



Bemerkungen 2011

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 2011
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
– Weitere Prüfungsergebnisse –**

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		3
Zusammenfassungen	5	
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse		
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie		
1 Gebühren rechtzeitig und vollständig erheben	5	9
Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
2 Rentenversicherung investiert ohne angemessene Wirtschaftlichkeits- untersuchungen Millionenbeträge in verlustreiche Kliniken	5	12
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung		
3 Einsparungen bis zu 25 Mio. Euro beim Ausbau der Bundes- autobahn A 7 möglich	6	15
4 Verzicht auf eine Autobahnanschlussstelle kann 2,7 Mio. Euro einsparen	6	17
Bundesministerium für Gesundheit		
5 Anschein der Einflussnahme durch Sponsoring vermeiden	6	19
6 Kontrolldefizite und teure Geschäftsführung beim ehemaligen IKK Bundesverband	7	21

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Allgemeine Finanzverwaltung		
7	Doppelbesteuerungsabkommen mit Liberia führt zu Steuerausfällen und Wettbewerbsverzerrungen in der Seeschifffahrt	7 23
8	Zusammenlegung der Familienkassen kommt nicht voran	7 25

Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof legt auch in diesem Jahr weitere Prüfungsergebnisse vor. Sie ergänzen seine Bemerkungen 2011 (Bundestagsdrucksache 17/7600). Die weiteren Prüfungsergebnisse behandeln Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, die der Bundesrechnungshof erst nach Abschluss des Bemerkungsverfahrens im vergangenen Jahr gewonnen hat. Sie schaffen eine aktuellere Grundlage für die anstehende Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat für das Haushaltsjahr 2010. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und der Bundesrechnungshof haben beschlossen, dass auch künftig jeweils im April eines Jahres weitere Prüfungsergebnisse zu den Bemerkungen des Vorjahres vorgelegt werden sollen.

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).

Der Rechnungsprüfungsausschuss erörtert die in den Bemerkungen dargestellten Prüfungsergebnisse im Einzelnen und fasst hierzu Beschlüsse. Die Bemerkungen können im parlamentarischen Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung beispielsweise dazu führen, dass das Parlament über einzuleitende Maßnahmen beschließt (§ 114 Absatz 2 BHO) oder bestimmte Sachverhalte missbilligt (§ 114 Absatz 5 BHO).

Die Bemerkungen des Jahres 2011 mit den Feststellungen zur Jahresrechnung 2010 leitete der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 14. November 2011 zu.¹ Am 15. November 2011 stellte sie der Präsident des Bundesrechnungshofes in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor. Im Internet sind sie auf der Homepage des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.²

Den Umfang seiner Prüfungen, seine Prüfungsrechte und -schwerpunkte sowie seinen Beurteilungsmaßstab hat der

Bundesrechnungshof zuletzt in seinen jährlichen Bemerkungen 2011 ausführlich dargestellt.³

2 Aktualität im Bemerkungsverfahren

Die Aufstellung der jährlichen Bemerkungen erfordert einen zeitlichen Vorlauf. Er ist insbesondere notwendig, um die Stellungnahmen der geprüften Stellen zu den Bemerkungsentwürfen berücksichtigen zu können. Bemerkungsgerechte Prüfungserkenntnisse, die erst nach dem Frühjahr gewonnen wurden, konnten nach dem herkömmlichen Verfahren nicht mehr in den Bemerkungen des jeweiligen Jahres behandelt werden. Danach hätte z. B. ein Prüfungsergebnis aus dem August 2011 erst im Bemerkungsverfahren des Jahres 2012 aufgegriffen und vom Rechnungsprüfungsausschuss frühestens zu Beginn des Jahres 2013 beraten werden können.

Um diese Verzögerung zu vermeiden, hat der Bundesrechnungshof in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsausschuss ein zusätzliches Berichtsverfahren entwickelt, das die jährlichen Bemerkungen ergänzt. Bemerkungsrelevante weitere Prüfungsergebnisse, die bis zum Ende eines Jahres erzielt werden, leitet der Bundesrechnungshof dem Rechnungsprüfungsausschuss noch zur Beratung im Frühjahr des Folgejahres zu. Das Verfahren gewährleistet, dass die jeweils für den Juni vorgesehene Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Bundesregierung für das vorletzte Haushaltsjahr auf eine aktuellere Erkenntnisgrundlage gestellt werden kann.

3 Weitere Prüfungsergebnisse

Die vorliegenden Beiträge 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 Ergebnisse 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 hat der Bundesrechnungshof auch die weiteren Prüfungsergebnisse den geprüften Stellen als Entwurf zugesandt und ihnen Gelegenheit gegeben, Stellung zu nehmen. Dies dient insbesondere dazu, die Feststellungen nochmals zu über-

¹ Bundestagsdrucksache 17/7600; Bundesratsdrucksache 714/11.

² URL: <http://www.bundesrechnungshof.de>.

³ Vgl. hierzu die Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 17/7600; Bundesratsdrucksache 714/11.

prüfen, die der Bundesrechnungshof in der Regel im vorangegangenen Prüfungsverfahren schon mit den geprüften Stellen erörtert hat. 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.

Die weiteren Prüfungsergebnisse unterscheiden ebenso wie die jährlichen Bemerkungen zwischen „übergreifenden und querschnittlichen Prüfungsergebnissen“ (entspricht Teil II der Bemerkungen) und den „einzelplanbezogenen Prüfungsergebnissen“ (entspricht Teil III).

Den Beiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

Zusammenfassungen

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

1 **Gebühren rechtzeitig und vollständig erheben**

Durch veraltete oder fehlende Gebührenvorschriften sowie durch nicht kostendeckende Gebühren gehen dem Bund erhebliche Einnahmen verloren. Mehrere Fälle betreffen das Bundeswirtschaftsministerium. Weil es rechtliche Grundlagen in seinem Zuständigkeitsbereich verzögert anpasste, Gebührentatbestände fehlten und die Kostendeckungsgrade niedrig waren, sind dem Bund Einnahmen von mehr als 30 Mio. Euro entgangen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Gebührenvorschriften laufend zu aktualisieren und Gebühren konsequent zu erheben.

Gebühren des Bundes sollen die Kosten von Verwaltungsleistungen decken, die zugunsten Einzelner erbracht werden. Die Bundeshaushaltsordnung schreibt vor, Einnahmen des Bundes vollständig und rechtzeitig zu erheben. Hierfür ist neben dem jeweiligen Fachressort das Bundesfinanzministerium übergreifend zuständig.

In mehreren Fällen passte das Bundeswirtschaftsministerium Gebührenvorschriften erst an, nachdem der Bundesrechnungshof und der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages es mehrfach dazu aufgefordert hatten. Vier Jahre verzögerte sich beispielsweise die Kostenverordnung zum Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln und zum Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationseinrichtungen.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat auch zu Verzögerungen beim Erlass gebührenrechtlicher Vorschriften anderer Ressorts beigetragen. Lange verweigerte es sein Einvernehmen zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung, mit der die Gebühren pauschal angehoben werden sollten. Erst mit einer Verzögerung von mehr als zehn Jahren und nach Einnahmeverlusten von 30 Mio. Euro trat im September 2010 die Änderung in Kraft.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundeswirtschaftsministerium Fortschritte bei den beanstandeten Gebührenregelungen erzielt hat. Er hält es für erforderlich, dass es in vergleichbarer Weise alle Gebührentatbestände und Gebührensätze auf die heutigen Verhältnisse abstimmt.

Das Bundesfinanzministerium sollte im Haushaltsverfahren verstärkt darauf hinwirken, dass die Ressorts angemessene Gebühren erheben. Es sollte die Gebührenkalkulation anhand durchschnittlicher Personal- und Sachkostenpauschalen ermöglichen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

2 **Rentenversicherung investiert ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Millionenbeträge in verlustreiche Kliniken**

Die Deutsche Rentenversicherung Nord betreibt Rehabilitationskliniken, die seit langer Zeit erhebliche Verluste erwirtschaften. Trotzdem investierte sie in diese Kliniken wiederholt Beträge in zweistelliger Millionenhöhe. Sie untersuchte nicht ausreichend, ob diese Investitionen wirtschaftlich sind. Damit verletzte sie geltendes Recht und bürdete ihren Versicherten und dem Bund hohe finanzielle Risiken auf.

Die Träger sind verpflichtet, die Mittel der Beitragszahler und des Bundes wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Deshalb müssen sie vor Bauinvestitionen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Hiergegen hat die Deutsche Rentenversicherung Nord (DRV Nord) bei zwei Kliniken mehrfach verstoßen. Ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen investierte sie hohe Beträge. Dies hätte der Vorstand der DRV Nord nicht beschließen, die Aufsicht nicht genehmigen dürfen.

Trotz der Investitionen hatten die beiden Kliniken weiterhin Verluste in Millionenhöhe. Die DRV Nord muss daher untersuchen, ob die Fortführung der Kliniken wirtschaftlich ist oder sie ihren Bedarf anderweitig decken kann. Der Betrieb unwirtschaftlicher Kliniken ist mit den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar.

Das Bundessozialministerium sollte sicherstellen, dass die DRV Nord zukünftig die vor allen Investitionen gesetzlich vorgeschriebenen angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt und die Träger der Deutschen Rentenversicherung nur dann Kliniken vorhalten, wenn dies wirtschaftlich ist. Die DRV Nord sollte prüfen, ob die Fortführung der beiden Kliniken wirtschaftlich ist und ob ihr im Zusammenhang mit den Bauvorhaben und dem Weiterbetrieb der Kliniken ein Schaden entstanden ist und entsteht, für den sie gegebenenfalls Ersatz erlangen kann.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

3 Einsparungen bis zu 25 Mio. Euro beim Ausbau der Bundesautobahn A 7 möglich

Die geplante Ausführung als ÖPP-Projekt wird den Baubeginn für den Ausbau der Bundesautobahn A 7 verzögern. Die für den Ausbau vorgesehenen Streckenabschnitte sind in schlechtem Zustand. Sie müssen bis zum Baubeginn instand gehalten werden. Der Bund könnte bis zu 25 Mio. Euro an Instandhaltungskosten einsparen, wenn er die Abschnitte in konventioneller Weise ausbaut.

Das Bundesverkehrsministerium plant, die Bundesautobahn A 7 in Niedersachsen in einer Öffentlich Privaten Partnerschaft (ÖPP-Projekt) auf einer Gesamtlänge von 42,2 km in vier Bauabschnitten sechsstreifig auszubauen. Für den zweiten Bauabschnitt liegt seit Oktober 2010 ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss vor.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich der Ausbau verzögert, wenn er als ÖPP-Projekt realisiert wird. ÖPP-Projekte setzen wegen ihres großen Umfangs und ihrer Komplexität Vergabeverfahren voraus, die erfahrungsgemäß etwa zwei Jahre dauern. Das Vergabeverfahren kann zweckmäßigerweise erst beginnen, wenn die Planfeststellungsbeschlüsse für alle Bauabschnitte bestandskräftig sind. Dies wird beim letzten Bauabschnitt im Dezember 2014 der Fall sein. Somit ist frühestens im Dezember 2016 mit einem Baubeginn des ÖPP-Projekts zu rechnen.

Die Betonfahrbahnen der auszubauenden Autobahnabschnitte sind in einem schlechten Zustand und müssen mit hohen Kosten instand gehalten werden. Für den sechsstreifigen Ausbau müssen die sanierten Betonplatten wieder entfernt werden. Von den für die Instandhaltung vorgesehenen 60 Mio. Euro könnten 25 Mio. Euro gespart werden, wenn die Bauabschnitte nacheinander in konventioneller Weise ausgebaut würden, sobald dies baurechtlich möglich ist.

4 Verzicht auf eine Autobahnanschlussstelle kann 2,7 Mio. Euro einsparen

Das Bundesverkehrsministerium kann 2,7 Mio. Euro einsparen, wenn es auf eine Anschlussstelle der geplanten Bundesautobahn A 14 verzichtet. Eine nur 2,7 km entfernt liegende weitere Anschlussstelle erschließt die Region ausreichend und verbindet die Autobahn mit dem schwach befahrenen nachgeordneten Straßennetz.

Im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums plant die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt einen Teilabschnitt der Bundesautobahn A 14 zwischen Magdeburg und Schwerin. Sie sieht bei Seehausen und Vielbaum zwei Anschlussstellen im Abstand von rund 2,7 km vor. Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung erachten die Anschlussstelle Vielbaum für

notwendig, um die A 14 mit dem nachgeordneten Straßennetz zu verbinden. Ein Verzicht bedeute Umwege für die Nutzer und damit negative Umweltauswirkungen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht für die Anschlussstelle Vielbaum kein Bedarf, da die nahe gelegene Anschlussstelle Seehausen den Raum ausreichend erschließt. Auch die prognostizierten geringen Verkehrsmengen auf den zur Anschlussstelle Vielbaum führenden Straßen sprechen dafür, auf den Bau zu verzichten.

Die zusätzlichen Kosten von 2,7 Mio. Euro für die AS Vielbaum sind nicht vertretbar, da durch eine kürzere Fahrstrecke Nutzerkosten und Umweltauswirkungen nur in geringem Maß reduziert werden könnten. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass der Verzicht auf die AS Vielbaum auch positive Auswirkungen auf die Umwelt hat. Es werden weniger Flächen für den Straßenbau in Anspruch genommen und versiegelt sowie weniger Ressourcen verbraucht.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Bewertung, dass die AS Vielbaum entfallen kann. Das Bundesverkehrsministerium sollte die AS daher aus den Planungen streichen.

Bundesministerium für Gesundheit

5 Anschein der Einflussnahme durch Sponsoring vermeiden

Bei zwei Sponsoring-Vereinbarungen des Bundes mit dem Verband der privaten Krankenversicherung kann der Anschein einer Beeinflussung des Verwaltungshandelns entstehen. Aus diesem Grund sind die Vereinbarungen unzulässig. Der Verband erklärte öffentlich, er werde seine freiwilligen Leistungen von 13,4 Mio. Euro einstellen, sollte die private Krankenversicherung in eine gesetzliche Präventionspflicht einbezogen werden. Das Bundesgesundheitsministerium trat diesen Aussagen nicht entgegen und ließ auch weiterhin die Annahme der Leistungen zu. Es machte sich damit bei einer Kernaufgabe von einer gesundheitspolitischen Interessenvertretung abhängig.

Im Bundeshaushalt 2011 waren 34,6 Mio. Euro veranschlagt, um die Bevölkerung über Gesundheitsrisiken aufzuklären und zu informieren, wie sie Krankheiten vermeiden kann. 13,4 Mio. Euro jährlich erhält der Bund zudem seit mehreren Jahren aufgrund zweier Sponsoring-Vereinbarungen vom Verband der privaten Krankenversicherung. Damit werden Kampagnen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zur Prävention von HIV/AIDS und Alkoholmissbrauch von Jugendlichen finanziert. Der Verband vertritt die Interessen seiner Mitglieder auf politischer Ebene und gegenüber dem Bundesgesundheitsministerium. Mit seinen öffentlichen Erklärungen stellte er einen Zusammenhang zwischen den Sponsoring-Leistungen und einer etwaigen gesetzlichen Präventionspflicht her. Über ein Präventionsgesetz war über drei Legislaturperioden im Parlament und in der Öffentlichkeit erfolglos diskutiert worden.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Vertragsverlängerung einen Verstoß gegen die Verwaltungsvorschrift des Bundesinnenministeriums zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater. Demnach muss schon der Anschein einer Einflussnahme des Sponsors auf das Verwaltungshandeln strikt vermieden werden. Das Bundesgesundheitsministerium muss zudem in der Lage sein, seine Kernaufgaben, zu denen die Präventionsarbeit zählt, aus eigenen Mitteln angemessen zu bestreiten. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die beiden Sponsoring-Vereinbarungen nicht fortzusetzen.

