Bundesrechnungshof

Bemerkungen 2012

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

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

Bundesrechnungshof
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

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

Vorwort

Wie geht der Bund mit seinen Haushaltsmitteln um, und was kann er besser machen? Wie sind die einzelnen, nach Politikbereichen geordneten Teile des Bundeshaushaltes finanziell ausgestattet und welche Tendenzen weisen sie auf? Wie ist die Entwicklung der Bundesfinanzen rückblickend und für die kommenden Jahre einzuschätzen?

Einmal jährlich bilden die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes diesen Dreiklang als Essenz seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit ab. Ein umfassendes Prüfprogramm – allein im Jahr 2011 führten der Bundesrechnungshof und seine Prüfungsämter rund 1 400 Prüfungen durch – und die vielfältige Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes gegenüber dem Parlament und der Bundesregierung liegen ihnen zugrunde.

Die Bemerkungen berichten über wesentliche Ergebnisse der Prüfungsarbeit. Darunter sind Beispiele, in denen die Verwaltung unseren Empfehlungen gefolgt ist. Andere Verfahren wiederum sind offen geblieben. Gerade diese Fälle bilden eine wichtige Grundlage für das Parlament, um jährlich über die Entlastung der Bundesregierung zu entscheiden. Es sind die aus Sicht des Bundesrechnungshofes finanziell und materiell bedeutsamsten Prüfungserkenntnisse, die seines Erachtens ausführlich parlamentarisch beraten werden sollen. Im Ergebnis kann das Parlament die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und die Bundesregierung auffordern, diese umzusetzen. Erfahrungsgemäß gelingt dies in weit über neunzig Prozent der im Rechnungsprüfungsausschuss behandelten Fälle.

Gleichzeitig beinhalten die Bemerkungen die Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie eine Bestandsaufnahme über die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes mit entsprechenden Schlussfolgerungen. Auch diese Analyse unterstützt parlamentarische Kernaufgaben: die Beratungen des Regierungsentwurfs zum nächstjährigen Haushalt. Angesichts einer Bruttoverschuldung des Bundes zum Jahresende 2011 von 1,3 Billionen Euro, der anhaltenden Staatsschulden- und Eurokrise sowie der damit verbundenen Stabilisierungsmaßnahmen sollte eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung weiterhin Vorrang haben.

Nicht zuletzt geben die Bemerkungen Parlament und Öffentlichkeit einen umfassenden Einblick in die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenbereiche des Bundes. Aufbau und Schwerpunkte der Einzelpläne werden einheitlich dargestellt, Entwicklungen systematisch analysiert und Strukturschwächen aufgezeigt.

Über das Mandat und die vielfältigen, auch internationalen Aufgaben des Bundesrechnungshofes informiert ein Kapitel am Ende der Bemerkungen.

Bonn, im November 2012

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2011)

Inhaltsverzeichnis

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung			7
Zusammenfassungen		11	
Teil I	**Allgemeiner Teil**		
1	**Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2011**	11	59
1.1	Stand der Entlastungsverfahren	11	59
1.2	Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2011 ordnungsgemäß	11	60
1.3	Haushaltsabschluss im Überblick	11	60
1.4	Einzelheiten zum Haushaltsabschluss	11	60
1.5	Einzelheiten zu den Einnahmen und zur Verschuldung	12	63
1.6	Haushaltsüberschreitungen	12	67
1.7	Ausgabereste	12	69
1.8	Verpflichtungsermächtigungen	12	73
1.9	Gewährleistungen	13	75
1.10	Selbstbewirtschaftungsmittel	13	77
1.11	Vermögensrechnung	13	78
1.12	Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	13	79
1.13	Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen		84

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
2	**Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Vorrang für nachhaltige Haushaltskonsolidierung**	14	85
2.1	Haushaltseckwerte bis 2016	14	86
2.2	Einhaltung der Schuldenregel	14	91
2.3	Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss	14	94
2.4	Ausgabenentwicklung und -struktur	15	95
2.5	Einnahmenentwicklung und -struktur	15	105
2.6	Nettokreditaufnahme	16	112
2.7	Verschuldung und Schuldendienst	16	112
2.8	Gewährleistungen	16	115
2.9	Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion	17	119
Teil II	**Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse**		
3	Bundesaufsicht über die Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder mangelhaft	17	125
Teil III	**Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse**		
Bundespräsident und Bundespräsidialamt			
4	Entwicklung des Einzelplans 01	18	128
Deutscher Bundestag			
5	Entwicklung des Einzelplans 02	18	130
Bundesrat			
6	Entwicklung des Einzelplans 03	19	134
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt			
7	Entwicklung des Einzelplans 04	19	135
8	Mängel bei der Anwendung von Arbeits- und Tarifrecht: Aufsicht über vom Bund geförderte Kultureinrichtungen wird verstärkt	20	140
Auswärtiges Amt			
9	Entwicklung des Einzelplans 05	20	142
10	Förderung der deutschen Partnerschulen im Ausland muss reformiert werden	21	146
11	Weitere Kostensteigerungen beim Neubau für die Afrikanische Union gestoppt	21	148
Bundesministerium des Innern			
12	Entwicklung des Einzelplans 06	21	149
13	Bundesinnenministerium beaufsichtigt die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben unzureichend	22	156
14	Bundespolizei konzipiert ihre Fahrschulen neu	22	157
15	Bundesinnenministerium achtet verstärkt auf Wirksamkeit der Förderung einer deutschen Volksgruppe im Ausland	23	158

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium der Justiz			
16	Entwicklung des Einzelplans 07	23	159
Bundesministerium der Finanzen			
17	Entwicklung des Einzelplans 08	24	163
18	Modernisierung der Software für das Besteuerungsverfahren in den Finanzämtern verzögert sich	24	167
19	Defizitäres Beratungsunternehmen abgewickelt	25	169
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			
20	Entwicklung des Einzelplans 09	25	170
21	Kosten für IT-Projekt trotz halbiertem Funktionsumfang verdoppelt	26	176
22	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle stellt Mängel bei der Inventarisierung seiner IT weiterhin nicht ab	26	177
23	Physikalisch-Technische Bundesanstalt missachtet Vorgaben für den Einsatz der Informationstechnik	26	178
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz			
24	Entwicklung des Einzelplans 10	27	180
25	Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung hat seit Gründung seinen Personalbedarf nicht nachgewiesen	27	186
Bundesministerium für Arbeit und Soziales			
26	Entwicklung des Einzelplans 11	28	188
27	Bundesversicherungsamt stellt gravierende Mängel bei der Beschaffung und Verwaltung seiner IT weiterhin nicht ab	29	204
28	Bundesarbeitsministerium verbessert Vergabeverfahren bei internationaler Zusammenarbeit	29	206
	Bundesagentur für Arbeit		
29	Bundesagentur für Arbeit muss Finanzierung von Professuren beenden	29	206
30	Bundesagentur für Arbeit muss ihr Flächenmanagement auf breitere Grundlagen stellen	30	208
31	Bundesagentur für Arbeit verbessert Kraftfahrzeugmanagement	30	209
32	Bundesagentur für Arbeit löst ihre Vervielfältigungsstellen auf	30	210
33	Bundesagentur für Arbeit präzisiert Kriterien für Förderungen aus dem Vermittlungsbudget	31	211
	Rentenversicherung		
34	Ohne gemeinsames Konzept: Deutsche Rentenversicherung muss ihre Öffentlichkeitsarbeit bedarfsgerecht und wirtschaftlich ausrichten	31	212
35	Mangelnde Steuerung der elektronischen Archivierung von Rentenakten kostet die Deutsche Rentenversicherung Bund Millionen	32	215
36	Verzicht auf überflüssige Rentenanpassungsmitteilungen spart Ausgaben von 10 Mio. Euro	32	217

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung			
37	Entwicklung des Einzelplans 12	32	218
38	Bundesverkehrsministerium zahlt wegen mangelnder Kontrolle 3,6 Mio. Euro zu viel Vergütungen für ein Förderprogramm	33	227
39	Förderung von Bahnstromanlagen kann Bundeshaushalt zusätzlich belasten	34	228
40	Bund erhält 1,1 Mio. Euro für wiederverwendete Schienen zurück	34	229
41	Mehreinnahmen durch höhere Abführungen für Nebentätigkeiten	34	230
42	Wasser- und Schifffahrtsdirektion will ein Schiff für 28 Mio. Euro ohne nachgewiesenen Bedarf beschaffen	35	230
43	Wasser- und Schifffahrtsamt beschafft Schlepper für 8,8 Mio. Euro ohne nachgewiesenen Bedarf	35	232
44	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie verzichtet auf unnötige Kaiverlängerung	36	234
45	Luftfahrt-Bundesamt verzichtet auf neues Flugzeug	36	234
46	Gravierende Mängel bei Vergabe und Betreuung von externen Forschungsvorhaben durch die Bundesanstalt für Straßenwesen	36	236
47	Knappe Terminvorgaben im Straßenbau machen Beschleunigungsvergütungen überflüssig	37	237
48	Fehlerhafte Kostenteilungen bei Neubau oder Änderung von Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen	37	239
49	Vereinfachte Regelbauweise für Rettungsstollen spart mindestens 25 Mio. Euro	38	240
50	Ausbau einer Landesstraße zu Unrecht aus Bundesmitteln finanziert: Straßenbauverwaltung erstattet 1,2 Mio. Euro	38	241
51	Planung einer Ortsumfahrung optimiert: durch weniger Brücken mindestens 2,5 Mio. Euro gespart	38	242
52	Geänderte Planungen von Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen sparen 14 Mio. Euro	39	242
53	Bund fordert 8,8 Mio. Euro für Streckenkontrollen auf Bundesfernstraßen zurück	39	244
54	Ökologisches Modellvorhaben „Umweltbundesamt Dessau“ im Betrieb nicht beispielhaft	40	245
55	Sonderregelungen zur Beschleunigung von Baumaßnahmen des Bundes und seiner Zuwendungsempfänger nur bedingt geeignet	40	247
56	Verwaltungskosten zu hoch berechnet: Land Bremen zahlt im Hochbau 0,5 Mio. Euro an den Bund zurück	41	250
Bundesministerium der Verteidigung			
57	Entwicklung des Einzelplans 14	41	250
58	Bundesverteidigungsministerium nimmt Aufgaben der Beteiligungsverwaltung unzureichend wahr	42	264
59	Bundesverteidigungsministerium muss auf die Wirksamkeit seiner Mittel für die freiwillige Reservistenarbeit achten	42	266
60	Dringender Regelungsbedarf bei der IT-Sicherheit der Bundeswehr	43	269
61	Die Bundeswehr gibt 7 Mio. Euro für die nicht notwendige Instandsetzung eines maroden Schwimmdocks aus	43	271

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
62	Mehrbesatzungsmodelle der Marine sind nicht wirksam und unwirtschaftlich	44	272
63	Bundeswehr sollte Erwerb von Luftkissenfahrzeugen nicht weiter verfolgen	44	274
64	Herstellung pharmazeutischer Produkte durch die Bundeswehr zu teuer	44	275
65	Bundeswehr verzichtet auf eigene Rettungsdienstschulen und spart dadurch jährlich 1 Mio. Euro ein	45	277
66	Bessere und kostengünstigere Rettungskette für Soldatinnen und Soldaten in Afghanistan	45	277
Bundesministerium für Gesundheit			
67	Entwicklung des Einzelplans 15	46	279
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit			
68	Entwicklung des Einzelplans 16	46	285
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			
69	Entwicklung des Einzelplans 17	47	292
70	Förderung von Studierendenverbänden nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes nicht rechtmäßig	48	297
71	Bund zahlt Verbänden für Personalkosten jährlich 0,9 Mio. Euro zu viel	48	298
Bundesverfassungsgericht			
72	Entwicklung des Einzelplans 19	49	299
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung			
73	Entwicklung des Einzelplans 23	49	302
Bundesministerium für Bildung und Forschung			
74	Entwicklung des Einzelplans 30	50	310
75	Finanzierung der Geschäftsstelle der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften beenden	50	318
76	Forschungsinstitut für Sozialwissenschaften neu aufgestellt	51	320
Bundesschuld			
77	Entwicklung des Einzelplans 32	51	321
78	Bund stellt bedeutungsloses und unwirtschaftliches Privatkundengeschäft ein	52	326
Allgemeine Finanzverwaltung			
79	Entwicklung des Einzelplans 60	52	327
80	Staatlich gestützte Kreditinstitute erstatten rückwirkend 5 Mio. Euro Verwaltungskosten	53	335
81	Unzureichendes Vertragsmanagement bei verbilligt veräußerten Grundstücken	53	335
82	Defizite beim Vollzug des Konjunkturprogramms: Baumaßnahmen häufig nicht bedarfsgerecht und nicht wirtschaftlich	54	337

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
83	Kontrolldefizite bei steuerlicher Erfassung von Vermietungsfällen	54	339
84	Vorsteuer-Vergütungsverfahren für ausländische Unternehmer muss verbessert werden	55	341
85	Neue Entscheidung zur Besteuerung des Anpassungsgeldes notwendig	55	342
86	Unterschiedliche Besteuerung der Zuschläge für Kindererziehungszeiten bei den Alterseinkünften	55	343
87	Finanzämter prüfen Mieteinkünfte unzureichend	56	344
88	Rückläufige und ungleichmäßige Lohnsteuer-Außenprüfungen	56	346
89	Besteuerung ausländischer Versicherungsunternehmen wird verbessert	56	350
Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes			353

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er jährlich für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in Bemerkungen zusammen, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann (§ 97 Absatz 1 BHO).

In den Bemerkungen teilt der Bundesrechnungshof gemäß § 97 Absatz 2 BHO insbesondere mit,

- ob die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind,
- in welchen bedeutsamen Fällen die geprüften Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet haben,
- mit welchen wesentlichen Ergebnissen er die Betätigung des Bundes bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit geprüft hat und
- welche Maßnahmen er für die Zukunft empfiehlt.

Gegenstand der Bemerkungen sind somit die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, sein Vermögen und seine Schulden. Sie können sich auch auf alle Maßnahmen beziehen, die sich finanziell auf den Bundeshaushalt auswirken können, auch wenn sie noch nicht zu Einnahmen oder Ausgaben geführt haben.

Der Bundesrechnungshof verbindet die Berichterstattung über seine Prüfungserkenntnisse mit einer Bestandsaufnahme und Analyse der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Zudem beschreibt er wesentliche Eckpunkte und Entwicklungen der Einzelpläne des Bundeshaushalts (sog. Einzelplanbemerkungen). Ziel der Einzelplanbemerkungen ist es, den Informationsgehalt der Bemerkungen für Parlament und Öffentlichkeit zu erhöhen und insbesondere die Entwicklung des Haushalts in den Einzelplänen als Bezugsrahmen für die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes zu verdeutlichen.

Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. So ist es nicht seine Aufgabe, zu bewerten, ob bestimmte Fördermittel gezahlt werden sollen. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Sachverhalte und Annahmen zutreffen und ob die Förderung die beabsichtigten Wirkungen hatte. Wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass Gesetze nicht zu den vom Gesetzgeber gewünschten Auswirkungen führen oder auf unzutreffenden Annahmen beruhen, kann der Bundesrechnungshof Gesetzesänderungen empfehlen.

Damit kommt der Bundesrechnungshof dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen er für die Zukunft empfiehlt (§ 97 Absatz 2 Nummer 4 BHO). Er kommt damit auch dem ausdrücklichen Wunsch des Parlaments nach, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind.

2 Bemerkungsverfahren

Die Bemerkungen beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und beziehen seine Beratungstätigkeit ebenso wie die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) ein. Sie werden nach einem festgelegten Verfahren aufgestellt.

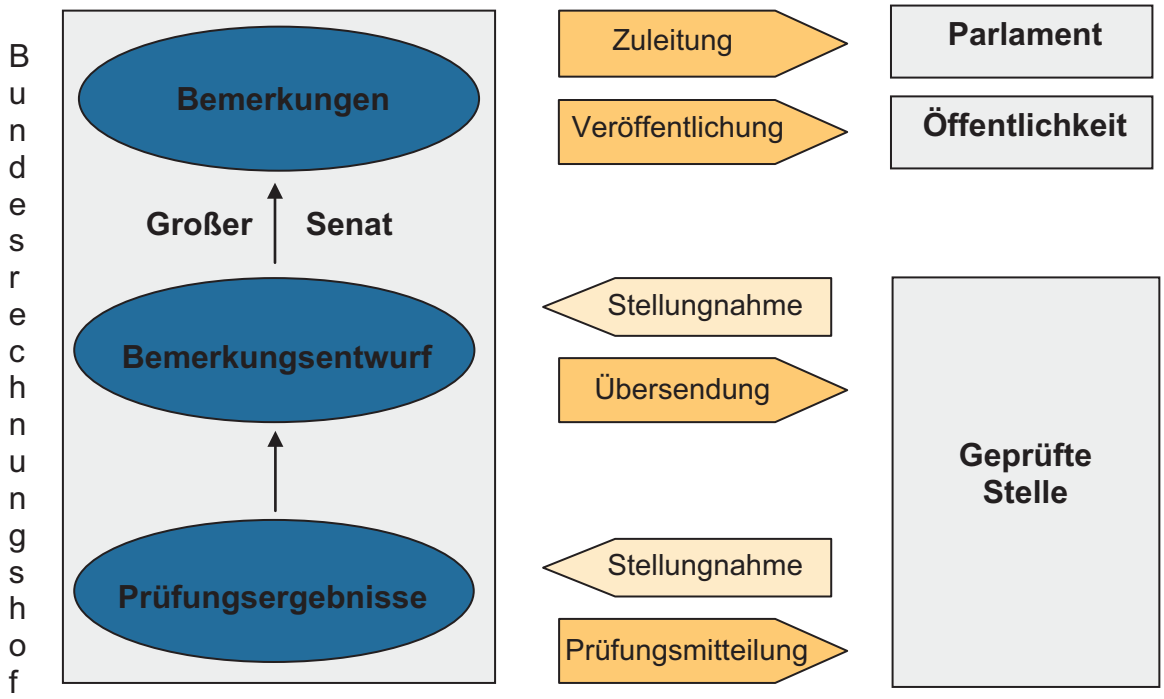
Die Entwürfe der einzelnen Bemerkungen sendet der Bundesrechnungshof den geprüften Stellen zu und gibt ihnen Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Dies dient insbesondere dazu, die Sachverhaltsfeststellungen nochmals zu überprüfen, die der Bundesrechnungshof in der Regel im vorangegangenen Prüfungsverfahren schon mit den geprüften Stellen erörtert hat. Falls über die dargestellten Sachverhalte unterschiedliche Auffassungen bestehen bleiben, ist dies in den Bemerkungen erwähnt. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen zur Würdigung vorgebracht haben, sind diese ebenfalls berücksichtigt.

Die Bemerkungen werden vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen (§ 14 Absatz 1 Nummer 2 Bundesrechnungshofgesetz). Anschließend leitet sie der Präsident des Bundesrechnungshofes dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung zu und stellt sie der Öffentlichkeit vor.

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind eine wesentliche Grundlage für die jährliche Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Bundesregierung. Diese Entscheidung haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat gesondert zu treffen (Artikel 114 Absatz 1 Grundgesetz). Sie beziehen sich dabei auf die ihnen jährlich vorzulegende Rechnung des Bundesfinanzministeriums über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden des Bundes. Aus den jährlichen Bemerkungen können sie entnehmen, welche Beanstandungen zur Rechnung und zur Haushalts- und Wirtschaftsführung bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen sind.

Abbildung 1

Ablauf des Bemerkungsverfahrens



Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss, der wiederum seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, hiermit befasst. Der Rechnungsprüfungsausschuss erörtert die einzelnen Prüfungsergebnisse und fasst hierzu Beschlüsse. Diese Beschlüsse übermittelt er dem Haushaltsausschuss, damit er auf dieser Grundlage die Entlastungsentscheidung des Deutschen Bundestages vorbereiten kann. Dies geschieht in Form einer Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses. Sie enthält in der Regel auch die Aufforderung an die Bundesregierung, die Beschlüsse zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen, Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit einzuleiten oder fortzuführen und die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen, damit eine Verwertung der Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen gewährleistet ist. Das Plenum des Deutschen Bundestages entscheidet auf der Grundlage dieser Beschlussempfehlung über die Entlastung.

Die Bemerkungen können im parlamentarischen Entlastungsverfahren dazu führen, dass das Parlament einzuleitende Maßnahmen beschließt (§ 114 Absatz 2 BHO) oder bestimmte Sachverhalte missbilligt (§ 114 Absatz 5 BHO).

3 Aktualität

Die Bemerkungen beschränken sich nicht nur auf das für die Entlastung anstehende Haushaltsjahr 2011. Sie können sich auch auf spätere oder frühere Haushaltsjahre beziehen (§ 97 Absatz 3 BHO).

Die Aufstellung der jährlichen Bemerkungen erfordert einen zeitlichen Vorlauf. Dieser ist insbesondere notwendig, um die Stellungnahmen der geprüften Stellen zu den Bemerkungsentwürfen berücksichtigen zu können. Um die dadurch bedingten Verzögerungen zu vermeiden, hat der Bundesrechnungshof in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsausschuss ein zusätzliches Berichtsverfahren entwickelt, das die jährlichen Bemerkungen um aktuelle Beiträge ergänzt. Er leitet dem Rechnungsprüfungsausschuss bemerkungsrelevante weitere Prüfungsergebnisse, die bis Ende eines Jahres erzielt werden, noch zur Beratung im Frühjahr des Folgejahres zu. Das Verfahren gewährleistet, dass die jeweils für den Juni beabsichtigte Entlastung der Bundesregierung für das vorletzte Haushaltsjahr auf eine aktuellere Erkenntnisgrundlage gestellt werden kann.

4 Aufbau der Bemerkungen

Die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bestehen aus drei Teilen:

In **Teil I** veröffentlicht der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2011 sowie zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes im Finanzplanungszeitraum (2012 bis 2016).

Teil II berichtet zum einen über die Ergebnisse von Prüfungen, die sich nicht nur auf die Einnahmen und Ausgaben in einem Einzelplan beziehen. Dies betrifft z. B. solche

Themen, die der Bundesrechnungshof für ein bestimmtes Jahr als Schwerpunkt für eine übergreifende Untersuchung festgelegt hat. Der Bundesrechnungshof berichtet in diesem Teil zudem über Prüfungsergebnisse, die bei querschnittlichen Prüfungen in verschiedenen Bereichen der Verwaltung gewonnen wurden. Er benennt jeweils das Bundesministerium, das für das jeweilige Prüfungsthema über grundsätzliche Zuständigkeiten verfügt und aus Sicht des Bundesrechnungshofes für die weitere Behandlung der Prüfungsergebnisse federführend ist.

Teil III behandelt die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu den Einzelplänen entsprechend ihrer Reihenfolge im Bundeshaushalt.

Die Bemerkungen werden in eine Kategorie A (Haushaltsentwicklung), Kategorie B (Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss) oder Kategorie C (Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse) eingeordnet.

Die Einzelplanbemerkung gibt zunächst einen Überblick über die wichtigsten Ausgaben- und Einnahmenbereiche, die Verpflichtungsermächtigungen und den Personalhaushalt des jeweiligen Einzelplans. Danach folgen Informationen zu Haushaltsstruktur und -entwicklung und ggf. Hinweise auf Prüfungsergebnisse, die der Bundesrechnungshof mit den betroffenen Stellen bereits erörtert hat **(Kategorie A).**

Es folgen ggf. Bemerkungen zu Einzelprüfungsergebnissen, denen in der Regel unterschiedliche Bewertungen von Bundesrechnungshof und geprüfter Stelle zugrunde liegen. Sie werden im weiteren Verlauf des Bemerkungsverfahrens dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt **(Kategorie B)**.

Die Beiträge zu sonstigen Prüfungs- und Beratungsergebnissen sind dadurch gekennzeichnet, dass zu ihnen Beschlüsse des Parlaments in der Regel nicht mehr erforderlich sind. Dazu gehören Fälle, in denen die Verwaltung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist. Auch Beiträge zur Beratungstätigkeit des BWV sowie Ergebnisse von Beratungen nach § 88 Absatz 2 BHO werden hier aufgenommen **(Kategorie C)**.

Die jeweiligen Kategorien sind bei den Bemerkungen des Teils II und des Teils III angegeben. Bemerkungen der Kategorie B und in der Regel auch der Kategorie C folgen einer festen Struktur: Einer Zusammenfassung des Inhalts (XX.0) schließen sich der vom Bundesrechnungshof festgestellte Sachverhalt (XX.1), die Würdigung des Sachverhalts (XX.2) und die Stellungnahme der zuständigen Stellen (XX.3) an. Schließlich folgen die abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof sowie ggf. seine Empfehlungen und Anregungen (XX.4).

Die „Blauen Seiten“ enthalten Kurzfassungen zu allen Beiträgen.

Zusammenfassungen

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2011

Der Bundesrechnungshof hat gemäß Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung des Bundes geprüft. Er hat keine für die Entlastung der Bundesregierung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt. Die günstige wirtschaftliche Entwicklung entlastete den Bundeshaushalt 2011 deutlich. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 296,2 Mrd. Euro um 9,6 Mrd. Euro unter dem Soll. Die Einnahmen übertrafen vor allem wegen höherer Steuereinnahmen das Soll um 21,5 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahme unterschritt den geplanten Wert mit 17,3 Mrd. Euro deutlich. Die erstmals 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldenregel wurde eingehalten. Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen lag bei 124,9 Mrd. Euro. Ende des Jahres hatten der Bund und seine Sondervermögen Gewährleistungen von 394,1 Mrd. Euro übernommen. Das Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug 185 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 612 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2010 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet. Grundlagen waren die Jahresrechnung 2010 sowie die Bemerkungen 2011 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich der im April 2012 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnisse zu den Bemerkungen 2011.

1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2011 ordnungsgemäß (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das Bundesfinanzministerium die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor. Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit seinen Prüfungsämtern stichprobenweise geprüft, ob diese Rechnungen ordnungsgemäß erstellt wurden. Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt.

Die Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Von den insgesamt geprüften 13 000 Buchungsfällen waren 7 % fehlerhaft (2010: 8 %). Dies betraf vor allem formale, nicht finanzwirksame Verstöße (Nummer 1.2 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsabschluss im Überblick

Der konjunkturelle Erholungsprozess setzte sich auch im Jahr 2011 fort. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) legte gegenüber dem Jahr 2010 um 3 % zu. Die günstige wirtschaftliche Entwicklung entlastete den Bundeshaushalt 2011 auf der Ausgabenseite deutlich. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 296,2 Mrd. Euro um 9,6 Mrd. Euro unter dem Soll.

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) übertrafen vor allem wegen höherer Steuereinnahmen das Soll um 21,5 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahme unterschritt den geplanten Wert mit 17,3 Mrd. Euro deutlich (Nummer 1.3 der Bemerkungen).

1.4 Einzelheiten zum Haushaltsabschluss

Die Ausgaben entwickelten sich – wie im Vorjahr – im Haushaltsvollzug günstiger als erwartet. Mit 296,2 Mrd. Euro lagen sie um 9,6 Mrd. Euro unter dem Soll von 305,8 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 21,5 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Dies ist vor allem auf Steuermehreinnahmen von 18,8 Mrd. Euro zurückzuführen.

Im Haushaltsjahr 2011 wurde erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz angewendet. Mit ihr soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden.

Mit einer veranschlagten Nettokreditaufnahme von 48,4 Mrd. Euro und einer tatsächlichen Nettokreditaufnahme von 17,3 Mrd. Euro wurde die neue Schuldenregel sowohl bei der Aufstellung des Haushalts 2011 als auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 19,2 Mrd. Euro bzw. 7,4 %. Während die Steuereinnahmen um 21,9 Mrd. Euro stiegen, sanken die Sonstigen Einnahmen um 2,7 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2011 um 7,4 Mrd. Euro bzw. 2,4 % niedriger als im Vorjahr. Der Ausgabenrückgang ist im Wesentlichen auf einen verminderten Bedarf bei den Arbeitsmarktausgaben des Bundes zurückzuführen (Nummer 1.4 der Bemerkungen).

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und zur Verschuldung

Ab dem Jahr 2010 fließt der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet und nicht zur Tilgung der Schulden des Erblastentilgungsfonds (ELF) benötigt wird, an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Die Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn betrugen 2,2 Mrd. Euro. Veranschlagt waren Einnahmen von 3,0 Mrd. Euro. Somit konnten im Jahr 2011 keine Schulden des ITF getilgt werden (Nummer 1.5.1 der Bemerkungen).

Das Haushaltsgesetz 2011 enthielt eine Kreditermächtigung von 48,4 Mrd. Euro zur Deckung von Ausgaben. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 36,2 Mrd. Euro. Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2011 nicht ausgeschöpft wurde, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2010 nicht in Anspruch genommen werden. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2011. Für den Haushalt 2012 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2011 insgesamt 31,1 Mrd. Euro zur Verfügung (Nummer 1.5.2 der Bemerkungen).

Die Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes betrugen ausweislich der Vermögensrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2011 insgesamt 1 090,3 Mrd. Euro. Andere Darstellungen und Publikationen des Bundes enthalten hiervon abweichende Zahlen. Das Bundesfinanzministerium nimmt seit dem Vorjahr eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Darstellungen mit Überführungsrechnungen und Erläuterungen in den jeweiligen Finanzbericht auf. Außerdem beabsichtigt es, in hierzu relevanten Veröffentlichungen zukünftig einen Hinweis auf die Erläuterungen im Finanzbericht aufzunehmen. (Nummer 1.5.4 der Bemerkungen).

Die Regelungen und Verfahren zur Erfassung, Überwachung und Steuerung von Forderungen des Bundes wendeten die Ressorts bisher nicht konsequent an. Das Bundesfinanzministerium hat Maßnahmen ergriffen, die ein wirksames Forderungsmanagement des Bundes fördern (Nummer 1.5.5 der Bemerkungen).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2011 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 2,0 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,4 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.3). Der Gesamtbetrag entspricht 0,8 % des Haushalts-Solls. Er liegt mit 2,4 Mrd. Euro deutlich über dem Vorjahresergebnis von 930 Mio. Euro. Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen (Nummer 1.6.1 der Bemerkungen).

In drei Fällen haben Ressorts ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums die bewilligten Haushaltsansätze überschritten. Dies betrifft Ausgaben von insgesamt 2,4 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof erwartet von allen Beauftragten für den Haushalt in den Ressorts, Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums zu verhindern (Nummer 1.6.2 der Bemerkungen).

1.7 Ausgabereste

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht bei der Erstellung der Haushaltsrechnung regelmäßig noch nicht fest. Der Bundesrechnungshof kann an dieser Stelle daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres geben und über die Restebildung des Vorjahres berichten.

Am Ende des Haushaltsjahres 2010 waren 12,9 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 6,7 Mrd. Euro Ausgabereste. Dies waren 0,3 Mrd. Euro mehr als am Ende des Haushaltsjahres 2009 (Nummer 1.7.1 der Bemerkungen).

Im Haushaltsjahr 2011 flossen 17,2 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist um 4,3 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (Nummer 1.7.2 der Bemerkungen).

Im flexibilisierten Bereich besteht die Besonderheit, dass in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht im eigenen Einzelplan eingespart werden müssen. Sie stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung und wirken wie eine „Reserve“. Von den in das Haushaltsjahr 2011 übertragbaren Ausgaben im flexibilisierten Bereich von 1,6 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,5 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 97 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie einen strengen Maßstab bei der Restebildung anlegen. Sie dürfen nur Ausgabereste bilden, wenn hierfür ein konkreter Bedarf besteht (Nummer 1.7.3 der Bemerkungen).

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2011 waren Verpflichtungsermächtigungen von 46,4 Mrd. Euro veranschlagt. Dies waren 2,1 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 26,8 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 58 %. Auch wenn der Ausnutzungsgrad damit gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen ist, bleiben alle Ressorts weiterhin aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der erforderlichen Höhe zu veranschlagen. Dies verlangen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Nummer 1.8.1 der Bemerkungen).

Zum 31. Dezember 2011 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 124,9 Mrd. Euro zu leisten. Von dem Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen entfallen 35,7 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2012 und 25,5 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2013. Dabei sind die im Haushaltsjahr 2012 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt (Nummer 1.8.2 der Bemerkungen).

1.9 Gewährleistungen

Mit Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen unterstützt der Bund förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen. Durch das Haushaltsgesetz 2011 war das Bundesfinanzministerium ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 445,6 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 477,3 Mrd. Euro. Ende 2011 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 322,0 Mrd. Euro übernommen. Zusätzlich konnte auch das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) Garantien bis zu 300 Mrd. Euro übernehmen. Die Ausnutzung beim FMS betrug Ende des Jahres 2011 rund 28 Mrd. Euro (Nummer 1.9 der Bemerkungen).

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Im Gegensatz zu anderen Haushaltsmitteln stehen sie zeitlich unbegrenzt für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich müssen sie jedoch noch nicht an Dritte gezahlt worden sein. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Das Bundesfinanzministerium nahm erstmals in die Haushaltsrechnung 2009 eine Gesamtübersicht über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf. Deren Volumen lag Ende 2011 bei 987 Mio. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (1 021 Mio. Euro) nahm der Gesamtbestand um 34 Mio. Euro oder 3,3 % ab (Nummer 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Vermögensrechnung

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2011 insgesamt 185 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 612 Mrd. Euro. Nicht enthalten sind darin Vermögen und Schulden rechtsfähiger Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung. Wesentliche Vermögenspositionen, wie das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Vermögen, sind noch nicht erfasst. Auch die Schulden und Verbindlichkeiten sind nicht vollständig ausgewiesen.

Um alle noch fehlenden Positionen in eine dann vollständige Vermögensrechnung zu transferieren, sollte das Bundesfinanzministerium eine § 73 Absatz 2 BHO entsprechende integrierte Finanzbuchhaltung aufbauen (Nummer 1.11 der Bemerkungen).

1.12 Sonder- , Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 26 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes aus.

Der Bund errichtete zur Finanzierung von Maßnahmen des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität im Jahr 2009 das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF). Zur Finanzierung von konjunkturstützenden – überwiegend investiven – Fördermaßnahmen stand dem Fonds in den Jahren 2009 bis 2011 ein Betrag von bis zu 20,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Bis zum 31. Dezember 2011 wurden hiervon 19,9 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem Mittelabfluss von 97,8 % der Soll-Ansätze des Wirtschaftsplans. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe dürfen nach diesem Stichtag zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden (Nummer 1.12.1 der Bemerkungen).

Der im Zuge der Finanzkrise errichtete FMS soll Finanzinstituten bei der Überwindung von Liquiditätsengpässen helfen sowie deren Eigenkapitalbasis stärken. Zum Stichtag 31. Dezember 2011 garantierte er Schuldverschreibungen der Finanzinstitute in Höhe von 28,2 Mrd. Euro. Darüber hinaus stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2011 umfassten diese Kapitalhilfen 19,8 Mrd. Euro. Der FMS konnte nach den geltenden Regelungen zunächst Hilfen bis zum 31. Dezember 2010 bereitstellen. Die bis zu diesem Stichtag gewährten Stabilisierungshilfen laufen bis zu ihrer Endfälligkeit oder Rückzahlung weiter. Das Zweite Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das am 1. März 2012 in Kraft trat, ermöglicht es dem FMS, erneut Hilfen bis Ende des Jahres 2012 zu gewähren (Nummer 1.12.2 der Bemerkungen).

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie des nationalen und internationalen Klimaschutzes ermöglichen. Zur Finanzierung der Programmausgaben soll der EKF die Erlöse aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten erhalten. Im Gründungsjahr des EKF 2011 blieben die Einnahmen wegen des Wegfalls der Zahlungen aus dem Förderfondsvertrag mit den Betreibern deutscher Kernkraftwerke mit 75,5 Mio. Euro deutlich unter dem Planwert von 300 Mio. Euro. Dem standen Programmausgaben von 46,6 Mio. Euro gegenüber (Nummer 1.12.7 der Bemerkungen).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Vorrang für nachhaltige Haushaltskonsolidierung

2.0

In den Eckwerten des Haushaltsentwurfs 2013 und des Finanzplans bis 2016 spiegeln sich die Erwartungen der Bundesregierung, dass sich die stabile Konjunktur fortsetzt. Der Haushaltsentwurf 2013 weist eine Nettokreditaufnahme von 18,8 Mrd. Euro aus. Bis zum Jahr 2016 soll die Neuverschuldung auf Null zurückgehen. Die Finanzierungsdefizite sollen vor allem aufgrund niedrigerer Zinsausgaben und steigender Steuereinnahmen sinken. Planungsrisiken und Schätzunsicherheiten – insbesondere im Hinblick auf die Staatsschulden- und Eurokrise – sowie die Ergebnisse der Bund-Länder-Verhandlungen zur nationalen Umsetzung des Fiskalvertrags können das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts gefährden. Die derzeit noch günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten daher genutzt werden, den Defizitabbau stärker voranzutreiben. Der Gesamtschuldenstand des Bundes zum Jahresende 2011 beträgt vor allem als Folge der Finanzkrise 1,3 Billionen Euro. Als Beitrag zur Stabilisierung des Euro hat der Bund hohe Garantiezusagen abgegeben. Hieraus können sich Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2016

Die positiven Erwartungen zur Wirtschaftslage wirken sich auf die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2013 und des Finanzplans bis 2016 aus. Nach dem Haushaltsentwurf 2013 gehen die Ausgaben vor allem aufgrund niedrigerer Arbeitsmarktausgaben um 10,3 Mrd. Euro gegenüber dem Soll des Entwurfs eines Zweiten Nachtragshaushalts 2012 zurück. Bei den Steuereinnahmen wird mit höheren Einnahmen gegenüber den bisherigen Annahmen im Finanzplan gerechnet. Die mit 18,8 Mrd. Euro veranschlagte Nettokreditaufnahme liegt unter dem Soll 2012 von 32,1 Mrd. Euro, aber über dem Haushaltsergebnis 2011 von 17,3 Mrd. Euro.

Außerhalb des Haushalts veranschlagt sind die Mittel des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF). Für das Jahr 2013 sieht der Wirtschaftsplan des EKF Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro vor. Das Sondervermögen finanziert sich durch Einnahmen aus dem CO_2-Emissionshandel. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre es für einen transparenten, wirtschaftlichen und koordinierten Mitteleinsatz förderlich, die Einnahmen und Ausgaben des EKF im Bundeshaushalt zu veranschlagen (vgl. Nummer 2.1.1 der Bemerkungen).

Nach dem Finanzplan steigen die Ausgaben bis zum Jahr 2016 auf 309,9 Mrd. Euro. In den Ausgaben enthalten sind ab dem Jahr 2014 Globale Minderausgaben von jeweils 1,0 bis 1,1 Mrd. Euro. Hiermit sollen die Ausgaben aus der vorgesehenen Einführung des Betreuungsgeldes abgedeckt werden. Die Globalen Minderausgaben müssen bei der Fortschreibung der Finanzplanung durch konkrete Sparmaßnahmen ausgefüllt werden. Im Finanzplan berücksichtigt sind die auf den Bund entfallenden Mindereinnahmen aufgrund des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression.

Gegenüber dem bisherigen Finanzplan haben sich die Eckwerte zur Neuverschuldung für die Jahre 2013 bis 2015 verbessert. Zum einen beruht dies auf den im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 enthaltenen Konsolidierungsmaßnahmen bei der Sozialversicherung. Zum anderen weist der neue Finanzplan verbesserte Steuereinnahmeerwartungen und deutlich abgesenkte Ansätze für die Zinsausgaben auf. Allerdings können Planungsrisiken und Schätzunsicherheiten das Neuverschuldungsziel gefährden. Zu diesen Risiken gehören eine ungünstigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung, ein Anstieg der Zinsniveaus, negative Effekte der Staatsschulden- und Eurokrise auf den Bundeshaushalt sowie finanzielle Zugeständnisse des Bundes bei den Bund-Länder-Verhandlungen zur innerstaatlichen Umsetzung des europäischen Fiskalvertrags (vgl. Nummer 2.1.2 der Bemerkungen).

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

Bis spätestens zum Jahr 2016 muss der Bund seine strukturelle Neuverschuldung in gleichmäßigen Schritten auf die dann nach der Schuldenregel verbindliche Kreditobergrenze von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zurückführen (Abbaupfad). Auf Grundlage des Haushaltsentwurfs 2013 und des Finanzplans bis 2016 wird die strukturelle Nettokreditaufnahme bereits im Jahr 2013 den Zielwert von 0,35 % des BIP erreichen und in den Folgejahren unterschreiten. Damit werden die Vorgaben der Schuldenregel deutlich erfüllt, selbst wenn man zur Berechnung des Abbaupfades auf die tatsächliche Nettokreditaufnahme des Jahres 2010 abstellt (vgl. Nummern 2.2.1 und 2.2.2 der Bemerkungen).

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes sollte die maximal zulässige Nettokreditaufnahme deutlich unterschritten werden, um einen ausreichend hohen Sicherheitsabstand im Falle einer ungünstigen Haushaltsentwicklung zu haben und neue Belastungen ohne Überschreitung der Neuverschuldungsgrenzen abfedern zu können. Die derzeit noch günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten daher genutzt werden, um den Defizitabbau stärker voranzutreiben. Eine konsequente Umsetzung des Konsolidierungsvolumens, das den Sparbeschlüssen des sogenannten Zukunftspakets vom Sommer 2010 zugrunde lag, kann hierzu beitragen (Nummer 2.2.3 der Bemerkungen).

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss

Zur Umsetzung der neuen Schuldenregel stellt die Bundesregierung seit dem Jahr 2011 den Regierungsentwurf im sogenannten Top-Down-Verfahren auf. Hierzu beschließt das Bundeskabinett zu Beginn der Aufstellung verbindliche Eckwerte für alle Einzelpläne und für den Finanzplan. Die Vorgaben des Eckwertebeschlusses vom 21. März 2012 zur Nettokreditaufnahme wurden sowohl

für den Haushaltsentwurf 2013 wie für den Finanzplan unterschritten. Nach den bisherigen Erfahrungen in zwei Aufstellungsverfahren erscheint das Top-Down-Verfahren geeignet, die Haushaltsaufstellung zu straffen und strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen. Ob sich das Verfahren auch bei einem ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Umfeld bewährt, bleibt abzuwarten.

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

Sozial- und Zinsausgaben prägen die Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Die Sozialausgaben gehen seit ihrem bisherigen Höchststand aufgrund der Wirtschaftskrise im Jahr 2010 zurück. Nach dem Haushaltsentwurf 2013 entfällt jedoch immer noch fast die Hälfte aller Ausgaben des Bundes auf diesen Bereich. Dies beruht vor allem auf der steigenden Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme und der zunehmenden Beteiligung des Bundes an Leistungen, die in früheren Jahren von Ländern und Gemeinden zu tragen waren. Ein aktuelles Beispiel bildet die Anhebung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Zinsausgaben bilden den zweitgrößten Ausgabenblock. Zusammen entfallen auf die Ausgaben für Soziales und Zinsen mehr als zwei Drittel der Steuereinnahmen des Bundes. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben bleibt trotz der Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsrunde 2012 unter 10 %. Der Anteil der Investitionen wird zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 8 % sinken (vgl. Nummer 2.4.1 der Bemerkungen).

Auf die Ausgaben für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern) entfallen 104 Mrd. Euro. Das entspricht einem Drittel der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Den Schwerpunkt mit 81,5 Mrd. Euro bilden die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Trotz der im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 enthaltenen Entlastungen ist bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums mit einem Anstieg auf 87 Mrd. Euro zu rechnen. Der Bundeshaushalt trägt rund 31 % der Gesamtausgaben der Rentenversicherung (vgl. Nummern 2.4.2 und 2.4.3 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt sind im Haushalt des Bundes sowie im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit enthalten. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschafts- und Finanzkrise wirkt sich dämpfend auf die Entwicklung der Arbeitsmarktausgaben aus. Die Bundesagentur für Arbeit rechnet für die kommenden Jahre mit Überschüssen. Der Wegfall der Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung bei gleichzeitigem Verzicht des Bundes auf den Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur ist hierbei bereits berücksichtigt. Durch diese Maßnahme soll der Bundeshaushalt per saldo im Jahr 2013 um 2,1 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2014 um 1,0 Mrd. Euro entlastet werden. Auf Basis des prognostizierten weiteren Rückgangs der Arbeitslosigkeit sollen die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt von 31,6 Mrd. Euro (2013) auf 30,0 Mrd. Euro (2016) sinken. Dies wäre der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform 2004 (vgl. Nummer 2.4.4 der Bemerkungen).

Die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erhöhten sich von 2000 bis 2011 um 34,3 %. Die Beitragseinnahmen konnten hiermit nicht Schritt halten. Um Defizite zu vermeiden, trägt der Bund seit dem Jahr 2004 in zunehmendem Maße zur Finanzierung bei. Von 2012 bis 2016 sind hierfür 69,4 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vorgesehen. Zur Stabilisierung der Finanzlage bei der GKV sind zu Beginn des Jahres 2011 das GKV-Finanzierungsgesetz und das Arzneimittel-Neuordnungsgesetz erlassen worden. Zusammen mit der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung hat dies dazu beigetragen, dass die GKV im Jahr 2011 einen Überschuss von 4,2 Mrd. Euro verzeichnen konnte. Ob es gelingt, die Finanzen der GKV dauerhaft zu stabilisieren und damit auch den Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt zumindest nicht zu vergrößern, bleibt abzuwarten (vgl. Nummer 2.4.5 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben sollen nach dem Haushaltsentwurf 2013 auf 31,7 Mrd. Euro zurückgehen. Gegenüber der bisherigen Finanzplanung belaufen sich die Entlastungen für die Jahre 2013 bis 2015 sogar auf 34 Mrd. Euro. Die im Vergleich zum Volumen der Kreditmarktverschuldung niedrigen Zinsausgaben sind auf das nach wie vor historisch niedrige Zinsniveau zurückzuführen. Dem Bund kommt dabei zugute, dass seine Staatsanleihen in der Eurozone den Referenzpunkt für die Renditen anderer Länder bilden. Im Zusammenhang mit der Staatsschulden- und Eurokrise sind Zinsrisiken nicht auszuschließen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ein steigendes Zinsniveau aufgrund der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen von 250 Mrd. Euro erheblich auf die Zinslast des Bundes durchschlägt (vgl. Nummer 2.4.6 der Bemerkungen).

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen sind mit Abstand die stärkste Einnahmequelle des Bundes. Das Steueraufkommen war in den Jahren 2009 und 2010 als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie einer Reihe von Steuerentlastungsmaßnahmen rückläufig. Im Haushaltsjahr 2011 führte der konjunkturelle Aufschwung zu einem deutlichen Anstieg. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2012 wird sich dieser Trend – wenn auch im verminderten Umfang – fortsetzen. Nach dem Finanzplan sollen die Steuereinnahmen trotz Mindereinnahmen insbesondere aufgrund des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression von 252,2 Mrd. Euro (2012) auf 288,5 Mrd. Euro (2016) steigen. Ob die ab dem Jahr 2014 vorgesehene Einführung der Finanztransaktionssteuer mit jährlichen Mehreinnahmen von 2,0 Mrd. Euro gelingt, bleibt abzuwarten. Trotz des prognostizierten Anstiegs der Steuereinnahmen im Bundeshaushalt wird sich der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums um rund einen Prozentpunkt gegenüber dem Jahr 2011 vermindern (vgl. Nummer 2.5.1 der Bemerkungen).

Die im vertikalen Finanzausgleich geleisteten Bundesergänzungszuweisungen sind seit dem Jahr 2007 rückläufig. Sie betragen nach dem Haushaltsentwurf 2013 noch 10,7 Mrd. Euro. Der überwiegende Teil dieser steuerlichen Zuweisungen entfällt auf die neuen Länder und Berlin. Mit diesen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen insbesondere teilungsbedingte Sonderlasten, die unterproportionale kommunale Finanzkraft und die Kosten struktureller Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern ausgeglichen werden. Obwohl die steuerlichen Zuweisungen zurückgehen und im Jahr 2019 auslaufen, bleiben die Verpflichtungen des Bundes nach den Solidarpakten I und II auf hohem Niveau (vgl. Nummer 2.5.2 der Bemerkungen).

Die sonstigen Einnahmen liegen nach dem Haushaltsentwurf 2013 um 4,6 Mrd. Euro unter dem Haushaltssoll 2012. Der Rückgang beruht im Wesentlichen darauf, dass der Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur für Arbeit wegfällt und niedrigere Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen veranschlagt sind. Im Finanzplanungszeitraum sind Privatisierungseinnahmen in nennenswerter Höhe nicht mehr vorgesehen (vgl. Nummer 2.5.3 der Bemerkungen).

2.6 Nettokreditaufnahme

Der Bundeshaushalt war in der Vergangenheit – von wenigen Haushaltsjahren abgesehen – auf eine fortwährende Aufnahme neuer Kredite zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs angewiesen. Seit Beginn der 1990er-Jahre lag die jährliche Nettokreditaufnahme fast regelmäßig oberhalb von 20 Mrd. Euro. Nach dem Finanzplan soll die Aufnahme neuer Schulden zurückgefahren werden; der Haushalt 2016 soll ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden. Entsprechend soll die Kreditfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der Nettokreditaufnahme an den Gesamtausgaben, zurückgehen und im Haushaltsjahr 2016 bei Null liegen.

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zum Jahresende 2011 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes 1 279,6 Mrd. Euro, davon 1 043,4 Mrd. Euro im Kernhaushalt und 236,2 Mrd. Euro in den Extrahaushalten. Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung, die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand, etwa verfünffacht. Der hohe Schuldenanstieg des Jahres 2010 ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt – der FMS Wertmanagement – übertragen wurden. Der Schuldenstandseffekt der FMS Wertmanagement lag Ende 2011 bei 186,5 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung des Bundes ist nicht nur in absoluter Höhe gestiegen, sondern auch im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft. Sie lag zum Jahresende 2010 erstmals über der Hälfte des BIP (vgl. Nummer 2.7.1 der Bemerkungen).

Als Folge der wachsenden Gesamtverschuldung muss der Bund immer höhere Kredite aufnehmen, um fällig werdende Kredite aus früheren Jahren abzulösen. Für Tilgungen und neue Kredite ist im Haushaltsjahr 2012 eine Bruttokreditaufnahme von 254 Mrd. Euro vorgesehen. Sie wird voraussichtlich auch in den Folgejahren eine Größenordnung von 250 Mrd. Euro erreichen. Angesichts des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist der Bundeshaushalt infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten nicht unerheblichen Risiken ausgesetzt (vgl. Nummer 2.7.2 der Bemerkungen).

2.8 Gewährleistungen

Zu den mittel- und langfristig wirkenden Belastungen und Risiken gehört das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen ist im Zuge der Hilfsmaßnahmen zur Abwendung der Wirtschaftskrise deutlich erhöht worden. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2013 ist ein Gewährleistungsrahmen von 449,4 Mrd. Euro vorgesehen. Zum Jahresende 2011 waren die Gewährleistungen in Höhe von 322,0 Mrd. Euro belegt (vgl. Nummer 2.8.1 der Bemerkungen).

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen stellt der Bund über das Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro zur Verfügung. Mit dem Zweiten Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde die bis Ende 2012 befristete Möglichkeit geschaffen, erneut Stabilisierungsmaßnahmen zu gewähren. Die bislang gewährten Garantien sind rückläufig und beliefen sich zur Jahresmitte 2012 noch auf 11,0 Mrd. Euro. Zu Jahresbeginn 2011 wurde der Restrukturierungsfonds errichtet. Er soll dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Dem Fonds wurde eine Garantieermächtigung bis zu 100 Mrd. Euro eingeräumt, die bislang nicht in Anspruch genommen wurde (vgl. Nummer 2.8.2 der Bemerkungen).

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands aufgrund der europäischen Maßnahmen zur Stützung des Euro und zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Länder des Euroraums. Hierzu gehören die Kredite für Griechenland aus dem ersten Griechenlandprogramm von 52,9 Mrd. Euro. Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus können Kredite bis zu 60 Mrd. Euro bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) soll eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt erhält sie Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten bis zu 780 Mrd. Euro. Ab dem Jahr 2013 und nach einer anfänglichen Phase des Parallelbetriebs soll die EFSF durch einen permanenten EU-Krisenfonds ersetzt werden, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Der ESM wird mit einem Stammkapital von 700 Mrd. Euro ausgestattet. Zur Finanzierung des ESM ist eine Kombination aus 80 Mrd. Euro an eingezahltem Kapital und 620 Mrd. Euro an abrufbarem Kapital vorgesehen (vgl. Nummer 2.8.3 der Bemerkungen).

Am 30. März 2012 haben die Finanzminister der Eurozone sich darauf verständigt, die gemeinsame Obergrenze der Kreditvergabekapazität von EFSF und ESM temporär von 500 auf 700 Mrd. Euro zu erhöhen. Das Gesamtvolumen einer „Brandmauer“ zum Schutz des Euro beträgt 800 Mrd. Euro. Unter Hinzurechnung der Hilfen aus dem ersten Griechenland-Paket und dem EFSM beläuft sich der deutsche Anteil an der „Brandmauer“ zur Jahresmitte 2012 auf rund 310 Mrd. Euro. Ob die aus den übernommenen Gewährleistungen resultierenden Ausfallrisiken für den Bund in den nächsten Jahren steigen, hängt von der weiteren Entwicklung der Staatsschulden- und Eurokrise ab (vgl. Nummer 2.8.4 der Bemerkungen).

2.9 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Die Schuldenkrise im Euroraum hat gezeigt, dass eine Verschärfung des Überwachungs- und Koordinierungsverfahren des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts erforderlich ist. Hierzu hat der Europäische Rat im Frühjahr 2011 ein umfassendes Maßnahmenpaket verabschiedet. Zentrale Bestandteile sind der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt, ein Verfahren für eine eigenständige Überwachung nationaler Wirtschaftspolitiken, eine verstärkte haushaltspolitische Koordinierung und Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters sowie der Fiskalvertrag, der Anfang 2013 in Kraft treten soll (vgl. Nummer 2.9.1 der Bemerkungen).

Für das strukturelle Defizit sieht der Fiskalvertrag als mittelfristiges Haushaltsziel eine Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP vor. Diesen Referenzwert werden die öffentlichen Haushalte Deutschlands voraussichtlich bereits im Jahr 2013 erfüllen. Den Referenzwert für die Schuldenstandsquote von 60 % des BIP wird Deutschland allerdings mit voraussichtlich 83 ½ % des BIP zum Jahresende 2012 deutlich überschreiten. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2016 soll die Quote auf 74 ½ % des BIP fallen und damit die Vorgaben des Fiskalsvertrags zum Abbau der Schuldenstandsquote erfüllen. Nach den vom Europäischen Rat gebilligten länderspezifischen Empfehlungen soll Deutschland weiterhin eine solide Finanzpolitik betreiben, um die Ziele beim strukturellen Defizit und beim Abbau der Schuldenstandsquote zu erreichen (vgl. Nummer 2.9.2 der Bemerkungen).

Zur innerstaatlichen Umsetzung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen ist zusammen mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel ein Frühwarnsystem eingerichtet worden. Hierdurch sollen Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermieden werden. Der von Bund und Ländern gebildete Stabilitätsrat soll die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern auf der Basis finanzwirtschaftlicher Kennziffern fortlaufend überwachen (vgl. Nummer 2.9.3 der Bemerkungen).

Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens besonderes Interesse haben, denn er trägt seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften deutlich höhere Defizit- und Verschuldungsanteile. Zusätzliche finanzielle Lasten ergeben sich aus den Konsolidierungshilfen des Bundes an fünf Länder, mit denen die Einführung der Schuldenregel unterstützt werden soll, sowie aus den finanziellen Zugeständnissen als Ergebnis der Bund-Länder-Verhandlungen zur nationalen Umsetzung des Fiskalvertrags. Der Bund sollte wirtschaftlich stabile Phasen für eine Rückführung der hohen Schuldenstandsquote nutzen, um für absehbare und nicht absehbare finanzwirtschaftliche Herausforderungen gerüstet zu sein (vgl. Nummer 2.9.4 der Bemerkungen).

Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Bundesaufsicht über die Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder mangelhaft

Mehrere Bundesministerien haben die Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder nicht wirksam beaufsichtigt. Sie stellen nicht sicher, dass die Länder die Arbeit der Bewilligungsstellen regelmäßig in Stichproben kontrollieren. Dies begünstigte hohe Fehlerquoten und führte zu Überzahlungen. Den Bundesministerien ist nicht klar, welche Anforderungen an eine sachgerechte Bundesaufsicht zu stellen sind und wie die Aufgabe wahrzunehmen ist. Ressortübergreifende Leitlinien hierfür fehlten.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2010 die Aufsicht des Bundes über die Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder. Betroffen waren u. a. das Unterhaltssicherungsgesetz, das Wohngeldgesetz und das Bundeselterngeldgesetz. Die Bundesaufsicht in diesen Leistungsbereichen wird durch verschiedene Bundesministerien ausgeübt. Aufgabe der Bundesministerien ist es, die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung durch die Länder zu kontrollieren.

Der Bundesrechnungshof stellte Mängel bei der Ausübung der Bundesaufsicht fest. Die Auswertung von Stichproben von Bewilligungen für die Unterhaltssicherung von Wehrpflichtigen ergab, dass über ein Drittel der Bescheide fehlerhaft war. Ebenso hohe Fehlerquoten stellte der Bundesrechnungshof bei der Antragsbearbeitung von Wohngeld für Selbstständige und beim Elterngeld fest. Vermeidbare Mehrausgaben für den Bund und die Länder waren die Folge. Die Bundesministerien stellten nicht sicher, dass die Länder die Tätigkeit ihrer Bewilligungsstellen regelmäßig mittels anlassunabhängiger Kontrollen überprüften. Art und Weise sowie Qualität der Arbeit der Bewilligungsstellen waren den Bundesministerien selbst nur aus Einzelfällen bekannt, wenn beispielsweise Dritte Anfragen, Beschwerden oder Petitionen an

sie herantrugen. Bei den Bundesministerien bestanden zudem unklare Vorstellungen und Unsicherheiten über den Umfang ihrer Aufsichtsrechte und -pflichten gegenüber den Ländern. Weder durch Dienstanweisung noch auf sonstige Weise war geregelt, welche Anforderungen an eine effektive und sachgerechte Bundesaufsicht zu stellen sind und wie die Aufgabe wahrzunehmen ist.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien aufgefordert, die Überprüfung der Arbeit der Bewilligungsstellen durch die Länder mittels regelmäßiger, anlassunabhängiger Kontrollen sicherzustellen. Er empfiehlt, den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Ländern zu intensivieren. Der Bundesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass das Bundesinnenministerium und die Bundesministerien gemeinsam ressortübergreifende Leitlinien zur Bundesaufsicht entwickeln. Er empfiehlt, die dafür notwendige Projektorganisation zügig einzurichten.

Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

Bundespräsident und Bundespräsidialamt

4 Entwicklung des Einzelplans 01

Das Bundespräsidialamt unterstützt den Bundespräsidenten bei der Erfüllung seiner Aufgaben als Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland. Der Chef des Bundespräsidialamtes berät und unterrichtet den Bundespräsidenten. Er nimmt als Staatssekretär an Kabinettsitzungen teil. Im Bundespräsidialamt arbeiten 169 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Bundespräsident hat je einen Amtssitz und je eine Amtswohnung in Berlin und Bonn.

Ebenfalls im Einzelplan 01 veranschlagt ist das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz. Im Haushaltsjahr 2011 hatte das Büro 19 Beschäftigte und Ausgaben von 1,7 Mio. Euro.

Einzelplan 01 – Bundespräsident und Bundespräsidialamt

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	30,4	30,7	32,2
	Planstellen/Stellen		
Personal	188	195,5	200,5

Im Jahr 2011 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 30,4 Mio. Euro. Der größte Anteil entfiel auf Besoldung und Vergütung mit 12,4 Mio. Euro und auf Versorgungsausgaben mit 4,2 Mio. Euro (55 %). Weitere Ausgabenschwerpunkte des Bundespräsidialamtes waren die Ausgaben für Gebäudebewirtschaftung, wohltätige Leistungen, Reisen und Veranstaltungen.

Deutscher Bundestag

5 Entwicklung des Einzelplans 02

Der Deutsche Bundestag ist eines der fünf Verfassungsorgane auf Bundesebene. Er ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes und nach dem Prinzip der Gewaltenteilung gemeinsam mit dem Bundesrat die gesetzgebende Gewalt in Deutschland. Er entscheidet auch über den Bundeshaushalt und kontrolliert die Regierungsarbeit. Der 17. Deutsche Bundestag wurde am 27. September 2009 gewählt. Im Jahr 2011 gehörten ihm 620 Abgeordnete an, die Mitglieder von fünf Fraktionen waren.

Zur Unterstützung seiner Arbeit ist beim Deutschen Bundestag eine Verwaltung eingerichtet. Sie untersteht als oberste Bundesbehörde dem Präsidenten des Deutschen Bundestages und hat rund 2 490 Beschäftigte. Ebenfalls im Einzelplan 02 veranschlagt sind die Ausgaben für den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, die Bundesversammlung und die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich die Ausgaben im Einzelplan 02 auf 666,7 Mio. Euro. Die Gesamtausgaben sind in den letzten zehn Jahren von 533,1 Mio. Euro im Jahr 2002 auf 666,7 Mio. Euro im Jahr 2011 (25 %) gestiegen.

Einzelplan 02 – Deutscher Bundestag

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	666,7	694,0	726,3
Einnahmen des Einzelplans	2,3	1,7	1,7
Verpflichtungsermächtigungen	16,2	19,9	26,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 276	2 491	2 491

Der Einzelplan war im Jahr 2011 gekennzeichnet durch folgende wesentliche Ausgabenbereiche:

- Leistungen, Zuschüsse und Unterstützungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages (288,8 Mio. Euro),

- Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung (122,5 Mio. Euro),
- Geldleistungen an die Bundestagsfraktionen (80,4 Mio. Euro),
- Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden (42,2 Mio. Euro),
- Informationstechnik für die Bundestagsverwaltung und die Mitglieder des Bundestages (19,1 Mio. Euro),
- Besucherdienst und Öffentlichkeitsarbeit (16,2 Mio. Euro) und
- Geschäftsbedarf (10,1 Mio. Euro).

Bundesrat

6 Entwicklung des Einzelplans 03

Der Bundesrat ist ein Verfassungs- und Gesetzgebungsorgan des Bundes. Durch ihn wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder. Diese haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat mit 188 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingerichtet.

Einzelplan 03 – Bundesrat

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	20,4	21,7	22,8
Einnahmen des Einzelplans	0,11	0,05	0,08
	Planstellen/Stellen		
Personal	187,5	189	191

Im Haushaltsjahr 2011 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 03 bei 20,4 Mio. Euro. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgabenschwerpunkte regelmäßig Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

7 Entwicklung des Einzelplans 04

Aus dem Einzelplan 04 werden neben dem Bundeskanzleramt mehrere zentrale Stabsstellen und nachgeordnete Behörden der Bundesregierung sowie zahlreiche Zuwendungsempfänger finanziert. Die vier wesentlichen Aufgabenbereiche im Geschäftsbereich der Bundeskanzlerin sind die Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung, die Öffentlichkeitsarbeit, die Informationsbeschaffung für die Bundesregierung sowie die Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung.

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 04 beliefen sich im Jahr 2011 auf 1,8 Mrd. Euro.

Einzelplan 04 – Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	1 804,5	1 937,4	1 952,1
Einnahmen des Einzelplans	6,5	3,1	3,1
Verpflichtungsermächtigungen	84,5	156,4	136,0
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 633	3 757	3 733

- Das Bundeskanzleramt hat rund 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es unterstützt die Bundeskanzlerin bei der Durchführung ihrer Aufgaben und bereitet ihre Entscheidungen vor. Darüber hinaus koordiniert es auch die Arbeit der Bundesministerien. Im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich die Ausgaben für das Bundeskanzleramt auf 44,3 Mio. Euro. Etwa 69 % hiervon entfielen auf Personalausgaben, etwa 24 % auf die sächlichen Verwaltungsausgaben.
- Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung hat rund 480 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es koordiniert die ressortübergreifende Öffentlichkeitsarbeit und informiert die Öffentlichkeit und die Medien über die Arbeit der Bundesregierung. Außerdem informiert es die Bundesregierung sowie den Bundespräsidenten über die Nachrichtenlage. Von den Gesamtausgaben von 81,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2011 entfielen rund 63 % auf sächliche Verwaltungsausgaben und rund 34 % auf Personal.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien ist zuständig für die kultur- und medienpolitischen Aktivitäten des Bundes. Er hat rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und fördert mit 985 Mio. Euro im Jahr zahlreiche Einrichtungen und Veranstaltungen in nahezu allen Bereichen der Kultur durch Zuwendungen und Zuweisungen.
- Die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin soll im Ausland die Positionen und Werte Deutschlands als europäisch ge-

wachsener Kulturnation und freiheitlich verfasster demokratischer Rechtsstaat vermitteln. Außerdem hat sie die Aufgabe, die deutsche Sprache zu fördern. Der Bund bezuschusst Betrieb und Ausstattung der Deutschen Welle derzeit jährlich mit rund 271 Mio. Euro.

- Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR bewahrt die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes auf und stellt sie nach den gesetzlichen Vorschriften Privatpersonen, Institutionen und der Öffentlichkeit zur Verfügung. Er hat mehr als 1 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Für das Haushaltsjahr 2012 sind Ausgaben von 102,3 Mio. Euro veranschlagt.

8 Mängel bei der Anwendung von Arbeits- und Tarifrecht: Aufsicht über vom Bund geförderte Kultureinrichtungen wird verstärkt

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes erhöht der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien seine Aufsichtsstandards über die von ihm geförderten Einrichtungen. Damit entwickelt er seine Aufsichtsführung von einer anlassbezogenen Reaktion im Einzelfall zu einer vorausschauenden Steuerung weiter.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) fördert u. a. Einrichtungen der Hauptstadtkultur, Historische Museen und Gedenkstätten. Je nach Rechtsform unterstehen diese Einrichtungen der Rechtsaufsicht des BKM oder werden zuwendungsrechtlich von ihm geprüft. Sie haben regelmäßig das Tarifrecht des Bundes anzuwenden oder es zumindest als Maßstab zu beachten.

Der Bundesrechnungshof stellte bei verschiedenen Einrichtungen ähnliche Mängel bei der Anwendung der einschlägigen arbeits-, tarif- und haushaltsrechtlichen Vorschriften fest. Deshalb prüfte er, wie der BKM seinen Aufsichtspflichten gegenüber den geförderten Einrichtungen nachkam.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass den jeweiligen Fachreferaten des BKM häufig die notwendigen Fachkenntnisse sowie Informationen über den Stand und die Qualität der Aufgabenerfüllung in den Personalverwaltungen der geförderten Einrichtungen fehlten. Außerdem hatte der BKM die Bearbeitungskompetenzen und Handlungsabläufe im Hause nicht immer eindeutig festgelegt.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird der BKM seine präventiven Aufsichtsinstrumente verstärken und künftig zielgerichtet nach regelmäßigen Bestandsaufnahmen vor Ort einsetzen. Ein Prüfungskatalog unterstützt ihn dabei. Außerdem will er weitere Arbeitshilfen z. B. zu befristeten Arbeitsverträgen erstellen, um sichere Handlungsabläufe zu gewährleisten. Darüber hinaus hat er den Fortbildungsbedarf für seine Fachreferate in einem Fortbildungsprogramm festgelegt. Der Bundesrechnungshof wird darauf achten, dass der BKM seine Zusagen einhält.

Auswärtiges Amt

9 Entwicklung des Einzelplans 05

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland und pflegt die Beziehungen zu auswärtigen Staaten sowie internationalen Organisationen. Deutschen im Ausland leistet es über seine 230 Auslandsvertretungen Hilfe und Beistand. Im Jahr 2011 gab es dafür 3,1 Mrd. Euro aus. Das entspricht 1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 05 – Auswärtiges Amt

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	3 097	3 324	3 452
Einnahmen des Einzelplans	206	110	124
Verpflichtungsermächtigungen	526	873	881
	Planstellen/Stellen		
Personal	6 383	6 678	6 731

- Knapp zwei Drittel seiner Ausgaben verwendete das Auswärtige Amt für außenpolitische Aufgaben und die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland.

- So finanzierte es mit knapp 800 Mio. Euro die Beiträge an internationale Organisationen, zu denen sich die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied verpflichtet hat. Das ist rund ein Viertel der Gesamtausgaben im Einzelplan 05. Mehr als 400 Mio. Euro verwendete es für die Krisenprävention, um Menschen bei Naturkatastrophen und kriegerischen Auseinandersetzungen humanitäre Hilfe zu leisten.

- Für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland gab das Auswärtige Amt im Jahr 2011 knapp 700 Mio. Euro aus. Davon entfielen 220 Mio. Euro auf die Förderung deutscher Partnerschulen im Ausland. Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt empfohlen, die Förderung von Auslandsschulen zu reformieren.

- Rund ein Drittel des Gesamtbudgets gab das Auswärtige Amt für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur seiner Zentrale und seiner Auslandsvertretungen aus. Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes und der Bauverwaltung besteht bei den Liegenschaften des Auswärtigen Amtes weltweit ein Sanierungsstau von mehr als 500 Mio. Euro.

10 Förderung der deutschen Partnerschulen im Ausland muss reformiert werden

Das Auswärtige Amt fördert heute weit mehr deutsche Partnerschulen im Ausland, als ursprünglich vorgesehen. Dadurch stiegen die Ausgaben in den letzten fünf Jahren von 173 Mio. Euro auf 255 Mio. Euro. Es vernachlässigte über den raschen Ausbau des Partnerschulnetzes die vom Bundesrechnungshof empfohlenen notwendigen Reformen.

Das Auswärtige Amt fördert als einen der Schwerpunkte seiner Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik deutsche Partnerschulen im Ausland. Sie lehren die deutsche Sprache und sollen ein nachhaltiges Interesse für Deutschland vermitteln. Der Deutsche Bundestag stellte seit dem Jahr 2008 bis zu 46 Mio. Euro jährlich zur Verfügung (ohne Mittel für Baumaßnahmen), damit die Zahl der Partnerschulen von 557 auf 1 000 erhöht wird. Das Auswärtige Amt erweiterte die Zahl der geförderten Partnerschulen jedoch auf über 1 500. Infolgedessen stiegen die Ausgaben seit dem Jahr 2007 um 82 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt die erheblichen Mehrausgaben nicht rechtzeitig aufzeigte. Er hat das Auswärtige Amt aufgefordert, sich künftig innerhalb des vom Deutschen Bundestag bewilligten Haushaltsrahmens zu bewegen und den langfristigen Finanzierungsbedarf der Partnerschulen zu ermitteln sowie ordnungsgemäß zu veranschlagen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, dass das Auswärtige Amt bei der Förderung die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der Schulen nicht berücksichtigt. Dadurch werden Schulen in einem Umfang unterstützt, auf den sie nicht angewiesen sind. Es erhielten sogar Schulen Zuschüsse, deren Haushalte durch Eigen- und Drittmittel ausgeglichen waren. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnte zudem eine Reihe von Schulen ihre Schulgelder erhöhen, zumal sie teilweise deutlich unter den von Schulen anderer Länder geforderten Sätzen liegen.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich kritisiert, dass das Auswärtige Amt den deutschen Lehrkräften, die an Partnerschulen unterrichten, das jeweilige Grundgehalt, den Auslandszuschlag und bis zu 15 einmalige oder laufende Sonderzuwendungen zahlt. Dies ist unnötig verwaltungsaufwendig und auch rechtlich nicht einwandfrei. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass stattdessen die Länder den Lehrkräften künftig ihre Inlandsbezüge fortzahlen und das Auswärtige Amt diese den Ländern erstattet. Außerdem sollte das Auswärtige Amt die Sonderzuwendungen so weit wie möglich zusammenfassen und pauschalieren.

11 Weitere Kostensteigerungen beim Neubau für die Afrikanische Union gestoppt

Das Auswärtige Amt plant und baut auf Kosten des Bundes für die Afrikanische Union ein Verwaltungsgebäude in Addis Abeba/Äthiopien. Auf Kritik des Bundesrechnungshofes hat es das Projektmanagement und das Controlling verbessert und weitere Mehrausgaben vermeiden können.

Noch vor Baubeginn Anfang des Jahres 2011 stiegen die Gesamtausgaben von 20 auf knapp 27 Mio. Euro. Ursächlich waren unzureichende Planungen im Verantwortungsbereich des Auswärtigen Amtes und nachträgliche Änderungswünsche der Afrikanischen Union.

Das Auswärtige Amt beauftragte die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit gGmbH (GIZ) mit der Baumaßnahme. Diese verfügte über wenig Erfahrungen mit vergleichbaren Bauprojekten für Dritte im Ausland. Mehrausgaben entstanden u. a., weil sie mehr Baumaterialien aus Deutschland importieren musste als geplant, z. B. ökologische Baustoffe und energieeffiziente Techniken. Zusätzliche Wünsche der Afrikanischen Union nach mehr Bürofläche, Fahrstühlen und einem Hubwagen für die Reinigung des Glasdaches führten zu weiteren Mehrausgaben. Das Auswärtige Amt hatte mit der Afrikanischen Union keine Kostenobergrenze vereinbart.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, für ein ausreichendes Kostencontrolling zu sorgen, um weitere Mehrausgaben zu vermeiden. Änderungswünsche der Afrikanischen Union sollte es nur erfüllen, wenn damit verbundene Mehrkosten an anderer Stelle eingespart werden.

Das Auswärtige Amt und die GIZ haben seit Baubeginn weitere Mehrausgaben vermeiden können. Sie haben mit der Afrikanischen Union Einsparungen bei der Ausstattung des Gebäudes vereinbart, z. B. bei der Möblierung. Das Auswärtige Amt hat zugesagt, Bauvorhaben für ausländische Partner künftig nur noch zu finanzieren, wenn es die wirtschaftliche und baufachlich einwandfreie Durchführung sicherstellen kann. Außerdem wird es Kostenobergrenzen vereinbaren, um Mehrausgaben zu vermeiden.

Bundesministerium des Innern

12 Entwicklung des Einzelplans 06

Das Bundesinnenministerium ist für Aufgaben der Inneren Sicherheit und des Zivilschutzes zuständig. Weitere Schwerpunkte sind die Zuwanderung, Integration und nationale Minderheiten, die Spitzensportförderung, die amtliche Statistik, die Angelegenheiten der neuen Länder, die politische Bildung sowie Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Daneben übernimmt das Bundesinnenministerium Aufgaben für den Öffentlichen Dienst, beispielsweise bei der Organisation der öffentlichen Verwaltung – insbesondere Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung – sowie der Informationstechnik und -sicherheit.

Im Haushaltsjahr 2011 betrugen die Ausgaben aus dem Einzelplan 5,6 Mrd. Euro. Dies entsprach rund 1,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 06 – Bundesministerium des Innern

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 566	5 490	5 844
Einnahmen des Einzelplans	443	415	405
Verpflichtungsermächtigungen	729	881	472
	Planstellen/Stellen		
Personal	52 178	53 792	53 745

- Besonderer Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 06 ist die Innere Sicherheit. Fünf Behörden und 84,4 % aller Stellen und Planstellen waren im Jahr 2011 mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst. Das Bundesinnenministerium gab dafür 3,6 Mrd. Euro aus; das sind zwei Drittel der Gesamtausgaben des Einzelplans 06.

- Ein weiterer Schwerpunkt im Jahr 2011 war die Finanzierung von Maßnahmen zur Integration von Migranten und Flüchtlingen, die 411 Mio. Euro der Ausgaben im Einzelplan 06 ausmachten. Der Ausgabenschwerpunkt lag bei den Integrationskursen.

- Ferner förderte das Bundesinnenministerium den Spitzensport durch zahlreiche zentrale Maßnahmen (u. a. Bundesleistungszentren, Olympiastützpunkte, Sportinstitute, Sportstätten für den Hochleistungssport) und bezuschusste die Dopingbekämpfung. Das Bundesinnenministerium gab im Jahr 2011 für den Spitzensport 135 Mio. Euro aus. Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung zweier Institute der Spitzensportförderung u. a. empfohlen, dass die Verwaltungsabteilungen der Institute stärker zusammenarbeiten und mögliche Synergien nutzen. Beispielsweise könnten die Institute mit einem einheitlichen Vorgehen ordnungsgemäße und wirtschaftliche Beschaffungen sicherstellen. Sie könnten außerdem Einsparungen bei der Abrechnung der Entgelte der Beschäftigten erzielen.

- Einnahmen erzielte das Bundesinnenministerium vor allem aus der Gebühr für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck (Luftsicherheitsgebühr). Auf sie entfielen mit rund 331 Mio. Euro im Jahr 2011 rund 75 % der Gesamteinnahmen des Bundesinnenministeriums. Diesen Einnahmen standen Ausgaben an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von 257 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kamen Ausgaben von rund 70 Mio. Euro für die Beschaffung und Unterhaltung von Luftsicherheitskontrollgeräten sowie für Mieten und Pachten an den Flughäfen.

13 Bundesinnenministerium beaufsichtigt die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben unzureichend

Das Bundesinnenministerium nimmt seine Fachaufsicht über die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben unzureichend wahr. Weil es diese nicht beaufsichtigte, erkannte es deren unwirtschaftliches und teilweise unzulässiges Verwaltungshandeln nicht.

Die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) handelte mehrfach unwirtschaftlich und teilweise unzulässig, indem sie z. B.

- regelmäßig exklusiv ausgestattete Fahrzeuge für ihren Präsidenten und ihren Vizepräsidenten beschaffte,
- diese Fahrzeuge leaste, anstatt sie zu günstigen Konditionen zu kaufen,
- diese Fahrzeuge überwiegend für kurze Kurierfahrten nutzte,
- für die Bewirtung von Besucherinnen und Besuchern im gleichen Zeitraum mehr Geld ausgab als das Bundesinnenministerium,
- zu viel für die Ausstattung der Geschäftszimmer ihres Präsidenten und ihres Vizepräsidenten ausgab.

Dem Bundesinnenministerium war diese Verwaltungstätigkeit der BDBOS weitgehend unbekannt. Eine wirksame Fachaufsicht ist erforderlich, um ein recht- und zweckmäßiges Verwaltungshandeln der BDBOS sicherzustellen. Es will auch künftig die Verwaltungsaufgaben nicht „systematisch“ kontrollieren. Es sieht zunächst die BDBOS in der Pflicht, den Mängeln zu begegnen und diese abzustellen. Gleichwohl hat es z. B. die BDBOS angewiesen, die Vorgaben des Bundesfinanzministeriums zur Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen einzuhalten.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die vom Bundesinnenministerium verfassten „Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich“ bei der BDBOS anzuwenden. Dafür soll es sich z. B. regelmäßig über ihre Verwaltungstätigkeit berichten lassen und Geschäftsprüfungen durchführen.

14 Bundespolizei konzipiert ihre Fahrschulen neu

Die Bundespolizei hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes begonnen, ihre Fahrschulen neu zu konzipieren und ihre Fortbildung zum Erwerb einer Dienstfahrerlaubnis bedarfsorientiert auszurichten. Sie will prüfen, inwieweit sie Grundmodule ihrer Fortbildung an zivile Fahrschulen auslagern und die polizeispezifische Fortbildung an weniger Standorten konzentrieren kann.

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte müssen neben einer zivilen Fahrerlaubnis Klasse B eine dienstliche Fahrerlaubnis erwerben, wenn sie Dienstfahrzeuge der Bundespolizei führen sollen. Die hierfür vorgesehenen

Fortbildungen führt die Bundespolizei selbst durch. Dafür hält sie an mehreren Standorten eigene Fahrschulen vor.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bedarfsorientierte Einsatz- und Fortbildungskonzepte für die jeweiligen Fahrerlaubnisklassen fehlten. Auch kannte die Bundespolizei die Kosten der Fortbildung in den jeweiligen Dienstfahrerlaubnisklassen nicht. Dadurch fehlte ihr eine wesentliche Grundlage für den Vergleich des Eigenmodells mit den Kosten und Leistungen privater Anbieter sowie für eine Konzentration der Fahrschulen an weniger Standorten. Ohne die unterschiedlichen Aufgaben der einzelnen Fahrschulen zu berücksichtigen, stattete sie alle Fahrschulen einheitlich mit Personal aus.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundespolizei empfohlen, bedarfsorientierte Standort-, Einsatz-, Personalbedarfs- und Fortbildungskonzepte für die jeweiligen Dienstfahrerlaubnisklassen zu erstellen. Dafür sollte sie prüfen, inwieweit sie Grundmodule der allgemeinen Kraftfahrfortbildung auf zivile Fahrschulen übertragen kann. Für ihre eigene Kraftfahrfortbildung sollte sie sich auf polizeispezifische Inhalte beschränken.

Die Bundespolizei hat begonnen, die Empfehlungen umzusetzen.

15 Bundesinnenministerium achtet verstärkt auf Wirksamkeit der Förderung einer deutschen Volksgruppe im Ausland

Das Bundesinnenministerium wird die Wirksamkeit der Förderung einer deutschen Volksgruppe im Ausland verbessern. Es wird insbesondere prüfen, wie die Fördermittel verwendet werden und ob die Förderung erfolgreich ist. Dazu will es vom Dachverband der Volksgruppe präzisere Förderanträge und Verwendungsnachweise fordern sowie konkrete Förderziele vorgeben. Ferner will es sicherstellen, dass der Dachverband die Verwaltungsabläufe und die Liegenschaftsnutzung optimiert.

Das Bundesinnenministerium fördert die kulturelle und soziale Arbeit des Dachverbandes einer deutschen Minderheit im Ausland einschließlich seiner Einrichtungen mit jährlich 8,7 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesinnenministerium Zuwendungen bewilligte, obwohl in den jährlichen Förderanträgen die geplanten kulturellen und sozialen Maßnahmen und die damit verbundenen Ausgaben nicht beschrieben waren. Das Bundesinnenministerium forderte vom Dachverband keine vollständigen Verwendungsnachweise an. Es hatte daher keinen Überblick über die Tätigkeiten im abgelaufenen Haushaltsjahr und konnte die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel nicht prüfen. Zudem legte das Bundesinnenministerium sowohl in der Förderkonzeption als auch in den jährlichen Zuwendungsbescheiden keine messbaren Förderziele fest. Es prüfte und dokumentierte auch nicht, ob die Förderung erfolgreich war. Ferner unterstützte es den Dachverband nicht hinreichend in seinem Bemühen, die Verwaltungsarbeit seiner Einrichtungen zu bündeln und Liegenschaften gemeinsam zu nutzen.

Das Bundesinnenministerium hat zugesichert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Es will dazu konkrete Ziele der Förderung benennen und deren Erfolg kontrollieren. Außerdem will es die Verwaltungsabläufe in den Einrichtungen der Volksgruppe und die Liegenschaftsnutzung untersuchen und Optimierungsvorschläge erarbeiten.

Bundesministerium der Justiz

16 Entwicklung des Einzelplans 07

Die wesentlichen Aufgaben des Bundesjustizministeriums liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt das Bundesjustizministerium bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit. Zu seinem Geschäftsbereich gehören der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, der Bundesfinanzhof sowie der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, das Bundespatentgericht, das Deutsche Patent- und Markenamt und das Bundesamt für Justiz. Im Haushaltsjahr 2011 gab das Bundesjustizministerium 523,5 Mio. Euro aus. Dies entsprach einem Anteil von 0,2 % an den Ausgaben des Bundeshaushalts. Dem standen Einnahmen von 482,3 Mio. Euro gegenüber. Sie stammten zu 96 % aus Gebühren und sonstigen Entgelten.

Einzelplan 07 – Bundesjustizministerium

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	523,5	508,3	595,4
Einnahmen des Einzelplans	482,3	441,5	484,0
Verpflichtungsermächtigungen	1,2	10,5	33,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	4 347,4	4 742,2	4 783,4

- Beim Bundesjustizministerium wie auch bei den obersten Bundesgerichten und dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof fallen neben hohen Personalkosten auch hohe Ausgaben für Versorgung an. Dies liegt an Besonderheiten in der Alters- und Besoldungsstruktur. Im Jahr 2011 machten die Ausgaben für Personal (einschließlich Versorgung und Zuweisungen an den Versorgungsfonds) 77 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 aus.

- Mit 2 220 Beschäftigten ist das Deutsche Patent- und Markenamt die größte Behörde im Geschäftsbereich

des Bundesjustizministeriums. Es erteilt und verwaltet gewerbliche Schutzrechte und informiert die Öffentlichkeit über beantragte und bestehende gewerbliche Schutzrechte. Im Jahr 2011 erzielte es 90 % der gesamten Einnahmen im Einzelplan 07.

- Das Bundesamt für Justiz besteht seit dem Jahr 2007 als zentrale Dienstleistungsbehörde der Bundesjustizverwaltung. Es hatte im Jahr 2011 543 Beschäftigte. Der Gesetzgeber hat die Zuständigkeiten des Bundesamtes für Justiz wiederholt erweitert. Voraussichtlich im Jahr 2013 soll es die Aufgaben einer Schlichtungsstelle im Luftverkehr übernehmen. An diese Schlichtungsstelle können sich Fluggäste wenden, um Ansprüche wegen Nichtbeförderung oder Verspätung von Flügen geltend zu machen.

Bundesministerium der Finanzen

17 Entwicklung des Einzelplans 08

Das Bundesfinanzministerium stellt den Finanzplan und den Entwurf des Bundeshaushaltsplans auf und legt Rechnung über Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden des Bundes. Es trägt die Verantwortung für die Bundesfinanzbehörden. Außerdem verwaltet es die Finanzbeziehungen zu den Ländern und der Europäischen Union und ist zuständig für die Währungs-, Geld- und Kreditpolitik sowie internationale Finanzfragen. Ferner bereitet es die Steuergesetzgebung vor und hat bei Gemeinschaftssteuern Weisungsbefugnisse und Aufsicht gegenüber den Landesfinanzbehörden. Darüber hinaus ist es mit den finanziellen Aspekten der Wiedergutmachung und des Lastenausgleichs befasst.

Im Haushaltsjahr 2011 lagen die Ausgaben im Einzelplan 08 bei 4,5 Mrd. Euro. Dies entspricht 1,5 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen betrugen 455 Mio. Euro. Mehr als die Hälfte der Einnahmen stammte aus der Beteiligung des Bundes an Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt.

Einzelplan 08 – Bundesministerium der Finanzen

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	4 488	4 605	4 996
Einnahmen des Einzelplans	455	221	246
Verpflichtungsermächtigungen	1 151	902	310
	Planstellen/Stellen		
Personal	40 930	42 829	43 026

- Der Einzelplan 08 ist geprägt von Personalausgaben. Im Jahr 2011 machten sie 58 % der Gesamtausgaben des Einzelplans aus (2,6 von 4,5 Mrd. Euro). Davon entfielen fast 860 Mio. Euro auf Versorgungslasten.
- Größte Organisationseinheit im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums ist die Zollverwaltung. Ihre Ausgaben beliefen sich im Jahr 2011 auf 1,7 Mrd. Euro. Davon waren 1,4 Mrd. Euro Personalausgaben.
- Bei einer Prüfung des Controllings in der Zollverwaltung hat der Bundesrechnungshof im Jahr 2011 eine zu hohe Personalausstattung im Controllingbereich beanstandet. Das Bundesfinanzministerium evaluiert die Personalausstattung und hat eine Verringerung des Personalaufwands in Aussicht gestellt.
- Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht an den Finanzausschuss vom 19. Oktober 2011 beanstandet, dass das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) praktisch keinen Gebrauch von seinem Recht machte, Betriebsprüfungen zu initiieren. Er hat zudem Rechtsänderungen für eine bessere Datengrundlage beim BZSt empfohlen, damit es sein Prüfungsinitiativrecht effektiv nutzen kann.
- Auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung erstattete das BZSt der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung Bund im Jahr 2011 Verwaltungskosten von 261 Mio. Euro. Das Bundesfinanzministerium und das Bundesfamilienministerium verhandeln zurzeit eine neue Verwaltungsvereinbarung.

18 Modernisierung der Software für das Besteuerungsverfahren in den Finanzämtern verzögert sich

Die Modernisierung und Vereinheitlichung wichtiger Software für die Finanzämter hat sich zeitlich immer wieder verzögert. Bund und Länder verpflichteten sich mit dem Vorhaben KONSENS im Jahr 2005, gemeinsam einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren in den Finanzämtern zu entwickeln, zu beschaffen und einzusetzen. Das Bundesfinanzministerium muss in den zuständigen Gremien dafür eintreten, weitere Verzögerungen zu vermeiden.

Bereits im Jahr 1989 hatten sich Bund und Länder dafür ausgesprochen, bundesweit einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren einzuführen. Das daraufhin im Jahr 1992 gestartete Projekt FISCUS scheiterte nach 13 Jahren. Es hatte annähernd 400 Mio. Euro gekostet und konnte so gut wie keine einsatzfähigen Produkte vorweisen. Daraufhin beschlossen Bund und Länder im Juni 2005 das Vorhaben KONSENS (**Ko**ordinierte **n**eue **S**oftware-**En**twicklung der **S**teuerverwaltung). In diesem haben sich alle Länder und der Bund verpflichtet, gemeinsam einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren sowie für das Steuerstraf- und Bußgeldverfahren zu entwickeln, zu beschaffen und einzusetzen.

Beim Vorhaben KONSENS ist von zentraler Bedeutung, die drei wichtigsten Verfahren zur Besteuerung zu vereinheitlichen und zu modernisieren. Der Bundesrechnungs-

hof hat festgestellt, dass sich dies immer wieder verzögerte. Das Bundesfinanzministerium konnte keine Planung vorlegen, in der alle notwendigen Arbeiten bis zum Abschluss dieser drei Verfahren dargestellt waren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium an die negativen Erfahrungen mit dem Projekt FISCUS erinnert. Er hat es aufgefordert, in den zuständigen KONSENS-Gremien dafür einzutreten, dass sich der Bund und die Länder stärker als bisher auf die Vereinheitlichung und Modernisierung der drei wichtigsten Verfahren konzentrieren. Dazu sollten sich Bund und Länder u. a. einen Überblick darüber verschaffen, welche Arbeiten noch ausstehen und bis wann diese umzusetzen sind.

19 Defizitäres Beratungsunternehmen abgewickelt

Die Einstellung des Geschäftsbetriebs eines defizitären Beratungsunternehmens vermeidet weitere Verluste von Gesellschaftskapital zulasten des Bundes.

Das Bundesunternehmen Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) führte als Tochtergesellschaft die LMBV international GmbH (LMBV-i), um ihr Spezialwissen zur Sanierung von Bergbauflächen gewinnorientiert zu vermarkten. Die LMBV-i machte kontinuierlich Verluste. Ihr Ziel, die Verluste bis zum Jahr 2012 wieder auszugleichen, verfehlte sie zunehmend. Stattdessen zehrte sie bis zum Jahr 2011 über 300 000 Euro und somit rund ein Drittel ihres Gründungskapitals auf.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium darauf hingewiesen, dass die LMBV-i das Spezialwissen nicht gewinnorientiert vermarkten kann, weil es hierfür kaum Nachfrage gibt. Daher bestehe auch kein Bundesinteresse an der LMBV-i. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, unverzüglich über die Zukunft der LMBV-i zu entscheiden und nicht noch weiter auf einen Ausgleich der Verluste zu warten. Vielmehr solle es die Abwicklung der LMBV-i einleiten, wenn anhand der aktuellen Unternehmensdaten weitere Kapitalverluste drohen.

Das Bundesfinanzministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat die Abwicklung der LMBV-i veranlasst. Der Geschäftsbetrieb ist inzwischen eingestellt. Dies vermeidet weitere Verluste von Gesellschaftskapital der LMBV-i.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

20 Entwicklung des Einzelplans 09

Das Bundeswirtschaftsministerium ist für die gesamte Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologiepolitik, Bergbau, Strukturpolitik sowie Marktordnung und Energiepolitik. Zu seinem Geschäftsbereich gehören sechs Behörden mit Aufgaben im technisch-wissenschaftlichen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik. Im Jahr 2011 gab das Bundeswirtschaftsministerium 6,2 Mrd. Euro aus. Das entsprach 2 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 09 - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 241	6 108	6 180
Einnahmen des Einzelplans	624	375	426
Verpflichtungsermächtigungen	2 547	2 726	2 479
	Planstellen/Stellen		
Personal	7 675	8 191	8 339

- Das Bundeswirtschaftsministerium verwendete 5 Mrd. Euro für Fördermaßnahmen in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen. Dies entsprach 87 % der Gesamtausgaben des Einzelplans.

- Der Bundesrechnungshof hat unterschiedliche Fördermaßnahmen und Ausgaben von Zuwendungsempfängern des Bundeswirtschaftsministeriums geprüft. Bei einigen Fördermaßnahmen, die als Anstoß für wachstumsorientierte Aktivitäten dienen sollten (Anschubförderung), hat der Bundesrechnungshof dem Bundeswirtschaftsministerium empfohlen, geeignete Strategien für eine Übergabe an die Unternehmen oder Verbände zu entwickeln und die Maßnahmen nicht weiter aus Bundesmitteln zu finanzieren. Er hat zudem empfohlen, bei den Fördermaßnahmen die gewünschten Ergebnisse zu konkretisieren und messbare Förderziele zu definieren. Bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern hat er empfohlen, Repräsentationsausgaben auf das gebotene Maß zu beschränken. Das Bundeswirtschaftsministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überwiegend aufgegriffen.

- Die Einnahmen waren mit 323 Mio. Euro veranschlagt, eingenommen hat das Bundeswirtschaftsministerium 659 Mio. Euro. Die Differenz von 336 Mio. Euro ergibt sich vor allem aus den Zuschüssen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung von 234 Mio. Euro, die das Bundeswirtschaftsministerium den Ländern zugewiesen hat.

- Vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2016 sollen die Ausgaben im Einzelplan 09 um 39 Mio. Euro sinken. Dies entspricht einem Rückgang um 0,6 %. Einsparungen ergeben sich in diesem Zeitraum vor allem bei der Förderung des Steinkohlenbergbaus und der Regionalförderung. Zusätz-

liche Mittel sind insbesondere für den Betrieb und die Investitionen des Deutsche Zentrums für Luft- und Raumfahrt vorgesehen.

21 Kosten für IT-Projekt trotz halbiertem Funktionsumfang verdoppelt

Das Bundeswirtschaftsministerium hat vom Jahr 2002 bis zum Jahr 2010 3 Mio. Euro für ein elektronisches Archivierungs- und Dokumentenmanagementsystem ausgegeben, ohne dieses wie vorgesehen zu nutzen. Obwohl es den Funktionsumfang der Software halbiert hat, haben sich die Kosten verdoppelt.

Das Bundeswirtschaftsministerium plante, bis Ende 2005 für 1,5 Mio. Euro eine Standardsoftware zur Archivierung und Vorgangsbearbeitung anzupassen und zu nutzen. Durch Effizienzgewinne wollte es damit bis zum Jahr 2007 rund 16,5 Mio. Euro sparen.

Bis zum Jahr 2010 gab das Bundeswirtschaftsministerium 3 Mio. Euro für das Projekt aus. Darüber hinaus entstanden weitere Kosten u. a. für eigenes Personal, die es nicht erfasste. Den Funktionsumfang der Software halbierte es zwischenzeitlich; das Ziel der elektronischen Vorgangsbearbeitung gab es auf. Damit kann es nur noch einen kleinen Teil der erhofften Einsparungen erreichen. Selbst die reduzierte Software nutzt es nur in einigen Arbeitsbereichen im Pilotbetrieb. Es gab seit dem Jahr 2006 für Lizenzen, die es bis heute nicht nutzt, 600 000 Euro aus. Der Bundesrechnungshof hat die Mängel u. a. auf ungenügende Projektplanung und -steuerung zurückgeführt.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat darauf hingewiesen, dass seine Projektplanung wegen organisatorischer Änderungen im Jahr 2002 hinfällig geworden sei. Es nutze die Archivierungsfunktion der Software weiterhin in einzelnen Arbeitsbereichen im Pilotbetrieb. Die überzähligen Lizenzen würden bei der späteren Einführung des Systems eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeswirtschaftsministerium den weiteren Projektverlauf sorgfältig plant. Auf dieser Basis muss es dann prüfen, ob und wie es das Projekt mit einem vertretbaren Ergebnis abschließen kann. Falls das Projekt unter den geänderten Rahmenbedingungen nicht mehr wirtschaftlich durchzuführen ist, muss es dieses abbrechen.

22 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle stellt Mängel bei der Inventarisierung seiner IT weiterhin nicht ab

Entgegen seiner Zusage hat das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle seit sieben Jahren die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Inventarisierung von IT-Geräten nicht umgesetzt. Damit kann es weiterhin seine IT nicht vollständig und revisionssicher nachweisen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat nicht dafür gesorgt, dass das Bundesamt seine Zusage einhält.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2005 festgestellt, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Bundesamt) seine IT nur lückenhaft nachweisen konnte. Das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesamt hatten damals zugesagt, die Mängel abzustellen.

Als der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz im Jahr 2011 erneut die IT des Bundesamtes prüfte, stellte er fest, dass der IT-Bestandsnachweis immer noch unzureichend war. Eine Inventarnummer, die die Geräte identifizieren sollte, fehlte oftmals. Standorte von Geräten waren nicht korrekt angegeben. Der Standort von Hunderten von Geräten konnte nur durch aufwendige Recherchen ermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesamt bereits seit sieben Jahren bekannte Mängel nicht abgestellt hat. Er hatte erwartet, dass das Bundeswirtschaftsministerium auf das Bundesamt einwirkt, seinen Zusagen nachzukommen.

Nunmehr sagte das Bundesamt zu, für die Führung eines revisionssicheren Bestandsverzeichnisses nur noch ein vorhandenes System zu nutzen. Der IT-Bestand werde aktualisiert und in das künftige System übernommen. Dazu habe man die Daten des einen Systems ausgedruckt und pflege sie nun manuell in das andere System ein.

Der Bundesrechnungshof hält die Vorgehensweise des Bundesamtes für unwirtschaftlich. Er hat das Bundeswirtschaftsministerium aufgefordert, mit Nachdruck dafür zu sorgen, dass das Bundesamt einen wirtschaftlichen Weg wählt, seine IT ordnungsgemäß zu verwalten. Darüber hinaus muss es seine Dienst- und Fachaufsicht verstärken.

23 Physikalisch-Technische Bundesanstalt missachtet Vorgaben für den Einsatz der Informationstechnik

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt hat für die Bundesverwaltung geltende Vorgaben für den wirtschaftlichen und sicheren Betrieb ihrer Informationstechnik missachtet.

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (Bundesanstalt) nutzte für IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht die für die Bundesverwaltung empfohlene und kostenfrei zur Verfügung stehende Software „WiBe Kalkulator“. Stattdessen bewertete sie die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben und Projekten nach einem eigenen Standard. Ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen waren schlecht dokumentiert und wiesen die Wirtschaftlichkeit nicht angemessen nach. Erfolgskontrollen fehlten.

Beschäftigte der Bundesanstalt konnten mit dienstlichen und privaten Smartphones über Funknetzwerke auf ihre dienstlichen E-Mail-Konten zugreifen. Weder für die Funknetzwerke noch für die Smartphones hatte die Bundesanstalt die erforderliche Freigabe des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik eingeholt.

Bei 1 800 Beschäftigten verfügte die Bundesanstalt über 4 350 Arbeitsplatzcomputer. Den Überbestand von 2 550 Arbeitsplatzcomputern konnte die Bundesanstalt nicht erklä-

ren. Das Softwarelizenzmanagement der Bundesanstalt war unvollständig und mängelbehaftet.

Die Bundesanstalt ist der Auffassung, der eigenentwickelte Standard für IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen verfüge über eine inhaltlich ausreichende Methodik und sei wirtschaftlich. Die Gefährdung ihrer IT-Sicherheit durch den Einsatz der Smartphones hat sie bestritten. Der Überbestand an Arbeitsplatzcomputern sei in ihrer Aufgabe als Forschungseinrichtung begründet. Ein umfassendes Softwarelizenzmanagement sei nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, künftig die für die Bundesverwaltung kostenfreie Software „WiBe Kalkulator“ zu nutzen. Er empfiehlt, die für die Smartphones gewählte Konfiguration durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik prüfen und freigeben zu lassen. Die Bundesanstalt bleibt aufgefordert, ihren Bedarf an Arbeitsplatzcomputern nachvollziehbar zu ermitteln und ein umfassendes Softwarelizenzmanagement einzurichten.

Insgesamt erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundeswirtschaftsministerium dafür sorgt, dass die Bundesanstalt die Vorgaben für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung beachtet. Es darf nicht dulden, dass die Bundesanstalt in diesem Bereich mit Verweis auf ihre wissenschaftlich-technische Ausrichtung eine Sonderrolle beansprucht.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

24 Entwicklung des Einzelplans 10

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nimmt die Regierungsaufgaben auf dem Gebiet der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft sowie der Verbraucherpolitik wahr. Im Haushaltsjahr 2011 gab es dafür 5,4 Mrd. Euro aus. Dies entsprach 1,8 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Die Ausgaben sollen im Jahr 2012 im Vergleich zum Jahr 2011 um 3,9 % abnehmen. Die geplanten Ausgaben des gesamten Bundeshaushalts bleiben dagegen nahezu gleich.

Einzelplan 10 – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 418	5 280	5 260
Einnahmen des Einzelplans	95	59	63
Verpflichtungsermächtigungen	648	1 232	1 564
	Planstellen/Stellen		
Personal	4 009	4 071	4 055

- Der größte Teil der Ausgaben des Einzelplans 10 entfällt auf die landwirtschaftliche Sozialpolitik. Im Jahr 2011 wendete der Bund für die Alterssicherung und die Krankenversicherung der Landwirte sowie die landwirtschaftliche Unfallversicherung 3,7 Mrd. Euro auf.

- Die Verwaltungskosten der landwirtschaftlichen Sozialversicherung liegen durchweg höher als die anderer Sozialversicherungsträger. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz empfohlen, die landwirtschaftliche Sozialversicherung organisatorisch umfassend zu reformieren und einen eigenständigen bundesunmittelbaren Träger zu schaffen. Diese Empfehlung greift das Gesetz zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung auf. Es sieht u. a. vor, zum 1. Januar 2013 einen einheitlichen Bundesträger, die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, zu schaffen.

- Weitere Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 10 sind die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit Ausgaben von 583 Mio. Euro und die Förderung von „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit Ausgaben von 443 Mio. Euro.

- Die Verbraucherpolitik ist ein erklärter politischer Schwerpunkt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Die Ausgaben für die Verbraucherpolitik und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit machten im Jahr 2011 mit 151,5 Mio. Euro 2,8 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 10 aus.

- Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Jahr 2011 die Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf Schwachstellen untersucht. Er hat empfohlen, die Organisation der amtlichen Kontrolle teilweise neu auszurichten und darüber hinaus das nationale Krisenmanagement rechtlich und organisatorisch neu zu gestalten. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erarbeitet derzeit zusammen mit den Ländern Lösungsansätze.

25 Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung hat seit Gründung seinen Personalbedarf nicht nachgewiesen

Der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung hat seit seiner Gründung im Jahr 2009 nicht sachgerecht ermittelt, wie viel Personal er für seine Aufgaben benötigt. Dennoch verzeichnete er bis zum Jahr 2012 einen Stellenzuwachs von mehr als 30 %. Die jährlichen Personalausgaben von 43 Mio. Euro sind haushaltsrechtlich nicht begründet. Das aufsichtführende Bundesversicherungsamt und das Bundeslandwirtschaftsministerium

müssen sicherstellen, dass der Spitzenverband seinen gesetzlichen Pflichten nachkommt.

Mit der Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung übernahm der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung IT-Aufgaben von den regionalen Trägern. Die Stellen bewilligte das Bundesversicherungsamt. Dabei hat es versäumt, auf einen sachgerechten Nachweis des Personalbedarfs hinzuwirken. Stattdessen beruft sich der Spitzenverband immer noch auf veraltete Schätzungen aus dem Jahr 2008.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Spitzenverband bei jährlichen Personalausgaben von 43 Mio. Euro den Bedarf für sein Personal und den Aufwuchs bis heute nicht nachgewiesen hat. Er hat deshalb gefordert, keine neuen Stellen zu bewilligen. Dennoch bewilligte das Bundesversicherungsamt bis zum Jahre 2012 einen Stellenzuwachs von mehr als 30 % (181 Stellen). Das Bundeslandwirtschaftsministerium war in das Verfahren eingebunden.

Ab dem Jahr 2013 werden die regionalen Versicherungsträger und der Spitzenverband zu einem Bundesträger Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau zusammengefasst. Die beim Spitzenverband bereits zentralisierten Aufgaben bleiben davon unberührt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesversicherungsamt und das Bundeslandwirtschaftsministerium alle Einfluss- und Beratungsmöglichkeiten gegenüber dem Bundesträger konsequent ausschöpfen. Dadurch sollten künftig die für die Bundesverwaltung geltenden Grundsätze und Maßstäbe bei der Neuordnung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung eingehalten werden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

26 Entwicklung des Einzelplans 11

Im Bundesministerium für Arbeit und Soziales sind wesentliche Zuständigkeiten des Bundes für Soziales und Beschäftigung zusammengefasst. Die Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung sowie der Arbeitsförderung werden überwiegend von bundes- bzw. landesunmittelbaren Körperschaften erfüllt – insbesondere der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Bundesagentur für Arbeit. Sie werden grundsätzlich über Beiträge finanziert. Der Bund beteiligt sich allerdings in erheblichem Umfang an den Ausgaben. Diese sind stark abhängig von externen Faktoren: der konjunkturellen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, der demografischen Entwicklung in Deutschland und der Dauer der Lebensarbeitszeit.

Der Einzelplan 11 dient im Wesentlichen der finanziellen Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme. Er stellt nach seinem Volumen den mit Abstand größten Einzelplan im Bundeshaushalt dar. So beliefen sich die Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 auf 125,6 Mrd. Euro. Dies entsprach 42,4 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 11 – Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	125 629	126 131	118 738
Einnahmen des Einzelplans	7 053	5 630	1 833
Verpflichtungsermächtigungen	2 446	2 234	2 334
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 238	2 358	2 408

- Im Jahr 2011 zahlte der Bund Zuschüsse, Erstattungen und sonstige Leistungen von 81,1 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. So trug der Bund fast ein Drittel ihrer Gesamtausgaben. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Eine Organisationsreform im Jahr 2005 sollte die Rentenversicherung schlanker und effizienter machen. Im Jahr 2011 hat der Bundesrechnungshof zum wiederholten Mal darauf hingewiesen, dass die Träger die Chancen, verstärkt zusammenzuarbeiten, bislang nur unzureichend nutzen.

- Bereits jetzt sind die Ausgaben der Träger der Rentenversicherung nicht durch Beitragseinnahmen gedeckt. Zusätzliche Leistungen der Träger, denen keine zusätzlichen Beitragseinnahmen gegenüberstehen, können die Träger somit nicht selbst tragen. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit und in der Verwaltung hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales empfohlen, dem Parlament regelmäßig darüber zu berichten, wie neue, nicht beitragsgedeckte Leistungen die Haushalte der Träger – und somit potenziell den Bundeshaushalt – belasten.

- Die Ausgaben für die Arbeitsförderung beliefen sich im Jahr 2011 auf 8 Mrd. Euro. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unterstützte damit die Bundesagentur. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Bundesagentur in den kommenden Jahren Rücklagen aufbauen wird. Sie will die Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung ab dem Jahr 2013 vollständig streichen. Der Bundesrechnungshof prüft im Bereich der Arbeitsförderung insbesondere die Fachaufgaben und die Organisation der Bundesagentur. Auf seine Empfehlung will die Bundesagentur bis zum Jahresende 2012 ihre bislang 176 zu 156 Agenturen zusammenfassen. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat das Gesetzgebungsverfahren zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente begleitet. Das Gesetz trat am 1. April 2012 in Kraft.

- Die Aufwendungen des Bundes für die Grundsicherung für Arbeitsuchende beliefen sich im Jahr 2011 auf 33 Mrd. Euro. Der Bund trägt die finanzielle Hauptlast der Grundsicherungsleistungen. Auf der Grundlage der unmittelbaren Finanzverantwortung des Bundes ist der Bundesrechnungshof die einzige staatliche Institution, die umfassende Informationen bei allen Trägerformen erheben kann. Wesentliche Empfehlungen wurden in Gesetzgebungsverfahren und in untergesetzlichen Regelungen aufgegriffen. Der Bundesrechnungshof hat eine Vereinfachung des Verfahrens bei der Leistungsgewährung empfohlen. Er hat darauf hingewiesen, dass dies Bund, Länder und Kommunen um weit über 160 Mio. Euro entlasten würde. Die Jobcenter können im Jahr 2012 insgesamt Zuwendungen von mehr als 750 Mio. Euro bewilligen. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Bund keinen hinreichenden Überblick über die von den Jobcentern aus Bundesmitteln bewilligten Zuwendungen hat.

27 Bundesversicherungsamt stellt gravierende Mängel bei der Beschaffung und Verwaltung seiner IT weiterhin nicht ab

Das Bundesversicherungsamt hat seine IT wiederholt vorschriftswidrig beschafft. Den Vermögensnachweis für seine IT konnte es nur teilweise erbringen; zahlreiche Geräte waren nicht auffindbar. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2005 ähnliche Mängel festgestellt. Das Bundesversicherungsamt hat seine damalige Zusage nicht eingehalten, diese Mängel abzustellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz im Jahr 2010, wie das Bundesversicherungsamt IT beschaffte und verwaltete.

Er stellte dabei fest, dass der IT-Bestandsnachweis des Bundesversicherungsamtes immer noch unzureichend war. So waren z. B. 94 inventarisierte Laptops nicht auffindbar. Häufig verstieß das Bundesversicherungsamt gegen Vergabevorschriften. An einen Auftragnehmer vergab es in den Jahren 2004 bis 2010 ohne Ausschreibung Aufträge über 1,8 Mio. Euro, ohne dies zu begründen. Einzelne Dauerlieferanten beauftragte es öfters zu überhöhten Preisen. Außerdem beschaffte das Bundesversicherungsamt IT-Ausstattung häufig ohne begründeten Bedarf. Zehn Beschäftigte des IT-Referates verfügten z. B. über 27 Mobilfunk- und Datenfunkverträge. Zusätzlich nutzten sie jeweils ein bis drei Notebooks.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesversicherungsamt die seit dem Jahr 2005 bekannten Mängel trotz Zusage nicht abgestellt hat.

Er erwartet, dass das Bundessozialministerium seine Fach- und Dienstaufsicht verstärkt und dazu z. B. Geschäftsprüfungen beim Bundesversicherungsamt durchführt. Das Bundessozialministerium muss mit Nachdruck dafür sorgen, dass das Bundesversicherungsamt die Mängel abstellt.

28 Bundesarbeitsministerium verbessert Vergabeverfahren bei internationaler Zusammenarbeit

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesarbeitsministerium die Grundlagen dafür geschaffen, seine Vergabeverfahren für Projekte der internationalen Zusammenarbeit dauerhaft zu verbessern. Es hat seine Beschäftigten im Haushalts- und Vergaberecht geschult. Zudem sind die zentrale Vergabestelle und der Beauftragte für den Haushalt regelmäßig einzubinden.

Zu den Aufgaben des Bundesarbeitsministeriums gehört die internationale Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Dazu finanziert es beispielsweise internationale Tagungen und den Einsatz von Experten im In- und Ausland. In den Jahren 2009 und 2010 gab es hierfür 450 000 Euro aus.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesarbeitsministerium bei der Vergabe von Aufträgen gegen das Vergaberecht verstieß. Vergabeverfahren dokumentierte es nicht. In über 100 Fällen beachtete es nicht die Gebote des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung. Zudem führte das Bundesarbeitsministerium vor den geplanten Projekten keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. So konnte es die Wirtschaftlichkeit der durchgeführten Projekte nicht nachweisen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesarbeitsministerium aufgefordert, die aufgezeigten Mängel dauerhaft zu beseitigen. Es muss die vergaberechtlichen Vorgaben einhalten und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen mit angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachweisen.

Das Bundesarbeitsministerium hat die Mängel eingeräumt und geeignete Maßnahmen ergriffen, um sie abzustellen. So hat es seine Beschäftigten im Vergabe- und Haushaltsrecht geschult. Ferner hat es vorgegeben, seine zentrale Vergabestelle und den Beauftragten für den Haushalt vor Vergaben regelmäßig einzubinden.

Bundesagentur für Arbeit

29 Bundesagentur für Arbeit muss Finanzierung von Professuren beenden

Die Bundesagentur für Arbeit finanziert an mehreren deutschen Hochschulen Professuren, die mit Personal ihres Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung besetzt sind. Diese Finanzierung entspricht nicht der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes. Die Ausgaben sind auch nicht notwendig, um die Forschungsaufgaben der Bundesagentur für Arbeit zu erfüllen. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Finanzierung der Professuren zu beenden. Die Vorteile einer wissenschaftlichen Kooperation mit Hochschulen können auch durch andere Formen der Zusammenarbeit genutzt werden.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) finanziert seit dem Jahr 2008 Professuren an Hochschulen in mehreren Ländern. Alle Professuren werden ausschließlich von

Bereichsleitern oder weiteren Beschäftigten ihres Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wahrgenommen.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass es an einer Grundlage fehlte, die der Bundesagentur die Finanzierung von Professuren erlaubte. Nach dem Grundgesetz kann der Bund Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen nur fördern, wenn er dazu eine Vereinbarung mit allen Ländern schließt.

Zudem beanstandete der Bundesrechnungshof, dass die Bundesagentur Professuren für Beschäftigte ihrer eigenen Forschungseinrichtung aus Beitragsmitteln finanziert. Die Ausgaben waren nicht notwendig, weil bereits bestehende Kooperationen mit den Hochschulen eine umfassende wissenschaftliche Zusammenarbeit ermöglichen. Ferner zeigen die Vorgaben und starke Einflussnahme der Bundesagentur beim Auswahlverfahren, dass es ihr insbesondere darum geht, ihr eigenes Personal zu fördern.

Die Bundesagentur sollte die Finanzierung von Professuren an Hochschulen beenden. Die Vorteile einer wissenschaftlichen Kooperation mit Hochschulen kann sie durch andere, verfassungsrechtlich unbedenkliche Formen der Zusammenarbeit nutzen.

30 Bundesagentur für Arbeit muss ihr Flächenmanagement auf breitere Grundlagen stellen

Die Bundesagentur für Arbeit hat die Größe ihrer Gebäudeflächen mit nur einer Kennzahl gesteuert. Bei der Berechnung der Kennzahl hat sie nicht alle Gebäudeflächen einbezogen. Sie hat ferner bei ihrem Flächenmanagement keine liegenschaftsbezogenen Kosten berücksichtigt. Dadurch hat sie ein verzerrtes Bild über die Flächennutzung und deren Kosten erzeugt. Die Bundesagentur für Arbeit muss die Bewertungsgrundlagen für ihr Flächenmanagement erweitern.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) steuert ihre Gebäudeflächen über eine Kennzahl. Dabei setzt sie die Netto-Grundfläche ins Verhältnis zur Anzahl unterzubringender Personen. Mit dieser Kennzahl bestimmte sie, ob sie ihre Ziele bei der Flächenreduzierung erreicht hatte.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur nicht alle Gebäudeflächen in die Berechnung dieser Kennzahl einbezog. Ferner berücksichtigte sie für ihr Flächenmanagement nicht die wesentlichen liegenschaftsbezogenen Kosten, wie beispielsweise Mieten oder Betriebskosten. Außerdem unterschied sie nicht zwischen neuen und bereits vorhandenen Gebäuden, obwohl sie hierfür separate Zielwerte festgelegt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Bundesagentur alle Gebäudeflächen bei der Berechnung ihrer Kennzahl einbezieht. Sie sollte weitere Kennzahlen verwenden, die die liegenschaftsbezogenen Kosten abbilden und zwischen neuen und bereits vorhandenen Gebäuden unterscheiden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur ihr Flächenmanagement verbessert. Sie muss die Grundlagen für ihre Steuerung erweitern und die Kennzahlen hierfür auf vollständiger Grundlage und transparent berechnen.

31 Bundesagentur für Arbeit verbessert Kraftfahrzeugmanagement

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit ihren Bestand an Dienstwagen um 115 Fahrzeuge verringert. Zudem setzt sie die Dienstwagen und ihre Fahrerinnen und Fahrer wirtschaftlicher ein. Dazu hat sie ihre Regelungen für die Beschaffung und den Einsatz ihrer Dienstwagen aktualisiert und nutzt verstärkt IT.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) beschaffte Dienstwagen, ohne den Bedarf zu begründen oder die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung nachzuweisen. Sie verfügte zeitweise über nahezu 300 Dienstwagen mehr als benötigt. Allein die Leasingkosten für die überzähligen Dienstwagen beliefen sich in den Jahren 2008 und 2009 auf 600 000 Euro.

Die Bundesagentur setzte ihre Dienstwagen und ihre Fahrerinnen und Fahrer unwirtschaftlich ein. So beförderten sie häufig nur einzelne Personen. Die Bundesagentur prüfte auch nicht Alternativen wie öffentliche Verkehrsmittel oder Mietwagen. Zudem erreichten die Dienstwagen teilweise nicht die für eine wirtschaftliche Nutzung festgelegte Kilometerleistung.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, Dienstwagen nur dann zu beschaffen, wenn sie den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung vorher nachgewiesen hat. Überzählige Dienstwagen muss sie verkaufen oder zurückgeben. Sie muss prüfen, ob sie ihre Fahrzeuge und ihr Fahrpersonal wirtschaftlich einsetzt. Dabei muss sie untersuchen, ob öffentliche Verkehrsmittel oder Mietwagen günstiger sind.

Die Bundesagentur ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat ihren Fahrzeugbestand um 115 Fahrzeuge verringert. Ihre internen Weisungen zum Kraftfahrzeugmanagement hat sie überarbeitet und dabei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgenommen. Ferner hat sie zugesichert, ihre Fahrzeuge und ihr Fahrpersonal wirtschaftlicher einzusetzen. Für die Steuerung ihres Kraftfahrzeugmanagements setzt sie verstärkt IT ein.

32 Bundesagentur für Arbeit löst ihre Vervielfältigungsstellen auf

Die Bundesagentur für Arbeit löst ihre Vervielfältigungsstellen auf. Diese waren häufig nicht ausgelastet und arbeiteten unwirtschaftlich. Die Vervielfältigungsaufgaben wird die Bundesagentur für Arbeit zunächst auf die Poststellen verlagern. Gleichzeitig will sie untersuchen, wie sie die Vervielfältigungsaufgaben künftig wirtschaftlich erledigen kann. Damit folgt sie Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) fasste im Jahr 2007 die Verwaltungsaufgaben der Agenturen für Arbeit in zentralen Einheiten zusammen (Interne Services). Dort richtete sie Vervielfältigungsstellen für umfangreiche Druck- und Kopierarbeiten ein. Die Personal- und Sachkosten für die über 100 Beschäftigten in den Vervielfältigungsstellen beliefen sich im Jahr 2010 nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes auf 6,6 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur bei der Einrichtung der Vervielfältigungsstellen keine anderen Organisationsformen geprüft hatte. Sie wusste auch nicht, ob die Vervielfältigungsaufgaben wirtschaftlich erledigt werden. So war das in den Vervielfältigungsstellen eingesetzte Personal mit den anfallenden Vervielfältigungsaufgaben nur teilweise ausgelastet. Zudem setzten die Vervielfältigungsstellen häufig Kopiergeräte ein, deren Kapazitäten sie nicht annähernd ausschöpften. Ferner beschafften sie entgegen den eigenen Vorgaben Farbmultifunktionsgeräte. Mit diesen fertigten sie oft auch dann deutlich teurere Farbkopien, wenn Schwarz-Weiß-Kopien ausgereicht hätten.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie löst die Vervielfältigungsstellen kurzfristig auf und verlagert die Aufgaben in die Poststellen der Agenturen für Arbeit. Darüber hinaus will sie den gesamten internen Dienstbetrieb einschließlich der Vervielfältigungsaufgaben neu regeln. Ihre Vervielfältigungsaufträge will sie einheitlich erfassen. Damit will sie ihre Fachaufsicht verbessern und untersuchen, wie sie die Vervielfältigungsaufgaben wirtschaftlicher erledigen kann.

33 Bundesagentur für Arbeit präzisiert Kriterien für Förderungen aus dem Vermittlungsbudget

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Weisungen und Arbeitshilfen zur Förderung der beruflichen Eingliederung aus dem Vermittlungsbudget überarbeitet. Sie hat ihre Kriterien präzisiert, nach denen die Vermittlungskräfte beurteilen sollen, ob eine Förderung notwendig ist. Die Förderhöhe will sie stärker am Bedarf des Einzelfalles ausrichten. Zudem schult sie ihre Vermittlungskräfte in der Rechtsanwendung.

Die Agenturen für Arbeit können Ausbildungsuchende und Arbeitslose aus dem Vermittlungsbudget fördern, um sie beruflich einzugliedern. Die Vermittlungskräfte verfügen dabei über einen großen Entscheidungsspielraum, weil Art und Höhe der Leistungen gesetzlich nicht festgelegt sind. So können sie beispielsweise Zuschüsse zu Bewerbungskosten oder Reisekosten zu Vorstellungsgesprächen gewähren, aber auch Fahrten von der Wohnung zur Arbeitsstätte oder einen Umzug anteilig finanzieren.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Vermittlungskräfte auch dann Leistungen gewährten, wenn dies zur beruflichen Eingliederung nicht notwendig war. So förderten sie, obwohl Antragsteller die Kosten selber tragen konnten oder der Arbeitgeber sie erstattete. Zudem bewilligten sie vielfach Pauschalen, die zum Teil über dem tatsächlich notwendigen Betrag lagen. Nur in Ausnahmefällen berücksichtigten sie einen aus der Förderung entstehenden Nutzen; zum Beispiel beim Erwerb einer Fahrerlaubnis oder eines Pkw.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfschritte und Kriterien benannt, mit denen die Vermittlungskräfte die Notwendigkeit einer Förderung beurteilen können. Er hat empfohlen, den individuellen Bedarf genauer zu ermitteln. Zudem hat er der Bundesagentur für Arbeit nahegelegt, ihre Vermittlungskräfte in der Rechtsanwendung zu qualifizieren, damit sie das Förderinstrument gezielt und effizient einsetzen.

Die Bundesagentur für Arbeit hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie hat die vorgeschlagenen Prüfschritte und Förderkriterien in ihre Weisungen und Arbeitshilfen übernommen. Darüber hinaus schult sie ihre Vermittlungskräfte in der Rechtsanwendung.

Rentenversicherung

34 Ohne gemeinsames Konzept: Deutsche Rentenversicherung muss ihre Öffentlichkeitsarbeit bedarfsgerecht und wirtschaftlich ausrichten

Die Öffentlichkeitsarbeit der Träger der Deutschen Rentenversicherung stützt sich auf kein gemeinsames Konzept. Es fehlen klar erkennbare Ziele. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Träger der Deutschen Rentenversicherung die Öffentlichkeitsarbeit neu ausrichten und sie nachweislich und stärker als bisher bedarfsgerecht und wirtschaftlich organisieren. Das Bundessozialministerium und das Bundesversicherungsamt sollten diesen Prozess aufsichtsrechtlich begleiten.

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (Träger) sollen seit einer Organisationsreform im Jahr 2005 ihre Öffentlichkeitsarbeit in ihrem Spitzenverband Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) gemeinsam koordinieren und steuern. Durch eine gebündelte Öffentlichkeitsarbeit wollte der Gesetzgeber die Aufklärung über das bundeseinheitlich geregelte Rentensystem verbessern.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Öffentlichkeitsarbeit in der Deutschen Rentenversicherung ohne klar erkennbare Ziele und uneinheitlich ist. Es ist fraglich, ob sie bedarfsgerecht und wirtschaftlich ausgerichtet ist. Die Träger setzen u. a. Medien unkoordiniert und teilweise mehrfach für denselben Zweck ein. Zwar hat die DRV Bund angekündigt, dass die Träger Ziele und Strategien für eine gemeinschaftliche Öffentlichkeitsarbeit entwickeln und den Einsatz von Medien auf deren Wirtschaftlichkeit hin untersuchen wollen. Jedoch ist eine Bereitschaft aller Träger, dies gemeinsam zu tun, noch nicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof erwartet von der Gemeinschaft der Träger, dass sie ihre Öffentlichkeitsarbeit in ihrem Spitzenverband DRV Bund bedarfsgerecht und wirtschaftlich ausrichtet. Das Bundessozialministerium und das Bundesversicherungsamt sind aufgefordert, diesen Prozess aufsichtsrechtlich zu begleiten.

35 Mangelnde Steuerung der elektronischen Archivierung von Rentenakten kostet die Deutsche Rentenversicherung Bund Millionen

Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat Abläufe und Verantwortlichkeiten für die elektronische Archivierung eines Teils ihrer Rentenakten nicht oder zu spät festgelegt: Der Vorstand der Deutschen Rentenversicherung Bund beschloss im Oktober 2006, vier Millionen Rentenakten elektronisch zu archivieren. Denn diese Akten lagerten in einem Archivgebäude, dessen Grundstück die DRV Bund anderweitig verwenden wollte. Da sich der Projektbeginn verzögerte und das Archivgebäude nicht mehr genutzt werden konnte, musste die Deutsche Rentenversicherung Bund ein weiteres Gebäude mieten, um die Rentenakten länger zu lagern. Dies verursacht zusätzliche Ausgaben von 1,7 Mio. Euro im Jahr.

Im Oktober 2006 beschloss der Vorstand der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund), vier Millionen Rentenakten – das entspricht einem Drittel ihres Bestands – elektronisch zu archivieren. Denn das Grundstück, auf dem das sanierungsbedürftige Archivgebäude mit den Akten stand, wollte die DRV Bund anderweitig verwenden. Die elektronische Archivierung sollte Personal vornehmen, das die DRV Bund im Überhang hatte und das kurzfristig nicht abgebaut werden konnte. Die DRV Bund ging deshalb davon aus, dass das Projekt haushaltsneutral durchgeführt werden könne.

Die DRV Bund wollte zur selben Zeit eine elektronische Vorgangsbearbeitung einführen. Diese sollte später auch auf den Rentenbereich ausgedehnt werden. Deshalb musste sie zahlreiche grundsätzliche Entscheidungen treffen, was den Beginn der elektronischen Archivierung der Rentenakten verzögerte. Das hierfür vorgesehene Personal baute sie zwischenzeitlich nahezu vollständig ab. Zu der elektronischen Archivierung kam es deshalb in dem ursprünglich geplanten Maße nicht mehr. Die DRV Bund mietete daraufhin im August 2010 ein neues Archivgebäude. Die jährliche Miete für die voraussichtliche zehnjährige Nutzung beläuft sich auf 1,7 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich weder das Direktorium der DRV Bund, das für die Führung der laufenden Geschäfte des Trägers verantwortlich ist, noch der Vorstand des Trägers hinreichend um die elektronische Archivierung gekümmert haben. Abläufe und Verantwortlichkeiten in diesem Vorhaben haben sie nicht oder zu spät festgelegt. Bei Verzögerungen haben sie nicht wirksam eingegriffen. Hätten sie das getan, wäre die Anmietung eines weiteren Gebäudes für die Lagerung der Rentenakten vermeidbar gewesen.

Die DRV Bund sollte umgehend ein Konzept erstellen, das für die elektronische Erfassung und Bearbeitung ihrer Rentenakten Verantwortlichkeiten festlegt, Zeitvorgaben macht und auch Berichtspflichten gegenüber den Leitungsgremien auferlegt.

36 Verzicht auf überflüssige Rentenanpassungsmitteilungen spart Ausgaben von 10 Mio. Euro

In Jahren, in denen sich die Rentenbeträge nicht verändern, müssen die Rentenversicherungsträger künftig keine Rentenanpassungsmitteilungen mehr versenden. Dies geschieht auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die auf eine Anregung der Deutschen Rentenversicherung Bund zurückgeht. Hierdurch sparen die Rentenversicherungsträger jeweils 10 Mio. Euro ein.

Einmal jährlich werden die Renten angepasst. Die Rentenversicherungsträger müssen die Rentenbezieher über die neuen monatlichen Rentenbeträge informieren. Im Jahr 2010 veränderten sich die Renten nicht (Nullanpassung).

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) regte deshalb beim Bundessozialministerium eine Gesetzesänderung an. Die Rentenversicherungsträger sollten danach bei einer Nullanpassung auf Rentenanpassungsmitteilungen verzichten können. Das Bundessozialministerium hielt aber eine kurzfristige Gesetzesänderung nicht für durchführbar. Außerdem hatte es Sorge, dass die Rentenbezieher nicht ausreichend informiert wären, wenn bei einer Nullanpassung keine Rentenanpassungsmitteilungen versendet würden. Die Rentenversicherungsträger sahen sich deshalb gezwungen, auch bei der Nullanpassung im Jahr 2010 Rentenanpassungsmitteilungen zu versenden. Dadurch entstanden nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes Verwaltungsausgaben von 10 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundessozialministerium empfohlen zu prüfen, ob künftig bei Nullanpassungen darauf verzichtet werden kann, Rentenanpassungsmitteilungen zu versenden. Die DRV Bund setzte sich ebenfalls hierfür ein. Das Bundessozialministerium hat die Empfehlungen nun aufgegriffen. Es hat eine gesetzliche Änderung bewirkt, die sicherstellt, dass bei künftigen Nullanpassungen keine Rentenanpassungsmitteilungen mehr versandt werden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

37 Entwicklung des Einzelplans 12

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland sicherzustellen, zu gestalten und zu fördern. Es ist verantwortlich für Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege, die Bin-

nen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr. Darüber hinaus nimmt es die Zuständigkeiten des Bundes bei der Raumordnung, dem Städtebau und dem Wohnungs- und Bauwesen wahr. Im Haushaltsjahr 2011 betrugen die Gesamtausgaben im Einzelplan 12 25,2 Mrd. Euro. Dies entspricht 8,5 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Mehr als die Hälfte der Ausgaben des Einzelplans fließt in Investitionen. Den größten Anteil seiner Einnahmen (4,5 von 7,8 Mrd. Euro) erhält das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aus der Lkw-Maut.

Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	25 170	25 934	25 720
Einnahmen des Einzelplans	7 840	6 042	5 733
Verpflichtungsermächtigungen	6 091	12 433	10 263
	Planstellen/Stellen		
Personal	22 706	23 888	23 605

- Im Jahr 2011 gab der Bund für die Eisenbahn 9,4 Mrd. Euro aus. Hier ist zu unterscheiden zwischen Ausgaben des Bundes für das Bundeseisenbahnvermögen von 5,4 Mrd. Euro und Ausgaben für den Neubau, Ausbau und Erhalt der Schienenwege von 4 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der Schienenwege seit der Bahnreform im Jahr 1999 begleitet. Damals ging das Eigentum an der Schieneninfrastruktur auf die privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes über. Der Bundesrechnungshof hat immer wieder festgestellt, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen Bundesmittel für den Schienenwegebau zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwendeten.

- Den Neubau, Erhalt und Betrieb von Bundesfernstraßen finanzierte der Bund mit 6 Mrd. Euro. Festlegungen aus den Vorjahren binden den Haushaltsgesetzgeber in erheblichem Umfang. So stehen für neue Straßenbauvorhaben im Jahr 2012 weniger als die Hälfte der veranschlagten Mittel zur Verfügung. Der Spielraum für neue Straßenbauprojekte wird nochmals enger, da die laufenden Vorhaben regelmäßig teurer werden als geplant. Damit die Länder die Kosten geplanter Vorhaben transparenter und realistischer ermitteln können, hat der Bundesrechnungshof gefordert, eine Preisdatenbank einzuführen. In dieser Datenbank sollen die Preise bereits abgerechneter Bauprojekte unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten erfasst werden. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung teilt diese Auffassung und beabsichtigt, eine solche Preisdatenbank einzurichten. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter begleiten.

- Der Bund trägt auch die Verantwortung für Neubau, Ausbau und Unterhalt der Bundeswasserstraßen. Im Jahr 2011 gab er dafür 1,8 Mrd. Euro aus. Für die Bundeswasserstraßen ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung als bundeseigene Verwaltung zuständig. Sie hat bundesweit 12 700 Beschäftigte. Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit mehrfach auf ein uneinheitliches und unwirtschaftliches Handeln der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung hingewiesen. Das Bundesministerium will nun die Steuerungsaufgaben konzentrieren und bis zum Jahr 2020 die Zahl der Beschäftigten auf weniger als 10 000 reduzieren. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung der Reformbemühungen beobachten.

38 Bundesverkehrsministerium zahlt wegen mangelnder Kontrolle 3,6 Mio. Euro zu viel Vergütungen für ein Förderprogramm

Die KfW Bankengruppe hat eine um 3,6 Mio. Euro zu hohe Vergütung vom Bundesverkehrsministerium erhalten. Sie hat zugesagt, diesen Betrag einschließlich Zinsen auszugleichen. Zudem werde sie ihre Vergütung künftig nach dem mit dem Bundesverkehrsministerium vereinbarten Verfahren berechnen. Das Bundesverkehrsministerium seinerseits hat angekündigt, die Vergütungsabrechnungen der KfW Bankengruppe künftig intensiver zu prüfen.

Das Bundesverkehrsministerium fördert seit Ende des Jahres 2007 die Anschaffung besonders emissionsarmer Nutzfahrzeuge durch Zuschüsse. Mit der fachlichen und administrativen Abwicklung des Programms beauftragte es die KfW Bankengruppe (KfW). Die Einzelheiten der Programmabwicklung regelten das Bundesverkehrsministerium und die KfW in einem Vertrag. Darin ist u. a. festgelegt, wie die Vergütung der KfW zu berechnen ist. Sie ergibt sich aus den Anschaffungskosten der Fahrzeuge, für die die KfW Zuschüsse ausgezahlt hat. Dabei gilt: je höher die Anschaffungskosten, desto höher die Vergütung der KfW.

Die KfW berechnete ihre Vergütung quartalsweise und stellte sie dem Bundesverkehrsministerium in Rechnung. Dieses überprüfte die Vergütungsabrechnungen der KfW nicht vertieft, sondern beschränkte sich auf Plausibilitätsbetrachtungen.

Bei seiner Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die KfW ihre Vergütung nicht nach dem im Vertrag vereinbarten Verfahren berechnet hatte. Sie setzte bei der Berechnung die zum Zeitpunkt der Bewilligung erwarteten Anschaffungskosten für die emissionsarmen Nutzfahrzeuge an. Häufig erwarben die Antragsteller jedoch aus unterschiedlichen Gründen weniger Fahrzeuge als ursprünglich geplant. Der Ansatz der erwarteten anstelle

der tatsächlichen Anschaffungskosten führte über einen Zeitraum von etwas mehr als zwei Jahren zu einer Überzahlung der KfW von 3,6 Mio. Euro.

Die KfW hat die vom Bundesrechnungshof ermittelte Überzahlung bestätigt. Das Bundesverkehrsministerium hat gegenüber der KfW erklärt, dass es den überzahlten Betrag von 3,6 Mio. Euro zuzüglich Zinsen mit den noch ausstehenden Vergütungsansprüchen verrechnen werde. Außerdem hat es angekündigt, die Vergütungsberechnungen in Zukunft besser zu prüfen.

39 Förderung von Bahnstromanlagen kann Bundeshaushalt zusätzlich belasten

Das Bundesverkehrsministerium hat entschieden, künftig den Bau von Bahnstromanlagen zu fördern. Bisher waren diese Anlagen von einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu finanzieren. Das Bundesverkehrsministerium untersuchte nicht, ob die finanzielle Entlastung dieses Unternehmens notwendig ist und wie sie sich auf den Bundeshaushalt auswirken wird.

Der Bund investiert in den Ersatz sowie den Neu- und Ausbau seiner Schienenwege. Dazu gewährt er den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (Unternehmen) Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt. So erhalten die Unternehmen auf Grundlage einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) vom Bund jährlich pauschal 2,5 Mrd. Euro. In der LuFV ist auch festgelegt, für welche Bahnanlagen die Mittel einzusetzen sind. Das Bundesverkehrsministerium verhandelt derzeit über eine neue LuFV, die ab dem Jahr 2014 gelten soll.

Ein Unternehmen versorgt die Schienenwege mit Bahnstrom. Dazu wandelt es üblichen elektrischen Strom z. B. für private Haushalte, mit zentralen Umrichtern in Bahnstrom um. Diese Bahnstromanlagen kosten je nach Größe zwischen 25 und 40 Mio. Euro. Damit der Bundeshaushalt nicht unangemessen belastet wird, waren sie seit dem Jahr 1997 von dem Unternehmen zu finanzieren. Im Jahr 2012 hatte das Bundesverkehrsministerium entschieden, zentrale Umrichter mit der neuen LuFV zu fördern. Dabei berücksichtigte es weder das Interesse noch die Finanzkraft des Unternehmens. Dies ist aber nach den haushaltsrechtlichen Regelungen so vorgeschrieben (Subsidiaritätsprinzip). Das Bundesverkehrsministerium untersuchte auch nicht, wie sich seine Entscheidung auf den Bundeshaushalt auswirken wird. Dies ist jedoch wichtig für die Verhandlungen zur neuen LuFV. Denn die Förderung zentraler Umrichter könnte als Grund für eine Erhöhung der LuFV-Mittel herangezogen werden und den Bundeshaushalt belasten oder andere Ersatzinvestitionen verdrängen.

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung des Bundesverkehrsministeriums kritisiert, weil es das Subsidiaritätsprinzip nicht beachtete. Das Unternehmen ist nach wie vor in der Lage, zentrale Umrichter allein zu finanzieren. Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesverkehrsministerium, dass es diese Aspekte klärt und die finanziellen Auswirkungen kennt, bevor es sich in der LuFV festlegt.

40 Bund erhält 1,1 Mio. Euro für wiederverwendete Schienen zurück

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen setzte vom Bund bezahlte Schienen für Maßnahmen ein, die es aus eigenen Mitteln zu finanzieren hatte. Erst nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes erstattete es dem Bund 1,1 Mio. Euro. Der Betrag entspricht dem Wert der Schienen einschließlich Verzinsung.

Der Bund finanziert sowohl Ersatzinvestitionen als auch den Neu- und Ausbau seiner Schienenwege. Die Instandhaltung der Schienenwege hingegen muss ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (Unternehmen) aus eigenen Mitteln finanzieren. Der Bund und das Unternehmen vereinbarten, ausgebaute Schienen nach Möglichkeit wiederzuverwenden. Hat der Bund diese Schienen bezahlt, soll das Unternehmen sie vorrangig bei Investitionen wiederverwenden. Verwendet das Unternehmen diese Schienen zur Instandhaltung, hat es dem Bund den Wert der Schienen zu erstatten.

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob das Unternehmen vom Bund bezahlte Schienen vereinbarungsgemäß wiederverwendete. Dabei stellte er fest, dass das Unternehmen mehr als 40 km solcher Schienen für die Instandhaltung verwendet hatte, ohne dem Bund den Wert der Schienen zu ersetzen. Der Bundesrechnungshof hat das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) darauf aufmerksam gemacht und es aufgefordert, sich vom Unternehmen den Wert der Schienen erstatten zu lassen.

Das Bundesamt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat das Unternehmen aufgefordert, den Wert der wiederverwendeten Schienen zuzüglich Zinsen zu erstatten. Das Unternehmen hat dem Bund daraufhin insgesamt 1,1 Mio. Euro gezahlt.

41 Mehreinnahmen durch höhere Abführungen für Nebentätigkeiten

Ein Eigenbetrieb einer Sozialeinrichtung erhält höhere Abführungen aus den Nebentätigkeiten von Beschäftigten. Die Sozialeinrichtung hatte auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes neue Vereinbarungen für Nebentätigkeiten geschlossen. Der Eigenbetrieb konnte seine Einnahmen daraus um 76 % steigern. Bis zum Jahr 2014 sind Mehreinnahmen von insgesamt 1,1 Mio. Euro zu erwarten.

Eine Sozialeinrichtung der ehemaligen Bundeseisenbahnen (Sozialeinrichtung) gestattete Beschäftigten ihres Eigenbetriebs, die Infrastruktur ihres Arbeitgebers zu nutzen, um medizinische Nebentätigkeiten auszuüben. Die Beschäftigten müssen dafür Nutzungsentgelte an den Ei-

genbetrieb zahlen. Deren Höhe sollte sich nach den für den Bund geltenden Regelungen bemessen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Vereinbarungen zur Höhe der Nutzungsentgelte deutlich unter den Sätzen der Bundesvorschriften lagen. Er regte an, die Vereinbarungen mit den Berechtigten den Bundesvorschriften anzupassen.

Die Sozialeinrichtung ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie schloss im Jahr 2009 neue Vereinbarungen mit höheren Nutzungsentgelten. Ihr Eigenbetrieb konnte seine Einnahmen daraus im Jahr 2010 im Vergleich zum Jahr 2007 um 76 % steigern. Die Jahre 2010 bis 2014 lassen nach dem Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes Mehreinnahmen des Eigenbetriebs von 1,1 Mio. Euro erwarten. Auch in den folgenden Jahren werden entsprechend höhere Einnahmen zu verzeichnen sein.

42 Wasser- und Schifffahrtsdirektion will ein Schiff für 28 Mio. Euro ohne nachgewiesenen Bedarf beschaffen

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion will einen ihrer Tonnenleger durch ein neues Schiff für 28 Mio. Euro ersetzen, ohne dass sie den Bedarf für die Beschaffung und deren Wirtschaftlichkeit nachweisen kann. Sie hat die Anforderungen an den Einsatz des Schiffes an nicht bedarfsgerechte Vorgaben gebunden und wirtschaftliche Alternativen bei der Entscheidung nicht berücksichtigt.

Darüber hinaus veranlassten auch aktuelle Entwicklungen wie die geplante Umstellung auf Kunststofftonnen die Direktion bisher nicht, ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzupassen.

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) wollte ein neues Schiff beschaffen, das den auf der Ems eingesetzten Tonnenleger ersetzen sollte. Sie ermittelte, dass der neue Tonnenleger höchstens die Hälfte der Zeit mit Tonnenarbeiten ausgelastet sein wird. Daher sollte er zusätzlich Aufgaben im Feuerschutz und in der Schadstoffunfallbekämpfung auf der Ems übernehmen. Diese Einsätze erfordern, dass das Schiff sich ständig im Einsatzgebiet befindet. Es ist deshalb in anderen Gebieten der Direktion nicht einsetzbar.

Das Bundesverkehrsministerium genehmigte zunächst die Beschaffung eines neuen Schiffes für 17 Mio. Euro. Insbesondere durch die zusätzliche Ausrüstung für die Schadstoffunfallbekämpfung schätzt die Direktion die Kosten inzwischen auf 28 Mio. Euro. Den von ihr vorgelegten Nachtrag hat das Bundesverkehrsministerium bislang nicht genehmigt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Beschaffung des neuen Tonnenlegers mangelhaft war und nicht den Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung entsprach.

Die Direktion stellte zusätzliche Anforderungen an den Einsatz des neuen Schiffes, um eine höhere Auslastung zu erreichen. Dabei hat sie insbesondere nicht geprüft, ob bereits vorhandene Schiffe der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes oder private Unternehmen diese Aufgaben übernehmen können. Neue Entwicklungen, wie den kostengünstigeren Einsatz von Kunststofftonnen, ließ sie zudem unberücksichtigt.

Gleichwohl weist die Direktion die Kritik des Bundesrechnungshofes zurück. Sie ist der Auffassung, der Bedarf und die Wirtschaftlichkeit für den neuen Tonnenleger sei umfassend und abschließend nachgewiesen. Auch habe sie alle Optimierungsmöglichkeiten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinreichend berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Direktion die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung überarbeitet und dem Bundesverkehrsministerium den Bedarf für ein neues Schiff nachweist. Bis dahin ist die Beschaffung zurückzustellen.

Das Bundesverkehrsministerium hat sicherzustellen, dass es künftig die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen ergebnisoffen untersucht und die Beschaffungen den Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung entsprechen.

43 Wasser- und Schifffahrtsamt beschafft Schlepper für 8,8 Mio. Euro ohne nachgewiesenen Bedarf

Ein Wasser- und Schifffahrtsamt hat ein Schiff beschafft, ohne nachzuweisen, dass es dieses benötigt. Das Bundesverkehrsministerium hätte feststellen können, dass der Bedarf nicht ausreichend begründet war. Zudem genehmigte es den Kauf, ohne die vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen.

Das Bundesverkehrsministerium genehmigte einem Wasser- und Schifffahrtsamt (Amt) im Jahr 2010 die Beschaffung eines Schleppers für 8,8 Mio. Euro. Das Schiff sollte ein bereits stillgelegtes Bereisungsschiff und einen wenig genutzten Schlepper ersetzen. Für Bereisungen und Schleppeinsätze charterte das Amt in der Vergangenheit auch Schiffe privater Reedereien. In seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verglich das Amt die Kosten des Weiterbetriebs der zu ersetzenden Schiffe mit denen des neuen Schleppers. Eine Vergabe der Leistungen an Dritte prüfte es nicht.

Der Bundesrechnungshof bemängelte, dass das Amt weder Bedarf noch Wirtschaftlichkeit für einen neuen Schlepper ordnungsgemäß nachgewiesen habe.

Das Bundesverkehrsministerium ist der Auffassung, die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung sei im Wesentlichen durch die Notwendigkeit begründet, auf Notfälle im Nord-Ostsee-Kanal schnell und flexibel reagieren zu müssen. Private Unternehmen seien dazu nicht in der Lage.

Der Bundesrechnungshof geht nach wie vor davon aus, dass Reedereien die Aufgaben des Schleppers vollständig übernehmen können. Dies begründet er damit, dass das Amt den Schlepper derzeit nur in der regelmäßigen Dienstzeit nutzen kann. Außerhalb dieser Dienstzeiten

sowie an Wochenenden und Feiertagen setzt das Amt bei Notfällen schon heute private Schlepper ein.

Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das Bundesverkehrsministerium umgehend die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung des neuen Schleppers prüft und dabei die Alternativen angemessen berücksichtigt. Sollte es die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung nicht nachweisen können, muss es prüfen, ob es den Schlepper anderweitig nutzen oder veräußern kann.

44 Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie verzichtet auf unnötige Kaiverlängerung

Entgegen seiner ursprünglichen Planung hat das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie darauf verzichtet, eine Kaianlage für eines seiner Schiffe zu verlängern. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes spart es so mindestens 1,7 Mio. Euro ein.

Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) plante, den Liegeplatz für eines seiner Schiffe zum Bauhafen des Wasser- und Schifffahrtsamtes Hamburg (WSA) in Wedel zu verlagern. Hierzu wollte es die dort vorhandene Kaianlage um 80 Meter verlängern lassen und veranschlagte dafür 1,7 Mio. Euro. Folgekosten für laufend erforderliche Baggerarbeiten im Hafen berücksichtigte es nicht. Auch untersuchte das BSH Alternativen zu der geplanten Kaiverlängerung nicht ausreichend. So prüfte es beispielsweise nicht, ob und wie es die in Wedel vorhandene Kaianlage für seine Zwecke optimieren kann.

Der Bundesrechnungshof hat das BSH angehalten, die Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Kaiverlängerung erneut zu untersuchen. Dabei sollte es alle in Betracht kommenden Alternativen ergebnisoffen einbeziehen. Das BSH ist dem gefolgt. Es wird nun in Abstimmung mit dem WSA die vorhandene Kaianlage auch für sein Schiff nutzen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BSH notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zukünftig von sich aus mit der gebotenen Sorgfalt durchführt.

45 Luftfahrt-Bundesamt verzichtet auf neues Flugzeug

Das Luftfahrt-Bundesamt hat darauf verzichtet, für bis zu 12 Mio. Euro ein neues Flugzeug anzuschaffen. Es hatte die Beschaffung damit begründet, dass seine Beschäftigten sich auf einem eigenen Flugzeug fliegerisch in Übung halten müssen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Luftfahrt-Bundesamt diesen Bedarf nicht nachgewiesen hat.

Das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) nutzt sein Flugzeug dazu, seine Flugprüferinnen und -prüfer sowie Fluginspektorinnen und -inspektoren in Übung zu halten. Im Jahr 2011 wollte es die Maschine durch ein neues Flugzeug ersetzen und plante dafür insgesamt 12 Mio. Euro ein.

Das LBA wies nicht nach, dass sich seine fliegerischen Fachkräfte mit einem eigenen Flugzeug in Übung halten müssen. Internationale oder nationale Vorschriften sehen dies nicht vor.

Ferner genügte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des LBA zur geplanten Beschaffung nicht den gesetzlichen Anforderungen. So blieb unklar, wie das LBA den voraussichtlichen Kaufpreis für das Flugzeug berechnet hatte. Auch legte es nicht dar, inwieweit es bei verschiedenen Alternativen weitere Kosten, beispielsweise für Unterhaltung und Reparatur, berücksichtigt hatte.

Das Bundesverkehrsministerium hat zugesagt, das LBA werde auf die Beschaffung eines neuen Flugzeugs verzichten. Flugprüferinnen und -prüfer sowie Fluginspektorinnen und -inspektoren des LBA sollten sich jedoch auch künftig fliegerisch in Übung halten. Es würden deshalb zurzeit die Anforderungen an deren Aus- und Fortbildung überprüft.

Der Bundesrechnungshof hält den Verzicht auf das neue Flugzeug für richtig. Bundesverkehrsministerium und LBA werden zu hinterfragen haben, wie ein eventueller Bedarf für die fliegerische Inübunghaltung ohne ein ständig verfügbares Flugzeug auf wirtschaftliche Weise gedeckt werden kann.

46 Gravierende Mängel bei Vergabe und Betreuung von externen Forschungsvorhaben durch die Bundesanstalt für Straßenwesen

Die Bundesanstalt für Straßenwesen hat Forschungs- und Entwicklungsvorhaben ohne hinreichende Begründung freihändig vergeben. Bei mehr als der Hälfte der Vorhaben hat sie während der Durchführung den vereinbarten Leistungsumfang verändert. Die vereinbarte Laufzeit hat sie bei den weitaus meisten Vorhaben verlängert. Die Gesamtauftragssumme für die Vorhaben stieg um 6,2 Mio. Euro auf 68,1 Mio. Euro.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (Bundesanstalt) vergibt jährlich rund 100 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben) an Dritte. Hierfür gibt sie jährlich 10 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Vergabe von 16 ausgewählten FuE-Vorhaben und die Projektdurchführung von 298 FuE-Vorhaben, die die Bundesanstalt an Externe vergeben und in den Jahren 2006 bis 2010 betreut hatte. Er stellte fest, dass die Bundesanstalt die Hälfte der ausgewählten FuE-Aufträge bei nur einem Bieter freihändig vergeben hatte. Außerdem änderte die Bundesanstalt während der Vertragslaufzeit bei 55 % der Vorhaben den vertraglich vereinbarten Leistungsumfang. Bei 85 % der Vorhaben verlängerte sie die Laufzeit. Dadurch erhöhte sich der Gesamtauftragswert um 6,2 Mio. Euro auf 68,1 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesanstalt das Vergaberecht nicht ausreichend beachtet. Grundsätzlich hat sie die Leistungen öffentlich auszuschreiben. Wenn sie davon im Ausnahmefall abweicht, hat sie dies nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Außerdem hat der Bundesrechnungshof die Bundesanstalt aufgefordert, umgehend ihr Projektmanagement zu verbessern. Hierzu sollte sie zunächst die Ursachen der häufigen Leistungs-, Vergütungs- und Laufzeitänderungen analysieren.

Das Bundesverkehrsministerium hat die Auftragserweiterungen als grundsätzlich geringfügig bezeichnet. Freihändige Vergaben mit nur einem Bieter seien nur in Ausnahmefällen vorgekommen.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass die Bundesanstalt verstärkt auf die Einhaltung des Vergaberechts achtet. Er hält die nachträglichen Änderungen der FuE-Aufträge nicht für geringfügig. Dies belegen die um 10 % gestiegene Gesamtvergütung für alle FuE-Vorhaben und die durchschnittlich um 50 % längeren Laufzeiten. Deshalb sollte die Bundesanstalt feststellen, warum sie Leistungsumfang, Vergütung und Laufzeit der FuE-Vorhaben so häufig nach Vertragsabschluss ändern musste. Aufgrund dieser Analyse sollte sie gegensteuernde Maßnahmen ergreifen.

47 Knappe Terminvorgaben im Straßenbau machen Beschleunigungsvergütungen überflüssig

Das Bundesverkehrsministerium könnte Beschleunigungsvergütungen von 5 Mio. Euro jährlich vermeiden. Dazu müssten die Straßenbauverwaltungen Bauzeiten für Arbeiten auf Bundesautobahnen zutreffend bemessen und möglichst enge Termine vorgeben, zu denen die Arbeiten fertiggestellt sein sollen.

Das Bundesverkehrsministerium verfolgt seit einigen Jahren das Ziel, baustellenbedingte Staus auf Bundesautobahnen zu reduzieren. Deshalb zahlen die Straßenbauverwaltungen zusätzliche Vergütungen für beschleunigtes Arbeiten (Beschleunigungsvergütungen), damit Unternehmen die Baumaßnahmen früher als im Vertrag vorgegeben fertigstellen. Diese Beschleunigungsvergütungen sollen den Unternehmen z. B. für das Umstellen des Bauablaufs oder für zusätzliche Schichten gezahlt werden. Nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A) sind Beschleunigungsvergütungen nur dann zulässig, wenn die Fertigstellung vor Ablauf der Vertragsfristen erhebliche Vorteile bringt.

