Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

# Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts

## Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV)

Gz.: I 3 – 05 20 0310 Bonn, den 23. November 2009

## Inhaltsverzeichnis Seite


**0 Zusammenfassung 6**

**1 Vorbemerkung 8**

**2 Situation des Bundeshaushalts 9**

**2.1 Entwicklung und derzeitige Struktur des Bundeshaushalts 9**

**2.2 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens 11**

**3 Veränderungen im Bund-/Länderverhältnis 13**

**3.1 Haushaltsentlastung durch Strukturveränderungen 13**

**3.2 Entflechtung der Verwaltungsbeziehungen 14**

3.2.1 Haftung zwischen Bund und Ländern 14

3.2.2 Zivil- und Katastrophenschutz 15

3.2.3 Atomaufsicht 15

**3.3 Entflechtung der Finanzbeziehungen 16**

3.3.1 Gemeinschaftsaufgaben 16

3.3.2 Sonstige Mischfinanzierungen 17

**4 Einzelne Entlastungsbereiche 19**

**4.1 Recht und Verwaltung 19**

4.1.1 Rechtsbereinigung 19

4.1.2 Organisation und Verwaltungsmodernisierung 21

**4.2 Steuern 23**

4.2.1 Vollzug des Steuerrechts durch die Länder 23

4.2.2 Vollzug des Steuerrechts durch den Bund 24

4.2.3 Steuersubventionen 25

4.2.4 Kompliziertes Steuerrecht und steuerliches Verfahren 25

| | | |
|---|---|---|
| **4.3** | **Gebühren, Entgelte und Kostenerstattungen** | **27** |
| 4.3.1 | Vereinnahmung von Gebühren und Entgelten | 27 |
| 4.3.2 | Reform des Gebührenrechts | 28 |
| 4.3.3 | Kostenerstattungen | 29 |
| **4.4** | **Räumliche und verkehrliche Infrastruktur** | **29** |
| 4.4.1 | Liegenschaftswesen und Hochbau | 29 |
| 4.4.2 | Straßenbau | 32 |
| 4.4.3 | Wasserstraßen | 34 |
| 4.4.4 | Eisenbahn und Schienenwege | 35 |
| **4.5** | **Beschaffung, Einsatz der sächlichen Ressourcen und Wirtschaftlichkeit** | **36** |
| 4.5.1 | Beschaffung und Vergabe | 36 |
| 4.5.2 | Einsatz der sächlichen Ressourcen | 39 |
| 4.5.3 | Wirtschaftlichkeit (-suntersuchungen) | 40 |
| **4.6** | **Subventionen und Zuwendungen** | **42** |
| **4.7** | **Sozialversicherung und Sozialleistungen** | **44** |
| 4.7.1 | Organisatorische Bündelung der Grundsicherung für Arbeitsuchende | 44 |
| 4.7.2 | Zusammenführen von Finanzierung und Vollzug der Leistungsgesetze | 44 |
| 4.7.3 | Effizientere Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung | 45 |
| 4.7.4 | Bekämpfung des Fehlverhaltens im Gesundheitswesen | 46 |
| 4.7.5 | Gewährung von Sozialleistungen nach klaren Kriterien | 46 |
| 4.7.6 | Vereinfachung des Erstattungsverfahrens | 47 |
| 4.7.7 | Zentralisierung schwieriger Fallbearbeitung mit Auslandsbezug | 47 |
| 4.7.8 | Rehabilitationsmaßnahmen und -zentren der Deutschen Rentenversicherung Bund | 48 |
| 4.7.9 | Zusammenführen der Grundsatz- und Querschnittsaufgaben bei der Deutschen Rentenversicherung Bund | 49 |
| 4.7.10 | Vermeidung ungerechtfertigt erhöhter Rentenleistungen | 49 |

**5 Besondere Entlastungsvorschläge 51**

**5.1 Subventionen und Zuwendungen 51**

5.1.1 Wohnungsbauprämie 51

5.1.2 Begrenzung der Mittelsteigerung der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft 52

5.1.3 Minderung der Zuwendungen aufgrund von MP3-Stiftungsmitteln 52

**5.2 Infrastruktur 53**

5.2.1 Stärkere Beachtung von Baunutzungskosten bei Planung und Betrieb von Gebäuden 53

5.2.2 Aufwertung vierstreifiger Bundesstraßen zu LKW-mautpflichtigen Autobahnen 53

**5.3 Organisation und Personal 54**

5.3.1 Konzentration des Bundesnachrichtendienstes in Berlin 54

5.3.2 Familienkassen des öffentlichen Dienstes zentralisieren und Kindergeldfestsetzung vereinfachen 54

5.3.3 Abbau von Personalüberhängen in der Zollverwaltung 55

**5.4 Soziales 55**

5.4.1 Erlass einer Rechtsverordnung über angemessene Kosten für Unterkunft und Heizung 55

5.4.2 Verringerung von Ausgaben für Arbeitsgelegenheiten 56

**5.5 Steuern 57**

5.5.1 Vermeidung von Steuerausfällen durch Nutzenergie-Contracting 57

5.5.2 Verhinderung von Umsatzsteuerausfällen in der Fast-Food-Gastronomie 58

5.5.3 Einheitliche Besteuerung von Kombinationsartikeln 58

5.5.4 Bekämpfung des innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrugs 59

**5.6 Weitere Bereiche 60**

5.6.1 Verringerung des Bestands ungeschützter Radfahrzeuge der Bundeswehr 60

5.6.2 Rückführen der Unterstützung der Landespolizeien 61

5.6.3 Abschaffung der Fahrvergünstigungen für Angehörige des Bundeseisenbahnvermögens 61

5.6.4 Förderung deutscher Schulen im Ausland 62

# 0 Zusammenfassung

0.1 Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) gibt mit dem vorliegenden Gutachten gestützt auf die vielfältigen Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes (BRH) grundsätzliche Hinweise auf haushaltsmäßige Entlastungspotenziale und macht konkrete Vorschläge für Einsparungen und Mehreinnahmen.

0.2 Über 90 % der im Bundeshaushalt 2009 veranschlagten Ausgaben sind rechtlich oder faktisch festgelegt. Nachhaltige Entlastungen müssen deshalb in erster Linie durch (fach-) gesetzgeberische oder sonstige normative Maßnahmen außerhalb des Haushaltsaufstellungsverfahrens erzielt werden. Es ist im Wesentlichen der Politik vorbehalten, die entsprechenden Konsolidierungsschritte rechtzeitig vorzunehmen. Die Notwendigkeit, aber auch die Chancen für entsprechende Weichenstellungen sind am Beginn der 17. Legislaturperiode gegeben (Textziffer 2).

0.3 Ein stärker ergebnis- und wirkungsorientiertes Haushaltsverfahren würde zu größerer Transparenz und über eine verbesserte Steuerung des Mitteleinsatzes zu Entlastungen führen. Die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens sollte daher fortgesetzt werden (Textziffer 2).

0.4 Der BWV sieht anknüpfend an seine Vorschläge aus dem Gutachten „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern“ (2007) Einsparmöglichkeiten bei einer weiteren Entflechtung der Finanz- und Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Textziffer 3).

0.5 Die Bundesverwaltung insgesamt sowie einige exemplarisch genannte Teilbereiche könnten nach Auffassung des BWV ihre Aufgaben wirtschaftlicher und wirksamer erledigen und so Entlastungsbeiträge leisten (Textziffer 4). Als Leitlinien hierfür sind insbesondere zu nennen:

- Weiterführung der Rechtsbereinigung bei den Vorschriften des Bundes
- Verbesserungen bei den Binnenstrukturen und -abläufen der Bundesverwaltung

- Wirksamere Gestaltung des Steuerverfahrens
- Mehr Bescheidenheit beim bundesfinanzierten Hochbau und größere Bedarfsorientierung bei der verkehrlichen Infrastruktur
- Bessere Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bei der Beschaffung und beim Einsatz der sächlichen Ressourcen
- Kritische Überprüfung der derzeitigen Subventionen und deren Rückführung auf das unbedingt erforderliche Maß
- Organisatorische, strukturelle und normative Verbesserungen im Bereich der Sozialversicherung und der Sozialleistungen.

0.6 Der BWV regt jährliche Entlastungen in Höhe von rd. 2 Mrd. Euro und geschätzt mindestens 2 Mrd. Euro darüber hinaus an; hinzu kommt bis zum Jahr 2014 noch rd. 1 Mrd. Euro für zeitlich begrenzte Maßnahmen. Sie betreffen u. a. Bundesfernstraßen, Liegenschaften des Bundes, Subventionen, steuerliche und sozialrechtliche Veränderungen sowie organisatorische Verbesserungen (Textziffer 5).

# 1 Vorbemerkung

Die Aufstellung und Ausführung der kommenden Bundeshaushalte werden Parlament und Regierung vor besondere Herausforderungen stellen. Die Lage der Bundesfinanzen hat sich zwar in den Jahren 2006 bis 2008 vorübergehend entspannt, im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise aber wieder massiv verschlechtert.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung ist bis zum Jahre 2013 mit einer Nettoneuverschuldung im Bundeshaushalt von insgesamt über 300 Mrd. Euro zu rechnen. Um finanzwirtschaftliche Gestaltungsspielräume zu schaffen und um die Vorgaben der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel zu erfüllen, sind schnellstmöglich tiefgreifende Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite zu treffen. Die grundlegenden Weichenstellungen zur Haushaltsstabilisierung müssen außerhalb der Haushaltsaufstellung vorgenommen werden, da über 90 % des Haushaltsvolumens gesetzlich, vertraglich oder faktisch gebunden sind. Die verbleibenden verhältnismäßig geringen Spielräume zur Haushaltsentlastung im Haushaltsverfahren sind umso entschlossener zu nutzen.

Unterhalb der Ebene politisch zu treffender Entscheidungen sind ebenfalls Entlastungspotentiale zu realisieren. Im Folgenden werden Ansätze zu Ausgabeminderungen und Einnahmeerhöhungen beschrieben, die der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) aufgrund vieler Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes (BRH) unterbreitet.

Auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der Bundesfinanzen werden die Handlungsfelder für eine Haushaltskonsolidierung sowie für eine Modernisierung des Haushaltswesens skizziert (Textziffer 2). Die nachfolgenden haushaltswirksamen Empfehlungen (Textziffern 3 bis 5) richten sich an den Gesetzgeber und die Verwaltung.

# 2 Situation des Bundeshaushalts

## 2.1 Entwicklung und derzeitige Struktur des Bundeshaushalts

Die veranschlagten Gesamtausgaben des Bundeshaushalts 2009 betragen mit den zwei verabschiedeten Nachtragshaushalten 303,3 Mrd. Euro. Hinzu treten Ausgaben der außerhalb des Haushalts geführten Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF), die jeweils über eigene Kreditermächtigungen von zusammen 125 Mrd. Euro verfügen. Die im Haushalt veranschlagten Einnahmen setzen sich aus Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen in Höhe von 254,2 Mrd. Euro sowie einer Nettokreditaufnahme in Höhe von 49,1 Mrd. Euro zusammen. Die Gesamtverschuldung des Bundes einschließlich FMS und ITF überschreitet im Jahre 2009 erstmals die Billionengrenze.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die beschlossenen Steuerentlastungen führen einerseits zu sinkenden Steuereinnahmen. Auf der anderen Seite kommen höhere Ausgaben für konjunkturstützende Maßnahmen sowie für die Stärkung der sozialen Sicherungssysteme hinzu. Als Folge müssen im Haushalt 2009 und in den Folgehaushalten deutlich höhere Nettokredite aufgenommen werden. Damit werden langfristige konjunkturunabhängige strukturelle Fehlentwicklungen des Haushalts verstärkt.

Ein Vergleich der Haushaltseckdaten 2009 mit den Zahlen der Jahre 1989 und 1999 zeigt auf der Ausgabenseite eine deutliche Erhöhung der Sozialquote, d. h. des Anteils der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes. Sie ist von 33,7 % im Jahre 1989 über 40,6 % im Jahre 1999 auf 50,3 % im Jahre 2009 gestiegen (vgl. Tabelle). Die wachsende Verschuldung des Bundes hat trotz eines rückläufigen nominalen Zinsniveaus mit historisch niedrigen Zinssätzen zu einer Erhöhung der Zinsquote, also des Anteils der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben, von 11,3 % im Jahre 1989 auf 13,7 % im Jahre 2009 geführt. Im Finanzplanungszeitraum ist mit einem Anstieg der Zinsquote zu rechnen. Demgegenüber ist der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben leicht zurückgegangen. Die Personalausgaben machen im Haushalt 2009 noch 9,2 % der Gesamtausgaben des Bundes aus, das sind 5 Prozentpunkte weniger als 1989. Allerdings sind hierbei die Versorgungsleistungen für pensionierte Bahn- und Postbeamte von rd. 11 Mrd. Euro (3,6 % der Gesamtausgaben) nicht enthalten.

**Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts in den Jahren 1989, 1999 und 2009**

| Jahr | 1989 | 1999 | 2009 |
|---|---|---|---|
| **Ausgaben** | | **Mrd. Euro** | |
| Soziales[1] | 49,9 | 100,3 | 152,7 |
| Zinsen | 16,7 | 41,1 | 41,5 |
| Personal[2] | 21,1 | 27,0 | 27,8 |
| Investitionen | 18,5 | 28,6 | 32,8 |
| Übrige Bereiche[3] | 42,0 | 49,9 | 52,5 |
| **Gesamtausgaben** | **148,2** | **246,9** | **303,3** |
| **Einnahmen** | | | |
| Steuern | 126,3 | 192,4 | 224,1 |
| Sonstige Einnahmen | 12,1 | 28,4 | 30,2 |
| Nettokreditaufnahme | 9,8 | 26,1 | 49,1 |
| **Gesamteinnahmen** | **148,2** | **246,9** | **303,3** |
| **Anteile an Gesamtausgaben** | | **Prozent** | |
| Soziales | 33,7% | 40,6% | 50,3% |
| Zinsen | 11,3% | 16,6% | 13,7% |
| Personal | 14,2% | 10,9% | 9,2% |
| Investitionen | 12,5% | 11,6% | 10,8% |
| Übrige Bereiche | 28,3% | 20,2% | 17,3% |
| **Anteile an Gesamteinnahmen** | | | |
| Steuern | 85,2% | 77,9% | 73,9% |
| Sonstige Einnahmen | 8,2% | 11,5% | 10,0% |
| Nettokreditaufnahme | 6,6% | 10,6% | 16,2% |
| **Anteile an Steuern** | | | |
| Sozialsteuerquote | 39,5% | 52,1% | 68,1% |
| Zinssteuerquote | 13,2% | 21,4% | 18,5% |

Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist der Kreditbedarf zur Finanzierung der laufenden Ausgaben deutlich angestiegen. Die Kreditfinanzierungsquote, d.h. der Anteil der Nettokreditaufnahme am Haushaltsvolumen, liegt im Jahr 2009

[1] Rentenversicherung, Arbeitsmarkt, Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), Familien, Wohngeld, Wohnungsbauprämie, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopferversorgung und -fürsorge; 2009 einschließlich Darlehen von 4,0 Mrd. Euro an GKV.

[2] Ohne Versorgungsleistungen für pensionierte Bahn- und Postbeamte (2009: rd. 11 Mrd. Euro; in Position "Übrige Bereiche" enthalten).

[3] Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen, nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Leistungen an Sondervermögen.

über 16 %. Im Bundeshaushalt 2010 wird sie sogar auf 25 % steigen, d.h. jeder vierte Euro wird kreditfinanziert sein.