6 Kontrolldefizite und teure Geschäftsführung beim ehemaligen IKK Bundesverband

Für vier Arbeitstage im Monat erhält der Geschäftsführer des ehemaligen IKK Bundesverbands 10 000 Euro und 1 000 Euro Nebenkostenpauschale. Für weitere 15 000 Euro beauftragt er seine eigene Rechtsanwaltskanzlei. Es fehlt eine behördliche Aufsicht, die dies verhindern könnte.

Der ehemalige IKK Bundesverband soll zum Jahresende aufgelöst werden. Er erfüllt keine Verbandsaufgaben mehr. Ein Dienstbetrieb findet nicht mehr statt. Seine Beschäftigten sind freigestellt. Gesellschafter des Verbands sind Innungskrankenkassen. Diese haben einen Rechtsanwalt als alleinigen Geschäftsführer beauftragt. Der Geschäftsführer hat weder schwierige und komplexe Fragestellungen in unterschiedlichen Rechtsgebieten zu lösen noch eine besondere Verantwortung als Geschäftsführer zu tragen, die seine persönliche Haftung auslösen könnte. Seine Außenhaftung ist durch eine Versicherung abgedeckt. Er darf zu seiner Unterstützung und auf Rechnung der Versichertengemeinschaft eine Rechtsanwaltskanzlei heranziehen, bei der er selbst geschäftsführender Gesellschafter ist. Diese beauftragt er überwiegend mit routinemäßigen Verwaltungs- und Abwicklungsaufgaben, für die keine anwaltliche Qualifikation erforderlich ist. Günstiger wäre es, wenn Beschäftigte der Innungskrankenkassen dies erledigen würden. Seit dem Jahr 2009 übt keine Behörde mehr die staatliche Aufsicht über den ehemaligen IKK Bundesverband aus. Das Bundesgesundheitsministerium und das Land Nordrhein-Westfalen halten sich beide für nicht zuständig.

Der Bundesrechnungshof hält die Vertragsgestaltung für unangemessen und finanziell nachteilig für die Versichertengemeinschaft. Drei der Gesellschafter unterliegen der Aufsicht des Bundesversicherungsamts. Das Bundesgesundheitsministerium sollte daher das Bundesversicherungsamt dazu veranlassen, im Rahmen seiner Aufsicht darauf hinzuwirken, dass

- der Geschäftsführervertrag angepasst wird und
- der Geschäftsführer eine Kanzlei nur noch beauftragen darf, wenn die Gesellschafter dies im Einzelfall genehmigt haben. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, sollte er seine eigene Kanzlei künftig nicht mehr beauftragen.

Allgemeine Finanzverwaltung

7 Doppelbesteuerungsabkommen mit Liberia führt zu Steuerausfällen und Wettbewerbsverzerrungen in der Seeschifffahrt

Das Doppelbesteuerungsabkommen mit Liberia enthält eine Regelung, die zu Steuerausfällen und Wettbewerbsverzerrungen führt. Dennoch nimmt das Bundesfinanzministerium dies nicht zum Anlass, auf eine Revision des Abkommens hinzuwirken.

Diese Regelung gibt Liberia das Recht, in Deutschland ansässige Seeleute auf Schiffen unter liberianischer Flagge zu besteuern, auch wenn es sich um Schiffe deutscher Reeder handelt. Dies weicht von der in der internationalen Seeschifffahrt üblichen Praxis ab. Liberia besteuert jedoch die Arbeitslöhne dieser Seeleute nicht. Die Regelung führt zu Steuerausfällen von jährlich 25 Mio. Euro und zu Wettbewerbsverzerrungen.

Das Bundesfinanzministerium hält eine Revision des Doppelbesteuerungsabkommens (DBA) für erstrebenswert, wegen der geringen Bedeutung Liberias als Handelspartner und einer „unübersichtlichen Sicherheitslage“ dort aber nicht für opportun. Eine Kündigung des DBA komme nach seiner Auffassung vor Verhandlungen über eine Revision des Abkommens nicht in Betracht.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Auswirkungen des DBA mit Liberia die Aufnahme von Revisionsverhandlungen durchaus rechtfertigen. Daneben ist ein Sicherheitsrisiko – soweit es überhaupt besteht – kein Grund dafür, die unbefriedigende Rechtslage nicht zu beseitigen. Revisionsverhandlungen können auch auf schriftlichem Wege oder an einem anderen Ort geführt werden. Eine entsprechende Änderung des DBA würde ferner dazu beitragen, Ausflagungen zu stoppen und die Beschäftigung und Ausbildung zu fördern. Sie würde daneben einen Anreiz setzen, Ausflagungen wieder rückgängig zu machen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, kurzfristig Revisionsverhandlungen zur Schaffung eines innerstaatlichen Steueranspruchs einzuleiten und bei deren Scheitern das DBA mit Liberia zu kündigen.

8 Zusammenlegung der Familienkassen kommt nicht voran

Dem Bundesfinanzministerium ist es seit dem Jahr 2004 nicht gelungen, die Zahl der Familienkassen deutlich zu reduzieren und hierdurch die öffentlichen Haushalte um jährlich 170 Mio. Euro zu entlasten. Statt der angestrebten höchstens 120 gibt es immer noch 8 500 Familienkassen. Dies führt zu Kontrolldefiziten beim Kindergeld und verhindert eine wirksame Fachaufsicht.

Die Familienkassen zahlen das Kindergeld aus. Im Jahr 2010 überwiesen sie 38,8 Mrd. Euro für 17,5 Millionen Kinder. Sie unterliegen der Fachaufsicht des Bundeszentralamtes für Steuern in der Ressortverantwortung des Bundesfinanzministeriums.

Im Jahr 2004 gab es rund 16 200 Familienkassen. Die hohe Zahl verhinderte eine wirksame Fachaufsicht, was nach Prüfungen des Bundesrechnungshofes u. a. zu doppelten Kindergeldzahlungen führte. Das Bundesfinanzministerium strebte daher an, die Zahl der Familienkassen bis zum Jahr 2007 auf zunächst höchstens 120 zu reduzieren.

Das Ziel verfehlte es deutlich. Derzeit gibt es immer noch etwa 8 500 Familienkassen – die genaue Zahl ist dem Bundesfinanzministerium nicht bekannt. Hiervon bestehen 102 Familienkassen bei der Bundesagentur für Arbeit.

Diese zahlen das Kindergeld für über 80 % der Kindergeldfälle. Zusammen mit den 100 größten Familienkassen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene bearbeiten sie 98 % der Kindergeldfälle. Weitere 8 300 Familienkassen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene bearbeiten die restlichen 2 % der Kindergeldfälle.

Der Bundesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf für eine Neuorganisation der Familienkassen. Er hat empfohlen, alle Familienkassenaufgaben bei einer Stelle zu konzentrieren. Dies würde die Bearbeitungsqualität verbessern und die öffentlichen Haushalte entlasten. Das Bundesfinanzministerium ist aufgefordert, umgehend ein Konzept mit einem Zeitplan für die Neuorganisation der Familienkassen zu erstellen und einen Gesetzentwurf vorzubereiten.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Einzelplan 09)

1 Gebühren rechtzeitig und vollständig erheben

1.0

Durch veraltete oder fehlende Gebührenvorschriften sowie durch nicht kostendeckende Gebühren gehen dem Bund erhebliche Einnahmen verloren. Mehrere Fälle betreffen das Bundeswirtschaftsministerium. Weil es rechtliche Grundlagen in seinem Zuständigkeitsbereich verzögert anpasste, Gebührentatbestände fehlten und die Kostendeckungsgrade niedrig waren, sind dem Bund Einnahmen von mehr als 30 Mio. Euro entgangen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Gebührenvorschriften laufend zu aktualisieren und Gebühren konsequent zu erheben.

1.1

Gebühren des Bundes sollen die Kosten von Verwaltungsleistungen decken, welche im Interesse und zum Vorteil Einzelner erbracht werden. Damit stellen sie einen engen Zusammenhang zwischen Haushaltsausgaben und -einnahmen her. Die Bundeshaushaltsordnung gibt vor, Einnahmen des Bundes vollständig und rechtzeitig zu erheben (§ 34 Absatz 1 BHO). Dementsprechend fordert das Bundesfinanzministerium jährlich alle Ressorts auf, in ihrem Zuständigkeitsbereich Gebührenvorschriften zu schaffen, um in der Regel kostendeckende Gebühren erheben zu können.

In der Bundesverwaltung finden Gebühren dennoch nicht immer die erforderliche Beachtung. So weisen rechtliche Grundlagen für die Gebührenerhebung Lücken auf oder werden nicht oder verspätet an aktuelle Gegebenheiten angepasst. Sind Gebühren vorgesehen, decken diese die Kosten der Verwaltungsleistungen in den meisten Fällen nicht vollständig. Bei einer Prüfung im Jahr 2008 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass mehr als die Hälfte aller Gebührenvorschriften seit über drei Jahren nicht mehr geändert oder aktualisiert worden waren. Knapp 20 % aller Vorschriften waren älter als acht Jahre. Zwei Drittel der Gebühren deckten die Kosten nicht.

Das Bundeswirtschaftsministerium ist für zahlreiche Gebührenregelungen zuständig, die lange nicht erneuert worden waren. Dies führte zu erheblichem Anpassungsbedarf und hohen Gebührensprüngen, die wiederum nur über längere Zeiträume umgesetzt werden konnten. In

allen hier aufgeführten Fällen passte das Bundeswirtschaftsministerium gebührenrechtliche Vorschriften erst an, nachdem der Bundesrechnungshof und der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) es mehrfach dazu aufgefordert hatten. Die verzögerte Schaffung oder Anpassung führte zu Einnahmeausfällen von mehr als 30 Mio. Euro.

In seinen Bemerkungen 2009 (vgl. Bemerkungen 2009 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 17/1300 Nr. 2) wies der Bundesrechnungshof darauf hin, dass das Bundesfinanzministerium für das Erzielen von Einnahmen übergreifend zuständig ist. Zusammen mit den Ressorts hat es darauf hinzuwirken, dass die Behörden für ihre Leistungen den Kosten angemessene Gebühren erheben.

1.1.1

Am 1. Dezember 2007 trat das Satellitendatensicherheitsgesetz in Kraft. Es ermächtigt das Bundeswirtschaftsministerium, durch Rechtsverordnung kostendeckende Gebühren für Leistungen nach diesem Gesetz zu bestimmen.

Im Dezember 2007 legte das Bundeswirtschaftsministerium den Entwurf einer Gebührenverordnung zum Satellitendatensicherheitsgesetz vor. Es bezifferte die jährlichen Einnahmen zunächst auf 0,5 Mio. Euro, später wegen eines voraussichtlich niedrigeren Verwaltungsaufwandes auf 0,25 Mio. Euro.

Nachfragen des Bundesrechnungshofes im Dezember 2008 und im Oktober 2009 beantwortete das Bundeswirtschaftsministerium mit dem Hinweis, es müsse zunächst Erfahrungen in dem neuartigen Regelungsbereich sammeln. Erst dann könne es die Gebühren hinreichend zuverlässig kalkulieren. Nach einem entsprechenden Bericht des Bundesrechnungshofes in seinen Bemerkungen 2009 (vgl. Bemerkungen 2009 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 17/1300 Nr. 4) forderte der Rechnungsprüfungsausschuss das Bundeswirtschaftsministerium auf, die Gebührenverordnung zum Satellitendatensicherheitsgesetz ohne weitere Verzögerungen zu erlassen und künftig rechtzeitig zu aktualisieren. Mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des Satellitendatensicherheitsgesetzes ist die entsprechende Gebührenverordnung vom 16. Juni 2010 mittlerweile in Kraft getreten (BGBl. I S. 807).

1.1.2

Das Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln (EMVG) und das Gesetz über Funk-

anlagen und Telekommunikationseinrichtungen (FTEG) ermächtigen das Bundeswirtschaftsministerium, im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium durch Rechtsverordnung kostendeckende Gebühren für die Leistungen der Behörden festzulegen. Die Gebührensätze der Kostenverordnung zum EMVG und FTEG decken die Kosten nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums zu 55 %.

Im August 2008 legte das Bundeswirtschaftsministerium einen Entwurf zur Änderung der Kostenverordnung zum EMVG und dem FTEG vor. Mit der Änderung sollten u. a. fehlende Gebührentatbestände in die Kostenverordnung eingefügt und Gebührensätze der Kostenentwicklung angepasst werden. Damit sollten Kosten von 1,9 Mio. Euro gedeckt werden. Im Januar 2010 und im September 2011 mahnte der Bundesrechnungshof an, tragfähige und rechtssichere Grundlagen für kostendeckende Gebühren zu schaffen. Daraufhin überarbeitete das Bundeswirtschaftsministerium die Ermächtigungsgrundlagen zur Gebührenerhebung und legte den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des EMVG, des FTEG sowie des Luftverkehrsgesetzes vor. Das Gesetz soll Ende März 2012 in Kraft treten. Anschließend sollen die entsprechenden Kostenverordnungen geschaffen werden. Seit der Vorlage des ersten Änderungsentwurfs sind inzwischen nahezu vier Jahre vergangen.

1.1.3

Die Kostenverordnung für die Zulassung von Messgeräten zur Eichung (Zulassungskostenverordnung) beruht auf einer Ermächtigung im Gesetz über das Mess- und Eichwesen (Eichgesetz), kostendeckende Gebühren zu erheben.

Am 18. Oktober 2010 legte das Bundeswirtschaftsministerium die Zweite Verordnung zur Änderung der Zulassungskostenverordnung vor. Die mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung vorgenommene Gebührenkalkulation hatte einen Erhebungsbedarf von insgesamt durchschnittlich 36 % oder 342 000 Euro jährlich ergeben. Der Entwurf der Zweiten Änderungsverordnung des Bundeswirtschaftsministeriums sah eine Gebührenerhöhung von 12 % vor. Dies entsprach höheren Einnahmen von 114 000 Euro pro Jahr. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung forderte das Bundeswirtschaftsministerium daraufhin auf, kostendeckende Gebühren zu regeln. Dennoch setzte das Bundeswirtschaftsministerium die Zweite Änderungsverordnung zur Zulassungskostenverordnung zum 1. Dezember 2010 in Kraft, ohne weitere Anpassungen vorzusehen.

Erst auf wiederholte Intervention des Bundesrechnungshofes legte das Bundeswirtschaftsministerium am 7. September 2011 den Entwurf einer Dritten Änderungsverordnung zur Zulassungskostenverordnung vor. Mit Inkrafttreten der Dritten Änderungsverordnung am 1. Februar 2012 wurden die Gebühren um weitere 12 % angehoben. Damit besteht weiterhin eine Kostenunterdeckung.

1.1.4

Das Bundeswirtschaftsministerium hat auch zu Verzögerungen beim Erlass gebührenrechtlicher Vorschriften anderer Ressorts beigetragen. Seit dem Jahr 2000 arbeitete das Bundesverkehrsministerium an einer Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung. Damit sollten die Gebühren pauschal angehoben werden. Für den Bund waren jährliche Mehreinnahmen von 2,8 Mio. Euro geplant. Die nach dem Luftverkehrsgesetz vorgesehene Kostendeckung wurde dadurch nicht erreicht.