Die Straßenbauverwaltungen zahlten im Durchschnitt der letzten Jahre 5 Mio. Euro Beschleunigungsvergütungen. Sie bemaßen die Bauzeiten sehr großzügig. Daher mussten die Unternehmen in vielen Fällen beispielsweise weder ihren Bauablauf umstellen noch zusätzliche Schichten einlegen, um Baumaßnahmen früher fertigzustellen. Der erhebliche Vorteil, wie ihn die VOB/A als Voraussetzung fordert, geht danach nicht auf die Beschleunigungsvergütung zurück.

Die Straßenbauverwaltungen sollten Bauzeiten zutreffend bemessen und möglichst enge Termine vorgeben. Dadurch könnten sie die Bauzeiten verkürzen, ohne die bisherigen Beschleunigungsvergütungen zu zahlen, die mit Sinn und Zweck der vergaberechtlichen Regelungen nicht zu vereinbaren sind.

Damit Unternehmen schneller bauen, sollten die Straßenbauverwaltungen knapp bemessene Bauzeiten vorgeben. Dann müssten die Unternehmen bereits in ihren Angeboten einen erforderlichen größeren Aufwand berücksichtigen. Zudem würden diese Leistungen dem Wettbewerb unterstellt und die Straßenbauverwaltungen könnten somit überwiegend günstigere Preise erzielen.

48 Fehlerhafte Kostenteilungen bei Neubau oder Änderung von Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen

Die Straßenbauverwaltungen der Länder haben Maßnahmen zum Neubau oder zur Änderung von Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen zulasten des Bundes falsch abgerechnet. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben sie über 3,4 Mio. Euro zu viel gezahlter Bundesmittel erstattet. Das Bundesverkehrsministerium muss im Rahmen seiner Fachaufsicht verstärkt dafür sorgen, dass die Baumaßnahmen künftig korrekt abgerechnet werden.

Der Bund beteiligt sich an den Kosten, wenn Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen geändert, beseitigt oder neu gebaut werden. Er verausgabt dafür jährlich rund 90 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltungen in zahlreichen Fällen die Kosten falsch aufteilten und die Anteile des Bundes an den Kosten fehlerhaft berechneten. Dadurch belasteten sie den Bund zu Unrecht mit über 4,4 Mio. Euro. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes erstatteten sie dem Bund inzwischen über 3,4 Mio. Euro und prüfen weitere Erstattungen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, die komplexen Vorschriften zur Kostenteilung und Kostenberechnung zu vereinfachen. Außerdem hat er das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, die Straßenbauverwaltungen im Rahmen seiner Fachaufsicht stärker zu kontrollieren. Das Bundesverkehrsministerium hält eine Anpassung verwaltungsinterner Vorschriften ohne Änderung mehrerer Gesetze nicht für möglich.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erstrebenswert, die komplexen Regelungen zu vereinfachen. Solange dies nicht geschieht, hält er es für geboten, dass das Bundesverkehrsministerium seine Fachaufsicht gegenüber den Straßenbauverwaltungen verstärkt. Es sollte die

Straßenbauverwaltungen anhalten, Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Eisenbahnkreuzungen korrekt abzurechnen. Darüber hinaus empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesverkehrsministerium, eine Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes den Straßenbauverwaltungen aller Länder zur Kenntnis zu geben, damit diese aus wiederkehrenden oder häufiger auftretenden Fehlern lernen und Fehler sich nicht wiederholen.

49 Vereinfachte Regelbauweise für Rettungsstollen spart mindestens 25 Mio. Euro

Das Bundesverkehrsministerium wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Regelwerk für den Bau von Straßentunneln ändern. Dadurch werden Rettungsstollen grundsätzlich auf technisch deutlich einfachere Art und Weise errichtet. Allein beim Bau der Rettungsstollen, die derzeit geplant sind, können so mindestens 25 Mio. Euro eingespart werden.

Im technischen Regelwerk für Ingenieurbauten ist festgelegt, wie Straßentunnel, und damit auch Rettungsstollen, regelmäßig zu errichten sind. Danach sind zwei unterschiedliche Bauweisen einzusetzen. Zunächst ist auf die beim Ausbruch freigelegte Gesteinsfläche eine Lage Spritzbeton als vorübergehende Sicherung aufzubringen (Außenschale). Dann ist der Rettungsstollen endgültig mit geschaltem Beton zu sichern (Innenschale).

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (Bundesanstalt) untersuchte im Jahr 2004 unterschiedliche Möglichkeiten, Rettungsstollen zu errichten. Sie zeigte auf, dass auch die Innenschale der Rettungsstollen aus Spritzbeton errichtet werden und dies eine kostengünstigere Alternative sein kann. Das Bundesverkehrsministerium zog jedoch aus den Untersuchungsergebnissen der Bundesanstalt keine Konsequenzen.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesverkehrsministerium die Ergebnisse der Untersuchungen der Bundesanstalt nicht zum Anlass nahm, das bestehende technische Regelwerk anzupassen. Nur in wenigen Fällen haben Straßenbauverwaltungen Rettungsstollen in der technisch einfacheren Bauweise mit einer Innenschale aus Spritzbeton gebaut oder geplant. Diese Bauweise hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine nachteiligen Auswirkungen auf die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der Stollen. Der Bundesrechnungshof geht bei vorsichtiger Schätzung davon aus, dass bei den 13 geprüften Rettungsstollen die Baukosten mehr als 25 Mio. Euro geringer wären, wenn allein bei der Hälfte dieser Stollen die Innenschalen aus Spritzbeton errichtet werden würden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, für Rettungsstollen die technisch einfachere und kostengünstigere Bauweise als Regelbauweise festzulegen.

Das Bundesverkehrsministerium folgt der Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es überarbeitet das technische Regelwerk. Sowohl Außenschale als auch Innenschale der Rettungsstollen sollen künftig bei geeigneten geologischen Verhältnissen aus Spritzbeton errichtet werden.

50 Ausbau einer Landesstraße zu Unrecht aus Bundesmitteln finanziert: Straßenbauverwaltung erstattet 1,2 Mio. Euro

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen baute die Landesstraße L 288 bei Lohmar aus, als sie die Kreuzung mit der Bundesstraße B 484 umbaute. Sie zahlte 1,2 Mio. Euro Baukosten für den Ausbau der L 288 zu Unrecht aus Mitteln des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Für eine Zahlungspflicht des Bundes gibt es keine rechtliche Grundlage. Daraufhin hat die Straßenbauverwaltung dem Bund diesen Betrag erstattet.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (Straßenbauverwaltung) baute die Ortsumfahrung Lohmar der Bundesstraße B 484 um. Bei dieser Baumaßnahme passte sie die Kreuzung der B 484 mit der B 507 und der Landesstraße L 288 an die neue Ortsumfahrung an. Die Straßenbauverwaltung baute dabei die L 288 im Anschluss an die Kreuzung auf einer Länge von 1 km für 1,2 Mio. Euro aus. Sie erweiterte die Fahrstreifen von zwei auf drei, sanierte eine Brücke und baute eine Lärmschutzwand sowie eine Leitwand aus Beton.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung diese Kosten des Ausbaus der L 288 dem Bund anlastete. Der Bund hat sich zwar an den Kosten zu beteiligen, soweit sie den unmittelbaren räumlichen Bereich der Kreuzung betreffen. Der Ausbau der L 288 liegt jedoch außerhalb dieses Bereichs.

Der Bundesrechnungshof hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, die Kosten für den Ausbau der L 288 dem Bund zu erstatten. Die Straßenbauverwaltung ist dem gefolgt und hat dem Bund 1,2 Mio. Euro zurückgezahlt.

51 Planung einer Ortsumfahrung optimiert: durch weniger Brücken mindestens 2,5 Mio. Euro gespart

Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Straßenbauverwaltung aufgefordert, ihre Planung einer Ortsumfahrung zu ändern. Indem weniger Brücken gebaut werden, wird der Bund mindestens 2,5 Mio. Euro einsparen.

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Straßenbauverwaltung) plant den Neubau der Ortsumfahrung Stadtsteinach der Bundesstraße B 303. Sie plante ursprünglich für den sechs km langen Straßenabschnitt insgesamt 13 Brücken zur Über- bzw. Unterführung von Wirtschaftswegen, Straßen und Gewässern.

Der Bundesrechnungshof prüfte diese Planung und hat u. a. bemängelt, dass die Straßenbauverwaltung bei der Planung der Ortsumfahrung nicht alle Möglichkeiten genutzt hat, die Kosten zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium darauf hingewiesen, dass die Planung optimiert werden kann. 6 der 13 Brücken könnten entfallen, indem Straßenkreuzungen verlegt oder durch Kreisverkehre ersetzt und Wirtschaftswege gebündelt oder höhengleich angeschlossen werden. Dadurch können bis zu 3,4 Mio. Euro eingespart werden.

Das Bundesverkehrsministerium ist dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, die Planung der Ortsumfahrung zu überarbeiten. Danach entfallen vier Brücken. Dies führt zu Einsparungen von 2,5 Mio. Euro. Außerdem soll die Straßenbauverwaltung überprüfen, ob die beiden weiteren vom Bundesrechnungshof für entbehrlich gehaltenen Brücken ebenfalls entfallen können. Das Ergebnis der Überprüfung steht noch aus. Der Bundesrechnungshof wird kontrollieren, ob das Ergebnis sachgerecht ist.

52 Geänderte Planungen von Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen sparen 14 Mio. Euro

Der Bundesrechnungshof wies das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltungen der Länder in zahlreichen Fällen auf unwirtschaftliche Planungen für Bundesfernstraßen hin. Daraufhin haben diese die Planungen geändert. In den Jahren 2008 bis 2011 haben sie dadurch für den Bund 14 Mio. Euro eingespart.

Der Bundesrechnungshof prüfte zahlreiche Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen schon während der Planungsphase. Dabei stellte er fest, dass

- einige Baumaßnahmen nicht erforderlich waren, z. B. die Verlegung einer Straße, und
- Straßenbauverwaltungen bei einigen Planungen wirtschaftliche Alternativen nicht berücksichtigt hatten, z. B. für Straßenkreuzungen Brücken geplant hatten, obwohl Kreisverkehre ohne Brücken ausreichten.

Der Bundesrechnungshof hat Einsparmöglichkeiten aufgezeigt, mit denen die Straßenbauverwaltungen bereits in der Planungsphase von Straßenbauvorhaben unnötige Ausgaben vermeiden konnten. Der Bundesrechnungshof sieht es als eine wesentliche Aufgabe der Straßenbauverwaltungen an, bei ihren Planungen selbst dafür zu sorgen, dass die Baumaßnahmen auf den notwendigen Umfang begrenzt und Einsparpotenziale genutzt werden. Das Bundesverkehrsministerium muss darauf achten, dass die Straßenbauverwaltungen ihr Planungsverhalten an diesen Zielen ausrichten und überzogene Baustandards vermeiden.

Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes haben das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltungen die Planungen überprüft, ergänzt oder korrigiert. Die Straßenbauverwaltungen haben sich anstelle der ursprünglichen Planungen nunmehr für wirtschaftliche Varianten entschieden. In den Jahren 2008 bis 2011 haben die Straßenbauverwaltungen dadurch für den Bund 14 Mio. Euro eingespart. Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesverkehrsministerium und von den Straßenbauverwaltungen, dass sie ihr Planungsverhalten und die Baustandards stärker an Wirtschaftlichkeitskriterien ausrichten.

53 Bund fordert 8,8 Mio. Euro für Streckenkontrollen auf Bundesfernstraßen zurück

Die Straßenbauverwaltung des Landes Hessen hat die Kosten der Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen zu Unrecht aus dem Bundeshaushalt finanziert. Die aufgelaufene Rückforderung für neun Jahre beträgt 8,8 Mio. Euro. Das Bundesverkehrsministerium hat den Betrag auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes von der Straßenbauverwaltung zurückgefordert.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder betreiben und unterhalten im Auftrag des Bundes die Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Dabei führen sie regelmäßig Streckenkontrollen durch. Bei diesen können sie insbesondere Schäden und Hindernisse feststellen. Die Kosten für die Streckenkontrollen tragen die Länder. Die Kosten für Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten finanziert demgegenüber der Bund.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung des Landes Hessen (Straßenbauverwaltung) Streckenkontrollen nicht gesondert durchführte, sondern regelmäßig zusammen mit Wartungsarbeiten. Sie finanzierte sowohl die Kosten für die Streckenkontrolle als auch für die Streckenwartung aus Mitteln des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Es ist zwischen Streckenkontrolle und Streckenwartung zu unterscheiden. Der Bund hat nur die Ausgaben für die tatsächlich erbrachten Wartungen zu tragen. Somit hat die Straßenbauverwaltung in den Jahren 2003 bis 2011 nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes dem Bund 8,8 Mio. Euro zu Unrecht angelastet.

Das Bundesverkehrsministerium hat unter Hinweis auf die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes die Straßenbauverwaltung unter Fristsetzung aufgefordert, dem Bund 8,8 Mio. Euro zu erstatten. Es hat sich vorbehalten, seine Forderung gegen Forderungen der Straßenbauverwaltung aufzurechnen. Zudem hat das Bundesverkehrsministerium die Straßenbauverwaltung aufgefordert, dafür zu sorgen, dass dem Bund rückwirkend zum 1. Januar 2012 weder die Personalkosten der Streckenkontrolle noch die damit in Zusammenhang stehenden Sachkosten angelastet werden.

54 Ökologisches Modellvorhaben „Umweltbundesamt Dessau“ im Betrieb nicht beispielhaft

Die Betriebskosten des Neubaus für das Umweltbundesamt in Dessau liegen deutlich über den Planungswerten und dem Durchschnitt herkömmlicher Gebäude. Das Bundesbauministerium hat das Energiemonitoring des ökologischen Modellvorhabens nicht richtig geplant und die Ergebnisse nicht ausgewertet. So konnte es den Erfolg des Energiemonitorings nicht beurteilen und Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben bei anderen Baumaßnahmen des Bundes nicht nutzen.

Das Bundesbauministerium ließ den Neubau für das Umweltbundesamt in Dessau als modellhaft ökologisches Gebäude planen. Es ließ deshalb innovative technische Anlagen wie einen Erdwärmetauscher und eine solarbetriebene Kältemaschine einbauen. Mit einem Energiemonitoring zum systematischen Erfassen von Vorgängen und Messwerten wollte das Bundesbauministerium sicherstellen, dass das Gebäude die geplanten energetischen Ziele erreicht.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war die Finanzierung des Energiemonitorings erst zwei Jahre nach Baubeginn sichergestellt. Deshalb mussten bereits installierte, den Anforderungen des Energiemonitorings aber nicht genügende Messeinrichtungen umgebaut und erweitert werden.

Das Bundesbauministerium versäumte es zudem, die Ergebnisse des Energiemonitorings auszuwerten und eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter kritisiert, dass die durchschnittlichen jährlichen Betriebskosten des Gebäudes rund 50 % höher als diejenigen herkömmlicher Verwaltungsgebäude und als die geplanten Kosten waren. Dies hat er vor allem auf die hohen Wartungskosten der aufwendigen technischen Anlagen zurückgeführt, die nicht durch deutlich günstigere Wärme-, Strom- und Wasserkosten als bei herkömmlichen Verwaltungsgebäuden ausgeglichen werden konnten. Geringere Betriebskosten waren dadurch erst recht nicht zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesbauministerium empfohlen, bei vergleichbaren Vorhaben von vorneherein die Finanzierung sowie eine durchgängige Planung und Durchführung zu gewährleisten. Für das Energiemonitoring sollte es die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle nachholen, damit es beurteilen kann, ob das Vorhaben wirtschaftlich war.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesbauministerium außerdem aufgefordert, das technische Konzept des Dienstgebäudes hinsichtlich des Einsatzes innovativer Anlagentechnik und der Reduzierung von Betriebskosten auszuwerten. Es muss sicherstellen, dass die Erkenntnisse bei der Planung von Bundesbauten umgesetzt werden.

55 Sonderregelungen zur Beschleunigung von Baumaßnahmen des Bundes und seiner Zuwendungsempfänger nur bedingt geeignet

Das Bundesbauministerium hat befristet vereinfachte Verwaltungsverfahren für die beschleunigte Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Bundes und Zuwendungsbaumaßnahmen eingeführt. Die Beschleunigung trat jedoch nur bei einem Teil der Baumaßnahmen ein. Bei Zuwendungsbaumaßnahmen wirkte sich der Verzicht auf die Beteiligung der Bauverwaltung negativ auf die Qualität der Bauunterlagen aus.

Das Bundesbauministerium war im Rahmen des „Paktes für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ u. a. aufgefordert, die Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Bundes und Zuwendungsbaumaßnahmen so zu vereinfachen, dass Mittel für Investitionen schnellstmöglich wirksam werden. Dies betraf sowohl Baumaßnahmen, für die die Bundesregierung zusätzliche Mittel bereitgestellt hatte, als auch alle anderen Baumaßnahmen. Dazu hob es die Kostengrenze, ab der das Bundesbauministerium oder das Bundesverteidigungsministerium die Baumaßnahmen des Bundes baufachlich zu genehmigen haben, von 1 Mio. auf 5 Mio. Euro an. Zuwendungsbaumaßnahmen mit Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen von bis zu 5 Mio. Euro konnten ohne die Beteiligung der Bauverwaltung durchgeführt werden, wenn die Zuwendungsempfänger über hinreichenden baufachlichen Sachverstand verfügen.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass die genehmigten Bauunterlagen oftmals nicht die Mindestanforderungen erfüllten, die zur Veranschlagung der Baumaßnahmen im Haushalt erforderlich sind. So fehlten z. B. Angaben zur beabsichtigten Nutzung und den entstehenden Nutzungskosten sowie Raumbedarfspläne oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Auch hat sich der Verzicht auf die Beteiligung der Bauverwaltung bei Zuwendungsbaumaßnahmen insgesamt negativ auf die Qualität der Bauunterlagen ausgewirkt. Bei Baumaßnahmen des Bundes wirkten sich die Verfahrensänderungen häufig sogar verzögernd aus. Soweit eine Beschleunigung der Genehmigung der Bauunterlagen erkennbar war, führt der Bundesrechnungshof dies auf folgende Ursachen zurück:

- Enge zeitliche Vorgaben, die zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel zu verausgaben.
- Die zeitliche Befristung der Verfahrensvereinfachung.
- Eine Konzentration aller Kräfte auf die Bearbeitung dieser Fälle.

Eine dauerhaft erhöhte Kostengrenze dürfte daher nicht zu einer dauerhaften Beschleunigungswirkung der Baumaßnahmen führen. Zudem wäre die festgestellte erhebliche

Minderung der Qualität der Bauunterlagen nicht hinnehmbar, da sie zu deutlich höheren Kosten des öffentlichen Bauens führt.

Der Bundesrechnungshof empfahl, bei Bundesbaumaßnahmen zwischen 1 Mio. und 5 Mio. Euro künftig nicht regelmäßig auf die Prüfung und Genehmigung der Bauunterlagen von der Obersten Technischen Instanz zu verzichten.

Das Bundesbauministerium wird die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei seinen derzeitigen Überlegungen hinsichtlich einer dauerhaften Anhebung der Kostengrenze für Bundesbaumaßnahmen und Zuwendungsbaumaßnahmen berücksichtigen.

56 Verwaltungskosten zu hoch berechnet: Land Bremen zahlt im Hochbau 0,5 Mio. Euro an den Bund zurück

Der Bund hat an die Freie Hansestadt Bremen zu viel für die Durchführung von Bauaufgaben gezahlt. Das Bundesbauministerium folgte einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes und forderte vom Land eine Rückzahlung. Dadurch flossen 0,5 Mio. Euro in den Bundeshaushalt zurück.

Der Bund leistete an die Freie Hansestadt Bremen für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes in den Jahren 2002 bis 2006 unbegründete Zahlungen in Höhe von insgesamt rund 0,5 Mio. Euro.

Das Land hatte für den Bund einen Geschäftsbereich Bundesbau eingerichtet. Der Bund sollte entsprechend einer Vereinbarung mit dem Land die Personalkosten hierfür übernehmen. Im Geschäftsbereich wurde jedoch weniger Personal beschäftigt, als es die Vereinbarung vorsah.

Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden die Überzahlungen dem Bundeshaushalt wieder zugeführt.

Bundesministerium der Verteidigung

57 Entwicklung des Einzelplans 14

Die Bundeswehr besteht aus den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung. Ihre Aufgaben leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Die erforderlichen Haushaltsmittel stellt der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, bereit. Im Jahr 2011 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 32 Mrd. Euro. Das entsprach 10,8 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2013 sind Verteidigungsausgaben von 33,3 Mrd. Euro und damit 11 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts vorgesehen.

Einzelplan 14 - Bundesministerium der Verteidigung

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	31 983	31 872	33 283
Einnahmen des Einzelplans	571	324	323
Verpflichtungsermächtigungen	1 510	8 940	10 894
	Planstellen/Stellen		
Personal	276 900	287 220	284 017

- Mit der im Juni 2010 eingeleiteten Strukturreform beabsichtigt die Bundesregierung, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Die von der Strukturreform betroffenen Ressorts haben zwar die finanziellen Auswirkungen einzelner Entscheidungen abgeschätzt. Sowohl für den Einzelplan 14 als auch für den Bundeshaushalt lassen sich diese derzeit jedoch nicht vollständig ermitteln.

- Für den Einzelplan 14 waren im Jahr 2011 Verpflichtungsermächtigungen von 8,3 Mrd. Euro veranschlagt. Tatsächlich nahm das Bundesverteidigungsministerium 1,5 Mrd. Euro in Anspruch. Der Ausnutzungsgrad betrug somit 18,2 %. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, die Etatreife von Vorhaben sorgfältig zu prüfen.

- Im Jahr 2011 gab die Bundeswehr für die Materialerhaltung 2,2 Mrd. Euro aus. Den mit Abstand größten Teil dieser Ausgaben machte die Materialerhaltung der Luftfahrzeuge mit 1,2 Mrd. Euro aus. Allein für die Materialerhaltung des EUROFIGHTER gab die Bundeswehr 391,2 Mio. Euro aus. Hier fielen Mehrausgaben von 153,2 Mio. Euro an, obwohl weder der geplante Umfang von 84 Flugzeugen noch die vorgesehenen Flugstunden erreicht wurden.

- Die Bundeswehr kooperiert in sogenannten Betreibermodellen mit Industrieunternehmen. Ihr Ziel ist es, Aufgaben aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafter zu erfüllen. Das Bundesverteidigungsministerium ist berechtigt, einige Betreibermodelle in den Jahren 2013 bis 2016 zu beenden. Derzeit prüft es, wie es die von den Industrieunternehmen erbrachten Leistungen künftig bereitstellen lässt.

- Eingegangene Verpflichtungen werden in einigen Fällen wider Erwarten nicht fällig, beispielsweise weil Rüstungsunternehmen Waffensysteme nicht zum vereinbarten Zeitpunkt oder in der vereinbarten Qualität liefern. In diesen Fällen behält die Bundeswehr Zahlungen ein. Allein im Jahr 2011 flossen geplante Zah-

lungen von mindestens 745,3 Mio. Euro nicht ab. Diese können in den Folgejahren fällig werden und das verfügbare Haushaltsvolumen einschränken. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt empfohlen, höhere Beträge als bisher einzubehalten, wenn Rüstungsunternehmen nicht vertragsgemäß liefern. Will das Bundesverteidigungsministerium dem nachkommen und gleichzeitig einen planmäßigen Abfluss der Haushaltsmittel sicherstellen, muss es seine Prognosefähigkeit verbessern.

- Wegen knapper Mittel beschaffte das Bundesverteidigungsministerium Waffensysteme in der Regel in mehreren Schritten und verzichtete häufig zunächst auf Leistungen oder Ausstattungen, die es im weiteren Projektverlauf für notwendig erachtete. Dieses Vorgehen hatte hohe Stückkosten, logistischen Mehraufwand und den Parallelbetrieb von altem und neuem Gerät zur Folge. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes war zudem nicht auszuschließen, dass dieses Vorgehen die Wirtschaftlichkeit sowie den Verlauf und den Erfolg eines Entwicklungs- und Beschaffungsvorhabens insgesamt negativ beeinflusste.

58 Bundesverteidigungsministerium nimmt Aufgaben der Beteiligungsverwaltung unzureichend wahr

Das Bundesverteidigungsministerium hat versäumt darauf hinzuwirken, dass die Wirtschaftlichkeit einer millionenschweren Investition eines mehrheitlich im Bundesbesitz befindlichen Unternehmens nachgewiesen ist.

Das Bundesverteidigungsministerium ist Mehrheitsgesellschafter eines Unternehmens des Privatrechts, das nahezu ausschließlich im Auftrag der Bundeswehr tätig ist. Ziel ist es, Aufgaben der Bundeswehr auf wirtschaftlich vorteilhaftere Weise zu erfüllen. Das Unternehmen erhält hierfür eine Leistungsvergütung aus Haushaltsmitteln des Bundes. Vertreter des Bundesverteidigungsministeriums überwachen in verschiedenen Gremien des Unternehmens u. a., ob die unternehmerischen Entscheidungen wirtschaftlich sind. Das Unternehmen prüfte in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie es seine Software erneuern kann. Basis sollte eine Standard-Software sein. Für dieses IT-Projekt verglich es verschiedene Alternativen nur eines IT-Anbieters miteinander. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Unternehmens unvollständig und fehlerhaft war. Auch das Bundesverteidigungsministerium konnte nicht bewerten, ob die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Unternehmens zum IT-Projekt plausibel war. Es hielt dessen Entscheidungsvorschlag zur Einführung der Standard-Software jedoch für nachvollziehbar. Den Vertretern des Bundesverteidigungsministeriums diente die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Unternehmens als „Entscheidungsgrundlage“ für das IT-Projekt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesverteidigungsministerium die Interessen des Bundes stärker berücksichtigen müssen. Es hat jedoch versäumt, seinen Vertretern zu empfehlen, die Schwächen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüber dem Unternehmen nachdrücklich zu monieren. Nur so hätte das Unternehmen die Notwendigkeit gesehen, seine Entscheidung auf eine verlässliche Grundlage zu stellen.

Der Bundesrechnungshof sieht den Vorgang als Beispiel für Probleme bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Bundeswehr durch Beteiligungsgesellschaften. Er hat sich in der Vergangenheit bereits zu ihren finanziellen Auswirkungen auf den Verteidigungshaushalt geäußert. Dabei hat er insbesondere darauf hingewiesen, dass das Bundesverteidigungsministerium sich mit Beteiligungsgesellschaften langfristig in erheblichem Umfang finanziell bindet. Auch aus diesem Grund ist es wichtig, dass das Bundesverteidigungsministerium seine Vertreter intensiv vorbereitet, damit diese die besonderen Interessen des Bundes berücksichtigen können.

59 Bundesverteidigungsministerium muss auf die Wirksamkeit seiner Mittel für die freiwillige Reservistenarbeit achten

Das Bundesverteidigungsministerium zahlt einem Verein Zuschüsse für die freiwillige Reservistenarbeit. Der Verein selbst bewertet zwar den Erfolg seiner Aktivitäten. Welche Kriterien er dabei zugrunde legt, ist dem Bundesverteidigungsministerium jedoch nicht bekannt. Dieses hatte dem Bundesrechnungshof im Jahr 2003 zugesagt, für sachgerechte Erfolgskontrollen zu sorgen. Die seitdem erzielten Fortschritte reichen nicht aus.

Das Bundesverteidigungsministerium fördert einen Verein mit jährlich 14 Mio. Euro, der nach seinen Vorgaben Aufgaben der freiwilligen Reservistenarbeit wahrnimmt. Der Verein soll als Mittler zwischen Bundeswehr und Gesellschaft auftreten. Er führt Veranstaltungen durch, in denen er sicherheitspolitisches Wissen vermittelt und militärische Fähigkeiten fördert. Bereits im Jahr 2003 hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesverteidigungsministerium den Erfolg der Vereinsarbeit nur unzureichend kontrollierte. Seinerzeit hatte das Bundesverteidigungsministerium zugesagt, Erfolgskontrollen einzuführen und hiermit insbesondere den Verein selbst zu beauftragen.

In den Jahren 2011 und 2012 stellte der Bundesrechnungshof in einer Kontrollprüfung fest, dass sich das Bundesverteidigungsministerium auf allgemeine Vorgaben an den Verein und Besuche ausgewählter Veranstaltungen durch Beauftragte beschränkte. Zwischenzeitlich führte der Verein zwar Erfolgskontrollen für seine Veranstaltungen durch. Das Bundesverteidigungsministerium konnte aber die Ergebnisse nicht nachvollziehen und daher auch keine eigene inhaltliche Bewertung vornehmen. Auch die Berichte seiner Beauftragten enthielten keine dafür wesentlichen Informationen. Im Ergebnis hatte das Bundesverteidigungsministerium noch immer kein ausreichend aussagefähiges Bild über die von ihm geförderte Reservistenarbeit. Hierzu hätte es die Zielerreichung und die Zweckmäßigkeit der Veranstaltungen des Vereins an-

hand von Kriterien, die sich aus seinen Förderzielen ableiten, bewerten müssen. Nur so hätte es erkennen können, ob und wie es die Reservistenarbeit des Vereins inhaltlich stärker auf seine Ziele ausrichten und unterstützen muss. Dies ist vor dem Hintergrund struktureller Veränderungen in der Bundeswehr sowie einer zunehmend wichtigeren Rolle der Reservistinnen und Reservisten von besonderer Bedeutung. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für geboten, dass sich das Bundesverteidigungsministerium ein eigenes Bild von der Wirksamkeit der freiwilligen Reservistenarbeit macht.

60 Dringender Regelungsbedarf bei der IT-Sicherheit der Bundeswehr

Die IT-Sicherheitsvorschriften des Bundesverteidigungsministeriums sind entgegen einer Zusage an das Parlament nicht aktuell. Es hat Änderungen durch die Zusammenarbeit mit einer IT-Gesellschaft nicht berücksichtigt und ressortübergreifende Standards nicht aufgenommen.

Das Bundesverteidigungsministerium regelt in einer Dienstvorschrift die IT-Sicherheit für das Ministerium sowie die militärischen und zivilen Dienststellen der Bundeswehr. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erstellt ressortübergreifende Standards zur Sicherheit der Informationstechnik und passt diese regelmäßig den neuen Erkenntnissen zur IT-Sicherheit an. Obwohl das Bundesverteidigungsministerium dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) im Jahr 2006 zugesagt hatte, die Standards des BSI zu verwenden, hat es diese nicht in seine Regelungen übernommen.

Seit März 2007 modernisiert und betreibt eine IT-Gesellschaft die administrative und logistische IT der Bundeswehr. Dadurch haben sich Abläufe und Verantwortlichkeiten für die IT-Sicherheit verändert, ohne dass das Bundesverteidigungsministerium sie in seine Dienstvorschrift zur IT-Sicherheit aufnahm. Dies führt zu unklaren Zuständigkeiten zwischen den IT-Sicherheitsbeauftragten und der IT-Gesellschaft und behindert die IT-Sicherheitsbeauftragten bei ihren Aufgaben, wie Sicherheitsinspektionen und Prüfungen bei Verdacht eines Verstoßes gegen die Sicherheit. Eine Handlungsanweisung, die die geänderten Aufgaben und Abläufe beschreibt, fehlte.

Das Bundesverteidigungsministerium hat dargelegt, dass es mit einer neuen im Entwurf vorliegenden Dienstvorschrift beabsichtige, die IT-Sicherheitsstandards des BSI für die Bundeswehr verbindlich vorzuschreiben. Darin werde es auch die Aufgaben der IT-Sicherheitsverantwortlichen klarer beschreiben und eine Arbeitshilfe erstellen. Die IT-Sicherheitsbeauftragten könnten jedoch nur in Abstimmung mit der IT-Gesellschaft Sicherheitsinspektionen durchführen oder möglichen Verstößen gegen die Sicherheitsvorschriften nachgehen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium seine Zusage gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss umsetzt und umgehend die ressortübergreifenden Standards des BSI verbindlich vorgibt. Zudem soll es die Zuständigkeiten der IT-Sicherheitsbeauftragten zutreffend abbilden und eine Arbeitshilfe hierzu erarbeiten. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, dass die IT-Sicherheitsverantwortlichen ihre Aufgaben ohne langwierige Abstimmungen mit der IT-Gesellschaft wahrnehmen können.

61 Die Bundeswehr gibt 7 Mio. Euro für die nicht notwendige Instandsetzung eines maroden Schwimmdocks aus

Die Bundeswehr hat ein nicht mehr wirtschaftlich nutzbares Schwimmdock für 7 Mio. Euro instand setzen lassen. Sie hat die laufenden Arbeiten abgebrochen und das Dock für 4 Mio. Euro verkauft. Die nicht notwendige Instandsetzung weist auf organisatorische Mängel und Schwächen bei der Dienstaufsicht hin. Zudem kontrollierte die Bundeswehr die Leistungen der Instandsetzung nicht ausreichend.

Das Marinearsenal nutzte fast 50 Jahre ein Schwimmdock, um Schiffe und Boote der Marine zu reparieren. Das Bundesverteidigungsministerium entschied, dieses Dock zu modernisieren. Vor Beginn der Modernisierung stellte das Marinearsenal fest, dass der Zustand des Docks schlechter war als erwartet. Es prognostizierte Instandsetzungskosten von bis zu 21,6 Mio. Euro. Weitere Untersuchungen ergaben, dass das Dock ohne umfangreiche Reparaturen nicht mehr sicher betrieben werden konnte. Daraufhin gab die Bundeswehr die Modernisierung auf.

Das Marinearsenal ließ dennoch drei Monate später das Dock für 7 Mio. Euro instand setzen. Es untersuchte nicht, ob das Dock nach der Instandsetzung wieder genutzt werden konnte. Das Marineamt stellte die notwendigen Haushaltsmittel trotz des bekannt schlechten Zustands des Docks zur Verfügung.

Die Instandsetzung wurde zudem durch Mängel bei der Kontrolle und Abrechnung der Leistungen teurer als notwendig. So akzeptierte das Marinearsenal einen anderen Ort für die Instandsetzung, ohne den geringeren Aufwand des Unternehmens preislich zu berücksichtigen. Bei der Abrechnung der Instandsetzungsleistungen kontrollierte es die erbrachten Leistungen nicht ausreichend, beglich Teilrechnungen vorzeitig und setzte finanzielle Ansprüche des Bundes nicht durch.

Während der laufenden Arbeiten brach das Marinearsenal die Instandsetzung ab. Es hatte bis dahin 7 Mio. Euro ausgegeben. Die Bundeswehr verkaufte es zwei Jahre später für 4 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass trotz Kenntnis des schlechten Zustands des Docks keiner der Verantwortlichen die nicht notwendige Instandsetzung verhindert hat. Dies weist auf Schwächen der Organisation und der Dienstaufsicht hin. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das Bundesverteidigungsministerium unverzüglich um Abhilfe bemüht.

62 Mehrbesatzungsmodelle der Marine sind nicht wirksam und unwirtschaftlich

Die Marine führt neue Besatzungsmodelle auf der Grundlage unrealistischer Annahmen ein. Dadurch plant sie mehr Besatzungen, als sie absehbar einsetzen kann. Das Ziel, die Soldatinnen und Soldaten zu entlasten, erreicht sie hingegen nicht.

Durch die neuen Modelle sind Besatzungen nicht mehr fest an ein Schiff oder Boot gebunden. Mit Einführung dieser Mehrbesatzungsmodelle will die Marine die jährliche seefahrtsbedingte Abwesenheitszeit der Besatzungen statt von bisher angestrebten 180 Tagen pauschal auf 120 Tage begrenzen.

Für viele Schiffsklassen kann die Marine mit 120 Abwesenheitstagen ihren bisherigen Ablauf von Ausbildung und Einsatz nicht aufrechterhalten. Besatzungen von Fregatten benötigen beispielsweise bereits rund 100 Tage bis sie einsatzfähig ausgebildet sind. Ein anschließender Einsatz wäre im selben Jahr ausgeschlossen.

Die derzeit eingesetzten Schiffe sind zudem nicht für einen Besatzungswechsel vorgesehen. Die Marine hat bisher nicht nachgewiesen, dass sie auf diesen Schiffen unter Einsatzbedingungen schnell und ohne Einbußen in der Einsatzbereitschaft Besatzungen wechseln kann. Gelingt dies nicht, müssten diese Schiffe künftig bereits nach 120 Tagen ihren Heimatstützpunkt anlaufen. In der Folge müssten für die gleiche Einsatzverpflichtung mehr Schiffe eingesetzt werden und es wären mehr Transitfahrten erforderlich.

Das Bundesverteidigungsministerium argumentiert, die Begrenzung der Abwesenheiten auf 120 Tage sei notwendig, um die Attraktivität des Dienstes in der Marine zu erhalten. In der Praxis werde die individuelle Abwesenheitsbelastung ohnehin deutlich über 120 Tagen liegen.

Der Bundesrechnungshof geht ebenso wie das Bundesverteidigungsministerium davon aus, dass die Grenze von 120 Abwesenheitstagen in der Praxis deutlich überschritten wird. Damit bewirkt die Planung der Mehrbesatzungsmodelle mit 120 Abwesenheitstagen nicht die angestrebte Entlastung der Besatzungen im Einsatz. Vielmehr hätte die Marine zu viele Besatzungen für die verfügbaren Schiffe und Boote. Durch das Bereithalten dieser Besatzungen sowie deren Ausbildung entstünden vermeidbare Kosten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, für Mehrbesatzungsmodelle realistische, nach Schiffs- und Bootsklassen differenzierte Vorgaben für die Abwesenheitsbelastung zu erarbeiten und die Anzahl der Besatzungen auf dieser Grundlage zu planen.

63 Bundeswehr sollte Erwerb von Luftkissenfahrzeugen nicht weiter verfolgen

Seit über zehn Jahren hat die Bundeswehr versucht, Luftkissenfahrzeuge zu beschaffen, die nicht notwendig sind. Zwei bereits zur Erprobung gekaufte Luftkissenfahrzeuge hielt sie für ungeeignet. Vom Kauf eines dritten Luftkissenfahrzeuges ist sie zurückgetreten und will andere Lösungen suchen. Aufgrund der gesammelten Erfahrungen sollte die Bundeswehr endgültig auf den Erwerb verzichten.

Die Bundeswehr plante ab dem Jahr 2000 den Kauf von 65 amphibischen Luftkissenfahrzeugen für 20 Mio. Euro für ihre Landstreitkräfte. Sie beschaffte nacheinander zwei verschiedene Luftkissenfahrzeuge zur Erprobung, welche die Anforderungen jedoch beide nicht erfüllten. Daraufhin reduzierte sie die ursprünglichen Anforderungen. Auch ein drittes Luftkissenfahrzeug überzeugte nicht. Der australische Hersteller wollte das Luftkissenfahrzeug über einen im Bootshandel unerfahrenen Gebrauchtwagenhändler in Deutschland vertreiben. Bis Mitte des Jahres 2012 war das Luftkissenfahrzeug noch immer nicht funktionsfähig. Die Bundeswehr ist daher inzwischen vom Vertrag zurückgetreten. Bis dahin hatte sie schon über 1,1 Mio. Euro für Ankauf und Erprobung der beiden ungeeigneten Luftkissenfahrzeuge ausgegeben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die letztlich erfolglose Beschaffung von Luftkissenfahrzeugen nicht notwendig war. Sie hat zwölf Jahre gedauert und führte zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand. Der Zeitablauf spricht dafür, dass es der Bundeswehr nicht so dringlich war, die bisherigen Sturmboote zu ersetzen. Sie nutze im gesamten Zeitraum andere Alternativen zur Gewässerüberquerung. Durch die schrittweise reduzierten Anforderungen konnte der ursprünglich beabsichtigte Nutzen ohnehin mit keinem Luftkissenfahrzeug erreicht werden.

Insbesondere bei der Beschaffung des dritten Luftkissenfahrzeuges war nicht erkennbar, dass sich die Bundeswehr von der Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde des australischen Herstellers und des deutschen Händlers überzeugt hatte. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium geraten, auf den Kauf von Luftkissenfahrzeugen zu verzichten.

Das Bundesverteidigungsministerium hat planerische und technische Schwierigkeiten eingeräumt. Es hat das Projekt storniert, um nach neuen Lösungen zu suchen.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass die Luftkissenfahrzeuge weder geeignet noch notwendig sind. Er erwartet, dass die Bundeswehr den Kauf oder die Entwicklung von Luftkissenfahrzeugen nicht weiter verfolgt. Darüber hinaus hält er diesen Fall für beispielhaft, um zukünftige Rüstungsprojekte mit einem sachgerechten Vorhabencontrolling zu verbessern.

64 Herstellung pharmazeutischer Produkte durch die Bundeswehr zu teuer

Die Bundeswehr stellt in eigenen Apotheken pharmazeutische Produkte her. Sie soll nach ihren eigenen Vorgaben vorrangig solche Produkte selbst herstellen, die auf dem freien Markt nicht oder nur begrenzt verfügbar sind.

Würde die Bundeswehr konsequent auf die Wirtschaftlichkeit ihrer Versorgung mit pharmazeutischen Produkten achten, könnte sie auf die Herstellung gängiger Produkte im industriellen Maßstab verzichten.

Die Bundeswehr stellt für ihre Soldatinnen und Soldaten in ihren Krankenhausapotheken pharmazeutische Produkte in kleinerem Maßstab her, wie z. B. Schmerztabletten oder Hautpflegemittel. In Ulm und Koblenz hält sie eigene Kapazitäten zur Serienproduktion von Tabletten, Salben und sterilen Lösungen vor (Herstellung im industriellen Maßstab). Dafür investierte sie 19,8 Mio. Euro in einen Apotheken-Neubau in Ulm.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die industrielle Herstellung pharmazeutischer Produkte aus marktgängigen Artikeln bestand. Sie umfasste neben Schmerztabletten, Hustentropfen und Nasenspray hauptsächlich Sonnencreme, Lippenschutzstifte und Insektenschutzmittel. Nur 10 % davon benötigten die Soldatinnen und Soldaten in Afghanistan und im Kosovo.

Die Bundeswehr kalkulierte bei der wirtschaftlichen Ausrichtung ihrer Apotheken nicht mit den tatsächlichen, sondern mit zu niedrigen Herstellungskosten. Dadurch wurde nicht deutlich, dass die von ihr industriell hergestellten Produkte zu teuer sind und rechnerisch zu einem Defizit von mehreren Millionen Euro jährlich führten. Sie könnte kosmetische Mittel wie Sonnencreme bei der pharmazeutischen Industrie zu Preisen unter ihren eigenen Herstellungskosten einkaufen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, die Herstellung pharmazeutischer Produkte neu auszurichten. Sie sollte nur noch solche pharmazeutische Produkte im industriellen Maßstab herstellen, die am Markt nicht ausreichend verfügbar sind. Ihre Auswahl sollte sie regelmäßig überprüfen und die Herstellung von unbedingt notwendigen und am Markt begrenzt verfügbaren Produkten im Apotheken-Neubau am Standort Ulm konzentrieren. Dafür sollte sie Kapazitäten in Koblenz abbauen.

Das Bundesverteidigungsministerium hat angekündigt, die gesamte Prozesskette der Herstellung von pharmazeutischen Produkten zu untersuchen. Dabei wolle es auch prüfen, ob die Eigenherstellung aus wirtschaftlicher, zulassungsrechtlicher, technologischer und infrastruktureller Sicht sinnvoll und möglich ist.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin grundsätzlich nicht für notwendig, dass die Bundeswehr pharmazeutische Produkte im industriellen Maßstab selbst herstellt, die am Markt ausreichend verfügbar sind.

65 Bundeswehr verzichtet auf eigene Rettungsdienstschulen und spart dadurch jährlich 1 Mio. Euro ein

Der Bundesrechnungshof hat der Bundeswehr empfohlen, die Aus- und Fortbildung des Rettungsdienstpersonals zu den Bundeswehrkrankenhäusern zu verlagern und ihre Rettungsdienstschulen aufzulösen. So kann sie jährlich 1 Mio. Euro einsparen.

Die Bundeswehr betrieb für die Aus- und Fortbildung ihres Rettungsdienstpersonals fünf eigenständige Rettungsdienstschulen. Sie bildeten Soldatinnen und Soldaten als Sanitäter, Ersthelfer im Sanitätsdienst und als Rettungsassistenten aus. Dies verursachte Personalkosten von 1,5 Mio. Euro jährlich. Das schuleigene Lehrpersonal verfügte über wenig Einsatzerfahrung und musste auf Ärzte aus den Bereichen Rettungsdienst/Notfallmedizin der Bundeswehrkrankenhäuser zurückgreifen. Die Rettungsdienstschulen arbeiteten intensiv mit den Bundeswehrkrankenhäusern zusammen. Nur dort konnte das Rettungsdienstpersonal realitätsnah ausgebildet werden und Erfahrungen in der Notaufnahme sammeln.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Aus- und Fortbildung des Rettungsdienstpersonals der Bundeswehr und hat festgestellt, dass hohe Ausfälle von Lehrgängen an den Rettungsdienstschulen zu Überkapazitäten von Lehrpersonal und -material führten. Eine aufwendige Organisation von eigenständigen Rettungsdienstschulen war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht notwendig. Er hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, die fünf Rettungsdienstschulen aufzulösen und die Aus- und Fortbildung zu den Bundeswehrkrankenhäusern zu verlagern. So kann die Bundeswehr qualitativ besser ausbilden und mittelfristig bis zu 1 Mio. Euro jährlich einsparen.

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Auflösung der Rettungsdienstschulen angeordnet. Die Aus- und Fortbildung wird nun kostengünstiger in Ausbildungs- und Simulationszentren bei den Bundeswehrkrankenhäusern stattfinden.

66 Bessere und kostengünstigere Rettungskette für Soldatinnen und Soldaten in Afghanistan

Die Bundeswehr hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ungeeignete Notfunkgeräte im Afghanistan-Einsatz ersetzt. Sie stellt damit eine landesweit funktionsfähige Rettungskette für Notlagen ihrer Luftfahrzeugbesatzungen sicher.

In Not geratene Luftfahrzeugbesatzungen müssen schnellstmöglich Rettungskräfte alarmieren. Sie führen daher im Einsatz Notsender mit, die im Notfall ihre Position an eine Rettungsleitstelle übermitteln. Die am Afghanistan-Einsatz beteiligten Nationen betreiben eine gemeinsame Rettungsleitstelle für das gesamte Land.

Die Bundeswehr beschaffte in den Jahren 2006 bis 2009 für 7,7 Mio. Euro 711 Notfunkgeräte, die nicht ausreichend kompatibel mit der Notfunkausstattung der verbündeten Streitkräfte waren. Im November 2009 stellte die gemeinsame Rettungsleitstelle in Afghanistan fest, dass die Notfunkgeräte nicht in die multinationale Rettungskette eingebunden werden konnten. Die Gebirgszüge im Einsatzgebiet schirmten die Funksignale ab und die Kommunikation über einen Satelliten war mit den deutschen

Geräten nicht möglich. Das deutsche Einsatzkontingent in Afghanistan forderte daraufhin im Dezember 2009 als „Einsatzbedingten Sofortbedarf“ Notfunkgeräte des Modells neu zu beschaffen, das die verbündeten Streitkräfte verwendeten. Der Bedarf an neuen Notfunkgeräten war bis Mitte 2011 nicht gedeckt, da das Bundesverteidigungsministerium hierüber noch nicht abschließend entschieden hatte.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr nunmehr für Ersatz gesorgt. Sie nutzt fortan das gleiche Modell und die gleichen Verfahren wie die Verbündeten. Die ungeeigneten Funkgeräte setzt sie nicht mehr als Notsender ein.

Bundesministerium für Gesundheit

67 Entwicklung des Einzelplans 15

Das Bundesgesundheitsministerium ist für den rechtlichen Rahmen der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zuständig und bezuschusst die Krankenkassen. Daneben verfügt es über Regelungskompetenzen auf dem Gebiet der Gesundheit und befasst sich mit Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Krankheitsbekämpfung. Fünf nachgeordnete Behörden unterstützen es bei seinen Aufgaben.

Die Ausgaben im Einzelplan 15 im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich auf 15,8 Mrd. Euro und machten 5,3 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt aus.

Einzelplan 15 – Bundesministerium für Gesundheit

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	15 790	14 485	12 489
Einnahmen des Einzelplans	141	92	94
Verpflichtungsermächtigungen	58	88	42
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 542	2 604	2 046

- Mit 15,3 Mrd. Euro im Jahr 2011 und 14 Mrd. Euro im Jahr 2012 machen die Zuschüsse, mit denen der Bund pauschal Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen abgilt, 97 % der Ausgaben des Einzelplans aus. Die Zuschüsse fließen mit den Mitgliedsbeiträgen der Versicherten an den vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds. Aus dem Gesundheitsfonds erhalten die Krankenkassen Zuweisungen für ihre Leistungs- und Verwaltungsausgaben. Für das Jahr 2013 soll der Bundeszuschuss einmalig um 2 Mrd. Euro auf 12 Mrd. Euro verringert werden, sodass auch die Gesamtausgaben im Einzelplan 15 um 14 % zurückgehen.

- Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung Millionenverluste der Krankenkassen fest, weil sie zu hohe Mieten gezahlt und nicht benötigte Büroflächen angemietet hatten. Er forderte, dass die Krankenkassen ihren Aufsichtsbehörden die Mietverträge vor Vertragsabschluss zur Genehmigung vorlegen müssen. Bei einer weiteren Prüfung beanstandete er, dass Aufsichtsbehörden Krankenkassenfusionen genehmigt hatten, ohne dass die Krankenkassen in einem Fusionskonzept die wirtschaftlichen Folgen der Fusion dargelegt hatten. Er hat empfohlen, Fusionen nur dann zu genehmigen, wenn die fusionsbereiten Krankenkassen nachweisen können, dass eine wirtschaftliche und leistungsfähige neue Krankenkasse entsteht. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesgesundheitsministerium aufgefordert, jeweils Vorschläge für entsprechende gesetzliche Änderungen zu machen.

- 42 Mio. Euro gingen als Zuwendungen oder Zuweisungen an Einrichtungen, Verbände und einzelne Projekte im Gesundheitswesen sowie an Forschungsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft, die Bund und Länder gemeinsam fördern. Für gesundheitliche Aufklärung und Prävention wurden 35 Mio. Euro und für Ressortforschung 21 Mio. Euro verwendet.

- Der Einzelplan 15 verzeichnete Sponsoring-Einnahmen von 14 Mio. Euro, darunter 13 Mio. Euro vom Verband der privaten Krankenversicherung zur Förderung von Kampagnen zur AIDS-Prävention und gegen Alkoholmissbrauch bei Jugendlichen. Aufgrund von Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes gab der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages dem Bundesgesundheitsministerium auf, bei den Sponsoring-Vereinbarungen sicherzustellen, dass der Anschein einer Einflussnahme durch den Verband strikt vermieden wird.

- Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2013 ist vorgesehen, dass vier Ressortforschungseinrichtungen einen neuen Personaltitel für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erhalten. Die betreffenden Stellen sollen aus dem verbindlichen Stellenplan herausgelöst und in den Erläuterungen zum Personalhaushalt gesondert dargestellt werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes könnte die Transparenz dadurch geschwächt werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

68 Entwicklung des Einzelplans 16

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ist für die Umweltpolitik des Bundes federführend. Es gab im Jahr 2011 1,3 Mrd. Euro aus. Für die Jahre 2012 und 2013 sind Ausgaben von jeweils 1,6 Mrd. Euro vorgesehen.

Einzelplan 16 – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	1 339	1 591	1 645
Einnahmen des Einzelplans	190	354	327
Verpflichtungsermächtigungen	785	1 372	1 091
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 728	2 880	2 995

- Mit 417 Mio. Euro (31 % der Ausgaben des Einzelplans) kam der Förderung der erneuerbaren Energien im Jahr 2011 erneut die finanziell größte Bedeutung zu. Die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle lagen bei 313 Mio. Euro (23 %). Für den internationalen Klimaschutz setzte das Bundesministerium 125 Mio. Euro (9 %) ein.
- Die Verwaltungsausgaben einschließlich Versorgung erforderten mit 271 Mio. Euro einen Anteil von 20 % der Ausgaben. Diese sind nicht allein dem Bundesministerium, sondern auch dem Umweltbundesamt, dem Bundesamt für Naturschutz und dem Bundesamt für Strahlenschutz als nachgeordneten Behörden zuzuordnen.
- Die Einnahmen des Einzelplans von 190 Mio. Euro im Jahr 2011 stammen zu 87 % aus Vorauszahlungen künftiger Benutzer von Endlagern. In den Jahren 2012 und 2013 sollen sich die Vorauszahlungen erhöhen und damit zu einer Steigerung der Gesamteinnahmen im Einzelplan 16 beitragen.
- Für die Jahre 2014 bis 2016 sieht der Finanzplan vor, das Ausgabenniveau von 1,6 Mrd. Euro beizubehalten. Die Haushaltsplanung für künftige Jahre ist im Einzelplan 16 allerdings mit zahlreichen finanziellen Risiken behaftet, die derzeit im Bundeshaushalt nicht abgebildet sind. Das größte Risiko besteht darin, die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle verlässlich abzuschätzen. So gehen die im Finanzplan jährlich vorgesehenen 460 Mio. Euro für die Endlager nur auf eine grobe Schätzung zurück. So stehen dem Bundesministerium keine belastbaren Zahlen zu den Gesamtkosten der Endlagerprojekte Konrad und Gorleben zur Verfügung.
- Zum 1. Januar 2011 hat der Bund ein Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ errichtet. Dieses Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben, um eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sowie den Klimaschutz zu fördern. Für das Jahr 2013 sieht der Wirtschaftsplan des „Energie- und Klimafonds“ Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 4 Mrd. Euro vor. Davon soll das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Ausgaben von 704 Mio. Euro (32 %) und Verpflichtungsermächtigungen von 1,1 Mrd. Euro (28 %) bewirtschaften.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

69 Entwicklung des Einzelplans 17

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entwirft, gestaltet und verantwortet innerhalb der Bundesregierung die Politik für die Familien, die älteren Menschen, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Jugend. Im Jahr 2011 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan 17 bei 6,7 Mrd. Euro, das entspricht 2,3 % der Gesamtausgaben des Bundes.

Einzelplan 17 – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 717	6 790	7 128
Einnahmen des Einzelplans	70	62	67
Verpflichtungsermächtigungen	147	618	554
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 291	1 265	1 253

Der Einzelplan 17 wird durch die gesetzlichen Leistungen für die Familie geprägt. Dazu gehört beispielsweise das Elterngeld. Die Bundesregierung beabsichtigt, ab dem Jahr 2013 ein Betreuungsgeld als zusätzliche Leistung einzuführen. Die gesetzlichen Leistungen für die Familie hatten im Jahr 2011 mit 5,6 Mrd. Euro einen Anteil von 84 % an den Ausgaben aus dem Einzelplan 17. Diese Ausgaben sollen im Jahr 2012 auf 5,8 Mrd. Euro und im Jahr 2013 auf 6,1 Mrd. Euro steigen.

Die Ausgaben für das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben sollen von 693 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 242 Mio. Euro im Jahr 2013 zurückgehen. Grund ist die Aussetzung der Zivildienstpflicht. Das Bundesamt hat seit dem 1. Juli 2011 eine Vielzahl neuer Aufgaben, u. a. ist es für den Bundesfreiwilligendienst und die Förderung der pädagogischen Betreuung der Freiwilligen nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz zuständig.

Zusätzlich übernahm es Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Das Bundesministerium fördert außerdem Einrichtungen und Maßnahmen, beispielsweise zur Sprachintegrationsförderung in Kindergärten oder zur Stärkung der Zivilgesellschaft. Auch gewährt es sonstige Leistungen auf gesetzlicher Grundlage, z. B. nach dem Gräbergesetz. Die Ausgaben im Jahr 2011 betrugen hierfür 395 Mio. Euro (ohne Mittel des Europäischen Sozialfonds) und sollen im Jahr 2012 auf 610 Mio. Euro erhöht werden.

Ein Großteil der Mittel für Einrichtungen und Projekte der Kinder- und Jugendpolitik wird an örtliche und regionale Träger oder die Länder direkt weitergeleitet, um damit örtliche oder regionale Maßnahmen zu finanzieren. Bereits im Jahr 2007 hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kritisiert, dass der Bund solche Aufgaben finanziert und sich für eine Stärkung der Aufgaben- und Finanzverantwortung der Länder ausgesprochen.

70 Förderung von Studierendenverbänden nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes nicht rechtmäßig

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes drei Studierendenverbände mit jährlich 275 000 Euro. Es verstößt damit gegen eine eigene Richtlinie, nach der Maßnahmen von der Förderung ausgeschlossen sind, die überwiegend dem Hochschulstudium dienen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert die Arbeit von Jugendverbänden nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (Kinder- und Jugendhilfe) und der Richtlinie zum Kinder- und Jugendplan des Bundes (Richtlinie). Diese Richtlinie schließt die Förderung von Maßnahmen aus, die nach Inhalt, Methodik oder Struktur überwiegend dem Hochschulstudium dienen. Dennoch hat das Bundesministerium drei Studierendenverbände mit zusammen jährlich 275 000 Euro weiterhin gefördert.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Förderung der Studierendenverbände durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Er prüfte dazu die Zahlungen an einen Studierendenverband und stellte fest, dass sich die Arbeit dieses Verbandes überwiegend hochschulpolitischen Fragestellungen widmet.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die studentischen Verbände nicht fördern darf. Dies verstößt gegen die Richtlinie.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend will an der Förderung der drei Studierendenverbände festhalten. Bei den geförderten Aktivitäten des geprüften Verbandes handele es sich um Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Es hat zudem auf organisatorische Änderungen und die neue Ausrichtung der Arbeit dieses Verbandes im Sinne der Richtlinie hingewiesen. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin ergänzend die organisatorischen Änderungen und die neue Ausrichtung der Arbeit dieses Verbandes untersucht. Eine Änderung der Sachlage hat sich daraus nicht ergeben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die Förderung der drei Studierendenverbände einzustellen.

71 Bund zahlt Verbänden für Personalkosten jährlich 0,9 Mio. Euro zu viel

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gewährt den Dachverbänden der Träger der Kinder- und Jugendhilfe seit dem Jahr 2001 eine unzulässig hohe Förderung; im Jahr 2012 bewilligte es 900 000 Euro zu viel. Es fördert die Personalkosten in voller Höhe, darf aber seinen Zahlungen nur 80 % der Personalkostensätze zugrunde legen. Damit lässt das Bundesministerium die Ziele eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages außer Acht und verstößt gegen die eigenen Richtlinien.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte im Jahr 1999 beschlossen, institutionelle Förderungen des Bundes zurückzuführen. Dadurch sollten dauerhafte Ansprüche auf Förderung und damit langfristige Bindungswirkungen für den Bundeshaushalt begrenzt werden. Frei werdende Mittel sollten gezielt und flexibel für Projekte zu Schwerpunktthemen genutzt werden.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellte die institutionelle Förderung der Dachverbände der Träger der Kinder- und Jugendhilfe (Dachverbände) im Jahr 2001 auf Projektförderung um. Es schloss mit den Dachverbänden Fördervereinbarungen, in denen es die Förderung der Personalkosten zusagt. In seinen Richtlinien hat das Bundesministerium festgelegt, dass es feste Zuschüsse zahlt. Diese betragen 80 % der zugrunde zu legenden Personalkostensätze. Das Bundesministerium wendet diese Regelung nicht an, sondern sagte den Trägern 100 % der Personalkostensätze zu.

Die Förderungen der Personalkosten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sind zu hoch. Sie dürfen nicht die in den eigenen Richtlinien festgeschriebenen Höchstsätze übersteigen. Die Förderpraxis des Bundesministeriums widerspricht der Intention des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. In der jetzt praktizierten Form hat das Bundesministerium den Übergang von der institutionellen Förderung zur Projektförderung lediglich formal vollzogen; mögliche Effizienzwirkungen lässt es ungenutzt.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist aufgefordert, die Fördervereinbarungen zu kündigen und Zuwendungen für die Personalkosten der Träger maximal in der Höhe zu gewähren, die in den Richtlinien festgelegt ist.

Bundesverfassungsgericht

72 Entwicklung des Einzelplans 19

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein allen anderen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Es wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes sind bindend für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie für alle Gerichte und Behörden. Im Haushaltsjahr 2011 gab das Bundesverfassungsgericht 25,2 Mio. Euro aus. Dies entspricht einem Anteil von 0,008 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Einzelplan 19 – Bundesverfassungsgericht

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	25,2	30,0	45,4
Einnahmen des Einzelplans	0,15	0,04	0,04
Verpflichtungsermächtigungen	21,2	6,8	18,6
	Planstellen/Stellen		
Personal	164	167	169,5

- Der Einzelplan ist gekennzeichnet durch den überdurchschnittlich hohen Anteil der Ausgaben für Personal und Versorgung. Im Jahr 2011 machten sie 80 % der Gesamtausgaben des Bundesverfassungsgerichts aus.
- Das Gebäude des Bundesverfassungsgerichts wird bis zum Jahr 2014 grundsaniert. Für die Baumaßnahmen ist eine Gesamtbausumme von 46,7 Mio. Euro vorgesehen, davon 38,7 Mio. Euro aus dem Einzelplan 19. Die Gesamtausgaben des Bundesverfassungsgerichts werden daher in den Jahren 2012 bis 2014 deutlich gegenüber dem Jahr 2011 ansteigen.
- Die Zahl der beim Bundesverfassungsgericht eingereichten Verfassungsbeschwerden steigt kontinuierlich. Das Bundesverfassungsgericht spricht sich dafür aus, dass offensichtlich erfolglose Verfassungsbeschwerden nur gegen eine angemessene Gebühr („Mutwillensgebühr“) bearbeitet werden sollen.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

73 Entwicklung des Einzelplans 23

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gab im Jahr 2011 6 Mrd. Euro aus:

Einzelplan 23 – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 026	6 383	6 420
Einnahmen des Einzelplans	671	660	560
Verpflichtungsermächtigungen	5 599	4 350	5 100
	Planstellen/Stellen		
Personal	568	756	760

- Auf die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (unterteilt in Finanzielle und Technische Zusammenarbeit) entfielen 3,2 Mrd. Euro und damit wie in den Vorjahren rund 50 % der eingesetzten Mittel.
- Auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisationen in der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit entfielen 661 Mio. Euro (11 % der Gesamtausgaben).
- In der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit beliefen sich die Beiträge an internationale Organisationen auf 2,1 Mrd. Euro (34 % der Gesamtausgaben).
- Die Verwaltungsausgaben im Jahr 2011 lagen bei 83 Mio. Euro (1 % der Gesamtausgaben).

Die Einnahmen von 671 Mio. Euro des Einzelplans im Jahr 2011 stammen weit überwiegend aus Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit.

Seit der Errichtung des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ zum 1. Januar 2011 kann das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über zusätzliche Mittel für den internationalen Klima- und Umweltschutz verfügen. Den entsprechenden Titel des Sondervermögens bewirtschaftet es gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Mit den Mitteln sollen beispielsweise zusätzliche Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in Partnerländern finanziert werden. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gab die ihm für das Jahr 2011 zugeteilten 17 Mio. Euro nahezu aus. Die Verpflichtungsermächtigungen von 278 Mio. Euro nutzte es vollständig.

Die Bundesregierung hat sich wiederholt zu dem Ziel bekannt, den Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am deutschen Bruttonationaleinkommen bis zum Jahr 2015 auf 0,7 % zu erhöhen. Im Jahr 2009 lag der Anteil bei 0,35 %, im Jahre 2011 bei 0,40 % (vorläufiger Wert).

Bundesministerium für Bildung und Forschung

74 Entwicklung des Einzelplans 30

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat die Aufgabe, die Forschung und das Bildungswesen zu fördern. Im Jahr 2013 sind dafür 13,7 Mrd. Euro vorgesehen. Obwohl der Gesamthaushalt um 3,4 % zurückgehen soll, sollen die Ausgaben im Einzelplan 30 um 6,3 % steigen. Gegenüber dem Jahr 2010 würde sich eine Gesamtsteigerung des Einzelplans 30 um 30,5 % ergeben.

Einzelplan 30 – Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	11 612	12 941	13 752
Einnahmen des Einzelplans	173	126	111
Verpflichtungsermächtigungen	3 986	5 760	5 535
	Planstellen/Stellen		
Personal	875	926	915

- Der Einzelplan 30 soll im Jahr 2013 um 333 Mio. Euro über der früheren Finanzplanung der Bundesregierung liegen. Im Gegenzug wurde die Finanzplanung für die Jahre 2014, 2015 und 2016 nach unten angepasst. In diesen Jahren sieht sie jetzt geringere Beträge für Bildung und Forschung vor als im Jahr 2013. Die Mittel für den Einzelplan 30 sind in den letzten Jahren stetig angestiegen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es trotz der veränderten Planzahlen auch in den Jahren 2014, 2015 und 2016 zu weiteren Aufwüchsen im Einzelplan 30 kommt.

- Mit mehr als 4 Mrd. Euro finanziert das Bundesministerium für Bildung und Forschung Wissenschaftseinrichtungen. Diese Einrichtungen wurden in den vergangenen Jahren stark ausgebaut. Gegenüber dem Jahr 2010 stieg deren Beschäftigtenzahl in einem Jahr um 6,1 % und lag im Jahr 2011 bereits bei mehr als 87 000. Dieser hohe Personalbestand bringt erhebliche Verpflichtungen des Bundes für die Zukunft mit sich.

- Für die Förderung von Forschungsprojekten sind im Haushalt 2013 über 6 Mrd. Euro vorgesehen. Den größten Teil der jährlich mehr als 18 000 Fördervorhaben verwalten Projektträger. Nach einem Bericht des Bundesrechnungshofes stellt das Bundesministerium die Leistungen der Projektträger im Haushaltsplan des Jahres 2013 erstmals vollständig und transparent dar. Er weist Projektträgerausgaben von insgesamt 166 Mio. Euro aus.

- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert mit der Exzellenzinitiative und dem Hochschulpakt bereits seit mehreren Jahren Wissenschaft, Forschung und Lehre an den Hochschulen. Damit unterstützt der Bund die Aufgabenwahrnehmung der Länder, zu deren Kernzuständigkeiten das Hochschulwesen gehört. Dieser föderale Ressourcentransfer beansprucht im Jahr 2013 bereits knapp 20 % der Haushaltsmittel des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

75 Finanzierung der Geschäftsstelle der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften beenden

Das Bundesforschungsministerium fördert die Geschäftsstelle der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften, obwohl die Geschäftsstelle Mittel nicht wirtschaftlich und ordnungsgemäß verwendet. Der Bundesrechnungshof schlägt daher vor, die Förderung der Geschäftsstelle zu beenden und die Fördermittel des Bundes ausschließlich für die wissenschaftlichen Projekte der Akademie einzusetzen.

Die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (Akademie) berät Öffentlichkeit und Politik. Die wissenschaftliche Arbeit leisten Akademiemitglieder und andere Kooperationspartner, z. B. Forschungseinrichtungen und Hochschulen. Für diese Arbeit erhält die Akademie Spenden aus der Wirtschaft und Projektförderungen des Bundes. Die Verwaltung der Akademie übernimmt eine Geschäftsstelle, die das Bundesforschungsministerium jährlich mit 1,25 Mio. Euro fördert.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2006 festgestellt, dass die Geschäftsstelle Fördermittel nicht wirtschaftlich und ordnungsgemäß eingesetzt hatte. Dennoch übernahm das Bundesforschungsministerium die Geschäftsstelle ab dem Jahr 2008 in die Dauerförderung. Eine erneute Prüfung im Jahr 2011 ergab wiederum schwere Mängel. So ist die Geschäftsstelle auf zwei Büros in Spitzenlagen Münchens und Berlins verteilt. Bei 35 Beschäftigten verfügt sie über zwei leitende Angestellte, deren Gehälter denen von Leitern großer Forschungseinrichtungen entsprechen. Zudem finanzierte sie Übernachtungen und andere Dienstleistungen in Spitzenhotels, die die Grenzen für öffentlich geförderte Einrichtungen deutlich überschritten.

Das Bundesforschungsministerium hat es abgelehnt, die institutionelle Förderung einzustellen. Es hat darauf verwiesen, dass die Geschäftsstelle erfolgreich mit der Wirtschaft zusammenarbeite, die die Akademie jährlich mit Millionen unterstützt. Die Geschäftsstelle müsse daher relativ frei handeln können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Geschäftsstelle als Nahtstelle zur Wirtschaft besonderen Anforderungen und Erwartungen ausgesetzt ist. Dies darf aber nicht dazu führen, dass haushaltsrechtliche Vorgaben außer Acht gelassen werden. Der Bundesrechnungshof schlägt

deshalb vor, die institutionelle Förderung der Geschäftsstelle zu beenden. Die frei werdenden Mittel könnte das Bundesforschungsministerium bei Bedarf für die wissenschaftliche Arbeit der Akademie einsetzen. Die regelmäßigen Spenden der Wirtschaft reichen aus, um die Geschäftsstelle zu finanzieren.

76 Forschungsinstitut für Sozialwissenschaften neu aufgestellt

Das Bundesforschungsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften neu organisiert. Es konzentriert die Arbeit des Instituts auf zwei zentrale Standorte, anstatt sie wie bisher auf 19 Liegenschaften in vier Städten zu verteilen. Zudem hat es schwerwiegende Mängel in der Institutsverwaltung abgestellt.

Das Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (Forschungsinstitut) erschließt und archiviert sozialwissenschaftliche Forschungsinformationen und stellt sie der Wissenschaft zur Verfügung. Das Bundesforschungsministerium finanziert das Institut zu 80 % mit jährlich 14 Mio. Euro. Den übrigen Anteil tragen drei Länder.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Einrichtung auf 19 Liegenschaften in Bonn, Köln, Mannheim und Berlin verteilt war. Diese Standortsituation stellte nach Einschätzung des Forschungsinstituts keine Grundlage für eine erfolgreiche wissenschaftliche Arbeit dar. Der Bund und die drei beteiligten Länder beschlossen deshalb im Jahr 2008 ein neues Standortkonzept, das jedoch Standorte in allen drei Ländern erhalten wollte. Diese Lösung war nicht wirtschaftlich. Die zersplitterte Standortsituation betraf auch die Verwaltung des Forschungsinstituts. Dies führte zu zahlreichen Mängeln in der Haushalts- und Wirtschaftsführung. So hatten Beschäftigte ohne Kontrolle Zugriff auf Bargeld und Kreditkarten. Eine einheitliche Erfassung der Arbeitszeiten gab es nicht und das Forschungsinstitut hielt sich nicht an die Regeln zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Zudem war der Bund in dem Aufsichtsgremium des Instituts nicht entsprechend seines Finanzierungsanteils repräsentiert.

Das Bundesforschungsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Standortkonzept verbessert. Dieses sieht jetzt zwei zentrale Standorte in Köln und Mannheim vor. Der Standort Bonn ist bereits aufgelöst und der Standort Berlin soll bis zum Jahr 2014 geschlossen werden. Die Institutsverwaltung ist in Mannheim zusammengeführt und neu aufgestellt. Sie geht die zahlreichen festgestellten Mängel an. So ist z. B. mittlerweile die Kassensicherheit hergestellt und Aufträge werden ordnungsgemäß vergeben. Eine zentrale Arbeitszeiterfassung wurde eingeführt. Das Bundesforschungsministerium will seinen Einfluss im Aufsichtsgremium stärken. Es hat eine Satzungsänderung vorgeschlagen, um seine Stimmrechte zu erhöhen.

Das Bundesforschungsministerium ist auf dem Weg, Verwaltung und Arbeitsbedingungen des Forschungsinstituts entscheidend zu verbessern. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es die Einrichtung künftig stärker steuert und das neue Standortkonzept planmäßig umsetzt.

Bundesschuld

77 Entwicklung des Einzelplans 32

Im Jahr 2011 lagen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan bei 33,6 Mrd. Euro. Die Gesamteinnahmen betrugen 19,2 Mrd. Euro.

Einzelplan 32 – Bundesschuld

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	33 625	33 361	33 283
Einnahmen des Einzelplans	19 186	33 267	20 246

- Im Bundeshaushalt sind die Gesamtausgaben seit Langem höher als die Einnahmen. Der Bund schließt diese Lücke im jährlichen Haushalt regelmäßig durch Kreditaufnahmen (Nettokreditaufnahme oder Neuverschuldung). Sie sind als Mittelzufluss auf der Einnahmenseite des Einzelplans 32 aufgeführt.

- Die fälligen Schulden aus früheren Jahren ersetzt der Bund durch neue Kredite und schuldet dadurch um (Anschlussfinanzierung). Auf diese Weise wälzt er die Schulden- und Zinslast weiter in die Zukunft; der Schuldenstand vermindert sich nicht. Die Nettokreditaufnahme und die Anschlussfinanzierung ergeben zusammen die haushaltsmäßige Bruttokreditaufnahme des Bundes, im Jahr 2011 mehr als 270 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung des Bundes lag bei 1 037 Mrd. Euro.

- Der Einzelplan umfasst auf der Ausgabenseite insbesondere die Zinsen, die der Bund für seine gesamten Schulden zahlen muss. In seiner mittelfristigen Finanzplanung geht der Bund davon aus, dass die Zinsausgaben von 32,8 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf 41,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigen werden. Die erwarteten hohen Zinszahlungen sind der Preis für die stark gestiegene Verschuldung der vergangenen Jahrzehnte und die geplanten neuen Kreditaufnahmen.

- Im Einzelplan 32 sind außerdem die Einnahmen und Ausgaben für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen enthalten. Der Bund übernimmt Gewährleistungen für förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben sowohl im Inland als auch im Ausland. Er setzt dieses Instrument vorrangig zur Wirtschaftsförderung ein.

- Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2011 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 445,6 Mrd. Euro zu vergeben. Im Jahr 2008 betrug der Gewährleistungsrahmen noch rund 313,6 Mrd. Euro. Der Anstieg um rund 42 % geht auf Maßnahmen zur Überwindung der Wirtschaftskrise zurück.
- Außerhalb des Haushaltsgesetzes übernimmt der Bund unter anderem Gewährleistungen für Maßnahmen zur Sicherstellung der Finanzstabilität in der europäischen Währungsunion. Die Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro für die Kredithilfen an Griechenland sowie bis zu 211 Mrd. Euro für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sind weder im Haushaltsgesetz noch im Einzelplan 32 veranschlagt und damit haushaltsmäßig nicht erkennbar. Auch die Finanzhilfen und Gewährleistungen zugunsten deutscher Finanzinstitute bei der Finanzmarktstabilisierung sind nicht im Haushalt veranschlagt. Sie werden in einem Sondervermögen, dem Finanzmarktstabilisierungsfonds, verwaltet. Zum Jahresende 2011 garantierte der Bund Schuldverschreibungen der Finanzinstitute von 28,2 Mrd. Euro und gab Finanzhilfen von 19,8 Mrd. Euro. Kreditinstitute sind ab dem Jahr 2011 verpflichtet, Jahres- und Sonderbeiträge, die sogenannte Bankenabgabe, zu leisten. Wenn diese Mittel für die Restrukturierungen von Banken in Schieflage nicht ausreichen, kann der Restrukturierungsfonds, ebenfalls ein „Sondervermögen“, bis 20 Mrd. Euro für Kapitalmaßnahmen und bis 100 Mrd. Euro an Garantien gewähren.

78 Bund stellt bedeutungsloses und unwirtschaftliches Privatkundengeschäft ein

Das Bundesfinanzministerium stellt auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes bis zum Ende des Jahres 2012 den Verkauf von Wertpapieren ein, die es für Privatanleger anbietet. Dieses Privatkundengeschäft ist für die Kreditaufnahme des Bundes bedeutungslos geworden, weil Privatanleger seit über 20 Jahren immer weniger Wertpapiere des Bundes kaufen. Zudem führte das Privatkundengeschäft in den vergangenen Jahren zu Verlusten in zweistelliger Millionenhöhe.

Der Bund deckt seinen Kreditbedarf auch durch private Anleger. Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) verkauft hierfür im Auftrag des Bundesfinanzministeriums Wertpapiere, die der Bund für Privatanleger auflegt (Privatkundengeschäft).

Das Verkaufsvolumen im Privatkundengeschäft sank im Zeitraum von 1990 bis 2011 von 28 Mrd. Euro auf unter 2 Mrd. Euro. Sein Anteil an der gesamten Kreditaufnahme des Bundes reduzierte sich damit von 40,9 % auf 0,7 %. Zudem entstanden im Privatkundengeschäft in den letzten Jahren Verluste, teilweise in zweistelliger Millionenhöhe. Das Bundesfinanzministerium und die Finanzagentur gingen davon aus, das Privatkundengeschäft nur bei einem langfristig erhöhten Absatz kostendeckend betreiben zu können. Dazu wollte die Finanzagentur vor allem neue Anlageprodukte einführen. Von einem Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus erhoffte sie sich ebenfalls ein höheres Absatzvolumen.

Der geringe Anteil der verkauften Wertpapiere an Privatanleger hat gezeigt, wie bedeutungslos das Privatkundengeschäft geworden ist. Es leistet keinen nennenswerten Beitrag mehr zur Kreditaufnahme des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass sich das Privatkundengeschäft mit neuen Produkten oder bei einem höheren allgemeinen Zinsniveau deutlich ausweiten und kostendeckend betreiben lässt. Auch dann kann der Bund aus wirtschaftlichen Gründen den Privatanlegern keine höheren Zinsen zahlen als den institutionellen Anlegern. Zudem bieten Kreditinstitute häufig höher verzinste Anlagen an. Diese sind trotz der Bonität des Bundes für die Privatanleger oftmals attraktiver.

Das Bundesfinanzministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und wird das Privatkundengeschäft bis zum Ende des Jahres 2012 einstellen. Privatanleger sind damit nicht von einer Geldanlage beim Bund ausgeschlossen. Sie können weiterhin Wertpapiere des Bundes über Kreditinstitute erwerben.

Allgemeine Finanzverwaltung

79 Entwicklung des Einzelplans 60

Der Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ unterscheidet sich wesentlich von den ausgabeorientierten Einzelplänen, die an Struktur und Aufgaben der Bundesressorts anknüpfen. In ihm sind vor allem diejenigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die

- keinen inhaltlichen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder
- Bezüge zu verschiedenen Ressortbereichen aufweisen, ohne dass einem einzelnen Ressort die Federführung zukommt.

Der Schwerpunkt des Einzelplans liegt auf der Einnahmenseite, insbesondere auf den Steuereinnahmen (im Jahr 2011: 248 Mrd. Euro). Nach dem Haushaltsentwurf 2013 tragen die Steuereinnahmen mit 86 % der Gesamteinnahmen (einschließlich Nettokreditaufnahme) wesentlich zur Finanzierung der Ausgaben des Bundeshaushalts bei. Angesichts ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung bilden sie einen Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes.

Im Verhältnis zu den Einnahmen spielen im Einzelplan 60 die Ausgaben eine untergeordnete Rolle (im Jahr 2011: 10,3 Mrd. Euro). Im Haushalt 2012 haben sie sich allerdings gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt. Grund hierfür ist vor allem die vorgezogene Bereitstellung der Mittel für die beiden ersten Raten des deutschen Anteils am Europäischen Stabilitätsmechanismus von insgesamt 8,7 Mrd. Euro. Zu den weiteren Ausgaben zählen die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse, die Perso-

nalverstärkungsmittel, die Leistungen im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung und die sonstigen Versorgungsausgaben.

Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung

	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Einnahmen des Einzelplans	258 023	264 314	271 153
Ausgaben des Einzelplans	10 333	24 254	20 502
Verpflichtungsermächtigungen	596	2 338	57

Nach dem Haushaltsentwurf 2013 werden aufgrund günstiger Steuereinnahmeprognosen die Einnahmen des Einzelplans 60 gegenüber dem Vorjahr um 2,6 % steigen. Die Steuereinnahmen sind in hohem Maße von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Nach einem Anstieg der Steuereinnahmen im Jahr 2011 wird im Finanzplanungszeitraum mit einem weiteren – wenn auch moderaten – jährlichen Anstieg des Steueraufkommens gerechnet. Mit der Rückführung der Neuverschuldung wird ihre Bedeutung für die Finanzierung der Ausgaben im Bundeshaushalt noch wachsen. Die Zahlungen Deutschlands an den Europäischen Stabilitätsmechanismus von insgesamt 21,7 Mrd. Euro werden die Ausgaben des Einzelplans 60 bis zum Jahr 2014 erhöhen.

80 Staatlich gestützte Kreditinstitute erstatten rückwirkend 5 Mio. Euro Verwaltungskosten

Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes von staatlich gestützten Kreditinstituten erstmals Gebühren für die Überwachung von Garantien und Kapitalhilfen gefordert. Die Kreditinstitute erstatteten rückwirkend 5 Mio. Euro. Dadurch benötigte die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung für das Jahr 2011 keine Mittel aus dem Bundeshaushalt.

Der Bund gewährt Kreditinstituten Garantien und Kapitalhilfen, um die Finanzmärkte zu stabilisieren. Diese finanziellen Hilfen stellt der Finanzmarktstabilisierungsfonds (Fonds) bereit, den der Bund Ende des Jahres 2008 eingerichtet hat. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den Fonds. Dabei überwacht sie laufend, inwieweit die Kreditinstitute die mit den Garantien und Kapitalhilfen verbundenen Informationspflichten und Auflagen einhalten.

Das Bundesfinanzministerium hat in der Satzung der FMSA geregelt, dass sie sich auch über von Kreditinstituten zu entrichtende Gebühren finanziert. Hierdurch deckt sie ihre Verwaltungskosten, die bei der Beantragung und während der Laufzeit von Hilfen entstehen. Sofern die eigenen Einnahmen der FMSA nicht ausreichen, erhält sie Mittel aus dem Bundeshaushalt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die FMSA von den staatlich gestützten Kreditinstituten keine Gebühren für die laufende Überwachung bereits gewährter finanzieller Hilfen erhob.

Der Bundesrechnungshof hat die FMSA aufgefordert, sich von den Kreditinstituten – wie in der Satzung vorgesehen – auch die Kosten für die laufende Überwachung erstatten zu lassen.

Die FMSA hat die Forderung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Die Kreditinstitute erstatteten 5 Mio. Euro Verwaltungskosten rückwirkend für die Jahre 2010 und 2011 für die laufende Überwachung der finanziellen Hilfen. Dadurch benötigte die FMSA für das Jahr 2011 keine Mittel aus dem Bundeshaushalt.

81 Unzureichendes Vertragsmanagement bei verbilligt veräußerten Grundstücken

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat nicht ausreichend kontrolliert, ob Städte und Gemeinden ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen, wenn sie vom Bund Grundstücke verbilligt erworben haben. Nachzahlungsansprüche konnte sie deswegen nicht geltend machen. In einem Fall verzichtete sie auf 2,3 Mio. Euro, um die drohende Aufhebung eines Bebauungsplans abzuwenden.

Der Bund verkaufte in den Jahren 1991 bis 2004 verbilligt Grundstücke an Städte und Gemeinden. Diese verpflichteten sich vertraglich, die Grundstücke innerhalb einer Frist für bestimmte Zwecke zu verwenden, beispielsweise für einen Schulbau. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) kontrollierte dies nicht ausreichend. So konnte sie auch nicht konsequent den Differenzbetrag zum vollen Kaufpreis von den Käufern nachfordern. Den müssen Käufer nachzahlen, wenn sie den vereinbarten Verwendungszweck nicht erfüllen.

Eine Gemeinde hatte ein Grundstück auch 15 Jahre nach Kauf noch nicht für eine Schule genutzt. Von der errechneten Nachzahlung forderte die Bundesanstalt jedoch in einer Paketlösung nur 300 000 Euro. Sie hoffte, durch den Verzicht auf 2,3 Mio. Euro mögliche Nachteile bei einem anderen Vorhaben in der Gemeinde abwenden zu können. Die Bundesanstalt hatte bei diesem Vorhaben sieben Jahre ihr Baurecht nicht genutzt. Daher konnte die Gemeinde ihr damit drohen, den Bebauungsplan entschädigungslos aufzuheben.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, ihr Vertragsmanagement zu verbessern. Die Bundesanstalt kontrolliert nunmehr verstärkt, ob die Käufer den Verwendungszweck einhalten. Mehrere Gemeinden hat sie bereits zur Nachzahlung aufgefordert und von einer 624 000 Euro erhalten.

Die Bundesanstalt hat darauf hingewiesen, dass ihr ohne die Paketlösung Vermögensverluste von 4 Mio. Euro gedroht hätten. Die errechnete Nachzahlung hätte sie niemals durchsetzen können. Deshalb sei ihre Entscheidung, auf 2,3 Mio. Euro zu verzichten, gerechtfertigt gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass die drohenden Vermögensverluste in Millionenhöhe die Paketlösung nachträglich rechtfertigen können. Für ihre schlechte Verhandlungsposition, die zur Paketlösung geführt hat, ist die Bundesanstalt jedoch wegen ihres zögerlichen Handelns mitverantwortlich. Der Bundesrechnungshof fordert deshalb, dass die Bundesanstalt künftig frühzeitig und konsequent reagiert, wenn Städte und Gemeinden sich nicht an Vereinbarungen zum Verwendungszweck eines Grundstücks halten.

82 Defizite beim Vollzug des Konjunkturprogramms: Baumaßnahmen häufig nicht bedarfsgerecht und nicht wirtschaftlich

Staatliche Konjunkturprogramme für Baumaßnahmen sind aufgrund langer Planungsphasen nur bedingt geeignet, die Bauwirtschaft rasch anzukurbeln. Bei Baumaßnahmen besteht das Risiko, dass wegen der engen zeitlichen Vorgaben der Bedarf nicht rechtzeitig und sachgerecht nachgewiesen und die Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend untersucht werden kann. Bei einem Konjunkturprogramm der Jahre 2009 bis 2011 konnte zudem der vom Parlament erwartete größtmögliche Nutzen für den Bund nicht sicher erreicht werden.

Das Bundesbauministerium bewirtschaftete 500 Mio. Euro des geprüften Programms „Grundsanierung und energetische Sanierung von Gebäuden“, welches Teil des Konjunkturpakets II war.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes konnten die Mittel nur eine geringe konjunkturpolitische Wirkung erzielen, weil der Mittelabfluss nicht rasch einsetzte und auch Maßnahmen finanziert wurden, die nicht zusätzlich waren.

Das Bundesbauministerium hat zudem den Aspekt des größtmöglichen Nutzens bei vorgegebenem Kostenrahmen außer Acht gelassen. Nach eigenen Angaben sei ihm dies weder methodisch noch terminlich möglich gewesen. Die notwendigen Daten waren nicht verfügbar, weil es ein durchgängiges, effektives und kontinuierliches Energiemanagement bislang nicht gebe. Infolgedessen wird eine auf das Programm zurückzuführende und dauerhafte Entlastung des Bundeshaushalts nicht oder nur bedingt nachweisbar sein, wie auch eine dauerhafte CO_2- und Klimakostenverminderung ebenso wenig belegt werden kann.

Das Bundesbauministerium hat Defizite beim Vollzug dieses Konjunkturprogramms eingeräumt. Es habe das Programm „nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten“ umsetzen müssen, auch um einen vollständigen Mittelabfluss nicht zu gefährden. Wegen der äußerst ehrgeizigen terminlichen Vorgaben habe es die sonst üblichen Verfahren straffen und flexibel ausgestalten müssen. Das habe u. a. dazu geführt, dass die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen erst spät – mit der vertieften Bauplanung – untersucht werden konnte und deren Bedarf teilweise erst mit Abschluss der Maßnahme nachgewiesen wurde.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des Bundesbauministeriums bestätigt.

83 Kontrolldefizite bei steuerlicher Erfassung von Vermietungsfällen

Aufgrund unzureichender Kontrollmöglichkeiten können die Finanzämter nicht immer erkennen, ob Vermieter in ihren Einkommensteuererklärungen für alle ihre vermieteten Grundstücke Mieteinkünfte angegeben haben. Ebenso bleibt in einigen Fällen unbekannt, wenn Vermieter trotz zu versteuernder Mieteinkünfte keine Einkommensteuererklärungen abgeben. Das Bundesfinanzministerium sollte darauf hinwirken, dass in der Verwaltung vorhandene Grundstücksdaten den Veranlagungsstellen der Finanzämter künftig zur Verfügung stehen.

Steuerpflichtige mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (Mieteinkünfte) sind grundsätzlich zur Abgabe von Einkommensteuererklärungen verpflichtet. Der Bundesrechnungshof untersuchte stichprobenweise, ob Vermieter die Mieteinkünfte für alle ihre vermieteten Grundstücke angegeben hatten. Außerdem prüfte er, ob alle Vermieter, die dazu verpflichtet waren, eine Einkommensteuererklärung abgegeben hatten. Er stellte fest, dass in Einzelfällen Vermieter Mieteinkünfte in ihren Einkommensteuererklärungen nicht angegeben hatten. Sie mussten Einkommensteuer nachzahlen. Mehrere Vermieter hatten keine Einkommensteuererklärung abgegeben, obwohl sie dazu verpflichtet waren. Sie zahlten zu Unrecht keine Einkommensteuer. Allein bei einem Finanzamt führten vier bislang unbekannte Vermietungsfälle zu Steuernachzahlungen von mehr als 25 000 Euro. Die Finanzverwaltung darf nicht allein auf die Steuerehrlichkeit vertrauen. Sie muss auch kontrollieren, ob die Vermieter alle ihre Mieteinkünfte erklären. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium vorgeschlagen, für eine Kontrolle die in der Verwaltung vorhandenen Grundstücksdaten heranzuziehen. Entsprechende Daten liegen bei anderen Stellen innerhalb der Finanzverwaltung oder bei den Grundbuch- oder Katasterämtern vor. Gleichwohl will das Bundesfinanzministerium diese Kontrolldefizite aufgrund von Kosten-Nutzen-Erwägungen noch für längere Zeit hinnehmen. Dies führt zu Steuermindereinnahmen

und verstößt gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Die Haltung des Bundesfinanzministeriums ist deshalb nicht zu akzeptieren.

84 Vorsteuer-Vergütungsverfahren für ausländische Unternehmer muss verbessert werden

Ausländische Unternehmer können sich ihre in Deutschland gezahlte Umsatzsteuer erstatten lassen. Das Erstattungsverfahren ist fehleranfällig und aufwendig. Es führte zu Bearbeitungsrückständen und Zinszahlungen. Das Bundesfinanzministerium sollte wie angekündigt organisatorische Verbesserungen umsetzen und das IT-System ausbauen.

Unternehmer, die ihren Sitz im Ausland haben, können sich unter bestimmten Voraussetzungen die in Deutschland gezahlte Umsatzsteuer erstatten lassen (Vorsteuer-Vergütungsverfahren). Die Anträge bearbeitet das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) im weitgehend elektronischen Verfahren.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bediensteten vier verschiedene IT-Fachprogramme und Datenbanken nutzten mussten, um einen Antrag zu prüfen. Das Verfahren war dadurch fehleranfällig. Es gab hohe Bearbeitungsrückstände. Die Anträge waren ungleichmäßig auf die Bediensteten verteilt. Die Vergütungsbeträge waren oftmals zu verzinsen, da das Bundeszentralamt sie nicht in der vorgeschriebenen Frist bearbeiten konnte. Im IT-System konnten die Bediensteten die Gesamthöhe aller Zinszahlungen nicht ermitteln. Von Januar 2010 bis Juni 2011 zahlte das Bundeszentralamt insgesamt mehr als 8 Mio. Euro allein für Fälle, in denen es den Bescheid ändern musste. Bislang aufgedeckte Fälle zeigten, dass das Vorsteuer-Vergütungsverfahren ein erhebliches Betrugsrisiko barg. Ursachen waren die elektronische Abwicklung und die Vielzahl der Anträge. Eine risikoorientierte Bearbeitung sah das IT-System nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, das IT-System zu verbessern und die Aufgabenbereiche der Bediensteten anders zu organisieren. So kann das Bundeszentralamt die hohen Bearbeitungsrückstände abbauen und Zinszahlungen vermeiden sowie das Betrugsrisiko einschränken.

Das Bundesfinanzministerium sollte die Verbesserungen bei Organisation und IT nunmehr zügig umsetzen. Dazu sollte es kurzfristig sicherstellen, dass die Bediensteten die Gesamthöhe aller Zinszahlungen im IT-System ermitteln können.

85 Neue Entscheidung zur Besteuerung des Anpassungsgeldes notwendig

Entlassene Beschäftigte des Steinkohlenbergbaus erhalten ein steuerfreies Anpassungsgeld. Vergleichbare Leistungen wie Abfindungen, Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld werden mittlerweile besteuert oder erhöhen den Steuersatz für andere Einkünfte. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Gesetzgeber hierüber zu unterrichten.

Entlassene ältere Beschäftigte des Steinkohlenbergbaus erhalten ein Anpassungsgeld. Als der Gesetzgeber das Anpassungsgeld im Jahr 1972 einführte, stellte er es steuerfrei. Vergleichbare andere Leistungen waren damals ebenfalls steuerfrei. Mit dem Anpassungsgeld vergleichbar sind Lohnersatzleistungen, wie das Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld, sowie Abfindungen für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Lohnersatzleistungen dienen der sozialen Sicherung. Abfindungen treten an die Stelle des wegfallenden Arbeitslohnes. Beide Aspekte berücksichtigt auch das Anpassungsgeld. Lohnersatzleistungen werden zwar nicht besteuert. Sie erhöhen aber seit dem Jahr 1982 den Steuersatz für andere Einkünfte. Damit sollen Steuervorteile verringert werden, die Empfänger von Lohnersatzleistungen gegenüber Personen mit gleich hohen steuerpflichtigen Einkünften haben. Abfindungen sind seit dem Jahr 2006 steuerpflichtig.

Das Bundesfinanzministerium hatte nicht geprüft, ob sich diese Änderungen des Steuerrechts auf das Anpassungsgeld auswirken müssten. Bezieher von Anpassungsgeld sind dadurch mittlerweile gegenüber Arbeitnehmern mit Abfindung oder Empfängern von Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld steuerlich bessergestellt.

Das Bundesfinanzministerium hat das Anpassungsgeld inzwischen steuerlich als Lohnersatzleistung eingeordnet. Wegen der sozialpolitischen Zielsetzung will es die Steuerfreiheit des Anpassungsgeldes jedoch unverändert beibehalten. Den Gesetzgeber hat es nicht darüber informiert. Der Bundesrechnungshof hält dies jedoch für erforderlich. Dies gibt dem Gesetzgeber Gelegenheit zu entscheiden, ob die Gründe des Bundesfinanzministeriums eine steuerliche Besserstellung des Anpassungsgeldes rechtfertigen.

86 Unterschiedliche Besteuerung der Zuschläge für Kindererziehungszeiten bei den Alterseinkünften

Zuschläge für Kindererziehungszeiten sind für Pensionäre steuerfrei. Rentner müssen die Zuschläge seit dem Jahr 2005 versteuern. Obwohl das Bundesfinanzministerium die Steuerbefreiung als ungerechtfertigt einstufte, hat es ihre Streichung bisher nicht vorgeschlagen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte die unterschiedliche Besteuerung der gesetzlichen Renten und der Beamtenpensionen gerügt, weil sie Rentner besserstellte als Pensionäre. Das Alterseinkünftegesetz änderte deshalb die Besteuerung der Renten. Ab dem Jahr 2005 werden sie schrittweise steuerpflichtig. Rentner müssen seitdem auch die Zuschläge für Kindererziehungszeiten, die sie als Teil ihrer Rente erhalten, versteuern. Pensionäre erhal-

ten diese Zuschläge dagegen weiterhin steuerfrei. Gerade eine solche ungleiche Besteuerung der Alterseinkünfte hatte das Bundesverfassungsgericht gerügt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Steuerbefreiung zu streichen. Auch das Bundesfinanzministerium hält es nicht für gerechtfertigt, dass die Zuschläge für Kindererziehungszeiten bei Pensionären steuerfrei sind. Es hat jedoch bisher dem Gesetzgeber nicht vorgeschlagen, die Steuerbefreiung aufzuheben. Es sollte dies bald nachholen.

87 Finanzämter prüfen Mieteinkünfte unzureichend

Vermieter von Wohnraum haben in ihrer Steuererklärung oft unschlüssige Angaben gemacht, beispielsweise zu den Nebenkosten. Obwohl die Finanzämter ein maschinelles Risikomanagement einsetzen, beanstandeten sie diese Angaben häufig nicht.

Die Finanzämter müssen nach dem gesetzlichen Untersuchungsgrundsatz mindestens prüfen, ob die Angaben in der Steuererklärung vollständig, widerspruchsfrei und eindeutig sind. Diese Schlüssigkeitsprüfung wird zunehmend einem maschinellen Risikomanagement überlassen. Es entscheidet anhand festgelegter Parameter (z. B. durch Vergleich mit einer bestimmten Wertgrenze), ob die Angaben risikobehaftet und somit von den Bearbeiterinnen und Bearbeitern zu prüfen sind. Bei den als risikolos eingestuften Fällen wird der Steuerbescheid ohne weiteres Zutun automatisch erstellt.

Die Angaben der Vermieter zu ihren Mieteinnahmen und Werbungskosten waren in den vom Bundesrechnungshof stichprobenweise untersuchten Steuererklärungen häufig nicht schlüssig. So fehlten z. B. oft die Nebenkostenzahlungen der Mieter an den Vermieter. Gleichzeitig zogen die Vermieter Nebenkosten, die sie ihren Mietern üblicherweise in Rechnung stellen, als Werbungskosten ab. Das maschinelle Risikomanagement wies die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Finanzämtern nicht auf diese widersprüchlichen Angaben hin.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzämter solchen unschlüssigen Angaben nicht nachgingen. Das maschinelle Risikomanagement erkannte diese Unschlüssigkeiten nicht. Es blieb daher offen, ob die Vermieter ihre Einnahmen vollständig angegeben hatten und die Werbungskosten zutreffend waren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium aufgefordert, insbesondere durch eine Fortentwicklung des maschinellen Risikomanagements dafür zu sorgen, dass die Finanzämter widersprüchliche Angaben aufklären, fehlende Angaben nachfordern und für die Zukunft elektronisch dokumentieren. Dadurch wären sie für künftige Schlüssigkeitsprüfungen jederzeit abrufbar.

88 Rückläufige und ungleichmäßige Lohnsteuer-Außenprüfungen

Der Anteil der Arbeitgeber, bei denen die Finanzämter eine Lohnsteuer-Außenprüfung durchführten, und die Steuermehreinnahmen aus diesen Prüfungen sind im Bundesdurchschnitt seit Jahren rückläufig. Der Anteil der geprüften Arbeitgeber und die Steuermehreinnahmen je Prüfung unterschieden sich zwischen den Ländern erheblich. Das Bundesfinanzministerium sollte diesen Entwicklungen entgegenwirken.

Die Lohnsteuer ist eine der wichtigsten Einnahmequellen der öffentlichen Haushalte. Arbeitgeber müssen die Lohnsteuer vom Arbeitslohn ihrer Arbeitnehmer einbehalten und an die Finanzämter abführen. Die Lohnsteuer-Außenprüfung der Finanzämter kontrolliert dies bei den Arbeitgebern. Der Anteil der Arbeitgeber, bei denen eine Lohnsteuer-Außenprüfung durchgeführt wurde, ging seit dem Jahr 2005 von 7,1 auf 5,4 % im Jahr 2010 zurück. Ebenso verringerten sich die Steuermehreinnahmen aus diesen Prüfungen im selben Zeitraum von 911 auf 787 Mio. Euro. Parallel dazu ist die Anzahl der Prüferstellen für die Lohnsteuer-Außenprüfung um 8,5 % gesunken.

Außerdem zeigte der Ländervergleich erhebliche Unterschiede bei der Lohnsteuer-Außenprüfung. Besonders der Anteil der geprüften Arbeitgeber und die Steuermehreinnahmen je Prüfung wichen stark voneinander ab. Je besser die Länder ihre Lohnsteuer-Außenprüfung mit Prüferinnen und Prüfern ausgestattet hatten, desto höher waren der Anteil der geprüften Arbeitgeber und in der Regel die Steuermehreinnahmen je Prüfung.

Das Bundesfinanzministerium sollte seine Bundesaufsicht über die Steuerverwaltung dazu nutzen, auf eine ausreichende und gleichmäßige Lohnsteuer-Außenprüfung hinzuwirken.

89 Besteuerung ausländischer Versicherungsunternehmen wird verbessert

Das Bundesfinanzministerium hat Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Besteuerung ausländischer Versicherungsunternehmen aufgegriffen. Es unterstützt die Außenprüfungsdienste der Finanzverwaltungen von Bund und Ländern mit Hinweisen. Das Bundeszentralamt für Steuern kann so die in Deutschland tätigen ausländischen Versicherungsunternehmen besser überprüfen und besteuern. Ergänzend will das Bundesfinanzministerium neue IT-Verfahren für die Versicherungsteuer einführen.

Zusammen mit ihren Prämien und Beiträgen zahlen die Versicherten regelmäßig auch die Versicherungsteuer an ihr Versicherungsunternehmen. Dieses leitet die Steuer an die Finanzverwaltung weiter. Dazu sind auch ausländische Versicherungsunternehmen verpflichtet, die in Deutschland tätig sind. Die Versicherungsteuer steht dem Bund zu. Sie

wird vom Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) verwaltet. Nicht alle ausländischen Versicherungsunternehmen kamen ihren steuerlichen Pflichten nach. Dies war der Finanzverwaltung bei ihren Betriebsprüfungen inländischer Steuerpflichtiger aufgefallen, die Prämien oder Beiträge an ausländische Versicherungen gezahlt hatten. Erst durch diese Hinweise konnte das Bundeszentralamt die ausländischen Versicherungsunternehmen kontrollieren und besteuern. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass den Außenprüfungsdiensten für diese Aufgabe keine ausreichenden Arbeitsmaterialien vorlagen. Außerdem fehlte beim Bundeszentralamt ein einheitliches IT-Verfahren für die Versicherungsteuer.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Aufmerksamkeit der Außenprüfungsdienste durch Hinweise noch stärker auf die Versicherungsteuer zu lenken. Er hat beim Bundesfinanzministerium außerdem angeregt, die IT-Unterstützung zu verbessern.

Das Bundesfinanzministerium ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat erste Maßnahmen umgesetzt.

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2011

1.0

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2011 geprüft. Er hat dabei keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Die stichprobenweise geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. 7 % der geprüften Fälle wiesen – überwiegend formale – Fehler auf. Nur in wenigen Fällen hatten Fehler finanzielle Auswirkungen; die Beträge waren von geringer Bedeutung.

Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2011 mit 296,2 Mrd. Euro um 9,6 Mrd. Euro unter dem Sollansatz von 305,8 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren – vor allem wegen höherer Steuereinnahmen – 21,5 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Im Ergebnis blieb die Nettokreditaufnahme mit 17,3 Mrd. Euro um 31,1 Mrd. Euro unter dem Soll. Die seit 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Die Vermögensrechnung weist zum Ende des Jahres 2011 Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes einschließlich der Wertpapiere im Eigenbestand und der Sondervermögen von 1 151,5 Mrd. Euro aus. Andere Darstellungen und Publikationen des Bundes enthalten hiervon abweichende Zahlen. Wegen der zentralen Bedeutung der Finanzkennzahl „Gesamtverschuldung des Bundes“ hält der Bundesrechnungshof diese unterschiedlichen Angaben für nicht hinnehmbar. Er empfiehlt, die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes nach einheitlichen Kriterien zu ermitteln und auszuweisen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 2,4 Mrd. Euro erheblich über dem Vorjahresergebnis von 930 Mio. Euro. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 2,4 Mio. Euro.

Im Haushaltsjahr 2011 flossen 17,2 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag lag um 4,3 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Dies war vor allem in einem überjährigen Darlehen begründet, das die Bundesagentur für Arbeit nicht in Anspruch nehmen musste. Aus den im Haushaltsjahr 2011 im flexibilisierten Bereich nicht abgeflossenen übertragbaren Ausgaben (1,6 Mrd. Euro) bildeten die Ressorts 1,5 Mrd. Euro Ausgabereste. Die Ressorts wollen demnach in künftigen Jahren über mehr als 97 % der nicht abgeflossenen flexibilisierten Mittel weiter verfügen.

Im Haushaltsplan 2011 waren Verpflichtungsermächtigungen von 46,4 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 26,8 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad von 58 % war leicht höher als im Vorjahr. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren noch Ausgaben von 124,9 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2011). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug 1 080 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2011 Gewährleistungen von 394,1 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand der in Anspruch genommenen Selbstbewirtschaftungsmittel nahm gegenüber dem Vorjahr um 34 Mio. Euro ab. Er lag am Ende des Jahres 2011 bei 987 Mio. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne.

Ende des Jahres 2011 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 185,4 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 612 Mrd. Euro. Das Bundesfinanzministerium will die eingeleitete Modernisierung der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung fortsetzen.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2010 entlastet

Für das Haushaltsjahr 2010 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet.[1] Grundlage für diese Entlastung bildeten die vom Bundesfinanzministerium vorgelegte Haushaltsrechnung 2010 und die Vermögensrechnung 2010. Der Bundesrechnungshof hat mit seinen Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2012 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.[2]

---

[1] Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/192 vom 13. September 2012 i. V. m. Bundestagsdrucksache 17/5648 und 17/6009; Bundesrat: Plenarprotokoll 897 vom 15. Juni 2012 i. V. m. Bundesratsdrucksache 236/11und zu 236/11.

[2] Vgl. Bundestagsdrucksache 17/7600 und 17/9250.

1.1.2 Getrennte Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2011

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das Bundesfinanzministerium die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor.[3]

Die **Haushaltsrechnung** ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist nach, in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich gegenüber dem vom Gesetzgeber beschlossenen Haushaltsplan ergeben haben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument für das Budgetrecht des Parlaments.

Die **Vermögensrechnung** weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand zum Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen, wie das gesamte Immobilienvermögen einschließlich Bundesfern- und Bundeswasserstraßen sowie das bewegliche Vermögen, nicht wertmäßig erfasst. Das Bundesfinanzministerium will die Vermögensrechnung in den kommenden Jahren fortentwickeln und modernisieren (vgl. Nr. 1.11).

1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2011 ordnungsgemäß (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2011. Er stellte keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen.

Insgesamt prüfte der Bundesrechnungshof stichprobenweise 13 000 Einnahme- und Ausgabebuchungen. Die in der Stichprobe enthaltenen Buchungen waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Rund 7 % der geprüften Fälle waren fehlerhaft (2010: 8 %). Dies betraf vor allem formale, nicht finanzwirksame Verstöße. Fehlende oder unvollständige begründende Unterlagen machten die Hälfte der Fehler aus. Weitere Fehler traten vor allem bei Form und Inhalt der Kassenanordnung auf. Bei Fehlern, die zu finanziellen Verlusten führten, z. B. Zahlungen vor Fälligkeit, waren die Beträge von geringer finanzieller Bedeutung.

Im Interesse einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln muss der Fehleranteil weiter verringert werden. Sorgfalt beim Umgang mit Haushaltsmitteln ist unerlässlich, um die Zuverlässigkeit der öffentlichen Haushalte nicht zu gefährden.

Das Bundesfinanzministerium hat zugesagt, sich zu bemühen, den Anteil der formalen Fehler zu reduzieren. Die Leiter der Bundeskassen sowie die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts würden in den regelmäßigen Besprechungen zur Beachtung der entsprechenden Vorschriften aufgefordert.

1.3 Haushaltsabschluss im Überblick

Das Haushaltsgesetz 2011 vom 20. Dezember 2010 sah Einnahmen und Ausgaben von 305,8 Mrd. Euro vor. Das Bundesfinanzministerium wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 48,4 Mrd. Euro ermächtigt. Die erstmals 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldenregel, nach der eine Nettokreditaufnahme von maximal 53,1 Mrd. Euro erlaubt war, wurde eingehalten.

Der konjunkturelle Erholungsprozess setzte sich auch im Jahr 2011 fort. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) legte gegenüber dem Jahr 2010 um 3 % zu. Die günstige wirtschaftliche Entwicklung entlastete den Bundeshaushalt 2011 auf der Ausgabenseite deutlich. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 296,2 Mrd. Euro um 9,6 Mrd. Euro unter dem Soll.

Die Einnahmen[4] übertrafen vor allem wegen höherer Steuereinnahmen das Soll um 21,5 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahme unterschritt den geplanten Wert mit 17,3 Mrd. Euro deutlich. Auch im Haushaltsvollzug wurde die neue Schuldenregel eingehalten.

1.4 Einzelheiten zum Haushaltsabschluss

1.4.1 Ausgaben

Die Ausgaben entwickelten sich – wie im Vorjahr – im Haushaltsvollzug günstiger als erwartet. Mit 296,2 Mrd. Euro lagen sie um 9,6 Mrd. Euro unter dem Soll von 305,8 Mrd. Euro. Wesentliche Minderausgaben gegenüber dem Haushaltsplan gab es vor allem in folgenden Bereichen:

- Aufgrund der günstigen Entwicklung von Konjunktur und Arbeitsmarkt konnte die Bundesagentur für Arbeit das Jahr 2011 abschließen, ohne ein Bundesdarlehen in Anspruch zu nehmen (-5,4 Mrd. Euro).
- Die Zinsausgaben verringerten sich aufgrund des unerwartet günstigen Zinsniveaus (-2,6 Mrd. Euro).
- Für das Arbeitslosengeld II musste weniger als geplant ausgegeben werden, da der Arbeitsmarkt sich besser entwickelte als angenommen (-1,0 Mrd. Euro).
- Der Bund wurde in geringerem Umfang für übernommene Gewährleistungen in Anspruch genommen (-1,0 Mrd. Euro).

[3] Haushaltsrechnung: Bundestagsdrucksache 17/9908, Bundesratsdrucksache 343/12; Vermögensrechnung: Bundestagsdrucksache 17/9909, zu Bundesratsdrucksache 343/12.

[4] Ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme.

1.4.2 Steuereinnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 21,5 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Dies ist vor allem auf Steuermehreinnahmen von 18,8 Mrd. Euro zurückzuführen. Dabei stiegen vor allem die Einnahmen aus der Lohnsteuer (+3,7 Mrd. Euro), aus der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag (+2,2 Mrd. Euro) und der Einfuhrumsatzsteuer (+2,4 Mrd. Euro). Außerdem mussten weniger EU-Eigenmittel (-3,9 Mrd. Euro) abgeführt werden.

Die sonstigen Einnahmen lagen um 2,6 Mrd. Euro über dem Soll. Hierzu haben vor allem Mehreinnahmen aus zweckgebundenen EU-Zuschüssen (+1,1 Mrd. Euro) und aus Gewährleistungen (+0,6 Mrd. Euro) beigetragen.

Mit 17,3 Mrd. Euro lag die Nettokreditaufnahme beim Haushaltsabschluss um 31,1 Mrd. Euro unter dem veranschlagten Wert.

1.4.3 Neue Schuldenregel

1.4.3.1 Erstmalige Anwendung im Haushaltsjahr 2011

Im Haushaltsjahr 2011 wurde erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz angewendet. Mit ihr soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:

- Ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen,
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der Neuverschuldung durch eine Konjunkturkomponente,
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und
- Berücksichtigung einer Strukturkomponente, die es dem Bund ermöglicht, neue Schulden bis höchstens 0,35 % des BIP aufzunehmen.

In einem Übergangszeitraum vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015 wird es dem Bund ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu dem im Jahr 2016 geltenden Wert abzubauen (Abbaupfad).

1.4.3.2 Neue Schuldenregel bei der Aufstellung und im Vollzug eingehalten

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad hat die Bundesregierung die im Juni 2010 erwartete Neuverschuldung für das Haushaltsjahr 2010 von 65,2 Mrd. Euro zugrunde gelegt. Daraus berechnete sie eine zulässige Nettokreditaufnahme[5] für das Haushaltsjahr 2011 von 53,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Mit einer veranschlagten Nettokreditaufnahme von 48,4 Mrd. Euro wurde die neue Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2011 eingehalten.

Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Abweichung auf einem Kontrollkonto gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Kreditaufnahme berücksichtigt.

Für das Haushaltsjahr 2011 errechnete sich so eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 42,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Bei einer tatsächlichen Nettokreditaufnahme von 17,3 Mrd. Euro wurde die neue Schuldenregel somit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

[5] Demgegenüber hat der Bundesrechnungshof für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015 in einer Alternativrechnung niedrigere Beträge für die maximal zulässige Neuverschuldung empfohlen (vgl. Nr. 2.2.2).

Tabelle 1.1

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2011[6]

	Soll 2011	**Ist 2011**
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (in % des BIP)	*1,9*	
	in Mrd. Euro	
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	2 397,1	
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme für 2011	45,6	
Abzüglich Konjunkturkomponente	-2,5	0,8
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	-5,0	2,0
Nach der Schuldengrenze zulässige Nettokreditaufnahme	53,1	42,8
Nettokreditaufnahme	48,4	17,3
Be(-)/Entlastung des Kontrollkontos		25,5

[6] Vgl. Tabelle 3 der Haushaltsrechnung 2011.

1.4.4 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2011 zeigt folgendes Ergebnis:

Tabelle 1.2

Haushaltsabschluss 2011: Soll-Ist-Vergleich

	Soll	Ist[a]	Abweichung ggü. Soll	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben	**305,8**	**296,2**	**-9,6**	***-3,1***
• Personalausgaben	27,8	27,9	0,1	*3,6*
• Laufender Sachaufwand (einschl. militärische Beschaffung)	22,3	21,9	-0,4	*-1,8*
• Zinsausgaben	35,3	32,8	-2,5	*-7,1*
• Zuweisungen und Zuschüsse[b]	188,8	187,6	-1,2	*-0,6*
• Besondere Finanzierungsausgaben[c]	-0,8	0,7	1,5	-
• Investitionsausgaben	32,3	25,4	-6,9	*-21,4*
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	**257,0**	**278,5**	**21,5**	***8,4***
• Steuereinnahmen[d]	229,2	248,1	18,8	*8,2*
• Sonstige Einnahmen	27,9	30,5	2,6	*9,3*
Münzeinnahmen	**0,4**	**0,3**	**-0,1**	***-13,9***
Nettokreditaufnahme	**48,4**	**17,3**	**-31,1**	***-64,3***
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-48,8	-17,7	31,1	-

[a] Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).
[b] Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
[c] Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen, globale Mehr- und Minderausgaben.
[d] Rundungsdifferenzen möglich.

1.4.5 Vergleich mit dem Vorjahr 2010

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 19,2 Mrd. Euro bzw. 7,4 %. Während die Steuereinnahmen um 21,9 Mrd. Euro stiegen, sanken die Sonstigen Einnahmen um 2,7 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2011 um 7,4 Mrd. Euro bzw. 2,4 % niedriger als im Vorjahr. Der Ausgabenrückgang ist im Wesentlichen auf einen verminderten Bedarf bei den Arbeitsmarktausgaben des Bundes zurückzuführen und dort auf die Bereiche:

- Darlehen/Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit (-5,2 Mrd. Euro)
- Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (-2,9 Mrd. Euro)

Die Wirtschaftsleistung entwickelte sich mit einem Anstieg von 3,0 % gegenüber dem Vorjahr unerwartet gut. Gleichwohl lag das Finanzierungsdefizit immer noch bei 17,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2011 und 2010

	Ist 2011	Ist 2010	Veränderung ggü. 2010	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben[a]	**296,2**	**303,7**	**-7,4**	***-2,4***
• Personalausgaben	27,9	28,2	-0,3	*-1,2*
• Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	21,9	21,5	0,5	*2,1*
• Zinsausgaben	32,8	33,1	-0,3	*-0,9*
• Zuweisungen und Zuschüsse[b]	187,6	194,4	-6,8	*-3,5*
• Besondere Finanzierungsausgaben[c]	0,7	0,4	0,3	*71,1*
• Investitionsausgaben	25,4	26,1	-0,7	*-2,7*
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	**278,5**	**259,3**	**19,2**	***7,4***
• Steuereinnahmen	248,1	226,2	21,9	*9,7*
• Sonstige Einnahmen[d]	30,5	33,1	-2,7	*-8,0*
Münzeinnahmen	**0,3**	**0,3**	**0**	***3,9***
Nettokreditaufnahme	**17,3**	**44,0**	**-26,7**	***-60,6***
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-17,7	-44,3	26,7	-

[a] Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).
[b] Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
[c] Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen.
[d] Rundungsdifferenzen möglich.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und zur Verschuldung

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Jahresüberschuss an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage zuzuführen ist (§ 27 Bundesbankgesetz). Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

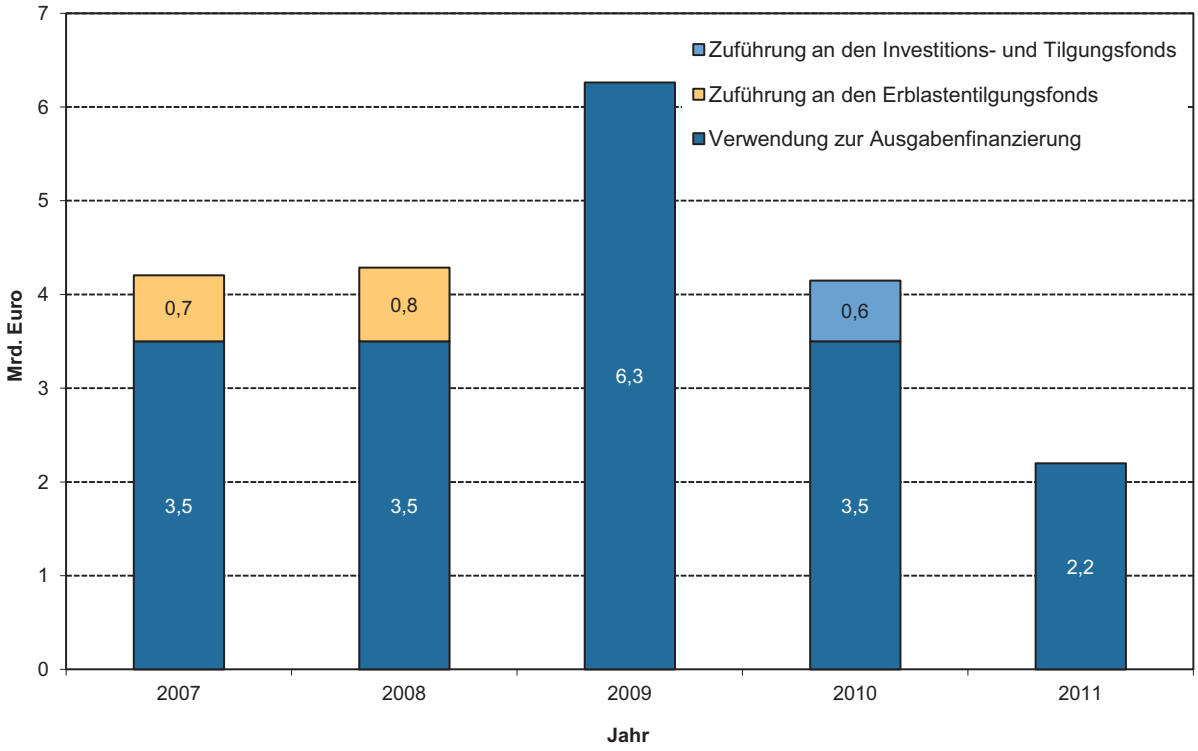
Ab dem Jahr 2010 fließt der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet und nicht zur Tilgung der Schulden des Erblastentilgungsfonds (ELF)[7] benötigt wird, an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Damit werden dessen Verbindlichkeiten getilgt (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF).

Die Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn betrugen 2,2 Mrd. Euro. Veranschlagt waren Einnahmen von 3,0 Mrd. Euro. Somit konnten im Jahr 2011 keine Schulden des ITF getilgt werden (vgl. Abbildung 1.1).

[7] Siehe Nr. 1.12.6.

Abbildung 1.1

Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung



1.5.2 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2011 enthielt eine Kreditermächtigung von 48,4 Mrd. Euro zur Deckung von Ausgaben. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung[8] aus dem Vorjahr von 36,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.4).

Seit dem Haushaltsjahr 2008 muss das Bundesfinanzministerium zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch nehmen. Erst danach darf es auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgreifen (*Last-in-first-out-Methode)*.[9]

Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2011 nicht ausgeschöpft wurde, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2010 nicht in Anspruch genommen werden. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2011.

Für den Haushalt 2012 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2011 insgesamt 31,1 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. Tabelle 1.4).

[8] Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

[9] Bis zur haushaltsgesetzlichen Neuregelung wurden zuerst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen (FiFo-Methode) – vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 1.4.1.

Tabelle 1.4

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme[a]

	Ermächtigungsbetrag 2011	Inanspruchnahme 2011	Abweichung	Inanspruchnahme 2010
	in Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Absatz 3 BHO)	36,2	0,0	-36,2	0,0
(davon gesperrt gem. § 2 Absatz 8 Haushaltsgesetz 2011)	*(34,7)*			
Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2011)	48,4	17,3	-31,1[b]	44,0
Gesamtkreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	84,6			
Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung stehend	**49,9**			
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	317,9	274,2	-43,7	284,0
Tilgung von Krediten (§ 2 Absatz 2 Satz 1 Haushaltsgesetz 2011)	273,1	257,9	-15,2	239,2
Eigenbestandsveränderung (Marktpflege; § 2 Absatz 5 Haushaltsgesetz 2011)	0,1	2,1	2,0	0,8
Sonstiges[c]	-3,7	-3,1	0,6	240,0
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	48,4	17,3	-31,1	44,0

[a] Differenzen durch Rundung.
[b] In Höhe des Absolutwertes wurde dieser Betrag als Restkreditermächtigung in das Jahr 2012 übertragen.
[c] Selbstbewirtschaftungsmittel, Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau, Sondervermögen Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere, Umbuchung zum Haushaltsausgleich gemäß Haushaltsvermerk zu Kapitel 3201.

1.5.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH nimmt für das Bundesfinanzministerium das Schuldenmanagement des Bundes wahr. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2011 ermächtigt das Bundesfinanzministerium, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon wurden 51,8 Mrd. Euro im Jahr 2011 in Anspruch genommen.[10]
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2011 nicht genutzt.

Art und Umfang dieser Geschäfte erörtert das geheim tagende Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bundestages.[11]

1.5.4 Gesamtverschuldung des Bundes

Die Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes[12] betrugen ausweislich der Vermögensrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2011 insgesamt 1 090,3 Mrd. Euro. In seiner „Übersicht über den Stand der Schuld der Bundesrepublik Deutschland“ weist das Bundesfinanzministerium gegen-

[10] Vgl. Nr. 3.11 der Haushaltsrechnung 2011.

[11] Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

[12] Die in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Kreditmarktverbindlichkeiten umfassen auch die Kassenverstärkungskredite.

über dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages eine Gesamtverschuldung einschließlich Sondervermögen von 1 075,7 Mrd. Euro aus.[13]

Bereits in den Bemerkungen der Vorjahre[14] hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass er angesichts der zentralen Bedeutung der Finanzkennzahl „Gesamtverschuldung des Bundes“ die unterschiedlichen Angaben für nicht hinnehmbar hält. Das Bundesfinanzministerium hat das Thema aufgegriffen und nimmt seit dem Haushaltsjahr 2011 eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Darstellungen mit Überführungsrechnungen und Erläuterungen in den jeweiligen Finanzbericht[15] auf.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium gebeten zu prüfen, ob die Überführungsrechnungen und Erläuterungen künftig auch in der Vermögensrechnung abgebildet werden können, insbesondere da der Finanzbericht erst später im jeweiligen Jahr veröffentlicht wird.

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, dem Anliegen könne es nicht entsprechen, da die Vermögensrechnung des Bundes gemäß dem Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO) erstellt werde und diese Vorschrift keine alternativen Methoden zur Schuldenberechnung zulasse. Darüber hinaus lägen die Angaben zu den Schulden der öffentlichen Haushalte nach Arten und Körperschaftsgruppen frühestens Ende Juni vor und damit zeitlich nach der Übersendung der Vermögensrechnung des Bundes an den Bundesrechnungshof.

Da das Anliegen des Bundesrechnungshofes, die wegen der unterschiedlichen Berechnungsweisen eingeschränkte Nachvollziehbarkeit der verschiedenen Darstellungen der Verschuldung des Bundes zu verbessern, vom Bundesfinanzministerium jedoch geteilt werde, sei beabsichtigt, in hierzu relevanten Veröffentlichungen des Bundesfinanzministeriums zukünftig einen Hinweis auf die Erläuterungen im Finanzbericht aufzunehmen.

1.5.5 Überwachung und Steuerung von Forderungen des Bundes

Die Verwaltungseinnahmen des Bundes aus Gebühren, Entgelten und sonstigen Erlösen (Hauptgruppe 1) beliefen sich im Jahr 2011 auf 16,8 Mrd. Euro. Ihr Einzug obliegt den jeweils zuständigen Bundesministerien sowie einer Vielzahl von Bundesbehörden. Für den rechtlichen Rahmen des Forderungseinzugs und des Kassenwesens ist das Bundesfinanzministerium zuständig. Es betreibt über das Kompetenzzentrum Kassen- und Rechnungswesen das zentrale IT-Buchhaltungssystem Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR) mit einem angekoppelten Zahlungsüberwachungsverfahren (ZÜV). Für Vollstreckungsaufgaben ist die Zollverwaltung zuständig.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Überwachung und die Steuerung der Forderungen aus Verwaltungseinnahmen des Bundes querschnittlich und stellte fest:

- Annahmeanordnungen fertigten die Ressorts entgegen der Verwaltungsvorschrift zu § 34 BHO vielfach nicht umgehend, „sobald die Forderung betragsmäßig“ feststand. Die Überwachung offener Forderungen mittels ZÜV war dadurch nur eingeschränkt möglich. Dies betraf auch bestimmte IT-Verfahren der Ressorts, bei denen Annahmeanordnungen grundsätzlich erst nach Zahlungseingang erstellt wurden.
- Nicht einziehbare Forderungen gaben die Ausgangsbehörden an die Zollverwaltung zur Vollstreckung ab. Blieben dort Vollstreckungsmaßnahmen ganz oder teilweise erfolglos, gab die Zollverwaltung die Fälle an die anordnende Behörde zurück.
- Die Anwendung des vorhandenen automatisierten Mahnverfahrens nutzten die Ressorts lediglich für die Hälfte der erfassten Forderungen. Am Jahresende 2010 waren in ZÜV fast 90 000 Forderungen mit insgesamt über 120 Mio. Euro mehr als 12 Monate über den Fälligkeitstag hinaus unbeglichen. Für die Bewirtschafter war in ZÜV nur schwer nachzuvollziehen, welchen Status die Forderungen hatten, wie alt sie waren, ob Teilzahlungen geleistet wurden oder ob Ratenzahlungs- oder Stundungsvereinbarungen bestanden.
- In der nach § 85 Nr. 4 BHO aufzustellenden Übersicht über erlassene Ansprüche wurden Einnahmeausfälle des Bundes in der Haushaltsrechnung nur teilweise ausgewiesen. Es fehlten z. B. Erlasse der Verwaltung nach der Abgabenordnung oder dem Bundesbesoldungsgesetz sowie Niederschlagungen. Die Übersicht berücksichtigte auch nicht den Verzicht auf Forderungen durch Vergleiche oder nachteilige Vertragsabschlüsse nach § 58 BHO.

Das Bundesfinanzministerium hat aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes folgende Maßnahmen ergriffen:

- Es hat alle Ressorts aufgefordert, Annahmeanordnungen unverzüglich zu fertigen. Grundsätzlich kommen nur noch Verfahren zum Einsatz, die die rechtzeitige und vollständige Abbildung und Überwachung der Forderungen gewährleisten.
- Künftig wird es im HKR einen datenbruchlosen Übergang von Forderungen von der Ausgangs- zur Zollbehörde geben. Zusätzlich ist beabsichtigt, die „Rückgabe“ unerledigter Forderungen vom Zoll zur Ausgangsbehörde zu vermeiden.
- Es hat die Funktionen des Mahnverfahrens verbessert und erweitert und die bisherigen Ausschlussgründe für den Verfahrenseinsatz beseitigt.
- Es hat das ZÜV so ergänzt, dass künftig der Bearbeitungsstatus einer Forderung sowie Hindernisse des Forderungseinzugs erfasst und aktualisiert werden können.
- Ab der Haushaltsrechnung 2012 will es eine umfassende und vollständige „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundeshaushalts“ führen.

---

[13] Vgl. Drucksache des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 17/4357.

[14] Vgl. z. B. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 1.5.4.

[15] Vgl. Finanzbericht 2013, S. 133f.

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesfinanzministerium ergriffenen Maßnahmen für geeignet, ein wirksames Forderungsmanagement des Bundes zu fördern. Voraussetzung für eine durchgreifende Verbesserung des Forderungseinzugs ist, dass die Bundesverwaltung die für Erfassung, Überwachung und Beitreibung von Forderungen geltenden Regelungen und Verfahren konsequent anwendet.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente[16] nicht ausgeglichen werden kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und auch keine Ausgabereste vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen durch das Bundesfinanzministerium bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalles ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig herbeigeführt werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2011).

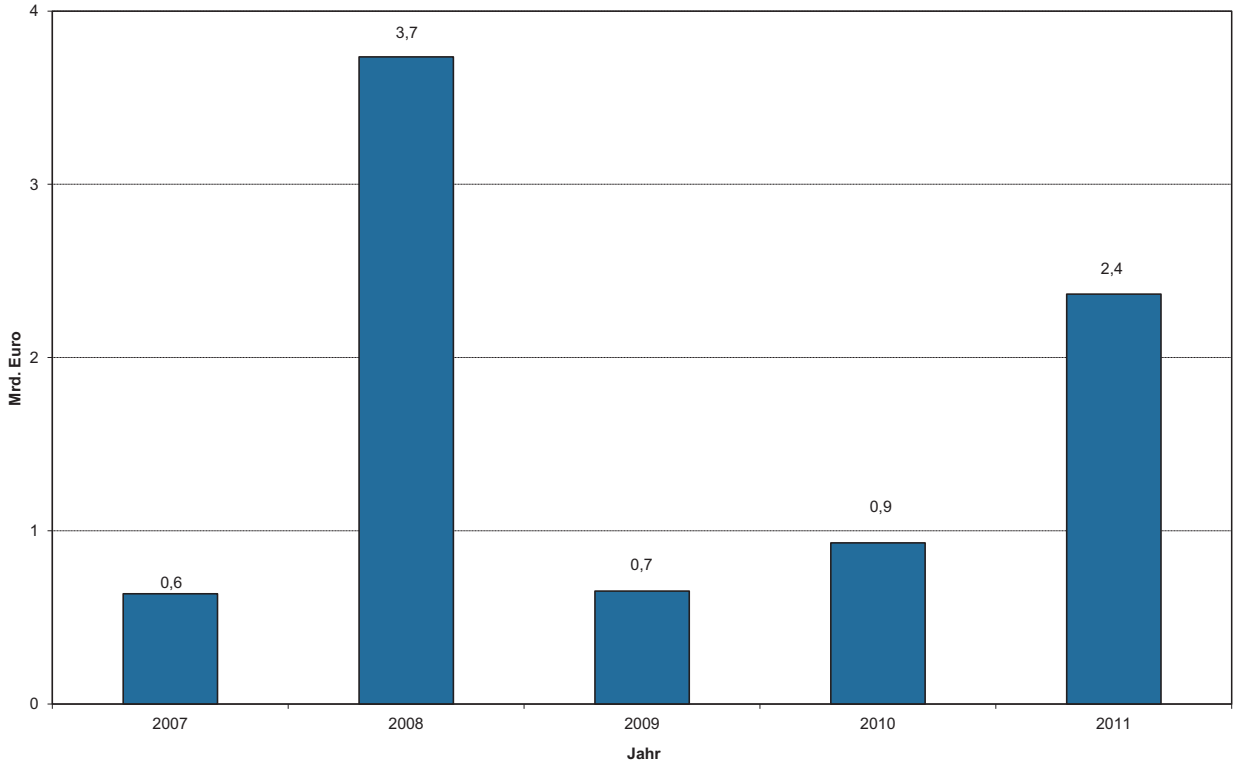
1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben gegenüber Vorjahr angestiegen

Im Haushaltsjahr 2011 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 2,0 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,4 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.3). Der Gesamtbetrag entspricht 0,8 % des Haushalts-Solls. Er liegt mit 2,4 Mrd. Euro deutlich über dem Vorjahresergebnis von 930 Mio. Euro.

[16] Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

Abbildung 1.2

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben



Die größten Haushaltsüberschreitungen fielen in folgenden Bereichen an:

- 545 Mio. Euro für Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen (überplanmäßig; Bundesarbeitsministerium).
- 411 Mio. Euro für die Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung (überplanmäßig; Bundesarbeitsministerium).
- 324 Mio. Euro für Elterngeld (überplanmäßig; Bundesfamilienministerium).
- 260 Mio. Euro für den Beitrag zur Kapitalausstattung bei der Bundesdruckerei GmbH (außerplanmäßig; Allgemeine Finanzverwaltung).
- 239 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (überplanmäßig; Bundesarbeitsministerium).

Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung bei 2,4 Mio. Euro

In drei Fällen haben Ressorts ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums die bewilligten Haushaltsansätze überschritten (vgl. Abbildung 1.3). Dies betrifft Ausgaben von insgesamt 2,4 Mio. Euro. Im Vorjahr waren es elf Fälle mit Ausgaben von 4,4 Mio. Euro.

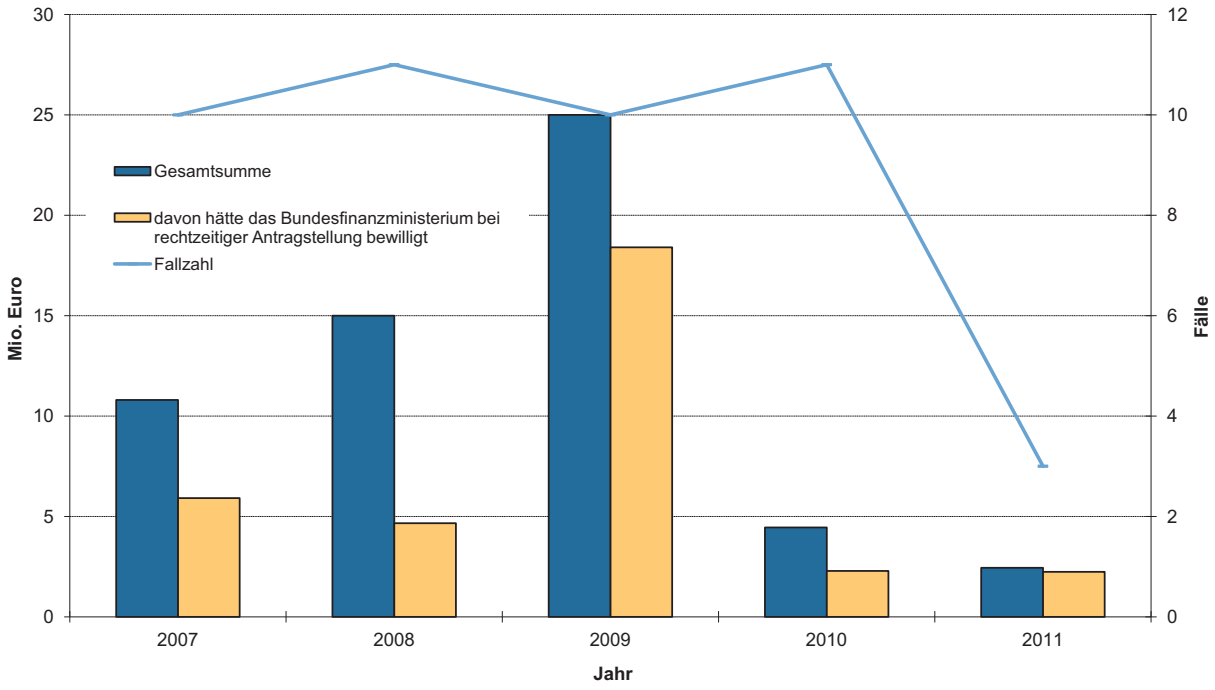
In den drei Fällen leisteten ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums

- der Beauftragte für Kultur und Medien eine überplanmäßige Ausgabe von 199 000 Euro als Zuschuss an die Rundfunkanstalt Deutsche Welle (die Mittel wurden irrtümlicherweise auf das Selbstbewirtschaftungskonto ausgezahlt; im Haushaltsjahr 2012 sollen die Mittel wieder im Bundeshaushalt vereinnahmt werden),
- das Auswärtige Amt eine überplanmäßige Ausgabe von 2,2 Mio. Euro für Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen und
- die Allgemeine Finanzverwaltung eine überplanmäßige Ausgabe von 24,78 Euro für die Erstattung von Aufwendungen der KfW Bankengruppe bei der Geschäftsbesorgung für den Ausgleichsfonds Währungsumstellung und für den Erblastentilgungsfonds.

Das Bundesfinanzministerium erklärte in den letzten beiden Fällen, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte.

Abbildung 1.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums



Der Bundesrechnungshof erwartet von allen Beauftragten für den Haushalt in den Ressorts, künftig keine Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung mehr zuzulassen.

Beabsichtigte über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge[17] muss das Bundesfinanzministerium dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorlegen. Wenn zwingende Gründe vorliegen, kann das Bundesfinanzministerium den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht ist das Bundesfinanzministerium in allen betroffenen 13 Fällen nachgekommen. In keinem Fall musste es den Haushaltsausschuss nachträglich unterrichten.

1.7 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres weiter als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fortdauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht. Ausgabereste beeinträchtigen allerdings die Transparenz des Haushalts, weil sie nicht im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten und die kassenmäßige Einsparung werden nur in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes erhalten die Berichterstatterinnen und Berichterstatter des Haushaltsausschusses daher von den Ressorts bei den Haushaltsberatungen Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten. Das Parlament kann so diese Ausgabereste bei der Beratung des nächsten Haushalts berücksichtigen.

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht bei der Erstellung der Haushaltsrechnung regelmäßig noch nicht fest. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die **übertragbaren Ausgaben** des abgelaufenen Haushaltsjahres geben und über die Restebildung des Vorjahres berichten.

Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, dass ab dem Haushalt 2013 die aus dem Vorvorjahr übertragenen und im Vorjahr tatsächlich gebildeten Ausgabereste im Bundeshaushalt dargestellt würden. Dadurch werde sich künftig die Transparenz bezüglich der Ausgabereste erheblich erhöhen.

Diese Ausweisung der Ausgabereste im Bundeshaushalt erfolge bereits für den jeweiligen Regierungsentwurf, sodass diese Ausgabereste bereits bei Erstellung der Haushaltsrechnung im Wesentlichen feststünden.

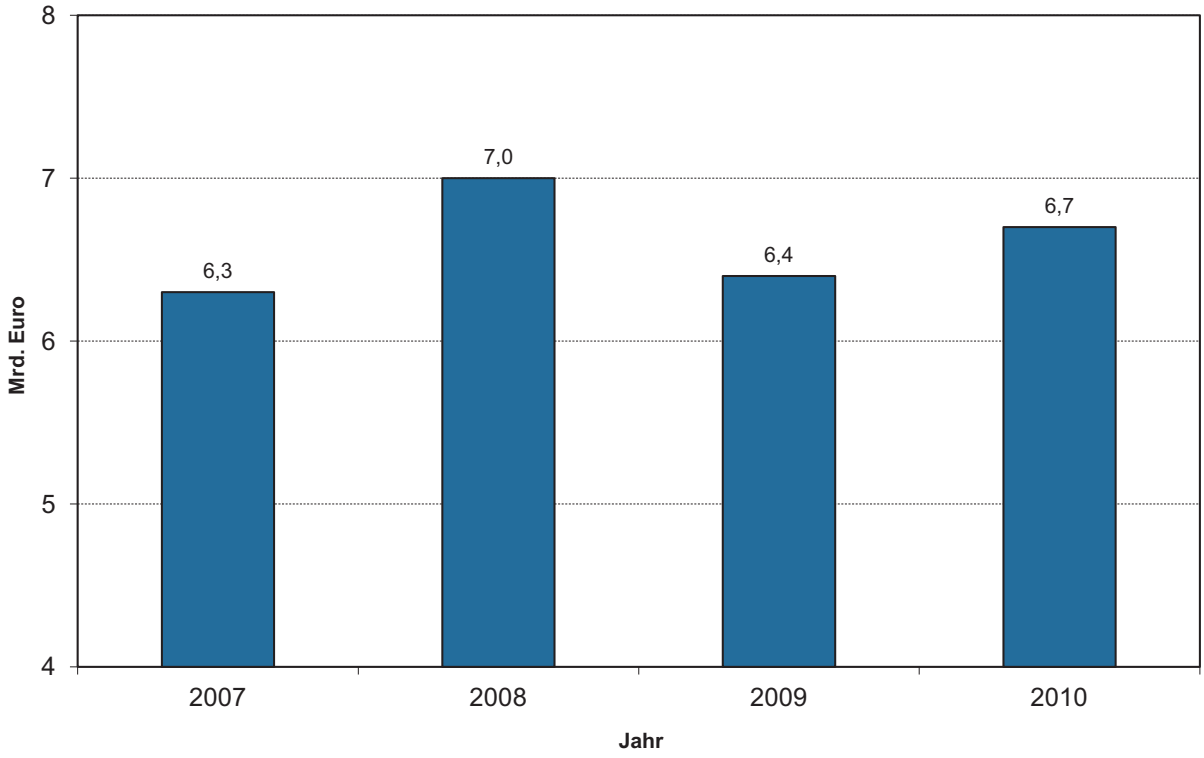
1.7.1 Änderungen gegenüber dem Vorjahr

Am Ende des Haushaltsjahres 2010 waren 12,9 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 6,7 Mrd. Euro Ausgabereste (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 0,3 Mrd. Euro mehr als am Ende des Haushaltsjahres 2009.

[17] 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2011).

Abbildung 1.4

Ausgabereste



1.7.2 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2011

Im Haushaltsjahr 2011 flossen 17,2 Mrd. Euro[18] an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist um 4,3 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr ist vor allem dadurch bedingt, dass die Bundesagentur für Arbeit ein überjähriges Darlehen nicht in Anspruch nehmen musste. Dort entstanden übertragbare Mittel von 5,4 Mrd. Euro. Die übertragbaren Mittel ab einem Betrag von 100 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

[18] Einschließlich Vorgriffe, vgl. Nr. 2.2.2 der Haushaltsrechnung.

Tabelle 1.5

In das Jahr 2012 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2011	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kap. 1112 Tit. 856 32	Überjähriges Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit	5 400
Kap. 3205	Verzinsung	2 344
Kap. 1112 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 062
Kap. 1225	Wohnungswesen und Städtebau	836
Kap. 3208 Tit. 870 01	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	772
Kap. 1102 Tgr. 05	Maßnahmen des Bundes unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und Kofinanzierung der Kosten für technische Hilfe	655
Kap. 0602 Tgr. 02	Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)	439
Kap. 6004 Tit. 861 02	Darlehen für Baumaßnahmen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)	349
Kap. 1607 Tgr. 03	Endlagerung radioaktiver Abfälle	326
Kap. 1226	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	274
Kap. 0902 Tgr. 12	Regionalförderung	208
Kap. 1218 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	181
Kap. 1222 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse Schienenwege Eisenbahn	130
Kap. 1227 Tit. 720 11	Energieeinsparprogramm Bundesliegenschaften	122
Kap. 1602 Tit. 686 24	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	117
Kap. 1222 Tit. 891 05	Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen	109
Gesamt		**13 324**

1.7.3 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Haushaltsmittel von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht benötigt. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Im Unterschied zu den übrigen Ausgaberesten stehen flexibilisierte Ausgabereste zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb besteht für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein konkreter sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Von den in das Haushaltsjahr 2011 übertragbaren Ausgaben im flexibilisierten Bereich von 1,6 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,5 Mrd. Euro Ausgabereste (vgl. Tabelle 1.6). Über mehr als 97 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Tabelle 1.6

In das Jahr 2011 übertragene Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Einzelplan	Ressort	übertragbare Ausgabereste	gebildete Ausgabereste	
		in Tausend Euro		in %
01	BPrA	3 166	3 044	*96,1*
02	BT	46 618	38 621	*86,8*
03	BR	2 992	1 675	*56,0*
04	BK	68 340	68 334	*> 99,9*
05	AA	126 551	126 545	*> 99,9*
06	BMI	335 982	334 140	*99,5*
07	BMJ	59 464	59 460	*> 99,9*
08	BMF	213 193	208 189	*97,7*
09	BMWi	128 667	128 664	*> 99,9*
10	BMELV	204 499	204 496	*> 99,9*
11	BMAS	29 033	24 763	*85,3*
12	BMVBS	175 081	174 587	*99,7*
14	BMVg	12 886	12 886	*100*
15	BMG	38 870	30 921	*79,5*
16	BMU	93 514	85 740	*91,7*
17	BMFSFJ	10 581	10 581	*100*
19	BVerfG	5 382	5 381	*> 99,9*
20	BRH	9 288	9 286	*> 99,9*
23	BMZ	5 319	5 200	*97,8*
30	BMBF	6 268	3 705	*59,1*
Gesamt		**1 575 694**	**1 536 218**	***97,5***

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das Bundesfinanzministerium den Ressorts Vorgaben gemacht.[19] Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen,
- Baumaßnahmen und Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie die Vorgaben bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Sie haben einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen.

Von den in das Haushaltsjahr 2012 übertragbaren Ausgaben entfallen 1,5 Mrd. Euro auf den flexibilisierten Bereich. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr leicht (um 0,1 Mrd. Euro) gesunken.

[19] Vgl. Schreiben des Bundesfinanzministeriums zur Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 10. Juli 2006 – II A 2 – H 1200 – 97/06.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2011 waren Verpflichtungsermächtigungen von 46,4 Mrd. Euro veranschlagt. Dies waren 2,1 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 26,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.5). Der Ausnutzungsgrad betrug 58 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 4,4 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

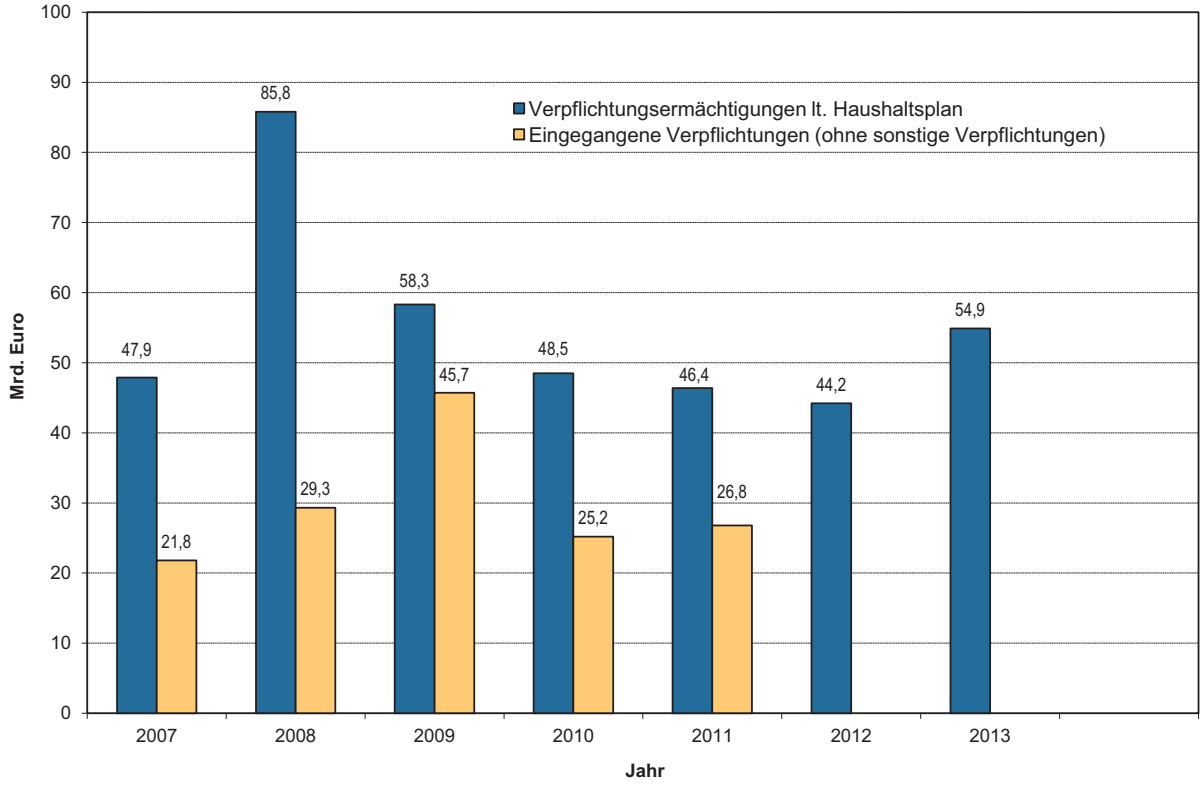
Der Haushaltsgesetzgeber hatte für das Haushaltsjahr 2010 die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 10 Mio. Euro prozentual begrenzt.[20] Hiermit sollten übermäßige Vorbindungen verhindert und im Hinblick auf die neue verfassungsrechtliche Schuldenbremse haushaltswirtschaftliche Spielräume für Konsolidierungsschritte gesichert werden. Unter Berücksichtigung dieser Begrenzung lag der Ausnutzungsgrad im Haushaltsjahr 2010 bei 57 %.

Auch wenn der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2011 damit gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen ist, bleiben alle Ressorts weiterhin aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der erforderlichen Höhe zu veranschlagen. Dies verlangen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

[20] Nach § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2010 durften die Verpflichtungsermächtigungen ab einer Gesamtsumme von 10 Mio. Euro pro Titel grundsätzlich nur bis zu 90 % in Anspruch genommen werden.

Abbildung 1.5

Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen



Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das Bundesfinanzministerium zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen vorab unterrichtet.[21]

1.8.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2011 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 124,9 Mrd. Euro zu leisten. Der bis zum Jahr 2009 steigende Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen ging damit im zweiten Jahr nacheinander zurück (vgl. Abbildung 1.6). Dies könnte eine Folge der im Haushaltsgesetz 2010 festgesetzten pauschalen Reduzierung der Verpflichtungsermächtigungen um 10 % sein.

Von dem Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen entfallen 35,7 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2012 und 25,5 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2013 (vgl. Abbildung 1.7). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2012 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Neben den Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere große Teile des Bundeshaushalts durch gesetzliche oder vertragliche Vorbindungen[22] festgelegt und so der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen.

[21] Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2011 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesfinanzministeriums dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

[22] Vgl. Tabelle 2.4; im Bundeshaushalt 2011 sind z. B. Ausgaben für Soziales von 160 Mrd. Euro, Zinsen von 35 Mrd. Euro und Personal- und Versorgung von 39 Mrd. Euro vorgesehen, die sich der Gestaltung des Haushaltsgesetzgebers weitgehend entziehen.

