegenheiten des Bundesrechnungshofes in das Haushaltsreferat. Zusätzlich soll ein Monitoringsystem aufgebaut werden, das die fristgerechte Beantwortung von Schreiben des Bundesrechnungshofes überwacht. Für diese Aufgabe soll das Haushaltsreferat personell verstärkt werden.

11.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ankündigung des Bundesverkehrsministeriums, die Fristen für Stellungnahmen künftig einhalten zu wollen, zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, dass das Bundesverkehrsministerium bislang ähnliche Ankündigungen nur unzureichend umgesetzt hat.

Das Bundesverkehrsministerium kann sein unzulängliches Antwortverhalten nicht mit verspäteten Informationen der Straßenbauverwaltungen rechtfertigen. Es hat die Pflicht und auch jederzeit die Möglichkeit, die benötigten Informationen für die Beantwortung der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes bei den Straßenbauverwaltungen zu beschaffen. Dies sieht der rechtliche Rahmen der Auftragsverwaltung auf der Grundlage von Artikel 85 Grundgesetz vor.

Das Bundesverkehrsministerium hat seine Verpflichtung zur Beantwortung von Prüfungsmitteilungen innerhalb einer vom Bundesrechnungshof zu bestimmenden Frist nachhaltig verletzt. Es hätte die über Jahre vom Bundesrechnungshof angemahnte Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch organisatorische Maßnahmen sicherstellen müssen. Es hat stattdessen in Kauf genommen, dass erhebliche Verzögerungen die fristgerechte Abwicklung der Prüfungsverfahren erschweren. Sie verhindern die Umsetzung der Prüfungsergebnisse und führen zu vermeidbaren Belastungen für den Bundeshaushalt. Die zeitnahe Berichterstattung gegenüber dem Parlament und damit die Erfüllung der verfassungsgemäßen Aufgaben des Bundesrechnungshofes werden nahezu unmöglich.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium seine Zusagen einhält und seiner Pflicht zur fristgerechten Äußerung zu Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes nachkommt.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

12 Nachteilige Vertragsbedingungen und schleppende Rückabwicklung einer IT-Beschaffung erschweren Rückforderung von 42 Mio. Euro

12.0

Die Bundeswehr muss 42 Mio. Euro aufgrund eines vorzeitig beendeten Vertrages zurückfordern. Bevor sie die erste Stufe des bestellten IT-Systems abnehmen konnte, hatte sie bereits 46 Mio. Euro der vereinbarten Vergütung gezahlt. Sie benötigte 18 Monate nach Kündigung des Vertrages um festzustellen, dass sie von den erbrachten Leistungen lediglich Anteile im Wert von 4 Mio. Euro nutzen kann.

12.1

Heer, Luftwaffe und Marine betreiben für die technische Aufklärung IT-Systeme, die teilweise aus den 1980er-Jahren stammen. Die Bundeswehr beabsichtigte, diese veralteten IT-Systeme durch ein gemeinsames IT-System abzulösen und dieses mit zusätzlichen Funktionen auszustatten. Im Jahre 2002 schloss die Bundeswehr mit einem Auftragnehmer einen Vertrag über Softwareentwicklung und Hardwarelieferung über 73,9 Mio. Euro. Der Auftragnehmer verpflichtete sich, das IT-System in zwei Stufen zu entwickeln. Die erste Stufe sollte er im Jahre 2005 fertig stellen. Die Vertragspartner vereinbarten, dass die Bundeswehr – jetzt das Bundesamt für Informationsmanagement und Informationstechnik (Bundesamt) – Teilbeträge zahlt, wenn bestimmte Meilensteine erreicht werden. Mit der ersten Stufe sollte ein IT-System bereit stehen, das die Funktion einiger „Altsysteme“ übernehmen kann. 90 % der für diese Stufe vorgesehenen Teilvertragssumme sollte das Bundesamt bereits vor Abnahme leisten.

Der Auftragnehmer konnte den vorgesehenen Abnahmetermin mehrfach nicht einhalten. Im April 2008 – über drei Jahre nach der geplanten Abnahme – kündigte er den Vertrag, ohne die erste Stufe des IT-Systems fertig gestellt zu haben. Das Bundesamt wertete dies als Erfüllungsverweigerung und trat vom Vertrag zurück. Es beabsichtigte, sich gütlich mit dem Auftragnehmer über die nutzbaren Teilleistungen und deren Wert zu einigen.