Nach mehreren Anläufen legte das Bundesverkehrsministerium zuletzt im Januar 2009 einen Entwurf für eine Änderungsverordnung dem Bundesrat vor. Dieser stimmte dem Verordnungsentwurf mit der Maßgabe zu, einzelne Gebührenspannen teilweise erheblich auszuweiten. Dies sollte dem Aufwand für die Amtshandlungen der Länder Rechnung tragen. Das Bundesfinanzministerium mahnte eine zügige Umsetzung der Anpassungen an und verwies auf das gesetzliche Gebot der Kostendeckung. Wie bei den früheren Entwürfen verweigerte jedoch das Bundeswirtschaftsministerium sein Einvernehmen, da die Kalkulationsunterlagen der Länder nicht genügend aussagekräftig seien. Auf einen entsprechenden Bericht des Bundesrechnungshofes in seinen Bemerkungen 2009 (Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 16) forderte der Rechnungsprüfungsausschuss die Bundesregierung auf, die Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung so schnell wie möglich anzupassen. Erst mit einer Verzögerung von mehr als zehn Jahren und nach Einnahmeverlusten von 30 Mio. Euro trat im September 2010 die Sechste Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung in Kraft (BGBl. I S. 1224).

1.2

Der Bundesrechnungshof hält die Verzögerungen beim Erlass und bei der Aktualisierung gebührenrechtlicher Vorschriften für unvereinbar mit der Bundeshaushaltsordnung. Diese schreibt vor, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Er hat das Bundeswirtschaftsministerium außerdem dafür kritisiert, dass es sich nicht an die jeweiligen spezialgesetzlichen Gebührevorschriften gehalten hat, die in der Regel die Erhebung kostendeckender Gebühren vorsehen. Fehlende oder unzureichende Gebührevorschriften untergraben auch das Verursacherprinzip, welches das Gebührenrecht prägt: Wer den Einsatz öffentlicher Personal- oder Sachmittel zurechenbar veranlasst und von der Verwaltungsleistung in der Regel profitiert, ist für deren Finanzierung verantwortlich. Der Bundesrechnungshof hat das Bundeswirtschaftsministerium daher aufgefordert, seine Gebührenregelungen zu aktualisieren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium über die Fälle beim Bundeswirtschaftsministerium informiert. Er hat es aufgefordert, solchen Verstößen gegen die Bundeshaushaltsordnung nachzugehen. Außerdem hält der Bundesrechnungshof es für geboten, dass

das Bundesfinanzministerium seine übergreifende Verantwortung für die Einnahmen des Bundeshaushalts stärker wahrnimmt.

1.3

Das Bundeswirtschaftsministerium hat erklärt, kostendeckende Gebühren für Verwaltungsleistungen des Bundes seien ein wirtschaftspolitisches Ziel. Es treffe zu, dass dieses Ziel nicht immer in angemessener Zeit erreicht worden sei. Für die Verzögerungen bei der Anpassung von Gebührevorschriften gebe es vielfältige Gründe. Sie lägen in den meisten Fällen nicht in der alleinigen Verantwortung des Bundeswirtschaftsministeriums. So fehlten in der Vergangenheit einheitliche Vorgaben für das Gebührenrecht. Dies habe den Erlass von Gebührenverordnungen bei allen Ressorts verzögert. Verbindliche und klare Vorgaben seien erst aufgrund der anstehenden Strukturreform des Gebührenrechts zu erwarten, die das Bundesinnenministerium für das Frühjahr 2012 angekündigt habe. Dennoch habe das Bundeswirtschaftsministerium die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Gebührenregelungen inzwischen in allen Fällen angepasst oder die hierfür notwendigen Schritte eingeleitet.

Um kostendeckende Gebühren nach dem Satellitendatensicherheitsgesetz rechtssicher kalkulieren zu können, hätten zunächst Erkenntnisse über die Kostenentwicklung im Vollzug des Gesetzes gewonnen werden müssen. Künftig werde das Bundeswirtschaftsministerium jährlich prüfen, ob die Gebühren kostendeckend sind.

Die Kostenverordnung zum EMVG und FTEG könne erst überarbeitet werden, wenn die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen rechtssicher angepasst worden seien. Diese träten voraussichtlich Ende März 2012 in Kraft. Danach könne das Bundeswirtschaftsministerium die Kostenverordnung kurzfristig umsetzen. Es gehe in diesem Fall nicht davon aus, dass dem Bund Einnahmen entgangen seien. Die den gebührenpflichtigen Behördenleistungen zugrunde liegenden Geschäftsprozesse seien inzwischen teilweise vereinfacht worden. Eine Gebührenerhöhung sei somit nicht gerechtfertigt gewesen.

Hinsichtlich der Gebührensätze der Zulassungskostenverordnung hat das Bundeswirtschaftsministerium eine Unterdeckung von durchschnittlich 36 % eingeräumt. Diese sei inzwischen durch zwei Änderungsverordnungen wesentlich reduziert worden. Bis Anfang 2013 solle durch eine weitere Erhöhung der Gebührensätze eine Kostendeckung erreicht werden. Künftig werde das Bundeswirtschaftsministerium regelmäßig überprüfen, ob die Gebührensätze angemessen seien.

Bei der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung habe es sein Einvernehmen aufgrund gewichtiger fachlicher und rechtlicher Gründe nicht erteilt. Das Regelungsvorhaben sei komplex gewesen. Außerdem verteilten sich die Kompetenzen für die Gebühren nach der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung auf mehrere Bundes- und Länderbehörden. Das Bundeswirtschaftsministerium habe immer wieder Versuche unternommen, strittige Ge-

bührenpositionen mit dem federführenden Bundesverkehrsministerium und den Ländern zu klären. Es habe sich für eine klare Kompetenztrennung eingesetzt, die das Bundesinnenministerium bei der Strukturreform des Gebührenrechts verfolge. Schließlich hat das Bundeswirtschaftsministerium die Verzögerungen damit begründet, es habe neben der Rechtsprechung zur Gebührenerhebung aufgrund der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung auch die wirtschafts- und preispolitischen Folgen der teilweise extrem hohen Gebührenanpassungen berücksichtigen müssen.

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, der Bundesrechnungshof hebe die Bedeutung der vollständigen Gebührenerhebung im Hinblick auf das Verursacherprinzip und die Erzielung von Einnahmen für den Bundeshaushalt zu Recht hervor. Entsprechend der Forderung des Bundesrechnungshofes wirke es in den jährlichen Haushaltsverhandlungen bereits jetzt laufend darauf hin, dass alle Ressorts aktuelle Rechtsgrundlagen für kostendeckende Gebühren schaffen und regelmäßig anpassen. Es erhalte von den Ressorts mit den haushaltsbegründenden Unterlagen eine Übersicht zu den Gebührenregelungen. Deren Auswertung fließe in die Haushaltsverhandlungen ein. Das Bundesfinanzministerium dringe darauf, dass die Gebührenregelungen den Anforderungen des § 34 BHO entsprächen. Es habe das Bundeswirtschaftsministerium regelmäßig und mit Nachdruck gemahnt, gebührenrechtliche Vorschriften zu überarbeiten. Auch im Ergebnis dieser Bemühungen seien Fortschritte bei den vom Bundesrechnungshof beanstandeten Regelungen erzielt worden, die künftig zu steigenden Einnahmen im Bundeshaushalt führten. Die vom Bundesinnenministerium beabsichtigte Strukturreform des Gebührenrechts werde das Kostendeckungsprinzip stärken und die Gebührenermittlung vereinheitlichen. Die mit der Reform angestrebte Zentralisierung der Gebührevorschriften schaffe mehr Übersicht und erleichtere die Normenpflege.

Im Übrigen hat das Bundesfinanzministerium erklärt, es sehe keine übergreifende Verantwortung für die Einnahmen des Bundeshaushalts bezogen auf Gebühren. Insofern fehle ihm eine Handhabe gegenüber den jeweils fachlich zuständigen Ressorts.

1.4

Die Verzögerungen bei der Aktualisierung gebührenrechtlicher Vorschriften lassen sich durch die vom Bundeswirtschaftsministerium vorgetragene Umstände nur teilweise erklären. Den Unsicherheiten bei der Gebührekalkulation hätte das Bundeswirtschaftsministerium beispielsweise durch Gebührensparmaßnahmen oder aufwandsbezogene Gebühren begegnen können. Auch wirtschafts- und preispolitische Fragen können nicht mehrjährige Entscheidungsprozesse rechtfertigen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundeswirtschaftsministerium mit Unterstützung des Bundesfinanzministeriums Fortschritte bei der Anpassung der hier beanstandeten Gebührenregelungen erzielt hat. Er hält es für erforderlich, dass das Bundeswirtschaftsministerium in vergleichbarer

Weise nun auch alle übrigen Gebührentatbestände und Gebührensätze auf die heutigen Verhältnisse abstimmt. Daneben sollte es Regelungen und Verfahren schaffen, um die gebührenrechtlichen Vorschriften künftig regelmäßig zu aktualisieren.

Ebenso wie das Bundesfinanzministerium hält der Bundesrechnungshof die anstehende Strukturreform des Gebührenrechts für einen wesentlichen und notwendigen Schritt zu kostendeckenden, rechtssicheren und verlässlichen Gebühreneinnahmen. Das Bundesfinanzministerium sollte diese Reform weiter unterstützen und insbesondere die Gebührenkalkulation anhand durchschnittlicher Personal- und Sachkostenpauschalen ermöglichen. Daneben darf es jedoch die laufende Gebührenpraxis in den Ressorts nicht aus den Augen verlieren. Es bleibt daher aufgefördert, seine Einwirkungsmöglichkeiten im Haushaltsverfahren gegenüber den Ressorts zu nutzen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Einzelpart 11)

2 Rentenversicherung investiert ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Millionenbeträge in verlustreiche Kliniken

2.0

Die Deutsche Rentenversicherung Nord betreibt Rehabilitationskliniken, die seit langer Zeit erhebliche Verluste erwirtschaften. Trotzdem investierte sie in diese Kliniken wiederholt Beträge in zweistelliger Millionenhöhe. Sie untersuchte nicht ausreichend, ob diese Investitionen wirtschaftlich sind. Damit verletzte sie geltendes Recht und bürdete ihren Versicherten und dem Bund hohe finanzielle Risiken auf.

2.1

2.1.1 Leistungen der Eigenbetriebe zur medizinischen Rehabilitation

Die Träger der Deutschen Rentenversicherung (Träger) gewähren ihren Versicherten stationäre medizinische Rehabilitationsleistungen sowie stationäre Heilbehandlungen für Kinder (Reha-Leistungen). Hierfür nehmen sie eigene oder von Dritten betriebene Kliniken in Anspruch.

Das Angebot an Rehabilitationskliniken übersteigt die Nachfrage der Träger deutlich. Es gibt mehr als 1 000 Rehabilitationskliniken auf dem deutschen Markt. Die Träger betreiben selbst 82 dieser Kliniken als sogenannte Eigenbetriebe, davon vier Kliniken für Kinderrehabilitation.

Die Träger finanzieren sich aus den Beiträgen ihrer Versicherten und Bundesmitteln. Beim Umgang mit diesen Mitteln müssen sie die gesetzlich vorgegebenen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Um zu gewährleisten, dass die Träger diese Grundsätze

tatsächlich einhalten, hat der Gesetzgeber verschiedene flankierende Regeln getroffen:

- Er hat die Gesamtausgaben für Reha-Leistungen begrenzt (Reha-Budget). Aus dem Reha-Budget müssen die Träger sowohl die Reha-Leistungen in ihren eigenen und in anderen Kliniken zahlen als auch die Verluste der eigenen Kliniken decken. Die Träger forderten Ende 2011, das Reha-Budget anzuheben, weil sie es nahezu ausgeschöpft hätten.
- Er hat bei allen finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgeschrieben. Hierbei haben die Träger alle in Betracht kommenden Varianten zu prüfen. Insbesondere wenn der Betrieb eigener Kliniken erhebliche Investitionen erfordert, müssen sie auch untersuchen, ob und wie sie ihren Bedarf anderweitig am Markt decken könnten.
- Schließlich hat der Gesetzgeber festgelegt, dass größere Investitionen in Rehabilitationskliniken der Genehmigung der jeweiligen Aufsichtsbehörde bedürfen. Die Aufsicht darf Investitionen nur genehmigen, wenn sie rechtmäßig – also insbesondere wirtschaftlich und sparsam – sind.

Die aufgezeigten Regeln zeigen den Willen des Gesetzgebers deutlich, Reha-Leistungen wirtschaftlich erbringen zu lassen. Der Deutsche Bundestag unterstrich dies, als er im Jahr 1998 an die Träger appellierte, die Auswahl der Kliniken „*strikt an Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsgesichtspunkten auszurichten. Eine davon unabhängige bevorzugte Auslastung der Eigeneinrichtungen der Rentenversicherungsträger darf es nicht geben.*“

2.1.2 Trägerstruktur

Die Deutsche Rentenversicherung Nord (DRV Nord) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie ging am 1. Oktober 2005 aus der Fusion von drei Landesversicherungsanstalten hervor. Ehrenamtliche Mitglieder bilden die Organe der Selbstverwaltung, die Vertreterversammlung und den Vorstand. Die Mitglieder haften für Schäden, die dem Träger aus einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verletzung der ihnen obliegenden Pflichten entstehen. Der Vorstand verwaltet die DRV Nord; er erlässt Richtlinien für die Führung der Verwaltungsgeschäfte, soweit diese der Geschäftsführung obliegen. Er entscheidet u. a. über die Anlage und Verwaltung des Vermögens, über genehmigungspflichtige Baumaßnahmen und Bauaufträge mit einer Auftragssumme von mehr als 75 000 Euro, über das Aufstellen des Haushaltsplans sowie in bedeutenden Organisations- und Personalangelegenheiten. Neben den Selbstverwaltungsorganen gibt es eine Geschäftsführung, die hauptamtlich die laufenden Geschäfte führt. Die DRV Nord unterliegt der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein.

Die DRV Nord unterhält als Eigenbetriebe zwei Kliniken für die Erwachsenenrehabilitation und zwei Kinderkliniken. Der Bundesrechnungshof prüfte Investitionen für jeweils eine dieser Kliniken.

2.1.3 Verluste bei einer Klinik für Erwachsenenrehabilitation

Die geprüfte Klinik war im Jahr 2000 aus dem Zusammenschluss zweier Kliniken einer Rechtsvorgängerin der DRV Nord hervorgegangen. Hierzu sollte am Standort der einen Klinik ein Neubau mit insgesamt verringerter Bettenzahl errichtet werden. Die Liegenschaft der anderen Klinik wollte die Rechtsvorgängerin verkaufen. Während der Planung des Neubaus beauftragte der Träger ein Beratungsunternehmen. Dieses sollte prüfen, ob die geplante Größe des Neubaus mit der bisherigen medizinischen Ausrichtung marktgerecht und betriebswirtschaftlich sinnvoll sei. Das Beratungsunternehmen empfahl Ende 2000, die neue Klinik mit 315 Reha-Betten zu betreiben. Es errechnete hierfür einen Investitionsbedarf von 47 Mio. Euro. Der Vorstand der Rechtsvorgängerin beschloss Mitte Juni 2001, einen Architektenwettbewerb und das Genehmigungsverfahren mit einem Kostenrahmen von 51,6 Mio. Euro einzuleiten. Auf dieser Grundlage prognostizierte er für das Jahr 2005 ein positives wirtschaftliches Ergebnis der neuen Klinik. Einen Teil wollte er durch den Verkauf der nicht mehr benötigten Liegenschaft finanzieren. Er erwartete einen Verkaufserlös in zweistelliger Millionenhöhe als Finanzierungsbeitrag.

Die beiden alten Kliniken verursachten vor und nach ihrem Zusammenschluss erhebliche Verluste. Im Zeitraum 1996 bis 2005 waren dies 24,2 Mio. Euro. Diese wurden durch Betriebszuschüsse ausgeglichen.

Im September 2002 erörterte der Vorstand der Rechtsvorgängerin der DRV Nord eine von der Geschäftsführung vorgelegte neue Risikobewertung. Demnach war der Neubau nur wirtschaftlich, wenn er mindestens 315 Betten enthielt. Mangels Bedarfs könne nur die Hälfte der Betten mit eigenen Versicherten belegt werden; für die andere Hälfte müssten Fremdbeleger gefunden werden. Dies hielt die Geschäftsführung für möglich.