Abbildung 1.6

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen

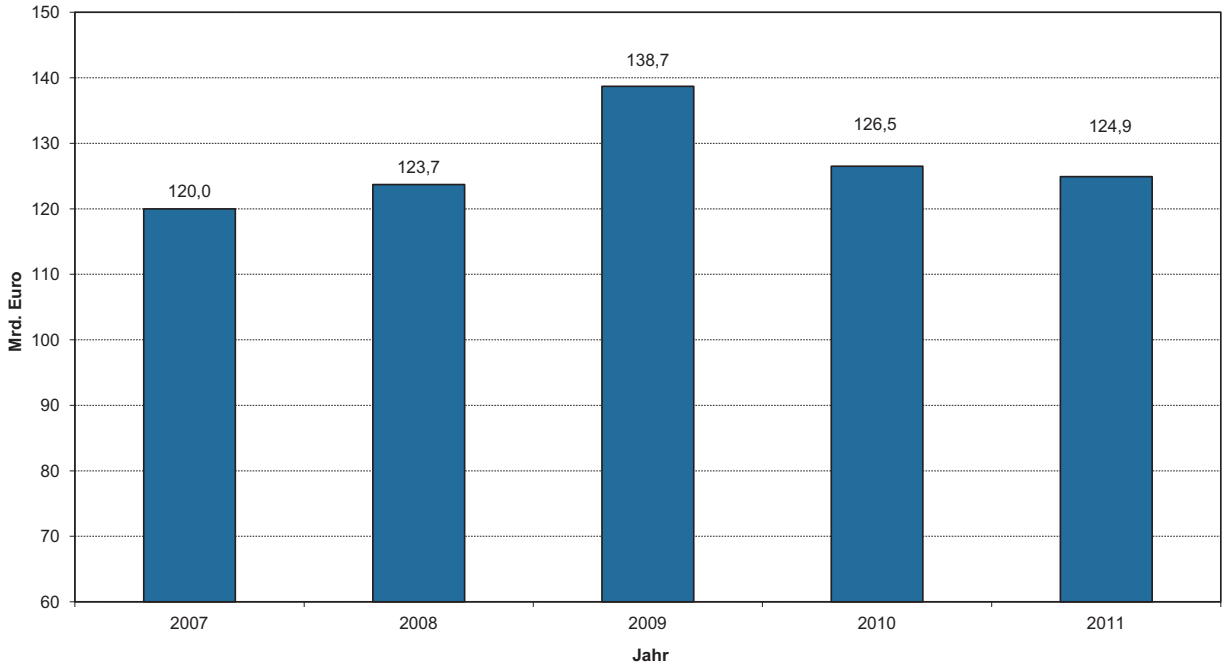
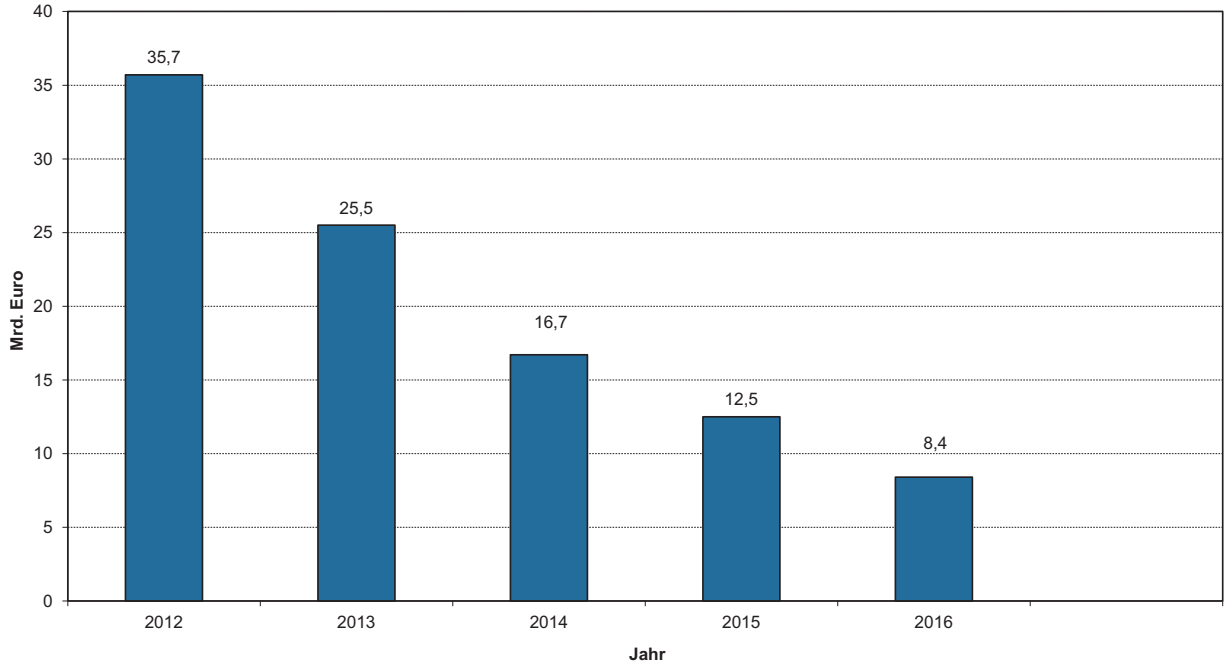


Abbildung 1.7

Fälligkeiten der bis Ende 2011 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren[a]



[a] Für die Jahre ab 2013 kommen jeweils die im Vorjahr oder in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen hinzu.

1.9 Gewährleistungen

Mit Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen (Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland und sichert finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz[23] oder in spezialgesetzlichen Regelungen[24] ausgewiesen.

Durch das Haushaltsgesetz 2011 war das Bundesfinanzministerium ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 445,6 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 477,3 Mrd. Euro. Ende 2011 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 322,0 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Zuwachs von 19,6 Mrd. Euro.

Darüber hinaus durfte das Bundesfinanzministerium nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro eingehen. Es nutzte sie in voller Höhe für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 durfte das Bundesfinanzministerium Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro eingehen. Diese Ermächtigung hat es Ende des Jahres 2011 in Höhe von 20,5 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.7).

Zusätzlich konnte auch das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) Garantien bis zu 300 Mrd. Euro übernehmen. Die Ausnutzung beim FMS betrug Ende des Jahres 2011 28,2 Mrd. Euro. Das Sondervermögen Restrukturierungsfonds musste noch keine Garantien übernehmen.

[23] Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2011 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

[24] Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2011

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungs-rahmen	Ausnutzung zum Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
	in Mrd. Euro			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	135,0	107,5	116,6	9,1
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland	50,0	34,3	38,5	4,2
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	185,0	98,0	100,8	2,8
Internationale Finanzinstitutionen	62,0	53,3	55,9	2,6
Sonstiges	13,6	9,3	10,2	0,9
Summe Haushaltsgesetz	445,6	302,4	322,0	19,6
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz)	22,4	22,4	22,4	0
Europäischer Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010	211,0	0	20,5	20,5
Summe weitere Gesetze	233,4	22,4	42,9	20,5
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien des FMS	300,0	55,6	28,2	-27,4
Garantien des Restrukturierungsfonds	100,0	0	0	0
Sonstiges	1,0	1,0	1,0	0,0
Summe Sondervermögen	401,0	56,6	29,2	-27,4
Gesamtsumme	**1 080,0**	**381,4**	**394,1**	**12,7**

Die in der Zukunft aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden bisher – mit Ausnahme des Teilbereichs der Exportkreditgarantien – nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen. Für diesen Teilbereich der sog. Hermes-Deckungen nahm das Bundesfinanzministerium in der Vermögensrechnung 2010 erstmals Rückstellungen vor. Diese lagen am Ende des Jahres 2011 bei 4,9 Mrd. Euro (vgl. Nummer 1.11). Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesfinanzministerium zu prüfen, ob bei der weiteren Vervollständigung der Vermögensrechnung auch Rückstellungen für weitere Gewährleistungen gebildet werden können.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie Einnahmen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2011 insgesamt 1,6 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Kosten im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,8 Mrd. Euro gegenüber (vgl. Nummer 2.8).

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Die Selbstbewirtschaftung setzt zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen zeitlich unbegrenzt für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

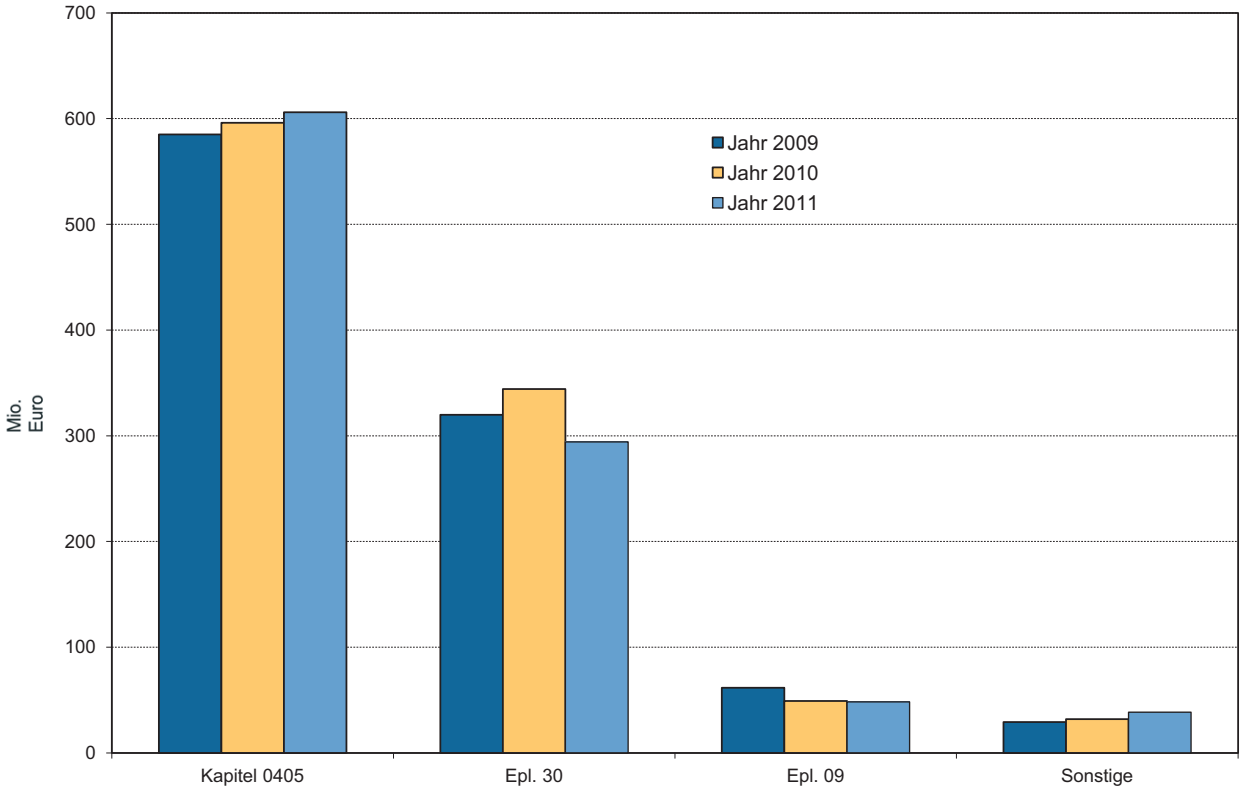
Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind jedoch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Das Bundesfinanzministerium nahm erstmals in die Haushaltsrechnung 2009 eine Gesamtübersicht über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf. Deren Volumen lag Ende 2011 bei 987 Mio. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien – Kapitel 0405 – verfügt dabei mit 606 Mio. Euro über den größten Bestand. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung – Einzelplan 30 – sammelte auf diese Weise 294 Mio. Euro an (vgl. Abbildung 1.8).

Gegenüber dem Vorjahr (1 021 Mio. Euro) nahm der Gesamtbestand um 34 Mio. Euro oder 3,3 % ab.

Abbildung 1.8

Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel



1.11 Vermögensrechnung

Seit dem Haushaltsjahr 2009 leitet das Bundesfinanzministerium die Vermögensrechnung getrennt von der Haushaltsrechnung zu. Die Vermögensrechnung wurde neu gegliedert und ihre Darstellung überarbeitet. Sie enthält wieder[25] eine Gesamtübersicht der nachgewiesenen Vermögensbestände und Schulden. Diese Übersicht weicht vom Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO) ab.[26] Sie orientiert sich an dem für Bund und Länder gültigen Verwaltungskontenrahmen (VKR).

Gegenüber der Vermögensrechnung 2010 wurden folgende inhaltliche Änderungen vorgenommen:

- Weitere Beteiligungen des Bundes am Kapital von Unternehmen wurden berücksichtigt.
- Die Verbindlichkeiten des Bundes gegenüber seinen Beteiligungen wurden weiter vervollständigt.
- Die Verbindlichkeiten des Bundes gegenüber seinen Sonder- und Treuhandvermögen wurden in die Vermögensrechnung aufgenommen.
- Für die Sanierung ökologischer Altlasten wurden erstmals Umweltrückstellungen ausgewiesen.
- Zum Stand des neuen dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wurde ein Informationsbeitrag aufgenommen.

Aufgrund der Änderungen sind die Vermögensrechnungen der Jahre 2010 und 2011 nicht mehr unmittelbar vergleichbar.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2011 insgesamt 185 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 612 Mrd. Euro. Nicht enthalten sind darin Vermögen und Schulden rechtsfähiger Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung (§ 2 VBRO). Außerdem sind wesentliche Vermögenspositionen, wie das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Vermögen, noch nicht erfasst. Auch die Schulden und Verbindlichkeiten sind nicht vollständig ausgewiesen. So fehlen z. B. teilweise die Verpflichtungen aus übernommenen Gewährleistungen (vgl. Tabelle 1.8).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2010 ausgewiesenen Jahresendbestand sank das Vermögen im Jahr 2011 um 23 Mrd. Euro. Dieser Rückgang wurde hauptsächlich durch eine Vermögensabnahme beim Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds von 11,6 Mrd. Euro (vgl. Nr. 3.3.3 der Vermögensrechnung) und durch eine Abnahme der Geldanlagen von 8,2 Mrd. Euro verursacht.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2011 vorgelegt haben, konnten nicht in die Vermögensermittlung einbezogen werden.[27]

In der Vermögensrechnung 2008 waren erstmals stichtagsbezogene Angaben zur Höhe der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Bundes für seine aktiven Beamtinnen und Beamten sowie seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger enthalten. Diese Angaben wurden in der Vermögensrechnung 2011 zum Stichtag 31. Dezember 2011 berechnet. Die Versorgungsverpflichtungen des Bundes bezifferte das Statistische Bundesamt mit 337,5 Mrd. Euro. Die Beihilfeverpflichtungen lagen nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums bei 102,7 Mrd. Euro. Dem standen Vermögenswerte von insgesamt 5,2 Mrd. Euro in den Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ gegenüber.

Sowohl die Pensions- als auch die Beihilferückstellungen ermittelte das Bundesfinanzministerium mittels versicherungsmathematischer Verfahren. Die Berechnung führte es getrennt für Männer und Frauen – unter Berücksichtigung besonderer Altersgrenzen – durch.

Um alle noch fehlenden Positionen in eine dann vollständige Vermögensrechnung zu transferieren, sollte das Bundesfinanzministerium eine § 73 Absatz 2 BHO entsprechende integrierte Finanzbuchhaltung aufbauen,

- die flächendeckend, IT-gestützt und organisatorisch abgesichert ist,
- die eine durchgängige Bewertung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens ermöglicht und
- die noch fehlende Positionen in eine dann vollständige Vermögensrechnung transferiert.

[25] In den Jahren 2001 bis 2008 wurde auf eine Gesamtübersicht verzichtet.

[26] Der Entwurf der VBRO aus dem Jahr 1953 wurde nicht in Kraft gesetzt, ist aber dennoch grundsätzlich anzuwenden.

[27] Vgl. S. 90f der Vermögensrechnung.

Tabelle 1.8

Übersicht über Vermögen und Schulden

Vermögen	**31. Dezember 2011 in Mrd. Euro**
I. Immaterielles Vermögen	-*
II. Sachvermögen	-*
III. Finanzvermögen	84,6
davon: Kapitalbeteiligungen	*(44,1)*
Sonder- und Treuhandvermögen	*(40,4)*
IV. Vorräte	-*
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	37,4
davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen	*(22,3)*
Sonstige Forderungen	*(15,1)*
VI. Wertpapiere	48,3
VII. Flüssige Mittel	15,2
Vermögen gesamt	**185,4**
Schulden	
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 090,3
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	-*
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	6,6
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	0,04
V. Rückstellungen	453,8
davon: Pensionsrückstellungen	*(337,5)*
Beihilferückstellungen	*(102,7)*
Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen	*(4,9)*
Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	*(4,0)*
Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten	*(4,8)*
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	61,2
Schulden gesamt	**1 612,0**
Vermögens-/Schuldensaldo	**-1 426,6**

* Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 26 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu sechs wesentlichen Sondervermögen getroffen.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Der Bund errichtete zur Finanzierung von Maßnahmen des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (sog. Konjunkturpaket II) im Jahr 2009 das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF)[28]. Zur Finanzierung von konjunkturstützenden – überwiegend investiven – Fördermaßnahmen stand dem Fonds in den Jahren 2009 bis 2011 ein Betrag von 20,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Bis zum 31. Dezember 2011 wurden hiervon 19,9 Mrd. Euro in Anspruch genommen (vgl. Tabelle 1.9). Dies entspricht einem Mittelabfluss von 97,8 % der Soll-Ansätze des Wirtschaftsplans. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe dürfen nach diesem Stichtag zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden.

[28] Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

Tabelle 1.9

Abfluss der Fördermittel in den Jahren 2009 bis 2011

Förderbereich	Soll 2009	Mittelabfluss		Nicht in Anspruch genommene Mittel (Spalte 2 ./. Spalte 4)	
		a) Ist 2009 b) Ist 2010 c) Ist 2011	Summe Ist 2009 - 2011		
	in Tsd. Euro	in Tsd. Euro	in Tsd. Euro	absolut in Tsd. Euro	in %
1	2	3	4	5	6
Innovationsprogramm Mittelstand	900 000	a) 53 197 b) 319 972 c) 396 889	770 058	129 942	*14,4*
Programm zur Stärkung der Pkw-Nachfrage	5 000 000	a) 4 115 106 b) 731 206 c) 564	4 846 876	153 124	*3,1*
Finanzhilfen an Kommunen und Länder	10 000 000	a) 1 258 335 b) 4 128 560 c) 4 610 155	9 997 050	2 950	*0,03*
Investitionsverstärkungs-programm Verkehr	2 000 000	a) 392 059 b) 540 483 c) 1 037 804	1 970 346	29 654	*1,5*
Grundsanierung und energetische Sanierung	750 000	a) 88 427 b) 328 260 c) 321 409	738 096	11 904	*1,6*
Beiträge an internationale und supranationale Einrichtungen	100 000	a) 12 439 b) 15 277 c) 49 970	77 686	22 314	*22,3*
Konjunkturstützende Maßnahmen der Ressorts	650 000	a) 137 238 b) 240 346 c) 222 236	599 820	50 180	*7,7*
Anwendungsorientierte Forschung im Bereich Mobilität	500 000	a) 29 204 b) 174 612 c) 269 392	473 208	26 792	*5,4*
Maßnahmen im Bereich der IuK-Technik	500 000	a) 39 622 b) 158 064 c) 279 089	476 775	23 225	*4,6*
Summe	**20 400 000**	**a) 6 125 627** **b) 6 636 780** **c) 7 187 508**	**19 949 915**	**450 085**	***2,2***

Das Bundesfinanzministerium ist ermächtigt, zur Deckung der Ausgaben des Sondervermögens (einschließlich Schuldendienst) Kredite bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro aufzunehmen. Ausweislich der Haushaltsrechnung 2011 betrugen in den Jahren 2009 bis 2011 die Einnahmen aus Krediten 19,4 Mrd. Euro. Hierfür fielen im gleichen Zeitraum Zinsen in Höhe von 143,1 Mio. Euro an. Die mit Blick auf die Gesamtausgaben des Sondervermögens (20,1 Mrd. Euro) bestehende Finanzierungslücke wurde durch sonstige Einnahmen in Höhe von 649,8 Mio. Euro[29] geschlossen.

[29] Darunter: Bundesbankgewinn im Haushaltsjahr 2010: 647 Mio. Euro.

Mit dem Jahr 2012 beginnt für den ITF die Tilgungsphase. Das Sondervermögen ist zu tilgen durch Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn, die den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigen und nicht zur Tilgung der Schulden des Erblastentilgungsfonds benötigt werden (§ 6 ITFG).

Der Bundeshaushalt 2012 in der Fassung des Nachtragshaushalts sieht bei Kapitel 6002 Titel 121 04 Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn in Höhe von 643 Mio. Euro vor. Ursprünglich war der Bundesbankgewinn mit 2,5 Mrd. Euro veranschlagt. Ursächlich für die deutlich geringere Gewinnabführung ist insbesondere eine höhere Wagnisrück-

stellung der Bundesbank für etwaige Verluste. Sie können unter anderem aus den von den Notenbanken des Eurosystems getätigten Ankäufen von Anleihen finanzschwacher Euroländer entstehen. Ein Tilgungsbeitrag für den ITF im Jahr 2012 scheidet daher aus. Damit verzögert sich die Auflösung des Sondervermögens, die mit der Tilgung seiner Verbindlichkeiten verknüpft ist (§ 11 Satz 1 ITFG).

Zum Jahresende 2011 wies die Vermögensrechnung des Bundes für den ITF einen Vermögensbestand von insgesamt 3 043 Mio. Euro und einen Schuldenstand von 22 450 Mio. Euro aus. Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH berechnete demgegenüber in ihrer Übersicht über den Stand der Schuld der Bundesrepublik Deutschland vom 31. Dezember 2011 einen Schuldenstand des ITF in Höhe von 21 389 Mio. Euro (vgl. Nr. 1.5.4).

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Die Finanzmarktkrise führte ab September 2008 zu Vertrauensverlusten an den Finanzmärkten. Auch stieg das Misstrauen der Kreditinstitute untereinander. Die hierauf folgenden staatlichen Rettungseingriffe zielten darauf ab, die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Die Bundesregierung verabschiedete im Oktober 2008 ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Stützung der Finanzmärkte. Hierzu wurde der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) nach dem Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMStFG) vom 17. Oktober 2008 eingerichtet. Der Fonds half Finanzinstituten, Liquiditätsengpässe zu überwinden. Zudem übernahm er Garantien für die von Unternehmen des Finanzsektors begebenen Schuldtitel.

Zum Stichtag 31. Dezember 2011 halbierte sich das Garantievolumen im Vergleich zum Vorjahr auf 28,2 Mrd. Euro. Die Höhe der übernommenen Garantien ist nachfolgend dargestellt:

Tabelle 1.10

Volumen der übernommenen Garantien

Institut	in Mrd. Euro zum 31.12.2011	in Mrd. Euro zum 31.03.2012
IKB Deutsche Industriebank AG	7,3	4,5
HSH Nordbank AG	6,0	3,0
Commerzbank AG	5,0	0
Sicherungseinrichtungsges. deutscher Banken mbH (Lehman Brothers)	4,4	2,2
Bayerische Landesbank	2,8	0
Düsseldorfer Hypothekenbank AG	1,5	1,5
Aareal Bank AG	1,2	0
Gesamt	**28,2**	**11,2**

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Bericht über das Geschäftsjahr 2011 des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin).

Darüber hinaus stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2011 umfassten diese Kapitalhilfen 19,8 Mrd. Euro. Die dazu erforderlichen Kredite nahm die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH auf, die das Schuldenmanagement für den Bund betreibt. Die Kapitalhilfen verteilten sich auf folgende Institute:

Tabelle 1.11

Kapitalhilfen für Finanzinstitute

Institut	in Mrd. Euro zum 31.12.2011
Aareal Bank AG	0,3
Commerzbank AG	6,7
Hypo Real Estate Gruppe	9,8
Westdeutsche Landesbank	3,0
Gesamt	**19,8**

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Historischer Überblick über die Maßnahmen des SoFFin.

Der FMS konnte nach den geltenden Regelungen zunächst Hilfen bis zum 31. Dezember 2010 bereitstellen. Die bis zu diesem Stichtag gewährten Stabilisierungshilfen laufen bis zu ihrer Endfälligkeit oder Rückzahlung weiter. Das Zweite Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das am 1. März 2012 in Kraft trat, ermöglicht es dem FMS, erneut Hilfen bis Ende des Jahres 2012 zu gewähren.

Das Bundesfinanzministerium ist ermächtigt, für den FMS Kredite bis zu 100 Mrd. Euro aufzunehmen.

Seit dem Jahr 2011 gilt die neue Schuldenregel (vgl. Nr. 1.4.3.1). Bis Ende 2010 waren für Sondervermögen aufgrund eines Bundesgesetzes Ausnahmen von der investitionsbezogenen Kreditgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz a. F. zulässig. Diese Bestimmung ist ersatzlos gestrichen worden.

Sondervermögen müssen sich in das Regelwerk der neuen Schuldenregel einfügen, sofern nicht die Bestandsschutzregelung nach Artikel 143d Absatz 1 Satz 2 2. Halbsatz Grundgesetz gilt. Das bedeutet: Die sich aus Strukturkomponente, Konjunkturkomponente und dem Saldo der finanziellen Transaktionen zusammensetzende Regelkreditgrenze darf nicht durch die kumulierte Kreditaufnahme des Haushalts und der Sondervermögen überschritten werden. Lediglich zum Jahresende 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen sind hiervon nicht berührt.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes werden daher künftige Hilfsmaßnahmen des FMS in einer Weise ausgewiesen, die eine transparente und nachvollziehbare Zuordnung der hierfür erforderlich werdenden Kreditaufnahmen zur alten Rechtslage oder zur neuen Schuldenregel ermöglicht. Das Bundesfinanzministerium hat die

Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung entsprechend angewiesen. Eine entsprechende Übersicht zur Haushaltsrechnung gewährleistet ergänzend die Überprüfbarkeit der Einhaltung der Schuldenregel.

Die Finanzinstitute müssen für Stabilisierungsmaßnahmen des FMS – in Abhängigkeit von Art und Umfang der jeweiligen Maßnahme – ein Entgelt in angemessener Höhe entrichten und bestimmte Auflagen erfüllen. Der FMS ist aus den gewährten Garantien bisher nicht in Anspruch genommen worden.

Der von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung verwaltete FMS schloss das Jahr 2011 mit einem Fehlbetrag von 13,1 Mrd. Euro ab. Dieser Fehlbetrag entstand im Wesentlichen durch eine Rückstellung für die gesetzlich vorgegebene Verlustausgleichspflicht des Bundes gegenüber der FMS Wertmanagement, der Abwicklungsanstalt für ehemalige Vermögenswerte der Hypo Real Estate-Gruppe (HRE), sowie durch Abschreibungen auf Beteiligungen des Fonds. Der seit Bestehen des FMS angehäufte Fehlbetrag belief sich zum 31. Dezember 2011 auf 22,1 Mrd. Euro. Der Verlust wird vorgetragen, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auflösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder bis zu 7,7 Mrd. Euro übernehmen.

1.12.3 Restrukturierungsfonds

Der Restrukturierungsfonds wurde nach dem Restrukturierungsfondsgesetz vom 9. Dezember 2010 zum Jahresbeginn 2011 errichtet. Er dient der Stabilisierung der Finanzmärkte. Erlässt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bei Schieflage einer Bank eine Übertragungsanordnung, können besonders schutzwürdige Vermögenspositionen sanierungsbedürftiger Institute auf ein anderes Institut übertragen werden. Steht kein übernehmender Rechtsträger zur Verfügung, gründet der Restrukturierungsfonds dafür ein sogenanntes Brückeninstitut. Der Restrukturierungsfonds kann sich an übernehmenden Rechtsträgern beteiligen, indem er neu ausgegebene Aktien übernimmt oder stille Beteiligungen eingeht. Der Fonds darf zudem Garantien für Brückeninstitute und zur Sicherung von Ansprüchen gegen den übernehmenden Rechtsträger sowie zum Zweck der Refinanzierung des übernehmenden Instituts gewähren.

Kreditinstitute sind seit dem Jahr 2011 verpflichtet, Jahres- und Sonderbeiträge zum Restrukturierungsfonds zu leisten (sog. Bankenabgabe). Die Bankenabgabe soll die oben genannten Stützungsmaßnahmen finanzieren. Sie richtet sich nach dem Geschäftsvolumen sowie der Größe und Vernetzung des beitragspflichtigen Instituts am Finanzmarkt. Die für die Erhebung der Bankenabgabe erforderlichen Informationen müssen die Beitragspflichtigen der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung übermitteln. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung erhebt und sammelt die Beträge im Restrukturierungsfonds. Im Jahr 2011 flossen diesem Fonds 590 Mio. Euro zu.

Wenn die Mittel des Restrukturierungsfonds für Stabilisierungsmaßnahmen nicht ausreichen, kann er Kredite bis zu 20 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen aufnehmen und Garantien bis zu 100 Mrd. Euro gewähren.

1.12.4 ERP-Sondervermögen

Die ERP-Mittel dienen seit Abschluss der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft. Insbesondere der Mittelstand wird unterstützt, indem Förderdarlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau verbilligt werden.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2011 leistete es Auszahlungen von 321 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2011 neu abgeschlossenen Förderkredite entfiel davon ein Anteil von 22 Mio. Euro.

Nach der vom Bundeswirtschaftsministerium für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz stieg der Vermögensbestand[30] zum 31. Dezember 2011 um 488 Mio. Euro und beträgt nun 14,6 Mrd. Euro. Der Vermögensbestand liegt damit um 0,5 Mrd. Euro (3,5 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen von 14,1 Mrd. Euro. Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2011. Damit hat das Bundeswirtschaftsministerium als Verwalter des Sondervermögens seinen gesetzlichen Auftrag, den Vermögensbestand zu erhalten, erfüllt.

1.12.5 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde am 1. Januar 1994 errichtet. Heute hat das Sondervermögen insbesondere noch die Aufgaben,

- das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

Die Ausgaben des BEV im Jahr 2011 betrugen 7,2 Mrd. Euro.[31] Das Sondervermögen erzielte eigene Einnahmen von 1,8 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,0 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2012 sind 5,2 Mrd. Euro veranschlagt, um

[30] Der Vermögensbestand entspricht den Vermögenswerten abzüglich der Verbindlichkeiten und Rückstellungen.

[31] Darin sind 0,4 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die KBS Renten-Zusatzversicherung enthalten.

den Fehlbetrag des BEV auszugleichen (bei Gesamtausgaben des BEV von 7,3 Mrd. Euro).

Im Jahr 2011 zahlte das BEV Versorgungsbezüge an 180 430 Versorgungsberechtigte in Höhe von 3,5 Mrd. Euro. Seit Beginn der Bahnreform ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 24,8 % zurück.

Die zum 31. Dezember 2011 ausgewiesenen Aktiva des BEV von 765,1 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:[32]

- Immobilien (368 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (39 Mio. Euro),
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (337 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV hat sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 368 Mio. Euro im Jahr 2011 verringert. Der Rückgang beruht neben Verkäufen zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignet hat. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Das BEV ist gehalten, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

Die Zahl der zur Deutschen Bahn AG zugewiesenen und beurlaubten Beamtinnen und Beamten betrug im Jahr 1994 bei der Gründung des BEV 116 885. Im Jahr 2011 waren es noch 40 385. Dies sind 76 500 Personen oder 65,5 % weniger als im Jahr 1994.

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Sie kann die vom BEV noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das Bundesverkehrsministerium oder die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH übertragen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten des BEV wegen des erheblichen Aufgabenrückgangs keine mittelfristigen Entwicklungsperspektiven und damit nur geringe Planungssicherheit haben. Das Bundesverkehrsministerium ist dagegen der Auffassung, dass Personal und Aufgaben des BEV bis zum Jahr 2030 in etwa gleichem Umfang zurückgehen würden. Mittelfristig sei es wirtschaftlich, die Aufgaben durch das BEV fortführen zu lassen.

1.12.6 Erblastentilgungsfonds

Im Sondervermögen Erblastentilgungsfonds (ELF) sind zusammengefasst:

- Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen,
- Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz und
- Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet.

Das Sondervermögen startete am 1. Januar 1995 mit einem Schuldenstand von 172 Mrd. Euro. Aufgrund des Schuldenmitübernahmegesetzes vom 21. Juni 1999 wurden seine zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Schulden von 137 Mrd. Euro in die Bundesschuld (Einzelplan 32) überführt. Im Jahr 2011 tilgte der Bund die letzten vom ELF aufgenommenen Kapitalmarktverbindlichkeiten.

Zum Jahresende 2011 betrugen die Verbindlichkeiten des Sondervermögens noch 1,5 Mio. Euro. Dem standen Forderungen von 24,7 Mio. Euro gegenüber.

1.12.7 Energie- und Klimafonds

Im Zuge ihres langfristig angelegten Klimakonzepts errichtete die Bundesregierung zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF).[33] Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie des nationalen und internationalen Klimaschutzes ermöglichen. Die Mittel des Sondervermögens sind rechtlich und wirtschaftlich vom Bundeshaushalt getrennt zu halten. Gemäß § 3 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ verwaltet das Bundesfinanzministerium das Sondervermögen.

Zur Finanzierung der Programmausgaben soll der EKF die Erlöse aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten erhalten. Für die Bewirtschaftung der Einnahmen ist das Bundesfinanzministerium verantwortlich. Die Ausgaben des EKF sind den folgenden im Wirtschaftsplan genannten Ressorts zur Bewirtschaftung zugewiesen:

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit,
- Auswärtiges Amt,
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz,
- Bundesministerium für Bildung und Forschung,

[32] Vgl. S. 37 der Vermögensrechnung.

[33] Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2011 (BGBl. I S. 1702).

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Im Gründungsjahr des EKF 2011 blieben die Einnahmen wegen des Wegfalls der Zahlungen aus dem Förderfondsvertrag mit den Betreibern deutscher Kernkraftwerke mit 75,5 Mio. Euro deutlich unter dem Planwert von 300 Mio. Euro. Dem standen Programmausgaben von 46,6 Mio. Euro gegenüber. In die Rücklage für das Jahr 2012 wurden 28,9 Mio. Euro eingestellt. Für das Jahr 2013 sind Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro eingeplant.[34]

Der Mittelabfluss verlief im Jahr 2011 schleppend, da viele Programme erst anliefen. Zudem waren die Vorarbeiten zur Umsetzung des Klimakonzepts nach der Neuausrichtung der Energie- und Klimapolitik noch nicht beendet: Teilweise fehlten Förderrichtlinien, und die Abstimmung mit Ländern und Kommunen, die Ausschreibung von Projekten und die Zusage von Fördermitteln waren noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof erläutert in seinen Bemerkungen Teil III (Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse) u. a. die Ausgaben- und Einnahmeentwicklungen des EKF mit Blick auf das für die Bewirtschaftung der Mittel zuständige Ressort und dessen fachliche Schwerpunkte.[35]

[34] Vgl. dazu Nr. 2.1.1.2 der Bemerkung.

1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

Das Bundesfinanzministerium hat der Vermögensrechnung unter Nummer 3.3.1 Übersichten über die Jahresabschlüsse der Bundesbetriebe und behördeneigenen Kantinen beigefügt (§ 85 Nummer 3 BHO). Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Werte entsprechen dem in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapital.

Die Wirtschaftsbetriebe Meppen und das Wasserwerk Oerbke wurden zum 1. Januar 2011 an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben übertragen. Sie sind somit in der Übersicht nicht mehr enthalten.

Die behördeneigenen Kantinen des Einzelplans 14 (Bundesverteidigungsministerium) wurden erstmals in die Vermögensrechnung 2010 aufgenommen. Der Anfangsbestand 2011 weicht vom Endbestand des Vorjahres ab, da weitere Vermögensbestandteile von 3,9 Mio. Euro in das Vermögen einbezogen wurden.

[35] Bemerkungen zur Entwicklung der Einzelpläne: 9, Nr. 20.; 12, Nr. 37.; 16 Nr. 68. und 23 Nr. 73.

Tabelle 1.12

Bundesbetriebe und Kantinen

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2011	Bestand 31.12.2011
	Euro	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	47 550 145	47 550 145
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 08	1 894	1 065
Einzelplan 09	9 006	14 556
Einzelplan 10	2 512	4 033
Einzelplan 14	5 945 159	6 238 657

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Vorrang für nachhaltige Haushaltskonsolidierung*

2.0

In den Eckwerten des Haushaltsentwurfs 2013 und des Finanzplans bis 2016 spiegeln sich die Erwartungen der Bundesregierung wider, dass sich die stabile Konjunktur fortsetzt. Sie erwartet auf der Ausgabenseite vor allem Entlastungen bei den Zins- und Sozialausgaben, während die Steuereinnahmen weiter steigen sollen.

Im Haushaltsentwurf 2013 ist die Nettokreditaufnahme mit 18,8 Mrd. Euro veranschlagt. Bis zum Jahr 2016 soll die Neuverschuldung aufgrund von Entlastungen bei den Zinsausgaben und steigenden Steuereinnahmen auf Null zurückgehen. Planungsrisiken und Schätzunsicherheiten – insbesondere im Hinblick auf die Staatsschulden- und Eurokrise – sowie die Ergebnisse der Bund-Länder-Verhandlungen zur nationalen Umsetzung des Fiskalvertrags können dieses Ziel gefährden. Die derzeit noch günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten daher genutzt werden, den Defizitabbau stärker voranzutreiben.

*Der von der verfassungsrechtlichen **Schuldenregel** vorgegebene Abbaupfad für die strukturelle Nettokreditaufnahme wird im Finanzplan eingehalten. Dies gilt auch, wenn bei der Berechnung des Abbaupfades entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf das tatsächliche Haushaltsergebnis 2010 abgestellt würde. Ein möglichst hoher Sicherheitsabstand zur zulässigen Neuverschuldungsgrenze erscheint erforderlich, um nicht eingeplante Haushaltsbelastungen abfedern zu können.*

*Das Bundeskabinett hat den Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2013 im **Top-Down-Verfahren** aufgestellt und für die Ressorts verbindliche Haushaltseckwerte beschlossen. Nach den bisherigen Erfahrungen erscheint das neue Verfahren geeignet, die Haushaltsaufstellung zu straffen und strategische Budgetziele einzuhalten.*

*Die Ausgabenseite des Bundeshaushalts wird vor allem durch die **Sozialausgaben** bestimmt. Auf sie entfällt nach dem Haushaltsentwurf 2013 – trotz konjunkturell bedingter Entlastungen – rund die Hälfte des Haushaltsvolumens.*

*Die Ausgaben des Bundes für die Alterssicherungssysteme belaufen sich auf 104 Mrd. Euro. Darin enthalten sind die Ausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesverwaltung sowie der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Der Hauptteil entfällt auf die Leistungen des Bundes an die **Rentenversicherung**. Trotz ihrer im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 vorgesehenen Kürzung ist im Finanzplanungszeitraum mit steigenden Rentenausgaben des Bundes zu rechnen.*

*Die positive Entwicklung des Arbeitsmarktes entlastet sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit. Die Bundesagentur für Arbeit kann nach den Prognosen der Bundesregierung im Finanzplanungszeitraum Überschüsse erzielen. Die **Arbeitsmarktausgaben** des Bundes sollen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf unter 30 Mrd. Euro sinken. Das wäre der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform 2004.*

*Aus dem Bundeshaushalt fließen in erheblichem Umfang Zuschüsse an die **Gesetzliche Krankenversicherung**. Wegen des günstigen wirtschaftlichen Umfelds und verschiedener Maßnahmen zur Kostendämpfung sowie zur Einnahmenverbesserung erzielte sie im Jahr 2011 einen Überschuss. Ihr Finanzbedarf und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt bleiben allerdings hoch.*

*Die Ansätze für die **Zinsausgaben** verringern sich nach dem Haushaltsentwurf 2013 und dem Finanzplan gegenüber der bisherigen Finanzplanung. Der Bund profitiert von den derzeit günstigen Refinanzierungsbedingungen. Allerdings sind auf mittelfristige Sicht Zinsrisiken nicht auszuschließen. Sollten sich die Zinssätze an den Kreditmärkten erhöhen, würde dies bei jährlichen Bruttokreditaufnahmen von 250 Mrd. Euro auf die Zinslast des Bundes schnell durchschlagen.*

*Auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2012 weisen der Haushaltsentwurf 2013 und der Finanzplan weiter steigende **Steuereinnahmen** aus. Mindereinnahmen, insbesondere aufgrund des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, das u. a. die Anhebung des Grundfreibetrags vorsieht, sind in der Planung berücksichtigt. Ob die für das Jahr 2014 vorgesehene Einführung einer Finanztransaktionsteuer mit geplanten Einnahmen von jährlich 2,0 Mrd. Euro gelingt, bleibt abzuwarten.*

*Im **vertikalen Finanzausgleich** leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind rückläufig. Die insoweit frei werdenden Mittel sind im Finanzplan bis 2016 berücksichtigt.*

*Der **Gesamtschuldenstand** des Bundes betrug zum Jahresende 2011 fast 1,3 Billionen Euro. Überwiegend verantwortlich für den Anstieg im Jahr 2010 um mehr als 230 Mrd. Euro sind die Schulden, die der Bund im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Finanzmarktkrise übernommen hat. Eine belastbare Aussage, in welcher Größenordnung diese Krise den Schuldenstand dauerhaft erhöhen wird, kann erst getroffen werden, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen abgewickelt sind.*

*Aus hohen **Gewährleistungen** können sich Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Zu den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungen und den vom Finanzmarktstabilisierungsfonds ausgereichten Garantien stellt der Bund auch Garantien zur Stabilisierung des Euro zur Verfügung. Zur Jahresmitte 2012 beläuft sich der deutsche Anteil hieran auf 310 Mrd. Euro. Ab dem Jahr 2013 und nach einer anfänglichen Phase des Parallel-*

* Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 27. September 2012 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Ende September 2012.

betriebs soll der dauerhafte Europäische Stabilitätsmechanismus den bisherigen Rettungsschirm, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, ablösen. Abhängig von der weiteren Entwicklung der Staatsschulden- und Eurokrise können erhebliche Ausfallrisiken für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

*Auf europäischer Ebene sind der reformierte Europäische **Stabilitäts- und Wachstumspakt** sowie der **Fiskalvertrag** auf den Weg gebracht worden. Sie sollen dabei helfen, die Wirtschafts- und Währungsunion auf eine solidere Grundlage zu stellen sowie tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in den EU-Staaten zu unterstützen. Auf der Grundlage des deutschen Stabilitätsprogramms erfüllen die öffentlichen Haushalte Deutschlands beim strukturellen **Defizit** die europäische Vorgabe eines mittelfristigen Haushaltsziels von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Die **Schuldenstandsquote** wird allerdings in den nächsten Jahren noch deutlich über dem Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts liegen. Nicht zuletzt angesichts der nach wie vor hohen öffentlichen Verschuldung sollte die Schuldenstandsquote in stabilen wirtschaftlichen Phasen konsequent zurückgeführt werden, um für absehbare und nicht absehbare finanzwirtschaftliche Herausforderungen gerüstet zu sein.*

2.1 Haushaltseckwerte bis 2016[1]

In den Eckwerten des Haushaltsentwurfs 2013 und des Finanzplans bis 2016 spiegeln sich die nach wie vor positiven Erwartungen zur Wirtschaftslage in Deutschland wider. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist in den Jahren 2010 und 2011 preisbereinigt um 3,7 % und 3,0 % angestiegen. Der Konjunktureinbruch des Jahres 2009 mit einem Rückgang des BIP um 5,1 % ist damit weitgehend ausgeglichen. Für das Jahr 2012 rechnet die Bundesregierung mit einem Wachstum des BIP von 0,7 %, das nach Einschätzung des Sachverständigenrats und der Deutschen Bundesbank noch etwas höher ausfallen kann.[2] Für den Haushaltsentwurf 2013 legt die Bundesregierung eine Wachstumsprognose von 1,6 % zugrunde. Für die Folgejahre gehen ihre Projektionen von einem jährlichen preisbereinigten Anstieg des BIP von 1,5 % aus.[3] Diese wirtschaftlichen Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2013 und den Finanzplan bis 2016.

[1] Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2011 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2012 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2011, Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs eines Zweiten Nachtragshaushalts 2012 (Bundestagsdrucksache 17/10900), Haushaltsentwurf 2013 (Bundestagsdrucksache 17/10200), Finanzplan von 2012 bis 2016 (Bundestagsdrucksache 17/10201), Finanzbericht 2013 des Bundesfinanzministeriums vom 10. August 2012.

[2] Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage ging in seiner Prognose vom März 2012 von einer Zuwachsrate von 0,8 % des BIP aus; die Deutsche Bundesbank prognostizierte im Juni 2012 ein Wachstum von 1,0 % des BIP.

[3] Finanzplan bis 2016, Bundestagsdrucksache 17/10201 Nr. 1.1 (S. 5) und Tabelle 18 (S. 81).

2.1.1 Haushaltsentwurf 2013

2.1.1.1 Eckdaten

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2013 enthält **Gesamtausgaben** von 302,2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Dies ist ein Rückgang um 10,3 Mrd. Euro oder 3,3 % gegenüber dem Haushaltssoll 2012. Der Ausgabenrückgang dürfte tatsächlich geringer ausfallen, da nach Einschätzung der Bundesregierung das Ist-Ergebnis des Haushalts 2012 aller Voraussicht nach das Soll unterschreiten kann.

Minderausgaben gegenüber dem Haushaltssoll 2012 entstehen vor allem bei folgenden Positionen:

- Wegfall der Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung (-7,2 Mrd. Euro),[4]
- Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (-1,4 Mrd. Euro),
- Einmalige Absenkung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds (-2,0 Mrd. Euro),
- Personalverstärkungsmittel (-1,6 Mrd. Euro).[5]

In geringerem Umfang fallen **Mehrausgaben** gegenüber dem Soll 2012 vor allem in folgenden Bereichen an:

- Verteidigung (Einzelplan 14: +1,4 Mrd. Euro, davon +0,7 Mrd. Euro für das Einheitliche Liegenschaftsmanagement),
- Bildung und Forschung (Einzelplan 30: +0,8 Mrd. Euro),
- Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei der Erwerbsminderung (+1,4 Mrd. Euro) sowie
- Betreuungsgeld (+0,3 Mrd. Euro).

Ebenso wie im Haushalt 2012 sind im Haushaltsentwurf 2013 zwei Jahresraten von zusammen 8,7 Mrd. Euro an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) veranschlagt. Damit werden vier Fünftel des vorgesehenen deutschen Anteils (21,7 Mrd. Euro) am Eigenkapital des ESM eingezahlt sein (vgl. Nummer 2.9.3.4). Die letzte Jahresrate von 4,3 Mrd. Euro soll im Haushaltsjahr 2014 geleistet werden.

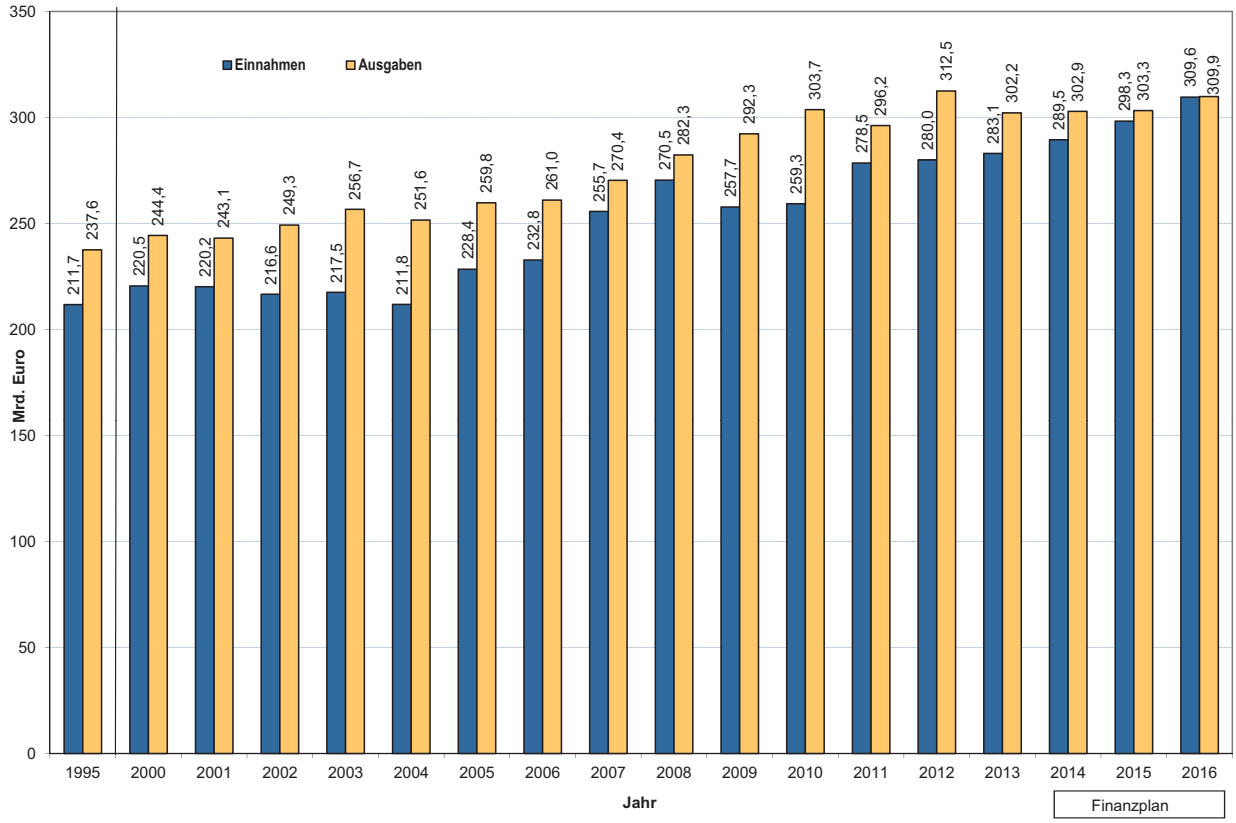
Die **Einnahmen** im Haushaltsentwurf 2013 – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – betragen 283,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 259,8 Mrd. Euro. Die Steuereinnahmen steigen damit nicht nur gegenüber dem Haushalt 2012 (Soll: 252,2 Mrd. Euro), sondern auch gegenüber den Annahmen des bisherigen Finanzplans für das Jahr 2013 (256,4 Mrd. Euro). Der Höchstwert der Steuereinnahmen des letzten Haushalts vor der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 (239,2 Mrd. Euro) wird um mehr als 20 Mrd. Euro übertroffen.

[4] Zum Rückgang gegenüber bisherigem Finanzplanansatz vgl. Tabelle 2.1.

[5] Der Mehrbedarf aus den Tarif- und Besoldungsrunden 2012 ist bereits in den Ressorteinzelplänen bei den jeweiligen Ansätzen für Personalausgaben berücksichtigt.

Abbildung 2.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen[a]



[a] Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen.

Im Vergleich zum bisherigen Finanzplan verzeichnet der Haushaltsentwurf 2013 bei den sonstigen Einnahmen einen Rückgang. Dies beruht im Wesentlichen auf dem Wegfall des Eingliederungsbeitrags der Bundesagentur für Arbeit (4,0 Mrd. Euro; vgl. Nummer 2.4.4) sowie auf der mit 1,5 Mrd. Euro um 1,0 Mrd. Euro niedriger veranschlagten Abführung des Bundesbankgewinns.

Das Finanzierungsdefizit 2013 soll 19,1 Mrd. Euro betragen (vgl. Abbildung 2.2). Für die **Nettokreditaufnahme** sind 18,8 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem bisherigen Finanzplanansatz für das Haushaltsjahr 2013 (24,9 Mrd. Euro) bedeutet dies einen Rückgang um 6,1 Mrd. Euro (vgl. Nummer 2.1.2.2). Gegenüber dem Haushaltssoll 2012 (32,1 Mrd. Euro) verringert sich die Nettokreditaufnahme sogar um 13,3 Mrd. Euro. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die für das Jahr 2012 veranschlagte Nettokreditaufnahme im Ergebnis unterschritten wird.

2.1.1.2 Energie- und Klimafonds

Außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt sind die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF).[6] Für das Jahr 2013 sind Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro eingeplant, die bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 2,6 Mrd. Euro ansteigen sollen. Darin enthalten sind auch Ausgaben für das Programm Elektromobilität, die bis zum Jahr 2011 im Bundeshaushalt veranschlagt waren.

Zur Finanzierung soll der EKF die Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen erhalten, die ebenfalls bis zum Jahr 2011 im Bundeshaushalt veranschlagt waren. Des Weiteren können dem EKF aus dem Bundeshaushalt verzinsliche Liquiditätskredite zum Ausgleich unvorhergesehener Liquiditätsschwankungen bereitgestellt werden. Diese Kredite sind spätestens bis zum Ende des übernächsten Haushaltsjahres zurückzuführen. Ursprünglich sollte sich der EKF vor allem aus Zahlungen der Betreibergesellschaften von Kernkraftwerken aus dem Förderfondsvertrag finanzieren.[7] Nach dem Beschluss der Bundesregierung, die Laufzeiten der Kernkraftwerke zu verkürzen, ist diese Einnahmenquelle jedoch entfallen.

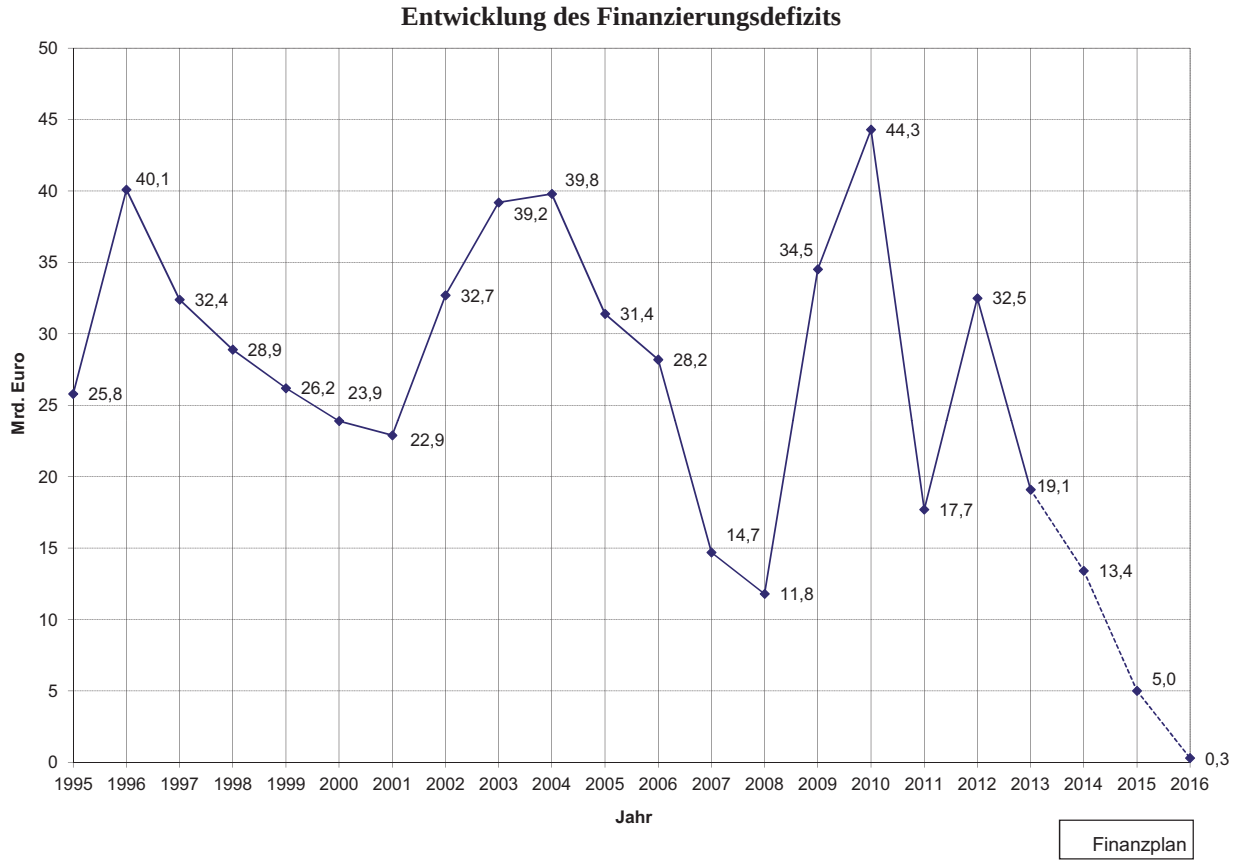
Die Errichtung des EKF als Sondervermögen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unter haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Aspekten kritisch zu bewerten.[8] Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom

[6] Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 16 Nr. 68.2.2 und 68.3.1, 68.3.2, 68.4 und 68.5 sowie Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 23 Nr. 73.2.2.

[7] Geplant waren hieraus jährliche Einnahmen des EKF von 300 Mio. Euro.

[8] Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Juni 2012, Haushaltsausschussdrucksache 17/4476 S. 2 f.

Abbildung 2.2



verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts nach Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz dar. Beim EKF ist zudem der Grundsatz der Gesamtdeckung nach § 8 Bundeshaushaltsordnung eingeschränkt. Bislang ist nicht ersichtlich, dass die Ausgliederung der Haushaltsmittel zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Mittelbewirtschaftung führt. Es wäre für einen transparenten, wirtschaftlichen und koordinierten Mitteleinsatz förderlich, die Einnahmen und Ausgaben des EKF im Bundeshaushalt zu veranschlagen und in der Haushaltsrechnung nachzuweisen.

Das Bundesfinanzministerium hält eine entsprechende Verlagerung weder fach- noch haushaltspolitisch für sinnvoll. Es hat dargelegt, dass der EKF errichtet wurde, um die Finanzierung von zusätzlichen Programmausgaben zur Umsetzung des Energiekonzepts der Bundesregierung und des internationalen Klima- und Umweltschutzes auf eine dauerhaft verlässliche Grundlage zu stellen. Damit werde ein hohes Maß an Transparenz, insbesondere hinsichtlich der Verwendung der Erlöse aus dem Emissionshandel für zusätzliche Programmausgaben, sichergestellt. Neben dieser Finanzierungsfunktion habe der EKF auch eine Bündelungsfunktion. Diese bewirke bei der Haushaltsaufstellung und Bewirtschaftung eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit und damit einen effizienten Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Die bisherige Zusammenarbeit innerhalb der Förderprogramme des EKF sei positiv zu bewerten. Dies zeige sich auch daran, dass im Regierungsentwurf zum Wirtschaftsplan 2013 weiterhin nahezu die Hälfte der Ausgabetitel des EKF von mehreren Ressorts gemeinsam bewirtschaftet werden soll.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die genannten Ziele in gleichem Maße erreicht werden können, wenn die Mittel des EKF im Bundeshaushalt veranschlagt wären. Insbesondere für die Bündelung von Aufgaben bedarf es keines Sondervermögens. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, künftig für die Errichtung von Sondervermögen einen strengen Maßstab anzulegen, um eine Zersplitterung des Bundeshaushalts zu vermeiden.

2.1.2 Finanzplan bis 2016

2.1.2.1 Eckdaten

Nach dem Finanzplan sollen die **Gesamtausgaben** in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 auf 302,9 Mrd. Euro bzw. 303,3 Mrd. Euro ansteigen. Für das Haushaltsjahr 2016 sind 309,9 Mrd. Euro vorgesehen. Die Ausgabenzuwächse bis 2016 entfallen insbesondere auf den Bereich des Einzelplans „Bundesschuld“ und betreffen die Zinsausgaben sowie auf den Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Ausgabenplafonds 2014 bis 2016 enthalten Globale Minderausgaben von jeweils rund 1,0 Mrd. Euro (2014) bzw. rund 1,1 Mrd. Euro (2015, 2016). Damit sollen die Mehrausgaben des Bundes abgedeckt werden, die sich aus der für den 1. Januar 2013 vorgesehenen Einführung

des Betreuungsgeldes ergeben. Die Globalen Minderausgaben müssen bei der Fortschreibung der Finanzplanung durch konkrete Sparmaßnahmen ersetzt werden.

Auf der **Einnahmenseite** bilden die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 8. bis 10. Mai 2012 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Danach ist für die Jahre 2014 und 2015 für den Bund mit Steuerzuwächsen gegenüber dem bisherigen Finanzplan in einer Größenordnung von 5 Mrd. Euro zu rechnen. Die Zuwächse fallen nicht höher aus, weil der Finanzplan die auf den Bund entfallenden Mindereinnahmen[9] aufgrund des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression berücksichtigt.[10]

[9] 2014: -3,8 Mrd. Euro; 2015: -4,0 Mrd. Euro.

[10] Nachdem der Bundesrat seine Zustimmung zu dem Gesetz nicht erteilt hat, hat die Bundesregierung am 16. Mai 2012 den Vermittlungsausschuss angerufen.

Der Finanzplan sieht vor, dass die **Nettokreditaufnahme** bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums vollständig zurückgeführt wird. Das Finanzierungsdefizit würde dann nur noch 0,3 Mrd. Euro (Höhe der Münzeinnahmen) betragen. Bis zum Jahr 2016 sind neue Kredite von 36,6 Mrd. Euro vorgesehen.

2.1.2.2 Vergleich zum bisherigen Finanzplan

Die Eckdaten des Haushaltsentwurfs 2013 und des Finanzplans zeigen im Vergleich zum bisherigen Finanzplan eine deutliche Verbesserung auf. Für die Jahre 2013 bis 2015 verringert sich das veranschlagte Nettokreditvolumen um fast 22 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1

Nettokreditaufnahme im neuen und bisherigen Finanzplan

Haushaltsentwurf 2013/neuer Finanzplan	**2013**	**2014**	**2015**
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Finanzplan	24,9	18,7	14,7
Nettokreditaufnahme nach neuem Finanzplan	18,8	13,1	4,7
Differenz (=Absenkung)	**6,1**	**5,6**	**10,0**
Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan	**23,8**	**22,4**	**25,1**
Steuereinnahmen	3,4	3,3	1,6
Zinsausgaben	10,7	11,6	11,7
Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung	6,0	4,8	4,8
Gesundheitsfonds (Epl. 15)	2,0		
Leistungen an die gesetzliche Rentenversicherung	0,3	0,5	0,3
Zahlungen an Europäischen Stabilitätsmechanismus			4,3
Globale Minderausgaben für Betreuungsgeld		1,0	1,1
Sonstige Bereiche (u. a. Beendigung Darlehensfinanzierung BImA)	1,4	1,2	1,3
Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan	**17,7**	**16,8**	**15,1**
Wegfall Eingliederungsbeitrag Bundesagentur für Arbeit	4,0	4,0	4,0
Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	0,1	0,8	0,7
Darlehensrückzahlung durch Bundesagentur für Arbeit[a]	2,5	0,8	
Abführung Bundesbankgewinn	1,0	0,5	
Betreuungsgeld	0,3	1,1	1,2
Zahlungen an Europäischen Stabilitätsmechanismus	4,3		
Verteidigung (Einzelplan 14)	1,9	2,0	2,0
Übrige Einzelpläne (ohne Epl. 11, 14, 32 und 60)	3,5	2,6	2,3
Ausgaben für Gewährleistungen	0,1	0,2	0,1
Auflösung globale Minderausgaben Zukunftspaket		4,8	4,8
Entlastungen per saldo	**+6,1**	**+5,6**	**+10,0**

[a] Die im bisherigen Finanzplan vorgesehenen Tilgungszahlungen der Bundesagentur für Arbeit an den Bund für ein im Haushalt 2011 veranschlagtes Darlehen entfallen, da die Bundesagentur im Jahr 2011 kein Bundesdarlehen benötigte. In der Folge kommt es gegenüber dem bisherigen Finanzplan zu rechnerischen Mindereinnahmen (=Belastungen) von 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2013 und 0,8 Mrd. Euro im Jahr 2014.

Die Entlastungen bei der Nettokreditaufnahme sind u. a. auf die im Entwurf des **Haushaltsbegleitgesetzes 2013**[11] vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung zurückzuführen:

- Der Bund soll sich ab dem Jahr 2013 nicht mehr an den Kosten der Arbeitsförderung beteiligen. Da gleichzeitig der Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur an den Bundeshaushalt wegfallen soll, wird dies im Saldo den Bundeshaushalt im Jahr 2013 um 2,0 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2014 um 0,8 Mrd. Euro gegenüber dem bisherigen Finanzplan entlasten.[12]
- Der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds, mit dem die Aufwendungen der Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung für gesamtgesellschaftliche Aufgaben pauschal abgegolten werden, wird für das Jahr 2013 einmalig um 2,0 Mrd. Euro abgesenkt.
- Außerdem soll der allgemeine Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung für die Jahre 2013 bis 2016 abgesenkt werden. Hieraus ergibt sich – isoliert betrachtet – eine Entlastung des Bundeshaushalts von rund 0,8 Mrd. Euro (2013) bzw. jeweils rund 1,0 Mrd. Euro (2014 bis 2016). Beim allgemeinen Bundeszuschuss wirkt sich darüber hinaus entlastend aus, dass der Beitragssatz nach dem Ergebnis der Rentenschätzung vom April 2012 voraussichtlich niedriger ausfallen wird, als zuvor angenommen.

  Betrachtet man allerdings die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung insgesamt, so fallen die Entlastungen im Vergleich zum bisherigen Finanzplan geringer aus. Denn nach dem Ergebnis der Rentenschätzung verzeichnet der Bundeshaushalt Mehrausgaben vor allem aufgrund der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie der Entwicklung der Steuern vom Umsatz.

Ebenfalls zur Verringerung der Nettokreditaufnahme sollen die verbesserten Steuereinnahmeschätzungen (vgl. Nummer 2.5.1.2) und vor allem die deutlich abgesenkten Ansätze für die Zinsausgaben beitragen (vgl. Nummer 2.4.6). Infolge ihrer Reduzierung um 10,7 Mrd. Euro (2013) beziehungsweise jeweils fast 12 Mrd. Euro (2014 und 2015) können zum einen die Mehrausgaben in den Ressorteinzelplänen kompensiert werden. Zum anderen können auch die im bisherigen Finanzplan enthaltenen Globalen Minderausgaben von jeweils 4,8 Mrd. Euro ohne Einsparungen aufgelöst werden. Sie waren Teil des im Sommer 2010 von der Bundesregierung beschlossenen Konsolidierungsprogramms (Zukunftspaket 2010[13]).

2.1.2.3 Planungsrisiken

Die Bundesregierung geht davon aus, dass mit Hilfe weiter steigender Steuereinnahmen, deutlich verringerter Zinsausgaben sowie der im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 vorgesehenen Entlastungen die Nettokreditaufnahme bis 2016 auf Null zurückgeführt werden kann.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bestehen allerdings Planungsrisiken und Schätzunsicherheiten, die dieses Neuverschuldungsziel gefährden können:

- Die Eckdaten des Haushaltsentwurfs 2013 und des Finanzplans bis 2016 basieren auf Prognosen, die von einem mittelfristig stabilen Wirtschaftswachstum mit steigenden Steuereinnahmen und sinkenden Arbeitslosenzahlen ausgehen. Da der Bundeshaushalt auf konjunkturelle Veränderungen reagiert, würden bereits geringe negative Abweichungen im Prognosezeitraum die Einnahmen- und Ausgabenseite im Haushalt verschlechtern.
- Der Bund profitiert derzeit von äußerst günstigen Refinzierungsbedingungen. Angesichts des hohen Volumens der jährlichen Bruttokreditaufnahme (vgl. Nummer 2.7.2) würde ein Anstieg des Zinsniveaus höhere Zinsausgaben im Bundeshaushalt nach sich ziehen.
- Zur haushaltsmäßigen Kompensation der Nettobelastung aus den Ausgaben für das Betreuungsgeld sind in den Jahren 2014 bis 2016 Globale Minderausgaben veranschlagt. Die Beträge von rund 1,0 Mrd. Euro (2014) bzw. jeweils rund 1,1 Mrd. Euro (2015 und 2016) müssen bei der Fortschreibung des Finanzplans noch durch konkrete Einsparmaßnahmen erbracht werden.
- Bislang ist die Staatsschulden- und Eurokrise – mit Ausnahme der Abführung eines verringerten Bundesbankgewinns – nicht auf den Bundeshaushalt durchgeschlagen. Sollte sich die Krise allerdings verschärfen, könnte dies durch die vom Bund übernommenen Garantien (vgl. Nummer 2.8.4) und mittelbar durch negative konjunkturelle Effekte zu erheblichen Belastungen im Bundeshaushalt führen.
- Bei den Verhandlungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags (vgl. Nummer 2.9.1) hat der Bund gegenüber den Ländern finanzielle Zugeständnisse gemacht, die im Einzelnen noch festgelegt werden müssen. Im Jahr 2012 sollen nach dem Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushalts 0,6 Mrd. Euro für Investitionen zum Ausbau von Kindertagesstätten bereitgestellt werden. Für das Jahr 2013 wird als Belastung für den Bundeshaushalt eine Größenordnung von rund 1 Mrd. Euro genannt.[14] Für die Mehrbelastungen enthalten der Haushaltsentwurf 2013 und der Finanzplan keine Vorsorge. Die Bundesregierung hat angekündigt, bei den parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2013 Vorschläge zu unterbreiten, wie die mit den Ländern verabredete zusätzliche Förderung des Ausbaus von Kindertagesstätten und die Abrechnung der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung umgesetzt werden können, ohne dass die für das Jahr 2013 geplante Neuverschuldung steigt. In welcher Form die defizitneutrale Gegenfinanzierung in den Jahren 2014 ff. sichergestellt

[11] Bundestagsdrucksache 17/10588.

[12] Unter Einbeziehung der Steuerschätzung vom Mai 2012 fällt die Entlastung um rund 0,1 bis 0,2 Mrd. Euro jährlich höher aus.

[13] Einzelheiten zum Zukunftspaket 2010: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.2.3.

[14] Finanzplan bis 2016, Bundestagsdrucksache 17/10201 Nr. 1.3 (S. 7).

wird, soll bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2014 und des Finanzplans bis 2017 entschieden werden. Darüber hinaus sollen Bundestag und Bundesrat über die finanziellen Auswirkungen bei den zur Umsetzung der Maßnahmen erforderlichen Gesetzgebungsverfahren informiert werden.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die beabsichtigte Einbindung des Parlaments. Sie entspricht den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung, nach der die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat über erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkung auf die Finanzplanung unterrichten muss.[15]

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel.[16] Ihre wesentlichen Vorgaben sind:[17]

- In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden.
- Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund erlaubt, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen.
- Durch eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt.[18]
- Um die finanzielle Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zu sichern, ist es ausnahmsweise zulässig, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden.
- Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug wird über ein Kontrollkonto sichergestellt.
- Dem Bund wird es durch eine Übergangsregelung ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu dem im Jahr 2016 geltenden Wert von höchstens 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).[19]

2.2.1 Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad von 2011 bis 2015 hat die Bundesregierung die im Juni 2010[20] erwartete Neuverschuldung für das Haushaltsjahr 2010 in Höhe von 65,2 Mrd. Euro zugrunde gelegt. Hiervon ausgehend wurden

- der Spielraum für die Nettokreditaufnahme aufgrund der Konjunkturkomponente berücksichtigt und
- die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.

Danach ergab sich als Ausgangswert für die strukturelle Nettokreditaufnahme 2010 ein Betrag von 53,2 Mrd. Euro.[21] Um bis zum Jahr 2016 eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP zu erreichen, muss diese auf Basis der o. a. Berechnung jährlich im Durchschnitt mindestens um jeweils 0,31 % des BIP abgebaut werden. Nach dem Haushaltsentwurf 2013 und dem Finanzplan bis 2016 wird die Nettokreditaufnahme zum Teil deutlich geringer als der maximal zulässige Wert ausfallen (vgl. Tabelle 2.2). Die strukturelle Nettokreditaufnahme soll mit 0,35 % des BIP bereits im Haushaltsjahr 2013 die regulären Vorgaben der Schuldenregel hinsichtlich der Strukturkomponente erfüllen.

Eine deutliche Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme erscheint nicht zuletzt angesichts der erheblichen Unsicherheiten im Euroraum notwendig, um einen ausreichend hohen „Sicherheitspuffer“ im Falle einer ungünstigen Haushaltsentwicklung zu haben und neue Belastungen ohne Überschreitung der Neuverschuldungsgrenzen abfedern zu können.

Zur Entwicklung der strukturellen Nettokreditaufnahme ist zudem auf Folgendes hinzuweisen:

- Die **Konjunkturkomponente** weist bis zum Jahr 2015 durchgehend negative Werte auf, erweitert also den Spielraum für die strukturelle Neuverschuldung. Im Gegensatz hierzu gehen die Deutsche Bundesbank und die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute bereits für das Jahr 2012 eher von einer Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten aus.[22] Der Konjunktureinfluss wird danach im Jahr 2012 weitgehend als neutral eingeschätzt. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird sogar eine leichte Überauslastung in der deutschen Volkswirtschaft prognostiziert. Die in der u. a. Übersicht ausgewiesenen negativen Werte zur Konjunkturkomponente erscheinen angesichts dieser übereinstimmenden Aussagen zur Produktionsauslastung hoch gegriffen.
- Die Zahlungen an den ESM von 21,7 Mrd. Euro werden im Einklang mit der Einstufung durch das Statistische Amt der Europäischen Union EUROSTAT als Er-

[15] § 10 Absatz 2 BHO.
[16] BGBl. I 2009 S. 2248, 2249.
[17] Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.6.2.
[18] Hierzu werden bei den Einnahmen die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz (Artikel 115-Gesetz).
[19] Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.
[20] Zeitpunkt der Beschlussfassung des Haushaltsentwurfs 2011.
[21] Einzelheiten der Berechnung enthält Teil II des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans zum Haushaltsgesetz 2011 (BGBl. I 2011 S. 2228 ff.).
[22] Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute: „Deutsche Konjunktur im Aufwind – Europäische Schuldenkrise schwelt weiter“, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2012, S. 44, 45; Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht Mai 2012, S. 58 und 68 sowie „Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen 2012 und 2013“, Monatsbericht Juni 2012, S. 15 und 25.

Tabelle 2.2

Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme[a]

Haushaltsentwurf 2013/Finanzplan bis 2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	in % des BIP						
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	*2,21*	*1,90*	*1,59*	*1,28*	*0,97*	*0,66*	*0,35*
	in Mrd. Euro						
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (Stand: Frühjahrsprojektion 2012)		2 397,1	2 476,8	2 570,8	2 629,5	2 714,5	2 794,9
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert)	53,2	45,6	39,4	32,9	25,5	17,9	9,8
Abzüglich Konjunkturkomponente[b]		0,8	-5,9	-3,7	-2,8	-1,4	0,0
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen		2,0	-6,6	-6,1	-4,7	-0,5	-0,8
Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme		**42,8**	**51,8**	**42,7**	**33,0**	**19,9**	**10,6**
Nettokreditaufnahme (Ist 2011, Nachtrag 2012, Haushaltsentwurf 2013, Finanzplan)		**17,3**	**32,1**	**18,8**	**13,1**	**4,7**	**0,0**
Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme = Sicherheitsabstand		25,5	19,7	23,9	19,9	15,2	10,6
	in % des BIP						
Nachrichtlich: strukturelle Nettokreditaufnahme[c]			*0,79*	*0,35*	*0,21*	*0,10*	*-0,03*

Rundungsdifferenzen möglich.

[a] Dazu: Finanzplan 2012 bis 2016, Bundestagsdrucksache 17/10201, S. 7 Tabelle 1.

[b] Basis für die Konjunkturkomponenten der Jahre 2013 bis 2016 ist die Frühjahrsprojektion 2012 der Bundesregierung; die Konjunkturkomponente des Haushalts 2012 ergibt sich aus Teil II des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans zum Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2012.

[c] Strukturelle Nettokreditaufnahme (=Nettokreditaufnahme abzüglich Konjunkturkomponente und Saldo der finanziellen Transaktionen) in Relation zum BIP.

werb von Finanzvermögen angesehen und gelten deshalb als defizitneutrale **finanzielle Transaktionen**. Ob diesen Zahlungen an den ESM ein entsprechender Vermögenszuwachs auf Dauer gegenübersteht, hängt von der weiteren Entwicklung der Staatsschulden- und Eurokrise ab. Nach der Schuldenregel müssen eventuelle spätere Schuldenerlasse bzw. Ausfälle im Zeitpunkt ihrer Feststellung defizitwirksam gebucht werden. Bereits jetzt führen die Zahlungen an den ESM zu höheren Nettokreditaufnahmen und in der Folge zu zusätzlichen Zinsausgaben, die das strukturelle Defizit erhöhen.

2.2.2 Alternativrechnung des Abbaupfads

Die erhebliche Unterschreitung der nach der Schuldenregel maximal zulässigen Nettokreditaufnahme beruht vor allem auf dem hohen Ausgangswert 2010. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes würde eine Berechnung auf der Basis des wesentlich niedrigeren Ist-Ergebnisses für das strukturelle Haushaltsdefizit 2010 Wortlaut und Ziel der Verfassungsnorm des Artikels 143d Absatz 1 Satz 6 Grundgesetz eher entsprechen.[23] Auch finanzwirtschaftliche Gründe sprechen für eine solche Alternativrechnung, denn hierdurch fallen die Defizitobergrenzen im Zeitraum 2012 bis 2015 niedriger und der Abbaupfad insgesamt flacher aus.

Ausgehend vom Ist-Ergebnis 2010 der Nettokreditaufnahme würden sich in den Haushaltsjahren 2012 bis 2015 niedrigere Beträge für die maximal zulässige Neuverschuldung ergeben (vgl. Tabelle 2.3). Die im Haushaltsentwurf 2013 und im Finanzplan veranschlagten Nettokreditaufnahmen liegen bei dieser Berechnung zwar ebenfalls unter der zulässigen Kreditobergrenze, allerdings in erheblich geringerem Umfang als nach der Berechnung des Bundesfinanzministeriums.

[23] Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Juni 2012, Haushaltsausschussdrucksache 17/4476 S. 3 f.; Stellungnahme der Deutschen Bundesbank vom 5. Juni 2012 für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Juni 2012, Haushaltsausschussdrucksache 17/4476 S. 2.

Tabelle 2.3

Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme bei Alternativrechnung des Ausgangswertes 2010

Haushaltsentwurf 2013/Finanzplan bis 2016	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
	in % des BIP						
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad auf Basis Haushalts-Ist 2010)	*1,36*	*1,19*	*1,02*	*0,85*	*0,68*	*0,52*	*0,35*
	in Mrd. Euro						
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	2 397,1	2 397,1	2 476,8	2 570,8	2 629,5	2 714,5	2 794,9
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert)	32,5	28,5	25,3	21,9	18,0	14,0	9,8
Abzüglich Konjunkturkomponente[a]		0,8	-5,9	-3,7	-2,8	-1,4	0,0
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen		2,0	-6,6	-6,1	-4,7	-0,5	-0,8
Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme bei aktualisiertem Ausgangswert 2010		**25,7**	**37,7**	**31,7**	**25,5**	**15,9**	**10,6**
Nettokreditaufnahme (Ist 2011, Nachtrag 2012, Haushaltsentwurf 2013, Finanzplan)		**17,3**	**32,1**	**18,8**	**13,1**	**4,7**	**0,0**
Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme = Sicherheitsabstand		8,4	5,6	12,9	12,4	11,2	10,6
	in % des BIP						
Nachrichtlich: strukturelle Nettokreditaufnahme[b]			*0,79*	*0,35*	*0,21*	*0,10*	*-0,03*

Ermittlung des aktualisierten Ausgangswertes 2010	
	in Mrd. Euro
Nettokreditaufnahme 2010 (Ist)	44,0
Zuzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	0,8
Zuzüglich Konjunkturkomponente	-12,3
= Strukturelle Nettokreditaufnahme	32,5
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	2 397,1
Strukturelle Nettokreditaufnahme 2010 in % des BIP als Ausgangswert für den Abbaupfad	*1,356 %*
Jährliche Abbauschritte bis 2016	*0,168 %*

Rundungsdifferenzen möglich.

[a] Konjunkturkomponenten ab 2013 entsprechend Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums September 2012: Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Tabelle 5 (S. 109).

[b] Strukturelle Nettokreditaufnahme (=Nettokreditaufnahme abzüglich Konjunkturkomponente und Saldo der finanziellen Transaktionen) in Relation zum BIP.

2.2.3 Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt unter finanzwirtschaftlichen Aspekten, die derzeit noch günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu nutzen, um den Defizitabbau stärker voranzutreiben. Eine konsequente Umsetzung des im Zukunftspaket 2010[24] angelegten Konsolidierungsvolumens kann hierzu beitragen.

Eine Reihe der im Zukunftspaket 2010 enthaltenen Maßnahmen ist zwar in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 – insbesondere durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011[25] – umgesetzt worden. Allerdings haben Teile des Pakets, wie die Kernbrennstoffsteuer, nicht den vorgesehenen Konsolidierungsumfang erreicht oder sind bislang nicht realisiert worden. Hierzu gehören eine Finanztransaktionsteuer, die nunmehr ab dem Jahr 2014 eingeführt werden soll, sowie Einsparungen im Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14), vor allem im Zusammenhang mit der Strukturreform der Bundeswehr. Auch die im bisherigen Finanzplan in den Jahren 2014 und 2015 enthaltenen Globalen Minderausgaben von jeweils 4,8 Mrd. Euro wurden nicht durch Einsparmaßnahmen erwirtschaftet, sondern durch eine deutliche Absenkung der Schätzansätze bei den Zinsausgaben (vgl. Nummern 2.1.2.2 und 2.4.6) aufgelöst. Unter Einbeziehung der Finanztransaktionsteuer, der Absenkung des Plafonds des Einzelplans 14 und der Globalen Minderausgaben ergäbe sich danach für die Jahre ab 2014 ein strukturelles Konsolidierungsvolumen von rund 10 Mrd. Euro[26].

Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, dass das Zukunftspaket 2010 die Voraussetzungen für die vollständige und dauerhafte Einhaltung der Schuldenregel schaffen sollte. Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass der Bund seinen Teil dazu beiträgt, die europäischen Stabilitätsvorgaben einzuhalten. Diese Ziele seien nicht nur erreicht, sondern deutlich übertroffen worden. Zudem müsse bei der Bewertung des Zukunftspakets auch die weitere gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entwicklung berücksichtigt werden. Dies gelte z. B. für die Mindereinnahmen bei der Kernbrennstoffsteuer aufgrund der Energiewende sowie für die Verzögerungen bei der Einführung einer Finanztransaktionsteuer. Durch Entlastungen an anderer Stelle werde die Einhaltung der Konsolidierungsziele unverändert sichergestellt. Mit dem Finanzplan werde die von der Schuldenregel geforderte Höchstgrenze für die strukturelle Neuverschuldung schon im Jahr 2013 unterschritten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Eckwerte im Haushaltsentwurf 2013 und im Finanzplan bis 2016 deutliche Verbesserungen aufweisen (vgl. Tabelle 2.1). Angesichts der o. a. mittelfristigen Haushaltsrisiken empfiehlt er allerdings, an dem im Zukunftspaket 2010 ausgewiesenen Entlastungsvolumen festzuhalten, um in der Haushalts- und Finanzplanung einen ausreichend hohen Sicherheitsabstand zu den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Nettokreditaufnahmen ausweisen zu können.[27]

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss

Zur Umsetzung der neuen Schuldenregel wird seit der Haushaltsaufstellung 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs durchgeführt. Hierzu legt das Bundeskabinett im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 21. März 2012 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesfinanzministeriums die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2013 und zum Finanzplan bis 2016. Die Basis für diesen Eckwertebeschluss bildete eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zur Entwicklung der Steuereinnahmen. Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte aktualisiert. Die wesentlichen Ansatzänderungen betreffen insbesondere folgende Punkte (vgl. Tabelle 2.4):

- Berücksichtigung der Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsrunde 2012,
- Anpassung der Steuereinnahmen an das Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2012,
- Verringerung der Einnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns in den Jahren 2013 und 2014,
- Vorziehen einer Jahrestranche an den ESM in das Jahr 2013[28],
- stärkere Absenkung der Ansätze für Zinsausgaben und
- Veranschlagung eines Tilgungsbetrags im Jahr 2016 für den Investitions- und Tilgungsfonds.

Am 27. Juni 2012 endete das Aufstellungsverfahren mit dem Kabinettbeschluss über den Haushaltsentwurf 2013 und den Finanzplan bis 2016. Aufgrund der o. a. Ansatzveränderungen ist die im Haushaltsentwurf 2013 veranschlagte Nettokreditaufnahme um 0,8 Mrd. Euro geringer als im Eckwertebeschluss vom 21. März 2012. Für den Finanzplanungszeitraum sind ebenfalls niedrigere Nettokreditaufnahmen vorgesehen.

---

[24] Dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.2.3.

[25] BGBl. I 2010 S. 1885 bis 1899.

[26] Konsolidierungsvorschläge des Bundesrechnungshofes enthalten u. a. der Bericht „Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts“ vom 23. November 2009 und die jährlichen Bemerkungen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof in einem Sonderbericht vom 28. Juni 2010 empfohlen, die Vielzahl bestehender, nicht mehr zeitgemäßer verwaltungsaufwendiger, intransparenter sowie teilweise gemeinschaftswidriger Umsatzsteuerermäßigungen zu überprüfen und ggf. abzuschaffen (Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.2.5).

[27] Auch die Deutsche Bundesbank hält einen ambitionierten haushaltspolitischen Kurs mit deutlichen Sicherheitsabständen zur nationalen Schuldengrenze für wünschenswert, vgl. Monatsbericht August 2012, S. 60, 68 f.

[28] Ende März 2012 wurde im ECOFIN vereinbart, dass in den Jahren 2012 und 2013 jeweils zwei der insgesamt fünf Jahresraten an den ESM geleistet werden sollen.

Tabelle 2.4

Haushaltsentwurf 2013 und Finanzplan bis 2016:
Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 21. März 2012

Haushaltsentwurf (HHE) 2013/Finanzplan bis 2016	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	302,2	302,9	303,3	309,9
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	300,7	303,5	307,9	309,3
Abweichungen (- = Entlastung; + = Belastung)	**+1,5**	**-0,6**	**-4,6**	**+0,6**
darunter:				
Tarif- und Besoldungsrunde 2012	+1,2	+1,5	+1,5	+1,5
Leistungen an die Rentenversicherung	-0,5	-0,4	-0,2	-0,2
Zinsausgaben	-3,1	-1,6	-1,6	-1,5
Zahlungen an Europäischen Stabilitätsmechanismus	+4,3		-4,3	
Schuldentilgung Investitions- und Tilgungsfonds				+1,0
Steuereinnahmen	259,8	269,1	277,3	288,5
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	256,5	268,0	276,6	287,3
Abweichungen (+ = Entlastung; - = Belastung)	**+3,3**	**+1,1**	**+0,7**	**+1,2**
darunter:				
Entwurf Jahressteuergesetz 2013	-0,1	-0,1	-0,5	-0,5
Mehreinnahmen auf Basis Mai-Steuerschätzung	+3,4	+1,2	+1,2	+1,7
Sonstige Einnahmen	23,6	20,7	21,3	21,4
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss	24,7	20,9	21,0	20,8
Abweichungen (+ = Entlastung; - = Belastung)	**-1,1**	**-0,2**	**+0,3**	**+0,6**
darunter: Abführung des Bundesbankgewinns	-1,0	-0,5		
Nettokreditaufnahme	18,8	13,1	4,7	0,0
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	19,6	14,6	10,3	1,1
Abweichungen (- = Entlastung; + = Belastung)	**-0,8**	**-1,5**	**-5,6**	**-1,1**

Nach den bisherigen Erfahrungen in zwei Aufstellungsverfahren erscheint das Top-Down-Verfahren geeignet, die Haushaltsaufstellung zu straffen, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden.[29] Ob sich das Top-Down-Verfahren auch bei einem ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Umfeld bewährt, bleibt abzuwarten.

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.4.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts ist von den Bereichen „Soziales“ und „Zinsen“ geprägt.

Die veranschlagten **Sozialausgaben** umfassen im Wesentlichen die finanzielle Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme. Hierzu gehören

- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nummer 2.4.3),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nummer 2.4.4),
- die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nummer 2.4.5) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Die im Haushalt 2012 veranschlagten Sozialausgaben betragen 154,9 Mrd. Euro. Nach dem Haushaltsentwurf 2013 sollen sie auf 145,3 Mrd. Euro zurückgehen. Der Rückgang gegenüber dem Soll 2012 beruht im Wesentlichen darauf, dass

- die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung wegfällt (-7,2 Mrd. Euro) und
- der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds im Jahr 2013 einmalig um 2,0 Mrd. Euro vermindert wird.

[29] Bemerkungen 2008, Bundestagsdrucksache 16/11000 Nr. 2.1.2.3.

Seit Anfang der 1990er-Jahre hat die Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme stetig zugenommen. So beteiligt sich der Bund in steigendem Umfang an Sozialausgaben, die in früheren Jahren von den kommunalen Haushalten zu tragen waren. Ein Beispiel hierfür bildet die im Jahr 2011 beschlossene Anhebung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Ab dem Jahr 2012 erhöht sich die Bundesbeteiligung von bisher 16 % stufenweise auf 45 % (2012), 75 % (2013) auf bis zu 100 % (ab 2014). Die Ausgaben werden dementsprechend von 0,6 Mrd. Euro (2011) auf 5,5 Mrd. Euro im Finanzplanungsjahr 2016 steigen.

Dem stehen die o. a. Entlastungen gegenüber, die im Haushaltsjahr 2013 zu einem leichten Absinken der **Sozialausgabenquote** (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) führen. Nach ihrem Höchststand im Bundeshaushalt 2010 mit 53,8 % sinkt sie nach dem Haushaltsentwurf 2013 auf 48,1 %, um sich in den Folgejahren bei 50 % einzupendeln (vgl. Tabelle 2.5).

Die Zinsausgaben für die Bundesschuld sind der zweitgrößte Ausgabenblock. Trotz des erheblichen Kreditbedarfs des Bundes bewegt sich die **Zinsausgabenquote** (Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben) mit 10,5 % im Haushaltsentwurf 2013 deutlich unter dem Höchstniveau von 17 % in den Haushalten der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre (vgl. Tabelle 2.5). Nach dem Finanzplan steigt die Zinsausgabenquote wieder, da die Zinsausgaben schneller als die Gesamtausgaben wachsen.

Die **Zins- und Sozialausgaben** machen im Haushaltsentwurf 2013 zusammen 58,6 % des Haushaltsvolumens aus. Trotz eines Rückgangs gegenüber den Vorjahren wird mit 68,1 % weiterhin ein hoher Anteil der Steuereinnahmen verwendet (vgl. Tabelle 2.5).

Außerhalb der Bereiche Soziales und Zinsen entwickeln sich die Ausgaben wie folgt (vgl. Tabelle 2.5):

(1) Die **Personalausgaben** (einschließlich der Versorgungsleistungen) erhöhten sich von 2005 bis 2011 lediglich um 5,3 % von 26,4 Mrd. Euro auf 27,9 Mrd. Euro. Dies wurde durch geringe Gehalts- und Besoldungsanpassungen sowie Kürzungen, wie die Halbierung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld"), erreicht. Nach dem Haushaltsentwurf 2013 erhöhen sich die Personalausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan (2013: 27,1 Mrd. Euro) um 1,5 Mrd. Euro auf 28,6 Mrd. Euro – vor allem eine Folge der Tarif- und Besoldungsrunde 2012.[30] Darin enthalten sind die im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zentral veranschlagten Personalverstärkungsmittel von 1,0 Mrd. Euro zugunsten des Geschäftsbereichs des Bundesverteidigungsministeriums. Damit soll der mit der Strukturreform der Bundeswehr verbundene Abbau beim Zivilpersonal von bis zu 21 000 Stellen finanziell unterstützt werden. Die Personalausgabenquote erhöht sich nach ihrem Tiefstand von 9,1 % (2012) auf 9,5 %.

Der Stellenbestand soll nach dem Haushaltsentwurf 2013 im zivilen Bereich (ohne Ersatzstellen und Ersatzplanstellen) auf rund 251 300 Planstellen/Stellen sinken. Dies entspricht einem Rückgang von 129 700 – also mehr als einem Drittel – gegenüber dem einigungsbedingten Personalhöchststand im Jahr 1992 (381 000 ohne die damaligen Sondervermögen Post und Bahn). Auch der Stellenbestand vor der Wiedervereinigung (1989: 301 500) wird unterschritten.

Die Bundesregierung hat bei den Konsolidierungsmaßnahmen des Zukunftspakets beschlossen, weitere 10 000 Stellen von 2011 bis 2014 dauerhaft abzubauen. Der Stellenbestand 2010 betrug 262 661 Stellen. Da die Zielgröße für den Stellenabbau des Zukunftspakets bereits mit dem Haushaltsentwurf 2013 erreicht wird, sieht der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2013 keine pauschale Stelleneinsparung mehr vor. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamten wird fortgesetzt.[31]

(2) Nicht zu den Personalausgaben im engeren Sinne gerechnet werden die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen **Bahn und Post** (vgl. Nummer 2.4.2). Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 11,9 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben" im Haushaltsentwurf 2013 auf 40,5 Mrd. Euro.

(3) Die **Investitionsausgaben** sind im Haushaltsentwurf 2013 mit 34,3 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht einer Investitionsausgabenquote von 11,4 %. Darin enthalten sind - wie im Haushalt 2012 - zwei Jahresraten von insgesamt 8,7 Mrd. Euro an den ESM, die als Beteiligungserwerb und damit als Investition zählen. Rechnet man diese Zahlungen nicht mit ein, so beläuft sich die Investitionsausgabenquote auf 8,5 %. Sie liegt damit auf dem Niveau der Jahre 2010 und 2011. Nach dem Finanzplan wird sie im Jahr 2016 auf 8,0 % sinken.

[30] Aus der Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge nach dem Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2012/2013 ergeben sich für den Bundeshaushalt (ohne Post und Bahn) finanzielle Mehrbelastungen von 1,0 Mrd. Euro für 2013 und jeweils 1,1 Mrd. Euro ab 2014. Hinzu kommen die Auswirkungen der Erhöhungen der Tarifgehälter.

[31] Von 2005 bis 2014 werden jeweils 0,4 % der Beamtenplanstellen finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahre 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

Tabelle 2.5

Wesentliche Ausgabearten und Finanzkennzahlen

Jahr	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ausgaben										**Soll**	**HHE**	**Finanzplan**		
	in Mrd. Euro													
Sozialausgaben[a]	90,2	100,8	133,0	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	154,9	145,3	149,9	152,8	154,9
darunter:														
– Rente, Knappschaft	39,2	65,0	77,5	77,0	78,1	78,2	79,0	80,7	81,1	81,6	81,5	83,1	85,1	87,1
– Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[b]							0,5	0,5	0,6	1,9	3,3	4,8	5,2	5,5
– Leistungen für Familie[c]	14,2	3,6	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	5,8	6,1	7,0	7,1	7,1
– Landwirtschaftl.Sozialpolitik	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6
– Zuschuss an GKV	-	-	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	12,0	14,0	14,7	14,7
– Arbeitsmarkt	20,0	15,5	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	40,2	31,6	30,4	30,2	30,0
darunter:														
– Zuschuss an BA	3,5	0,9	0,4	-	-	-	-	5,2	-	-	-	-	-	-
– Arbeitslosenhilfe	10,5	13,2	1,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
– Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung					6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	7,2	-	-	-	-
– Grundsicherung	-	-	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	35,9	33,0	32,7	31,4	30,2	30,0	29,8
Zinsausgaben[d]	40,2	39,9	37,4	37,6	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	31,9	31,7	34,4	37,4	41,2
Personalausgaben	27,1	26,5	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,5	28,6	28,6	28,5	28,3
Sonstige Versorgung[e]	4,6	9,0	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,3	12,4
Investitionsausgaben[f]	34,0	28,1	22,9	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	37,8	34,3	29,7	25,2	24,9
Restliche Ausgaben[g]	41,5	40,1	34,9	35,1	34,4	39,4	40,6	41,7	43,5	48,0	50,7	49,6	48,6	49,8
Globalansätze[h]										-0,2	-0,3	-1,4	-1,5	-1,6
Gesamtausgaben	**237,6**	**244,4**	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**292,3**	**303,7**	**296,2**	**312,5**	**302,2**	**302,9**	**303,3**	**309,9**
Ausgabenquoten	**in %**													
Sozialquote	*38,0*	*41,2*	*51,2*	*51,5*	*51,7*	*49,7*	*50,5*	*53,8*	*52,4*	*49,6*	*48,1*	*49,5*	*50,4*	*50,0*
Zinsquote	*16,9*	*16,3*	*14,4*	*14,4*	*14,3*	*14,2*	*13,0*	*10,9*	*11,1*	*10,2*	*10,5*	*11,4*	*12,3*	*13,3*
Zins-/Sozialquote	*54,9*	*57,6*	*65,6*	*65,9*	*66,1*	*64,0*	*63,6*	*64,7*	*63,5*	*59,8*	*58,6*	*60,8*	*62,7*	*63,3*
Personalquote	*11,4*	*10,8*	*10,2*	*10,0*	*9,6*	*9,6*	*9,5*	*9,3*	*9,4*	*9,1*	*9,5*	*9,4*	*9,4*	*9,1*
Investitionsquote	*14,3*	*11,5*	*8,8*	*8,7*	*9,7*	*8,6*	*9,3*	*8,6*	*8,6*	*12,1*	*11,4*	*9,8*	*8,3*	*8,0*
Ausg-/Steuerquoten														
Sozialsteuerquote	*48,2*	*50,7*	*70,0*	*66,0*	*60,8*	*58,7*	*64,8*	*72,2*	*62,6*	*61,4*	*55,9*	*55,7*	*55,1*	*53,7*
Zinssteuerquote	*21,5*	*20,1*	*19,7*	*18,4*	*16,9*	*16,8*	*16,7*	*14,6*	*13,2*	*12,6*	*12,2*	*12,8*	*13,5*	*14,3*
Zins-/Sozialsteuerquote	*69,7*	*70,8*	*89,6*	*84,4*	*77,7*	*75,5*	*81,6*	*86,9*	*75,8*	*74,1*	*68,1*	*68,5*	*68,6*	*68,0*
Investitionsteuerquote	*18,2*	*14,1*	*12,0*	*11,1*	*11,4*	*10,2*	*11,9*	*11,5*	*10,2*	*15,0*	*13,2*	*11,0*	*9,1*	*8,6*

Rundungsdifferenzen möglich.

[a] Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen: Wohngeld, Wohnungsbauprämie, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge.

[b] Bis 2008 als Festbetrag (0,4 Mrd. Euro) beim Wohngeld enthalten.

[c] Insb. Erziehungs-, Elterngeld und Kinderzuschlag; seit 1996 Umstellung auf steuerliches Kindergeld (2011: 38,4 Mrd. Euro, davon Bundesanteil:16,3 Mrd. Euro); 2007: mehr wegen Einführung Elterngeld und SV Kinderbetreuungsausbau; ab 2013: einschl. Betreuungsgeld.

[d] Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nichtintegrierten Sondervermögen.

[e] Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Bahn- und Postbeamte (Bahnbereich seit 1994 + Postbereich seit 1999).

[f] 2012 bis 2014: einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM.

[g] Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Sondervermögen + sonstige Einrichtungen.

[h] Saldo von Globalen Mehrausgaben und Minderausgaben.

2.4.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme bilden einen weiteren Schwerpunkt auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Außer den Leistungen an die Rentenversicherung von 81,5 Mrd. Euro enthält der Haushaltsentwurf 2013 eine Reihe weiterer Ausgaben für die Alterssicherung:

- die Alterssicherung der Landwirte (2,1 Mrd. Euro),
- die Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle[32] (7,7 Mrd. Euro),
- die Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (0,8 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- die Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens,[33] das insbesondere die Bezüge der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (4,9 Mrd. Euro),
- den Bundeszuschuss zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten[34] (7,0 Mrd. Euro).[35]

Die Ausgaben im Haushaltsentwurf 2013 für die verschiedenen Alterssicherungssysteme betragen 104 Mrd. Euro, also mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben für die Alterssicherung im Bundeshaushalt zu rechnen. Für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“[36] und „Versorgungsfonds des Bundes“[37] geschaffen. Dadurch wird die Finanzierung dieser Versorgungsausgaben nicht mehr nur auf die Zukunft verlagert; künftige Haushalte werden entlastet.

2.4.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung[38]

Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabeposten im Bundeshaushalt dar. Seit Anfang der 1990er-Jahre sind sie von 30,6 Mrd. Euro (1992) auf 81,6 Mrd. Euro (2012) gestiegen. Dies entspricht einem Zuwachs um 167 %. In den letzten Jahren verlief der Anstieg flacher. Im Finanzplan wird mit steigenden Ausgaben des Bundes bis zu 87,1 Mrd. Euro (2016) gerechnet (vgl. Tabelle 2.5). Sie beruhen auf den Prognosen des Schätzerkreises Rente[39] sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung.

Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.6). Sie dienen u. a. zur Finanzierung von Leistungen der Rentenversicherung, denen keine Versicherungsbeiträge gegenüberstehen; sie sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Beitragssätze senken oder zumindest stabilisieren. Auch übernimmt der Bund die Beitragszahlungen der Versicherten in bestimmten Lebenslagen. Der höchste Finanzierungsanteil entfällt auf den allgemeinen Bundeszuschuss. Er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für seine Höhe sind die Veränderungen

- der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- des Beitragssatzes im Jahr, für das er jeweils bestimmt wird, gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind z. T. nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt – wie an die jährliche Veränderungsrate des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung).

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen (insbesondere Altersvermögensergänzungsgesetz 2001,

---

[32] Dabei handelt es sich um pensionierte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder eingestellt wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

[33] Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens (Anlage zu Kapitel 1222 Titel 634 01).

[34] Einbezogen sind Beamtinnen und Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost, der Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie Beschäftigte der Postaktiengesellschaften, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene.

[35] Kapitel 6002 Titel 685 01: Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den Jahren 2005 bis 2007 durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen gedeckt. Der Bund ist dadurch von seinen Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahr 2008 fast vollständig tragen.

[36] Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuführungen mit dem Ziel, ab dem Jahr 2018 den Bundeshaushalt von Versorgungsausgaben zu entlasten. Ende 2011 betrug sein Marktwert rund 4,9 Mrd. Euro.

[37] Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ soll ab dem Jahr 2020 die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für alle ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellten Beamte/Richter/Berufssoldaten des Bundes erbringen; hierzu erhält es Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Ende 2011 betrug sein Marktwert rund 424 Mio. Euro.

[38] Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 26.

[39] Der Schätzerkreis besteht aus Vertretern des BMAS, der Versicherungsträger sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde; die Rentenschätzungen werden unter Berücksichtigung aktueller Prognosen und Projektionen zur konjunkturellen und demographischen Entwicklung erstellt.

Tabelle 2.6

Rentenversicherungsleistungen des Bundes

	2012 (Soll)	2013 (HHE)
	in Mrd. Euro	
Zuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung	40,0	39,0
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes[a]	20,1	21,0
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	11,6	11,6
Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,7	5,6
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,1	1,1
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60 % von neuen Ländern erstattet)	2,9	3,0
Sonstiges	0,2	0,2
Insgesamt	**81,6**	**81,5**

[a] Grundsätzlich (d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung) finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004, Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz) durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.[40] Darüber hinaus ist im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013[41] vorgesehen, den allgemeinen Bundeszuschuss um 1 Mrd. Euro im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 zu kürzen. Ungeachtet dieser Entlastungsmaßnahme werden die Rentenleistungen des Bundes weiter steigen – von 81,5 Mrd. Euro (2013) auf 87,1 Mrd. Euro (2016). Auch der Anteil der Rentenleistungen an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts wird sich von 27,0 % (2013) auf 28,1 % (2016) erhöhen.

Die Gesamtausgaben der Rentenversicherung[42] sind von 147,3 Mrd. Euro im Jahr 1992 auf 251,0 Mrd. Euro im Jahr 2011 angewachsen. 25,2 Millionen Altersrenten sowie Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und Renten wegen Todes wurden im Jahr 2011 an 20,5 Millionen Rentnerinnen und Rentner gezahlt.[43] Der Bund trägt rund 31 % der Rentenausgaben (vgl. Abbildung 2.3).

Der Anstieg der Gesamtausgaben der Rentenversicherung ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Rentenversicherungsleistungen ausgeweitet wurden. Die beitragsfinanzierten Einnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund hat den Ausgleich durch zusätzliche Leistungen übernommen, die er zum Teil durch Erhöhungen der Umsatzsteuer sowie der Energie- und Stromsteuer finanziert.[44]

[40] Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

[41] Bundestagsdrucksache 17/10588.

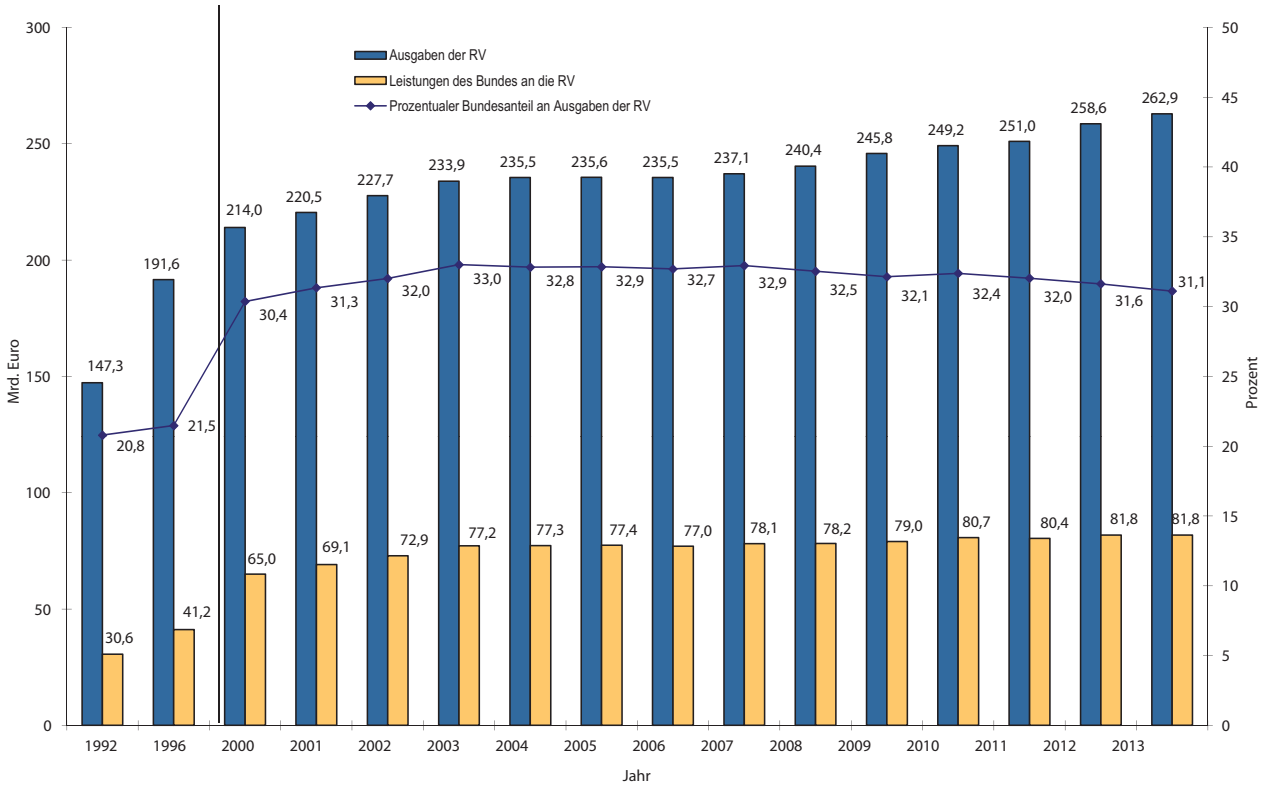
[42] Einschließlich knappschaftlicher Rentenversicherung.

[43] Angaben der Deutschen Rentenversicherung, Stand: 31. Dezember 2011.

[44] Mit der sog. ökologischen Steuerreform im Jahr 1999 wurden die Mineralölsteuersätze erhöht und die Stromsteuer eingeführt; die Mehreinnahmen werden überwiegend für Mehrleistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung verwendet.

Abbildung 2.3

Gesamtausgaben der Rentenversicherung und Bundesleistungen



Quelle: 2012 und 2013: Rentenversicherungsbericht 2011 vom 16. November 2011, Bundestagsdrucksache 17/7770.

2.4.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt[45]

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an. Im Jahr 2011 beliefen sich die Ausgaben im Haushalt der Bundesagentur auf 37,5 Mrd. Euro (2010: 45,2 Mrd. Euro)[46] und die Einnahmen auf 37,6 Mrd. Euro (2010: 37,1 Mrd. Euro).[47] Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt 2011 lagen bei 41,6 Mrd. Euro (2010: 49,5 Mrd. Euro).

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

2.4.4.1 Bundesagentur für Arbeit

Dämpfend auf die Ausgabenentwicklung im Haushalt der Bundesagentur wirkt sich vor allem aus, dass sich der Arbeitsmarkt seit der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 gut erholt hat. Im Jahresdurchschnitt 2011 verringerte sich die Zahl der Arbeitslosen auf rund 3,0 Millionen Personen (2009: 3,42 Millionen; 2010: 3,24 Millionen). Für das Jahr 2012 wird mit einem weiteren Rückgang auf 2,85 Millionen gerechnet. Durch die positive Konjunktur, aber auch durch das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, wird der Haushalt der Bundesagentur entlastet.[48]

Dementsprechend sollen die Ausgaben der Bundesagentur wie folgt sinken:[49]

- Für das Jahr 2012 wird mit einem Rückgang der Ausgaben auf 36 Mrd. Euro und mit einem Überschuss von 1,3 Mrd. Euro gerechnet.
- Für das Jahr 2013 geht die Bundesagentur in ihrer Finanzeinschätzung (Stand: April 2012) von einer weiteren Verringerung der Ausgaben auf 31 Mrd. Euro und einem leichten Überschuss von 0,6 Mrd. Euro aus.

[45] Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 26.
[46] Ohne die vom Bundeshaushalt getragenen Ausgaben für die Grundsicherung.
[47] Insbesondere Beitragseinnahmen (25,4 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.
[48] BGBl I 2011, S: 2854 ff.; die strukturellen Entlastungen für den Haushalt der Bundesagentur sollen sich ab dem Jahr 2013 auf 1,9 Mrd. Euro jährlich belaufen – vgl. Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 22. September 2011, Bundestagsdrucksache 17/7068.
[49] Basis: Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Mai 2012.

- Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2016 sollen die Einnahmen über den Ausgaben liegen.[50]

Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur beruht auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Sie geht davon aus, dass

- sich der Arbeitsmarkt weiterhin günstig entwickelt und die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf 2,6 Millionen im Jahr 2016 zurückgeht,
- der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung unverändert bei 3,0 % bleibt.

2.4.4.2 Bundeshaushalt

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt sind nach ihrem Höchststand im Jahr 2010 (49,5 Mrd. Euro) ebenfalls stark rückläufig. Im Haushaltsentwurf 2013 sind hierfür noch 31,6 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 2.5 und Abbildung 2.4). Nach dem Finanzplan sollen die Arbeitsmarktausgaben auf 30,0 Mrd. Euro im Jahr 2016 fallen (vgl. Tabelle 2.5). Das wäre der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform des Jahres 2004, mit der u. a. die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführt wurde.

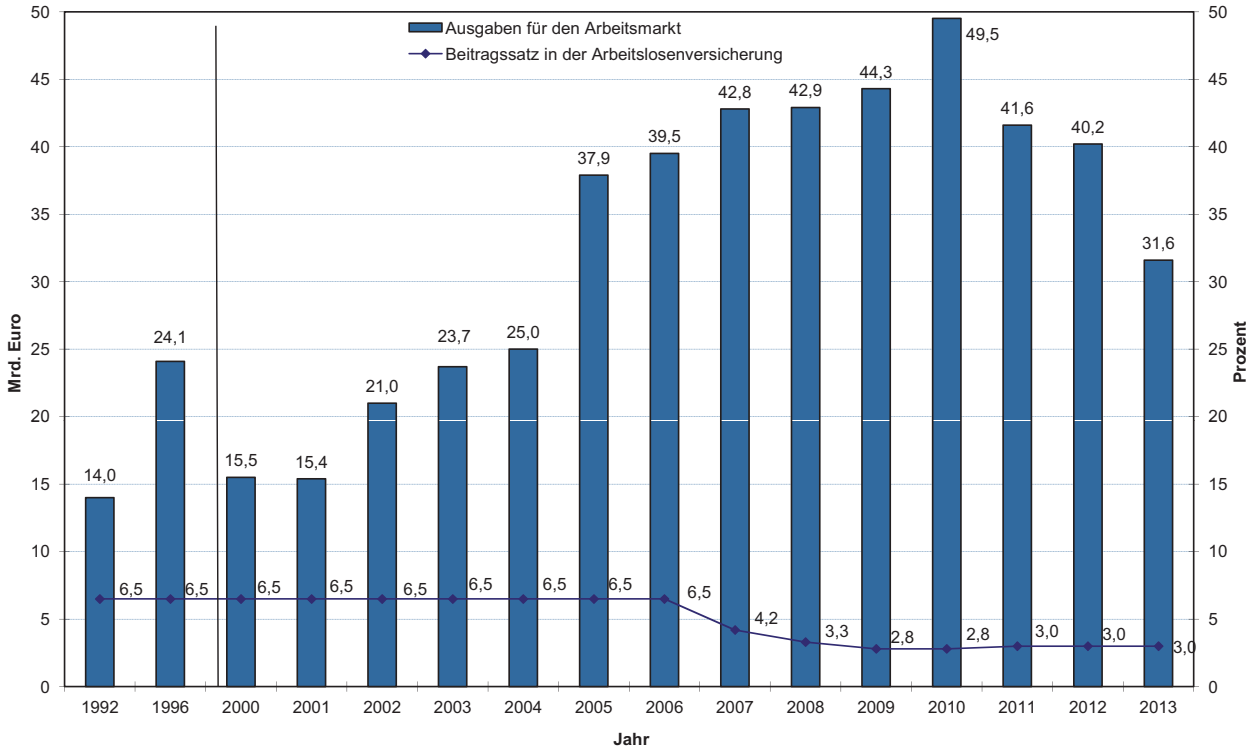
Dieser Planung liegen insbesondere folgende haushaltsrelevante Tatbestände zugrunde:

- eine positive Einschätzung der mittelfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung sowie
- der Wegfall der Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung bei gleichzeitigem Verzicht des Bundes auf die Leistung des Eingliederungsbeitrags durch die Bundesagentur; per saldo wird der Bundeshaushalt hierdurch im Haushaltsjahr 2013 um 2,1 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2014 um 1,0 Mrd. Euro jährlich gegenüber dem bisherigen Finanzplan entlastet.

[50] Hierbei ist der Wegfall der Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung bei gleichzeitigem Verzicht des Bundes auf die Leistung des Eingliederungsbeitrags durch die Bundesagentur berücksichtigt.

Abbildung 2.4

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt



2.4.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung[51]

In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind rund 70 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Im Jahr 2011 erreichten die Ausgaben der GKV 179,6 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 183,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.7). Mit diesem Finanzvolumen bildet die GKV nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung.

Von 2000 bis 2011 stiegen die Ausgaben um 34,3 %; das entspricht einem jährlichen Anstieg von durchschnittlich 2,7 %. Die höchsten Zuwachsraten gab es in den Jahren 2007 bis 2009 mit jährlich rund 5 %. In den Jahren 2010 und 2011 konnte der Aufwuchs etwas gebremst werden. Das nominale Wirtschaftswachstum[52] lag im Jahr 2000 bis 2011 bei 27,8 %, jahresdurchschnittlich bei 2,1 %. Auch die Ausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,6 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

Etwa ein Drittel der GKV-Ausgaben entfällt auf Ausgaben für Krankenhausbehandlungen mit 60,0 Mrd. Euro (2011). Seit dem Jahr 2000 (44,2 Mrd. Euro) sind diese Ausgaben um rund 16 Mrd. Euro und damit um 36 % gestiegen. Der zweitgrößte Ausgabeposten für Arzneimittel verzeichnete im letzten Jahrzehnt sogar einen Anstieg um 50 %. Immerhin waren die Ausgaben im Jahr 2011 mit 29,0 Mrd. Euro erstmals seit dem Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahreswert (30,2 Mrd. Euro) leicht rückläufig. Für ärztliche Leistungen wurden im Jahr 2011 27,6 Mrd. Euro und für zahnärztliche Behandlungen 11,7 Mrd. Euro (einschließlich Zahnersatz) aufgewendet. Danach folgen die Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel (11,2 Mrd. Euro) sowie für das Krankengeld (8,5 Mrd. Euro). Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 9,4 Mrd. Euro (5,2 % der GKV-Gesamtausgaben 2011).

Trotz des hohen Ausgabenvolumens in der GKV konnten seit dem Jahr 2004 Defizite vermieden oder zumindest begrenzt werden. Im Jahr 2011 verzeichnete die GKV einen Überschuss von 4,2 Mrd. Euro. Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies einen Überschuss von 5,3 Mrd. Euro aus. Zur finanziellen Unterstützung erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse (vgl. Tabelle 2.7). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden:

- Durch das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss von 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2006. Zur Finanzierung wurde in den Jahren 2004 und 2005 die Tabaksteuer erhöht, die jedoch nicht die geplanten Mehreinnahmen erbrachte.

- Im Jahr 2007 wurde mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben.[53] Danach sollten die Bundeszuschüsse an die GKV von 2,5 Mrd. Euro (2007, 2008) ab dem Jahr 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro ansteigen, bis sie ab dem Jahr 2016 eine Gesamtsumme von jährlich 14 Mrd. Euro erreichen sollten.

- Mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland als Kernelement des Konjunkturpakets II wurde im Frühjahr 2009 u. a. der Bundeszuschuss an die GKV – über den neu errichteten und vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds – deutlich erhöht. Mit dieser Maßnahme sollte die Absenkung des im Herbst 2008 auf 15,5 % festgesetzten Beitragssatzes an die GKV um 0,6 Beitragssatzpunkte auf 14,9 % finanziert werden.

- Im Haushalt 2011 wurde – außer den bereits im Finanzplan vorgesehenen 13,3 Mrd. Euro – ein zusätzlicher Bundeszuschuss von 2,0 Mrd. Euro veranschlagt, der zur finanziellen Stabilisierung der GKV vorgesehen war.

- Nach dem Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 soll der Bundeszuschuss einmalig um 2,0 Mrd. Euro auf 12,0 Mrd. Euro abgesenkt werden.

- Ab dem Jahr 2015 soll der Bund weitere Zahlungen zur Finanzierung des Sozialausgleichs nach § 221b des Fünften Buches Sozialgesetzbuch leisten. Die Höhe der Zahlungen wird im Jahr 2014 gesetzlich festgelegt. Im Finanzplan sind hierfür 0,7 Mrd. Euro im Jahr 2015 vorgesehen, sodass sich der Bundeszuschuss auf 14,7 Mrd. Euro erhöht.

Von 2012 bis 2016 sind 69,4 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV vorgesehen. Die Leistungen des Bundes an die GKV stellen damit – ähnlich den Bundesleistungen an die Rentenversicherung – eine dauerhafte strukturelle Ausgabelast für den Bundeshaushalt dar.

Zur Stabilisierung der Finanzlage bei der GKV sind zu Beginn des Jahres 2011 das GKV-Finanzierungsgesetz[54] und das Arzneimittel-Neuordnungsgesetz erlassen worden. Diese Konsolidierungsmaßnahmen dürften – gemeinsam mit der guten wirtschaftlichen Entwicklung – zu dem o. a. positiven Finanzergebnis 2011 beigetragen haben. Ob es gelingt, die Finanzen der GKV dauerhaft zu stabilisieren und damit auch den Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt zumindest nicht zu vergrößern, bleibt abzuwarten.

---

[51] Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 15 Nr. 67.

[52] Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

[53] BGBl. I 2007 S. 378, 423 f: Artikel 1 Nummer 153 GKV-WSG: Änderung des § 221 Absatz 1 SGB V.

[54] Bestandteil des Gesetzes waren u .a. die Erhöhung des paritätisch finanzierten Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte auf 15,5 %, die Begrenzung des Anstiegs der Leistungsausgaben im Krankenhausbereich und bei niedergelassenen Ärzten und Zahnärzten sowie das Einfrieren der Verwaltungskosten der Krankenkassen.

Tabelle 2.7

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben[a]	Bundes-zuschüsse (ab 2013: HHE+ Finanzplan)
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro		
2000	133,7	*2,2*	133,8	0,1	0,0
2001	138,8	*3,8*	135,8	-3,0	0,0
2002	143,0	*3,0*	139,7	-3,3	0,0
2003	145,1	*1,5*	141,1	-4,0	0,0
2004	140,2	*-3,4*	144,3	4,1	1,0
2005	143,8	*2,6*	145,7	1,7	2,5
2006	148,0	*2,9*	149,9	1,9	4,2
2007	153,9	*4,0*	156,1	1,7	2,5
2008	160,9	*4,5*	162,5	1,6	2,5
2009	170,8	*6,2*	172,2	1,4	7,2
2010	176,0	*3,0*	175,6	-0,4	15,7
2011	179,6	*2,0*	183,8	4,2	15,3
2012					14,0
2013					12,0
2014					14,0
2015					14,7
2016					14,7
2000–2011					**50,9**
2012–2016					**69,4**

Rundungsdifferenzen möglich.
a Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.
Quelle: Bundesgesundheitsministerium: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF12Bund), Stand: Juli 2012.

2.4.6 Zinsausgaben[55]

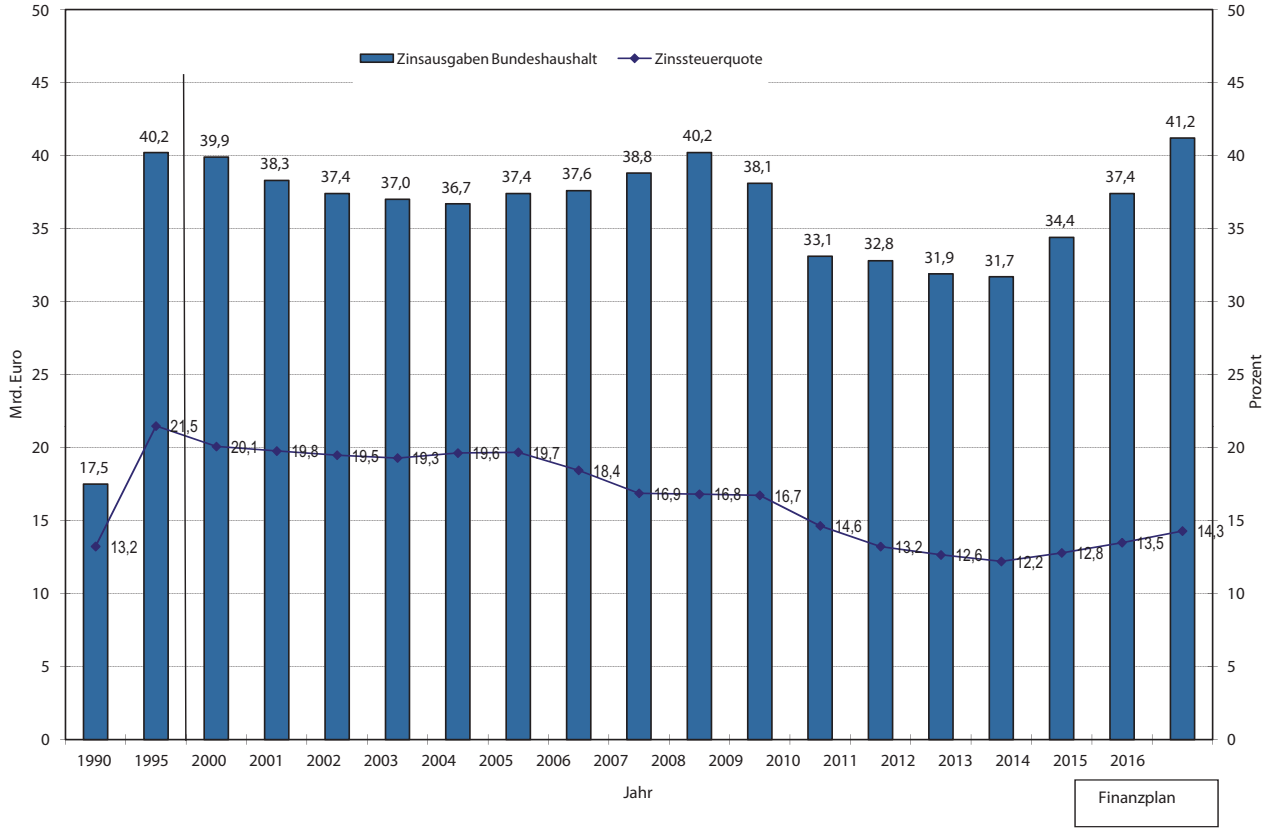
Die Zinsausgaben als zweitgrößter Ausgabeblock stiegen bis Ende der 1990er-Jahre (1999) auf 41,1 Mrd. Euro.[56] In den darauffolgenden Jahren gingen sie zurück und lagen im Haushaltsabschluss 2011 noch bei 32,8 Mrd. Euro. Positiv wirkte sich ein im Langzeitvergleich niedriges Zinsniveau aus. Hinzu kam, dass die Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen (50,8 Mrd. Euro) in den Jahren 2000 und 2001 zur Schuldentilgung eingesetzt wurden.

Im Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushalts 2012 sind 31,9 Mrd. Euro Zinsen veranschlagt.[57] Nach dem Haushaltsentwurf 2013 soll sich der Zinsaufwand mit 31,7 Mrd. Euro nochmals leicht verringern. Im Finanzplan sind dann wieder wachsende Ausgabenansätze bis zu 41,2 Mrd. Euro (2016) vorgesehen (vgl. Abbildung 2.5).

[55] Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 32 Nr. 77.
[56] Einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen.
[57] Im Ersten Nachtragshaushalt 2012 wurden die Zinsausgaben bereits gegenüber dem ursprünglichen Soll von 36,8 Mrd. Euro auf 34,3 Mrd. Euro verringert.

Abbildung 2.5

Entwicklung der Zinsausgaben[a] und der Zinssteuerquote



[a] Einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben der Sondervermögen FMS und ITF.

Gegenüber dem letzten Finanzplan wurden diese Schätzansätze im Haushaltsentwurf 2013 und im Finanzplan bis 2016 deutlich abgesenkt (vgl. Tabelle 2.8).

Tabelle 2.8

Zinsausgaben in den Finanzplänen bis 2015 und bis 2016

	2013	2014	2015	2016
	in Mrd. Euro			
Finanzplan bis 2015	42,4	46,0	49,1	
Haushaltsentwurf 2013 und Finanzplan bis 2016	31,7	34,4	37,4	41,2
Differenz	**-10,7**	**-11,6**	**-11,7**	

Die niedrigen Zinsansätze tragen zusammen mit den Entlastungen bei den Arbeitsmarktausgaben und den steigenden Steuereinnahmeansätzen wesentlich zu den günstigen Haushaltseckdaten im Finanzplanungszeitraum bei (vgl. Nummer 2.1.2.2).

Die im Vergleich zum Volumen der Kreditmarktverschuldung niedrigen Zinsausgaben sind auf das nach wie vor historisch niedrige Zinsniveau zurückzuführen. Dem Bund kommt dabei zugute, dass seine Staatsanleihen in der Eurozone den Referenzpunkt für die Renditen anderer Länder bilden.

Im Zusammenhang mit der nicht überstandenen Staatsschuldenkrise in einigen Ländern der Eurozone (vgl. Nummer 2.9.3) sind allerdings Zinsrisiken nicht auszuschließen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ein steigendes Zinsniveau aufgrund der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen in der Größenordnung von 250 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.12) erheblich auf die Zinslast des Bundes durchschlägt: So würde ein dauerhafter Anstieg um einen Prozentpunkt den Zinsdienst des Bundes bereits im nachfolgenden Jahr mit rund 2,5 Mrd. Euro belasten und in den kommenden Jahren entsprechend anwachsen lassen. Die in früheren Finanzplänen vorgesehenen hohen Ausgabenzuwächse bei den Zinsen waren Ausdruck des Vorsichtsprinzips und haben sich bewährt. Denn dank der in den Zinsansätzen enthaltenen „Planungsreserven“ konnten bei der Fortschreibung der Finanzpläne in der Planung nicht enthaltene Mehrbelastungen in anderen

Haushaltsbereichen zumindest teilweise kompensiert werden. Diese Kompensation von Mehrbelastungen durch Absenkungen der Zinsansätze bei der Finanzplanfortschreibung dürfte künftig – wenn überhaupt – nur in erheblich geringerem Umfang möglich sein.

Die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsen zu den Steuereinnahmen) wird nach dem Haushaltsentwurf 2013 mit 12,2 % einen Tiefstwert erreichen. Diese Kennziffer wird nach dem Finanzplan wieder leicht steigen. Für das letzte Finanzplanungsjahr 2016 ist danach von einer Quote von 14,3 % auszugehen (vgl. Abbildung 2.5). Trotz dieser günstigen Entwicklung hat der Bund nach wie vor eine deutlich höhere Zinssteuerquote als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden (2011: 8,5 %).

Zusätzliche Zinslasten bestehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) und „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF):

- Beim FMS entstehen seit dem Haushaltsjahr 2009 Kapitalkosten. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass bisher die Einnahmen aus den Stützungsmaßnahmen die Zinsausgaben übersteigen und der FMS einen Teil seiner Kredite im 2. Quartal 2011 zurückgeführt hat.[58] Die für Kapitalmaßnahmen eingesetzten Mittel belaufen sich Mitte 2012 auf 19,8 Mrd. Euro.

- Beim ITF lag die Kreditaufnahme zum Jahresende 2011 für ausgezahlte Fördermaßnahmen bei 19,9 Mrd. Euro. Mit Beginn des Jahres 2012 erbringt der ITF nur noch Zahlungen für den Schuldendienst. Legt man eine Durchschnittsverzinsung von 2,0 % zugrunde, führt dies ab dem Jahr 2012 zu jährlichen Zinszahlungen des ITF von 0,4 Mrd. Euro. Wie sich die Zinsbelastung in den Folgejahren entwickelt und ob die hierfür veranschlagten 4,8 Mrd. Euro ausreichen, hängt vom Umfang der Tilgungsschritte[59] und vom Zinsniveau ab. Nach dem Finanzplan ist erstmals im Jahr 2016 ein Tilgungsbetrag von 1,0 Mrd. Euro vorgesehen.

[58] Antwort des Bundesfinanzministeriums zur Frage der Zinskosten der Finanzkrise vom 3. Juni 2011, Bundestagsdrucksache 17/6164 S. 28.

[59] Der ITF soll zur Schuldentilgung aus dem Bundeshaushalt jährlich Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn erhalten, die den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigen.

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus

- Steuereinnahmen,
- sonstigen Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen gehören, und
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme

zusammen (vgl. Tabelle 2.9).

Tabelle 2.9

Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

Jahr	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Einnahmen										**Soll**	**HHE**	**Finanzplan**		
	in Mrd. Euro													
Steuereinnahmen	187,2	198,8	190,1	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	252,2	259,8	269,1	277,3	288,5
Sonstige Einnahmen	24,8	21,8	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	23,6	20,7	21,3	21,4
darunter:														
– Münzeinnahmen	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
– Kapitalvermögen[a]	6,1	3,7	8,9	0,9	4,5	6,7	2,2	2,3	2,2	5,1	3,3	0,2	0,1	0,0
– Darlehen,Gewährleistungen	1,9	2,1	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,6	1,4	1,2	1,2	1,1
– BA-Eingliederungsbeitrag			4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-	-	-	-
– Lfd. Einnahmen[b]	5,0	4,9	5,4	5,6	6,0	6,4	7,4	12,4	8,3	7,8	7,8	7,7	7,7	7,7
– Bundesbankgewinn[c]	3,6	3,6	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	1,5	2,0	2,5	2,5
Nettokreditaufnahme	25,6	23,8	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	32,1	18,8	13,1	4,7	-
Gesamteinnahmen	**237,6**	**244,4**	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**292,3**	**303,7**	**296,2**	**312,5**	**302,2**	**302,9**	**303,3**	**309,9**

Rundungsdifferenzen möglich.

[a] Ab 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.

[b] Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten; 2010: einschl. Mobilfunkerlöse.

[c] 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.

2.5.1 Steuereinnahmen[60]

2.5.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen unterlagen in der Vergangenheit erheblichen Schwankungen:

- Nach einem deutlichen Anstieg in den 1990er-Jahren ging das Steueraufkommen des Bundes bis zum Jahr 2005 tendenziell wieder zurück – auf 190,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.6). Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen (Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze).

- Von 2006 bis 2008 führten der Wirtschaftsaufschwung und die in den Jahren 2006/2007 umgesetzten steuerlichen Maßnahmen[61] zu erheblichen Steuerzuwächsen. Innerhalb dieser kurzen Zeitspanne stieg das Steueraufkommen des Bundes auf 239,2 Mrd. Euro.

- In den Jahren 2009 und 2010 war das Steueraufkommen als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie einer Reihe von Steuerentlastungsmaßnahmen[62] rückläufig.

- Seit dem Haushaltsjahr 2011 führt die günstige konjunkturelle Entwicklung zu einem deutlichen Anstieg. Im Nachtragshaushalt 2012 sind die Steuereinnahmen mit 252,2 Mrd. Euro veranschlagt. Das entspricht einem Anstieg um 11,5 % innerhalb von nur zwei Jahren. Der Einbruch der Jahre 2009 und 2010 wäre damit kompensiert.

- Im Haushaltsentwurf 2013 und im Finanzplan bis 2016 rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der Steuerschätzung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 288,5 Mrd. Euro (2016).

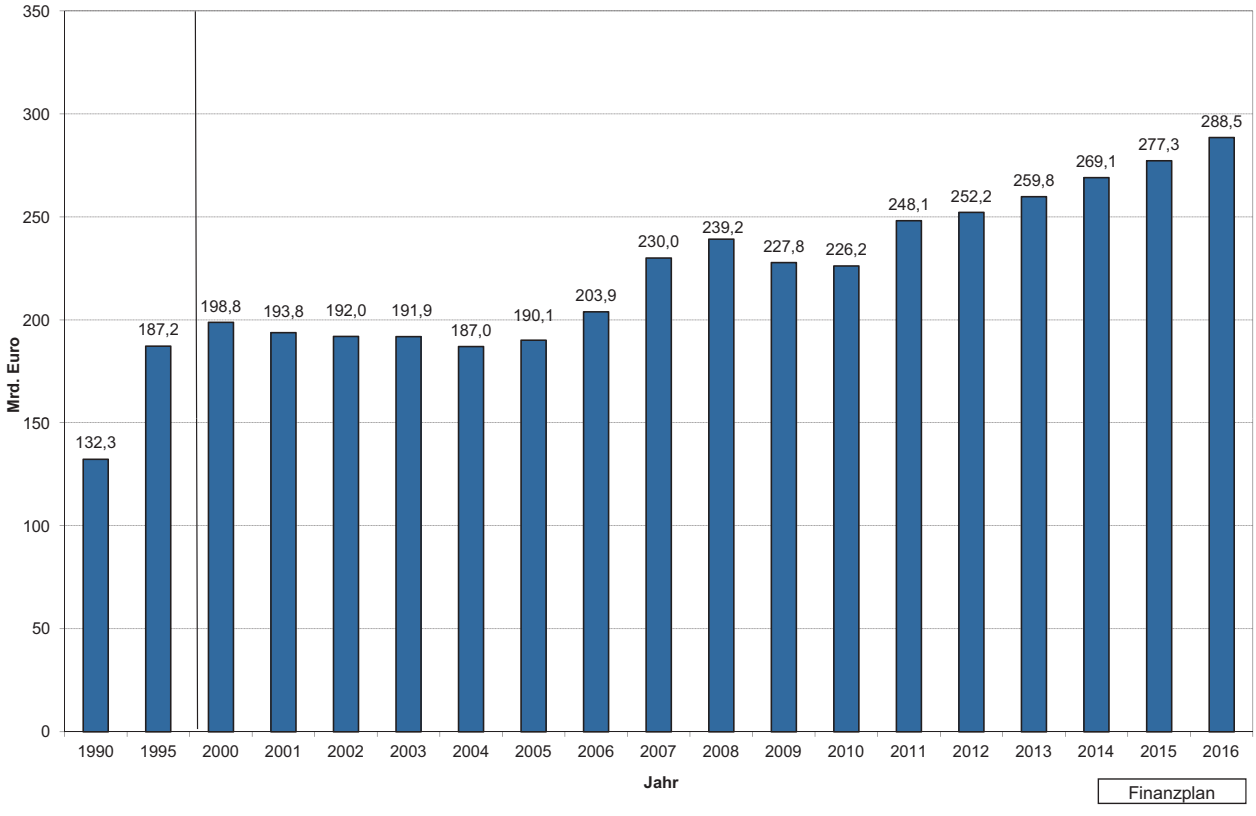
[60] Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 79.

[61] Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte im Haushaltsbegleitgesetz 2006, (zwischenzeitlich wieder zurückgenommene) Beschränkung der Entfernungspauschale und die Absenkung des Sparer-Freibetrags im Steueränderungsgesetz 2007 sowie Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe im Biokraftstoffquotengesetz.

[62] Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

Abbildung 2.6

Entwicklung der Steuereinnahmen



2.5.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom 8. bis 10. Mai 2012 soll sich der positive Trend der Steuerschätzungen des Jahres 2011 fortsetzen. Gegenüber der letzten Steuerschätzung vom November 2011 ist erneut von Mehreinnahmen auszugehen:

- Für die Jahre 2012 und 2013 rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ mit Mehreinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden von insgesamt 9,6 Mrd. Euro.
- Für die Jahre 2014 und 2015 liegen die Abweichungen bei +12,6 Mrd. Euro.
- Für das Haushaltsjahr 2016 beträgt die positive Korrektur +7,2 Mrd. Euro.
- Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2012 bis 2016 gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2011 wie folgt:

Bund	+12,3 Mrd. Euro,
Länder	+9,5 Mrd. Euro,
Gemeinden	+2,8 Mrd. Euro,
Zusammen	+24,6 Mrd. Euro
EU	+4,8 Mrd. Euro.

Nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung haben sich die gesamtwirtschaftlichen Erwartungen für die Jahre 2012 und 2013 in Bezug auf das nominale Bruttoinlandsprodukt leicht sowie in Bezug auf die Bruttolohn- und Gehaltssumme deutlich gegenüber der letzten Novemberschätzung erhöht (vgl. Tabelle 2.10). Für die Folgejahre wirkt sich dieser Basiseffekt entsprechend positiv aus.

Das Steueraufkommen erhöht sich auch aufgrund der rückläufigen Steuervergünstigungen der auslaufenden Eigenheimzulage[63] sowie der steuerlichen Investitionszulagen. Die Steuervergünstigungen lagen im Jahr 2011 zusammen noch bei 3,3 Mrd. Euro. Bis zum letzten Finanzplanungsjahr 2016 werden sie vollständig wegfallen. Dagegen steigen die Steuerabzüge für die Altersvorsorgezulage von 2,3 Mrd. Euro (2011) auf 3,6 Mrd. Euro (2016).

Die seit der letzten Schätzung in Kraft getretenen Steuerrechtsänderungen führen für die Jahre 2012 bis 2016 zu Mindereinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden von insgesamt 8,1 Mrd. Euro. Dies betrifft vor allem folgende Rechtsänderungen:

- Drittes Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes,
- Gesetz zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften,
- Luftverkehrsteuer-Absenkungsverordnung 2012,
- Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung, anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften und der Kraftfahrzeug-Pflichtversicherungs-Verordnung

sowie

- Anwendung der Urteile des Bundesfinanzhofes zur regelmäßigen Arbeitsstätte bei mehreren Tätigkeitsstätten und
- Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofes zur Besteuerung von Streubesitzdividenden als unmittelbar geltendes Recht.

Die Ergebnisse der Steuerschätzung sind im Haushaltsentwurf 2013 sowie im Finanzplan bis 2016 berücksichtigt (vgl. Abbildung 2.7).

[63] Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Abschaffung der Eigenheimzulage (BGBl. I 2005 S. 3680) zum 1. Januar 2006 werden nur noch Objekte gefördert, mit deren Herstellung vor dem 1. Januar 2006 begonnen oder die vor diesem Zeitpunkt erworben wurden.

Tabelle 2.10

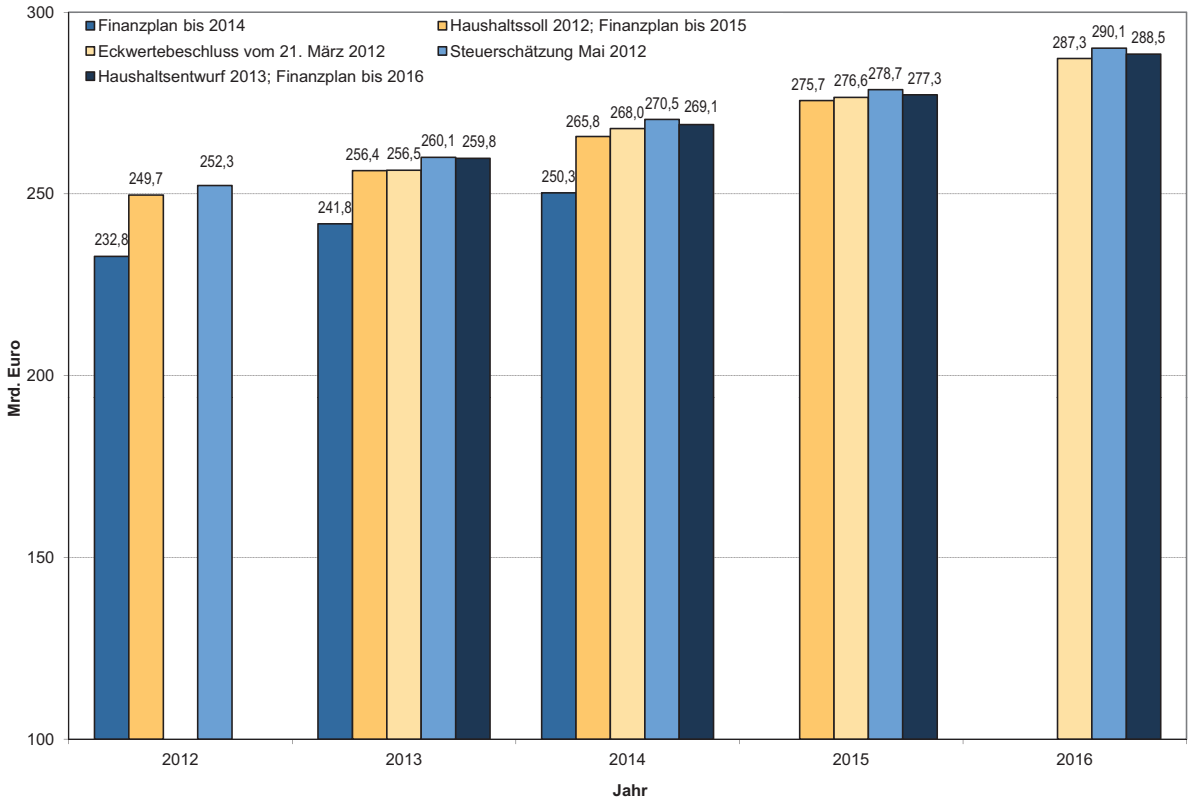
Gesamtwirtschaftliche Vorgaben für die Steuerschätzung Mai 2012

% gegenüber Vorjahr	2012		2013		2014		2015		2016	
Steuerschätzung vom	Nov. 2011	**Mai 2012**	Nov. 2011	**Mai 2012**	Nov. 2011	**Mai 2012**	Nov. 2011	**Mai 2012**	Nov. 2011	**Mai 2012**
BIP-Wachstum nominal	+2,4	**+2,3**	+2,9	**+3,2**	+2,9	**+3,0**	+2,9	**+3,0**	+2,9	**+3,0**
Bruttolohn- und Gehaltssumme	+2,8	**+3,7**	+2,5	**+2,8**	+2,5	**+2,4**	+2,5	**+2,4**	+2,5	**+2,4**
Private Konsumausgaben	+2,9	**+3,2**	+3,0	**+3,1**	+3,0	**+3,0**	+3,0	**+3,0**	+3,0	**+3,0**

Quelle: Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums Mai 2012, S. 35, Tabelle 1.

Abbildung 2.7

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen



Die im Haushaltsentwurf 2013 und im Finanzplan bis 2016 vorgesehenen Steuereinnahmen weichen in der Summe leicht von den Ergebnissen der Steuerschätzung ab (vgl. Abbildung 2.7). Die Mehr- und Mindereinnahmen gegenüber der Steuerschätzung betreffen insbesondere folgende Gesetzesvorhaben:

- Gesetz zum Abbau der kalten Progression, das die stufenweise Anhebung des Grundfreibetrags und eine prozentuale Anpassung des Tarifverlaufs vorsieht, mit Mindereinnahmen für den Bund von 1,3 Mrd. Euro (2013) bis 4,1 Mrd. Euro (2016),
- Entwurf des Jahressteuergesetzes 2013 mit Mindereinnahmen von 0,1 Mrd. Euro (2013) bis 0,5 Mrd. Euro (2016),
- Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden mit Mindereinnahmen von 0,1 Mrd. Euro (2013) bis 0,3 Mrd. Euro (2016),
- Entwurf eines Gesetzes zum Abkommen mit der Schweiz über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt mit einmaligen Mehreinnahmen von 0,5 Mrd. Euro (2013),
- Nachfolgeregelung mit dem Ziel der Einschränkung von Steuerbegünstigungen bei der Energie- und Stromsteuer für Unternehmen des produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft mit Mehreinnahmen von jeweils 0,6 Mrd. Euro (ab 2013),
- Einführung einer Finanztransaktionsteuer mit Mehreinnahmen von jeweils 2,0 Mrd. Euro (ab 2014).

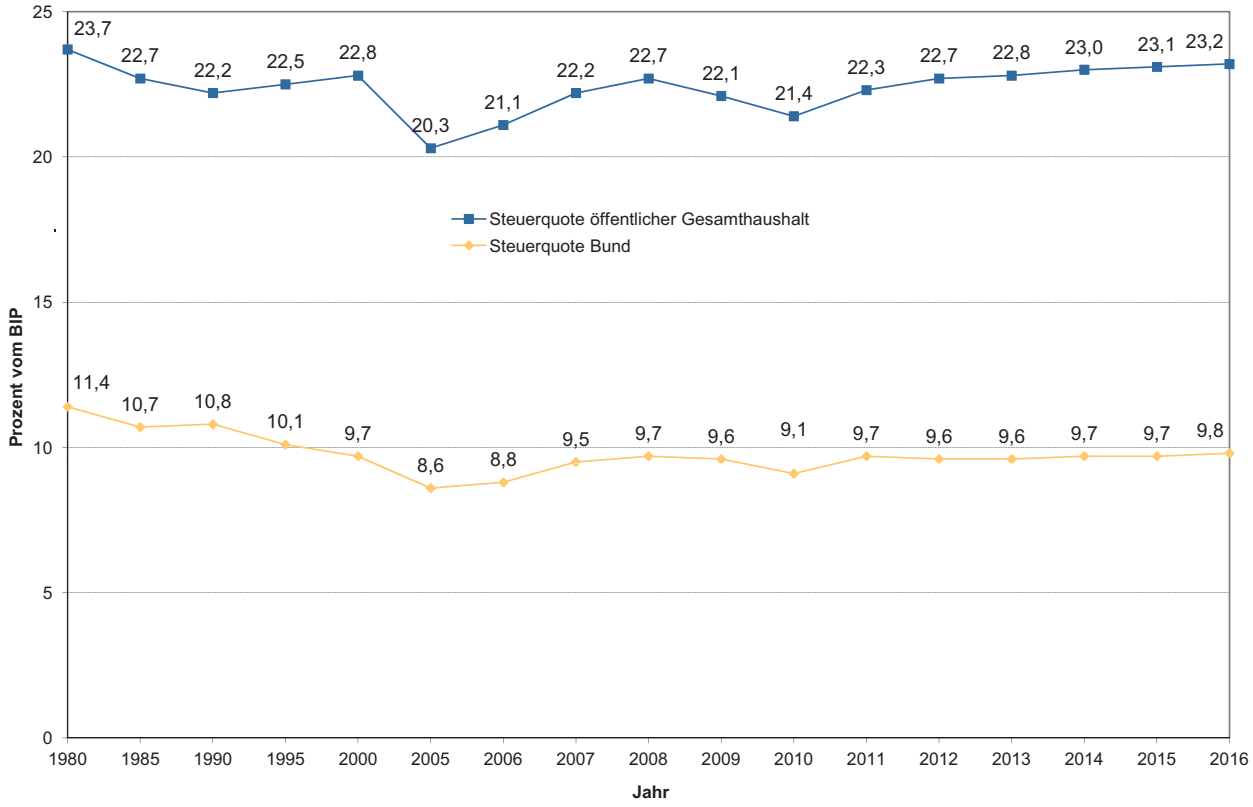
Nach dem Haushaltentwurf 2013 und dem Finanzplan wird der Saldo der finanziellen Folgen dieser gesetzlichen Maßnahmen zu steuerlichen Mindereinnahmen führen (2013: 0,3 Mrd. Euro). Ob die Einführung einer Finanztransaktionsteuer auf europäischer Ebene ab dem Jahr 2014 tatsächlich gelingt, bleibt abzuwarten. Sollte dies nicht der Fall sein, würden sich die Mindereinnahmen gegenüber den Ergebnissen der Steuerschätzung entsprechend erhöhen.

2.5.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die verbesserte Einnahmesituation für Bund, Länder und Gemeinden lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung wird die volkswirtschaftliche Steuerquote im Jahr 2013 mit 22,8 % des BIP deutlich über dem Tiefstand im Jahr 2010 (21,4 %) liegen (vgl. Abbildung 2.8). In den Folgejahren sollen die Steuereinnahmen etwas schneller steigen als das nominale BIP mit der Folge, dass die Steuerquote im letzten Finanzplanungsjahr 2016 voraussichtlich 23,2 % des BIP erreicht. Dies wäre die höchste Steuerquote seit dem Jahr 1980 (23,7 % des BIP).

Abbildung 2.8

Steuerquoten[a] des öffentlichen Gesamthaushalts und des Bundeshaushalts



[a] In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) liegen um bis zu zwei Prozentpunkte höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

Die Steuerquote des Bundes hat sich ebenfalls von dem Einbruch des Jahres 2010 (9,1 % des BIP) erholt. Sie steigt allerdings im Finanzplanungszeitraum nicht weiter an, sondern verbleibt auf einem Niveau von 9,6 % bzw. 9,8 % des BIP. Die hohen Steuerquoten, die der Bund insbesondere in den Jahren vor 1995 zu verzeichnen hatte, werden deutlich unterschritten (vgl. Abbildung 2.8).

Im Vergleich der einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden, EU) vermindert sich der Anteil des Bundes am Steueraufkommen von 43,3 % (2011) auf 42,2 % (2016). Während der Steueranteil der Länder stabil bleibt (2011: 39,1 %; 2016: 39,2 %), steigen die Anteile der Gemeinden und der EU:

- Der Anteil der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen wird sich gegenüber 13,4 % (2011) auf 13,8 % (2016) erhöhen.
- Der Steueranteil der EU wird von 4,3 % (2011) auf 4,8 % (2016) steigen.

2.5.2 Vertikaler Finanzausgleich

2.5.2.1 Volumen

Die **Bundesergänzungszuweisungen** (BEZ) haben als Konsequenz der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 1995 eine erhebliche Größenordnung erlangt. Aufgrund der Anschlussregelungen durch das Solidarpaktfortführungsgesetz (2005) werden sie auf hohem Niveau fortgeführt. Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen veranschlagt. Sie vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Die BEZ lagen mit 12,1 Mrd. Euro im Jahr 2011 um rund zwei Drittel höher als das Finanzvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs, das 7,3 Mrd. Euro betrug.[64] Sie sind seit dem Jahr 2007 rückläufig. Der überwiegende Teil (zwischen 92 % und 95 %) der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 2.9). Im Haushaltsentwurf 2013 umfassen die BEZ ein Volumen von 10,7 Mrd. Euro[65] und setzen sich zusammen aus den

- Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (6,5 Mrd. Euro),

[64] Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2011: vgl. Bundesfinanzministerium Monatsbericht Februar 2012 S. 73.

[65] Auf Basis der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2012.

- allgemeinen BEZ an leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (2,9 Mrd. Euro),
- Sonderbedarfs-BEZ an zehn kleinere alte und neue Länder wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (0,5 Mrd. Euro) sowie
- Sonderbedarfs-BEZ (seit 2005) an die neuen Länder (ohne Berlin) wegen der Kosten struktureller Arbeitslosigkeit (0,7 Mrd. Euro).[66] Sie sollen deren überproportionale Lasten aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit decken. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen.

2.5.2.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahr 2001 werden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen – wenn auch rückläufigem – Maße Steuereinnahmen des Bundes binden. Allein die aus dem Korb I des Solidarpaktes II[67] zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ betragen von 2005 bis 2019 insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel beliefen sich in den Jahren 2002 bis 2005 auf jährlich 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2006 rückläufig. Für den Finanzplanungszeitraum und die Folgejahre sind die vom Bund zu leistenden Beträge gesetzlich festgeschrieben:

- Im Finanzplanungszeitraum bis 2016 vermindern sich die Jahresbeträge von 7,3 Mrd. Euro (2012) auf 4,3 Mrd. Euro (2016).
- Im Zeitraum 2017 bis 2019 werden die Sonderbedarfs-BEZ bis auf 2,1 Mrd. Euro zurückgehen.