Der steigende Anteil von Sozial- und Zinsausgaben an den Gesamtausgaben einerseits und der sinkende Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen andererseits haben zur Folge, dass im Haushalt 2009 über 86 % der Steuereinnahmen rechnerisch für die Bereiche Soziales und Zinsen benötigt werden (vgl. Tabelle). Das ist ein Anstieg von 34 bzw. 13 Prozentpunkten gegenüber den Haushalten 1989 bzw. 1999.

Die Ausgaben des Bundes sind überwiegend gesetzlich, vertraglich oder faktisch festgelegt und können nicht oder nur in geringem Umfang im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens verändert werden. Dies betrifft vor allem die auf gesetzlicher Grundlage gewährten Sozialtransfers sowie die Zinsen und Personalausgaben. Auch bei den Investitionen sowie in den übrigen Bereichen sind Einsparungen im Haushaltsverfahren nur begrenzt möglich, soweit es um die Veranschlagung neuer Maßnahmen geht.

Die Einnahmen sind überwiegend - im Bereich der Steuern und Gebühren - gesetzlich normiert. Nachhaltige Einnahmeverbesserungen können daher in erster Linie durch gesetzliche Maßnahmen, aber auch durch eine Optimierung des Verwaltungsvollzugs erreicht werden.

Eine nachhaltige Konsolidierung auf der Einnahmen- und Ausgabenseite erfordert vor allem gesetzliche Maßnahmen außerhalb des Haushaltsverfahrens. Daneben können Einsparungen bei der Haushaltsaufstellung sowie Verbesserungen bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

## 2.2 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

Das Haushalts- und Rechnungswesen soll Transparenz in die Erzielung staatlicher Einnahmen und die Verwendung staatlicher Mittel bringen, eine nachvollziehbare Verbindung von Aufgaben und Ressourcen herstellen und so die Basis zu wirtschaftlichem Verwaltungshandeln und einer möglichst geringen Belastung des Haushalts legen. Das Prinzip der Eigenverantwortung und Autonomie der

verschiedenen staatlichen Ebenen bedingt zudem, dass die jeweils handelnde Körperschaft die Höhe der eingesetzten Mittel und ihre wirtschaftliche Verwendung gegenüber ihrem Souverän zu rechtfertigen hat. Die derzeit noch überwiegend kameral geführten Haushalte von Bund und Ländern lassen die tatsächlichen Kosten politischer und sonstiger Entscheidungen aber häufig nicht erkennen.

Der BRH hat im Jahre 2006 auf die Reformbedürftigkeit des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes hingewiesen. Insbesondere der mit der Leistungserstellung durch die Bundesverwaltung verbundene Werteverzehr wird nicht vollständig und nicht periodengerecht ausgewiesen. Zudem sind die bereitgestellten Haushaltsmittel bislang nur unzureichend mit den angestrebten Ergebnissen des Verwaltungshandelns verknüpft. Daraus ergeben sich Steuerungsdefizite, die eine wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln beeinträchtigen können.

Anforderungen an ein modernisiertes Haushalts- und Rechnungswesens sind aus dieser Sicht:

- Verbesserte Steuerung des Bundeshaushalts durch übersichtlichere und kompaktere Darstellung der einzelnen Leistungen der Bundesverwaltung und ihrer Finanzierung (Bildung von Produkten)
- Verknüpfung der Leistungen der Bundesverwaltung mit den erwünschten administrativen und möglichst politischen Zielen
- Messbarkeit und Überprüfung der Zielerreichung, um eine Diskussion über den Mitteleinsatz zu erreichen, und Darstellung der über die monetäre Finanzierung der Leistung hinausgehende Ressourcenbindung auch im Hinblick auf künftige Finanzierungslasten
- Anreize zu einem wirtschaftlicheren und sparsameren Haushaltsvollzug mit der Möglichkeit, den modernisierten Haushalt in den einzelnen Ressorts mit vertretbarem Ressourceneinsatz umzusetzen
- Vollständiger Ausweis der Vermögens- und Schuldensituation des Bundes.

Das Bundesministerium der Finanzen will das Haushalts- und Rechnungswesen entsprechend dieser Vorgaben nach dem Modell einer erweiterten Kameralistik in Form eines Produkthaushaltes mit vervollständigter Vermögensrechnung modernisieren (Feinkonzept vom 30.06.2009). Die geplanten Maßnahmen erscheinen grundsätzlich geeignet, die bestehenden Informations- und Steuerungsdefizite deutlich zu mindern und in Teilen auch zu beseitigen. Die Reform dient einem wirtschaftlichen, transparenten und zielgenauen Einsatz von Haushaltsmitteln und kann insgesamt die Leistungsfähigkeit des Bundes nachhaltig verbessern. Sie ist somit ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, ohne Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft durch Einnahmeerhöhungen oder Ausgabensenkungen zu belasten.

Der BWV ist der Ansicht, dass die Reformbestrebungen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechungswesens fortgesetzt werden sollten. Sie ermöglichen ein stärker ergebnisorientiertes Budget mit zurechenbaren Leistungen und Verantwortlichkeiten und sind geeignet, Managementpotenziale freizusetzen.

# 3 Veränderungen im Bund-/Länderverhältnis

## 3.1 Haushaltsentlastung durch Strukturveränderungen

Der kooperative Föderalismus hat zu einer Vielzahl von Überschneidungen, Überlagerungen und Unklarheiten bei den Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern geführt. Es sind in der Folge zahlreiche Abstimmungs-, Regelungs-, Kontroll- und Berichtsbürokratien entstanden. Ziel muss es sein, die staatlichen Ebenen zu entflechten und die Aufgabenerledigung jeweils entweder ganz dem Bund oder ganz den Ländern zu übertragen. Das bisherige Institut der Auftragsverwaltung sollte aufgegeben werden.

Die folgenden strukturellen Vorschläge zielen auf eine nachhaltige Entlastung aller staatlichen Haushalte, vor allem aber des Bundeshaushalts. Sie sind darauf angelegt, die Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern durch Entflechtung und klare Zuordnung der Zuständigkeiten sowie der (Finanz-) Verantwortung zu verbessern. Ferner bezwecken sie eine Rückkehr des Bundes in

die Grenzen seiner Kompetenzen, die in der Vergangenheit oftmals extensiv interpretiert wurden.

Verminderte Reibungsflächen zwischen den staatlichen Ebenen führen zu beschleunigten Abläufen und Effizienzgewinnen auf allen Seiten. Dies gilt besonders dort, wo bisher kraft Gesetzes oder aufgrund oft langjähriger Staatspraxis eine enge, manchmal bis zum Stillstand hemmende, ebenenübergreifende Aufgabenwahrnehmung praktiziert wird. Daraus folgt allerdings zugleich, dass sich nicht alle hier empfohlenen Reformen durch Exekutivmaßnahmen umsetzen lassen. In den meisten Fällen ist der Gesetzgeber, manchmal sogar eine Verfassungsänderung durch ihn, gefordert.

Die Vorschläge gehen überwiegend auf das Gutachten „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ aus dem Jahr 2007 zurück, das der BWV auf Wunsch der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erstellt hat. Andere Vorschläge waren Gegenstand der laufenden Beratung der Bundesregierung, die der BWV in den letzten Jahren aus Anlass zahlreicher Rechtsetzungsmaßnahmen unterbreitet hat.

## 3.2 Entflechtung der Verwaltungsbeziehungen

### 3.2.1 Haftung zwischen Bund und Ländern

Die Länder erfüllen viele Verwaltungsaufgaben für den Bund und nehmen dabei Haushaltsinteressen des Bundes wahr. Dies gilt z. B. für die Festsetzung und Erhebung der Steuern. Bund und Länder haften dabei im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung (Art. 104a Abs. 5 GG). Das Haftungsrecht und das Haftungsverfahren im Bund-Länder-Verhältnis sind wenig wirksam und kaum praxistauglich. Die öffentlichen Körperschaften sollten in die Lage versetzt werden, möglichen Haftungsfällen systematisch und zuverlässig vorzubeugen und bereits eingetretene Schäden zu erkennen. Hierbei gilt es jedoch, eine ausufernde Kontrollbürokratie des Bundes zur Überwachung der Länder zu vermeiden.

Nach Auffassung des BWV sollten bei den Beziehungen zwischen Bund und Ländern in erster Linie klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten angestrebt werden. Dies stärkt die Eigenverantwortung der staatlichen Körperschaften und mindert das Konfliktpotenzial. Soweit eine vollständige Entflechtung nicht möglich erscheint, sollten zwischen Bund und Ländern „haftungsschonende“ Verfahren, beispielsweise Risikomanagementsysteme, vereinbart werden, die Fehlerquellen ausschließen oder zumindest frühzeitig erkennen lassen. Ergänzend sollte ein Ausführungsgesetz auf den Weg gebracht werden, das die Haftungsmodalitäten im Einzelnen festlegt.

### 3.2.2 Zivil- und Katastrophenschutz

Katastrophenschutz als Aufgabe der Länder zielt vor allem auf die Abwehr von Gefahren für die Gesundheit oder das Leben von Menschen. Solche Gefahren resultieren etwa aus extremen Wetterlagen oder großen Unglücksfällen. Im Verteidigungsfalle ist dagegen der Bund für den Schutz der Zivilbevölkerung (Zivilschutz) zuständig; die Länder handeln dann in seinem Auftrag. Bund und Länder nehmen Aufgaben des Zivil- und Katastrophenschutzes gemeinsam wahr. Unklare Abgrenzungen der Verantwortung führen dabei u. a. zu Informationsdefiziten und Ineffizienz.

Der BWV spricht sich beim Zivil- und Katastrophenschutz für eine Entflechtung und klare Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern aus. Die Zusammenarbeit sollte (verfassungs-) rechtlich neu geordnet werden.

### 3.2.3 Atomaufsicht

Die Länder genehmigen kerntechnische Anlagen und führen die Aufsicht über den Betrieb (Atomaufsicht). Dabei handeln sie im Auftrag des Bundes. Der Bund hat die Rechts- und Fachaufsicht über den Landesvollzug. Jahrelang konnten sich Bund und Länder nicht auf ein aktuelles, für die Sicherheit und den Verwaltungsvollzug unerlässliches kerntechnisches Regelwerk verständigen. Erst seit 01.07.2009 wenden sie ein neues Regelwerk während einer 15-monatigen Probephase parallel zum bisherigen an.

Der BWV empfiehlt, dem Bund im Sinne einer klaren und eindeutigen Verantwortungsteilung zumindest die Möglichkeit einzuräumen, das für den Verwaltungsvollzug notwendige und für die Sicherheit der Atomanlagen wichtige kerntechnische Regelwerk gegenüber den Ländern verbindlich und einheitlich festzulegen, ohne dass es deren Zustimmung bedarf („kleine Entflechtung“). Darüber hinaus wäre zu erwägen, die bislang den Ländern obliegende Atomaufsicht ganz auf den Bund zu übertragen (Regelung und Vollzug aus einer Hand) oder umgekehrt die Aufsicht des Bundes im Bereich der Atomverwaltung zurückzunehmen und den Vollzug in die alleinige Verantwortung der Länder zu geben („große Entflechtung“).

## 3.3 Entflechtung der Finanzbeziehungen

### 3.3.1 Gemeinschaftsaufgaben

Mit Hilfe der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG und Art. 91b GG sollte nach der Vorstellung des Gesetzgebers im Jahre 1969 die Erledigung bestimmter Aufgaben in Bund und Ländern finanziell und planerisch so erfolgreich gestaltet werden, wie es bei getrenntem Vorgehen der Gebietskörperschaften ansonsten nicht gelänge. Die Praxis hat jedoch gezeigt: Mischfinanzierungen verursachen durch die Befassung mehrerer Gebietskörperschaften mit denselben Sachverhalten erheblichen Verwaltungsaufwand. Sie fördern Verteilungs- und Subventionswettläufe zwischen den Ländern, verhindern klare Aufgabenteilungen zwischen Bund und Ländern und widersprechen dem Subsidiaritätsprinzip. Mischfinanzierungen führen zur Teilung von Verantwortlichkeiten und damit zu insgesamt weniger Verantwortung. Dabei erweisen sich die Verfahren als wenig sachgerecht, da die Mittel oft nach starren Verfahren vergeben werden, die gewandelten Bedarfslagen nur schwer angepasst werden können.

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) sind die Tatbestände der Gemeinschaftsaufgaben in einem ersten Schritt bereits restriktiv neu geordnet worden.

Nach Auffassung des BWV sollte das Geflecht gegenseitiger inhaltlicher Abhängigkeiten, politischer Vorfestlegungen und ineinander greifender Kofinanzierungen als Folge von Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern nach Art. 91a GG und Art. 91b GG weiter aufgelöst werden.

### 3.3.2 Sonstige Mischfinanzierungen

Der Bund beteiligt sich auch in anderer Weise an der Erledigung von Aufgaben der Länder.

(1) So finanziert er beispielsweise mit jährlich etwa 15 Mio. Euro die Ausstattung der Bereitschaftspolizeien der Länder mit Führungs- und Einsatzmitteln. Für diese Ausstattungshilfe besteht aber kein sachliches Erfordernis; sie belastet den Bundeshaushalt unnötig und widerspricht den Strukturprinzipien der Verfassung.

Der BWV empfiehlt, die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Ausstattung der Bereitschaftspolizeien der Länder zu beenden.

(2) Der Bund fördert Kunst, Kultur und Sport in sehr großem Umfang und besetzt damit entgegen der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung zum Teil Aufgabenfelder, für die die Länder verantwortlich sind.

Will der Bund mit der Förderung von Kunst, Kultur und Sport ausnahmsweise gesamtstaatliche Aufgaben außerhalb der Hauptstadt wahrnehmen, so sollte dies nach Ansicht des BWV im Grundgesetz – ggf. ergänzt durch ein Ausführungsgesetz oder eine verbindliche Bund-Länder-Vereinbarung – klargestellt werden.

(3) Der Bund engagiert sich in der Kinder- und Jugendhilfe wie auch bei der Förderung von Familien, Senioren und Frauen und überschreitet dabei seine verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten. Der BWV sieht eine wesentliche Ursache hierfür in der Regelung des § 83 Abs. 1 SGB VIII. Die Regelung ermöglicht eine weite Interpretation und großzügige Praxis durch den Bund. Die Kinder- und

Jugendhilfe wie auch Fördermaßnahmen in den Bereichen Familie, Senioren und Frauen können aber aufgrund ihres ganz vorrangig lokalen Bezuges am besten von den Ländern – sei es alleine, sei es in Kooperation miteinander – wahrgenommen werden.

Der BWV empfiehlt, die Bundeskompetenzen bei der Kinder- und Jugendhilfe sowie bei der Förderung von Familien, Senioren und Frauen auf die Fälle zurückzuführen, in denen eine bundesweite Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten zwingend erforderlich ist. Hierzu sollte eine verbindliche Klarstellung durch Gesetz oder durch Vereinbarung herbeigeführt werden, die sich strikt an den engen verfassungsrechtlichen Vorgaben orientiert.

(4) Die Länder erhalten seit 1996 Sonderzahlungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr, die bis zum Jahre 2014 auf rd. 7,3 Mrd. Euro jährlich ansteigen sollen. Der Bund finanziert damit eine originäre Landesaufgabe. Der zweckentsprechende Einsatz der Mittel ist für den Bund kaum zu kontrollieren.

Nach Auffassung des BWV sollte Art. 106a GG gestrichen werden, so dass die Länder die Bereitstellung von Nahverkehrsleistungen ausschließlich selbst zu finanzieren hätten. Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Länder ist über eine Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern bzw. den Finanzausgleich zwischen den Ländern sicherzustellen.