Der Vorstand stimmte – ohne erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – Anfang 2003 der Errichtung des Neubaus mit Gesamtbaukosten von nunmehr mehr als 61,9 Mio. Euro zu. Ausgaben für die bewegliche Einrichtung waren darin nicht enthalten. Die Aufsicht genehmigte das Bauvorhaben. Tatsächlich wandte die DRV Nord für den Neubau 68,2 Mio. Euro (einschließlich Einrichtung und Baunebenkosten) auf.

Im Mai 2006 eröffnete die DRV Nord den Ersatzneubau mit 315 Betten. Seit dem Jahr 2007 ist die Klinik ausgelastet. Die DRV Nord belegt ihre Klinik zu 45 % selbst.

Die Pflegesätze, die die Klinik den anderen Trägern in Rechnung stellt, decken seit Jahren nicht ihre Kosten. Ein externer Prüfer vermerkte im Jahr 2007, dass die Höhe der Abschreibungen für den Neubau „*einer der Hauptgründe (ist), dass selbst unter 100-prozentiger Auslastung der Klinik kein kostendeckender Betrieb möglich ist → Fehler im Rahmen der Bauplanung (Träger)*“.

Im Zeitraum 2006 bis 2010 hatte die Klinik weitere Verluste von 5,6 Mio. Euro, die die DRV Nord durch Betriebszuschüsse ausgleichen musste. Nach Auskunft der DRV Nord gelang ihr für das Jahr 2011 ein positives Be-

triebsergebnis von 257 000 Euro sowie eine Auslastung von 98,6 %. Für das Jahr 2012 erwartet sie Verluste von 649 000 Euro.

Die nicht mehr benötigte Liegenschaft verkaufte der Träger im Jahr 2011. Dabei blieb der Erlös deutlich unter dem erwarteten zweistelligen Millionenbetrag.

2.1.4 Verluste bei einer Klinik für Kinderrehabilitation

Die Belegung der trägereigenen Kinderkliniken haben die Träger im Verbund Kinder- und Jugendrehabilitation zur „*Gesamtaufgabe der Deutschen Rentenversicherung*“ erklärt. Hierfür haben sie unverbindliche Zuweisungsquoten vereinbart.

Die geprüfte Kinderklinik der DRV Nord war wegen Baumaßnahmen im Zeitraum 2005 bis 2010 nicht ausgelastet. Die DRV Nord belegt sie zu weniger als einem Fünftel selbst. Die DRV Nord verlangte von anderen Trägern Pflegesätze, die mit an der Spitze der Pflegesätze vergleichbarer Kliniken lagen. Trotzdem waren die Pflegesätze nicht kostendeckend. Die Verluste der Kinderklinik beliefen sich allein im Zeitraum 2005 bis 2010 auf 14,7 Mio. Euro. Auch im Jahre 2011 kam es zu einem Verlust von über 400 000 Euro. Die DRV Nord erwartet weitere Verluste von 973 200 Euro für das Jahr 2012. Die Verluste muss sie durch Betriebszuschüsse aus ihrem Haushaltsansatz für Kinderrehabilitation decken. Entsprechend weniger Mittel stehen dem Träger für diese Aufgabe zur Verfügung.

Der Vorstand der DRV Nord stellte in den Jahren 2005 und 2006 zunächst mehr als 19 Mio. Euro für Umbaumaßnahmen der Kinderklinik zuzüglich 4,5 Mio. Euro für bewegliche Einrichtungen bereit. Die Aufsichtsbehörde genehmigte das Vorhaben.

Nach einer Konzeptänderung genehmigte der Vorstand Anfang 2009 die Umplanungen und stimmte weiteren Baukosten von 18,5 Mio. Euro und 3,7 Mio. Euro für bewegliche Einrichtungen zu. Die gesamten Investitionsausgaben sollten damit bei 37,5 Mio. Euro zuzüglich 8,2 Mio. Euro für bewegliche Einrichtungen liegen. In beiden Fällen erstellte die DRV Nord keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Sie wusste nicht, ob die Kinderklinik zukünftig wirtschaftliche Pflegesätze erreichen könnte.

Ende 2009 setzte der Vorstand der DRV Nord die Umplanungen und Baumaßnahmen aus und beriet verschiedene Szenarien zur zukünftigen Entwicklung der Kinderklinik. Bis dahin hatte die DRV Nord bereits 22,7 Mio. Euro für Investitionen verausgabt. Im Juni 2010 entschied der Vorstand zunächst, das Konzept zu ändern und den Umfang der Anfang 2009 beschlossenen Baumaßnahmen von 18,5 Mio. Euro auf 6,5 Mio. Euro (ohne Einrichtung) zu reduzieren. Dabei war ihm bewusst, dass für den Betrieb der Kinderklinik weiterhin Betriebszuschüsse von mehreren Millionen Euro notwendig waren. Ob die Kinderklinik jemals wirtschaftlich – das heißt ohne Verluste und mit marktgerechten Pflegesätzen – betrieben werden könnte, war dem Vorstand nicht bekannt.

Drei Monate später hob der Vorstand seine Entscheidung wieder auf und beschloss die Veräußerung der Kinderklinik.

Die Geschäftsführung untersuchte daraufhin mithilfe eines externen Beraters auch die Varianten „Fortführung“ und „Schließung der Klinik“. Hierbei ging sie von einer zeitweisen Anhebung der Pflegesätze um 4 % und einer dauerhaft 95-prozentigen Auslastung der Kinderklinik aus. Die Untersuchung ergab einen leichten wirtschaftlichen Vorteil der Fortführungsvariante. Sie prognostizierte für den Zeitraum 2010 bis 2019 Verluste von mehr als 6,8 Mio. Euro. Ein positives Betriebsergebnis erwartete sie ab dem Jahr 2020. Nach Angaben der DRV Nord lag die Auslastung der Kinderklinik im Jahr 2011 bei 92,4 %.

Der Vorstand beschloss im März 2011, die Kinderklinik weiterzubetreiben und weitere 6,5 Mio. Euro zu investieren. Die Gesamtbaukosten (ohne Einrichtung) sollten damit bei 25,5 Mio. Euro liegen. Die Aufsichtsbehörde genehmigte das Vorhaben.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Träger und dem Bundessozialministerium in beiden Fällen beanstandet, dass die DRV Nord mit dem Betrieb der Kliniken und den Investitionen gegen geltendes Recht verstößt. Die Entscheidungen des Vorstandes der Rechtsvorgängerin und der DRV Nord über die Investitionen stehen nicht im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Vor den Investitionen in zweistelliger Millionenhöhe hat die DRV Nord nicht ausreichend untersucht,

- ob und wie sie ihren Bedarf anderweitig decken kann und
- ob sie die Kliniken mit den Investitionen zukünftig wirtschaftlich betreiben kann, zumal sie die beiden Kliniken nicht selbst auslastet.

Bei der Klinik für Erwachsenenrehabilitation haben sich die Gesamtbaukosten (ohne Einrichtung) um über 10 Mio. Euro erhöht. Angesichts dieser erheblichen Kostensteigerung hätte der Vorstand eine erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung veranlassen müssen. Dies unterließ er. Ein wirtschaftlicher Betrieb ohne Verluste war in Zukunft nicht zu erwarten. Dies bestätigte der Vermerk eines externen Prüfers aus dem Jahr 2007. Danach ermöglichte selbst eine 100-prozentige Auslastung keinen kostendeckenden Betrieb. Tatsächlich erwirtschaftete die Klinik auch nach der Neueröffnung Verluste in Millionenhöhe, die der Träger durch Betriebszuschüsse ausgeglichen hat.

Bei der Kinderklinik legte der Vorstand seiner Entscheidung im März 2011 die mithilfe eines Beraters gewonnene Einschätzung der Geschäftsführung zugrunde. Diese Einschätzung beruhte auf unterstellten Pflegesätzen, die die bereits hohen Pflegesätze der Klinik nochmals übertrafen. Ob diese Pflegesätze im Vergleich zu anderen Anbietern angemessen und wirtschaftlich sind, untersuchte die DRV Nord nicht. Dabei gingen Geschäftsführung und Berater sogar davon aus, dass die Klinik trotz der hohen Pflegesätze noch viele Jahre Verluste erwirtschaften würde. Auf dieser Grundlage hätte der Vorstand die er-

neute Entscheidung zur Fortführung der Kinderklinik nicht treffen dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV Nord aufgefordert, sich in Zukunft an die gesetzlichen Vorgaben zu halten. Er hat sie gebeten zu prüfen, ob ihr im Zusammenhang mit den Bauvorhaben ein Schaden entstanden ist, für den sie Ersatz erlangen kann. Er hat die DRV Nord aufgefordert, ihre Entscheidungen über die Fortführung der Kliniken zu überdenken.

2.3

Das Bundessozialministerium hat auf die Stellungnahmen der für den Träger zuständigen Landesaufsichtsbehörde und der DRV Nord verwiesen. Es hat die positiven Entwicklungen, insbesondere die gute Auslastung beider Kliniken hervorgehoben. Die Erwachsenenklinik hätte zudem im Jahr 2010 ein „nahezu“ ausgeglichenes Betriebsergebnis erzielt. Im Jahr 2011 hätte sie einen Betriebsüberschuss erwirtschaftet.

Das Bundessozialministerium hat mitgeteilt, dass die zuständige Aufsicht kein rechtswidriges Handeln des Trägers erkennen könne. Der Träger bewege sich in seinem ihm zustehenden Beurteilungsspielraum, den die Aufsicht zu beachten habe.

Die DRV Nord hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, der Bundesrechnungshof reduziere seine Betrachtung allein auf die Kosten. Klinikträger verfolgten langfristige, strategische und betriebswirtschaftliche Ziele. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehe ihr ein Spielraum zu. Dabei seien auch Aspekte wie Strukturverantwortung, Qualitätssicherung oder Erprobung neuer Behandlungskonzepte und -formen zu berücksichtigen.

Für die Erwachsenenklinik hat sie hervorgehoben, dass mit der Entscheidung über die Zusammenlegung der beiden Kliniken und über den Neubau nicht nur die Bettenkapazität reduziert, sondern auch die Wirtschaftlichkeit des Klinikbetriebs gesteigert werden konnte. Zudem hätte es keine realistischen Alternativen gegeben. Die anfänglichen Betriebszuschüsse seien auf die hohen Anfangsabschreibungen und auf Kosten des Zusammenschlusses zurückzuführen. Zukünftig könne sie die Klinik mit marktgerechten Pflegesätzen wirtschaftlich betreiben.

Bei der Kinderklinik sollten die Investitionen einen bestehenden Bedarf an Therapieplätzen mit Kind-Begleitpersonen abdecken. Die extrem langen Wartezeiten für dieses Therapieangebot sowie die Behandlung einer seltenen Erkrankung seien mitentscheidend für die Bauinvestition gewesen.

Über die Fortführung des Klinikbetriebs sei sorgfältig entschieden worden. Dabei habe es sich jeweils um die wirtschaftliche Entscheidungsvariante gehandelt. Eine Schließung wäre teurer gewesen.

2.4

Die Stellungnahmen des Bundessozialministeriums und der DRV Nord überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht den Beurteilungsspielraum der DRV

Nord, wenn sie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit anwendet. Der Beurteilungsspielraum befreit die DRV Nord und ihre Rechtsvorgängerin jedoch nicht von der gesetzlichen Pflicht, vor Bauinvestitionen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen. Sie muss diese Untersuchungen durchführen, um auf deren Grundlage eine sachgerechte Entscheidung treffen zu können. Gerade bei so hohen Investitionen muss sie alle Varianten vorher sorgfältig prüfen. Dies tat sie nicht. Neben den Investitionsausgaben übernahm die DRV Nord zulasten der Beitragszahler und des Bundes weitere langfristige finanzielle Risiken durch den Betrieb der Kliniken. Diese Risiken sind teilweise schon eingetreten. Die Kliniken haben nämlich auch nach den Baumaßnahmen weitere Verluste verursacht. Die im Nachhinein von der DRV Nord genannten allgemeinen Überlegungen zu langfristigen, strategischen und betriebswirtschaftlichen Zielen sowie zu besonderen Therapieangeboten, Strukturverantwortung, Qualitätssicherung oder Erprobung neuer Behandlungskonzepte und -formen hätten in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen können. Sie rechtfertigen nicht den Verzicht auf angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Weder hätte der Vorstand auf der vorhandenen Grundlage den von der Geschäftsführung vorgeschlagenen Investitionen zustimmen noch hätte die Aufsichtsbehörde sie genehmigen dürfen.

Betrieb und Belegung unwirtschaftlicher Kliniken sind mit den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unvereinbar. Sie erhöhen für den Träger das Risiko, wegen des begrenzten Reha-Budgets Leistungen ablehnen zu müssen. Ob sie die Erwachsenenklinik zukünftig wirtschaftlich betreiben kann, hat die DRV Nord bisher nicht nachgewiesen. Die hohe Auslastung der Klinik und das einmalige positive Betriebsergebnis für das Wirtschaftsjahr 2011 reichen für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht aus, zumal die DRV Nord auch für das laufende Jahr einen Verlust erwartet.

Die auf absehbare Zeit unwirtschaftliche Kinderklinik fortzuführen verletzt ebenfalls die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, zumal die Entscheidung auf zweifelhaften Annahmen beruhte. Obwohl die DRV Nord die Kinderklinik nur zu weniger als einem Fünftel selbst in Anspruch nimmt, trägt sie derzeit das gesamte finanzielle Risiko. Es fehlt eine nachhaltige wirtschaftliche Lösung für die Kinderklinik.

Das Bundessozialministerium sollte sicherstellen, dass

- die Träger künftig vor allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellen und
- alle Träger die Wirtschaftlichkeit ihrer Kliniken – auch wegen des begrenzten Reha-Budget – laufend untersuchen, insbesondere wenn größere Investitionen anstehen oder die Kliniken verlustreich arbeiten oder den Trägern überhöhte Pflegesätze berechnen.

Es sollte ferner darauf hinwirken, dass die DRV Nord untersucht

- ob und wie die beiden geprüften Kliniken Reha-Leistungen dauerhaft wirtschaftlich erbringen können oder ob es wirtschaftliche Ausstiegsszenarien gibt und

- ob ihr durch die Investitionen und den Weiterbetrieb der Kliniken ein Schaden entstanden ist und weiterhin entsteht, für den ggf. Ersatz verlangt werden könnte.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

(Einzelplan 12)

3 Einsparungen bis zu 25 Mio. Euro beim Ausbau der Bundesautobahn A 7 möglich (Kapitel 1202 und 1210)

3.0

Die geplante Ausführung als ÖPP-Projekt wird den Baubeginn für den Ausbau der Bundesautobahn A 7 verzögern. Die für den Ausbau vorgesehenen Streckenabschnitte sind in schlechtem Zustand und müssen bis zum Baubeginn mit hohen Ausgaben instand gehalten werden. Ausgaben bis zu 25 Mio. Euro könnte der Bund einsparen, wenn er die Abschnitte in konventioneller Weise ausbaut, sobald die Planfeststellungsbeschlüsse bestandskräftig sind. ÖPP-Projekte setzen umfassende Vergabeverfahren und ausreichende Projektgrößen voraus.

3.1

Das Bundesverkehrsministerium beabsichtigt in Abstimmung mit der Straßenbauverwaltung Niedersachsen (Straßenbauverwaltung) seit dem Jahr 2008, die Bundesautobahn A 7 in Niedersachsen zwischen den Autobahndreiecken Salzgitter und Drammetal in einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP-Projekt) sechsstreifig auszubauen. Die Planung und der Ausbau obliegen der Straßenbauverwaltung.

