

## **Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)**

(Einzelplan 14)

### **50 Übertragung der Aufgaben nach dem Unterhaltssicherungsgesetz auf den Bund ohne Kat. B Ausgleich durch die Länder (Kapitel 1403 Titel 681 72)**

#### **50.0**

*Der Vollzug des Unterhaltssicherungsgesetzes durch die Länder und Kommunen ist besonders fehleranfällig. Die unterschiedliche Bearbeitung in den Ländern sowie eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten des Bundes begünstigen hohe Fehlerquoten und vermeidbare Überzahlungen. Zur Lösung der Vollzugsdefizite sollte die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung beim Bund zusammengeführt werden. Dafür wäre die Unterhaltssicherung in die Bundeswehrverwaltung einzufügen. Der Bundesrechnungshof regt an, dass der Bund für seine zusätzlichen Verwaltungsausgaben eine Kompensation mit den Ländern sucht.*

#### **50.1**

##### **Unterhaltssicherungsgesetz und zuständige Behörden**

Das Unterhaltssicherungsgesetz gewährt Wehrdienstleistenden und ihren Angehörigen Leistungen zur Sicherung ihres Lebensbedarfs, z. B. Mietbeihilfen oder Verdienstausfallentschädigungen.

Die Länder führen das Unterhaltssicherungsgesetz im Auftrag des Bundes aus. Die Ausgaben für die Leistungen finanziert der Bund allein. Die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben. Aufgabe des zuständigen BMVg ist es, eine rechtsfehlerfreie und zweckmäßige Ausführung des Unterhaltssicherungsgesetzes zu gewährleisten.

Seit dem Jahr 2004 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes wiederholt, wie Unterhaltssicherungsbehörden der Länder die Unterhaltssicherungsleistungen bewilligten.

Unterschiedliche, zumeist kommunale Behörden, bearbeiteten die Anträge und zahlten die Geldleistungen aus. Innerhalb dieser Behörden war die Unterhaltssicherung unterschiedlichen Organisationseinheiten zugeordnet, z. B. Sozialämtern, Ämtern für soziale Sonderaufgaben und Einwohnermeldeämtern. Die Zahl der Unterhaltssicherungsbehörden und die Zahl der Anträge auf Unterhaltssicherung verringerten sich in den letzten Jahren. Bearbeiteten im Jahr 2007 noch 500 Behörden 58 000 Anträge, so sind es zurzeit noch 400 Behörden und 30 000 Anträge.

##### **Fehlerhafte Bewilligungen**

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2004 bei 48 Unterhaltssicherungsbehörden stichprobenartig die Antragsbearbeitung. Er stellte fest, dass über ein Drittel der geprüften Bewilligungen fehlerhaft bearbeitet war. So ließen sich die Behörden die Anspruchsvoraussetzungen nicht oder nur unzureichend nachweisen. Viele Behörden kannten die anzuwendenden Verwaltungsvorschriften nur lückenhaft. Auch überwachten die Behörden die Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen nicht ordnungsgemäß oder leiteten Vollstreckungsverfahren verspätet ein. Die Vollzugsdefizite führten zu Überzahlungen zulasten des Bundeshaushalts oder zur Ablehnung berechtigter Ansprüche.

Eine andere Stichprobe von 526 Leistungsempfängern aus den Jahren 2004 bis 2007 ergab 191 fehlerhaft bearbeitete Bewilligungen. Die vermeidbaren Mehrausgaben betragen 400 000 Euro. So erhielt ein Wehrpflichtiger über mehrere Jahre insgesamt 58 000 Euro abwesenheitsbedingten Mehraufwand für seinen Vertreter erstattet. Den Mehraufwand hatte sich die Unterhaltssicherungsbehörde aber nicht nachweisen lassen. In zehn weiteren Fällen glichen Unterhaltssicherungsbehörden Verdienstausfälle aus, ohne dass es solche tatsächlich gab. Hier belief sich der Schaden auf insgesamt 45 000 Euro.

##### **Organisatorische Mängel**

Neben den individuellen Bearbeitungsfehlern waren die Vollzugsdefizite insbesondere auf organisatorische Schwachstellen zurückzuführen. Es ließ sich ein direkter Zusammenhang herstellen zwischen den Bearbeitungsmängeln, fehlenden Bearbeitungsroutinen und der Anzahl der zu bearbeitenden Vorgänge. Die Fehlerquote war umso höher, je

weniger Anträge die Bediensteten bearbeiteten. Fehleranfällig war insbesondere die Bearbeitung komplizierter Sachverhalte. Die Fehler häuften sich auch, wenn die Bediensteten neben dem Unterhaltssicherungsgesetz weitere Aufgaben erledigten. Die Bediensteten, die ausschließlich Unterhaltssicherungsleistungen bearbeiteten, hatten dagegen die niedrigste Fehlerquote. Gab es dauerhaft nur wenige Anträge, fehlte es den Bediensteten an praktischen Erfahrungen mit dem Unterhaltssicherungsgesetz. Sie erlangten nicht die Sicherheit in der Rechtsanwendung, die für eine fehlerfreie Bearbeitung erforderlich gewesen wäre. Auch fehlte es in diesen Behörden an fachkundigem Personal für schwierige Fälle. War dagegen die Bearbeitung auf wenige Unterhaltssicherungsbehörden konzentriert, war die Bearbeitungsqualität deutlich besser.