Der BWV leitet aus diesen exemplarischen Fällen von einfachgesetzlichen oder auch nur langjährig staatspraktischen Kofinanzierungen die Empfehlung ab, die „ungeschriebenen Finanzierungszuständigkeiten“ des Bundes klarer zu definieren und auf die Strukturprinzipien des Grundgesetzes zurückzuführen.

Ziel sollte es nach Meinung des BWV sein, jegliche Form der Mischfinanzierung zu vermeiden, indem alle Aufgabenbereiche eindeutig einer Ebene zugeordnet werden. Für die Ebene des Bundes sollten hierfür die strengen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu ungeschriebenen Zuständigkeiten die kompetenzrechtliche Leitlinie bilden.

# 4 Einzelne Entlastungsbereiche

## 4.1 Recht und Verwaltung

### 4.1.1 Rechtsbereinigung

Aktuell gehaltene, praktisch umsetzbare und sowohl auf das Wesentliche beschränkte als auch nach Möglichkeit allgemeinverständliche Normen nützen einerseits Bürgern und Wirtschaft und tragen über die damit einhergehenden Standortvorteile mittelbar auch zu Einnahmesteigerungen für den Bundeshaushalt bei. Auf der anderen Seite erleichtern sie den Vollzug, minimieren Konfliktpotenziale und reduzieren so letztlich den Ressourceneinsatz der Verwaltung.

Auf Anregung des BRH verfolgt die Bundesregierung seit mehren Wahlperioden deshalb das Ziel, die Qualität und Aktualität von Vorschriften zu verbessern und den Zugang zum Recht zu erleichtern. Mit einem Dutzend gesonderter Rechtsbereinigungsgesetze wurde das Bundesrecht in den letzten Jahren von Tausenden überholter Einzelbestimmungen befreit. Diese formelle Bereinigung war überfällig und muss kontinuierlich fortgesetzt werden, um keine neuen „Normenfriedhöfe“ mehr entstehen zu lassen.

Wichtig erscheint es dem BWV jetzt vor allem, eine materielle Entschlackung des bestehenden Rechts folgen zu lassen. Im Vertrauen auf die Rechtstreue der Bürgerinnen und Bürger sowie auf die Kompetenz der Verwaltung sollten möglichst viele Lebensbereiche so dereguliert werden, dass bei fortbestehender Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit des Normvollzugs an die Stelle von Detailvorgaben verstärkt Beurteilungs- und Ermessenspielräume treten.

Regelungen in ihrer geltenden Fassung müssen zuverlässig, rasch und vollständig auffindbar sein. Dies gilt nicht nur für die Bürgerschaft außerhalb des Staates, sondern auch für dessen Personal, insbesondere im Hinblick auf die zahlreichen Verwaltungsvorschriften, die die Praxis der Exekutive maßgeblich prägen.

Die vom Bundesministerium des Innern eingerichtete zentrale „Datenbank Verwaltungsvorschriften Bund“ sollte nach Ansicht des BWV baldmöglichst – verbunden mit einer fortlaufenden substantiellen Bereinigung des Regelungsbestandes – auf alle Ressorts erstreckt werden.

Trotz grundsätzlich ausreichender Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) samt vieler Arbeitshilfen und Handreichungen, der Implementierung des Nationalen Normenkontrollrates und der immer wieder glaubhaft erklärten politischen Absicht, „bessere Gesetze“ erlassen zu wollen, wird der Durchführung einer Gesetzfolgenabschätzung noch immer nicht die notwendige Bedeutung zugemessen.

Ihre Ergebnisse werden nicht durchweg so transparent gemacht und an die Entscheidungsgremien herangetragen, dass diese sich darauf verlässlich abstützen könnten. Dies gilt insbesondere für die Darlegung der unmittelbaren und mittelbaren haushaltsmäßigen Auswirkungen eines Normentwurfes. Auch möglicherweise finanziell günstigere Alternativen, die bei noch ausreichendem Regelungsinhalt zwar hinter dem materiell Wünschenswerten zurückbleiben, aber den Haushalt weniger belasten würden, werden oft nicht deutlich genug kommuniziert.

Der BWV empfiehlt, künftig bei der Vorbereitung von Vorschriften sowohl die Unabweisbarkeit einer Regelung an sich als auch die Unvermeidbarkeit der damit dem Grunde und der Höhe nach verknüpften Belastungen für den Haushalt eindeutiger zu belegen und nachvollziehbarer zu beschreiben.

### 4.1.2 Organisation und Verwaltungsmodernisierung

Einzelne Veränderungen innerhalb der Verwaltung können für sich genommen den Haushalt in der Regel unmittelbar kaum entlasten. Ihre langfristige Wirkung im Zusammenspiel sollte jedoch wegen der damit u. a. einhergehenden Effizienzgewinne nicht unterschätzt werden. Selbst auf den ersten Blick relativ geringfügige Volumina sollten daher in die Einsparbemühungen einbezogen werden. Mit Hilfe der modernen Informationstechnik (IT) können Aufgaben meist beschleunigt, rationalisiert und ressourcenschonender erledigt werden. Der Grundsatz „Organisation vor IT“ sollte dabei im Blick bleiben. Bereits vorhandene Strukturen und Abläufe sind zu optimieren. Die Wirtschaftlichkeit von geplanten Organisationsänderungen wäre nachzuweisen, vollzogene wären regelmäßig zu evaluieren.

Die beim Bund teilweise schon implementierten, teilweise noch ausbaufähigen innovativen Verwaltungsinstrumente sollten intensiver genutzt bzw. verbessert werden:

(1) Zu erwähnen ist insbesondere das Controlling, mit dessen Hilfe die Aufgabenerledigung durchweg wirtschaftlicher ausgerichtet werden kann. Aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnungen bilden einerseits den Ressourceneinsatz realistisch ab und erleichtern andererseits eine outputorientierte Steuerung. Interne Revisionen nehmen Prüfungs- und Kontrollaufgaben im Auftrag der Behördenleitungen wahr und sorgen so nicht nur für ordnungsgemäßes, sondern auch für wirtschaftliches Verwaltungshandeln. Ihr fortlaufender – auch personeller – Ausbau sollte vorangetrieben werden, um eine bessere Steuerung vor Ort und auf diesem Wege Entlastungen durch gezieltere Verwendung der vorhandenen Mittel zu erreichen.

(2) Das sog. Ideenmanagement ermöglicht es den Beschäftigten, in strukturierter Weise geeignete Vorschläge zur Verbesserung von Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit ihrer Behörde zu unterbreiten. Das vorhandene Potenzial für ein kontinuierliches Verbesserungsprogramm sollte ausgeschöpft, die Kreativität des Personals zu diesem Zweck aktiviert werden.

(3) Ein umfassendes Qualitätsmanagement stellt eine zentrale Voraussetzung für eine ziel- und ergebnisorientierte Aufgabenerledigung dar. Sich auf den gesamten

Bund erstreckende kontinuierliche Qualitätssicherungsprozesse steigern nicht nur die Effizienz und die Wirksamkeit der Verwaltung insgesamt, sondern vermitteln auch wichtige Einblicke in die Stärken und Schwächen einzelner Behörden. Die damit einhergehende Objektivierung der Verwaltungstätigkeit verschiedener Zuständigkeitsbereiche kann nicht nur Erkenntnisse über mögliche Verbesserungen im Vollzug ergeben, sondern auch Einsparhinweise für die Haushaltsaufstellung erbringen.

(4) Mit einer stärker geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung können weitere Wirtschaftlichkeitspotenziale realisiert werden, weil die Verwaltung bei vereinheitlichten und beschleunigten Abläufen sowie wegfallenden überflüssigen Arbeitsschritten erhebliche personelle und sächliche Ressourcen sparen kann. Beide Instrumente sollten verknüpft mit (Selbst-) Bewertungsmechanismen bzw. Benchmarking-Verfahren flächendeckend eingesetzt werden.

(5) Über die bereits ausgelagerten Tätigkeiten hinaus können noch viele weitere Querschnittsaufgaben der Eigenverwaltung (z. B. Personal- und Haushaltswesen, Beschaffung, IT etc.) von den einzelnen Behörden auf zentrale interne oder externe Dienstleister übertragen werden. Dies birgt Chancen für nennenswerte Synergieeffekte im Zuge einer standardisierten Bearbeitung durch routinierte Spezialisten und für günstigere Vertragsgestaltungen durch eine stärkere Nachfragemacht auf dem Waren- und Dienstleistungsmarkt. Die bisherigen Erfahrungen sind überwiegend ermutigend. Shared-Services sollten möglichst weiter ausgebaut werden. Darüber hinaus sollten überflüssige Parallelstrukturen generell aufgegeben sowie ein unnötiges Nebeneinander verschiedener Entwicklungslinien und divergierender Einsatzstrategien bei gleichgelagerten Zuständigkeiten vermieden werden.

Der BWV empfiehlt, nicht nur bewährte Verwaltungsstrukturen und -abläufe zu optimieren, sondern auch das Entlastungspotenzial innovativer Instrumente und neuer Formen zentralisierter Aufgabenerledigung zu nutzen.

## 4.2 Steuern

### 4.2.1 Vollzug des Steuerrechts durch die Länder

Die Bundessteuergesetze werden im Wesentlichen durch die Länder vollzogen. Sie verwalten insbesondere die aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) im Auftrag des Bundes, d. h. sie sind vor allem für deren Festsetzung und Einzug bei den Steuerpflichtigen zuständig. Mängel hierbei beeinträchtigen nicht nur die vollständige und rechtzeitige Erzielung von Steuereinnahmen für den Bund und die Länder, sondern auch die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen.

In der Verwaltungspraxis der Länder haben sich im Laufe der Zeit unterschiedliche Bearbeitungsstandards und Intensitäten bei der Durchsetzung steuerlicher Pflichten und bei der Ahndung von Verstößen herausgebildet. Insbesondere in den Prüfdiensten ist der Personaleinsatz uneinheitlich und insgesamt nicht ausreichend. So hat der BRH u. a. eine trotz hoher Betrugsanfälligkeit zu geringe Quote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen, zu wenige Außenprüfungen bei Einkunftsmillionären und eine mangelnde Kontrolle steuerrelevanter Geschäftsvorfälle im Internet festgestellt.

Nach Auffassung des BWV sollte das Personal der Steuerverwaltung bundesweit verstärkt für die Überprüfung risikobehafteter Fälle und zur Aufdeckung unbekannter Steuerfälle eingesetzt werden.

Die Steuererhebung wird teils auch materiell unterschiedlich gehandhabt. So bewerten Finanzämter der neuen und alten Länder land- und forstwirtschaftliches Vermögen nach unterschiedlichen Methoden. Bei länderübergreifenden Sachverhalten sind die Zusammenarbeit und der Datenabgleich zwischen den Ländern oft nicht optimal.

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist nicht nur durch bürokratische Strukturen mit hohem Abstimmungsaufwand, sondern auch durch

unterschiedliche Interessen geprägt. Während dem Bund an einer möglichst vollständigen Erhebung der ihm zustehenden Steuereinnahmen gelegen ist, konkurriert die Steuererhebung auf Landesebene mit anderen Zielen. So sind die Länder bestrebt, den personellen und sächlichen Aufwand der Auftragsverwaltung zu begrenzen. Personalaufstockungen, z. B. in den Steuerfahndungsstellen, führen bei ihnen zu Mehrausgaben, während die daraus erzielten Steuermehreinnahmen ihnen nur zu einem Bruchteil zufließen. Zudem sind einzelne Länder bestrebt, die heimische Wirtschaft mit Hilfe der Besteuerung zu fördern. Somit besteht wenig Anreiz zu einer möglichst vollständigen Steuererhebung.

Die Defizite beim Vollzug der Steuergesetze sind auch systembedingt und eine Behebung der vorhandenen Mängel ist schwieriger, solange die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftsteuern auf Länderebene liegt.

Der BWV hält die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung nach wie vor für die beste Lösung. Nur reine Landessteuern sollten die Länder weiterhin selbst erheben. Sollte dies nicht durchsetzbar sein, so müssten hilfsweise die Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Ländern gestärkt werden. Auf Zustimmungserfordernisse der Länder wäre dabei zu verzichten. Auch eine solche „kleine Lösung“ sollte durch Änderung des Grundgesetzes verfassungsrechtlich abgesichert werden. Zumindest müsste durch einheitliche Risikomanagement-Systeme in den Ländern sichergestellt werden, dass die Steuerfälle zuverlässig, rechtzeitig und nach gleichen Maßstäben bearbeitet werden. Das Entlastungspotenzial beträgt nach einer Kienbaum-Studie insgesamt mindestens 8,4 Mrd. Euro jährlich

### 4.2.2 Vollzug des Steuerrechts durch den Bund

Mängel im Vollzug der Steuergesetze sind auch bei Bundesbehörden festzustellen. So hat das Bundeszentralamt für Steuern in einem Zeitraum von drei Jahren lediglich 0,1 % der ausländischen Investmentfonds geprüft. Durch die geringe Prüfungsdichte entgehen Bund und Ländern jährlich Steuereinnahmen in mehrstelliger Millionenhöhe. Mangels ausreichender Wahrnehmung der Fachaufsicht haben Familienkassen in vielen Fällen für dasselbe Kind oft über

Jahre hinweg doppelt Kindergeld gezahlt. Die Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Landesbehörden wird auch durch Fehler auf Bundesseite beeinträchtigt. So hat das Bundeszentralamt für Steuern bisher nur wenige Meldungen über ausländische Zinszahlungen an die Landesfinanzverwaltungen weitergeleitet.

Der BWV empfiehlt, neben den strukturellen Schwachstellen und Vollzugsdefiziten bei den Ländern auch die Verwaltungspraxis des Bundes kritisch zu betrachten und Mängel abzustellen.

### 4.2.3 Steuersubventionen

Steuersubventionen verursachen Einnahmeausfälle und erreichen oft nicht die mit ihnen verfolgten Zwecke. Außerdem können sog. Wohlfahrtsverluste durch Wettbewerbsverzerrungen ihre Folge sein. Fehlende Erfolgskontrollen bewirken, dass auch überholte oder wirkungsarme Steuersubventionen über viele Jahre aufrecht erhalten bleiben. So hat der BRH festgestellt, dass z. B. die Begünstigung von Reedern bei der Lohnsteuer und bei der Tonnagebesteuerung wesentliche Ziele verfehlt. Auch die Steuerbegünstigung für die Personenschifffahrt ist nicht mehr begründet und würde bei ihrer Aufhebung zu Steuermehreinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe führen. Die mangelnde Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand benachteiligt private Wettbewerber und verletzt zudem europäisches Recht.

Nach Ansicht des BWV sollten Steuersubventionen generell auf den Prüfstand gestellt werden und als Ausnahmen nur bei feststehender, nachgewiesen fortdauernder und erheblicher Wirkkraft zugelassen sein (siehe auch Textziffer 4.6).

### 4.2.4 Kompliziertes Steuerrecht und steuerliches Verfahren

Die Besteuerung wird durch komplizierte, umfangreiche und dennoch teils lückenhafte Steuervorschriften sowie aufwendige Verfahren beeinträchtigt. Sowohl die Steuerverwaltung als auch die Steuerpflichtigen müssen sich mit einer Vielzahl von Regelungen auseinandersetzen. Bestrebungen zur Vereinfachung der

Steuervorschriften sind bislang in Ansätzen stecken geblieben. Der stetige Normaufwuchs führt die Steuerverwaltung an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit und darüber hinaus. Die Finanzämter können Steuererklärungen oft nur noch im „Schnellverfahren“ bearbeiten.