Insgesamt sind noch vier Bauabschnitte mit einer Gesamtlänge von 42,2 km auszubauen. Für den zweiten Bauabschnitt von der Anschlussstelle Bockenem bis zur Anschlussstelle Seesen liegt seit Oktober 2010 ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss vor. Für die drei anderen Bauabschnitte (3 bis 5) sollen die Planfeststellungsbeschlüsse zwischen August 2013 und Dezember 2014 bestandskräftig werden. Die Baukosten für die vier Bauabschnitte sollen rund 260 Mio. Euro betragen.

Die alte Betonfahrbahn ist insbesondere im zweiten Bauabschnitt in einem sehr schlechten Zustand. Dieser Bauabschnitt ist nur mit hohen Erhaltungsausgaben in einem verkehrssicheren Zustand zu halten. Auf der Strecke ist die Geschwindigkeit infolge der Fahrbahnschäden zum Teil auf Tempo 80 beschränkt. Die Straßenbauverwaltung informierte das Bundesverkehrsministerium im Sommer 2010 über den schlechten Fahrbahnzustand auf der A 7 und die damit verbundenen Risiken.

Die Straßenbauverwaltung hat die Erhaltungsausgaben für die vier Ausbauabschnitte für die Jahre 2012 bis 2016 ermittelt. Sie summieren sich auf rund 60 Mio. Euro, die der Bund zu tragen hat.

Tabelle 3.1

Erhaltungsausgaben für die Bundesautobahn A 7

Streckenabschnitt	Bauabschnitt	Bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss	2012	2013	2014	2015	2016
			Ausgaben in Mio. Euro				
Bockenem – Seesen	2	Oktober 2010	6,1	7,7	6,8	7,3	7,7
Seesen – Echte	3	Dezember 2014	1,2	1,9	2,4	2,9	3,3
Echte – Northeim-Nord	4	August 2013	0,9	1,9	2,3	2,9	3,6
Northeim-Nord – Nörten-Hardenberg	5	Januar 2014	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Summe			60,2^a				

Erläuterung: ^a Die Differenz zwischen dem Gesamtwert und der Summe der Einzelwerte beruht auf Rundungen.
Quelle: Straßenbauverwaltung Niedersachsen.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich der sechsstreifige Ausbau der Bundesautobahn A 7 verzögert, wenn er als ÖPP-Projekt realisiert wird. Dies führt zu vermeidbaren Erhaltungsausgaben in erheblicher Höhe.

ÖPP-Projekte setzen wegen ihres großen Umfangs und ihrer Komplexität umfassende Vergabeverfahren voraus. Die durchschnittliche Dauer eines Vergabeverfahrens für große ÖPP-Projekte liegt erfahrungsgemäß bei etwa zwei Jahren. Voraussetzung für ein wirtschaftliches Ergebnis ist dabei ein Projektumfang, der es dem privaten Anbieter erlaubt, Synergieeffekte zu nutzen. Dies ist im Fall der A 7 nur dann möglich, wenn alle Bauabschnitte gemeinsam ausgeschrieben werden. Das Vergabeverfahren für ein ÖPP-Projekt kann zweckmäßigerweise deswegen erst beginnen, wenn für alle Bauabschnitte bestandskräftige Planfeststellungsbeschlüsse vorliegen. Da der Planfeststellungsbeschluss für den letzten Bauabschnitt im Dezember 2014 bestandskräftig werden soll, ist frühestens im Dezember 2016 mit einem Baubeginn des ÖPP-Projekts zu rechnen.

Die Straßenbauverwaltung könnte den Ausbau deutlich beschleunigen, wenn sie den Ausbau der Bundesautobahn A 7 konventionell realisieren und jeden Bauabschnitt einzeln ausbauen würde. Dazu müsste sie jeweils unmittelbar nach Vorliegen des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses tätig werden. Die Straßenbauverwaltung benötigt bei konventioneller Vorgehensweise etwa ein halbes Jahr für die Ausschreibung und Vergabe. Da der Planfeststellungsbeschluss für den zweiten Bauabschnitt bereits bestandskräftig ist, könnte sie sofort das Vergabeverfahren einleiten und den Ausbau noch im Jahr 2012 beginnen. Die übrigen Bauabschnitte könnten jeweils folgen, sobald der Planfeststellungsbeschluss Bestandskraft erlangt (s. Tabelle 3.1).

Der Ausbau der A 7 als ÖPP-Projekt würde den Beginn der Bauarbeiten je nach Bauabschnitt zwischen eineinhalb bis viereinhalb Jahren verzögern. Die Erhaltungsausgaben, die bis zum Baubeginn des ÖPP-Projekts investiert werden müssen, könnten bei konventioneller Vorgehensweise überwiegend vermieden werden. Zudem sind die mit den Erhaltungsausgaben finanzierten Sanierungsmaßnahmen so gut wie wertlos, weil die sanierten Betonplatten für den sechsstreifigen Ausbau wieder entfernt werden müssen. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes könnten bei einem konventionellen Ausbau aller Bauabschnitte für die Jahre 2013 bis 2016 bis zu 25 Mio. Euro Erhaltungsausgaben eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, auf das ÖPP-Projekt zu verzichten, um Ausgaben für Erhaltungsmaßnahmen einzusparen und den Ausbau der A 7 zu beschleunigen. Es sollte umgehend der Ausschreibung für den zweiten Bauabschnitt nach konventioneller Vorgehensweise zustimmen und auch die übrigen Bauabschnitte umgehend ausbauen, sobald dies baurechtlich möglich ist.

3.3

Das Bundesverkehrsministerium hat dargelegt, die Realisierung als ÖPP-Projekt verzögere den sechsstreifigen Ausbau der A 7 weniger als vom Bundesrechnungshof angenommen. Es gehe von einem möglichen Baubeginn bereits im Juni 2015 aus. Dafür müsse das Vergabeverfahren für das ÖPP-Projekt bis Mitte 2013 beginnen. Zu diesem Zeitpunkt seien die Planfeststellungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Es lägen aber Referenzentwürfe vor. Damit sei genügend Planungssicherheit gegeben, um bereits vor dem bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss ausschreiben zu können.

Außerdem geht das Bundesverkehrsministerium davon aus, dass „systemimmanente Synergien“ bei einem ÖPP-Projekt den Bauablauf beschleunigen. Das Bauende für

den sechsstreifigen Ausbau der A 7 erwartet es spätestens im Herbst 2019. Bei konventioneller Vorgehensweise wäre nach seiner Auffassung der Ausbau frühestens im Frühjahr 2020 beendet.

Auf der Grundlage eigener Berechnungen geht das Bundesverkehrsministerium davon aus, dass die zusätzlichen Erhaltungsausgaben gegenüber einem konventionellen Ausbau bei höchstens 9,5 Mio. Euro liegen. Es nimmt an, dass die Erhaltungsausgaben geringer ausfallen könnten, wenn kostengünstigere und kurzfristigere Erhaltungsmaßnahmen auf der Bundesautobahn A 7 durchgeführt würden. Dazu zählten das Abdichten der Fugen, präventive Betonplattenunterpressungen, der Austausch kleinerer Flächen und eine möglichst rasche Grunderneuerung. Dies könne die Erhaltungsausgaben weiter reduzieren.

Das Bundesverkehrsministerium hat eingeräumt, der Zustand des zweiten Bauabschnitts von der Anschlussstelle Bockenem bis zur Anschlussstelle Seesen sei kritisch. Im Bundesverkehrsministerium bestünden daher schon seit längerem Überlegungen, diesen Abschnitt konventionell auszubauen. Es hat erläutert, der Bundeshaushalt sehe dafür im Jahr 2012 jedoch keine Haushaltsmittel vor. Deshalb könne ein konventioneller Ausbau erst später beginnen.

Nach Eingang der Stellungnahme des Bundesverkehrsministeriums hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 8. Februar 2012 einer Projektliste zum Infrastrukturbeschleunigungsprogramm zugestimmt. Darin sind für den zweiten Bauabschnitt der A 7 für das Jahr 2012 Verstärkungsmittel von 3 Mio. Euro und weitere 10 Mio. Euro für das Jahr 2013 vorgesehen. Diese Mittel sollen nach Auskunft des Bundesverkehrsministeriums für den konventionellen Ausbau dieses Abschnitts genutzt werden.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesverkehrsministerium vorgebrachten Argumente für eine Realisierung des Ausbaus als ÖPP für nicht stichhaltig. Insbesondere hält er es für nicht sachgerecht, mit dem Vergabeverfahren für das ÖPP-Projekt zu beginnen, bevor für alle Bauabschnitte die Planfeststellungsbeschlüsse bestandskräftig sind. Sollte gegen die noch nicht bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlüsse geklagt werden, würde dies das ÖPP-Projekt verzögern. Zudem ist der Leistungsumfang für die Ausschreibung erst abschließend zu ermitteln, wenn die baurechtlichen Voraussetzungen feststehen.

Dass die Ausgaben für die Erhaltungsmaßnahmen geringer ausfallen könnten, bezweifelt der Bundesrechnungshof. Dann hätte die A 7 schon zuvor kostengünstiger erhalten werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, dass das Bundesverkehrsministerium seine Empfehlung für den zweiten Bauabschnitt aufgreift und ihn nun doch konventionell realisieren wird. Allerdings reichen die im Infrastrukturbeschleunigungsprogramm vorgesehenen Mittel nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht aus, um einen zügigen Baufortschritt zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, auch die übrigen Bauabschnitte jeweils konventionell auszubauen, sobald dies baurechtlich möglich ist. Die für den Ausbau vorgesehenen Streckenabschnitte müssen bis zum Baubeginn mit hohen Ausgaben instand gehalten werden. Diese Ausgaben könnte der Bund einsparen, wenn er die Abschnitte in konventioneller Weise ausbaut. ÖPP-Projekte setzen umfassende Vergabeverfahren und ausreichende Projektgrößen voraus. Der Bundesrechnungshof bittet das Bundesverkehrsministerium, dies auch bei künftigen Projekten zu berücksichtigen.

4 Verzicht auf eine Autobahnanschlussstelle kann 2,7 Mio. Euro einsparen (Kapitel 1209 und 1210)

4.0

Das Bundesverkehrsministerium kann 2,7 Mio. Euro einsparen, wenn es auf eine Anschlussstelle der geplanten Bundesautobahn A 14 verzichtet. Eine nur 2,7 km entfernt liegende weitere Anschlussstelle erschließt die Region ausreichend und verbindet die Autobahn mit dem schwach befahrenen nachgeordneten Straßennetz.

4.1

Im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums planen die Straßenbauverwaltungen der Länder Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern die Weiterführung der Bundesautobahn A 14 zwischen Magdeburg und Schwerin. Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Planungen für die A 14 in Sachsen-Anhalt. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung Sachsen-Anhalt (Straßenbauverwaltung) bei Seehausen und Vielbaum im Abstand von rund 2,7 km zwei Anschlussstellen (AS) plant. An der AS Seehausen soll die A 14 mit der auszubauenden Bundesstraße B 190 in Richtung Westen verknüpft werden. Ein neuer Streckenabschnitt der B 190n soll in östlicher Richtung zum Land Brandenburg führen. Die AS Vielbaum soll die Landesstraße L 2 an die A 14 anbinden (s. Kartenausschnitt). Westlich der A 14 befahren derzeit pro Tag 3 000 Kraftfahrzeuge die L 2, östlich der A 14 sind es 4 600 Kraftfahrzeuge. Prognosen zeigen, dass bis zum Jahr 2025 nur ein geringer Anstieg der Verkehrsbeziehungen zwischen der A 14 und der L 2 zu erwarten ist.

Das Bundesverkehrsministerium stellte im Jahr 2004 in Frage, ob alle von der Straßenbauverwaltung vorgesehenen AS notwendig seien. Die AS Vielbaum sei zu streichen. Die Straßenbauverwaltung führte daraufhin eine Variantenuntersuchung durch, um zwischen den AS Vielbaum und Geestgottberg abzuwägen. Sie kam zu dem Ergebnis, dass die AS Vielbaum Vorteile bei der Erschließung des Raumes westlich und östlich der A 14 habe. Mit Zustimmung des Bundesverkehrsministeriums entfiel die AS Geestgottberg in der weiteren Planung zugunsten der AS Vielbaum.

Örtliche Situation bei Seehausen



Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (www.bkg.bund.de).

4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesverkehrsministerium die Notwendigkeit der AS Vielbaum durch die Straßenbauverwaltung nicht ausreichend untersuchen ließ. Diese berücksichtigte bei ihrer Abwägung der notwendigen AS nur die AS Geestgottberg und ließ die von der AS Vielbaum nur 2,7 km entfernte AS Seehausen unberücksichtigt.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die AS Vielbaum nicht notwendig, da die AS Seehausen die Region ausreichend erschließt und die Autobahn mit dem schwach befahrenen nachgeordneten Straßennetz verbindet.

Wenn die Straßenbauverwaltung auf den Bau der AS Vielbaum verzichtet, können rund 2,7 Mio. Euro an Bau- und Grunderwerbskosten eingespart werden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, der AS Vielbaum nicht zuzustimmen.

4.3

Das Bundesverkehrsministerium hat in seiner Stellungnahme betont, die A 14 werde ihre Bedeutung bei der Raumerschließung nur dann erzielen, wenn sie mit dem nachgeordneten Straßennetz durch eine ausreichende Anzahl von AS verknüpft wird. Schon jetzt läge der durch-

schnittliche Abstand der AS auf der geplanten A 14 über dem geltenden Richtwert.

Das Bundesverkehrsministerium hat weiter dargelegt, dass die L 2 als einzige klassifizierte Straße gerade für die Verbindung nach Niedersachsen (Landkreis Lüchow-Dannenberg) eine wichtige überregionale Verbindungsfunktion habe. Da der Weiterbau der B 190n Richtung Osten möglicherweise aus umweltrechtlichen Gründen nicht durchsetzbar sei, entlaste der Anschluss der L 2 an die A 14 zudem das örtliche Straßennetz von Seehausen.

Die Straßenbauverwaltung hat ergänzt, aus verkehrspflegerischer und raumordnerischer Sicht sei die L 2 an die A 14 anzuschließen, auch wenn ihr Verkehrsaufkommen gering sei. Falls die AS Vielbaum weg, müssten die Nutzer Umwege in Kauf nehmen. Dies erhöhe die Kosten der Nutzer und führe wegen des Schadstoffausstoßes zu einer erhöhten Umweltbelastung.

4.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird der Raum westlich der A 14 durch die Anbindung der B 190n an der AS Seehausen ausreichend erschlossen. Für den weiträumigen Verkehr aus dem dünn besiedelten niedersächsischen Raum sowie für den regionalen Verkehr der kleinen Gemeinden an der L 2 ist zukünftig nur eine ge-

ringe Verkehrsentwicklung zu erwarten. Hinzu kommt, dass mit der Kreisstraße K 1014 eine weitere Straße nach Niedersachsen zur Verfügung steht, die direkt zur AS Seehausen führt (s. Kartenausschnitt).

Östlich der A 14 ergibt sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes zukünftig keine nennenswerte zusätzliche Belastung für das Straßennetz von Seehausen. Dies gilt auch dann, wenn die B 190n nicht nach Osten weitergebaut werden sollte. Die L 2 erschließt östlich von Seehausen lediglich zwei kleine Gemeinden; für den weiträumigen Verkehr besteht nur eine wenig leistungsfähige Fährverbindung über die Elbe.

Auch greift das Argument des Bundesverkehrsministeriums nicht, der durchschnittliche Abstand aller Anschlussstellen der A 14 überschreite den geltenden Richtwert. Die A 14 verläuft durch einen sehr dünn besiedelten Raum mit einem weitmaschigen Straßennetz. Schon daraus ergeben sich größere Abstände. Zudem lässt die Argumentation die Nähe der AS Vielbaum zur AS Seehausen von weniger als 3 km unberücksichtigt.