Das Bundesamt hatte bis dahin für Teilleistungen der ersten und zweiten Stufe 46 Mio. Euro gezahlt. Sie umfassen auch 9 Mio. Euro für Hardware, die die Bundeswehr nach Abnahme der ersten Stufe in Betrieb nehmen wollte. Sie konnte die Geräte jedoch nur zu einem geringen Teil

nutzen, weil die hierfür erforderliche Software nie fertig gestellt wurde.

Nach dem Rücktritt vom Vertrag versuchte das Bundesamt, Nutzer für Hardware, Konzepte und Dokumentation sowie für die teilweise fertig gestellte Software zu finden. Im November 2009 teilte die Bundeswehr mit, sie könne von den erbrachten Leistungen nur geringe Anteile im Gesamtwert von etwa 4 Mio. Euro nutzen. Die im Jahre 2005 gelieferte Hardware war inzwischen veraltet und nicht mehr einsetzbar.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesamt einen erheblichen Anteil der vereinbarten Vertragssumme für die erste Stufe zahlen musste, bevor es diesen Teil des IT-Systems abnehmen konnte. Die Bundeswehr hätte vereinbaren müssen, einen wesentlichen Teil der Vertragssumme erst nach Abnahme der ersten Stufe zu zahlen. Zumindest hätte sie den Vertrag so gestalten müssen, dass die 9 Mio. Euro für die Hardware erst dann zu zahlen sind, wenn diese eingesetzt werden kann.

Durch die frühzeitigen und hohen Zahlungen ist das Bundesamt in einer nachteiligen Verhandlungsposition. Es muss sowohl die Entgelte für die nicht beendete Softwareentwicklung als auch 9 Mio. Euro für veraltete und größtenteils unbrauchbare Hardware zurückfordern. Dies erfordert voraussichtlich langwierige Verhandlungen und möglicherweise gerichtliche Auseinandersetzungen.

Da der Auftragnehmer den Abnahmetermin für die Software mehrfach nicht eingehalten hatte, war er vor Vertragskündigung bereits mehr als drei Jahre im Verzug. Das Bundesamt hätte daher die Projektrisiken erkennen und frühzeitig handeln können. Es hat jedoch seit Vertragskündigung über 18 Monate benötigt, um die nutzbaren Teilleistungen und deren Wert zu ermitteln. Den dadurch entstandenen Zinsverlust hat das Bundesamt zu vertreten.

12.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat dargelegt, der Auftragnehmer habe die erbrachten Leistungen zwischenzeitlich selbst bewertet. Daraufhin prüfe das Bundesamt den möglichen Wert erneut. Der Rückzahlungsbetrag könne sich daher noch ändern. Inwieweit ein möglicher Zinsverlust zu vertreten sei, könne erst festgestellt werden, wenn die Rückforderungen feststünden.

Die vertraglich vereinbarten Zahlungsmeilensteine seien schlüssig. Es handle sich um Teilleistungen, die der Auftragnehmer benötigt habe, um die jeweiligen Entwicklungsschritte zu finanzieren. Die Bundeswehr habe die Zahlungsmeilensteine so vereinbart, dass die Produkte, z. B. die Hardware, dem Auftragnehmer unmittelbar vor dem geplanten Nutzungsbeginn zur Verfügung stehen. Ein eventuell später eintretender Verzug sei zwar nicht

auszuschließen, könne bei einer solchen Planung aber grundsätzlich nicht berücksichtigt werden.

Rein vorsorglich habe das Bundesamt bereits im Jahre 2007 sämtliche Handlungsoptionen, einschließlich eines Rücktritts vom Vertrag, untersucht.

Das Bundesamt verfolge nach wie vor die Absicht, sich gütlich mit dem Auftragnehmer zu einigen. Dies setze aber eine gründliche Prüfung und Bewertung der bisher erbrachten Leistungen und der künftigen Einsatzmöglichkeiten voraus. Hierfür habe man Zeit benötigt.

12.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung, dass die Bundeswehr die Zahlungsmeilensteine für sich ungünstig vereinbart hat. Erst nach der Abnahme der ersten Stufe hätte das Bundesamt hinreichend sicher beurteilen können, ob das IT-System die geforderten Leistungen erbringen wird. Das Bundesamt hatte sich jedoch verpflichtet, bereits vor der Abnahme der ersten Stufe einen erheblichen Teil des vereinbarten Entgelts zu zahlen. Insbesondere zahlte es für Hardware, ohne dass die Bundeswehr diese nutzen konnte.