Selbst sachkundige Steuerpflichtige können das Dickicht der Einzelvorschriften nur noch schwer durchblicken. Die Nutzung legaler Gestaltungsmöglichkeiten wird zunehmend zu einem Privileg derjenigen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf qualifizierte Steuerberatung zugreifen können. Folgen sind eine ungleichmäßige Besteuerung und Fehler in der Rechtsanwendung sowohl auf Seiten der Steuerverwaltung als auch bei den Steuerpflichtigen, weil steuerpflichtige Tatbestände mangels Kenntnis nicht erklärt und dem Bund zustehende Steuern nicht vollständig vereinnahmt werden.

Der BRH hat auf eine Vielzahl entbehrlicher und unzweckmäßiger steuerlicher Regelungen hingewiesen. So hat er die Abschaffung gemeinschaftsrechtswidriger Steuerbegünstigungen für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke gefordert. Freistellungsaufträge für Kapitalerträge sind aufwendig und nicht mehr zeitgemäß. Mit dem Hinweis auf die unterbliebene oder nur eingeschränkte Erhebung des Solidaritätszuschlags auf ausländische Einkünfte oder die Steuerfreiheit für Tabakwaren-Deputate hat der BRH auf Lücken im geltenden Recht aufmerksam gemacht. Finanziell bedeutsam ist insbesondere das Fehlen eines Besteuerungsrechts für die im Ausland lebenden Rentnerinnen und Rentner. Unpraktikabel sind steuerliche Vergünstigungen, wenn die Zulässigkeit ihrer Inanspruchnahme praktisch nicht überprüft werden kann. Dazu gehört die unterschiedliche Besteuerung von „In-Haus“- und „Außer-Haus“-Umsätzen in der Gastronomie (siehe auch Textziffer 5.5.2). Die Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit ist nicht systemgerecht und verstößt gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung; sie ist schwierig und verwaltungsaufwendig und wird für unerwünschte Gestaltungen missbraucht.

Nach Ansicht des BWV könnten erhebliche Mehreinnahmen erzielt werden, wenn die Steuergesetze des Bundes vereinfacht und ihnen dadurch in stärkerem Maße Geltung verschafft würde. Der BWV unterstützt die von den Ländern eingeleitete Modernisierung des Besteuerungsverfahrens. Ein wichtiger Beitrag ist dabei ein vollelektronisches Veranlagungsverfahren auf der Basis einer bundesweiten kompatiblen Software, verbunden mit einem umfassenden Risikomanagementsystem. Der durch einen besseren Gesetzesvollzug gewonnene finanzielle Spielraum könnte auch einen Beitrag zur Reduzierung des Haushaltsdefizits leisten.

## 4.3 Gebühren, Entgelte und Kostenerstattungen

### 4.3.1 Vereinnahmung von Gebühren und Entgelten

Es hat bislang augenscheinlich wenig Interesse daran bestanden, die Haushaltssituation durch konsequente Vereinnahmung von Gebühren und Entgelten aufzubessern. Die Bundesverwaltung prüft kaum, ob und wie die von ihr erbrachten Leistungen den dadurch Begünstigten in Rechnung gestellt werden können. Die rechtlichen Grundlagen für die Erhebung von Gebühren sind teilweise nicht oder nur unzureichend vorhanden. Dadurch werden gebührenfähige öffentliche Leistungen teilweise unentgeltlich erbracht. Vorliegende Gebührenregelungen sind oft veraltet, so dass nur ein Teil der grundsätzlich möglichen Einnahmen realisiert wird. So wurden über 50 % der Gebührenvorschriften seit mindestens vier Jahren und fast 20 % seit acht Jahren nicht mehr aktualisiert. Selbst da, wo Gebühren vorgesehen sind, erreichen diese in zwei Dritteln der Fälle keine volle Kostendeckung.

Auf Anregung des BRH erstellt das Bundesministerium des Innern eine jährlich zu aktualisierende Übersicht aller Gesetze und Verordnungen des Bundes zu Gebühren und Auslagen. Dies soll u. a. zu einer einheitlichen Regelung gleichartiger Sachverhalte beitragen. Zudem werden die Ressorts in den jährlichen Haushaltsaufstellungsschreiben des Bundesministeriums der Finanzen auf die haushaltrechtliche Verpflichtung zur Erhebung von Gebühren hingewiesen und aufgefordert, einen Überblick über die Veranschlagung von Gebühreneinnahmen

zu geben. Dadurch können insbesondere zusätzliche Informationen zu den Kostendeckungsgraden der Gebühren und zur Aktualität gebührenrechtlicher Vorschriften gewonnen werden.

Der BWV hält es für erforderlich, dass der Gebührenerhebung künftig die Bedeutung beigemessen wird, die ihr als wichtiger Einnahmequelle für den Haushalt zukommen sollte. Verursacherbezogene, kostendeckende und aktuelle Gebührenregelungen für möglichst viele individuell zurechenbare Leistungen sind hierzu unerlässlich.

### 4.3.2 Reform des Gebührenrechts

Das geltende Bundesgebührenrecht ist über eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen verstreut. Die Regelungen weisen keine klare und einheitliche Systematik auf. Dies trägt zu Unsicherheiten in der Rechtsanwendung bei. Das Bundesministerium des Innern bereitet auf Anstoß des BRH eine grundlegende Reform des Gebührenrechts vor.

Das Gebührenrecht ist zwischen Bund und Ländern stark verflochten. Dies führt zu mangelnder Transparenz und unklarer Verantwortung. Es fördert die Sensibilität für die Kosten der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen nicht, wenn nicht die jeweiligen Empfänger der Leistungen damit deutlich erkennbar belastet werden.

Der BWV hält es für geboten, die Zuständigkeit für das Gebührenrecht jeweils der Körperschaft zuzuordnen, die die Verwaltungsleistung erbringt. Ihr sollten auch die Einnahmen zustehen. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen sollten die Länder konsequenterweise die Gebühren für Amtshandlungen ihrer Behörden selbst regeln. Auf gegenseitige Gebührenbefreiungen der Behörden von Bund, Ländern und Gemeinden sollte u. a. im Interesse der Transparenz des Ressourcenverzehrs verzichtet werden.

Nach Einschätzung des BWV stellt ein zeitgemäßes Gebührenrecht einen wesentlichen Beitrag zu einer möglichst vollständigen und gleichmäßigen Erhebung von Einnahmen für gebührenfähige Leistungen des Bundes dar. Die Reform dieses Rechtsgebiets sollte daher schnellstmöglich abgeschlossen werden.

#### 4.3.3 Kostenerstattungen

Die Bundesverwaltung erbringt auch Leistungen für außerhalb des Bundes stehende Institutionen, z. B. für ausländische Streitkräfte oder (früher) für den Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft bzw. den der deutschen Forst- und Holzwirtschaft. Der BRH hat festgestellt, dass die dabei erzielten Einnahmen oft nicht kostendeckend waren oder die Leistungen sogar ohne Kostenersatz bereitgestellt wurden.

Der BWV erwartet, dass die Nutznießer solch zurechenbarer Leistungen künftig in stärkerem Maße an den Kosten beteiligt werden; eine volle Kostenerstattung sollte dabei zur Hebung der Einnahmen und aus Gründen der Transparenz angestrebt werden.

### 4.4 Räumliche und verkehrliche Infrastruktur

#### 4.4.1 Liegenschaftswesen und Hochbau

Bei der Errichtung von Gebäuden plant die Bundesverwaltung häufig zu groß oder unangemessen repräsentativ. So ließ beispielsweise ein Bundesministerium die Möglichkeit ungenutzt, seinen zweiten Dienstsitz vorbildhaft als ökologisches Modellvorhaben zu errichten, weil es seine Komfort- und Repräsentationsansprüche höher bewertete, als die an ein ökologisches Modellvorhaben zu stellenden Ansprüche. Es nutzte für repräsentative Veranstaltungen nicht einen aus energetischen Gründen ohnehin zu überdachenden Innenhof, sondern ließ zusätzlich über einem weiteren Innenhof ein Glasdach errichten, das vermeidbare technische Ausstattungen und Betriebskosten erfordert.

Der BWV sieht gute Gründe für eine „neue Bescheidenheit“ beim Bau von Gebäuden für öffentliche Zwecke. Für repräsentative und überdimensionierte Planungen ist derzeit weniger Raum denn je.

Die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme ist schon im Vorfeld zutreffend zu bewerten. Versäumt wurde dies beispielsweise bei der Sanierung der sog. Kreuzbauten in Bonn. Der Haushaltsansatz musste „scheibchenweise“ von zunächst 36 Mio. Euro im Jahr 2001 auf im Jahr 2009 prognostizierte 139 Mio. Euro aufgestockt werden. Auch bei den Baumaßnahmen eines anderen Trägers wurden Entscheidungen auf der Basis unzureichender Grundlagen getroffen. Bei den erforderlichen Standortentscheidungen unterblieben wichtige Teile einer Wirtschaftlichkeitsprüfung wie etwa die Aufnahme des vorhandenen Bestandes und des Bedarfs sowie die Abwägung von Alternativen unter Berücksichtigung der Folgekosten. Wesentliche Konzepte waren veraltet. Ein Überblick über die voraussichtlichen Gesamtausgaben des Bundes für notwendige Neu- und Umbaumaßnahmen und deren Finanzierungszeitraum lag nicht vor. Insbesondere wenn die Kosten für den Bund in die Millionen Euro gehen, sollte er nicht darauf verzichten, dass die langfristigen finanziellen Auswirkungen offengelegt werden.

Der BWV empfiehlt, künftig insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand und bei komplexen Großprojekten sicherzustellen, dass die Verantwortlichen umfassende Grundlagenermittlung betreiben. Bei großen Projekten darf zudem nicht auf ein Gesamtkonzept verzichtet werden, das alle Kostenfaktoren berücksichtigt. Erst ein solches Konzept schafft Transparenz und Planungssicherheit.

Massiv einsparen kann der Bund nicht nur bei eigenen Gebäuden, sondern auch bei den Hochbaumaßnahmen von Zuwendungsempfängern. Für solche Baumaßnahmen wendet er jährlich mehr als zwei Milliarden Euro auf. Die Hauptfehlerquellen bei diesen Bauprojekten sind die Vertragsgestaltung mit Freiberuflern, die Bauplanung, die Ausschreibung, die Vergabe und die Abrechnung. Der Bund muss gemeinsam mit dem Zuwendungsempfänger sicherstellen, dass die öffentlichen Gelder wirtschaftlich, ordnungsgemäß und

zweckgerichtet verwendet werden. Hierzu reicht es nicht aus, den Bewilligungsbescheid im Auge zu haben. Die Kosten für die Errichtung eines Bauwerks und die späteren Kosten für die Bauunterhaltung und den Betrieb werden maßgeblich von der Anzahl und Größe der zu bauenden Räume bestimmt. Dies wird von Zuwendungsgebern und Zuwendungsnehmern immer wieder unterschätzt.

Nach Auffassung des BWV sollten Zuwendungsgeber und Bauverwaltung Baumaßnahmen aktiv von Anfang bis Ende begleiten, um bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern zu können. Die Bauverwaltung sollte bereits bei der Aufstellung des Raumprogramms beratend und aufklärend mitwirken. Auf die Mischfinanzierung von Zuwendungsbaumaßnahmen sollten Zuwendungsgeber verzichten, da bei ihnen zusätzlicher Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand entsteht.

Einsparungen sind auch beim Vermietungs- und Liegenschaftsmanagement möglich. So verursachen noch immer Leerstände erhebliche Kosten. Deren Verringerung könnte unnötige Ausgaben vermeiden, Mieteinnahmen erhöhen oder Verkaufserlöse einbringen. Beim Einkauf von Energie für die Liegenschaften des Bundes sollten vermehrt sowohl regionale Sonderangebote als auch Lieferungen zu Großkundenkonditionen in Anspruch genommen werden.

Um einen zuverlässigen Überblick über das Ausmaß der Leerstände zu erhalten, bieten sich nach Ansicht des BWV zentrale Controllingsysteme an. Entsprechende Konzepte sind z. B. bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vorhanden und sollten zügig umgesetzt werden. Bei der Vermietung seiner Gebäude und Wohnungen sollte der Bund mehr als bisher die gängigen Immobilienportale im Internet nutzen. Auch der Energieeinkauf sollte zentral gesteuert werden, um Einsparpotenziale zu nutzen.

Raum für Optimierungen besteht auch bei den Liegenschaften und Anmietungen des Bundes im Ausland. Es sollte dafür Sorge getragen werden, dass sie nur bei Bedarf beansprucht werden. Nicht benötigte Liegenschaften sollten veräußert werden.

### 4.4.2 Straßenbau

Nach geltendem Verfassungsrecht bauen und verwalten die Länder die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) im Auftrag des Bundes. Nach Ausbau des Autobahnnetzes dient die Mehrzahl der Bundesstraßen heute allerdings in erster Linie dem regionalen Verkehr und ist für die Fernverkehrsaufgabe des Bundes kaum noch von Bedeutung. Insbesondere wegen unterschiedlicher Interessen kommt es bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Verwaltung der Bundesfernstraßen zu unwirtschaftlichen Effekten. Dies gilt besonders für die Planung von Straßenbaumaßnahmen, das Abstufen von Bundesstraßen und den Bau von Ortsumgehungen. Internationale Erfahrungen zeigen, dass eine Neuordnung der Zuständigkeiten im Sinne föderaler Entflechtung die Transparenz und Effizienz in der Straßenbauverwaltung steigert.

Der BWV empfiehlt, die Zuständigkeit für Bundesautobahnen beim Bund zu bündeln (Finanzierung und Verwaltung). Die Länder sollten die bisherigen Bundesstraßen in alleiniger Verantwortung übernehmen (Finanzierung und Verwaltung) und dafür einen angemessenen Finanzausgleich ohne Zweckbindung erhalten.

Verkehrsprognosen sind eine wesentliche Grundlage, um die Dimensionen einer Straße zutreffend festzulegen. Gehen die Straßenbauverwaltungen von einem überhöhten Verkehrsbedarf aus, so bauen sie zu breite Straßen. Die Prognosen haben damit maßgeblichen Einfluss auf die Baukosten. Oft liegen zwar zutreffende Prognosen vor, jedoch werden diese bei der Planung nicht hinreichend beachtet. Wären die Straßenbauverwaltungen ihren Prognosen gefolgt, hätten sie in den Jahren 1993 bis 2005 jährlich zweistellige Millionenbeträge für den Bund einsparen können.

Nach Auffassung des BWV ist für den Straßenbau eine gesicherte Planungsgrundlage unverzichtbar. Verkehrsprognosen sollten daher spätestens alle fünf Jahre aktualisiert werden. Neue Straßen sollten nicht breiter gebaut werden, als dies die Prognosen rechtfertigen.

Diverse Straßenbaumaßnahmen des Bundes sind durch die Interessen der Regionen oder Kommunen geprägt, auf deren Gebiet die Straßen errichtet werden. Dies führt oft dazu, dass kein hinreichend strenger Maßstab an die Wirtschaftlichkeit angelegt wird. Immer wieder werden z. B. Tunnel oder Lärmschutzwände geplant und gebaut, die nicht erforderlich sind. So wurden einem Land und einer Stadt sachwidrig rd. 100 Mio. Euro Straßenbaumittel für ein Projekt „Stadtmitte am Fluss“ zugesagt. Die Stadt will eine vorhandene Autobahn in einen Tunnel verlegen lassen und die so gewonnene Uferfläche als Promenade gestalten.