Die zusätzlichen Kosten von 2,7 Mio. Euro für die AS Vielbaum sind nicht vertretbar, da durch die kürzere Fahrstrecke Nutzerkosten und Umweltauswirkungen nur in geringem Maß reduziert werden könnten. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass der Verzicht auf die AS Vielbaum – entgegen der Darstellung des Bundesverkehrsministeriums – auch positive Auswirkungen auf die Umwelt hat. Es werden weniger Flächen für den Straßenbau in Anspruch genommen und versiegelt sowie weniger Ressourcen, insbesondere Baustoffe, verbraucht.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Bewertung, dass die AS Vielbaum entfallen kann. Das Bundesverkehrsministerium sollte die AS daher aus den Planungen streichen.

Bundesministerium für Gesundheit (Einzelplan 15)

5 **Anschein der Einflussnahme durch Sponsoring vermeiden**

5.0

Bei zwei Sponsoring-Vereinbarungen des Bundes mit dem Verband der privaten Krankenversicherung kann der Anschein einer Beeinflussung des Verwaltungshandelns entstehen. Aus diesem Grund sind die Vereinbarungen unzulässig. Aus ihnen erhält der Bund 13,4 Mio. Euro jährlich für Kampagnen zur Prävention von HIV/AIDS und Alkoholmissbrauch von Jugendlichen. Der Verband erklärte öffentlich, er werde seine freiwilligen Leistungen einstellen, sollte die private Krankenversicherung in eine gesetzliche Präventionspflicht einbezogen werden. Das Bundesgesundheitsministerium trat diesen Aussagen nicht entgegen und ließ auch weiterhin die Annahme der Leistungen zu. Es machte sich damit bei einer Kernaufgabe von einer gesundheitspolitischen Interessenvertretung abhängig.

5.1

Die Bevölkerung über Gesundheitsrisiken aufzuklären und zu informieren, wie sie Krankheiten vermeiden kann, ist Aufgabe des Bundesgesundheitsministeriums und seiner nachgeordneten Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Bundeszentrale). Im Einzelplan 15 waren im Jahr 2011 Bundesmittel von 34,6 Mio. Euro für Kampagnen vor allem zur Drogen- und HIV/AIDS-Prävention veranschlagt.

Der Verband der privaten Krankenversicherung unterstützt die Aufklärungs- und Informationsarbeit finanziell. Zu diesem Verband haben sich Versicherungsunternehmen zusammengeschlossen, um Interessen der privaten Kranken- und Pflegeversicherung zu vertreten.

Im Einvernehmen mit dem Sponsoringbeauftragten des Bundesgesundheitsministeriums schloss die Bundeszentrale im Jahr 2005 einen Sponsoring-Vertrag mit dem Verband. Danach zahlt dieser jährlich 3,4 Mio. Euro für Kampagnen und Projekte zur Prävention von HIV/AIDS. Im Jahr 2009 vereinbarten die Bundeszentrale und der Verband ein weiteres Sponsoring von jährlich 10 Mio. Euro zur Prävention von Alkoholmissbrauch bei Kindern und Jugendlichen. Beide Vereinbarungen haben eine Laufzeit von fünf Jahren. Die Anti-AIDS-Kampagne wurde bereits verlängert. Dies ist auch geplant für das Sponsoring zur Vermeidung von Alkoholmissbrauch.

Die Mittel bewirtschaftet die Bundeszentrale. Verbucht sind sie im Einzelplan 15 als Sponsoring-Einnahmen des Bundesgesundheitsministeriums und als „Ausgaben für Vorhaben, die aus Spenden, Sponsoring und ähnlichen freiwilligen Geldleistungen finanziert werden“.

Daneben unterstützte der Verband im Jahr 2007 die Konferenz des Bundesgesundheitsministeriums „Verantwortung und Partnerschaft – Miteinander gegen HIV/AIDS“ (Konferenz) mit 200 000 Euro.

Der Verband nimmt an parlamentarischen Anhörungen teil und bringt Positionen der privaten Krankenversicherung in die nationale und europäische Gesetzgebung ein. Im Internet erklärt er zu seinen Zahlungen an die Bundeszentrale: „Damit macht die private Krankenversicherung deutlich, dass sie ihre gesellschaftliche Verantwortung auch ohne einen gesetzlichen Zwang erfüllt. Wir stellen unter Beweis, dass eine wirksame und langfristige Präventionsarbeit auch ohne ein Präventionsgesetz möglich ist. Aus unserer Sicht funktioniert sie sogar ohne gesetzlichen, bürokratischen Rahmen deutlich besser.“ Bei einer öffentlichen Anhörung des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages am 12. Juni 2008 zur Organisation und Finanzierung der gesundheitlichen Prävention betonte er schriftlich sein freiwilliges Engagement und wies alle Bestrebungen zurück, private Krankenversicherungen gesetzlich zu Leistungen für gesamtgesellschaftliche Präventionsmaßnahmen zu verpflichten. Zur damals noch ausstehenden Vereinbarung zur Alkoholprävention erklärte er: „Unabdingbare Voraussetzung für das Projekt ist allerdings, dass die private Krankenversicherung nicht später in die Finanzierung eines Präventionsgesetzes einbezogen wird.“

Zur Stärkung der Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung hatten Bund und Länder im September 2004 gemeinsame Eckpunkte entwickelt. Die anschließenden Verhandlungen über die Inhalte eines Präventionsgesetzes, die sich über drei Legislaturperioden hinzogen, blieben erfolglos.

5.2

Für die Zahlungen des Verbandes gilt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesinnenministeriums zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen). Demnach dürfen Dienststellen des Bundes Leistungen von Privaten nur restriktiv und in einem bestimmten Verfahren annehmen. Gesundheitsschutz und Prävention sind zwar Bereiche, die grundsätzlich gesponsert werden dürfen. Schon der Anschein einer Einflussnahme des Sponsors auf das Verwaltungshandeln ist dabei aber strikt zu vermeiden. Gegen diese Regel verstoßen die Sponsoring-Vereinbarungen und die Förderung der Konferenz.

Sponsoring ist grundsätzlich unzulässig, wenn private Geldgeber von Hoheitsakten in der Eingriffsverwaltung betroffen sein können. Gleiches gilt für Beschaffungsvorgänge. Es kann den öffentlichen Wettbewerb einschränken, wenn Sponsoren auch als Lieferanten der gesponserten Stelle in Betracht kommen. In ähnlicher Weise kann die Neutralität von Entscheidungen der Verwaltung beeinträchtigt sein, wenn – wie im vorliegenden Fall – politische Entscheidungen eines Bundesministeriums unmittelbar wesentliche Interessen des Sponsors berühren. Eine klare Unterscheidung zwischen einer unbedenklichen Unterstützung öffentlicher Aktivitäten und einer interessen gelenkten Finanzierung ist hier nicht mehr möglich. Der Verband vertritt gegenüber dem Bundesgesundheitsministerium auf politischer Ebene die Interessen seiner Mitgliedsunternehmen. Diese sind von normsetzenden und gesetzeshervorbereitenden Maßnahmen des Bundesgesundheitsministeriums unmittelbar betroffen. So ist das Ressort zuständig für Regelungen zur Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung nach dem Fünften Buch Sozialgesetzbuch (SGB V), die sich auf den potentiellen Kundenkreis der privaten Krankenversicherung auswirken. Dasselbe gilt für Verordnungen, die die Leistungspflichten der privaten Krankenversicherung maßgeblich bestimmen, etwa das ärztliche Gebührenrecht. Der Bundesrechnungshof hält es daher nicht für vertretbar, die beiden Sponsoring-Vereinbarungen der Bundeszentrale mit dem Verband fortzusetzen.

5.3

Das Bundesgesundheitsministerium wendet in seiner Stellungnahme ein, der Verband wolle durch die Präventionsarbeit vor allem die Kosten senken, die seinen Mitgliedsunternehmen für die Behandlung von HIV-infizierten Patienten und für die Folgen von Alkoholmissbrauch entstehen. Die freiwilligen Leistungen hätten keinen Einfluss auf die Entscheidung des Gesetzgebers gehabt, von einer umfassenden gesetzlichen Regelung der Prävention abzusehen. Das Präventionsgesetz sei ohne Zutun des

Verbandes aus unterschiedlichen Gründen gescheitert. Die Einbeziehung privater Krankenversicherungen sei verfassungsrechtlich ohnehin nicht möglich gewesen. Auch der Anschein einer Einflussnahme bestehe nicht. Die Leistungen seien in der Öffentlichkeit oder in den Medien niemals kritisch diskutiert worden. Sie seien im Übrigen im Sponsoring-Bericht der Bundesregierung ausgewiesen.

Aus den Äußerungen bei der öffentlichen Anhörung und auf seiner Webseite sei nicht abzuleiten, dass der Verband die Verwaltung durch die Sponsoring-Verträge unzulässig beeinflussen wollte. Es sei „legitime Interessenvertretung“, gegenüber Politik und Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass es keines staatlich verordneten Präventionsansatzes bedürfe. Gesellschafts- und gesundheitspolitisch sei nicht vermittelbar, wenn freiwillige Leistungen des Verbandes in der Prävention abgelehnt würden.

Ob die Leistungen des Verbandes nach den Bestimmungen der Verwaltungsvorschrift zulässig seien, entscheide sich ausschließlich nach dem Verhältnis zwischen Verband und Bundeszentrale. Die Bundeszentrale sei gegenüber dem Bundesgesundheitsministerium eigenständig und alleinige Vertragspartnerin des Verbandes. Sie habe jedoch keine Befugnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung. Alle Bundesministerien müssten nach den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes Sponsoring-Leistungen zentral im jeweiligen Einzelplan als Einnahmen erfassen. Das Bundesgesundheitsministerium habe keinen Zugriff auf die zweckgebundenen Leistungen des Verbandes an die Bundeszentrale.

Der Verband schloss sich gegenüber dem Bundesrechnungshof den Argumenten des Bundesgesundheitsministeriums an. Er hob die positive Wirkung der geförderten Präventionskampagnen hervor. Zwischen seinen Leistungen und den Gesetzgebungsplänen des Bundes habe niemals ein Zusammenhang bestanden. Alternative Formen eines Engagements für die bundesweite Präventionsarbeit sehe der Verband nicht; nur die Bundeszentrale sei hierfür medizinisch, wissenschaftlich und didaktisch ausreichend kompetent.

5.4

Der Bundesrechnungshof stellt den generellen Nutzen und die Qualität der geförderten Kampagnen nicht in Abrede. Zudem bezweifelt er nicht, dass der Verband durch Förderung der Prävention – neben anderen Zielen – auch Kosten seiner Mitglieder senken will.

Die Argumente des Bundesgesundheitsministeriums und des Verbandes überzeugen jedoch nicht. Nach den Bestimmungen der Verwaltungsvorschrift ist bereits der Anschein zu vermeiden, dass ein Sponsor die Verwaltung beeinflusst. Bei einem unbefangenen Beobachter des Geschehens könnte dieser Anschein entstehen. Der Verband hat seine Sponsoring-Leistungen in öffentlichen Erklärungen unmissverständlich davon abhängig gemacht, dass keine gesetzliche Präventionspflicht geschaffen wird. Diesen Erklärungen sind die Bundeszentrale als Vertragspartnerin des Verbandes und das Bundesgesundheitsministerium als vorgesetzte Dienststelle nicht ent-

gegengetreten. Indem sie den Sponsoring-Vertrag verlängerten, konnte der Eindruck entstehen, dass sie sich mit der Erwartung des Verbandes stillschweigend einverstanden erklärten. Dies gilt unabhängig davon, ob kritische Fragen in der Öffentlichkeit formuliert wurden oder ob die Leistungen im Sponsoring-Bericht der Bundesregierung dokumentiert waren.

Auch losgelöst von der Diskussion über das Präventionsgesetz hat der Bundesrechnungshof Bedenken. In der öffentlichen Wahrnehmung können Zweifel an der Unbefangtheit eines Ressorts gegenüber einem politischen Akteur entstehen, der langfristig finanzielle Leistungen in nennenswertem Umfang gewährt und daran politische Forderungen knüpft. Solche Zweifel nicht auftreten zu lassen, ist zentrales Ziel der Verwaltungsvorschrift.

Das Bundesgesundheitsministerium muss in der Lage sein, seine Kernaufgaben, zu denen die Präventionsarbeit zählt, aus eigenen Mitteln angemessen zu bestreiten. Abzulehnen ist deshalb, dass Dienststellen sich bei ihrer Aufgabenwahrnehmung über längere Zeit von Leistungen Privater abhängig machen, die damit Einfluss auf staatliche Entscheidungen nehmen können – sei es auch nur dem Anschein nach.

Das Bundesgesundheitsministerium muss sich im Übrigen die Handlungen der Bundeszentrale zurechnen lassen. Der Abschluss des Sponsoring-Vertrages durch die Bundeszentrale geschah in Kenntnis und im Einvernehmen mit dem Sponsoringbeauftragten des Bundesgesundheitsministeriums. Bedenken hätte das Bundesgesundheitsministerium im Rahmen seiner Fachaufsicht aufgreifen und spätestens die Verlängerung des Sponsorings unterbinden können. Zudem nutzte das Bundesgesundheitsministerium für die Konferenz im Jahr 2007 selbst Sponsoringmittel des Verbandes.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das vereinbarte Sponsoring unzulässig ist und nicht fortgeführt werden darf.

6 Kontrolldefizite und teure Geschäftsführung beim ehemaligen IKK Bundesverband (Kapitel 1502 Titel 636 06)

6.0

Für vier Arbeitstage im Monat erhält der Geschäftsführer des ehemaligen IKK Bundesverbands 10 000 Euro zuzüglich einer Nebenkostenpauschale. Weitere 15 000 Euro kann er jeden Monat für Leistungen einer Rechtsanwaltskanzlei ausgeben, bei der er selbst geschäftsführender Gesellschafter ist. Diese Kanzlei erledigt überwiegend allgemeine Verwaltungsaufgaben mit Routinecharakter. Begünstigt wird diese für die Versichertengemeinschaft teure Vertragsgestaltung dadurch, dass der ehemalige IKK Bundesverband von keiner Behörde beaufsichtigt wird.

6.1

6.1.1 Hohe Ausgaben für Geschäftsführer

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Organisation und die Aufgaben des ehemaligen Spitzenverbands der Innungskrankenkassen. Zum 1. Juli 2008 hat der Gesetzgeber dem neu errichteten Spitzenverband Bund der Krankenkassen die Verbandsaufgaben für alle Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung übertragen. Die bisherigen Spitzenverbände auf Bundesebene hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2009 in Gesellschaften bürgerlichen Rechts umgewandelt. Betriebsbedingte Kündigungen der Beschäftigten dieser Verbände hat er bis zum Ende des Jahres 2012 ausgeschlossen. Auch der frühere ehemalige Spitzenverband der Innungskrankenkassen besteht als IKK Bundesverband GbR (GbR) fort. Gesellschafter der GbR sind sechs Innungskrankenkassen. Die Gesellschafter wollen die GbR mit Ablauf des Jahres 2012 auflösen.

Die GbR erfüllt keine Verbandsaufgaben mehr. Für ihre Interessenvertretung haben die Innungskrankenkassen neben dem Spitzenverband Bund einen neuen eigenen Verband gegründet. Die Beschäftigten der GbR sind freigestellt. Die Zahl der Beschäftigten hat sich von 93 auf 55 verringert, hiervon haben 28 Beschäftigte bisher keine Anschlussverwendung gefunden. Ein Dienstbetrieb findet nicht mehr statt.