Ungeachtet des Rückgangs dieser Sonderbedarfs-BEZ bleiben die Verpflichtungen des Bundes nach den Solidarpakten I und II auf hohem Niveau:[68]

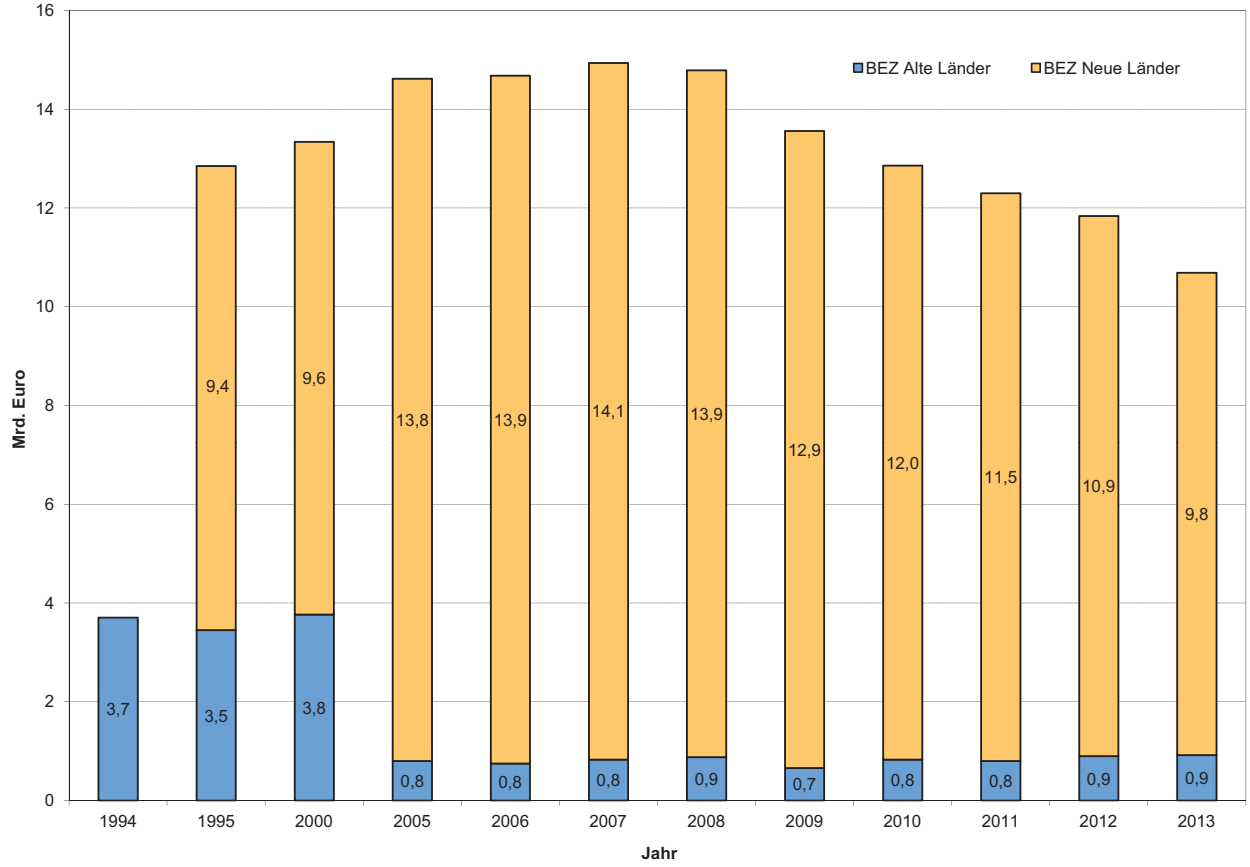
[66] Die Überprüfung der Sonderbedarfs-BEZ hat eine Absenkung des jährlichen Ausgleichsbedarfs von 1,0 Mrd. Euro auf 807 Mio. Euro für den Zeitraum ab 2011 ergeben. Die „Überzahlung“ im Jahr 2011 (1,0 Mrd. Euro) wird durch entsprechend verringerte Tranchen in den Jahren 2012 und 2013 ausgeglichen – vgl. Antwort der Bundesregierung vom 21. Juli 2011 zur geplanten Kürzung der BEZ an die ostdeutschen Bundesländer, in: Bundestagsdrucksache 17/6686.

[67] Korb I umfasst die in § 11 Absatz 3 FAG gesetzlich fixierten Bundesergänzungszuweisungen, die im vertikalen Finanzausgleich gewährt werden.

[68] Von 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

Abbildung 2.9

Bundesergänzungszuweisungen und ihre Aufteilung



- Seit dem Jahr 1995 hat der Bund im Solidarpakt I seinen Anteil an der Umsatzsteuer dauerhaft um sieben Prozentpunkte reduziert. Im Haushalt 2012 entspricht dies 12,2 Mrd. Euro an Mindereinnahmen zugunsten der Länder.[69]
- Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpakts II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder[70] in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Zudem belasten die Zinsen nach der Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds“ und des Fonds „Deutsche Einheit“ in die Bundesschuld den Bundeshaushalt dauerhaft.

Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.[71]

Der Bund hat die aus dem Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel in seiner Finanzplanung bis 2016 berücksichtigt. Diese Mittel werden benötigt, um die Neuverschuldung im Bundeshaushalt entsprechend den Vorgaben der verfassungsrechtlichen Schuldenregel weiter abzubauen.

2.5.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sieht der Haushaltsentwurf 2013 einen Betrag von 23,6 Mrd. Euro vor. Dies sind 4,6 Mrd. Euro weniger als das Soll des Haushaltsjahres 2012. Der Rückgang beruht im Wesentlichen darauf, dass der Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur für Arbeit wegfällt (vgl. Nummern 2.1.2.2 und 2.5.4.2) und niedrigere Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen veranschlagt sind.

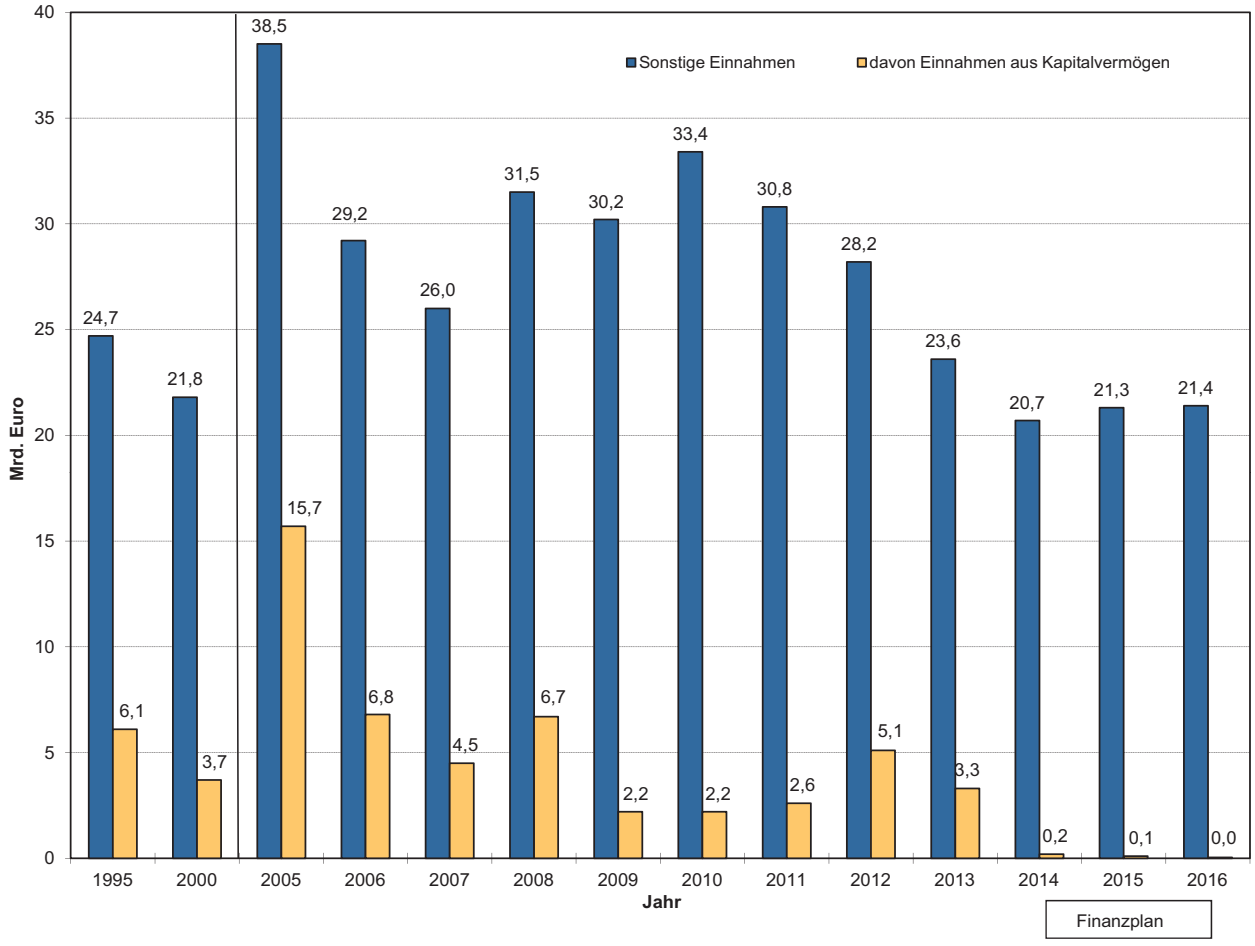
[69] Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2012 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2012 nach Abzug der Vorabbeträge für Bund und Gemeinden.

[70] Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten, Sportbereich.

[71] In 2012: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 8,4 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von netto 1,4 Mrd. Euro sowie Unterstützung der Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von netto 0,9 Mrd. Euro.

Abbildung 2.10

Sonstige Einnahmen[a]



[a] 2005 und 2006: Einnahmen aus Kapitalvermögen einschl. vorzeitiger Rückzahlungen bei Gewährleistungen.

Nach den laufenden Einnahmen (Verwaltungseinnahmen durch Gebühren und Entgelte – vgl. Tabelle 2.9) erreichten die Erlöse aus Kapitalverwertungen in den vergangenen Jahren eine erhebliche Größenordnung. Der Bund hat sich vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt von seinen Beteiligungen getrennt. Von 1998 bis 2011 wurden Privatisierungseinnahmen von rund 73 Mrd. Euro[72] eingesetzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Sie fallen in den Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 2.10). Im Haushaltsentwurf 2013 ist ein Ansatz von 3,3 Mrd. Euro veranschlagt. Im Finanzplanungszeitraum sind Privatisierungseinnahmen in nennenswerter Höhe nicht mehr vorgesehen.

2.6 Nettokreditaufnahme

Der Bundeshaushalt ist – von wenigen Haushaltsjahren abgesehen[73] – auf eine fortwährende Aufnahme neuer Kredite zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs angewiesen. Seit Beginn der 1990er-Jahre lag die Nettokreditaufnahme mit Ausnahme der Jahre 1992, 2007, 2008 und 2011 oberhalb von 20 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.11). Der Bundeshaushalt 2011 verzeichnet aufgrund der günstigen Wirtschaftsentwicklung eine Nettokreditaufnahme von 17,3 Mrd. Euro, nachdem im Jahr 2010 als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise noch 44,0 Mrd. Euro an neuen Krediten aufgenommen werden mussten.

Der Bundeshaushalt 2012 dürfte angesichts der weiterhin günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen die veranschlagte Neuverschuldung von 32,1 Mrd. Euro unterschreiten. Im Haushaltsentwurf 2013 und im Finanzplan sind weiter fallende Nettokreditaufnahmen veranschlagt. Im letzten Finanzplanungsjahr 2016 soll der Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung ausgeglichen werden.

Die bis einschließlich des Haushalts 2010 geltende investitionsbezogene Schuldenregel des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz erwies sich als wenig wirksam, die Neuverschuldung zu begrenzen. So wurde die durch die im Haushalt veranschlagten Investitionsausgaben bestimmte Regelkreditgrenze im letzen Jahrzehnt nur dreimal (2001, 2007, 2008) eingehalten (vgl. Tabelle 2.11). Auch in Jahren mit normalem oder sogar gutem Wirtschaftswachstum hat sich der Bund regelmäßig in zweistelliger Milliardenhöhe zusätzlich verschuldet.

Die Neuverschuldung erreichte im Zeitraum nach der Wiedervereinigung (1991 bis 2011) ein Volumen von fast 579 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.11). Hierbei ist die Kreditaufnahme außerhalb des Bundeshaushalts durch verschiedene Sondervermögen (insbesondere Erblastentilgungsfonds, Fonds Deutsche Einheit, Bundeseisenbahnvermögen, FMS, ITF)[74] nicht berücksichtigt.

Die Kreditfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der Nettokreditaufnahme an den Gesamtausgaben, erreichte im Jahr 2004 mit 15,7 % ihren seit dem Jahr 1996 (17,2 %) höchsten Stand (vgl. Tabelle 2.11). Nach einer kurzen Phase des Rückgangs in den Jahren 2007 und 2008 stieg sie als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise wieder sprunghaft an. Nach dem Haushaltsentwurf 2013 soll sie auf 6,2 % (2012: 10,3 %) zurückgehen und im Haushaltsjahr 2016 bei Null liegen.

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

2.7.1 Anstieg der Verschuldung

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zu den Extrahaushalten mit einem hohen Schuldenvolumen gehören insbesondere der Finanzmarktstabilisierungsfonds, der Investitions- und Tilgungsfonds, der Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V. sowie die FMS Wertmanagement.

Zum Jahresende 2011 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich[75] 1 279,6 Mrd. Euro[76] (2010: 1 287,5 Mrd. Euro). Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung, die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand (Ende 1989: 254 Mrd. Euro), etwa verfünffacht.

Von der Gesamtverschuldung 2011 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 043,4 Mrd. Euro (2010: 1 035,7 Mrd. Euro). Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf zusammen 236,2 Mrd. Euro (2010: 251,8 Mrd. Euro); darunter entfielen

186,5 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement,

17,3 Mrd. Euro auf den Finanzmarktstabilisierungsfonds,

21,2 Mrd. Euro auf den Investitions- und Tilgungsfonds sowie

11,0 Mrd. Euro auf den Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V.

Vor allem im Jahr 2010 war ein hoher Schuldenanstieg gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen (vgl. Abbildung 2.11). Dieser Anstieg ist überwiegend auf die Folgen der Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzkrise zurückzuführen.[77] So wurden im Jahr 2010 Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt, die FMS Wertmanagement, übertragen. Der Schuldenstandseffekt der FMS Wertmanagement lag Ende 2011 nach vorläufigen Angaben bei 186,5 Mrd. Euro (2010: 192,0 Mrd. Euro).

---

[72] Nicht einbezogen in diese Summe sind Einnahmen aus vorzeitigen Rückzahlungen bei Gewährleistungen sowie aus Verwertungen der Forderungen des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. gegen die Postnachfolgeunternehmen.

[73] Der Bundeshaushalt 1969 war der letzte Haushalt ohne Nettokreditaufnahme.

[74] Der Höchstschuldenstand der mittlerweile überwiegend in die Bundesschuld eingegliederten Sondervermögen betrug Mitte der 90er-Jahre zusammen rund 270 Mrd. Euro.

[75] Dazu zählen alle Wertpapierschulden (Geld- und Kapitalmarktpapiere sowie Kassenkredite und Kredite) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2011, Fachserie 14, Reihe 5, Qualitätsbericht und methodische Erläuterungen Nr. 11.3.

[76] Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2011, Fachserie 14, Reihe 5, Tabellen 1.1.1 (S. 22) und 1.2.1 (S. 25).

[77] Zum Schuldenanstieg bei Bund, Länder und Gemeinden von 2008 bis 2011 aufgrund der Finanzkrise – vgl. Bundesfinanzministerium vom 17. April 2012, Bundestagsdrucksache 17/9352 S. 17.

Tabelle 2.11

Langfristige Entwicklung der Nettokreditaufnahme (NKA) in Soll und Ist

Jahr	Nettokredit-aufnahme[a]	Investitions-ausgaben = Regelkredit-grenze bis 2010	Haushalts-volumen	Kredit-investi-tionsquote	Kredit-finan-zierungs-quote	Nachricht-lich: Reales BIP-Wachstum[b]	Nachricht-lich: BIP (nominal)	NKA/BIP
	in Mrd. Euro			in %			in Mrd. Euro	in %
1969	0,0	7,2	42,1	*0,0*	*0,0*		340,5	
1970	0,6	7,8	45,0	*7,7*	*1,3*		390,9	*0,2*
1971	0,7	9,3	50,4	*7,5*	*1,4*	*3,1*	433,8	*0,2*
1972	2,0	10,6	56,8	*18,9*	*3,5*	*4,3*	473,0	*0,4*
1973	1,4	11,7	62,7	*12,0*	*2,2*	*4,8*	526,8	*0,3*
1974	4,8	11,8	68,5	*40,7*	*7,0*	*0,9*	570,2	*0,8*
1975	15,3	13,7	80,2	*111,7*	*19,1*	*-0,9*	597,2	*2,6*
1976	13,2	12,0	83,1	*110,0*	*15,9*	*4,9*	647,5	*2,0*
1977	11,1	12,3	87,9	*90,2*	*12,6*	*3,3*	690,0	*1,6*
1978	13,2	14,4	96,9	*91,7*	*13,6*	*3,0*	735,9	*1,8*
1979	13,1	16,8	104,0	*78,0*	*12,6*	*4,2*	799,2	*1,6*
1980	13,9	16,1	110,3	*86,3*	*12,6*	*1,4*	854,7	*1,6*
1981	19,1	15,6	119,1	*122,4*	*16,0*	*0,5*	895,1	*2,1*
1982	19,0	16,4	125,1	*115,9*	*15,2*	*-0,4*	932,4	*2,0*
1983	16,1	16,0	126,2	*100,6*	*12,8*	*1,6*	973,6	*1,7*
1984	14,5	17,2	128,7	*84,3*	*11,3*	*2,8*	1.021,0	*1,4*
1985	11,4	17,1	131,5	*66,7*	*8,7*	*2,3*	1.067,0	*1,1*
1986	11,7	16,8	133,7	*69,6*	*8,8*	*2,3*	1.124,2	*1,0*
1987	14,0	17,0	137,6	*82,4*	*10,2*	*1,4*	1.154,5	*1,2*
1988	18,1	17,1	140,8	*105,8*	*12,9*	*3,7*	1.217,5	*1,5*
1989	9,8	18,5	148,2	*53,0*	*6,6*	*3,9*	1.301,4	*0,8*
1990	23,9	20,1	194,4	*118,9*	*12,3*	*5,3*	1.416,3	*1,7*
1991	26,6	31,4	205,4	*84,7*	*13,0*	*5,1*	1.534,6	*1,7*
1992	19,7	33,7	218,4	*58,5*	*9,0*	*1,9*	1.648,4	*1,2*
1993	33,8	33,2	233,9	*101,8*	*14,5*	*-1,0*	1.696,9	*2,0*
1994	25,6	31,3	240,9	*81,8*	*10,6*	*2,5*	1.782,2	*1,4*
1995	25,6	34,4	237,6	*74,4*	*10,8*	*1,7*	1.848,5	*1,4*
1996	40,0	31,2	232,9	*128,2*	*17,2*	*0,8*	1.875,0	*2,1*
1997	32,6	28,8	226,0	*113,2*	*14,4*	*1,7*	1.912,6	*1,7*
1998	28,9	29,2	233,6	*99,0*	*12,4*	*1,9*	1.959,7	*1,5*
1999	26,1	28,6	246,9	*91,3*	*10,6*	*1,9*	2.000,2	*1,3*
2000	23,8	28,1	244,4	*84,7*	*9,7*	*3,1*	2.047,5	*1,2*
2001	22,8	27,3	243,1	*83,5*	*9,4*	*1,5*	2.101,9	*1,1*
2002	31,9	24,1	249,3	*132,4*	*12,8*	*0,0*	2.132,2	*1,5*
2003	38,6	25,7	256,7	*150,2*	*15,0*	*-0,4*	2.147,5	*1,8*
2004	39,5	22,4	251,6	*176,3*	*15,7*	*1,2*	2.195,7	*1,8*
2005	31,2	23,8	259,8	*131,1*	*12,0*	*0,7*	2.224,4	*1,4*
2006	27,9	22,7	261,0	*122,9*	*10,7*	*3,7*	2.313,9	*1,2*
2007	14,3	26,2	270,5	*54,6*	*5,3*	*3,3*	2.428,5	*0,6*
2008	11,5	24,3	282,3	*47,3*	*4,1*	*1,1*	2.473,8	*0,5*
2009	34,1	27,1	292,3	*125,8*	*11,7*	*-5,1*	2.374,5	*1,4*
2010	44,0	26,1	303,7	*168,6*	*14,5*	*3,7*	2.476,8	*1,8*
1991-2010	**578,5**	**559,6**		***103,4***	***11,7/Jahr***	***1,2/Jahr***		
2011	17,3		296,2		*5,8*	*3,0*	2.570,8	*0,7*
2012	32,1		312,7		*10,3*	*0,7*	2.630	*1,2*
2013	18,8		302,2		*6,2*	*1,6*	2.715	*0,7*
2014	13,1		302,9		*4,3*	*1,5*	2.795	*0,5*
2015	4,7		303,3		*1,5*	*1,5*	2.878	*0,2*
2016	0,0		309,9		*0,0*	*1,5*	2.963	*0,0*

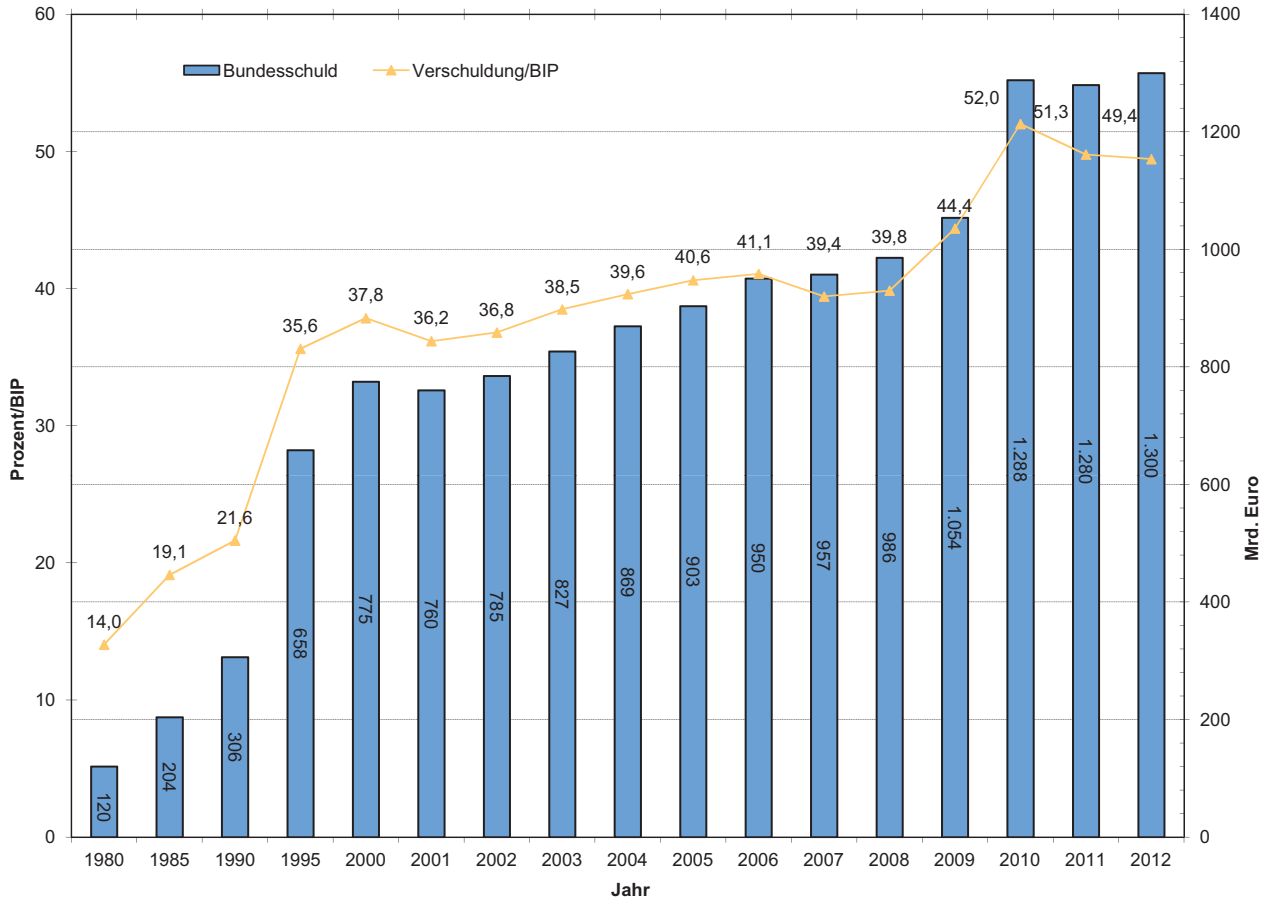
Rundungsdifferenzen möglich.

[a] Überschreitungen der Regelkreditgrenze des bisherigen Artikels 115 Grundgesetz sind grau unterlegt (bis 2010).

[b] In den Jahren ab 2012 auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2012.

Abbildung 2.11

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte[a]



[a] Wegen statistischer Revisionen und neuer begrifflicher Abgrenzungen vor allem in den Jahren 2006 und 2010 sind die Werte zurückliegender Jahre zum Teil nur eingeschränkt vergleichbar; Schuldenstand für Ende 2012 geschätzt.

Zum Jahresende 2012 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes in der Größenordnung von 1 300 Mrd. Euro bewegen. Für die Entwicklung der Gesamtverschuldung im Finanzplanungszeitraum ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen ansteigen.
- Dagegen könnten mögliche Verwertungserlöse bei den Aktiva der FMS Wertmanagement sowie mögliche Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand verringern. Eine Aussage, inwieweit die Finanzmarktkrise den Schuldenstand dauerhaft erhöhen wird, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Schulden des Bundes sind nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Bis zum Jahr 2006 wuchsen die Schulden auf 41,1 % des BIP an. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase hat der Schuldenstand – insbesondere als Folge der o. a. Finanzmarktkrise – im Jahr 2010 erstmals die 50 %-Marke überschritten (vgl. Abbildung 2.11).

2.7.2 Risiken für den Schuldendienst

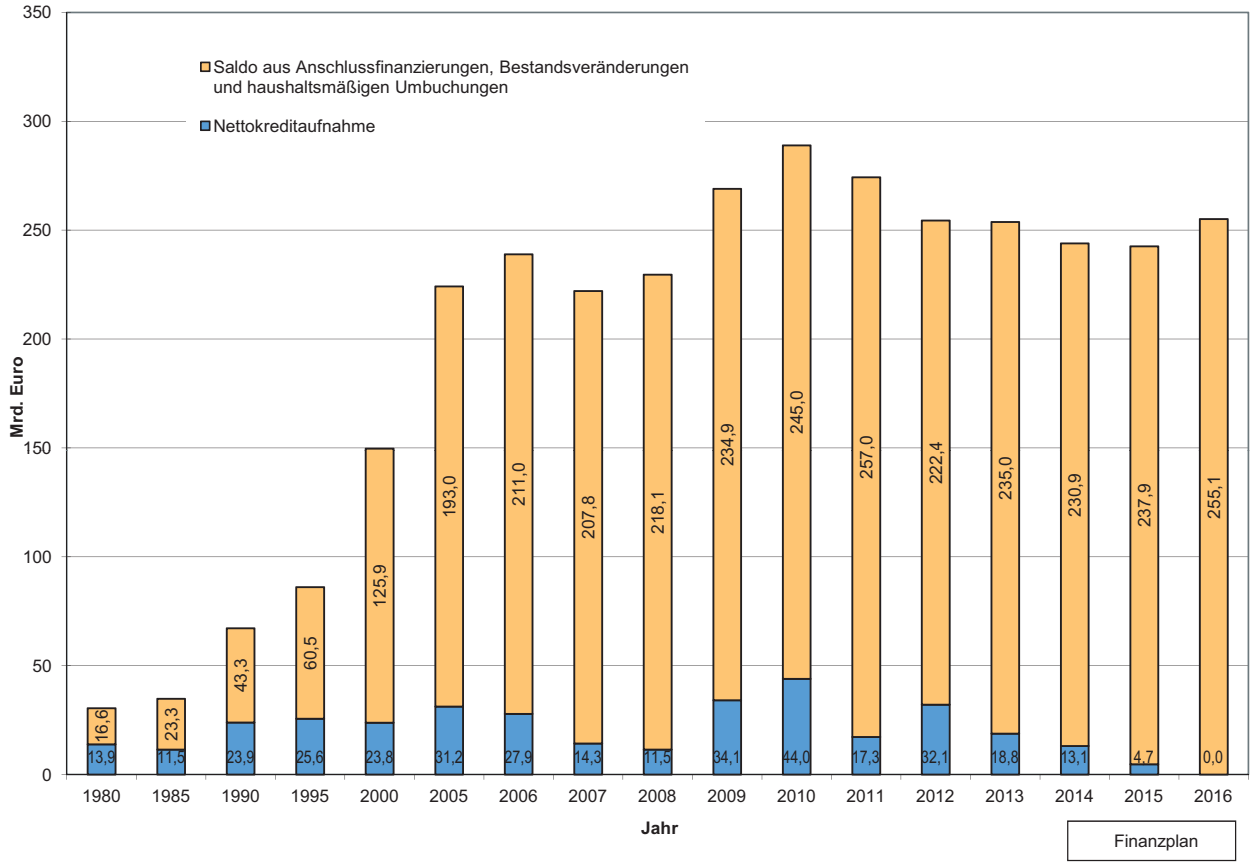
Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen und die Nettokreditaufnahme zu finanzieren, muss der Bund neue Kredite aufnehmen (Anschlussfinanzierung). Die Schulden werden also nicht getilgt, sondern nur weitergewälzt. Die Anschlussfinanzierung wird nicht im Haushaltsplan, sondern nur im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.[78]

Die sich im Wesentlichen aus Anschlussfinanzierung und Nettokreditaufnahme zusammensetzende **Bruttokreditaufnahme** ist im Jahr 2012 mit 254,5 Mrd. Euro angegeben. Auch in den Folgejahren ist mit hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen in der Größenordnung von 250 Mrd. Euro zu rechnen (vgl. Abbildung 2.12). Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem im Langfristvergleich niedrigen Zinsniveau – nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (vgl. Nummer 2.4.6).

[78] Gesamtplan des Bundeshaushalts, Teil IV.

Abbildung 2.12

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme[a]



[a] Ohne Kreditaufnahmen der Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds sowie Investitions- und Tilgungsfonds.

2.8 Gewährleistungen

2.8.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen gehört zu den mittel- und langfristig wirkenden Belastungen und Risiken für den Bundeshaushalt.

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen erhöhte sich von Anfang der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2004 fortwährend – von 178 Mrd. Euro auf 319 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.12). Bis zum Jahr 2008 blieb er in etwa auf diesem Niveau. Aufgrund der in den Konjunkturpaketen I und II enthaltenen Hilfsmaßnahmen ist der Ermächtigungsrahmen ab dem Jahr 2009 deutlich auf 470 Mrd. Euro angestiegen. Die binnenwirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen wurden in einem Kredit- und Bürgschaftsprogramm, dem Wirtschaftsfonds Deutschland, gebündelt, der zum Jahresende 2010 ausgelaufen ist. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2013 ist ein Gewährleistungsrahmen von 449,4 Mrd. Euro ausgewiesen.

Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad[79] zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 87 % (vgl. Tabelle 2.12). Im Jahr 2011 lag er bei 72,3 % (322,0 Mrd. Euro).

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere folgende Bereiche: [80]

- Ausfuhren
- Direktinvestitionen im Ausland
- Binnenwirtschaft
- Beteiligung an internationalen Finanzinstitutionen.

[79] Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund daraus noch in Anspruch genommen werden kann oder soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

[80] Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

Tabelle 2.12

Einnahmen und Ausgaben aus Gewährleistungen sowie Gewährleistungsrahmen und -ausschöpfung

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren)[a]	Ausgaben (Entschädigungen, Umschuldungen u. a.)	Saldo (Einnahmen./. Ausgaben)	Ermächtigungs-rahmen (Haushaltsgesetz)	Ausnutzung zum Jahresende	Ausnut-zungsgrad
	in Mrd. Euro					in %
1991	0,8	1,7	-0,9	177,7	128,7	*72,4*
1992	0,9	2,1	-1,1	187,9	142,3	*75,7*
1993	1,5	4,1	-2,5	188,0	146,7	*78,0*
1994	2,3	4,3	-2,0	194,1	155,1	*79,9*
1995	2,1	3,4	-1,3	199,4	161,4	*80,9*
1996	2,3	1,8	0,4	201,6	176,1	*87,4*
1997	2,6	2,8	-0,1	210,1	181,1	*86,2*
1998	2,2	1,9	0,3	217,8	187,6	*86,1*
1999	1,8	1,4	0,4	234,5	197,2	*84,1*
2000	1,8	2,3	-0,5	246,4	208,0	*84,4*
2001	3,2	1,5	1,7	264,3	230,9	*87,4*
2002	3,0	1,2	1,8	292,1	229,2	*78,5*
2003	3,1	1,2	1,9	303,5	230,6	*76,0*
2004	2,6	1,1	1,5	318,6	229,7	*72,1*
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,1	*74,2*
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	*71,7*
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	*70,2*
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,0	*82,9*
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	*70,5*
2010	1,5	0,8	0,7	477,3	302,4	*63,4*
2011	1,6	0,8	0,8	445,6	322,0	*72,3*
1991-2011	**53,1**	**36,4**	**16,7**			
2012 (Soll)	1,1	1,5	-0,4	436,9	340,8[b]	
2013 (HHE)	1,2	1,6	-0,4	449,4		
2014 (Fpl)	1,0	1,7	-0,7			
2015 (Fpl)	1,0	1,5	-0,5			
2016 (Fpl)	1,0	1,4	-0,4			

Rundungsdifferenzen möglich.

[a] 2005 und 2006: einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen („prepayments“) von 6,8 bzw. 6,0 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

[b] Belegung am 30. Juni 2012 unter Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden (11,2 Mrd. Euro zum Jahresende 2011), bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.

Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, wenn bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes nicht gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt.

Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.[81] Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Risiko für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

2.8.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen stellt der Bund zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro über den „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) bereit (vgl. Nummer 1.12.2). Mit dem Zweiten Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das am 1. März 2012 in Kraft getreten ist, wurde die bis Ende 2012 befristete Möglichkeit geschaffen, erneut Maßnahmen nach dem Stabilisierungsfondsgesetz zu gewähren. Die vom FMS gewährten Garantien sind rückläufig und beliefen sich zur Jahresmitte 2012 noch auf 11,0 Mrd. Euro (Mitte 2011: 32,2 Mrd. Euro).

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds soll mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Für den Fall, dass die Bankenabgabe sowie Sonderbeiträge zur Finanzierung der Aufgaben des Restrukturierungsfonds nicht ausreichen, wurden ihm eine Garantieermächtigung bis zu 100 Mrd. Euro und eine Kreditermächtigung für Rekapitalisierungsmaßnahmen bis zu 20 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Bislang sind diese Ermächtigungen nicht in Anspruch genommen worden (Stand: Jahresmitte 2012).

2.8.3 Ermächtigungsrahmen zur Stabilisierung der Eurozone

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen für den Euro.

2.8.3.1 Hilfen für Griechenland

Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder der Eurozone Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Auf Deutschland entfällt ein Anteil von 22,4 Mrd. Euro. Die Darlehensvergabe hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) übernommen. Durch das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom 7. Mai 2010 ist das Bundesfinanzministerium ermächtigt worden, Gewährleistungen bis zur Höhe von 22,4 Mrd. Euro für Kredite der KfW an Griechenland zu übernehmen. Im Rahmen des ersten Griechenlandprogramms wurden von den Eurostaaten insgesamt 52,9 Mrd. Euro ausgezahlt, darunter von der KfW 15,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.13). Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Griechenlandprogramm überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben werden (vgl. Nummer 2.8.3.3).

2.8.3.2 Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.[82] Bis zur Eigenmittel-Obergrenze besteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der Europäischen Union gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden müsste. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Auf den Bundeshaushalt entfallen entsprechend dem deutschen Anteil am EU-Haushalt rund 20 %, was etwa 12 Mrd. Euro entsprechen würde.[83]

2.8.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Euro-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, mit Krediten von bis zu 440 Mrd. Euro eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt erhält die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten. Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien basiert auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank (ursprünglicher deutscher Gewährleistungsrahmen: 123 Mrd. Euro).

Am 11. März 2011 haben die Staats- und Regierungschefs der Eurozone beschlossen, das Garantievolumen der EFSF auf rund 780 Mrd. Euro zu erhöhen, um die vereinbarte maximale Darlehenskapazität der EFSF von 440 Mrd. Euro in vollem Umfang bereitstellen zu können. Zur Umsetzung der Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs wurde der EFSF-Rahmenvertrag geändert. Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) hat der Bund die dafür

[81] § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2012.

[82] Verordnung (EU) Nr. 407/2010.

[83] Es handelt sich hierbei also nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle (Zahlungs-)Verpflichtung an den Haushalt der EU.

notwendigen Anpassungen der deutschen Gewährleistungsermächtigung vollzogen. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen wurde von 123 Mrd. Euro um 88 Mrd. Euro auf 211,0 Mrd. Euro erhöht. Nach § 1 Absatz 5 StabMechG kann der Gewährleistungsrahmen mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages um bis zu 20 % (42,2 Mrd. Euro) überschritten werden.

2.8.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Ab dem Jahr 2013 und nach einer anfänglichen Phase des Parallelbetriebs soll die EFSF durch einen permanenten EU-Krisenfonds ersetzt werden, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Der ESM soll zusammen mit dem am 2. März 2012 von den EU-Mitgliedstaaten unterzeichneten Fiskalvertrag (vgl. Nummer 2.9.1 (5)) das Euro-Währungsgebiet nachhaltig stabilisieren. Im Rahmen der Ratifizierungsverfahren haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat in ihren Sitzungen am 29. Juni 2012 folgenden Gesetzen mit Zwei-Drittel-Mehrheiten zugestimmt:[84]

- dem Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag),
- dem Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz) und
- dem Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).

Der ESM soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten der Eurozone im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Der ESM wird mit einem Stammkapital von 700 Mrd. Euro ausgestattet. Zur Finanzierung des ESM ist eine Kombination aus 80 Mrd. Euro an eingezahltem Kapital und 620 Mrd. Euro an abrufbarem Kapital vorgesehen. Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank. Der finanzielle Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am ESM beträgt danach 190,0 Mrd. Euro, bestehend aus 21,7 Mrd. Euro einzuzahlendem und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Letzteres wird in Form von Gewährleistungen bereitgestellt. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.[85]

Nach Artikel 39 ESM-Vertrag ist in der Übergangsphase vom Inkrafttreten des ESM bis zur vollständigen Abwicklung der zeitlich befristeten EFSF das konsolidierte Ausleihvolumen dieser beiden Einrichtungen auf 500 Mrd. Euro begrenzt (vgl. aber Nummer 2.8.4) – unbeschadet der regelmäßigen Überprüfung der Angemessenheit des maximalen Darlehensvolumens.

2.8.4 Gesamtschau

In den letzten beiden Dekaden (1991 bis 2011) überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen[86] die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen[87] um 16,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.12).

Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis steht allerdings im Hinblick auf die Maßnahmen zur Eurostabilisierung eine veränderte Risikolage gegenüber. Am 30. März 2012 haben die Finanzministerinnen und Finanzminister der Eurozone sich darauf verständigt, dass die gemeinsame Obergrenze der Kreditvergabekapazität von EFSF und ESM temporär von 500 auf 700 Mrd. Euro erhöht wird. Das Gesamtvolumen einer „Brandmauer“ zum Schutz des Euro beträgt 800 Mrd. Euro und besteht aus folgenden Bausteinen (vgl. Tabelle 2.13):

- zum Ende des 1. Quartals 2012 zugesagte Finanzhilfen der EFSF für Griechenland, Irland und Portugal von insgesamt 203,3 Mrd. Euro; einschließlich der Übersicherung[88] beläuft sich das belegte Garantievolumen auf 330,6 Mrd. Euro,
- tatsächliches maximales Kreditvergabevolumen des ESM von 500 Mrd. Euro,
- bislang gewährte Hilfen im Rahmen des EFSM für Irland und Portugal von 49 Mrd. Euro (deutscher Anteil: 20 %) und
- bislang ausgezahlte bilaterale Hilfen aus dem ersten Griechenland-Hilfspaket von 52,9 Mrd. Euro (deutscher Anteil: 28,7 %).

Danach beträgt der deutsche Anteil an der Kreditvergabekapazität von EFSF und ESM 285,3 Mrd. Euro. Diesem Risiko lag die Annahme zu Grunde, dass weitere Hilfen aus der EFSF bei Inkrafttreten des ESM in diesen überführt werden und die Ausleihkapazität des ESM ausgeschöpft wird. Unter Hinzurechnung der Hilfen aus dem ersten Griechenland-Paket und dem EFSM beläuft sich der deutsche Anteil an der „Brandmauer“ auf 310,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.13).

---

[84] Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 12. September 2012 Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalvertrag abgelehnt.

[85] Das Bundesverfassungsgericht hat die Ablehnung der Anträge u. a. mit der Maßgabe verbunden, dass keine Vorschrift des ESM-Vertrages so ausgelegt werden darf, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters in den Gremien des ESM höhere Zahlungsverpflichtungen als der deutsche Anteil von 190 Mrd. Euro am genehmigten Stammkapital des ESM begründet werden. Der deutsche Vertreter bedarf hierzu nach dem ESM-Finanzierungsgesetz der Zustimmung des Deutschen Bundestages.

[86] Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

[87] Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

[88] Um der EFSF günstige Anleihebedingungen zu ermöglichen, sind die Kredite jeweils zu 165 % abgesichert.

Tabelle 2.13

Deutscher Anteil an Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro[a]

	Garantievolumen[b]	Ausleihvolumen	Deutscher Anteil[a]
	in Mrd. Euro		
EFSF – bisherige Kreditzusagen einschließlich Liquiditätspuffer von 15 Mrd. Euro	330,6	203,3	95,3
ESM – maximales Kreditvolumen	700,0	500,0	190,0
Deutscher Anteil an EFSF und ESM			**285,3**
EFSM – gewährte Hilfen		49,0	9,8
Griechenland – ausgezahlte bilaterale Hilfen		52,9	15,2
Deutscher Anteil insgesamt			**310,3**

[a] Stand: Jahresmitte 2012
[b] Einschließlich Übersicherung bei EFSF und ESM.

Bislang nicht darin berücksichtigt sind die Hilfen für Spanien, die im Juli 2012 beschlossen wurden. Sie sollen aus der noch vorhandenen Kreditvergabekapazität der EFSF (240 Mrd. Euro) finanziert werden. Der deutsche Anteil an den zu übernehmenden Garantien für die Finanzhilfen von bis zu 100 Mrd. Euro beläuft sich auf 29,13 %. Bei Inkrafttreten des ESM sollen die Finanzhilfen an Spanien von der EFSF in den ESM überführt werden. Der deutsche Haftungsanteil würde dann in die Haftungsobergrenze des ESM (190 Mrd. Euro) einfließen. Das maximale Haftungsrisiko würde dadurch nicht erhöht.

Ob die aus den übernommenen Gewährleistungen resultierenden Ausfallrisiken für den Bund in den nächsten Jahren steigen, hängt von der weiteren Entwicklung der Staatsschulden- und Eurokrise ab. Erhebliche Zukunftsbelastungen für den Bundeshaushalt können jedenfalls nicht ausgeschlossen werden.[89]

2.9 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

2.9.1 Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich nach Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Die Europäische Kommission überwacht die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender Referenzwerte:

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit zum Bruttoinlandsprodukt (**Defizitquote**) und
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt (**Schuldenstandsquote**).

Auf dieser Grundlage haben die Mitgliedstaaten ergänzend im europäischen **Stabilitäts- und Wachstumspakt** (SWP) vereinbart, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Um die Haushaltsentwicklung zu überwachen und Anzeichen möglicher finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen zu erkennen, wurde ein Frühwarnsystem eingerichtet. Die Staatsschuldenkrise in Europa hat jedoch gezeigt, dass eine Verschärfung des Überwachungs- und Koordinierungsverfahrens des SWP erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat im März des Jahres 2011 ein umfassendes Maßnahmenpaket verabschiedet.[90] Ergänzend zur Strategie „Europa 2020“, dem „Euro-Plus-Pakt“ sowie dem „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (vgl. Nummer 2.9.3.4) umfasst es folgende Schwerpunkte:

(1) Der SWP wurde als Teil eines Pakets von sechs europäischen Rechtsakten, die Ende des Jahres 2011 in Kraft getreten sind, reformiert („Sixpack“). Er enthält folgende wesentliche Regelungen für die haushalts- und wirtschaftspolitische Überwachung:

- Im **präventiven Arm** des SWP setzt sich jeder Mitgliedstaat ein mittelfristiges Haushaltsziel mit einem strukturellen Defizit von bis zu 1 % des BIP. Hierdurch soll eine Sicherheitsmarge zur Defizitquote von 3 % des Defizitverfahrens (korrektiver Arm) eingehalten werden. Wird dieses Ziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat zu einem Anpassungspfad mit einem Abbau seines Defizits um jährlich 0,5 % des BIP. Eine neue Ausgabenregel gibt vor, dass das Ausgabenwachstum grundsätzlich durch eine mittelfristige Wachstumsrate begrenzt wird.
- Weicht ein Mitgliedstaat erheblich von seinem Mittelfristziel oder seinem Anpassungspfad ab, können bereits im präventiven Arm Sanktionen verhängt werden. Sie unterbleiben nur, wenn eine Mehrheit im Rat

[89] Die Europäische Zentralbank hat bereits im Jahr 2011 auf die mit Eventualverbindlichkeiten verbundenen erheblichen Haushaltsrisiken hingewiesen – vgl. EZB-Monatsbericht April 2011, S. 63–81 (S. 72 ff.).

[90] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, EUCO 10/11.

sie stoppt (quasi-automatische Sanktion). Als Sanktion ist eine verzinsliche Einlage von bis zu 0,2 % des BIP möglich.

- Im **korrektiven Arm** des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind nunmehr grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung jährlich um ein Zwanzigstel abzubauen. Ein Verstoß kann sanktioniert werden (quasi-automatische Sanktion).

(2) Um die Krisenprävention auszubauen und den präventiven Arm des SWP zu unterstützen, wurde eine eigenständige Überwachung nationaler Wirtschaftspolitiken zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt. In diesem Verfahren soll das Risiko gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte und Anfälligkeiten für alle Mitgliedstaaten jährlich bewertet werden. Im Falle tatsächlicher oder drohender Ungleichgewichte kann die Europäische Kommission eine umfassende Analyse durchführen. In besonders kritischen Fällen soll der Rat das Bestehen eines übermäßigen Ungleichgewichts feststellen und Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen festsetzen. Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sollen mit Sanktionen belegt werden, wenn sie wiederholt gegen die Bestimmungen verstoßen.

(3) Zur Stärkung des SWP hat die Europäische Kommission zwei weitere Verordnungsvorschläge für eine verbesserte Koordinierung und Überwachung der Finanz- und Wirtschaftspolitiken der Eurozonenländer („Twopack“) auf den Weg gebracht. Regelungsinhalt soll u. a. eine Überprüfung der nationalen Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten und eine intensivere Haushaltsüberwachung sein, insbesondere auch der Mitgliedstaaten, die Finanzhilfen empfangen oder von gravierenden Schwierigkeiten betroffen sind. Das Gesetzgebungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

(4) Als weiteren Baustein haben die Mitgliedstaaten erstmals im Jahr 2011 ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem **Europäischen Semester**[91] abgestimmt. Es führt die bisher getrennten Verfahren der haushaltspolitischen Koordinierung nach dem SWP und der Strukturreformen nach der „Strategie Europa 2020“ zusammen. Das Europäische Semester folgt einem festgelegten Ablauf über die Dauer von sechs Monaten. Auf Grundlage des Jahreswachstumsberichts der Europäischen Kommission berät der Europäische Rat im März über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union. Die nationalen Regierungen legen bis April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Auf dieser Grundlage erarbeitet die Kommission bis Juni für jeden Mitgliedstaat eine länderspezifische Empfehlung, die anschließend vom ECOFIN-Rat beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt wird. Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

(5) Aufbauend auf der Reform des SWP unterzeichneten die EU-Mitgliedstaaten (außer Großbritannien und Tschechien) den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (**Fiskalvertrag**). Der Vertrag soll am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Voraussetzung ist, dass 12 der 17 Euro-Mitgliedstaaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben. Der Fiskalvertrag soll das bisherige Regelwerk insbesondere durch nachfolgende Bestimmungen stärken:

- Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dass das strukturelle Defizit eines Vertragsstaats dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel mit einer Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP entspricht. Eine Überschreitung dieser Grenze bis hin zu 1,0 % des BIP ist nur zulässig, wenn der Schuldenstand deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind. Die Vertragsstaaten stellen eine rasche Annäherung an ihr mittelfristiges Ziel sicher.

- Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, dieses Defizitziel in nationale Regeln von verbindlicher und dauerhafter Art, vorzugsweise auf Verfassungsebene oder vergleichbarer Ebene, zu verankern. Die Schuldenregeln in nationales Recht umzusetzen, kann vor dem Europäischen Gerichtshof durch die anderen Vertragsstaaten eingeklagt werden.

- Beim Schuldenstand übernimmt der Fiskalvertrag eine Vorgabe, die bereits im reformierten SWP enthalten ist: Die Mitgliedstaaten müssen die Differenz zwischen ihrer tatsächlichen Schuldenstandsquote und dem 60 %-Referenzwert um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich abbauen.

2.9.2 Staatsdefizit und Schuldenstand

Seit Einführung des haushaltspolitischen Meldeverfahrens im Jahr 1993 haben sich Defizit- und Schuldenstandsquote in Deutschland wie folgt entwickelt:

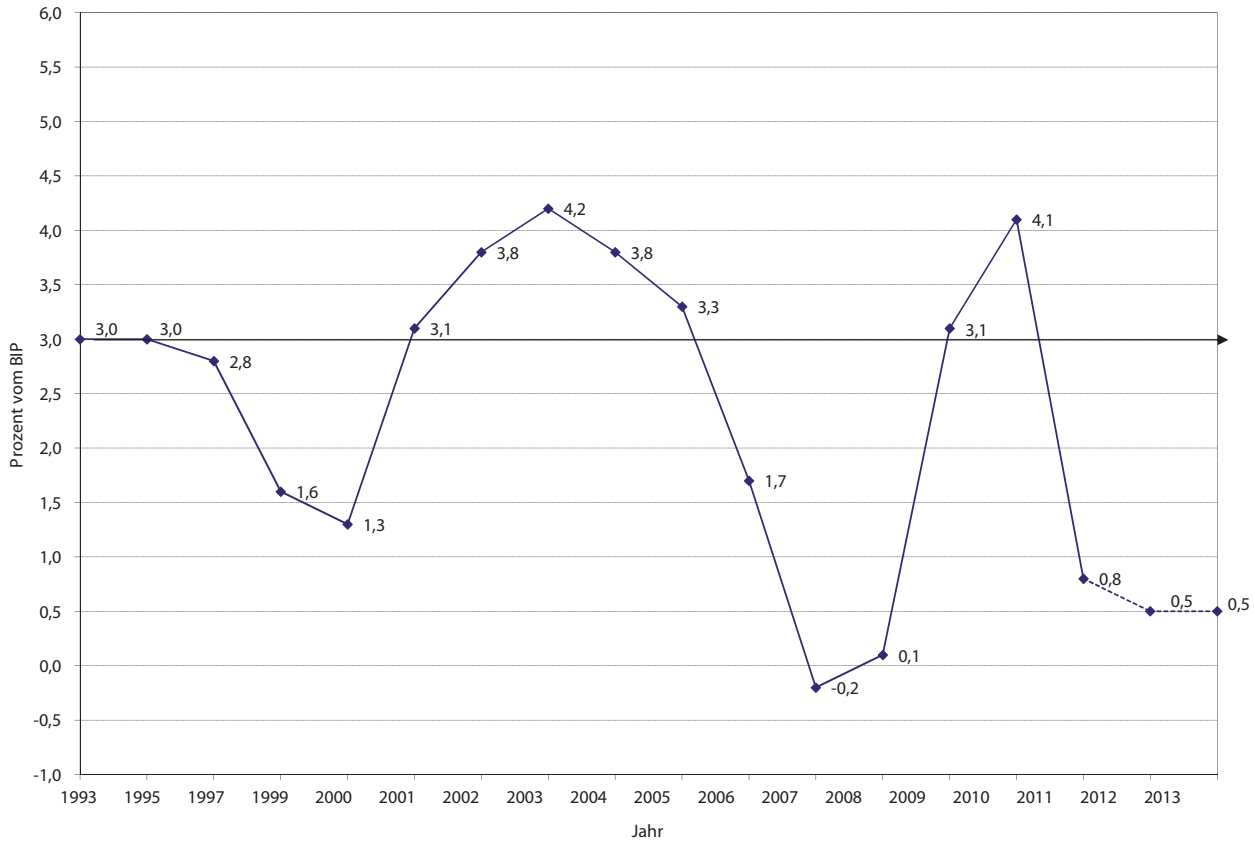
- Die öffentliche Defizitquote bewegte sich in den Jahren 1993 bis 2006 zwischen 1,3 % (2000) und 4,2 % (2003) des BIP und verbesserte sich bis zum Jahr 2008 deutlich (vgl. Abbildung 2.13). Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise überschritt die Defizitquote im Jahr 2010 mit 4,1 % den Referenzwert. Im Jahr 2011 verbesserte sie sich aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen sowie der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung deutlich auf 0,8 % des BIP. Für das Jahr 2012 bzw. 2013 rechnet die Bundesregierung mit einer Defizitquote von gut bzw. knapp 0,5 % des BIP.[92]

[91] Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert.

[92] Mittelfristige Projektion der öffentlichen Finanzen, in: Bundesfinanzministerium, Monatsbericht August 2012, S. 15 und 17 (Abbildung 6).

Abbildung 2.13

Entwicklung der Defizitquote[a]



[a] Der Pfeil bildet den Referenzwert des Artikels 126 AEUV für das nominale Defizit ab.

Quelle für die Jahre 2012 und 2013: Schätzung des Bundesfinanzministeriums zum Arbeitskreis Stabilitätsrat Juli 2012.

- Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote hat sich von 1993 bis 2010 mit Unterbrechungen fortwährend erhöht (vgl. Abbildung 2.14). Grund für den hohen Schuldenanstieg im Jahr 2010 waren insbesondere die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung (vgl. Nummer 2.7.1). Während im Jahr 2011 – erstmals seit dem Jahr 2006 – die Schuldenstandsquote wieder zurückging, wird sie im Jahr 2012 nochmals leicht ansteigen – auf 83,5 % des BIP. Nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums wird die Quote bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2016 auf 74,5 % des BIP fallen. Damit würden die Vorgaben des Fiskalvertrags zum Abbau der Schuldenstandsquote (vgl. Nummer 2.9.1 (5)) erfüllt. Bereinigt um die Effekte aus der Finanzmarkt- und der Staatsschuldenkrise würde der Wert bei rund 62 % liegen.[93] Ungeachtet des Abbaus der Schuldenstandsquote wird der öffentliche Schuldenstand in Deutschland auf absehbare Zeit den Referenzwert von 60 % des BIP überschreiten.

Die Europäische Kommission hat das aktualisierte deutsche Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2012 bis 2016 und das nationale Reformprogramm bewertet. Der Europäische Rat hat die länderspezifischen Empfehlungen gebilligt, die für Deutschland folgende finanzwirtschaftlich relevanten Empfehlungen enthalten:[94]

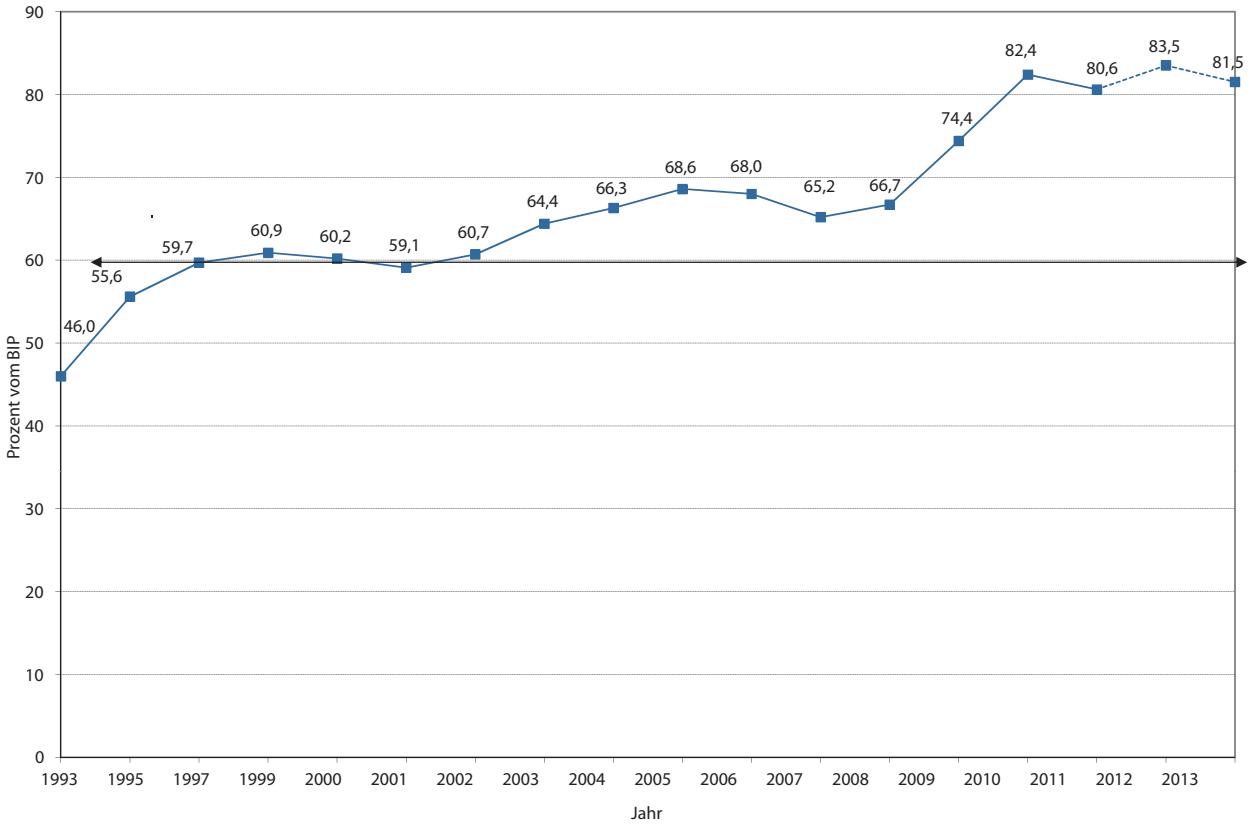
- Deutschland soll weiterhin eine solide Finanzpolitik betreiben, um das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP möglichst im Jahr 2012 zu erreichen. Zu diesem Zweck soll es die Haushaltsstrategie wie geplant umsetzen, sodass der Richtwert für die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben eingehalten wird und Fortschritte beim Abbau der Schuldenstandsquote erzielt werden. Deutschland soll an einem wachstumsfreundlichen Konsolidierungskurs festhalten.

[93] Mittelfristige Projektion der öffentlichen Finanzen, in: Bundesfinanzministerium, Monatsbericht August 2012, S. 20–21 (Abbildung 9).

[94] KOM (2012) 305 final vom 30. Mai 2012; Tagung des Europäischen Rates am 28./29. Juni 2012, EUCO 76/12.

Abbildung 2.14

Entwicklung der Schuldenstandsquote[a]



[a] Der Pfeil bildet den Referenzwert des Artikels 126 AEUV für die Schuldenstandsquote ab.
Quelle für die Jahre 2012 und 2013: Schätzung des Bundesfinanzministeriums zum Arbeitskreis Stabilitätsrat Juli 2012.

- Die Schuldenbremse soll in allen Ländern in konsistenter Weise umgesetzt werden. Dabei sollen zeitnahe und relevante Kontrollverfahren und Korrekturmechanismen sichergestellt werden.

Außerdem hat die Europäische Kommission am 30. Mai 2012 eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates angenommen, das Verfahren gegen Deutschland wegen eines übermäßigen Defizits zu beenden.[95]

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weisen die finanzwirtschaftlichen Empfehlungen der Europäischen Kommission für Deutschland in die richtige Richtung. Insbesondere der Rückführung der hohen Schuldenstandsquote sollte wegen der damit verbundenen Risiken für die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte besonderes Augenmerk gewidmet werden. Eine auf Dauer verantwortbare Staatsverschuldung ist von großer Bedeutung für eine stabile europäische Währungs- und Wirtschaftsgemeinschaft. Dies zeigen nicht zuletzt die Schuldenkrise in einigen Ländern der Eurozone und die hieraus für den Bundeshaushalt erwachsenen Belastungen und Risiken.

2.9.3 Innerstaatliche Umsetzung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen

Bund und Länder erfüllen gemeinsam die europäischen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen dabei den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz).[96] Den Regelungsrahmen hierfür bildet die verfassungsrechtliche Schuldenregel (vgl. Nummer 2.2).

Ergänzt wird die neue Schuldenregel durch ein innerstaatliches Frühwarnsystem. Es soll Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermeiden. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der **Stabilitätsrat**. Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Seine Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminis-

[95] KOM (2012) 305 final, Seite 3.

[96] Text und Begründung in: Bundestagsdrucksache 16/12410.

ter für Wirtschaft und Technologie sowie die für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister der Länder. Er arbeitet auf der Grundlage des Artikels 109a Grundgesetz und des Stabilitätsratsgesetzes.[97] Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrats ist es, die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern auf der Basis finanzwirtschaftlicher Kennziffern fortlaufend zu überwachen. Hierdurch soll er die Gefahr einer drohenden Haushaltsnotlage möglichst früh erkennen, damit die betroffene Gebietskörperschaft rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergreifen kann.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Frühwarnsystem und in der Stellung des Stabilitätsrats Verbesserungen gegenüber dem bisherigen Verfahren. Vor allem sind die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Stabilitätsrats gestärkt worden:

- Der Stabilitätsrat ist verfassungsrechtlich verankert.
- Er fasst Beschlüsse mit der Stimme des Bundes und der Zweidrittelmehrheit der Länder. Eine Gebietskörperschaft in einer drohenden Haushaltsnotlage kann dabei einen kritischen Beschluss des Stabilitätsrats zur Haushaltssanierung nicht verhindern.
- Er veröffentlicht seine Beschlüsse und kann hierdurch den politischen Druck zur Umsetzung von Konsolidierungsempfehlungen erhöhen.

Damit kann der Stabilitätsrat die Koordinierung und Überwachung der öffentlichen Haushalte – insbesondere hinsichtlich der Einhaltung der europäischen Stabilitätskriterien – wirksamer als bislang der Finanzplanungsrat wahrnehmen. Nachteilig sind die weiterhin fehlenden Sanktionsmöglichkeiten. Diese Einschätzung entspricht auch der Empfehlung der Europäischen Kommission an Deutschland (vgl. Nummer 2.9.1), zeitnahe und relevante Kontrollverfahren und Sanktionsmechanismen im Zusammenhang mit der neuen Schuldenregel sicherzustellen und hierdurch zur Glaubwürdigkeit öffentlicher Finanzen beizutragen.

2.9.4 Innerstaatliche Aufteilung von Defizit und Schuldenstand

Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens besonderes Interesse haben, denn er trägt – unter Einbeziehung der dem Bundesbereich zugerechneten Sozialversicherung – seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften deutlich höhere Defizit- und Verschuldungsanteile:

- Beim Finanzierungssaldo verzeichnete der Bundeshaushalt im letzten Jahrzehnt auch in „guten Jahren“ vergleichsweise hohe Defizite, während die Länder und Gemeinden in den Jahren 2007 und 2008 sogar Überschüsse erzielten. In den Jahren 2010 und 2011 wiesen die Haushalte von Ländern und Gemeinden zwar auch negative Finanzierungssalden aus. Diese lagen jedoch deutlich niedriger als die des Bundeshaushalts (vgl. Tabelle 2.14). Ohne die Überschüsse der Sozialversicherungen war das Defizit des Bundes im Jahr 2011 nahezu doppelt so hoch wie das der Länder und Gemeinden.
- Auch bei der öffentlichen Verschuldung schneidet der Bund im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften schlecht ab. Bei einer gesamtstaatlichen Verschuldung 2011 von fast 2,1 Billionen Euro entfallen mehr als 1,3 Billionen Euro[98] auf den Bund (vgl. Tabelle 2.15). Der Anteil des Bundes an der öffentlichen Gesamtverschuldung lag zum Jahresende 2011 bei 63,6 % und damit deutlich höher als Ende 2009 (60,9 %). Grund hierfür ist, dass der Schuldenaufwuchs aus der Finanzkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen ist.
- Angesichts dieser Defizit- und Verschuldungszahlen erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes für finanzielle Zugeständnisse an die Länder begrenzt.

Trotz seiner höheren Verschuldung beteiligt sich der Bund von 2011 bis 2019 hälftig an den Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Hilfen von 800 Mio. Euro jährlich, also 7,2 Mrd. Euro in neun Jahren, sollen die fünf genannten Länder darin unterstützen, spätestens ab dem Jahr 2020 die Vorgaben der neuen Schuldenregel zu erfüllen.[99] Der Bund übernimmt damit zusätzliche finanzielle Verpflichtungen, um dem neuen verfassungsrechtlichen Schuldenreglement auf Länderseite den Weg zu ebnen. Zusätzlich hat der Bund den Ländern weitere finanzielle Zugeständnisse bei den Verhandlungen zur nationalen Umsetzung des Fiskalvertrags gemacht (vgl. Nummer 2.1.2.3).[100]

Risiken für die Bundesfinanzen bergen auch die Verpflichtungen, die Deutschland zur Stabilisierung des Euro bislang übernommen hat (vgl. Nummer 2.8.4). Diese würden im Schadensfall allein den Bundeshaushalt treffen. Vor diesem Hintergrund sollten wirtschaftlich stabile Phasen konsequent für eine Rückführung der hohen Schuldenstandsquote genutzt werden, um für absehbare und nicht absehbare finanzwirtschaftliche Herausforderungen gerüstet zu sein.

---

[97] Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702.

[98] Der Schuldenstand des Bundes nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt um rund zwei BIP-Punkte über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da zu diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte sowie der Münzumlauf hinzugerechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2011, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Erläuterungen Nr. 14.

[99] Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die drei übrigen Länder jeweils 80 Mio. Euro.

[100] Der Gesetzentwurf zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags sieht u. a. vor, dass der Bund etwaige Sanktionszahlungen im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts bis einschließlich 2019 alleine trägt.

Tabelle 2.14

Defizit in den öffentlichen Haushalten[a]

Jahr	Finanzierungssaldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialversicherung	davon: Länder und Gemeinden	Finanzierungssaldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialversicherung	davon: Länder und Gemeinden
	in % des BIP				in Mrd. Euro			
2001	*-3,1*	*-1,3*	*-0,2*	*-1,5*	-64,6	-28,0	-4,3	-32,4
2002	*-3,8*	*-1,8*	*-0,3*	*-1,8*	-82,0	-37,6	-6,1	-38,4
2003	*-4,2*	*-1,9*	*-0,3*	*-1,9*	-89,2	-40,8	-6,8	-41,5
2004	*-3,8*	*-2,3*	*0,0*	*-1,4*	-82,5	-51,3	-0,9	-30,3
2005	*-3,3*	*-2,1*	*-0,2*	*-1,0*	-73,9	-47,6	-4,0	-22,3
2006	*-1,7*	*-1,5*	*0,2*	*-0,4*	-37,9	-34,4	5,0	-8,5
2007	*0,2*	*-0,8*	*0,4*	*0,6*	5,8	-18,6	10,8	13,6
2008	*-0,1*	*-0,7*	*0,3*	*0,4*	-1,9	-16,6	6,9	7,8
2009	*-3,1*	*-1,6*	*-0,6*	*-0,9*	-73,2	-38,4	-14,2	-20,6
2010	*-4,1*	*-3,3*	*0,2*	*-1,0*	-103,4	-82,6	4,3	-25,1
2011	*-0,8*	*-1,0*	*0,6*	*-0,3*	-20,2	-26,7	15,9	-9,4

Rundungsdifferenzen möglich.

[a] Grau unterlegt sind positive Finanzierungssalden (Überschüsse).

Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2012, Statistischer Teil, IX. Öffentliche Finanzen, Tabelle 1.

Tabelle 2.15

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten[a]

Jahr	Schuldenstand	davon: Bund	davon: Länder und Gemeinden	Schuldenstand	davon: Bund	davon: Länder und Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schuldenstand
	in % des BIP			in Mrd. Euro			in %	
2001	*59,1*	*37,0*	*22,9*	1.243	778	482	*62,6*	*38,8*
2002	*60,8*	*37,5*	*23,9*	1.295	800	511	*61,8*	*39,5*
2003	*64,4*	*39,5*	*25,6*	1.384	848	549	*61,3*	*39,7*
2004	*66,3*	*40,5*	*26,4*	1.455	889	579	*61,1*	*39,8*
2005	*68,6*	*42,0*	*27,2*	1.526	935	606	*61,3*	*39,7*
2006	*68,0*	*42,0*	*26,8*	1.575	971	619	*61,7*	*39,3*
2007	*65,2*	*40,3*	*25,5*	1.582	978	620	*61,8*	*39,2*
2008	*66,7*	*40,7*	*26,6*	1.649	1.008	657	*61,1*	*39,8*
2009	*74,4*	*45,3*	*29,7*	1.767	1.076	706	*60,9*	*40,0*
2010	*82,4*	*52,8*	*30,3*	2.057	1.317	756	*64,0*	*36,8*
2011	*80,6*	*51,2*	*30,0*	2.088	1.329	778	*63,6*	*37,3*

Rundungsdifferenzen möglich.

[a] Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden; er liegt unterhalb der Summe der Schuldenstände der öffentlichen Haushalte, da er um die Schulden bereinigt ist, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2012, Statistischer Teil, IX. Öffentliche Finanzen, Tabelle 1.

Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Kat. B Bundesaufsicht über die Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder mangelhaft

(Bundesministerium des Innern)

3.0

Mehrere Bundesministerien haben die Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder nicht wirksam beaufsichtigt. Sie stellten nicht sicher, dass die Länder die Arbeit der Bewilligungsstellen regelmäßig in Stichproben kontrollierten. Dies begünstigte hohe Fehlerquoten und Überzahlungen. Kein Bundesministerium regelte in einer Dienstanweisung, welche Anforderungen an eine sachgerechte Bundesaufsicht zu stellen sind und wie die Aufgabe wahrzunehmen ist. Ressortübergreifende Leitlinien hierfür fehlten. Die betroffenen Bundesministerien haben den Handlungsbedarf grundsätzlich anerkannt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sie nunmehr rasch die Voraussetzungen für eine wirksamere Bundesaufsicht schaffen.

3.1

Der Bund finanziert allein oder zusammen mit den Ländern Geldleistungen, die in verschiedenen Gesetzen geregelt sind (Wohngeldgesetz, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz, Bundeselterngeldgesetz und Unterhaltssicherungsgesetz). Die Länder führen diese Gesetze im Auftrag des Bundes aus, da der Bund diese Geldleistungen mindestens zur Hälfte trägt. Verwaltungsbehörden der Länder bearbeiten die Anträge und zahlen die Geldleistungen aus. Oftmals ist die Aufgabe auf kommunale Dienststellen übertragen.

Aufgabe des Bundes ist es, eine rechtsfehlerfreie und zweckmäßige Ausführung der Gesetze in den Ländern zu gewährleisten. Er ist verpflichtet, die Arbeit der Landesbehörden zu beobachten, zu prüfen und ggf. steuernd einzugreifen. Der Bund ist gegenüber den ausführenden Landesbehörden weisungsberechtigt. Das Gebot bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens verpflichtet den Bund und die Länder, sich gegenseitig zu informieren und abzustimmen sowie vertrauensvoll zusammenzuarbeiten.

Im Jahr 2010 prüfte der Bundesrechnungshof die Aufsicht des Bundes über die Ausführung der Geldleistungsgesetze durch die Länder. Geprüfte Stellen waren das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerien).

Der Bundesrechnungshof stellte Mängel bei der Ausübung der Bundesaufsicht über die Länder durch die Bundesministerien fest. Beispielsweise ergab die Auswertung einer Stichprobe von Bewilligungen für die Unterhaltssicherung von Wehrpflichtigen, dass mehr als ein Drittel der Bescheide fehlerhaft war. Ebenso hohe Fehlerquoten stellte der Bundesrechnungshof in Stichproben bei der Antragsbearbeitung von Wohngeld an Selbstständige und beim Elterngeld fest. Auch Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz wurden in einer Vielzahl von Fällen fehlerhaft festgesetzt. Vermeidbare Mehrausgaben für den Bund und die Länder waren die Folge.

Die Bundesministerien führten keine Kontrollen der Bewilligungsstellen der Länder durch. Sie betrachteten solche Kontrollen ausschließlich als Aufgabe der Länder. Die Bundesministerien waren auch nicht darüber informiert, wie die Länder ihre eigene Aufsicht organisierten und in welcher Weise und in welcher Häufigkeit die obersten Landesbehörden die Arbeit der Bewilligungsstellen beaufsichtigten. Die Bundesministerien setzten voraus, dass die Länder dieser Aufgabe selbstständig in ausreichendem Maße nachkamen.

Art und Weise sowie Qualität der Arbeit der Bewilligungsstellen waren den Bundesministerien selbst nicht bekannt. Informationen erhielten sie nur vereinzelt, wenn beispielsweise Dritte Anfragen, Beschwerden oder Petitionen an sie herantrugen. Die Bundesministerien gingen davon aus, dass die Bewilligung der Geldleistungen bei den Dienststellen in den Ländern fehlerfrei verlaufe, solange sie keine anderweitigen Hinweise hätten. Einige Bundesministerien reagierten nicht oder nur unzureichend auf Mängel, die der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes aufgedeckt hatten. Obwohl sie auf diesem Weg von Mängeln erfuhren, informierten sie nicht alle Länder über die Prüfungsergebnisse, um ähnlichen Fehlern vorzubeugen.

Außerdem war den Bundesministerien nicht klar, welche Weisungs- und Auskunftsrechte sie gegenüber den Ländern haben und welche weiteren Einwirkungsmöglichkeiten bestehen. Bei keinem der geprüften Bundesministerien war durch Dienstanweisung oder auf sonstige Weise geregelt, welche Anforderungen an eine sachgerechte und wirksame Bundesaufsicht zu stellen sind und wie die Aufgabe wahrzunehmen ist.

Zu den Aufgaben des Bundesinnenministeriums gehört es, für die Ressorts Richtlinien und Arbeitshilfen zur Ver-

waltungsorganisation zu entwickeln und für einen ressortübergreifenden Erfahrungs- und Wissensaustausch zu sorgen. Bisher hat es keine ressortübergreifenden Handlungsempfehlungen gegeben, wie die Bundesaufsicht gegenüber den Ländern wahrzunehmen ist.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Aufsicht der Bundesministerien als unzureichend kritisiert. Die Auftragsverwaltung ist durch eine Verflechtung der Verwaltungsebenen des Bundes und der Länder geprägt, die eine eindeutige Zuordnung der Verantwortung in der Praxis erschwert. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes (vgl. „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ – Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 2007, Tz. 3 Seite 36 ff.) erzielt eine klar erkennbare, eindeutige und vollständige Zuordnung von Verantwortung an die jeweilige Verwaltungsebene die besten Steuerungswirkungen. Eine solche Ausrichtung hilft, unwirtschaftliches Handeln zu vermeiden und die Eigenverantwortlichkeit der staatlichen Ebenen in Bund und Ländern zu stärken. Dieses Trennprinzip ist in der Auftragsverwaltung nicht verwirklicht. Solange eine klare Trennung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten des Bundes und der Länder nicht gewährleistet ist, muss der Bund notwendige Kontrollen vornehmen und darauf gerichtete Steuerungen durchführen. Er bleibt in der Verantwortung für die von den Ländern verwalteten Bundesmittel und hat deren wirtschaftliche und zweckgemäße Verwendung sicherzustellen.

Die vorgefundenen Mängel bei der Ausübung der Bundesaufsicht bei Geldleistungen haben deutlich gemacht, dass eine gleichmäßige, recht- und zweckmäßige Ausführung der Geldleistungsgesetze durch die Länder nicht gewährleistet ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die Überprüfung der Arbeit der Bewilligungsstellen unerlässlich. Dies muss mittels regelmäßiger, anlassunabhängiger Kontrollen geschehen. Die Bundesministerien dürfen sich nicht darauf beschränken, auf die ordnungsgemäße Ausführung in den Ländern zu vertrauen. Zudem müssen sie die Organisation der Aufsicht der Länder kennen. Die Prüfungen haben gezeigt, dass dies nicht der Fall ist.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes fehlt es an ressortübergreifenden Leitlinien mit Handlungsempfehlungen für eine sachgerechte und wirksame Ausgestaltung der Bundesaufsicht. Solche Leitlinien können die einheitliche Ausrichtung der Bundesaufsicht in den Ländern erleichtern.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die aktuellen Fehlentwicklungen in der Aufsicht der Bundesministerien unverzüglich aufgegriffen und Mängel beseitigt werden. Vor allem sollten die Bundesministerien mit den Ländern abstimmen, die Arbeit der Bewilligungsstellen künftig regelmäßig mit anlassunabhängigen Stichproben zu kontrollieren. Außerdem sollten sie mit den Ländern festlegen, wie der Informations- und Erfahrungsaustausch untereinander verstärkt werden kann. Gemeinsam mit dem Bundesinnenministerium sollten sie zudem ressortübergreifende Leitlinien für eine einheitliche Bundesaufsicht entwickeln. Sie sollten darin festlegen, wie die Aufsicht des Bundes über die Länder auszugestalten ist, und die praktischen Anforderungen konkretisieren. Sie sollten vor allem darauf eingehen,

- wie weit die Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder reichen,
- welche Aufgaben bei der Wahrnehmung der Bundesaufsicht zu erfüllen sind und
- welche Maßnahmen und Instrumente in Betracht kommen.

3.3

Die Bundesministerien haben die Forderungen des Bundesrechnungshofes als grundsätzlich berechtigt angesehen. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sollen so weit wie möglich umgesetzt werden.

Man wolle die Bundesaufsicht durch eine stärkere Kontrolle der ordnungsgemäßen Ausführung der Leistungsgesetze intensivieren. Zudem solle der Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Ländern verbessert werden. Örtliche Stichprobenkontrollen seien zwar ein geeignetes Instrument der Vollzugsaufsicht. Allerdings gehörten solche Kontrollen – genauso wie anlassunabhängige Geschäftsprüfungen der Bewilligungsstellen – zum Aufgabenbereich der Länder. In den Bundesministerien seien für regelmäßige eigene Kontrollen vor Ort keine personellen Ressourcen vorhanden. Die Bundesministerien wollten aber darauf hinwirken, dass die Länder Kontrollen vornehmen. Ein Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die Länder inzwischen gebeten, mindestens einmal pro Jahr eine anlassunabhängige, stichprobenartige Überprüfung in einer Bewilligungsstelle durchzuführen und ihm über die Ergebnisse der Prüfung zu berichten. Weitere Maßnahmen seien zum Teil bereits eingeleitet. Dazu gehörten u. a. Befragungen der Länder zu den Erfahrungen bei der Aufsicht, um einen aktuellen Überblick über gute Beispiele und etwaige Lücken bei der Aufsicht zu erhalten. Außerdem wollen sie verschiedene Modelle der Aufsicht mit den Ländern erörtern.

Das Bundesinnenministerium und die Bundesministerien haben darüber hinaus angekündigt, gemeinsam ressortübergreifende Leitlinien zur Ausgestaltung der Bundesaufsicht zu entwickeln. Diese könnten sowohl den rechtlichen Rahmen als auch Verfahrenshinweise umfassen.

3.4

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass die erkannten und von den Bundesministerien grundsätzlich eingeräumten Mängel nunmehr rasch abgestellt werden müssen. Zwar ist eine umfassende eigene Über-

wachung der Landestätigkeit durch den Bund weder mit den bestehenden Ressourcen durchführbar noch rechtlich zwingend. Die Stellungnahmen der Bundesministerien zeigen aber, dass die Kontrollintensität insbesondere durch in Absprache mit dem Bund von den Ländern vorgenommene Stichprobenkontrollen verbessert werden kann. Ein funktionierendes Aufsichtssystem setzt voraus, dass die obersten Landesbehörden ihrerseits durch eine geordnete Fachaufsicht über die Arbeit der Bewilligungsstellen informiert sind. Das Gebot bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens verlangt, dass sich die Bundesministerien und die Länder umfassend über die Ausgestaltung örtlicher Stichprobenprüfungen abstimmen. Bisher setzt sich nur ein Bundesministerium ausdrücklich für mehr örtliche Stichprobenkontrollen der Länder ein. Es sind jedoch alle betroffenen Bundesministerien aufgefordert, mit den Ländern solche Stichprobenkontrollen zu vereinbaren und sich über die Ergebnisse dieser Kontrollen regelmäßig und umfassend berichten zu lassen.

Die Bundesministerien müssen sich zudem hinreichende Kenntnisse darüber verschaffen, wie die Geldleistungsgesetze in den Ländern vollzogen werden. Dafür ist der Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Ländern zu verstärken.

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass die Bundesministerien gemeinsam mit dem Bundesinnenministerium ressortübergreifende Leitlinien zur Ausgestaltung der Bundesaufsicht entwickeln. Allerdings haben die Bundesministerien und das Bundesinnenministerium offen gelassen, wann sie mit dieser Arbeit beginnen und bis wann sie diese Leitlinien vorlegen werden. Dies hält der Bundesrechnungshof für unzureichend. Die Bedeutung der über lange Zeiträume verfestigten strukturellen Mängel sowie die Vielfalt der beteiligten Stellen dürfen nicht dazu führen, dass die notwendigen Fortschritte in dieser Frage nur in einem langfristigen Prozess erreicht werden können. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es notwendig, insbesondere mit einer klaren Projektorganisation und einem knapp bemessenen Zeitplan dazu beizutragen, dass die Voraussetzungen für eine wirksame Bundeskontrolle über die Länderverwaltung schnellstmöglich geschaffen werden.

Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

Bundespräsident und Bundespräsidialamt
(Einzelplan 01)

4 Entwicklung des Einzelplans 01
Kat. A

4.1 Überblick

Das Bundespräsidialamt unterstützt den Bundespräsidenten bei der Erfüllung seiner Aufgaben als Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland. Der Chef des Bundespräsidialamtes berät und unterrichtet den Bundespräsidenten. Er nimmt als Staatssekretär an Kabinettsitzungen teil. Im Bundespräsidialamt arbeiten 169 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Bundespräsident hat jeweils einen Dienstsitz und eine Amtswohnung in Berlin und Bonn.

Für das Jahr 2011 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 30,4 Mio. Euro. Darin enthalten sind Ausgaben von 1,7 Mio. Euro für das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz.

Einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt Tabelle 4.1.

Tabelle 4.1

Übersicht über den Einzelplan 01
Bundespräsident und Bundespräsidialamt

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Gesamtausgaben des Einzelplans 01	29,9	30,4	0,5	30,7	32,2	*4,9*
darunter:						
Bundespräsident und Bundespräsidialamt	28,3	28,7	0,4	28,9	30,4	*5,2*
davon:						
• Personalausgaben	15,6	15,4	-0,2	15,9	16,9	*6,3*
davon:						
Versorgungsausgaben[a]	4,9	4,2	-0,7	5	4,9	*-2*
• Bewirtschaftung und Unterhalt von Grundstücken und Gebäuden	3,6	3,6	0	3,7	4,3	*16,2*
• Reisen und Veranstaltungen	3,5	3,4	-0,1	3,5	3,6	*2,9*
• Wohltätige Zwecke	3,5	4,6	1,1[b]	3,5	3,5	*0*
Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz	1,6	1,7	0,1	1,8	1,9	*5,6*
davon:						
• Personalausgaben	1,2	1,2	0	1,2	1,3	*8,3*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	191	188[c]	-3	195,5	200,5	*2,6*

Erläuterungen: [a] Einschließlich der Versorgungsausgaben des Büros der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz.
[b] Zusätzlicher Anteil der Länder an der Deutschen Künstlerhilfe.
[c] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 01; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 01.

4.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Personalausgaben des Bundespräsidialamtes und des Büros der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz hatten im Jahr 2011 mit 16,6 Mio. Euro den größten Anteil an den Ausgaben im Einzelplan 01. Davon entfielen 12,4 Mio. Euro auf Besoldung und Vergütung und 4,2 Mio. Euro auf Versorgungsausgaben. Insgesamt waren dies rund 55 % der Gesamtausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte waren mit 8,3 Mio. Euro (27 %) die sächlichen Verwaltungsausgaben und mit 4,8 Mio. Euro (16 %) Zuwendungen und Zuweisungen.

Innerhalb von zehn Jahren erhöhten sich die Ausgaben des Einzelplans von 20,9 Mio. Euro im Jahr 2002 auf 30,4 Mio. Euro im Jahr 2011. Ohne Berücksichtigung der Versorgungsausgaben, die erst seit dem Jahr 2006 im Einzelplan mit veranschlagt werden, ergibt sich eine Steigerung um 25,4 %.

Veränderungen bei den Ausgaben des Bundespräsidialamtes hängen oft eng mit einem Wechsel im Amt des Bundespräsidenten zusammen. Erfahrungsgemäß spiegelt sich der thematische Schwerpunktbereich jedes Bundespräsidenten in organisatorischen und personellen Maßnahmen wider, beispielsweise in der Einrichtung eines neuen Referats mit entsprechenden Aufgaben. Weiter fallen im jeweiligen Jahr der Amtseinführung zum einen Ausgaben für den Empfang aus Anlass der Amtseinführung an. Zum anderen erhöhte bislang die regelmäßige Einrichtung eines Büros für den jeweils vorherigen Amtsinhaber die Ausgaben im Einzelplan 01. Die Ausgaben für die Amtseinführung eines neuen Bundespräsidenten fallen nur einmal an. Dagegen entstehen dauerhafte Ausgabensteigerungen im Einzelplan 01 für jeden weiteren ehemaligen Bundespräsidenten.

Nach § 1 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten erhalten Bundespräsidenten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt in aller Regel einen Ehrensold auf Lebenszeit in Höhe der Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgelder. Der Ehrensold von 199 000 Euro pro Jahr wird aufgrund der Erhöhung durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz in den Jahren 2012/2013 auf voraussichtlich 217 000 Euro pro Jahr steigen. Die ursprüngliche Regelung, wonach die Ruhebezüge gestaffelt waren und der lebenslange Ehrensold lediglich die Hälfte der Amtsbezüge betrug, wurde im Jahr 1959 geändert.

Ebenfalls auf Lebenszeit erhalten die ehemaligen Bundespräsidenten bislang regelmäßig Büroräume, eine Büroleitung und weiteres Personal sowie einen personenbezogenen Dienstkraftwagen mit Chefkraftfahrer. Anders als beim Ehrensold existiert hierfür keine gesetzliche Anspruchsgrundlage. Art und Umfang der Ausstattung orientieren sich an den Vorstellungen der ehemaligen Bundespräsidenten. Die jährlichen Kosten für diese Ausstattung einschließlich Reisekosten lagen im Jahr 2011 zwischen 227 000 Euro und 440 000 Euro pro Person. Weitere Kosten können entstehen, wenn ehemalige Bundespräsidenten ihren Wohnsitz verlagern und damit ein neues Büro angemietet und ausgestattet werden muss.

4.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

4.3.1 Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Im Haushaltsjahr 2011 lagen die Gesamtausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt bei 24,5 Mio. Euro. Die Ausgaben für Besoldung und Vergütung betrugen 11,2 Mio. Euro (46 %).

Neben den Personalausgaben enthält der Einzelplan 01 insbesondere Ausgaben für folgende Bereiche:

Unterhalt und Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude

Ausgaben von 3,6 Mio. Euro für den Unterhalt und die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden entfielen im Jahr 2011

- in Berlin auf das Schloss Bellevue als ersten Amtssitz, das Gebäude des Bundespräsidialamtes und die Amtswohnung des Bundespräsidenten,
- in Bonn auf die Villa Hammerschmidt als zweiten Amtssitz mit einer darin liegenden weiteren Amtswohnung für den Bundespräsidenten und
- auf die Sekretariate und für Sicherheitseinrichtungen an privaten Wohnsitzen der ehemaligen Bundespräsidenten.

Reisen und Veranstaltungen

Der Bundespräsident nimmt zahlreiche repräsentative Aufgaben im In- und Ausland wahr, z. B. Staatsbesuche, Auslandsreisen und Regionalbesuche im Inland. Das Bundespräsidialamt organisiert Veranstaltungen und betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Im Jahr 2011 verwendete es für Reisen und Veranstaltungen insgesamt 3,4 Mio. Euro. Darüber hinaus verleiht der Bundespräsident Orden und Ehrenzeichen für herausragende Leistungen.

Wohltätige Leistungen

Für wohltätige Leistungen gab der Bundespräsident 4,6 Mio. Euro aus. Er würdigt besondere Ereignisse und Leistungen; so übernimmt er z. B. die Ehrenpatenschaft für jedes 7. oder später geborene Kind einer Familie. Er kann außerdem Bürgerinnen und Bürgern, die sich in besonderen Notlagen an ihn gewandt haben, eine finanzielle Unterstützung zukommen lassen. Weiter reicht er wiederkehrende oder einmalige Zahlungen an bedürftige Künstlerinnen und Künstler aus, die sich mit ihrem Werk um das kulturelle Ansehen Deutschlands verdient gemacht haben. Die Länder beteiligen sich finanziell hieran.

4.3.2 Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz

Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz ist eine Einrichtung von Bund und Ländern. Sie betreut überwiegend Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben, die aus dem Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) finanziert werden. Die Ausgaben gehören daher systematisch zum Bereich Bildung und Forschung. Sie sind jedoch nach Angaben des Bundespräsidialamtes aus Gründen der Neutralität im Einzelplan 01 veranschlagt. Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz ist die Nachfolgeorganisation der früheren Bund-Länder-

Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Sie wurde im Zuge der Föderalismusreform gegründet und nahm am 1. Januar 2008 ihre Arbeit auf. Seitdem koordiniert sie die gemeinsame Wissenschaftsförderung von Bund und Ländern. Das Büro hat seinen Sitz in Bonn. Im Haushaltsjahr 2011 hatte es 19 Beschäftigte.

Deutscher Bundestag

(Einzelplan 02)

5 Entwicklung des Einzelplans 02

Kat. A

5.1 Überblick

Der Deutsche Bundestag ist eines der fünf Verfassungsorgane auf Bundesebene. Er ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes und nach dem Prinzip der Gewaltenteilung mit dem Bundesrat gemeinsam die gesetzgebende Gewalt in Deutschland. Er entscheidet auch über den Bundeshaushalt und kontrolliert die Regierungsarbeit.

Dem 17. Deutschen Bundestag, der am 27. September 2009 gewählt wurde, gehörten im Jahr 2011 620 Abgeordnete aus fünf Fraktionen an.

Zur Unterstützung seiner Arbeit ist beim Deutschen Bundestag eine Verwaltung eingerichtet. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages ist eine oberste Bundesbehörde. Sie untersteht dem Präsidenten des Deutschen Bundestages (Bundestagspräsident), wird vom Direktor beim Deutschen Bundestag geleitet und hat rund 2 490 Beschäftigte.

Die Ausgaben für den Deutschen Bundestag sind im Einzelplan 02 veranschlagt. Ebenfalls im Einzelplan 02 veranschlagt sind die Ausgaben für den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, die Bundesversammlung und die Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Im Haushaltsjahr 2011 lagen die Gesamtausgaben bei 666,7 Mio. Euro. Einen Überblick gibt die Tabelle 5.1.

Tabelle 5.1

Übersicht über den Einzelplan 02
Deutscher Bundestag

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	681,8	666,7	-15,1	694,0	726,3	*4,7*
darunter:						
• Deutscher Bundestag	646,9	632,3	-14,6	657,8	687,9	*4,6*
davon:						
• Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages	300,8	288,8	-12,0	304,5	322,4	*5,9*
• Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung	125,5	122,5	-3,0	130,2	135,8	*4,3*
• Geldleistungen an die Bundestagsfraktionen	80,5	80,4	-0,1	80,8	80,8	*0*
• Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden	39,9	42,2	2,3	45,8	50,1	*9,5*
• Informationstechnik für die Bundestagsverwaltung und für die Mitglieder des Deutschen Bundestages	21,0	19,1	-1,9	23,7	24,9	*5,0*
• Besucherdienst und Öffentlichkeitsarbeit	16,4	16,2	-0,2	15,9	18,1	*14,2*
• Geschäftsbedarf	12,0	10,1	-1,9	11,9	11,8	*-1,0*
• Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages	3,6	3,6	0	3,9	4,0	*4,2*
• Bundesversammlung	0	0	0	0	0	
• Mitglieder des Europäischen Parlaments	5,8	5,6	-0,2	5,6	5,8	*4,4*
Einnahmen des Einzelplans	1,7	2,3	0,6	1,7	1,7	*0*
Verpflichtungsermächtigungen[a]	16,2	16,2	0	19,9	26,9	*35,2*
	Planstellen/Stellen					*in %*
Personal	2 439	2 276[b]	-163	2 491	2 491	*0*

Erläuterungen: [a] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni ohne befristet, nebenberuflich und ähnlich Beschäftigte.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 02; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 02.

5.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Höhe der Gesamtausgaben im Einzelplan 02 wird im Wesentlichen bestimmt durch die Ausgaben für Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete, für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und für die Bundestagsfraktionen.

Die Gesamtausgaben sind in den letzten zehn Jahren von 533,1 Mio. Euro im Jahr 2002 auf 666,7 Mio. Euro im Jahr 2011 (25 %) gestiegen.

Ab dem Jahr 2011 bis zum Jahr 2013 sollen die Ansätze um 45 Mio. Euro (6 %) steigen. Dies resultiert zum großen Teil aus Rechtsänderungen zur Anpassung der Abgeordnetenentschädigung, gestiegenen Ausgaben für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung, aber auch aus Kostensteigerungen bei der Gebäudebewirtschaftung (z. B. Strom und Heizungsenergie).

Einen Überblick über die Entwicklung der Zahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Anzahl der Planstellen und Stellen für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und der Gesamtausgaben im Einzelplan 02 gibt Tabelle 5.2.

5.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

5.3.1 Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

Die Leistungen aus dem Bundeshaushalt an Bundestagsabgeordnete bestehen im Wesentlichen aus:

- der Abgeordnetenentschädigung („Diät“),
- der Amtsausstattung in Form von Geld- und Sachleistungen,
- der Alters- und Hinterbliebenenversorgung,
- den Zuschüssen zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen und
- dem Übergangsgeld (nach Beendigung der Amtszeit).

Die angemessene Entschädigung der Abgeordneten dient insbesondere der in Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz garantierten Freiheit des Mandats. Sie muss die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1975 im sogenannten „Diäten-Urteil“ (BVerfGE 40, 296, 315 ff.) entschieden.

Die Abgeordnetenentschädigung wird monatlich ausgezahlt. Seit dem 1. Januar 2012 beträgt sie 7 960 Euro. Sie ist von den Abgeordneten individuell zu versteuern.

Die Amtsausstattung umfasst Geld- und Sachleistungen. Die Geldleistungen bestehen

- aus einer steuerfreien monatlichen Kostenpauschale von derzeit 4 029 Euro zum Ausgleich mandatsbezogener Aufwendungen, z. B. für die Einrichtung und die Unterhaltung von Wahlkreisbüros, Reisekosten oder Repräsentation, sowie
- aus dem Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die die Bundestagsabgeordneten bei der Erledigung ihrer parlamentarischen Arbeit unterstützen. Für diese Aufwendungen erhalten die Abgeordneten gegen Nachweis monatlich bis zu 15 053 Euro.

Die durch die Bundestagsverwaltung bereitgestellten Sachleistungen sind nicht genau bezifferbar. Hierzu zählen z. B. eingerichtete Büros am Sitz des Deutschen Bundestages, die Fahrbereitschaft und das gemeinsame Informations- und Kommunikationssystem des Deutschen Bundestages.

Einen Überblick über die Entwicklung der Geldleistungen gibt die Tabelle 5.3.

Tabelle 5.2

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 02

	Haushaltsjahr									
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Zahl der Abgeordneten	666	603	603	601	614	614	613	612	622	620
Zahl der Beschäftigten der Bundestagsverwaltung[a]	2 372	2 316	2 272	2 324	2 355	2 358	2 352	2 405	2 426	2 439
Gesamtausgaben im Einzelplan 02 in Mio. Euro	533,1	511,8	520,0	525,3	569,8	586,2	615,5	646,7	662,8	666,7

Erläuterung: [a] Planstellen und Stellen (Soll).

Quelle: Zahl der Abgeordneten und der Beschäftigten: Einzelplan 02 des jeweiligen Jahres; Gesamtausgaben: Haushaltsrechnung für das jeweilige Haushaltsjahr.

Tabelle 5.3

Geldleistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

	Haushaltsjahr				
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Summe aller Zahlungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder in Mio. Euro	259,5	268,1	281,8	287,1	288,8
Steigerung zum Vorjahr in %	*7,5*	*3,3*	*5,1*	*2,0*	*0,6*
darunter:	**in Mio. Euro**				
• Abgeordnetenentschädigung	49,4	51,5	54,7	54,5	54,1
• Kostenpauschale	26,9	27,2	29,1	29,0	29,1
• Aufwendungen für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern	125,5	131,4	137,4	138,3	142,5
• Altersentschädigung an ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie Hinterbliebenenversorgung	30,9	32,0	32,5	33,5	33,9
• Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages	2,1	0,4	2,6	5,8	1,5

Quelle: Rechnung über den Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre, Einzelplan 02 Kapitel 0201.

5.3.2 Leistungen an die Bundestagsfraktionen

Die Bundestagsfraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Sie wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Parlaments mit und erhalten hierzu Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Nähere Regelungen enthalten das Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Die Zulässigkeit der Fraktionsfinanzierung aus staatlichen Zuschüssen beruht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darauf, dass die Fraktionen „… als ständige Gliederungen des Deutschen Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt sind.“ Danach tragen sie dazu bei, die parlamentarische Arbeit zu steuern und zu erleichtern. So organisieren sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern, bereiten gemeinsame Initiativen vor, stimmen diese aufeinander ab und unterstützen eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder. Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten ersten Parteienfinanzierungsurteil (Urteil v. 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56, 104) entschieden und später u. a. in seinem sogenannten „Wüppesahl-Urteil“ (Urteil v. 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188) bestätigt.

Die Höhe der Fraktionsmittel legt der Deutsche Bundestag auf Vorschlag des Bundestagspräsidenten fest. Die Bundestagsverwaltung zahlt die Mittel aus. Sie stellt den Fraktionen außerdem Sachleistungen zur Verfügung. Hierzu gehören u. a. Büro- und Sitzungsräume am Sitz des Deutschen Bundestages, Büroeinrichtung, Telekommunikationsanlagen einschließlich Internetnutzung, der Fahrdienst, die Bibliothek sowie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Die Höhe der Sachleistungen ist nicht genau bezifferbar.

Einen Überblick über die den Fraktionen in den Jahren 2007 bis 2011 gewährten Zuschüsse gibt die Tabelle 5.4.

Tabelle 5.4

Geldleistungen an Bundestagsfraktionen[a]

Bundestagsfraktion	Haushaltsjahr				
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
	in Mio. Euro				
CDU/CSU	20,9	21,2	23,3	24,8	25,2
SPD	20,7	21,1	22,1	18,6	19,0
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	8,5	8,7	9,7	11,2	11,5
FDP	9,4	9,6	10,7	12,1	12,4
DIE LINKE	8,7	8,9	10,0	12,0	12,2
Summe	**68,2**	**69,5**	**75,8**	**78,7**	**80,4[b]**
Steigerung zum Vorjahr in %	***1,0***	***1,7***	***9,1***	***3,8***	***2,3***

Erläuterungen: [a] Geldleistungen gemäß § 50 Absatz 1 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages.
[b] Abweichung rundungsbedingt.

Quelle: Jährliche Bekanntmachung der geprüften Rechnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag als Bundestagsdrucksache.

5.3.3 Parteienfinanzierung

Das Grundgesetz weist den politischen Parteien in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 die Aufgabe der politischen Willensbildung des Volkes zu. Deshalb haben sie Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung. Diese Finanzierung ist der Höhe nach begrenzt. Die sogenannte „absolute Obergrenze“ nach § 18 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz) lag im Jahr 2011 bei 141,9 Mio. Euro. Im Jahr 2012 beträgt sie 150,8 Mio. Euro. Einen Überblick über die Entwicklung der den Parteien gewährten Zuschüsse gibt Tabelle 5.5.

Das Parteiengesetz weist dem Bundestagspräsidenten die Aufgabe zu, die Höhe der Mittel zur staatlichen Parteienfinanzierung festzusetzen und diese Mittel auszuzahlen. Die Mittel sind allerdings nicht im Einzelplan 02 etatisiert, sondern im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 6002 Titel 684 03). Die Parteien sind verpflichtet, Rechenschaftsberichte zu erstellen und dem Bundestagspräsidenten zuzuleiten. Dieser überprüft die Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit. Stellt er dabei Fehler fest, hat er die im Parteiengesetz vorgesehenen Sanktionen zu verhängen. Nach dem Parteiengesetz ist der Bundestagspräsident zudem verpflichtet, den Deutschen Bundestag alle zwei Jahre über die Entwicklung der Parteienfinanzen und die Rechenschaftsberichte zu informieren und vergleichende jährliche Kurzübersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Vermögensverhältnisse der Parteien zu erstellen. Diese Berichte werden als Bundestagsdrucksachen veröffentlicht.

5.3.4 Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag beruft einen Wehrbeauftragten, der ihn bei der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte unterstützt. Der Wehrbeauftragte soll möglichen Missständen innerhalb der Bundeswehr nachgehen. Nähere Regelungen hierzu enthält das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages.

Die Beschäftigten, die den Wehrbeauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen, bilden eine Unterabteilung der Bundestagsverwaltung.

Im Jahr 2011 beliefen sich die Ausgaben für den Wehrbeauftragten auf 3,6 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sind 3,9 Mio. Euro und für das Jahr 2013 4 Mio. Euro vorgesehen.

5.3.5 Die Bundesversammlung

Die Bundesversammlung ist die größte parlamentarische Versammlung der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Aufgabe besteht darin, den Bundespräsidenten oder die Bundespräsidentin zu wählen. Sie besteht aus allen Bundestagsabgeordneten und der gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder gewählt werden.

Die Bundesversammlung tritt nur zur Wahl des Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin und damit in der Regel alle fünf Jahre zusammen. Abweichungen hiervon ergeben sich, wenn die Amtszeit des Bundespräsidenten vorzeitig endet. Dies war sowohl im Jahr 2010 als auch im Jahr 2012 nach dem Rücktritt des jeweiligen Bundespräsidenten der Fall. Die 14. Bundesversammlung trat am 30. Juni 2010 zusammen und umfasste 1 244 Mitglieder. Die Ausgaben im Jahr 2010 betrugen insgesamt 970 000 Euro. Die am 18. März 2012 zusammengetretene 15. Bundesversammlung umfasste 1 240 Mitglieder. Die Bundestagsverwaltung leistete nach eigenen Angaben bis 2. Juli 2012 hierfür Zahlungen von 876 000 Euro.

Tabelle 5.5

Staatliche Parteienfinanzierung gemäß § 18 Parteiengesetz

	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. Euro				
Absolute Obergrenze (§ 18 Absatz 2 Parteiengesetz)	133	133	133	133	141,9
Tatsächliche Gesamtausgaben des Bundes und der Länder	132	132	131	132	141,9
davon:					
• **Anteil des Bundes** (Kap. 6002 Tit. 684 03)	115	115	114	115	124,4
• Anteil der Länder	17	17	17	17	17,5

Quelle: Deutscher Bundestag.

Bundesrat
(Einzelplan 03)

6 Entwicklung des Einzelplans 03
Kat. A

6.1 Überblick

Der Bundesrat ist eines der fünf Verfassungsorgane auf Bundesebene. Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Die Länder haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Derzeit hat der Bundesrat 69 ordentliche Mitglieder. Nach Artikel 51 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz können sich die ordentlichen Mitglieder des Bundesrates durch andere Mitglieder der jeweiligen Landesregierung vertreten lassen. Nach der Geschäftsordnung des Bundesrates sind die stellvertretenden den ordentlichen Mitgliedern gleichgestellt. Die Länder haben derzeit insgesamt 104 stellvertretende Bundesratsmitglieder benannt.

Die Plenarsitzungen des Bundesrates finden im Abstand von drei bis vier Wochen und damit etwa elf Mal jährlich statt. Die Beschlüsse werden in 16 ständigen Ausschüssen vorbereitet.

Die Präsidentschaft des Bundesrates wechselt jährlich zum 1. November. Die Präsidentin oder der Präsident beruft die Plenarsitzungen ein, leitet diese und wird von zwei Mitgliedern des Bundesrates als Vizepräsidentin oder Vizepräsident vertreten.

Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat eingerichtet. Das Sekretariat hat 188 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Der Bundesrat hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin und verfügt über einen zweiten Dienstsitz in Bonn, wo ein Teil seiner Ausschusssitzungen stattfindet. Dementsprechend hat das Sekretariat eine Außenstelle in Bonn mit neun Beschäftigten.

Im Haushaltsjahr 2011 wurden aus dem Einzelplan 03 Gesamtausgaben von 20,4 Mio. Euro geleistet. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgabenschwerpunkte im Wesentlichen Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben. Geringfügige Einnahmen erzielt der Bundesrat vor allem durch die Vermietung und Verpachtung von Räumen an seinen Dienstsitzen in Berlin und Bonn.

Eine Übersicht über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt die Tabelle 6.1.

Tabelle 6.1

Übersicht über den Einzelplan 03

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	21,3	20,4	-0,9	21,7	22,8	*5*
Wesentliche Ausgabenbereiche						
• Personalausgaben	13,3	12,7	-0,6	13,7	14,7	*7*
davon:						
• Versorgungsausgaben	2,3	2,1	-0,2	2,5	2,8	*12*
• Sächliche Verwaltungsausgaben	7,5	7,3	-0,2	7,5	7,9	*5*
Einnahmen des Einzelplans	0,08	0,11	0,03	0,05	0,08	*60*
Verpflichtungsermächtigungen	0	0	0	0	0	
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	188	187,5[a]	-0,5	189	191	*1*

Erläuterung: [a] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalte 2011/2012 und Jahresrechnung 2011, Einzelplan 03; für das Jahr 2013: Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2013.

6.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 03 lagen in den Jahren 2002 bis 2011 zwischen 15,4 Mio. Euro und 20,4 Mio. Euro. Die Anzahl der Planstellen und Stellen in diesem Zeitraum schwankte zwischen 188 und 196.

6.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

6.3.1 Personalausgaben

Das Sekretariat verfügte im Jahr 2011 über 188 Planstellen und Stellen. Es wendete für Besoldung und Vergütung 9,6 Mio. Euro und für Versorgungsausgaben 2,1 Mio. Euro auf.

Zu den Personalausgaben gehören auch die Ausgaben für Reisen der Bundesratsmitglieder, z. B. zu den Sitzungen des Bundesrates. Im Jahr 2011 verursachten die Reisen Ausgaben von 935 000 Euro. Hierin enthalten sind die Ausgaben für Jahresnetzkarten der Deutschen Bahn AG für die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder, sofern sie nicht auf diese Fahrkarten verzichten und anderweitige Fahrtmöglichkeiten nutzen.

Die Personalausgaben machen zusammen rund 62 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 03 aus.

6.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen mit 7,3 Mio. Euro jährlich rund ein Drittel des Gesamtansatzes. Ausgabenschwerpunkte sind die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude, der Geschäftsbedarf, die Kostenbeiträge für Besuchergruppen und die Öffentlichkeitsarbeit.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

7 Entwicklung des Einzelplans 04
Kat. A

7.1 Überblick

Aus dem Einzelplan 04 werden neben dem Bundeskanzleramt mehrere zentrale Stabsstellen und nachgeordnete Behörden der Bundesregierung sowie zahlreiche Zuwendungsempfänger finanziert. Die vier Aufgabenbereiche im Geschäftsbereich der Bundeskanzlerin sind:

- Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung (Bundeskanzleramt, Nationaler Normenkontrollrat, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration),
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung),
- Informationsbeschaffung für die Bundesregierung (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Stiftung Wissenschaft und Politik, Bundesnachrichtendienst),
- Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung (Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, Bundesarchiv, Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR).

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 04 beliefen sich im Jahr 2011 auf 1,8 Mrd. Euro. Einen Überblick über Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt die Tabelle 7.1.

Tabelle 7.1

Übersicht über den Einzelplan 04
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	1 841,9	1 804,5	-37,4	1 937,4	1 952,1	*0,8*
darunter:						
• Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung	46,7	47,5	0,8	47,1	51,8	*10*
• Informationsbeschaffung[a]	486,5	471,6	-14,9	518,2	545,3	*5,2*
• Öffentlichkeitsarbeit	84,0	81,7	-2,3	84,6	96,1	*13,6*
• Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung	1 151,9	1 136,0	-15,9	1 214,0	1 180,4	*-2,8*
Einnahmen des Einzelplans	3,1	6,5	3,4	3,1	3,1	*0*
Verpflichtungsermächtigungen[b]	212,9	84,5	-128,4	156,4	136,0	*-13*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal[c]	3 822	3 633[d]	-187	3 757	3 733	*-0,6*

Erläuterungen: [a] Die Ausgaben des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung sind vollständig der Aufgabe Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet, da der auf die Informationsbeschaffung entfallende Anteil der Gesamtausgaben des Amtes nicht abschließend ermittelbar ist.
[b] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[c] Ohne Stellen für den Bundesnachrichtendienst.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.

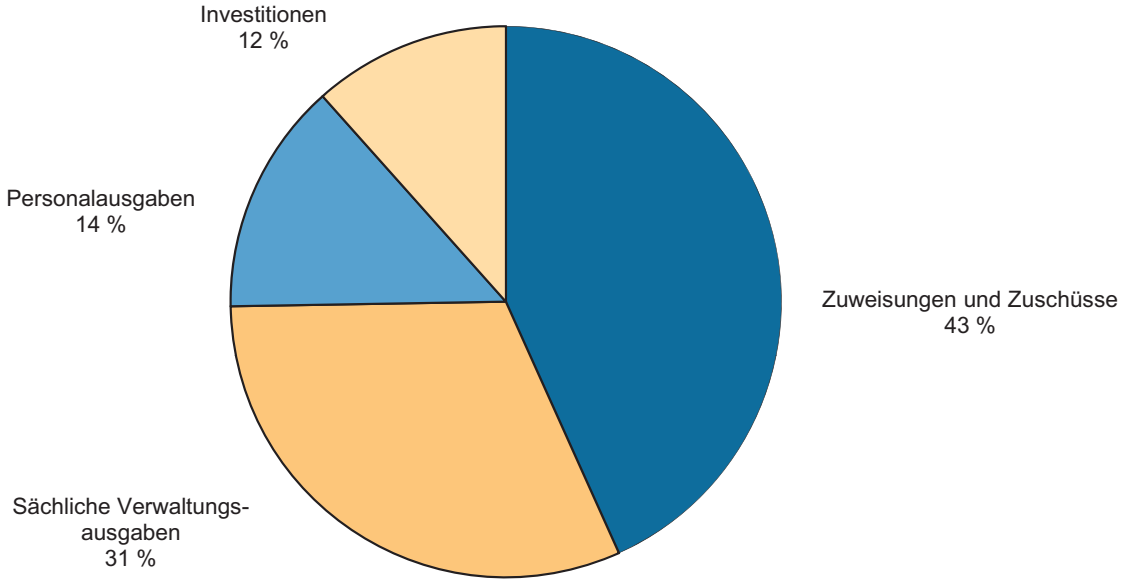
Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt 2012, Einzelplan 04; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf Einzelplan 04.

Rund 43 % der Ausgaben des Einzelplans 04 entfielen im Jahr 2011 auf Zuweisungen und Zuschüsse. Sie waren fast vollständig (98 %) im Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien veranschlagt.

Personalausgaben machten rund 14 % des Ansatzes aus (ohne Bundesnachrichtendienst). Nahezu die Hälfte des gesamten Planstellen- und Stellen-Solls im Einzelplan 04 entfiel im Jahr 2011 mit 1 841 Stellen auf den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR.

Abbildung 7.1

Struktur der Ausgaben (Ist) des Einzelplans 04 im Jahr 2011



Quelle: Haushaltsrechnung 2011, Einzelplan 04.

Einen Überblick über aktuelle Ausgaben, Einnahmen und den Personalbestand der Behörden des Geschäftsbereichs der Bundeskanzlerin gibt die Tabelle 7.2.

Tabelle 7.2

Übersicht über Behörden im Geschäftsbereich der Bundeskanzlerin

Behörde	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Planstellen/Stellen am 1. Juni 2011 besetzt
	in Mio. Euro		
Bundeskanzleramt	0,5	44,3	499
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	1,7	81,7	475
Bundesnachrichtendienst	k. A.	460,4	k. A.
Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	1,4	985,0	201
Bundesarchiv	1,6	52,3	683
Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa	0,02	1,0	8
Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	0,6	97,6	1 740
Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	0	3,6	27
Summe	**5,7**	**1 725,9**	**3 633**

Quelle: Haushaltsrechnung 2011, Einzelplan 04.

7.2 Haushaltsentwicklung

In zehn Jahren stiegen die Ausgaben im Einzelplan 04 von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2002 auf 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2011.

Ab Januar 2005 wurde der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR aus dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums und damit vom Einzelplan 06 zum Einzelplan 04 verlagert. Im gleichen Jahr wurde auch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration dem Bereich des Bundeskanzleramtes zugeordnet. Dies führte ab dem Jahr 2006 zu einem erheblichen Anstieg der im Einzelplan 04 vorgesehenen Planstellen (s. Tabelle 7.3).

Zusätzlich zu den im Einzelplan 04 im Jahr 2011 eingerichteten rund 3 800 Planstellen und Stellen im Geschäftsbereich waren mehr als 6 400 Stellen bei institutionellen Zuwendungsempfängern ausgebracht, die meisten davon im Kulturbereich. Tabelle 7.3 zeigt, dass die Zahl der Stellen bei den institutionellen Zuwendungsempfängern in den letzten zehn Jahren relativ konstant war.

7.3 Wesentliche Aufgabenbereiche

7.3.1 Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung

7.3.1.1 Bundeskanzleramt

Die Bundeskanzlerin bestimmt die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung hat sie dabei auf die Einheitlichkeit der Geschäftsführung in der Bundesregierung hinzuwirken. Das Bundeskanzleramt unterstützt die Bundeskanzlerin bei der Durchführung ihrer Aufgaben und bereitet ihre Entscheidungen vor. Es bereitet auch die Kabinettsitzungen und die Beschlüsse der Bundesregierung vor. Darüber hinaus koordiniert es die Arbeit der Bundesministerien.

Im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich die Ausgaben des Bundeskanzleramtes auf 44,3 Mio. Euro. Davon entfielen 69 % auf Personalausgaben und 24 % auf die sächlichen Verwaltungsausgaben. Größere Veränderungen der Gesamtausgaben sind in der Regel auf Regierungswechsel und damit verbundene Personalwechsel oder auf die Einrichtung von Arbeitsstäben, Beauftragten oder Sachverständigenräten zurückzuführen.

Das Bundeskanzleramt unterhält Dienstsitze in Berlin und Bonn (Palais Schaumburg). Auf den Standort Bonn entfallen 24,2 Stellen. Die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten liegen nach Angaben des Bundeskanzleramtes in Berlin bei 4,2 Mio. Euro, in Bonn bei 0,1 Mio. Euro.

7.3.1.2 Nationaler Normenkontrollrat

Der Nationale Normenkontrollrat wurde im Jahr 2006 im Bundeskanzleramt eingerichtet. Er hat die Aufgabe, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung zu unterstützen. Der Nationale Normenkontrollrat hat zehn Mitglieder, deren Amtszeit fünf Jahre beträgt. Ein Sekretariat unterstützt sie bei ihrer Arbeit.

7.3.1.3 Ausgaben für das Gästehaus der Bundesregierung Schloss Meseberg

Im Januar 2005 vereinbarte das Bundeskanzleramt mit der Eigentümerin von Schloss Meseberg eine Nutzung der Liegenschaft als Gästehaus der Bundesregierung für zunächst 20 Jahre. Die Bundesregierung investierte 13 Mio. Euro in das Anwesen, um die Sicherheits-, Haus- und Kommunikationstechnik ihren Bedürfnissen anzupassen. Seit dem Jahr 2008 wird die Liegenschaft als Gästehaus der Bundesregierung genutzt. Für den Betrieb des Gästehauses stehen acht Stellen zur Verfügung. Die sächlichen Ausgaben betragen jährlich rund eine halbe Million Euro.

Tabelle 7.3

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 04

	Haushaltsjahr									
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Planstellen und Stellen im Einzelplan 04	2 083	1 999	1 985	1 988	4 299	4 109	4 030	3 979	3 924	3 822
Stellen der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger	6 704	6 637	6 685	6 593	6 557	6 445	6 350	6 458	6 422	6 425
Gesamtausgaben im Einzelplan 04 in Mio. Euro (Ist)	1 525	1 473	1 492	1 573	1 625	2 091	1 713	1 809	1 820	1 805

Quellen: Zahl der Planstellen und Stellen (Soll) des jeweiligen Jahres aus dem Personalhaushalt zum Bundeshaushaltsplan.
Gesamtausgaben: Haushaltsrechnung für das jeweilige Haushaltsjahr.

7.3.2 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt) ist eine oberste Bundesbehörde. Es wird von einem Staatssekretär geleitet und untersteht unmittelbar der Bundeskanzlerin. Das Bundespresseamt koordiniert die ressortübergreifende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und informiert die Öffentlichkeit und die Medien über die Arbeit der Bundesregierung. Daneben unterrichtet es die Bundesregierung sowie den Bundespräsidenten über die Nachrichtenlage und erforscht die öffentliche Meinung als Entscheidungshilfe für die politische Arbeit der Bundesregierung.

Seit dem Haushaltsjahr 1991 ist die Anzahl der Planstellen und Stellen des Bundespresseamtes kontinuierlich rückläufig. Am 1. Juni 2011 waren 475 Stellen besetzt; 82 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten in Berlin, 18 % am zweiten Dienstsitz in Bonn.

Rund 63 % der Gesamtausgaben von 81,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2011 entfielen auf sächliche Verwaltungsausgaben und 34 % auf Personal.

Für die Auslandsöffentlichkeitsarbeit ist seit dem Jahr 2003 nicht mehr das Bundespresseamt, sondern das Auswärtige Amt zuständig. Damit reduzierte sich das vormalige Ausgabenvolumen des Bundespresseamtes um rund 27 %; 62 Planstellen und Stellen wurden verlagert. Eine dauerhafte Erhöhung der Ausgaben ergab sich aus der Aufstockung der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für Informationstagungen von 16,4 Mio. Euro auf 23,6 Mio. Euro im Jahr 2009. Hierbei handelt es sich um Informationsfahrten für politisch interessierte Personen auf Einladung von Abgeordneten des Deutschen Bundestages.

Aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beschloss der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2009 Maßnahmen für eine bessere Wahrnehmung der Koordinierungsfunktion des Bundespresseamtes gegenüber den Ressorts. Um Einsparungen für den Bundeshaushalt zu erzielen, wurden die obersten Bundesbehörden z. B. aufgefordert, für die Beschaffung von Werbematerial und für den Druck Rahmenverträge zu nutzen sowie Informationsmaterial über ein zentrales Vertriebsmanagement zu vertreiben. Seit dem Frühjahr 2012 nehmen erstmals alle Ressorts die durch das Bundespresseamt koordinierten Rahmenverträge in Anspruch.

Neben seinen eigentlichen Aufgaben fördert das Bundespresseamt seit einigen Jahrzehnten auch mehrere Journalistenschulen. Im Jahr 2011 wurden drei solcher Einrichtungen mit insgesamt 200 000 Euro gefördert. Das Bundespresseamt hält dies für notwendig, um Journalisten für die politische, insbesondere bundespolitische Berichterstattung zu befähigen.

7.3.3 Informationsbeschaffung für die Bundesregierung

Das Bundespresseamt unterrichtet den Bundespräsidenten, die Bundeskanzlerin und die gesamte Bundesregierung auf der Grundlage eines Medienmonitorings. Neben der tagesaktuellen Information archiviert das Bundespresseamt Presse- und Medieninformationen und hält diese zu Informationszwecken bereit.

Die Stiftung Wissenschaft und Politik ist eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts mit Sitz in Berlin. Die Stiftung führt in Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen zur internationalen Politik sowie zur Außen- und Sicherheitspolitik durch. Die Forschungsergebnisse dienen der Politikberatung und werden in geeigneten Fällen veröffentlicht. Die Stiftung Wissenschaft und Politik ist institutionelle Zuwendungsempfängerin des Bundeskanzleramtes. Im Jahr 2011 erhielt sie eine Zuwendung von 11,2 Mio. Euro und beschäftigte 122 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

7.3.4 Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung

7.3.4.1 Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) ist zuständig für die Kultur- und Medienpolitik des Bundes. Mit 985 Mio. Euro förderte er im Jahr 2011 zahlreiche Einrichtungen und Veranstaltungen in nahezu allen Bereichen der Kultur:

- Allgemeine Kulturförderung (387 Mio. Euro)
  Finanzielle Schwerpunkte der Förderung bilden der Film, die Kulturstiftungen und Museen sowie die Hauptstadtkultur. Mit jährlich 60 Mio. Euro unterstützt der Bund beispielsweise den Deutschen Filmförderfonds.
- Stiftung Preußischer Kulturbesitz (201 Mio. Euro)
  Zur Stiftung Preußischer Kulturbesitz gehören 15 Museen, die Staatsbibliothek, das Geheime Staatsarchiv, das Ibero-Amerikanische Institut sowie das Staatliche Institut für Musikforschung. Ein zentrales Projekt ist das Humboldtforum im wiedererrichteten Berliner Stadtschloss.
- Deutsche Nationalbibliothek (45 Mio. Euro)
- Pflege des Geschichtsbewusstseins (37 Mio. Euro) und Pflege des Kulturguts der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie fremder Volksgruppen (14 Mio. Euro).

Seit dem Jahr 2012 hat der BKM die Finanzierungszuständigkeit für die Deutsche Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehemaligen deutschen Wehrmacht (WASt) und den Internationalen Suchdienst Bad Arolsen. Die Aufgaben dieser beiden Einrichtungen soll mittelfristig das Bundesarchiv übernehmen.

Der BKM fördert die Einrichtungen und Veranstaltungen entweder allein (z. B. Kulturstiftung des Bundes, Deutsches Historisches Museum, Deutsche Nationalbibliothek) oder gemeinsam mit einzelnen oder allen Ländern (z. B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Stiftung Preußi-

sche Schlösser und Gärten). Überwiegend fördert der BKM durch Zuwendungen an mehr als 700 Zuwendungsempfänger und durch Zuweisungen. Außerdem ist er an einzelnen Gesellschaften beteiligt.

Zum Geschäftsbereich des BKM gehören das Bundesarchiv, das Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa und der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR.

Pflege und Förderung der Kultur sind nach dem Grundgesetz grundsätzlich Ländersache. Das Grundgesetz oder darauf beruhende Gesetzgebung weisen dem Bund einzelne Finanzierungszuständigkeiten im Kulturbereich ausdrücklich zu. Dazu gehört beispielsweise die Zuständigkeit für die Stiftung Preußischer Kulturbesitz oder für die Repräsentation des Gesamtstaates in der Bundeshauptstadt Berlin, die sich auch auf kulturelle Angelegenheiten erstrecken kann.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in einem Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern empfohlen, die Kulturförderung zu entflechten.

7.3.4.2 Deutsche Welle

Größter Zuschussempfänger des BKM ist die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin. Sie soll im Ausland die Positionen und Werte Deutschlands als europäisch gewachsener Kulturnation und freiheitlich verfasster demokratischer Rechtsstaat vermitteln. Außerdem hat sie die Aufgabe, die deutsche Sprache zu fördern. Als nachrichtenorientierter Informationskanal produziert die Deutsche Welle ihre Journale, Magazinsendungen (Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport etc.) und Reportagen zum Teil selbst. Den größten Teil ihres Fernsehprogramms bestreitet sie aus Beiträgen der ARD und des ZDF, die sie in ihr deutschsprachiges Programm übernimmt und für ihre fremdsprachigen Angebote überarbeitet. Weltweit erreicht sie nach eigenen Angaben wöchentlich durchschnittlich 86 Millionen Menschen.

Die Deutsche Welle ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie untersteht der Rechtsaufsicht durch die Bundesregierung und genießt die verfassungsrechtlich garantierte Rundfunkfreiheit (Artikel 5 Grundgesetz). Die Zuschüsse des BKM für den Betrieb (Personalkosten, Liegenschaften, Reisekosten etc.) und die Ausstattung (Kommunikationstechnik) decken mehr als 90 % der Ausgaben der Deutschen Welle. Daneben erhält sie Projektmittel des Auswärtigen Amtes, der Europäischen Union und weiterer öffentlicher Institutionen.

Die Zuschüsse des BKM für die Deutsche Welle sind in den vergangenen Jahren leicht gesunken (Ist 2006: 273,4 Mio. Euro, Soll 2012: 271,7 Mio. Euro). Die im Haushaltsentwurf vorgesehenen Mehrausgaben von 6 Mio. Euro (2 %) für das Jahr 2013 beinhalten erstmalig in den Haushalt eingestellte Mietzahlungen der Deutschen Welle an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Die Zahl der besetzten Planstellen sank im Jahr 2011 (1 256,3) gegenüber dem Jahr 2007 (1 446,4) um 13 %. Außerdem hat die Deutsche Welle rund 1 500 freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Im Jahr 2011 verwendete die Deutsche Welle über zwei Drittel ihrer Gesamtausgaben für fest angestellte und freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Gehälter, Honorare, Sozialleistungen etc.). Rund 8 % der Mittel entfielen auf Lizenzen und andere Programmkosten sowie 4 % auf Sender- und Satellitenanmietungen (sog. Ausstrahlungskosten). Der Rest (19 %) waren Betriebskosten und Investitionen. Abbildung 7.2 stellt die wesentlichen Ausgabenbereiche der Deutschen Welle im Jahr 2011 dar.

Mit Rücksicht auf die weltweit zunehmende Internetnutzung und die Digitalisierung der Rundfunkübertragung sowie als Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts setzte die Deutsche Welle in den Jahren 2010 und 2011 eine umfassende Programmreform um. Kernpunkte sind die Zusammenlegung der Redaktionen für die bislang getrennten Bereiche Hörfunk, Fernsehen und Internet sowie eine stärkere regionale Schwerpunktsetzung in Russland, Lateinamerika, Subsahara-Afrika, Nahost, Nordafrika, China, Südasien und Afghanistan. Die Deutsche Welle überträgt Radioprogramme im Kurzwellenbereich nur noch in Afrika und Teilen Asiens. Auf Bitte des Deutschen Bundestages erarbeiten Vertreterinnen und Vertreter von Deutscher Welle, ARD und ZDF bis Ende des Jahres 2012 Vorschläge für eine noch engere Zusammenarbeit im Fernsehbereich.

7.3.4.3 Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR

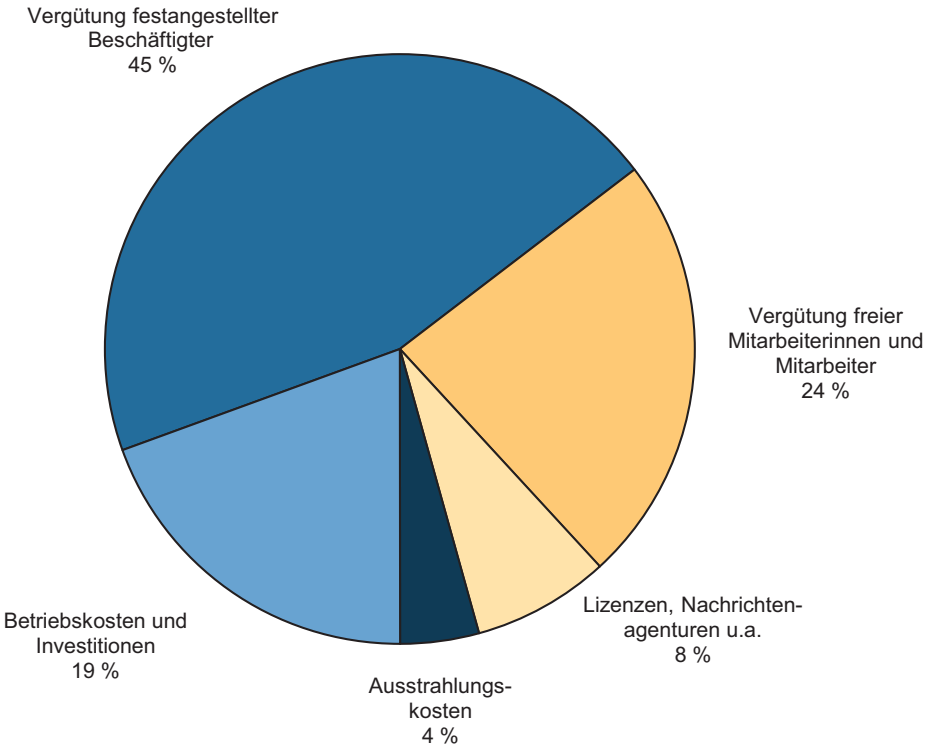
Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) bewahrt die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes auf und stellt sie nach den gesetzlichen Vorschriften Privatpersonen, Institutionen und der Öffentlichkeit zur Verfügung. Die Behörde steht unter der Dienstaufsicht des BKM und hatte im Juli 2012 1 626 Beschäftigte. Im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich die Ausgaben des BStU auf 97,6 Mio. Euro. Für das Haushaltsjahr 2012 beträgt der Ansatz 102,3 Mio. Euro.

Ein wichtiges Projekt des BStU beschäftigt sich mit der „virtuellen Rekonstruktion vorvernichteter Unterlagen“ des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR (MfS). Das MfS hatte im Spätherbst 1989 30 Mio. Aktenseiten überwiegend von Hand zerreißen lassen. Die Überreste lagern in 16 000 Säcken bei dem BStU. In der Pilotphase des Projekts sollen die Papierschnipsel aus 400 Säcken automatisiert zu einzelnen Seiten zusammengesetzt und die Funktionsfähigkeit des dabei eingesetzten Verfahrens nachgewiesen werden. Die Pilotphase begann im Jahr 2007 und sollte ursprünglich im Jahr 2009 abgeschlossen sein. Mittlerweile wird ein Ende der Pilotphase im Jahr 2014 angestrebt.

In einem zweiten Projekt sollen die virtuell rekonstruierten Seiten zu Akten zusammengesetzt werden. Diese archivische Aufbereitung wird nach Angaben des BStU frühestens Mitte 2016 beendet sein.

Abbildung 7.2

Ausgabenbereiche der Deutschen Welle



Quelle: Prüfungsbericht „Jahresabschluss und Lagebericht für das Geschäftsjahr 2011“ des Abschlussprüfers, Anlage 9.

Für das Projekt „virtuelle Rekonstruktion“ stellte der Deutsche Bundestag bislang 6,3 Mio. Euro bereit, für die archivische Aufbereitung weitere 2 Mio. Euro. Sofern die Pilotphase erfolgreich verläuft, muss anschließend entschieden werden, ob auch die Schnipsel aus den übrigen 15 600 Säcken rekonstruiert werden sollen. Wie lange dies dauern könnte, ist ungewiss. Derzeit wird mit einem Zeitaufwand von 10 bis 15 Jahren gerechnet. Die jährlichen Kosten würden sich voraussichtlich auf rund 3 Mio. Euro belaufen.

8 Kat. C Mängel bei der Anwendung von Arbeits- und Tarifrecht: Aufsicht über vom Bund geförderte Kultureinrichtungen wird verstärkt (Kapitel 0405)

8.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes erhöht der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien seine Aufsichtsstandards über die von ihm geförderten Einrichtungen. Mit regelmäßigen Bestandsaufnahmen vor Ort, zusätzlichen Arbeitshilfen und Fortbildungsangeboten zur Anwendung von Arbeits- und Tarifrecht verstärkt er die Aufsicht. Damit entwickelt er seine Aufsichtsführung von einer anlassbezogenen Reaktion im Einzelfall zu einer vorausschauenden Steuerung weiter.

8.1

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) fördert u. a. Einrichtungen der Hauptstadtkultur, Historische Museen und Gedenkstätten. Je nach Rechtsform unterstehen die geförderten Einrichtungen als bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts der Rechtsaufsicht des BKM oder werden als juristische Personen des Privatrechts zuwendungsrechtlich von ihm geprüft. Die geförderten Einrichtungen haben für ihre Beschäftigten regelmäßig das Tarifrecht des Bundes anzuwenden oder als Maßstab zu beachten (Besserstellungsverbot). Danach dürfen institutionell geförderte juristische Personen des Privatrechts ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes.

In den Jahren 2007 bis 2010 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München bei verschiedenen geförderten Einrichtungen. Alle Prüfungen führten zu ähnlichen Feststellungen. So hatten verschiedene Einrichtungen die Arbeitsverträge nicht dem für sie maßgebenden Tarifrecht angepasst. Beim Abschluss befristeter Arbeitsverträge und bei der

Stellenbewirtschaftung ließen mehrere Einrichtungen haushaltsrechtliche Vorschriften außer Acht. Darüber hinaus führten fehlende oder unzutreffende Arbeitsplatzbewertungen zu fehlerhaften Eingruppierungen. In mehreren Fällen hatten die geprüften Einrichtungen die Leistungsbezahlung nicht tarifkonform umgesetzt.

Aufgrund dieser oft gleichartigen Beanstandungen sowie der Bitte einiger Institutionen um praxisorientierte Hinweise prüfte der Bundesrechnungshof, wie der BKM seinen Aufsichtspflichten gegenüber den geförderten Einrichtungen nachkam. Dieser bot für die geförderten Einrichtungen Seminare und Workshops zu Themen der tariflichen Eingruppierung und im Jahr 2006 einen Workshop zur tariflichen Leistungsbezahlung an. Zusätzlich organisierte er einmal jährlich eine Verwaltungsleitertagung, in der die Vertreterinnen und Vertreter der geförderten Einrichtungen Informationen zu arbeitsrechtlichen Themen erhielten und eigene Probleme erörtern konnten.

Für seine Beschäftigten hatte der BKM in zwei Arbeitshilfen die Grundsätze für die Aufsicht und zuwendungsrechtliche Kontrolle allgemein festgelegt und fachliche Hinweise zur Arbeitsvertragsgestaltung im Zuwendungsbereich gegeben. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Einrichtungen übertrug er auf das Bundesverwaltungsamt.

Der Bundesrechnungshof untersuchte auch, wie die verschiedenen Fachreferate des BKM Anfragen und Anträge der geförderten Einrichtungen bearbeiteten. Hierbei stellte er fest, dass diesen häufig die notwendigen Fachkenntnisse sowie Informationen über den Stand der Aufgabenerfüllung in den Personalverwaltungen der geförderten Einrichtungen fehlten. Regelmäßige Informationsgespräche vor Ort waren nicht vorgesehen. Zudem hatte der BKM die Bearbeitungskompetenzen und Handlungsabläufe in seiner Geschäftsverteilung und in Arbeitshilfen nicht immer eindeutig festgelegt. Auch eine Wissensweitergabe nach einem Personalwechsel in den Fachreferaten war nicht gesichert. So erhielt der Bundesrechnungshof auch die Auskunft, dass die von ihm gestellten Fragen nur vom Vorgänger des Befragten beantwortet werden könnten.

8.2

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass die vom BKM genutzten Aufsichtsinstrumente keine durchweg qualitätsgesicherte Rechtsaufsicht für die Einhaltung des Arbeits-, Tarif- und Personalhaushaltsrechts gewährleisteten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BKM empfohlen, seine aufsichts- und zuwendungsrechtliche Prüfung fortzuentwickeln. Eine zielgerichtete Aufsicht erfordert regelmäßige Informationen über die Rechtsanwendung in den Personalverwaltungen der geförderten Einrichtungen. Hierzu hat der Bundesrechnungshof beispielsweise eine regelmäßige Bestandsaufnahme vor Ort angeregt. Damit könnte der BKM frühzeitig Hinweise zu bestimmten Problemstellungen geben und einschätzen, ob umfassende Untersuchungen der Organisation und des Personalbedarfs in den Einrichtungen erforderlich sind. Auch sollte der BKM seine Arbeitshilfen für die Fachreferate prozessorientiert gestalten, um sichere Handlungsabläufe zu gewährleisten. Darin sollte er die Arbeitsschritte für die Einhaltung des Personalhaushalts-, Arbeits- und Tarifrechts benennen. Die Verantwortlichkeiten sollte er in einer eindeutigen Geschäftsverteilung festlegen. Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass das Seminarangebot des BKM nur dann zur sicheren Rechtsanwendung beitragen kann, wenn es auf den Bedarf der geförderten Einrichtungen eingeht. Die Seminare sollten die Schwerpunktthemen der arbeitsrechtlichen Praxis und der Stellenbewirtschaftung berücksichtigen.

8.3

Der BKM hat die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, seine rechtsaufsichtlichen Standards deutlich zu erhöhen. Mit Rücksicht auf die eigenverantwortliche Personalwirtschaft der geförderten Einrichtungen verstärkte er vor allem die präventiven Aufsichtsinstrumente. Er setzt diese künftig zielgerichtet nach vorheriger Bestandsaufnahme bei den geförderten Einrichtungen ein.

Hierfür wird er sich mindestens einmal jährlich vor Ort über die rechtskonforme Geschäftsführung der geförderten Einrichtungen informieren. Ein Prüfungskatalog mit den zu klärenden und zu dokumentierenden Sachverhalten unterstützt ihn dabei. Außerdem will er sich einen Überblick verschaffen, ob tatsächlich für alle Arbeitsplätze der Einrichtungen Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen vorliegen. Auf dieser Grundlage will der BKM entscheiden, in welchen Fällen zusätzliche Prüfungen der Arbeitsplatzbewertungen notwendig sind. Für diese wird er dann eine systematische Arbeitsplanung entwickeln. Eine erste Prüfung ist terminiert. Den Fortbildungsbedarf der Einrichtungen (z. B. zur Stellenbewirtschaftung) hat er erhoben und er wird vordringliche Fortbildungen anbieten.

Noch im Jahr 2012 will er weitere Arbeitshilfen zu besonders praxisrelevanten Themen wie der Befristung von Arbeitsverträgen oder der Abgrenzung von Werk- und Dienstverträgen sowie zur Arbeitsplatzbeschreibung und Eingruppierung erstellen. Darüber hinaus hat der BKM den Fortbildungsbedarf seines Personals in den Fachreferaten überprüft und in einem Fortbildungsprogramm festgelegt.

8.4

Der BKM hat mit diesem Maßnahmenpaket die meisten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und mit der Umsetzung begonnen. Damit ist es dem BKM möglich, die Rechtsaufsicht und zuwendungsrechtliche Prüfung von einer anlassbezogenen Reaktion im Einzelfall zu einer vorausschauenden Steuerung weiter-

zuentwickeln. Dadurch verbessert er die Aufsichtsstandards über die vielen unterschiedlichen Einrichtungen in seinem Förderbereich.

Für eine qualitätsgesicherte Aufsicht sollte der BKM seine Maßnahmen künftig regelmäßig evaluieren. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof eine Arbeitshilfe zur Stellenbewirtschaftung für die Fachreferate und die geförderten Einrichtungen für erforderlich. Der Bundesrechnungshof wird darauf achten, dass der BKM seine Zusagen einhält.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

9 Entwicklung des Einzelplans 05
Kat. A

9.1 Überblick

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland und pflegt die Beziehungen zu auswärtigen Staaten sowie internationalen und überstaatlichen Organisationen. Deutschen im Ausland leistet es Hilfe und Beistand. Das Auswärtige Amt besteht aus der Zentrale in Berlin sowie 230 Auslandsvertretungen.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans 05 umfasste im Jahr 2011 3,1 Mrd. Euro. Das entsprach 1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Gegenüber dem Vorjahr blieb der Anteil stabil.

Rund ein Drittel des Gesamtbudgets gab das Auswärtige Amt für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen aus. Knapp zwei Drittel verwendete es für außenpolitische Aufgaben, insbesondere Pflichtbeiträge an internationale Organisationen und Mittel für humanitäre Hilfe und Krisenprävention sowie für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland.

Einnahmen erzielte das Auswärtige Amt vor allem aus Visagebühren und Entgelten für andere konsularische Leistungen. Im Jahr 2011 waren das 99 Mio. Euro.

Für Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren nahm es im Jahr 2011 Verpflichtungsermächtigungen von 526 Mio. Euro in Anspruch.

Tabelle 9.1

Übersicht über den Einzelplan 05
Auswärtiges Amt

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	3 104	3 097	-7	3 324	3 452	*3,9*
darunter:						
• Zentrale und Auslandsvertretungen[a]	1 066[b]	1 024	-42	1 103[b]	1 208[b]	*9,5*
• Beiträge Vereinte Nationen u. a.	785	790	5	803	794	*-1,1*
• Humanitäre Hilfe, Krisenprävention u. a.	453	405	-48	534	575	*7,7*
• Auslandskultur, Goethe-Institut und Schulen	714	698	-16	785	774	*-1,4*
Einnahmen des Einzelplans	110	206	96	110	124	*12,3*
darunter:						
• Visagebühren u. a. Entgelte	98	99	1	96	107	*11,3*
Verpflichtungsermächtigungen	952[c]	526	-426	873	881	*1*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	6 743	6 383[d]	-360	6 678	6 731	*0,8*

Erläuterungen: [a] Personal, Liegenschaften und Infrastruktur.
[b] Ohne „Globale Minderausgabe“ von jeweils 30 Mio. Euro, die durch Einsparungen im nicht-flexibilisierten Bereich erbracht wurde bzw. wird.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 05 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 05.

Die meisten Beschäftigten des Auswärtigen Amtes sind im Ausland tätig. Den knapp 2 100 Planstellen und Stellen in der Zentrale stehen mehr als 4 600 an 230 Botschaften, Generalkonsulaten, Multilateralen Vertretungen und Verbindungsbüros (Auslandsvertretungen) gegenüber. Hinzu kommen ca. 5 000 Beschäftigte, die von den Auslandsvertretungen als Ortskräfte angestellt werden.

Zum Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes zählt außerdem das Deutsche Archäologische Institut mit Sitz in Berlin. Für die Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften verwendet das Auswärtige Amt rund 1 % seiner Ausgaben.

9.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

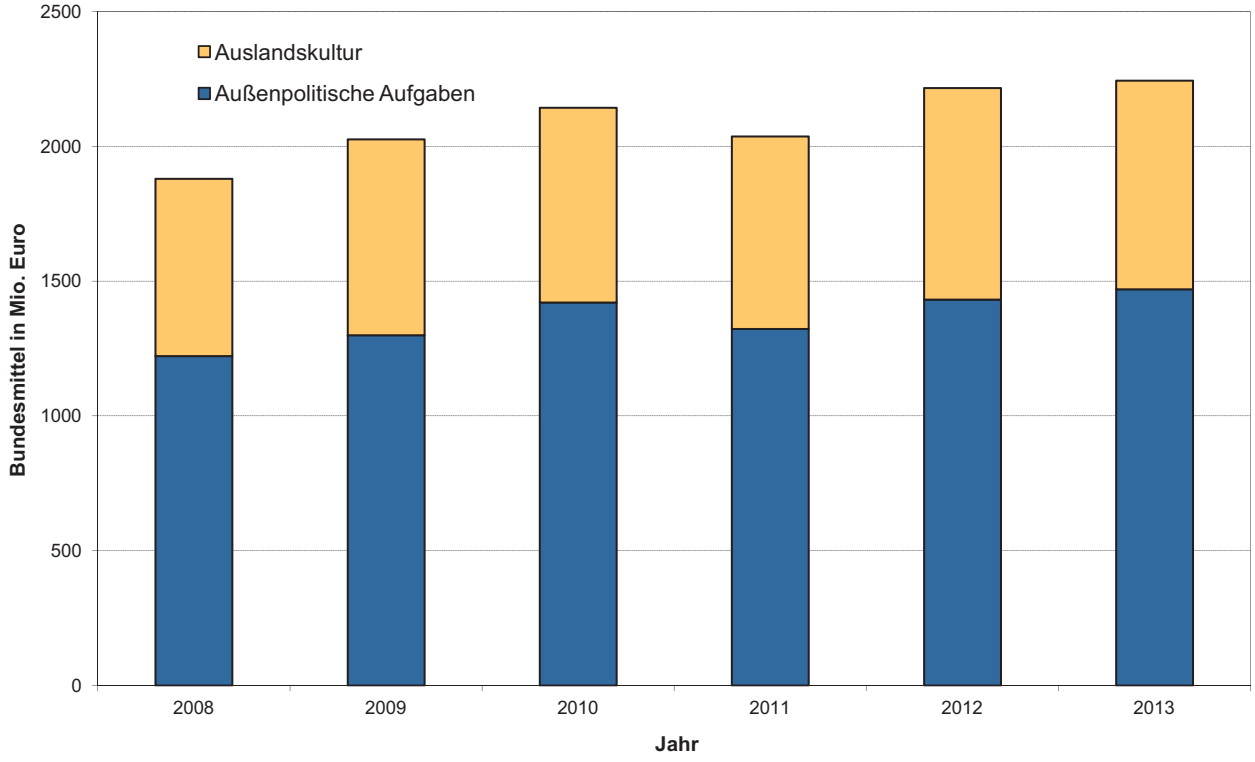
Das Haushaltsvolumen des Auswärtigen Amtes erhöhte sich von 2,9 Mrd. Euro im Jahr 2008 kontinuierlich auf 3,2 Mrd. Euro im Jahr 2010. Nach einem Rückgang um 90 Mio. Euro (3 %) im Jahr 2011 steigt der Etat des Auswärtigen Amtes im Jahr 2012 um mehr als 200 Mio. Euro (6,5 %). Ursächlich für die Steigerungen seit dem Jahr 2008 sind die erhöhten Ansätze für außenpolitische Aufgaben und zur Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland. Diese Ausgaben stiegen vom Jahr 2008 (1,9 Mrd. Euro) bis zum Jahr 2012 um 17 % auf 2,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2013 sollen sie nahezu unverändert bleiben.

Das Auswärtige Amt verwendete die zusätzlichen Mittel für außenpolitische Aufgaben im Wesentlichen für humanitäre Hilfe und die Krisenprävention, z. B. für den „Stabilitätspakt Afghanistan“ und zur Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Nordafrika und im Nahen Osten. Ferner waren höhere Beitragszahlungen an internationale Organisationen und Wechselkursanpassungen für den Ausgabenanstieg ursächlich. Die Ausgaben für Auslandskultur stiegen sowohl bei der Projektförderung als auch bei der institutionellen Förderung kultureller Mittlerorganisationen wie dem Goethe-Institut und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst DAAD.

Während die Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 2013 leicht sinken sollen, sollen die Ansätze im Einzelplan 05 um 130 Mio. Euro auf knapp 3,5 Mrd. Euro steigen. Davon entfallen 80 Mio. Euro auf Mittel für humanitäre Hilfsmaßnahmen, die bis zum Jahr 2012 im Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung veranschlagt waren. Ursächlich für den Anstieg sind außerdem Mehrausgaben für Mieten und Pachten sowie Personal des Auswärtigen Amtes.

Abbildung 9.1

Ausgaben für außenpolitische Aufgaben und Auslandskultur in den Jahren 2008 bis 2013



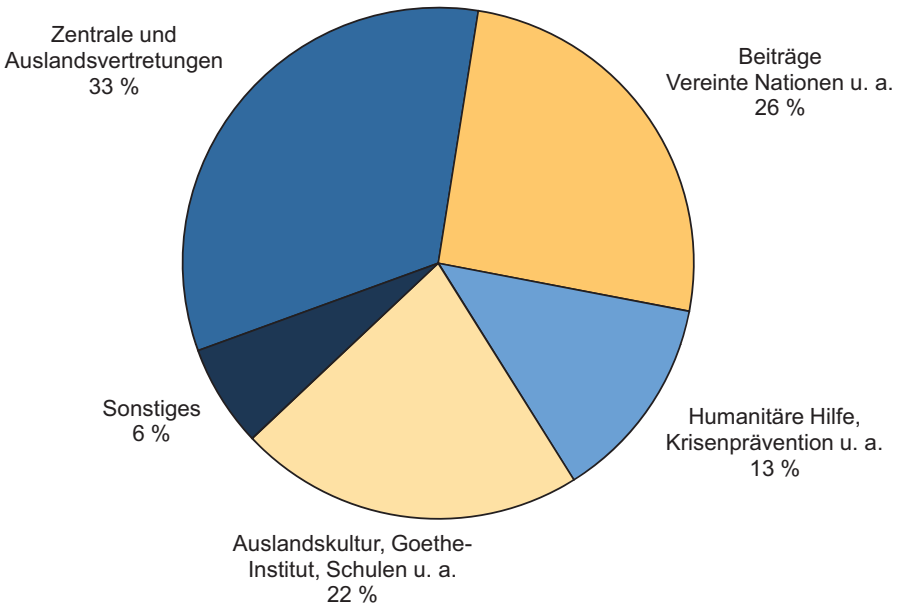
Quelle: Bundeshaushalt 2008 bis 2012 (Einzelplan 05, Soll-Zahlen); für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 05.

9.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

Abbildung 9.2 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 05.

Abbildung 9.2

Wesentliche Ausgabenbereiche im Jahr 2011



Quelle: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 05 für das Haushaltsjahr 2011.

9.3.1 Zentrale und Auslandsvertretungen

Die Ausgaben des Auswärtigen Amtes für die Zentrale und die Auslandsvertretungen sind wesentlich durch die Personalausgaben für die weltweit 11 700 Beschäftigten geprägt (s. Nr. 9.1). Im Jahr 2011 waren das mit mehr als 670 Mio. Euro knapp zwei Drittel der Ausgaben (65,5 %).

Für seine Liegenschaften verwendete das Auswärtige Amt etwa 15 % der Ausgaben (150 Mio. Euro im Jahr 2011). Davon entfielen auf die Zentrale 17 Mio. Euro und auf die Auslandsvertretungen 133 Mio. Euro. Das Auswärtige Amt nutzt weltweit an seinen Auslandsvertretungen über 700 Liegenschaften für rund 350 Kanzleien und Visastellen sowie 575 Dienstwohnungen, davon 175 Residenzen für Botschafterinnen und Botschafter. Die Liegenschaften sind jeweils zur Hälfte bundeseigen und gemietet.

Außerdem finanzierte das Auswärtige Amt im Jahr 2011 mit knapp 20 Mio. Euro den Bau und die Unterhaltung deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland (sog. Baufonds).

Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes und der Bauverwaltung besteht bei den Liegenschaften des Auswärtigen Amtes weltweit ein Sanierungsstau von mehr als 500 Mio. Euro. Seit dem Haushaltsjahr 2011 gestattet der Haushaltsgesetzgeber dem Auswärtigen Amt, Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften gezielt (zweckgebunden) für die Sanierung seiner Dienstgebäude im Ausland einzusetzen. Im Jahr 2011 waren das 3,5 Mio. Euro. Vorher flossen die Erlöse dem Bundeshaushalt zu.

9.3.2 Beiträge an Vereinte Nationen und andere Organisationen

Die Zahlungen an internationale Organisationen betragen rund ein Viertel der Gesamtausgaben des Auswärtigen Amtes. Sie bestehen zu mehr als 97 % aus Pflichtbeiträgen für den regulären Haushalt und die Einsätze von Friedenstruppen der Vereinten Nationen sowie für Internationale Strafgerichtshöfe, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), den Europarat und andere Organisationen. Rund 3 % der Mittel verwendet das Auswärtige Amt für freiwillige Beiträge, z. B. für das Weltkinderhilfswerk UNICEF und das Flüchtlingshilfswerk UNHCR.

9.3.3 Humanitäre Hilfe und Krisenprävention

Das Auswärtige Amt finanzierte im Jahr 2011 mit 405 Mio. Euro humanitäre Hilfsmaßnahmen, Projekte für

die Krisenprävention sowie „Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe“.

Mit humanitären Hilfsmaßnahmen unterstützt das Auswärtige Amt in Not geratene Menschen bei Naturkatastrophen wie Erdbeben und Überschwemmungen sowie bei kriegerischen Auseinandersetzungen oder in politischen Krisen. Dazu stellt es z. B. Notunterkünfte und sanitäre Einrichtungen zur Verfügung und versorgt die Menschen mit Trinkwasser, Nahrung und medizinischer Hilfe. Für diesen Zweck sind auch im Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Mittel veranschlagt (Einzelplan 23). Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse empfohlen, die humanitären Hilfsmaßnahmen zu bündeln und mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung besser abzustimmen. Im Jahr 2012 vereinbarten beide Ressorts, die humanitäre Nothilfe im Auswärtigen Amt zu konzentrieren (s. Nr. 9.2 und Bemerkung Nr. 73, Ziff. 9.3.1 und 9.3.4).

Das Auswärtige Amt unterstützte im Jahr 2011 mit knapp 20 Mio. Euro (Soll: 42 Mio. Euro) außerdem Projekte, mit denen Chemiewaffen vernichtet und der Schutz von Nuklearanlagen und -material in der Russischen Föderation, in der Ukraine, in Libyen und im Irak verbessert werden sollen. Mit dem „Stabilitätspakt Afghanistan“ finanziert das Auswärtige Amt u. a. die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte, den Aufbau von Justiz und Verwaltung sowie die Bildung in Schulen und Hochschulen.

Mit 17 Mio. Euro für die Afrika-Initiative finanzierte das Auswärtige Amt im Jahr 2011 ferner den Neubau eines Verwaltungsgebäudes für die Afrikanische Union in Addis Abeba/Äthiopien (vgl. Bemerkung Nr. 11) sowie Schulungen für Polizeikräfte und Militärangehörige, die in afrikanischen Friedenstruppen eingesetzt werden.

9.3.4 Auslandskultur, Goethe-Institut und Schulen

Die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland bezeichnet das Auswärtige Amt neben der Unterstützung von Frieden und Sicherheit, dem Schutz der Menschenrechte und der Außenwirtschaftsförderung als Schwerpunkt deutscher Außenpolitik. Für deutsche Partnerschulen im Ausland, Stipendien, den Austausch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Hochschulpartnerschaften und die Förderung der deutschen Sprache gab es im Jahr 2011 rund 700 Mio. Euro aus.