Der BWV empfiehlt, verstärkt darauf zu achten, dass mit Bundesmitteln Maßnahmen nur insoweit durchgeführt werden, als sie im Interesse des Bundes liegen und der Bund daher für deren Finanzierung zuständig ist.

Beim Aus- und Neubau von Bundesautobahnen wurden neue Formen der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen (Öffentlich Private Partnerschaften - ÖPP) entwickelt. Bei den bisher verwirklichten Modellen bestehen Zweifel an deren Wirtschaftlichkeit. Damit besteht die Gefahr, dass diese Modelle künftig zu erheblichen Mehrkosten führen.

Nach Auffassung des BWV sollte in Zukunft sorgsamer geprüft werden, inwieweit eine Zusammenarbeit mit Privaten zu Vorteilen führen kann. An die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in diesem Zusammenhang sind strenge Anforderungen zu stellen. Zudem ist sicherzustellen, dass bei derartigen Modellen für die Zusammenarbeit mit Privaten der Mittelstand nicht benachteiligt wird.

### 4.4.3 Wasserstraßen

Der Bund ist für Binnenwasserstraßen zuständig, wenn dort nennenswerter Verkehr mit Personen- und Frachtschiffen stattfindet. Auf vielen Binnenwasserstraßen ist der Güterverkehr jedoch deutlich zurückgegangen. Sie werden heute als Freizeitwasserstraßen überwiegend von Sportbooten und zum Teil von Fahrgastschiffen genutzt.

Der BWV empfiehlt, Eigentum, Verwaltung und Finanzierung der Binnenwasserstraßen, die nicht mehr dem (überregionalen) Güterverkehr dienen, gegen Zahlung eines nicht zweckgebundenen Ablösebetrages den Ländern zu übertragen. Hierfür ist eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich.

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes verfügt über rd. 1600 Beschäftigte mit einem technischen Abschluss der Fachrichtungen Bauwesen, Nachrichtentechnik und Maschinenbau. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erachtet diesen Personalbestand als unauskömmlich. Langfristig will es daher rd. 500 zusätzliche Ingenieure einstellen. Es hat allerdings seit Jahren versäumt, die Aufgaben dieses Verwaltungszweiges kritisch zu hinterfragen und die Ablauf- und Aufbauorganisation an zeitgemäße Prozesse und Strukturen anzupassen. Die Zahl der Wasser- und Schifffahrtsämter und deren Außenbezirke wurden entgegen einer Zusage nicht signifikant reduziert. Strategische Elemente setzte das Bundesministerium nicht konsequent ein. Auch standardisierte es weder Systeme und Bauvorhaben noch nutzte es einheitliche Zielvorgaben oder die Prozessoptimierung.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sollte nach Auffassung des BWV die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung nachhaltig sanieren. Dazu sollte es zunächst seine Ziele eindeutig definieren und einen Zeitrahmen für die Umsetzung festlegen. Es sollte ein neues strategisch-organisatorisches Gesamtkonzept und ein darauf aufbauendes personalwirtschaftliches Folgekonzept erstellen.

Neben strukturellen Mängeln gibt es auch im operativen Geschäft der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung erheblichen Raum für Einsparungen, der mit folgenden Beispielen verdeutlicht werden soll:

(1) Ein sog. Bereisungsschiff wird insbesondere für Besprechungen genutzt, die auch in Dienstgebäuden stattfinden könnten. Der Betrieb des Schiffs kostet jährlich über 380 000 Euro oder durchschnittlich 9000 Euro pro Einsatz.

(2) Seit 1997 plant die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung die Sanierung einer Staustufe im Main. Sie sah zunächst drei Lösungsmöglichkeiten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung entschied sich für die mit Abstand teuerste Variante. Trotz eines jahrelangen Entscheidungsprozesses vermochte es dies nicht schlüssig zu begründen. Zudem ging es zunächst von Kosten in Höhe von 61,2 Mio. Euro aus. Mittlerweile hat es diesen Betrag mehrfach korrigiert. Zwischenzeitlich nannte es 141 Mio. Euro. Nunmehr beziffert es die Kosten auf 116,9 Mio. Euro. Dies liegt noch immer erheblich über den Kosten für die anderen Varianten.

(3) Um im Nord-Ostsee-Kanal Schiffe von der Kanalböschung fernzuhalten, befinden sich am Fahrwasserrand bisher im Abstand von 22 Metern sog. Dalben. Eine Untersuchung hat ergeben, dass dieser Abstand auf rd. 45 Meter verdoppelt werden kann. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung begründete nicht hinreichend, warum sie dennoch einen Höchstabstand von 33 Metern für richtig hält. Würde sie diesen Abstand vergrößern, könnte sie bis zum Haushaltsjahr 2015 rd. 12 Mio. Euro einsparen.

Der BWV empfiehlt, auch scheinbar „kleinere“ Veränderungen vorzunehmen, die aus dem laufenden Verwaltungsbetrieb heraus insgesamt nennenswerte Einsparungen ermöglichen können.

### 4.4.4 Eisenbahn und Schienenwege

Der Bund finanziert den Schienenwegebau mit jährlich über 3,5 Mrd. Euro. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung schließt mit der Deutschen Bahn AG Finanzierungsvereinbarungen ab. Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG führen die Vorhaben mit Unterstützung von Auftragnehmern

durch und müssen die Verwendung der Bundesmittel nachweisen. Bei der Ausführung kommt es immer wieder zu Unregelmäßigkeiten, die oft erst durch Prüfungen des BRH aufgedeckt werden. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung verzichtet auch dann auf Rückforderungen, wenn in Finanzierungsvereinbarungen festgelegte bauliche Anlagen nicht erstellt wurden, obwohl Bundesmittel dafür abgerufen worden waren.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sollte ein strukturiertes Vertragsmanagement für alle Finanzierungsvereinbarungen einführen. Dazu gehört eine Übersicht über alle Meilensteine einer solchen Vereinbarung. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kann dann bereits in der laufenden Bauausführung die Leistungserbringung und die Zahlungsströme überwachen. Auf Rückforderungen darf das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung nicht verzichten. Zudem sollte es sicherstellen, dass die Planungen von Vorhaben wirtschaftlich, sparsam und gemäß dem Bedarfsplan erfolgen. Durch kürzere Bauzeiten sind Einsparungen zu erreichen. Dazu könnte beitragen, dass nicht wie bisher in viele neue Vorhaben, sondern künftig konzentriert in wenige Vorhaben investiert wird.

Der BWV empfiehlt, dass der Bund seine Interessen gegenüber dem Konzern Deutsche Bahn AG künftig mit größerem Nachdruck wahrnimmt und seine in der Vergangenheit oft geübte Nachgiebigkeit beendet. Die finanziellen Lasten des Schienennetzes sollten nicht allein vom Bund, sondern auch vom Konzern Deutsche Bahn AG getragen werden

## 4.5 Beschaffung, Einsatz der sächlichen Ressourcen und Wirtschaftlichkeit

### 4.5.1 Beschaffung und Vergabe

Bund, Länder und Kommunen beschaffen jährlich Waren und Dienstleistungen im Wert von rd. 260 Mrd. Euro. Der Anteil des Bundes hieran beträgt rd. 65 Mrd. Euro. Die Beschaffungsprozesse sind unterschiedlich, teilweise sehr komplex und einer Vielzahl von Regelungen unterworfen. Viele dieser Normen verfolgen das Ziel, die Beschaffung so wirtschaftlich wie möglich zu gestalten. Eine an den

Vorgaben von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientierte Beschaffung eröffnet beträchtliche Einsparpotenziale.

Grundlage einer Beschaffung sollte immer ein zutreffend ermittelter Bedarf sein. Der BRH betrachtet bei seinen Prüfungen jedes Jahr eine große Zahl von Beschaffungsvorgängen und stellt dabei regelmäßig eklatante Mängel beim Ermitteln des Bedarfs fest. So beschaffen Ressorts immer wieder deutlich mehr Fahrzeuge, Zubehör, Anlagen, IT-Ausstattung, Rüstungsgüter und Dienstleistungen als sie eigentlich benötigen. Grund sind häufig veraltete, nicht fortgeschriebene Anforderungsmerkmale und nicht berücksichtigte Strukturveränderungen. Letzteres ist z. B. der Fall, wenn für ein Waffensystem Munition beschafft, bei der zu beschaffenden Menge jedoch nicht berücksichtigt wird, dass die Anzahl der Waffensysteme selbst halbiert werden soll.

Der BWV hält es für dringend erforderlich, vor Beschaffungsentscheidungen den Bedarf sorgfältig zu ermitteln und insbesondere an veränderte Gegebenheiten anzupassen. Hierdurch könnten Haushaltsmittel in erheblichem Umfang eingespart werden.

Das Vergaberecht verfolgt das Ziel, interessierten Unternehmen in einem marktgerechten Wettbewerb die Möglichkeit zu geben, öffentliche Aufträge zu erhalten. Wenn das wirtschaftliche Angebot den Zuschlag erhält, wird damit gleichzeitig ein wirtschaftlicher Umgang mit öffentlichen Mitteln erreicht. Vergaben unter Ausschluss von Wettbewerb bergen das Risiko erheblicher Nachteile für den Bundeshaushalt.

Bei seinen Prüfungen findet der BRH immer wieder Beschaffungen ohne Ausschreibungen vor. Dies betrifft auch hohe Auftragsvolumina. So beschaffen Rentenversicherungsträger medizinische Rehabilitationsmaßnahmen im Wert von jährlich 1,5 Mrd. ohne öffentliche Ausschreibung. Aufträge an externe Berater vergeben Dienststellen ebenfalls zu einem erheblichen Teil freihändig. Neben dem Verzicht auf eine Ausschreibung schränken Dienststellen auch durch die Art ihrer Ausschreibungen den Wettbewerb ein. Dies geschieht etwa durch überhöhte technische Anforderungen oder fehlende Aufteilung der Aufträge in Lose, wodurch kleinere Anbieter ausgeschlossen bleiben.

Der Empfehlung des BRH, das Vergaberecht konsequent anzuwenden und nach Möglichkeit öffentlich auszuschreiben, begegnen Ressorts häufig mit dem Verweis auf die Komplexität und Schwerfälligkeit des Vergaberechts. Sie nutzen Sonderregelungen des Vergaberechts, um z. B. im militärischen Bereich öffentliche Ausschreibungen zugunsten freihändiger Vergaben zu vermeiden. Sie verkennen dabei jedoch, dass die Beachtung des Vergaberechts nicht nur der Ordnungsmäßigkeit, sondern in hohem Maße der Wirtschaftlichkeit dient. Seine konsequente Anwendung würde zu deutlichen Einsparungen führen. Unabhängig davon sollte – wie von der Regierungskoalition in Aussicht gestellt – das Vergaberecht weiter vereinfacht und gestrafft werden. Die bisherigen Regelungen der Verdingungsausschüsse haben hier noch keinen durchgreifenden Fortschritt ermöglicht.

Der BWV hält es für unverzichtbar, die Möglichkeiten der Ausschreibung - und insbesondere der öffentlichen - zu nutzen. Es handelt sich nicht lediglich um eine Frage der Ordnungsmäßigkeit. Behörden sollten darin die Chance erkennen, Waren und Dienstleistungen so wirtschaftlich wie möglich zu beschaffen.

Einen maßgeblichen Teil der Beschaffungen des Bundes betreffen Rüstungs-Projekte. Das Beschaffungsvolumen des Bundesamts für Wehrtechnik und Beschaffung beläuft sich auf rd. 3,7 Mrd. Euro pro Jahr. Einen erheblichen Anteil hieran haben große, kostenintensive und langwierige Rüstungsprojekte. Diese schließen häufig die Entwicklungsleistung ein und beruhen auf komplexen Vertragswerken. Ein Großteil der Projekte wird multinational, in europäischer oder transatlantischer Partnerschaft, gesteuert und finanziert.

Regelmäßig kommt es während der Projektlaufzeit zu erheblichen Kostensteigerungen zu Lasten des Bundeshaushalts. Ursachen hierfür sind technische Schwierigkeiten bei der Entwicklung, unpräzise bzw. für den Bund nachteilige vertragliche Regelungen, unwirtschaftliche Lösungen aufgrund frühzeitiger Festlegungen sowie Abstimmungsprobleme zwischen den Partnernationen. Um Kostensteigerungen zu vermeiden, bedarf es möglichst klarer vertraglicher Regelungen zur Verteilung der Kosten und Risiken. Wesentliche

Meilensteine eines Vorhabens sind engmaschig zu überwachen. Im Einzelfall ist zu erwägen, Projekte abzubrechen, wenn ausufernde Kosten nicht mehr kontrolliert werden können. Der Haushaltsgesetzgeber ist nicht gezwungen, einem Vertragswerk pauschal zuzustimmen. Er kann seine Zustimmung an Auflagen knüpfen und verlangen, ein Vorhaben in mehrere Abschnitte aufzuteilen, bei deren Erreichen er jeweils über die Fortführung entscheiden kann.

Nach Einschätzung des BWV bergen umfangreiche Rüstungsprojekte erhebliche Haushaltsrisiken. Der Haushaltsgesetzgeber sollte den zugrunde liegenden Vertragswerken nur unter Auflagen und unter strenger Beachtung einer ausgewogenen Kosten- und Risikoverteilung zustimmen. Maßgebliche Abschnitte sollten definiert und ein Weiterführen von Projekten bei ausufernden Kosten hinterfragt werden. Verpflichtungen und Rücksichtnahmen wegen internationaler Partnerschaften sollten vollständig offen gelegt sowie die daraus entstehenden Risiken umfassend bewertet und minimiert werden.

### 4.5.2 Einsatz der sächlichen Ressourcen

Alle Behörden sind gehalten, die ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben überlassenen Sachmittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Der BRH findet jedes Jahr zahlreiche Beispiele für unwirtschaftlichen Umgang mit sächlichen Ressourcen. Auf diese weist er in seinen Prüfungsergebnissen regelmäßig hin. Wirtschaftlicher und sparsamer Umgang bedeutet auch, nicht mehr benötigtes Material auszusondern, insbesondere, wenn es Kosten verursacht. Der BRH stellt z. B. immer wieder fest, dass nicht benötigte Fahrzeuge und Luftfahrzeuge unterhalten werden. Häufig werden Einsparmöglichkeiten nicht genutzt, obwohl sie bekannt sind.

Die Abhilfe im Einzelfall kann für sich genommen den Haushalt nicht nennenswert entlasten. Ein ausgeprägtes Bewusstsein für wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit sächlichen Ressourcen kann sich jedoch insgesamt erheblich ausgabenmindernd auswirken.

Nach Auffassung des BWV sollte der Umgang mit sächlichen Ressourcen konsequent an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiert sein. Nicht benötigtes Gerät ist auszusondern, insbesondere, wenn sein Erhalt Kosten verursacht. Auf das Ausbilden und Erhalten eines entsprechenden Bewusstseins in den Behörden muss kontinuierlich hingewirkt werden.

### 4.5.3 Wirtschaftlichkeit (-suntersuchungen)

§ 7 Abs. 2 BHO sieht vor, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit solcher Untersuchungen und das Methodenwissen zu ihrer Durchführung sind in der Bundesverwaltung nach wie vor gering ausgeprägt. Verbesserungen können unwirtschaftliches Handeln als Folge fehlender oder fehlerhafter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vermeiden.