Im Jahr 2009 beauftragten die Gesellschafter einen Rechtsanwalt mit der alleinigen Geschäftsführung der GbR. Für seine Geschäftsführertätigkeit erhält er ein monatliches Gehalt von 10 000 Euro, zuzüglich einer Nebenkostenpauschale von 1 000 Euro (jeweils netto zuzüglich Umsatzsteuer). Der zeitliche Umfang und die Einteilung seiner Tätigkeit stehen in seinem freien Ermessen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beträgt der zeitliche Aufwand für die Geschäftsführertätigkeit etwa vier Arbeitstage im Monat. Gegenüber der GbR und den Gesellschaftern haftet der Geschäftsführer nach der Vereinbarung über die Geschäftsführung für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Für eine Haftung gegenüber Dritten besteht Versicherungsschutz.

Im April 2009 hielt es der Geschäftsführer für erforderlich, wegen gesellschafts- und arbeitsrechtlicher Fragestellungen im Zusammenhang mit dem sozialverträglichen Personalabbau rechtsanwaltliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Hierfür bewilligten die Gesellschafter dem Geschäftsführer ein monatliches Budget von 20 000 Euro netto. Über die Aufträge entscheidet der Geschäftsführer nach freiem Ermessen. Er beauftragte – von den Gesellschaftern gebilligt – daraufhin eine Kanzlei, bei der er selbst mitgeschäftsführender Gesellschafter war. In den Jahren 2009 und 2010 zahlte die Gesellschaft der Kanzlei durchschnittlich 15 000 Euro monatlich. Die Kanzlei rechnete die Leistungen nach erbrachter Arbeitszeit zu Stundensätzen zwischen 210 und 250 Euro zuzüglich Umsatzsteuer ab. Bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Aufträgen waren überwiegend allgemeine Verwaltungs- und Abwicklungsaufgaben mit Routinecharakter.

ter zu erledigen, wie Korrespondenzen mit Beschäftigten zu deren Resturlaubsanspruch, Rückgabe von Diensthandys, Abwesenheits- und Krankmeldung, Vor- und Nachbereitung der Gesellschafterversammlungen oder Ablage von Vorgängen. Rechtliche Fragestellungen, die aus der Umwandlung resultieren, spielten zum Zeitpunkt der Prüfung kaum eine Rolle.

Der Bundesrechnungshof unterrichtete die Gesellschafter am 28. November 2011 über seine Feststellungen. In ihrer Gesellschafterversammlung am 30. November 2011 beschlossen die Gesellschafter einstimmig, an den bisherigen Strukturen festzuhalten und den Geschäftsführer zu den bestehenden Konditionen bis zum 31. Dezember 2012 zu bestellen. Seine Kanzlei darf er mit Beratungsleistungen von 15 000 Euro (netto) monatlich beauftragen, weitergehende Leistungen bedürfen der vorherigen Zustimmung der Gesellschafter.

6.1.2 Fehlende Aufsicht

Bis zur Umwandlung in eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts führte das Bundesgesundheitsministerium die Aufsicht über den Bundesverband. Gesetzlich ist nicht geregelt, welche Behörde seit der Umwandlung und dem Wegfall der Verbandsaufgaben für die GbR zuständig ist. Das Bundesgesundheitsministerium hielt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen für zuständig, weil die GbR ihren Sitz in Nordrhein-Westfalen hat. Das Landesministerium jedoch lehnte es im Frühjahr 2009 ab, die Aufsicht über die GbR zu übernehmen. Trotz mehrerer Schreiben auf Staatssekretärebene konnten sich die beiden Häuser nicht einigen. Seit Mitte des Jahres 2009 übt keine Behörde mehr die Aufsicht über die GbR aus.

6.2

6.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Vergütung des Geschäftsführers beanstandet. Er hält die Höhe der Vergütung von 10 000 Euro netto zuzüglich Nebenkostenpauschale für eine Gesellschaft im öffentlich-rechtlichen Umfeld, die keinen Dienstbetrieb mehr aufrecht erhält, für unangemessen. Insbesondere ist weder ersichtlich, dass der Geschäftsführer ständig schwierige und komplexe Fragestellungen in unterschiedlichen Rechtsgebieten zu lösen hätte, noch dass ihm durch die Geschäftsführung eine besondere Verantwortung übertragen worden wäre.

Schwierige und komplexe juristische Fragestellungen mögen sich direkt nach der Umwandlung des Bundesverbands in eine GbR gestellt haben, als der sozialverträgliche Personalabbau am Anfang stand. Sie haben sich aber überwiegend durch Zeitablauf erledigt. Hierfür spricht auch, dass der zeitliche Aufwand für die Geschäftsführertätigkeit nur etwa vier Arbeitstage im Monat beträgt.

Der Geschäftsführer hat schon deswegen keine besondere Verantwortung zu tragen, weil der Dienstbetrieb einge-

stellt ist. Er trägt kein erhöhtes Risiko, persönlich in Haftung genommen zu werden. Gegenüber den Gesellschaftern und der GbR ist seine Haftung beschränkt. Bei einer Haftung gegenüber Dritten besteht Versicherungsschutz.

Trotz der Hinweise des Bundesrechnungshofes haben es die Gesellschafter versäumt, die Höhe der Vergütung den veränderten Gegebenheiten anzupassen. Der Bundesrechnungshof hat die Gesellschafter daraufhin erneut gebeten zu prüfen, ob die Geschäftsführung in der vorliegenden Form noch erforderlich ist. Abwicklungsarbeiten der GbR könnten auch fachkundige Beschäftigte der Gesellschafter übernehmen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner kritisiert, dass dem Geschäftsführer zusätzlich zu seinen Bezügen noch die Möglichkeit eingeräumt wurde, nach freiem Ermessen seine eigene Kanzlei mit bis zu monatlich 15 000 Euro netto zu beauftragen. Davon profitiert er persönlich. Ein Bedarf für juristische Beratungsleistungen in der genannten Höhe ist nicht erkennbar, insbesondere sind nicht regelmäßig schwierige juristische Fragestellungen zu klären. Die derzeit von der Kanzlei durchgeführten Tätigkeiten könnten die Gesellschafter übernehmen, die über entsprechendes juristisch sachkundiges Personal verfügen. Die Gesellschafter sollten deshalb anwaltliche Unterstützungsleistungen nicht pauschal erlauben, sondern dies von ihrer einzelfallbezogenen Zustimmung vor der jeweiligen Auftragsvergabe abhängig machen.

6.2.2

Der Bundesrechnungshof hat schließlich bemängelt, dass die GbR keiner staatlichen Aufsicht unterliegt. Die fehlende Aufsicht hat begünstigt, dass Verträge in der beschriebenen Form mit dem Geschäftsführer abgeschlossen werden konnten. Obwohl das Landesministerium bereits im Frühjahr 2009 eine Übernahme der Aufsicht abgelehnt hatte, hat das Bundesgesundheitsministerium nicht für eine Nachfolgeregelung der Aufsicht gesorgt. Es ist seit Mitte des Jahres 2009 nicht tätig geworden.

6.3

Die GbR hält in ihrer Stellungnahme das Gehalt des Geschäftsführers für angemessen. Dieser trage die Verantwortung für die gesamte Abwicklung der GbR sowie die damit einhergehende Haftung. Die Anforderungen an die Geschäftsführung der GbR hätten sich zwar verändert, entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes aber nicht signifikant verringert. Im Vordergrund der Tätigkeit stehe nunmehr die Vermittlung der freigestellten Beschäftigten in neue Arbeitsverhältnisse. Die Gesellschafter hätten einen externen Geschäftsführer bestellt, damit dieser als neutraler Moderator Auseinandersetzungen zwischen den Gesellschaftern lösen könne.

Der Geschäftsführer sei nach wie vor auf regelmäßige Unterstützung durch seine Kanzlei angewiesen. Unzutreffend sei die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, die Kanzlei nehme viele Verwaltungsaufgaben wahr. So sei beispielsweise die Korrespondenz zum Resturlaubsan-

spruch mit einer arbeitsrechtlichen Prüfung und Umsetzung einer Maßnahme zur „zwangsweisen“ Urlaubsgewährung verbunden gewesen.

Die Gesellschafter kontrollierten die Mittelverwendung fortlaufend anhand der Jahresrechnung. Auch berichte der Geschäftsführer in den Gesellschafterversammlungen regelmäßig über seine Tätigkeiten. Über die Fremdvergabe von Leistungen sei unter Vorlage von Stundennachweisen Rechnung gelegt worden.

Das Bundesgesundheitsministerium hat eingeräumt, dass die GbR keiner staatlichen Aufsicht unterliegt. Es habe das Land Nordrhein-Westfalen nicht verpflichten können, die Aufsicht über die GbR wahrzunehmen. Von einer gesetzlichen Klarstellung habe es abgesehen, weil diese Konstellation einzigartig sei und die Gesellschafter die GbR zum 31. Dezember 2012 auflösen wollen. Schließlich könnten die Aufsichtsbehörden der Gesellschafter auch deren Tätigkeit bei der Gesellschaft und somit mittelbar die Gesellschaft prüfen. Zu den Vergütungsfragen hat das Bundesgesundheitsministerium keine Stellung genommen.

6.4

6.4.1

Die Ausführungen der GbR gehen an der Sache vorbei. Es besteht ein grobes Missverhältnis, wenn ein Geschäftsführer für vier Tage Arbeit pro Monat ein Gehalt von 10 000 Euro netto zuzüglich Nebenkostenpauschale erhält und ihm zusätzlich gestattet ist, seine eigene Kanzlei mit Beratungsleistungen von 15 000 Euro netto monatlich zu beauftragen. Allein durch Zeitablauf haben sich Aufgaben verringert. So ist lediglich noch für 28 Personen eine Anschlussverwendung zu suchen. Auch eine besondere Verantwortung des Geschäftsführers ist nicht zu erkennen, zumal die Verbandstätigkeit weggefallen ist. Seine mögliche Haftung ist nach innen begrenzt, im Außenverhältnis ist er versichert. Schließlich kann auch die neutrale Moderation möglicher Konflikte unter den Gesellschaftern durch den Geschäftsführer nicht die Gehaltshöhe begründen. Die Gesellschafter – Vorstände der Innungskrankenkassen – sind verpflichtet, ohne vermeidbare Ausgaben für die Versicherungsgemeinschaft Konflikte einvernehmlich innerhalb der GbR zu lösen. Jedenfalls rechtfertigen die restlichen Abwicklungsaufgaben und die hierfür tatsächlich erforderliche und eingesetzte geringe Arbeitszeit die Vergütungshöhe nicht.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Kritik, dass es die Gesellschafter versäumt haben, Umfang, Bedeutung und Notwendigkeit der Tätigkeit des Geschäftsführers zu prüfen und sein Gehalt den veränderten Gegebenheiten anzupassen. Die Gesellschafter bleiben daher aufgefordert zu prüfen, ob und wie der Vertrag angemessen gestaltet werden kann.

Der Bundesrechnungshof hält auch daran fest, dass die Auftragsvergabe an die Kanzlei schon deswegen unwirtschaftlich ist, weil die Kanzlei überwiegend allgemeine

Verwaltungs- und Abwicklungsaufgaben mit Routinecharakter erledigt. Solche Aufgaben könnten und sollten die juristisch fachkundigen Beschäftigten der Gesellschafter wahrnehmen. Die Gesellschafter sind daher aufgefordert, die Befugnis des Geschäftsführers umgehend zu widerrufen, seine Kanzlei nach eigenem Ermessen zu lasten der Gesellschaft zu beauftragen. Sofern anwaltliche Unterstützungsleistungen erforderlich sind, sollte der Geschäftsführer die einzelfallbezogene Zustimmung der Gesellschafter jeweils vorher einholen. Um Interessenkonflikte auszuschließen, sollten Aufträge des Geschäftsführers an seine eigene Kanzlei künftig unterbleiben.

6.4.2

Der Bundesrechnungshof stimmt dem Bundesgesundheitsministerium zu, dass es nicht sachdienlich wäre, das Kompetenzproblem der Aufsichtszuständigkeit jetzt noch zu regeln. Dies hätte schon vor der Umwandlung geschehen müssen. Dann hätte verhindert werden können, dass die Gesellschafter einen externen Geschäftsführer berufen und so die Abwicklung der GbR für die Versicherungsgemeinschaft unnötig verteuern.

Der Hinweis des Bundesgesundheitsministeriums, die Aufsichtsbehörden der Gesellschafter hätten die Aufsicht ausüben können, ist verspätet. Eine solche indirekte Einflussnahme auf die GbR hat es tatsächlich bisher nicht gegeben. Für drei der sechs Gesellschafter ist das Bundesversicherungsamt die zuständige Aufsichtsbehörde. Das Bundesgesundheitsministerium sollte das Bundesversicherungsamt daher nunmehr veranlassen, den Forderungen des Bundesrechnungshofes bei den von ihm beaufsichtigten Trägern Nachdruck zu verleihen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

7 Doppelbesteuerungsabkommen mit Liberia führt zu Steuerausfällen und Wettbewerbsverzerrungen in der Seeschifffahrt

(Kapitel 6001 Titel 01 101, 01 201)

7.0

Das Doppelbesteuerungsabkommen mit Liberia enthält eine Regelung, die zu Steuerausfällen und Wettbewerbsverzerrungen führt. Dennoch nimmt das Bundesfinanzministerium dies nicht zum Anlass, auf eine Revision des Abkommens hinzuwirken.

Diese Regelung gibt Liberia das Recht, in Deutschland ansässige Seeleute auf Schiffen unter liberianischer Flagge zu besteuern, auch wenn es sich um Schiffe deutscher Reeder handelt. Liberia besteuert jedoch die Arbeitslöhne dieser Seeleute nicht. Die Regelung führt zu Steuerausfällen von jährlich 25 Mio. Euro und zu Wettbewerbsverzerrungen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, das Doppelbesteuerungsabkommen mit Liberia neu zu verhandeln und es im Falle des Scheiterns der Verhandlungen zu kündigen.

7.1

7.1.1

Nach den Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) besteuert üblicherweise der Staat die Arbeitslöhne des Bordpersonals grenzüberschreitend tätiger Schifffahrtsunternehmen, in dem die Geschäftsleitung des Unternehmens sitzt. Das im Jahr 1970 mit Liberia abgeschlossene DBA sieht demgegenüber – auf Wunsch des Staates Liberia – für die Besteuerung der Arbeitslöhne von Bordpersonal auf Schiffen im internationalen Verkehr den Ort der Tätigkeit als Anknüpfungspunkt für die Besteuerung vor.

Für eine Tätigkeit an Bord eines Schiffes unter liberianischer Flagge steht daher Liberia das Besteuerungsrecht zu. Liberia besteuert jedoch diese Einkünfte nicht.

Um zu vermeiden, dass Einkünfte in keinem der Vertragsstaaten besteuert werden, enthalten einige DBA Rückfallklauseln. Danach fällt das Besteuerungsrecht an den Wohnsitzstaat von Steuerpflichtigen zurück, wenn der andere Vertragsstaat von seinem Besteuerungsrecht keinen Gebrauch macht. Das DBA mit Liberia enthält eine solche Rückfallklausel nicht. Deutschland als Wohnsitzstaat der Seeleute hat daher die Einkünfte nach dem DBA freizustellen.

Dies ermöglicht es den Reedern, „Nettoheuern“ abzuschließen und macht es wirtschaftlich attraktiv, Schiffe unter der Flagge Liberias fahren zu lassen (Ausflaggung). Am 31. Dezember 2003 fuhren 369 Schiffe deutscher Reeder unter der Flagge Liberias. Diese Zahl stieg bis zum 1. Januar 2012 auf 1 263; dies ist mehr als 1/3 der Schiffe, die in Deutschland ansässige Reeder ausgeflaggt haben (3 239).