Dabei arbeitet es mit Mittlerorganisationen zusammen wie dem Goethe-Institut, dem DAAD, der Alexander von Humboldt-Stiftung und anderen Institutionen. Im Jahr 2011 förderte es die Mittlerorganisationen mit institutionellen Zuwendungen und Projektmitteln von insgesamt knapp einer halben Milliarde Euro.

Davon erhielt allein das Goethe-Institut als größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amtes 211 Mio. Euro. Es unterhält neben seiner Zentralverwaltung in München 158 Kulturinstitute im In- und Ausland. Seit dem Jahr 2008 wird das Goethe-Institut über einen Produkthaushalt budgetiert. Das bedeutet, dass es vom Auswärtigen Amt jährlich auf der Grundlage von Zielvereinbarungen ein Budget zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung erhält. Dadurch soll es Anreize erhalten, die mit dem Auswärtigen Amt vereinbarten Ziele effektiver und effizienter zu erreichen. Bislang waren die Zuwendungen nicht daran gekoppelt, dass das Goethe-Institut die vereinbarten Ziele erreicht. Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt empfohlen, die Budgetierung und die Zielvereinbarungen mit dem Goethe-Institut weiter zu verbessern. Das Auswärtige Amt hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

Die deutschen Partnerschulen im Ausland förderte das Auswärtige Amt im Jahr 2011 mit rund 220 Mio. Euro (ohne Baufonds, s. Nr. 9.3.1). Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt aufgrund von Prüfungsergebnissen empfohlen, die Förderung der Auslandsschulen zu reformieren (s. Bemerkung Nr. 10).

9.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Das Auswärtige Amt erzielt Einnahmen im Rechts- und Konsularbereich. Die Auslandsvertretungen bearbeiten insbesondere Visa- und Passanträge. Im Jahr 2011 betrugen die Einnahmen hieraus 99 Mio. Euro. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes prüft das Auswärtige Amt die Gebühren und Entgelte auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung fortlaufend und gestaltet sie nach Möglichkeit kostendeckend.

9.5 Ausblick

Ab dem Haushaltsjahr 2014 sollen die Ausgaben im Einzelplan 05 nach dem Finanzplan aus dem Jahr 2012 gegenüber dem Jahr 2013 um 134 Mio. Euro (4 %) sinken. Die von der Finanzplanung vorgesehenen Einsparungen wird das Auswärtige Amt auch bei den Ausgaben für außenpolitische Aufgaben und die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland erbringen müssen. Denn mehr als drei Viertel der Ausgaben, die das Auswärtige Amt für seine Zentrale und die Auslandsvertretungen sowie die Mittlerorganisationen aufwendet (insbesondere Goethe-Institut und DAAD), sind mittel- bis langfristig durch Personalkosten gebunden. Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt empfohlen, seine Förderprogramme kontinuierlich daraufhin zu prüfen, ob sie weiterhin erforderlich sind und sachgerecht und wirtschaftlich umgesetzt werden. Auf dieser Grundlage sollte es entscheiden, ob es sie fortsetzt oder umstellt.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof dem Auswärtigen Amt aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse empfohlen, den Sanierungsbedarf seiner Liegenschaften im Ausland systematisch zu analysieren. Es muss überflüssige Liegenschaften auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen veräußern. Die Erlöse sollte es für sanierungsbedürfte Dienstgebäude verwenden. Der Bauetat im Einzelplan 05 könnte dadurch entlastet werden.

10 Kat. B Förderung der deutschen Partnerschulen im Ausland muss reformiert werden

(Kapitel 0504, Titelgruppe 02 und weitere Titel)

10.0

Das Auswärtige Amt fördert in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik ein Netz deutscher Partnerschulen im Ausland. Es erhöhte die Zahl der geförderten Schulen seit dem Jahr 2008 von 557 auf über 1 500. Die jährlichen Ausgaben des Auswärtigen Amtes stiegen in den letzten fünf Jahren von 173 Mio. Euro auf 255 Mio. Euro. Über dem Ausbau des Netzes vernachlässigte das Auswärtige Amt notwendige Reformen.

Der Bundesrechnungshof beanstandet seit dem Jahr 2007 das Verfahren zur Förderung der Schulen. Es führt zu unnötigen Ausgaben, weil Eigenmittel der Schulen weitgehend unberücksichtigt bleiben. Darüber hinaus ist die Bezahlung der aus Deutschland vermittelten Lehrkräfte rechtsfehlerhaft und unnötig aufwendig.

10.1

Ausbau des Partnerschulnetzes

Das Auswärtige Amt fördert als einen der Schwerpunkte seiner Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (s. Bemerkung Nr. 9) weltweit ein Netz von über 1 500 Partnerschulen im Ausland. Es besteht aus 140 Deutschen Auslandsschulen sowie 870 Sprachdiplomschulen, die im Auftrag des Auswärtigen Amtes von der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen im Bundesverwaltungsamt (Zentralstelle) betreut werden. 500 weitere Schulen fördert das Auswärtige Amt über das Goethe-Institut. Die Schulen lehren die deutsche Sprache und sollen darüber hinaus eine besondere Bindung und ein nachhaltiges Interesse an Deutschland vermitteln.

Ursprünglich wollte das Auswärtige Amt die Zahl der geförderten Schulen von 557 auf 1 000 erweitern. Zu diesem Zweck rief es die Partnerschulinitiative ins Leben. Der Deutsche Bundestag bewilligte für das Haushaltsjahr 2008 zusätzlich 37 Mio. Euro und für die Folgejahre je 46 Mio. Euro (ohne Mittel für Baumaßnahmen).

Die Haushaltsmittel reichten für 1 500 Partnerschulen nicht aus. Die Ausgaben des Auswärtigen Amtes stiegen von 173 Mio. Euro im Jahr 2007 um 82 Mio. Euro auf 255 Mio. Euro im Jahr 2012. Das Auswärtige Amt kürzte im Jahr 2010 die Zahlungen für die Deutschen Auslandsschulen, die es wegen ihrer besonderen Leistungen und den in Deutschland anerkannten Schulabschlüssen bevorzugt fördert. Trotzdem überschritt es den zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz und nahm überplanmäßig Mittel in Anspruch. Im Jahr 2011 musste es außerdem seine Ermächtigungen zu Verpflichtungen für Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren (Verpflichtungsermächtigungen) überplanmäßig um 61 Mio. Euro aufstocken.

Schulbeihilfe

Das Auswärtige Amt zahlt Deutschen Auslandsschulen finanzielle Zuschüsse zu Personal- und Betriebskosten (finanzielle Förderung, sog. Schulbeihilfe). Die Zentralstelle errechnet die Höhe der finanziellen Förderung anhand fiktiver Einnahmen und Ausgaben der Schulen nach einem komplizierten Rechenmodell. Eigen- und Drittmittel, über die die Schulen insbesondere durch Einnahmen von Schulgeld und Spenden verfügen, berücksichtigt sie nicht oder nicht hinreichend. Prüfungen durch den Bundesrechnungshof ergaben, dass das Auswärtige Amt in mehreren Fällen Schulen gefördert hat, deren Haushalte ausgeglichen waren oder die auch mit deutlich geringeren Zuwendungen ausgekommen wären. Im Haushaltsjahr 2012 sind für Schulbeihilfen 42 Mio. Euro veranschlagt.

Zahlreiche Deutsche Auslandsschulen verlangen ein wesentlich geringeres Schulgeld als vergleichbare Schulen, die vor Ort durch andere Staaten gefördert werden. Bei der Förderung ist der im Zuwendungsrecht verankerte Subsidiaritätsgrundsatz zu beachten. Danach dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind und ohne die Zuwendung das erhebliche Bundesinteresse nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden kann. Demzufolge sind Zuwendungen eingeschränkt oder ausgeschlossen, soweit der Zuwendungsempfänger selbst in der Lage ist, die notwendigen Ausgaben teilweise oder vollständig zu finanzieren.

Einsatz deutscher Lehrkräfte

Das Auswärtige Amt trägt für die Deutschen Auslandsschulen sowie einen Teil der Sprachdiplomschulen die Personalausgaben für deutsche Lehrkräfte (personelle Förderung). Die Länder stellen die Lehrkräfte befristet vom inländischen Schuldienst frei. Das Auswärtige Amt vermittelt diese im Einvernehmen mit der Kultusministerkonferenz und mit Hilfe der Zentralstelle an die Partnerschulen im Ausland. Zu Beginn des Jahres 2012 waren rund 1 300 solche Lehrkräfte im Ausland tätig. Für die personelle Förderung im Jahr 2012 veranschlagte das Auswärtige Amt 162 Mio. Euro.

Die Zentralstelle zahlt jeder deutschen Lehrkraft, die an einer Auslandsschule unterrichtet, die deutsche Grundbesoldung sowie einen steuerfreien Auslandszuschlag in Form von Zuwendungen nach der Bundeshaushaltsordnung. Hinzu kommen bis zu 15 verschiedene einmalige oder laufende Sonderzuwendungen, darunter Mietzuschüsse, Umzugskosten, Reisekosten für Heimatreisen oder Kindergarten- und Schulgeld. Für die Berechnung und Zahlung dieser Leistungen beschäftigt die Zentralstelle 17 Personen.

Wenn deutsche Lehrkräfte mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes an Schulen der Europäischen Union unterrichten, erstattet die Zentralstelle den Ländern die Personalkosten in einem vereinfachten Verfahren. In diesem Falle zahlen die Länder die Bezüge fort.

10.2

Finanzbedarf besser planen

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt bei seiner Partnerschulinitiative viel mehr neue Schulen in die Förderung aufgenommen hat, als es angekündigt hatte und aus den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln finanzieren konnte. Deshalb musste es zusätzliche Mittel in Anspruch nehmen und die Zuschüsse für die etablierten Deutschen Auslandsschulen kürzen.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, den mittel- und langfristigen Finanzbedarf des in den letzten Jahren erheblich ausgedehnten Partnerschulnetzes zu ermitteln und ordnungsgemäß zu veranschlagen. Vor allem sollte es den Deutschen Bundestag über den tatsächlichen Finanzbedarf informieren und bedarfsgerechte Verpflichtungsermächtigungen festlegen. Denn die Ausgaben für das Partnerschulnetz werden voraussichtlich weiter steigen, weil die neu hinzugekommenen Schulen noch im Aufbau begriffen sind.

Schulbeihilfen auf das notwendige Maß reduzieren

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Eigen- und Drittmittel der geförderten Schulen nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Berechnung der Schulbeihilfe beruht auf theoretischen Annahmen und ist unnötig kompliziert. Dadurch werden auch Schulen unterstützt, die hierauf finanziell nicht angewiesen sind. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Schulbeihilfe künftig auf der Grundlage der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der Schulen zu bemessen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus auf die für eine Reihe von Schulen bestehende Möglichkeit hingewiesen, ihre Einnahmen durch eine moderate Erhöhung ihres Schulgeldes zu steigern und den Bund hierdurch zu entlasten.

Bezahlung der Lehrkräfte vereinfachen

Das Zuwendungsverfahren nach der Bundeshaushaltsordnung ist nicht das richtige Instrument für die personelle Förderung von über 1 300 Lehrkräften. Die zuwendungsrechtlichen Regelungen sind auf diese nicht anwendbar. Insbesondere handelt es sich hier nicht um freiwillige Leistungen des Bundes, sondern um besoldungs- bzw. vertragstypisch ausgestaltete Zahlungen, auf welche die Lehrkräfte einen Anspruch haben. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass stattdessen die Länder den von ihnen freigestellten Lehrkräften ihre Inlandsbezüge fortzahlen und sich die Personalkosten vom Auswärtigen Amt bzw. durch die Zentralstelle für die Dauer der Abordnung in den Auslandsschuldienst erstatten lassen. Dies entspricht dem erprobten und wesentlich einfacheren Verfahren bei den deutschen Lehrkräften, die an Schulen der Europäischen Union vermittelt sind.

Außerdem sind die zahlreichen Sonderzuwendungen an die Lehrkräfte viel zu verwaltungsaufwendig. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, diese so weit wie möglich zusammenzufassen und in geeigneten Fällen zu pauschalieren.

Beide Maßnahmen führen zu einer wesentlichen Verwaltungsvereinfachung bei der Zentralstelle und damit zu mehr Wirtschaftlichkeit.

10.3

Das Auswärtige Amt hat der Feststellung, dass die Ausweitung des weltweiten Schulnetzes zu einem dauerhaft steigenden Finanzbedarf geführt hat, nicht widersprochen. Die Planungen für die Partnerschulinitiative hätten eine Zahl von „mindestens“ 1 000 Schulen vorgesehen. Die Erweiterung des Netzes sei daher zahlenmäßig nicht begrenzt gewesen. Das Auswärtige Amt hat jedoch zugesichert, nunmehr für eine Konsolidierung des Netzes und eine angemessene Finanzausstattung zu sorgen. Hierauf werde es bei der Aufstellung der kommenden Haushalte und der mittelfristigen Finanzplanung besonderes Augenmerk legen.

Das Auswärtige Amt hat darüber hinaus die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Schwächen des Berechnungsmodells der Schulbeihilfe zugestanden. Es hat hier einen Reformbedarf gesehen, jedoch keine konkreten Schritte zur Umsetzung unternommen.

Hinsichtlich der Anhebung des Schulgeldes hat das Auswärtige Amt die Ansicht vertreten, dass dies bei einigen Schulen einen deutlichen Einbruch bei den Schülerzahlen und damit auch der Einnahmen zur Folge hätte. Es sei zudem der Anspruch der Partnerschulen, deutsche Bildung, Sprache und Kultur allen Bevölkerungsschichten zu vermitteln. Dieses Ziel mache es erforderlich, die Höhe des Schulgeldes zu begrenzen. Mit der bisherigen Berechnung der Schulbeihilfe unterstütze das Auswärtige Amt diese Zielsetzung.

Das Auswärtige Amt hat die zuwendungsrechtlichen Probleme und den teilweise hohen Verwaltungsaufwand für die Lehrkräftebezahlung eingeräumt. Es habe Ende des Jahres 2009 eine Änderung der Lehrkräftebezahlung entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes erwogen. Im weiteren Verlauf habe es hierüber auf der Arbeitsebene mit den Ländern verhandelt, aber noch keine Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens erzielt.

10.4

Der Bundesrechnungshof fordert, dass das Auswärtige Amt künftig die finanziellen Auswirkungen seiner politischen Entscheidungen auf den Haushalt rechtzeitig sowie umfassend aufzeigt und in der mittelfristigen Finanzplanung abbildet. Damit können Mittelengpässe und überplanmäßige Ausgaben vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der deutlich gestiegenen Förderung dringend für geboten, nunmehr vorrangig die angeregten Reformen umzusetzen. Das Auswärtige Amt sollte insbesondere die Richtlinien zur finanziellen Förderung grundlegend überarbeiten, damit es nicht länger zu hohe Schulbeihilfen leistet und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Deshalb sind auch anstelle fiktiver die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der geförderten Schulen zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof regt an, darauf hinzuwirken, dass die Auslandsschulen die

Höhe ihrer Schulgelder auf Ortsüblichkeit überprüfen und ggf. anpassen. Dabei können die zum Teil deutlich höheren Schulgelder vergleichbarer Schulen im Ausland als Orientierungsgröße dienen. Aus sozialen Gründen können wie bisher Ermäßigungen oder Stipendien gewährt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die Vergütung der Auslandslehrkräfte zu vereinfachen, indem die Länder die Inlandsbezüge weiterzahlen und der Bund ihnen diese erstattet. Das Auswärtige Amt sollte diesen wichtigen Reformschritt nachdrücklicher verfolgen. Das Verfahren bei der Bezahlung von Lehrkräften an Schulen der Europäischen Union sollte dabei als Vorbild dienen. Ebenso wesentlich ist die Zusammenfassung und Vereinfachung der verschiedenen Sonderzuwendungen.

Der Bundesrechnungshof ist davon überzeugt, dass diese Änderungen die Verfahren der Zentralstelle deutlich vereinfachen werden und damit zu Einsparungen führen können.

11 Kat. C Weitere Kostensteigerungen beim Neubau für die Afrikanische Union gestoppt

(Kapitel 0502 Titel 687 88)

11.0

Das Auswärtige Amt plant und baut auf Kosten des Bundes für die Afrikanische Union ein Verwaltungsgebäude in Addis Abeba/Äthiopien. Bereits vor Baubeginn waren die vorgesehenen Gesamtausgaben von 20 auf knapp 27 Mio. Euro gestiegen. Auf Kritik des Bundesrechnungshofes hat das Auswärtige Amt das Projektmanagement und das Controlling verbessert und weitere Mehrausgaben vermeiden können.

11.1

Die acht größten Industrienationen der Welt vereinbarten im Jahr 2007, die Afrikanische Union, eine internationale Organisation afrikanischer Staaten, zu unterstützen. Im Jahr 2008 verpflichtete sich das Auswärtige Amt gegenüber der Kommission der Afrikanischen Union, ein Verwaltungsgebäude in Addis Abeba/Äthiopien zu errichten und auszustatten. Das Gebäude soll ab dem Jahr 2013 eine Abteilung der Kommission und ein Lagezentrum aufnehmen, das die Einsätze afrikanischer Friedenstruppen vorbereitet und koordiniert. Das Auswärtige Amt veranschlagte dafür Gesamtausgaben von knapp 20 Mio. Euro. Noch vor Baubeginn im Frühjahr 2011 stiegen diese auf knapp 27 Mio. Euro.

Baumaßnahmen sind wirtschaftlich und sparsam zu planen und auszuführen (§ 7 Bundeshaushaltsordnung). Um dies zu gewährleisten, muss das Auswärtige Amt u. a. den Baubedarf und die Gesamtausgaben ermitteln sowie die Kostenentwicklung überwachen.

Das Auswärtige Amt beauftragte die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit gGmbH (GIZ) mit der Baumaßnahme, obwohl diese wenig Erfahrung mit vergleichbaren Bauprojekten für Dritte hatte. Die GIZ berücksichtigte bei ihrer Kostenkalkulation nur unzulänglich, welche Baumaterialien in Afrika beschafft werden können und welche importiert werden müssen, z. B. ökologische Baustoffe und energieeffiziente Techniken. Sie musste mehr Materialien aus Deutschland importieren als geplant. Außerdem stellte sich nachträglich heraus, dass das Gebäude aus statischen Gründen unterkellert werden musste. Die GIZ hatte die Bodenbeschaffenheit des Geländes nicht rechtzeitig begutachten lassen.

Dem Fachreferat des Auswärtigen Amtes fehlte die baufachliche Sachkunde, um die Abwicklung des Vorhabens durch die GIZ überwachen zu können. So konnte es nicht beurteilen, ob die GIZ die Kostenrisiken durch Importe von Baumaterial und die Unterkellerung zutreffend berechnete und angemessen auffing. Das Fachreferat beteiligte nicht das Liegenschaftsreferat des Auswärtigen Amtes. Ebenso wenig holte es die Hilfe des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung ein, das baufachlich für alle großen Baumaßnahmen des Bundes im Ausland zuständig ist.

Mehrausgaben entstanden auch durch zusätzliche Wünsche der Kommission der Afrikanischen Union nach mehr Bürofläche, Fahrstühlen (u. a. einem sog. VIP-Aufzug) und einem Hubwagen für die Reinigung des Glasdaches. Vor der Finanzierungszusage ermittelte das Auswärtige Amt den Bedarf an Büroflächen unzureichend. Es stützte sich auf überschlägige inoffizielle Angaben der Kommission, wie viele Büros sie in den kommenden Jahren für ihre Beschäftigten benötige. Das Auswärtige Amt vereinbarte mit der Afrikanischen Union keine Kostenobergrenze.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt die Mindestanforderungen für die wirtschaftliche Durchführung des Bauvorhabens nicht beachtete. Auswärtiges Amt und GIZ bereiteten den Bau nicht rechtzeitig und gründlich genug vor. Sie ermittelten nicht hinreichend den Baubedarf sowie die Gesamtausgaben und überwachten nicht ausreichend die Kostenentwicklung. Die erheblichen Kostensteigerungen bei diesem Projekt waren außerdem darauf zurückzuführen, dass das Auswärtige Amt Änderungswünsche der Kommission der Afrikanischen Union vorbehaltlos übernahm.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, für ein ausreichendes Kostencontrolling zu sorgen, um weitere Mehrausgaben zu vermeiden. Außerdem hat er dem Auswärtigen Amt empfohlen, Änderungswünsche der Kommission der Afrikanischen Union von Einsparungen an anderer Stelle abhängig zu machen.

11.3

Das Auswärtige Amt hat darauf hingewiesen, dass es seit Baubeginn weitere Mehrausgaben vermieden habe. Es habe mit der Kommission der Afrikanischen Union bei der Ausstattung des Gebäudes Einsparungen vereinbart, z. B. bei der Möblierung. Die GIZ hat nur eine eingeschränkte Verantwortlichkeit für die Kostensteigerungen bei sich gesehen, hat aber ihr Projektmanagement überarbeitet und ihr Kostencontrolling verbessert. Es gelang ihr

nach eigenen Angaben, Mehrausgaben, z. B. für die Beauftragung eines Statikers, aufzufangen.

Das Auswärtige Amt hat zugesichert, Bauvorhaben für ausländische Partner künftig nur noch zu finanzieren, wenn es die wirtschaftliche und baufachlich einwandfreie Durchführung sicherstellen kann. Sollte es für Dritte erneut in vergleichbarer Größe bauen, werde das Auswärtige Amt sein Liegenschaftsreferat bei der Kostenkalkulation und dem Projektcontrolling zukünftig rechtzeitig einbinden. Außerdem werde es Kostenobergrenzen vereinbaren, um Mehrausgaben zu vermeiden.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

12 Entwicklung des Einzelplans 06
Kat. A

12.1 Überblick

Das Bundesinnenministerium ist für Aufgaben der Inneren Sicherheit und des Zivilschutzes zuständig. Weitere Schwerpunkte sind die Zuwanderung, Integration und nationale Minderheiten, die Spitzensportförderung, die amtliche Statistik, die Angelegenheiten der neuen Länder, die politische Bildung sowie Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Daneben übernimmt das Bundesinnenministerium Aufgaben für den Öffentlichen Dienst, beispielsweise bei der Organisation der öffentlichen Verwaltung – insbesondere Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung – sowie der Informationstechnik und -sicherheit.

Das Bundesinnenministerium hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin. Im Jahr 2015 will es innerhalb Berlins von einem Mietobjekt in einen durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zu errichtenden Neubau umziehen.

Im Haushaltsjahr 2011 betrugen die Ausgaben aus dem Einzelplan 5,6 Mrd. Euro. Dies entsprach rund 1,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Die Innere Sicherheit ist besonderer Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 06. Im Jahr 2011 entfielen auf die verschiedenen Behörden mit Sicherheitsaufgaben, die Beschaffungen für die Bereitschaftspolizeien der Länder und den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben 3,6 Mrd. Euro; das waren zwei Drittel der Gesamtausgaben des Einzelplans 06.

Ein weiterer Schwerpunkt war im Jahr 2011 die Finanzierung von Maßnahmen zur Integration von Migranten und Flüchtlingen, die 411 Mio. Euro ausmachten.

Das Bundesinnenministerium erzielte im Jahr 2011 mit der Luftsicherheitsgebühr Einnahmen von rund 331 Mio. Euro. Das waren 75 % der Gesamteinnahmen im Einzelplan 06.

Tabelle 12.1

Übersicht über den Einzelplan 06
Bundesministerium des Innern

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 402	5 566	164	5 490	5 845	*6,5*
darunter:						
• Innere Sicherheit	3 595	3 608	13	3 661	3 858	*5,4*
davon:						
• Bundespolizei	2 404	2 446	42	2 406	2 529	*5,1*
• Bundeskriminalamt	392	378	-14	397	426	*7,3*
• BOS[a]	258	240	-18	293	318	*8,5*
• Migration und Flüchtlinge	400	411	11	403	410	*1,7*
• Spitzensportförderung	132	135	3	131	129	*-1,5*
Einnahmen des Einzelplans	425	443	18	415	405	*-2,4*
darunter:						
• Luftsicherheitsgebühr	399	331	-68	388	378	*-2,6*
Verpflichtungsermächtigungen	1 010[b]	729	-281	881	472	*-46,4*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	53 822	52 178[c]	-1 644	53 792	53 745	*-0,1*

Erläuterungen: [a] Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).
[b] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[c] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 06; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 06.

Zum Bundesinnenministerium gehört unmittelbar die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist beim Bundesinnenministerium eingerichtet und untersteht dessen Dienstaufsicht. 14 weitere Behörden unterstützen das Bundesinnenministerium bei der Erledigung seiner Aufgaben. Das Bundesamt für Verfassungsschutz wird in der folgenden Tabelle aus Gründen der Geheimhaltung nicht berücksichtigt. Im Jahr 2011 waren fünf Behörden und 84,4 % aller Stellen und Planstellen mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst.

Für das Jahr 2013 sieht der Haushaltsentwurf zum Einzelplan 06 eine pauschale Ausgabenkürzung („Globale Minderausgabe“) von 130 Mio. Euro vor. Sie ist im Kapitel 0601 des Einzelplans (Bundesministerium) ausgebracht und vom Bundesinnenministerium und seinen nachgeordneten Behörden im Laufe des Jahres 2013 zu erwirtschaften.

Tabelle 12.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern[a]

Behörde	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2011
	in Mio. Euro		
Bundesministerium des Innern	2,1	129,8	1 323,3
Behörden im Bereich Innere Sicherheit			
Bundeskriminalamt	1,7	378,2	4 807,5
Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	1,8	63,0	458,5
Bundespolizei	365,3	2 446,7	37 656,9
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	11,0	96,7	251,8
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	7,7	181,3	840,1
Sonstige Verwaltungsbehörden			
Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	0	7,6	72,7
Statistisches Bundesamt	10,9	167,3	2 065,0
Bundesakademie für öffentliche Verwaltung	0,3	6,4	46,0
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	1,6	21,9	147,0
Bundesverwaltungsamt	10,2	213,9	2 014,8
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	1,8	31,9	229,9
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung	0	2,1	21,6
Bundesinstitut für Sportwissenschaft	0,2	6,3	23,8
Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	0,4	19,1	196,8
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	21,5	411,2	1 863,1
Bundeszentrale für politische Bildung	0	37,3	158,8

Erläuterung: [a] Ohne Bundesamt für Verfassungsschutz.
Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 06 für das Jahr 2012 und Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2011.

Dem Bundesinnenministerium ist im Bereich der Inneren Sicherheit auch die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) zugeordnet. Sie soll ein digitales Sprech- und Datenfunksystem für die Polizeibehörden von Bund und Ländern, die Feuerwehren und Rettungsdienste, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und die Zollbehörden aufbauen und betreiben.

12.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Aufgrund des Aufgabenzuschnitts des Ressorts und seiner Geschäftsbereichsbehörden prägen ein hoher Stellenbestand und somit hohe Personalausgaben den Einzelplan des Bundesinnenministeriums.

Für das Jahr 2013 sieht der Haushaltsentwurf Ausgaben von 5,8 Mrd. Euro vor. Dies sind 442,6 Mio. Euro mehr als im Jahr 2011. Dabei ist die Globale Minderausgabe von 130 Mio. Euro zu erbringen. Gegenüber der ursprünglichen Finanzplanung sind im Haushaltsentwurf für das Jahr 2013 um 5,6 % (300 Mio. Euro) höhere Ausgaben vorgesehen. Der Aufwuchs kommt überwiegend der Inneren Sicherheit zugute. Die Bundesregierung erhöht die Ausgaben für die Bundespolizei, für die Bekämpfung des Rechtsextremismus (u. a. durch Bundeskriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundeszentrale für politische Bildung) sowie für IT-Maßnahmen. Auch im Jahr 2013 sollen zwei Drittel der vorgesehenen Ausgaben im Einzelplan 06 (3,9 Mrd. Euro) auf den Bereich der Inneren Sicherheit entfallen.

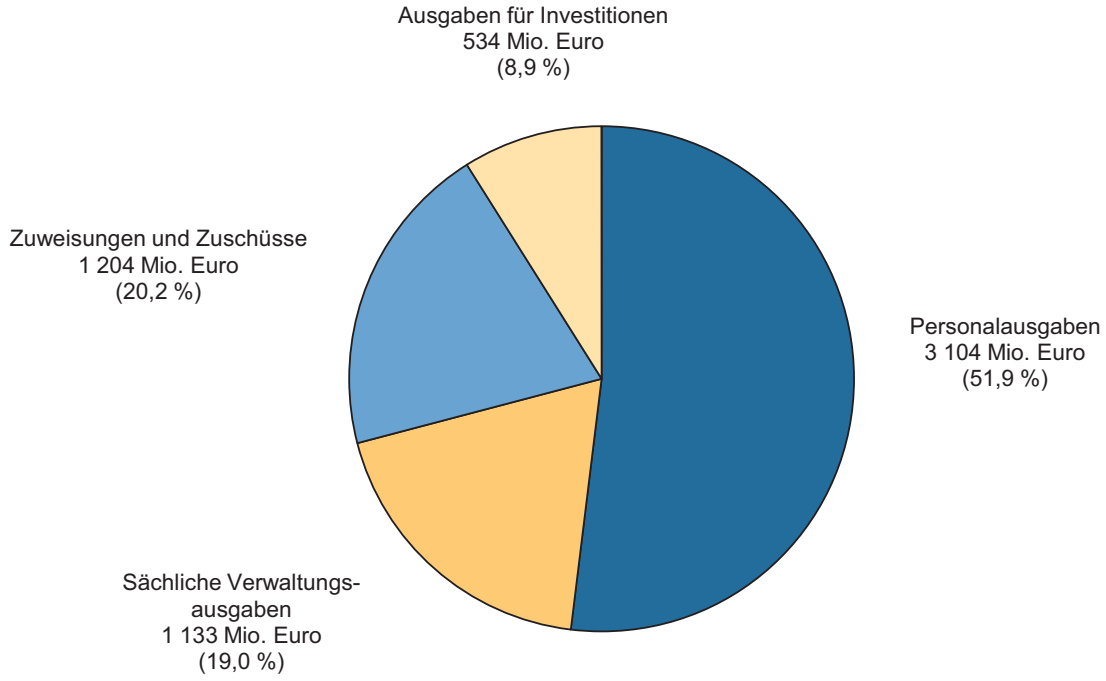
Für 53 745 Planstellen und Stellen (ohne Bundesamt für Verfassungsschutz) sind 3,1 Mrd. Euro veranschlagt; das sind rund 51,9 % der im Einzelplan 06 vorgesehenen Ausgaben. Der Stellenbestand hat sich seit dem Jahr 1998 wie folgt entwickelt:

- Im Bereich der Inneren Sicherheit ist er um 2,4 % angestiegen.
- Das Bundesinnenministerium (Ministerium, Geschäftsbereich ohne Bereich der Inneren Sicherheit) reduzierte ihn um 13,6 %. Im Ministerium wurden 4,4 % der Planstellen und Stellen abgebaut.

Im Haushaltsjahr 2013 sollen 1,2 Mrd. Euro auf Zuweisungen und Zuschüsse entfallen; das sind rund 20,2 % der im Einzelplan vorgesehenen Ausgaben. Zu den Ausgabenbereichen gehören beispielsweise die Spitzensportförderung mit rund 129 Mio. Euro und die Unterstützungsleistungen für Spätaussiedler, Minderheiten und Vertriebene mit rund 64 Mio. Euro. Bei seiner Prüfung der institutionellen Förderung einer deutschen Volksgruppe im Ausland hat der Bundesrechnungshof eine mangelhafte Kontrolle der Mittelverwendung und des Erfolgs festgestellt (s. Bemerkung Nr. 15).

Abbildung 12.1

Ausgabenstruktur im Einzelplan 06 im Jahr 2013



Erläuterung: Veranschlagung einschließlich der globalen Minderausgabe von rund 130 Mio. Euro. Insoweit weicht die Summe der veranschlagten Beträge von der Angabe in Tabelle 12.1 ab.

Quelle: Für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 06.

12.3 Aufgabenbereich Innere Sicherheit

12.3.1 Bundespolizei

Allgemeines

Die Bundespolizei ist eine Sonderpolizei des Bundes, deren Hauptaufgabe ursprünglich im Schutz der Landesgrenzen bestand (Bundesgrenzschutz). Als Folge des Übereinkommens von Schengen aus dem Jahr 1985 und der deutschen Wiedervereinigung gingen die grenzpolizeilichen Aufgaben stark zurück. Hinzu kamen bahnpolizeiliche und Luftsicherheitsaufgaben. Die Bundespolizei verfügt daneben über Bereitschaftspolizeikräfte, die sie für eigene Aufgaben und in Ausnahmefällen zur Unterstützung der Länderpolizeien einsetzen darf. Für außergewöhnliche Einsatzlagen, z. B. Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle, können die Länder die Hilfe der Bundespolizei anfordern.

Im Jahr 2011 betrugen die Ausgaben für die Bundespolizei mehr als 2,4 Mrd. Euro. Für das Jahr 2013 sind 2,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Neuorganisation der Bundespolizei

Die am 1. März 2008 begonnene Neuorganisation der Bundespolizei dauert an. Mit ihr beabsichtigt das Bundesinnenministerium insbesondere, Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte von Verwaltungsaufgaben zu entlasten und die Organisation zu straffen. 1 000 bislang in Verwaltungsbereichen verwendete Polizeivollzugskräfte sollen für den Streifendienst und Fahndungsaufgaben verfügbar gemacht werden. Der Bundesrechnungshof begleitet die Neuorganisation kontinuierlich. Dabei drängt er insbesondere darauf, die Neuorganisation zu evaluieren. Nur so lässt sich feststellen, ob das Bundesinnenministerium die mit der Neuorganisation verfolgten Ziele erreicht.

Schnittstellen der Bundespolizei zu anderen Behörden

Die Aufgaben der Bundespolizei weisen vielfältige Schnittstellen zu anderen Behörden auf. Dazu zwei Beispiele:

Bei der Küstenwache nehmen Zoll und Bundespolizei seit einigen Jahren ihre Aufgaben gemeinsam wahr. Neben der Bundespolizei und dem Zoll sind weitere Bundesbehörden (u. a. die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung) und die Wasserschutzpolizeien der Küstenländer für die maritime Sicherheit in Deutschland verantwortlich. Diese arbeiten in einem Maritimen Sicherheitszentrum zusammen. Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung – zum Beispiel aufeinander abgestimmte Einsatzpläne der an der Küstenwache beteiligten Ressorts und gemischte Bootsbesatzungen auf den Booten des Zolls und der Bundespolizei – soll zu Synergieeffekten führen. Der Bundesrechnungshof verfolgt die weiteren Entwicklungen beim Aufbau einer wirksamen und wirtschaftlichen Küstenwache. Er prüft auch, ob durch die Synergieeffekte Personal- und Sachmittel eingespart werden.

Um die Luftfrachtsicherheit zu verbessern, sollen Personal- und Sachmittel des Luftfahrt-Bundesamtes und des Zolls verstärkt und bei der Bundespolizei neu aufgebaut werden. Der Bundesrechnungshof hat sich u. a. mit dem vorgesehenen Personalaufwuchs und den geplanten Maßnahmen im Bereich der Luftfrachtkontrolle bei der Bundespolizei befasst. Er hat dazu dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) berichtet. Der Haushaltsausschuss hat daraufhin nur einen Teil der beantragten Mittel freigegeben. Über die Freigabe weiterer Mittel wird er entscheiden, wenn der bis zum 1. Juni 2013 erbetene Evaluierungsbericht des Bundesrechnungshofes vorliegt.

12.3.2 Übergreifende Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden

Angesichts von Bedrohungslagen, wie dem internationalen Terrorismus oder Angriffen auf die „Cybersicherheit“, hält die Bundesregierung eine bessere Vernetzung der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder für geboten. In gemeinsamen Zentren und mit behördenübergreifenden IT-Anwendungen und Projekten will sie den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden verbessern. Dabei hat sie nicht nur die grundgesetzlichen Kompetenzzuweisungen zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit, sondern auch das gesetzlich normierte Trennungsgebot zwischen den Nachrichtendiensten und den Polizeibehörden zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof prüft solche Formen der Zusammenarbeit unter rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten. Zu den gemeinsamen Einrichtungen gehören u. a. das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum und das Gemeinsame Abwehrzentrum gegen Rechtsterrorismus von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz sowie das Cyberabwehrzentrum beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik. Ferner prüft der Bundesrechnungshof gemeinsame IT-Anwendungen. Dazu gehören die Antiterrordatei, die Visawarndatei und das Datenabgleichsverfahren. Behördenübergreifende Projekte, wie die Bündelung der Telekommunikationsüberwachung im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums, sind ein weiterer Prüfungsschwerpunkt. Das Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern war bereits Gegenstand des Gutachtens zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern aus dem Jahr 2007. Darin empfahl der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, die Aufgaben des Verfassungsschutzes beim Bund zu konzentrieren, ohne die – notwendige – operative Präsens vor Ort aufzugeben. Durch diese Lösung ließen sich erhebliche Effizienzgewinne erzielen. Darüber hinaus könnte ein einheitlicher Verfassungsschutz effektiver mit anderen zentralen Diensten wie dem Bundesnachrichtendienst oder dem Militärischen Abschirmdienst sowie ausländischen Nachrichtendiensten zusammenarbeiten.

Da die Prüfungen des Bundesrechnungshofes oftmals sicherheitsrelevante Fragestellungen betreffen, sind auch

die Prüfungsergebnisse zumeist als Verschlusssachen eingestuft. Sie können damit einer breiten Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden. Über seine Prüfungsergebnisse zu den Nachrichtendiensten des Bundes unterrichtet der Bundesrechnungshof das Vertrauensgremium des Deutschen Bundestages und das Parlamentarische Kontrollgremium.

12.3.3 Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS-Digitalfunk)

Bund und Länder beabsichtigen, Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) statt mit dem bestehenden Analogfunk mit einem digitalen Funk (BOS-Digitalfunk) auszustatten. Mit dem BOS-Digitalfunk können Einsatzkräfte z. B. bundesweit kommunizieren, Informationen verschlüsselt und damit abhörsicher übertragen und Notrufe bevorrechtigt gegenüber allen anderen Rufen absetzen. Beim BOS-Digitalfunk wird zwischen der Funkversorgung von Freiflächen und der von Objekten wie Autobahntunneln, Bahnhöfen, Flughäfen und Einkaufszentren unterschieden. Mindestens 1 300 Objekte müssen mit BOS-Digitalfunk versorgt werden. Die Objekte sind im Eigentum des Bundes, der Länder, der Kommunen oder Privater. Die Ausgaben für die Funkversorgung hat der Eigentümer der Objekte zu tragen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Bund seine Objekte erst dann mit BOS-Digitalfunk ausstatten will, wenn die Freifeldversorgung weitgehend abgeschlossen ist. Er empfahl dem Bundesinnenministerium und der BDBOS, zeitgleich mit der Versorgung des Freifeldes auch alle relevanten Objekte des Bundes mit BOS-Digitalfunk zu versorgen.

Wenn die BDBOS die Ausstattung wichtiger Gebäude und Tunnel mit BOS-Digitalfunk gegenüber der Freifeldversorgung zurückstellt, können außerdem Einsätze der Sicherheitskräfte beeinträchtigt sein. Die Einsatzkräfte müssen zusätzlich zu den digitalen BOS-Funkgeräten auch andere Mobilfunkgeräte mit sich führen und bei Bedarf im Gebäude oder Tunnel das Gerät wechseln. Auch könnten sie in den Objekten nicht mit anderen Einsatzkräften oder mit Leitstellen kommunizieren, die mit BOS-Digitalfunk ausgestattet sind. Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass analoge Funknetze und Leitstellen deshalb nicht wie geplant abgelöst werden. Zusätzliche Ausgaben wären die Folge.

Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes forderte das Bundesinnenministerium alle obersten Bundesbehörden auf, Haushaltsmittel für die Versorgung von Objekten in ihrem Geschäftsbereich vorzusehen.

Wenn Objekte mit BOS-Digitalfunk ausgestattet werden, muss möglicherweise der Bund seine Netzinfrastruktur erweitern. Weder das Bundesinnenministerium noch die BDBOS hatten geklärt, wer diese Ausgaben trägt. Der Bundesrechnungshof regte an, umgehend festzulegen, welche Ausgaben der Bund und welche die Länder übernehmen. Dieser Empfehlung ist das Bundesinnenministerium bisher nicht gefolgt.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem die Haushalts- und Wirtschaftsführung der BDBOS geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass das Bundesinnenministerium seine Fachaufsicht unzureichend wahrnimmt (s. Bemerkung Nr. 13).

12.4 Weitere Aufgabenbereiche

12.4.1 Integration, Rückkehrförderung

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) fördert vor allem Maßnahmen zur sprachlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Zuwanderern. Im Jahr 2011 setzte es für Integrationsmaßnahmen 264 Mio. Euro und damit 64 % seiner Haushaltsmittel ein.

Für Ausländer, die freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren wollen, bestehen verschiedene Angebote zur Rückkehrförderung. Bund und Länder finanzieren Programme zur Rückkehrförderung jeweils zur Hälfte, da sie diesen Bereich als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstehen. Der Bund gewährt jährliche Zuwendungen als Projektförderungen des BAMF. Im Jahr 2011 gab das BAMF für solche Maßnahmen 4,3 Mio. Euro aus.

12.4.2 Spitzensportförderung

Das Bundesinnenministerium förderte den Spitzensport in Deutschland in den vergangenen Jahren mit Zuwendungen von bis zu 136 Mio. Euro jährlich. Seit dem Jahr 2010 wurde die Fördersumme abgesenkt. Für das Jahr 2013 soll sie 129 Mio. Euro betragen.

Die Förderung ist vielfältig. Das Bundesinnenministerium fördert beispielsweise

- zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports, z. B. Bundesleistungszentren und Olympiastützpunkte,
- Sporteinrichtungen wie das Institut für Forschung und Entwicklung von Sportgeräten und das Institut für Angewandte Trainingswissenschaft,
- periodisch wiederkehrende Sportveranstaltungen, z. B. durch Übernahme der Entsendekosten für Olympiamannschaften und
- die Errichtung und die Unterhaltung von Sportstätten für den Hochleistungssport.

Außerdem bezuschusst das Bundesinnenministerium Maßnahmen zur Dopingbekämpfung sowie die Welt-Anti-Doping Agentur und die Nationale Anti-Doping Agentur.

Gerade bei der Vielfalt der Zuschüsse und Zuwendungen ist es wichtig, dass das Bundesinnenministerium regelmäßig überprüft, ob es mit der Förderung seine Ziele erreicht. Hier liegt auch ein Prüfungsschwerpunkt des Bundesrechnungshofes. Bei einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts für Forschung und Ent-

wicklung von Sportgeräten und des Instituts für Angewandte Trainingswissenschaft stellte er fest, dass die Zuwendungen an die Institute auf Dauer angelegt sind und der Förderanteil des Bundes mehr als 90 % der Gesamtausgaben beträgt. Gleichwohl weist das Bundesinnenministerium die Zuwendungen als Projektförderung aus. Das mit der Verwendungsnachweisprüfung beauftragte Bundesverwaltungsamt prüft die Verwendungsnachweise der Institute deshalb nur im Stichprobenverfahren. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Verwendungsnachweise der Institute ab dem Haushaltsjahr 2011 jährlich vertieft zu prüfen, um eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Zielerreichung sicherzustellen. Dies ist nicht zuletzt in Anbetracht der jährlichen Förderhöhe von bis zu 12 Mio. Euro geboten.

Beide Institute haben einen gemeinsamen Trägerverein. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Verwaltungsabteilungen der Institute stärker zusammenarbeiten und mögliche Synergien nutzen. Beispielsweise könnten die Institute mit einem einheitlichen Vorgehen ordnungsgemäße und wirtschaftliche Beschaffungen sicherstellen. Sie könnten außerdem Einsparungen bei der Abrechnung der Entgelte der Beschäftigten erzielen.

Der Bundesrechnungshof forderte ferner, dass die Institute die Regelungen zum Vergaberecht beachten und festgestellte Mängel unverzüglich beheben.

Das Bundesinnenministerium hat begonnen, die Empfehlungen umzusetzen.

12.4.3 Unterbringung und Struktur des Bundesverwaltungsamtes

Das Bundesverwaltungsamt ist ein zentraler Dienstleister des Bundes. Mit seinen rund 2 400 Beschäftigten nimmt es mehr als 100 verschiedene Aufgaben für die Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche wahr. Das Bundesverwaltungsamt ist in zwei Liegenschaften an seinem Hauptsitz in Köln sowie sieben Außenstellen im Bundesgebiet untergebracht.

Bei einer Prüfung stellte der Bundesrechnungshof u. a. fest, dass das Bundesverwaltungsamt bislang versäumte, sich mit seiner Unterbringung unter Wirtschaftlichkeitsaspekten standortübergreifend auseinanderzusetzen. Das Bundesverwaltungsamt hat gleiche bzw. gleichartige Aufgaben verschiedenen Außenstellen zugewiesen. Dies ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ein Indiz, dass eine Konzentration an jeweils einem Standort wirtschaftlicher sein könnte.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverwaltungsamt empfohlen, fachverwandte Aufgaben möglichst zu bündeln, organisatorische Konzepte zu entwickeln, den Personalbedarf zu ermitteln und auf dieser Grundlage den Unterbringungsbedarf abzuleiten. Hierbei sollte es nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten alternative Unterbringungsmodelle entwickeln und für diese unter Berücksichtigung funktionaler und sozialer Aspekte ergänzend eine Nutzwertanalyse erstellen. Dabei sollte es insbesondere die Liegenschaftskosten, die Leerstände und die Personalstruktur sowie die Zahl der Beschäftigten berücksichtigen.

Das Bundesverwaltungsamt hat zugesichert, die aktuelle Unterbringung standortübergreifend zu überprüfen und abschließend ein Unterbringungskonzept für das Bundesverwaltungsamt zu erarbeiten.

Der Bundesrechnungshof unterrichtete den Haushaltsausschuss mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung über seine Erkenntnisse und Empfehlungen. Der Haushaltsausschuss forderte das Bundesinnenministerium auf, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen und das Unterbringungskonzept zusammen mit der Aufbau- und Ablauforganisation des Bundesverwaltungsamtes zu verbessern.

12.4.4 Gesamtstaatliche Repräsentation

Das Bundesinnenministerium ist innerhalb der Bundesregierung in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt für Veranstaltungen der Verfassungsorgane aus besonderen Anlässen (z. B. Staatsakte, zentrale Gedenkveranstaltungen) sowie für Veranstaltungen der Bundesregierung aus Anlass besonderer Jubiläen (z. B. 60 Jahre Grundgesetz – 20 Jahre Mauerfall und Wiedervereinigung) zuständig. Mit der Planung und Durchführung dieser Veranstaltungen beauftragte es teilweise Agenturen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Planungen zu dem Fest „Erinnerung an 60 Jahre Grundgesetz, 20 Jahre friedliche Revolution und Wiedervereinigung“ (Bürgerfest). Er stellte fest, dass das Bundesinnenministerium es versäumt hatte, sich im Anschluss an ein Vergabeverfahren den Anspruch auf die Organisation des Bürgerfestes vertraglich zu sichern. Das Bundesinnenministerium wählte bei der Planung des Bürgerfestes mit der Zuwendung nicht nur ein ungeeignetes Finanzierungsinstrument, sondern wandte dieses auch noch fehlerhaft an. Es zahlte 1 Mio. Euro aus, ohne zu kontrollieren, ob die Agentur die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet.

Obwohl die Agentur die Zuwendungen teilweise zweckwidrig verwendete und gegen viele Zuwendungsauflagen verstieß, verzichtete das Bundesinnenministerium zunächst auf Erstattungs- und Zinsansprüche. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof leitete das zuständige Bundesverwaltungsamt eine erneute Kontrolle ein. Es stellte weitere Unstimmigkeiten beim Nachweis über die Verwendung der Bundesmittel durch die Agentur fest.

Das Bundesinnenministerium will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entsprechen und alle Angaben der Agentur prüfen, die zuwendungsfähigen Ausgaben neu ermitteln, die Zuwendung ganz oder teilweise widerrufen sowie Erstattungs- und Zinsansprüche gegenüber der Agentur geltend machen.

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung über seine Erkenntnisse und Empfehlungen unterrichtet.

12.4.5 Politische Stiftungen

Die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien unterhalten auf Bundesebene ihnen nahestehende „Politische Stiftungen“. Hierbei handelt es sich um die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Heinrich-Böll-Stiftung e. V., die Hanns-Seidel-Stiftung e. V., die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit und die Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Die staatliche Finanzierung dieser sechs Stiftungen beruht auf drei Säulen:

- Institutionelle Zuwendungen durch sogenannte „Globalzuschüsse“ des Bundesinnenministeriums,
- Projektförderungen durch verschiedene Ressorts und
- Zweckzuwendungen als sogenannte „Bauglobalzuschüsse“ des Bundesinnenministeriums.

Die Stiftungen erhielten für das Jahr 2011 „Globalzuschüsse“ für ihre gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit von zusammen 98 Mio. Euro. Sie erhielten im Jahr 2011 vom Auswärtigen Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und Bundesministerium für Bildung und Forschung Projektfördermittel von insgesamt 317,5 Mio. Euro. Zusätzlich erhielten sie Bauglobalzuschüsse von rund 7,7 Mio. Euro.

Die Zuwendungen des Bundes an die Politischen Stiftungen stiegen in den letzten zehn Jahren von 323,2 Mio. Euro im Jahr 2002 um 31 % auf 423,2 Mio. Euro im Jahr 2011.

Die Politischen Stiftungen haben zusammen rund 2 000 Beschäftigte. Davon sind etwa 85 % im Inland und 15 % im Ausland tätig.

12.4.6 Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale hat ihren Sitz in Bonn und unterhält ein Medien- und Kommunikationszentrum in Berlin. Sie verfügt über 159 Stellen und Planstellen und verausgabte im Jahr 2011 rund 37,3 Mio. Euro. Die Bundeszentrale hat folgende Kernaufgaben:

- Förderung des Verständnisses für politische Sachverhalte,
- Festigung des demokratischen Bewusstseins,
- Stärkung der Bereitschaft zur politischen Mitarbeit.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben gibt die Bundeszentrale multimediales Informationsmaterial heraus, führt rund 150 eigene Veranstaltungen im Jahr durch und fördert Veranstaltungen Dritter. Ihre Produktpalette reicht von Printpublikationen über Veranstaltungen und audiovisuelle Medien bis hin zu unterschiedlichen Internetauftritten.

12.5 Wesentliche Einnahmenbereiche

Einnahmen erzielte das Bundesinnenministerium vor allem aus der Gebühr für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck (Luftsicherheitsgebühr). Auf sie entfielen mit rund 331 Mio. Euro im Jahr 2011 rund 75 % der Gesamteinnahmen des Bundesinnenministeriums. Diesen Einnahmen standen Ausgaben an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von 257 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kamen Ausgaben von rund 70 Mio. Euro für die Beschaffung und Unterhaltung von Luftsicherheitskontrollgeräten sowie für Mieten und Pachten an den Flughäfen.

12.6 Ausblick

Für die kommenden Jahre sieht die Finanzplanung eine Absenkung der Ausgaben im Einzelplan 06 vor (s. Tabelle 12.3).

In den zurückliegenden Jahren sahen die jeweiligen Haushaltsentwürfe mehr Ausgaben vor als zuvor in der Finanzplanung ausgewiesen waren. Die zusätzlichen Ausgaben waren überwiegend für die Innere Sicherheit veranschlagt. Ob die im Finanzplanungszeitraum für die Jahre 2014 bis 2016 vorgesehene Absenkung erreicht werden kann, ist daher fraglich. Insbesondere die Entwicklung der Inneren Sicherheit ist über diesen Zeitraum nur schwer vorhersehbar.

Tabelle 12.3

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 06

	Haushaltsjahr					
	2011 Soll	**2012 Soll**	**2013 Haushalts-entwurf**	**2014 Finanzplan**	**2015 Finanzplan**	**2016 Finanzplan**
Einzelplan 06 (in Mio. Euro)	5 402,2	5 490,3	5 844,8	5 757,0	5 583,1	5 576,8
Veränderungen zum Vorjahr (in %)	*-1,6*	*1,6*	*6,5*	*-1,5*	*-3,0*	*-0,1*

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 06; Eckwertebeschluss zum Haushaltsentwurf 2013 und Finanzplan 2012 bis 2016.

13 Kat. B Bundesinnenministerium beaufsichtigt die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben unzureichend
(Kapitel 0602 Titelgruppe 02)

13.0

Das Bundesinnenministerium nimmt seine Fachaufsicht über die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben nur unzureichend wahr. Bei der Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen, der Bewirtung und der Ausstattung von Büroräumen hatte sie unangemessen hohe Ausgaben. Das Bundesinnenministerium erkannte das unwirtschaftliche und teilweise unzulässige Verwaltungshandeln der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben nicht.

13.1

Die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) wird vom Bund und den Ländern finanziert und soll den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben aufbauen und betreiben. Die Behörde gehört zum Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums. Sie unterliegt dessen Fachaufsicht.

Der Bundesrechnungshof hatte generell auf Schwächen bei der Fachaufsicht der Ressorts über ihren jeweiligen Geschäftsbereich hingewiesen (Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 66). Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte die Bundesregierung u. a. aufgefordert, einen Leitfaden zur Fachaufsicht zu erstellen und unter Berücksichtigung des Leitfadens die Aufsicht über die nachgeordneten Bereiche wahrzunehmen. Daraufhin legte das Bundesinnenministerium Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich fest.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz, wie die BDBOS ihre Verwaltungsaufgaben wahrnahm. Dazu gehören Aufgaben, die in nahezu allen Behörden anfallen und die nicht unmittelbar dem Aufbau des Digitalfunks dienen, z. B. die Beschaffung und der Betrieb von Fahrzeugen. Der Bundesrechnungshof stellte u. a. fest:

- In den Jahren 2008 bis 2011 beschaffte die BDBOS mehrere Dienstkraftfahrzeuge für ihren Präsidenten und ihren Vizepräsidenten. Das erste Fahrzeug kaufte sie und zahlte dafür 23 500 Euro. Als sie dieses Fahrzeug veräußerte, erzielte sie einen Erlös, der fast so hoch wie der Kaufpreis war. Alle übrigen Fahrzeuge leaste die BDBOS, ohne vor Vertragsschluss die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsmöglichkeiten Kauf und Leasing zu untersuchen. Ein Konzept zur Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen gab es nicht.
- Für ihren Präsidenten und ihren Vizepräsidenten beschaffte die BDBOS regelmäßig Fahrzeuge mit Motorleistungen bis zu 260 PS (190 kW). Einige waren mit Sonderausstattungen z. B. einem Panoramaglasdach ausgerüstet. Sie nutzte diese überwiegend für Kurzstreckenfahrten im Stadtverkehr. Dabei handelte es sich um Kurierfahrten ohne Passagiere. Längere Fahrten fielen nur gelegentlich an.
- Für die Bewirtung von Besucherinnen und Besuchern in den Jahren 2008 bis 2010 gab die BDBOS 92 000 Euro aus. Sie nahm externe Cateringleistungen in Anspruch, z. B. für die Zubereitung von Heißgetränken. Dem Bundesinnenministerium stand im gleichen Zeitraum ein Betrag von 75 000 Euro zur Verfügung. Führungskräfte der BDBOS erhielten bei Leitungsklausuren und Workshops am Dienstort regelmäßig Getränke und Imbisse. In den Jahren 2008 und 2009 bewirtete sie ihre eigenen Beschäftigten anlässlich Weihnachtsfeiern mit Speisen und Getränken. Dafür gab sie insgesamt mehr als 6 000 Euro aus.
- Für die Ausstattung der Geschäftszimmer ihres Präsidenten und ihres Vizepräsidenten gab die BDBOS insgesamt 23 100 Euro aus. Der vom Bundesfinanzministerium festgelegte Höchstbetrag beträgt zusammen 10 500 Euro.

Über diese Beanstandungen informierte der Bundesrechnungshof das Bundesinnenministerium als aufsichtspflichtige Behörde. Dem Bundesinnenministerium war das Verwaltungshandeln der BDBOS weitgehend unbekannt. Eigene Prüfungen der BDBOS führte es nicht durch. Weder ließ es sich von der BDBOS über deren Verwaltungshandeln berichten, noch führte es regelmäßige Besprechungen mit Beschäftigten der BDBOS durch.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat das Verwaltungshandeln der BDBOS kritisiert. Die BDBOS gab für ihre leistungsstarken und hochwertig ausgestatteten Dienstkraftfahrzeuge mehr Haushaltsmittel als notwendig aus. Auch hat sie die Höchstbeträge für die Ausstattung von Dienstzimmern erheblich überschritten.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem die unangemessen hohen Ausgaben für die Bewirtung von Besucherinnen und Besuchern und der eigenen Beschäftigten kritisiert. Die BDBOS gab in den Jahren 2008 bis 2010 mehr dafür aus als das Bundesinnenministerium hierfür veranschlagte.

Der Bundesrechnungshof hat die BDBOS aufgefordert, die Ausgaben für die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen, die Bewirtung und die Ausstattung der Büroräume zu beschränken und die vom Bundesfinanzministerium festgelegten Höchstbeträge zu beachten.

Die Aufsicht über die BDBOS ist nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien eine Kernaufgabe des Bundesinnenministeriums. Sie dient u. a. dazu, ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln der BDBOS sicherzustellen. Voraussetzung für eine wirksame Aufsicht sind hinreichende Kenntnisse über die Verwaltungsabläufe und das Verwaltungshandeln der BDBOS. Diese Kenntnisse lagen im Bundesinnenministerium nicht vor. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesinnenministerium aufgefordert, die Aufsicht über die BDBOS wirksamer auszuüben.

13.3

Die BDBOS hat die Bewertungen des Bundesrechnungshofes nicht geteilt. So hält sie die hochwertige Ausstattung ihrer Dienstkraftfahrzeuge für sinnvoll und vertretbar. Die Überschreitung der Höchstbeträge bei der Ausstattung der Büroräume des Präsidenten und des Vizepräsidenten rechtfertigte sie damit, dass deren Räume zugleich als Besprechungszimmer dienen. Dies sei der Wunsch der Leitung der BDBOS gewesen. Die Bewirtung von Besucherinnen und Besuchern und eigenen Beschäftigten im bisherigen Umfang und auch durch Externe hat die BDBOS für angemessen gehalten. Dennoch will die BDBOS den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überwiegend folgen und

- die Höchstbeträge des Bundesfinanzministeriums künftig beachten sowie
- für den Präsidenten und den Vizepräsidenten insgesamt nur noch ein Dienstkraftfahrzeug vorhalten.

Das Bundesinnenministerium hat eingeräumt, dass es die Verwaltungstätigkeit der BDBOS nicht systematisch geprüft habe. Es habe sich zwar mit den Fachaufgaben der BDBOS zum Aufbau des Digitalfunks, nicht aber mit deren Verwaltungsaufgaben befasst. Es sieht zunächst die BDBOS in der Pflicht, den Mängeln zu begegnen und diese abzustellen. Das Bundesinnenministerium hat dargelegt, es werde nicht „systematisch“ kontrollieren, wie die Behörden seines Geschäftsbereichs ihre Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Gleichwohl hat es die BDBOS angewiesen, die Vorgaben des Bundesfinanzministeriums zur Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen einzuhalten und ein Konzept zur Ausstattung der Behörde mit Fahrzeugen zu erstellen. Auch hat es sich die Regelungen der BDBOS für die Bewirtung von Besucherinnen und Besuchern vorlegen lassen.

13.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der BDBOS angekündigten Maßnahmen für richtig. Er ist jedoch nicht davon überzeugt, dass sie ihre Verwaltungsaufgaben künftig besser wahrnehmen wird, weil diese ihr Handeln nach wie vor für angemessen und richtig hält.

Da die BDBOS Haushaltsmittel von Bund und Ländern verwaltet, kommt der Fachaufsicht des Bundesinnenministeriums besondere Bedeutung zu. Denn die Länder müssen darauf vertrauen können, dass die BDBOS die Haushaltsmittel für ihre Verwaltungstätigkeit wirtschaftlich und ordnungsgemäß einsetzt. Die Maßnahmen des Bundesinnenministeriums sind ein erster Schritt, die Aufsicht künftig stärker auszuüben. Sie reichen jedoch nicht aus.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesinnenministerium überwacht, wie die BDBOS ihre Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dazu sollte es die eigenen Grundsätze in dem Leitfaden zur Fachaufsicht über die nachgeordneten Geschäftsbereiche auch anwenden und z. B. regelmäßig

- die BDBOS über ihre Verwaltungstätigkeit berichten lassen und diese Berichte auswerten,
- hierzu Dienstbesprechungen mit Beschäftigten der BDBOS führen und
- die Verwaltung mit sogenannten Geschäftsprüfungen überprüfen.

14 Kat. C Bundespolizei konzipiert ihre Fahrschulen neu

14.0

Die Bundespolizei hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes begonnen, ihre Fahrschulen neu zu konzipieren und ihre Fortbildung zum Erwerb einer Dienstfahrerlaubnis bedarfsorientiert auszurichten. Sie will prüfen, inwieweit sie Grundmodule ihrer Fortbildung an zivile Fahrschulen auslagern und die polizeispezifische Fortbildung an weniger Standorten konzentrieren kann.

14.1

Einstellungsvoraussetzung für den Polizeivollzugsdienst der Bundespolizei ist u. a. der Besitz einer zivilen Fahrerlaubnis Klasse B. Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte müssen zusätzlich eine dienstliche Fahrerlaubnis erwerben, wenn sie Dienstfahrzeuge der Bundespolizei führen sollen. Die für die Dienstfahrerlaubnis Klasse B und den Erwerb weiterer Fahrerlaubnisklassen notwendigen Fortbildungen führt die Bundespolizei selbst durch. Dafür hält sie an mehreren Standorten eigene Fahrschulen vor.

Die Fortbildungsinhalte der Bundespolizei für eine dienstliche Fahrerlaubnis unterscheiden sich insoweit von denen ziviler Fahrschuleinrichtungen, als mehr Fortbildungsfahrten durchgeführt und die Teilnehmer in Kraftfahrzeugtechnik, Kraftfahrzeugbetrieb und polizeirechtlichen Grundlagen unterrichtet werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2010 und 2011 die Aufbau- und Ablauforganisation der Fahrschulen der Bundespolizei. Er stellte fest, dass bedarfsorientierte Einsatz- und Fortbildungskonzepte für die jeweiligen Dienstfahrerlaubnisklassen fehlten. Auch kannte die Bundespolizei die Kosten der Fortbildungen nicht. Dadurch fehlte ihr eine wesentliche Grundlage für den Vergleich des Eigenmodells mit den Kosten und Leistungen privater Anbieter sowie für eine mögliche Konzentration der Fahrschulen an weniger Standorten.

Ferner stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Bundespolizei alle Fahrschulen einheitlich mit Personal ausstattete, ohne dabei die unterschiedlichen Aufgaben der einzelnen Fahrschulen nachvollziehbar zu berücksichtigen.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundespolizei empfohlen, bedarfsorientierte Standort-, Einsatz-, Personalbedarfs- und Fortbildungskonzepte für die jeweiligen Dienstfahrerlaubnisklassen zu erstellen.

Die Bundespolizei sollte hierzu die Kosten der bundespolizeieigenen Fahrschulorganisation und -fortbildung nachvollziehbar ermitteln, auf dieser Grundlage das jetzige Eigenmodell verbessern und mit Angeboten privater Anbieter vergleichen. Sie sollte in einem Modellversuch prüfen, ob Grundmodule der allgemeinen Kraftfahrfortbildung unter Kosten-Nutzen-Aspekten zivilen Fahrschulen übertragen werden können. Im Schwerpunkt könnte sich dann die Bundespolizei für ihre eigene Kraftfahrfortbildung darauf beschränken, polizeispezifische und einsatztaktische Besonderheiten zu vermitteln, z. B. das Einsatzfahrtraining mit Blaulicht und Sondersignal.

14.3

Die Bundespolizei hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und zugesagt, ein bedarfsorientiertes Konzept für die Fahrschulen der Bundespolizei zügig zu erstellen. In einem ersten Schritt hat die Bundespolizei die Fortbildung zum Erwerb der Dienstfahrerlaubnisklasse B von zwei auf eine Woche gekürzt und in die Vorbereitungsdienste des Polizeivollzugsdienstes integriert. Die Fortbildungsinhalte hat sie auf polizeispezifische Lehrinhalte reduziert. Die Bundespolizei will auch prüfen, inwieweit sie Grundmodule ihrer Fahrschulfortbildung an zivile Fahrschulen auslagern und ihre eigenen Fahrschulen an weniger Standorten konzentrieren kann.

14.4

Mit den bereits eingeleiteten und noch vorgesehenen Maßnahmen wird die Bundespolizei ihre Fahrschulorganisation und -fortbildung wirksamer und wirtschaftlicher gestalten können. Der Bundesrechnungshof wird darauf achten, dass die Bundespolizei ihre Zusagen einhält.

15 Kat. C Bundesinnenministerium achtet verstärkt auf Wirksamkeit der Förderung einer deutschen Volksgruppe im Ausland

15.0

Das Bundesinnenministerium wird die Wirksamkeit der Förderung einer deutschen Volksgruppe im Ausland verbessern. Es wird insbesondere prüfen, wie die Fördermittel verwendet werden und ob die Förderung erfolgreich ist. Dazu will es vom Dachverband der Volksgruppe präzisere Förderanträge und Verwendungsnachweise fordern sowie konkrete Förderziele vorgeben. Ferner will es sicherstellen, dass der Dachverband die Verwaltungsabläufe und die Liegenschaftsnutzung optimiert.

15.1

Das Bundesinnenministerium fördert die kulturelle und soziale Arbeit des Dachverbands einer deutschen Minderheit im Ausland einschließlich seiner Einrichtungen. Es gewährt jährliche Zuwendungen von 8,7 Mio. Euro. An der Förderung beteiligen sich neben dem Bund der ausländische Staat und ein deutsches Land.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2011 die Förderung der deutschen Volksgruppe. Er stellte fest:

- Das Bundesinnenministerium bewilligte die Zuwendungen, obwohl im jährlichen Förderantrag die geplanten kulturellen und sozialen Maßnahmen der Einrichtungen der Volksgruppe und die damit verbundenen Ausgaben nicht beschrieben waren.

- In seiner Förderkonzeption benannte das Bundesinnenministerium nur vage Ziele. Konkrete Ziele fehlten auch in den jährlichen Förderanträgen und den Zuwendungsbescheiden.

- Das Bundesinnenministerium forderte vom Dachverband der Volksgruppe keine vollständigen Verwendungsnachweise an. Es hatte dadurch keinen Überblick über die Tätigkeiten im abgelaufenen Haushaltsjahr.

- Das Bundesinnenministerium prüfte und dokumentierte nicht, ob die Förderung erfolgreich war.

- Die Einrichtungen der Volksgruppe unterhalten eigene Geschäftsstellen und Liegenschaften. Das Bundesinnenministerium unterstützte den Dachverband nicht hinreichend in seinem Bemühen, die Verwaltungsarbeit seiner Einrichtungen zu bündeln und Liegenschaften gemeinsam zu nutzen, um Einsparungen zu erzielen.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesinnenministerium Bundesmittel bewilligte, obwohl entscheidende Informationen fehlten. Wegen der unzureichenden Förderanträge und Verwendungsnachweise konnte es die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht ausreichend prüfen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesinnenministerium aufgefordert, für vollständige Förderanträge und Verwendungsnachweise zu sorgen. Es sollte ferner die Ziele der Förderung konkreter festlegen, um die Erfolgskontrolle zu erleichtern.

Zudem sollte es den Dachverband der Volksgruppe unterstützen, die Verwaltungsabläufe und Liegenschaftsnutzung seiner Einrichtungen zu optimieren.

15.3

Das Bundesinnenministerium hat zugesichert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. So sollen künftig in den Förderanträgen die geplanten kulturellen und sozialen Maßnahmen beschrieben und die damit verbundenen Ausgaben ausgewiesen werden. Der Dachverband wird auch einen jährlichen Bericht über seine Tätigkeiten vorlegen. Das Bundesinnenministerium wird ferner die konkreten Ziele der Förderung in seiner Förderkonzeption benennen. Zudem will es prüfen, ob die vorgegebenen Ziele erreicht werden, und das Ergebnis der Prüfung dokumentieren.

Das Bundesinnenministerium will ferner den Dachverband darin unterstützen, die Verwaltungsabläufe und die Liegenschaftsnutzung seiner Einrichtungen zu verbessern. Es will dazu eigene Untersuchungen durchführen und Optimierungsvorschläge unterbreiten.

Der Bundesrechnungshof hält die geplanten Maßnahmen für geeignet, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel und das Erreichen der Förderziele sicherzustellen.

Bundesministerium der Justiz
(Einzelplan 07)

16 Entwicklung des Einzelplans 07
Kat. A

16.1 Überblick

Die wesentlichen Aufgaben des Bundesjustizministeriums liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt das Bundesjustizministerium bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit. Dabei prüft es, ob die Entwürfe mit dem Grundgesetz und der übrigen Rechtsordnung vereinbar sowie rechtssystematisch und rechtsförmlich einheitlich gestaltet sind.

Im Einzelplan 07 sind außerdem drei der fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes veranschlagt: der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof. Der Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums umfasst zudem den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, das Bundespatentgericht, das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) und das Bundesamt für Justiz (BfJ). Das Bundesjustizministerium nimmt die Dienstaufsicht über die Bundesgerichte sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die Behörden seines Geschäftsbereichs wahr.

Im Haushaltsjahr 2011 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 523,5 Mio. Euro an. Dem standen annähernd gleich hohe Einnahmen von 482,3 Mio. Euro gegenüber. Der Einzelplan 07 hatte einen Anteil von 0,2 % an den Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 31,6 Mio. Euro (6,4 %) und die Einnahmen um 46,1 Mio. Euro (10,6 %).

Von den im Stellenplan des Einzelplans 07 für das Jahr 2011 ausgewiesenen Stellen waren 420 am 1. Juni 2011 nicht besetzt. Als Gründe nannte das Bundesjustizministerium Vorsorge für kommende Stelleneinsparungen, nicht ausreichende Personalmittel und Verzögerungen im Besetzungsverfahren.

Im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums ist das DPMA mit 2 220 Beschäftigten die größte Behörde. Es folgen mit jeweils rund 540 Beschäftigten das Bundesjustizministerium selbst und das BfJ. Das DPMA und das BfJ bilden die Ausgaben- und Einnahmenschwerpunkte im Einzelplan 07. Im Jahr 2011 entfielen auf diese beiden Behörden 44 % der Gesamtausgaben und 90 % der Gesamteinnahmen des Einzelplans 07.

16.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgung und Zuweisungen an den Versorgungsfonds) machten mit 403 Mio. Euro 77 % der Gesamtausgaben im Haushaltsjahr 2011 aus. Einen weiteren Ausgabenblock bildeten die sächlichen Verwaltungsausgaben mit 87 Mio. Euro (16,6 %). Die Ausgaben für Allgemeine Bewilligungen fielen – anders als bei anderen Einzelplänen – mit 19,3 Mio. Euro (3,7 %) kaum ins Gewicht, wenngleich sie sich gegenüber dem Haushaltsjahr 2010 fast verdoppelten. Die Allgemeinen Bewilligungen umfassen im Einzelplan 07 überwiegend Zuweisungen und Zuwendungen sowie Beiträge an internationale Organisationen. Einmalig erhielt im Haushaltsjahr 2011 die Bundesstiftung Magnus Hirschfeld 10 Mio. Euro als Stiftungskapital. Zweck der Stiftung ist es u. a., die nationalsozialistische Verfolgung Homosexueller in Erinnerung zu halten und deren Diskriminierung in Deutschland entgegenzuwirken.

Die Einnahmen des Einzelplans stammten zu 89 % aus Gebühren und sonstigen Entgelten des DPMA und des BfJ.

Tabelle 16.1

Übersicht über den Einzelplan 07
Bundesministerium der Justiz

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	493,1	523,5	30,4	508,3	595,4	*17,1*
darunter:						
• Personalausgaben ohne Versorgung	255,0	274,5	19,5	258,6	301,2	*16,5*
davon:						
• Deutsches Patent- und Markenamt	122,1	130,7	8,6	125,7	138,5	*10,2*
• Bundesamt für Justiz	25,1	28,6	3,5	24,0	34,0	*41,7*
• Versorgung	118,2	119,4	1,2	125,5	136,4	*8,7*
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	7,2	9,5	2,3	6,8	15,4	*126,5*
• Sächliche Verwaltungsausgaben ohne Informationstechnik	44,6	46,2	1,6	61,8	73,3	*18,6*
• Informationstechnik	38,8	40,7	1,9	31,4	40,9	*30,3*
• Allgemeine Bewilligungen	19,9	19,3	-0,6	10,4	10,8	*3,8*
Einnahmen des Einzelplans	414,9	482,3	67,4	441,5	484,0	*9,6*
darunter:						
• Einnahmen aus Gebühren, sonstigen Entgelten	391,1	464,5	73,4	417,8	467,4	*11,9*
davon:						
• Deutsches Patent- und Markenamt	295,6	304,6	9,0	302,3	312,7	*3,4*
• Bundesamt für Justiz	70,1	127,0	56,9	90,0	128,2	*42,4*
Verpflichtungsermächtigungen	4,8[a]	1,2	-3,6	10,5	33,9	*222,9*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 767,8	4 347,4[b]	-420,4	4 742,2	4 783,4[c]	*0,9*

Erläuterungen: [a] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.
[c] Die nach dem Haushaltsgesetz 2012 vorgesehene Stelleneinsparung von 1,5 % ist nicht berücksichtigt.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 07; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 07.

Tabelle 16.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums

Behörde/Gericht	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2011
	in Mio. Euro		
Bundesjustizministerium	15,8	56,1	536,9
Deutsches Patent- und Markenamt	304,8	184,1	2 220,1
Bundesamt für Justiz	127,1	44,1	542,7
Bundesgerichtshof	15,7	32,3	328,2
Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	0,1	21,8	170,4
Bundespatentgericht	12,6	15,0	208,6
Bundesverwaltungsgericht	1,8	17,1	178,6
Bundesfinanzhof	3,1	14,3	161,9

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 07.

In den letzten zehn Jahren stiegen die Ausgaben von 348 Mio. Euro um 51 % auf 523 Mio. Euro im Jahr 2011. Im Jahr 2006 wurden die Versorgungsausgaben dezentralisiert und in jedem Einzelplan veranschlagt. Dies führte beim Einzelplan 07 zu einer Steigerung der Ausgaben um 30 % gegenüber dem Vorjahr. Wegen des hohen Anteils an Personalkosten wirkte sich die Dezentralisierung der Versorgungsausgaben beim Bundesjustizministerium wesentlich stärker aus als bei den meisten anderen Ressorts.

Die tatsächlichen Einnahmen lagen in den Jahren 2008 bis 2011 durchschnittlich 41 Mio. Euro über dem Soll. Dazu trugen die erheblichen Einnahmenanstiege beim DPMA seit dem Jahr 2008 und beim BfJ in den Jahren 2010 und 2011 bei. Das DPMA verzeichnete in dieser Zeit steigende Anmeldezahlen für gewerbliche Schutzrechte. Beim BfJ stieg die Zahl der Ordnungsgeldverfahren nach dem Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG). Die für das Jahr 2013 geplanten Einnahmen orientieren sich an dem Ist des Jahres 2011.

Das Bundesjustizministerium konnte in den letzten Jahren in größerem Umfang Mehrausgaben aus Ausgaberesten finanzieren. Inzwischen hat es diese Ausgabereste weitgehend abgebaut.

16.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

16.3.1 Personal und Versorgung

Die Ausgaben für Personal und Versorgung bilden den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07. Die Aufgaben des Bundesjustizministeriums, des Justizbereichs (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und Bundespatentgericht) und des DPMA erfordern in hohem Maß Personal mit Hochschulabschluss. Deshalb ist im Bundesjustizministerium und seinem Geschäftsbereich der Anteil der Beschäftigten des höheren Dienstes an allen Beschäftigten mit 38 % überdurchschnittlich hoch. Beim Bundesjustizministerium liegt er bei 36 %, im Justizbereich bei 41 % und beim DPMA bei 44 %. Zudem ist bei den obersten Bundesgerichten der Anteil der Beschäftigten in hohen Besoldungsgruppen größer als bei anderen Gerichten und Behörden.

Der hohe Anteil der Beschäftigten im höheren Dienst sowie die hohen Besoldungsgruppen der Richterinnen und Richter an den obersten Gerichten führen im Einzelplan 07 auch zu einem überdurchschnittlich hohen Anteil der Versorgungsausgaben. Ihr Anteil lag im Jahr 2011 bei 23 % der Gesamtausgaben des Einzelplans und bleibt in den Jahren 2012 und 2013 in etwa gleich.

Die besondere Personalstruktur wirkt sich auch auf die Leistungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ aus. Diese sind beim Einzelplan 07 überdurchschnittlich hoch. Beim „Versorgungsfonds des Bundes“ kommt hinzu, dass das Einstellungsalter bei den Richterinnen und Richtern der obersten Bundesgerichte im Durchschnitt bei über 50 Jahren liegt. Die Höhe der Zuweisungen – und damit die Belastung für den Einzelplan – bemisst sich u. a. nach dem Alter: Die Zuweisungssätze steigen ab dem 45. Lebensjahr grundsätzlich um die Hälfte und verdoppeln sich ab dem 50. Lebensjahr.

Für das Haushaltsjahr 2013 sollen die Ansätze für die Zuweisungen zum Versorgungsfonds erheblich aufgestockt werden. Deutlich mehr Mittel müssen auch zur Finanzie-

rung von Personalkosten eingesetzt werden. Damit sollen Stellen finanziert werden, die dem BfJ für Aufgaben nach dem Geldsanktionengesetz und dem EHUG bewilligt wurden. Die Erhöhung der Ansätze dient außerdem dazu, den Mehrbedarf zu finanzieren, der durch die Tarif- und Besoldungsrunde entsteht.

16.3.2 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2011 entfiel auf das DPMA mehr als ein Drittel der Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten knapp drei Viertel seiner Gesamtausgaben aus. Durch Gebühren und Entgelte erzielte das DPMA 63 % der gesamten Einnahmen des Einzelplans 07.

Das DPMA ist die Zentralbehörde auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtschutzes. Es erteilt und verwaltet gewerbliche Schutzrechte und informiert hierüber die Öffentlichkeit. Bei der Erteilung von gewerblichen Schutzrechten steht das DPMA in Konkurrenz zu Behörden, die für die europaweite oder internationale Registrierung gewerblicher Schutzrechte zuständig sind. Schutzrechte für mehrere Länder Europas können unmittelbar beim Europäischen Patentamt beantragt werden. Eine internationale Registrierung ist zudem bei den Anmeldeämtern der Staaten möglich, die dem Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens beigetreten sind; Deutschland zählt zu diesen Staaten. Deshalb ist es von großer Bedeutung, wie schnell und in welcher Qualität Schutzrechte beim DPMA bearbeitet werden.

Das DPMA wurde in der Vergangenheit von der allgemeinen jährlichen Stelleneinsparung im öffentlichen Dienst im Ergebnis weitgehend ausgenommen. Dies sollte ihm ermöglichen, Schutzrechtsanträge zügig zu bearbeiten. Darüber hinaus hat das DPMA in den vergangenen Jahren bei der Haushaltsaufstellung Personalmehrbedarf angemeldet – wiederholt mit Erfolg. Die Arbeitsbelastung des DPMA und sein Personalbedarf hängen wesentlich von der Zahl der Prüfanträge ab. Deren Zahl ist seit dem Jahr 2009 in etwa stabil. Die künftige Entwicklung lässt sich nur schwer einschätzen und unterliegt konjunkturellen Einflüssen.

Zwei Drittel der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 für Informationstechnik entfielen im Jahr 2011 auf das DPMA. Seit Mai 2006 werden sämtliche Markenverfahren elektronisch ausgeführt. Am 1. Juni 2011 führte das DPMA die Elektronische Schutzrechtsakte für Patente und Gebrauchsmuster (ElSA) ein. Zur Finanzierung von Zusatzleistungen für die ElSA und Programmierarbeiten zur Umsetzung der Patentrechtsnovelle werden die Ausgabenansätze für Informationstechnik im Haushaltsjahr 2013 gegenüber 2012 um 4,9 Mio. Euro steigen. Die EISA brachte Prozesserleichterungen mit sich. Sie erlaubt, unterschiedliche Vorgänge parallel zu bearbeiten. Personelle Änderungen bleiben abzuwarten.

16.3.3 Bundesamt für Justiz

Auf das BfJ entfielen 8,4 % der Ausgaben des Einzelplans 07 im Jahr 2011. Die Personalausgaben machten etwa zwei Drittel seiner Ausgaben aus. An den Einnahmen des Einzelplans hatte das BfJ einen Anteil von 26 %. Von den Einnahmen des BfJ stammten 80 % aus Ordnungsgeldverfahren nach dem EHUG, 17 % erzielte es mit der Erteilung von Führungszeugnissen nach dem Bundeszentralregistergesetz.

Das BfJ besteht seit dem Jahr 2007 als zentrale Dienstleistungsbehörde für die Bundesjustizverwaltung. Es führt insbesondere das Bundeszentralregister, das Gewerbezentralregister und das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister. Das BfJ nimmt zudem Aufgaben des internationalen Rechtsverkehrs wahr; es verfolgt und ahndet Ordnungswidrigkeiten und erledigt Aufgaben der allgemeinen Justizverwaltung, z. B. als Vollstreckungsbehörde anderer Behörden und Gerichte. Des Weiteren führt das BfJ Ordnungsgeldverfahren nach dem EHUG durch. Da die Zahl der Ordnungsgeldverfahren und der eingelegten Widersprüche deutlich höher war als zunächst angenommen, wurden Stelleneinsparungen in diesem Bereich mehrfach verschoben.

Die Aufgaben des BfJ wurden wiederholt erweitert. Seit Oktober 2010 ist es Vollstreckungsbehörde nach dem Geldsanktionengesetz. Um im EU-Ausland verhängte Geldbußen und -strafen eintreiben zu können, erhielt das BfJ 99 neue Stellen, die zunächst über Ausgabereste finanziert wurden. Im Jahr 2011 trat eine weitere Aufgabe hinzu: Durch die Verordnung (EG) Nr. 4/2009 muss jeder EU-Mitgliedstaat eine zentrale Behörde für Unterhaltsverfahren mit Auslandsbezug einrichten. Dies soll es erleichtern, Unterhaltsansprüche gegen Unterhaltspflichtige im Ausland geltend zu machen. Zentrale Behörde in Deutschland ist das BfJ.

16.4 Ausblick

Das Ausgaben-Soll für das Haushaltsjahr 2013 liegt um 17,1 % höher als das Soll 2012. Dies ist der höchste Anstieg unter den Bundesministerien. Das Bundeskabinett hat den erheblichen Rückgang der Ausgabereste im Haushaltsjahr 2011 berücksichtigt und einen auf Dauer höheren Mittelbedarf anerkannt. Gegenüber dem im März 2012 beschlossenen Eckwert hat sich das Soll 2013 noch einmal um 32,3 Mio. Euro erhöht. Damit hat das Bundeskabinett den Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsrunde 2012 und der Einführung des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements beim Bundesjustizministerium Rechnung getragen.

Im Jahr 2013 soll der Ansatz für die Zuweisungen zum Versorgungsfonds mehr als verdoppelt werden. Für diese Zuweisungen konnten bis zum Haushaltsjahr 2012 Ausgabereste eingesetzt werden. Nachdem diese aufgebraucht waren, musste der Ansatz entsprechend erhöht werden.

Auch für sächliche Verwaltungsausgaben sollen im Haushaltsjahr 2013 in größerem Umfang zusätzliche Mittel eingesetzt werden. Dies liegt vor allem daran, dass für weitere Objekte Mieten nach dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement gezahlt werden müssen. Hierfür hat

das Bundesjustizministerium im Haushaltsjahr 2013 rund 34 Mio. Euro angesetzt, dies sind 12 Mio. Euro mehr als im Vorjahr.

Weitere Entwicklungen im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums können finanzielle Auswirkungen auf den Einzelplan haben:

Für das BfJ sind neue Zuständigkeiten geplant: Voraussichtlich im Jahr 2013 soll es die Aufgaben der Schlichtungsstelle nach dem geplanten Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr übernehmen. An diese Schlichtungsstelle können sich Fluggäste wenden, um Ansprüche wegen Nichtbeförderung oder Verspätung von Flügen geltend zu machen. Sie soll über Zahlungsansprüche bis 5 000 Euro entscheiden. Um die Kosten der Schlichtungsstelle zu decken, sollen die Fluggesellschaften eine Fallpauschale zahlen.

Aufgrund geänderter rechtlicher Rahmenbedingungen beabsichtigt der Bund zudem, sein Rechtsinformationssystem neu zu gestalten. Im Zuge dessen plant das Bundesjustizministerium, beim BfJ ein Kompetenzzentrum aufzubauen. Es soll die staatlichen Pflichtaufgaben bei der Rechtsinformation übernehmen, beispielsweise den beauftragten Dienstleister steuern und die beteiligten Stellen fachlich und technisch koordinieren.

Bundesministerium der Finanzen

(Einzelplan 08)

17 Entwicklung des Einzelplans 08

Kat. A

17.1 Überblick

17.1.1 Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 08

Als Haushaltsministerium stellt das Bundesfinanzministerium den Finanzplan und den Entwurf des Bundeshaushaltsplans auf und legt Rechnung über Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden des Bundes. Als Fachministerium trägt es die Verantwortung für die Bundesfinanzbehörden. Es verwaltet die Finanzbeziehungen zu den Ländern und der Europäischen Union und ist zuständig für die Währungs-, Geld- und Kreditpolitik sowie internationale Finanzfragen. Ferner bereitet es die Steuergesetzgebung vor und hat bei Gemeinschaftssteuern Weisungsbefugnisse und Aufsicht gegenüber den Landesfinanzbehörden. Darüber hinaus ist es mit den finanziellen Aspekten der Wiedergutmachung und des Lastenausgleichs befasst.

Im Haushaltsjahr 2011 betrugen die Ausgaben aus dem Einzelplan 08 4,5 Mrd. Euro. Dies entspricht 1,5 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Den Schwerpunkt bildeten die Ausgaben für die Zollverwaltung mit 1,7 Mrd. Euro.

Die Einnahmen betrugen 455 Mio. Euro und übertrafen damit die Planung von 357 Mio. Euro um fast 100 Mio. Euro (27 %). Mehr als die Hälfte der Einnahmen stammte aus der Beteiligung des Bundes an Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt.

Die von der Zollverwaltung erhobenen Steuern von 95 Mrd. Euro werden im Einzelplan 60 ausgewiesen. Dazu gehören die Verbrauchsteuern, die Einfuhrumsatzsteuer sowie die Luftverkehrsteuer. Sie machen mehr als ein Drittel der Einnahmen des Bundes aus (ohne Nettokreditaufnahme). Die Zölle (4,6 Mrd. Euro) fließen – um eine Erhebungskostenpauschale (25 %) gemindert – in den EU-Haushalt.

Tabelle 17.1 gibt einen Überblick über die Einnahmen und Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans.

17.1.2 Neue Struktur des Einzelplans 08

Mit dem Ziel, den kameralen Haushalt transparenter zu gestalten und die Fach- und Programmausgaben in den Vordergrund zu rücken, erprobt das Bundesfinanzministerium in der Haushaltsaufstellung 2013 die Neustrukturierung von drei Einzelplänen; hierzu gehört auch der Einzelplan 08. Im Vordergrund steht dabei eine Änderung der Kapitelreihenfolge: Die Programmkapitel werden nun vorangestellt (Wiedergutmachungen des Bundes, Lasten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt bzw. Abzug von ausländischen Streitkräften, Finanzierung der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt und sonstige Bewilligungen). Ein neu geschaffenes Zentralkapitel fasst die bisher an verschiedenen Stellen des Einzelplans veranschlagten Versorgungsausgaben sowie bestimmte sächliche Verwaltungsausgaben zusammen, beispielsweise für Öffentlichkeitsarbeit und Sachverständige. Daran schließen sich die Verwaltungskapitel an, in denen Einnahmen und Ausgaben des Bundesministeriums und seiner nachgeordneten Behörden veranschlagt werden. Daneben werden die in das Haushaltsjahr 2012 übertragenen Ausgabereste ausgewiesen – bei den nicht-flexibilisierten Ausgaben titelgenau, bei den flexibilisierten Ausgaben hingegen summarisch für jede Hauptgruppe.

Im Zuge der Neustrukturierung werden eine Vielzahl von Titeln in neue Kapitel umgesetzt oder mehrere Titel zu einem neuen zusammengeführt. Diese Umsetzung und Zusammenführung von Titeln hat zur Folge, dass die Sollzahlen im Haushaltsentwurf für das Jahr 2013 nicht mehr ohne Weiteres mit den Ansätzen im Haushaltsplan für das Jahr 2012 und in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2011 vergleichbar sind.

Um die vom Bundesrechnungshof dargestellten Ausgabenschwerpunkte vergleichbar zu machen, sind in den nachfolgenden Tabellen deren Ansätze für die Jahre 2011 und 2012 – ungeachtet der damaligen Kapitel- und Titelstrukturen – den entsprechenden Ansätzen des Jahres 2013 zugeordnet.

Tabelle 17.1

Übersicht über den Einzelplan 08
Bundesministerium der Finanzen

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	4 459,6	4 487,9	28,3	4 605,2	4 995,8	*8,5*
darunter:						
• Ministerium	160,8	155,4	-5,4	166,4	177,0	*6,4*
• Zoll	1 720,8	1 726,1	5,3	1 731,8	1 873,6	*8,2*
• Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben	973,3	978,6	5,3	1 000,4	1 074,1	*7,4*
• Wiedergutmachungen des Bundes	562,0	609,1	47,1	640,0	667,2	*4,3*
• Verwaltungskostenerstattung an die Bundesagentur für Arbeit und die Deutsche Rentenversicherung Bund	316,0	260,7	-55,3	342,4	311,0	*-9,2*
• Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt	219,7	257,1	37,4	199,6	300,1	*50,4*
• Zentrale Dienstleistungen, überwiegend für andere Bundesbehörden	277,8	282,6	4,8	269,5	306,2	*13,7*
Einnahmen des Einzelplans	357,3	454,5	97,2	221,4	246,2	*11,2*
darunter:						
• Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt	220,0	270,7	50,7	90,0	100,0	*11,11*
• Zoll	68,6	98,5	29,9	65,6	77,9	*18,75*
Verpflichtungsermächtigungen	1 300,8[a]	1 151,1	-149,7	901,7	309,5	*-65,68*
	Planstellen/Stellen					
Personal	43 669,4	40 929,6[b]	-2 739,8	42 829,4	43 026,4	*+0,46*

Erläuterungen: [a] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 08; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 08.

17.1.3 Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums

Das Bundesfinanzministerium wird bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von der Zollverwaltung und vier Bundesoberbehörden sowie dem Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) unterstützt. Zu den Bundesoberbehörden gehört das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Dieses nimmt zentrale steuerliche Aufgaben mit nationalem und internationalem Bezug nach dem Finanzverwaltungsgesetz wahr. Einen Schwerpunkt der Tätigkeit des BZSt bildet die Bundesbetriebsprüfung. Diese wirkt an Prüfungen der Landesfinanzbehörden mit. Dadurch soll eine gleichmäßige Besteuerung und die Einheitlichkeit des Steuervollzugs im gesamten Bundesgebiet sichergestellt werden. Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 erhielt das BZSt das Recht, Betriebsprüfungen zu initiieren. In seinem Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 19. Oktober 2011 beanstandete der Bundesrechnungshof, dass das BZSt von diesem Recht praktisch keinen Gebrauch machte. Der Bundesrechnungshof hat zudem Rechtsänderungen für eine bessere Datengrundlage beim BZSt empfohlen, damit es sein Prüfungsinitiativrecht effektiv nutzen kann (vgl. Bemerkung Nr. 79).

Tabelle 17.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

Behörde	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2011
	in Mio. Euro		
Ministerium	5,6	155,4	1 743,6
Bundeszollverwaltung	98,5	1 726,1	35 017,0
Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV)	3,6	100,0	1 643,0
Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)	4,8	343,7	1 153,0
Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT)	5,0	182,6	1 166,0
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	0	74,7	207,0

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 08 für das Jahr 2012 und Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2011.

17.2 Haushaltsentwicklung

Das Bundesfinanzministerium und seine nachgeordneten Behörden nehmen personalintensive Verwaltungsaufgaben wahr. Der Einzelplan 08 ist daher von Personalausgaben geprägt. Im Jahr 2011 machten sie 58 % der Gesamtausgaben aus (2,6 Mrd. Euro von 4,5 Mrd. Euro). Fast 860 Mio. Euro entfielen hiervon auf Versorgungslasten.

Im Jahr 2011 verminderten sich die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr von 935 Mio. Euro auf 455 Mio. Euro, die Ausgaben um rund 150 Mio. Euro. Beides ist bedingt durch die Verlagerung der „Bundesvermögens- und Bauangelegenheiten“ aus dem Einzelplan 08 in den Einzelplan 60.

Für die Wiedergutmachungen des Bundes entstanden im Jahr 2011 Mehrausgaben von 47 Mio. Euro. Für die Finanzierung der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt beliefen sich die Mehrausgaben auf 37 Mio. Euro.

Für das Jahr 2012 rechnet das Bundesfinanzministerium damit, dass die Ausgaben im Vergleich zum Soll des Haushaltsjahres 2011 um rund 3 % steigen (145 Mio. Euro).

Im Haushaltsentwurf 2013 ist eine weitere Ausgabensteigerung um 390 Mio. Euro auf fast 5 Mrd. Euro vorgesehen (8,5 %). Die Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsrunde des Jahres 2012 führen nach Angaben des Bundesfinanzministeriums zu Mehrausgaben von 130 Mio. Euro. Mit mehr als 70 Mio. Euro sollen die Leistungen an NS-Opfer erhöht werden, um Härten in Einzelfällen abzugelten. Auch die Bundeszuwendungen an die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) sollen sich um mehr als 70 Mio. Euro erhöhen.

17.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

17.3.1 Ministerium

Im Jahr 2011 betrugen die Personal- und Verwaltungsausgaben des Bundesfinanzministeriums 155 Mio. Euro. Mit 105 Mio. Euro sind zwei Drittel davon Personalausgaben. Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement von 23 Mio. Euro machten rund 15 % der Ausgaben aus. Für Öffentlichkeitsarbeit und Sachverständige betrugen die Ausgaben im Jahr 2011 knapp 6 Mio. Euro. Sie gingen im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 3 Mio. Euro zurück.

17.3.2 Zoll

Die Bundeszollverwaltung erhebt die Zölle und die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer. Sie überwacht die Einhaltung von Verboten und Beschränkungen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr und führt zur Bekämpfung internationaler Geldwäsche Bargeldkontrollen durch. Gemeinsam mit der Bundespolizei nimmt sie außerdem grenzpolizeiliche Aufgaben wahr und führt dazu Personenkontrollen an der EU-Außengrenze (einschließlich Flughäfen und Küste) durch. Mit ihrem Zollfahndungsdienst bekämpft sie die Zollkriminalität. Die Zollverwaltung ist außerdem als Vollstreckungsbehörde des Bundes damit beauftragt, über die zolleigenen Forderungen hinaus auch die Ansprüche anderer Bundesstellen durchzusetzen. Außerdem ist sie ressortübergreifend als eine zentrale Beschaffungsstelle der Bundesverwaltung tätig.

Die Bundeszollverwaltung hat mehr als 35 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie gliedert sich in fünf Bundesfinanzdirektionen, 43 Hauptzollämter und mehr als

270 Zollämter. Hinzu kommt das Zollkriminalamt mit acht Zollfahndungsämtern. Mehr als 6 400 Beschäftigte sind als „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ bundesweit gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz.

Im Jahr 2011 betrugen die Ausgaben für die Bundeszollverwaltung 1,7 Mrd. Euro. Dabei beliefen sich die Personalausgaben auf 1,4 Mrd. Euro. Sie überstiegen die veranschlagten Personalausgaben um 16 Mio. Euro. Ein wesentlicher Grund waren nach Angaben des Bundesfinanzministeriums Personalentscheidungen im Zusammenhang mit neuen Aufgaben der Zollverwaltung. Dafür durfte sie bereits im Jahr 2011 100 zusätzliche Anwärter einstellen und kann bis zu deren Ausbildungsabschluss im Jahr 2014 übergangsweise Personal aus Überhangbereichen beschäftigen. Als neue Aufgabe erhebt die Zollverwaltung beispielsweise die Luftverkehrsteuer, die der Bund zum 1. Januar 2011 eingeführt hat. Darüber hinaus wird der Zoll ab dem 1. Juli 2014 die Kraftfahrzeugsteuer verwalten. Bereits für die Jahre 2012 und 2013 sind Mittel veranschlagt, um Fortbildungsmaßnahmen durchzuführen und ein IT-System aufzubauen.

Die Gesamtausgaben der Zollverwaltung sollen nach dem Haushaltsentwurf 2013 um mehr als 140 Mio. Euro ansteigen. Dies begründet das Bundesfinanzministerium insbesondere mit den Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsrunde der Jahre 2012 und 2013.

Bei einer Prüfung des Controllings in der Zollverwaltung beanstandete der Bundesrechnungshof im Jahr 2011, dass das Bundesfinanzministerium die Personalausstattung im Controllingbereich zu hoch bemessen hatte (316 Beschäftigte). Das Bundesfinanzministerium evaluiert nunmehr die Personalbemessung und hat eine Verringerung des Personalaufwands für das Controlling in Aussicht gestellt.

Für die Unterbringung gab die Zollverwaltung im Jahr 2011 125 Mio. Euro aus. Der Bundesrechnungshof hielt die Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden und Räumen durch die Hauptzollämter für nicht sachgerecht und unwirtschaftlich. Auf seine Empfehlung hin wies das Bundesfinanzministerium in allen Bezirken den Bundesfinanzdirektionen die Zuständigkeit für Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten der Hauptzollämter zu. Dies soll ein einheitliches Verwaltungshandeln gewährleisten.

17.3.3 Wiedergutmachungen des Bundes

Im Jahr 2011 gab der Bund für den Lastenausgleich, Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen und Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung 609 Mio. Euro aus. Dieser Betrag überstieg die vorgesehenen Ausgaben um mehr als 47 Mio. Euro. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Bundesregierung die Mittel für die häusliche Pflege von Holocaust-Überlebenden aufstockte. Rund die Hälfte der Ausgaben für die Wiedergutmachungen entfiel auf abschließende Leistungen an NS-Opfer zur Abgeltung von Härten in Einzelfällen. Für das Jahr 2012 sind 640 Mio. Euro und für das Jahr 2013 667 Mio. Euro veranschlagt.

17.3.4 Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt

Die „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS)“, ehemals Treuhandanstalt, fungiert seit 2001 nur noch als Rechts- und Vermögensträger ohne operative Tätigkeit und ohne eigenes Personal**.** Seit dem Jahr 2004 wird sie von einem Abwickler gesetzlich vertreten.

Die BvS erhält wie in den Vorjahren keine Bundeszuwendungen und finanziert ihre Restaufgaben überwiegend selbst. Dem Bund sollen im Jahr 2012 aus den Beteiligungen 90 Mio. Euro zufließen, im Jahr 2011 waren es 271 Mio. Euro (Ist). Für das Jahr 2013 sind Einnahmen von 100 Mio. Euro geplant.

Die wesentlichen Restaufgaben werden von folgenden Unternehmen wahrgenommen:

- Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH

  Die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) privatisiert ehemals volkseigene land- und forstwirtschaftliche Flächen der ehemaligen DDR. Sie verkaufte im Jahr 2011 knapp 52 000 Hektar land- und forstwirtschaftliche Flächen und erzielte dabei Erlöse von 543 Mio. Euro. Insgesamt erwirtschaftete sie einen Überschuss von 597 Mio. Euro (2010: 320 Mio. Euro), den sie an die BvS abführte. Sie verfügt noch über einen zu privatisierenden Bestand von 315 000 Hektar landwirtschaftlicher und 66 000 Hektar forstwirtschaftlicher Flächen mit einem Bilanzwert von 1,4 Mrd. Euro.

- TLG IMMOBILIEN GmbH

  Die zur Privatisierung anstehende TLG IMMOBILIEN GmbH (TLG) vermietet und verwaltet 1 150 Gewerbe- und Wohnimmobilien. Sie hat sich von einer Treuhand-Verwertungsgesellschaft zu einem der größten Vermieter in den neuen Ländern entwickelt. Im Jahr 2011 erzielte sie bei Umsatzerlösen von 237 Mio. Euro einen Überschuss von 18,4 Mio. Euro.

  Die Wohnimmobilien der TLG wurden Anfang 2012 ausgegliedert. Davon erhofft sich das Bundesfinanzministerium mehr Kaufinteressenten und einen höheren Privatisierungserlös.

- Gesellschaft zur Sanierung und Entwicklung von Altstandorten mbH

  Die Gesellschaft zur Sanierung und Entwicklung von Altstandorten mbH (GESA) saniert und verwertet sogenannte Problemliegenschaften. Sie erwirtschaftete im Jahr 2011 bei einer Bilanzsumme von 132 Mio. Euro Umsatzerlöse von 8 Mio. Euro.

- Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH

  Die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) verwaltet, entwickelt und vermarktet die Flächen des stillgelegten Braunkohlebergbaus in den neuen Ländern. Sie finanziert sich überwiegend aus Zuwendungen. Im Jahr 2011 erhielt sie Bundeszuwendungen von 138 Mio. Euro. Für

das Jahr 2012 sind 109 Mio. Euro veranschlagt; im Jahr 2013 sind 183 Mio. Euro geplant.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2010 die Verwertung des Sanierungs-Know-hows der LMBV durch deren Tochtergesellschaft LMBV International untersucht. Das Bundesfinanzministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Abwicklung der LMBV International veranlasst. Der Geschäftsbetrieb ist inzwischen eingestellt (s. Bemerkung Nr. 19). Dadurch vermeidet das Bundesfinanzministerium absehbare weitere Verluste von Gesellschaftskapital zulasten des Bundes.

- Energiewerke Nord GmbH

  Die Energiewerke Nord GmbH (EWN) hat vorrangig die Aufgabe, Kernkraftwerke an den Standorten Greifswald und Rheinsberg zurückzubauen. Ferner führt sie die notwendigen Entsorgungstätigkeiten bis zur Endlagerung durch. Dafür hat sie eine Finanzierungszusage von 4,2 Mrd. Euro erhalten. Im Jahr 2011 betrugen die Zuwendungen des Bundes an die EWN 104 Mio. Euro (Ist) und im Jahr 2012 69 Mio. Euro (Soll). Für das Jahr 2013 sind Zuwendungen von 85 Mio. Euro vorgesehen.

17.3.5 Verwaltungskostenerstattung an die Bundesagentur für Arbeit und die Deutsche Rentenversicherung Bund

Das BZSt erstattete der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) im Jahr 2011 Verwaltungskosten von 261 Mio. Euro. Die Bundesagentur und die DRV Bund nehmen für das BZSt unter anderem Aufgaben nach dem Einkommensteuergesetz wahr. Die Erstattung der Verwaltungskosten regelt jeweils eine Verwaltungsvereinbarung.

Die Bundesagentur bearbeitet mit ihren Familienkassen für das BZSt und das Bundesfamilienministerium Anträge auf Kindergeld. Dieses ist neben dem Kinderfreibetrag Teil des Familienleistungsausgleichs. Im Jahr 2011 zahlte das BZSt dafür 168 Mio. Euro an die Bundesagentur. Dies sind 55 Mio. Euro weniger als veranschlagt. Das Bundesfinanzministerium führt dies u. a. darauf zurück, dass der Kostenanteil des Bundesfamilienministeriums gestiegen ist. Das Bundesfinanzministerium und das Bundesfamilienministerium verhandeln zurzeit eine neue Verwaltungsvereinbarung mit der Bundesagentur.

Der DRV Bund erstattete das Bundesfinanzministerium im Jahr 2011 Verwaltungskosten von 93 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sind 122 Mio. Euro vorgesehen. Den weit überwiegenden Anteil der Kostenerstattung erhält die DRV Bund für die Gewährung der Altersvorsorgezulage („Riesterrente“). Derzeit zahlt die DRV Bund Zulagen für mehr als 15 Mio. private Altersvorsorgeverträge. Das Bundesfinanzministerium rechnet damit, dass die Zahl der Zulageanträge im Jahr 2013 um weitere 1,3 Mio. steigen wird. Im Jahr 2013 sollen 93 Mio. Euro auf die Kostenerstattung für das Altersvorsorgezulageverfahren entfallen.

17.3.6 Zentrale Dienstleistungen, überwiegend für andere Bundesbehörden

Zentrale Dienstleistungserbringer für die Bundesfinanzverwaltung und andere Behörden sind das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) sowie das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV).

Das ZIVIT bietet IT- Dienstleistungen für die gesamte Bundesverwaltung an. Im Jahr 2011 gab es insgesamt 183 Mio. Euro aus. Davon entfielen 112 Mio. Euro auf die IT. 55 Mio. Euro waren Personalausgaben. Für das Jahr 2012 sind Ausgaben von 171 Mio. Euro vorgesehen. Für das Jahr 2013 plant das Bundesfinanzministerium Gesamtausgaben von 205 Mio. Euro.

Das BADV ist u. a. zuständig für die zentralisierte Abrechnung von Bezügen und Personalnebenleistungen (Beihilfe, Reisekosten usw.). Es bietet ferner Organisationsberatungen und -untersuchungen, Personalbedarfsberechnungen und Personalgewinnungsleistungen an und führt die vermögens- und entschädigungsrechtlichen Verfahren der NS-Verfolgten durch. Darüber hinaus hat es für eine einheitliche Durchführung des Vermögensgesetzes sowie des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes und des DDR- Entschädigungserfüllungsgesetzes zu sorgen.

Den Schwerpunkt der Ausgaben des BADV bilden die Personalausgaben. Diese beliefen sich im Jahr 2011 auf rund 69 % der Gesamtausgaben von 100 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sind Ausgaben von 98 Mio. Euro und für das Jahr 2013 von 101 Mio. Euro vorgesehen.

18 Kat. B Modernisierung der Software für das Besteuerungsverfahren in den Finanzämtern verzögert sich (Kapitel 0802 Titel 632 01)

18.0

Die Modernisierung und Vereinheitlichung wichtiger Software für die Finanzämter hat sich zeitlich immer wieder verzögert. Bund und Länder verpflichteten sich mit dem Vorhaben KONSENS im Jahr 2005, gemeinsam einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren in den Finanzämtern zu entwickeln, zu beschaffen und einzusetzen. Das Bundesfinanzministerium muss in den zuständigen Gremien dafür eintreten, weitere Verzögerungen zu vermeiden.

18.1

Steuern, die ganz oder teilweise dem Bund zufließen, verwalten die Landesfinanzbehörden im Auftrag des Bundes (Artikel 108 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz). Dies sind beispielsweise die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer. Die Landesfinanzministerien bestimmen Art, Umfang und Organisation des IT-Einsatzes für die von ihnen verwalteten Steuern (§ 20 Absatz 1 Finanzverwaltungsgesetz). Dabei haben sie Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium herbeizuführen,

um gleiche Programmergebnisse und einen ausgewogenen Leistungsstand zu gewährleisten.

Bereits im Jahr 1989 hatten sich Bund und Länder dafür ausgesprochen, die gesamte IT-Unterstützung des Besteuerungsverfahrens neu zu gestalten. Insbesondere sollte eine bundesweit einheitliche Software entwickelt werden. Dazu wurde im Jahr 1992 das Projekt FISCUS eingerichtet. Obwohl es bis zum Jahr 2005 annähernd 400 Mio. Euro kostete, konnte es so gut wie keine einsatzfähigen Produkte vorweisen. Das Projekt wurde deshalb eingestellt. Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 66) auf die lange Projektdauer, die Vielzahl der zu beteiligenden Gremien und die Zeitverzögerungen im Projektverlauf hingewiesen.

Nach dem Scheitern des Projekts FISCUS beschloss die Finanzministerkonferenz im Juni 2005 das Vorhaben KONSENS (**Ko**ordinierte **n**eue **S**oftware-**En**twicklung der **S**teuerverwaltung). In diesem haben sich alle Länder und der Bund verpflichtet, gemeinsam einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren sowie für das Steuerstraf- und Bußgeldverfahren zu entwickeln, zu beschaffen und einzusetzen.

Alle Länder finanzieren das Vorhaben gemeinsam. Zusätzlich beteiligt sich der Bund. Für das Jahr 2011 stand für KONSENS ein Gesamtbudget in Höhe von 75,5 Mio. Euro zur Verfügung. Der Anteil des Bundes lag bei 6,3 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 ist ein Gesamtbetrag von 81,9 Mio. Euro ausgewiesen. Verantwortlich für die Durchführung sind die Referatsleiterinnen und -leiter Automation (Steuer) des Bundes und der fünf Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Alle Entscheidungen müssen von dieser Steuerungsgruppe IT einstimmig getroffen werden und wirken für und gegen alle Länder sowie den Bund.

Im Vorhaben KONSENS hat oberste Priorität, gesetzliche Änderungen, z. B. im Steuerrecht, umzusetzen. Weiterhin ist von zentraler Bedeutung, die drei wichtigsten Verfahren zur Besteuerung zu vereinheitlichen und zu modernisieren. Dies sind die Kernverfahren Grundinformationsdienst, Festsetzung und Erhebung.

Jede für die einzelnen Verfahren neu zu entwickelnde Software muss bei der Steuerungsgruppe IT angemeldet werden. Die Steuerungsgruppe prüft und entscheidet zunächst, ob die Software entwickelt werden soll. Bei einer positiven Entscheidung nimmt sie sie als Portfolioprodukt auf und bewertet dieses nach bestimmten Kriterien. Sie legt damit fest, welche Portfolioprodukte im nächsten Jahr vorrangig umgesetzt werden können.

Der Bundesrechnungshof prüfte die grundsätzlichen Strukturen des Vorhabens KONSENS. Dabei untersuchte er insbesondere, wie das Ziel, die Kernverfahren zu vereinheitlichen und zu modernisieren, erreicht werden soll.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass im Jahr 2011 37 und im Jahr 2012 24 Portfolioprodukte nicht begonnen wurden oder unterbrochen werden mussten. Denn das Budget für die Entwicklung neuer Softwareprodukte war ausgeschöpft. Durch den vermehrten Einsatz von KONSENS-Produkten steigen die Kosten für ihre Pflege und ihren Betrieb. Solange die Kernverfahren nicht vollständig modernisiert sind, sind alte und neue Verfahren gleichzeitig zu warten und zu pflegen. Außerdem wurden Personal und finanzielle Mittel gebunden, weil umfangreiche und kurzfristige Gesetzesänderungen umzusetzen waren. Diese Sach- und Personalmittel standen damit für neue Entwicklungen nicht zur Verfügung.

Die Steuerungsgruppe IT erstellt jährlich einen Vorhabenplan. Termine hatte sie dort lediglich für Portfolioprodukte ausgewiesen, die im nächsten und übernächsten Jahr fertiggestellt werden sollten. Für mehrere Portfolioprodukte zur Modernisierung der drei Kernverfahren wies sie noch keine Termine aus, auch nicht zum Entwicklungsbeginn. Dies betraf insbesondere 22 Portfolioprodukte des Kernverfahrens Erhebung.

Das Bundesfinanzministerium konnte keine Gesamtplanung vorlegen, in der die Arbeiten bis zum Abschluss der Kernverfahren dargestellt waren.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium darauf hingewiesen, dass das Vorhaben KONSENS mit erheblichen Risiken verbunden ist. Diese können den Gesamterfolg des Vorhabens gefährden bzw. verzögern. So konnten viele Portfolioprodukte nicht begonnen oder mussten unterbrochen werden. Ursächlich hierfür war teilweise auch, dass das Budget für die Entwicklung neuer Softwareprodukte nicht ausreichte. Der Bundesrechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, dass der Anteil für Software-Entwicklung am Gesamtbudget sogar noch geringer wird. Künftig werden höhere Kosten für die Softwarepflege und den Betrieb sowie für die Umsetzung von Gesetzesänderungen einen zunehmend größeren Teil des Gesamtbudgets verbrauchen. Jede zeitliche Verzögerung schränkt das Budget für Entwicklungen weiter ein. Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, das Vorhaben KONSENS stärker als bisher auf die zügige Vereinheitlichung und Modernisierung der Kernverfahren zu konzentrieren. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, hat der Bundesrechnungshof eine Gesamtplanung für die drei Kernverfahren gefordert. Sie sollte die notwendigen Aufgaben und Verfahrensschritte bis zum Abschluss der Kernverfahren darstellen. Nur so können für das Gesamtvorhaben insgesamt Meilensteine definiert und nachgehalten werden.

Aufgrund der negativen Erfahrungen mit dem Projekt FISCUS hat der Bundesrechnungshof das Bundesfinanzministerium aufgefordert, in den zuständigen KONSENS-Gremien für diese Empfehlungen einzutreten.

18.3

Das Bundesfinanzministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass es von zentraler Bedeutung ist, die Kernverfahren zu vereinheitlichen und zu modernisieren. Dieses Ziel werde es intensiv weiter verfolgen. So habe die Steuerungsgruppe IT im Vorhabenplan 2012 diese Aufgaben – neben den gesetzlich veranlassten Portfolioprodukten – mit hoher Priorität bewertet. Darauf

habe der Bundesvertreter ausdrücklich hingewirkt. Bei der Auswahl der Portfolioprodukte würden die Ziele „Vereinheitlichung“ und „Modernisierung“ höher gewichtet als in den Vorjahren. Außerdem hat das Bundesfinanzministerium angekündigt, dass die zuständigen KONSENS-Gremien im jeweiligen Planungsprozess die Pflege-, Wartungs- und Betriebskosten kritisch hinterfragen werden.

Eine Gesamtplanung für die Vereinheitlichung und Modernisierung der Kernverfahren sei aus Sicht des Bundesfinanzministeriums allerdings nicht belastbar möglich. Hierfür sei das Vorhaben insgesamt zu groß. Eine Prognose könne wegen dem weit in der Zukunft liegenden Ende lediglich unverbindlich sein.

18.4

Bund und Länder verfolgen seit Jahren das Ziel, die drei Kernverfahren zu vereinheitlichen und zu modernisieren. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die bereits ergriffenen Maßnahmen dazu beitragen können, diesem Ziel näherzukommen. Er vermisst jedoch weiterhin die von ihm angemahnte Gesamtplanung zur Vereinheitlichung und Modernisierung der Kernverfahren. In dieser sollten alle Aufgaben bis zum Abschluss der Kernverfahren dargestellt werden. Nur so erhalten die Verantwortlichen einen Überblick über die noch offenen Verfahrensschritte und können die Aufgaben mit einer Meilensteinplanung unterlegen. Selbst wenn diese durch mögliche Unwägbarkeiten immer wieder angepasst werden muss, ist dies die einzige Möglichkeit, steuernd auf das Vorhaben KONSENS einzuwirken. Damit die drei Kernverfahren ohne weitere zeitliche Verzögerung vereinheitlicht und modernisiert werden können, müssen die Verantwortlichen bei der Gesamtplanung alle maßgeblichen Aspekte berücksichtigen. Soweit sich danach ergibt, dass z. B. das Budget unzureichend ist, wird das Bundesfinanzministerium dies in den KONSENS-Gremien zu diskutieren haben.

19 Kat. C Defizitäres Beratungsunternehmen abgewickelt (Kapitel 0820)

19.0

Das Bundesfinanzministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Abwicklung eines defizitären Beratungsunternehmens herbeigeführt. Das Unternehmen sollte Spezialwissen zur Sanierung von Bergbauflächen anbieten. Hierfür besteht jedoch kaum Nachfrage. Die Abwicklung vermeidet weitere Verluste von Gesellschaftskapital zulasten des Bundes.

19.1

Die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) saniert und verwertet frühere Bergbauflächen in den ostdeutschen Braunkohlerevieren. Sie ist eine Gesellschaft im Eigentum des Bundes und finanziert sich aus Zuwendungen. Im Jahr 2007 benannte sie ihre aufgabenlose Tochtergesellschaft AMS GmbH in LMBV international GmbH (LMBV-i) um. Als neue Aufgabe sollte die LMBV-i das Spezialwissen der LMBV zur Sanierung früherer Bergbauflächen in Beratungsprojekten gewinnorientiert vermarkten.

Die LMBV-i hatte seit dem Jahr 2009 immer größere Probleme, Beratungsaufträge einzuwerben. Dadurch machte sie kontinuierlich Verluste und verfehlte zunehmend die Ziele ihrer Finanzplanung. Bis zum Jahr 2011 zehrte sie rund ein Drittel ihres Gründungskapitals auf. Den ursprünglich bis zum Jahr 2012 geplanten Ausgleich der Verluste durch eine verbesserte Geschäftslage sah ihre Finanzplanung bis zum Jahr 2014 nicht mehr vor.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der LMBV-i stufte das für die Verwaltung der Beteiligung zuständige Bundesfinanzministerium als vorübergehende Folge der Finanzkrise ein. Daher wollte es erst im Laufe des Jahres 2012 über die Zukunftsperspektive der LMBV-i entscheiden.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Beratungsprojekte. Er stellte fest, dass die meisten Projekte ein negatives finanzielles Ergebnis aufwiesen. Insgesamt überstiegen die Projektaufwendungen die Erträge um mehr als 20 %. Die LMBV-i erbrachte in großem Umfang Leistungen für die LMBV. In den Jahren 2007 bis 2009 machte sie damit durchschnittlich 56 % ihrer Gesamtumsätze. Im Jahr 2009 erzielte sie nur 9 000 Euro aus Beratungsaufträgen von Dritten. Das waren 2 % ihrer Gesamtumsätze. Bis zum Jahr 2011 betrug ihr Kapitalverlust insgesamt mehr als 300 000 Euro und damit rund ein Drittel ihres Gründungskapitals. Ein Ausgleich war nicht absehbar.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium darauf hingewiesen, dass die LMBV-i das Spezialwissen der LMBV nicht gewinnorientiert vermarkten kann, weil es hierfür kaum Nachfrage gibt. An einer Beteiligung mit einem defizitären Geschäftsmodell besteht nach seiner Auffassung kein Bundesinteresse. Er hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, unverzüglich über die Zukunft der LMBV-i zu entscheiden. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Abwicklung der LMBV-i einzuleiten, wenn die Unternehmensdaten zeigen, dass weitere Kapitalverluste drohen.

19.3

Das Bundesfinanzministerium hat die Unternehmensdaten der LMBV-i überprüft und sich daraufhin der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Es hat unter Beteiligung des Aufsichtsrats der LMBV die Abwicklung der LMBV-i veranlasst. Der Geschäftsbetrieb der LMBV-i ist inzwischen eingestellt. Sie wird rückwirkend zum 1. Januar 2012 in der LMBV aufgehen. Eine Fortführung des Auslandsberatungsgeschäfts durch die LMBV ist nicht vorgesehen. Mit seiner Entscheidung verhindert das Bundesfinanzministerium weitere Verluste von Gesellschaftskapital zulasten des Bundes.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

20 Entwicklung des Einzelplans 09
Kat. A

20.1 Überblick

Das Bundeswirtschaftsministerium nimmt Aufgaben des Bundes auf wirtschafts- und technologiepolitischem Gebiet wahr. Es ist für die gesamte Wirtschaftspolitik federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologiepolitik, Bergbau, Strukturpolitik sowie Marktordnung und Energiepolitik.

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind laut Bundeswirtschaftsministerium darauf ausgerichtet, die Wachstums- und Wettbewerbschancen für den Standort Deutschland zu erhalten und zu verbessern. Damit sollen Arbeitsplätze geschaffen und ein hoher Beschäftigungsstand gesichert werden. Ein wesentlicher Teil der Maßnahmen ist die Förderung neuer Technologien und Innovationen, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Außerdem unterstützt es Existenzgründungen und Maßnahmen zur beruflichen Bildung. Ein weiterer Aufgabenschwerpunkt ist die Energieforschung und die Förderung der rationellen und sparsamen Energieverwendung. Für diese Zwecke hat das Bundeswirtschaftsministerium zahlreiche Förderprogramme eingerichtet. Außerdem finanziert es den Betrieb und die Investitionen mehrerer institutioneller Zuwendungsempfänger, die Aufgaben der Wirtschaftsförderung und der Luft- und Raumfahrtforschung wahrnehmen.

Im Einzelplan 09 waren für das Jahr 2011 Ausgaben von 6,1 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entsprach 2 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Im Jahr 2011 gab das Bundeswirtschaftsministerium 6,2 Mrd. Euro aus. Die größten Ausgabenblöcke bildeten die Zuweisungen und Zuschüsse mit 3,8 Mrd. Euro und die Investitionsausgaben mit 1,7 Mrd. Euro. Die Personalausgaben beliefen sich auf 605 Mio. Euro und die sächlichen Verwaltungsausgaben auf 175 Mio. Euro.

Die Einnahmen waren mit 323 Mio. Euro veranschlagt, eingenommen hat das Bundeswirtschaftsministerium 659 Mio. Euro. Die Differenz von 336 Mio. Euro ergibt sich vor allem aus den Zuschüssen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) von 234 Mio. Euro, die das Bundeswirtschaftsministerium den Ländern zugewiesen hat (s. auch Nr. 20.4.1).

Für das Jahr 2011 waren im Einzelplan 09 Verpflichtungsermächtigungen von 3,1 Mrd. Euro veranschlagt. Davon hat das Bundeswirtschaftsministerium 2,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen.

Für das Jahr 2013 ist das Bundeswirtschaftsministerium eines der Pilotressorts, die ihren Einzelplan aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages neu strukturieren. Ziel ist es, die Transparenz der Darstellung im kameralen Haushalt zu verbessern und die Fach- und Programmausgaben stärker in den Mittelpunkt zu rücken. So wurden beispielsweise die Kapitelreihenfolge geändert und eine Vielzahl von Titeln in neue Kapitel umgesetzt oder mehrere Titel zu einem neuen zusammengeführt. Um die vom Bundesrechnungshof dargestellten Ausgabenschwerpunkte vergleichbar zu machen, sind in der nachfolgenden Tabelle deren Ansätze für die Jahre 2011 und 2012 – ungeachtet der damaligen Kapitel- und Titelstrukturen – den entsprechenden Ansätzen des Jahres 2013 zugeordnet (zur neuen Struktur der Piloteinzelpläne s. auch Bemerkung Nr. 17).

Das Bundeswirtschaftsministerium bewirtschaftet seit dem Jahr 2012 zusätzlich Mittel des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF; Anlage 3 zu Kapitel 6092). Zuständig ist es insbesondere für Förder- und Forschungsmaßnahmen der Energieeffizienz, Förderung der Elektromobilität und der internationalen Energie- und Rohstoffpartnerschaften.

Im Jahr 2013 ist gegenüber dem Vorjahr ein Personalzuwachs von 148 Stellen vorgesehen. Er entfällt im Wesentlichen auf die Bundesnetzagentur. Hintergrund ist die von der Bundesregierung beschlossene Energiewende. Die Bundesnetzagentur hat mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz zum Ausbau der Elektrizitätsübertragungsnetze zusätzliche Aufgaben im Planungsrecht einschließlich Planfeststellungsverfahren erhalten.

Zum Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums gehören außer der Bundesnetzagentur weitere fünf Behörden. Ihre Aufgaben liegen im technisch-wissenschaftlichen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik.

Tabelle 20.1

Übersicht über den Einzelplan 09
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 117	6 241	124	6 108	6 180	*1,2*
darunter:						
• Förderung bestimmter Branchen	3 350	3 199	-151	3 195	3 177	*-0,6*
davon:						
• Steinkohlenbergbau	1 472	1 448	-24	1 312	1 281	*-2,4*
• Raumfahrtförderung	1 152	1 152	0	1 206	1 243	*3,1*
• Branchenübergreifende Förderbereiche, insbesondere für KMU	1 818	1 998	180	1 916	1 944	*1,5*
davon:						
• Regionale Wirtschaftsförderung	651	877[a]	226	597	569	*-4,7*
• Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand	389	338	-51	499	510	*2,2*
• Ministerium	115	111	-4	121	163	*34,7*
Einnahmen des Einzelplans	323	624	301	375	426	*13,6*
darunter:						
• Zuweisungen an die Länder aus Zuschüssen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	0	234	234	0	0	*0*
• Geldbußen und Geldstrafen beim BKartAmt	180	162	-18	192	192	*0*
• Gebühren der BNetzA	79	48	-31	78	86	*10,3*
Verpflichtungsermächtigungen	3 139[b]	2 547	-592	2 726	2 479	*-9,1*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	8 035	7 675[c]	-360	8 191	8 339	*1,8*

Erläuterungen: [a] Einschließlich der Zuschüsse des EFRE (s. auch Nr. 20.4.1).
[b] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[c] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 09 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 09.

Tabelle 20.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2011
	in Mio. Euro		
Bundesministerium	2	253	1 499
Physikalisch-Technische Bundesanstalt	23	166	1 264
Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	1	52	730
Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	22	143	1 040
Bundeskartellamt	172	23	281
Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe	3	76	546
Bundesnetzagentur	51	161	2 315

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 09 für das Jahr 2012 und Haushaltsrechnung 2011.

20.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 09 sollen vom Jahr 2011 auf das Jahr 2012 um 0,1 % abnehmen. Die Ausgaben des Bundeshaushalts insgesamt sollen demgegenüber ansteigen.

Das Bundeswirtschaftsministerium verwendet die Mittel aus dem Einzelplan 09 überwiegend für Fördermaßnahmen. Im Jahr 2011 gab es dafür 5 Mrd. Euro aus; das entspricht 87 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Mit dem Haushaltsplan 2012 hat das Bundeswirtschaftsministerium seine Fördermaßnahmen neu strukturiert und für den Haushalt 2013 erneut überarbeitet. Es hat jede Fördermaßnahme einem von 17 Förderfeldern zugeordnet. Ergänzt werden die Förderfelder durch die Fördermaßnahmen des EKF. Die Förderfelder sind in vier Kapiteln zu Oberthemen zusammengefasst. Abbildung 20.1. zeigt die Struktur.

Das Bundeswirtschaftsministerium beauftragt bei einigen Förderprogrammen Projektträger mit der Bearbeitung der Förderfälle. Für das Jahr 2011 waren im Einzelplan 09 hierfür Ausgaben von bis zu 46,5 Mio. Euro vorgesehen, für die Jahre 2012 und 2013 sind jeweils 55 Mio. Euro ausgewiesen.

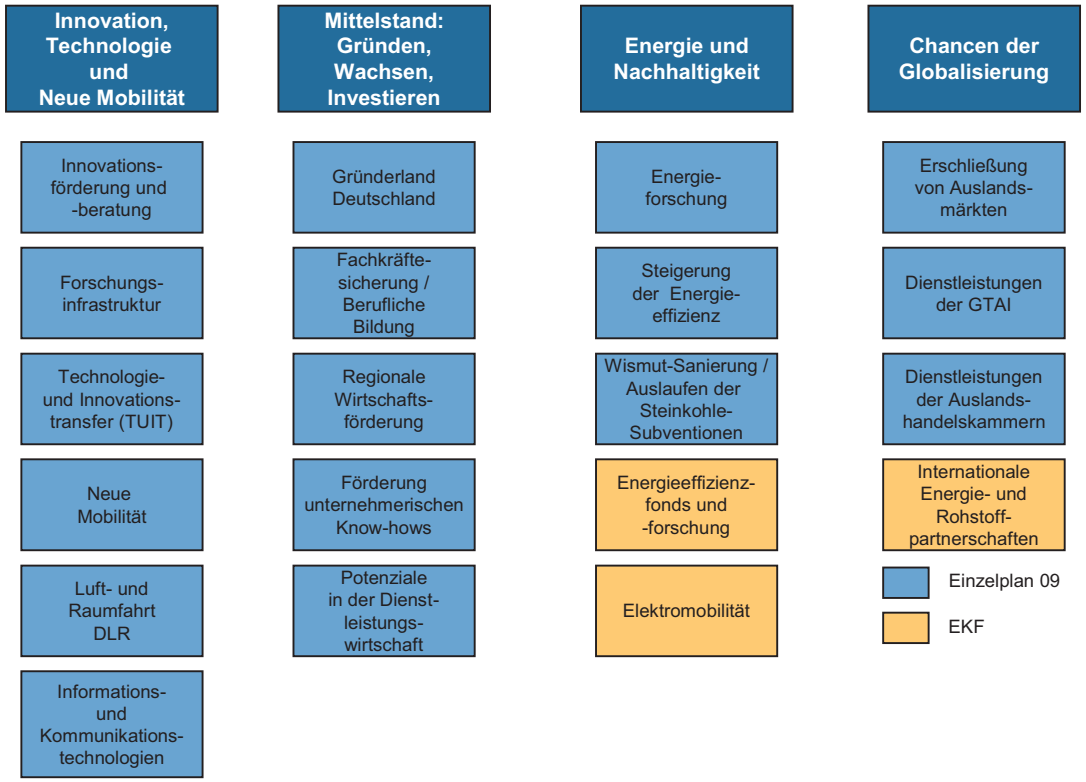
Der Bundesrechnungshof prüfte unterschiedliche Fördermaßnahmen und Ausgaben von Zuwendungsempfängern. Bei der Prüfung von Projektförderungen stellte er fest, dass das Bundeswirtschaftsministerium es in einigen Fällen für erforderlich hielt, in bestimmten Wirtschaftsbereichen einen ersten Anstoß für wachstumsorientierte Aktivitäten zu geben. Es ging davon aus, dass diese Impulse die interessierten Unternehmen oder Verbände dazu veranlassen würden, die notwendigen Maßnahmen nach einer Übergangsfrist selbst zu organisieren und zu finanzieren. Diese Annahme erfüllte sich aber nicht, sondern es blieb unklar, ob und wann eine Übernahme durch die Unternehmen oder Verbände stattfinden würde. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, geeignete Strategien für eine Übergabe an die Unternehmen oder Verbände zu entwickeln und die Maßnahmen nicht weiter aus Bundesmitteln zu finanzieren. In einigen Fällen ist das Bundeswirtschaftsministerium den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits gefolgt.

Das Bundeswirtschaftsministerium verfolgt mit seinen Förderprogrammen vielfältige wirtschaftspolitische Ziele. Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes lässt sich oft nicht feststellen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden und die erhofften Wirkungen eingetreten sind. Er hat dem Bundeswirtschaftsministerium empfohlen, die gewünschten Ergebnisse zu konkretisieren und messbare Förderziele zu definieren, damit eine wirksame Erfolgskontrolle möglich ist. Das Bundeswirtschaftsministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren auch die Verwendung von Bundesmitteln bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern. Er hat empfohlen, dass Zuwendungsempfänger bei Sitzungen ihrer Überwachungsorgane auf touristische Beiprogramme verzichten, Empfänge und betriebsinterne Feiern nicht aus Bundesmitteln finanzieren und keine unangemessen teuren Werbegeschenke verteilen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat die Zuwendungsempfänger aufgefordert, solche Ausgaben auf das erforderliche Maß zu begrenzen.

Abbildung 20.1

Struktur der Fördermaßnahmen des Bundeswirtschaftsministeriums



Quelle: Bundeswirtschaftsministerium.

Im Jahr 2011 zahlte das Bundeskartellamt für die Liegenschaften der Monopolkommission 97 000 Euro Mieten und Pachten an die Bundesanstalt für Immobilienangelegenheiten (einheitliches Liegenschaftsmanagement – ELM). Für das Jahr 2012 sind insgesamt 52,7 Mio. Euro für die Mieten und Pachten aller nachgeordneten Behörden veranschlagt. Im Jahr 2013 sollen sich die Zahlungen an die Bundesanstalt für Immobilienangelegenheiten auf insgesamt 89 Mio. Euro erhöhen. Davon entfallen 30 Mio. Euro auf die Liegenschaften des Ministeriums, die dann erstmals in das ELM einbezogen werden. Dies erklärt auch die vom Jahr 2012 zum Jahr 2013 vergleichsweise starke Zunahme der Ausgaben beim Ministerium.

20.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

20.3.1 Förderung bestimmter Branchen

Den größten Anteil seiner Fördermittel stellt das Bundeswirtschaftsministerium für die Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus und für die Raumfahrt bereit.

20.3.1.1 Steinkohlenbergbau

Der Bund gewährt – zusammen mit dem Land Nordrhein-Westfalen – Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zur Stahlerzeugung sowie zum Ausgleich von Stilllegungsaufwendungen im Steinkohlenbergbau. Der Anteil des Bundes ist im „Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018“ (Steinkohlefinanzierungsgesetz) festgelegt. Der Bund und die Revierländer Nordrhein-Westfalen und Saarland hatten sich darauf verständigt, die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden.

Die RAG AG betreibt den Steinkohlenbergbau in Deutschland. Im Jahr 2011 zahlte ihr das Bundeswirtschaftsministerium 1 349 Mio. Euro als Zuschuss zu ihren Aufwendungen des Jahres 2010 für den Steinkohlenbergbau. Im Jahr 2012 sind hierfür Ausgaben von 1 200 Mio. Euro und 1 163 Mio. Euro für das Jahr 2013 vorgesehen. Die Zuschüsse sind damit der größte einzelne Ausgabenbereich des Einzelplans 09.

Zusätzlich gewähren der Bund und die beiden Revierländer den Beschäftigten im Steinkohlenbergbau nach deren Entlassung Anpassungsgeld und anteilig Beiträge zur Krankenversicherung. Dies soll helfen, das Auslaufen des subventionierten Steinkohlenbergbaus in Deutschland sozialverträglich zu gestalten. Das Anpassungsgeld ist eine Überbrückungshilfe bis zum Bezug von Leistungen der knappschaftlichen Rentenversicherung. Der Bund trägt zwei Drittel der Ausgaben für das Anpassungsgeld, die beiden Revierländer zusammen ein Drittel. Im Jahr 2011 betrug der Bundesanteil 100 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sind 112 Mio. Euro und für das Jahr 2013 118 Mio. Euro vorgesehen.

20.3.1.2 Raumfahrtförderung

Der größte Teil der Mittel für Raumfahrt fließt als Mitgliedsbeitrag und freiwillige Leistungen an die Europäische Weltraumorganisation ESA. Im Jahr 2011 zahlte der Bund 616 Mio. Euro. Im Haushalt 2012 sind dafür etwas mehr als 619 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2013 sind 639 Mio. Euro vorgesehen. Die Beiträge fließen nach den Vorschriften der ESA fast vollständig als Aufträge an deutsche Unternehmen und Forschungseinrichtungen zurück. Deutschland nimmt an ESA-Vorhaben in allen wichtigen Bereichen der Raumfahrt teil.

Darüber hinaus finanziert das Bundeswirtschaftsministerium Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie Investitionen aus dem nationalen Weltraumprogramm. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2011 auf 237 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2012 sind dafür 270 Mio. Euro eingeplant. Der Ansatz steigt im Jahr 2013 auf 272 Mio. Euro. Das nationale Weltraumprogramm umfasst auch Projekte und Missionen in internationaler Zusammenarbeit. Es ist insbesondere eng mit den Programmen der ESA verknüpft. Aus dem Titel können auch Ausgaben für die Ausstattung mit Geräten, flankierende Maßnahmen zur Erreichung der Programmziele sowie zum Wissenstransfer und für begleitende Managementaktivitäten geleistet werden.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat das Raumfahrtmanagement dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) übertragen. Das DLR bündelt und koordiniert alle deutschen Raumfahrtaktivitäten auf nationaler und europäischer Ebene. Es beschäftigt 7 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in 32 Instituten und Einrichtungen an 16 Standorten.

Das DLR erhielt im Jahr 2011 für seinen Betrieb und für Investitionen insgesamt knapp 300 Mio. Euro. Die Grundfinanzierung soll ab dem Jahr 2011 entsprechend dem Pakt für Forschung und Innovation bis zum Jahr 2015 um jährlich 5 % steigen. Der Förderbetrag für das DLR ist im Jahr 2012 mit 317 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2013 sind Fördermittel von 332 Mio. eingeplant.

Das DLR ist als Helmholtz-Zentrum Mitglied der Helmholtz-Gemeinschaft. Die übrigen 16 Helmholtz-Zentren dieser größten deutschen Wissenschaftsorganisation sind im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung angesiedelt (vgl. Bemerkung Nr. 74).

20.3.1.3 Weitere branchenspezifische Fördermaßnahmen

Informations- und Kommunikationswirtschaft

Das Bundeswirtschaftsministerium förderte für die Informations- und Kommunikationswirtschaft die Infrastruktur und die Entwicklung von neuen Technologien und Anwendungen mit 77 Mio. Euro. Schwerpunkte waren dabei das „Internet der Dinge“ (Vernetzung und Steuerung von Alltagsobjekten), das „Internet der Energie“ (Entwicklung und Erprobung eines Energiesystems der Zukunft) und das „Internet der Dienste“ (Vereinfachter Zugang zu Informationen, Vernetzen von Daten zu neuem Wissen und neue Dienstleistungen im Internet). Daneben sollen insbesondere KMU, Verwaltung und Handwerk dabei unterstützt werden, moderne, energieeffiziente Informations- und Kommunikationstechnologien einzuführen. Im Jahr 2012 sollen die Ausgaben 99 Mio. Euro betragen. Für das Jahr 2013 sind 72 Mio. Euro vorgesehen.

Tourismus

Für die Förderung des Tourismus gab das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2011 insgesamt 29 Mio. Euro aus. In den Jahren 2012 und 2013 sollen die Ausgaben ebenfalls 29 Mio. Euro betragen. Sie entfallen überwiegend auf die Unterstützung des institutionellen Zuwendungsempfängers „Deutsche Zentrale für Tourismus e. V.“ (DZT), die das Bundeswirtschaftsministerium dem Förderfeld „Erschließen von Auslandsmärkten“ zuordnet.

Außenwirtschaftsförderung

Die Ausgaben für die Außenwirtschaftsförderung im Jahr 2011 betrugen 208 Mio. Euro (ohne die Zuwendung an die DZT). Ein Schwerpunkt war die Unterstützung der Auslandshandelskammern und der Delegierten der deutschen Wirtschaft mit 35 Mio. Euro. Für die institutionelle Förderung der „Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTaI)“ zahlte das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2011 18 Mio. Euro. Für Gemeinschaftsausstellungen von Unternehmen der deutschen Wirtschaft bei Messen im Ausland gab es insgesamt 40 Mio. Euro aus. Zudem wird die Beteiligung des Bundes an Weltausstellungen im Ausland aus dem Einzelplan finanziert. Im Jahr 2012 sollen die Ausgaben für die Außenwirtschaftsförderung 250 Mio. Euro betragen und im Jahr 2013 auf 273 Mio. Euro ansteigen (jeweils ohne die Zuwendung an die DZT).

Luftfahrtforschung und -technologien

Im Jahr 2011 betrugen die Ausgaben für die Förderung der Luftfahrtforschung und -technologien 130 Mio. Euro. Das Bundeswirtschaftsministerium fördert auf der Grundlage von mehrjährigen Luftfahrtforschungsprogrammen

Forschungsvorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie und gewährt Investitionszuschüsse für die notwendige Forschungsinfrastruktur. Einen Förderschwerpunkt bildet die Entwicklung von Technologien mit Umwelt- und Klimabezug. International vorgegebene Emissions- und Lärmziele für die Luftfahrt werden dabei einbezogen. Für das Jahr 2013 plant das Bundeswirtschaftsministerium die erste Ausschreibungsrunde für Vorhaben des V. Luftfahrtforschungsprogramms. Es beabsichtigt, dabei die Förderbedingungen sowie die Inhalte und Schwerpunkte der Förderung anzupassen. Dazu sollen die Luftfahrtforschungsprogramme III und IV zunächst evaluiert werden. Im Jahr 2012 sind Ausgaben von 157 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2013 sieht 156 Mio. Euro vor.

Maritime Wirtschaft, Mobilität und Verkehrstechnologien

Die Förderungen der Maritimen Wirtschaft, der Mobilität und der Verkehrstechnologien fasst das Bundeswirtschaftsministerium seit dem Jahr 2012 im Förderfeld „Neue Mobilität“ zusammen. Es gab im Jahr 2011 dafür 83 Mio. Euro aus. In den Jahren 2012 und 2013 sollen die Ausgaben auf jeweils 106 Mio. Euro steigen. Fördergegenstand sind u. a. neue Technologien beim Schiffbau, der Meerestechnik und der Werftindustrie. Zudem leistet das Bundeswirtschaftsministerium Zinsgarantien für Schiffbaukredite (CIRR) und unterstützt Forschungsaktivitäten für den bodengebundenen Verkehr, zur Unterwasserförderung von Erdöl und Erdgas sowie zur unterseeischen Gewinnung von Methanhydraten. Bis einschließlich dem Jahr 2011 waren im Einzelplan 09 auch Mittel zur Förderung der Elektromobilität veranschlagt. Seit dem Jahr 2012 sind diese Mittel zentral im Sondervermögen EKF veranschlagt, von denen das Bundeswirtschaftsministerium einen Teil bewirtschaftet.

20.3.2 Branchenübergreifende Förderbereiche, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen

Das Bundeswirtschaftsministerium fördert insbesondere für KMU zahlreiche branchenübergreifende Maßnahmen. Die Regionale Wirtschaftsförderung und das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand sind die beiden größten Förderbereiche.

20.3.2.1 Regionale Wirtschaftsförderung

Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in Regionen mit erheblichen wirtschaftlichen Strukturproblemen gehört nach Artikel 91a Grundgesetz zu den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz) beteiligt sich der Bund zur Hälfte an den Ausgaben der Länder. Im Haushaltsjahr 2011 betrug der Bundesanteil rund 592 Mio. Euro. Im Bundeshaushalt 2012 sind 597 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2013 sieht 569 Mio. Euro vor.

Ziel der Förderung nach dem GRW-Gesetz ist es, dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze in den strukturschwachen Regionen zu schaffen. Bund und Länder legen gemeinsam auf der Grundlage der europäischen Regionalbeihilferegeln die Förderregionen und deren Förderanteile fest. Ein großer Teil der Fördermittel fließt in die neuen Länder. Bund und Länder fördern u. a. die Errichtung, den Ausbau, die Umstellung und die grundlegende Rationalisierung von Gewerbebetrieben. Außerdem können Zuschüsse für wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen insbesondere der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie für nicht-investive Maßnahmen wie beispielsweise Kooperationsnetzwerke oder Regionalmanagementvorhaben gezahlt werden.

Die Länder führen die Maßnahmen in eigener Zuständigkeit durch. Sie setzen dabei Förderschwerpunkte nach ihren regionalpolitischen Erfordernissen. Die Förderungen müssen mit den Grundsätzen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und den Zielen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen. Die Länder müssen die Maßnahmen mit anderen Entwicklungsvorhaben abstimmen.

20.3.2.2 Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand

Das „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM) ist ein technologie- und branchenoffenes Förderprogramm. Das Bundeswirtschaftsministerium will die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten von KMU nachhaltig fördern und einen Beitrag für deren Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit leisten. Die dafür vorgesehenen Mittel wurden schrittweise auf 499 Mio. Euro im Jahr 2012 erhöht und sollen im Jahr 2013 auf 510 Mio. Euro steigen. Bis zum Jahr 2014 ist der weitere Ausbau auf 513 Mio. Euro geplant.

20.3.2.3 Sonstige Fördermaßnahmen

Im Jahr 2011 erhielten KMU der gewerblichen Wirtschaft und Angehörige freier Berufe insgesamt 224 Mio. Euro, um sie in ihrer Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Schwerpunkte bildeten

- Zinszuschüsse zu Darlehen für Investitions- und Innovationsvorhaben im Rahmen von Förderprogrammen des ERP-Sondervermögens (vgl. Nr. 20.1),
- die Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen Bildung im Handwerk und von überbetrieblichen Fortbildungseinrichtungen der gewerblichen Wirtschaft sowie
- die Förderung von Existenzgründungsberatungen und allgemeinen Informationen für Unternehmensgründer.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat diese Programme im Zuge der Neustrukturierung des Einzelplans mit weiteren, bisher aus anderen Teilen des Einzelplans finanzierten Programmen zur Förderung des Mittelstandes im Kapitel „Mittelstand: Gründen, Wachsen, Investieren“

zusammengeführt. Dazu gehört die Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation in mittelständischen Unternehmen sowie wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen. Weitere Initiativen für KMU zielen auf die Förderung der Forschungsinfrastruktur, den Technologie- und Innovationstransfer und die Innovationsberatung. Im Jahr 2012 waren dafür insgesamt 273 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsansatz für das Jahr 2013 beträgt 291 Mio. Euro.

20.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

20.4.1 Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Der Einnahmetitel mit dem höchsten Betrag ist der für die Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Das Bundeswirtschaftsministerium verbucht zunächst die Zuschüsse der EU für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen als Einnahmen und weist sie den Ländern zu (s. auch Nr. 20.1). Weil die Einnahmen im Haushaltsplan ohne Betrag veranschlagt werden, werden sie in der Haushaltsrechnung in voller Höhe als Mehreinnahmen ausgewiesen.

20.4.2 Bundeskartellamt

Das Bundeskartellamt erhebt Geldbußen nach den §§ 81 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Das sind beispielsweise Bußgelder gegen Unternehmen, die das Kartellverbot missachtet oder Kartellabsprachen getroffen haben. Auch wenn marktbeherrschende Unternehmen ihre Marktmacht missbrauchen oder Unternehmensfusionen nicht ordnungsgemäß anmelden, kann das Bundeskartellamt Bußgeldverfahren einleiten. Im Jahr 2011 erreichten diese Einnahmen mit 162 Mio. Euro nicht den geplanten Betrag, lagen aber um 39 Mio. höher als im Vorjahr. Das Bundeskartellamt rechnet für die Jahre 2012 und 2013 mit Bußgeldeinnahmen von 192 Mio. Euro.

20.4.3 Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur nahm im Jahr 2011 mit 48 Mio. Euro weniger Gebühren und Beiträge ein als geplant. Im Jahr 2012 hat sie Einnahmen von rund 78 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahr 2013 sollen die Einnahmen auf 86 Mio. Euro ansteigen.

20.5 Ausblick

Nach dem Entwurf des Finanzplans sollen die Ausgaben im Einzelplan 09 vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2016 um 39 Mio. Euro sinken. Das entspricht einem Rückgang um 0,6 %. Einsparungen ergeben sich in diesem Zeitraum vor allem bei der Förderung des Steinkohlenbergbaus (-67 Mio. Euro; -5 %) und der Regionalförderung (-28 Mio. Euro; -5 %). Demgegenüber sollen die Mittel für den Betrieb und die Investitionen des DLR (s. Nr. 20.3.1.2) um 46 Mio. Euro und damit um 15 % steigen.

21 Kat. B Kosten für IT-Projekt trotz halbiertem Funktionsumfang verdoppelt (Kapitel 0901)

21.0

Das Bundeswirtschaftsministerium hat vom Jahr 2002 bis zum Jahr 2010 3 Mio. Euro für ein elektronisches Archivierungs- und Dokumentenmanagementsystem ausgegeben, ohne dies wie vorgesehen zu nutzen. Obwohl es den Funktionsumfang der Software halbiert hat, haben sich die Kosten verdoppelt.

21.1

Das Bundeswirtschaftsministerium plante, bis Ende 2005 für 1,5 Mio. Euro eine Standardsoftware zur Archivierung und Vorgangsbearbeitung anzupassen und zu nutzen. Eine solche Software unterstützt die Verwaltung dabei, Dokumente und Verwaltungsvorgänge elektronisch zu erstellen und mit mehreren Beschäftigten zu bearbeiten. Außerdem können die Dokumente systematisch archiviert werden. Das Bundeswirtschaftsministerium wollte seine Vorgänge effizienter bearbeiten und seine Beschäftigten von Routinetätigkeiten entlasten. Dadurch wollte es bis zum Jahr 2007 rund 16,5 Mio. Euro sparen.

Bis zum Jahr 2010 gab das Bundeswirtschaftsministerium 3 Mio. Euro für das Projekt aus. Darüber hinaus entstanden weitere Kosten u. a. für eigenes Personal, die es nicht erfasste. Den Funktionsumfang der Software halbierte es zwischenzeitlich; so gab es das Ziel der elektronischen Vorgangsbearbeitung auf. Damit kann es nur noch einen kleinen Teil der erhofften Einsparungen erreichen. Selbst die reduzierte Software nutzt es nur in einigen Arbeitsbereichen im Pilotbetrieb.

Das Bundeswirtschaftsministerium

- schloss für den wesentlichen Teil des Projekts Dienstleistungsverträge ab,
- kaufte im Jahr 2006 Lizenzen, die es bis heute nicht nutzt, und zahlte für Erwerb und Pflege dieser Lizenzen bis zum Jahr 2010 über 600 000 Euro,
- kontrollierte in der bisher zehnjährigen Projektlaufzeit nicht, ob das Projekt seine Ziele zumindest teilweise erreichte und
- hat für die nächsten Jahre keine konkrete Projektplanung.

Das Bundeswirtschaftsministerium plante, für das Projekt bis zum Jahr 2015 weitere 2 Mio. Euro auszugeben.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Verdoppelung der Kosten bei halbiertem Funktionsumfang u. a. durch seine ungenü-

gende Projektplanung und -steuerung verursacht hat. Mit dem Abschluss der Dienstverträge hat es außerdem das Risiko für den Erfolg des Projekts übernommen; die Auftragnehmer schuldeten lediglich eine Dienstleistung und keine fehlerfreie Software.

Darüber hinaus hat er beanstandet, dass dem Bundeswirtschaftsministerium für die Projektsteuerung ein vollständiger Überblick über die Kosten fehlte. Es hätte z. B. auch seine Personalkosten erfassen müssen.

Das Bundeswirtschaftsministerium hätte außerdem regelmäßig kontrollieren müssen, welche (Teil-) Ziele es erreicht hat, um frühzeitig nachsteuern zu können. Mit einem konkreten Zeitplan für das Projekt und einem besseren Überblick über dessen aktuellen Status hätte das Bundeswirtschaftsministerium auch verhindern können, dass es Lizenzen beschafft, die es noch nicht benötigt.

21.3

Das Bundeswirtschaftsministerium hat den Feststellungen nicht grundsätzlich widersprochen.

Die Kostensteigerung des IT-Projekts hat es mit der mittlerweile zehnjährigen Laufzeit des IT-Projekts begründet.

Hinsichtlich der bemängelten Projektplanung hat es u. a. auf seinen Projektplan hingewiesen. Aufgrund organisatorischer Änderungen im Bundeswirtschaftsministerium sei dieser hinfällig geworden. So habe der im Jahr 2002 neu gewählte Personalrat die Funktionen der Vorgangsbearbeitung abgelehnt. Die Erfolgskontrolle des Projekts sei hierdurch nicht mehr sinnvoll gewesen.

Die Archivierungsfunktion der Software könne es weiterhin in einzelnen Arbeitsbereichen im Pilotbetrieb nutzen. Die Mehrausgaben von 600 000 Euro seien zu relativieren. Es wolle die mit diesen Mitteln beschafften Lizenzen einsetzen, wenn das System für eine breite Anwendung eingeführt werde.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat angemerkt, es habe den Bedarf von 2 Mio. Euro bis zum Jahr 2015 lediglich zur Haushaltsvorsorge in das IT-Rahmenkonzept aufgenommen. Die tatsächlichen Ausgaben hingen vom Projektfortschritt und -erfolg ab. Derzeit betrügen sie nur 110 000 Euro jährlich.

21.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Mängel des IT-Projekts u. a. auf eine unzureichende Planung und Steuerung zurückzuführen sind.

Das Bundeswirtschaftsministerium hätte den Zeitplan nach der Organisationsänderung im Jahr 2002 und im weiteren Projektverlauf bei Veränderung der Rahmenbedingungen anpassen müssen. Mit einem aktualisierten Plan und bei Kenntnis der vollständigen Kosten hätte es das Projekt wirkungsvoll steuern und den Erfolg messen können.

Der Bundesrechnungshof sieht im unnötig frühen Kauf der Lizenzen ein weiteres Indiz für die schlechte Projektplanung. Ob und wann das Bundeswirtschaftsministerium die im Jahr 2006 gekauften Lizenzen tatsächlich nutzen kann, bleibt abzuwarten.

Auch in der „Haushaltsvorsorge“ von 2 Mio. Euro sieht der Bundesrechnungshof seine Kritik an der Projektplanung bestätigt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeswirtschaftsministerium den weiteren Projektverlauf sorgfältig plant. Auf dieser Basis muss es dann prüfen, ob und wie es das Projekt mit einem vertretbaren Ergebnis abschließen kann. Falls das Projekt unter den geänderten Rahmenbedingungen nicht mehr wirtschaftlich durchzuführen ist, muss es dieses abbrechen.

22 Kat. B Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle stellt Mängel bei der Inventarisierung seiner IT weiterhin nicht ab

(Kapitel 0904 Titelgruppe 55)

22.0

Entgegen seiner Zusage hat das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle seit sieben Jahren die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Inventarisierung von IT-Geräten nicht umgesetzt. Damit kann es weiterhin seine IT nicht vollständig und revisionssicher nachweisen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat nicht dafür gesorgt, dass das Bundesamt seine Zusage einhält.