Die Verwaltungspraxis bleibt weit hinter den Forderungen des § 7 Abs. 2 BHO zurück. In rund zwei Drittel aller finanzwirksamen Maßnahmen gehen die verantwortlichen Behörden davon aus, den Anforderungen des § 7 BHO durch die Wahl des wirtschaftlichsten Angebots im Vergabeverfahren zu genügen. Ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher Beschaffungsvarianten findet nicht statt. So leasen z. B zahlreiche Verwaltungen ihre IT-Ausstattung, obwohl eine einfache Vergleichsrechnung ergeben würde, dass der Kauf wesentlich wirtschaftlicher wäre.

Der BWV weist nachdrücklich darauf hin, dass ein Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder ein Abweichen von der als wirtschaftlich ermittelten Alternative grundsätzlich Verstöße gegen das Haushaltsrecht darstellen und zu Haushaltsmehrbelastungen führen können. Eine konsequente Fach- und Dienstaufsicht muss die Beachtung des Haushaltsrechts sicherstellen. Daneben empfiehlt der BWV, das Bewusstsein für die Notwendigkeit angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu stärken.

Methodische Mindestanforderungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthalten die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO) zu § 7 BHO. Die „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des Bundesministeriums der Finanzen konkretisiert diese weiter. Methodenkenntnisse und Verständnis für die inhaltlichen Grundlagen einer Wirtschaftlichkeitsrechnung sind in der Bundesverwaltung jedoch häufig nicht ausreichend. Bei von der Bundesverwaltung durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat der BRH eine Vielzahl von Fehlern gefunden. Dies betrifft die geeignete Methodik, die häufig unangemessene Berücksichtigung qualitativer Faktoren oder die sachgerechte Bestimmung der erforderlichen Parameter. Weiterhin enthält nur ein geringer Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Risikokosten (§ 7 Abs. 2 Satz 1 BHO).

Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit Öffentlich Privater Partnerschaften sollte darauf geachtet werden, bei der ÖPP-Variante alle Kosten zu berücksichtigen. Die konventionelle Beschaffung sollte als gleichberechtigte Variante fair einbezogen werden. Erwägungen, ÖPP-Projekte losgelöst von Fragen der Wirtschaftlichkeit zu realisieren, widersprechen dem Haushaltsrecht. Wegen der häufig langen Laufzeiten von ÖPP-Projekten können sich Fehler bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung besonders gravierend als zusätzliche Haushaltsbelastungen auswirken.

Der Bundesverwaltung sollte ein Hilfsmittel an die Hand gegeben werden, das als ausreichende Grundlage für angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen kann. Daneben sollten die für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verantwortlichen Dienststellen verstärkt zur Beachtung des § 7 BHO angehalten werden. Dies kann auch dadurch erreicht werden, dass das Bundesministerium der Finanzen während der Haushaltsaufstellung stichprobenartig überprüft, ob die zuständigen Dienststellen bei relevanten Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt haben.

Der BWV empfiehlt, das Methodenwissen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu verbessern. Einen wichtigen Beitrag hierzu kann die auf Anregung des BRH eingeleitete Weiterentwicklung der „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des Bundesministeriums der Finanzen leisten. Der BWV hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium dieses Vorhaben mit Nachdruck vorantreibt und baldmöglichst abschließt. Es sollte sich zudem bei der Haushaltsaufstellung zumindest stichprobenweise davon überzeugen, dass finanzwirksame Maßnahmen von größerer Bedeutung durch angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterlegt sind.

## 4.6 Subventionen und Zuwendungen

Der alle zwei Jahre vorzulegende Subventionsbericht gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft soll Bundesregierung und Deutschem Bundestag Anlass geben, über den weiteren Fortbestand von Subventionen zu entscheiden. Er basierte bisher auf einem engen Subventionsbegriff; steuerliche Regelungen, welche die Wirtschaft allgemein und nur mittelbar oder von ihr getrennte gesellschaftliche Bereiche bevorzugen, fielen nicht darunter. Angesichts der ernsten Haushaltslage sollte die Bundesregierung bei der nun unabweisbar erforderlichen kritischen Bestandsaufnahme jedoch von einem weiten Subventionsbegriff ausgehen, um alle Einsparmöglichkeiten identifizieren und realisieren zu können. Es sollten alle steuerlichen Ausnahmeregelungen erfasst werden, die abweichend von grundlegenden Besteuerungsprinzipien Vergünstigungen gewähren. Die Bundesregierung sollte die finanziellen Auswirkungen und Erfolgskontrollen aller Subventionen beschreiben. Auf dieser erweiterten Basis muss auf der Grundlage von für alle Ressorts geltenden Standards für alle darunter fallenden Vorteilsgewährungen die Frage nach deren Eignung, Wirksamkeit und Effizienz beantwortet werden. Hiernach nicht mehr notwendige oder nicht zweckgerechte Subventionen müssen aufgegeben werden.

Der BWV empfiehlt, den bereits im Jahr 2008 unterbreiteten Vorschlag aufzugreifen, einen konkreten Zeitplan mit messbaren Zielen für den weiteren grundsätzlichen Subventionsabbau festzulegen (vgl. Bundestags-Drucksache 16/9610). Zudem sollte die Bundesregierung neuen Subventionen konkrete und messbare Ziele zugrunde legen, damit deren Notwendigkeit und auch ihre Zielerreichung beurteilt werden können. Alle Subventionen sollten befristet werden (siehe auch Textziffer 4.2.3).

In den Ressorts hat sich bisweilen eine Zuwendungspraxis etabliert, die den Erhalt historisch gewachsener Strukturen bewirkt. Manche Zuwendungsempfänger erhalten seit Jahrzehnten Mittel, ohne dass überprüft wird, ob die ursprünglich mit der Förderung verbundenen Ziele heute noch bestehen, möglicherweise nicht mehr vorrangig zu verfolgen oder zwischenzeitlich sogar erfüllt sind. Häufig definiert der Zuwendungsgeber das für eine Förderung zwingend erforderliche erhebliche Bundesinteresse nicht hinreichend konkret, sondern geht von den beim Zuwendungsempfänger vorhandenen Gegebenheiten aus.

Der BWV empfiehlt, bei der Bewilligung von Zuwendungen stets das für die Bewilligung erforderliche erhebliche Bundesinteresse kritisch zu prüfen und nicht eine beim Zuwendungsempfänger zu stützende Organisation in den Vordergrund zu stellen.

Nicht selten wird der Bund in Bereichen tätig, für die eine ausschließliche Zuständigkeit der Länder besteht. Hierzu werden auch Zuwendungen vergeben. Dies verstößt gegen das verfassungsrechtlich verankerte Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG). Die Länder wehren sich unter Zurückstellung föderaler Grundsätze meist nicht gegen diese Maßnahmen.

Nach Ansicht des BWV sollte der Bund bei Fördermaßnahmen strikt auf seine verfassungsrechtliche Finanzierungskompetenz achten, die an seine Verwaltungszuständigkeit anknüpft.

## 4.7 Sozialversicherung und Sozialleistungen

### 4.7.1 Organisatorische Bündelung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Kommunen und Agenturen für Arbeit haben 356 Arbeitsgemeinschaften errichtet, um die Grundsicherung für Arbeitsuchende zu verwalten. Aufsicht führen die Länder im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Daneben hat der Gesetzgeber eine Experimentierklausel vorgesehen. Danach wurde es 69 Kommunen gestattet, die Aufgaben der Grundsicherung zu übernehmen. Die alleinige Aufsicht liegt in diesen Fällen bei den Ländern.

Mit Urteil vom 20. Dezember 2007 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, die in § 44b SGB II getroffene Regelung, wonach die kommunalen Träger und die Bundesagentur für Arbeit zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben Arbeitsgemeinschaften bilden sollen, verstoße gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 83 GG. Zudem widerspreche die Organisationsstruktur der Arbeitsgemeinschaften der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung. § 44b SGB II verstoße zudem gegen den Grundsatz der Verantwortungsklarheit. Das Bundesverfassungsgericht hat angeordnet, dass die Vorschrift noch bis zum 31. Dezember 2010 anwendbar bleibt, wenn der Gesetzgeber nicht zuvor eine andere Regelung trifft.

Der BWV empfiehlt, bei der Neuregelung Schnittstellen auf der Trägerebene und auf der Ebene der Aufsicht möglichst zu vermeiden, um komplizierte und fehleranfällige Abstimmungsverfahren zu beseitigen. Auf beiden Stufen sollten Aufgaben und Kompetenzen möglichst eng mit der Finanzierungszuständigkeit verknüpft sein, um die Eigenverantwortlichkeit der Handelnden zu erhöhen. Die Vorschläge des BWV beinhalten bei den Verwaltungskosten ein Einsparpotenzial von 190 Mio. Euro jährlich. Eine geringere Fehlerhäufigkeit im Verwaltungsvollzug würde schon bei einem Effizienzgewinn von 1 % zu weiteren Einsparungen in Höhe von 265 Mio. Euro führen.

### 4.7.2 Zusammenführen von Finanzierung und Vollzug der Leistungsgesetze

Die Länder führen Leistungsgesetze des Bundes in einigen Fällen als eigene Angelegenheiten aus. Das gilt beispielsweise für das Opferentschädigungsgesetz

oder das Bundesversorgungsgesetz. In anderen Fällen vollziehen die Länder Leistungsgesetze im Auftrag des Bundes. Ein Beispiel hierfür bildet das Soldatenversorgungsgesetz. Bund und Länder tragen anteilig die (Zweck-) Ausgaben für die Leistungen, die beim Gesetzesvollzug entstehenden Verwaltungsausgaben übernehmen die Länder allein. Aus dieser Aufgabenverteilung resultieren Interessengegensätze zwischen Bund und Ländern. Die erforderliche ebenenübergreifende Abstimmung und Konfliktlösung erschwert eine sachgerechte Aufgabenerfüllung und belastet Bund und Länder mit vermeidbaren Kosten.

Der BWV spricht sich dafür aus, Finanzierung und Vollzug der Leistungsgesetze auf einer staatlichen Ebene zusammenzuführen (siehe auch Textziffern 3.2 und 3.3)

### 4.7.3 Effizientere Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung

Die Organisationsreform der landwirtschaftlichen Sozialversicherung hat bisher nicht zu schlanken, wirtschaftlichen und zukunftssicheren Strukturen geführt. Gegenwärtig gibt es noch immer neun regionale landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger mit 36 Körperschaften und drei Spitzenverbänden. Der Bund bezuschusst die Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung jährlich mit rd. 3,7 Mrd. Euro. Seine Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber den Sozialversicherungsträgern sind jedoch schwach und entsprechen nicht seinem Finanzierungsanteil. Er kann z. B. die erforderliche Neuausrichtung der Organisationsstruktur nicht alleine bewirken. Für eine Konzentration der Zuständigkeit an zentraler Stelle spricht auch die rückläufige Zahl der beitragspflichtigen Versicherten.

Der BWV schlägt vor, die landwirtschaftliche Sozialversicherung neu zu gestalten. Hierzu sollten vier bundesunmittelbare selbständige Körperschaften für Alterssicherung, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung mit einer gemeinsamen Verwaltung treten. Die bei der Berufsgenossenschaft einzurichtende Hauptverwaltung sollte trägerübergreifende Aufgaben, z. B. der Selbstverwaltung, Geschäftsführung und Finanzen, übernehmen. Anstelle der bisherigen 20 Standorte sollten neben der Hauptverwaltung vier Außenstellen fortbestehen. Der erforderliche Personalabbau kann im Wesentlichen durch altersbedingte Abgänge von 1 650 Beschäftigten in den nächsten 15 Jahren erbracht werden. Der BWV empfiehlt, die Verwaltung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung vollständig auf den Bund zu übertragen.

### 4.7.4 Bekämpfung des Fehlverhaltens im Gesundheitswesen

Die Krankenkassen sowie die Kassenärztlichen Vereinigungen sind gesetzlich verpflichtet, bei der Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen (z. B. bei Abrechnungsbetrug, Verwendung gefälschter Rezepte oder Missbrauch von Krankenkassenkarten durch Unberechtigte) zusammenzuwirken. Die Kooperation der beteiligten Stellen ist jedoch mangelhaft, ihre Berichte sind nicht immer hinreichend aussagekräftig.

Der BWV empfiehlt bei der Bekämpfung von Missständen im Gesundheitswesen eine bessere Abstimmung zwischen den beteiligten Stellen. Er hält es für sinnvoll, über den Spitzenverband Bund der Krankenkassen auf die Einrichtung kassenartübergreifender Prüfgruppen hinzuwirken. Die Berichte der beteiligten Stellen über Fehlverhalten sollten standardisiert werden, um ihre Auswertung zu erleichtern.

### 4.7.5 Gewährung von Sozialleistungen nach klaren Kriterien

Sozialleistungen werden nicht immer nach einheitlichen Kriterien bemessen. Zum Teil fehlen eindeutige Rechtsgrundlagen, die den Handlungsspielraum der Verwaltung verbindlich beschreiben. Die Folge ist, dass Sozialleistungen in gleichgelagerten Fällen nach unterschiedlichen Maßstäben bemessen werden. Dies

hat der BRH z. B. bei Leistungen zur Eingliederung arbeitsloser erwerbsfähiger Hilfsbedürftiger festgestellt, die ein Einstiegsgeld erhalten. Die ungleiche Gewährung von Sozialleistungen ohne klare Rechtsgrundlage widerspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz ebenso wie dem Haushaltsrecht.

Nach Auffassung des BWV sollten Sozialleistungen transparent gestaltet werden und für alle Berechtigten unter gleichen Voraussetzungen in gleicher Höhe gewährt werden. Die zugrunde liegenden Regelungen sollten erkennbar und überprüfbar sein.

### 4.7.6 Vereinfachung des Erstattungsverfahrens

Bei der Erstattung von Sozialleistungen anderer Körperschaften durch den Bund werden zum Teil aufwendige und fehleranfällige Verfahren eingesetzt. Ein Beispiel hierfür bildete bis vor kurzem die Erstattung von Zuschüssen zum Mutterschaftsgeld. Die Teilung der Sach- und Finanzverantwortung zwischen dem Bund und den Sozialversicherungsträgern führte in diesem Fall dazu, dass Fehler der Krankenkassen bei der teilweise komplizierten Anspruchsprüfung oft unerkannt blieben, weil die Krankenkassen gegen den Bund einen Erstattungsanspruch hatten.

Der BWV spricht sich dafür aus, den Sozialleistungsträgern bei geteilter Sach- und Finanzverantwortung anstelle eines einzelfallbezogenen einen pauschalen Ausgleich aus dem Bundeshaushalt zu gewähren. Dies vermindert den Verwaltungsaufwand bei der Abrechnung und gibt den sachverantwortlichen Sozialleistungsträgern einen Anreiz, Fehler bei der Leistungsgewährung zu vermindern (siehe auch Textziffer 3.3).

### 4.7.7 Zentralisierung schwieriger Fallbearbeitung mit Auslandsbezug

Bei der Verfolgung schwieriger, internationaler Rechtsangelegenheiten sind kleine Verwaltungsstellen oft überfordert. Hierdurch gehen Bund und Ländern erhebliche Einnahmen verloren. Ein Beispiel bildet die Heranziehung von Unterhaltspflichtigen im Ausland. Die Unterhaltsvorschussstellen bei den

kommunalen Jugendämtern verzichten zum Teil darauf, Ansprüche gegen Unterhaltspflichtige geltend zu machen, weil sie der schwierigen internationalen Rechtsverfolgung nicht gewachsen sind.

Der BWV empfiehlt, die Fallbearbeitung mit Auslandsbezug in den Ländern zu konzentrieren. Sollte dies nicht gelingen, müssten die staatlichen Unterstützungsleistungen durch den Bund neu geregelt werden.