Das Bundesamt benötigte zu viel Zeit um festzustellen, welche Anteile der erbrachten Leistungen nutzbar sind. Bei sachgerechter Steuerung hätte es frühzeitig erkennen können, dass das Projekt nicht vertragsgemäß abgeschlossen werden kann. Es hätte nutzbare Teilleistungen und deren Wert kurzfristig ermitteln können. „Handlungsoptionen“ hat das Bundesamt zwei Jahre nach der ersten wesentlichen Projektverzögerung, die nutzbaren Teilleistungen erst nach der Kündigung des Vertrages untersucht.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesamt die Rückabwicklung des Vertrages zügig und konsequent vorantreibt. Die zuviel gezahlten Entgelte muss es vollständig zurückfordern.

Er empfiehlt, bei künftigen Verträgen die Meilensteine so zu wählen, dass erst nach Abnahme des IT-Systems wesentliche Anteile der Zahlung zu leisten sind. Insbesondere sollte die benötigte Hardware erst geliefert und bezahlt werden, wenn das hierfür vorgesehene IT-System eingesetzt werden kann.

Bundesministerium für Gesundheit (Einzelplan 15)

13 Fusionsierte Krankenkasse zahlt 1,6 Mio. Euro Abfindungen an drei ehemalige Vorstände (Kapitel 1502 Titel 636 06)

13.0

Eine Krankenkasse beabsichtigt, im Zuge einer Fusion insgesamt 1,6 Mio. Euro Abfindungen an ehemalige Vorstände zu zahlen. Die Leistungen sind weder erforderlich

noch wirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof hat die Krankenkasse aufgefordert zu prüfen, ob sie zu weiteren Zahlungen an die ehemaligen Vorstände verpflichtet ist. Der Gesetzgeber sollte die Krankenkassen verpflichten, Vorstandsverträge vor deren Abschluss, Änderung und Aufhebung den Aufsichtsbehörden zur Genehmigung vorzulegen. Diese könnten dann rechtzeitig prüfen, ob die beabsichtigten Leistungen an die Vorstände angemessen sind.

13.1

Krankenkassen werden von einem Vorstand geleitet, der vom Verwaltungsrat der Krankenkasse für eine Amtszeit von bis zu sechs Jahren bestellt wird. Schließen sich Krankenkassen zusammen (Fusion), werden die alten Krankenkassen geschlossen und eine neue Krankenkasse errichtet. Damit endet die Organstellung der Vorstände der alten Krankenkassen. Die Rechtsfolgen für die ausscheidenden Vorstände richten sich nach dem Anstellungsvertrag. So haben die Vorstände z. B. Anspruch auf Übergangsgeld (Abfindung) oder auf Abschluss einer angemessenen Vereinbarung über die Auflösung des Anstellungsverhältnisses. Teilweise haben sie auch Anspruch, in der neuen fusionierten Krankenkasse weiterbeschäftigt zu werden. Die Krankenkassen müssen die Vorstandsverträge ihren Aufsichtsbehörden nicht vorab vorlegen.

Bei der Fusion von vier Krankenkassen zu einer Krankenkasse bestellte der Verwaltungsrat der neuen Krankenkasse einen der vier ehemaligen Vorstände auch zum Vorstand der neuen Krankenkasse. Die anderen drei Vorstände schieden mit der Fusion aus ihrer Organstellung aus. Die Verwaltungsräte der alten Krankenkassen hatten sie kurz vor Beginn der Fusionsverhandlungen für weitere sechs Jahre zu unveränderten Konditionen in ihrem Amt bestätigt.

Nach der Fusion schloss die neue Krankenkasse mit den ehemaligen Vorständen neue Vereinbarungen ab:

- Der Vorstand der Krankenkasse 1 leitete eine Krankenkasse mit rund 6 500 Versicherten und vier Mitarbeitern. Für den Verlust seines Arbeitsplatzes aufgrund der Fusion hätte er nach seinem Vertrag drei Jahre lang ein Übergangsgeld von 60 % der zuletzt bezogenen Vergütung erhalten, insgesamt 156 000 Euro. Stattdessen schloss der Vorstand der neuen Krankenkasse mit ihm eine neue, auf sechs Jahre befristete Anstellungs- und Freistellungsvereinbarung. Danach war der ehemalige Vorstand zunächst fünf Monate zu seiner bisherigen Vorstandsvergütung für die neue Krankenkasse als Geschäftsstellenleiter tätig und ist seitdem unter Fortzahlung der vollen Bezüge bis zum Ende der Vertragslaufzeit freigestellt. Zusätzlich erhielt er zu Beginn der Freistellungsphase einmalig rund 18 000 Euro brutto. Die neue Krankenkasse zahlt außerdem einen Zuschuss zur Kranken- und Pflegeversicherung und trägt die Betriebs- und Unterhaltskosten für den Dienstwagen, der auch im Ausland ge-

nutzt wird. Darüber hinaus erhält der ehemalige Vorstand während der Freistellungsphase bis zu 30 000 Euro, um einen neuen Dienstwagen zu kaufen. Insgesamt soll dieser ehemalige Vorstand in der Freistellungsphase voraussichtlich Leistungen von 610 000 Euro erhalten.