22.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2005 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) den Einsatz der IT beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Bundesamt) geprüft. Er hatte dabei u. a. festgestellt, dass das Bestandsverzeichnis des Bundesamtes für IT-Geräte lückenhaft war. Es konnte daher über den Verbleib von mindestens 66 Arbeitsplatzcomputern und zwei hochwertigen Flachbildschirmen keine Auskunft geben. Auch nach einer aufwendigen Inventur blieben einige Geräte verschwunden. Das Bundesamt hatte zugesichert, ein geeignetes IT-Verfahren einzusetzen und das Bestandsverzeichnis künftig aktuell zu halten. Der Bundesrechnungshof hatte damals seine Beanstandungen auch dem Bundeswirtschaftsministerium mitgeteilt. Es sollte dafür sorgen, dass das Bundesamt seine Zusage einhält.

Im Jahr 2011 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes erneut den Einsatz der IT beim Bundesamt. Er stellte dabei fest, dass das Bundesamt nun zwei Systeme zur Verwaltung seiner IT nutzte,

ohne dass es damit seinen IT-Bestand vollständig nachweisen konnte.

Eine Inventarnummer, die die Geräte identifizieren sollte, fehlte oftmals. Auch waren Gerätestandorte nicht korrekt verzeichnet. Mehrere hundert Beschäftigte nutzten an ihrem Arbeitsplatz einen zweiten Bildschirm. Der Standort dieser zweiten Bildschirme ließ sich nur über aufwendige Recherchen feststellen.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesamt die bereits im Jahr 2005 bekannten Mängel nicht abgestellt hat, obwohl es dies damals zugesagt hatte. Er hatte erwartet, dass das Bundeswirtschaftsministerium auf das Bundesamt einwirkt, seinen Zusagen nachzukommen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Verfahrensweise des Bundesamtes zum Nachweis seiner IT noch immer keinen vollständigen und revisionssicheren Vermögensnachweis ermöglicht, obwohl sie aufwendiger als früher ist.

22.3

In einer gemeinsamen Stellungnahme erklärten das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesamt, dass die Forderungen des Bundesrechnungshofes derzeit umgesetzt würden. Das Bundesamt sagte zu, für die Führung eines revisionssicheren Bestandsverzeichnisses nur noch ein vorhandenes System zu nutzen. Das andere System solle abgeschaltet werden. Derzeit werde der Bestand aktualisiert und in das künftige System übernommen. Dazu habe man die Daten eines Systems ausgedruckt und pflege sie nun manuell in das andere System ein. Im Juli 2012 sei mit dem Abschluss der Arbeiten zu rechnen. Künftig werde der Servicebereich des IT-Referates die Daten direkt im System des Haushaltsreferates pflegen. Man plane, dieses System ab Juli 2012 mit externer Unterstützung revisionssicher zu machen.

22.4

Der Bundesrechnungshof hält die Bemühungen des Bundesamtes, seine Inventarisierung zu verbessern, für überfällig. Wegen des Medienbruchs ist es zudem aufwendig und fehleranfällig, die Daten auszudrucken und manuell einzugeben. Außerdem bindet es erhebliche Personalkapazitäten.

Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für unwirtschaftlich, dass das Bundesamt zuerst Daten in ein System überträgt, welches es anschließend revisionssicher machen will. Es hätte die Arbeit am künftigen System vorziehen und die Daten dann in ein funktionierendes und zuverlässiges System übertragen sollen.

Das Bundeswirtschaftsministerium muss deshalb mit Nachdruck dafür sorgen, dass das Bundesamt einen wirtschaftlichen Weg wählt, seine IT ordnungsgemäß zu verwalten. Darüber hinaus muss das Bundeswirtschaftsministerium durch eine verbesserte Dienst- und Fachaufsicht künftige Fehlentwicklungen bei der IT des Bundesamtes frühzeitig erkennen und abstellen.

23 Kat. B Physikalisch-Technische Bundesanstalt missachtet Vorgaben für den Einsatz der Informationstechnik

(Kapitel 0903 Titelgruppe 55)

23.0

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt hat unter Verweis auf ihre wissenschaftlich-technischen Aufgaben Vorgaben für den Einsatz der IT missachtet. So hat sie eine für die Bundesverwaltung empfohlene Software für IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht verwendet, sondern einen eigenen Standard bevorzugt. Ihre so erstellten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für IT waren unzureichend.

Außerdem setzte sie IT-Komponenten ein, die nach Einschätzung der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik und des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik unsicher sind. Einen Überbestand von 2 550 Computern und Differenzen im Softwarebestand konnte sie nicht erklären.

23.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz den Einsatz der IT bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (Bundesanstalt). Er stellte dabei in unterschiedlichen Bereichen Mängel fest:

- Die Bundesverwaltung verfügt mit dem „WiBe Kalkulator“ über eine für die Anwender kostenfreie, methodische und inhaltliche Unterstützung für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, insbesondere beim Einsatz von IT. Die Bundesanstalt nutzte diese Software für ihre IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht. Stattdessen bewertete sie die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben und Projekten nach einem eigenen Standard. Die so erstellten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen waren schlecht dokumentiert und kaum nachvollziehbar. Sie wiesen die Wirtschaftlichkeit nicht angemessen nach. Erfolgskontrollen fehlten vollständig. Nach den ersten Hinweisen des Bundesrechnungshofes überarbeitete die Bundesanstalt ihren Standard.
- Beschäftigte der Bundesanstalt konnten mit dienstlichen und privaten Smartphones über Funknetzwerke auf ihre dienstlichen E-Mail-Konten zugreifen. Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik hatte vom Einsatz der Smartphones abgeraten. Obwohl dies der Bundesanstalt bekannt war, hatte sie weder für die Funknetzwerke noch für die Smartphones

die erforderliche Freigabe des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik eingeholt.

- Die Bundesanstalt nutzte für ihre IT ein Bestandsnachweissystem, in dem 145 Nutzer schreibberechtigt waren. Vorgaben für die Schreibweise der zu erfassenden Objekte gab es nicht. Nach Auswertungen des Bundesrechnungshofes verfügte die Bundesanstalt mit 1 800 Beschäftigten über 4 350 Arbeitsplatzcomputer und Notebooks sowie 740 Messplatzcomputer.
- Die Bundesanstalt hatte keine Gesamtübersicht aller eingesetzten Softwareprodukte. Einige Softwareprodukte wies sie mit einer selbst entwickelten Datenbank zentral nach. Bei fast der Hälfte dieser Produkte waren mehr als 20 % der beschafften Lizenzen ungenutzt. Eine Software nutzte die Bundesanstalt in 40 Fällen ohne die nötige Lizenz.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesanstalt für ihre IT-Maßnahmen keine aussagekräftigen und nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellt hat. Er hat bemängelt, dass die Bundesanstalt die Bemühungen der Bundesverwaltung nicht unterstützt hat, einheitliche Werkzeuge und Methoden einzusetzen. Dazu hätte sie die geeignete und kostenfrei verfügbare Software „WiBe Kalkulator“ nutzen sollen. Eine eigene Lösung zu entwickeln und zu pflegen, war unnötig und unwirtschaftlich. Dies gilt umso mehr, als die nach eigenem Standard erstellten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Bundesanstalt mangelhaft waren.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus beanstandet, dass die Bundesanstalt die Empfehlungen der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik zum Einsatz mobiler Endgeräte nicht berücksichtigte, obwohl sie sie gekannt hatte. Indem die Bundesanstalt die nicht freigegebenen Smartphones und Funknetzwerke nutzte, war eine Gefährdung der Vertraulichkeit und Integrität ihrer Daten und der Netze des Bundes nicht auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof hat den Grund dafür, dass die Bundesanstalt die Ursachen für den Überbestand von 2 550 Computern nicht erklären konnte, in einer nachlässigen Bestandsverwaltung gesehen. Er hat ihr empfohlen, den Bestand zu inventarisieren und ein Verfahren zum lückenlosen Bestandsnachweis einzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem als unwirtschaftlich kritisiert, dass die Bundesanstalt in einigen Fällen mehr Lizenzen erwarb, als sie einsetzte. In dem Fall, in dem sie 40 Lizenzen zu viel nutzte, hat sie gegen die Lizenzverträge verstoßen.

23.3

Das Bundeswirtschaftsministerium hat eingewandt, die Software „WiBe Kalkulator“ sei bei ihrer Einführung fachlich unzureichend gewesen. Die von der Bundesanstalt eigenentwickelte Anwendung verfüge über eine inhaltlich ausreichende Methodik und sei wirtschaftlich. Die Bundesanstalt wolle untersuchen, ob künftig der Einsatz des „WiBe Kalkulators“ möglich sei.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat erklärt, alle E-Mails aus dem Bundesbehördennetz würden zentral beim Eingang in das Mailsystem der Bundesanstalt verschlüsselt. Die über die Funknetzwerke angebundenen Smartphones könnten diese E-Mails nicht entschlüsseln. So wäre sichergestellt, dass vertrauliche Nachrichten aus dem Bundesbehördennetz mit den Smartphones nicht gelesen werden könnten. Eine Freigabe der von der Bundesanstalt gewählten Konfiguration durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik sei nicht erforderlich.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat zugesichert, die Bundesanstalt werde ihr Bestandsnachweissystem anpassen, um ihren Bestand lükkenlos nachweisen zu können. Es hat den Überbestand von 2 550 Computern mit der Aufgabe der Bundesanstalt als Forschungseinrichtung gerechtfertigt. Die Computer seien im wissenschaftlich-technischen Umfeld im Einsatz.

Nach Auffassung des Bundeswirtschaftsministeriums sei die Pflege einer Gesamtübersicht aller eingesetzten Softwareprodukte nicht möglich. Den Lagerbestand der Softwarelizenzen habe die Bundesanstalt auf weniger als fünf Prozent reduziert. Durch ein mit dem Lizenzgeber vereinbartes besonderes Abrechnungsverfahren sei eine Unterlizensierung künftig ausgeschlossen.

23.4

Die Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums räumt die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht aus. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Bundesanstalt waren unzureichend und wiesen die Wirtschaftlichkeit nicht angemessen nach. Die Bundesanstalt hätte, statt eigene Lösungen zu entwickeln, ihre Beschäftigten schulen und etwaiges Verbesserungspotenzial für den „WiBe Kalkulator“ der zuständigen Stelle melden sollen. Sie hätte damit insgesamt zu besseren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung beitragen können.

Die Bundesanstalt kann eine Gefährdung ihrer IT-Sicherheit durch den Einsatz der Funknetzwerke und der Smartphones nicht ausschließen. Abschließend muss dies das zuständige Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik beurteilen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die in der Bundesanstalt eingesetzte Konfiguration durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik überprüfen und freigeben zu lassen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesanstalt ihr Bestandsnachweissystem umgehend verbessert. Er bleibt dabei, dass das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesamt den Überbestand von 2 550 Computern noch nicht schlüssig begründen können. Denn die im wissenschaftlich-technischen Umfeld eingesetzten 740 Mess-

platzcomputer hatte der Bundesrechnungshof bei seiner Berechnung bereits berücksichtigt. Einen darüber hinausgehenden Bedarf hat die Bundesanstalt nicht belegt. Die Bundesanstalt bleibt aufgefordert, ihren IT-Bedarf nachvollziehbar zu ermitteln und künftige Beschaffungen am tatsächlichen Bedarf zu orientieren.

Die Behauptungen des Bundeswirtschaftsministeriums, die Pflege einer Gesamtübersicht aller eingesetzten Softwareprodukte sei nicht möglich, ist für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Er hält es nach wie vor für erforderlich, alle eingesetzten Softwareprodukte in ein zentrales Softwarelizenzmanagement einzubeziehen, um künftige Über- und Unterlizenzierungen zu vermeiden.

Insgesamt erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundeswirtschaftsministerium dafür sorgt, dass die Bundesanstalt die Vorgaben für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung beachtet. Es darf nicht dulden, dass die Bundesanstalt in diesem Bereich mit Verweis auf ihre wissenschaftlich-technische Ausrichtung eine Sonderrolle beansprucht.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
(Einzelplan 10)

24 Entwicklung des Einzelplans 10
Kat. A

24.1 Überblick

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nimmt die Regierungsaufgaben auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Verbraucherpolitik wahr. Es sieht die Schwerpunkte seiner Tätigkeit in der

- Verbesserung der Lebensmittelsicherheit,
- der Stärkung des Verbraucherschutzes und
- der Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums.

Darüber hinaus gestaltet das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die landwirtschaftliche Sozialpolitik und stellt umfangreiche finanzielle Leistungen für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme bereit, die als Pflichtversicherungen ausgestaltet sind. Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt es über sechs Abteilungen mit 900 Beschäftigten.

Um seine Ziele zu erreichen, fördert das Bundesministerium mit verschiedenen Programmen die Landwirtschaft, Forschung und Innovation und den Verbraucherschutz. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur für Nachwachsende Rohstoffe e. V. wickeln die Fördermaßnahmen als Projektträger fachlich und administrativ ab. Die Aufwendungen für die Projektträgerschaft werden zum Teil aus den jeweiligen Förderprogrammen finanziert. Daneben fördert das Bundesministerium mit jährlichen Zuwendungen Einrichtungen wie den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. und die Deutsche BiomasseForschungsZentrum gGmbH (DBFZ).

Im Haushaltsjahr 2011 waren im Einzelplan 10 Gesamtausgaben von 5,5 Mrd. Euro veranschlagt. Die Ist-Ausgaben lagen bei 5,4 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,8 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Für das Jahr 2013 ist das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eines der Pilotressorts, die ihren Einzelplan aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages neu strukturieren. Ziel ist es, die Darstellung im Haushaltsplan transparenter zu gestalten und die Fach- und Programmausgaben in den Vordergrund zu rücken. So wurden beispielsweise die Kapitelreihenfolge geändert und eine Vielzahl von Titeln in neue Kapitel umgesetzt oder mehrere Titel zu einem neuen zusammengeführt. Um die vom Bundesrechnungshof dargestellten Ausgabenschwerpunkte vergleichbar zu machen, sind in der nachfolgenden Tabelle deren Ansätze für die Jahre 2011 und 2012 – ungeachtet der damaligen Kapitel- und Titelstrukturen – den entsprechenden Ansätzen des Jahres 2013 zugeordnet (zur neuen Struktur der Piloteinzelpläne s. auch Nr. 17).

Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums gehören – neben der BLE – das Bundessortenamt, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), vier Bundesforschungsinstitute und das Bundesinstitut für Risikobewertung sowie der Deutsche Weinfonds, der ausschließlich über eine Sonderabgabe finanziert wird.

Die größte Einrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist die BLE. Sie ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und nimmt vielfältige Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährung, Fischerei und Verbraucherschutz wahr.

Das Bundesministerium erstattet der BLE Verwaltungs- und Investitionsausgaben, soweit diese nicht durch eigene Einnahmen – beispielsweise Gebühren – gedeckt sind. Im Haushaltsjahr 2011 betrug die Erstattung 59 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sind 62 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2013 sieht der Haushaltsentwurf 96 Mio. Euro vor. Grund für die Erhöhung des Ansatzes im Jahr 2013 um 34 Mio. Euro ist die Verlagerung von Titeln aus Kapitel 1002 Titelgruppe 04 (Fischerei) in den Haushalt der BLE. Dies ist eine Folge der Neustrukturierung des Einzelplans 10. Diese Titel betreffen Investitionen sowie Personal- und Betriebskosten der von der BLE betriebenen Fischereischutzboote und Fischereiforschungsschiffe.

Tabelle 24.1

Übersicht über den Einzelplan 10
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

	2011 Soll	2011 Ist[a]	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 492	5 418	-74	5 280	5 260	*-0,4*
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 729	3 695	-34	3 692	3 652	*-1,1*
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	590	583	-7	590	590	*0*
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschl. Bundesforschungsinstitute)	465	443	-22	475	494	*4*
• Förderung der Landwirtschaft (Grünlandmilchprogramm des Bundes)	200	183	-17	0	0	*0*
• Verbraucherpolitik (einschl. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit)	160	151	-9	149	143	*-4*
• Ministerium	66	69	3	78	93	*19,2*
Einnahmen des Einzelplans	62	95	33	59	63	*6,8*
Verpflichtungsermächtigungen	1 294[b]	648	-646	1 232	1 564	*26,9*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 096	4 009[c]	-87	4 071	4 055	*-0,4*

Erläuterungen: [a] Bereinigtes „Ist“ ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Posten.
[b] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[c] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 10 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 10.

24.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Wesentliche Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 10 bildeten im Jahr 2011 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit rund 3,7 Mrd. Euro, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) mit 583 Mio. Euro sowie die Förderung von „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit 428 Mio. Euro. Die Leistungen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik und die Ausgaben für die GAK binden zusammen 79 % der Haushaltsmittel im Einzelplan 10. Ein Großteil der verbleibenden 21 % ist langfristig durch Förderprogramme sowie Personal- und Sachkosten gebunden.

Für das Jahr 2011 waren im Einzelplan 10 Verpflichtungsermächtigungen von 1,3 Mrd. Euro ausgebracht. Hiervon hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Ermächtigungen von 0,6 Mrd. Euro (rund 50 %) nicht genutzt. 64 % dieser nicht genutzten Ermächtigungen entfielen auf Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement bei den Bundesforschungsinstituten und dem BVL.

Tabelle 24.2

Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Planstellen/Stellen am 1. Juni 2011
	in Mio. Euro		
Ministerium	0,4	68,7	901,3
Bundesforschungsinstitute			
• Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	3,3	75,6	803,1
• Friedrich-Löffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	8,0	113,9	619,3
• Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	2,9	48,3	461,0
• Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	12,1	80,6	568,3
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	7,9	32,7	342,9
Bundessortenamt	10,4	22,5	313,0
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	7,2	66,3	1 197,0
Bundesinstitut für Risikobewertung	4,5	60,0	696,9

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 10 für das Jahr 2012 und Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2011.

Nachdem die Ist-Ausgaben im Einzelplan 10 in den Jahren 2008 bis 2010 kontinuierlich gestiegen waren, sank das Ausgabevolumen im Jahr 2011 wieder auf das Niveau von 2008. Im gleichen Zeitraum stieg das Ausgabevolumen des Gesamthaushalts um 5 %. Die Ausgaben im Einzelplan 10 sollen im Jahr 2012 gegenüber dem Jahr 2011 um 3,9 % zurückgehen. Die geplanten Ausgaben des gesamten Bundeshaushalts bleiben dagegen nahezu gleich. Der Rückgang der Ausgaben im Einzelplan 10 ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das Grünlandmilchprogramm wie geplant im Jahr 2011 auslief (s. Nr. 24.3.4). Im Jahr 2013 sollen die Ausgaben auf dem Niveau des Jahres 2012 bleiben.

Im Finanzplan des Bundes ist für die Jahre 2012 bis 2016 jeweils ein gleichbleibender Betrag von 5,2 Mrd. Euro für den Einzelplan 10 vorgesehen.

24.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

Abbildung 24.1 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 10.

24.3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik

24.3.1.1 Soziale Sicherung der Landwirte

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung ist ein von der allgemeinen Sozialversicherung unabhängiges, berufsständisch geprägtes Sondersystem. Sie bietet den selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und Lebenspartnern sowie mitarbeitenden Familienangehörigen mit der Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Unfallversicherung eine soziale Absicherung, die derjenigen abhängig Beschäftigter vergleichbar ist. Allerdings besteht eine Einschränkung bei der Alterssicherung der Landwirte, die nur eine Teilsicherung ist.

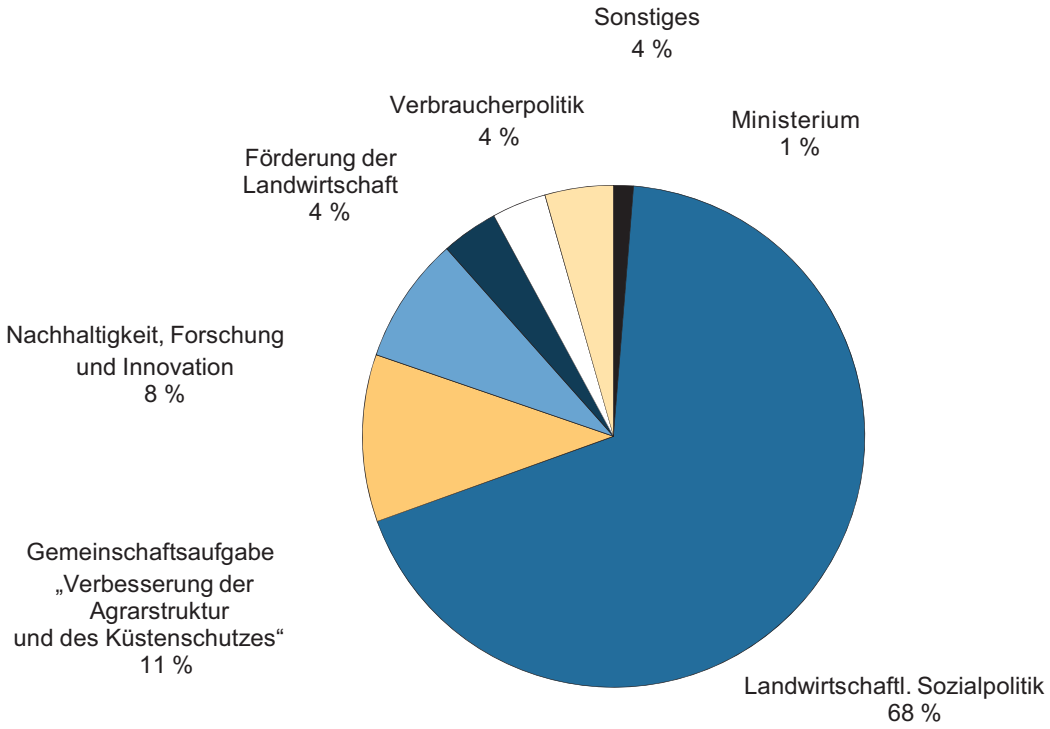
Im Jahr 2011 lagen die Sollausgaben bei 3,7 Mrd. Euro. In den Jahren 2012 und 2013 sollen die Ausgaben bei leichten Rückgängen auf annähernd gleichem Niveau bleiben.

24.3.1.2 Alterssicherung der Landwirte

In der Alterssicherung der Landwirte zahlen rund 247 000 Personen Beiträge, im Jahr 2000 waren es noch

Abbildung 24.1

Wesentliche Ausgabenbereiche im Jahr 2011



Quelle: Haushaltsrechnung des Einzelplans 10 für das Haushaltsjahr 2011.

rund 388 000. Fast 613 000 Rentner erhalten derzeit Leistungen, gegenüber 580 000 im Jahr 2000. Die Alterssicherung der Landwirte ist mit einem eingeschränkten Leistungsspektrum in das allgemeine Alterssicherungssystem eingebettet. Durch eine eigenverantwortliche ergänzende Vorsorge können Landwirte zusätzliche und eigenständige Ansprüche in den allgemeinen Sozialversicherungssystemen erwerben. Dies ist z. B. möglich durch ein privatrechtliches Altenteil, private Altersvorsorge oder durch freiwillige Beitragszahlungen in die allgemeine Rentenversicherung.

Der Bund trägt den Unterschiedsbetrag zwischen den Einnahmen und Ausgaben (§ 78 Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte). Im Jahr 2011 wurden die Gesamtausgaben für die Alterssicherung der Landwirte mit 3 Mrd. Euro veranschlagt. Der Bund hat davon 2,2 Mrd. Euro zu tragen. Dies entsprach 74 % der Gesamtausgaben für die Alterssicherung der Landwirte und 38 % der gesamten Haushaltsmittel im Einzelplan 10.

24.3.1.3 Krankenversicherung der Landwirte

Landwirte sind selbstständige Unternehmer. Eine schwere Erkrankung des Landwirtes kann die Existenz seines Betriebes gefährden. Statt Krankengeld erhält der versicherte Landwirt deshalb unter bestimmten Voraussetzungen Betriebs- und Haushaltshilfen, um seinen landwirtschaftlichen Betrieb aufrechterhalten zu können. Derzeit hat die Krankenversicherung der Landwirte rund 580 000 Mitglieder.

Infolge des Strukturwandels in der Landwirtschaft geht die Zahl der Beitragszahler zurück. Sie können deshalb die Krankheitskosten der Rentner nicht in vollem Umfang tragen. Die durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft bedingten Aufwendungen der Krankenversicherung für Rentenempfänger bezuschusste der Bund im Jahr 2011 mit 1,2 Mrd. Euro (§ 37 Zweites Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte).

24.3.1.4 Landwirtschaftliche Unfallversicherung

Die landwirtschaftliche Unfallversicherung mit ihren ca. 1,6 Mio. Beitragspflichtigen ist eine Pflichtversicherung und sichert alle in der Landwirtschaft Tätigen gegen die möglichen Folgen arbeitsbedingter Unfallrisiken ab. Risiken soll sie verhindern (Prävention), die Folgen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten soll sie finanziell ausgleichen (Rehabilitation oder Entschädigung).

Der Bund gewährt den Trägern der landwirtschaftlichen Unfallversicherung einen Zuschuss. Im Jahr 2011 betrug er 200 Mio. Euro. Landwirtschaftliche Betriebe zahlen dadurch geringere Beiträge an die Unfallversicherung. Sie werden finanziell entlastet. Der Zuschuss des Bundes verringert sich ab dem Jahr 2012 um jährlich 25 Mio. Euro und wird ab dem Jahr 2015 noch 100 Mio. Euro betragen.

24.3.1.5 Entwicklung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung

Auch in Zukunft wird die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe beständig abnehmen, und die Zahl der Beitragszahler in der Alterssicherung der Landwirte sowie in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung wird sich weiter vermindern. So geht der Lagebericht der Bundesregierung über die Alterssicherung der Landwirte 2009 davon aus, dass sich die Zahl der Beitragszahler von 268 000 im Jahr 2009 auf 202 000 im Jahr 2019 verringern wird (mittlere Prognosevariante). Die Zahl der Leistungsempfänger wird dagegen langsamer abnehmen. Diese Entwicklung ist einerseits auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft, andererseits auf die demografische Entwicklung zurückzuführen.

Der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist es bisher nicht gelungen, ihre Verwaltungskosten dem Rückgang der Versichertenzahl anzupassen. Bei vergleichbaren Leistungen liegen ihre Verwaltungskosten über denjenigen anderer Sozialversicherungsträger, und zwar für alle ihre Sozialversicherungszweige. Der Gesetzgeber hatte die landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger daher verpflichtet, bestimmte Verwaltungskosten bis zum Jahr 2014 um 20 % gegenüber dem Basisjahr 2004 zu vermindern.

Darüber hinaus wird seit dem Jahr 2001 die Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung reformiert. Der Bundesrechnungshof begleitete und prüfte die Umsetzung der Reformen. Er hat empfohlen, nur einen eigenständigen bundesunmittelbaren Träger zu schaffen. Diese Empfehlung greift das Gesetz zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung auf. Es sieht unter anderem vor, zum 1. Januar 2013 einen einheitlichen Bundesträger zu schaffen – die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau. Die sieben landesunmittelbaren und die beiden bundesunmittelbaren Versicherungsträger sowie der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung gehen im Bundesträger auf. Er wird der Aufsicht des Bundesversicherungsamtes unterstehen. Damit erhält der Bund die Einwirkungsmöglichkeiten, die dem Umfang seiner finanziellen Unterstützung angemessen sind.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vor allem darauf hingewiesen, dass

- die Gestaltung der Organisationsstrukturen,
- die grundlegenden Konzepte zu Standorten und Personal und
- die Satzung und die Dienstordnung des neuen Versicherungsträgers

nicht weitgehend einem Errichtungsausschuss und der Selbstverwaltung überlassen werden dürfen. Dies birgt das Risiko, dass überkommene Strukturen zum Nachteil des Bundes und der Beitragszahler erhalten bleiben.

Zur Umsetzung der Reform ist die Senkung der Verwaltungskosten um 20 % vom Jahr 2014 auf das Jahr 2016 verschoben worden. Der neue Bundesträger soll so Zeit bekommen, die dafür notwendigen Entscheidungen zu treffen.

Bei einer Prüfung hat der Bundesrechnungshof Mängel in der Personalbemessung beim derzeit noch bestehenden Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung aufgedeckt (vgl. Bemerkung Nr. 25).

Der Bundesrechnungshof begleitet die weitere Entwicklung. Er wird prüfen, ob bestehende dezentrale Strukturen aufgelöst werden und der Personalbedarf so bemessen wird, dass die Verwaltungskosten sinken.

24.3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Im Jahr 1969 wurde die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) als Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder in das Grundgesetz aufgenommen. Bund und Länder stellen gemeinsam einen jährlichen Rahmenplan auf. Die Länder setzen den Rahmenplan um. Der Bund übernimmt 60 % der Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Bundeshaushaltsplan 2012 und im Haushaltsentwurf 2013 sind für die GAK jeweils 590 Mio. Euro im Einzelplan 10 veranschlagt.

24.3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

Der Bereich Bildung und Forschung ist im Koalitionsvertrag als Schwerpunkt für die 17. Legislaturperiode benannt. Deswegen plant das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, die Forschung und Innovation in seinem Zuständigkeitsbereich zu stärken.

24.3.3.1 Ressortforschung

Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums gehören vier Bundesforschungsinstitute, die Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik des Bundes erarbeiten (vgl. Nr. 24.1).

24.3.3.2 Förderung anderer Einrichtungen

Neben den Bundesforschungsinstituten finanziert das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz das DBFZ und sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“ (WGL).

Die Einrichtungen der WGL bearbeiten u. a. umweltwissenschaftliche Fragestellungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und werden je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert. Der Bundesanteil für das Jahr 2011 lag bei 30 Mio. Euro. Im Jahr 2012 veranschlagte das Bundesministerium 31,9 Mio. Euro. Für das Jahr 2013 sieht der Regierungsentwurf 34,6 Mio. Euro vor.

24.3.3.3 Projektförderung

Neben den Einrichtungen fördert das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz verschiedene Forschungsprogramme. Hierunter fallen insbesondere das „Programm zur Innovationsförderung“, das „Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe“ sowie das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere nachhaltige Formen der Landwirtschaft“. Im Jahr 2011 waren im Einzelplan 10 für diese drei Programme 97,5 Mio. Euro veranschlagt. Davon verausgabte es tatsächlich 76,5 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sind 109,5 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2013 sieht der Haushaltsentwurf 114 Mio. Euro vor.

Die vom Bundesministerium geförderten Einrichtungen der WGL erhielten aus diesen Förderprogrammen zusätzliche Fördermittel.

24.3.3.4 Stiftungsprofessur für Verbraucherrecht

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fördert seit Oktober 2010 für zunächst drei Jahre eine Stiftungsprofessur für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth mit insgesamt 900 000 Euro. Die Stiftungsprofessur soll „erheblichen Forschungsbedarf decken, die Bedeutung des Verbraucherrechts wissenschaftlich untermauern und eine Plattform für die öffentlichkeitswirksame Darstellung des Bundesministeriums bieten“.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Förderung der Stiftungsprofessur zu evaluieren, bis zur Vorlage des Ergebnisses die Förderung nicht zu verlängern und keine weiteren Stiftungsprofessuren zu finanzieren. Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen.

24.3.4 Förderung der Landwirtschaft

Die Förderung der Landwirtschaft obliegt aufgrund der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in erster Linie der Europäischen Union. Die GAP gehört zu den wichtigsten Aufgabenfeldern europäischer Politik. Sie beruht auf zwei Säulen. Die erste Säule bilden die Gemeinsamen Marktordnungen für Agrarprodukte und die Direktzahlungen für die Landwirtschaft. Dazu zahlt die Europäische Union den Mitgliedstaaten Fördermittel aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL). Im Jahr 2011 wies die Europäische Union Deutschland 5,6 Mrd. Euro aus dem EGFL zu. Diese werden an die Länder weitergeleitet, daher sind sie nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Die zweite Säule bildet die Politik für ländliche Räume, deren Maßnahmen in Deutschland mit Mitteln der Länder und der GAK kofinanziert werden. Hierzu gehören z. B die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die finanzielle Förderung des Küsten- und Hochwasserschutzes.

Ausschließlich aus Bundesmitteln förderte das Bundesministerium die Landwirtschaft darüber hinaus mit dem Grünlandmilchprogramm. Um die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 auf die Milchvieh haltenden Betriebe abzufedern, unterstützte es die Betriebe mit 183,9 Mio. Euro im Jahr 2010 und mit 183,3 Mio. Euro im Jahr 2011. Das Programm endete mit Ablauf des Jahres 2011.

24.3.5 Verbraucherpolitik

24.3.5.1 Ausgaben und Schwerpunkte

Die Verbraucherpolitik ist ein erklärter politischer Schwerpunkt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Die Ausgaben für die Verbraucherpolitik (116,6 Mio. Euro) und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (34,9 Mio. Euro) machten im Jahr 2011 mit 151,5 Mio. Euro 2,8 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 10 aus. Für das Jahr 2012 sind hierfür 148,6 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2013 sieht der Haushaltsentwurf 142,6 Mio. Euro vor.

Die größte Fördermaßnahme zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher ist der Nationale Aktionsplan „IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“, der zahlreiche Vorhaben umfasst. An dem Aktionsplan sind das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und das Bundesgesundheitsministerium beteiligt. Im Jahr 2011 sah der Einzelplan 10 hierfür 10,4 Mio. Euro vor.

Für weitere Informationsmaßnahmen waren im Einzelplan 10 für die 16 Verbraucherzentralen der Länder Projektfördermittel von 5,6 Mio. Euro vorgesehen. Für neue Maßnahmen, um z. B. auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können, blieb ihm nur ein begrenzter finanzieller Spielraum.

24.3.5.2 Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Der BWV hat dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im November 2011 das Gutachten zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland vorgelegt. Anlass für das Gutachten waren erhöhte Dioxin-Werte in Lebens- und Futtermitteln. Das Gutachten betrachtet im Einzelnen die betrieblichen Eigenkontrollen, die Organisation der staatlichen Lebensmittelüberwachung und das nationale Krisenmanagement.

Die Aufgaben der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung liegen weit überwiegend in der Zuständigkeit der Länder. Sie werden durch mehr als 400 amtliche Stellen durchgeführt, die vorwiegend auf kommunaler Ebene angesiedelt sind. Aus Sicht des BWV sind die Aufgaben der amtlichen Kontrolle derzeit nicht in allen Bereichen aufgaben- und größenadäquat auf die staatlichen Ebenen verteilt. Grund dafür ist, dass sich in den vergangenen Jahren die Anforderungen an die amtliche Kontrolltätigkeit deutlich erhöht haben: Die Ernährungswirtschaft hat sich strukturell grundlegend gewandelt und die rechtlichen Vorgaben sind zunehmend komplexer geworden. Der BWV hat daher empfohlen, die Organisation der amtli-

chen Kontrolle teilweise neu auszurichten. Schlagkräftige Kontrolleinheiten, die über produkt-, branchen- und unternehmensspezifischen Sachverstand verfügen, sollen zusätzlich zu den bestehenden Kontrollstrukturen tätig werden. Herausgehobene Überwachungsaufgaben sollten neu zu errichtende Landesbehörden oder eine Bundesbehörde wahrnehmen.

Darüber hinaus haben die zuletzt durch das Bakterium Enterohämorrhagische Escherichia coli (EHEC) ausgelösten Infektionen und die im Zusammenhang mit Dioxin aufgetretenen Probleme systemimmanente Schwächen des deutschen Krisenmanagements aufgezeigt. Der BWV hat empfohlen, das nationale Krisenmanagement rechtlich und organisatorisch neu zu gestalten. Es sollte ein beim Bund angesiedelter nationaler Krisenstab mit entsprechenden Kompetenzen gebildet werden, in dem alle betroffenen Akteure vertreten sind. Dies umfasst Vertreter der Behörden von Bund und Ländern und ggf. weitere Experten und Praktiker als Sachverständige.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat das Gutachten ausgewertet und erarbeitet derzeit zusammen mit den Ländern Lösungsansätze. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess begleiten.

24.4 Weitere Aufgabenbereiche

24.4.1 Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes

Um die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in Krisenzeiten sicherzustellen, betreibt der Bund eine Ernährungsnotfallvorsorge. Die Personal- und Sachkosten der Ernährungsnotfallvorsorge betragen jährlich rund 17,5 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof prüfte die Umsetzung dieser Aufgabe durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Er stellte fest, dass es kein Gesamtkonzept zur Krisenbewältigung gibt und es dem Bund trotz wiederholter Reformbestrebungen nicht gelungen ist, ein einheitliches Regelwerk zu erlassen. Die eingelagerten Waren entsprachen zu keinem Zeitpunkt den Vorgaben.

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet und empfohlen, eine umfassende Konzeption und eine darauf beruhende Entscheidungsgrundlage einzufordern. Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung aufgefordert, bis zum 1. März 2014 einen Bericht über ein „zeitgemäßes Konzept eines integrierten ressortübergreifenden Ansatzes zur Bewältigung möglicher Krisenszenarien und der sich daraus ableitenden Folgen für den Bundeshaushalt vorzulegen“.

24.4.2 Fischereipolitik

Ziel der Gemeinsamen Fischereipolitik der Europäischen Union ist im Wesentlichen die nachhaltige Nutzung der Fischbestände. Zentrale Maßnahme, um dieses Ziel zu erreichen, ist die Festlegung zulässiger Fangmengen, die als Fangquoten den Mitgliedstaaten zugeteilt werden. Die Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik obliegt den Mitgliedstaaten und ist in Deutschland auf den Bund und die Länder verteilt.

Der Bundesrechnungshof hat die Aufgabenwahrnehmung durch den Bund untersucht. Er hat beanstandet, dass der Bund keinen Zugriff auf die Inspektionsberichte der Länder hat. Zudem stellen die Länder die Daten zu ihren Kontrollen nicht und die Listen zu den von ihnen verhängten Sanktionen nur anonymisiert zur Verfügung. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes soll das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz darauf hinwirken, dass die Inspektions- und Kontrolldaten sowie die Informationen zu verhängten Sanktionen des Bundes und der Länder allen Kontrollbehörden des Bundes und der Länder wechselseitig zur Verfügung gestellt werden. Der Bundesrechnungshof hat zudem angeregt, die Inspektionen zukünftig risikoorientiert auszurichten, um die vorhandenen Ressourcen planvoll zu nutzen und die Effizienz der Kontrollen zu gewährleisten.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Insbesondere will es eine Datenbank entwickeln, in der alle Inspektions- und Überwachungsberichte des Bundes und der Länder gespeichert werden sollen. Auf diese Datenbank sollen dann alle Inspektionseinheiten des Bundes und der Länder Zugriff haben.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem die Fördermaßnahmen zur Modernisierung und Umstrukturierung der Fischereiflotte geprüft. Auf seine Empfehlung vergibt das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz keine Bundesdarlehen mehr und reduziert die für Zuschüsse bereitgestellten Mittel von 800 000 Euro auf 500 000 Euro.

25 Kat. B Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung hat seit Gründung seinen Personalbedarf nicht nachgewiesen

(Kapitel 1002 Titelgruppe 01)

25.0

Der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung hat seit seiner Gründung im Jahr 2009 nicht sachgerecht ermittelt, wie viel Personal er für seine Aufgaben benötigt. Dennoch hat er seinen Stellenbestand bis zum Jahr 2012 um mehr als 30 % erhöht. Die jährlichen Personalausgaben von 43 Mio. Euro sind haushaltsrechtlich nicht begründet. Das aufsichtführende Bundesversicherungsamt und das Bundeslandwirtschaftsministerium müssen sicherstellen, dass der Spitzenverband seiner gesetzlichen Pflicht nachkommt und für seine Aufgaben den Personalbedarf angemessen nachweist.

25.1

Zum 1. Januar 2009 übernahm der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Spitzenverband) die IT-Aufgaben von den regionalen Trägern. Der Bundesrechnungshof prüfte daraufhin, wie der Spitzenverband den Personalbedarf für den IT-Bereich ermittelte. Er stellte fest, dass der Spitzenverband den Personalbedarf anhand von Vergleichen mit Industrieunternehmen geschätzt hatte. Das aufsichtsführende Bundesversicherungsamt genehmigte im Benehmen mit dem Bundeslandwirtschaftsministerium diesen geschätzten Personalbedarf. Gleichzeitig forderte es den Spitzenverband auf, den genauen Personalbedarf zu ermitteln und hierüber bis zum 31. Dezember 2010 zu berichten. Diesen Zeitpunkt verlängerte es mehrfach, zuletzt bis zum Oktober 2013. Den Personalbedarf für den IT-Bereich hat der Spitzenverband bis heute nicht sachgerecht nachgewiesen. Sein Organisationsreferat, das für die Bedarfsermittlung verantwortlich ist, besetzte der Spitzenverband erst ab Mitte 2010 zunächst mit einem und später mit einer weiteren Beschäftigten. Seit 2011 lässt er sich durch externe Einrichtungen unterstützen.

Der Bundesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass auch für die anderen Organisationseinheiten des Spitzenverbands keine begründenden Unterlagen zum Personalbedarf vorlagen. Gleichwohl forderte der Spitzenverband jährlich mehr Personal. Das Bundesversicherungsamt bewilligte dafür befristete Stellen. Bis zum Jahr 2012 verzeichnete der Spitzenverband so einen Stellenzuwachs von mehr als 30 % (181 Stellen). Das Bundeslandwirtschaftsministerium war in die Genehmigungsverfahren eingebunden. Es äußerte sich in den Selbstverwaltungsorganen des Spitzenverbands nicht mehr zum Stellenbedarf.

Zum 1. Januar 2013 werden die regionalen Versicherungsträger und der Spitzenverband zu einem Bundesträger Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (Bundesträger) zusammengefasst. Die beim Spitzenverband bereits zentralisierten Aufgaben bleiben davon unberührt.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Spitzenverband – trotz mehrfacher Hinweise des Bundesversicherungsamtes – bisher seinen Personalbedarf nicht hinreichend ermittelt hat. Nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches sind Sozialversicherungsträger verpflichtet, nur Stellen auszubringen, deren Bedarf sie mit angemessenen und anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung nachgewiesen haben. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesversicherungsamt empfohlen, keine neuen Stellen zu bewilligen, bis der Spitzenverband seinen gesetzlichen Pflichten nachgekommen ist. Angesichts der jährlichen Personalausgaben von 43 Mio. Euro hält der Bundesrechnungshof Organisationsuntersuchungen für dringend erforderlich. Er hat den Spitzenverband aufgefordert, den Personalbedarf für seine Aufgaben nunmehr sachgerecht zu ermitteln. Hierzu hat er angeregt, das Organisationsreferat kurzfristig personell zu verstärken.

25.3

Das Bundeslandwirtschaftsministerium und das Bundesversicherungsamt haben dargelegt, dass sie mit der Aufgaben- und Stellenverlagerung auf den Spitzenverband eine gesetzliche Vorgabe erfüllt haben. Dies sei unabhängig davon gewesen, wie hoch der Personalbedarf hierfür gewesen sei. Zugleich haben sie eingeräumt, dass bei der Errichtung des Spitzenverbands der Personalbedarf hätte ermittelt werden müssen. Dies habe sich zu Beginn verzögert. Ursächlich hierfür seien die Aufbauphase des Spitzenverbands und die späte Unterstützung durch eine externe Einrichtung. Inzwischen seien jedoch Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen in mehreren Bereichen abgeschlossen und weitere Schritte mit externer Unterstützung geplant. Seit Gründung des Spitzenverbands würden der Personalübergang, die Organisationsuntersuchung und die Personalbedarfsermittlung durch das Bundesversicherungsamt intensiv begleitet. Zudem habe sich das Bundeslandwirtschaftsministerium bei den Genehmigungsverfahren zu den Haushalts- und Stellenplänen gegenüber dem Bundesversicherungsamt aktiv eingebracht und seine Pflichten soweit gesetzlich möglich erfüllt.

Der Spitzenverband hat zugesagt, mithilfe externer Unterstützung die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen.

25.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass der Spitzenverband beginnen will, seinen Personalbedarf sachgerecht zu ermitteln. Soweit er sich extern unterstützen lässt, weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass dies eigene Bemühungen nicht dauerhaft ersetzen darf. Er erwartet deshalb, dass der Spitzenverband die zuständige Organisationseinheit zweckmäßig organisiert und personell angemessen besetzt.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, dass der Spitzenverband seinen Personalbedarf sowie die jährlichen Personalmehrforderungen bis heute nicht sachgerecht nachgewiesen hat. Das Bundeslandwirtschaftsministerium weist zwar zutreffend auf die gesetzlichen Vorgaben bei der Verlagerung von Aufgaben und Stellen auf den Spitzenverband hin. Dennoch bleibt der Spitzenverband den gesetzlich vorgegebenen Nachweis schuldig, wie viel Personal er für die ihm übertragenen Aufgaben tatsächlich benötigt. Die jährlichen Personalausgaben des Spitzenverbands sind somit haushaltsrechtlich nicht begründet.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der Spitzenverband nicht länger zögert und als künftiger Bundesträger seinen Personalbedarf unverzüglich ermittelt. Das Bundesversicherungsamt muss bei seiner Aufsicht zielstrebiger als bisher darauf hinwirken, dass der Bundesträger seine gesetzlichen Pflichten erfüllt. Das Bundeslandwirtschaftsministerium sollte seine Einfluss- und Beratungsmöglichkeiten ausschöpfen, damit die für die Bundesverwaltung geltenden Grundsätze und Maßstäbe bei der Neuordnung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung eingehalten werden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(Einzelplan 11)

26 Entwicklung des Einzelplans 11
Kat. A

26.1 Überblick

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat Zuständigkeiten in zwei Schwerpunktbereichen. Im Bereich „Soziales“ ist es vor allem zuständig für die Sozialversicherung mit den Zweigen gesetzliche Rentenversicherung und gesetzliche Unfallversicherung. Aufgaben der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung als weiterer Zweig der Sozialversicherung sind hingegen dem Bundesgesundheitsministerium zugeordnet und die Ausgaben des Bundes hierfür im Einzelplan 15 veranschlagt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist im Bereich „Soziales“ außerdem zuständig für die Sozialhilfe einschließlich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Soziale Entschädigung – im Schwerpunkt die Kriegsopferversorgung und -fürsorge – sowie die Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am allgemeinen sozialen Leben und am Arbeitsleben. Der zweite Schwerpunktbereich „Arbeit“ umfasst insbesondere die Arbeitsförderung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die Zuständigkeit für Arbeitsrecht und Arbeitsschutz. Das Bundesministerium hat zudem Aufgaben auf dem Gebiet der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik.

Prägend für den Einzelplan 11 ist die finanzielle Unterstützung sozialer Sicherungssysteme. Die Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung sowie der Arbeitsförderung werden durch bundesunmittelbare oder landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung – die Sozialversicherungsträger bzw. die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) – eigenverantwortlich wahrgenommen und grundsätzlich über Beiträge finanziert. Der Bund beteiligt sich allerdings in erheblichem Umfang an den Ausgaben und führt die Rechtsaufsicht über die bundesunmittelbaren Körperschaften. Die landesunmittelbaren Körperschaften unterstehen der Rechtsaufsicht des jeweiligen Landes.

Der Einzelplan 11 ist nach dem Ausgabenvolumen der mit Abstand größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich die Ausgaben (Ist) auf 125,6 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 42,4 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Die finanzielle Unterstützung sozialer Sicherungssysteme hatte im Jahr 2011 mit 123 Mrd. Euro einen Anteil von 97,9 % an den Ausgaben des Einzelplans 11. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Rentenversicherung mit 81,1 Mrd. Euro sowie die Ausgaben für den Arbeitsmarkt mit 41,1 Mrd. Euro. Daneben gehörten hierzu:

- Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit 587 Mio. Euro im Jahr 2011.
- Leistungen an die Künstlersozialkasse. Der Bund trägt hier die Verwaltungskosten sowie 20 % der Ausgaben. Im Jahr 2011 waren dies zusammen 166 Mio. Euro.
- Leistungen an die gesetzliche Unfallversicherung. Der Bund trägt die Aufwendungen der Unfallkasse des Bundes einschließlich der Verwaltungskosten im Rahmen einer Defizithaftung. Im Jahr 2011 wendete der Bund dafür 96 Mio. Euro auf.

Für die Kriegsopferversorgung und -fürsorge fielen Ausgaben von 1,7 Mrd. Euro an (1,4 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 11).

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erzielte im Haushaltsjahr 2011 Einnahmen von 7,1 Mrd. Euro. So vereinnahmte es vor allem den Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur zur Grundsicherung für Arbeitsuchende mit 4,5 Mrd. Euro, die anteilige Erstattung der Länder für einigungsbedingte Leistungen an die Rentenversicherung von 1,8 Mrd. Euro sowie Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds von 0,6 Mrd. Euro.

Die Verpflichtungsermächtigungen betrugen 3,2 Mrd. Euro.

Tabelle 26.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan.

Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gehören zwei nachgeordnete Behörden und zwei Bundesgerichte. Das Bundesversicherungsamt führt die Rechtsaufsicht über die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger, z. B. über die Deutsche Rentenversicherung Bund und die bundesunmittelbaren Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin unterstützt als Ressortforschungseinrichtung das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in allen Fragen der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Zudem werden aus dem Einzelplan 11 das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht finanziert. Tabelle 26.2 gibt eine Übersicht über den Geschäftsbereich.

Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sind der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen und der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen zugeordnet. Darüber hinaus verwaltet es den Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben.

Tabelle 26.1

Übersicht über den Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	131 293	125 629	-5 664	126 131	118 738	*-5,9*
darunter:						
• Leistungen des Bundes zur Rentenversicherung	80 347	81 082	735	81 629	81 477	*-0,2*
• Leistungen des Bundes an die Bundesagentur	13 446	8 046	-5 400	7 238	0	*-100,0*
davon:						
• Beteiligung des Bundes an der Arbeitsförderung	8 046	8 046	0	7 238	0	*-100,0*
• Ausgleich eines Haushaltsdefizits der Bundesagentur	5 400	0	-5 400	0	0	*0,0*
• Grundsicherung für Arbeitsuchende	34 190	33 035	-1 155	32 735	31 326	*-4,3*
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	582	587	5	1 887	3 330	*76,5*
• Kriegsopferversorgung und -fürsorge	1 788	1 726	-62	1 662	1 499	*-9,8*
• Ministerium	107	106	-1	115	143	*24,3*
Einnahmen des Einzelplans	6 293	7 053	760	5 630	1 833	*-67,4*
darunter:						
• Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur	4 600	4 510	-90	3 822	0	*-100,0*
• Erstattung einigungsbedingter Leistungen/Rentenversicherung	1 550	1 789	239	1 680	1 710	*1,8*
• Zuschüsse des Europäischen Sozialfonds	0	613	613	0	0	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	3 209[a]	2 446	-763	2 234	2 334	*4,5*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 323	2 238[b]	-85	2 358	2 408	*2,1*

Erläuterungen: [a] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 11 (für 2012 in der Fassung des Nachtrags zum Bundeshaushalt) bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 11.

Tabelle 26.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Behörde	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Planstellen/Stellen am 1. Juni 2011
	in Mio. Euro		
Ministerium	1	106	941,4
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	2	56	501,6
Bundesarbeitsgericht	1	12	154,0
Bundessozialgericht	1	14	173,3
Bundesversicherungsamt	27	41	467,6

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 11, für das Jahr 2012 und Haushaltsrechnung für das Jahr 2011.

26.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Haushaltsjahr 2011 entfielen rund 125,4 Mrd. Euro (Ist) und damit 99,8 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 11 auf Zuweisungen und Zuschüsse. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Zahlungen an die Sozialversicherungsträger und die Bundesagentur. Nennenswert waren außerdem Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung (Zuwendungen), schwerpunktmäßig zur Projektförderung. So wurden aus Bundesmitteln für das Jahr 2011 Zuwendungen zur institutionellen und zur Projektförderung von insgesamt knapp 533 Mio. Euro (Soll) an mehr als 18 000 Empfänger bewilligt. Mehr als 182 Mio. Euro (Ist) wurden in diesem Jahr ausgezahlt. Das Gesamtvolumen der aus Bundesmitteln bewilligten Zuwendungen ist von 114,6 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 664,1 Mio. Euro im Jahr 2012 angewachsen. Der Anstieg ist nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Wesentlichen auf steigende Förderzahlen in den Arbeitsmarktprogrammen „Perspektive 50plus“ und „Kommunal-Kombi“ sowie die neuen Modellprojekte zur Bürgerarbeit zurückzuführen. Für das Haushaltsjahr 2013 liegen bereits Bewilligungen in Höhe von mehr als 364 Mio. Euro vor. Tabelle 26.3 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Zuwendungen seit dem Jahr 2008.

Die Personalausgaben und sächlichen Verwaltungsausgaben für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales beliefen sich auf 265 Mio. Euro (0,2 % der Gesamtausgaben). Die Investitionen hatten mit 13 Mio. Euro bzw. 0,01 % der Gesamtausgaben im Vergleich zum Bundeshaushalt (8,6 %) ein geringes Gewicht.

Die Ausgaben im Einzelplan 11 sind stark abhängig von externen Faktoren: den Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt, der demografischen Entwicklung in Deutschland und der Dauer der Lebensarbeitszeit. Diese Faktoren beeinflussen die Zahl der Leistungsbeziehenden. Sie wirken sich zudem aus auf die Höhe des Beitragsaufkommens und damit auf die Haushalte der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur. Beides bestimmt wiederum die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts mit Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme. Die Zusammenhänge sind in Bemerkung Nr. 2.4.1 übergreifend dargestellt.

Der Einzelplan 11 schloss für das Jahr 2011 mit Gesamtausgaben von 125,6 Mrd. Euro (Ist) ab. Damit wurde der veranschlagte Sollwert um 5,7 Mrd. Euro (4,3 %) unterschritten, obwohl zwischenzeitlich strukturelle Mehrbelastungen durch höhere Regelsätze bei den Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende und den finanziellen Ausgleich der kommunalen Ausgaben für die neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe entstanden waren (vgl. Nr. 26.3.3). Im Vergleich zum Ist-Ergebnis des Vorjahres sanken die Ausgaben um 7,7 Mrd. Euro (5,8 %). Ausschlaggebend hierfür war im Wesentlichen eine unerwartet günstige Entwicklung des Arbeitsmarktes im Jahresverlauf 2011. Sie hatte insbesondere zur Folge, dass die Bundesagentur das mit 5,4 Mrd. Euro (Soll) veranschlagte Darlehen des Bundes nicht in Anspruch nahm. Die Ausgabenentwicklung im Einzelplan 11 trug in bedeutendem Umfang zur Entlastung des Gesamthaushalts gegenüber den Planwerten bei.

Der Haushaltsentwurf 2013 sieht eine weitere Reduzierung der Ausgaben im Einzelplan 11 auf 118,7 Mrd. Euro vor. Damit wird das Ausgabenniveau des Vor-Krisenjahres 2008 um 5,2 Mrd. Euro unterschritten.

Tabelle 26.3

Entwicklung der Zuwendungen in den Jahren 2008 bis 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Ausgaben in Mio. Euro					
Bewilligung (Soll)[a]	114,6	254,8	395,1	532,8	664,1	364,1
darunter:						
• institutionelle Förderung	3,9	4,4	4,4	4,8	5,9	6,1
• Projektförderung	110,7	250,5	390,7	528,0	658,2	358,0
nachrichtlich: ***hinzu** ESF-Anteil*	*(7,6)*	*(73,0)*	*(137,6)*	*(215,9)*	*(345,7)*	*(250,0)*
Auszahlung (Ist)[a]	99,3	231,2	361,4	182,4	59,6	0,0
darunter:						
• institutionelle Förderung	3,9	4,4	4,4	4,8	0,1	0,0
• Projektförderung	95,5	226,8	357,0	177,6	59,5	0,0
nachrichtlich: ***hinzu** ESF-Anteil*	*(7,1)*	*(65,8)*	*(123,4)*	*(179,3)*	*(51,3)*	*(0,0)*
	Anzahl der Zuwendungsempfänger und der geförderten Projekte					
institutionelle Zuwendungsempfänger	2	3	3	3	4	4
Empfänger Projektförderung[b]	3 157	8 678	8 926	18 027	18 717	13 625
geförderte Projekte:						
• Bestand am 1.1. des Jahres	165	3 830	8 884	8 988	16 547	13 625
• Neuzugänge im Jahresverlauf	3 151	5 579	347	9 503	4 090	0

Erläuterungen: [a] Aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF; vgl. Nr. 26.3.5) kofinanzierte Projektförderungen sind jeweils nur mit dem Bundesanteil dargestellt. Differenzen in den Summen einzelner Positionen entstehen durch Rundungen.
[b] ESF-kofinanzierte Individualförderungen werden als Einzelprojekte bewilligt.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Schreiben vom 20. Juni 2012, Az.: Zb1-04621-12/95.

26.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

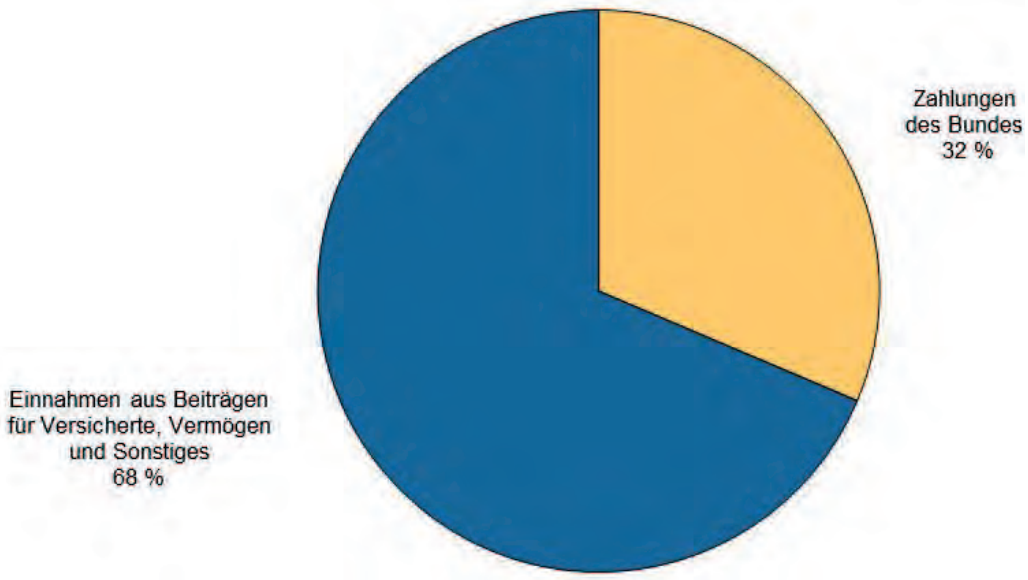
26.3.1 Rentenversicherung

26.3.1.1 Überblick

Im Jahr 2011 zahlte der Bund 81,1 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. Dies ist der größte Ausgabenposten im Einzelplan 11. Die Zahlungen des Bundes setzen sich aus Bundeszuschüssen, verschiedenen zweckgebundenen Beiträgen und Erstattungen und dem Fehlbetrag zwischen Einnahmen und Ausgaben in der knappschaftlichen Rentenversicherung zusammen (s. im Einzelnen auch Bemerkung Nr. 2.4.3, Tabelle 2.6). Sie fließen in die Haushalte der Träger der Rentenversicherung (Träger). Abbildung 26.1 zeigt, dass die Zahlungen des Bundes fast ein Drittel der Einnahmen der Rentenversicherung ausmachen. Wesentliche Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung sind die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber. Sie bilden zudem die Grundlage für die Berechnung der Renten.

Abbildung 26.1

Anteil des Bundes an den Einnahmen der Rentenversicherung im Jahr 2011

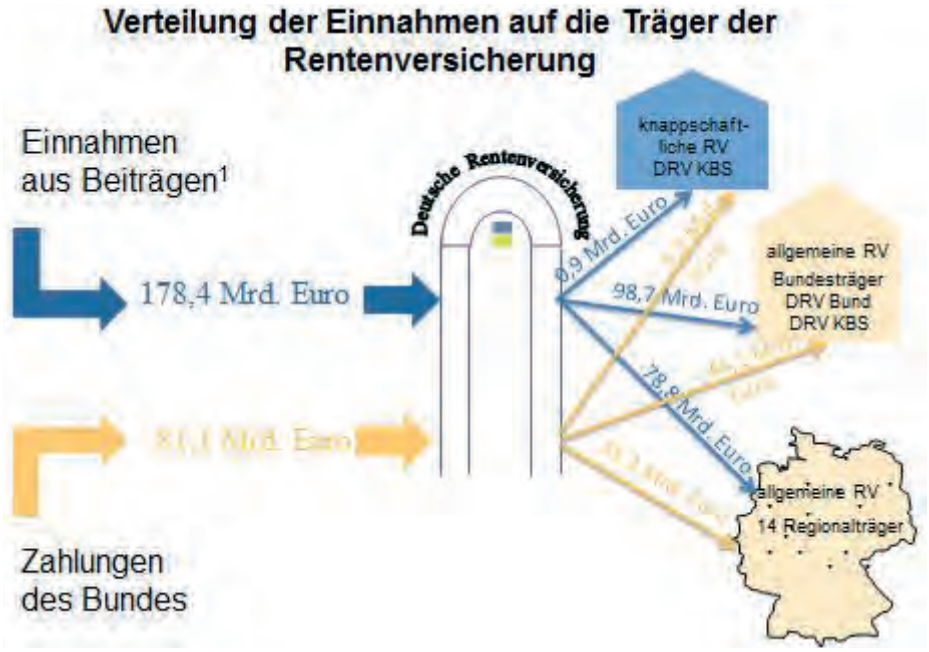


Quelle: Endgültige Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

26.3.1.2 Organisation der Rentenversicherung

Zwei Bundesträger (DRV Bund, DRV Knappschaft-Bahn-See) und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung stellen sie jeweils einen eigenen Haushalt auf und bewirtschaften ihn. Mit 255,8 Mrd. Euro im Jahr 2011 erreichten die Einnahmen der Rentenversicherung ein Volumen, das etwa 91,8 % der Einnahmen des Bundeshaushalts entspricht. 110,6 Mrd. Euro davon verwalteten die Regionalträger. Die Abbildung 26.2 zeigt, wer die Beitrags- und Bundesmittel und in welcher Höhe im Jahr 2011 bewirtschaftete.

Abbildung 26.2



Erläuterung: [1] Ohne Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten.
Quelle: Bundesrechnungshof.

Eine Organisationsreform der Rentenversicherung im Jahr 2005 sollte die Rentenversicherung schlanker und effizienter machen. Von ursprünglich 26 Trägern sind derzeit noch 16 Träger übrig geblieben. Die Träger treten einheitlich als „Deutsche Rentenversicherung“ (DRV) auf, mit einem Zusatz für ihre bundesweite Zuständigkeit, z. B. DRV Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) oder ihre regionale Zuständigkeit, z. B. DRV Hessen. Die DRV Bund hat im Zuge der Organisationsreform eine Doppelfunktion übernommen: Sie ist Versicherungsträger und Spitzenverband der Deutschen Rentenversicherung. Der Spitzenverband DRV Bund gibt den Trägern den organisatorischen Rahmen, um Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung gemeinsam zu erfüllen. Verbindliche Entscheidungen zu Grundsatz- und Querschnittsaufgaben hat die Bundvertreterversammlung bzw. der Bundesvorstand der DRV Bund zu treffen. In diesen Gremien der Selbstverwaltung der DRV Bund sind alle Träger vertreten.

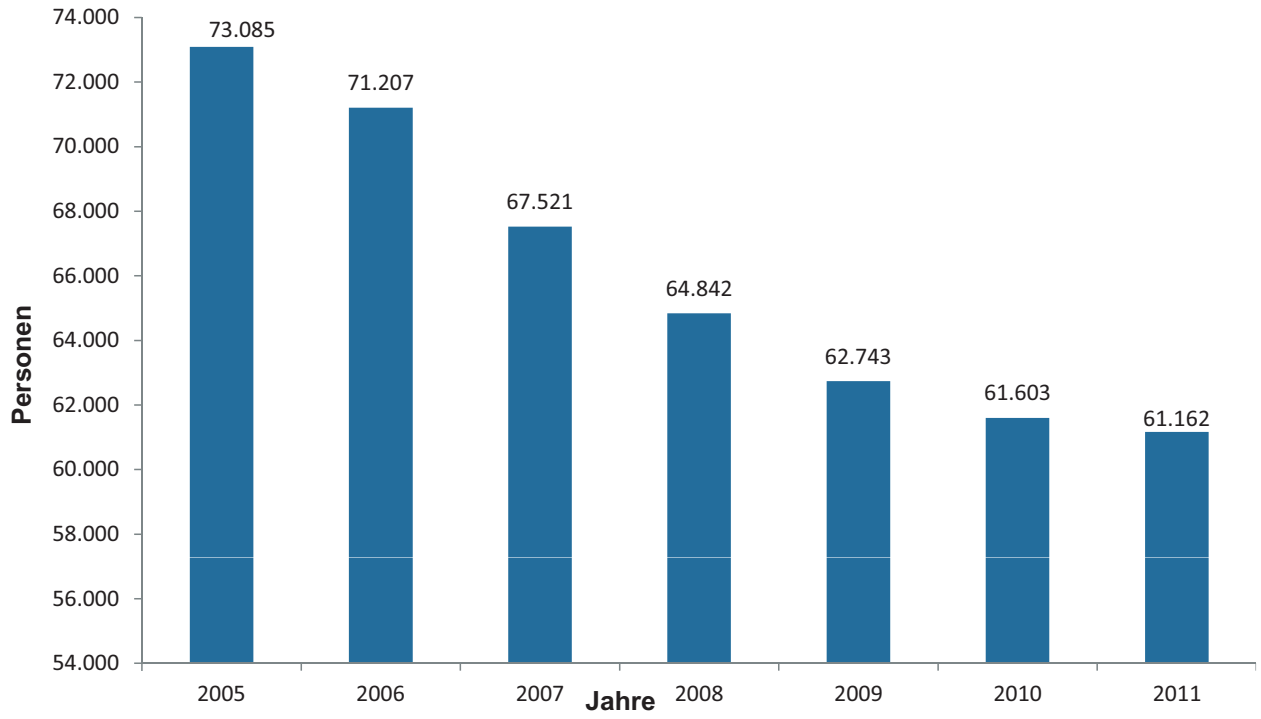
Die Träger beschäftigten im Jahr 2011 insgesamt 61 162 Personen und damit rund 12 000 Personen weniger als zu Beginn der Reform, vgl. Abbildung 26.3.

26.3.1.3 Finanzielle Situation

Im Jahr 2011 standen den Beitragseinnahmen der Rentenversicherung von 189,9 Mrd. Euro Rentenausgaben von 225,4 Mrd. Euro gegenüber. Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken die Einnahmen eines Kalenderjahres – und soweit erforderlich Entnahmen aus der Rücklage – die Ausgaben des gleichen Kalenderjahres. Einnahmen sind insbesondere die Beiträge und die Bundeszuschüsse. Tabelle 26.4 gibt einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben.

Abbildung 26.3

Personal der Träger



Quelle: Personalstatistik der Rentenversicherung nach § 11 RSVwV, Stichtag ist jeweils der 30. Juni eines Jahres.

Tabelle 26.4

Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung im Jahr 2011 nach Trägergruppen

	RV insgesamt[a,e]	allgemeine RV		knappschaftliche RV
		Bundesträger	Regionalträger	
	in Mio. Euro			
Gesamteinnahmen	255 771[a,f]	138 837	110 599	14 871
darunter:				
• Beitragseinnahmen[b]	189 850	105 217	83 782	851
• Bundeszuschuss[c]	45 334	22 057	17 584	5 693
• zusätzlicher Bundeszuschuss[d]	19 241	10 706	8 535	0
• Erstattungen	762	415	330	17
• Vermögenserträge	268	143	118	8
• sonstige Einnahmen	316	169	147	1
Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV	-	130	104	8 302
Gesamtausgaben	251 045[a,e]	135 244	109 465	14 871
darunter:				
• Rentenausgaben	225 411	118 075	94 125	13 211
• Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner	15 977	8 354	6 660	963
• Leistungen zur Teilhabe	5 475	2 540	2 810	125
• Beitragserstattungen	104	57	46	1
• Verwaltungs- und Verfahrenskosten	3 577	1 454	2 010	112
• Kindererziehungsleistungen	208	113	90	5
• sonstige Ausgaben	294	39	35	220
Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV		4 612	3 690	234
Einnahmeüberschuss	4 726			-

Erläuterungen: [a] Ohne Ausgleichszahlungen innerhalb der allgemeinen Rentenversicherungen und zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung.
[b] Einschließlich der Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten in Höhe von 11, 5 Mrd. Euro, § 177 SGB VI.
[c] Zuschuss des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung, § 213 Absatz 2 SGB VI und Beteiligung des Bundes in der knappschaftlichen Rentenversicherung, § 215 SGB VI.
[d] Zusätzlicher Bundeszuschuss zur pauschalen Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen und zur Stabilität des Beitragssatzes, § 213 Absatz 3 u. 4 SGB VI.
[e] Differenzen in den Quersummen und den Summen der Trägergruppen entstehen durch Rundungen.

Quelle: Zusammenstellung der endgültigen Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Für die Bemessung der Bundeszuschüsse nach § 213 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) ist der Fehlbetrag zwischen Beitragseinnahmen und Rentenausgaben nicht allein maßgebend. Vielmehr sind darüber hinaus die rentenpolitischen Ziele des Bundes zu berücksichtigen:

- ein funktionierendes Rentenversicherungssystem zu sichern,
- die in eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung fallenden Leistungen der Rentenversicherung (versicherungsfremde Leistungen) pauschal zu finanzieren und
- für stabile Beitragssätze zu sorgen (vgl. Bemerkung Nr. 2.4.3).

Gleichwohl darf die Entwicklung der Bundeszuschüsse nicht losgelöst von der finanziellen Situation der Rentenversicherung gesehen werden. Denn die Bundeszuschüsse sind ein wichtiger Bestandteil des umlagefinanzierten Systems der Rentenversicherung. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Entwicklungen zulasten der Rentenversicherung, z. B. Beitragsausfälle infolge hoher Arbeitslosigkeit, zu höheren Bundeszuschüssen führten. Deshalb hat sich der Gesetzgeber beispielsweise im Jahr 1998 für einen zusätzlichen Bundeszuschuss entschieden, um u. a. die Belastung der Beitragszahler zu begrenzen. Entscheidungen über die Kürzung von Leistungen haben regelmäßig auf den Vertrauensschutz der Versicherten Rücksicht zu nehmen und führen deshalb erst mittelfristig zu Einsparungen. Der Umfang der Bundeszuschüsse hängt allerdings auch von Einflüssen ab, die von außen auf die Rentenversicherung einwirken. Auf der Ausgabenseite können das sein: höhere Rentenausgaben durch die Ver-

änderung im Altersaufbau der Versicherten (demografische Entwicklung) und die Übertragung weiterer nicht beitragsfinanzierter Leistungen (versicherungsfremde Leistungen). Die Einnahmenseite kann sich verschlechtern durch rückläufige Beitragseinnahmen, infolge eines Rückgangs sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen und/oder sozialversicherungspflichtiger Einkünfte oder infolge von Beitragsausfällen durch Insolvenzen.

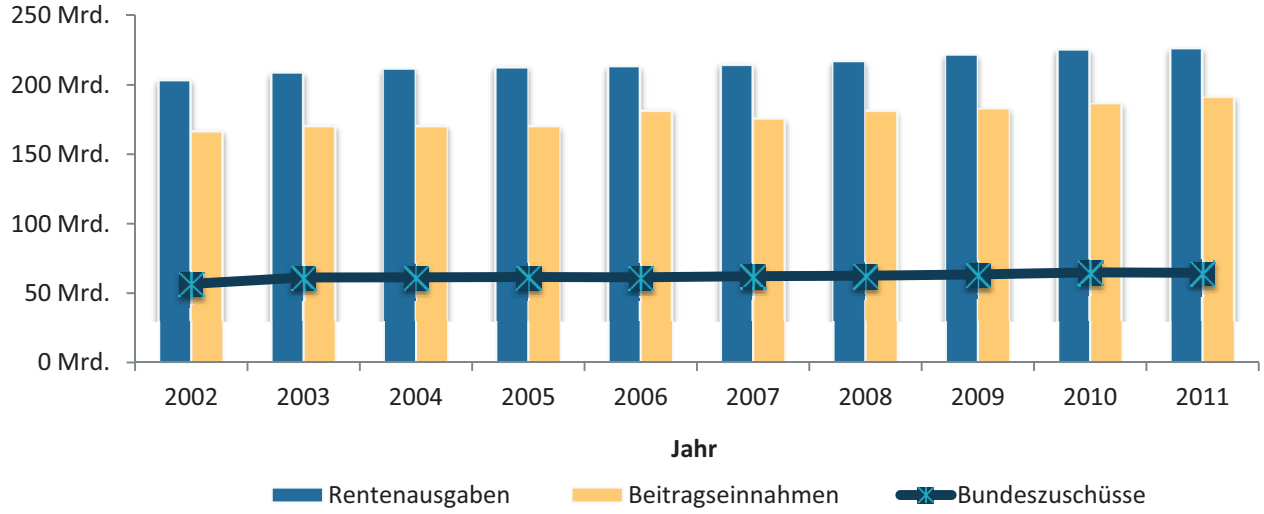
Die Bundeszuschüsse nach § 213 SGB VI hatten im Jahr 2011 an den Rentenausgaben der Rentenversicherung einen Anteil von 28,7 %. Von den Einnahmen im Jahr 2011 von insgesamt 255,8 Mrd. Euro stammten 64,6 Mrd. Euro (25,3 %) aus Bundeszuschüssen. Abbildung 26.4 zeigt die Einnahmen und Ausgaben sowie die Bundeszuschüsse nach § 213 SGB VI in den vergangenen zehn Jahren.

Eine Verringerung der Bundeszuschüsse wäre nur durch Leistungskürzungen oder durch einen höheren Beitragssatz in der Rentenversicherung zu erreichen.

Im Jahr 2011 erzielte die allgemeine Rentenversicherung einen Überschuss. Mit 4,7 Mrd. Euro war er mehr als doppelt so hoch wie im Vorjahr (2,1 Mrd. Euro). Die positive Entwicklung der Rechnungsergebnisse in der Rentenversicherung seit dem Jahr 2006 setzt sich damit fort, vgl. Abbildung 26.5.

Abbildung 26.4

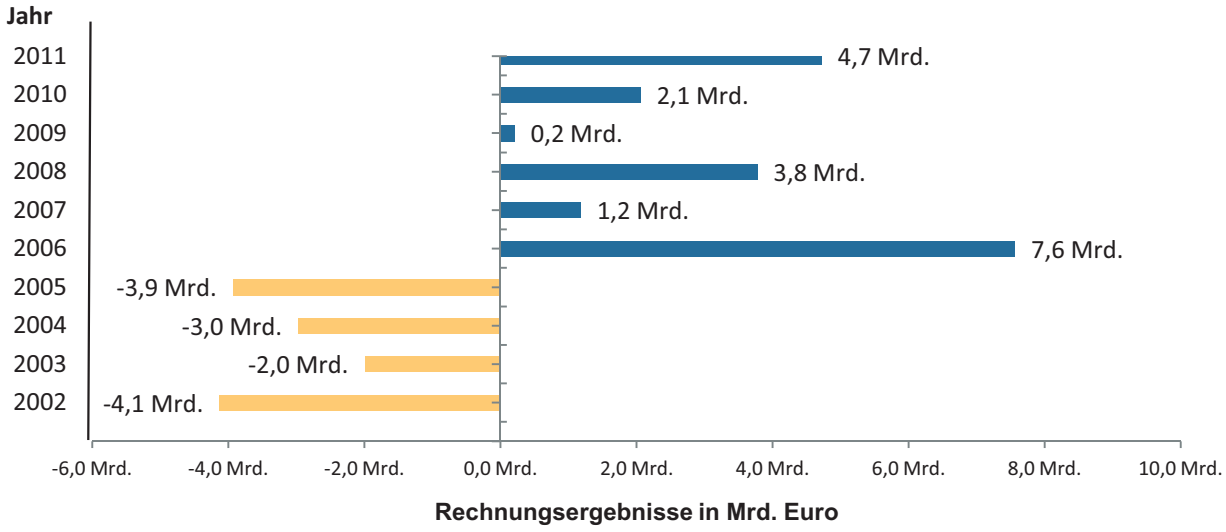
Rentenausgaben, Beitragseinnahmen und Bundeszuschüsse



Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Finanzdaten 2011 und endgültige Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung 2011, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Abbildung 26.5

Rechnungsergebnisse in den Jahren 2002 bis 2011



Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung und endgültige Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung 2011, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Der Überschuss im Jahr 2011 erhöhte die Rücklage der Rentenversicherung auf 24,1 Mrd. Euro. Damit lag die Rücklage knapp unter dem gesetzlich festgelegten oberen Grenzwert von 1,5 Monatsausgaben der Rentenversicherung. Übersteigt sie diesen oberen Grenzwert, verlangt das Gesetz, den Beitragssatz zu senken. Dann würden sich auch die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung verringern. Denn sowohl die gesetzlich vorgegebene Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses als auch die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten sind an den Beitragssatz gekoppelt. Droht die Rücklage hingegen unter den unteren Grenzwert von 0,2 Monatsausgaben zu sinken, ist der Beitragssatz anzuheben. Damit verbunden wären dann auch die Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses zur Rentenversicherung und die Anhebung der Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten.

Von dieser Regelung abweichend sieht die Bundesregierung im Eckwertebeschluss zum Bundeshaushalt vom März 2012 vor, unabhängig von einer möglichen Veränderung des Beitragssatzes den allgemeinen Bundeszuschuss an die Rentenversicherung befristet abzusenken: im Jahr 2013 um 1 Mrd. Euro und in den Jahren 2014 bis 2016 um jeweils 1,25 Mrd. Euro. Die Bundesregierung hat dies mit der Notwendigkeit einer nachhaltigen Haushaltspolitik des Bundes begründet.

26.3.1.4 Beitragseinnahmen

Von den insgesamt 255,8 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2011 stammten 189,9 Mrd. Euro aus Beiträgen, einschließlich der Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten. Tabelle 26.5 zeigt die Entwicklung der Beitragseinnahmen im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen.

Tabelle 26.5

Beitragseinnahmen in den Jahren 2009 bis 2011

	2009	2010	2011	Veränderung 2010/2011
	in Mio. Euro			in %
Gesamteinnahmen	246 044	251 254	255 771	*1,8*
Beitragseinnahmen	181 572	185 288	189 850	*2,5*
Anteil der Beitragseinnahmen *in %*	*73,8*	*73,7*	*74,2*	

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung und endgültige Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung 2011, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Einnahmen aus Beiträgen, die für eine versicherungspflichtige Beschäftigung zu entrichten sind, bilden den Kern der Beitragseinnahmen. Veränderungen des versicherungspflichtigen Arbeitsentgeltes und der Zahl der Beschäftigten wirken sich deshalb besonders deutlich auf die Einnahmen der Rentenversicherung aus.

Der Bundesrechnungshof prüft die vollständige und rechtzeitige Erhebung der Beiträge der Rentenversicherung. Dazu gehört auch nachzusehen, wie die Betriebsprüfdienste der Träger die abgabepflichtigen Arbeitgeber kontrollieren. Er hat festgestellt, dass die Regionalträger bei annähernd gleicher Nachforderungssumme mehr als doppelt so hohe Säumniszuschläge gegenüber den abgabepflichtigen Arbeitgebern geltend machten wie die DRV Bund. Derzeit erörtert er mit den Trägern, wie sie das Verfahren der Betriebsprüfungen transparent gestalten und an einheitlichen Maßstäben ausrichten wollen.

26.3.1.5 Ausgaben

Der weit überwiegende Teil der Ausgaben der Rentenversicherung (98 %) entfällt auf gesetzliche Leistungen an Versicherte. Dazu gehören

- Renten wegen Alters (z. B. Regelaltersrente),
- Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit,
- Renten wegen Todes (z. B. Witwen-/Waisenrenten),
- Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und zur Teilhabe am Arbeitsleben,
- Zuschüsse zu den Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner.

Für Leistungen zur Teilhabe gaben die Träger der Rentenversicherung im Jahr 2011 5,5 Mrd. Euro aus. Leistungen zur Teilhabe umfassen z. B. die medizinische Rehabilitation, die Teilhabe am Arbeitsleben und sonstige ergänzende Leistungen. Sie sollen den Auswirkungen einer Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung auf die Erwerbsfähigkeit der Versicherten entgegenwirken oder sie überwinden helfen; ferner sollen sie Beeinträchtigungen der Erwerbsfähigkeit der Versicherten oder ihr vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben verhindern bzw. die Versicherten dauerhaft in das Erwerbsleben wiedereingliedern.

Der Bundesrechnungshof prüft insbesondere die Ausgaben für die medizinische Rehabilitation. Auf diese entfallen mehr als 70 % der Ausgaben für die Leistungen zur Teilhabe. Er wies in seinen Bemerkungen 2011 auf hohe Verluste trägereigener Rehabilitationskliniken und dortige Investitionen ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnung hin (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/9250 Nr. 2). Eigene Rehabilitationskliniken der Rentenversicherungsträger stehen auch weiterhin im Mittelpunkt der Prüfungen. Dabei zeigen sich Wirtschaftlichkeitsreserven. Nach wie vor verursachen trägereigene Rehabilitationskliniken Verluste, die die Rentenversicherungsträger mit Betriebszuschüssen aus dem Rehabilitationsbudget ausgleichen, sodass diese Mittel für Rehabilitationsleistungen für die Versicherten fehlen. Allein die Jahresabschlüsse des Jahres 2009 der trägereigenen Rehabilitationskliniken wiesen zusammen einen Jahresfehlbetrag von 27 Mio. Euro aus.

Dazu weist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales darauf hin, dass die Verluste der Rehabilitationskliniken der DRV Bund inzwischen stark gesunken seien.

Die Ausgaben für die Leistungen zur Teilhabe sind gesetzlich budgetiert. Das Rehabilitationsbudget bemisst sich bisher nach der Bruttolohnentwicklung. Seit etwa zwei Jahren schöpfen die Rehabilitationsträger dieses Budget nahezu aus. Insofern gewinnt der wirtschaftliche Mitteleinsatz weitere Bedeutung. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geht davon aus, dass das Rehabilitationsbudget künftig nicht mehr ausreichen wird, um den wachsenden Rehabilitationsbedarf zu decken. Grund dafür sei vor allem der steigende Anteil älterer Versicherter, der erhöhte Ausgaben erfordere. Das Bundesministerium möchte das Rehabilitationsbudget deshalb mittelfristig anheben und für die Bemessung zusätzlich einen Demografie-Faktor einführen.

Zur Bemessung des Rehabilitationsbudgets und der beabsichtigten Erhöhung hat sich der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kritisch geäußert. Eine Budgeterhöhung hält er nicht für vertretbar, solange die Rentenversicherungsträger das Rehabilitationsbudget auch für Betriebszuschüsse an unwirtschaftliche trägereigene Rehabilitationseinrichtungen nutzen.

26.3.1.6 Maßnahmen der Selbstverwaltung zur Steuerung der Kostenentwicklung

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2011 auch die Steuerung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten durch die Selbstverwaltung. Er stellte fest, dass die Selbstverwaltung ihre Pflicht zur organisatorischen Gestaltung der Träger und der Kontrolle ihrer Geschäftsführungen nur unzureichend wahrnahm. So hat der Vorstand der DRV Bund es hingenommen, dass die Verwaltung des Trägers seinen Beschluss zur elektronischen Archivierung von vier Millionen Rentenakten über viele Jahre nicht umsetzte (s. Bemerkung Nr. 35). Auch den Umgang mit überzahlten Renten durch ihre Verwaltung hat die Selbstverwaltung der Träger nicht ausreichend gesteuert und kontrolliert.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2011 zum wiederholten Mal festgestellt, dass die Träger die Chancen, nach der Organisationsreform verstärkt zusammenzuarbeiten, bislang nur unzureichend nutzen. Sie stimmen beispielsweise ihre Öffentlichkeitsarbeit kaum aufeinander ab. Verbindliche Vorgaben der Selbstverwaltung der DRV Bund hierzu fehlten. Der Bundesrechnungshof hat die Träger aufgefordert, die Öffentlichkeitsarbeit in ihrem Spitzenverband DRV Bund besser zu koordinieren und wirtschaftlich zu gestalten (vgl. Bemerkung Nr. 34).

26.3.1.7 Aufsicht und Kontrolle

Die Träger unterstehen der Rechtsaufsicht. Je nachdem, ob es bundes- oder landesunmittelbare Träger sind, unterstehen sie der Aufsicht des Bundes oder des jeweiligen Landes. Über seine Prüfungsergebnisse, insbesondere über Rechtsverstöße der Träger, unterrichtet der Bundesrechnungshof auch die Aufsichtsbehörden. Über Defizite beim Management von Finanzanlagen der Träger hat er sämtliche Länderaufsichten unterrichtet. Nur drei Länderaufsichten nahmen dies zum Anlass, zu seinen Beanstandungen eingehender Stellung zu nehmen.

Bundeszuschüsse fließen ohne Zweckbindung in die Haushalte der Träger. Das begründet auch das Recht des Bundesrechnungshofes, alle Einnahmen und Ausgaben der Träger zu prüfen (§ 55 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 112 Bundeshaushaltsordnung). Einige Regionalträger und die sie beaufsichtigenden Länder bestreiten die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes. Prüfungen des Bundesrechnungshofes bedeuten keine Eingriffe in die Haushaltsautonomie der Länder. Die Regionalträger sind nicht in die unmittelbare Staatsverwaltung der Länder eingegliedert, sondern gehören zu deren mittelbarer öffentlicher Verwaltung. Ihre Haushalte sind nicht Teil der Länderhaushalte. Das erklärt, warum Landesrechnungshöfe – mangels finanzieller Leistungen der Länder – keine Prüfungsrechte bei den Regionalträgern haben. Der Bundesrechnungshof ist folglich die einzige staatliche Institution, die alle Träger – Regional- wie Bundesträger – nach gleichen Maßstäben und die Ergebnisse miteinander vergleichend prüfen kann. Eine umfassende Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof ist auch im Interesse der Beitrags- und Steuerzahler. Sie ermöglicht eine gleichmäßige und übergreifende Prüfung der Verwendung von Mitteln aus Beiträgen und Steuern in Höhe von über 255 Mrd. Euro.

26.3.1.8 Ausblick

Bereits jetzt sind die Ausgaben der Träger für Renten nicht durch die Beitragseinnahmen gedeckt. Zusätzliche Leistungen der Träger, denen keine zusätzlichen Beitragseinnahmen gegenüberstehen, können die Träger somit nicht selbst tragen. Der Bund muss sie durch Zuschüsse aus seinem Haushalt finanzieren. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales empfohlen, dem Parlament regelmäßig darüber zu berichten, wie neue, nicht beitragsgedeckte Leistungen die Haushalte der Träger – und somit potenziell den Bundeshaushalt – belasten.

26.3.2 Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Arbeitsförderung obliegt der Bundesagentur. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat die Rechtsaufsicht. Die Aufgaben der Bundesagentur umfassen neben der Zahlung von Entgeltersatzleistungen (z. B. Arbeitslosengeld) insbesondere die Vermittlung in Ausbildungs- und Arbeitsstellen, die Berufsberatung und die Arbeitsmarktstatistik. Die Bundesagentur erfüllt diese Aufgaben mit einem flächendeckenden Netz von Agenturen für Arbeit und Geschäftsstellen. Nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2006 will die Bundesagentur bis zum Jahresende 2012 bundesweit die Agenturbezirke den kommunalen Grenzen „kreisscharf“ anpassen und einige Agenturen organisatorisch zusammenfassen. Nach ihrer derzeitigen Planung soll es künftig 156 statt derzeit noch 176 Agenturen geben.

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Arbeitsförderung und unterstützt damit den eigenständigen, zum größten Teil über Beiträge finanzierten Haushalt der Bundesagentur. Die Ausgaben hierfür im Einzelplan 11 fielen in den beiden vergangenen Jahren deutlich geringer aus als bei der Haushaltsplanung angenommen. Die Wirtschafts- und Finanzkrise wirkte sich nicht so stark auf den Arbeitsmarkt aus wie prognostiziert. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahm aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung deutlich zu. Hieraus und aus der Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung von 2,8 % auf 3 % ab dem Jahr 2011 resultierten Mehreinnahmen im Haushalt der Bundesagentur. Zudem nahm die Zahl der Arbeitslosengeldempfängerinnen und -empfänger ab.

Von den registrierten 2 788 000 Arbeitslosen im September 2012 entfielen 862 000 (31 %) auf den überwiegend beitragsfinanzierten Bereich der Arbeitsförderung und 1 927 000 (69 %) auf den steuerfinanzierten Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Arbeitslosigkeit im Bereich der Arbeitsförderung um 60 000 oder 7 %, im Bereich der Grundsicherung sank sie hingegen um 67 000 oder 3 %. Die Zahl der Arbeitslosen, die länger als zwölf Monate arbeitslos waren (sog. Langzeitarbeitslose), nahm im Vorjahresvergleich ab. Die Langzeitarbeitslosigkeit verlagerte sich weiter in den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Bereich der Arbeitsförderung sank um 2,7 Prozentpunkte auf 14,6 %, im Bereich der Grundsicherung nahm er hingegen um 1,5 Prozentpunkte auf 46,1 % zu.

Der Finanzplan für die Jahre 2014 bis 2016 vom 27. Juni 2012 geht davon aus, dass die Finanzen der Bundesagentur auch in den kommenden Jahren stabil sein werden. Die Bundesregierung begründet dies mit einer anhaltend günstigen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung und den strukturellen Auswirkungen des im Jahr 2011 verabschiedeten Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Mit dem Gesetz wurde insbesondere die Zahl der Förderinstrumente reduziert. Außerdem wurden Pflichtleistungen bei der Arbeitsförderung in Ermessensleistungen umgewandelt. Die Finanzentwicklung bei der Bundesagentur ist bereits im Nachtragshaushalt 2012 berücksichtigt. Sie ist bestimmend für die Planungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ab dem Haushaltsjahr 2013. Tabelle 26.6 gibt eine Übersicht über die für die Unterstützung des Bundes wesentlichen Eckwerte im Haushalt der Bundesagentur.

Tabelle 26.6

Übersicht über Eckwerte im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	Veränderung Soll 2011/2012
	in Mio. Euro[a]				in %
Ausgaben [a]	41 964	37 525	-4 439	37 225	*-11,3*
darunter:					
• aktive Arbeitsförderung	14 098	11 195	-2 903	11 038	*-21,7*
• Arbeitslosengeld I	14 481	13 776	-705	13 721	*-5,2*
• Eingliederungsbeitrag/Bund	4 600	4 510	-90	4 000	*-13,0*
• Verwaltungsausgaben Arbeitsförderung	5 416	5 091	-325	5 297	*-2,2*
• Verwaltungsausgaben Grundsicherung für Arbeitsuchende	2 382	2 198	-184	2 309	*-3,1*
Einnahmen	36 577	37 564	987	37 774	*3,3*
darunter:					
• Beiträge	24 575	25 434	859	26 340	*7,2*
• Beteiligung des Bundes an der Arbeitsförderung	8 046	8 046	0	7 238	*-10,0*
• Verwaltungskostenerstattung Grundsicherung für Arbeitsuchende	3 154	2 785	-369	3 070	*-2,7*
• Sonstige (insbes. Umlagen)	802	1 300	498	1 126	*40,4*
Finanzierungssaldo	-5 388	40	-5 428	548	-
• Darlehen	5 388	0	0	0	*-100,0*

Erläuterung: [a] Ohne überplanmäßige Ausgaben. Differenzen in den Summen einzelner Positionen entstehen durch Rundungen.
Quelle: Haushalt der Bundesagentur sowie Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2011.

Der Bund beteiligt sich seit dem Jahr 2007 in Höhe eines Prozentpunktes des Umsatzsteueraufkommens an den Kosten der Arbeitsförderung. Der Gesetzgeber sah dies bei der Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 16 % auf 19 % vor, um die seinerzeitige Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 % auf 4,2 % zu unterstützen. Im Jahr 2011 betrug die Bundesbeteiligung 8 Mrd. Euro (Ist). Nach der ursprünglichen Planung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sollte der Ansatz ab dem Haushaltsjahr 2012 in drei Schritten auf letztlich jeweils 4,8 Mrd. Euro in den Jahren 2014 und 2015 abgesenkt werden. Damit sollten die Ausgaben des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (vgl. Nr. 26.3.4) gegenfinanziert werden. Die Umsetzung des ersten Schrittes für das Jahr 2012 ist mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen erfolgt. Der Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2013 sieht nun vor, die Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung ab dem Jahr 2013 vollständig zu streichen. Diese ist somit letztmals im Haushaltsjahr 2012 veranschlagt, und zwar mit 7,2 Mrd. Euro. Gleichzeitig soll der von der Bundesagentur an den Bund zu leistende Eingliederungsbeitrag (vgl. Nr. 26.4) gestrichen werden. Ziel ist es dabei auch, die Finanzbeziehungen zwischen dem Bundeshaushalt und dem Haushalt der Bundesagentur zu entflechten. Tabelle 26.7 zeigt die aus der Streichung der Bundesbeteiligung resultierenden Minderausgaben im Bundeshaushalt im Finanzplanungszeitraum ab dem Jahr 2013. Im Haushalt der Bundesagentur ergeben sich entsprechende Mindereinnahmen.

Tabelle 26.7

Minderausgaben des Bundes durch Streichung der Beteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung

2013 Haushaltsentwurf	2014 Finanzplan	2015 Finanzplan	2016 Finanzplan
in Mio. Euro			
6 127	4 956	4 970	4 975

Quelle: Haushaltsentwurf, Einzelplan 11, Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2013.

Der Bund unterstützt die Bundesagentur außerdem bedarfsabhängig mit zinslosen Darlehen, um Haushaltsdefizite auszugleichen (Liquiditätshilfen). Solche Haushaltsdefizite können sich aus Konjunktur- und – damit zusammenhängend – Beschäftigungsschwankungen ergeben. Diese betreffen sowohl die Beitragseinnahmen als auch die Ausgaben für Lohnersatzleistungen und für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Im Jahr 2010 glich der Bund ein konjunkturbedingtes Finanzierungsdefizit der Bundesagentur einmalig mit einem Zuschuss aus dem Bundeshaushalt von 5,2 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2011 sah der Haushaltsgesetzgeber für den Defizitausgleich ein zinsloses Darlehen des Bundes an die Bundesagentur von 5,4 Mrd. Euro vor. Bereits zum Zeitpunkt der parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2012 zeichnete sich aufgrund der unterjährigen Finanzentwicklung bei der Bundesagentur jedoch ein deutlich reduzierter Darlehensbedarf für das Jahr 2011 von 500 Mio. Euro ab. Letztlich nahm die Bundesagentur das Darlehen nicht in Anspruch, sondern schloss das Jahr 2011 mit einem geringen Überschuss ab. Damit entfielen gleichzeitig die im Bundeshaushalt 2012 als Rückeinnahme veranschlagten Tilgungszahlungen der Bundesagentur (vgl. Nr. 26.4). Der von der Bundesregierung am 27. Juni 2012 beschlossene neue Finanzplan geht davon aus, dass die Bundesagentur im Finanzplanungszeitraum bis 2016 – bei einem gleichbleibenden Beitragssatz zur Arbeitsförderung (ab dem Jahr 2011: 3,0 %) – kein Darlehen des Bundes benötigen und vielmehr Rücklagen aufbauen wird.

Die Veränderung am Arbeitsmarkt, die Konjunkturabhängigkeit der Arbeitsförderung und eine zunehmende Kommunalisierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (die Ausweitung der sog. Optionskommunen) stellen die Bundesagentur weiterhin vor die Herausforderung, ihr Personal einem sich verändernden Bedarf anzupassen. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach deutlich gemacht, dass dies in einem transparenten Verfahren und nach einheitlichen Maßstäben geschehen muss. Ein wesentlicher Parameter für die Bemessung hat die prognostizierte Arbeitslosigkeit zu sein. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das bisherige Personalkonzept der Bundesagentur diese Ausrichtung nicht erkennen lässt. Tabelle 26.8 zeigt die aktuelle Entwicklung der Planstellen und Stellen bei der Bundesagentur.

Tabelle 26.8

Entwicklung der Planstellen und Stellen (Soll) bei der Bundesagentur für Arbeit

	Planstellen/Stellen		
	2011 Soll	2012 Soll	Veränderung 2011/2012
	Anzahl		
	97 093,5	95 998,5	-1 095,0
Bereich Arbeitsförderung	58 351,0	57 964,0	-387,0
Bereich Grundsicherung für Arbeitsuchende[a]	38 742,5	38 034,5	-708,0

Erläuterung: [a] Ohne zugelassene kommunale Träger.

Quelle: Haushalt der Bundesagentur.

Im Bereich der Arbeitsförderung prüft der Bundesrechnungshof insbesondere die Fachaufgaben der Bundesagentur, z. B. die Beratung und Vermittlung von Arbeitsuchenden, die Berufsberatung, Berufsorientierung und Ausbildungsvermittlung von Jugendlichen, den Einsatz von Förderinstrumenten und die Teilhabe behinderter Menschen am

Arbeitsleben. Der Bundesrechnungshof zeigte wiederholt Schwachstellen beim Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten durch die Bundesagentur auf. So nutzten die Vermittlungskräfte ihren Entscheidungsspielraum vielfach nicht oder fehlerhaft (s. Bemerkung Nr. 33 zur Förderung aus dem Vermittlungsbudget).

Der Bundesrechnungshof hat frühzeitig gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales angeregt, die Zahl der Instrumente zur Förderung mit Eingliederungszuschüssen zurückzuführen und auf das notwendige, den praktischen Bedürfnissen entsprechende Maß zu beschränken. Das Bundesministerium berücksichtigte diese Empfehlung in dem Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Das Gesetz trat am 1. April 2012 in Kraft. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat während des Gesetzgebungsverfahrens empfohlen, die Voraussetzungen für den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten möglichst klar zu fassen, um die Rechtsanwendung zu erleichtern. Des Weiteren hat er deutlich gemacht, dass die Bundesagentur ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Rechtsanwendung schulen muss. Nur so können sie mit den durch das Gesetz erweiterten Beurteilungs- und Ermessensspielräumen sachgerecht umgehen und Entscheidungen über den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zielgenau treffen.

Der Bundesrechnungshof prüfte außerdem die Organisation und Personalwirtschaft der Bundesagentur. Auf seine Empfehlung wird die Bundesagentur ihre Vervielfältigungsstellen auflösen (vgl. Bemerkung Nr. 32). Auch will sie ihr Kraftfahrzeugmanagement verbessern, um ihre Dienstwagen und ihre Fahrerinnen und Fahrer wirtschaftlicher einzusetzen (vgl. Bemerkung Nr. 31). Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen hat der Bundesrechnungshof die Bundesagentur aufgefordert, die Transparenz ihres Flächenmanagements zu verbessern (vgl. Bemerkung Nr. 30). Die derzeit verwendeten Kennzahlen erzeugen ein verzerrtes Bild der Flächennutzung und deren Kosten. Der Bundesrechnungshof erwartet ferner, dass die Bundesagentur die Finanzierung von Professuren für das Personal des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beendet, weil dies nicht notwendig ist, um Aufgaben des Bundes zu erfüllen (vgl. Bemerkung Nr. 29).

Aktuell führt die Bundesagentur die elektronische Akte ein. Die elektronische Akte soll die bislang papiergebundene Aktenführung ersetzen. Das zum Jahresbeginn 2012 flächendeckend eingeführte „Einheitliche Ressourcen-Planungssystem“ (ERP) ersetzt eine Vielzahl bisheriger IT-Anwendungen für Verwaltungsprozesse des Finanz- und Personalwesens. Beide IT-Projekte sind gekennzeichnet durch mehrjährige Laufzeiten und einen Haushaltsmittelbedarf von mehreren hundert Millionen Euro.

26.3.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Der Gesetzgeber führte Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen im Jahr 2005 zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammen. Dabei sah er eine geteilte Leistungsträgerschaft der Bundesagentur und der Kommunen vor. Hiernach sind die Kommunen im Wesentlichen zuständig für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, für die Leistungen für Bildung und Teilhabe, für flankierende Eingliederungsleistungen sowie von der Regelleistung nicht umfasste Leistungen. Die Bundesagentur erbringt die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts in Form von Arbeitslosengeld II sowie Sozialgeld.

Die Träger nehmen ihre gesetzlichen Aufgaben als Ergebnis eines Reformprozesses und verfassungsrechtlicher Änderungen seit Anfang des Jahres 2011 entweder in gemeinsamen Einrichtungen wahr, oder den Kommunen ist die alleinige Aufgabenwahrnehmung zugewiesen (zugelassene kommunale Träger – sog. „Optionskommunen“). Derzeit wird die Grundsicherung von 309 gemeinsamen Einrichtungen und – nach Ausweitung des Optionsmodells im Jahr 2012 – von 108 Optionskommunen durchgeführt (zusammen 417 sog. Jobcenter).

Die Aufwendungen des Bundes liegen seit Bestehen der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einem hohen Niveau. Im Jahr 2005 beliefen sie sich auf 35,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2011 wendete der Bund rund 33 Mrd. Euro auf. Abbildung 26.6 zeigt die Aufteilung der Ausgaben des Bundes auf die Leistungsarten.

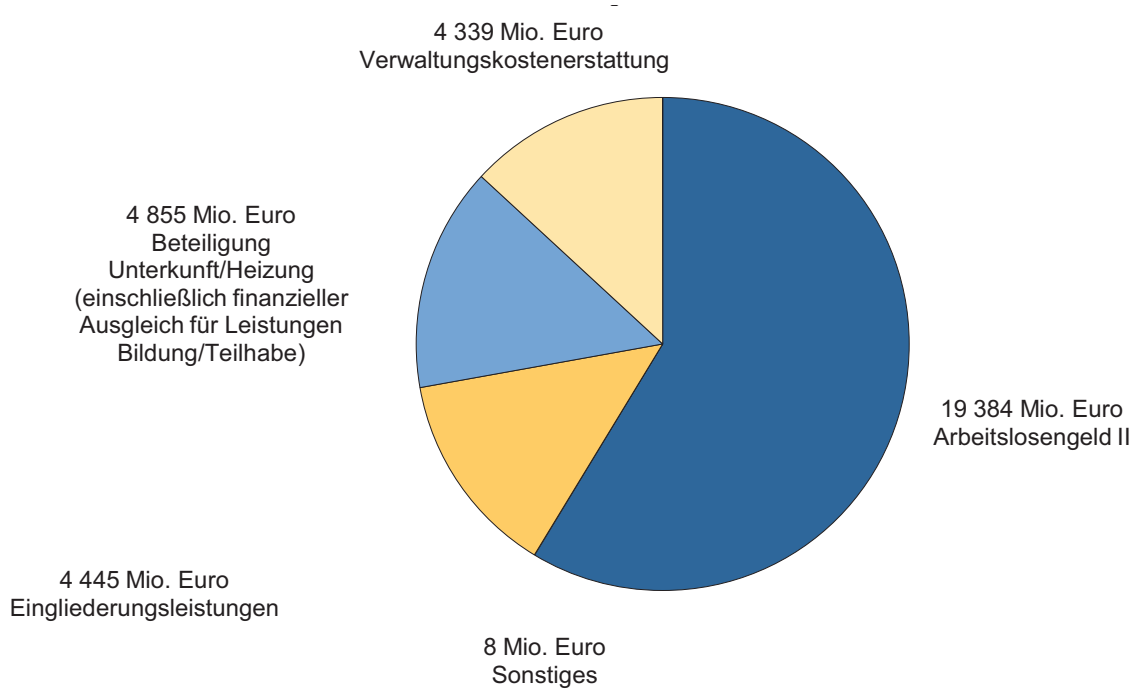
Soweit die Bundesagentur gesetzliche Leistungsträgerin ist, trägt der Bund die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten. Dies ist unabhängig davon, ob die Bundesagentur die Aufgaben selbst wahrnimmt – nämlich in einer mit der Kommune gebildeten gemeinsamen Einrichtung – oder ob dies eine Optionskommune tut.

Den Jobcentern stehen im Jahr 2012 – ohne die Mittel für die Sonderprogramme des Bundes – 3,8 Mrd. Euro für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zur Verfügung. Hiervon können sie nach eigenem Ermessen bis zu 20 % zur Förderung von Arbeitsverhältnissen und für die Freie Förderung einsetzen. Bei der Freien Förderung können sie nicht nur einzelne Leistungsberechtigte und Arbeitgeber fördern, sondern auch Zuwendungen zur Förderung von Projekten bewilligen. Mit Zuwendungen können die Jobcenter darüber hinaus auch die Tätigkeit der Träger der freien Wohlfahrtspflege auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende fördern. Insgesamt können die Jobcenter im Jahr 2012 Zuwendungen von mehr als 750 Mio. Euro bewilligen.

Spätestens seit dem 1. April 2011 müssen alle Jobcenter, also auch die Optionskommunen, das Haushaltsrecht des Bundes anwenden, wenn sie Leistungen des Bundes bewilligen. Die Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung sehen vor, dass Behörden bewilligte Zuwendungen in einer Zuwendungsdatenbank erfassen. Die Datenbank soll einen bundesweiten Überblick über die Mittelverwendung sicherstellen und eine gezielte Kontrolle des Verwaltungshandelns ermöglichen.

Abbildung 26.6

Grundsicherungsleistungen des Bundes im Jahr 2011 (Ist)



Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 11.

Der Bundesrechnungshof hatte angeregt, dass die Jobcenter ihre Zuwendungen in der bereits bestehenden Zuwendungsdatenbank des Bundes erfassen. Nach Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesfinanzministeriums handelt es sich jedoch nicht um Zuwendungen des Bundes im Sinne der Bundeshaushaltsordnung. Vielmehr nähmen die Grundsicherungsstellen eigene Aufgaben wahr. Der Bund weise ihnen lediglich die hierfür notwendigen Mittel zu. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesfinanzministerium haben daher den Vorschlag des Bundesrechnungshofes abgelehnt. Nachdem es sich mit den zuständigen Ministerien der Länder hierüber nicht einigen konnte, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auch seine Bemühungen aufgegeben, für die Zuwendungen der Jobcenter eine gesonderte Datenbank einzurichten.

Der Bund, der die finanzielle Hauptlast für die Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende trägt, hat folglich keinen bundesweiten Überblick über die von den Jobcentern bewilligten Zuwendungen. Weder kann er den zielgerichteten und zweckmäßigen Einsatz der Leistungen überwachen noch bei Fehlentwicklungen frühzeitig (ggf. auch gesetzgeberisch) einwirken.

Außerdem beteiligt sich der Bund in Höhe eines gesetzlich festgelegten Prozentsatzes zweckgebunden an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung. Seit dem Jahr 2011 erhalten die Kommunen über diese Bundesbeteiligung außerdem einen finanziellen Ausgleich von jährlich knapp 1,4 Mrd. Euro für ihre Ausgaben für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft, z. B. für Schulbedarf, Lernförderung, schulische Mittagsverpflegung oder bestimmte Vereinsmitgliedsbeiträge – sogenanntes „Bildungspaket“. Für die Jahre 2011 bis 2013 soll sich hierfür die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung jeweils von durchschnittlich 25,1 % um 11,3 Prozentpunkte auf 36,4 % erhöhen. Dabei umfasst die Erhöhung für die Ausgaben für Bildung und Teilhabe folgende Positionen:

- Sach- und Dienstleistungen für Bildung und Teilhabe (bis zur ersten Revision im Jahr 2013: 5,4 Prozentpunkte),
- Verwaltungskosten für die Bildungs- und Teilhabeleistungen (1,2 Prozentpunkte),
- Mittagessen von Kindern in Hortbetreuung und Schulsozialarbeit (2,8 Prozentpunkte bzw. 400 Mio. Euro, befristet bis 2013).

Daneben sind in der Erhöhung 1,9 Prozentpunkte für die Übernahme der Kosten für die Warmwasseraufbereitung enthalten.

Der finanzielle Ausgleich für die kommunalen Leistungen für Bildung und Teilhabe ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht hinreichend transparent. Auch verwischt er die verfassungsrechtlich verankerte Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern (einschließlich der Kommunen). So erhalten die Kommunen für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 – also bis zur ersten Revision der prozentualen Bundesbeteiligung im Jahr 2013 – die Bundesmittel unabhängig davon, ob und welche Ausgaben ihnen für Leistungen für Bildung und Teilhabe tatsächlich entstehen. Da eine Rückzahlung nicht verwendeter Mittel nicht vorgesehen ist, können die Kommunen mit solchen Mitteln ihren allgemeinen Finanzbedarf decken.

Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende von Anfang an begleitet. Zuletzt wies er im Zuge der Neuorganisation zum 1. Januar 2011 darauf hin, dass Fach- und Finanzierungsverantwortung möglichst weitgehend zusammengeführt werden sollten. Dies könnte stärkere Anreize für eine wirtschaftliche Organisation und Wahrnehmung der Aufgaben setzen als eine „Aufgabenverantwortung auf fremde Kosten“. Diese gilt insbesondere bei der Aufgabenwahrnehmung durch Optionskommunen.

Einige Optionskommunen bestreiten die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bezüglich der von ihnen bewirtschafteten Bundesmittel. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für die Mittel unverändert eine umfassende Finanzverantwortung des Bundes besteht. Die Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof ist hier auch deswegen geboten, um der Entstehung prüfungsfreier Räume entgegenzuwirken. Dies könnte beispielsweise für das Jahr 2012 Mittel von 6 Mrd. Euro betreffen, die der Bund den Optionskommunen für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, für Eingliederungsleistungen und für Verwaltungsausgaben zur Verfügung stellt.

Der Bundesrechnungshof ist die einzige staatliche Institution, die umfassende Informationen bei allen Trägerformen erheben kann. Besondere Prüfungsschwerpunkte waren – über die Organisation der Grundsicherungsstellen und die Kostenerstattung durch den Bund hinaus – die Integration Arbeitsuchender in den Arbeitsmarkt und der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie der Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs). Wesentliche Empfehlungen zur Verbesserung des Vollzugs wurden in Gesetzgebungsverfahren und in untergesetzlichen Regelungen aufgegriffen.

Weiterhin prüft der Bundesrechnungshof die Gewährung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Er hat bereits Vorschläge zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren unterbreitet. Zum „Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ hat der Bundesrechnungshof am 17. Juli 2012 einen Bericht nach § 99 BHO vorgelegt (Bundestagsdrucksache 17/10322). Der Bundesrechnungshof hat ermittelt, dass über 340 000 Kinder in Bedarfsgemeinschaften mit einem Elternteil Unterhaltsvorschuss erhalten. Mehr als einem Viertel dieser Kinder gewähren die Kommunen zusätzlich Wohngeld. Diese vorrangigen Leistungen werden auf die Grundsicherung angerechnet, sodass die Empfänger hiervon keinen finanziellen Vorteil haben. Es entstehen jedoch erhebliche Vollzugskosten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, dass zukünftig die leistungsberechtigten Kinder ihren Anspruch auf Grundsicherung für Arbeitsuchende ungeschmälert – ohne Verweis auf Unterhaltsvorschuss und Wohngeld und deren Anrechnung – erhalten sollten. Dies würde zu einem erheblichen Bürokratieabbau führen und Bund, Länder und Kommunen um weit über 160 Mio. Euro entlasten. Die alleinerziehenden Elternteile hätten künftig nicht mehr bis zu drei, sondern nur einen Antrag zu stellen. Sie bekämen die notwendige Hilfe ausschließlich vom Jobcenter und damit aus einer Hand.

26.3.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Der Bund beteiligte sich im Jahr 2011 an der von den Kommunen getragenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zweckgebunden mit einem Anteil von 15 %. Dies entsprach 587 Mio. Euro.

Der Bund will die Finanzierung in drei Schritten bis zum Jahr 2014 vollständig übernehmen. Damit entlastet er die Kommunen. In einem ersten Schritt hat der Bund mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen seine Beteiligung für das Jahr 2012 auf 45 % angehoben. Damit verbunden sind Ausgaben von 1,9 Mrd. Euro (Soll).

Die weitere Steigerung des Bundesanteils soll im Jahr 2012 in einem eigenständigen Gesetz geregelt werden (geplante Bundesbeteiligung im Jahr 2013: 75 %, ab dem Jahr 2014: 100 %). Mit einer Bundesbeteiligung ab 50 % würden die Länder diese Aufgabe in Form der Bundesauftragsverwaltung durchführen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat die anstehenden Änderungen bereits teilweise bei seiner Finanzplanung berücksichtigt. So sieht der Haushaltsentwurf für das Jahr 2013 die Erhöhung der Bundesbeteiligung auf 75 % oder 3,3 Mrd. Euro (Soll) vor. Für das Finanzplanungsjahr 2014 ist die vollständige Finanzierung mit 4,8 Mrd. Euro (Soll) angesetzt. Infolge des vom Bundeskabinett am 1. August 2012 beschlossenen Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch soll der Bund zudem ab dem Jahr 2013 seine Erstattung nicht wie bisher an den Nettoausgaben des Vorvorjahres, sondern an denen des laufenden Jahres orientieren.

26.3.5 Europäischer Sozialfonds

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Europäischen Union, um die Chancen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Aus dem ESF können aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kofinanziert werden, die aus nationalen privaten oder öffentlichen Mitteln gefördert werden. Neben dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales fördern auch andere Bundesministerien, beispielsweise das Bundesministerium für

Wirtschaft und Technologie und das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Maßnahmen mit anteiliger Finanzierung des ESF. Deutschland hat alle Maßnahmen in einem Bundesprogramm zusammengefasst. Auf das Bundesprogramm entfallen für die Förderperiode 2007 bis 2013 ESF-Mittel von 3,5 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüft regelmäßig Maßnahmen des Bundes, an denen der ESF beteiligt ist. Hierzu gehörte beispielsweise die Förderung der Qualifizierung während Kurzarbeit. Aufgrund seiner Empfehlungen hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Bundesagentur aufgefordert, vor der Erstattung den tatsächlichen Kurzarbeitergeldbezug der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nachvollziehbar zu dokumentieren sowie den Qualifizierungsbedarf und die tatsächliche Teilnahme der einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer transparent für den individuellen Förderfall zu prüfen und festzuhalten.

Des Weiteren hat der Bundesrechnungshof den Vorsitz einer Arbeitsgruppe von Obersten Rechnungskontrollbehörden verschiedener EU-Mitgliedstaaten übernommen, welche die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung von Strukturfondsmitteln untersucht. Die Arbeitsgruppe führt zu diesem Zweck koordinierte Prüfungen in den Mitgliedstaaten durch. In ihrem letzten Abschlussbericht hat sie den Mitgliedstaaten u. a. empfohlen, die Ergebnisse ihrer Kontrolltätigkeit und die dafür eingesetzten Ressourcen systematisch aufzuzeichnen. Nur so können sie der EU-Kommission über Kosten durchgeführter Kontrollen berichten, wie es der Änderungsentwurf zur EU-Haushaltsordnung vorsieht. Alle Abschlussberichte der Arbeitsgruppe sind im Internet veröffentlicht (http://eca.europa.eu/portal/page/portal/contactcommittee/working groups).

26.3.6 Ausgleichsfonds

Arbeitgeber müssen eine bestimmte Anzahl schwerbehinderter Menschen beschäftigen. Erfüllen sie diese Pflicht nicht, haben sie eine Abgabe an das zuständige Integrationsamt zu entrichten (Ausgleichsabgabe). Die Integrationsämter leiten 20 % der Mittel an den „Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsmarkt“ (Ausgleichsfonds) weiter. Im Jahr 2011 waren dies rund 95 Mio. Euro. Die Gesamteinnahmen des Ausgleichsfonds im Jahr 2011 betrugen 117 Mio. Euro. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verwaltet den Ausgleichsfonds. Es weist 16 % der Mittel aus der Ausgleichsabgabe der Bundesagentur zu. Diese unterstützt hieraus die berufliche Integration schwerbehinderter Menschen, insbesondere durch Eingliederungszuschüsse und Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung. Die restlichen 4 % stehen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zur Verfügung. Mittel, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Haushaltsjahr nicht ausgibt, mehren das Vermögen des Ausgleichsfonds. Dieses erhöhte sich von 451 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 475 Mio. Euro im Jahr 2011. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat aufgrund dieser Entwicklung 100 Mio. Euro für die Initiative Inklusion bereitgestellt. Mit dieser Initiative will die Bundesregierung mehr Ausbildung und Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen erreichen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Einzel- und Gesamtrechnung des Ausgleichsfonds. Darüber hinaus prüft er Vorhaben, die aus dem Ausgleichsfonds finanziert werden. Dazu gehörte beispielsweise ein Programm zur besseren beruflichen Integration besonders betroffener schwerbehinderter Menschen. Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Erkenntnisse das Bundesministerium für Arbeit und Soziales aufgefordert, künftig den Bedarf für solche Programme vorab zu ermitteln und die Wirtschaftlichkeit der Förderung zu belegen. Nur so kann es vermeiden, dass neue Förderprogramme bestehende Fördermöglichkeiten aufstocken oder Leistungen der Länder ersetzen.

26.3.7 Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Bundesagentur und die Träger der Grundsicherung haben die gesetzliche Aufgabe, die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben zu fördern. Der Bundesrechnungshof prüft insbesondere, ob die Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden und die Förderungen die berufliche Integration behinderter und schwerbehinderter Menschen tatsächlich unterstützen. Beispielsweise prüfte er die Arbeitsvermittlung und die Gewährung von Zuschüssen zur Ausbildungsvergütung schwerbehinderter Menschen durch die Bundesagentur. Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die Vermittlungskräfte die schwerbehinderten Menschen nicht immer ausreichend berieten und ihnen in vielen Fällen keine Vermittlungsvorschläge unterbreiteten. Die Bundesagentur hat zugesagt, in ihrer Fachaufsicht auf regelmäßige Beratungen zu achten und die Qualität der Vermittlung schwerbehinderter Menschen zu verbessern.

Darüber hinaus beteiligte sich der Bundesrechnungshof an einer internationalen Prüfung von Programmen und Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung. Unter der Koordinierung des Polnischen Rechnungshofes führten zu diesem Zweck zwölf nationale Oberste Rechnungskontrollbehörden Prüfungen in den Mitgliedstaaten durch. Im gemeinsamen Abschlussbericht haben sie empfohlen, dass die beteiligten Stellen enger zusammenarbeiten und konkrete Ziele für die Arbeitsförderungsprogramme von Menschen mit Behinderung festlegen. Der Abschlussbericht ist im Internet veröffentlicht (http://bundesrechnungshof.de/aktuelles/ internationale-pruefung-von-arbeitsfoerderungsprogrammen-und-massnahmen-fuer-menschen-mit-behinderung).

26.3.8 Ministerium

Im Einzelplan 11 fielen im Jahr 2011 für den ministeriellen Bereich Personalausgaben von 61,7 Mio. Euro und sächliche Verwaltungsausgaben von 38,9 Mio. Euro an. An den Gesamtausgaben des Einzelplanes 11 hatten sie zusammen nur einen geringen Anteil (knapp 0,1 %).

Wie schon in den vergangenen Jahren machten die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit mit 12,1 Mio. Euro (31 %) und die Ausgaben für die Forschung im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (ohne Geschäftsbereich) mit 7,7 Mio. Euro (19,8 %) im Haushaltsjahr 2011 zusammen mehr als die Hälfte der sächlichen Verwaltungsausgaben aus. Gegenüber den Ist-Ausgaben für 2010 stiegen die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit um 2,7 Mio. Euro und die Forschungsausgaben um rund 2 Mio. Euro. Für das Jahr 2013 sollen die Ausgaben für diese Zwecke auf zusammen 24 Mio. Euro steigen. Wesentlichen Anteil daran haben die Projekte des Ministeriums zur Sicherung der Fachkräftebasis und für ein verbessertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales Empfehlungen zur Organisation und Wahrnehmung seiner Öffentlichkeitsarbeit gegeben. Insbesondere hat er eine umfassende Aufgabenkritik empfohlen. Das Bundesministerium hat die Empfehlungen aufgegriffen (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 29).

26.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Mit 4,5 Mrd. Euro war der von der Bundesagentur zu leistende Eingliederungsbeitrag im Jahr 2011 – wie in den Vorjahren – größter Einnahmenblock im Einzelplan 11. Die Bundesagentur beteiligt sich damit seit dem Haushaltsjahr 2008 zur Hälfte an den dem Bund jährlich entstehenden Aufwendungen für Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Zur Konsolidierung des Bundeshaushalts ist vorgesehen, den Eingliederungsbeitrag ab dem Jahr 2013 zu streichen. Gleichzeitig soll die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung wegfallen (vgl. Nr. 26.3.2). Im Haushaltsentwurf 2013 bleibt der entsprechende Einnahmetitel gleichwohl erhalten, weil der im Jahr 2012 gezahlte Eingliederungsbeitrag noch abgerechnet werden muss. Tabelle 26.9 zeigt, welche Mindereinnahmen im Bundeshaushalt sich aus der Streichung des Eingliederungsbeitrages im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2016 ergeben werden. Im Haushalt der Bundesagentur würde dies zu entsprechenden Minderausgaben führen.

Tabelle 26.9

Mindereinnahmen im Einzelplan 11 durch Streichung des Eingliederungsbeitrages der Bundesagentur für Arbeit an den Bund

2013 Haushaltsentwurf	2014 Finanzplan	2015 Finanzplan	2016 Finanzplan
in Mio. Euro			
3 973	3 975	3 976	3 976

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 11, Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2013.

Einigungsbedingt werden Ansprüche, die in Zusatzversorgungssystemen im Beitrittsgebiet erworben wurden, in die Rentenversicherung überführt. Der Bund erstattet die Aufwendungen dafür in voller Höhe an die Deutsche Rentenversicherung Bund. Die Länder wiederum erstatten dem Bund für den Großteil der Zusatzversorgungssysteme 60 % der Aufwendungen. Diese Erstattung (1,8 Mrd. Euro) hatte neben dem Eingliederungsbeitrag im Jahr 2011 finanzielles Gewicht. Die Erstattungen werden in den folgenden Jahren auf einem vergleichbaren Niveau bleiben.

Mit dem Nachtragshaushalt 2012 verminderte sich das Gesamtsoll der Einnahmen im Einzelplan 11 von 6,3 Mrd. Euro auf 5,6 Mrd. Euro. Wegen der günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt benötigte die Bundesagentur das im Bundeshaushalt 2011 mit 5,4 Mrd. Euro (Soll) veranschlagte Darlehen des Bundes nicht (vgl. Nr. 26.2 und 26.3.2). Damit entfiel die im Bundeshaushalt 2012 mit 500 Mio. Euro (Soll) veranschlagte Rückeinnahme des Bundes aus der Tilgung des Darlehens durch die Bundesagentur. Zudem minderte sich der für das Jahr 2012 als Einnahme angesetzte Eingliederungsbeitrag aufgrund eines Verrechnungsbetrags für das Vorjahr um 178 Mio. Euro. Dieser hatte sich ergeben, weil die Bundesagentur zu hohe Abschläge gezahlt hatte.

27 Kat. B Bundesversicherungsamt stellt gravierende Mängel bei der Beschaffung und Verwaltung seiner IT weiterhin nicht ab

(Kapitel 1107 Titelgruppe 55)

27.0

Das Bundesversicherungsamt hat seine IT wiederholt vorschriftswidrig beschafft. Den Vermögensnachweis für seine IT konnte es nur teilweise erbringen; zahlreiche Geräte waren nicht auffindbar.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2005 ähnliche Mängel festgestellt. Das Bundesversicherungsamt hat seine damalige Zusage nicht eingehalten, diese Mängel abzustellen.

27.1

Im Jahr 2005 hatte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) im Bundesversicherungsamt erhebliche Mängel bei der Beschaffung und Verwaltung von IT festgestellt. Das Bundesversicherungsamt hatte damals zugesagt, die Mängel abzustellen.

Im Jahr 2010 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes erneut, wie das Bundesversicherungsamt seine IT beschaffte und verwaltete. Dabei stellte er ähnliche Mängel fest:

- Die Beschaffungsunterlagen bestanden oft nur aus den Rechnungen oder Zahlungsanweisungen. Bedarfsbe-

gründende Unterlagen, Angebote, Aufträge oder Lieferscheine konnte das Bundesversicherungsamt nicht vorlegen. Elektronische Dokumente zu den Beschaffungen hatte es gelöscht.

- Das Bundesversicherungsamt beschaffte häufig IT ohne begründeten Bedarf. Zehn Beschäftigte des IT-Referates verfügten z. B. über 27 Mobilfunk- und Datenfunkverträge. Zusätzlich nutzten sie jeweils ein bis drei Notebooks.

- Mit dem Einsatz nicht zugelassener mobiler Endgeräte gefährdeten sie außerdem die IT-Sicherheit.

- Häufig vergab das Bundesversicherungsamt Aufträge ohne Ausschreibung, ohne dies hinreichend zu begründen. An einen Auftragnehmer vergab es in den Jahren 2004 bis 2010 ohne Ausschreibung Aufträge über insgesamt fast 1,8 Mio. Euro, darunter Einzelaufträge bis zu 220 000 Euro.

- Mehrmals erteilte es Unternehmen den Zuschlag mit Hinweis auf Rahmenverträge des Bundes, obwohl diese Unternehmen dort nicht als Vertragspartner aufgelistet waren. Einzelne „Dauerlieferanten“ beauftragte es öfters zu überhöhten Preisen.

- Seine IT-Ausstattung konnte das Bundesversicherungsamt trotz mehrfacher Inventur nicht vollständig nachweisen. So waren z. B. 94 Laptops inventarisiert, jedoch nicht auffindbar.

- Als es sein Speichernetzwerk erneuerte, gab das Bundesversicherungsamt ausgetauschte Komponenten gegen Gutschriften an den Hersteller zurück. Es konnte weder genau angeben, welche Komponenten es zurückgegeben hatte, noch wie die Gutschriften berechnet wurden.

Dem Bundessozialministerium obliegt die Fach- und Dienstaufsicht über das Bundesversicherungsamt. Es hatte nach der Prüfung im Jahr 2005 keine erkennbaren Aufsichtsmaßnahmen ergriffen.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesversicherungsamt die seit dem Jahr 2005 bekannten Mängel nicht abgestellt hat, obwohl es dies damals zugesagt hatte.

Er hat die unvollständigen Beschaffungsunterlagen des Bundesversicherungsamtes beanstandet. Eine umfassende Dokumentation des Beschaffungsprozesses dient insbesondere der Transparenz in diesem korruptionsgefährdeten Aufgabenbereich. Wird IT beschafft, ohne dass der Bedarf begründet werden muss, fördert dies unnötige Beschaffungen. Hätte das Bundesversicherungsamt seine Beschaffungsunterlagen vollständig geführt, hätte ihm z. B. die überzogene Ausstattung seines IT-Referates auffallen müssen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die Vergaberechtsverstöße des Bundesversicherungsamtes bei der Beschaffung seiner IT beanstandet. Alle von der Öffentlichen Ausschreibung abweichenden Vergabearten sind Ausnahmen, für die enge Voraussetzungen gelten. Meistens waren die vom Bundesversicherungsamt geltend gemachten Ausnahmetatbestände für einen Verzicht auf eine Ausschreibung nicht einschlägig. Das Bundesversicherungsamt hat bei seinen Beschaffungen Mehrkosten für den Bund in Kauf genommen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem bemängelt, dass das Bundesversicherungsamt auch nach mehrfacher Inventur den nach der Bundeshaushaltsordnung geforderten Vermögensnachweis für seine IT nicht erbringen konnte.

27.3

Das Bundessozialministerium hat erklärt, es habe im Jahr 2005 keine Anhaltspunkte dafür gehabt, dass das Bundesversicherungsamt seine damalige Zusage nicht einhalte. Es habe angenommen, ein ordnungsgemäßes Verfahren sei künftig gewährleistet. Dass dies nicht der Fall war, habe das Bundessozialministerium erst Ende September 2011 durch die Mitteilung des Bundesrechnungshofes erfahren. Daraufhin habe es dem Bundesversicherungsamt Berichtspflichten auferlegt. Des Weiteren habe es umgehend Schritte eingeleitet, um das Bundesversicherungsamt dabei zu begleiten, die Missstände abzustellen, den Sachverhalt aufzuklären sowie den Schaden für den Bund zu minimieren. Dieser Prozess dauere an.

Das Bundesversicherungsamt habe nach den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes Untersuchungen eingeleitet, wer für die Mängel verantwortlich ist. Erste organisatorische Maßnahmen des Bundesversicherungsamtes könnten dazu beitragen, künftig solche Mängel zu verhindern.

27.4

Das Bundessozialministerium hätte schon nach den Feststellungen im Jahr 2005 seine Fach- und Dienstaufsicht verstärken müssen. Dass die damals festgestellten Mängel fortbestehen, hat es erst durch die erneute Mitteilung des Bundesrechnungshofes erfahren. Dies ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht akzeptabel.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundessozialministerium nunmehr erste Schritte eingeleitet hat. Es reicht allerdings nicht aus, das Bundesversicherungsamt lediglich zu „begleiten“. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundessozialministerium jetzt nachdrücklich dafür sorgt, dass das Bundesversicherungsamt die Mängel abstellt. Nach den erneuten gravierenden Feststellungen im korruptionsgefährdeten Bereich der Beschaffung und Verwaltung von IT muss es seine Fach- und Dienstaufsicht verstärken und z. B. Geschäftsprüfungen beim Bundesversicherungsamt durchführen.

28 Kat. C Bundesarbeitsministerium verbessert Vergabeverfahren bei internationaler Zusammenarbeit
(Kapitel 1102 Titel 532 01)

28.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesarbeitsministerium die Grundlagen dafür geschaffen, seine Vergabeverfahren für Projekte der internationalen Zusammenarbeit dauerhaft zu verbessern. Es hat seine Beschäftigten im Haushalts- und Vergaberecht geschult. Zudem sind die zentrale Vergabestelle und der Beauftragte für den Haushalt regelmäßig einzubinden.

28.1

Zu den Aufgaben des Bundesarbeitsministeriums gehört die internationale Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Dazu finanziert es beispielsweise internationale Tagungen und den Einsatz von Experten im In- und Ausland. In den Jahren 2009 und 2010 gab es hierfür 450 000 Euro aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte Maßnahmen, die das Bundesarbeitsministerium in diesem Zeitraum finanzierte. Dabei stellte er fest, dass das Bundesarbeitsministerium bei der Vergabe von Aufträgen gegen das Vergaberecht verstoßen hatte. Vergabeverfahren dokumentierte es nicht. Bei 107 Maßnahmen beachtete es nicht die Gebote des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung. Auf diese Maßnahmen entfielen 60 % der Ausgaben der beiden geprüften Jahre. Zudem führte es vor den geplanten Projekten keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Das Bundesarbeitsministerium konnte daher die Wirtschaftlichkeit der durchgeführten Projekte nicht nachweisen.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesarbeitsministerium aufgefordert, die aufgezeigten Mängel abzustellen und die vergaberechtlichen Vorgaben einzuhalten. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen muss es mit angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachweisen.

28.3

Das Bundesarbeitsministerium hat Mängel in den Vergabeverfahren und den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingeräumt. Es hat Maßnahmen ergriffen, um die Mängel im Vergabeverfahren zu beseitigen. So hat es seine Beschäftigten im Vergabe- und Haushaltsrecht geschult. Ferner hat es vorgegeben, seine zentrale Vergabestelle und den Beauftragten für den Haushalt vor Vergaben regelmäßig einzubinden. Hierdurch will das Bundesarbeitsministerium sicherstellen, dass neben dem Bedarfsträger eine unabhängige Stelle vor der Vergabeentscheidung mitwirkt und bei Bedarf lenkend eingreift. Das Bundesarbeitsministerium verspricht sich durch diese Maßnahmen ordnungsgemäße Vergaben und eine bessere Vorbeugung gegen Korruptionsgefahren.

28.4

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen des Bundesarbeitsministeriums für geeignet, um die Mängel in den Vergabeverfahren zu beseitigen. Er erwartet, dass das Bundesarbeitsministerium die Vergaben ordnungsgemäß durchführt und dokumentiert. Er geht davon aus, dass das Bundesarbeitsministerium auch die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen prüft und nachweist. Der Bundesrechnungshof wird dies überprüfen.

Bundesagentur für Arbeit

29 Kat. B Bundesagentur für Arbeit muss Finanzierung von Professuren beenden

29.0

Die Bundesagentur für Arbeit finanziert an mehreren deutschen Hochschulen Professuren, die mit Personal ihres Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung besetzt sind. Diese Finanzierung entspricht nicht der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes. Die Ausgaben sind auch nicht notwendig, um die Forschungsaufgaben der Bundesagentur für Arbeit zu erfüllen. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Finanzierung der Professuren zu beenden. Die Vorteile einer wissenschaftlichen Kooperation mit Hochschulen können auch durch andere Formen der Zusammenarbeit genutzt werden.

29.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) finanziert seit dem Jahr 2008 Lehrstühle an Hochschulen in mehreren Ländern. Mitte 2011 unterhielt sie sieben Professuren. Sie hatte dazu Verträge mit Hochschulen oder den betreffenden Ländern geschlossen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Finanzierung der Professuren und stellte dabei fest:

- Alle von der Bundesagentur finanzierten Professuren werden ausschließlich von Bereichsleitern oder weiteren Beschäftigten ihres Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wahrgenommen.
- Die Bundesagentur und die Hochschulen führten ein gemeinsames Berufungsverfahren durch. Die Bundesagentur ließ sich dabei ein Vetorecht für die Besetzung einräumen. Sie
  - beteiligte die von ihr vorgesehenen Kandidaten unmittelbar an den Verhandlungen mit den Universitäten,
  - berücksichtigte deren Vorstellungen bei der fachlichen, dienstrechtlichen und räumlichen Gestaltung der Professuren und
  - ließ Kooperationsverträge und Ausschreibungen von ihnen erstellen oder stimmte sie mit ihnen ab.

Die Vorschlagslisten für die Besetzung enthielten in vier Fällen nur den Namen des Kandidaten der Bundesagentur. In den übrigen Fällen stand dieser auf dem ersten Listenplatz. Im Ergebnis wurden alle Professuren mit den Kandidaten der Bundesagentur besetzt.

- Die auf die Professur berufene Person nahm eine herausgehobene Funktion im IAB auf Grundlage eines Anstellungsvertrages oder Beamtenverhältnisses zur Bundesagentur wahr. Das Land schloss mit der berufenen Person einen Dienstvertrag mit dem Ziel, die Professur als Nebentätigkeit mit einem Lehrdeputat von zwei Semesterwochenstunden wahrzunehmen. Hierfür erhielt die berufene Person eine Vergütung von monatlich 400 Euro (brutto). Für die Tätigkeit im IAB beurlaubte das Land die berufene Person.

- Die Bundesagentur trug sämtliche Kosten der Professur und stellte das Land bzw. die Hochschule von Ansprüchen der berufenen Person frei. Sie erstattete insbesondere Sachkosten und zahlte die monatliche Vergütung der berufenen Person für die Ableistung des Lehrdeputats. Bis Anfang 2012 waren der Bundesagentur Ausgaben von rund 100 000 Euro entstanden.

- Die Bundesagentur kooperierte mit den Hochschulen über die Finanzierung hinaus. Sie vereinbarte gemeinsame Forschungsvorhaben; auch sollten weitere Beschäftigte der Bundesagentur Lehraufträge an den Hochschulen erhalten. Schließlich war vorgesehen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur die Möglichkeit erhalten sollten, zu promovieren oder sich zu habilitieren. Bereits bei Einrichtung der ersten Professuren unterhielt die Bundesagentur Kooperationen mit Hochschulen, die eine umfassende Zusammenarbeit in Forschung und Lehre vorsahen.

- Die Bundesagentur konnte nicht darlegen, wie sie den Bedarf für die Professuren ermittelt hatte. Sie trug vor, der Bestand an Professuren sei sukzessiv aufgebaut worden. Sie habe die Hochschulen aufgrund persönlicher Kenntnis der universitären Landschaft nach fachlichen Aspekten ausgewählt.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es an einer Grundlage fehlte, die der Bundesagentur die Finanzierung von Professuren erlaubte. Nach Artikel 91b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 Grundgesetz kann der Bund Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen nur fördern, wenn er dazu eine Vereinbarung mit allen Ländern schließt. Auch die von der Bundesregierung beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes soll an diesem Erfordernis nichts ändern.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Bundesagentur Professuren für Beschäftigte ihrer eigenen Forschungseinrichtung aus Beitragsmitteln finanziert. Selbst wenn die bisher aufgewendeten Beträge vergleichsweise niedrig erscheinen, war eine Finanzierung von Professuren für Beschäftigte ihrer eigenen Forschungseinrichtung nicht notwendig. Auch die bisherigen Kooperationen mit Hochschulen haben eine umfassende wissenschaftliche Zusammenarbeit ermöglicht. Diese unterhielt die Bundesagentur mit im Wesentlichen gleichen Arbeitsfeldern.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, die Finanzierung der Professuren zu beenden.

29.3

Die Bundesagentur hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Die Professuren trügen zur effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung des IAB und damit von Bundesaufgaben bei. Mit den Professuren erhalte sie Zugang zum universitären Lehr- und Forschungsbetrieb. Zudem könne sie ihren Beschäftigten Karrierechancen eröffnen und leichter Personal für Führungsaufgaben am IAB gewinnen. Ferner versprach sie sich eine Verbesserung ihres eigenen wissenschaftlichen Renommees. Es ergebe sich daraus ein deutlicher, monetär aber nicht quantifizierbarer Mehrwert, der durch eine „einfache“ Kooperation mit Hochschulen nicht erreichbar gewesen sei. Dieser Mehrwert äußere sich beispielsweise in

- einer erhöhten internationalen und nationalen Sichtbarkeit des IAB in der Wissenschaftslandschaft,

- einer Verankerung von Themen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Forschung und Lehre,

- einem Anstieg der Qualität in Forschung und Politikberatung.

Ausschreibung und Besetzung der Professuren seien nach einem transparenten und qualitätsgesicherten Verfahren gemeinsam mit den Universitäten durchgeführt worden. Dabei hätten berufungsfähige, bereits am IAB beschäftigte Personen nicht ausgeschlossen werden sollen.

Die Bundesagentur hat darauf verwiesen, dass der Wissenschaftsrat gemeinsame Berufungen befürwortet. Dieser sei der Auffassung, dass profilierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die zugleich an Hochschulen lehren und Führungsfunktionen in Ressortforschungseinrichtungen des Bundes haben, zu erheblichen Qualitäts- und Effizienzgewinnen in der Forschung beitragen können.

Mit ihrer Stellungnahme hat die Bundesagentur mitgeteilt, dass sie mittlerweile noch eine achte Professur finanziert. Zudem plane sie, noch vier weitere Professuren einzurichten.

Das Bundesarbeitsministerium hat die Auffassung der Bundesagentur bekräftigt. Es lässt dahingestellt, ob vorliegend durch eine Bundesbehörde in den Kompetenzbereich der Länder eingegriffen werde. Im Ergebnis hätten die Hochschulen die Berufungen mit dem Land abgestimmt, sodass die Länder durch Maßnahmen des Bundes nicht belastet würden.

29.4

Der Bundesrechnungshof hält an der Auffassung fest, dass die Bundesagentur die Professuren an Hochschulen nur finanzieren darf, wenn der Bund über die hierfür erforderliche verfassungsrechtliche Kompetenz verfügt.

Zudem haben weder die Bundesagentur noch das Bundesarbeitsministerium auf solche Vorteile hingewiesen, welche die Finanzierung von Professuren aus Beitragsmitteln ausreichend rechtfertigen. Die von ihnen angeführten Vorteile sind nicht notwendigerweise mit der Einrichtung und Finanzierung einer Professur verknüpft.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht die Einschätzung des Wissenschaftsrates, dass die gemeinsame Berufung von profilierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern an Hochschulen und Ressortforschungseinrichtungen zur erfolgreichen Forschung beitragen können. Die Berufungsverfahren der von der Bundesagentur finanzierten Professuren sind damit jedoch nicht vergleichbar. Die Vorgaben und starke Einflussnahme der Bundesagentur zeigen vielmehr, dass es ihr insbesondere darum geht, im IAB beschäftigtes Personal zu fördern. Der Bundesrechnungshof sieht es nicht zuletzt als problematisch an, wenn sich im politiknahen Forschungsfeld „Arbeitsmarkt“ die unterschiedlichen Profile von Hochschullehrern als kritische Beobachter der Praxis und Forschern an Einrichtungen des Bundes als Mitgestalter der Praxis verwischen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass die Bundesagentur die Finanzierung von Professuren an Hochschulen beenden sollte. Die Vorteile einer wissenschaftlichen Kooperation mit Hochschulen kann sie auch im Rahmen anderer, verfassungsrechtlich unbedenklicher Formen der Zusammenarbeit nutzen.

30 Kat. B Bundesagentur für Arbeit muss ihr Flächenmanagement auf breitere Grundlagen stellen

30.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat die Größe ihrer Gebäudeflächen mit nur einer Kennzahl gesteuert. Sie berücksichtigte lediglich das Verhältnis zwischen genutzter Fläche und Anzahl der unterzubringenden Personen. Flächen, die sie dauerhaft nicht mehr nutzte, bezog sie in ihre Berechnung nicht mit ein. Liegenschaftsbezogene Kosten wie Mieten und Betriebskosten berücksichtigte sie bei der Steuerung der Flächennutzung nicht. Die Bundesagentur für Arbeit muss die Bewertungsgrundlagen für ihr Flächenmanagement erweitern, um ihre Gebäudeflächen optimal nutzen zu können.

30.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat in einer Dienstvereinbarung Mindeststandards für die Nutzung von Räumen in den Agenturen für Arbeit festgelegt. Ihre Gebäudeflächen steuert sie über eine Kennzahl. Hierbei setzt sie die Netto-Grundfläche ins Verhältnis zur Anzahl unterzubringender Personen.

Die Bundesagentur vereinbarte mit ihren Dienststellen das Ziel, die durchschnittlich beanspruchte Gebäudefläche zu reduzieren. Hierzu hatte der Bundesrechnungshof die Bundesagentur im Jahr 2004 aufgefordert. Dabei legte die Bundesagentur unterschiedliche Zielwerte fest; für neue Gebäude eine Fläche von 30 m² pro Person und für Bestandsgebäude eine Fläche von 35 m² pro Person. Neben den Büroflächen schließen diese Zielwerte auch die Nebenflächen mit ein, beispielsweise Flure und Räume für die Gebäudetechnik. Die Zielvereinbarungen setzte die Bundesagentur in den Jahren 2010 und 2011 aus. Sie war der Auffassung, ihre Zielwerte bereits Ende 2009 erreicht zu haben.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2011 das Flächenmanagement der Bundesagentur. Er stellte Folgendes fest:

- Stillgelegte Flächen bezog die Bundesagentur in die Berechnung ihrer Kennzahl nicht mit ein. Hierbei handelt es sich um Gebäudeflächen, die sie dauerhaft nicht mehr nutzt. Solche Flächen machten rund 5 % der Gesamtgebäudefläche aus. Dieses Berechnungsverfahren stimmte nicht mit den allgemein angewandten Berechnungsmethoden überein. So empfiehlt beispielsweise das Deutsche Institut für Normung, für die Flächenermittlung alle Grundflächen in Gebäuden zu berücksichtigen. Die Bundesagentur weist diese Flächen lediglich gesondert in ihrem IT-System zum Immobilienmanagement aus.

- Die Bundesagentur ließ bei der Steuerung ihres Flächenbestandes wesentliche liegenschaftsbezogene Kosten außer Acht. Beispielsweise berücksichtigte sie dabei nicht die Miete, die Betriebskosten oder den Bauunterhalt für die Gebäude.

- Sie differenzierte bei der Bewertung der Zielerreichung nicht zwischen neuen und bereits vorhandenen Gebäuden.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Berechnungsmethode der Bundesagentur für Steuerungszwecke unzutreffend und unzureichend ist. Indem die Bundesagentur in ihrer Kennzahl für das Flächenmanagement nur die genutzten Flächen berücksichtigte, ließ sie die Schlussfolgerung zu, dass der angestrebte Zielwert für die Flächennutzung bereits im Jahr 2009 erreicht worden sei. Dies war jedoch nicht der Fall. Auch stillgelegte Flächen gehören zu den Gebäudeflächen der Dienststellen. Hierfür zahlt sie Miete, und es entstehen weiterhin Bewirtschaftungskosten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, dass die Bundesagentur alle Flächen der Dienststellen bei der Berechnung der durchschnittlich beanspruchten Gebäudefläche einbezieht. Ergänzend könnte eine weitere Kennzahl das Verhältnis der stillgelegten Flächen zur Gesamtfläche ausweisen.

Der Bundesrechnungshof hat es darüber hinaus für erforderlich gehalten, dass die Bundesagentur beim Flächenmanagement auch Kennzahlen für liegenschaftsbezogene Bewirtschaftungskosten berücksichtigt. So hat er der Bundesagentur empfohlen, beispielsweise die Mieten, Betriebs- und Bauunterhaltskosten für ihre Gebäude mit einzubeziehen.

Soweit die Bundesagentur unterschiedliche Zielwerte für neue Gebäude und vorhandene Gebäude vorgibt, sollte sie diese aus Gründen der Transparenz auch gesondert ausweisen.

30.3

Die Bundesagentur hat es abgelehnt, ihre stillgelegten Flächen in die Kennzahl zur Berechnung der durchschnittlich beanspruchten Gebäudefläche einzubeziehen. Ansonsten würde nicht ausreichend deutlich, dass stillgelegte Flächen nur eingeschränkt weitervermietet oder abgegeben werden könnten und teilweise gesondert bewirtschaftet werden (z. B. geringerer Reinigungsaufwand).

Die Verwendung weiterer Kennzahlen hat die Bundesagentur für entbehrlich gehalten. Die von ihr herangezogene Kennzahl sei als wesentlicher Kostentreiber maßgebend für die Steuerung im Flächenmanagement. Informationen über Mieten, Betriebs- und Bewirtschaftungskosten lägen darüber hinaus in einem Management-Informationssystem vor. Sie würden bei Maßnahmen zur Flächenoptimierung in die Bewertung der Handlungsmöglichkeiten einbezogen.

Die unterschiedlichen Zielwerte für neue Gebäude einerseits und bereits vorhandene Gebäude andererseits würde die Bundesagentur bei jeder Entscheidung berücksichtigen, die sich auf ihre Gebäudeflächen auswirke. Eine besondere Kennzahl benötige sie dafür nicht.

30.4

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente der Bundesagentur nicht für überzeugend. Es reicht nicht aus, dass die Bundesagentur stillgelegte Flächen gesondert ausweist. Sie muss diese Flächen auch in der Kennzahl berücksichtigen, mit der sie ihr Flächenmanagement steuert. Andernfalls bleibt ihre Kennzahl unvollständig und fehlerhaft. Mit ihr kann sie das angestrebte Ziel der Flächenreduzierung zwar rechnerisch, nicht aber tatsächlich erreichen. Weil die Bundesagentur neue Gebäude und bereits vorhandene Gebäude nicht in unterschiedlichen Kennzahlen abbildet, fehlt es ihrer Berechnung an Transparenz.

Die Kennzahl, mit der die Bundesagentur ihr Flächenmanagement steuert, enthält keine Kosteninformationen. Bei Gebäuden können beispielsweise die Betriebskosten pro m² sehr unterschiedlich sein. Es kann vorkommen, dass eine Dienststelle den Zielwert des Flächenmanagements überschreitet. Trotzdem könnte diese Dienststelle wirtschaftlicher handeln, wenn ihre Betriebskosten deutlich niedriger sind als bei einer Dienststelle, die den Zielwert im Flächenmanagement unterschreitet. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass sich nur diese eine Kennzahl der Bundesagentur für das Flächenmanagement eignet. Es reicht daher nicht aus, diese Kosteninformationen anderweitig vorzuhalten und nur bei einzelnen Maßnahmen der Flächenreduzierung einzubeziehen. Sie müssen Teil der maßgeblichen Steuerungsinstrumente sein.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur ihr Flächenmanagement verbessert. Er hält daher an seiner Empfehlung fest, die Kennzahl für das Flächenmanagement auf Grundlage der vollständigen Gebäudeflächen zu berechnen. Er hält es weiterhin für erforderlich, dass die Bundesagentur weitere Kennzahlen mit Kosteninformationen für ihr Flächenmanagement verwendet und Teilziele separat erfasst und ausweist.

31 Kat. C Bundesagentur für Arbeit verbessert Kraftfahrzeugmanagement

31.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit ihren Bestand an Dienstwagen um 115 Fahrzeuge verringert. Zudem setzt sie die Dienstwagen und ihre Fahrerinnen und Fahrer wirtschaftlicher ein. Dazu aktualisierte sie ihre Regelungen für die Beschaffung und den Einsatz ihrer Dienstwagen und nutzt verstärkt IT.

31.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) verfügte im Jahr 2009 über 1 063 Dienstwagen und beschäftigte 300 Fahrerinnen und Fahrer. Für das Kraftfahrzeugmanagement gab sie 25 Mio. Euro aus. Darin enthalten waren die Ausgaben für den Kauf, das Leasing und den Einsatz der Dienstwagen sowie die Personalkosten für ihr Fahrpersonal. Die Bundesagentur traf interne Regelungen zum Einsatz und zur Auslastung der unterschiedlichen Fahrzeugtypen, die sich u. a. an der jährlichen Kilometerleistung orientieren.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2010 das Kraftfahrzeugmanagement der Bundesagentur. Dabei stellte er fest:

- Die Bundesagentur beschaffte Dienstwagen, ohne den Bedarf zu begründen oder die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung nachzuweisen. So belegte sie beispielsweise nicht, ob die ersetzten Fahrzeuge die festgelegten Jahreskilometerleistungen erbracht hatten.

- Sie besaß in den Jahren 2008 und 2009 wesentlich mehr Dienstwagen, als sie es nach ihren eigenen Bedarfsberechnungen für notwendig hielt. Alleine für das Leasing der 283 bzw. 132 überzähligen Fahrzeuge gab sie in diesem Zeitraum 600 000 Euro aus.

- Die Bundesagentur setzte ihr Fahrpersonal ein, ohne zu prüfen, ob dessen Einsatz wirtschaftlich ist. So beförderten die Fahrerinnen und Fahrer überwiegend einzelne Personen oder wurden für Post- und Kurierfahrten eingesetzt. Zudem hätten beförderte Personen nahezu zeitgleich und deutlich kostengünstiger mit öffentlichen Verkehrsmitteln fahren können. Dadurch waren Fahrten zum Teil unwirtschaftlich.

- Die Bundesagentur hielt bis zu 500 Dienstwagen vor, die durch die Beschäftigten selbst gefahren werden konnten (Selbstfahrer-Fahrzeuge). Auch hier prüfte sie vor deren Einsatz nicht, ob Alternativen wie öffentliche Verkehrsmittel oder Mietwagen wirtschaftlicher sind. Darüber hinaus erreichten die Selbstfahrer-Fahrzeuge nicht die für eine wirtschaftliche Nutzung festgelegte Kilometerleistung.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur aufgezeigt, wie die Wirtschaftlichkeit ihres Kraftfahrzeugmanagements zu verbessern ist:

- Sie darf Dienstwagen nur beschaffen, soweit sie den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung vorher nachgewiesen hat. Hierbei sind beispielsweise die Kosten für die Anschaffung und den Betrieb der Fahrzeuge mit anderen Transportmitteln über die vorgesehene Nutzungsdauer zu vergleichen.

- Die Bundesagentur hat zu prüfen, ob sie ihre Fahrzeuge und ihr Fahrpersonal wirtschaftlich einsetzt. Auch hier hat sie zu beachten, ob öffentliche Verkehrsmittel oder Mietwagen eventuell günstiger sind.

- Überzählige oder nicht ausgelastete Dienstwagen sind zu verkaufen oder zurückzugeben, sobald dies möglich und wirtschaftlich ist.

31.3

Die Bundesagentur ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat die Anzahl ihrer Dienstwagen um 115 Fahrzeuge verringert. Damit konnte sie alleine die Ausgaben für das Leasing um jährlich 340 000 Euro senken. Zudem hat sie ihre internen Regelungen für das Kraftfahrzeugmanagement überarbeitet und darin die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgenommen. Sie hat u. a. festgelegt, Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen, bevor sie Dienstwagen kauft oder least. Ihren Fahrzeugbestand und die Laufleistungen der Fahrzeuge will sie stärker überwachen, um die Dienstwagen besser auszulasten und die Anzahl der benötigten Dienstwagen besser bestimmen zu können. Sie hat zugesichert, die Fahrtenbücher gründlicher auszuwerten, um ihr Fahrpersonal wirtschaftlicher einzusetzen und dessen Anzahl ggf. anzupassen. Ihre Selbstfahrer-Fahrzeuge will sie für die Beförderung möglichst vieler Fahrgäste und für möglichst weite Strecken einsetzen. Für die Steuerung des Kraftfahrzeugmanagements setzt sie verstärkt IT ein.

Der Bundesrechnungshof erkennt die eingeleiteten Schritte als geeignet an, um das Kraftfahrzeugmanagement wirksamer und wirtschaftlicher zu gestalten. Er wird sich vom Erfolg der Maßnahmen überzeugen.