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, inwieweit das Einkommensteuergesetz die doppelte Freistellung von Arbeitnehmerinkünften bei Anwendung von DBA verhindert. Zwar enthält das Einkommensteuergesetz Regelungen, die Besteuerungslücken bei der Anwendung von DBA entgegenwirken sollen. Beim DBA mit Liberia greifen diese jedoch nicht.

7.1.2

Im Jahr 2006 wies das Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern das Bundesfinanzministerium auf die Besteuerungslücke und die Notwendigkeit hin, das DBA zu kündigen oder zu revidieren. Das Bundesfinanzministerium selbst schätzte damals die aus der Besteuerungslücke resultierenden inländischen Steuermindereinnahmen auf jährlich 25 Mio. Euro.

Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di bat im Jahr 2007 das Bundesfinanzministerium, das DBA mit Liberia den üblichen DBA anzugleichen. Dies würde u. a. zu positi-

ven Beschäftigungseffekten in Deutschland führen. Damit würden wesentliche Ziele des Maritimen Bündnisses (Zusammenschluss von Bund, Küstenländern, Verband Deutscher Reeder und ver.di) erreicht.

Im Jahr 2008 wies die damalige Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und damalige Maritime Koordinatorin der Bundesregierung darauf hin, dass die Revision des DBA mit Liberia den Ausflaggungstrend stoppen und umkehren würde.

Verhandlungen mit dem Ziel einer Revision des DBA hat das Bundesfinanzministerium gleichwohl bislang nicht eingeleitet.

7.2

Das deutsch-liberianische DBA ist hinsichtlich der Vergütungen des Bordpersonals von Seeschiffen im grenzüberschreitenden Verkehr veraltet und entspricht nicht international üblichen Regelungen. Die derzeitige Rechtslage führt zu einer Besteuerungslücke, zu Steuerausfällen und wegen der Begünstigung nach Liberia ausgeflaggter Schiffe zu Wettbewerbsverzerrungen. Dies ist dem Bundesfinanzministerium seit geraumer Zeit bekannt. Es hat bislang keinerlei Versuche unternommen, dies zu ändern. Ein sachlicher Grund für die besondere Regelung im DBA mit Liberia ist nicht zu erkennen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, Revisionsverhandlungen einzuleiten und bei deren Scheitern das DBA mit Liberia zu kündigen.

7.3

Das Bundesfinanzministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass eine Revision des DBA mit Liberia grundsätzlich erstrebenswert sei. Derzeit seien bei der Verhandlungsplanung jedoch andere Staaten vordringlich. Liberia befinde sich in der Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland lediglich auf Platz 81 (Einfuhr) und Platz 118 (Ausfuhr).

Daneben sei die Aufnahme von DBA-Verhandlungen gegenwärtig nicht angebracht, da in Liberia zum Jahresende 2011 Wahlen stattfänden und ein „erhöhtes Sicherheitsrisiko“ nicht auszuschließen sei. Deshalb wolle es zunächst den Ausgang der Wahlen abwarten und dann erneut prüfen, ob Revisionsverhandlungen mit Liberia „initiiert“ werden sollten.

Das Bundesfinanzministerium hat zudem darauf hingewiesen, dass es nicht den außenpolitischen Gepflogenheiten entspreche, völkerrechtliche Abkommen ohne vorhergehende Vertragsverletzungen oder verweigerte oder gescheiterte Revisionsverhandlungen zu kündigen. Entsprechende Voraussetzungen lägen nicht vor, sodass aus Sicht des Bundesfinanzministeriums derzeit eine Abkommenskündigung nicht in Betracht komme.

7.4

Das Vorbringen des Bundesfinanzministeriums überzeugt nicht. Die aufgezeigten Konsequenzen des DBA mit Liberia bieten ausreichend Anlass, auch bei geringer Bedeutung Liberias in der Rangfolge der Handelspartner zügig eine Revision des DBA anzustreben. Eine entsprechende Änderung würde auch das Ziel des Maritimen Bündnisses unterstützen, Ausflaggingen zu stoppen und die Beschäftigung und Ausbildung zu fördern. Sie würde daneben einen Anreiz setzen, Ausflaggingen wieder rückgängig zu machen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein Sicherheitsrisiko – soweit es überhaupt besteht – kein zwingender Grund dafür ist, Revisionsverhandlungen nicht aufzunehmen. Revisionsverhandlungen können auch auf schriftlichem Wege oder an einem anderen Ort stattfinden. Die Wahlen in Liberia haben zudem im November des Jahres 2011 stattgefunden. Ein Grund, weiter abzuwarten und eine doppelte Steuerfreistellung sowie erhebliche Steuermindereinnahmen in Kauf zu nehmen, ist nicht ersichtlich.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, Revisionsverhandlungen zur Schaffung eines innerstaatlichen Steueranspruchs kurzfristig einzuleiten. Bei deren Scheitern sollte das DBA mit Liberia gekündigt werden.

8 Zusammenlegung der Familienkassen kommt nicht voran (Kapitel 6001 Titel 011 01)

8.0

Dem Bundesfinanzministerium ist es bisher nicht gelungen, die viel zu hohe Zahl der Familienkassen deutlich zu verringern. Statt der von ihm selbst angestrebten 120 gibt es heute noch rund 8 500 Familienkassen. Deswegen ist derzeit eine wirksame Fachaufsicht nicht sichergestellt. Kontrolldefizite beim Kindergeld bestehen weiterhin. Das Ziel, die öffentlichen Haushalte um jährlich 170 Mio. Euro zu entlasten, wurde noch nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesfinanzministerium zügig ein tragfähiges Konzept für die durchgreifende Neuorganisation und Konzentration auf wenige Familienkassen erstellt und umsetzt.

8.1

8.1.1 Aufgaben und Aufbau der Familienkassen

Familienkassen zahlen das Kindergeld aus. Dabei gelten die Familienkassen als Bundesfinanzbehörden. Sie unterliegen der Fachaufsicht des Bundeszentralamtes für Steuern (Bundeszentralamt) in der Ressortverantwortung des Bundesfinanzministeriums.

Im Jahr 2010 überwiesen die Familienkassen 38,8 Mrd. Euro für insgesamt 17,5 Millionen Kinder. Für die

14,5 Millionen Kinder, deren Eltern nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, bedient sich das Bundeszentralamt der Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Sie tritt nach außen als Organ des Bundeszentralamtes auf (Organleihe). Das Kindergeld für die übrigen Kinder zahlen – ebenfalls in Organleihe – die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber als Familienkassen an ihre Beschäftigten.

8.1.2 Erstes Konzept für eine Neuorganisation

Im Jahr 2004 gab es rund 16 200 Familienkassen bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie 180 Familienkassen der Bundesagentur. Eine vom Bundesfinanzministerium eingesetzte Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass die hohe Zahl der Familienkassen zu gravierenden Schwachstellen und Problemen bei der Fachaufsicht führte. Entsprechend dem Vorschlag dieser Arbeitsgruppe beschloss das Bundesfinanzministerium, die Organisation der Familienkassen deutlich zu straffen. Sie sollten sich künftig auf nur noch drei Säulen verteilen (Dreisäulenmodell): auf die Bundesagentur (1. Säule), die Bundesfamilienkasse im Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (2. Säule) sowie 16 noch zu errichtende Landesfamilienkassen (3. Säule). Dies sollte die Zahl der Familienkassen in einem ersten Schritt bis zum Jahr 2007 auf 120 verringern. Das Bundesfinanzministerium erwartete hierdurch Einsparungen von jährlich 170 Mio. Euro, davon die Hälfte für den Bund.

Der Bundesrechnungshof hatte in den letzten Jahren bereits auf die immer noch zu hohe Zahl der Familienkassen des öffentlichen Dienstes (vgl. Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 13, S. 150) hingewiesen. Er hatte vor allem beanstandet, dass die mangelhafte Fachaufsicht Fehler und Missbräuche begünstigte, insbesondere Doppelzahlungen an einzelne Empfänger (Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 43, S. 182).

8.1.3 Bisherige Umsetzung des Konzepts

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2011, ob und wie das Bundesfinanzministerium die im Jahr 2004 beschlossene Konzentration der Familienkassen umgesetzt hat.

Die Bundesagentur führte im Zuge der Konzentration der Familienkassen die Zahl ihrer Familienkassen bis zum Jahresende 2006 von 180 auf 102 zurück. Für den Bund richtete das Bundesfinanzministerium im Jahr 2005 zunächst beim Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen eine Bundesfamilienkasse für alle Kindergeldfälle der Bundesfinanzverwaltung ein; im Jahr 2010 wurde die Familienkasse des Bundesverwaltungsamtes für Kindergeldfälle aus dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums ebenfalls als Bundesfamilienkasse eingerichtet. Zudem sollen in vier großen Ressorts Dienstleistungszentren eingerichtet werden, denen sich die anderen Ressorts für die Bearbeitung des Kindergeldes anschließen können. Die meisten Länder richteten eine oder mehrere Landesfamilienkassen ein. Die vielen

Familienkassen vor allem bei den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der mittelbaren Verwaltung zuzurechnen sind, sind allerdings nicht verpflichtet, ihre Aufgabe an die Landesfamilienkassen zu übertragen. Die angestrebte Konzentration ist nach derzeitiger Rechtslage nur freiwillig möglich. Das Bundesfinanzministerium prüfte bisher nicht abschließend, ob und wie die Konzentration der Familienkassen auf Landesebene im Einvernehmen mit den Ländern durch eine andere Ausgestaltung der Organleihe vorangetrieben werden kann.

Das Bundeszentralamt geht davon aus, dass derzeit immer noch rund 8 400 Familienkassen des öffentlichen Dienstes auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene tätig sind. Die genaue Zahl ist ihm nicht bekannt.

Die Familienkassen des öffentlichen Dienstes sind unterschiedlich groß. Die 100 größten Familienkassen des öffentlichen Dienstes bearbeiten zusammen mit den 102 örtlichen Familienkassen der Bundesagentur 98 % der Kindergeldfälle. Die restlichen 2 % der Fälle verteilen sich auf rund 8 300 Familienkassen des öffentlichen Dienstes.

8.2

Das Bundesfinanzministerium hat sein Ziel verfehlt, das Dreisäulenmodell als ersten Schritt vollständig umzusetzen. Die ab dem Jahr 2007 erwarteten Einsparungen von jährlich rund 170 Mio. Euro hat es im Wesentlichen nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Zentralisierungsbemühungen bei den Familienkassen seit dem Jahr 2004 nur ungenügend sind. Statt der geplanten höchstens 120 gibt es immer noch rund 8 500 Familienkassen. Vor allem bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes wurde die angestrebte Konzentration nicht erreicht. Das Bundesfinanzministerium hat es bisher versäumt, die für die überfällige Neustrukturierung notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die dringend notwendige weitere Konzentration im Länderbereich ist derzeit nur auf freiwilliger Basis möglich.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in früheren Bemerkungsverfahren darauf hingewiesen, dass bei der derzeitigen Organisation eine effiziente Fachaufsicht nicht möglich ist. Dafür ist die Zahl der Familienkassen des öffentlichen Dienstes noch immer viel zu hoch. Das Bundeszentralamt kann nicht sämtliche Familienkassen erreichen, da ihm die Kassen nicht bekannt sind. Fachaufsichtsfreie Räume und dadurch bedingte Kontrolldefizite haben beim Kindergeld Doppelzahlungen zulasten der öffentlichen Hand begünstigt. Dieser Zustand ist nicht länger hinnehmbar.

Der Bundesrechnungshof hält den Konzentrationsbeschluss aus dem Jahr 2004 nicht für weitreichend genug. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt das Dreisäulenmodell in Frage gestellt. Er hat schon im Jahr 2006 ange-regt, die Aufgaben der Familienkassen bei einer einzigen

Stelle (Einsäulenmodell) zu konzentrieren. Dies sollte nicht erst in einem zweiten Schritt geschehen, sondern unmittelbar angegangen werden. Das Dreisäulenmodell wäre eine kostspielige Zwischenlösung, die zu neuen organisatorischen Problemen führt. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass die Familienkassen der Bundesagentur bereits jetzt für über 80 % der Kindergeldfälle zuständig sind.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium aufgefordert, ein geeignetes Konzept für die Neuorganisation der Familienkassen zu erstellen.

8.3

Aus Sicht des Bundesfinanzministeriums ist die Konzentration der Familienkassen wesentliche Voraussetzung für eine effiziente Fachaufsicht. In der Praxis hätten die bestehenden gesetzlichen Regelungen eine unterschiedliche Zuständigkeit der Familienkassen zur Folge. Dies führe zu Intransparenz sowie zu zusätzlicher Bürokratie für Bürger und Verwaltung und erschwere die Fachaufsicht über die Familienkassen. Auch nach seiner Auffassung sei der Zustand nicht mehr hinnehmbar.

Das bisher verfolgte Dreisäulenmodell beruhe auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Es sei aber abzusehen, dass es auf dieser freiwilligen Basis nicht zu weiteren Zusammenlegungen komme. Hierzu sei vielmehr eine Gesetzesänderung erforderlich, welche die Zuständigkeitsregelungen der Familienkassen des öffentlichen Dienstes stärker vereinheitliche. Das Bundesfinanzministerium erwäge daher, eine solche Änderung vorzuschlagen.

Die Organleihe entwickle es praxisorientiert fort, um künftige gesetzliche Zuständigkeitsänderungen auffangen zu können. In einem ersten Schritt wolle es die Verwaltungsvereinbarung mit der Bundesagentur aktualisieren, um seinen Einfluss auf die Struktur und die Organisation der Familienkassen zu stärken. Zu diesem Zweck verhandle das Bundesfinanzministerium bereits mit der Bundesagentur. Das Bundesfamilienministerium sowie das Bundeszentralamt seien beteiligt.

Nur wenn die beteiligten Bundesministerien ressortübergreifend die Neuorganisation angingen, sei es möglich, die Zahl der Familienkassen spürbar zu verringern. Entscheidend sei, wie die Familienkassen zukünftig organisiert werden sollen. Das Einsäulenmodell sei eine Option. Einfluss auf die Neuorganisation der Familienkassen hätten die geplante Verwaltungsmodernisierung und die weitere strategische Ausrichtung des Bundeszentralamtes. Die Aufbauorganisation der Familienkassen hänge maßgeblich von der Entscheidung über den künftigen Familienleistungsausgleich ab. Dies sei eine politische Entscheidung und eine Frage des materiellen Rechts. Wegen der komplexen Schnittstellen werde die Neuorganisation der Familienkassen noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Bisher gebe es weder einen Zeitplan oder eine Arbeitsgruppe noch ein Fachkonzept oder konzeptionelle Vorüberlegungen.

8.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass ein Konzept für die Neuorganisation der Familienkassen dringend erforderlich ist. Nur so kann das Ziel einer effizienten Fachaufsicht erreicht werden. Die aktuelle Zahl der Familienkassen ist zu hoch. Mit dem Bundesfinanzministerium ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass die weitere Konzentration der Familienkassen nur durch Gesetze möglich ist.

Das Bundesfinanzministerium hätte dieses Vorhaben längst aufgreifen müssen, zumal eine ressortübergreifende Ab-

stimmung nötig ist. Es ist zwar anzuerkennen, dass es mit der Bundesagentur über stärkere Einflussmöglichkeiten verhandeln will. Es legt sich aber nicht fest, wie es im Grundsatz die Familienkassen neu organisieren will. Es ist nicht erkennbar, wie das Bundesfinanzministerium rasch zu den überfälligen Fortschritten bei der Zentralisierung der Familienkassen kommen will. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass es umgehend die Organisation der Familienkassen überprüft, ein Konzept mit einem Zeitplan für die Neuorganisation der Familienkassen vorlegt und einen Gesetzentwurf vorbereitet.

Die Bemerkungen sind am 15. März 2012 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 17. April 2012

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