- Der Vorstand der Krankenkasse 2 leitete eine Krankenkasse mit rund 4 700 Versicherten und acht Mitarbeitern. Die Krankenkasse hatte zum Fusionszeitpunkt rund 845 000 Euro Schulden. Auch diesem Vorstand hätte nach seinem Vertrag im Fusionsfall für drei Jahre ein Übergangsgeld von insgesamt 148 000 Euro zugestanden. Mit ihm traf der Vorstand der neuen Krankenkasse eine ähnliche Vereinbarung wie mit dem ersten Vorstand, allerdings mit der Maßgabe, dass er sich bereits im Laufe des ersten Monats seines sechsjährigen Anstellungsverhältnisses aus dem Verwaltungsgeschäft zurückziehen konnte. In der Freistellungsphase soll der ehemalige Vorstand einschließlich einer einmaligen Zahlung für den erfolgreichen Abschluss der Fusion voraussichtlich Leistungen von insgesamt 580 000 Euro erhalten.
- Der Vorstand der Krankenkasse 3 leitete eine Krankenkasse mit rund 3 800 Versicherten und zwei Mitarbeitern. Die neue Krankenkasse konnte dem Bundesrechnungshof keinen Dienstvertrag als Vorstand, sondern lediglich einen früheren vor seiner Vorstandstätigkeit liegenden Arbeitsvertrag mit seiner alten Krankenkasse vorlegen. Auch dieser Vorstand war zunächst für sieben Monate zu seiner bisherigen Vorstandsvergütung als Geschäftsstellenleiter für die neue Krankenkasse tätig. Danach stellte ihn die Krankenkasse für 56 Monate bis zur Vollendung seines 63. Lebensjahres unter Fortzahlung der vollen Bezüge frei. Er soll in der Freistellungsphase voraussichtlich Leistungen von insgesamt 361 000 Euro erhalten.

Die drei ehemaligen Vorstände hielten die Fusion für erforderlich, weil die drei Krankenkassen aufgrund ihrer geringen Versichertenzahl am Markt auf Dauer nicht mehr alleine hätten bestehen können. Die Krankenkasse 2 hätte außerdem ihre Schulden nicht aus eigener Kraft abbauen können.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Vorstand der neuen Krankenkasse die Vereinbarungen mit den ehemaligen Vorständen geschlossen hat. Die Krankenkasse verpflichtete sich darin zu hohen Zahlungen, ohne dass sie hierfür von den ehemaligen Vorständen eine entsprechende Gegenleistung erhielt. Das Handeln der Krankenkasse war in hohem Maße unwirtschaftlich.

Mit der Fusion endete die Organstellung der drei ehemaligen Vorstände. Keiner von ihnen hatte einen vertraglichen Anspruch darauf, von der neuen Krankenkasse weiterbeschäftigt zu werden. Die Vorstände hätten daher ausscheiden müssen. Stattdessen bestellte der neue Vor-

stand sie zu Geschäftsstellenleitern. Alle drei ehemaligen Vorstände waren nur wenige Monate für die neue Krankenkasse tätig. In ihren Arbeitsverträgen war der Termin der Freistellung jeweils schon genannt. Ihre Bestellung zum Geschäftsstellenleiter diente somit nur dem Ziel, formal ein Arbeitsverhältnis zu begründen und damit einen Rechtsgrund für hohe Abfindungen zu schaffen.

Die Höhe der Abfindungen ging deutlich über die Ansprüche der ehemaligen Vorstände aus den früheren Anstellungsverträgen hinaus, die für den Fall einer Fusion vorgesehen waren. Anstatt 156 000 Euro soll z. B. der Vorstand der Krankenkasse 1 nunmehr 610 000 Euro erhalten. Der Versichertengemeinschaft entstehen dadurch hohe vermeidbare Mehrausgaben.

Schon die Größe der von den ehemaligen Vorständen bis zum Fusionszeitpunkt geleiteten Krankenkassen verbietet Leistungen in dieser Höhe. Da die ehemaligen Vorstände außerdem keine nennenswerte Arbeitsleistung erbracht haben, besteht zwischen ihrer vertraglich vereinbarten Arbeitsleistung und der Gegenleistung der Krankenkasse ein krasses Missverhältnis.