32 Kat. C Bundesagentur für Arbeit löst ihre Vervielfältigungsstellen auf

32.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat zugesichert, ihre Vervielfältigungsstellen kurzfristig aufzulösen. Diese waren häufig nicht ausgelastet und arbeiteten unwirtschaftlich. Die Vervielfältigungsaufgaben wird die Bundesagentur für Arbeit zunächst auf die Poststellen verlagern. Gleichzeitig will sie untersuchen, wie sie die Vervielfältigungsaufgaben künftig wirtschaftlich erledigen kann. Damit folgt sie Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

32.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) fasste im Jahr 2007 die Verwaltungsaufgaben der Agenturen für Arbeit in zentralen Einheiten zusammen (Interne Services). Dort richtete sie Vervielfältigungsstellen für umfangreichere Druck- und Kopierarbeiten ein. Die Organisation und Ausstattung der Vervielfältigungsstellen überließ sie den Internen Services. Dabei verzichtete sie auf zentrale Vorgaben und eine zentrale Steuerung. Die Personal- und Sachkosten für die 123 Beschäftigten in den Vervielfältigungsstellen beliefen sich im Jahr 2010 nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes auf 6,6 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2011 die Organisation der Vervielfältigungsstellen und deren Aufgabenerledigung bei den Internen Services. Dabei stellte er fest, dass die Internen Services die Vervielfältigungsstellen einrichteten, ohne zu prüfen, ob andere Organisationsformen für die Aufgabenerledigung geeigneter sind. Die Zentrale der Bundesagentur und die Internen Services untersuchten auch nicht, ob die Vervielfältigungsstellen ihre Aufgaben wirtschaftlich erledigten. So war das in den Vervielfältigungsstellen eingesetzte Personal mit den anfallenden Vervielfältigungsaufgaben nur teilweise ausgelastet. Zudem setzten die Vervielfältigungsstellen häufig Kopiergeräte ein, deren Kapazitäten sie nicht annähernd ausschöpften. So war knapp die Hälfte der Kopiergeräte nur zu höchstens 25 % der vertraglich vereinbarten Kopierkapazität ausgelastet. Ferner beschafften die Internen Services entgegen den eigenen Vorgaben Farbmultifunktionsgeräte. Mit diesen fertigten sie oft auch dann deutlich teurere Farbkopien, wenn Schwarz-Weiß-Kopien ausgereicht hätten.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur verschiedene Maßnahmen empfohlen, um ihre Vervielfältigungsaufgaben wirtschaftlich zu erfüllen:

- Sie sollte unterschiedliche Modelle der Aufgabenerledigung untersuchen und die wirtschaftlich vorteilhafteste Form umsetzen.
- Die Bundesagentur sollte die Personalausstattung der Vervielfältigungsstellen am Bedarf ausrichten. Hierzu sollte sie zunächst mit anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung bestimmen, wie viel Beschäftigte sie für Vervielfältigungsaufgaben benötigt.
- Auch die Beschaffung und den Einsatz ihrer Kopier- und Multifunktionsgeräte muss sie am Bedarf ausrichten. Hierfür sollte sie den Bestand, die Auslastung und die Nutzungsarten der eingesetzten Kopiergeräte erfassen und auswerten.
- Die Bundesagentur sollte die Geräte wirtschaftlich einsetzen. Farbkopien sollte sie nur im erforderlichen Umfang fertigen.

32.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie wird die Vervielfältigungsstellen auflösen und die Aufgaben in die Poststellen der Agenturen für Arbeit verlagern. Darüber hinaus hat sie angekündigt, den gesamten internen Dienstbetrieb einschließlich der Vervielfältigungsaufgaben neu zu regeln. Bis dahin will sie frei werdende Stellen für Vervielfältigungsaufgaben in den Poststellen nur noch befristet nachbesetzen. Zudem will die Bundesagentur Vervielfältigungsaufträge einheitlich erfassen. Damit will sie ihre Fachaufsicht über die Internen Services verbessern und untersuchen, wie sie die Vervielfältigungsaufgaben wirtschaftlicher erledigen kann.

32.4

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, die Vervielfältigungsaufgaben wirtschaftlicher zu erfüllen. Ausgestaltung und Umsetzung der geplanten Neuregelung des gesamten internen Dienstbetriebes bleiben jedoch abzuwarten. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob und wie die Bundesagentur ihre Ankündigungen umsetzt.

33 Kat. C Bundesagentur für Arbeit präzisiert Kriterien für Förderungen aus dem Vermittlungsbudget

33.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Weisungen und Arbeitshilfen zur Förderung der beruflichen Eingliederung aus dem Vermittlungsbudget überarbeitet. Sie hat ihre Kriterien präzisiert, nach denen die Vermittlungskräfte die Notwendigkeit solcher Förderungen beurteilen sollen. Die Förderhöhe will sie stärker am Bedarf des Einzelfalles ausrichten. Zudem schult sie ihre Vermittlungskräfte in der Rechtsanwendung. Diesen soll verdeutlicht werden, Förderungen nur dann zu gewähren, wenn sie zur beruflichen Eingliederung im Einzelfall tatsächlich notwendig sind.

33.1

Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) können Ausbildungsuchende und Arbeitslose fördern, um sie beruflich einzugliedern. Hierzu steht ihnen ein bestimmter Anteil der für die Arbeitsförderung vorgesehenen Mittel zur Verfügung, das sogenannte Vermittlungsbudget. Die Mittel sollen flexibel, bedarfsgerecht und zielgerichtet eingesetzt werden. Art und Höhe der Leistung sind gesetzlich nicht festgelegt. Die Vermittlungskräfte haben deshalb einen großen Entscheidungsspielraum, wenn sie aus dem Vermittlungsbudget fördern. So können sie beispielsweise einen Zuschuss zu Bewerbungskosten oder Reisekosten zu Vorstellungsgesprächen gewähren. Auch Fahrten von der Wohnung zur Arbeitsstätte oder einen Umzug können sie finanziell unterstützen. Voraussetzung hierfür ist aber immer, dass dies für die berufliche Eingliederung notwendig ist. Zudem müssen die Vermittlungskräfte darauf achten, dass die Höhe der Förderung dem tatsächlichen Bedarf entspricht.

Im Jahr 2010 gab die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) 160 Mio. Euro für Förderungen aus dem Vermittlungsbudget aus. Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Entscheidungspraxis bei solchen Förderungen. Er stellte fest, dass die Vermittlungskräfte in fast drei Viertel der Fälle nicht dargelegt hatten, aus welchen Gründen sie die Förderung für notwendig hielten. In einigen Fällen bewilligten sie Leistungen, obwohl ein Beschäftigungsverhältnis bereits ohne Förderung zustande gekommen war. Sie förderten auch, wenn die Antragsteller die Kosten selbst tragen konnten oder der Arbeitgeber sie erstattete. So erhielt ein Antragsteller einen Zuschuss für die Fahrten von der Wohnung zur Arbeitsstätte, obwohl er 5 500 Euro brutto verdiente und der Arbeitgeber ihm Unterkunft und Spesen am Arbeitsort finanzierte.

Die Höhe der Förderung bestimmten die Vermittlungskräfte nur selten nach den Umständen des Einzelfalles. Sie bewilligten vielfach Pauschalen oder gewährten den von ihrer Dienststelle festgelegten Höchstbetrag, auch wenn dieser über dem tatsächlich notwendigen Bedarf lag. Zudem berücksichtigten sie nur in Ausnahmefällen einen aus der Förderung entstehenden privaten Nutzen; zum Beispiel beim Erwerb einer Fahrerlaubnis oder eines Pkw.

33.2

Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat gezeigt, dass die Vermittlungskräfte ihren Entscheidungsspielraum vielfach nicht oder fehlerhaft nutzten. Insbesondere bereitete es ihnen Schwierigkeiten zu bestimmen, ob eine Maßnahme notwendig ist und welcher tatsächliche Bedarf besteht. Dies kann dazu führen, dass Leistungen nicht gezielt oder über den Bedarf hinaus gewährt werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, in mehreren Prüfschritten zu beurteilen, ob eine Förderung notwendig ist. Dabei sollen die Vermittlungskräfte folgende Kriterien beachten:

- Durch die Förderung aus dem Vermittlungsbudget müssen sich die Eingliederungschancen im konkreten Fall erheblich verbessern. Es reicht nicht, wenn eine Förderung der beruflichen Eingliederung nur nützlich oder dienlich ist.
- Wenn ein Arbeitsverhältnis bereits ohne Förderung zustande gekommen ist, spricht dies grundsätzlich gegen die Notwendigkeit einer Förderung.
- Eine Förderung kommt nicht in Betracht, wenn es dem Antragsteller zuzumuten ist, die Kosten selbst zu tragen.

Ist eine Förderung hiernach nicht notwendig, ist sie nicht zulässig. Die Vermittlungskraft muss dann von einer Förderung absehen.

Für die Festlegung der Förderhöhe hat der Bundesrechnungshof der Bundesagentur empfohlen, den individuellen Bedarf genauer zu ermitteln. Außerdem hat er Einsparmöglichkeiten bei bestimmten Förderungen benannt. So hat er beispielsweise angeregt, Kosten für die Fahrten von der Wohnung zur Arbeitsstätte nicht vollumfänglich zu finanzieren. Die Zuschüsse sollen die Eigenaufwendungen des Antragstellers nur ergänzen, aber nicht ersetzen. Zudem sind die Fahrten steuerlich absetzbar. Des Weiteren sollen die Vermittlungskräfte den privaten Nutzen stärker berücksichtigen, wenn sie den Kauf eines Pkw oder den Erwerb der Fahrerlaubnis fördern.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof der Bundesagentur nahe gelegt, ihre Vermittlungskräfte in der Rechtsanwendung zu qualifizieren und die Fachaufsicht bei Förderungen aus dem Vermittlungsbudget zu verstärken. Nur so kann sie erreichen, dass die Vermittlungskräfte individuell und bedarfsgerecht entscheiden und unnötige Ausgaben vermeiden. Dies hat er auch deshalb für erforderlich angesehen, weil für das Jahr 2012 gesetzliche Änderungen geplant waren und inzwischen auch in Kraft getreten sind, die den Agenturen einen größeren Spielraum als bisher bei Förderentscheidungen einräumen.

33.3

Die Bundesagentur hat die Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in vollem Umfang aufgegriffen. Sie hat ihre Weisungen und Arbeitshilfen für die Vermittlungskräfte zur Förderung aus dem Vermittlungsbudget überarbeitet. Insbesondere hat sie die vom Bundesrechnungshof entwickelten Prüfschritte und Kriterien übernommen, um zu beurteilen, ob eine Förderung notwendig ist. Des Weiteren hat sie ihre Vermittlungskräfte darauf hingewiesen, dass sie bei ihren Entscheidungen den Einzelfall betrachten müssen und nicht für jeden Antragsteller pauschal die gleichen Förderbeträge bewilligen sollen. Dabei hat sie auch die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgenommen, die Zuschüsse zu Fahrten von der Wohnung zur Arbeitsstätte, zum Kauf von Pkw oder zum Erwerb der Fahrerlaubnis am Bedarf des Einzelfalles auszurichten. Darüber hinaus hat sie Vorgaben für die Fachaufsicht gemacht. So haben die Führungskräfte bei ihrer Fachaufsicht künftig darauf zu achten, ob die Vermittlungskräfte bei ihren Förderentscheidungen den privaten Nutzen anteilig berücksichtigt haben.

Die Bundesagentur hat zudem die Notwendigkeit erkannt, ihre Vermittlungskräfte darin zu schulen, das eingeräumte Ermessen fehlerfrei auszuüben. Sie hat dazu ein Fortbildungskonzept entwickelt. Mit den Vorgaben und verschiedenen Schulungsangeboten will sie erreichen, dass die Vermittlungskräfte das Förderinstrument gezielt und effizient einsetzen.

33.4

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, um die Rechtsanwendung bei Förderungen aus dem Vermittlungsbudget zu verbessern. In den Schulungen der Vermittlungskräfte im Umgang mit Entscheidungsspielräumen sieht er einen weiteren wichtigen Schritt. Er hält sie auch deshalb für erforderlich, weil die Spielräume bei den Leistungen zur Arbeitsförderung aufgrund der gesetzlichen Änderungen im Jahr 2012 noch größer geworden sind. Dabei wurden Pflichtleistungen auf Ermessensleistungen umgestellt. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, ob sich die Entscheidungspraxis der Agenturen verbessert hat.

Rentenversicherung

34 Kat. B Ohne gemeinsames Konzept: Deutsche Rentenversicherung muss ihre Öffentlichkeitsarbeit bedarfsgerecht und wirtschaftlich ausrichten

(Kapitel 1113 Titelgruppe 02)

34.0

Die Öffentlichkeitsarbeit, mit der die Träger der Deutschen Rentenversicherung die Bevölkerung über ihre Rechte und Pflichten aufklären sollen, folgt keinem gemeinsamen Konzept. Es fehlen klar erkennbare Ziele. Da-

durch sind auch keine wirksamen Evaluierungen möglich. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Träger ihre Öffentlichkeitsarbeit gemeinschaftlich ausrichten und sie stärker als bisher bedarfsgerecht und wirtschaftlich organisieren. Das Bundessozialministerium sollte diesen Prozess aufsichtsrechtlich begleiten.

34.1

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (Träger) sind nach § 13 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I) verpflichtet, die Bevölkerung allgemein über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären. Dazu betreiben sie Öffentlichkeitsarbeit. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger auf Landesebene nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Sie haben jeweils eine Selbstverwaltung, stellen ihren eigenen Haushalt auf und bewirtschaften diesen.

Seit einer Organisationsreform im Jahr 2005 hat der Gesetzgeber die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Rentenversicherung als Grundsatz- und Querschnittsaufgabe gebündelt. Diese Aufgabe sollen die Träger gemeinsam in ihrem Spitzenverband, der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund), erfüllen. Vorgaben hierzu, die für alle Träger verbindlich sind, kann die Bundesvertreterversammlung oder der Bundesvorstand der DRV Bund treffen. Alle Träger sind in diesen Gremien der Selbstverwaltung der DRV Bund vertreten und wirken an den Entscheidungen mit (vgl. Bemerkung Nr. 31 zur Organisation der Rentenversicherung). Diese Organisation soll die Rentenversicherung schlanker und effizienter machen und den Trägern den organisatorischen Rahmen auch dafür geben, durch eine einheitliche Öffentlichkeitsarbeit die Bevölkerung besser aufzuklären. Dies schließt nicht aus, dass die Träger weiterhin eigenständig Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Diese soll jedoch – so die Begründung des Gesetzes zur Organisationsreform – nur noch in deutlich reduziertem Umfang stattfinden.

Die Aufsicht über den Spitzenverband DRV Bund führt das Bundessozialministerium. Die Aufsicht über die Öffentlichkeitsarbeit der DRV Bund hat es an das Bundesversicherungsamt übertragen. Die Träger unterstehen – je nachdem, ob sie bundes- oder landesunmittelbar organisiert sind – der Aufsicht des Bundes oder des jeweiligen Landes.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Frankfurt am Main und Stuttgart die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Rentenversicherung bei den beiden Bundesträgern und vier Regionalträgern. Er stellte u. a. Folgendes fest:

Für ihre Öffentlichkeitsarbeit setzten die Träger unterschiedliche Medien ein, u. a. Broschüren, Zeitschriften und das Internet. Für das Jahr 2010 zahlten die Träger hierfür mehr als 10 Mio. Euro an externe Dienstleister, die sie mit der Zweckbestimmung „Aufklärungsmaßnahmen“ in ihren Haushalten auswiesen. Die Ausgaben für weiteren Aufwand der Träger für Öffentlichkeitsarbeit – insbesondere für Personal, Sachmittel sowie die Bereitstellung und Nutzung von Infrastruktur – waren aus den Haushalten aufgrund der Haushaltssystematik nicht erkennbar. Vorgaben, die die Träger zur Erfassung der gesamten Aufwendungen für die Öffentlichkeitsarbeit verpflichtet hätten, gab es nicht. Lediglich die DRV Bund verfügte über Angaben hierzu aus ihrer Kostenträgerrechnung. Auf dieser Grundlage schätzt der Bundesrechnungshof, dass die Träger für ihre Öffentlichkeitsarbeit insgesamt jährlich mehr als 26 Mio. Euro ausgeben.

Die Öffentlichkeitsarbeit des Spitzenverbands DRV Bund stützte sich auf kein gemeinsames Konzept. Es fanden sich weder klar erkennbare Ziele noch gemeinsame Konzepte oder Strategien für eine Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Rentenversicherung. Folglich fehlten verbindliche Vorgaben, an denen die Träger ihre Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit hätten ausrichten können. Die Träger setzten ihre Medien unkoordiniert und teilweise mehrfach für denselben Zweck ein. Beispiele:

- Die Gemeinschaft der Träger hatte im Zuge der Organisationsreform beschlossen, unter dem Dach der DRV Bund eine Fachzeitschrift unter Mitwirkung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) und der Regionalträger herauszugeben. Daraufhin stellten drei Regionalträger die Herausgabe ihrer jeweiligen Fachzeitschriften ein. Zwei Regionalträger hielten jedoch weiterhin an trägerbezogenen Fachzeitschriften fest, die sie bereits vor der Organisationsreform herausgegeben hatten.

- Seit dem Jahr 2005 gibt es ein gemeinsames Internetportal der Deutschen Rentenversicherung. Dieses von der DRV Bund betriebene Internetportal ermöglicht es jedem Träger, sich individuell über eine eigene Internetadresse zu präsentieren (z. B. www.deutsche-rentenversicherung-bw.de für den Regionalträger DRV Baden-Württemberg). Zusätzlich dazu finanzieren die DRV KBS und die Regionalträger den Internetauftritt www.ihre-vorsorge.de, welchen sie bereits vor der Organisationsreform unterhalten hatten. Hierfür zahlen sie jährlich 650 000 Euro an einen Verlag.

- Eine von den Trägern herausgegebene Zeitschrift für Versicherte soll als „Leitmedium in der Gesamtkommunikation“ der Rentenversicherung dienen. Die Träger hatten gemeinsam beschlossen, für diesen Zweck bis zu 4,5 Mio. Euro im Jahr auszugeben. Im Jahr 2010 zahlten sie für die Zeitschrift 4 Mio. Euro, das entsprach 40 % ihres im Haushalt ausgewiesenen Budgets für Aufklärungsmaßnahmen. Hinzu kamen die Kosten für Personal und Sachmittel der Träger in nicht bekannter Höhe. Die Zeitschrift erscheint vierteljährlich. Ihre Auflage im Jahr 2011 betrug 2,3 Millionen Exemplare. 1,2 Millionen Exemplare wurden an 2,3 % der Versicherten versandt, darunter 500 000 Abonnenten. Die restlichen Exemplare wurden an Betriebe, Arztpraxen, öffentliche Institutionen, Rehabilitationskliniken und Krankenhäuser, Schulen sowie an Lesezirkel verteilt. Ein bis zwei Beiträge pro Ausgabe ver-

öffentlichten die Träger auch im Internetportal der Deutschen Rentenversicherung. Um Abonnenten für die Zeitschrift zu gewinnen, hatten sie im Jahr 2008 Bestellkarten als Anlage zu 4,2 Millionen Renteninformationen an Versicherte versandt. 100 000 der Angeschriebenen hatten daraufhin die Zeitschrift bestellt. Zu den Fragen, ob die Zeitschrift die beabsichtigte Informationswirkung erzielt bzw. ihre Adressaten erreicht, ob der Aufwand hierzu in einem angemessenen Verhältnis steht und ob es vorteilhaftere Alternativen für die Information der Versicherten gibt, führten die Träger keine Evaluation durch.

- Die DRV Bund veröffentlichte 54 Broschüren und Faltblätter in einer Gesamtauflage von 10 Millionen Exemplaren. Für die Herstellung zahlten die Träger jährlich 1 Mio. Euro an eine Druckerei. Auch hierfür unterließen die Träger es, ihren zusätzlichen Aufwand für Personal und sonstige Sachmittel zu erfassen. Die DRV Bund aktualisierte die Publikationen jedes Jahr. Im Jahr 2009 vernichtete allein die DRV Bund 500 000 Exemplare der Vorauflage. Die Träger vernichteten Restbestände der Broschüren aus dem Vorjahr, ohne zu prüfen, ob diese hätten weiterverwendet werden können. Den Bestand ihrer Broschüren und die Anzahl der jährlich vernichteten Exemplare konnten die vier geprüften Regionalträger nicht angeben; hierzu fehlte jegliche Dokumentation.

Die Träger konnten nicht belegen, inwieweit der Einsatz ihrer Medien für die Öffentlichkeitsarbeit wirtschaftlich ist. Zwar betonten sie, dass sie die Sachausgaben für Öffentlichkeitsarbeit im Zeitraum von 2003 bis 2010 um mehr als 7 Mio. Euro gesenkt hätten. Untersuchungen allerdings, die den Bedarf für die eingesetzten Medien belegen, den Aufwand dafür vollständig beziffern und mit möglichen Alternativen verglichen hätten, gab es nicht.

Die Träger evaluierten ihre Öffentlichkeitsarbeit. Die Untersuchungen führten jedoch mangels Zielvorgaben zu keinen messbaren Ergebnissen. Die Träger konnten deshalb nicht nachweisen, dass die für die Aufklärung der Bevölkerung eingesetzten Medien wirksam waren und ihre Öffentlichkeitsarbeit wirtschaftlich ist.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber der DRV Bund beanstandet, dass es für eine gemeinschaftliche Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Rentenversicherung kein Konzept gibt. Gemeinsame Ziele für die Aufklärung der Bevölkerung sind nicht klar erkennbar. Insbesondere fehlen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Auswahl der eingesetzten Medien.

Der Bundesrechnungshof hat der DRV Bund Hinweise gegeben und sie aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Rentenversicherung zu untersuchen. Er hat empfohlen,

- Ziele einer gemeinschaftlichen Öffentlichkeitsarbeit für die Träger im Sinne einer Gesamtstrategie zu entwickeln und über diese verbindlich zu beschließen,
- Medien, die aus der Zeit vor der Organisationsreform stammen und für die es keinen Bedarf mehr gibt, nicht mehr einzusetzen,
- sämtliche Maßnahmen zur Aufklärung der Bevölkerung über die Rentenversicherung auf der Grundlage entsprechender Arbeitsanleitungen konsequent mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu unterlegen,
- den Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit nach einheitlichen Kriterien vollständig zu erfassen, um die Wirtschaftlichkeit beurteilen zu können und die Öffentlichkeitsarbeit der Träger miteinander vergleichbar zu machen und
- eine sachgerechte Evaluierung durchgeführter Maßnahmen sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundessozialministerium und das Bundesversicherungsamt gebeten, die DRV Bund anzuhalten, die festgestellten Mängel bei der Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinschaft der Träger im Spitzenverband DRV Bund abzustellen.

34.3

Die DRV Bund hat in ihrer Stellungnahme angekündigt, sie wolle bis Mitte des Jahres 2013 Ziele und Strategien für eine gemeinschaftliche Öffentlichkeitsarbeit entwickeln und diese als verbindlich beschließen. Auf das zusätzliche Internetportal www.ihre-vorsorge.de wollen die DRV KBS und die Regionalträger jedoch nicht verzichten. Man wolle aber über ein „konzertiertes Vorgehen“ nachdenken.

Die Broschürenreihe betreffend lege man deren Erscheinungstermine verstreut über das Jahr, um den Bedarf nach den einzelnen Broschüren besser planen zu können. Restbestände der Vorauflagen würden die Träger fortan aufbrauchen bzw. untereinander austauschen. Die DRV Bund vernichte mittlerweile nur noch 0,8 % ihres Restbestandes.

Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof angemahnten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen will die DRV Bund eine Arbeitsanleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Medien der Öffentlichkeitsarbeit erstellen. Broschürenreihe und Zeitschrift für Versicherte will sie auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersuchen. Mit Ergebnissen dazu rechnet sie für das Jahr 2013. Hinsichtlich der Transparenz der Ausgaben für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit hat die DRV Bund eingeräumt, dass es möglich sei, diese innerhalb der vorhandenen Kostenrechnung der Träger herzustellen.

Bundessozialministerium und Bundesversicherungsamt erkennen eine Bereitschaft der DRV Bund, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Deshalb sei ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht nötig. Ab-

gesehen davon seien ihrer Rechtsaufsicht Grenzen gezogen. Sie begründen dies mit der Eigenverantwortung der Träger. Die Gemeinschaft der Träger beim Spitzenverband DRV Bund sei daher verantwortlich, verbindliche Beschlüsse zu fassen. Die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Rentenversicherung sei nicht unangemessen; die Träger bewegten sich mit ihr innerhalb des ihnen überlassenen Entscheidungsspielraums. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen seien die Träger bereits von Gesetzes wegen angehalten. Deshalb sei es nicht nötig, zusätzlich Arbeitsanweisungen hierfür beschließen zu lassen. Das Bundesversicherungsamt betonte in seiner Stellungnahme, dass eine Missachtung gesetzlicher Vorgaben die Rechtsaufsicht zum Einschreiten gegen die Träger berechtigen würde.

Die DRV Baden-Württemberg vertrat die Auffassung, dass trägerbezogene Fachzeitschriften „ein lebendiger Ausdruck der Trägervielfalt und gleichzeitig Ausfluss der nach wie vor föderalen Struktur der Deutschen Rentenversicherung“ seien. Die Träger seien selbstständig und dürften deshalb eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Weitere zentrale Vorgaben der Bundesebene seien hierfür weder erforderlich noch sachgerecht. In der trägerbezogenen Zeitschrift fänden sich zudem regionale Themen, „für die in einer bundesweiten Zeitschrift kein Raum bliebe“.

34.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Rentenversicherung ohne klar erkennbare Ziele verläuft. Die Träger nutzen die Chancen, nach der Organisationsreform verstärkt zusammenzuarbeiten, bislang nur unzureichend. Verbindliche Vorgaben der Selbstverwaltung der DRV Bund dazu fehlen. Ohne Vorgaben für eine gemeinschaftlich ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit kann diese kaum bedarfsgerecht und wirtschaftlich ausgestaltet werden. Das Ziel des Gesetzgebers, mittels einer in der DRV Bund abgestimmten Öffentlichkeitsarbeit gegenüber der Bevölkerung einheitlich aufzutreten und insoweit wirtschaftlich zu handeln, haben die Träger bisher nicht hinreichend beachtet.

Gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verlangen, Ziele und Strategien einer Öffentlichkeitsarbeit klar zu definieren. Solche Vorgaben fehlen beispielsweise für die „Zeitschrift für Versicherte“. Mit der Frage, welchen Nutzen diese Zeitschrift bewirken kann und welcher Aufwand hierfür gerechtfertigt ist, haben sich die Träger nicht hinreichend auseinandergesetzt. Der geringe Anteil an Abonnenten aus dem Kreis der Versicherten lässt nicht darauf schließen, dass die Zeitschrift das Informationsbedürfnis von Versicherten deckt. Notwendig sind umfassende Evaluationen, die Aufwand und Ertrag sachgerecht in Beziehung setzen, mögliche Alternativen in Betracht ziehen und als Grundlage für die künftige Gestaltung der gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit herangezogen werden können. Voraussetzung hierfür ist eine sachgerechte Erfassung des Aufwands. Eine solche Erfassung ist – wie die Prüfungsergebnisse bei der DRV Bund zeigen – im Rahmen einer funktionierenden Kostenträgerrechnung durchaus möglich. Sie ist jedoch längst nicht verpflichtende Praxis bei allen Trägern.

Der Bundesrechnungshof vertritt die Ansicht, dass die derzeit von den Trägern praktizierte Öffentlichkeitsarbeit aufgrund ihrer Mängel und angesichts des Umfangs der von der Deutschen Rentenversicherung dafür eingesetzten Beitrags- und Bundesmittel dringend geändert werden muss. Zwar hat der Spitzenverband DRV Bund eine Reihe von Maßnahmen angekündigt. Diese können aus Sicht des Bundesrechnungshofes dazu beitragen, die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Rentenversicherung zielgenauer auszurichten und im Einzelfall auch wirtschaftlich zu machen. Die Umsetzung dieser Zusagen steht allerdings aus. Die Stellungnahme der DRV Baden-Württemberg lässt befürchten, dass von einer uneingeschränkten Bereitschaft der Träger, sich für eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit einzusetzen, nicht ausgegangen werden kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet von der Gemeinschaft der Träger, dass sie die in Aussicht gestellten Maßnahmen zügig im Spitzenverband DRV Bund umsetzt. Die rechtliche wie die finanzielle Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit gebieten es, in allen wesentlichen Fragen verbindliche Vorgaben zu machen und diese einzuhalten. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundessozialministerium und das Bundesversicherungsamt diesen Prozess aufsichtsrechtlich begleiten. Die Aufsichtsbehörden müssen tätig werden, wenn die Öffentlichkeitsarbeit der Träger den gesetzlichen Vorgaben widerspricht. Auch der Bundesrechnungshof selbst wird die Entwicklung weiter beobachten.

35 Kat. B Mangelnde Steuerung der elektronischen Archivierung von Rentenakten kostet die Deutsche Rentenversicherung Bund Millionen

(Kapitel 1113 Titelgruppe 02)

35.0

Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat Abläufe und Verantwortlichkeiten für die elektronische Archivierung von Rentenakten nicht oder zu spät festgelegt. Ursprünglich hatte sie geplant, einen Teil ihrer Rentenakten elektronisch zu archivieren. Diese lagerten in einem Archivgebäude, das sanierungsbedürftig ist und einem Büroneubau weichen sollte. Beschäftigte, die die Deutsche Rentenversicherung Bund für die laufenden Aufgaben nicht mehr benötigte, sollten diese Akten elektronisch archivieren.

Die elektronische Archivierung verzögerte sich um mehrere Jahre. In dieser Zeit baute die Deutsche Rentenversicherung Bund das hierfür vorgesehene Personal ab. Eine übergreifende Steuerung, die das Archivierungspro-

jekt mit der Personalplanung verknüpft hätte, gab es nicht. Da die Rentenakten nicht elektronisch archiviert wurden, mussten sie weiter gelagert werden. Hierfür mietete die Deutsche Rentenversicherung Bund ein anderes Gebäude. Das verursacht zusätzliche Ausgaben von 1,7 Mio. Euro jährlich.

35.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart im Jahr 2011 bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) die elektronische Archivierung von Rentenakten. Es stellte dabei Folgendes fest:

Die DRV Bund besitzt ein Archivgebäude, das sanierungsbedürftig ist und einem Büroneubau weichen sollte. In dem Archivgebäude lagerten vier Millionen Rentenakten, ein Drittel des Gesamtbestands der DRV Bund. Der Vorstand der DRV Bund beschloss im Oktober 2006, diese Rentenakten elektronisch zu archivieren. Das sollte innerhalb von vier Jahren geschehen. Die elektronische Archivierung sollten Beschäftigte erledigen, die die DRV Bund für ihre laufenden Aufgaben nicht mehr benötigte (Personalüberhang). Nach einer Vergleichsbetrachtung der DRV Bund sollte diese Lösung niedrigere Kosten verursachen als die Lagerung der Rentenakten in einem anderen Gebäude. Die DRV Bund ging zudem davon aus, dass der Personalüberhang kurzfristig nicht abzubauen sei und das gesamte Vorhaben deshalb haushaltsneutral durchgeführt werden könne.

Zeitgleich plante die DRV Bund die Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung. Dazu musste sie entscheiden, wie eine elektronisch archivierte Rentenakte zu gliedern ist. Innerhalb der Verwaltung der DRV Bund gab es dazu unterschiedliche Meinungen. Während die DRV Bund über die verschiedenen Vorgehensweisen beriet, hatte sie das für die elektronische Archivierung vorgesehene Personal nahezu vollständig abgebaut. Es dauerte etwa zwei Jahre, bis die DRV Bund im Herbst 2008 mit der elektronischen Archivierung von zunächst ca. 100 Rentenakten täglich begann. Als im Mai 2009 die elektronische Archivierung in größerem Umfang weitergeführt werden sollte, standen von den hierfür zunächst vorgesehenen 160 Beschäftigten nur noch 42 zur Verfügung.

Inzwischen werden nur noch bei freien Personalkapazitäten Rentenakten elektronisch archiviert. Eine elektronische Vorgangsbearbeitung im Rentenbereich gibt es bislang nicht. Ob zu diesem Zweck überhaupt auf elektronisch archivierte Rentenakten zugegriffen werden muss, hat die DRV Bund nach eigenen Angaben noch nicht entschieden. Deshalb sei derzeit offen, ob die Rentenakten überhaupt elektronisch archiviert werden.

Anfang des Jahres 2010 stellte die DRV Bund fest, dass sie keinen Bedarf mehr für ein neues Bürogebäude hatte. Der Vorstand der DRV Bund setzte deshalb das Bauvorhaben aus und beschloss, das sanierungsbedürftige Gebäude zu verkaufen. Die DRV Bund mietete im August 2010 ein anderes Archivgebäude für die Rentenakten. Die jährliche Miete dafür beträgt 1,7 Mio. Euro. Der Mietvertrag läuft zunächst fünf Jahre; die DRV Bund geht jedoch davon aus, dass sie das neue Archivgebäude bis zu zehn Jahre nutzen wird. Dafür werden ihr voraussichtlich Mietausgaben von insgesamt 17 Mio. Euro entstehen.

Das Direktorium der DRV Bund ist für die laufenden Verwaltungsgeschäfte und damit für die Umsetzung von Vorstandsbeschlüssen verantwortlich. Es legte zu Beginn des Vorhabens der elektronischen Archivierung der Rentenakten nicht fest, wer innerhalb der DRV Bund für die Steuerung dieses Projekts und dessen Abstimmung mit anderen, sachlich und zeitlich zusammenhängenden Vorhaben – wie dem Abbau ihres Personalüberhangs, der Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung und der Planung eines Büroneubaus auf dem Gelände des ehemaligen Archivgebäudes – verantwortlich sein sollte. Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es kein Konzept, welches das Vorhaben in einen solchen Planungszusammenhang gestellt hätte und ihm einen verbindlichen Zeitrahmen, Verantwortlichkeiten sowie konkrete Berichtspflichten hätte auferlegen können.

Ob und inwieweit der Vorstand der DRV Bund nach seinem Beschluss zur Einführung der elektronischen Archivierung über den Stand seiner Umsetzung unterrichtet wurde, war nicht nachvollziehbar dokumentiert. Nicht erkennbar war auch, was er unternahm, als es dabei aus verschiedenen Gründen zu Störungen kam.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat gerügt, dass das Direktorium der DRV Bund es unterlassen hat, die Verantwortlichkeiten festzulegen. Es hätte regeln müssen, wer in der Verwaltung für die Umsetzung des Vorstandsbeschlusses zur elektronischen Archivierung der Rentenakten und der Abstimmung mit anderen damit in Verbindung stehenden Vorhaben (sachgemäßer Abbau des Personalüberhangs, elektronische Vorgangsbearbeitung, Büroneubau auf dem Gelände des ehemaligen Archivs) des Trägers verantwortlich sein sollte. Als es zu Verzögerungen bei der Umsetzung des Beschlusses zur elektronischen Archivierung kam, hat das Direktorium nicht eingegriffen, um den Erfolg des Vorhabens sicherzustellen. Fehlende Verantwortlichkeiten für das Gelingen des Vorhabens sowie mangelnde Abstimmung und Steuerung haben dazu geführt, dass die DRV Bund bislang ihre Rentenakten nicht elektronisch archiviert hat. Deshalb musste sie schließlich ein weiteres Archivgebäude mieten.

Auch der Vorstand der DRV Bund hat sich nicht erkennbar um den Fortschritt der elektronischen Archivierung bemüht. Weder hat er sich nachweisbar über das Vorhaben unterrichten lassen, noch hat er Maßnahmen ergriffen, um den Störungen im Projektablauf entgegenzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hat der DRV Bund empfohlen, ein umfassendes Konzept zur elektronischen Archivierung zu erstellen, das eine erfolgreiche Steuerung dieses Vorhabens ermöglicht. Das Konzept sollte dann auch den gesamten Bestand an Rentenakten einbeziehen.

35.3

Die DRV Bund hat in ihren Stellungnahmen ausgeführt, dass sie nach wie vor an einem Konzept zur elektronischen Vorgangsbearbeitung und damit auch zur elektronischen Archivierung der Rentenakten arbeite und sich insoweit im „Planungsprozess“ befinde.

Aus ihrer Sicht habe das Direktorium der DRV Bund Verantwortlichkeiten für dieses Projekt nicht gesondert festlegen müssen. Diese seien in den allgemeinen Zuständigkeitszuordnungen für Linienaufgaben in der DRV Bund hinreichend geregelt. Bei auftretenden Störungen habe das Direktorium wirkungsvoll eingegriffen und erfolgreich gesteuert. Zu jeder Zeit habe es das Projekt im Blick gehabt und sich über dessen Stand mündlich berichten lassen.

Der Vorstand der DRV Bund habe sich zudem laufend über den aktuellen Personalbestand und -bedarf sowie mindestens zweimal im Jahr über den Fortgang der elektronischen Archivierung berichten lassen.

Nach Auffassung der DRV Bund müsse zunächst die Erstellung neuer Papierakten vermieden und mit der Digitalisierung des laufenden Posteingangs begonnen werden. Sofern eine neue Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dies rechtfertige, wolle sie Papierarchive dann später auflösen.

35.4

Die Einlassungen der DRV Bund zur Art und Weise der Steuerung der elektronischen Archivierung entsprechen nicht dem vom Bundesrechnungshof im Jahr 2011 festgestellten Sachverhalt und sind auch nicht in Einklang zu bringen mit dem tatsächlichen Stand des Vorhabens. Der DRV Bund ist es nach über fünf Jahren nicht gelungen, den Beschluss ihres Vorstands zur elektronischen Archivierung der Rentenakten umzusetzen. Die Ursachen sieht der Bundesrechnungshof darin, dass eine Gesamtsteuerung des Vorhabens durch das Direktorium unterblieb und eine Kontrolle des Projektfortschritts durch den Vorstand der DRV Bund fehlte. Nur so ist zu erklären, dass die Verantwortlichen die elektronische Archivierung weitgehend losgelöst von den damit zusammenhängenden technischen Fragestellungen, von der hierfür notwendigen Personalplanung und von einer vorausschauenden sowie wirtschaftlichen Raumplanung behandelten. Die fehlende Abstimmung und Steuerung wirkten sich erheblich auf den Projektverlauf aus: So haben weder Vorstand noch Direktorium die Initiative ergriffen, um den für die Durchführung des Vorhabens benötigten Personalbestand zu erhalten oder nach alternativen Lösungen zu suchen.

Auch das mit dem Vorstandsbeschluss zur elektronischen Archivierung verfolgte Ziel, ersatzlos auf das sanierungsbedürftige Archivgebäude zu verzichten, konnte die DRV Bund nicht mehr erreichen. Hätten Vorstand und Direktorium das Vorhaben erfolgreich gesteuert, hätte die DRV Bund kein neues Archivgebäude für die weitere Lagerung der Rentenakten mieten müssen. Sie hätte Ausgaben von jährlich mindestens 1,7 Mio. Euro gespart.

Bislang hat die DRV Bund immer noch keine genauen Angaben zum Stand und zum Zeitpunkt der Einführung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung im Rentenbereich machen können. Hält sie an dem Vorhaben der elektronischen Archivierung fest, wird sie dafür voraussichtlich neues Personal einstellen oder die Durchführung dieses Vorhabens Dritten übertragen müssen. Beide Lösungen führen im Vergleich zu ihrer ursprünglichen Planung zu erheblichen Mehrausgaben.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung an die DRV Bund, umgehend ein Konzept zur elektronischen Erfassung und Bearbeitung ihrer Rentenakten zu erstellen. Dieses Konzept sollte Überlegungen für eine elektronische Archivierung des gesamten Bestands an Rentenakten enthalten, Verantwortlichkeiten – auch für die Abstimmung des Projekts mit anderen sach- wie zeitnahen Vorhaben des Trägers – festlegen, Zeitvorgaben machen und konkrete Berichtspflichten gegenüber den Leitungsgremien der DRV Bund auferlegen.

36 Kat. C Verzicht auf überflüssige Rentenanpassungsmitteilungen spart Ausgaben von 10 Mio. Euro

36.0

In Jahren, in denen sich die Rentenbeträge nicht verändern, müssen die Rentenversicherungsträger künftig keine Rentenanpassungsmitteilungen mehr versenden. Hierdurch sparen sie jeweils 10 Mio. Euro ein. Das Bundessozialministerium ist mit dieser Änderung der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat eine entsprechende Anregung der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgegriffen.

36.1

Einmal jährlich bestimmt die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die jeweils aktuellen Rentenwerte. Die Rentenversicherungsträger sind gesetzlich verpflichtet, die Rentnerinnen und Rentner über die aktuelle Rentenhöhe mit einer Rentenanpassungsmitteilung zu informieren. Im Jahr 2010 hätten sich die Rentenbeträge nach der Rentenanpassungsformel rechnerisch verringert. Eine Schutzklausel bei der Rentenanpassung stellte jedoch sicher, dass der monatliche Rentenbetrag unverändert blieb (Nullanpassung).

Die Rentenversicherungsträger wollten wegen der Nullanpassung auf Rentenanpassungsmitteilungen verzichten.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) regte deshalb beim Bundessozialministerium eine entsprechende Gesetzesänderung an. Sie wies dabei auf Einsparmöglichkeiten in Millionenhöhe hin.

Das Bundessozialministerium bestand jedoch auf der Versendung von Rentenanpassungsmitteilungen auch bei einem unveränderten Rentenbetrag. Es begründete seine Haltung damit, dass ein Ausbleiben einer Mitteilung in der Öffentlichkeit zu der Annahme führen könnte, die Renten würden auf absehbare Zeit nicht mehr erhöht. Auch könne der Eindruck entstehen, der Gesetzgeber wolle den Rentnerinnen und Rentnern die Möglichkeit nehmen, rechtlich gegen unterbliebene Rentenanpassungen vorzugehen. Da das Bundessozialministerium den Vorschlag der DRV Bund nicht unterstützte, sahen sich die Rentenversicherungsträger aufgrund des seinerzeit geltenden Rechts verpflichtet, trotz der bevorstehenden Nullanpassung den Rentenbeziehern den unveränderten Rentenbetrag mitzuteilen.

Ab Juni 2010 erhielt der Bundesrechnungshof zahlreiche Eingaben von Rentnerinnen und Rentnern. Sie fanden es überflüssig, dass ihnen die Rentenversicherungsträger trotz unverändertem Rentenbetrag eine Rentenanpassungsmitteilung zugesandt hatten. Durch die Medien sei hinreichend bekannt, dass es in jenem Jahr keine Rentenerhöhung geben werde.

Der Bundesrechnungshof ermittelte, dass die Rentenversicherungsträger Verwaltungsausgaben von 10 Mio. Euro einsparen könnten, wenn sie bei einer Nullanpassung keine Rentenanpassungsmitteilungen versenden müssten. Dies teilte er dem Bundessozialministerium mit. Die vom Bundessozialministerium geäußerten Bedenken gegen eine gesetzliche Änderung hielt er für nicht begründet.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundessozialministerium erneut zu prüfen, ob bei künftigen Nullanpassungen auf Rentenanpassungsmitteilungen verzichtet werden könne. Es reiche aus seiner Sicht aus, die Rentnerinnen und Rentner dann über die Rentenhöhe zu informieren, wenn sich diese ändert. Die DRV Bund sah das ebenfalls so.

36.2

Das Bundessozialministerium hat die Empfehlungen Ende Oktober 2010 aufgegriffen. Es hat eine gesetzliche Änderung angestoßen, die sicherstellt, dass bei künftigen Nullanpassungen keine Rentenanpassungsmitteilungen mehr versandt werden.

36.3

Mit dem Vierten SGB IV-Änderungsgesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3060) hat der Gesetzgeber nun klargestellt, dass die Rentenversicherungsträger keine Rentenanpassungsmitteilungen versenden, wenn sich die Rentenwerte nicht verändern. Dadurch sparen die Rentenversicherungsträger künftig im Fall einer Nullanpassung 10 Mio. Euro Verwaltungskosten.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

(Einzelplan 12)

37 Entwicklung des Einzelplans 12

Kat. A

37.1 Überblick

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland sicherzustellen, zu gestalten und zu fördern. Es ist verantwortlich für Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr. Darüber hinaus nimmt es die Zuständigkeiten des Bundes bei der Raumordnung, dem Städtebau, dem Wohnungs- und Bauwesen und dem Wetterdienst wahr.

Im Haushaltsjahr 2011 betrugen die Gesamtausgaben im Einzelplan 12 mehr als 25 Mrd. Euro. Dies entsprach 8,5 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Besondere Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für Straßen (6 Mrd. Euro), Wasserstraßen (1,8 Mrd. Euro) und die Eisenbahn (9,4 Mrd. Euro). Bei der Eisenbahn ist zu unterscheiden zwischen Ausgaben für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege (4 Mrd. Euro) und Ausgaben des Bundes für das Bundeseisenbahnvermögen (BEV; 5,4 Mrd. Euro).

Der Bund stellt den Ländern 1,3 Mrd. Euro als jährliche Kompensationszahlungen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Die Länder können daraus eigenständig Vorhaben fördern und haben dem Bund über die Verwendung der Mittel zu berichten. Weitere Finanzhilfen und Investitionszuschüsse von zusammen 333 Mio. Euro gewährt der Bund den Ländern und der Deutschen Bahn AG zweckgebunden für die Schieneninfrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs. Seit dem Jahr 1996 sind die Länder für den öffentlichen Personennahverkehr allein verantwortlich. Der Bund unterstützt sie hierbei mit 7 Mrd. Euro nach dem Regionalisierungsgesetz, indem er ihnen Einnahmen aus der Energiesteuer zuweist. Diese sogenannten Regionalisierungsmittel sind im Einzelplan 60 veranschlagt (Kapitel 6001 Titel 031 05).

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gab im Jahr 2011 für Wohnungswesen und Städtebau 3,5 Mrd. Euro aus, für das Jahr 2012 sind dafür 3,4 Mrd. Euro und 3,3 Mrd. Euro für das Jahr 2013 vorgesehen.

Seine Einnahmen bezog das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu mehr als der Hälfte (4,5 Mrd. Euro von 7,8 Mrd. Euro) aus der Lkw-Maut. Weitere Einnahmen erzielte es beispielsweise aus Darlehensrückzahlungen der Deutschen Bahn AG. Zudem zahlte die Deutsche Bahn AG im Jahr 2011 eine Dividende von 500 Mio. Euro an den Bund.

Tabelle 37.1 zeigt die Einnahmen- und Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 12 im Überblick.

Tabelle 37.1

Übersicht über den Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	25 248	25 170	-78	25 934	25 720	*-1*
darunter:						
• Bundesfernstraßen	5 842	6 038	196	6 449	5 979	*-7*
• Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU)	3 880	4 041	161	4 059	4 201	*3*
• Bundeseisenbahnvermögen	5 649	5 376	-273	5 603	5 814	*4*
• Wasserstraße	1 854	1 840	-14	1 881	1 915	*2*
• Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 672	1 681	9	1 672	1 672	*0*
• Wohnungswesen und Städtebau	3 475	3 507	32	3 412	3 275	*-4*
Einnahmen des Einzelplans	6 641	7 840	1 199	6 042	5 733	*-5*
darunter:						
• Lkw-Maut	4 637	4 477	-160	4 610	4 523	*-2*
• Gewinne aus Beteiligungen (DB AG) [a]	500	500	0	-	-	-
Verpflichtungsermächtigungen	11 908[b]	6 091	-5 817	12 433	10 263	*-17*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	23 934	22 706[c]	-1 228	23 888	23 605	*-1*

Erläuterungen: [a] Seit dem Jahr 2012 werden die Gewinne aus der Beteiligung (DB AG) im Einzelplan 60 veranschlagt.
[b] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[c] Ist-Besetzung am 1. Juni. Hinzu kommen 40 385 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte. S. dazu auch die Ausführungen zum BEV in Teil I, Bemerkung Nr. 1.12.5.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushaltsplan und Haushaltsrechnung des Bundes für 2011, Einzelplan 12; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 12.

Dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung waren im Jahr 2011 66 Behörden (13 Oberbehörden, sieben Mittelbehörden und 46 Unterbehörden) nachgeordnet. Daneben beaufsichtigte es das Bundeseisenbahnvermögen und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. Der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung waren im Jahr 2011 mehr als die Hälfte aller Stellen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zugeordnet. Mit Wirkung zum 1. Januar 2012 richtete das Bundesministerium in seinem Geschäftsbereich die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen (DLZ-IT BMVBS) ein.

Tabelle 37.2

Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Behörde	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2011
	in Mio. Euro		
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	51,2	132,2	1 353,2
Straßenverkehr			
• Bundesamt für Güterverkehr	20,6	100,1	1 587,0
• Kraftfahrt-Bundesamt	92,5	66,3	736,0
• Bundesanstalt für Straßenwesen	8,3	40,5	305,0
Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Wasserstraßen			
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie mit der Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung	9,1	71,9	708,5
• Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes [a]	343,2	1 990,6	12 712,5
Luftfahrt			
• Luftfahrt-Bundesamt [b]	44,3	55,1	769,5
Wetterdienst			
• Deutscher Wetterdienst	57,4	251,4	2 288,0
Städtebau, Wohnungswesen, Raumordnung und Bauwesen			
• Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	5,1	159,1	1 031,5
IT-Dienstleistungen			
• Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen im Geschäftsbereich des BMVBS [c]	-	-	-
Eisenbahnwesen			
• Bundeseisenbahnvermögen	1 794,0 [d]	7 190,0	3 922,0
• Eisenbahn-Bundesamt	33,7	72,9	1 168,5

Erläuterungen: [a] Mit Bundesanstalt für Wasserbau und Bundesanstalt für Gewässerkunde.
[b] Mit Dienststelle Flugsicherung, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung und Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (Kapitel 1216).
[c] Eingerichtet mit Wirkung zum 1. Januar 2012.
[d] Einnahmen des BEV ohne Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes.

Quelle: Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 12 für das Jahr 2011 und Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2011.

37.2 Haushaltsstruktur

37.2.1 Investitionen

53 % der Ausgaben des Einzelplans 12 (13,5 von 25,2 Mrd. Euro) flossen im Jahr 2011 in Investitionen. Damit hatte der Einzelplan 12 den höchsten Investitionsanteil aller Einzelpläne des Bundeshaushalts. Die Investitionsmittel werden vor allem für den Straßenbau und den Erhalt und Ausbau der Schienenwege ausgegeben. Abbildung 37.1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Investitionen im Jahr 2011.

37.2.2 Zuwendungen

37.2.2.1 Darstellung

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung setzte im Jahr 2011 die Zuwendungen überwiegend für den Erhalt und den Neu-/Ausbau der Schienenwegeinfrastruktur sowie für Lärmsanierungsmaßnahmen ein. Daneben gewährte es Zuwendungen für weitere Fördermaßnahmen im Bereich Verkehr sowie zur Förderung des Bau- und Wohnungswesens.

Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass die Vergabe von Zuwendungen transparenter gestaltet werden sollte. Haushaltsplan und Haushaltsrechnung lassen ohne umfangreiche ergänzende Unterlagen nicht zweifelsfrei erkennen, welche Einrichtungen und Maßnahmen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung fördert und in welchem Gesamtumfang es Zuwendungen an Dritte ausreicht. Auch die derzeit für rein verwaltungsinterne Zwecke zu nutzende Zuwendungsdatenbank bietet keine ausreichende Grundlage, den Mittelfluss zu den Zuwendungsempfängern offenzulegen. Hierzu wäre es erforderlich, den Datenbestand aktuell und vollständig zu pflegen.

37.2.2.2 Förderung im Bereich Verkehr (ohne Schienenwege)

Mautharmonisierungsmaßnahmen

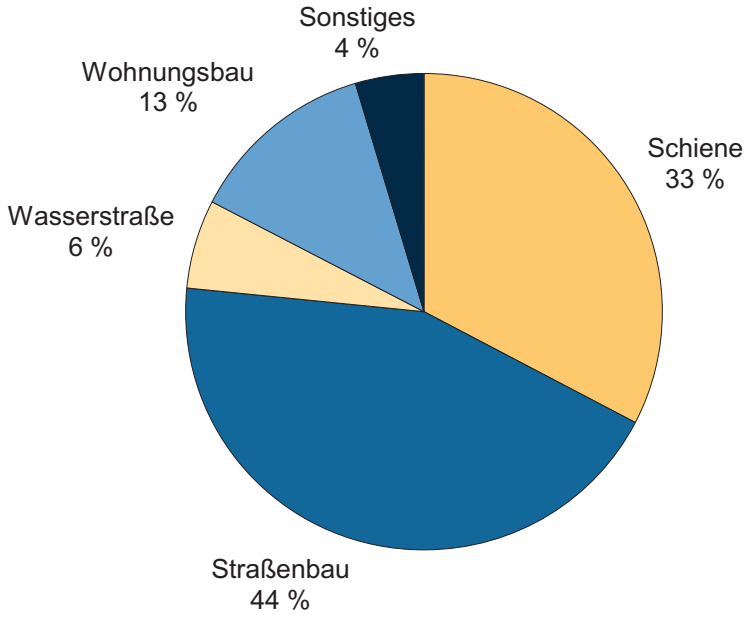
Im Jahr 2011 bildeten aus den Mauteinnahmen finanzierte Maßnahmen zugunsten des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes (Mautharmonisierungsmaßnahmen) mit einem Ausgabenvolumen von rund 380 Mio. Euro den finanziellen Förderschwerpunkt. Zu ihnen gehörten:

- das Programm zur Förderung der Sicherheit und der Umwelt in Unternehmen des Güterkraftverkehrs mit schweren Nutzfahrzeugen,
- das Programm zur Förderung der Aus- und Weiterbildung, Qualifizierung und Beschäftigung und
- das Innovationsprogramm zur Förderung der Anschaffung emissionsarmer schwerer Lkw (Innovationsprogramm).

Für die Jahre 2012 und 2013 sind für diese Maßnahmen jährlich 395 Mio. Euro vorgesehen. Bei einer Prüfung des Innovationsprogramms stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Vergütungsabrechnungen der KfW Bankengruppe (KfW) als Bewilligungsstelle unzureichend geprüft hatte. Die Prüfung ergab, dass die KfW 3,6 Mio. Euro zu viel abgerechnet hatte (vgl. dazu Bemerkung Nr. 38).

Abbildung 37.1

Verteilung der Investitionen im Jahr 2011



Quelle: Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 12.

Elektromobilität

Einen weiteren Förderschwerpunkt bildete die Elektromobilität: Bis zum Jahr 2011 förderte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung insbesondere Forschungs- und Entwicklungsprojekte zur Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie. Hierfür vergab es im Jahr 2011 aus dem Einzelplan 12 Zuwendungen von 74,5 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sind Ausgaben von 44 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahr 2013 soll der Ansatz auf 55 Mio. Euro steigen. Neben der Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie fördert das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auch die Weiterentwicklung der Batterietechnologie. Dafür stellte es im Jahr 2011 insgesamt 11 Mio. Euro zur Verfügung. Seit dem Jahr 2012 finanziert es die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Batterietechnologie aus dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF). Daraus werden dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Mittel zur Bewirtschaftung zugewiesen. Für das Jahr 2012 ist ein Betrag von rund 51 Mio. Euro und für das Jahr 2013 ein Betrag von rund 78 Mio. Euro vorgesehen.

Kombinierter Verkehr

Mit dem Ziel, Verkehr von der Straße auf die Schiene und die Wasserstraße zu verlagern, gewährt das Bundesministerium Investitionszuschüsse

- zur Errichtung, zum Ausbau und zur Reaktivierung von Gleisanschlüssen und
- zum Neu- und Ausbau von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs.

Im Jahr 2011 beliefen sich die Ausgaben für diese Maßnahmen auf 66 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2012 stehen 108 Mio. Euro zur Verfügung. Im Jahr 2013 will das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Kombinierten Verkehr mit 107 Mio. Euro fördern.

Förderung der Seeschifffahrt

Die Seeschifffahrt fördert das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Zuschüssen

- zur Ausbildungsplatzförderung und
- zur Senkung der Lohnnebenkosten.

Mit diesen Fördermaßnahmen will das Bundesministerium die Wettbewerbsfähigkeit der unter deutscher Flagge fahrenden Schiffe erhalten und das seemännische Fachwissen stärken. Hierfür gab es im Jahr 2011 47,4 Mio. Euro aus. Im Jahr 2012 stehen 57,8 Mio. Euro zur Verfügung. Für das Jahr 2013 sieht der Haushaltsentwurf 28,7 Mio. Euro vor. Wenn deutsche Schiffe nicht mehr unter der deutschen, sondern einer anderen Nationalflagge fahren, müssen sie gebührenpflichtig ausgeflaggt werden. Im Entwurf des ersten Nachtragshaushalts 2012 ist vorgesehen, dass die Mehreinnahmen aus diesen Gebühren der Seeschifffahrtsförderung dienen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erwartet für das Jahr 2013 Gebühreneinnahmen von rund 10 Mio. Euro.

37.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

37.3.1 Bundesfernstraßen

Der Bund finanziert den Bau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Im Jahr 2011 gab er dafür 6 Mrd. Euro aus, davon 4,9 Mrd. Euro (80 %) für Investitionen in den Bau und Erhalt der Straßen und 0,9 Mrd. Euro (15 %), um diese zu betreiben. Die restlichen Ausgaben fielen insbesondere für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht sowie für Zinszahlungen an. Im Haushalt 2012 sind für diese Zwecke 6,4 Mrd. Euro vorgesehen. Das Verhältnis von Bau und Erhalt zu Betrieb bleibt dabei weitgehend unverändert.

Bau- und Erhaltungsprojekte an Bundesfernstraßen dauern üblicherweise mehrere Jahre. Daher ist ein Teil der Mittel, die im Haushalt für investive Zwecke bereitgestellt werden, bereits durch Verträge aus den Vorjahren gebunden. Der Anteil dieser durch Verpflichtungen gebundenen Mittel ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen: Waren im Haushalt 2007 noch 66 % der investiven Mittel im Bundesfernstraßenbau für neue Bau- und Erhaltungsprojekte verfügbar, sinkt dieser Anteil auf 49 % im Haushalt 2012. Ohne den zusätzlichen Betrag von 400 Mio. Euro, der im Jahr 2012 aus dem Infrastrukturbeschleunigungsprogramm für den Straßenbau bereitgestellt wird (Kapitel 1202 Titel 791 01), wäre dieser Anteil auf 45 % gesunken.

Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen 2011 auf Ursachen für diese Entwicklung hingewiesen (Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 41): Durch die private Vorfinanzierung von Bundesfernstraßen, Öffentlich Private Partnerschaften, Konjunktur- und Sonderprogramme wurden zahlreiche Straßenbauvorhaben begonnen, die das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Mitteln aus dem Einzelplan 12 zu Ende bauen bzw. ausfinanzieren muss. Aktuelles Beispiel hierfür ist das Infrastrukturbeschleunigungsprogramm, das auf die Jahre 2012 und 2013 befristet ist. Aus dem Programm werden 600 Mio. Euro für den Straßenbau bereitgestellt. Die Mittel fließen in neue und laufende Projekte sowie in Erhaltungsmaßnahmen und den Radwegebau. Auf die neuen Projekte entfallen rund 60 Mio. Euro. Da deren Auftragsvolumen insgesamt 354 Mio. Euro beträgt, werden die zur Ausfinanzierung notwendigen 294 Mio. Euro künftige Haushalte belasten. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass der Anteil der Mittel für neue Vorhaben in den kommenden Jahren weiter zurückgehen wird.

Tabelle 37.3

Mittel für Investitionen in die Bundesfernstraßen

Jahr	Investitionsmittel insgesamt	davon bereits durch Verpflichtungen aus den Vorjahren gebunden	Anteil der Mittel, die für neue Vorhaben verfügbar sind
	in Mrd. Euro		in %
2007	4,7	1,6	*66*
2008	4,9	2,0	*60*
2009	5,8	2,1	*63*
2010	5,3	2,9	*46*
2011	4,9	2,7	*46*
2012	5,5	2,8	*49*

Quelle: Haushaltsrechnungen, Einzelplan 12.

Verstärkt wird dieser Trend durch die Kostenentwicklung bei den Projekten im Bundesfernstraßenbau. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach darauf hingewiesen, dass die Projekte regelmäßig deutlich teurer werden als geplant. Die im Haushalt zunächst veranschlagten Mittel reichen dann nicht aus, um die Vorhaben zu realisieren. Damit wird der Spielraum für neue Bau- und Erhaltungsprojekte nochmals enger. Der Bundesrechnungshof sieht für die Kostensteigerungen vor allem zwei Ursachen:

- Zum einen schätzen die Straßenbauverwaltungen der Länder die Kosten, die das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in den Bedarfsplan für den Bundesfernstraßenbau einstellt, vielfach nur pauschal anhand der Streckenlänge. Wesentliche Kostenfaktoren, wie die Zahl von Brücken und Anschlussstellen oder den Baugrund, berücksichtigen sie nicht. Zudem gehen sie von Baupreisen aus, die in der Regel nicht aktuell sind. Aus Sicht der Straßenbauverwaltungen der Länder sind niedrige Kostenansätze von Vorteil, da sie sich positiv auf das Nutzen-Kosten-Verhältnis der Bauprojekte auswirken. Ein hohes Nutzen-Kosten-Verhältnis erhöht die Bauwürdigkeit der Projekte.
- Zum anderen fehlen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung relevante Informationen, um die Entwicklung der Baukosten zu überwachen. Es kennt weder die Grundlage, auf der die Länder die Baukosten berechnen, noch ist es über die laufende Kostenentwicklung informiert.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, eine Preisdatenbank einzuführen, auf die der Bund Zugriff hat. In dieser Datenbank sollen die Preise bereits abgerechneter Baumaßnahmen unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten erfasst werden. Damit könnten die Länder die Kosten geplanter Straßenbaumaßnahmen transparenter und realistischer ermitteln. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und beabsichtigt, eine solche Preisdatenbank einzurichten. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter begleiten.

37.3.2 Schienenwegenetz

37.3.2.1 Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes

Im Jahr 1999 ging das Eigentum am Schienenwegenetz auf die privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) über. Sie betreiben das Schienenwegenetz und unterhalten es mit eigenen Mitteln. Der Bund gewährleistet, dass beim Ausbau und Erhalt den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird (Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz). Er investiert in die Schienenwege der EIU. Dies umfasst sowohl Neu- und Ausbaumaßnahmen als auch Ersatzinvestitionen. Im Jahr 2011 hat er dafür 4 Mrd. Euro ausgegeben. Für das Jahr 2012 sind 4 Mrd. Euro im Einzelplan 12 veranschlagt. In den Gesamtsummen sind jeweils 100 Mio. Euro für Investitionen in der Lärmsanierung enthalten.

Neu- und Ausbau des Schienenwegenetzes

Das Schienenwegenetz der EIU wird nach dem „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ neu- und ausgebaut. Im Jahr 2011 hat der Bund 1 Mrd. Euro als nicht rückzahlbaren Baukostenzuschuss für Vorhaben des Bedarfsplans ausgegeben. Bedarfsplanmaßnahmen mit einem

Volumen von mehr als 25 Mio. Euro sind seit dem Haushaltsjahr 2009 im Einzelplan 12 einzeln ausgewiesen. Zusätzlich stellte der Bund den EIU weitere Mittel bereit, beispielsweise 3,1 Mrd. Euro aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm und 1,4 Mrd. Euro aus den Konjunkturpaketen I und II. Außerdem schließt der Bund für den Bau von Anlagen des Kombinierten Verkehrs Finanzierungsvereinbarungen mit den EIU. Diese übernehmen die Bauherrenfunktion.

Die EIU haben die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel nachzuweisen. Das Eisenbahn-Bundesamt hat die Finanzierungsanträge und die Verwendungsnachweise für die geförderten Projekte zu prüfen. Auf der Grundlage von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Eisenbahn-Bundesamt im Jahr 2010 auf, seine Kontrollquote zu erhöhen und mindestens 25 % der ausgereichten Bundesmittel zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der Schienenwege seit der Bahnreform begleitet und dem Parlament über seine Erkenntnisse berichtet. Er stellte immer wieder fest, dass die EIU Bundesmittel für den Schienenwegebau zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwendeten (Bundestagsdrucksache 16/840, zuletzt: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 22; Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 17).

Ersatzinvestitionen

Die EIU erhalten auch Bundesmittel für Ersatzinvestitionen, d. h. für die Erneuerung der bestehenden Eisenbahninfrastruktur. Der Bund zahlt diese Mittel überwiegend in Form nicht rückzahlbarer Baukostenzuschüsse aus. Für die bis Ende 2008 ausgezahlten Mittel prüfte das Eisenbahn-Bundesamt stichprobenartig die zweckentsprechende sowie wirtschaftliche Verwendung der Mittel. Seine Kontrollen, die auch nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes erfolgten (s. beispielsweise Bemerkung Nr. 41), führten jährlich zu Rückforderungen in zwei- oder dreistelliger Millionenhöhe.

Im Jahr 2009 hat der Bund in Abstimmung mit den EIU die Auszahlung und Kontrolle der Mittel neu ausgerichtet. Er hat mit den EIU über eine Laufzeit von fünf Jahren eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) abgeschlossen. Demnach gewährt er den EIU Zuwendungen von jährlich 2,5 Mrd. Euro. Im Gegenzug verpflichten sich die EIU, ihre Schienenwege in einem uneingeschränkt nutzbaren Zustand zu erhalten. Die Verwendung der Mittel obliegt allein den EIU. Sie müssen die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nicht mehr im Einzelnen mit Verwendungsnachweisen belegen. Stattdessen haben die EIU dem Bund jährlich einen Bericht vorzulegen, in dem der Zustand der Schienenwege über Qualitätskennzahlen beschrieben wird (sog. Outputkontrolle). Der Bericht enthält außerdem das Investitionsvolumen, das ein vom Bund beauftragter Wirtschaftsprüfer testiert. Das Eisenbahn-Bundesamt prüft in Stichproben, ob die EIU die Qualitätskennzahlen vereinbarungsgemäß ermittelt haben. Der Bundesrechnungshof informierte das Parlament über seine Erkenntnisse und Beanstandungen zu den Berichten der EIU über den Zustand der Bundesschienenwege der Jahre 2008 und 2009. So waren die Angaben der EIU teils unvollständig und unzutreffend. Zudem wiesen die Berechnungsmethoden bei einigen Qualitätskennzahlen erhebliche Systemmängel auf. Hierzu äußerte sich der Bundesrechnungshof auch in seinen Bemerkungen 2010 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 17/5350 Nr. 3.

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob die LuFV ein geeignetes Finanzierungsinstrument ist. Dabei hat er insbesondere das System der Qualitätskennzahlen, die Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers und weitere Teilaspekte dieses neuen Finanzierungsverfahrens untersucht. Der Bundesrechnungshof hat dem Parlament im zweiten Halbjahr 2012 über seine Erfahrungen zur LuFV berichtet. Er ist der Auffassung, dass die LuFV in der vorliegenden Fassung Systemmängel aufweist. Die Datengrundlagen für die Berechnung der Qualitätskennzahlen und das Vertragsmanagement des Zuwendungsgebers erfüllten in den ersten zwei Vertragsjahren die Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung nur unzureichend. Bund und EIU haben im Jahr 2011 begonnen, über eine ab dem Jahr 2014 geltende Folgevereinbarung zur LuFV zu verhandeln.

37.3.2.2 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet. Es hat insbesondere die Aufgabe, das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten, die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre auszuzahlen, die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und die Liegenschaften des BEV zu verwalten und zu verwerten.

Das BEV hat im Jahr 2011 insgesamt 5,4 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt erhalten. Davon entfielen 5 Mrd. Euro auf die Erstattung von Verwaltungsausgaben des BEV und 0,4 Mrd. Euro auf Zuschüsse für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft-Bahn-See.

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten wegen des erheblichen Aufgabenrückgangs des BEV keine mittelfristigen Entwicklungsperspektiven und damit nur geringe Planungssicherheit haben. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ist dagegen der Auffassung, dass das Personal des

BEV im Verhältnis zu dessen Aufgaben bis zum Jahr 2030 in etwa gleichem Umfang zurückgehen werde. Mittelfristig sei es wirtschaftlich, die Aufgaben durch das BEV fortführen zu lassen (weitere Informationen zum BEV s. Bemerkung Nr. 1.12.5).

37.3.3 Wasserstraßen

Aufgrund von Beschlüssen des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages untersucht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung seit dem Jahr 2011 die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Ziel ist eine Reform der WSV, die der Bundesrechnungshof angeregt hat. In zahlreichen Berichten und Bemerkungen hatte er in der Vergangenheit auf Steuerungsdefizite des Bundesministeriums hingewiesen, die zu einem uneinheitlichen und unwirtschaftlichen Verwaltungshandeln der WSV geführt hatten. Das Bundesministerium hat dem Deutschen Bundestag seine bisherigen Untersuchungsergebnisse vorgelegt und dabei auch die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes einbezogen. Es will die Steuerungsaufgaben konzentrieren und die Zahl der Planstellen und Stellen der WSV bis zum Jahr 2020 von derzeit rund 12 700 auf weniger als 10 000 reduzieren. Zudem beabsichtigt es, die Wasserstraßen zu kategorisieren, um die knappen Bundesmittel bedarfsgerecht einzusetzen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten und dabei vor allem prüfen, ob die neuen Strukturen geeignet sind, ein einheitliches und wirtschaftliches Verwaltungshandeln sicherzustellen.

37.3.4 Wohnungswesen und Städtebau

37.3.4.1 Wohngeld

Von den Mitteln, die der Bund im Jahr 2011 für das Wohnungswesen ausgab, entfielen 745 Mio. Euro auf das Wohngeld. In dieser Summe ist eine überplanmäßige Ausgabe von 66 Mio. Euro enthalten. Gegenüber dem Vorjahr wurden aber 135 Mio. Euro weniger verausgabt. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung begründete die überplanmäßige Ausgabe im Wesentlichen damit, dass Neuregelungen zur Verringerung der Fallzahlen beim Wohngeld bei Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende später inkrafttraten. Außerdem verwies es auf höhere Wohngeldleistungen aufgrund von Mietsteigerungen in einer Vielzahl von Regionen, insbesondere in Ballungsgebieten.

Der Bund und die Länder tragen die Ausgaben für das Wohngeld je zur Hälfte. Die Länder führen das Wohngeldgesetz unter der Aufsicht des Bundes aus. Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass die Aufsicht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung über die Ausführung des Wohngeldgesetzes durch die Länder unzureichend ist (vgl. Bemerkung Nr. 3).

37.3.4.2 Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz

Der Bund fördert das Bausparen mit einer Prämie, wenn das zu versteuernde Einkommen des Bausparers jährlich 25 600 bei Alleinstehenden bzw. 51 200 Euro bei Verheirateten nicht übersteigt. Die Prämie dient als Anreiz, die finanzielle Grundlage für Wohneigentum zu schaffen oder dieses zu erhalten. Die Prämie beträgt 8,8 % der Sparleistungen, höchstens jedoch 45/90 Euro jährlich (Alleinstehende/Verheiratete). Ab dem Jahr 2009 ist die Prämie für neue Verträge in der Regel an die Verwendung für wohnwirtschaftliche Zwecke gekoppelt. Die Ausgaben betrugen für das Jahr 2011 434,7 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sind Ausgaben von 485 Mio. Euro und für 2013 von 454 Mio. Euro vorgesehen. Der Bund trägt die Ausgaben für die Wohnungsbauprämie alleine.

37.3.4.3 Förderprogramme

Einen weiteren Ausgabenschwerpunkt bildet das CO_2 – Gebäudesanierungsprogramm. Aus dem Einzelplan 12 werden nur noch die bis zum Jahr 2011 bewilligten Maßnahmen ausfinanziert. Neue Programmmittel werden seit dem Jahr 2012 ausschließlich aus Mitteln des Sondervermögens EKF finanziert. Dort sind für die Jahre 2012 bis 2014 Programmmittel von jährlich 1,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Darüber hinaus stellt der Bund im Jahr 2012 den Ländern wie schon im Jahr 2011 Programmmittel von 455 Mio. Euro für die Städtebauförderung zur Verfügung. Die Mittel verteilen sich auf Programme wie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ zur Förderung der Innenentwicklung, „Stadtumbau“ zur Anpassung an den demographischen und strukturellen Wandel in Ost und West, „Kleinere Städte und Gemeinden“ zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen und dünn besiedelten Räumen oder „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ in Ost und West.

37.3.5 Luftfahrt-Bundesamt

Das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) nimmt als Bundesoberbehörde einen erheblichen Teil der Aufgaben des Bundes in der Zivilluftfahrt wahr. Es soll insbesondere Gefahren für die Sicherheit der Luftfahrt abwehren und deren hohes technisches und betriebliches Niveau sichern. Hierzu obliegen ihm mehr als 100 Zulassungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen. Beispielsweise soll es die Lufttüchtigkeit von Fluggerät prüfen, Erlaubnisse für Piloten erteilen und Luftfahrtunternehmen beaufsichtigen. Beim LBA ist außerdem die Dienststelle Flugsicherung eingerichtet.

Im Jahr 2011 verfügte das LBA (ohne Dienststelle Flugsicherung) über 390,5 Planstellen und Stellen. In den Jahren davor bewegte sich die Stellenausstattung ebenfalls in dieser Größenordnung. Bei der Aufstellung des Haushalts 2012 meldete das Bundesministerium für Verkehr, Bau

und Stadtentwicklung für das LBA 374 zusätzliche Stellen im Bereich Luftsicherheit (insbesondere Luftfrachtsicherheit; „Security“) und weitere 245,5 neue Stellen für Aufgaben der technischen und betrieblichen Flugsicherheit („Safety“) an.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Maßnahmen des Bundes zur Verbesserung der Luftfrachtsicherheit. Dabei stellte er u. a. fest, dass die im LBA durchgeführte Personalbedarfsermittlung nicht geeignet war, die Stellenforderung im „Security-Bereich“ ausreichend zu begründen. Sie wies methodische Mängel auf, ließ mögliche Synergien unbeachtet und ging von zu hohen Arbeitsmengen aus. Aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes sperrte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages 200 der 374 zusätzlichen Security-Stellen. Bis August des Jahres 2012 entsperrte er davon 125 Stellen.

Für den „Safety-Bereich“ soll das LBA außerhalb des Haushaltsaufstellungsverfahrens 116,5 zusätzliche Stellen zur Besetzung mit Überhangpersonal erhalten. 133 weitere neue Stellen sind für den Haushalt 2013 angemeldet. Der Bundesrechnungshof wird auch diesen geplanten Stellenaufwuchs prüfen.

Werden die genannten Stellenforderungen vollständig realisiert, wird sich der Bestand des LBA an Planstellen und Stellen innerhalb von zwei Jahren weit mehr als verdoppeln.

37.4 Wesentlicher Einnahmenbereich: Lkw-Maut

Seit Beginn des Jahres 2005 wird in Deutschland die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr (Lkw-Maut) erhoben. Die Mauteinnahmen stiegen seit der Einführung von 2,6 auf 4,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 (vgl. Tabelle 37.4). Dieser Anstieg war im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Mautsätze im September 2007 und im Januar 2009 erhöht wurden. Seit dem Jahr 2011 orientieren sich die Mautsätze in stärkerem Maße an den Schadstoffklassen der Lkw. Da die Fuhrunternehmen ihre Fahrzeugflotten auf schadstoffarme Lkw umstellen, sind die Mauteinnahmen im Jahr 2011 erstmals leicht rückläufig.

Seit August 2012 müssen schwere Lkw auch auf rund 1 000 km Bundesstraßen Maut zahlen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erwartet dadurch zusätzliche Einnahmen von 100 Mio. Euro jährlich. Rund ein Drittel davon soll das Privatunternehmen erhalten, das mit dem Mauteinzug beauftragt ist.

Im Jahr 2012 verwendet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 78 % der erwarteten Mauteinnahmen für den Bundesfernstraßenbau (3,6 Mrd. Euro). Die restlichen 22 % fließen in folgende Zwecke:

- Einzug der Maut durch Private (577 Mio. Euro)
- Personalausgaben im Zusammenhang mit der Maut (48 Mio. Euro)
- Förderprogramme für das Güterkraftverkehrsgewerbe (395 Mio. Euro) (vgl. 37.2.2.2)

Tabelle 37.4

Lkw-Mauteinnahmen in den Jahren 2005 bis 2013

Jahr	Soll-Einnahmen	Ist-Einnahmen	Soll-Ist Differenz
	in Mio. Euro		
2005	3 000	2 593	-407
2006	2 900	3 047	147
2007	3 350	3 310	-40
2008	3 445	3 491	46
2009	5 010	4 325	-685
2010	4 870	4 511	-359
2011	4 637	4 477	-160
2012	4 610	-	-
2013	4 523	-	-

Quelle: Bundeshaushaltspläne (Kapitel 1209 Titel 111 02, bis zum Jahr 2011: Kapitel 1202 Titel 111 52).

Tabelle 37.5

Geplante Verwendung der Lkw-Mauteinnahmen in den Jahren 2012 bis 2013

Jahr	Mauteinnahmen	davon für:			
		Bau und Erhalt der Bundesfernstraßen		Sonstige Zwecke	
	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %
2012 (Soll)	4 610	3 605	*78*	1 005	*22*
2013 (Soll)	4 523	3 335	*74*	1 188	*26*

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 12.

37.5 Ausblick

Der Bundesrechnungshof wies bereits in den Bemerkungen 2011 darauf hin, dass im Einzelplan 12 die Mittel künftiger Haushaltsjahre in einem hohen Maße durch bestehende Verträge gebunden sind (Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 41). Die Entwicklung im Bereich Straßenbau bestätigt dies: Waren im Jahr 2007 noch 66 % der Mittel für den Bau und Erhalt der Bundesfernstraßen für neue und laufende Projekte verfügbar, beträgt dieser Anteil im Haushaltsjahr 2012 noch 49 %. Eine wesentliche Ursache sieht der Bundesrechnungshof darin, dass Bauprojekte aller Verkehrsträger vielfach deutlich teurer werden als vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung geplant. Die zunächst im Haushalt veranschlagten Mittel müssen dann erhöht werden und stehen für neue und andere laufende Projekte nicht zur Verfügung. Dies hat außerdem zur Folge, dass im Bau befindliche Bauvorhaben erst später fertiggestellt werden können.

Setzen sich diese Trends fort – zunehmende Mittelbindung durch langlaufende Vertragsbindungen einerseits und unzureichende Investitionsplanung mit regelmäßigen Verteuerungen der Projekte andererseits – kann der Haushaltsgesetzgeber dauerhaft nur noch über weniger als die Hälfte der Investitionsmittel frei bestimmen; seine Entscheidungsfreiheit wird deutlich eingeschränkt. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sollte Vorschläge erarbeiten, wie diese Entwicklung aufzuhalten ist.

38 Kat. C Bundesverkehrsministerium zahlt wegen mangelnder Kontrolle 3,6 Mio. Euro zu viel Vergütungen für ein Förderprogramm

(Kapitel 1209)

38.0

Die KfW Bankengruppe hat in rund zwei Jahren eine um 3,6 Mio. Euro zu hohe Vergütung für die Durchführung eines Förderprogramms erhalten. Sie ermittelte ihre Vergütung nicht nach dem mit dem Bundesverkehrsministerium vereinbarten Berechnungsverfahren. Das Bundesverkehrsministerium hat die Vergütungsabrechnungen nicht ausreichend geprüft. Die KfW Bankengruppe hat zugesagt, die Überzahlung einschließlich Zinsen auszugleichen. Das Bundesverkehrsministerium hat angekündigt, die Vergütungsabrechnungen der KfW Bankengruppe intensiver zu prüfen und eine vertragsgemäße Vergütung sicherzustellen.

38.1

Das Bundesverkehrsministerium fördert seit Ende 2007 die Anschaffung besonders emissionsarmer Nutzfahrzeuge durch Zuschüsse. Mit diesem Förderprogramm will es den Unternehmen des Straßengüterverkehrs einen Anreiz geben, ihre Fahrzeugflotten zu modernisieren. Sie sollen auf solche Fahrzeuge umstellen, die zum Zulassungszeitpunkt EU-Abgasgrenzwerte einhalten, die noch nicht gesetzlich vorgeschrieben sind.

Das Bundesverkehrsministerium beauftragte die KfW Bankengruppe (KfW) mit der Bearbeitung der Förderanträge sowie mit der Bewilligung und Auszahlung der Zuschüsse. Die KfW ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, an der der Bund zu 80 % und die Länder zu 20 % beteiligt sind.

Die Einzelheiten der Programmdurchführung regelten das Bundesverkehrsministerium und die KfW in einem Vertrag. Darin ist u. a. festgelegt, wie die Vergütung der KfW zu berechnen ist. Sie ergibt sich aus den Anschaffungskosten der Fahrzeuge, für die die KfW Zuschüsse ausgezahlt hat.

Die KfW gewährt Zuschüsse nur für solche Fahrzeuge, die die Antragsteller tatsächlich beschafft haben. Die Antragsteller beantragen in der Regel eine Förderung für mehrere Fahrzeuge. Sofern sie förderfähig sind, bewilligt die KfW für diese Zuschüsse. Die Antragsteller erwerben häufig weniger Fahrzeuge als ursprünglich geplant. In diesen Fällen zahlt die KfW die bewilligten Zuschüsse nur anteilig aus.

Die KfW berechnete ihre Vergütung quartalsweise und stellte sie dem Bundesverkehrsministerium in Rechnung. Dieses prüfte die Vergütungsabrechnungen auf Plausibilität. Es überprüfte nicht, ob die KfW ihren Berechnungen die tatsächlich ausgezahlten statt der bewilligten Zuschüsse zu Grunde legte. Für den Förderzeitraum von September 2007 bis zum September 2009 erhielt die KfW eine Vergütung von insgesamt 15,5 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass die KfW eine zu hohe Vergütung erhalten hatte. Die KfW setzte bei der Berechnung ihrer Vergütung die zum Zeitpunkt der Bewilligung erwarteten Anschaffungskosten für die Fahrzeuge an. Sie hätte jedoch nur die Anschaffungskosten für die tatsächlich beschafften Fahrzeuge berücksichtigen dürfen. Eine Nachberechnung ergab für den betreffenden Zeitraum einen Vergütungsanspruch der KfW von lediglich 11,9 Mio. Euro.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Vergütung nicht den vertraglichen Vereinbarungen entsprach. Die KfW hätte ihrer Vergütungsberechnung nicht die erwarteten, sondern die tatsächlichen Anschaffungskosten zu Grunde legen müssen. Die abweichende Praxis führte in den ersten beiden Förderjahren zu einer Überzahlung von 3,6 Mio. Euro.

Weil das Bundesverkehrsministerium die Berechnung der Vergütung nicht hinreichend geprüft hatte, blieb die Überzahlung unbemerkt. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, die zu Unrecht ausgezahlte Vergütung einschließlich Zinsen von der KfW zurückzufordern und künftig eine ordnungsgemäße Vergütungsberechnung sicherzustellen.

38.3

Das Bundesverkehrsministerium hat die zu hohen Zahlungen an die KfW bestätigt. Es hat der KfW bereits mitgeteilt, dass es die Überzahlung von 3,6 Mio. Euro zuzüglich Zinsen mit den seit Oktober 2009 entstandenen, aber noch nicht abgerechneten Vergütungsansprüchen aufrechnen werde. Außerdem hat es angekündigt, künftig die Vergütungsberechnung der KfW intensiver zu prüfen.

Die KfW hat erläutert, sie habe bei der fehlerhaften Vergütungsberechnung die vertraglichen Regelungen anders ausgelegt als das Bundesverkehrsministerium. Sie hat jedoch die Überzahlung nicht bestritten und zugesagt, die zu viel gezahlte Vergütung auszugleichen. Über die Höhe der Zinsen für den Zeitraum der Überzahlung ist zum jetzigen Zeitpunkt zwischen dem Bundesverkehrsministerium und der KfW noch kein Einvernehmen hergestellt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium unverzüglich die Fehler im Abrechnungsverfahren behebt. Darüber hinaus hat es sicherzustellen, dass die noch ausstehenden Vergütungsansprüche tatsächlich um die überzahlten 3,6 Mio. Euro gekürzt und die vom Bund zu viel gezahlten Zinsen ausgeglichen werden.

39 Kat. B Förderung von Bahnstromanlagen kann Bundeshaushalt zusätzlich belasten

39.0

Das Bundesverkehrsministerium hat entschieden, künftig den Bau von Bahnstromanlagen zu fördern. Bisher waren diese Anlagen von einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu finanzieren. Das Bundesverkehrsministerium untersuchte nicht, ob die finanzielle Entlastung dieses Unternehmens notwendig ist und wie sie sich auf den Bundeshaushalt auswirken wird.

39.1

Der Bund investiert in den Ersatz sowie den Neu- und Ausbau seiner Schienenwege. Dazu gewährt er den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (Unternehmen) Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt.

Für Ersatzinvestitionen zahlt der Bund den Unternehmen jährlich 2,5 Mrd. Euro. Die Unternehmen verpflichten sich, zusätzlich eigene Mittel einzusetzen und die Schienenwege in einem uneingeschränkt nutzbaren Zustand vorzuhalten. Der Bund vereinbarte mit den Unternehmen, für welche Bahnanlagen sie die Zuwendungen einsetzen dürfen. Im Übrigen entscheiden sie eigenständig über die jeweiligen Einzelmaßnahmen. Diese Regelungen sind in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) aus dem Jahr 2009 festgehalten. Sie gilt für fünf Jahre. Das Bundesverkehrsministerium verhandelt derzeit über eine neue LuFV, die ab dem Jahr 2014 gelten soll.

Der „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ enthält alle Vorhaben des Neu- und Ausbaus. Diese finanziert das Bundesverkehrsministerium. Dabei entscheidet es über jeden Einzelfall.

Bei Zuwendungen hat der Bund das in der Bundeshaushaltsordnung festgelegte Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Danach sind sowohl das Eigeninteresse des Unternehmens als auch seine finanzielle Leistungskraft zu berücksichtigen. Das Unternehmen ist verpflichtet, vorrangig eigene Mittel einzusetzen, um seine Aufgaben zu erfüllen.

Ein Unternehmen versorgt die Schienenwege mit Bahnstrom. Dieser unterscheidet sich vom üblichen elektrischen Strom, z. B. für private Haushalte. Mit zentralen Umrichtern kann dieser übliche Strom in Bahnstrom umgewandelt werden. Ein zentraler Umrichter kostet je nach Größe zwischen 25 und 40 Mio. Euro.

Das Bundesverkehrsministerium förderte seit dem Jahr 1997 weder bei Neu- und Ausbau noch bei Ersatzinvestitionen den Bau von zentralen Umrichtern. Damals wurde der Energiebereich aus der Deutschen Bahn AG heraus-

gelöst. Als er im Jahr 2001 wieder eingegliedert wurde, sollte der Bund dadurch finanziell nicht unangemessen belastet werden. Zentrale Umrichter waren daher von dem Unternehmen zu finanzieren. Lediglich in den Jahren 2009 bis 2011 hatte der Bund zentrale Umrichter mit Mitteln eines konjunkturbedingten Sonderprogramms gefördert.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart Investitionen in die Schienenwege des Bundes. Er stellte fest, dass das Bundesverkehrsministerium im Februar 2012 entschieden hatte, zentrale Umrichter bei Ersatzinvestitionen des Unternehmens ab dem Jahr 2014 zu fördern. Dieses soll in der neuen LuFV berücksichtigt werden. Bei Neu- und Ausbau will es dagegen zentrale Umrichter nicht fördern, weil die Haushaltsmittel nicht ausreichen.

Das Bundesverkehrsministerium begründete nicht, warum die Förderung von Ersatzinvestitionen nunmehr notwendig ist. Es untersuchte weder, ob sich die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmens seit dem Jahr 2001 verschlechtert hat, noch betrachtete es die Auswirkungen seiner Entscheidung auf den Bundeshaushalt.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung des Bundesverkehrsministeriums kritisiert. Denn es ist kein Grund ersichtlich, warum der Bund zentrale Umrichter fördern soll, die seit dem Jahr 1997 von einem Unternehmen zu finanzieren waren. Das Bundesverkehrsministerium durfte auch nicht aus dem Sonderprogramm schließen, dass zentrale Umrichter generell gefördert werden können. Außerdem hat der Bundesrechnungshof ihm vorgehalten, dass es bei seiner Entscheidung nicht die Finanzkraft des für die Energieversorgung zuständigen Unternehmens berücksichtigt hat. Es hat nicht nachgewiesen, dass die Förderung des Bundes notwendig ist, um die Bahnstromversorgung zu sichern. Dies ist mit dem Grundsatz der Subsidiarität von Zuwendungen nicht vereinbar.

Das Bundesverkehrsministerium hat außerdem versäumt zu untersuchen, wie sich seine Entscheidung auf den Bundeshaushalt auswirkt. Dies ist jedoch ein wesentlicher Aspekt, den der Bund bei seinen Verhandlungen zur neuen LuFV kennen und berücksichtigen sollte. Denn die Förderung zentraler Umrichter kann sich in zweifacher Weise auswirken. Zum einen kann sie als Begründung herangezogen werden, die LuFV-Mittel insgesamt zu erhöhen. Dies würde den Bundeshaushalt belasten. Zum anderen kann die Förderung zentraler Umrichter zulasten anderer wichtiger Ersatzinvestitionen gehen, die mit LuFV-Mitteln finanziert werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, seine Entscheidung für die künftige Förderung von zentralen Umrichtern zu überdenken. Dafür spricht auch, dass es die Förderung von zentralen Umrichtern bei Neu- und Ausbau wegen knapper Haushaltsmittel zu Recht ablehnt.

39.3

Das Bundesverkehrsministerium hat erklärt, dass zentrale Umrichter nach seiner aktuellen Einschätzung förderfähig seien. Es begründet dies damit, dass zentrale Umrichter eindeutig Bahnanlagen sind. Insofern sei die „Ausweitung der Fördertatbestände um zentrale Umrichter nicht willkürlich, sondern zwingend erfolgt“.

Außerdem hat das Bundesverkehrsministerium darauf verwiesen, dass sich die Deutsche Bahn AG im Rahmen der LuFV mit Eigenmitteln von derzeit mindestens 500 Mio. Euro an den Ersatzinvestitionen beteiligt.

39.4

Die Argumente des Bundesverkehrsministeriums entkräften die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass zentrale Umrichter Bahnanlagen sind. Er widerspricht jedoch, wenn das Bundesverkehrsministerium daraus zwingend die Förderung von zentralen Umrichtern ableitet, ohne das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Denn das Bundesverkehrsministerium untersuchte nicht, ob das Unternehmen aus eigenem Interesse und ohne Förderung des Bundes, wie seit dem Jahr 2001, zentrale Umrichter bauen und finanzieren kann. Dies gilt gerade auch mit Blick auf die 500 Mio. Euro Eigenmittel. Außerdem sind die finanziellen Auswirkungen seiner Entscheidung auf den Bundeshaushalt nach wie vor ungeklärt.

Die Bedenken des Bundesrechnungshofes bestehen fort. Er erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium diese Aspekte untersucht und neu entscheidet, bevor es sich dazu in der neuen LuFV rechtlich bindend festlegt.

40 Kat. C Bund erhält 1,1 Mio. Euro für wiederverwendete Schienen zurück

40.0

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen setzte vom Bund bezahlte Schienen für Maßnahmen ein, die es aus eigenen Mitteln zu finanzieren hatte. Erst nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes erstattete es dem Bund 1,1 Mio. Euro. Der Betrag entspricht dem Wert der Schienen einschließlich Verzinsung.

40.1

Der Bund finanziert sowohl Ersatzinvestitionen als auch den Neu- und Ausbau seiner Schienenwege. Die Aufwendungen für die Instandhaltung der Schienenwege muss ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (Unternehmen) hingegen aus eigenen Mitteln finanzieren. Der Bund und das Unternehmen legten fest, wie die aus Bundesmitteln zu finanzierenden Investitionen von den Instandhaltungen abzugrenzen sind. Dabei regelten sie auch, wie die Erneuerung von Schienen im Einzelfall zuzuordnen ist.

Der Bund vereinbarte mit dem Unternehmen, einen „Altstoffkreislauf“ einzurichten. Danach sind ausgebaute Schienen nach Möglichkeit wiederzuverwenden. Hat der Bund diese Schienen bezahlt, soll das Unternehmen sie vorrangig bei Investitionen wiederverwenden. Verwendet das Unternehmen diese Schienen zur Instandhaltung, hat es dem Bund den Wert der Schienen zu erstatten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart, ob das Unternehmen vom Bund bezahlte Schienen vereinbarungsgemäß wiederverwendete. Dabei stellte er fest, dass mehr als 40 km solcher Schienen vom Unternehmen für die Instandhaltung verwendet wurden. Das Unternehmen hatte dem Bund den Wert der Schienen nicht erstattet.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Unternehmen vom Bund bezahlte Schienen zur Instandhaltung verwendete, ohne dem Bund den Wert zu ersetzen. Er hat das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) aufgefordert, sich vom Unternehmen den Wert der Schienen erstatten zu lassen.

40.3

Das Bundesamt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat das Unternehmen aufgefordert, den Wert der wiederverwendeten Schienen zuzüglich Zinsen zu erstatten. Das Unternehmen hat dem Bund daraufhin 0,9 Mio. Euro für die Schienen zuzüglich 0,2 Mio. Euro Zinsen gezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Feststellungen getroffen, die zu Rückforderungsansprüchen des Bundes führten (zuletzt Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 44 und Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 48). Dies zeigt, dass auch eine wirksame Finanzkontrolle im gesamten Schienenwegebau – also einschließlich der Instandhaltung – unverzichtbar ist.

41 Kat. C Mehreinnahmen durch höhere Abführungen für Nebentätigkeiten (Kapitel 1222 Titel 634 01)

41.0

Eine Sozialeinrichtung der ehemaligen Bundeseisenbahnen hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes neue Vereinbarungen für Nebentätigkeiten von Beschäftigten ihres Eigenbetriebs geschlossen. Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass die früheren Vereinbarungen nicht den für die Bundesverwaltung geltenden Abgaben- und Erstattungsregelungen entsprachen. Durch die neuen Vereinbarungen sind in den Jahren 2010 bis 2014 Mehreinnahmen für den Eigenbetrieb von insgesamt 1,1 Mio. Euro zu erwarten.

41.1

Eine Sozialeinrichtung der ehemaligen Bundeseisenbahnen (Sozialeinrichtung) gestattete Beschäftigten ihres Eigenbetriebs, die Infrastruktur ihres Arbeitgebers zu nutzen, um medizinische Nebentätigkeiten auszuüben. Die Parteien vereinbarten, die Bestimmungen der Bundesnebentätigkeitsverordnung und einer weiteren für die Bundesverwaltung geltenden Regelung als Grundlage für die Berechnung des von den Beschäftigten dafür an den Eigenbetrieb zu entrichtenden Nutzungsentgeltes heranzuziehen.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2008 fest, dass die Vereinbarungen zur Höhe der Nutzungsentgelte deutlich unter den Sätzen der genannten Bundesvorschriften lagen.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat der Sozialeinrichtung empfohlen, die Höhe der Nutzungsentgelte zu überprüfen. Er hat angeregt, die Vereinbarungen mit den Berechtigten den Regelungen der genannten Bundesvorschriften anzupassen.

41.3

Die Sozialeinrichtung ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Ihr Vorstand schloss im Jahr 2009 neue Vereinbarungen mit höheren Nutzungsentgelten. Der Eigenbetrieb konnte seine hieraus erzielten Einnahmen bereits im Jahr 2010 im Vergleich zum Jahr 2007 um 76 % steigern. Nach dem Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes sind für die Jahre 2010 bis 2014 Mehreinnahmen des Eigenbetriebs von insgesamt 1,1 Mio. Euro zu erwarten. Auch in den folgenden Jahren werden entsprechend höhere Einnahmen zu verzeichnen sein.

42 Kat. B Wasser- und Schifffahrtsdirektion will ein Schiff für 28 Mio. Euro ohne nachgewiesenen Bedarf beschaffen (Kapitel 1203)

42.0

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion will einen ihrer Tonnenleger durch ein neues Schiff für 28 Mio. Euro ersetzen, ohne dass sie den Bedarf für die Beschaffung und deren Wirtschaftlichkeit nachweisen kann. Um die Beschaffung zu rechtfertigen, hat sie nicht bedarfsgerechte Vorgaben für den Einsatz des Schiffes gemacht. Außerdem hat sie den Einsatz auf zusätzliche Aufgabenbereiche ausgeweitet, die auch von anderen Schiffen abgedeckt werden können.

Die Direktion nahm weder diese zusätzlichen Aufgaben noch die geplante Umstellung auf Kunststofftonnen zum Anlass, ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzupassen.

42.1

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) beauftragte im Jahr 2004 eine Projektgruppe damit, ein Konzept zur Optimierung von Betrieb und Unterhaltung der schwimmenden Schifffahrtszeichen (Tonnen) zu erstellen. Dabei sollte auch der Einsatz von Tonnenlegern untersucht werden. Ein Tonnenleger ist ein Schiff, das Tonnen transportiert, auslegt und einholt. Auch andere Schiffe – wie beispielsweise Gewässerschutzschiffe – können diese Tonnenarbeiten durchführen. Tonnenleger zählen zu den größten Arbeitsschiffen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV).

Die Anzahl der Tonnenleger ist davon abhängig, wie viele Tonnen in welcher Zeit bewirtschaftet werden müssen. Kurze Ausliegezeiten der Tonnen führen dazu, dass sie häufiger eingeholt, Ersatztonnen ausgebracht und die eingeholten Tonnen zum Bauhof transportiert werden müssen. Stahltonnen müssen nach drei Jahren ausgetauscht werden. Beim Einsatz von Kunststofftonnen betragen die Ausliegezeiten bis zu zehn Jahre.

Der Tonnenleger „Gustav Meyer“, der auf der Ems eingesetzt wird, sollte aus Altersgründen durch ein neues Schiff ersetzt werden. Die Projektgruppe kam u. a. zu dem Ergebnis, dass ein neuer Tonnenleger höchstens die Hälfte der Zeit mit Tonnenarbeiten ausgelastet sein wird. Das Schiff solle deshalb zusätzlich den Feuerschutz auf der Ems wahrnehmen. Der Bund ist nach dem Bundeswasserstraßengesetz für den Feuerschutz auf den Bundeswasserstraßen zuständig. Für Einsätze zum Feuerschutz wird der Tonnenleger mit einem Container ausgerüstet, der Material für die Feuerbekämpfung enthält. Solche Container können auch auf kleineren Schiffen transportiert werden.

Außerdem vereinbarten die Direktion und die niederländische Wasserstraßenverwaltung im Jahr 2004 in einem Vertrag, dass die „Gustav Meyer“ – oder ersatzweise ein anderes Schiff – in den niederländischen Häfen Delfzijl und Eemshaven „im Notfall des Feuerschutzes Hilfe leistet“.

Im Jahr 2007 ließ die Direktion die „Gustav Meyer“ zusätzlich für Einsätze in explosiver und toxischer Atmosphäre sowie zur Ölunfallbekämpfung (Schadstoffunfallbekämpfung) ausrüsten. Für diese Aufgaben stehen bereits vier Schiffe der WSV und weitere der Länder zur Verfügung.

Weil die Aufgabe Feuerschutz eine ständige Präsenz auf der Ems erfordert, kann der Tonnenleger auch bei freien Kapazitäten nicht auf anderen Bundeswasserstraßen eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Hannover die Ausstattung der WSV mit Wasserfahrzeugen. Dabei stellte er fest, dass die Direktion für die Beschaffung eines neuen Tonnenlegers die Vorgaben gemacht hatte, dass

- auch künftig Stahltonnen mit einer Ausliegezeit von drei Jahren verwendet werden,
- mit dem neuen Schiff die Aufgabe Feuerschutz auf Bundeswasserstraßen und in den beiden niederländischen Häfen weiterhin wahrgenommen wird und
- das neue Schiff ebenfalls für die Bekämpfung von Schadstoffunfällen auszurüsten ist.

Der Bundesrechnungshof kam bei seiner Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Direktion nicht untersucht hatte, ob für den Feuerschutz auf der Ems und in den beiden niederländischen Häfen kleinere, bereits vorhandene Schiffe der WSV in Betracht kommen. Sie versäumte es auch zu prüfen, ob diese Aufgaben an Dritte vergeben werden können.

Die Direktion ließ diese Alternativen im Bereich der Schadstoffunfallbekämpfung ebenfalls außer Acht.

Das Bundesverkehrsministerium akzeptierte trotz der einschränkenden Vorgaben die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Direktion und genehmigte die Beschaffung eines neuen Tonnenlegers für knapp 17 Mio. Euro. Wegen Kostensteigerungen – vor allem für die Ausrüstung des Schiffes für Einsätze zur Schadstoffunfallbekämpfung – musste die Direktion zusätzliche Haushaltsmittel beantragen, die das Bundesverkehrsministerium bisher noch nicht genehmigt hat. Die Direktion schätzt die Kosten für den neuen Tonnenleger derzeit auf 28 Mio. Euro.

Bereits in seinen Bemerkungen 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 25) hatte der Bundesrechnungshof die WSV aufgefordert, ein Konzept für die Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen vorzulegen und zukünftig weitgehend Kunststofftonnen zu verwenden. Diese Forderung hat er in seinen Bemerkungen 2011 (Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 46) wiederholt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte im Juni 2012 das Bundesverkehrsministerium erneut auf zu untersuchen, welche Einsparmöglichkeiten sich durch den Einsatz von Kunststofftonnen ergeben. Darauf aufbauend sei das Konzept für den Schiffseinsatz zu überprüfen und ggf. anzupassen.

42.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Bedarf für einen neuen Tonnenleger nicht nachgewiesen ist. Die Direktion hat diesen nicht ergebnisoffen hergeleitet. Der ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde gelegte Bedarf war vielmehr durch Vorgaben geprägt, deren Berechtigungen nicht näher geprüft wurden. So hat die Direktion die Auslastung des neuen Tonnenlegers unter der Annahme ermittelt, es würden auch künftig ausschließlich Stahltonnen eingesetzt. Den Einsatz von Kunststofftonnen und die damit verbundenen längeren Ausliegezeiten hat sie unberücksichtigt gelassen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass beim Einsatz von Kunststofftonnen ein neuer Tonnenleger deutlich weniger als die Hälfte der Zeit ausgelastet wäre. Die Direktion würde deshalb insgesamt weniger Tonnenleger benötigen. Das Bundesverkehrsministerium hätte ergebnisoffen prüfen müssen, wie es den Einsatz von Tonnen-

legern der WSV koordinieren kann und ob weitere Schiffe Aufgaben bei der Tonnenbearbeitung übernehmen können.

Außerdem hätte die Direktion den vertraglich übernommenen Feuerschutz in den niederländischen Häfen nicht bei der Prüfung des Bedarfs für einen Tonnenleger berücksichtigen dürfen. Tonnenleger gehören mit zu den größten und teuersten Schiffen der WSV. Feuerschutzaufgaben können kleinere Schiffe ebenso gut wahrnehmen. Die Direktion hätte prüfen müssen, wie sie ihren vertraglichen Pflichten auch anderweitig nachkommen kann. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass andere Schiffe der WSV die Aufgabe des Feuerschutzes übernehmen können. Alternativ hätte die Direktion auch in Erwägung ziehen können, auf die Anschaffung des Tonnenlegers zu verzichten und für die Feuerschutzaufgaben ein – deutlich kleineres – Schiff zu beschaffen. Der hohe Anschaffungspreis des Tonnenlegers und seine absehbar geringe Auslastung für andere Aufgaben sprechen dafür, dass diese Alternative vorteilhaft sein könnte.

Auch für die Schadstoffunfallbekämpfung hätte die Direktion in ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen müssen, dass andere Schiffe hierfür bereits ausgestattet sind.

42.3

Das Bundesverkehrsministerium hat in seiner Stellungnahme dargelegt, es habe im Jahr 2008 ein Konzept für die Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen vorgelegt. Daraus ergäben sich keine Änderungen für den Schiffseinsatz. Daraufhin habe es mit der Umsetzung des Wasserfahrzeugkonzepts begonnen. Es habe sämtliche Optimierungsmöglichkeiten berücksichtigt, auch den Einsatz von Kunststofftonnen. So habe es insgesamt weniger Wasserfahrzeuge beschaffen und somit auch Personal einsparen können. Den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit für den neuen Tonnenleger habe es jedoch umfangreich und abschließend nachgewiesen.

Das Bundesverkehrsministerium vertrat zudem die Auffassung, der Bundesrechnungshof habe die diplomatische Bedeutung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit den Niederlanden nicht ausreichend gewürdigt. Die Vereinbarung zum Feuerschutz für die niederländischen Häfen sei notwendig, weil der Grenzverlauf im Ems-Dollart-Gebiet ungeklärt sei.

Das Bundesverkehrsministerium hat außerdem erwidert, auch das neue Schiff werde für die Bekämpfung von Schadstoffunfällen benötigt. Die dafür notwendige Ausstattung habe sich zwar preissteigernd ausgewirkt, jedoch sei dadurch die Beschaffung eines zusätzlichen Ölunfallbekämpfungsschiffs entbehrlich.

42.4

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Beschaffung eines neuen Tonnenlegers bleibt mangelhaft und genügt nicht den Vorgaben des § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass auf Grundlage der bisherigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Bedarf für ein neues Schiff nicht nachgewiesen ist. Er hält deshalb nach wie vor eine Überarbeitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für zwingend geboten. Das Bundesverkehrsministerium muss dabei Alternativen zulassen und prüfen, ob Dritte Aufgaben übernehmen können.

Zwar behauptet das Bundesverkehrsministerium, es habe in seinem Wasserfahrzeugkonzept sämtliche Optimierungsmöglichkeiten berücksichtigt. Dem steht jedoch gegenüber, dass die Direktion die Beschaffung des neuen Tonnenlegers an Bedingungen knüpfte, die die Einsatzmöglichkeiten einengten. Insbesondere zog sie erneut entgegen der Behauptung des Bundesverkehrsministeriums nicht den Einsatz von Kunststofftonnen in Betracht.

Der Bundesrechnungshof verkennt keineswegs die internationale Bedeutung der Übernahme des Feuerschutzes in den niederländischen Häfen. Er erwartet jedoch, dass das Bundesverkehrsministerium Alternativen der Aufgabenerfüllung prüft.

Sofern die Beschaffung eines neuen Ölunfallbekämpfungsschiffes entfällt, muss die Direktion auch dies in ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen. Darüber hinaus muss das Bundesverkehrsministerium die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anpassen, sobald sich wesentliche Rahmenbedingungen ändern. Der Einsatz von Kunststofftonnen und die Preissteigerung durch die Ausrüstung zur Schadstoffunfallbekämpfung stellen solche wesentlichen Änderungen dar.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesverkehrsministerium auf, den Bedarf für einen neuen Tonnenleger unter Einbeziehung aller Alternativen noch einmal kritisch zu überprüfen. Die Beschaffung eines neuen Schiffes muss es bis zum Vorliegen der Ergebnisse zurückstellen.

Das Bundesverkehrsministerium hat sicherzustellen, dass es künftig die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen ergebnisoffen untersucht und diese den Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung entsprechen. Nur so kann es ein einheitliches und transparentes Verwaltungshandeln sicherstellen.

43 Kat. B Wasser- und Schifffahrtsamt beschafft Schlepper für 8,8 Mio. Euro ohne nachgewiesenen Bedarf
(Kapitel 1203)

43.0

Ein Wasser- und Schifffahrtsamt hat ein Schiff beschafft ohne nachzuweisen, dass es dieses benötigt. Das Bundesverkehrsministerium genehmigte den Kauf, obwohl der Bedarf nicht ausreichend begründet und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung offenkundig unzureichend war.

43.1

Beabsichtigen Dienststellen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), ein Schiff zu beschaffen oder ein altes Schiff zu ersetzen, müssen sie zunächst den Bedarf feststellen und anschließend die Wirtschaftlichkeit nachweisen. Das Ergebnis legen sie dem Bundesverkehrsministerium zur Genehmigung vor.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Hannover die Ausstattung der WSV mit Wasserfahrzeugen. Dabei stellte er fest, dass das Bundesverkehrsministerium im Jahr 2010 einem Wasser- und Schifffahrtsamt (Amt) genehmigte, einen Schlepper mit großem Fahrgastraum für 8,8 Mio. Euro zu beschaffen. Dieses Schiff sollte das Bereisungsschiff „Friedrich Voss“ und den Schlepper „Nordmark“ ersetzen.

Die „Friedrich Voss“ war zu diesem Zeitpunkt bereits stillgelegt. Seither charterte das Amt ein privates Fahrgastschiff, wenn es Personen transportieren musste, um beispielsweise Anlagen an Wasserstraßen zu besichtigen (sog. Bereisungen).

Das Amt nutzte die „Nordmark“ im Jahr 2009 insgesamt 700 Stunden. Andere Schiffe der WSV erreichen rund 1 400 Einsatzstunden im Jahr. Der Schlepper stand in der regelmäßigen Dienstzeit zur Verfügung. Außerhalb der Dienstzeiten sowie an Wochenenden und Feiertagen setzte das Amt Schlepper privater Unternehmen ein. Außerdem übernahmen private Reedereien die Aufgaben des eigenen Schleppers, wenn dieser gewartet werden musste oder aufgrund von Personalausfällen nicht eingesetzt werden konnte.

Das Amt verglich in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Kosten des Weiterbetriebs des Schleppers und des Bereisungsschiffes mit denen der Beschaffung eines neuen Schleppers mit Fahrgastraum. Es berücksichtigte nicht, ob und in welchem Umfang es wirtschaftlich sein könnte, künftig die benötigten Leistungen eines Schleppers und eines Bereisungsschiffes teilweise oder vollständig von Dritten erbringen zu lassen. Auch prüfte das Amt nicht, ob es zur Deckung seines Bedarfs Schiffe anderer Ämter hätte nutzen können.

Das Bundesverkehrsministerium genehmigte die Beschaffung eines neuen Schleppers mit Fahrgastraum ohne Einschränkungen. Es hinterfragte die vom Amt vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. Insbesondere hielt es das Bundesverkehrsministerium für notwendig, ein Schiff für Notfalleinsätze am Nord-Ostsee-Kanal vorzuhalten und damit die „Nordmark“ zu ersetzen.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Amt weder den Bedarf noch die Wirtschaftlichkeit für einen Schlepper mit der beschriebenen Ausstattung ordnungsgemäß nachgewiesen hat. So hat das Amt nicht geprüft, ob für Bereisungen die Kosten für den zusätzlichen Fahrgastraum geringer sind als die Kosten für die Anmietung privater Fahrgastschiffe.

Zudem hat das Amt die geringe Auslastung der „Nordmark“ in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht berücksichtigt. Es hat versäumt zu untersuchen, ob die Aufgaben des Schleppers durch andere Schiffe der WSV oder durch private Unternehmen hätten erledigt werden können.

Die dem Bundesverkehrsministerium vorgelegten Untersuchungsergebnisse waren damit nicht als verlässliche Entscheidungsgrundlage geeignet. Der Bundesrechnungshof hat es als nicht sachgerecht angesehen, dass das Bundesverkehrsministerium die Vorlagen akzeptierte, ohne zumindest ihre Plausibilität zu prüfen. Es ist nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Das Bundesverkehrsministerium hätte sich geeignete und aussagekräftige Unterlagen zum Bedarf und allen infrage kommenden Alternativen zur Deckung dieses Bedarfs vorlegen lassen müssen. Dazu hätten beispielsweise Berichte über die Auslastung der Schiffe, den bisherigen Umfang der Aufgabenerledigung durch Dritte oder die Unterhaltungskosten gehört.

43.3

Das Bundesverkehrsministerium hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, die vom Bundesrechnungshof kritisierte geringe Einsatzzeit des Schleppers „Nordmark“ sei darauf zurückzuführen gewesen, dass er nicht mehr uneingeschränkt zur Verfügung gestanden habe. Ein neuer Schlepper solle vor allem für nicht planbare Notfalleinsätze am Nord-Ostsee-Kanal genutzt werden. Private Reedereien seien nicht in der Lage, kurze Zugriffszeiten und kurze Anfahrtswege zum Nord-Ostsee-Kanal sicherzustellen. Wegen dieses Anforderungsprofils sei eine durchgehende Auslastung des Fahrzeugs nicht möglich. Aus diesem Grund werde der Schlepper auch für andere Aufgaben eingesetzt.

Das Bundesverkehrsministerium wies die Kritik des Bundesrechnungshofes zurück, es habe die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht auf Plausibilität geprüft. Die Wirtschaftlichkeit des Schleppereinsatzes ergebe sich nicht allein aus dem Vergleich von Lösungsvarianten, wie beispielsweise einer Aufgabenerledigung durch Dritte. Vorrangiges Ziel sei vielmehr, den Nord-Ostsee-Kanal als leistungsfähigen Verkehrsweg zu erhalten. Dies begründe die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung eines Schleppers.

43.4

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für nicht notwendig, dass das Amt für unvorhersehbare Notfälle auf dem Nord-Ostsee-Kanal einen eigenen Schlepper betreiben muss. Das Bundesverkehrsministerium kann nicht begründen, warum während der regelmäßigen Dienstzeiten ein eigener Schlepper benötigt wird, während außerhalb dieser Zeiten die gleichen Aufgaben von Dritten übernommen werden können. Es ist dadurch hinreichend nachgewiesen, dass Dritte leistungsfähig und zuverlässig

genug sind, um auch in Notfällen schnell und sicher eingesetzt werden zu können. Ihr Einsatz wäre als Alternative für eine Ersatzbeschaffung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen gewesen. Gleiches gilt für den alternativen Einsatz anderer Schiffe der WSV oder privater Fahrgastschiffe für Bereisungen. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesverkehrsministerium diese Möglichkeit bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung außer Acht ließ und noch immer daran festhält, Dritte könnten die Aufgaben nicht übernehmen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium die Wirtschaftlichkeit der Ersatzbeschaffung nach den geltenden Regeln der Bundeshaushaltsordnung untersucht und dabei die Alternativen angemessen berücksichtigt. Sollte es die Wirtschaftlichkeit der Ersatzbeschaffung nicht nachweisen können, muss es prüfen, ob es das Schiff anderweitig einsetzen oder veräußern kann.

Zudem fordert der Bundesrechnungshof das Bundesverkehrsministerium auf, künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angemessen zu prüfen.

44 Kat. C Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie verzichtet auf unnötige Kaiverlängerung
(Kapitel 1208)

44.0

Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie verzichtet darauf, eine Kaianlage für eines seiner Schiffe zu verlängern. Es folgt damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes, der die Wirtschaftlichkeit dieser Baumaßnahme bezweifelt hatte. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie spart damit mindestens 1,7 Mio. Euro. Es wird nun die vorhandene Kaianlage der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung auch für sein Schiff nutzen.

44.1

Um seine Aufgaben zu erfüllen, unterhält das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) eigene Vermessungsschiffe. In den Jahren 2007 und 2008 plante es, den Liegeplatz für eines seiner Schiffe vom Hafen in Hamburg zum Bauhafen des Wasser- und Schifffahrtsamtes Hamburg (WSA) in Wedel zu verlagern. Dies war erforderlich, weil im Hamburger Hafen größere Baumaßnahmen vorgesehen waren (Hamburger HafenCity).

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Planungen für die Verlagerung und stellte Folgendes fest:

Das BSH zog erstmals im Jahr 2002 eine Verlagerung des Liegeplatzes in Betracht. Mögliche Varianten des Vorhabens untersuchte es nicht bzw. nicht eingehend. Die dafür vorgesehenen Haushaltsmittel wurden deshalb auf Veranlassung des Bundesfinanzministeriums gesperrt. Ende 2007 stellte das BSH die Planungen für die Verlagerung zunächst ein.

Im Jahr 2008 entschloss sich das BSH, ein Schiff nach Wedel zu verlagern. Zu diesem Zweck wollte es die dort vorhandene Kaianlage um 80 Meter verlängern lassen. Es veranschlagte insgesamt 1,7 Mio. Euro, um auch den Hafen im notwendigen Umfang auszubaggern und Außenanlagen herzurichten. Folgekosten für laufend erforderliche Baggerarbeiten zur Unterhaltung berücksichtigte das BSH nicht. Auch untersuchte es nicht alle Alternativen zu der geplanten Kaiverlängerung.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat gerügt, dass das BSH die Kaiverlängerung plante, ohne die Wirtschaftlichkeit hinreichend nachgewiesen zu haben. Aus seiner Sicht waren die Berechnungen hierzu unzureichend, weil sie weder alle anfallenden Kosten enthielten noch sämtliche in Betracht kommenden Alternativen einbezogen. Insbesondere hat das BSH nicht ausreichend geprüft, ob und wie es die Nutzung der in Wedel vorhandenen Kaianlage für seine Zwecke optimieren kann. Auch hat es versäumt zu klären, ob es Kaianlagen oder andere geeignete Liegeplätze, z. B. Pontonanlagen, anmieten könnte, bis anderweitig bundeseigene Anlagen verfügbar sind.

Vor allem angesichts der erheblichen Kosten einer Kaiverlängerung hat es der Bundesrechnungshof für geboten gehalten, sämtliche realistischen Alternativen ergebnisoffen zu untersuchen.

44.3

Das BSH hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Im Ergebnis hat es auf die geplante Kaiverlängerung verzichtet. Stattdessen wird es sich mit dem WSA abstimmen und die in Wedel vorhandene Kaianlage auch für sein Schiff nutzen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BSH seiner Empfehlung gefolgt ist und sich nunmehr um eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Lösung bemüht. Er erwartet, dass es notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zukünftig mit der gebotenen Sorgfalt durchführt.

45 Kat. C Luftfahrt-Bundesamt verzichtet auf neues Flugzeug
(Kapitel 1216)

45.0

Das Luftfahrt-Bundesamt hat darauf verzichtet, für bis zu 12 Mio. Euro ein neues Flugzeug anzuschaffen. Es hatte die Beschaffung damit begründet, dass seine Beschäftigten sich auf einem eigenen Flugzeug fliegerisch in Übung halten müssen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Luftfahrt-Bundesamt diesen Bedarf nicht nachgewiesen hat.

45.1

Das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) unterhält ein eigenes Flugzeug. Es nutzt dieses dazu, seine Flugprüferinnen und -prüfer sowie Fluginspektorinnen und -inspektoren in Übung zu halten. Die derzeit eingesetzte Maschine hatte es im Jahr 1994 gekauft. Es wollte sie im Jahr 2011 durch ein neues Flugzeug ersetzen (Ersatzbeschaffung). Zur Begründung verwies das LBA auf seine Aufgaben. Diese erforderten insbesondere, für die eigenen fliegerischen Fachkräfte eine ausreichende Flugpraxis zu gewährleisten. Nur so könne die fliegerische Fachkompetenz in der Behörde aktuell gehalten werden. Es sei nicht praktikabel, zu diesem Zweck Flugzeuge von Fluggesellschaften zu leasen oder zu mieten.

Für die Ersatzbeschaffung waren im Bundeshaushalt für die Jahre 2010 und 2011 insgesamt 12 Mio. Euro eingeplant. Die Ausgaben für den Betrieb des neuen Flugzeugs veranschlagte das LBA mit jährlich rund 900 000 Euro. Außerdem waren 70 000 Euro für Erstschulungen der Pilotinnen und Piloten auf der neuen Maschine vorgesehen.

Gesetzliche Aufgabe des LBA ist es u. a., Lizenzen für Pilotinnen und Piloten sowie Erlaubnisse zu deren Ausbildung zu erteilen. Das LBA genehmigt die Ausbildungslehrgänge und beaufsichtigt die Prüfungen. Aufgrund der Vielzahl der Prüfungen und der verschiedenen Typen an Luftfahrzeugen können die dafür jeweils erforderlichen Qualifikationen nicht allein durch Personal des LBA abgedeckt werden. Die Prüfungen führen deshalb überwiegend externe Flugprüferinnen und -prüfer durch. Das LBA überwacht diese mit externen sowie eigenen Fluginspektorinnen und -inspektoren.

Der Bundesrechnungshof prüfte die beabsichtigte Ersatzbeschaffung des Flugzeugs beim LBA und stellte Folgendes fest:

Von seinen eigenen fliegerischen Fachkräften verlangt das LBA, dass sie über Pilotenlizenzen sowie Lehrberechtigungen verfügen und zudem bestimmte fachliche Erfahrungen als Flugausbilder und Flugprüfer besitzen. Das LBA erfüllt damit Anforderungen, die sich aus internationalen Standards ergeben.

In einem Erlass legte das Bundesverkehrsministerium fest, dass seine eigenen Flugprüferinnen und -prüfer sich mit einer Mindestzahl an Flugstunden pro Jahr in Übung halten müssen. Für die Inübunghaltung konnte das LBA Flugzeuge anmieten oder das eigene Flugzeug nutzen.

Um die Ersatzbeschaffung vorzubereiten, untersuchte das LBA vorrangig die Beschaffungsalternativen Kauf, Leasing und Miete. Den voraussichtlichen Kaufpreis bezifferte es mit 13 Mio. US-Dollar, ohne ein bestimmtes Flugzeugmodell zu benennen. Zum Leasing holte es unverbindliche Angebote ein und stellte „kursorisch alternative Vergleichsrechnungen“ zum Kauf an. Inwieweit bei den einzelnen Alternativen Unterhaltungs- und Reparaturkosten anfallen, legte es nicht dar.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das LBA die Beschaffung plante, ohne den Bedarf für ein eigenes Flugzeug nachgewiesen zu haben. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass ein solches erforderlich wäre, damit die Beschäftigten des LBA Flugpraxis erlangen. Weder aus internationalen noch aus nationalen Vorschriften geht hervor, dass diese sich mit einem eigenen Flugzeug der Aufsichtsbehörde fliegerisch in Übung zu halten haben.

Über den fehlenden Bedarfsnachweis hinaus hat das LBA die Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Ersatzbeschaffung nicht hinreichend ermittelt. Die Untersuchung der Beschaffungsalternativen weist methodische Mängel auf und reicht als Grundlage für eine Investitionsentscheidung nicht aus. So bleibt beispielsweise unklar, wie das LBA zu dem angesetzten möglichen Kaufpreis eines Flugzeugs gelangt. Auch genügen „kursorische Vergleichsrechnungen“ nicht den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Das LBA hätte ferner für die einzelnen Alternativen die weiteren Kosten, z. B. für Unterhaltung und Reparaturen eines Flugzeugs, berücksichtigen müssen.

Im Ergebnis hat der Bundesrechnungshof gefordert, auf die Ersatzbeschaffung zu verzichten.

45.3

Das Bundesverkehrsministerium hat zugesagt, das LBA werde kein neues Flugzeug beschaffen. Es hat eingeräumt, internationale und nationale Vorschriften sagten wenig über die Anforderungen an Luftfahrtbehörden und deren Organisation aus. Folglich ergäben sich hieraus auch keine konkreten Vorgaben, wie das Personal des LBA einzusetzen und zu qualifizieren sei.

Allerdings hält das Bundesverkehrsministerium grundsätzlich daran fest, dass sich die Flugprüferinnen und -prüfer sowie Fluginspektorinnen und -inspektoren des LBA fliegerisch in Übung zu halten hätten. Derzeit würden die Anforderungen an die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten überarbeitet. Dabei werde geprüft, wie sich die betreffenden Beschäftigten des LBA fliegerisch in Übung halten können, ohne dass ein eigenes Flugzeug zur Verfügung steht. Aus Sicht des Bundesverkehrsministeriums kämen hierfür etwa Leasingverträge oder „Überlassungsvereinbarungen“ für Flugzeuge in Betracht.

45.4

Der Bundesrechnungshof hält den Verzicht auf die Ersatzbeschaffung für richtig. Sinnvoll ist auch, dass das Bundesverkehrsministerium die Anforderungen an die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten des LBA überprüfen will. Bundesverkehrsministerium und LBA werden insbesondere zu hinterfragen haben, wie ein möglicher Bedarf für die fliegerische Inübunghaltung ohne ein ständig verfügbares Flugzeug auf wirtschaftliche Weise gedeckt werden kann. Für Kauf, Leasing und dauerhafte Überlassung ist jedenfalls keine sachliche Rechtfertigung

erkennbar. Sie haben dabei auch in Betracht zu ziehen, dass sich die Beschäftigten auf anderen Flugzeugen des Bundes, bei privaten Fluggesellschaften oder auf Werksflugzeugen sowie in Flugsimulatoren bedarfsorientiert fliegerisch in Übung halten können.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit bis zu einer endgültigen Entscheidung des Bundesverkehrsministeriums weiter verfolgen.

46 Kat. B Gravierende Mängel bei Vergabe und Betreuung von externen Forschungsvorhaben durch die Bundesanstalt für Straßenwesen
(Kapitel 1211)

46.0

Die Bundesanstalt für Straßenwesen hat Forschungs- und Entwicklungsvorhaben ohne hinreichende Begründung freihändig vergeben. Bei mehr als der Hälfte der Vorhaben hat sie während der Durchführung den vereinbarten Leistungsumfang verändert. Die vereinbarte Laufzeit hat sie bei den weitaus meisten Vorhaben verlängert. Die Gesamtauftragssumme für die Vorhaben stieg um 6,2 Mio. Euro auf 68,1 Mio. Euro.

46.1

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (Bundesanstalt) unterstützt das Bundesverkehrsministerium in technischen und verkehrspolitischen Fragen und wirkt bei der Ausarbeitung von Normen und Vorschriften mit. Dafür leistet sie eigene Forschungsarbeit und lässt Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben) von Dritten durchführen. Im Durchschnitt vergibt die Bundesanstalt pro Jahr 100 FuE-Vorhaben mit einem Auftragsvolumen von rund 10 Mio. Euro an Hochschulinstitute sowie private Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Vergabe und Projektdurchführung von FuE-Vorhaben, die die Bundesanstalt an externe Einrichtungen vergeben hatte. Hierzu wertete der Bundesrechnungshof 638 FuE-Vorhaben statistisch aus, welche die Bundesanstalt in den Jahren 2006 bis 2010 betreut hatte. In diesem Zeitraum schloss die Bundesanstalt 298 FuE-Vorhaben (47 %) ab.

Freihändige Vergaben

Aufträge sind nach dem Vergaberecht grundsätzlich im Wege der Öffentlichen Ausschreibung zu vergeben. Von dieser Regel darf nur in Ausnahmefällen abgewichen werden. Dann sind auch Beschränkte Ausschreibungen oder Freihändige Vergaben zulässig. Dafür muss der Auftraggeber über eine ausreichende Marktübersicht verfügen oder den Bewerberkreis erkunden, der in Betracht kommt. Bei der Freihändigen Vergabe hat er grundsätzlich Angebote von mehreren Unternehmen einzuholen. Die Bundesanstalt ist als öffentlicher Auftraggeber an diese Regelungen gebunden.

Der Bundesrechnungshof wählte von den 298 abgeschlossenen FuE-Vorhaben 16 aus und prüfte die Vergabe- und Vertragsunterlagen. Er stellte fest, dass die Bundesanstalt die Leistung in 13 Fällen freihändig vergeben hatte. Hierbei hatte sie sich in acht Fällen nicht um mehrere Angebote bemüht. Die Bundesanstalt begründete dies meist damit, dass nur das ausgesuchte Unternehmen über das erforderliche Fachwissen für den Auftrag verfüge. Bei einigen Freihändigen Vergaben mit nur einem Bieter führte sie zudem Zeitvorteile an, die ihr durch die Vorkenntnisse des Bieters entstehen würden.

Auftragsänderungen während der Durchführung der FuE-Vorhaben

Sobald die Bundesanstalt ein FuE-Vorhaben plant, hält sie den Status dieses Projekts in einer Datei fest, der sogenannten Projektliste. Nach der Auftragserteilung schreibt sie die Daten fort und ergänzt sie.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung der 298 abgeschlossenen FuE-Vorhaben fest, dass die Bundesanstalt während der Durchführung der Vorhaben

- bei 163 Vorhaben (55 %) den vertraglich vereinbarten Leistungsumfang änderte und
- bei 253 Vorhaben (85 %) die Laufzeit verlängerte. Diese erhöhte sich im Mittel um 50 % auf 26,5 Monate.

Durch diese nachträglichen Vertragsänderungen stieg bei 119 der abgeschlossenen FuE-Vorhaben (40 %) die Höhe der Vergütungen. Der Gesamtauftragswert erhöhte sich um 6,2 Mio. Euro und betrug danach 68,1 Mio. Euro.

Außerdem stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Bundesanstalt wesentliche Daten zur Vorhabenplanung und Vergabe der FuE-Vorhaben nicht in die Projektliste eingetragen hatte. Dies betraf z. B. die Art des Vergabeverfahrens, die Anzahl der versendeten Preis-/Leistungsanfragen und die Anzahl der Angebote. Die anfangs eingetragene Kostenschätzung überschrieb sie während des Vergabeverfahrens mit den Angebotssummen und nach der Beauftragung mit der vertraglich vereinbarten Vergütung.

46.2

Vergaberecht nicht eingehalten

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesanstalt bei 13 der 16 geprüften Vergabevorgänge die Aufträge freihändig vergeben hat. Bei acht der freihändig vergebenen Aufträge hat sie nur einen Bieter aufgefordert, ein Angebot abzugeben. Sie hat in den Vergabevorgängen nicht ausreichend dargelegt, dass und warum nur dieser eine Bieter für eine Beauftragung in Betracht kam. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass mit diesen Frei-

händigen Vergaben ein Verzicht auf Wettbewerb einhergegangen ist.

Zu häufige Änderungen des Leistungsumfangs und der Vergütung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesanstalt bei mehr als der Hälfte der FuE-Vorhaben die Leistungsumfänge, Vergütungen und Laufzeiten änderte, während die Auftragnehmer die Vorhaben durchführten. Er hat dies u. a. darauf zurückgeführt, dass die Bundesanstalt

- die Ziele der FuE-Vorhaben zu unbestimmt definierte,
- die Leistungen ungenau beschrieb oder nicht vollständig erfasste,
- den benötigten Zeitaufwand des Auftragnehmers falsch einschätzte und
- aktuelle Entwicklungen nicht ausreichend berücksichtigte.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, ihr Projektmanagement zu verbessern. Dies gilt insbesondere für die Qualität der Planung, Ausschreibung und Leistungsüberwachung von FuE-Vorhaben. Er hat der Bundesanstalt Folgendes empfohlen:

- Sie sollte Angaben zur Planung und Vergabe von FuE-Verfahren in ihre Projektliste aufnehmen. Dies betrifft vor allem die Art des Vergabeverfahrens, die Anzahl der versandten Preis-/Leistungsanfragen, die Anzahl der Angebote und die geplante Laufzeit. Erfasste Daten sollte sie nicht überschreiben.
- Sie sollte analysieren, warum sie den Leistungsumfang, die Vergütung und die Laufzeit so häufig änderte.
- Sie sollte auf Grundlage dieser Analyse gegensteuernde Maßnahmen ergreifen.

46.3

Das Bundesverkehrsministerium hat darauf verwiesen, dass Freihändige Vergaben mit nur einem Bieter bei der Auftragsvergabe des Bundesamtes eine „vernachlässigbare Rolle“ gespielt hätten. In Ausnahmefällen sei es allerdings vorgekommen, dass aufgrund sehr spezieller Fragestellungen nur ein Bieter über die erforderliche Qualifikation und Kapazität verfügt habe.

Das Bundesverkehrsministerium hat die Auffassung vertreten, dass die Bundesanstalt die Leistungsbeschreibungen der FuE-Vorhaben vor der Projektvergabe grundsätzlich sorgfältig formuliert und geprüft habe. Sie habe die FuE-Vorhaben zudem durch Projektbesprechungen begleitet. Es komme jedoch vor, dass durch unvorhergesehene Umstände, z. B. Wettereinflüsse bei Messungen, der Untersuchungsansatz verändert oder erweitert werden müsse. Dies sei bei der Durchführung von FuE-Vorhaben unvermeidbar. Die Aufträge seien jedoch grundsätzlich geringfügig erweitert worden und hätten das Auftragsvolumen um nicht mehr als 20 % erhöht. Verlängerungen der FuE-Vorhaben seien „kostenneutral“ gewesen, wenn sich nur die Vorlage der Projektberichte verzögert habe. Für die Bundesanstalt sei hierdurch kein Betreuungsmehraufwand entstanden. Das Bundesverkehrsministerium hat eingeräumt, dass die FuE-Vorhaben wegen des kontinuierlichen Stellenabbaus mitunter nicht mehr in der bisherigen Intensität betreut werden könnten und die Qualität der Forschungsbetreuung genau beobachtet werden müsse.

Einen Bedarf, die Projektliste der Bundesanstalt zu erweitern, hat das Bundesverkehrsministerium nicht gesehen.

46.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss die Bundesanstalt das Vergaberecht einhalten. Die Bundesanstalt hat Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb unter mehreren Bietern zu vergeben. Wenn sie im Ausnahmefall Leistungen freihändig vergibt, hat sie dies nachvollziehbar zu begründen.

Der Bundesrechnungshof hält die nachträglichen Änderungen der FuE-Aufträge nicht für geringfügig. Dies belegen die um 10 % gestiegene Gesamtvergütung für alle FuE-Vorhaben und die durchschnittlich um 50 % längeren Laufzeiten. Zudem binden verlängerte Laufzeiten Personal der Bundesanstalt für die Betreuung der FuE-Vorhaben. Die Bundesanstalt hat festzustellen, warum sie Leistungsumfang, Vergütung und Laufzeit der FuE-Vorhaben so häufig nach Vertragsabschluss ändern musste. Auch angesichts der hohen Zahl von Vergaben muss sie sich jederzeit zügig, effektiv und umfassend über Umfang, Dauer und Ablauf der Vergabeverfahren und die Abläufe der FuE-Vorhaben informieren können. Hierzu sollte die Bundesanstalt weitere Informationen in die Projektliste aufnehmen und bereits erfasste Daten nicht überschreiben. Dadurch wären auch Auswertungen über die Projektdauer hinweg möglich. Diese würden Rückschlüsse zulassen, wie die Planung der FuE-Vorhaben und die Betreuung der vergebenen FuE-Aufträge verbessert werden kann.

47 Kat. B Knappe Terminvorgaben im Straßenbau machen Beschleunigungsvergütungen überflüssig (Kapitel 1209 Titel 1210)

47.0

Das Bundesverkehrsministerium könnte Beschleunigungsvergütungen von 5 Mio. Euro jährlich vermeiden. Dazu müssten die Straßenbauverwaltungen Bauzeiten für Arbeiten auf Bundesautobahnen zutreffend bemessen und möglichst enge Termine vorgeben, zu denen die Arbeiten fertiggestellt sein sollen. Dann würden zusätzliche Vergütungen entfallen, die sie Bauunternehmen zahlen, damit diese ihre Arbeiten früher als vereinbart beenden. Bisher haben die Straßenbauverwaltungen die Bauzeiten zu großzügig vorgegeben. Die Bauunternehmen konnten deshalb ihre Bauzeiten gegenüber den vereinbarten ver-

kürzen, ohne dafür mit Mehraufwand arbeiten zu müssen. Trotzdem erhielten sie die vereinbarten zusätzlichen Vergütungen.

47.1

Das Bundesverkehrsministerium verfolgt seit einigen Jahren das Ziel, baustellenbedingte Staus auf Bundesautobahnen zu reduzieren. Die im Auftrag des Bundes handelnden Straßenbauverwaltungen sollen die Straßenbauunternehmen anhalten, schneller zu bauen. Deshalb zahlen sie den Unternehmen, die Baumaßnahmen früher fertigstellen als im Bauvertrag vorgegeben, zusätzliche Vergütungen (Beschleunigungsvergütungen). Die Beschleunigungsvergütungen sollen den Unternehmen für das Umstellen auf einen beschleunigten Bauablauf gezahlt werden, z. B. für zusätzliche Schichten.

Die von öffentlichen Auftraggebern anzuwendende Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A) lässt Beschleunigungsvergütungen nur dann zu, wenn die Fertigstellung vor Ablauf der Vertragsfristen erhebliche Vorteile bringt (§ 9 Absatz 5 VOB/A). Das Bundesverkehrsministerium hat – letztmalig in den 1990er-Jahren – untersucht, welche zusätzliche Vergütung nach volkswirtschaftlichen Maßstäben sinnvoll ist. Dazu muss der Nutzen (z. B. eingesparte Kosten für Zeiten, in denen Verkehrsteilnehmer nicht im Stau stehen) die zusätzlichen Baukosten übersteigen. Daraus hat das Bundesverkehrsministerium die Höhe der Beschleunigungsvergütungen als Pauschalen für jeden Tag eingesparter Bauzeit festgelegt.

Beschleunigungsvergütungen setzen voraus, dass die Straßenbauverwaltungen möglichst genau die voraussichtliche Bauzeit als Grundlage für den zu vereinbarenden Fertigstellungstermin ermitteln. Die Bauzeit ist u. a. davon abhängig, welche Maschinen eingesetzt werden und wie lange täglich und ggf. am Wochenende gearbeitet wird.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg fünf große Straßenbaumaßnahmen. Jede hatte ein Bauvolumen von mehr als 2 Mio. Euro und eine Bauzeit zwischen 6 und 30 Monaten. Bei allen fünf Großprojekten konnten die Unternehmen die Baumaßnahmen vor dem festgelegten Termin fertigstellen, ohne Mehraufwand z. B. für zusätzliche Geräte und Schichtarbeit zu haben. Sie erhielten dafür 7,4 Mio. Euro an Beschleunigungsvergütungen.

Die Straßenbauverwaltungen zahlten für Großprojekte im Durchschnitt der letzten Jahre 5 Mio. Euro an Beschleunigungsvergütungen.

Nachdem die Unternehmen den Auftrag erhalten hatten, reichten sie ihre Berechnungen zur Bauzeit ein. Diese ergaben zum Teil wesentlich kürzere Bauzeiten als von den Straßenbauverwaltungen vorgegeben. In einigen Fällen schätzten die Straßenbauverwaltungen die Bauzeiten für die Ausschreibung nur überschlägig. Dabei berücksichtigten sie nicht alle Besonderheiten der einzelnen Bauabschnitte und Bauleistungen. Die Straßenbauverwaltungen verwiesen darauf, dass eine genaue Ermittlung der erforderlichen Bauzeit gerade bei Großprojekten sehr schwierig sei.

47.2

Die Straßenbauverwaltungen haben Bauzeiten zu großzügig bemessen und mit den Unternehmen zu lange Fristen vereinbart, um Baumaßnahmen fertigzustellen. Obwohl die beauftragten Unternehmen die vorgegebenen Bauzeiten auch ohne Mehraufwand wesentlich verkürzen konnten, zahlten die Straßenbauverwaltungen Beschleunigungsvergütungen. Der erhebliche Vorteil, wie ihn die VOB/A als Voraussetzung fordert, geht danach nicht auf die Beschleunigungsvergütung zurück. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, die Straßenbauverwaltungen anzuhalten, Bauzeiten genauer zu bemessen, von vornherein knapp vorzugeben und so künftig die o. g. Beschleunigungsvergütungen zu vermeiden. Sofern das Bundesverkehrsministerium Unternehmen dazu bewegen möchte, noch schneller zu bauen, sollten die Straßenbauverwaltungen die Bauzeit entsprechend noch knapper bemessen. Die Unternehmen müssten dann ihren dadurch bedingten Mehraufwand im Angebot berücksichtigen. Damit unterlägen auch diese Leistungen dem Wettbewerb. Die bisherigen Beschleunigungsvergütungen von durchschnittlich 5 Mio. Euro pro Jahr könnten entfallen. Nur wenn im Einzelfall wegen nicht vorhersehbarer Umstände die Beschleunigung einer Baumaßnahme notwendig werden sollte, wären damit verbundene zusätzliche Leistungen wie bisher zu vergüten.

47.3

Das Bundesverkehrsministerium hat mitgeteilt, dass es an Beschleunigungsvergütungen festhalten will. Es hält auch bei Vorgabe einer knapp bemessenen Bauzeit eine weitere Beschleunigung der Bauausführung für möglich. Zwar hätte in der Vergangenheit die Aussicht auf Beschleunigungsvergütungen Bauzeiten nicht verkürzt. Trotzdem könne eine zusätzliche Beschleunigung durch Anreizsysteme erreicht werden. Durch mehr Personal und Geräte oder durch innovative und optimierte Bauverfahren könnten die Unternehmen straffe Zeitvorgaben weiter unterbieten. Inzwischen seien die Straßenbauverwaltungen problembewusster. Sie würden Bauzeiten deutlich besser ermitteln. Das Bundesverkehrsministerium befürworte deshalb weiterhin Beschleunigungsvergütungen. Damit ließen sich Staus merklich verringern und volkswirtschaftliche Vorteile erzielen.

47.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Straßenbauverwaltungen Bauzeiten genauer als bisher berechnen müssen. Das Bundesverkehrsministerium sollte ihnen gerade bei Großprojekten Hilfen zur Verfügung stellen, mit denen sie Bauzeiten besser ermitteln können. Darüber hinaus sollte es im Rahmen seiner Fachaufsicht stärker kontrollieren, wie die Straßenbauverwaltungen die Bauzeiten festlegen.

Das Bundesverkehrsministerium sollte grundsätzlich die bisherigen Beschleunigungsvergütungen vermeiden, zumal sie auch mit Sinn und Zweck der vergaberechtlichen Regelungen nicht zu vereinbaren sind. Es hat selbst bestä-

tigt, dass die Beschleunigungsvergütungen unwirksam waren. Stattdessen sollten die Straßenbauverwaltungen knappe Bauzeiten vorgeben. Dann müssten die Unternehmen bereits in ihren Angeboten einen erforderlichen größeren Aufwand berücksichtigen, der durch innovative Bauverfahren oder den Mehreinsatz von Personal und Gerät entsteht. Zudem würden diese Leistungen dem Wettbewerb unterstellt und die Straßenbauverwaltungen könnten somit überwiegend günstigere Preise erzielen.

48 Kat. B Fehlerhafte Kostenteilungen bei Neubau oder Änderung von Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen
(Kapitel 1210)

48.0

Die Straßenbauverwaltungen der Länder haben Maßnahmen zum Neubau oder zur Änderung von Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen zulasten des Bundes falsch abgerechnet. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben sie über 3,4 Mio. Euro zu viel gezahlter Bundesmittel erstattet. Das Bundesverkehrsministerium muss im Rahmen seiner Fachaufsicht verstärkt dafür sorgen, dass die Baumaßnahmen künftig korrekt abgerechnet werden.

48.1

Der Bund beteiligt sich an den Kosten, wenn Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen geändert und beseitigt oder neu gebaut werden. Er wendet hierfür jährlich rund 90 Mio. Euro auf.

Die Kosten für Bau oder Änderungen von Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen werden zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Bahnunternehmen aufgeteilt. Grundlage hierfür sind das Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz) und die dazu erlassenen Verordnungen. Die Verordnung über die Kosten von Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz legt fest, welche Kosten abgerechnet werden können. Es räumt den bauausführenden Beteiligten die Möglichkeit ein, Verwaltungskosten pauschal abzurechnen. Danach können sie 10 % der Grunderwerbs- und Baukosten als Verwaltungskosten den anderen Beteiligten in Rechnung stellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Stuttgart und Berlin in sieben Ländern bei 20 von bundesweit 117 Dienststellen der Straßenbauverwaltungen, wie diese den Umbau bestehender und den Bau neuer Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen in den Jahren 2008 bis 2011 abrechneten. Dabei stellte er in über 50 Fällen u. a. folgende Mängel fest:

- Straßenbauverwaltungen haben Baumaßnahmen bisher nicht endgültig abgerechnet, obwohl diese teilweise vor über 15 Jahren ausgeführt wurden.
- Straßenbauverwaltungen lasteten dem Bund Verwaltungskosten von mehr als 1,2 Mio. Euro an, obwohl diese Kosten die Länder zu tragen hatten.
- Straßenbauverwaltungen verzichteten auf Abschlagszahlungen und finanzierten die Anteile anderer Kostenträger aus Mitteln des Bundes vor. Dadurch trat der Bund mit über 800 000 Euro in Vorleistung.
- Straßenbauverwaltungen ließen fehlerhafte Abrechnungen eines Bahnunternehmens ungeprüft. Dadurch zahlte der Bund 640 000 Euro zu viel.
- Straßenbauverwaltungen lasteten dem Bund rund 500 000 Euro an, die dieser nicht zu tragen hatte.
- Eine Straßenbauverwaltung lastete dem Bund aufgrund fehlerhafter Berechnungen 160 000 Euro für die spätere Unterhaltung und Erneuerung zu Unrecht an.
- Eine Straßenbauverwaltung erkannte die Umsatzsteuer eines nicht bundeseigenen Bahnunternehmens als Teil der Kosten an. Dieses private Unternehmen kann jedoch die Umsatzsteuer im Vorsteuerabzug wieder absetzen. Es durfte deshalb die Umsatzsteuer nicht abrechnen. Der Bund wurde dadurch zu Unrecht mit rund 40 000 Euro belastet.

Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes korrigierten die Straßenbauverwaltungen Kostenteilungen und Kostenberechnungen von Baumaßnahmen, die noch nicht abgerechnet waren.

48.2

Die Straßenbauverwaltungen haben den Bund in allen geprüften Fällen zu Unrecht mit über 4,4 Mio. Euro belastet. Der Bundesrechnungshof hat die betroffenen Straßenbauverwaltungen aufgefordert, dem Bund die zu Unrecht angelasteten Beträge zu erstatten. Die Straßenbauverwaltungen haben dem Bund inzwischen 3,4 Mio. Euro erstattet und weitere Erstattungen von 1 Mio. Euro in Aussicht gestellt. Darüber hinaus hätte der Bund etwa 1,5 Mio. Euro zu Unrecht gezahlt, wenn die Straßenbauverwaltungen alle Kosten wie vorgesehen abgerechnet hätten. Mit Blick auf die festgestellten Mängel hat der Bundesrechnungshof den Straßenbauverwaltungen empfohlen, die Mitarbeiter zu schulen und die Aufsicht gegenüber den Dienststellen zu verstärken.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem das Bundesverkehrsministerium unterrichtet. Er hat die Mängel auf die zum Teil komplexen Vorschriften zurückgeführt, die die Straßenbauverwaltungen unterschiedlich anwenden. Dies gilt insbesondere für die Aufteilung der Kosten zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Bahnunternehmen sowie für die Berechnung der Kosten für die spätere Unterhaltung und Erneuerung. Deshalb hat der Bundesrechnungshof dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, die komplexen Vorschriften zu vereinfachen. Zudem hat er das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, die Straßenbauverwaltungen im Rahmen seiner Fachaufsicht stärker zu kontrollieren.

48.3

Das Bundesverkehrsministerium hat eingeräumt, dass die Straßenbauverwaltungen zum Teil die Kosten falsch aufgeteilt und die Anteile des Bundes an den Kosten fehlerhaft und zu dessen Nachteil berechnet haben. Eine Anpassung verwaltungsinterner Vorschriften sei allerdings ohne Änderung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes sowie anderer Gesetze nicht möglich. Zu seiner Fachaufsicht über die Straßenbauverwaltung hat es sich nicht geäußert.

48.4

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erstrebenswert, die komplexen Regelungen zu vereinfachen. Solange dies nicht geschieht, hält er es für geboten, dass das Bundesverkehrsministerium seine Fachaufsicht gegenüber den Straßenbauverwaltungen verstärkt. Es sollte die Straßenbauverwaltungen anhalten, Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Eisenbahnkreuzungen korrekt abzurechnen. Darüber hinaus empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesverkehrsministerium, eine Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes den Straßenbauverwaltungen aller Länder zur Kenntnis zu geben, damit diese aus wiederkehrenden oder häufiger auftretenden Fehlern lernen und Fehler sich nicht wiederholen.

49 Kat. C Vereinfachte Regelbauweise für Rettungsstollen spart mindestens 25 Mio. Euro

(Kapitel 1210)

49.0

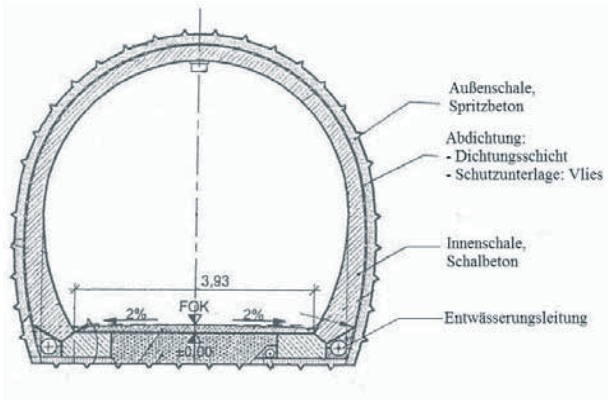
Das Bundesverkehrsministerium wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Regelwerk für den Bau von Straßentunneln ändern. Dadurch werden Rettungsstollen grundsätzlich auf technisch deutlich einfachere Art und Weise errichtet. Allein beim Bau der Rettungsstollen, die derzeit geplant sind, können so mindestens 25 Mio. Euro eingespart werden.

49.1

Im technischen Regelwerk für Ingenieurbauten ist festgelegt, wie Straßentunnel zu errichten sind. Für Rettungsstollen sind diese Regelungen sinngemäß anzuwenden. Danach sind zwei unterschiedliche Bauweisen einzusetzen. Zunächst ist auf die beim Ausbruch freigelegte Gesteinsfläche eine Lage Spritzbeton (Außenschale) als vorübergehende Sicherung aufzubringen. Dann ist der Rettungsstollen endgültig mit geschaltem Beton (Innenschale) zu sichern (s. Abbildung 49.1). Um Rettungsstollen gegen eindringendes Wasser zu sichern, kann zwischen Innen- und Außenschale eine Abdichtung eingebaut werden.

Abbildung 49.1

Rettungsstollen aus Schalbeton



Quelle: Straßenbauverwaltung Bayern, mit Ergänzungen des Bundesrechnungshofes.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (Bundesanstalt) hatte im Jahr 2004 unterschiedliche Möglichkeiten untersucht, wie Rettungsstollen errichtet werden können. Sie hatte aufgezeigt, dass auch die Innenschale der Rettungsstollen aus Spritzbeton errichtet werden kann, sofern nicht ausnahmsweise die geologischen Verhältnisse dem entgegenstehen. Dies kann im Vergleich zur bisherigen Regelbauweise (Rettungsstollen aus Schalbeton) eine kostengünstigere Alternative sein. Das Bundesverkehrsministerium zog jedoch aus den Untersuchungsergebnissen der Bundesanstalt keine Konsequenzen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Planung und die Ausführung von Rettungsstollen. Er führte dazu örtliche Erhebungen in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Sachsen-Anhalt durch.

Bei den vom Bundesrechnungshof geprüften 13 Rettungsstollen mit einer Gesamtlänge von 12 000 m wären die Baukosten mehr als 25 Mio. Euro geringer, wenn allein die Hälfte dieser Rettungsstollen in der technisch einfacheren Bauweise aus Spritzbeton errichtet werden würde. Bei dieser vorsichtigen Schätzung hat der Bundesrechnungshof eine Kostendifferenz von 4 200 Euro/m angesetzt und berücksichtigt, dass die Rettungsstollen aufgrund unterschiedlicher geologischer Verhältnisse nicht überall aus Spritzbeton errichtet werden können.

Der Bundesrechnungshof informierte sich beim Österreichischen Rechnungshof in Wien und bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle in Bern über die Bauweise von Rettungsstollen in Österreich und in der Schweiz. Diese Länder verfügen wegen ihrer geographischen Lage und der Vielzahl von Straßentunneln über umfangreichere Erfahrungen als Deutschland. Rettungsstollen werden in diesen Ländern regelmäßig komplett aus Spritzbeton errichtet.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesverkehrsministerium die Ergebnisse der Untersuchungen der Bundesanstalt nicht zum Anlass nahm, das bestehende technische Regelwerk anzupassen. Daher haben

die Straßenbauverwaltungen nur in wenigen Fällen Rettungsstollen ausschließlich aus Spritzbeton gebaut oder geplant.

Der Bundesrechnungshof hat wie die Bundesanstalt in der technisch einfacheren Bauweise aus Spritzbeton folgende wirtschaftliche Vorteile gesehen:

- weniger Ausbruch, Beton und Stahl,
- keine Schalung für die Betoninnenwand,
- kürzere Bauzeit, wodurch die Baustelleneinrichtung kürzere Zeit vorzuhalten ist und
- der volkswirtschaftliche Nutzen des Straßentunnels tritt früher ein, denn der Straßentunnel darf erst freigegeben werden, wenn der Rettungsstollen fertiggestellt ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat diese Bauweise keine nachteiligen Auswirkungen auf die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der Stollen. Dies gilt auch dann, wenn die in Spritzbeton errichtete Verkleidung vereinzelt durchfeuchtet wird. In das Gewölbe eindringendes Wasser kann ggf. über die ohnehin erforderliche Tunnelentwässerung abgeleitet werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, für Rettungsstollen die technisch einfachere Bauweise (Rettungsstollen aus Spritzbeton) als Regelbauweise festzulegen.

49.3

Das Bundesverkehrsministerium folgt der Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es überarbeitet das technische Regelwerk. Sowohl Außenschale als auch Innenschale der Rettungsstollen sollen künftig bei geeigneten geologischen Verhältnissen aus Spritzbeton errichtet werden.