Neben Schwachstellen beim Gesetzesvollzug stellte der Bundesrechnungshof auch Mängel bei der Bundesaufsicht durch das BMVg fest. Das BMVg stellte nicht sicher, dass die Länder die Arbeit der Unterhaltssicherungsbehörden regelmäßig in Stichproben kontrollierten.

## 50.2

Der Bundesrechnungshof hat die hohen Fehlerquoten und vermeidbare Überzahlungen bei der Ausführung des Unterhaltssicherungsgesetzes durch die Länder und Kommunen beanstandet. Zudem hat er die Aufsicht des BMVg als unzureichend kritisiert, z. B. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 3.

Der Bundesrechnungshof hat dabei auf die unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern bei der Auftragsverwaltung hingewiesen. Nach seinen Prüfungserkenntnissen (vgl. „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ – Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung – BWV-Gutachten, 2007, S. 100 ff.) führt die Aufteilung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zu unterschiedlichen Interessen: Der Bund finanziert die Zweckausgaben und ist am ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug interessiert. Die Länder führen das Gesetz aus und tragen die Verwaltungsausgaben. Sie stehen somit zwischen der Pflicht zum ordnungsgemäßen und dem Bestreben nach kostengünstigem Gesetzesvollzug.

Der Bundesrechnungshof hat zudem deutlich gemacht, dass die Auftragsverwaltung durch eine Verflechtung der Verwaltungsebenen des Bundes und der Länder geprägt ist. Dies erschwert eine eindeutige Zuordnung der Verantwortung in der Praxis. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes (vgl. BWV-Gutachten, S. 36 ff.) bestätigen: Die besten Steuerungswirkungen lassen sich erzielen, wenn die Verantwortung eindeutig und vollständig der jeweiligen Verwaltungsebene zugeordnet wird. Diese Ausrichtung hilft, unwirtschaftliches Handeln zu vermeiden und die Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen in Bund und Ländern zu stärken. Dieses Trennprinzip ist in der Auftragsverwaltung nicht verwirklicht.

Die Mängel haben gezeigt, dass eine gleichmäßige, recht- und zweckmäßige Ausführung des Unterhaltssicherungsgesetzes durch die Länder nicht gewährleistet ist. Darüber hinaus wurde deutlich, dass das BMVg sein Interesse an einem gesetzeskonformen Vollzug nicht wirksam wahrgenommen hat.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes lassen sich die Vollzugs- und Aufsichtsdefizite lösen, wenn die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammengeführt werden. Er hat deshalb gefordert, dass die Bundeswehrverwaltung den Vollzug des Unterhaltssicherungsgesetzes übernimmt. Dafür sprechen auch die rückläufigen Antragszahlen. Das BMVg könnte die Bearbeitung so organisieren, dass sich Bearbeitungsroutinen und Spezialwissen herausbilden. Damit ließen sich Fehlerquellen reduzieren. Die eingeschränkten Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes wären behoben. Die zusätzlichen Verwaltungsausgaben für den Bund sollten durch die Länder ausgeglichen werden. Ein Teil dieser Ausgaben könnte sich refinanzieren, wenn sich die Bearbeitungsqualität verbesserte und so Überzahlungen vermieden würden. Die Zuständigkeit für die Unterhaltssicherung ließe sich durch Gesetz von den Ländern auf den Bund übertragen.

## 50.3

Das BMVg hat die Forderung des Bundesrechnungshofes als berechtigt angesehen. Zwar habe es das BMVg zunächst aus Kostengründen abgelehnt, die Ausführung der Unterhaltssicherung in die Bundeswehrverwaltung zu übernehmen. Es habe es aber für sinnvoller gehalten, auf eine bessere Fachaufsicht der Länder hinzuwirken. Die Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011 und die rückläufigen Antragszahlen hätten beim BMVg aber ein Umdenken bewirkt. Mit der Neuausrichtung der Bundeswehr sehe es nun Möglichkeiten, die Aufgaben nach dem Unterhaltssicherungsgesetz zu übernehmen. Der Entwurf einer Neufassung des Unterhaltssicherungsgesetzes sei fertiggestellt. Mit der Neufassung solle die Durchführung des Gesetzes auf den Bund übertragen werden. Das Gesetzgebungsverfahren werde in Kürze eingeleitet. Das Gesetz solle am 1. November 2015 Inkrafttreten.

Zur Frage, wie die zusätzlichen Verwaltungsausgaben für den Bund durch die Länder ausgeglichen werden, hat sich das BMVg nicht geäußert. Der Gesetzentwurf geht darauf auch nicht ein.

Hinsichtlich der unzureichenden Bundesaufsicht hat das BMVg zugesagt, die Länder aufzufordern, ihre Fachaufsicht über die Unterhaltssicherungsbehörden durch Stichproben sicherzustellen.

#### **50.4**

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVg einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, mit dem die Leistungsbewilligung nach dem Unterhaltssicherungsgesetz auf den Bund übertragen werden soll. Statt vieler verschiedener Stellen in den Ländern wäre dann nur noch eine Stelle in der Bundeswehrverwaltung für die Unterhaltssicherung zuständig.

Der Bundesrechnungshof weist auf die zusätzlichen Verwaltungsausgaben für den Bund hin. Er regt an zu prüfen, wie der Bund für die zusätzlichen Verwaltungsausgaben eine Kompensation mit den Ländern erreichen kann.