Der Bundesrechnungshof hat ferner kritisiert, dass die ehemaligen Vorstände hohe Abfindungen erhalten sollen, obwohl alle drei alten Krankenkassen nicht wettbewerbsfähig waren und eine der Krankenkassen zudem Schulden hatte.

Der Bundesrechnungshof hat die neue Krankenkasse aufgefordert zu prüfen, ob sie zu weiteren Zahlungen an die ehemaligen Vorstände verpflichtet ist. Wegen des krassen Missverhältnisses zwischen vertraglich vereinbarter Arbeitsleistung und Gegenleistung könnten die Vereinbarungen nichtig sein. Sollten die Verträge Bestand haben, wäre zu prüfen, ob der Vorstand der neuen Krankenkasse, der die Verträge geschlossen hat, in Regress zu nehmen ist.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, Vorstandsverträge unter einen Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörden zu stellen. Diese könnten dann rechtzeitig prüfen, ob die Verträge angemessen sind (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 32).

13.3

Die neue Krankenkasse hat die Forderung des Bundesrechnungshofes, keine weiteren Zahlungen an die drei ehemaligen Vorstände zu leisten, zurückgewiesen.

Als die Verwaltungsräte der Krankenkassen 1, 2 und 3 ihre Vorstände für eine weitere Amtszeit beriefen, habe die Notwendigkeit einer Fusion mit anderen Krankenkassen bereits festgestanden. Mit der Wiederwahl hätten sich die Anstellungsverhältnisse der Vorstände um weitere sechs Jahre verlängert. Mit der Verlängerung seien alle Parteien offenkundig davon ausgegangen, dass die Abfindungsregeln nicht mehr gelten und die Vorstandsverträge im Falle einer Fusion fortbestehen sollten. Die langfristige Absicherung der Vorstände, die seit mehr als 25 Jah-

ren bei den Krankenkassen bzw. deren Trägerunternehmen beschäftigt waren, sei unabdingbare Voraussetzung für die Fusion und Ausdruck der Fürsorgepflicht ihrer bisherigen Arbeitgeber gewesen. Es sei auch zweifelhaft, ob die Bestimmungen in den alten Verträgen der ersten beiden ehemaligen Vorstände, wonach ihre Anstellungsverhältnisse im Fusionsfall gegen Zahlung eines Übergangsgeldes endeten, wirksam gewesen seien. Solche Regelungen seien nicht üblich und hätten die Vorstände im Vergleich zu den übrigen Beschäftigten, deren Anstellungsverhältnisse im Fusionsfall auf die neue Krankenkasse übergegangen seien, gravierend benachteiligt. Mit dem dritten Vorstand habe die Krankenkasse 3 keinen Vertrag über seine Vorstandstätigkeit geschlossen. Sein vorheriger Anstellungsvertrag mit der Krankenkasse bestehe damit fort und sei im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf die neue Krankenkasse übergegangen.

Im Ergebnis hätten die mit den drei ehemaligen Vorständen getroffenen Anstellungs- und Freistellungsvereinbarungen keine zusätzlichen Ansprüche begründet, sondern lediglich die Verpflichtungen aus den fortbestehenden Anstellungsverträgen erfüllt. Die ehemaligen Vorstände hätten in der Übergangsphase entscheidend zum Gelingen der Fusion beigetragen. Danach hätte sie die Krankenkasse jedoch freistellen müssen, weil keine dauerhafte und angemessene Beschäftigungsmöglichkeit für sie bestanden habe.

Die Vereinbarungen seien im Übrigen wirksam und verstießen nicht gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Das Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg habe in einem vergleichbaren Fall entschieden, dass die Freistellung und Abfindung eines ehemaligen Vorstandes, der fusionsbedingt aus seinem Amt ausgeschieden war, mit Gesamtansprüchen von mehr als einer halben Million Euro weder rechts- noch sittenwidrig sei.

Bei der Bewertung der Abfindungszahlungen an die drei ehemaligen Vorstände müsse auch berücksichtigt werden, dass die Fusion an anderer Stelle zu wirtschaftlichen Vorteilen geführt habe, z. B. zu Mengenrabatten. Auch habe sie das von der Krankenkasse 2 übernommene Defizit inzwischen abgebaut. Insgesamt könne deshalb von einem wirtschaftlichen Nachteil zu Lasten der Versicherungsgemeinschaft keine Rede sein.

Das Bundesgesundheitsministerium hat sich zu der Forderung des Bundesrechnungshofes, Vorstandsverträge unter einen Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörden zu stellen, nicht geäußert.