### 4.7.8 Rehabilitationsmaßnahmen und -zentren der Deutschen Rentenversicherung Bund

(1) Seit der Organisationsreform im Herbst 2005 hat sich im Laufe der Zeit die Zahl der Rentenversicherungsträger von 26 auf 16 reduziert. Kraft ihrer Grundsatz- und Querschnittszuständigkeit obliegt es der Deutschen Rentenversicherung Bund die Rehabilitationsmaßnahmen, insbesondere die Bettenbedarfs- und Belegungsplanung, zu koordinieren. Der Deutschen Rentenversicherung Bund ist es bisher nicht gelungen, die notwendige Anzahl und Größe der vorzuhaltenden eigenen Rehabilitationskliniken aller Rentenversicherungsträger festzulegen. Um Überkapazitäten zu erkennen, diese abzubauen und Fehlinvestitionen zu vermeiden, ist es erforderlich, den indikationsbezogenen und trägerindividuellen Bedarf zu bestimmen. Da sich die Rentenversicherungsträger derzeit nur regional in fünf dazu gegründeten Regionalverbünden abstimmen, gibt es keine Planungen über die Regionalgrenzen hinaus.

Der BWV hält es für geboten, die notwendige Anzahl trägereigener Kliniken - unter Offenlegung der maßgeblichen Parameter - neu zu bestimmen und auf verbindlich einzuhaltende Vorgaben für die Regionalverbünde hinzuwirken, damit die auf regionaler Ebene gewonnenen Planungsdaten auf Bundesebene koordinierbar sind.

(2) Die Deutsche Rentenversicherung Bund betreibt bundesweit an 22 Standorten insgesamt 27 trägereigene Rehabilitationskliniken, die alle als Eigenbetriebe geführt werden (Rehabilitationszentren).

Obwohl die Deutsche Rentenversicherung Bund Rehabilitanden vorrangig ihren Rehabilitationszentren zuweist und diesen Pflegesätze vergütet, die über den am Markt an private Träger zu zahlenden Pflegesätzen liegen, erwirtschaften einige Rehabilitationszentren seit Jahren Millionenverluste. Ein Konzept, das mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterlegt ist und darlegt, wie die seit Jahren mit Verlust arbeitenden Rehabilitationszentren wirtschaftlich geführt werden können, gibt es nicht.

Der BWV empfiehlt, für die seit Jahren mit Verlust arbeitenden Rehabilitationszentren kostensenkende Maßnahmen zu entwickeln und diese zeitnah umzusetzen, um die Wirtschaftlichkeit der Rehabilitationszentren zu verbessern und die Pflegesätze innerhalb einer angemessenen Frist zumindest an die der Vertragskliniken heranzuführen.

### 4.7.9 Zusammenführen der Grundsatz- und Querschnittsaufgaben bei der Deutschen Rentenversicherung Bund

Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat nicht alle ihr gesetzlich zugewiesenen Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung übernommen. Nach wie vor nehmen auch andere Rentenversicherungsträger tarif- und arbeitsrechtliche Aufgaben wahr. Dies widerspricht dem gesetzgeberischen Anliegen, mit der Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung wirtschaftliche Verwaltungsstrukturen zu schaffen.

Der BWV empfiehlt, die Aufgaben der Tarifgemeinschaft bei der Deutschen Rentenversicherung Bund zu konzentrieren mit dem Ziel, die Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit gegenüber den Sozialpartnern zu vertreten und insbesondere Tarifverträge abzuschließen.

### 4.7.10 Vermeidung ungerechtfertigt erhöhter Rentenleistungen

In den vergangenen Jahren haben sich die Durchschnittsentgelte im alten Bundesgebiet und in den neuen Ländern einander angeglichen. Die rentenrechtliche Höherbewertung der in den neuen Ländern gezahlten Entgelte führt bei einheitlichen Lohn- und Gehaltstarifen zu höheren Rentenwerten als

vergleichbare Beschäftigte sie im alten Bundesgebiet erzielen. Durch häufig fehlerhafte Zuordnung zum Rechtskreis Ost oder West werden Versicherte zudem unrechtmäßig besser oder schlechter gestellt.

Der BWV empfiehlt, die rentenrechtliche Höherbewertung von Entgelten, die in den neuen Ländern erzielt werden, zu überprüfen.

# 5 Besondere Entlastungsvorschläge

Im Folgenden gibt der BWV Anregungen zu Maßnahmen, die jeweils ein erhebliches, nachhaltiges Entlastungspotenzial für den Bundeshaushalt aufweisen und überwiegend kurzfristig realisiert werden können. Sie würden voraussichtlich zu jährlichen Einsparungen oder Mehreinnahmen von (teilweise geschätzt) mindestens 4 Mrd. Euro und zu weiteren von rd. 1 Mrd. Euro bis zum Jahr 2014 führen.

## 5.1 Subventionen und Zuwendungen

### 5.1.1 Wohnungsbauprämie

Mit dem Wohnungsbau-Prämiengesetz von 1952 sollen vor allem Kleinsparer angeregt werden, Wohneigentum zu erwerben. Zu den ursprünglichen Motiven des Gesetzgebers gehörte es, durch verstärkte Wohnungsbau-Finanzierung der Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg abzuhelfen.

Die Wohnungsbauprämie steht mit Ausgaben von 500 Mio. Euro jährlich an zweiter Stelle der 20 größten Finanzhilfen des Bundes. Sie beträgt pro Jahr maximal 45 Euro für Alleinstehende und 90 Euro für Ehepaare. Die gesellschaftspolitische Aufgabe der Wohnungsversorgung in der Nachkriegszeit ist inzwischen erfüllt. Aus diesem Grunde hatte die Bundesregierung bereits mit dem Regierungsentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz 2004 die Abschaffung der Wohnungsbauprämie geplant. Für Neuverträge ab Januar 2009 wird die Wohnungsbauprämie nur noch gezahlt, wenn das Geld für wohnwirtschaftliche Maßnahmen verwendet wird.

Der BWV empfiehlt, die Wohnungsbauprämie abzuschaffen, da ihre wesentlichen Ziele bereits erreicht wurden und kein am Gemeinwohl orientierter Bedarf an der Förderung mehr besteht. Der Bundeshaushalt könnte dadurch um 500 Mio. Euro jährlich entlastet werden.

### 5.1.2 Begrenzung der Mittelsteigerung der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft

Die Zentren der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft werden mit erheblichen Bundesmitteln gefördert. Jedes Jahr steigen die Ausgaben des Bundes für die Förderung stark an. In den Jahren 2006 bis 2008 lag die jährliche Steigerung bei durchschnittlich 40 Mio. Euro. Bereits im Jahre 2003 wurde die institutionelle Förderung der Zentren auf eine programmorientierte Förderung umgestellt. Extern evaluierte inhaltliche Vorgaben sollten fachliche Prioritäten setzen und den Forschungserfolg steigern. Im Jahre 2005 stellte der BRH fest, dass die versprochene Output-Steuerung nicht zu einem Mehr an Erfolgen geführt hat, das den stetig wachsenden Mitteleinsatz rechtfertigt. Obwohl bis heute unklar ist, ob die Reform geeignet ist, zusätzliche innovative Forschung zu bewirken, sind im Finanzplan weitere erhebliche Mittelsteigerungen ab 2010 vorgesehen.

Der BWV empfiehlt, vor dem Hintergrund mangelnder Steuerung die jährliche Steigerung von Zuwendungen an die Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft zu begrenzen. Wird die Steigerung ab 2010 auf einen jährlichen Betrag von 40 Mio. Euro festgesetzt, lassen sich erhebliche Einsparungen erzielen. Das Entlastungsvolumen beträgt 58 Mio. Euro im Jahre 2010, in den folgenden Jahren 180 Mio. Euro, 229 Mio. Euro und 274 Mio. Euro.

### 5.1.3 Minderung der Zuwendungen aufgrund von MP3-Stiftungsmitteln

Die Fraunhofer-Gesellschaft gründete die Fraunhofer-Zukunftsstiftung mit dem Zweck, Forschungsprojekte der Fraunhofer-Gesellschaft zu fördern. Über die dort angesammelten Lizenzeinnahmen aus der MP3-Technologie von 200 Mio. Euro darf die Fraunhofer-Gesellschaft für ihre satzungsmäßigen Zwecke frei verfügen. Die Stiftung hat die Auflage, die Mittel innerhalb von 15 Jahren zu verbrauchen. Geschätzt werden der Fraunhofer-Gesellschaft 15 Mio. Euro jährlich zufließen.

Nach Einschätzung des BWV erlauben es die Zuflüsse aus dem Stiftungsvermögen der Fraunhofer-Zukunftsstiftung, die institutionelle Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft in den nächsten Jahren entsprechend zu reduzieren, ohne den Umfang der Forschung zu vermindern. Das Entlastungsvolumen für den Bundeshaushalt beträgt 15 Mio. Euro jährlich.

## 5.2 Infrastruktur

### 5.2.1 Stärkere Beachtung von Baunutzungskosten bei Planung und Betrieb von Gebäuden

Baunutzungskosten stellen im Lebenszyklus eines Bauwerks den größten Anteil an den Gesamtkosten. Ihnen kommt bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme grundlegende Bedeutung zu. Nach den Erkenntnissen des BRH schenkte die Verwaltung den Baunutzungskosten bisher zu wenig Beachtung. So fehlten häufig Verbrauchserfassungssysteme und damit eine verlässliche Datengrundlage für die Verbesserung der Kostensituation. Ein regelmäßiger Vergleich der geplanten mit den tatsächlichen Baunutzungskosten und eine anschließende Abweichungsanalyse bilden die Grundlage dafür, die Baunutzungskosten zu senken und eine Qualitätsverbesserung im öffentlichen Bauwesen zu erreichen.

Der BWV hält es für notwendig, vor der Genehmigung von Baumaßnahmen die Baunutzungskosten vollständig und fachgerecht zu planen. Die tatsächlichen Baunutzungskosten sollten gebäudebezogen vollständig erfasst werden. Hierfür sollten möglichst alle Gebäude mit den notwendigen Erfassungsgeräten ausgestattet werden. Zudem sind die für die Betriebsführung und Betriebsüberwachung zuständigen Stellen organisatorisch und personell in die Lage zu versetzen, fachgerecht arbeiten zu können. Bei konsequenter Umsetzung dieser Maßnahmen lassen sich in der Bundesverwaltung jährlich 60 Mio. Euro einsparen.

### 5.2.2 Aufwertung vierstreifiger Bundesstraßen zu LKW-mautpflichtigen Autobahnen

Zahlreiche Abschnitte von Bundesstraßen verfügen bereits über vier Fahrstreifen und sind autobahnähnlich ausgebaut. Dies hat der BRH bei der Prüfung des Fernstraßennetzes in bisher sieben Ländern festgestellt. So gab es im Jahre 2009 in Baden-Württemberg 387 km zweibahnige Bundesstraßen mit mindestens vier Fahrstreifen. Davon eigneten sich 210 km als Bundesautobahnen. Lediglich die vorhandene gelb-schwarze Beschilderung wäre durch eine blau-weiße Autobahn-

Beschilderung zu ersetzen. Die möglichen Einnahmen aus der Lkw-Maut betrügen allein in diesem Fall 14 Mio. Euro jährlich.

Der BWV spricht sich dafür aus, alle geeigneten Abschnitte von Bundesstraßen zu Autobahnen aufzuwerten und auf diesen Strecken die Lkw-Maut zu erheben. Bundesweit ließen sich damit Einnahmen von 100 Mio. Euro jährlich erzielen.

## 5.3 Organisation und Personal

### 5.3.1 Konzentration des Bundesnachrichtendienstes in Berlin

Der Bundesnachrichtendienst (BND) unterhält u. a. Standorte in Berlin und Pullach. Ursprünglich sollte die Zentrale des BND bis zum Jahre 2011 in Berlin zusammengeführt werden. Nach gegenwärtiger Beschlusslage sollen hingegen 1 000 Beschäftigte in Pullach verbleiben. Dies würde dort u. a. Investitionen in die Verbesserung und den Neubau von Gebäuden erfordern. Das Vertrauensgremium des Deutschen Bundestages hat in seiner letzten Sitzung die entsprechenden Planungsunterlagen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht behandelt und die Angelegenheit für weiter offen erklärt.

Der BWV spricht sich dafür aus, die Zentrale des Bundesnachrichtendienstes in Berlin zusammenzuführen und den Standort Pullach aufzugeben. Hierdurch kann der Bundeshaushalt bis zum Jahre 2013 um 180 Mio. Euro entlastet werden. Dabei sind die am Standort Berlin zusätzlich notwendigen Investitionen bereits berücksichtigt.

### 5.3.2 Familienkassen des öffentlichen Dienstes zentralisieren und Kindergeldfestsetzung vereinfachen

Derzeit gibt es rund 12 000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Diese bearbeiten Kindergeldfälle von 1,8 Millionen Kindern. Außerhalb des öffentlichen Dienstes sind 102 örtliche Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit für 15 Millionen Kinder zuständig. Die Bearbeitung des Kindergeldes für volljährige Kinder ist mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Die Familienkassen des öffentlichen Dienstes konnten wegen der geringen

Fallzahlen keine Standards und Routinen bei der Bearbeitung von Kindergeldfällen entwickeln.

Der BWV hält es für geboten, die Bearbeitung des Kindergeldes für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf wenige Familienkassen zu konzentrieren. Dort sollten standardisierte Verfahren eingesetzt werden. Damit ließen sich Personal- und Sachausgaben von 100 Mio. Euro jährlich einsparen.

5.3.3 Abbau von Personalüberhängen in der Zollverwaltung

Mit dem EU-Beitritt Polens und Tschechiens fielen im Jahre 2004 für über 3000 deutsche Zollbedienstete die grenzbezogenen Aufgaben fort. Eine im Jahre 2003 eingerichtete Arbeitsgruppe erschloss Möglichkeiten, durch Aufgabenverlagerung, Verstärkung bestehender Arbeitsbereiche oder Übernahme zollfremder Aufgaben die Weiterbeschäftigung sicherzustellen. Der BRH untersuchte sechs zur Personalunterbringung getroffene Maßnahmen und stellte dabei Überhänge von insgesamt 885 Bediensteten fest.

Der BWV hält es fünf Jahre nach dem EU-Beitritt Polens und Tschechiens für angezeigt, dass überzähliges Zollpersonal weiter abgebaut wird. Damit ließen sich Personalkosten von 46 Mio. Euro jährlich einsparen.

## 5.4 Soziales

5.4.1 Erlass einer Rechtsverordnung über angemessene Kosten für Unterkunft und Heizung

Für die Festsetzung der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II gibt es keine bundesweit einheitlichen Maßstäbe, weil eine konkretisierende Rechtsverordnung nach § 27 Nr. 1 SGB II noch nicht erlassen wurde. Unterschiedliche Vorgaben und Methoden der Grundsicherungsstellen bei Ermittlung der angemessenen Aufwendungen führen zu uneinheitlicher und zum Teil rechtswidriger Gesetzesanwendung sowie zu wesentlichen Ungleichbehandlungen der Hilfeempfänger. Darüber hinaus verursachen mit dem Gesetz nicht zu vereinbarende Regelungen teilweise erhebliche Mehrausgaben zu Lasten

des Bundes. So legen die verschiedenen Richtlinien den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit der Aufwendungen hinsichtlich Wohnungsgrößen und -standards unterschiedlich aus. Teilweise lassen die Richtlinien Kostenausgleiche zwischen Kaltmiete, Betriebskosten und Heizkosten zu. Der Ausgleich aller Kostenbestandteile bedeutet im Ergebnis die Anerkennung einer Warmmiete und widerspricht damit der Vorstellung des Gesetzgebers.