13.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bietet das Beispiel Anlass, für die Aufhebung von Vorstandsverträgen – ebenso wie für deren Abschluss und Änderung – eine gesetzliche Vorlage- und Genehmigungspflicht bei den Aufsichtsbehörden zu schaffen. Diese könnten die Leistungen rechtzeitig prüfen und unangemessene Regelungen verhindern. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass durch die zahlreichen Fusionen von

Krankenkassen Vertragsauflösungen von Vorständen zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Der Bundesrechnungshof bleibt im vorliegenden Fall bei seiner Auffassung, dass der neuen Krankenkasse durch die mit den ehemaligen Vorständen getroffenen Vereinbarungen hohe vermeidbare Mehrausgaben entstehen. Da die drei alten Krankenkassen auf Dauer alleine nicht mehr wettbewerbsfähig waren, mussten sie fusionieren. Wenn die neue Krankenkasse in ihrer Stellungnahme andeutet, die üppige finanzielle Absicherung sei aus Fürsorgegründen Voraussetzung für die Fusion gewesen, entbehrt dies einer rechtlichen Grundlage.

Für die Vorstände der Krankenkassen 1 und 2 war in ihren Vorstandsverträgen für den Fusionsfall Vorsorge getroffen worden. Ihnen hätte ein Übergangsgeld zugestanden. Solche Regelungen schaffen einen angemessenen Ausgleich für den Verlust des auf sechs Jahre befristeten Anstellungsverhältnisses. Keine Regelung bestand für den Vorstand der Krankenkasse 3. Selbst wenn sein Anstellungsverhältnis im Zuge der Gesamtrechtsnachfolge auf die neue Krankenkasse übergegangen sein sollte, hätte die neue Krankenkasse ihn bis zum Renteneintritt weiterbeschäftigen müssen und nicht nach nur siebenmonatiger Tätigkeit für die restlichen 56 Monate unter Fortzahlung seiner Vergütung freistellen dürfen.

Der Bundesrechnungshof teilt auch die Auffassung der neuen Krankenkasse nicht, die Fusionsklauseln seien mit den Vertragsverlängerungen zwischen den alten Krankenkassen und den ehemaligen Vorständen hinfällig geworden. Hierfür gibt es keine Hinweise, die Verwaltungsratsprotokolle weisen auf eine Vertragsverlängerung zu unveränderten Bedingungen hin.

Das von der neuen Krankenkasse zitierte Urteil des Landesarbeitsgerichts Baden-Württemberg ist nicht einschlägig. Dort hatte der ausscheidende Vorstand für den Fusionsfall einen vertraglichen Anspruch auf den Abschluss einer angemessenen Regelung. Dies war hier nicht der Fall.

Auch der Hinweis, die Fusion habe trotz der Abfindungen in der Summe zu erheblichen Einsparungen geführt, ist nicht relevant. Ohne die Abfindungen wären die Einsparungen noch deutlich höher ausgefallen.

Die ehemaligen Vorstände gelangten durch den Vorstand der neuen Krankenkasse zu Verträgen, die für sie persönlich besonders vorteilhaft waren, auf die sie keinen Anspruch hatten und für die kein sachliches Bedürfnis bestand. Diese Verträge gehen zulasten der Versicherungsgemeinschaft. Die Anstellungs- und Freistellungsvereinbarungen könnten daher sittenwidrig und somit nichtig sein. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass die neue Krankenkasse prüfen muss, ob sie rechtlich zu weiteren Zahlungen an die ehemaligen Vorstände verpflichtet ist und gegebenenfalls bereits geleistete Beträge zurückfordern kann. Sollten die Verträge Bestand haben, wäre zu prüfen, ob der Vorstand der neuen Krankenkasse in Regress zu nehmen ist.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

14 Steuerliche Ungleichbehandlung bei Landwirten

(Kapitel 6001 Titel 012 01, 044 02)

14.0

Ermitteln Land- und Forstwirte ihren Gewinn nach Durchschnittssätzen, wirken sich Ausschüttungen aus Genossenschaftsbeteiligungen nicht auf das steuerliche Ergebnis aus. Dagegen sind diese Einnahmen bei Land- und Forstwirten, die ihren Gewinn nach anderen Vorschriften ermitteln, gewinnerhöhend zu berücksichtigen. Die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen führt zu Steuermindereinnahmen bei Bund und Ländern.

14.1

Das Einkommensteuergesetz sieht in bestimmten Fällen für Land- und Forstwirte neben der Einnahmenüberschussrechnung und dem Bestandsvergleich die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen vor. Diese vereinfachte Gewinnermittlungsmethode erfasst betriebliche Vorgänge größtenteils durch Ansatz eines von der natürlichen Bodenbeschaffenheit abhängigen Grundbetrages. Weitere, im Gesetz abschließend genannte Geschäftsvorfälle sind dem Grundbetrag hinzuzurechnen.

Einnahmen aus betrieblichen Kapitalanlagen von Land- und Forstwirten gehören zu den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft. Zu den betrieblichen Kapitalanlagen von Land- und Forstwirten zählen Beteiligungen an Genossenschaften, die von ihnen erzeugte Produkte weiter verarbeiten.

Verteilen Genossenschaften ihren Gewinn aufgrund ordentlicher Gesellschafterbeschlüsse an ihre beteiligten Land- und Forstwirte, müssen Land- und Forstwirte diese Ausschüttungen als betriebliche Einnahmen grundsätzlich bei der Ermittlung ihres Gewinns erfassen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die steuerliche Behandlung solcher Ausschüttungen aus betrieblichen Kapitalanlagen bei der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen. Vor allem Brennereigenossenschaften schütteten erhebliche Beträge an ihre Anteilseigner aus, wenn sie zum Beispiel Grundstücke veräußerten oder Brennrechte an die Monopolverwaltung zurückgaben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Landwirte, die ihren Gewinn durch Bestandsvergleich oder durch Einnahmenüberschussrechnung ermittelten, diese Erträge gewinnwirksam erfassen. Bei der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen bildete der pauschale Ansatz dagegen lediglich die gewöhnlichen Betriebsvorgänge der Landwirte ab. Ausschüttungen aus Genossenschaftsbeteiligungen hatten in diesen Fällen auf den Gewinn keinen Einfluss.

14.2

Die unterschiedlichen Arten der Gewinnermittlung führen zu einer ungleichen Besteuerung von Ausschüttungen aus Genossenschaftsbeteiligungen. Haben Landwirte die Möglichkeit, ihre Gewinne nach Durchschnittssätzen zu ermitteln, gelten Ausschüttungen als mit dem Grundbetrag abgegolten und finden somit im Ergebnis keine Berücksichtigung. Dagegen haben Landwirte, die ihren Gewinn durch Bestandsvergleich oder Einnahmenüberschussrechnung ermitteln müssen, solche Erträge zu versteuern. Im Ergebnis führt diese Ungleichbehandlung zu Steuermindereinnahmen bei Bund und Ländern.

Der Bundesrechnungshof hat die Ungleichbehandlung dieser betrieblichen Kapitalerträge bei den verschiedenen Gewinnermittlungsarten kritisiert.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, auf eine Gesetzesänderung der Durchschnittssatzgewinnermittlung hinzuwirken. Danach sollten betriebliche Einnahmen aus Kapitalanlagen generell dem Gewinn nach Durchschnittssätzen hinzugerechnet werden.

14.3

Das Bundesfinanzministerium hat auf eine schriftliche Stellungnahme verzichtet. Es hat keine Einwände gegen die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes erhoben. Es hat sich nicht zu einem Zeitpunkt für eine mögliche Umsetzung der Empfehlungen geäußert.

14.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesfinanzministerium zügig auf eine Gesetzesänderung hinwirken sollte. Er erwartet, dass es schnellstmöglich einen entsprechenden Gesetzentwurf erarbeitet.

15 Fehlende Anpassung von Umsatzsteuervorschriften für Vereine führt zu Steuerausfällen

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

15.0

Vereine können derzeit wählen, ob sie Leistungen an ihre Mitglieder besteuern oder nicht. Ursache hierfür ist, dass europarechtliche Vorgaben bislang unzureichend in nationales Recht umgesetzt worden sind. Besteuern die Vereine ihre Leistungen, sind sie zum Vorsteuerabzug berechtigt. Durch diese Rechtslage entstehen dem Fiskus auf Dauer nicht hinnehmbare Steuerausfälle. Das Bundesfinanzministerium ist aufgefordert, unverzüglich auf die notwendigen Anpassungen hinzuwirken, um eine sachgerechte Besteuerung sicherzustellen.

15.1

Das deutsche Umsatzsteuerrecht sieht bei Leistungen von Vereinen an ihre beitragspflichtigen Mitglieder grundsätzlich keine Besteuerung vor. Die Vereine sind insoweit nicht als Unternehmer zu beurteilen und können deshalb auch keine Vorsteuerbeträge aus getätigten Investitionen geltend machen.

Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) aus dem Jahre 2002 zu einem Golfclub unterliegen die Leistungen von Vereinen an ihre Mitglieder dagegen der Umsatzsteuer. Die Jahresbeiträge der Mitglieder stellen danach die Gegenleistung für die erbrachten Leistungen dar, auch wenn sie die Einrichtungen der Vereine nicht oder nicht regelmäßig nutzen. Die Besteuerung eröffnet den Vereinen grundsätzlich das Recht zum vollen Vorsteuerabzug für ihre Eingangsleistungen. Der Bundesfinanzhof bestätigte die Entscheidung des EuGH mehrfach. Eine entsprechende Anpassung des deutschen Steuerrechts an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ist bislang unterblieben.

Vereine können sich auf die Rechtsprechung des EuGH berufen und so den Vorsteuerabzug in Anspruch nehmen. Vereine, für die ein Vorsteuerabzug nicht attraktiv ist, können unter Berufung auf nationales Recht eine Besteuerung der Leistungen an ihre Mitglieder vermeiden. Diese Wahlmöglichkeit führt zu erheblichen Steuerausfällen für den Fiskus.

Bei den Finanzämtern nahmen die Anfragen zur umsatzsteuerlichen Behandlung von Mitgliedsbeiträgen zu. Meistens standen sie in Zusammenhang mit einem beantragten Vorsteuerabzug auf Investitionen. Den Ämtern fehlten klare Vorgaben, wie sie die Fälle abwickeln sollten. Das Bundesfinanzministerium fragte im Jahre 2008 bei den Ländern die anhängigen Einspruchs- und Gerichtsverfahren zu diesen Fällen ab. Danach waren in zehn Ländern insgesamt 126 anhängige Verfahren gemeldet. Die Verfahren zeigten, dass etwa Sportvereine nahezu ausschließlich den Vorsteuerabzug erhalten wollten; hierbei beriefen sie sich auf die EuGH-Rechtsprechung.

Das Bundesfinanzministerium und die obersten Finanzbehörden der Länder befassten sich unmittelbar nach Bekanntwerden der EuGH-Entscheidung mit den Auswirkungen auf das deutsche Umsatzsteuerrecht. Sie setzten im Jahre 2003 eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, die ein Konzept zur Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben bei der Umsatzbesteuerung von Vereinen erarbeiten sollte. Der von der Arbeitsgruppe im März 2005 vorgelegte Bericht enthielt weit reichende Änderungsvor-

schläge. Er ging grundsätzlich von der Besteuerung der gegen Mitgliedsbeiträge erbrachten Vereinsleistungen aus. Bund und Länder billigten den Arbeitsgruppenbericht auf Fachebene und sprachen sich für eine Umsetzung der Rechtsänderungen zum 1. Januar 2007 aus. Entsprechende Konsequenzen zogen sie jedoch nicht. Vielmehr behielten sie den Status quo unter Hinweis auf noch zu klärende Anschlussfragen bei.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die unzureichende Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben bei der Besteuerung von Vereinen zu erheblichen Steuerausfällen für den Fiskus führt, die auf Dauer nicht hinnehmbar sind. Derzeit haben die Vereine im Ergebnis ein Wahlrecht, wonach sie die Leistungen an ihre Mitglieder ganz oder teilweise nach den Regelungen des nationalen Rechts oder nach den Regelungen des Gemeinschaftsrechts beurteilen. Sie werden regelmäßig bestrebt sein, den durch die Wahlfreiheit möglichen Gestaltungsspielraum zu nutzen, um das für sie jeweils günstigste Ergebnis zu erreichen.

So können etwa Sportvereine mit niedrigen Mitgliedsbeiträgen und hohen Investitionen ihre Leistungen unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung versteuern und den vollen Vorsteuerabzug aus ihren Investitionen in Anspruch nehmen. Andere Vereine außerhalb des sportlichen Bereichs mit hohen Mitgliedsbeiträgen und niedrigen Investitionen können sich dagegen weiterhin auf die nationalen Nichtbesteuerungsregelungen berufen.

Die Anpassungen des deutschen Umsatzsteuerrechts an die EuGH-Rechtsprechung sind deshalb dringend geboten und lassen keinen weiteren Aufschub zu.

15.3

Das Bundesfinanzministerium hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Es hat die Sachverhaltsdarstellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestritten. Es hat sich nicht zu einem Zeitpunkt für eine mögliche Umsetzung der Empfehlungen geäußert.

15.4

Die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe liegen seit nunmehr über drei Jahren vor. Das Bundesfinanzministerium ist aufgefordert, zügig auf eine Anpassung des nationalen Umsatzsteuerrechts an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hinzuwirken. Nur so kann eine sachgerechte Besteuerung sichergestellt werden.

Die Bemerkungen sind am 18. März 2010 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 15. April 2010

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