Aus der Sicht des BWV besteht Bedarf an einer § 22 Abs. 1 SGB II präzisierenden Rechtsverordnung. Diese könnte zu einer einheitlichen, gerechten und wirtschaftlichen Leistungsbewilligung beitragen. Sie könnte Rahmenbedingungen im Sinne von Mindeststandards definieren, die es zulassen, auch den Besonderheiten des regionalen Wohnungsmarktes Rechnung zu tragen. Verbindliche Verfahrensvorgaben optimieren darüber hinaus die Verfahrensabläufe der Grundsicherungsstellen und wirken sich positiv auf die Bearbeitungsqualität aus. Bei Umsetzung des Vorschlags könnte der Bundeshaushalt jährlich um einen dreistelligen Millionenbetrag entlastet werden.

### 5.4.2 Verringerung von Ausgaben für Arbeitsgelegenheiten

Die Grundsicherungsstellen können Hilfebedürftigen Arbeitsgelegenheiten als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit in der Entgeltvariante oder für im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeiten in einem Sozialrechtsverhältnis gegen Mehraufwandsentschädigung (1-Euro-Jobs) anbieten (§ 16d SGB II). Damit sollen Hilfebedürftige an den allgemeinen Arbeitsmarkt herangeführt werden. Im Jahre 2008 gaben die Grundsicherungsstellen für Arbeitsgelegenheiten 1,6 Mrd. Euro aus.

Nach Erkenntnissen des BRH prüfen die Grundsicherungsstellen die Anspruchsvoraussetzungen nur unzureichend und bewilligen meist solche Arbeiten, die zu den Pflichtaufgaben der Maßnahmeträger gehören oder in unmittelbarer Konkurrenz zu Leistungen von Wirtschaftsunternehmen stehen. Trotzdem berücksichtigen sie bei der Erstattung der Maßnahmekosten für 1-Euro-Jobs nicht das Eigeninteresse der Träger.

Mit einer stringenteren, das Eigeninteresse der Träger von Arbeitsgelegenheiten stärker in den Blick nehmenden Prüfung könnten die Grundsicherungsstellen nach Einschätzung des BWV jährlich einen hohen dreistelligen Millionenbetrag einsparen.

## 5.5 Steuern

### 5.5.1 Vermeidung von Steuerausfällen durch Nutzenergie-Contracting

Mit dem Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform ist im Jahre 1998 eine Verbrauchsteuer auf Strom eingeführt und die Mineralölsteuer auf Kraft- und Heizstoffe erhöht worden. Ziel war es, einen Anreiz zu schaffen, Energie einzusparen und durch Steuermehreinnahmen die Rentenversicherungsbeiträge und somit die Lohnkosten zu senken. Unternehmen des produzierenden Gewerbes werden steuerlich begünstigt, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Diese Unternehmen werden um bis zu 97 % des Regelsteuersatzes der Stromsteuer und bis zu zwei Dritteln des Regelsteuersatzes der Mineralölsteuer, der jetzigen Energiesteuer, entlastet. Die Steuervergünstigungen führen zu Mindereinnahmen von jährlich mehr als 4 Mrd. Euro.

Zu Unternehmen des produzierenden Gewerbes zählen auch Energieversorger, die z. B. Strom oder Erdgas (Primärenergie) zum Zwecke der Erzeugung von Wärme, Licht, Kälte etc. (Sekundär- oder Nutzenergie) verwenden. Die Steuervergünstigung dieses Umwandlungsprozesses erlaubt einen entsprechend steuerlastgeminderten Verkauf von Nutzenergie an Endverbraucher. Allerdings bietet sie auch einen Anreiz, durch bloße Vertragsgestaltung dem begünstigten Unternehmenskreis beizutreten. So beliefern neben den klassischen Energieversorgern auch Marktfremde, wie z. B. Steuer- und Unternehmensberater, Rechtsanwälte und Ingenieure, aus rein steuerlichen Gründen Kaufhaus- und Supermarktketten, Bau-, Möbel- und Elektronikmärkte, Hotel- und Restaurantketten mit Nutzenergie. Dieses Marktgeschehen gewinnt unter dem Begriff Nutzenergie-Contracting zunehmend an Bedeutung. Damit verringert sich der Kreis der Träger der vollen Steuerlast.

Der BWV hält die Steuervergünstigung aufgrund des Nutzenergie-Contracting für unvereinbar mit Sinn und Zweck der Vergünstigungsnormen. Er regt daher an, Regelungen zu treffen, die das Nutzenergie-Contracting von der Inanspruchnahme der Steuervergünstigungen nach § 9 Abs. 3, § 10 StromStG, §§ 54, 55 EnergieStG ausschließen. Hierdurch ließen sich Steuerausfälle von mindesten 500 Mio. Euro jährlich vermeiden.

### 5.5.2 Verhinderung von Umsatzsteuerausfällen in der Fast-Food-Gastronomie

In der Fast-Food-Gastronomie kommt es zu Umsatzsteuerausfällen, weil Restaurationsumsätze mit Speisen, die an Ort und Stelle verzehrt werden, statt mit dem allgemeinen Umsatzsteuersatz von 19 % fälschlich als „Außer-Haus"-Umsätze mit dem vergünstigten Umsatzsteuersatz von nur 7 % für Speisen zum Mitnehmen erfasst werden. Das Problem ist in der Finanzverwaltung seit langem bekannt. Sie ist aber nicht imstande, die Missbräuche konsequent und nachhaltig zu bekämpfen.

Der BWV schlägt vor, die umsatzsteuerrechtliche Privilegierung von „Außer-Haus-Umsätzen" durch § 12 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz zu beenden. Damit ließen sich Mehreinnahmen von 520 Mio. Euro jährlich erzielen.

### 5.5.3 Einheitliche Besteuerung von Kombinationsartikeln

Kombinationsartikel sind Warenzusammenstellungen, die beispielsweise aus Süßigkeiten und sogenannten „Non-Food-Artikeln" (insbesondere Spielzeug) bestehen und die einzeln betrachtet verschiedenen Steuersätzen unterliegen. Grundsätzlich ist der Gesamtpreis dieser Artikel für die Umsatzbesteuerung aufzuspalten in einen Anteil, der dem ermäßigten Steuersatz von 7 % unterliegt und einen Anteil, der mit dem allgemeinen Steuersatz von 19 % zu versteuern ist. Um das Besteuerungsverfahren zu vereinfachen, veröffentlichte das Bundesministerium der Finanzen im Jahre 2006 eine Regelung, wonach die einheitliche Anwendung des ermäßigten Steuersatzes bei Kombinationsartikeln nicht zu beanstanden ist, wenn das Verkaufsentgelt 20 Euro nicht übersteigt und

der Warenwert des steuerlich begünstigten Gegenstandes mindestens 90 % ausmacht.

Unternehmen besteuerten Kombinationsartikel daraufhin häufig in vollem Umfang mit dem ermäßigten Steuersatz, obwohl der Warenwert des begünstigten Gegenstandes weniger als 90 % betrug und damit die Voraussetzungen für die Anwendung der Vereinfachungsregelung nicht vorlagen.

Der BWV rät dazu, Kombinationsartikel stets mit dem allgemeinen Umsatzsteuersatz zu belegen (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz). Eine solche gesetzliche Regelung würde das Steuerrecht vereinfachen und die Finanzbehörden entlasten, weil sie in diesem Bereich keine Kontrollen mehr vornehmen müssten.

### 5.5.4 Bekämpfung des innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrugs

Das gegenwärtige Umsatzsteuerrecht ist anfällig für innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug. Bei der einfachsten Form dieses Betrugs wird die Umsatzsteuerbefreiung von Lieferungen innerhalb der EU missbraucht, indem nationale als innergemeinschaftliche Lieferungen deklariert werden. Weit verbreitet ist die Zwischenschaltung von Scheinfirmen beim sogenannten Karussell-Betrug. Typischerweise erwirbt ein Zwischenhändler, häufig eine Scheinfirma, umsatzsteuerbefreit Waren von einem Händler aus einem anderen EU-Mitgliedstaat, veräußert die Waren innerstaatlich weiter und stellt dem Erwerber die Umsatzsteuer in Rechnung. Der Zwischenhändler führt aber die Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt ab und stellt sicher, dass das Geschäft bei einer Betriebsprüfung nicht auffällt. Der Erwerber veräußert die Waren seinerseits weiter und lässt sich die Umsatzsteuer von den Steuerbehörden erstatten. Daraufhin können die Waren in ihr Herkunftsland zurück geliefert werden, wofür keine Umsatzsteuer anfällt. Der Geschäftskreislauf schließt sich und kann erneut in Gang gesetzt werden.

Der BWV hält weitere Anstrengungen bei der Prävention, Aufklärung und Strafverfolgung für notwendig, um den Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen. Schätzungen zufolge liegen die Umsatzsteuerausfälle durch Karussellgeschäfte bei 2,1 Mrd. Euro jährlich. Es sollte bereits der Zuteilung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Hierzu sind ggf. auch die Geschäftsräume des Unternehmens aufzusuchen. Die zum innergemeinschaftlichen Handel vorhandenen Informationen sollen durch ein elektronisches Risikomanagement-system zielgesichert genutzt werden. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, die zusammenfassenden Meldungen und die Umsatzsteuervoranmeldungen im System ELSTER zusammenzuführen und automatisch miteinander abzugleichen. Damit könnte die Zuverlässigkeit der Meldungen in das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) der Europäischen Kommission erhöht werden. Da es bei der Strafverfolgung wesentlich auf den Informationsaustausch zwischen Finanzverwaltung und Strafverfolgungs-behörden ankommt, sollten gemeinsame Ermittlungsgruppen von Polizei und Steuerfahndung verstärkt eingesetzt werden.

## 5.6 Weitere Bereiche

### 5.6.1 Verringerung des Bestands ungeschützter Radfahrzeuge der Bundeswehr

Die Bundeswehr verfügte zum 31.12.2008 über insgesamt 80 000 registrierte Fahrzeuge, von denen sie über 70 000 nutzte. Sie hat bisher nicht verbindlich festgelegt, wie viele Radfahrzeuge im Bestand gehalten werden sollen. Es fehlt an einer bedarfsgerechten Organisation des Fuhrparks. Auf Anregung des BRH prüft die Bundeswehr gegenwärtig ihren Bedarf. War bis Ende 2008 ein Sollbestand von 50 000 ungeschützten Radfahrzeugen vorgesehen, so ist als Ziel bis Ende 2014 ein Bestand von rd. 35 000 Fahrzeugen in Aussicht genommen.

Die Organisation des Fuhrparks sollte bedarfsgerecht gestaltet und ein einheitliches Flottenmanagement für alle Radfahrzeuge aus einer Hand eingerichtet werden. Der nichtmilitärische Fuhrparkanteil sollte überwiegend dem Wettbewerb geöffnet werden. Dafür ist die notwendige Datentransparenz zu den

Betriebskosten aller Fahrzeuge zu schaffen und die erforderliche Datenqualität für eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsberechnung zu sichern.

Der BWV sieht die Chance, durch Verminderung der Zahl ungeschützter Radfahrzeuge der Bundeswehr bis Ende 2014 über 150 Mio. Euro Betriebs- und Beschaffungskosten einzusparen. Dazu ist das Bestandssoll verbindlich festzulegen.

### 5.6.2 Rückführen der Unterstützung der Landespolizeien

Die Bundespolizei erfüllt besondere, gesetzlich im Einzelnen geregelte Aufgaben. Hierzu zählen vor allem der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes, die Bahnpolizei und der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs. Die Länder können Hilfe durch die Bundespolizei für außergewöhnliche Einsatzlagen z. B. Naturkatastrophen oder besonders schwere Unglücksfälle anfordern. Ferner kann ein Land die Bundespolizei zur Unterstützung seiner Polizei bei der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in Fällen von besonderer Bedeutung anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Die Unterstützungseinsätze der Bundespolizei sind über diesen (verfassungs-) rechtlich vorgegebenen Rahmen hinaus weit ausgedehnt worden.

Der BWV empfiehlt, die Unterstützung der Landespolizeien auf das nach dem Grundgesetz zulässige Maß zurückzuführen. Für Unterstützungseinsätze sollte darüber hinaus eine Vollkostenerstattung eingeführt werden. Durch diese Maßnahmen könnten jährlich 25 Mio. Euro eingespart und zugleich jährliche Mehreinnahmen von ebenfalls 25 Mio. Euro erzielt werden.

### 5.6.3 Abschaffung der Fahrvergünstigungen für Angehörige des Bundeseisenbahnvermögens

Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn gewährten ihren aktiven und ehemaligen Beschäftigten sowie deren Familienangehörigen und

Hinterbliebenen Fahrvergünstigungen aufgrund bahninterner Vorschriften. Fahrvergünstigungen für Beschäftigte der Deutschen Bahn AG sind nunmehr im Sozialtarifvertrag geregelt. Für die persönliche Freifahrt und das Job-Ticket der Beschäftigten des Bundeseisenbahnvermögens gibt es keine gesetzliche oder tarifvertragliche Grundlage. Dennoch gewährte die Deutsche Bahn AG diesem Personenkreis weiterhin Fahrvergünstigungen. Das Bundeseisenbahnvermögen erstattet der Deutschen Bahn AG die Kosten dieser Vergünstigungen. Die Begünstigten müssen den geldwerten Vorteil persönlich versteuern.

Der BWV sieht für Fahrvergünstigungen zu Gunsten der Beschäftigten des Bundeseisenbahnvermögens keine tragfähige Grundlage. Er spricht sich dafür aus, die Vergünstigungen einzustellen. Damit könnten 20 Mio. Euro jährlich eingespart werden.

### 5.6.4 Förderung deutscher Schulen im Ausland

Das Auswärtige Amt fördert deutsche Schulen im Ausland mit Zuwendungen. Diese erheben ein Schulgeld, das häufig unter dem von Vergleichsschulen liegt. Zudem ist die Unterrichtsverpflichtung deutscher Lehrkräfte im Ausland in den vergangenen zehn Jahren - anders als im Inland - nicht angehoben worden. Die Bundesregierung hat beschlossen, an Auslandsschulen mit verstärktem Deutschunterricht nur den deutschsprachigen Unterricht zu fördern. Die Schulbeihilferichtlinie des Auswärtigen Amtes sieht hingegen eine wesentlich höhere Förderung vor, weil sie auch den landessprachlichen Unterricht berücksichtigt. Das Auswärtige Amt lässt bei den geförderten Schulen die Bildung von Rücklagen in bestimmten Grenzen zu. Häufig hat es weder Rücklagen, die über den Grenzen lagen, noch Kapitalerträge aus den Rücklagen auf seine Förderung angerechnet.

Der BWV ist der Ansicht, dass das Auswärtige Amt die von ihm geförderten Schulen dazu bewegen sollte, ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Es sollte deren tatsächliche Einnahmen, insbesondere auch solche aus Rücklagen, auf die Förderung anrechnen. Die Schulbeihilferegelung des Auswärtigen Amtes sollte entsprechend angepasst werden. Sie sollte auch berücksichtigen, dass an Schulen mit verstärktem Deutschunterricht nur noch der deutschsprachige Unterricht gefördert wird. Zudem kann die Schulbeihilfe gesenkt werden, indem die Unterrichtsverpflichtung deutscher Lehrkräfte im Ausland angehoben wird. Durch die genannten Maßnahmen könnte der Haushalt um insgesamt 18 Mio. Euro jährlich entlastet werden.