50 Kat. C Ausbau einer Landesstraße zu Unrecht aus Bundesmitteln finanziert: Straßenbauverwaltung erstattet 1,2 Mio. Euro

(Kapitel 1210)

50.0

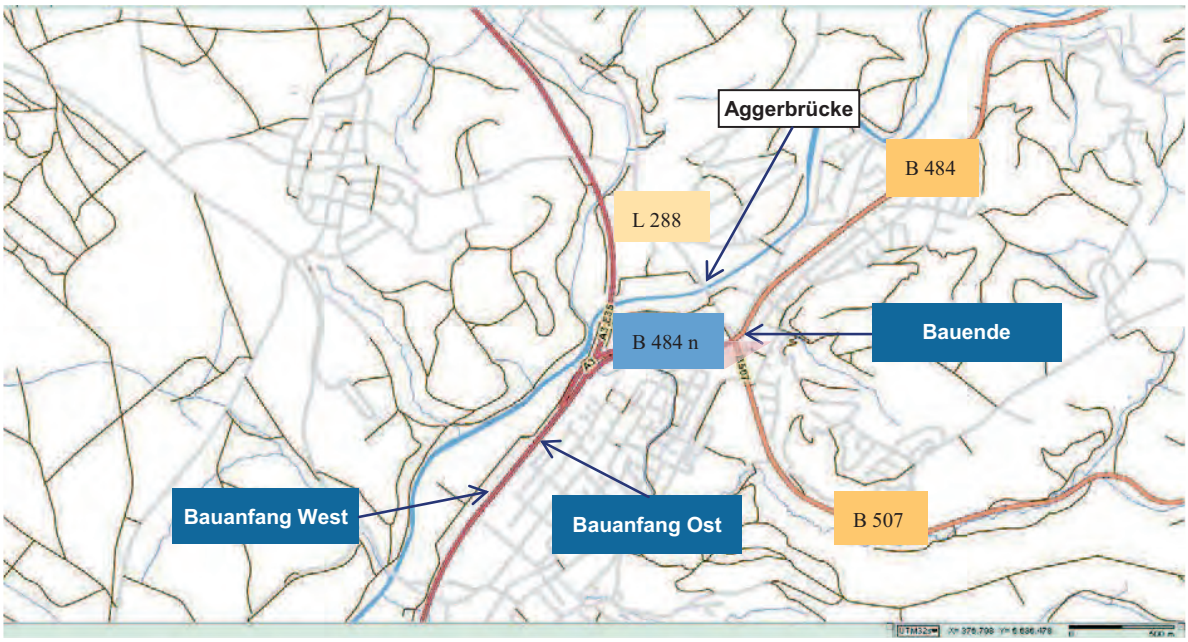
Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen baute die Landesstraße L 288 bei Lohmar aus, als sie die Kreuzung mit der Bundesstraße B 484 umbaute. Sie zahlte 1,2 Mio. Euro Baukosten für den Ausbau der L 288 zu Unrecht aus Mitteln des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Für eine Zahlungspflicht des Bundes gibt es keine rechtliche Grundlage. Daraufhin hat die Straßenbauverwaltung dem Bund diesen Betrag erstattet.

50.1

Der Bundesrechnungshof prüfte die Ortsumfahrung Lohmar. Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (Straßenbauverwaltung) baute im Auftrag des Bundes die Bundesstraße B 484, Ortsumfahrung Lohmar. Nördlich von Lohmar bildet die B 484 mit der B 507 und der Landesstraße L 288 eine Kreuzung. Die Straßenbauverwaltung passte diese Kreuzung an die neue Ortsumfahrung an. Außerdem baute sie die L 288 ab der Kreuzung auf einer Länge von 1 km für 1,2 Mio. Euro aus. Sie verbreiterte diese von zwei auf drei Fahrstreifen, sanierte eine Brücke über die Agger und baute eine Lärmschutzwand sowie eine Leitwand aus Beton. Dadurch sollte das hohe Verkehrsaufkommen auf dem Straßenzug B 507/ L 288 bewältigt werden.

Abbildung 50.1

Bundesstraße 484 – Ortsumfahrung Lohmar



Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung die Kosten für den Ausbau der L 288 dem Bund angelastet hatte. Sie begründete das damit, dass sich Rückstaus auf der B 507 als Folge des Kreuzungsumbaus und der neuen Ortsumfahrung gebildet hätten. Um das zu verhindern, sei es notwendig, dass der Verkehr in Richtung Köln auf der L 288 auf zwei Fahrspuren aus der Kreuzung abfließen kann.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung Kosten für den Ausbau der L 288 dem Bund angelastet hatte. Zwar sind die Kosten für den Umbau der Kreuzung vom Bund zu tragen, da er diesen durch den Bau der Ortsumfahrung veranlasst hat. Dazu zählen jedoch nur Aufwendungen, die innerhalb des räumlichen Bereichs der Kreuzung entstehen. Die Aufwendungen für den Ausbau der L 288 liegen außerhalb dieses Bereichs. Deshalb ist für den Ausbau allein das Land zuständig.

Der Bundesrechnungshof hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, die Kosten für den Ausbau der L 288 dem Bund zu erstatten.

50.3

Die Straßenbauverwaltung ist der Aufforderung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat dem Bund Anfang des Jahres 2011 1,2 Mio. Euro erstattet.

51 Kat. C Planung einer Ortsumfahrung optimiert: durch weniger Brücken mindestens 2,5 Mio. Euro gespart (Kapitel 1210)

51.0

Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Straßenbauverwaltung aufgefordert, ihre Planung einer Ortsumfahrung zu ändern. Indem weniger Brücken gebaut werden, wird der Bund mindestens 2,5 Mio. Euro einsparen.

51.1

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Straßenbauverwaltung) plant im Auftrag des Bundes den Neubau der Bundesstraße B 303, Ortsumfahrung Stadtsteinach. Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart diese Planung.

Die Planung der Straßenbauverwaltung sah ursprünglich insgesamt 13 Brücken auf der sechs km langen Ortsumfahrung vor. Diese dienen der Über- bzw. Unterführung von Wirtschaftswegen, Straßen und Gewässern. Die Straßenbauverwaltung erwartet für die Ortsumfahrung einen durchschnittlichen täglichen Verkehr, der für Bundesstraßen vergleichsweise gering ist.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat u. a. beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung nicht alle Möglichkeiten genutzt hat, die Kosten beim Neubau der Ortsumfahrung zu reduzieren. Denn sie hat mehr Brücken geplant, als notwendig sind.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium darauf hingewiesen, dass die Planung optimiert werden kann. Er hat u. a. aufgrund des vergleichsweise geringen Verkehrs folgende Einsparpotenziale aufgezeigt:

- Auf drei geplante Brücken für Wirtschaftswege kann verzichtet werden; Wirtschaftswege können gebündelt oder höhengleich angeschlossen werden.
- Zwei mit Brücken geplante Straßenkreuzungen können durch Kreisverkehre ersetzt werden.
- Eine ungünstig im Bereich eines Gewässers geplante Kreuzung, die eine Brücke erfordert, kann verlegt werden.

Damit können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes 6 der 13 Brücken entfallen. Dies würde die Kosten um bis zu 3,4 Mio. Euro reduzieren. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium deshalb empfohlen darauf hinzuwirken, dass die Straßenbauverwaltung ihre Planung der Ortsumfahrung überarbeitet.

51.3

Das Bundesverkehrsministerium ist dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, die Planung der Ortsumfahrung zu überarbeiten. Dadurch werden vier Brücken entfallen. Dies führt zu Einsparungen von 2,5 Mio. Euro. Außerdem soll die Straßenbauverwaltung überprüfen, ob die beiden weiteren vom Bundesrechnungshof für entbehrlich gehaltenen Brücken ebenfalls entfallen können. Das Ergebnis der Überprüfung steht noch aus. Der Bundesrechnungshof wird kontrollieren, ob das Ergebnis sachgerecht ist.

52 Kat. C Geänderte Planungen von Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen sparen 14 Mio. Euro (Kapitel 1210)

52.0

Der Bundesrechnungshof prüfte in zahlreichen Fällen Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen schon während der Planung. Er wies das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltungen der Länder auf unwirtschaftliche Planungen hin. Daraufhin haben diese die Planungen geändert. In den Jahren 2008 bis 2011 haben sie dadurch für den Bund 14 Mio. Euro eingespart.

52.1

Der Bund trägt die Ausgaben für den Bau der Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) planen und bauen die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Sie haben bei der Planung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und müssen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Köln und Stuttgart Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen schon während der Planungsphase. Er stellte u. a. fest, dass einige Baumaßnahmen nicht erforderlich waren:

- Eine Straßenbauverwaltung plante, eine Bundesstraße zu verlegen. Die Bundesstraße sollte in einer Entfernung von über 200 m an einer Ortschaft vorbeigeführt werden. Schon die bestehende Bundesstraße verläuft abseits der Ortschaft. Der Bundesrechnungshof empfahl der Straßenbauverwaltung, den bestehenden Verlauf der Bundesstraße beizubehalten. Die Geschwindigkeit ist auf 70 km/h begrenzt und der Straßenverlauf übersichtlich. Zudem ist der zur Bundesstraße gelegene Randbereich der Ortschaft nur lückenhaft bebaut. Die Straßenbauverwaltung folgte der Empfehlung des Bundesrechnungshofes und sparte 6 Mio. Euro ein.

- Eine Straßenbauverwaltung beabsichtigte, zwei Kreuzungen einer Bundesstraße mit einer Landesstraße bzw. einer Ortsstraße umzubauen. Statt der bestehenden Kreisverkehre sollten zwei Brücken gebaut werden. Nach den Richtlinien reichten Kreisverkehre aus, wie sie bereits existierten. Der Bundesrechnungshof empfahl, den geplanten Umbau der Kreisverkehre zurückzustellen und zunächst die Entwicklung des Verkehrsaufkommens und der Unfallhäufigkeit abzuwarten. Die Straßenbauverwaltung entschied daraufhin, die Kreisverkehre beizubehalten. Sie reduzierte so die Ausgaben um rund 1,8 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass die Straßenbauverwaltungen bei einigen Planungen wirtschaftliche Alternativen nicht berücksichtigt hatten:

- Trotz vergleichsweise geringer Verkehrsbelastungen plante eine Straßenbauverwaltung für eine Ortsumgehung drei Anschlussstellen mit höchstem Ausbaustandard, die in kurzer Entfernung zueinander liegen sollten. Der Bundesrechnungshof empfahl der Straßenbauverwaltung, die Planung zu überprüfen. Sie ließ eine Anschlussstelle entfallen und senkte dadurch die Baukosten um rund 0,5 Mio. Euro.

- Eine Straßenbauverwaltung plante, eine neue Bundesstraße unter einer Bahntrasse hindurchzuführen. Die Bundesstraße hätte hierfür auf einer Länge von rund 700 Metern abgesenkt werden müssen. Das Verkehrsaufkommen auf der Bahnlinie betrug nur zwei Personenzüge pro Tag und sollte auf einen Personenzug pro Tag reduziert werden. Der Bundesrechnungshof sprach sich wegen der minimalen Verkehrsbelastung auf der Bahnlinie für einen Bahnübergang mit einer Schrankenanlage aus. Die Straßenbauverwaltung sagte zu, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Das Einsparvolumen betrug 3 Mio. Euro.

- Eine andere Straßenbauverwaltung plante ebenfalls, eine neue Bundesstraße unter einer Bahntrasse hindurchzuführen. Der Bundesrechnungshof beanstandete die unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Straßenbauverwaltung untersuchte daraufhin erneut die Wirtschaftlichkeit. Sie kam zu dem Ergebnis, dass sie rund 1,8 Mio. Euro einsparen kann, wenn die Straße über die Bahntrasse statt durch einen Tunnel geführt wird. Die Straßenbauverwaltung sagte zu, eine Überführung zu planen.

- Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass eine Straßenbauverwaltung die Wirtschaftlichkeit einer Brückenplanung nicht ausreichend untersucht hatte. Außerdem schlug er vor, die auf der Brücke vorgesehenen Radwege auf Hochborden verlaufen zu lassen statt auf gleicher Höhe mit dem Kraftverkehr, um Unfälle zu vermeiden. Die Straßenbauverwaltung reduzierte daraufhin die Brückenbreite auf das notwendige Maß und plante die Radwege auf Hochborden. Dadurch sparte sie 0,7 Mio. Euro ein und verbesserte die Verkehrssicherheit.

Der Bundesrechnungshof stellte schließlich fest, dass eine Straßenbauverwaltung regelmäßig einen zu hohen Ausbaustandard wählte. Sie stellte Entwässerungsrinnen, Hoch- und Tiefborde, Pflasterflächen sowie Treppenstufen bevorzugt aus Granit her. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der wirtschaftliche Einsatz von Bauteilen aus Granit im Vergleich zu den in der Anschaffung deutlich günstigeren Bauteilen aus Beton bisher nicht ausreichend belegt. Der Bundesrechnungshof empfahl der Straßenbauverwaltung, verstärkt die Verwendung von Bauteilen aus Beton in Betracht zu ziehen. Die Straßenbauverwaltung verwendet nunmehr regelmäßig Bauteile aus Beton. Dadurch wird sie nach Schätzung des Bundesrechnungshofes in der Zukunft jährlich Mittel einsparen, die einen Millionenbetrag erreichen können.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat in zahlreichen Prüfungen Einsparmöglichkeiten aufgezeigt, mit denen die Straßenbauverwaltungen bereits in der Planungsphase von Straßenbauvorhaben nicht notwendige Ausgaben vermeiden konnten. In den dargestellten Fällen sind sie den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes gefolgt und konnten so eine wirtschaftliche Vorgehensweise sicherstellen. Der Bundesrechnungshof sieht es als eine wesentliche Aufgabe der Straßenbauverwaltungen an, bei ihren Planungen selbst dafür zu sorgen, dass die Baumaßnahmen auf den notwendigen Umfang begrenzt und Einsparpotenziale genutzt werden. Das Bundesverkehrsministerium muss darauf achten, dass die Straßenbauverwaltungen ihr Planungsverhalten an diesen Zielen ausrichten und überzogene Baustandards vermeiden.

52.3

Das Bundesverkehrsministerium hat zugestanden, dass in einigen beanstandeten Fällen die geplanten Baumaßnahmen nicht wirtschaftlich waren. Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes haben das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltungen die Planungen überprüft, ergänzt oder korrigiert. Die Straßenbauverwaltungen haben sich anstelle der ursprünglich geplanten Ausführungen nunmehr für wirtschaftliche Varianten entschieden. Sie haben Vorhaben zurückgestellt oder gänzlich gestrichen. In den Jahren 2008 bis 2011 haben die Straßenbauverwaltungen dadurch für den Bund 14 Mio. Euro eingespart.

Der Bundesrechnungshof wird weiterhin Baumaßnahmen schon während der Planungsphase prüfen. In diesem frühen Stadium kann er am wirksamsten dazu beitragen, dass nicht notwendige Kosten vermieden werden. Er erwartet aber vom Bundesverkehrsministerium und von den Straßenbauverwaltungen, dass sie ihr Planungsverhalten und die Baustandards stärker an Wirtschaftlichkeitskriterien ausrichten.

53 Kat. C Bund fordert 8,8 Mio. Euro für Streckenkontrollen auf Bundesfernstraßen zurück

(Kapitel 1210)

53.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Hessen hat die Kosten der Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen zu Unrecht aus dem Bundeshaushalt finanziert. Die aufgelaufene Rückforderung für neun Jahre beträgt 8,8 Mio. Euro. Das Bundesverkehrsministerium hat den Betrag auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes von der Straßenbauverwaltung zurückgefordert.

53.1

Die Straßenbauverwaltungen der Länder betreiben und unterhalten im Auftrag des Bundes die Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Um einen sicheren Betrieb der Bundesfernstraßen zu gewährleisten, führen sie Streckenkontrollen durch. Damit können die Straßenbauverwaltungen der Länder insbesondere Schäden und Hindernisse auf Bundesfernstraßen feststellen und daraus die notwendigen Wartungsarbeiten ableiten. Die Kosten für die Streckenkontrollen tragen die Länder. Die Kosten für Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten finanziert demgegenüber der Bund.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Ausgaben für die Streckenkontrollen auf Bundesfernstraßen in Hessen, die ab dem Jahr 2003 anfielen. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung des Landes Hessen (Straßenbauverwaltung) keine gesonderten Streckenkontrollen durchführte. Vielmehr kontrollierte sie die Strecken im Zusammenhang mit den regelmäßigen Wartungsarbeiten auf Bundesfernstraßen, z. B. Absichern von Gefahrenstellen und Beseitigen von Hindernissen. Die Straßenbauverwaltung dokumentierte nicht ihren Aufwand für die Streckenkontrolle, die ein Mehrfaches an Aufwand gegenüber der Streckenwartung erfordert. Sie finanzierte sowohl die Kosten für die Streckenkontrolle als auch für die Streckenwartung aus Mitteln des Bundes. Der Bundesrechnungshof ermittelte überschlägig die Ausgaben für die Streckenkontrolle der Jahre 2003 bis 2011 mit 8,8 Mio. Euro.

Die Straßenbauverwaltung vertrat den Standpunkt, die Streckenkontrolle sei nicht von der Streckenwartung zu trennen. Sie hält die Streckenwartung für die weitergehende Leistung. Diese schließe die Kontrolltätigkeit bei der An- und Abfahrt zu den Leistungsorten der Streckenwartung mit ein. Der Aufwand für die An- und Abfahrten sei als Teil der Wartung durch den Bund zu tragen.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung nicht zwischen Streckenkontrolle und Streckenwartung unterscheidet. Unabhängig davon, ob die Straßenbauverwaltung die Streckenkontrolle mit der Streckenwartung durchführt, hat der Bund nur die Ausgaben für die tatsächlich erbrachte Wartung zu tragen.

Die Streckenkontrolle ist nicht Bestandteil der Wartung. Die Straßenbauverwaltung muss Streckenkontrollen auch dann durchführen, wenn keine Streckenwartung erforderlich ist. Während Streckenkontrollen regelmäßig durchzuführen sind, ist eine Streckenwartung nur im Bedarfsfall notwendig. Die Streckenkontrollen sind im Gegensatz zur Streckenwartung stets für die gesamte Strecke durchzuführen.

Deshalb lastete die Straßenbauverwaltung nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes dem Bund 8,8 Mio. Euro für die Streckenkontrolle zu Unrecht an. Die Straßenbauverwaltung ist bisher nicht bereit gewesen, die zu Unrecht verausgabten Bundesmittel zurückzuzahlen. Der Bundesrechnungshof hat daher das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, die 8,8 Mio. Euro von der Straßenbauverwaltung zurückzufordern.

53.3

Das Bundesverkehrsministerium hat unter Hinweis auf die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes die Straßenbauverwaltung unter Fristsetzung aufgefordert, dem Bund 8,8 Mio. Euro zu erstatten. Zugleich hat es sich vorbehalten, seine Forderung gegen Forderungen der Straßenbauverwaltung aufzurechnen. Zudem hat das Bundesverkehrsministerium die Straßenbauverwaltung aufgefordert, dafür zu sorgen, dass dem Bund rückwirkend zum 1. Januar 2012 weder die Personalkosten der Streckenkontrolle noch die damit in Zusammenhang stehenden Sachkosten angelastet werden.

Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes hat der Bund bei korrekter Kostenverteilung zwischen Bund und Land künftig jährlich etwa 1 Mio. Euro weniger zu zahlen.

54 Kat. B Ökologisches Modellvorhaben „Umweltbundesamt Dessau“ im Betrieb nicht beispielhaft

54.0

Die Betriebskosten des Neubaus für das Umweltbundesamt in Dessau liegen deutlich über den Planungswerten und dem Durchschnitt herkömmlicher Verwaltungsgebäude. Der Bundesrechnungshof führt dies vor allem auf die aufwendige technische Ausstattung zurück. Das Bundesbauministerium hat das Energiemonitoring des ökologischen Modellvorhabens unzureichend geplant und das Vorhaben nicht umfassend ausgewertet. So konnte es dessen Wirtschaftlichkeit nicht beurteilen und Erkenntnisse daraus bei anderen Baumaßnahmen des Bundes nicht nutzen.

54.1

54.1.1 Energiemonitoring für das Modellvorhaben geplant

Das Bundesbauministerium ließ den Neubau für das Umweltbundesamt in Dessau als modellhaft ökologisches Verwaltungsgebäude planen. Es sollte sowohl in der Bau- als auch in der Betriebsphase durch einen minimalen und effizienten Energie- und Stoffeinsatz gekennzeichnet sein. Dazu ließ das Bundesbauministerium innovative technische Anlagen einbauen, z. B. einen Erdwärmetauscher zur Unterstützung der Gebäudelüftung sowie eine solarbetriebene Kältemaschine zum Kühlen bestimmter Räume.

Ein Energiemonitoring (Monitoring) zum systematischen Erfassen von Vorgängen und Messwerten sollte sicherstellen, dass das Gebäude die geplanten energetischen Ziele erreicht. Zu diesem Zweck sollten spezielle Messeinrichtungen eingebaut werden. Das Bundesbauministerium beauftragte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Bundesinstitut) mit der Planung und Durchführung des Monitorings. Das Bundeswirtschaftsministerium förderte das Monitoring als Forschungsprojekt.

54.1.2 Baumängel verzögern Beginn des Monitorings

Das Bundesbauministerium genehmigte den Neubau im Januar 2001. Das Konzept für das Monitoring lag im März 2001 vor, die Bauarbeiten begannen im Mai 2001. Im August 2003 erhielt das Bundesinstitut die Förderzusage des Bundeswirtschaftsministeriums für das Monitoring. Zu diesem Zeitpunkt konnte das Bundesinstitut keinen Einfluss mehr auf die Bauplanung nehmen. Bereits installierte Messeinrichtungen, die nicht den Anforderungen des Forschungsprojekts entsprachen, mussten umgebaut und erweitert werden.

Das Monitoring konnte wegen zahlreicher Baumängel nicht wie geplant unmittelbar nach Fertigstellung des Gebäudes im Mai 2005 beginnen. Erst eineinhalb Jahre später war der Betrieb der technischen Anlagen so stabil, dass belastbare Messergebnisse vorlagen. Das Bundesinstitut verlängerte deswegen mit Zustimmung des Bundeswirtschaftsministeriums die Projektlaufzeit um rund ein Jahr. Trotzdem konnte es das Monitoring nicht bis zum Erreichen eines optimierten Gebäudebetriebs fortführen.

Nach den Erhebungen des Bundesrechnungshofes betrugen die Kosten der wissenschaftlichen Leistungen mindestens 1,6 Mio. Euro. Hiervon stammten rund 700 000 Euro vom Bundeswirtschaftsministerium, die weiteren Kosten trugen das Bundesinstitut und das Umweltbundesamt.

Bei Inbetriebnahme des Gebäudes waren wesentliche Mängel an den technischen Anlagen festzustellen, die im Verlauf des Monitorings nicht vollständig beseitigt werden konnten:

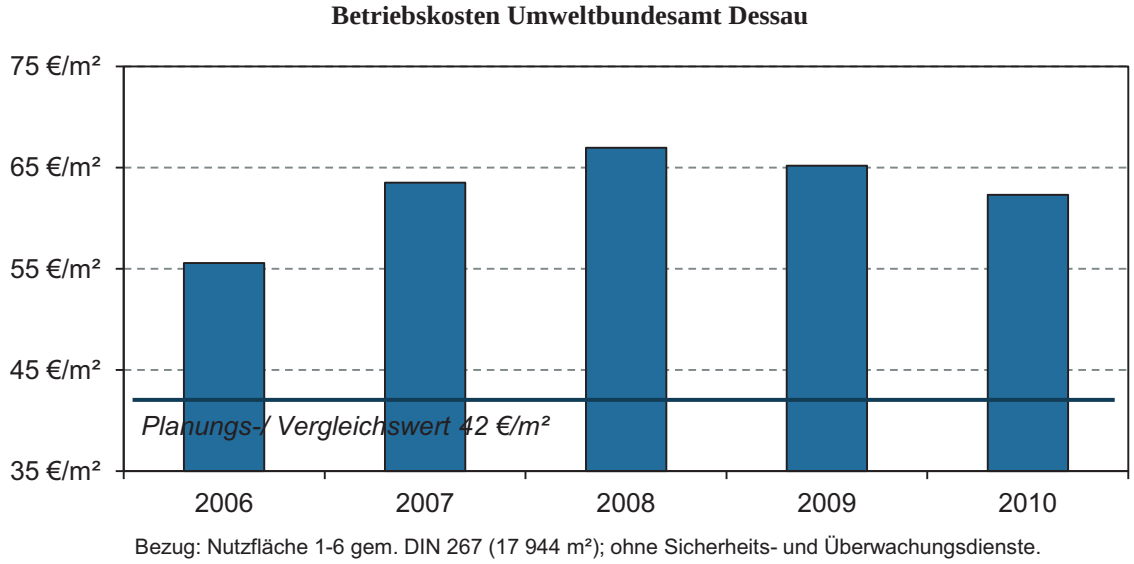
- Die solarbetriebene Kältemaschine erbrachte nur 50 % der prognostizierten Leistung.
- Der Erdwärmetauscher war nur mit einer reduzierten Betriebsdauer wirtschaftlich zu betreiben. Dies führte zu deutlich geringeren Energieerträgen als geplant.
- Die Entscheidung des Umweltbundesamtes, vorübergehend auftretendes Kondensat unter dem Dach des Innenhofes durch verstärktes Lüften zu beseitigen, führte zu einem erhöhten Energieverbrauch. Der Bundesrechnungshof hatte bereits bei der Prüfung der Entwurfsplanung empfohlen, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit auf das Dach über dem Innenhof zu verzichten.

Das Bundesinstitut stellte im Abschlussbericht zum Forschungsprojekt fest, die angestrebten wirtschaftlichen Erfolge seien nicht durchgängig eingetreten. Dies betreffe vor allem den noch zu hohen Wärmeverbrauch und die eingeschränkte Effizienz der solargestützten Kälteerzeugung. Dem Bundesbauministerium war dieser Bericht nicht bekannt. Es wertete die Erkenntnisse aus dem Monitoring nicht aus und führte keine Erfolgskontrolle des Vorhabens durch.

54.1.3 Betriebskosten überdurchschnittlich hoch

Das Bundesbauministerium hatte bei der Planung des Gebäudes jährliche Betriebskosten von rund 42 Euro je Quadratmeter prognostiziert. Dieser Wert stimmt mit den Vergleichs- und Planungsdaten für Betriebskosten von Verwaltungsgebäuden des Bundes und der Länder überein. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die tatsächlichen jährlichen Betriebskosten für den Neubau in den ersten fünf Jahren rund 63 Euro je Quadratmeter betrugen. Dies entspricht einem Betrag von durchschnittlich 1,31 Mio. Euro jährlich. Gegenüber Fachbesuchern gab das Umweltbundesamt Betriebskosten von 1,23 Mio. Euro an.

Abbildung 54.1



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen.

Der Vergleich ausgewählter Betriebskostenarten des Gebäudes mit denen herkömmlicher Verwaltungsgebäude zeigte in den meisten Fällen keinen wesentlichen Unterschied. Die Wärme- und Wartungskosten waren jedoch fast doppelt so hoch wie bei der Planung angenommen; die Wartungskosten waren zudem fast viermal höher als bei herkömmlichen Verwaltungsgebäuden.

Das Bundesbauministerium präsentiert das Gebäude des Umweltbundesamtes als beispielhaft nachhaltig.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Planung des Vorhabens kritisiert. Zwar hält er es für sinnvoll, ein Monitoring mit einem inhaltlich passenden Forschungsvorhaben zu verknüpfen. Die Entscheidung dafür hätte jedoch so rechtzeitig getroffen werden müssen, dass das Bundesbauministerium die Ausgaben für die erforderlichen Leistungen bereits in der Planungsphase hätte berücksichtigen können. Auch die Projektlaufzeit war zu kurz bemessen, um aussagekräftige Messergebnisse während des optimierten Gebäudebetriebs zu erhalten.

Zudem versäumte es das Bundesbauministerium, das Monitoring fachlich auszuwerten und eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Daher ist nicht sichergestellt, dass der Bund die bei diesem Modellvorhaben mit viel Aufwand gewonnenen Erfahrungen zum energiesparenden Bauen sowie dem Einsatz innovativer Anlagentechnik für künftige Baumaßnahmen nutzen kann.

Der Bundesrechnungshof hat weiter kritisiert, dass die durchschnittlichen jährlichen Betriebskosten des Gebäudes in Dessau rund 50 % höher als diejenigen von Vergleichsobjekten und als die geplanten Kosten waren. Dies hat er vor allem auf die hohen Wartungskosten der aufwendigen technischen Anlagen zurückgeführt, die nicht durch deutlich günstigere Wärme-, Strom- und Wasserkosten als bei herkömmlichen Verwaltungsgebäuden ausgeglichen werden konnten. Geringere Betriebskosten waren dadurch erst recht nicht zu erreichen. Das Ziel, ein Gebäude mit niedrigen Betriebskosten – einem wichtigen Kriterium für nachhaltiges Bauen – zu errichten, hat das Bundesbauministerium damit verfehlt.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, dass das Umweltbundesamt in seiner Öffentlichkeitsarbeit gegenüber Fachbesuchern unvollständige Angaben zu den Betriebskosten machte.

54.3

Das Bundesbauministerium hat bestätigt, dass das Monitoring nicht optimal verlaufen sei. Dies sei aber nicht auf eine unzureichende Planung zurückzuführen, sondern auf die verzögerte Fördermittelzusage. Auch auf die Laufzeit des Forschungsprojekts habe es keinen Einfluss gehabt; bei neuen Monitoringvorhaben achte es jedoch auf ausreichend bemessene Zeiträume.

Weiter hat das Bundesbauministerium eingeräumt, dass die Erkenntnisse aus dem Monitoring umfangreicher und direkter hätten genutzt werden können. Das beim Monitoring erworbene Wissen bleibe dennoch nicht unbeachtet, weil die Erfahrungen des Bundesinstituts in die Planung zahlreicher Baumaßnahmen des Bundes einfließen würden. Die Berichte des Bundesinstituts zum Monitoring lägen dem Bundesbauministerium mittlerweile vor. Eine Erfolgskontrolle sei jedoch zu aufwendig.

Das Bundesbauministerium hat die Auffassung vertreten, dass ein Betriebskostenvergleich verschiedener Gebäude mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sei. So sei der

Vergleich eines neuen Gebäudes mit Durchschnittswerten unterschiedlich alter Gebäude methodisch fragwürdig. Es sei nicht auszuschließen, dass neue Gebäude wegen ihres höheren Technisierungsgrades höhere Betriebskosten aufwiesen. Bei den Wärmekosten sei zu berücksichtigen, dass das Gebäude nicht wie ursprünglich geplant 60 Stunden in der Woche geöffnet sei, sondern 96 Stunden. Grund hierfür seien die flexibilisierten Arbeitszeiten. Auch habe der Bundesrechnungshof beim Vergleich der durchschnittlichen Betriebskosten nicht ausreichend beachtet, dass sich das Gebäude im ausgewerteten Zeitraum in der Phase der Inbetriebnahme befand. Nunmehr sinke der Strom- und Wärmeverbrauch kontinuierlich. Steigende Energiepreise könne das Umweltbundesamt dadurch ausgleichen.

Nach Ansicht des Bundesbauministeriums seien die vergleichsweise hohen Wartungskosten u. a. darauf zurückzuführen, dass die im betrachteten Zeitraum geltenden Wartungsverträge bereits zusammen mit den Bauverträgen abgeschlossen worden seien. Die Wartungskosten seien im Jahr 2011 etwa 25 % geringer gewesen als der vom Bundesrechnungshof ermittelte Durchschnittswert der ersten fünf Jahre. Ursache hierfür sei der Abschluss neuer Wartungsverträge.

Das Bundesbauministerium hat versichert, dass es weiterhin Ziel aller Beteiligten sei, Energieverbrauch und Betriebskosten des Gebäudes zu reduzieren. Es könne keine Rede davon sein, dass die Projektziele des Neubaus verfehlt worden seien und das Gebäude nicht nachhaltig sei. Das Bundesbauministerium hat mitgeteilt, dass das Umweltbundesamt die Betriebskosten in seinen Veröffentlichungen berichtigen werde.

54.4

Der Bundesrechnungshof zieht aus der zu späten Förderzusage und den damit verbundenen Problemen den Schluss, dass die Finanzierung des Monitorings als Forschungsprojekt in diesem Fall nicht geeignet war. Bei vergleichbaren Vorhaben muss das Bundesbauministerium von vorneherein die Finanzierung sowie eine durchgängige Planung und Durchführung gewährleisten.

Weiter ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass es nicht nur Aufgabe des Bundesinstituts, sondern vor allem auch des Bundesbauministeriums ist, das beim Monitoring erworbene Wissen weiterzuleiten. Das Bundesbauministerium sollte die Auswertung des Monitorings nachholen und bei künftigen Projekten sicherstellen, dass dies zügig geschieht. Eine Erfolgskontrolle ist bei jeder finanzwirksamen Maßnahme haushaltsrechtlich vorgeschrieben. Diese wird das Bundesbauministerium – wenn nicht anders möglich, auch überschlägig – zu erstellen haben, damit es beurteilen kann, ob das Monitoring wirtschaftlich war und es Erfahrungswerte für vergleichbare Vorhaben erhält.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein Betriebskostenvergleich von Gebäuden gleicher Nutzung gerade bei unterschiedlichem Alter und Technisierungsgrad angebracht ist. Nur so ist es möglich, Auswirkungen veränderter Gebäudekonzepte auf den Betrieb zu vergleichen. Das Gebäude des Umweltbundesamtes soll ein modellhaft ökologisches Gebäude sein, dessen Inbetriebnahme das Bundesinstitut mit erheblichem Aufwand wissenschaftlich begleitet hat. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht akzeptabel, dass es höhere Betriebskosten als herkömmliche Verwaltungsgebäude verursacht. Dies gilt auch unter Berücksichtigung von Besonderheiten wie überdurchschnittlich langen Öffnungszeiten.

Der Bundesrechnungshof befürwortet ausdrücklich die Bemühungen, die Betriebskosten zu reduzieren. Er erkennt jedoch nicht, dass die geplanten Werte, die dem durchschnittlichen Niveau herkömmlicher Verwaltungsgebäude entsprechen, erreicht werden können. Ohnehin hätten geringere Betriebskosten als bei herkömmlichen Verwaltungsgebäuden das Ziel dieses aufwendigen Modellvorhabens sein müssen. Der Bundesrechnungshof hält das Gebäude des Umweltbundesamtes deshalb hinsichtlich der Betriebskosten für nicht beispielhaft und erwartet vom Bundesbauministerium, dass es daraus Schlüsse für die künftige technische Konzeption von Gebäuden des Bundes ableitet. Es hat sicherzustellen, dass dabei Lösungen gewählt werden, die möglichst geringe Betriebskosten und damit im Ergebnis Betriebskostensenkungen gegenüber dem derzeitigen Standard erwarten lassen.

55 Kat. C Sonderregelungen zur Beschleunigung von Baumaßnahmen des Bundes und seiner Zuwendungsempfänger nur bedingt geeignet

55.0

Das Bundesbauministerium hat befristet vereinfachte Verwaltungsverfahren für die Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Bundes und Zuwendungsbaumaßnahmen eingeführt. Investitionen für Baumaßnahmen sollten schneller realisiert und damit konjunkturwirksam werden. Dies gelang nur für einen Teil der Baumaßnahmen. Bei Zuwendungsbaumaßnahmen wirkte sich der Verzicht auf die Beteiligung der Bauverwaltung negativ auf die Qualität der Bauunterlagen aus.

55.1

Die Bundesregierung beschloss im Jahr 2009 mit einem „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ u. a., zusätzliche Investitionsmittel für Baumaßnahmen bereitzustellen. Diese Maßnahmen mussten spätestens im Jahr 2010 begonnen werden.

Die Investitionen für Hochbaumaßnahmen des Bundes (Bundesbaumaßnahmen) und Zuwendungsbaumaßnahmen sollten sich schnellstmöglich konjunkturfördernd auswirken. Daher beschloss die Bundesregierung u. a.,

Verwaltungsverfahren befristet zu vereinfachen. Dies betraf sowohl Baumaßnahmen, die mit den zusätzlichen Mitteln finanziert wurden, als auch alle anderen Baumaßnahmen. Das Bundesbauministerium war aufgefordert, die Verfahrensvereinfachungen umzusetzen.

Haushaltsmittel für Baumaßnahmen dürfen nach § 24 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) erst veranschlagt werden, wenn aus den Bauunterlagen u. a. die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme und die geschätzten jährlichen Nutzungskosten nach Fertigstellung der Baumaßnahme ersichtlich sind. Form und Inhalt dieser Bauunterlagen werden für Bundesbaumaßnahmen im Einzelnen durch die „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes“ (RBBau) bestimmt. Darin sind die Anforderungen für Bauunterlagen zu Großen Baumaßnahmen (Baumaßnahmen mit Kosten über 1 Mio. Euro) und Kleinen Baumaßnahmen (Baumaßnahmen mit Kosten bis 1 Mio. Euro) beschrieben. Für Große und Kleine Baumaßnahmen gibt es darin unterschiedliche Verwaltungsverfahren. Danach genehmigt die Oberste Technische Instanz – also Bundesbauministerium oder Bundesverteidigungsministerium – Bauunterlagen zu Großen Baumaßnahmen baufachlich.

Bei der Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen ist nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO die Bauverwaltung zwingend zu beteiligen, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen 1 Mio. Euro übersteigen. Dazu sind in den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen die Aufgaben der Bauverwaltung geregelt: Danach berät sie die Zuwendungsempfänger und prüft die von ihnen erstellten Antrags- und Bauunterlagen. Unter Berücksichtigung der daraufhin erstellten baufachlichen Stellungnahme bewilligen die Zuwendungsgeber die Mittel für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen.

Das Bundesbauministerium hob im Januar 2009 die Kostengrenze für Kleine Baumaßnahmen und Zuwendungsbaumaßnahmen befristet bis Ende Dezember 2010 von 1 Mio. auf 5 Mio. Euro an. Für Bundesbaumaßnahmen zwischen 1 Mio. und 5 Mio. Euro legte das Bundesbauministerium fest, dass die Fachaufsicht – und nicht die Oberste Technische Instanz – die Bauunterlagen in eigener Zuständigkeit prüfen und genehmigen solle.

Das Bundesbauministerium legte außerdem fest, dass nunmehr Zuwendungsbaumaßnahmen mit Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen von bis zu 5 Mio. Euro ohne die Beteiligung der Bauverwaltung durchgeführt werden können. Voraussetzung sei, dass die Zuwendungsempfänger über hinreichenden baufachlichen Sachverstand verfügten. Angaben dazu, wer den baufachlichen Sachverstand feststellen soll und anhand welcher Kriterien, machte das Bundesbauministerium nicht.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover und Stuttgart, wie sich die Verfahrensänderungen auf die Durchführung der Bundesbaumaßnahmen und Zuwendungsbaumaßnahmen bis zur Genehmigung der Bauunterlagen auswirkten.

Bauunterlagen zu Bundesbaumaßnahmen und Zuwendungsbaumaßnahmen zum Teil unvollständig

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Fachaufsicht Bauunterlagen genehmigte, die zum Teil unvollständig waren; so lagen u. a. Raumbedarfspläne, mit denen Nutzer ihren Flächenbedarf vor Planungsbeginn nachweisen müssen, nicht vor. Die Nutzer ermittelten Raumbedarfspläne erst planungsbegleitend. In den Fällen, in denen Raumbedarfspläne vorlagen, entsprachen sie oftmals nicht den in den RBBau vorgegebenen Anforderungen. So fehlten z. B. Angaben zur beabsichtigten Nutzung, der Raumbedarfsplan enthielt keinen vollständigen Überblick über die benötigten Räume oder der Bedarf war lediglich beschrieben, ohne den genauen Flächenbedarf zu benennen. Auch fehlte in rund einem Drittel der Fälle ein Vergleich der geforderten mit den tatsächlich geplanten Flächen. In einigen Fällen waren die geplanten Flächen nicht in den Bauunterlagen angegeben. Angaben zu den jährlich entstehenden Nutzungskosten waren in 40 % der Fälle unvollständig oder fehlten ganz.

Die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen wurde nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes oftmals genehmigt, obwohl die Bauunterlagen unvollständig waren. Bauunterlagen, die Zuwendungsempfänger ohne Beteiligung der Bauverwaltung erstellt hatten, wiesen wesentlich häufiger Mängel auf als jene, bei denen die Bauverwaltung beteiligt war. So fehlte z. B. bei 50 % der Bauunterlagen ein von der Bewilligungsbehörde anerkannter Stellen- und Raumbedarfsplan; Schätzungen der jährlich zu erwartenden Nutzungskosten fehlten in 70 % der Fälle, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten bei allen Bauunterlagen.

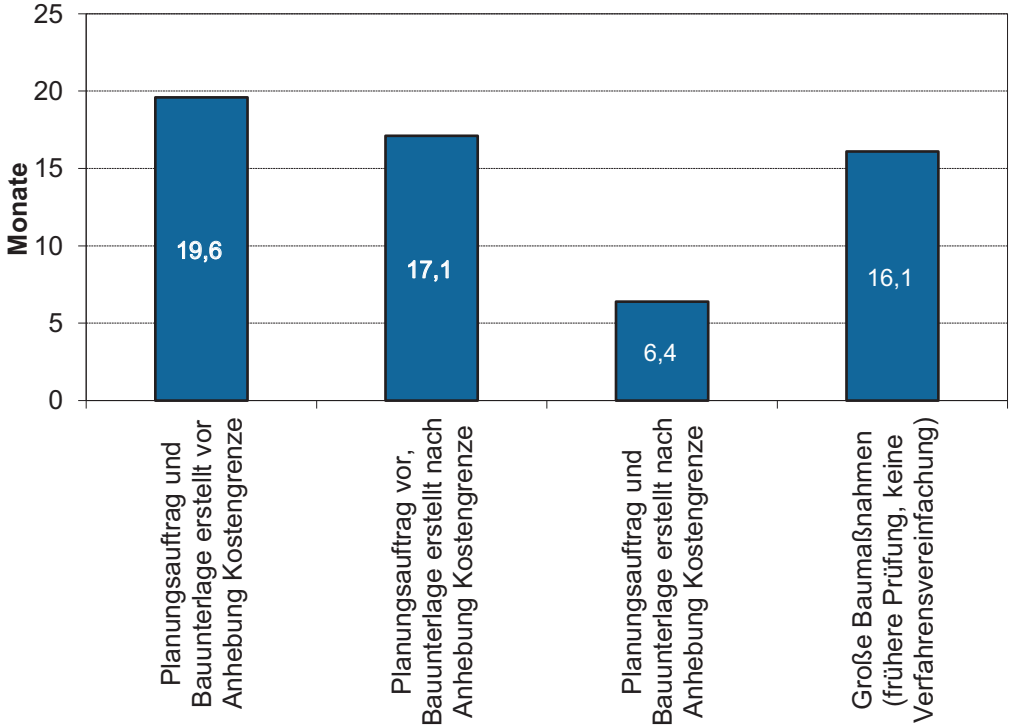
Bearbeitungsdauer für Bauunterlagen zu Bundesbaumaßnahmen zunächst länger als vorher

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bauverwaltung für die Bearbeitung von vor Anhebung der Kostengrenze erstellten, aber erst danach genehmigten Bauunterlagen durchschnittlich 19,6 Monate benötigte. Waren dagegen nur der Planungsauftrag vor der Anhebung der Kostengrenze erteilt, die Bauunterlagen aber erst danach aufgestellt worden, dauerte das Aufstellen, Prüfen und Genehmigen im Durchschnitt 17,1 Monate. Bei Bauunterlagen, zu denen die Bauverwaltung erst nach Anhebung der Kostengrenze den Planungsauftrag erhalten hatte (dies betraf rund 38 % der Fälle), dauerte die gesamte Bearbeitung im Durchschnitt 6,4 Monate.

Bei einer zu einem früheren Zeitpunkt durchgeführten Prüfung hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass es bei Großen Baumaßnahmen, deren Kosten zum Teil erheblich über 5 Mio. Euro lagen, im Durchschnitt 16,1 Monate dauerte, bis die Bauunterlagen aufgestellt, geprüft und von der Obersten Technischen Instanz baufachlich genehmigt waren.

Abbildung 55.1

Durchschnittliche Dauer für das Aufstellen, Prüfen und Genehmigen der Bauunterlagen



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen.

Kostengrenze bei Zuwendungsbaumaßnahmen nicht an Gesamtkosten der Baumaßnahme geknüpft

Das Bundesbauministerium hatte bei Zuwendungsbaumaßnahmen die Kostengrenze für die zwingende Beteiligung der Bauverwaltung von der Summe der Zuwendungen von Bund und Ländern abhängig gemacht. Damit konnten Zuwendungsempfänger mit zusätzlichen Geldern, z. B. Eigenmitteln, Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von deutlich über der Kostengrenze von 5 Mio. Euro ohne Bauverwaltung durchführen.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesbauministerium darauf hingewiesen, dass die genehmigten Bauunterlagen für Bundesbaumaßnahmen und Zuwendungsbaumaßnahmen oftmals nicht die Mindestanforderungen erfüllten, die zur Veranschlagung der Baumaßnahmen im Haushalt erforderlich sind.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, bei Bundesbaumaßnahmen zwischen 1 Mio. und 5 Mio. Euro künftig nicht regelmäßig auf die Prüfung und Genehmigung der Bauunterlagen durch die Oberste Technische Instanz zu verzichten.

Die Verfahrensänderungen bewirkten bei Bundesbaumaßnahmen zunächst keine Beschleunigung. Lediglich bei den Baumaßnahmen, bei denen die Bauverwaltung nach Anhebung der Kostengrenze vom Bundesbauministerium oder Bundesverteidigungsministerium beauftragt war, Bauunterlagen aufzustellen, war im Durchschnitt eine Beschleunigung bis zur Genehmigung der Bauunterlagen erkennbar. Dazu haben wesentlich auch die engen zeitlichen Vorgaben für den Einsatz der zusätzlichen Investitionsmittel und die zeitliche Befristung der Verfahrensvereinfachung beigetragen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt daher, dass eine dauerhaft erhöhte Kostengrenze auch eine dauerhafte Beschleunigungswirkung zur Folge hätte. Zudem würde diese Beschleunigung mit einer erheblichen Minderung der Qualität der Bauunterlagen erkauft, die letztlich zu deutlich höheren Kosten des öffentlichen Bauens führen dürfte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich bei Zuwendungsbaumaßnahmen der Verzicht auf die Beteiligung der Bauverwaltung insgesamt negativ auf die Qualität der Bauunterlagen ausgewirkt hat. Auch das Ziel der Konjunkturförderung rechtfertigt derartige Fehlentwicklungen nicht. Zudem belasten die Folgekosten mangelhaft geplanter oder unwirtschaftlicher Baumaßnahmen kommende Haushalte auf Dauer.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung der Zuwendungsbaumaßnahmen darauf hingewiesen, dass das Kriterium „Höhe der Zuwendung“ als wesentliches Kriterium für das Beteiligen oder Nichtbeteiligen der Bauverwaltung

ungeeignet war. Es wäre wünschenswert und vorteilhaft gewesen, wenn das Bundesbauministerium auf die individuelle Baumaßnahme abgestellt und Kriterien festgelegt hätte, wie der baufachliche Sachverstand im Einzelfall überprüfbar nachzuweisen ist.

55.3

Das Bundesbauministerium beabsichtigt, den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei seinen derzeitigen Überlegungen hinsichtlich einer dauerhaften Anhebung der Kostengrenze für Bundesbaumaßnahmen und Zuwendungsbaumaßnahmen weitgehend Rechnung zu tragen:

So soll im Rahmen der anstehenden Überprüfung der in den RBBau festgelegten Kostengrenze für Kleine Baumaßnahmen diese lediglich auf 2 Mio. Euro angehoben werden.

Für Zuwendungsbaumaßnahmen soll es grundsätzlich bei der bisherigen Kostengrenze von 1 Mio. Euro Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen für eine zwingende Beteiligung der Bauverwaltung bleiben.

Durch eine Neuregelung im Wissenschaftsbereich werden voraussichtlich zukünftig Zuwendungsbaumaßnahmen von Wissenschaftseinrichtungen davon ausgenommen: Bei diesen kann von einer Beteiligung der Bauverwaltung abgesehen werden, wenn die Wissenschaftseinrichtung über hinreichenden baufachlichen Sachverstand und ein geeignetes internes Controlling verfügt. Ob eine Wissenschaftseinrichtung diese Voraussetzungen erfüllt, soll dann das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesbauministerium entscheiden. Das Nähere wird in einer Verwaltungsvorschrift geregelt werden.

56 Kat. C Verwaltungskosten zu hoch berechnet: Land Bremen zahlt im Hochbau 0,5 Mio. Euro an den Bund zurück
(Kapitel 1225 Titel 632 03)

56.0

Der Bund hat sich mit zu hohen Zahlungen an den Personalkosten der Länder für die Durchführung von Bauaufgaben beteiligt. Das Bundesbauministerium folgte einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes und forderte vom Land eine Rückzahlung. Dadurch flossen 0,5 Mio. Euro in den Bundeshaushalt zurück. Bund und Land haben ihre Verwaltungsvereinbarung inzwischen angepasst, um das Risiko von Überzahlungen zukünftig zu verringern.

56.1

Der Bund zahlt für die Durchführung seiner Bauaufgaben im Hochbau den Ländern sogenannte Entschädigungen, die im Haushalt des Bundesbauministeriums veranschlagt sind. Hierfür schließt er mit dem jeweiligen Land ein Verwaltungsabkommen sowie eine Kostenerstattungsvereinbarung.

Grundlage der Abrechnungen mit der Freien Hansestadt Bremen für die Jahre 2002 bis 2006 waren das Verwaltungsabkommen sowie die Kostenerstattungsvereinbarung aus dem Jahr 1999. In dem Verwaltungsabkommen war auch die Personalstruktur für den bei der Landesbauverwaltung einzurichtenden Geschäftsbereich Bundesbau festgelegt. Die Ausgaben für das Personal im Geschäftsbereich sollte der Bund dem Land jährlich pauschal erstatten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart in der Freien Hansestadt Bremen die Erstattung der Personalausgaben im Geschäftsbereich Bundesbau. Dabei stellte er fest, dass dort weniger Personal beschäftigt war, als es das Verwaltungsabkommen vorsah. Einige der Stellen waren nicht besetzt. Das Land hatte dies dem Bund nicht mitgeteilt und in den Abrechnungen für die Jahre 2002 bis 2006 nicht berücksichtigt. Der Bund bemerkte das bei seiner Prüfung der Abrechnungen nicht und leistete deshalb an die Freie Hansestadt Bremen zu hohe Zahlungen für die Durchführung von Bauaufgaben.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die zu viel gezahlten Mittel zurückzufordern. Auch sei bei Abschluss des ab dem Jahr 2010 vorgesehenen neuen Verwaltungsabkommens die Sollstärke des Geschäftsbereichs Bundesbau zu überprüfen und ggf. anzupassen.

56.3

Das Bundesbauministerium ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt und verrechnete nach längeren Verhandlungen die Überzahlungen mit der Freien Hansestadt Bremen. Insgesamt konnten 0,5 Mio. Euro dem Bundeshaushalt wieder zugeführt werden.

Im Dezember 2010 hat das Bundesbauministerium das Verwaltungsabkommen und die Kostenerstattungsvereinbarung mit der Freien Hansestadt Bremen geändert. Darin ist festgelegt, dass Bund und Land den anstehenden Aufgabenumfang und die Auswirkungen auf die Personalstruktur im zweijährigen Turnus schätzen und die Kostenerstattungsvereinbarung entsprechend anpassen.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

57 Kat. A Entwicklung des Einzelplans 14

57.1 Überblick

Die Bundeswehr besteht aus den Streitkräften und der Bundeswehrverwaltung. Ihre Aufgaben leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Hierzu zählen u. a. die Landesverteidigung in der

Nordatlantischen Allianz, die internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, die Unterstützung von Bündnispartnern, der Schutz Deutschlands und seiner Bevölkerung, aber auch Hilfeleistungen bei Katastrophen und Unglücksfällen. Die erforderlichen Haushaltsmittel stellt der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, bereit.

Im Jahr 2011 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 32 Mrd. Euro. Das entsprach 10,8 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2013 sind Verteidigungsausgaben von 33,3 Mrd. Euro und damit 11 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts vorgesehen. Das in diesem Abschnitt verwendete Datenmaterial beruht auf Angaben des Bundesverteidigungsministeriums. Tabelle 57.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan.

Tabelle 57.1

Übersicht über den Einzelplan 14
Bundesministerium der Verteidigung

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro[a]					in %
Ausgaben des Einzelplans	31 549,0	31 983,4	434,4	31 871,9	33 283,1	*4,4*
darunter:						
• Bundesministerium	369,0	411,7	42,7	372,6	408,6	*9,7*
• Kommandobehörden	8 962,5	9 337,8	375,3	8 745,1	9 140,4	*4,5*
• Bundeswehrverwaltung	4 229,4	4 340,8	111,4	3 068,5	3 149,9	*2,7*
• Sonstiger Betrieb	2 161,1	2 091,8	-69,3	2 026,8	2 074,0	*2,3*
• Materialerhaltung	2 086,6	2 201,6	115,0	2 180,5	2 212,8	*1,5*
• Unterbringung	3 198,3	2 966,6	-231,7	4 072,8	4 807,3	*18,0*
• Militärische Beschaffungen	5 174,1	4 531,1	-643,0	5 159,5	4 891,5	*-5,2*
• Wehrforschung und Entwicklung	921,9	923,8	1,9	918,1	927,4	*1,0*
• Versorgungsausgaben	4 632,3	4 690,2	57,9	4 692,3	5 038,6	*7,4*
Einnahmen des Einzelplans	223,7	571,2	347,5	323,6	323,3	*-0,1*
darunter:						
• Veräußerungserlöse	25,2	114,4	89,2	125,2	131,0	*4,6*
• Heilbehandlung Dritter	79,5	156,7	77,2	79,5	79,5	*0*
• Erstattungen aus internationalen Einsätzen	--	66,8	66,8	--	--	*0*
Verpflichtungsermächtigungen	8 276,4[b]	1 509,9	-6 766,5	8 940,4	10 894,4	*21,9*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	294 896,5	276 900,0[c]	-17 996,5	287 219,5	284 016,5	*-1,1*

Erläuterungen: [a] Rechnerische Abweichungen ergeben sich aufgrund von Rundungsdifferenzen und der Globalen Minderausgabe.
[b] Im Bundeshaushalt 2011 veranschlagtes Soll.
[c] Ist-Besetzung am 1. Juni 2011.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 14; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 14.

Das Bundesverteidigungsministerium erläuterte die Gründe für die Abweichung zwischen den Soll- und Ist-Ausgaben für militärische Beschaffungen. Im Jahr 2011 gab es hierfür 643 Mio. Euro (12,4 %) weniger als geplant aus. Weil es Mehrausgaben bei verschiedenen anderen Kapiteln decken musste, standen diese Haushaltsmittel für militärische Beschaffungen nicht zur Verfügung. Von den 643 Mio. Euro gab es 311,1 Mio. Euro für „Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen“ aus. Mehr als zwei Drittel dieser Mittel wendete es für die Materialerhaltung von einsatzwichtigem Gerät und für die Beschaffung von für den Einsatz dringend benötigtem Material auf. Weitere 122 Mio. Euro verwendete es, um Personalausgaben in der Bundeswehrverwaltung zu decken. Seine Versorgungsausgaben verstärkte es mit 57,9 Mio. Euro. Letzteres begründet das Bundesverteidigungsministerium mit Preissteigerungen im Gesundheitswesen und damit einhergehenden höheren Ausgaben für Beihilfen. Zudem hätten mehr Soldatinnen und Soldaten als geplant die Bundeswehr verlassen und sogenannte Übergangsbeihilfen erhalten.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2013 weist einige wesentliche Veränderungen gegenüber den Titelansätzen des Vorjahres auf:

- Die Titelansätze für das Bundesministerium (Kapitel 1401), die Kommandobehörden (Kapitel 1403), die Bundeswehrverwaltung (Kapitel 1404) sowie für die Versorgungsausgaben (Kapitel 1467 und 1468) steigen. Dies ist im Wesentlichen auf geplante höhere Ausgaben für das aktive und ehemalige militärische und zivile Personal der Bundeswehr zurückzuführen.

  Die Tarif- und Besoldungsrunde 2012 soll im Jahr 2013 Mehrausgaben von 991,4 Mio. Euro für den Einzelplan 14 verursachen. Außerdem wird eine finanzielle Vorsorge von 108,8 Mio. Euro bei Kapitel 1403 Titel 423 02 veranschlagt. Diese Mittel waren ursprünglich im Einzelplan 60 ausgebracht und dürfen nur für Freiwillig Wehrdienstleistende ausgegeben werden, soweit deren Zahl 5 000 übersteigt.

- Der Titelansatz für die Unterbringung (Kapitel 1412) steigt um 734,5 Mio. Euro (18 %). Dabei werden für Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem „Einheitlichen Liegenschaftsmanagement“ zusätzliche geplante Ausgaben von 830 Mio. Euro veranschlagt. Gleichzeitig sinken die geplanten Ausgaben für den Bauunterhalt um 30 Mio. Euro. Die geplanten Ausgaben für Baumaßnahmen der Bundeswehr steigen um 110 Mio. Euro.

- Der Titelansatz für militärische Beschaffungen (Kapitel 1416) sinkt um 268 Mio. Euro (5,2 %). Dies ist auf zum Teil deutlich niedriger veranschlagte Ausgaben bei acht Beschaffungstiteln zurückzuführen.

Der Einzelplan 14 weist Planstellen, Stellen, Einnahmen und Ausgaben nicht getrennt nach Organisationsbereichen aus. Tabelle 57.2 gibt eine Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums. Zum 1. Juni 2011 waren insgesamt 276 900 Planstellen und Stellen besetzt. Davon entfielen 187 331 Planstellen und Stellen auf militärisches sowie 89 569 auf ziviles Personal. Daneben waren im Einzelplan 14 Stellen für 2 500 Reservistinnen und Reservisten sowie 55 000 Grundwehrdienstleistende vorgesehen.

Im Haushaltsjahr 2011 waren im Einzelplan 14 Verpflichtungsermächtigungen von 8,3 Mrd. Euro veranschlagt. Tatsächlich nahm das Bundesverteidigungsministerium 1,5 Mrd. Euro in Anspruch. Der Ausnutzungsgrad, also das Verhältnis zwischen den in Anspruch genommenen und den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, betrug somit 18,2 %. Im Vergleich dazu lag der Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen im Gesamthaushalt im selben Zeitraum bei 57,9 %.

Das Bundesverteidigungsministerium führt den vergleichsweise niedrigen Ausnutzungsgrad im Einzelplan 14 u. a. auf einen Systemfehler bei der Buchung eingegangener Verpflichtungen sowie auf geplante, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht realisierte Vorhaben zurück. Für diese Vorhaben habe es in erheblichem Umfang Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen. Die aus diesen Gründen nicht in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen beliefen sich auf 5,4 Mrd. Euro. Außerdem waren Anfang 2011 Verpflichtungsermächtigungen von 1,3 Mrd. Euro haushaltsgesetzlich gesperrt und konnten später nur anteilig in Anspruch genommen werden. Ein um diese Faktoren bereinigter Ausnutzungsgrad wäre, so das Bundesverteidigungsministerium, deutlich höher.

Tabelle 57.2

Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums

Bereich	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Planstellen/Stellen Ist am 1. Juni 2011
	in Mio. Euro		
Bundesministerium	0,2	411,7	3 039
Kommandobehörden	223,4	9 337,8	186 142
Bundeswehrverwaltung	21,7	4 340,8	87 719

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 14.

Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung wiederholt den niedrigen Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen im Gesamthaushalt kritisiert. Dies sieht er als ein Anzeichen dafür, dass Verpflichtungsermächtigungen für nicht etatreife Vorhaben veranschlagt werden. Zwar erkennt der Bundesrechnungshof an, dass bei der Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen ein Prognoserisiko besteht. Gleichwohl fordert er die Ressorts auf, in diesem Zusammenhang die Etatreife von Vorhaben sorgfältig zu prüfen (vgl. Bemerkung Nr. 1.8).

Abbildung 57.1 zeigt, dass der Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 14 in der Regel niedriger als im Gesamthaushalt ist.

57.2 Neuausrichtung der Bundeswehr

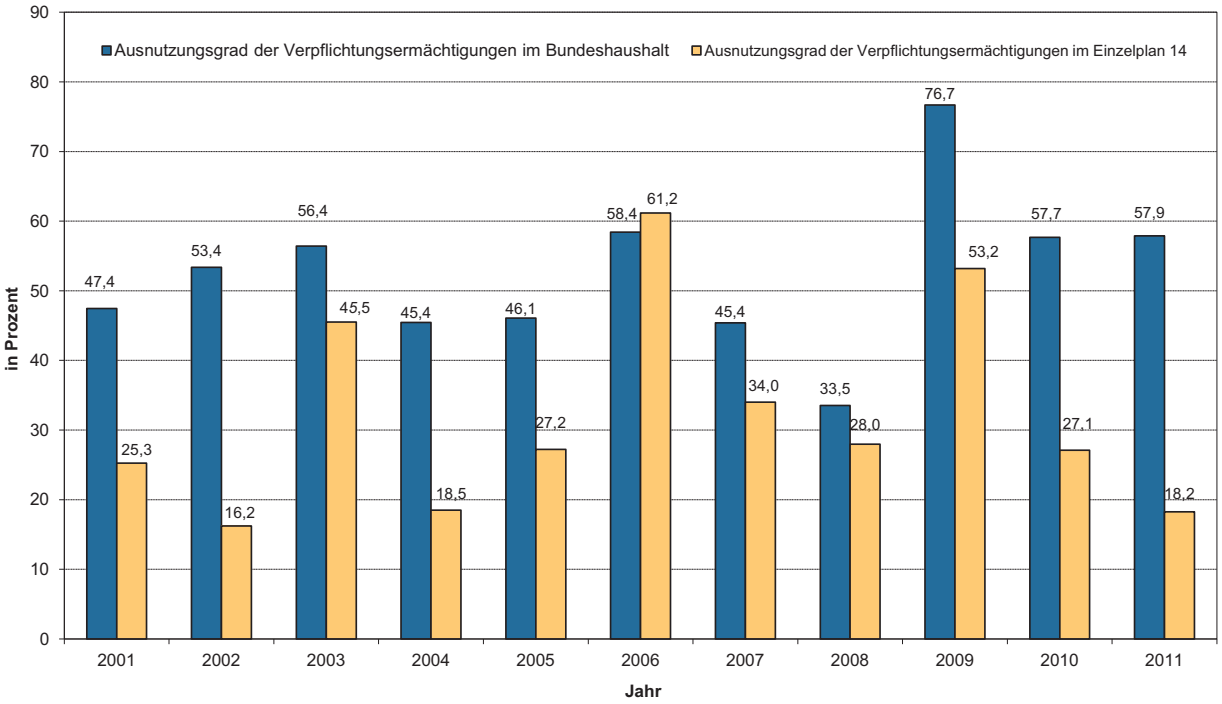
57.2.1 Allgemeiner Überblick

Die Bundesregierung leitete im Juni 2010 eine Strukturreform der Bundeswehr ein. Ziel dieser Neuausrichtung ist es, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Die neue Struktur der Bundeswehr soll dem demographischen Wandel Rechnung tragen und solide finanziert sein. Mit der Neuausrichtung sollen Parallelstrukturen beseitigt sowie Entscheidungsprozesse und Verfahren gestrafft werden. Zu diesem Zweck will die Bundeswehr insbesondere Aufgabenwahrnehmung und Verantwortung auf allen Ebenen zusammenführen. Das Ergebnis dieser Neuausrichtung soll eine schlanke, finanzierbare, einsatz- und fähigkeitsorientierte Bundeswehr sein, in der mehr Kräfte als bisher für internationale Einsätze zur Verfügung stehen.

Alle Umstrukturierungsmaßnahmen sollen im Bundesministerium beginnen und konsequent „von oben nach unten“ fortgeführt werden. Durch die Konzentration auf ministerielle Kernaufgaben reduziert das Bundesministerium die Zahl der Abteilungen, Unterabteilungen und Referate. Das Bundesministerium ist seit dem 1. April 2012 in der neuen Struktur arbeitsbereit. Die Zahl der Dienstposten im Bundesministerium soll von ursprünglich 3 100 auf künftig 2 000 Dienstposten sinken. Diese Dienstposten sollen sich auch weiterhin auf beide Dienstsitze in Bonn und Berlin verteilen. Dabei sind in Bonn etwa 900 und in Berlin etwa 1 100 Dienstposten vorgesehen.

Abbildung 57.1

Entwicklung des Ausnutzungsgrades der Verpflichtungsermächtigungen



Erläuterung: Nach § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2010 durften die Verpflichtungsermächtigungen ab einer Gesamtsumme von 10 Mio. Euro pro Titel grundsätzlich nur bis zu 90 % in Anspruch genommen werden.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes.

Die im Jahr 2011 eingeführte Aussetzung der Einberufung zum Grundwehrdienst und die schrittweise Reduzierung des zivilen und militärischen Personals sollen mittel- bis langfristig zu erheblichen Einsparungen führen. In der Zielstruktur wird die Bundeswehr bei einem Gesamtumfang von bis zu 185 000 Soldatinnen und Soldaten mindestens 5 000 und bis zu 15 000 Freiwillig Wehrdienstleistende und 2 500 Reservistinnen und Reservisten umfassen. Für das zivile Personal sind dann 55 000 Stellen vorgesehen.

Die Streitkräfte gliedern sich auch nach der Neuausrichtung in die fünf militärischen Organisationsbereiche Heer, Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis und Sanitätsdienst. Die Inspekteure führen ihre militärischen Organisationsbereiche künftig außerhalb des Bundesministeriums. Heer, Luftwaffe und Marine werden auch als Teilstreitkräfte bezeichnet. Teilstreitkraftübergreifende Dienstleistungen, wie die Versorgung der Streitkräfte im Inland oder die streitkräftegemeinsame Ausbildung, stellt die Streitkräftebasis weiterhin zentral für alle Organisationsbereiche bereit.

Die Bundeswehrverwaltung bildet eine eigenständige, von den Streitkräften unabhängige Bundesverwaltung, die z. B. Aufgaben des Personalwesens wahrnimmt und den unmittelbaren Rüstungs- und sonstigen Sachbedarf der Streitkräfte deckt. Sie wird künftig aus den fünf zivilen Organisationsbereichen „Personal“, „Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen“, „Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung“, „Rechtspflege“ sowie „Militärseelsorge“ bestehen.

Der Bundesverteidigungsminister gab im Oktober 2011 seine Entscheidung über die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland bekannt. Die Stationierungsentscheidung beruht nach Angaben des Bundesverteidigungsministeriums auf den Indikatoren „Funktionalität“, „Kosten und Wirtschaftlichkeit“, „Attraktivität“ und „Präsenz in der Fläche“. Künftig soll die Bundeswehr noch an 264 Standorten präsent sein. 31 Standorte sollen aufgegeben werden. 58 Kommunen, für die jeweils weniger als 15 Dienstposten vorgesehen sind, weist die Stationierungsübersicht nicht mehr als Bundeswehrstandorte aus. Das Bundesverteidigungsministerium setzt die Stationierungsentscheidung derzeit um. Im Juni 2012 gab das Bundesverteidigungsministerium bekannt, es plane, einen weiteren Standort zu schließen sowie die Zahl der Dienstposten an vier Standorten zu verändern.

Im Zuge der Neuausrichtung beabsichtigt das Bundesverteidigungsministerium, das Material und die Ausrüstung der Bundeswehr den neuen Zielvorgaben anzupassen. Hierzu identifizierte es u. a. sogenannte strukturrelevante Waffensysteme der Teilstreitkräfte und legte für diese Waffensysteme zahlenmäßige Obergrenzen fest. Dabei berücksichtigte es nicht nur vorhandene Bestände, sondern betrachtete auch laufende und geplante Beschaffungsvorhaben.

Insgesamt 38 strukturrelevante Waffensysteme erfasste das Bundesverteidigungsministerium in einer Übersicht. Auf sechs dieser Waffensysteme möchte es künftig vollständig verzichten. In einem Fall plant es, weitere Stückzahlen des Waffensystems zu beschaffen, in 14 Fällen sieht es keine Änderung der Bestände vor. Bei den restlichen 17 Fällen beabsichtigt es, die vorhandenen oder geplanten Bestände zum Teil deutlich zu reduzieren. So soll z. B. die Zahl der Kampfpanzer LEOPARD 2 von bisher vorhandenen 350 auf 225 Stück, die Zahl der Schützenpanzer PUMA von bisher geplanten 405 auf 350 Stück und die Zahl der Hubschrauber UH TIGER von bisher geplanten 80 auf 40 Stück sinken.

Das Bundesverteidigungsministerium hat im Haushaltsaufstellungsverfahren 2013 in Aussicht gestellt, mit Rüstungsunternehmen über eine Anpassung der bestehenden Verträge und Abnahmeverpflichtungen verhandeln zu wollen. Bereits im Juli 2012 vereinbarte das Bundesverteidigungsministerium mit Rüstungsunternehmen vertraglich, dass es lediglich 350 der ursprünglich geplanten 405 Schützenpanzer PUMA abnehmen wird. Dadurch verringert sich der Gesamtauftragswert für dieses Beschaffungsvorhaben einschließlich der damit zusammenhängenden zusätzlichen Leistungen und Ausstattungen um 341 Mio. Euro.

57.2.2 Auswirkungen auf den Haushalt

Die Neuausrichtung der Bundeswehr wirkt sich auf den Einzelplan 14 aus. Daneben sind bereits jetzt Auswirkungen auf den gesamten Bundeshaushalt absehbar. Die finanziellen Auswirkungen lassen sich jedoch weder für den Einzelplan 14 noch für den Bundeshaushalt vollständig ermitteln. Gleichwohl haben die Bundesregierung und die von der Neuausrichtung betroffenen Ressorts die finanziellen Auswirkungen einzelner Entscheidungen abgeschätzt.

Das Bundesverteidigungsministerium schätzt, dass es allein an Personal- und Betriebsausgaben jährlich 563,5 Mio. Euro einsparen kann, wenn es die Einberufung zum Grundwehrdienst aussetzt und die Zahl der Freiwillig Wehrdienstleistenden auf bis zu 15 000 reduziert.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Zahl der Studienanfänger mit der Aussetzung der Einberufung zum Grundwehrdienst sowie der damit verbundenen Aussetzung der Verpflichtung zur Ableistung des Zivildienstes steigt. Aufgrund der Verpflichtungen aus dem Hochschulpakt 2020 und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz rechnet sie mit zusätzlichen Ausgaben. In den Jahren 2011 bis 2018 sollen sich diese Mehrausgaben für Bund und Länder auf insgesamt bis zu 1,8 Mrd. Euro summieren.

Der Einzelplan 14 kann in den Jahren 2012 bis 2015 mit bis zu 1 Mrd. Euro pro Jahr aus dem Einzelplan 60 verstärkt werden. Mit diesen Haushaltsmitteln unterstützt die Bundesregierung den Abbau des Zivilpersonals der Bundeswehr. Das Bundesverteidigungsministerium kann aus diesen Mitteln Personalausgaben für sein ziviles Personal leisten. In der neuen Struktur nicht mehr benötigtes soge-

nanntes „Überhangpersonal“ soll bevorzugt zu anderen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes des Bundes wechseln können. Neue Arbeitgeber sollen als Anreiz bei einer Einstellung von Überhangpersonal neben der Stelle auch die zur Deckung der Personalausgaben erforderlichen Haushaltsmittel aus dem Einzelplan 60 erhalten.

Mit einem zeitlich befristeten Reformbegleitprogramm plant das Bundesverteidigungsministerium, den Personalkörper schnell und sozialverträglich anzupassen sowie die Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr zu steigern. Hierzu stellt es u. a. Haushaltsmittel für Abfindungen bei Dienstzeitverkürzungen bereit. Auf diese Weise können bis zu 3 100 Berufssoldatinnen und -soldaten sowie 1 500 Beamtinnen und Beamte vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden. Daneben plant es, mit Hilfe von Verpflichtungsprämien und einer verbesserten Vergütung neues Personal zu gewinnen. Tabelle 57.3 zeigt die Entwicklung der für das Reformbegleitprogramm insgesamt bei Kapitel 1403 Titel 459 09 veranschlagten Mittel.

Tabelle 57.3

Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für das Reformbegleitprogramm

	Haushaltsjahr			
	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	2014 Finanzplan	2015 Finanzplan
	in Mio. Euro			
Reformbegleitprogramm	200,0	250,0	300,0	300,0

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 14.

Bei Kapitel 1412 (Unterbringung) stehen dem Bundesverteidigungsministerium für das Jahr 2013 zusätzliche Haushaltsmittel von 110 Mio. Euro für Baumaßnahmen der Bundeswehr zur Verfügung. Mit diesen Mitteln beabsichtigt es, Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der Stationierungsentscheidung zu verwirklichen.

Die mit der Stationierungsentscheidung verbundene Schließung von Bundeswehrstandorten wird insbesondere die Länder und Kommunen belasten. Daher beabsichtigt die Bundesregierung, den Ländern im Jahr 2013 Finanzhilfen für neue städtebauliche Maßnahmen von 455 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen. Diese Mittel sollen im Einzelplan 12 veranschlagt werden. Daneben räumte der Haushaltsgesetzgeber den Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen ein Erstzugriffsrecht auf von der Bundeswehr aufgegebene Grundstücke ein. Verbilligte Grundstücksverkäufe sind hingegen nicht vorgesehen.

57.3 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Mit dem Regierungsentwurf für den Haushalt des Jahres 2008 führte das Bundesverteidigungsministerium die für Verwaltungszwecke eingerichteten Kapitel zusammen und bündelte einsatzorientierte Ausgabenbereiche in eigenen Kapiteln. Dadurch reduzierte es die Zahl der Kapitel von 19 auf 12.

Dem Verteidigungshaushalt stehen im Haushaltsvollzug verschiedene Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung. Bei der Inanspruchnahme darf der Plafond des Einzelplans nicht überschritten werden. Deckungsmöglichkeiten bestehen grundsätzlich nur innerhalb der jeweiligen Ausgabenbereiche. Das Bundesverteidigungsministerium ist ermächtigt, Einsparungen bei den Personalausgaben zu verwenden, um ggf. zusätzliche Ausgaben für dringend benötigtes Material zu leisten. Auch Ausgaben für internationale Einsätze sollen weiterhin mit Einsparungen im gesamten Einzelplan deckungsfähig sein. Erhalten bleibt auch die Möglichkeit, investive Ausgaben im Einzelplan 14 aus Einnahmen zu verstärken.

Für jedes Haushaltsjahr erstellt das Bundesverteidigungsministerium „Erläuterungen und Vergleiche zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts“, in denen es die Ausgaben strukturiert und vier Ausgabenbereichen zuordnet:

- Zu den Betriebsausgaben zählen Ausgaben für das zivile und das militärische Personal, für die Materialerhaltung sowie für den sonstigen Betrieb. Hierunter fallen z. B. Ausgaben für Verpflegung, Betriebsstoffe oder die Bewirtschaftung der Liegenschaften.

- Bei den Betreiberverträgen zur Weiterentwicklung der Bundeswehr handelt es sich um Kooperationen mit der privaten Wirtschaft in Gestalt sogenannter Betreibermodelle, mit deren Hilfe die Bundeswehr z. B. ihren Bedarf an IT-Dienstleistungen und an Mobilität deckt.

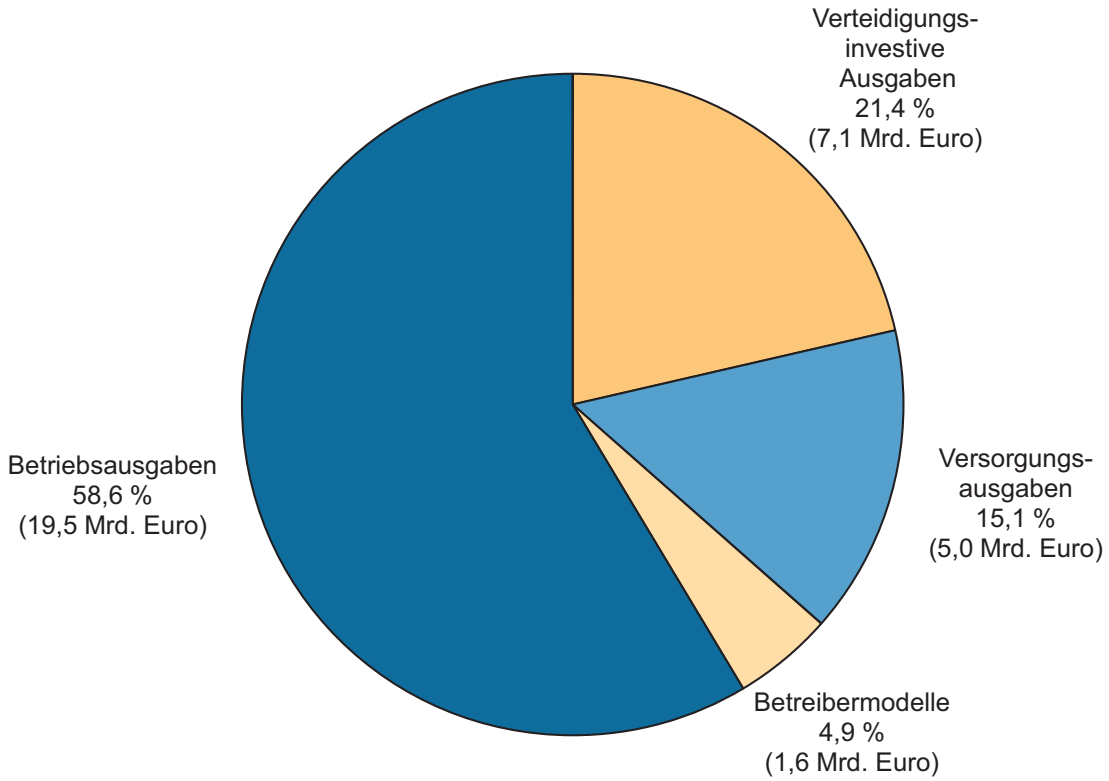
- Ausgaben für militärische Beschaffungen, militärische Anlagen einschließlich NATO-Infrastruktur, für Forschung, Entwicklung und Erprobung einschließlich Zuwendungen an Forschungsinstitute sowie sonstige Investitionen werden in dem Ausgabenbereich „verteidigungsinvestive Ausgaben“ zusammengefasst.

- Bei den Versorgungsausgaben handelt es sich um Ausgaben für die Versorgung von ehemaligen Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamten der Bundeswehr sowie deren Hinterbliebenen. Neben Versorgungsbezügen und Beihilfen fallen hierunter auch Übergangsbeihilfen für ausscheidende Soldatinnen und Soldaten auf Zeit. Hinzu kommen die Einzahlungen in den Versorgungsfonds für das Personal, das ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellt wurde.

Die Verteilung der geplanten Ausgaben auf die Ausgabenbereiche im Haushaltsjahr 2013 zeigt Abbildung 57.2.

Abbildung 57.2

Verteilung der Verteidigungsausgaben auf die Ausgabenbereiche



Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts 2013.

Das Bundesverteidigungsministerium wendet mehr als drei Viertel seiner Haushaltsmittel für Betriebsausgaben, Versorgungsausgaben und Betreibermodelle auf. Hierbei handelt es sich um Ausgaben, auf deren Höhe das Bundesverteidigungsministerium nur bedingt Einfluss nehmen kann. So kann es z. B. Personal nicht beliebig einstellen oder entlassen und Organisationsstrukturen sowie Standorte nicht kurzfristig verändern. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit Hilfe von Betreibermodellen geht es in erheblichem Umfang vertragliche Verpflichtungen ein, die es über einen längeren Zeitraum finanziell binden. Veränderungen in diesen Bereichen haben erst auf mittlere bis lange Sicht Auswirkungen auf die Höhe der Ausgaben.

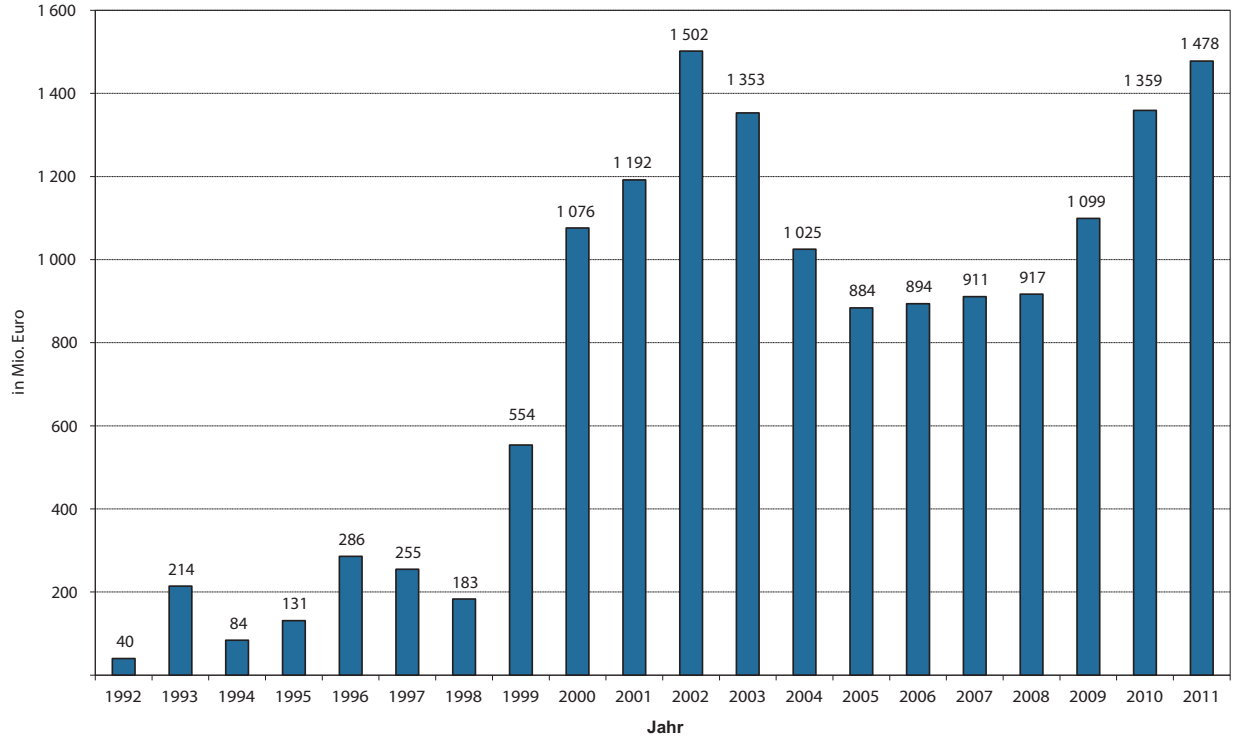
Ursprünglich war der Einzelplan 14 auf eine Bundeswehr mit dem Kernauftrag Landes- und Bündnisverteidigung ausgerichtet. Seit dem Jahr 1990 beeinflussen die internationalen Einsätze der Bundeswehr zunehmend den Verteidigungshaushalt. So können sicherheitspolitische Entwicklungen unmittelbar militärische Beschaffungsvorhaben auslösen oder beeinflussen und eine Veränderung der Haushaltsmittelansätze erforderlich machen. Aus einer erhöhten Einsatzbelastung können darüber hinaus eine höhere Wartungsintensität und zusätzliche Ausgaben für Materialerhaltung resultieren.

Haushaltsmittel, die dazu dienen, die Bundeswehr für eine Teilnahme an Einsätzen personell und materiell zu befähigen, sind weit überwiegend bei den für diesen Zweck eingerichteten Titeln veranschlagt. Zusätzlich werden Ausgaben für „Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen“ bei Kapitel 1403 Titelgruppe 08 veranschlagt. Bei diesen sogenannten „einsatzbedingten Zusatzausgaben“ handelt es sich um Haushaltsmittel zur Deckung des unmittelbar einsatzrelevanten Bedarfs. Abbildung 57.3 zeigt die Entwicklung der einsatzbedingten Zusatzausgaben seit dem Jahr 1992.

Am Beispiel der Kosovo-Krise im Jahr 1999 oder beim ISAF-Einsatz (International Security Assistance Force) in Afghanistan Ende 2011 ist zu erkennen, dass die einsatzbedingten Zusatzausgaben mit Beginn eines neuen Einsatzes zunächst sprunghaft ansteigen. In den darauffolgenden Jahren sinken sie und bleiben dann weitgehend unverändert, bis neue, einsatzbedingte Zusatzausgaben wiederum einen Anstieg bewirken. Das Bundesverteidigungsministerium führt dies darauf zurück, dass zu Beginn eines Einsatzes zunächst Fähigkeitslücken geschlossen werden müssen. Im Verlauf eines Einsatzes stark ansteigende Ausgaben begründet es mit gravierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen. Für das Jahr 2010 nennt es im Zusammenhang mit dem ISAF-Einsatz beispielhaft die Anhebung der Personalobergrenzen sowie Forderungen der NATO, die zu Mehrausgaben für einsatzwichtiges Material, Transportleistungen und Betriebsstoffe geführt hätten.

Abbildung 57.3

Entwicklung der einsatzbedingten Zusatzausgaben



Quelle: Bundestagsdrucksache 16/10692 vom 22. Oktober 2008; Jahresberichte des Bundesverteidigungsministeriums zu den Ausgaben für Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen.

57.4 Ausgaben

57.4.1 Betriebsausgaben

Die geplanten Betriebsausgaben sind in den vergangenen Jahren um 1,9 Mrd. Euro gestiegen (vgl. Tabelle 57.4). Die höheren Titelansätze in den Jahren 2011 bis 2013 sind im Wesentlichen auf die Einführung des „Einheitlichen Liegenschaftsmanagements“ in der Bundeswehr zurückzuführen. In diesem Zeitraum übertrug die Bundeswehr das Eigentum an ihren inländischen Liegenschaften schrittweise auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt).

Tabelle 57.4

Übersicht über die Entwicklung der Betriebsausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2009 Soll	**2010 Soll**	**2011 Soll**	**2012 Soll**	**2013 Haushalts-entwurf**
Betriebsausgaben (in Mio. Euro)	17 615,9	17 732,6	18 747,1	18 259,2	19 512,6
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*3,9*	*0,7*	*5,7*	*-2,6*	*6,9*

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Nach der Eigentumsübertragung zahlt das Bundesverteidigungsministerium Mieten an die Bundesanstalt. Dabei sind die Ausgaben aus dem Einzelplan 14 zugleich Einnahmen der Bundesanstalt und werden im Einzelplan 60 verbucht. Für das Jahr 2013 sind 2,7 Mrd. Euro für Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement für alle Bundeswehrliegenschaften einschließlich der beiden Dienstsitze des Bundesministeriums in Bonn und Berlin im Einzelplan 14 veranschlagt. Diese Haushaltsmittel erhielt das Bundesverteidigungsministerium zusätzlich. Ein Substanzgewinn für den Einzelplan 14 ist damit nicht verbunden.

Mit den bereitgestellten Haushaltsmitteln für die Materialerhaltung lässt die Bundeswehr Instandsetzungen und technische Änderungen bei Industrieunternehmen durchführen. Zudem kauft sie damit Ersatzteile und Betreuungsleistungen ein. Der Großteil dieser Ausgaben wird bei Kapitel 1409 (Materialerhaltung) veranschlagt.

Im Jahr 2011 gab die Bundeswehr allein aus dem Kapitel 1409 für die Materialerhaltung 2,2 Mrd. Euro aus. Den mit Abstand größten Teil der Ausgaben machte die Materialerhaltung der Luftfahrzeuge mit 1,2 Mrd. Euro aus, davon allein 391,2 Mio. Euro für die Materialerhaltung des EUROFIGHTER.

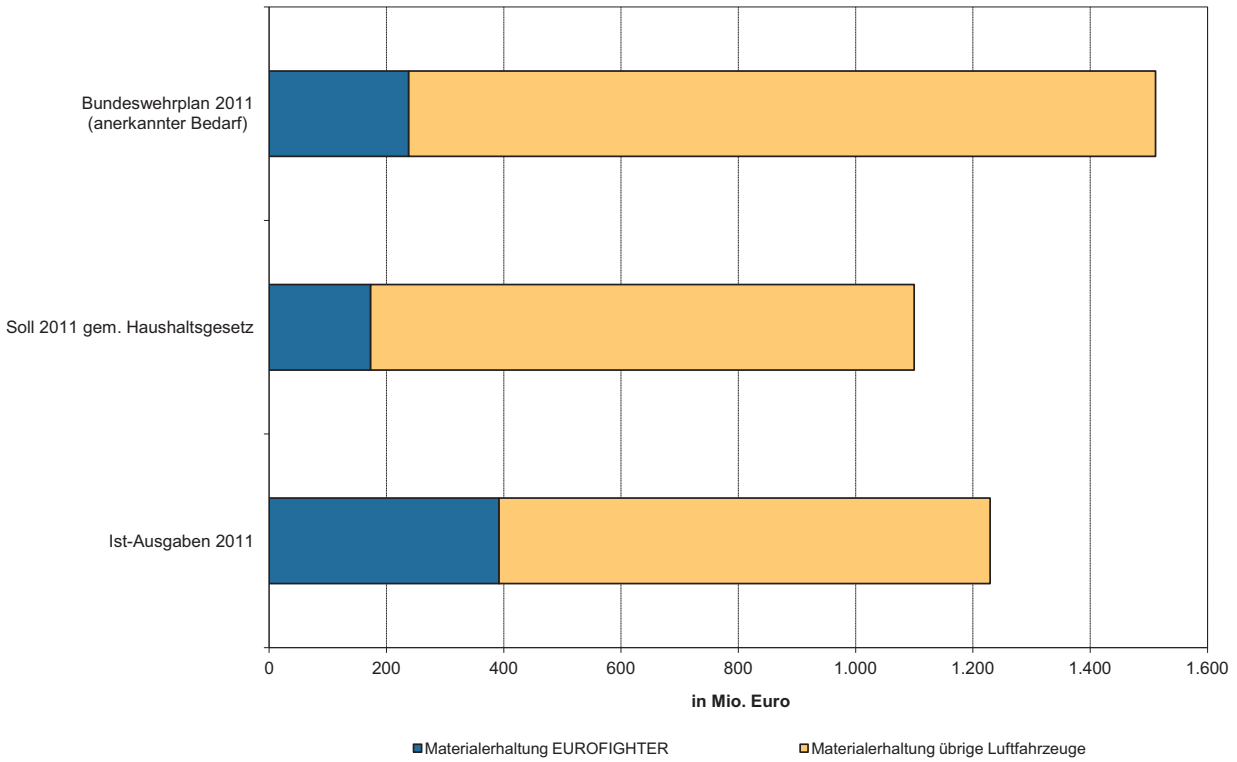
Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung, die Beschaffung und den Betrieb des EUROFIGHTER geprüft. In seine Betrachtungen hat er auch die Ausgaben für die Materialerhaltung einbezogen. Dabei stellte er fest, dass die tatsächlichen Ausgaben für die Materialerhaltung des EUROFIGHTER den im Bundeswehrplan ausgewiesenen Bedarf überschritten. Die im Haushaltsplan für die Materialerhaltung der Luftfahrzeuge veranschlagten Mittel reichten nicht aus, um die Ausgaben zu decken.

Für das Jahr 2011 wies der Bundeswehrplan einen Bedarf für die Materialerhaltung der Luftfahrzeuge von 1,5 Mrd. Euro aus. Im Einzelplan 14 waren lediglich geplante Ausgaben von 1,1 Mrd. Euro vorgesehen. Die tatsächlichen Ausgaben waren erheblich höher. Hierfür waren insbesondere Mehrausgaben von 153,2 Mio. Euro für die Materialerhaltung des EUROFIGHTER verantwortlich. Diese Mehrausgaben fielen an, obwohl weder der geplante Umfang von 84 Flugzeugen noch die geplanten Flugstunden erreicht wurden. So verfügte die Bundeswehr Anfang 2011 über 64 Flugzeuge. Weitere 15 Flugzeuge erhielt sie im Laufe des Jahres 2011. Im selben Zeitraum gab die Bundeswehr für die Materialerhaltung der übrigen Luftfahrzeuge deutlich weniger aus, als im Bundeswehrplan vorgesehen war.

Abbildung 57.4 stellt für das Jahr 2011 die geplanten Ausgaben und die Ist-Ausgaben für die Materialerhaltung der Luftfahrzeuge und jeweils gesondert für den EUROFIGHTER dar.

Abbildung 57.4

Vergleich der geplanten Ausgaben und der Ist-Ausgaben für die Materialerhaltung des EUROFIGHTER und der übrigen Luftfahrzeuge



Erläuterung: Alle Angaben beziehen sich auf Kapitel 1409 Titel 553 11. Bei seinen Berechnungen zum Soll 2011 hat der Bundesrechnungshof angenommen, dass das Verhältnis der geplanten Ausgaben zwischen dem EUROFIGHTER und den übrigen Luftfahrzeugen gemessen am Bundeswehrplan gleich bleibt.

Quelle: Bundeswehrplan 2011, Bundeshaushalt, Einzelplan 14 und Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 14.

Gemäß Bundeswehrplan liegt der Bedarf für die Materialerhaltung des EUROFIGHTER im Jahr 2013 bei 368,5 Mio. Euro und damit unter den Ist-Ausgaben des Jahres 2011. Die Zahl der Flugzeuge und die tatsächlichen Flugstunden werden allerdings weiter zunehmen. Das Bundesverteidigungsministerium meldete für das Jahr 2013 für die Materialerhaltung aller Luftfahrzeuge nur 180 Mio. Euro (16,4 %) mehr an, als im Jahr 2011 veranschlagt waren. Es begründete den Haushaltsvoranschlag mit dem zugewiesenen Plafond.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der im Bundeswehrplan ermittelte Bedarf und der vorgegebene Plafond aufeinander abzustimmen sind. Andernfalls wären entweder die Titel nicht bedarfsgerecht veranschlagt oder die Planungen nicht den verfügbaren Haushaltsmitteln angepasst.

Das Bundesverteidigungsministerium hat anerkannt, dass der Haushaltsvoranschlag und der Bundeswehrplan besser aufeinander abgestimmt sein sollten. Es erwartet entsprechende Verbesserungen vom neuen „Integrierten Planungsprozess“. Dieser soll die bisher getrennten Bereiche Bundeswehrplanung, Haushaltsplanung und Controlling zusammenführen. Alle Planungsdaten sollen in einer gemeinsamen Datenbasis zusammengeführt werden.

57.4.2 Betreibermodelle

Die Bundeswehr kooperiert in verschiedenen Bereichen mit der Industrie in Form von Betreibermodellen. Deren Ziel ist es, Aufgaben der Bundeswehr auf wirtschaftlich vorteilhaftere Weise zu erfüllen. Dabei handelt es sich entweder um Beteiligungen des Bundesverteidigungsministeriums an privatrechtlichen Unternehmen (Beteiligungsgesellschaften) wie der BWI Informationstechnik GmbH, der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH, der LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH, der BwFuhrpark-Service GmbH oder um sonstige Kooperationen mit Industrieunternehmen, z. B. zum Chartern von Transportkapazitäten.

Das Bundesverteidigungsministerium ist berechtigt, die Verträge mit der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH, der LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH sowie der BwFuhrparkService GmbH in den Jahren 2013 bis 2016 zu beenden. Derzeit prüft es, wie die von diesen Unternehmen erbrachten Leistungen künftig bereitzustellen sind.

Tabelle 57.5 zeigt, dass der Titelansatz für Betreibermodelle seit dem Jahr 2009 um 109,9 Mio. Euro gestiegen ist.

Der Bundesrechnungshof hat sich in der Vergangenheit bereits zu den Auswirkungen von Betreibermodellen, u. a. in Form einer Aufgabenwahrnehmung durch Beteiligungsgesellschaften, auf den Verteidigungshaushalt geäußert (Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 58). Dabei hat er insbesondere darauf hingewiesen, dass Betreibermodelle die Bundeswehr über einen längeren Zeitraum binden und den Gestaltungsspielraum im Einzelplan 14 einschränken. Weil das Bundesverteidigungsministerium mit den Aufgaben eines Betreibermodells zusammenhängende Ausgaben nicht vollständig erfasst und diese darüber hinaus bei verschiedenen Haushaltsstellen verbucht, sind die Auswirkungen der Betreibermodelle auf den Verteidigungshaushalt nicht vollständig zu erkennen.

In seinen diesjährigen Bemerkungen kritisiert der Bundesrechnungshof, dass das Bundesverteidigungsministerium Aufgaben der Beteiligungsverwaltung unzureichend wahrnimmt. Dies führt er insbesondere darauf zurück, dass der Bund einerseits Auftraggeber und andererseits als Mehrheitsgesellschafter des Unternehmens mittelbar auch Auftragnehmer ist (vgl. Bemerkung Nr. 58).

Tabelle 57.5

Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2009 Soll	**2010 Soll**	**2011 Soll**	**2012 Soll**	**2013 Haushaltsentwurf**
Betreibermodelle (in Mio. Euro)	1 508,0	1 603,2	1 600,8	1 556,4	1 617,9
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*13,0*	*6,3*	*-0,1*	*-2,8*	*3,9*

Erläuterung: Rechnerische Abweichungen ergeben sich aufgrund von Rundungsdifferenzen.
Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

57.4.3 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Ein Viertel der Haushaltsmittel im Einzelplan 14 steht für verteidigungsinvestive Ausgaben zur Verfügung. Nach der Bundeshaushaltsordnung gelten Ausgaben mit militärischem Bezug nicht als Investitionen. Insofern handelt es sich um konsumtive Ausgaben. Die Bundeswehr hingegen verwendet den Begriff der verteidigungsinvestiven Ausgaben, um den nachhaltigen Charakter dieser Ausgaben hervorzuheben. Auch bei den verteidigungsinvestiven Ausgaben ist der Gestaltungsspielraum nicht zuletzt durch langfristige vertragliche Verpflichtungen eingeschränkt. Der Titelansatz für verteidigungsinvestive Ausgaben ist seit dem Jahr 2009 um 508,3 Mio. Euro gesunken (vgl. Tabelle 57.6).

Die Verschiebung des Aufgabenspektrums der Bundeswehr beeinflusst auch Art und Umfang der militärischen Beschaffungen. So stellt die Teilnahme an internationalen Einsätzen die Streitkräfte – insbesondere auch wegen der zunehmenden Intensität – vor neue militärische Herausforderungen. Aus diesem Grund benötigt die Bundeswehr hochwertige und technisch komplexe Rüstungsgüter, deren Entwicklung und Beschaffung erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand erfordern. Ausgaben für militärische Beschaffungen werden im Wesentlichen bei Kapitel 1416 und bei Kapitel 1403 Titel 554 81 veranschlagt. Sie sind Teil der verteidigungsinvestiven Ausgaben und machen etwa ein Sechstel der Ausgaben des Einzelplans 14 aus.

Der jährliche Entscheidungsspielraum beim Einsatz von Haushaltsmitteln wird u. a. dadurch beeinflusst, inwieweit sich das Bundesverteidigungsministerium in Vorjahren bereits zu Ausgaben in künftigen Jahren verpflichtet hat. Insbesondere bei militärischen Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben erstrecken sich verbindliche vertragliche Zusagen und internationale Vereinbarungen zum Teil auf Zeiträume, die weit über den Finanzplanungszeitraum hinausgehen. Neben dem Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen (vgl. Nr. 57.1) hat der Bundesrechnungshof ausgewertet, in welchem Umfang das Bundesverteidigungsministerium sich durch in der Vergangenheit eingegangene Verpflichtungen für künftige Haushaltsjahre bereits gebunden hat.

Ein erheblicher Teil der für militärische Beschaffungen vorgesehenen Haushaltsmittel ist bereits durch eingegangene Verpflichtungen aus Vorjahren gebunden. Im Wesentlichen ist dies auf in der Vergangenheit eingeleitete große militärische Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben zurückzuführen, wie die Beschaffung der Fregatte 125, des Transportflugzeugs A400M, des Kampfflugzeugs EUROFIGHTER oder des Schützenpanzers PUMA. Infolgedessen ist das für neue Rüstungsprojekte frei verfügbare Haushaltsvolumen gering.

Eingegangene Verpflichtungen werden in einigen Fällen wider Erwarten nicht fällig, beispielsweise weil die Rüstungsunternehmen Waffensysteme nicht zum vereinbarten Zeitpunkt oder in der vereinbarten Qualität liefern. In diesen Fällen behält die Bundeswehr Zahlungen ein. Dadurch werden eingegangene Verpflichtungen ganz oder teilweise in die Zukunft verlagert.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2011 stellte das Bundesverteidigungsministerium Unterlagen zur Verfügung, mit denen es seine Titelansätze für den Einzelplan 14 begründete. In diesen haushaltsbegründenden Unterlagen wies es für das Jahr 2011 neben den bereits eingegangenen Verpflichtungen auch die voraussichtlichen Verpflichtungen bei den militärischen Beschaffungen aus. Voraussichtliche Verpflichtungen sind Verpflichtungen, die das Bundesverteidigungsministerium künftig eingehen möchte, um bereits bestehende Beschaffungsvorhaben zu ergänzen oder weitere Beschaffungsvorhaben einzuleiten.

Tabelle 57.6

Übersicht über die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2009 Soll	**2010 Soll**	**2011 Soll**	**2012 Soll**	**2013 Haushaltsentwurf**
Verteidigungsinvestive Ausgaben (in Mio. Euro)	7 622,3	7 554,8	7 347,2	7 363,9	7 114,0
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*8,9*	*-0,9*	*-2,7*	*0,2*	*-3,4*

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Der Bundesrechnungshof hat für das Jahr 2011 untersucht, in welchem Umfang die Bundeswehr sich bezogen auf einzelne Beschaffungstitel bereits verpflichtet hat. Dabei hat er auch betrachtet, inwieweit die Bundeswehr Zahlungen aufgrund eingegangener Verpflichtungen für militärische Beschaffungen planmäßig leistet. Ausweislich der haushaltsbegründenden Unterlagen lag die Summe der eingegangenen und voraussichtlichen Verpflichtungen im Jahr 2011 über den Titelansätzen. Die erwartete Überschreitung der Titelansätze betrug dabei 1,4 Mrd. Euro. Bei fünf Beschaffungstiteln überschritten bereits die eingegangenen Verpflichtungen das veranschlagte Soll. Den niedrigen Titelansatz begründete das Bundesverteidigungsministerium mit dem Verlauf der Beschaffungsvorhaben und mit Erfahrungswerten.

Anfang des Jahres 2011 waren 90 % der für militärische Beschaffungen vorgesehenen Haushaltsmittel durch bereits eingegangene Verpflichtungen gebunden. Dabei lag der Anteil eingegangener Verpflichtungen am veranschlagten Soll bei den einzelnen Titeln zwischen 15 % (Kapitel 1416 Titel 554 01, Beschaffung Sanitätsgerät) und 260 % (Kapitel 1403 Titel 554 81, Einsatzbedingter Sofortbedarf).

Im Jahr 2011 lagen bei sechs Titeln die tatsächlichen Ausgaben unter den eingegangenen Verpflichtungen (vgl. Tabelle 57.7). Die höchsten Abweichungen gab es bei der Beschaffung des Hubschraubers UH TIGER. Hier standen tatsächliche Ausgaben von 19,6 Mio. Euro eingegangenen Verpflichtungen von 280,2 Mio. Euro gegenüber.

Die Abweichungen zwischen den eingegangenen Verpflichtungen und den Ist-Ausgaben im Jahr 2011 beliefen sich auf insgesamt 745,3 Mio. Euro. Damit blieben eingegangene Verpflichtungen bis zu dieser Höhe bestehen. Diese können in den Folgejahren fällig werden und schränken das in diesen Jahren für neue Rüstungsprojekte verfügbare Haushaltsvolumen ein. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt empfohlen, höhere Beträge als bisher einzubehalten, wenn die Rüstungsunternehmen nicht vertragsgemäß liefern. Will das Bundesverteidigungsministerium dieser Empfehlung nachkommen und gleichzeitig einen planmäßigen Abfluss der Haushaltsmittel sicherstellen, muss es seine Prognosefähigkeit verbessern.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2013 hat der Bundesrechnungshof die eingegangenen und voraussichtlichen Verpflichtungen bei den militärischen Beschaffungen für die Jahre 2013 bis 2016 ausgewertet.

Tabelle 57.7

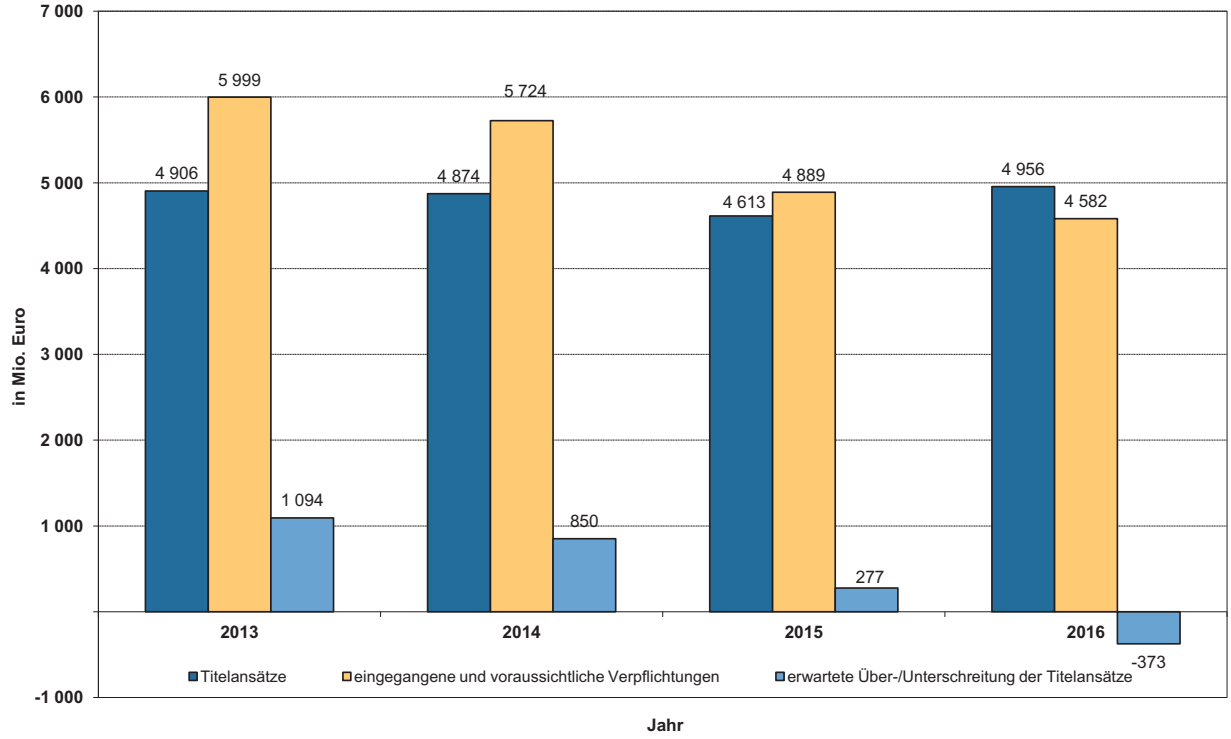
Übersicht über eingegangene Verpflichtungen und Ist-Ausgaben bei ausgewählten militärischen Beschaffungen

Titelkurzbezeichnung	Verpflichtungen für 2011	Ausgaben 2011 (Ist)	Abweichung Verpflichtungen/Ist
	in Mio. Euro		
Hubschrauber UH TIGER	280,2	19,6	260,6
Hubschrauber NH 90	252,3	50,1	202,2
Schützenpanzer PUMA	104,1	46,0	58,1
Transportflugzeug A400M	731,8	549,9	181,9
Flugbereitschaft BMVg	72,7	62,4	10,3
Beschaffung Kampffahrzeuge	352,2	320,0	32,2
Summen	1 793,3	1 048,0	745,3

Erläuterung: Verpflichtungen für das Jahr 2011, Stand: 31. Dezember 2010.
Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 14 für die Haushaltsjahre 2010 und 2011.

Abbildung 57.5

Vergleich der Titelansätze mit den eingegangenen und voraussichtlichen Verpflichtungen für militärische Beschaffungen



Quelle: Haushaltsbegründende Unterlagen zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2013 und des Finanzplans bis 2016 für den Einzelplan 14.

Abbildung 57.5 zeigt, dass in den Jahren 2013 bis 2015 jeweils die Summe der eingegangenen und voraussichtlichen Verpflichtungen die Titelansätze überschreiten wird. Bezogen auf die einzelnen Titelansätze für das Jahr 2013 bedeutet dies, dass bei 14 der insgesamt 18 Titel die eingegangenen und voraussichtlichen Verpflichtungen höher als die Titelansätze sind. In zwölf Fällen führt das Bundesverteidigungsministerium hierzu aus, dass es zwar einen höheren Bedarf erkannt, aus Plafondgründen jedoch einen niedrigeren Titelansatz gewählt habe. In einem Fall begründet es die Überschreitung des Titelansatzes nicht. In einem weiteren Fall gibt es an, dass es neben Plafondgründen auch Erfahrungswerte herangezogen habe, um den Titelansatz zu ermitteln. Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2011 hatte das Bundesverteidigungsministerium die gekürzten Titelansätze hingegen ausschließlich mit dem Verlauf der Beschaffungsvorhaben und mit Erfahrungswerten begründet.

Der Verweis auf Plafondgründe sowie die fehlende Begründung für die gekürzten Titelansätze wecken Zweifel daran, dass das Bundesverteidigungsministerium die Haushaltsmittel bei Kapitel 1416 für das Jahr 2013 bedarfsgerecht veranschlagt hat.

Neben den durch eingegangene Verpflichtungen gebundenen Haushaltsmitteln schränken weitere Faktoren im Zusammenhang mit bereits eingeleiteten Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben den Entscheidungsspielraum zusätzlich ein. So reichen die Rüstungsunternehmen z. B. nachträgliche Preissteigerungen an die Bundeswehr weiter oder stellen von der Bundeswehr geforderte Leistungserweiterungen ergänzend in Rechnung.

Aus Sicht des Bundesverteidigungsministeriums war das für militärische Beschaffungen frei verfügbare Haushaltsvolumen, insbesondere wegen der bereits beauftragten Großprojekte, in den vergangenen Jahren gering. Die freien Mittel reichten daher nicht aus, um neue Rüstungsprojekte uneingeschränkt zu realisieren. Daher beschaffte es Waffensysteme in der Regel in mehreren Schritten. Aus demselben Grund verzichtete es häufig zunächst auf zusätzliche Leistungen oder Ausstattungen, die es im weiteren Projektverlauf für notwendig erachtete, um ein vollständig einsatzfähiges Waffensystem zu erhalten. Es stellte jedoch fest, dass dieses Vorgehen hohe Stückkosten, logistischen Mehraufwand und den Parallelbetrieb von altem und neuem Gerät zur Folge hatte.

Auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist nicht auszuschließen, dass dieses Vorgehen die Wirtschaftlichkeit sowie den Verlauf und den Erfolg eines Entwicklungs- und Beschaffungsvorhabens insgesamt negativ beeinflusst. Im Übrigen kann das Bundesverteidigungsministerium seinen Entscheidungsspielraum auf diese Weise nur kurzfristig erweitern. Weil es Ausgaben in die Zukunft verlagert, schränkt es seinen Entscheidungsspielraum langfristig weiter ein. Seinen Entscheidungsspielraum er-

weitern könnte das Bundesverteidigungsministerium hingegen, wenn es Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben schneller an einen geänderten Bedarf anpassen, seine Beschaffungsplanung verbessern und seine Rüstungsprojekte priorisieren würde.

Das Bundesverteidigungsministerium beabsichtigt, das Material und die Ausrüstung der Bundeswehr insgesamt zu reduzieren und an die neue Struktur anzupassen. Art und Umfang der strukturrelevanten Waffensysteme hat es bereits festgelegt (vgl. Nr. 57.2). Derzeit verhandelt es mit den Rüstungsunternehmen über Vertragsänderungen bei großen Rüstungsprojekten. Sein Ziel ist es, bereits in Auftrag gegebene, aber nicht mehr benötigte Stückzahlen für diese Waffensysteme nicht mehr abnehmen zu müssen.

Die Bundeswehr erhofft sich, auch auf diese Weise dringend benötigten Entscheidungsspielraum zurückzugewinnen. Im Zuge der Neuausrichtung beabsichtigt sie zudem, die Planung und Beschaffung von Waffensystemen zu verbessern. So sollen z. B. die Ausstattungsumfänge begrenzt sowie für Einsätze vorgesehene Waffensysteme vorrangig beschafft werden.

57.4.4 Versorgungsausgaben

Seit dem Jahr 2006 werden die Versorgungsausgaben für die Bundeswehr im Einzelplan 14 veranschlagt. Ihre Entwicklung zeigt Tabelle 57.8. Danach ist der Titelansatz für die Versorgungsausgaben seit dem Jahr 2009 um 605,3 Mio. Euro angestiegen. Die deutlich höheren geplanten Ausgaben für das Jahr 2013 sind insbesondere auf die Tarif- und Besoldungsrunde 2012 zurückzuführen (vgl. Nr. 57.1).

Für die Entwicklung der Versorgungsausgaben ist insbesondere entscheidend, wie sich die Höhe der Versorgungsbezüge und die Zahl der Versorgungsempfänger verändert. Dabei können auch kurzfristige Effekte von Bedeutung sein. So konkurriert die Bundeswehr z. B. mit privaten Unternehmen und anderen öffentlichen Arbeitgebern um Soldatinnen und Soldaten, deren Verpflichtungszeit abläuft. Nach Ablauf der Verpflichtungszeit können Soldatinnen und Soldaten auf Zeit die Bundeswehr verlassen oder sich weiter verpflichten. Wenn sie die Bundeswehr verlassen, erhalten sie u. a. eine Einmalzahlung (Übergangsbeihilfe), die den Einzelplan 14 sofort belastet. Verpflichten sich die Soldatinnen und Soldaten auf Zeit weiter, so werden die Versorgungsbezüge erst später fällig. Infolgedessen können die Konjunktur und die Lage am Arbeitsmarkt sowie die Attraktivität der Bundeswehr als Arbeitgeber Auswirkungen auf die Höhe der Versorgungsausgaben haben.

57.5 Einnahmen

Einnahmen spielen im Einzelplan 14 eine untergeordnete Rolle. So sind für das Haushaltsjahr 2013 Einnahmen von 323,3 Mio. Euro vorgesehen. Der Einzelplan 14 enthält die Einnahmenbereiche „Verwaltungseinnahmen“ sowie „übrige Einnahmen“.

Zu den Verwaltungseinnahmen zählen z. B. Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten, aus Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten, aus der Heilbehandlung Dritter sowie aus der Veräußerung von beweglichen oder unbeweglichen Sachen. In den Bereich der übrigen Einnahmen fallen z. B. Einnahmen aus Zinsen für gewährte Darlehen oder aus Erstattungen für Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen. Wie in den Vorjahren kann die finanzielle Ausstattung der Bundeswehr durch Einnahmen aus der Veräußerung von beweglichen und unbeweglichen Sachen bis zu einer Höhe von 520 Mio. Euro verstärkt werden.

Besondere Einnahmenschwerpunkte bildeten in den vergangenen Jahren Veräußerungserlöse, Einnahmen aus der Heilbehandlung Dritter sowie Erstattungen im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen. Das Bundesverteidigungsministerium kann seit dem Jahr 2012 entbehrlich gewordene Fahrzeuge und Materialien unentgeltlich an die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und an bundesweit anerkannte Katastrophenschutzorganisationen abgeben.

57.6 Ausblick

Die Finanzplanung sieht für den Einzelplan 14 im Jahr 2013 eine Anhebung des Plafonds auf 33,3 Mrd. Euro vor. Dies ist insbesondere auf zusätzliche geplante Ausgaben im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement zurückzuführen. In den Folgejahren weist der Einzelplan 14 leicht zurückgehende Ausgaben auf, wobei diese jedoch über dem Ausgangsniveau im Jahr 2011 bleiben (vgl. Tabelle 57.9).

Tabelle 57.8

Übersicht über die Entwicklung der Versorgungsausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2009 Soll	**2010 Soll**	**2011 Soll**	**2012 Soll**	**2013 Haushaltsentwurf**
Versorgungsausgaben (in Mio. Euro)	4 433,3	4 476,5	4 632,2	4 692,3	5 038,6
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*6,6*	*1,0*	*3,5*	*1,3*	*7,4*

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Tabelle 57.9

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 14

	Haushaltsjahr					
	2011 Soll	**2012 Soll**	**2013 Haushalts-entwurf**	**2014 Finanzplan**	**2015 Finanzplan**	**2016 Finanzplan**
Einzelplan 14 (in Mio. Euro)	31 549,0	31 871,9	33 283,1	32 983,0	32 455,7	32 451,3
Veränderung zum Vorjahr (in %)	*1,4*	*1,0*	*4,4*	*-0,9*	*-1,6*	*0*

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 14; Eckwertebeschluss zum Haushaltsentwurf des Bundeshaushalts 2013 und zum Finanzplan 2012 bis 2016.

Im Juni 2012 gab das Bundesverteidigungsministerium bekannt, in welcher zeitlichen Abfolge es beabsichtigt, die Maßnahmen der Neuausrichtung umzusetzen. Danach plant es, die Zielstruktur bis Ende 2015 einzunehmen. Zum selben Zeitpunkt möchte es etwa drei Viertel der Stationierungsentscheidungen umgesetzt haben. Die Neuausrichtung einschließlich der Stationierungsentscheidungen beabsichtigt es, bis Ende 2016 abzuschließen. Dabei kann es jedoch erforderlich sein, einzelne Maßnahmen, wie beispielsweise Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der Stationierungsentscheidung, auch nach dem Jahr 2016 zu realisieren.

58 Kat. B Bundesverteidigungsministerium nimmt Aufgaben der Beteiligungsverwaltung unzureichend wahr

(Kapitel 1407)

58.0

Das Bundesverteidigungsministerium hat trotz einer erkennbar unzureichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer Investition eines mehrheitlich im Bundesbesitz befindlichen Unternehmens in Millionenhöhe zugestimmt. Das Unternehmen ist nahezu ausschließlich für die Bundeswehr tätig und erhält dafür Haushaltsmittel des Bundes. Daher hätte das Bundesverteidigungsministerium darauf hinwirken müssen, dass das Unternehmen wirtschaftlich handelt.

58.1

58.1.1

Das Bundesverteidigungsministerium ist Gesellschafter mehrerer Unternehmen des Privatrechts, die Dienstleistungen für die Bundeswehr erbringen. Im Jahr 2002 gründete es als Mehrheitsgesellschafter ein Unternehmen, das nahezu ausschließlich im Auftrag der Bundeswehr tätig ist. Dafür erhält das Unternehmen aufgrund eines Leistungsvertrages eine Vergütung aus Haushaltsmitteln des Bundes. Übereinstimmend mit dem Bundesverteidigungsministerium versteht sich das Unternehmen als „Inhouse-Gesellschaft“, über die das Ressort wie auf eine eigene Dienststelle Einfluss nehmen kann. Vertreter des Bundesverteidigungsministeriums im Aufsichtsrat überwachen u. a., ob die Entscheidungen des Unternehmens wirtschaftlich sind. Die Beteiligungsverwaltung im Bundesverteidigungsministerium bereitet seine Vertreter für die Sitzungen des Aufsichtsrates vor und ist in der Gesellschafterversammlung vertreten.

Den Leistungsvertrag mit dem Unternehmen schloss das Bundesverteidigungsministerium für eine Vertragsdauer von sieben Jahren. Diesen Vertrag verlängerte es zweimal. Er ist nunmehr bis zum 30. Juni 2014 befristet. Ob und in welcher Form die Bundeswehr oder ein Externer danach die Aufgaben des Unternehmens fortführen wird, ist offen.

58.1.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Unternehmen im Jahr 2007 geprüft hatte, wie es seine Software erneuern kann. Basis sollte eine Standard-Software sein. Den Bedarf für die neue Software begründete das Unternehmen mit steigenden IT-Betriebskosten. Daneben forderte das Bundesverteidigungsministerium, dass das IT-System des Unternehmens mit dem der Bundeswehr kompatibel sein solle.

Zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Unternehmens stellte der Bundesrechnungshof fest:

- Das Unternehmen konzentrierte seine Untersuchung auf drei Alternativen. Diese sahen einen unterschiedlich hohen Anteil an Geschäftsprozessen vor, die mit der Standard-Software eines IT-Anbieters abzubilden waren. Weitere Alternativen, insbesondere Standard-Software anderer IT-Anbieter, betrachtete das Unternehmen nicht.
- Das Unternehmen bezifferte die externen Projektkosten für die favorisierte Alternative auf 7,9 Mio. Euro. Zusätzlich rechnete es mit internen Aufwendungen von 10 600 Personentagen (z. B. Personal für Anwenderschulungen). Deren finanzielle Auswirkungen be-

rücksichtigte es nicht. Für die weiteren Alternativen betrachtete es die internen Aufwendungen nicht.

- Das Unternehmen gab an, mit der favorisierten Alternative seine IT-Betriebskosten jährlich um mindestens 2 Mio. Euro senken zu können. Dies leitete es in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht her. Das Einsparpotenzial der weiteren Alternativen betrachtete es nicht.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass das Unternehmen nicht alle Alternativen ergebnisoffen untersuchte. Interne Aufwendungen, Nutzeneffekte sowie Einsparpotenziale berücksichtigte es nicht vollständig.

In seiner mit dem Bundesverteidigungsministerium abgestimmten Stellungnahme bestritt das Unternehmen die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Schwächen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. Es berief sich jedoch darauf, dass es die betrachteten Alternativen „im Einklang mit den Vorgaben“ des Bundesverteidigungsministeriums eingegrenzt habe. Das Unternehmen wies darauf hin, dass es die Software an die Bundeswehr übergeben hätte, wenn der Leistungsvertrag nicht verlängert worden wäre. Mit Blick auf die Nutzungsdauer der Software teilte es mit, dass das IT-Projekt in jedem Fall als erforderlich und wirtschaftlich zu bewerten sei.

Daher untersuchte der Bundesrechnungshof ergänzend, ob und inwieweit das Bundesverteidigungsministerium das Beschaffungsvorhaben seiner Mehrheitsbeteiligung seinerseits geprüft hatte.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Unternehmens diente dem Bundesverteidigungsministerium als Mehrheitsgesellschafter sowie seinen Vertretern im Aufsichtsrat als „Entscheidungsgrundlage“ für das Beschaffungsvorhaben. Das Bundesverteidigungsministerium führte keine zusätzlichen Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit des IT-Projekts und zu den Nutzungsmöglichkeiten der Software nach Ablauf des Leistungsvertrages durch. Stattdessen informierte die Beteiligungsverwaltung die Vertreter im Aufsichtsrat u. a. im Oktober 2007 in einer halbseitigen Zusammenfassung über das IT-Projekt. Daraus ging hervor, dass das Bundesverteidigungsministerium anhand seiner Informationen nicht bewerten konnte, ob die Überlegungen zum IT-Projekt plausibel waren. Den Vorschlag des Unternehmens zur Einführung der Standard-Software hielt es „jedoch – vorausgesetzt, dass die genannten Kosten stimmen sowie die gemachten Annahmen richtig sind – für nachvollziehbar“. Es wies darauf hin, dass „der Aufwand für Anwenderschulungen und organisatorische Anpassungen … nicht unterschätzt werden sollte“. Die Beteiligungsverwaltung empfahl den Vertretern, den Vorschlag zum IT-Projekt in der Aufsichtsratssitzung zur Kenntnis zu nehmen. In der Gesellschafterversammlung stimmte das Bundesverteidigungsministerium der Einführung der Standard-Software zu.

Anfang des Jahres 2011 teilte das Unternehmen dem Bundesrechnungshof mit, es habe die Software zwar eingeführt. Die IT-Betriebskosten habe es aber nicht senken können. Ursprünglich hätte nach der Einführung der Standard-Software Personal des Unternehmens IT-Aufgaben, für die das Unternehmen bis dahin Externe beauftragt hatte, kostengünstiger wahrnehmen sollen. Wegen eines vom Bundesverteidigungsministerium im Jahr 2009 verordneten Einstellungsstopps habe das Unternehmen das hierfür erforderliche Personal jedoch nicht einstellen dürfen. Infolgedessen habe es auch die geplanten Einsparungen nicht realisieren können.

58.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesverteidigungsministerium die Interessen des Bundes stärker berücksichtigen müssen.

Die Beteiligungsverwaltung hat die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Schwächen in der vorbereitenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Unternehmens zum Teil selbst erkannt. Sie hat jedoch versäumt, insbesondere vor dem Hintergrund der gesetzlichen Sorgfaltspflichten von Aufsichtsräten, den Bundesvertretern zu empfehlen, die Schwächen gegenüber dem Unternehmen nachdrücklich zu monieren. So hätte das Unternehmen die Notwendigkeit erkannt, seine Vorlage nachzubessern und die Entscheidung über die Beschaffung auf eine verlässliche Grundlage zu stellen. Dies gilt umso mehr, da die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Unternehmens nicht den allgemeinen Vorgaben des Bundesverteidigungsministeriums für seinen Geschäftsbereich genügte. Danach sind in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sämtliche Alternativen zu betrachten sowie für alle Alternativen die voraussichtlichen Ausgaben und gegebenenfalls Kosten zu ermitteln.

Im Ergebnis führte die unzureichende Vorbereitung dazu, dass das Bundesverteidigungsministerium in der Gesellschafterversammlung der Einführung der Standard-Software zwar zustimmte. Mit dem kurz darauf verhängten Einstellungsstopp vereitelte es jedoch die vom Unternehmen angestrebten Einsparungen letztlich selbst.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium auch deshalb in der Verantwortung gesehen, weil nicht nur die Wirtschaftlichkeit der unternehmerischen Entscheidung als solche nachzuweisen war. Das Bundesverteidigungsministerium hätte darüber hinaus auch hinterfragen müssen, ob es die Software nach Ablauf des Leistungsvertrages nutzen kann.

58.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat der Darstellung des Unternehmens erst im Nachhinein widersprochen, wonach es die Auswahl der Alternativen auf die Standard-Software eines IT-Anbieters beschränkt haben soll. Es habe lediglich gefordert, dass die zu beschaffende Standard-Software mit dem IT-System der Bundeswehr kompatibel sein solle. Das Unternehmen habe der Einfachheit halber darauf verzichtet, Produkte anderer IT-Anbieter in seine Untersuchungen einzubeziehen. Neben

der geforderten Kompatibilität sei ein vom IT-Anbieter eingeräumter Lizenzrabatt entscheidend gewesen. Die weiteren Schwächen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das Bundesverteidigungsministerium nicht bestritten.

Das Bundesverteidigungsministerium hat hingegen den Ausführungen des Unternehmens widersprochen, wonach es einen Einstellungsstopp gegenüber dem Unternehmen verhängt und damit die vom Unternehmen erwarteten Einsparungen vereitelt habe. Das Bundesverteidigungsministerium habe im Jahr 2009 den Stellenumfang der Gesellschaft auf den damaligen Ist-Bestand von 385 Vollzeitstellen begrenzt. Innerhalb dieses Umfangs hätte das Unternehmen Stellen nachbesetzen können, ohne das Bundesverteidigungsministerium zu beteiligen. Somit hätte das Unternehmen neues IT-Personal einstellen können.

Darüber hinaus hat das Bundesverteidigungsministerium mitgeteilt, dass für das IT-Projekt auch eine Entscheidung des Minderheitsgesellschafters für sein eigenes Unternehmen von Bedeutung gewesen sei. Die Standard-Software sei im Übrigen auch erforderlich, wenn der Leistungsvertrag mit dem Unternehmen nicht verlängert würde. Dies sei unabhängig davon, ob ein Externer oder die Bundeswehr die Aufgaben des Unternehmens wahrnehmen werde.

Nach Ansicht des Bundesverteidigungsministeriums wiesen die Untersuchungen des Unternehmens das IT-Projekt als wirtschaftlich aus. Die ausgewählte Standard-Software sei mit dem IT-System der Bundeswehr kompatibel. Daher habe für das Bundesverteidigungsministerium kein Grund bestanden, eigene zusätzliche Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit des IT-Projekts zu veranlassen.

58.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an der Beteiligungsverwaltung des Bundesverteidigungsministeriums aufrecht. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist unvollständig, auch unter Einbeziehung der Hinweise zur Kompatibilität der IT-Systeme und zum Lizenzrabatt. Eine Auswahl der wirtschaftlich vorteilhaftesten Alternative war somit nicht sichergestellt. Mit dem IT-Projekt hat das Unternehmen ein Beschaffungsvorhaben in Millionenhöhe eingeleitet. Das Bundesverteidigungsministerium hat es jedoch versäumt, auf eine sachgerechte Entscheidung über diese finanzwirksame Maßnahme hinzuwirken. Darüber hinaus offenbaren die unterschiedlichen Auskünfte und zum Teil widersprüchlichen Begründungen von Bundesverteidigungsministerium und Unternehmen u. a. zum Einstellungsstopp erhebliche Defizite bei ihrer inhaltlichen Abstimmung.

Der Bundesrechnungshof hätte erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium für den Wirtschaftlichkeitsnachweis einer Investition seiner Mehrheitsbeteiligung dieselben Maßstäbe anlegt wie für seinen Geschäftsbereich. Der Bundesrechnungshof hielte es für bedenklich, wenn es bei seinen Mehrheitsbeteiligungen geringere Anforderungen stellen würde.

Auch der Hinweis, die Software sei bei einer Nichtverlängerung des Leistungsvertrages für die Bundeswehr erforderlich, überzeugt nicht. Denn zum einen hätte das Bundesverteidigungsministerium auch in diesem Fall nachweisen müssen, dass das IT-Projekt wirtschaftlich ist. Zum anderen ist bis heute nicht entschieden, ob und in welcher Form die Aufgaben des Unternehmens fortgeführt werden. Somit hat das Bundesverteidigungsministerium eine Fehlinvestition in Kauf genommen, wenn die Software nach dem Ende des Leistungsvertrages beispielsweise von einem Externen nicht mehr genutzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof sieht den Vorgang als Beispiel für Probleme bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Bundeswehr durch Beteiligungsgesellschaften. Der Bund ist Auftraggeber und als Mehrheitsgesellschafter des Unternehmens zugleich mittelbarer Auftragnehmer. Damit die Gesellschafterversammlung und die Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat die besonderen Interessen des Bundes berücksichtigen können, ist es wichtig, sie intensiv vorzubereiten. Hierfür reicht es nicht aus, unternehmerische Entscheidungsvorschläge lediglich zur Kenntnis zu nehmen und erkannte Schwächen hinzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hat sich in der Vergangenheit bereits zu den Auswirkungen von Betreibermodellen, u. a. in Form einer Aufgabenwahrnehmung durch Beteiligungsgesellschaften, auf den Verteidigungshaushalt geäußert (Bemerkungen 2011 Nr. 58). Dabei hat er insbesondere darauf hingewiesen, dass das Bundesverteidigungsministerium sich mit Betreibermodellen langfristig in erheblichem Umfang finanziell bindet. Auch aus diesem Grund kommt der Beteiligungsverwaltung besondere Bedeutung zu.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium durch sachgerechte und seinen eigenen Maßstäben entsprechende Entscheidungen darauf hinwirkt, dass die Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen seiner Mehrheitsbeteiligungen nachgewiesen ist.

59 Kat. B Bundesverteidigungsministerium muss auf die Wirksamkeit seiner Mittel für die freiwillige Reservistenarbeit achten

(Kapitel 1403)

59.0

Das Bundesverteidigungsministerium zahlt 14 Mio. Euro jährlich an einen Verein, der nach Vorgaben der Bundeswehr freiwillige Reservistenarbeit leistet. Der Verein selbst bewertet zwar den Erfolg seiner Aktivitäten. Welche Kriterien er dabei zugrunde legt, ist dem Bundesverteidigungsministerium jedoch nicht bekannt. Bereits im Jahr 2003 hatte es dem Bundesrechnungshof zugesagt, für eine sachgerechte Erfolgskontrolle der Vereinsarbeit zu sorgen. Die seitdem erzielten Fortschritte reichen nicht aus.

59.1

59.1.1

Seit jeher schätzt die Bundeswehr die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Reservistinnen und Reservisten sicherheits- und gesellschaftspolitisch hoch ein.

Sowohl Dienststellen der Bundeswehr als auch ein Verein nehmen Aufgaben der freiwilligen Reservistenarbeit wahr. Für die Dienststellen der Bundeswehr legt das Bundesverteidigungsministerium die Inhalte dieser Maßnahmen fest und ist selbst für deren inhaltliche Ausgestaltung verantwortlich. Diese Maßnahmen werden gesondert aus dem Verteidigungshaushalt finanziert.

Der Verein soll als Mittler zwischen Bundeswehr und Gesellschaft auftreten. Zudem soll er nach ministeriellen Vorgaben Veranstaltungen durchführen, in denen er sicherheitspolitisches Wissen vermittelt und militärische Fähigkeiten fördert. Hierzu bietet er sicherheitspolitische Vorträge sowie Seminare an und bildet Reservistinnen und Reservisten in ihren militärischen Fähigkeiten weiter, z. B. in Schießübungen und bei Orientierungsmärschen.

Der Verein erhält als Institution Zuschüsse aus dem Verteidigungshaushalt von 14 Mio. Euro jährlich. Damit deckt er seine Personal- und Sachausgaben und finanziert seine sicherheitspolitische Arbeit sowie die Förderung militärischer Fähigkeiten. Der Verein leitet dem Bundesverteidigungsministerium jährlich Nachweise über die Verwendung der Mittel zu. Diese bestehen aus einem zahlenmäßigen Nachweis und einem Sachbericht. Der zahlenmäßige Nachweis soll Einnahmen und Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres ausweisen. Der Sachbericht soll über die Aktivitäten des Vereins informieren.

Im Jahr 2011 hatte der Bundesverteidigungsminister erklärt, dass „die Reservisten eine noch wichtigere Aufgabe als bisher bekommen werden.“ Auch die Konzeption der Reserve aus dem Jahr 2012 betont die weiter zunehmende Bedeutung der Reservistinnen und Reservisten und damit der freiwilligen Reservistenarbeit in einer verkleinerten Bundeswehr.

59.1.2

Erstmals im Jahr 2003 hatte der Bundesrechnungshof geprüft, ob das Bundesverteidigungsministerium den Erfolg seines Mitteleinsatzes für die Förderung der freiwilligen Reservistenarbeit kontrolliert. Dabei hatte er festgestellt, dass das Bundesverteidigungsministerium die Vollständigkeit und Richtigkeit der zahlenmäßigen Nachweise prüfte. Die Sachberichte nahm es lediglich zur Kenntnis. Das Bundesverteidigungsministerium selbst hatte keine Kriterien festgelegt, nach denen es bewerten konnte, ob die Veranstaltungen der freiwilligen Reservistenarbeit seine Förderziele wirksam erfüllten.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hatte das Bundesverteidigungsministerium zugesagt, Erfolgskontrollen einzuführen und hiermit insbesondere den Verein selbst zu beauftragen.

In den Jahren 2011 und 2012 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München erneut das Verwaltungshandeln des Bundesverteidigungsministeriums. Er stellte fest, dass es seine Zusagen nicht in vollem Umfang erfüllt hatte. So war immer noch nicht sichergestellt, dass das Bundesverteidigungsministerium die vom Verein angebotenen Veranstaltungen der freiwilligen Reservistenarbeit bewerten und an seinen Förderzielen ausrichten konnte.

Der Verein führte Erfolgskontrollen für seine Veranstaltungen durch und nahm die Ergebnisse in seine Sachberichte auf. Darin nannte er die Zahl der ausgewerteten Veranstaltungen, aufgeteilt nach verschiedenen Aufgabenfeldern. Darüber hinaus informierte der Verein anhand einer rein statistischen Auswertung, ob er die mit den Veranstaltungen verfolgten Ziele „erreicht“, „bedingt erreicht“ oder „nicht erreicht“ hatte. Die „Wirtschaftlichkeit“ und den „Mitteleinsatz“ bezeichnete er als „angemessen“, „gering“, „hoch“ oder „zu hoch“. Inhaltlich äußerte sich der Verein zu den Veranstaltungen in den Sachberichten jedoch nicht.

Dem Bundesverteidigungsministerium waren die den Erfolgskontrollen zugrunde liegenden Ziele und Kriterien des Vereins nicht bekannt. Die mit der Auswertung der Sachberichte beauftragte Dienststelle der Bundeswehr führte im Jahr 2010 in einem Bericht aus, sie könne zu der Erfolgskontrolle des Vereins keine Aussagen treffen, „da es sich bei dieser Darstellung um eine Selbsteinschätzung“ des Vereins handele. Das Bundesverteidigungsministerium sah sich außerstande, die Bewertungen des Vereins inhaltlich nachzuvollziehen. Schlussfolgerungen aus Fällen, in denen der Verein seine Veranstaltungen selbst als nicht oder weniger erfolgreich bewertete, zog es deshalb nicht.

Mit Aufgaben der freiwilligen Reservistenarbeit betraute Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr nahmen an wenigen ausgewählten Veranstaltungen des Vereins teil. Ihre Berichte dazu enthielten keine Aussagen zur Zielerreichung und Zweckmäßigkeit der vom Verein organisierten Veranstaltungen.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesverteidigungsministerium trotz entsprechender Zusagen aus dem Jahr 2003 noch immer kein ausreichend aussagefähiges Bild über die von ihm geförderte freiwillige Reservistenarbeit hatte. Es war nicht in der Lage, die Kriterien für Erfolgskontrollen der Vereinsarbeit nachzuvollziehen und so eine eigene inhaltliche Bewertung vorzunehmen. Damit konnte es auch nicht feststellen, inwieweit es dem Verein gelingt, zwischen Bundeswehr und Gesellschaft zu vermitteln und sicherheitspolitisches Wissen sowie militärische Fähigkeiten von Reservistinnen und Reservisten zu fördern. Damit blieb weitgehend offen, welchen Beitrag die freiwillige Reservistenarbeit des Vereins zu den für die finanzielle Förderung maßgeblichen Zielen leisten konnte. Dem Bundesverteidigungsministerium fehlten damit wesentliche Voraussetzungen,

um die Arbeit des Vereins inhaltlich auf seine Förderziele auszurichten und zu unterstützen sowie mit der freiwilligen Reservistenarbeit der Bundeswehr zu koordinieren.

Die Erkenntnisse aus den vom Bundesrechnungshof seit Jahren angemahnten Erfolgskontrollen hätte das Bundesverteidigungsministerium im Zuge der Neuausrichtung der Bundeswehr nutzen können, um die freiwillige Reservistenarbeit den neuen Anforderungen anzupassen. Denn es gilt sicherzustellen, dass die freiwillige Reservistenarbeit organisatorisch angemessen unterstützt wird und der dem Verein in unveränderter Höhe zur Verfügung stehende Betrag auch künftig ausreicht. Insofern hätte das Bundesverteidigungsministerium seinen Zusagen schon aus wohlverstandenem eigenem Interesse schneller nachkommen müssen.

59.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat erwidert, dass es durch Richtlinien, Weisungen und Koordinierungsgespräche auf die Inhalte der freiwilligen Reservistenarbeit des Vereins Einfluss nehme. Darüber hinaus habe es Soldatinnen und Soldaten beauftragt, an ausgewählten Veranstaltungen des Vereins teilzunehmen und hierüber zu berichten. Die in diesem Zusammenhang seit dem Jahr 2004 erstellten Berichte hätten keine Hinweise auf gravierende Mängel hinsichtlich der Verwendung von Bundesmitteln oder der Einhaltung von Zielvorgaben enthalten. Die Soldatinnen und Soldaten hätten durchgeführte Veranstaltungen unmittelbar mit den jeweiligen Verantwortlichen nach den in den Streitkräften üblichen Verfahren und Standards bewertet. Etwaige Mängel hätten die Beteiligten in diesem Zusammenhang abschließend besprochen. Dies erkläre auch, warum die Bewertung nicht in den Berichten dargestellt sei.

Die Controllingmaßnahmen und Erfolgskontrollen des Vereins seien dem Bundesverteidigungsministerium bekannt. Weil es diese für ausreichend erachtete, habe es bislang keine gesonderten Bewertungskriterien entwickelt. Es gehe davon aus, dass sich der Verein dabei an den in den Ausbildungsvorschriften der Bundeswehr genannten Kriterien orientiert habe. Weitere Bewertungskriterien seien ihm nicht bekannt.

Zusätzlich habe das Bundesverteidigungsministerium eine bundeswehreigene Datenbank erstellt. Mit dieser Datenbank habe es seit dem Jahr 2004 u. a. auch eine finanzielle Kontrolle der aus Zuschüssen finanzierten Veranstaltungen der freiwilligen Reservistenarbeit des Vereins vorgenommen.

Im Übrigen hat das Bundesverteidigungsministerium bestätigt, die nicht immer zufriedenstellende Transparenz konkreter Bewertungskriterien für die Vereinsarbeit sei erkannt. Es hat auf die neue Konzeption der Reserve verwiesen. Sie böte die Grundlage, um vereinbarte Ziele an konkreteren Kriterien messen zu können. Das seit Januar 2012 etablierte Kompetenzzentrum für Reservistenangelegenheiten biete zudem künftig mehr Möglichkeiten, die Arbeit des Vereins fachlich begleiten und die Zielerreichung messen zu können. Dabei sei aber auch zu berücksichtigen, dass sich Art und Umfang der Erfolgskontrollen in diesem Bereich an den vorhandenen personellen Kapazitäten orientieren und die „Motivation der sensiblen – weil freiwillig agierenden – Zielgruppe“ beachten müssten.

59.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesverteidigungsministerium angeführten oder in Aussicht gestellten Schritte für nicht ausreichend:

- In seinen Richtlinien, Weisungen und Koordinierungsgesprächen macht das Bundesverteidigungsministerium dem Verein zwar allgemeine Vorgaben für die Inhalte der freiwilligen Reservistenarbeit. Dies allein stellt jedoch nicht sicher, dass die tatsächliche Arbeit des Vereins die Ziele des Bundesverteidigungsministeriums wirksam unterstützt. Hierzu müsste das Bundesverteidigungsministerium in der Lage sein, die Zielerreichung und die Zweckmäßigkeit der vom Verein durchgeführten Veranstaltungen anhand von Kriterien, die sich aus seinen Förderzielen ableiten, zu bewerten. Nur aufgrund solcher Informationen könnte es einen Handlungsbedarf erkennen, um die Vereinsarbeit stärker auf seine Ziele auszurichten oder eine Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen zu erleichtern.

- Mit einer Erfolgskontrolle anhand der in den Streitkräften üblichen Standards können Bundeswehr und Verein zwar den individuellen Aus- und Weiterbildungserfolg von Teilnehmerinnen und Teilnehmern bewerten. Den Erfolg einer Veranstaltung des Vereins kann die Bundeswehr daran allein jedoch nicht messen. Hierzu müsste sie auch die für eine Gesamtbewertung wesentlichen Faktoren, wie beispielsweise die Zielerreichung oder die Wirtschaftlichkeit der Veranstaltung, betrachten.

- Die verschiedenen Controllingmaßnahmen und Erfolgskontrollen des Vereins sowie Berichte der Bundeswehr ermöglichen bisher keine inhaltliche Bewertung der freiwilligen Reservistenarbeit des Vereins. Um die Ergebnisse der Selbsteinschätzung des Vereins zu verstehen, müsste das Bundesverteidigungsministerium die zugrundeliegenden Kriterien kennen. Es versäumte aber, sich darüber zu informieren. Außerdem müsste es die Informationen auch sorgfältiger als bisher auswerten und beispielsweise unschlüssige Aussagen in den Sachberichten hinterfragen.

- Das Bundesverteidigungsministerium verweist zwar darauf, dass es seit dem Jahr 2004 die aus Bundesmitteln finanzierten Veranstaltungen des Vereins mithilfe einer bundeswehreigenen Datenbank kontrolliert. Es verkennt hierbei, dass diese Datenbank keine Informationen zu den Veranstaltungen der freiwilligen Reservistenarbeit des Vereins enthält. Somit kann es die Datenbank weder für Zwecke der finanziellen Kontrolle noch für eine inhaltliche Ausrichtung der freiwilligen Reservistenarbeit des Vereins an den Förderzielen der Bundeswehr verwendet haben.

Die Förderung des Vereins leitet sich allein aus dem Erfolg seiner inhaltlichen Arbeit ab. Um die Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit der freiwilligen Reservistenarbeit des Vereins selbst bewerten zu können, benötigt das Bundesverteidigungsministerium nachvollziehbare Informationen über die inhaltliche Ausgestaltung und die Ergebnisse der Vereinsarbeit. Dabei ist von nachrangiger Bedeutung, ob eigenes Personal der Bundeswehr oder der Verein die Daten hierfür erhebt und auswertet. In beiden Fällen lassen sich Aspekte der Freiwilligkeit der Reservistenarbeit angemessen berücksichtigen.

Greift das Bundesverteidigungsministerium auf Daten und Auswertungen des Vereins zurück, muss es jedoch sicherstellen, dass die Kriterien der Erfolgskontrollen stets die von ihm vorgegebene Ausrichtung der freiwilligen Reservistenarbeit und ihre Ziele widerspiegeln. Dies ist wesentliche Voraussetzung, damit das Bundesverteidigungsministerium mit einem wirksamen Einsatz der Mittel für die freiwillige Reservistenarbeit ihrer zunehmenden Bedeutung und sich ändernden sicherheits- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen Rechnung tragen kann.

60 Kat. B Dringender Regelungsbedarf bei der IT-Sicherheit der Bundeswehr

60.0

Die IT-Sicherheitsvorschriften des Bundesverteidigungsministeriums sind nicht aktuell. Seine dem Parlament im Jahr 2006 gegebene Zusage, die ressortübergreifenden Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik zu verwenden, hat es nicht eingehalten.

Abläufe und Verantwortlichkeiten für die IT-Sicherheit regelte es nicht, nachdem es den Betrieb der Informationstechnik auf eine IT-Gesellschaft übertragen hatte. Dies führt zu unklaren Zuständigkeiten zwischen den IT-Sicherheitsbeauftragten der Bundeswehr und der IT-Gesellschaft und behindert die IT-Sicherheitsbeauftragten bei ihren Aufgaben.

60.1

Das Bundesverteidigungsministerium regelt in einer Dienstvorschrift die IT-Sicherheit für das Ministerium sowie die militärischen und zivilen Dienststellen der Bundeswehr. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erstellt ressortübergreifende Standards zur Sicherheit der Informationstechnik (IT). Es passt die Standards regelmäßig den neuen Erkenntnissen zur IT-Sicherheit an. Dadurch unterstützt es die Bundesverwaltung, ihre IT-Sicherheitskonzepte und -maßnahmen stets aktuell zu halten. Anders als die übrige Bundesverwaltung, die die Standards des BSI verwendet, hat das Bundesverteidigungsministerium diese nicht in seine Dienstvorschrift übernommen.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen des Jahres 2005 (Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 17) beanstandet, dass das Bundesverteidigungsministerium die ressortübergreifenden Standards nicht anwendete und die Dienstvorschriften zur IT-Sicherheit nicht aktuell waren. Das Bundesverteidigungsministerium hatte dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) daraufhin im Jahr 2006 zugesagt, die ressortübergreifenden Standards des BSI zu verwenden. Außerdem hatte es zugesagt, die Vorschrift um Durchführungsbestimmungen zu ergänzen. So könne es „auf aktuelle Gefährdungen oder geänderte Rahmenbedingungen“ in der Bundeswehr schnell reagieren. Bis Ende des Jahres 2011 hatte es die ressortübergreifenden Standards des BSI nicht in die Dienstvorschrift einbezogen.

Seit März 2007 modernisiert und betreibt eine IT-Gesellschaft die administrative und logistische IT der Bundeswehr. Seitdem haben sich Abläufe und Verantwortlichkeiten für die IT-Sicherheit verändert, ohne dass das Bundesverteidigungsministerium sie in die Dienstvorschrift der Bundeswehr zur IT-Sicherheit aufnahm. Dies führte zu unklaren Zuständigkeiten mit folgenden Problemen:

Den Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleitern und den sie unterstützenden IT-Sicherheitsbeauftragten war nicht bekannt, welche Sicherheitsaufgaben sie oder die IT-Gesellschaft wahrzunehmen haben. Das Heeresamt empfahl dem Bundesverteidigungsministerium „dringend“, die Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleiter von ihrer Verantwortung für die IT-Sicherheit zu entbinden. Das Bundesverteidigungsministerium folgte dem Vorschlag nicht. IT-Sicherbeauftragte erstellten daraufhin eigene Arbeitshilfen. Beispielsweise erarbeitete der IT-Sicherheitsbeauftragte des Heeres eine „handhabbare Handlungsanweisung“ zu den verbleibenden Mitwirkungspflichten zur IT-Sicherheit. Der IT-Sicherheitsbeauftragte der Luftwaffe erstellte eine „IT-Sicherheitsdatenbank“ mit Verfahrenshinweisen für die IT-Sicherheitsverantwortlichen in den Dienststellen der Luftwaffe. Auch der IT-Sicherheitsbeauftragte der Streitkräftebasis erstellte für seine Dienststellen eine Arbeitshilfe.

- Die IT-Sicherheitsbeauftragten müssen regelmäßig prüfen, ob Sicherheitsmaßnahmen umgesetzt und Sicherheitsvorschriften eingehalten werden. So können sie beurteilen, ob sich die Qualität der IT-Sicherheit in den Dienststellen verbessert hat oder zumindest erhalten blieb (IT-Sicherheitsinspektionen). Hierzu gab es eine bundeswehreinheitliche Prüfliste. Die IT-Sicherheitsbeauftragten konnten die Prüfliste nicht mehr anwenden, weil eine Aufgabenabgrenzung zur IT-Gesellschaft fehlte. Die Streitkräftebasis sowie die Luftwaffe begannen daraufhin, eigene Prüflisten zu erarbeiten. Andere Organisationsbereiche passten die bestehenden Prüflisten ihren Erfordernissen an.
- Damit die IT-Sicherheitsbeauftragten bei dem Verdacht eines Verstoßes gegen die IT-Sicherheit tätig werden können (Auditing), benötigen sie den Zugriff auf bestimmte Systemdateien (Protokolldateien). Darin sind z. B. unberechtigte Versuche registriert, bestimmte Dateien zu lesen oder zu verändern. Die IT-

Sicherheitsverantwortlichen haben, nachdem die Betriebsverantwortung auf die IT-Gesellschaft übergegangen ist, keinen Zugriff mehr auf die Protokolldateien. Ohne diesen Zugriff konnten sie möglichen Sicherheitsverstößen nicht nachgehen. Sie benötigten hierzu die Unterstützung der IT-Gesellschaft.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesverteidigungsministerium fünf Jahre nach seiner Zusage an den Rechnungsprüfungsausschuss die IT-Sicherheitsstandards der Bundesverwaltung nicht in seine Dienstvorschriften einbezogen hat. Nach wie vor muss es erheblichen Aufwand betreiben, um seine IT-Sicherheitsvorschriften neuen Entwicklungen in der IT anzupassen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in die Dienstvorschriften des Bundesverteidigungsministeriums aufzunehmen, dass die Bundeswehr die ressortübergreifenden IT-Sicherheitsstandards des BSI anwendet.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass die wichtigen Aufgaben der IT-Sicherheitsbeauftragten nicht klar beschrieben sind. Die dadurch entstandenen unklaren Zuständigkeiten zwischen ihnen und der IT-Gesellschaft führen zu zusätzlichem Abstimmungsaufwand und behindern die IT-Sicherheitsbeauftragten bei ihren Aufgaben.

Obwohl dem Bundesverteidigungsministerium diese Probleme bereits seit Jahren bekannt sind, hat es entgegen seiner Zusage an den Rechnungsprüfungsausschuss die Dienstvorschrift nicht aktualisiert und den geänderten Rahmenbedingungen angepasst. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, die Dienstvorschrift zur IT-Sicherheit zu aktualisieren. Dabei sollte es die Aufgaben der IT-Sicherheitsverantwortlichen in der Bundeswehr sowie der IT-Gesellschaft voneinander abgrenzen. Außerdem sollte es die IT-Sicherheitsverantwortlichen kurzfristig durch eine Handlungsanweisung unterstützen. Diese sollte auch das Vorgehen bei IT-Sicherheitsinspektionen und bei Verstößen gegen die IT-Sicherheit einbeziehen.

60.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat dargelegt, dass es mit einer neuen, im Entwurf vorliegenden Dienstvorschrift beabsichtige, die IT-Sicherheitsstandards des BSI für die Bundeswehr verbindlich vorzuschreiben.

Die Aufgaben der IT-Sicherheitsverantwortlichen und der IT-Gesellschaft seien bereits geregelt. Die IT-Sicherheitsverantwortlichen seien weiterhin für materielle, organisatorische und personelle Aspekte der IT-Sicherheit in ihrer Dienststelle verantwortlich. Dies beziehe z. B. die Sensibilisierung der Beschäftigten sowie das Überprüfen, ob diese die IT in unerlaubter Weise nutzen, ein. Deshalb sei das Bundesverteidigungsministerium dem Vorschlag des Heeresamtes, die Dienststellenleiterinnen und Dienststellenleiter von ihrer Verantwortung für die IT-Sicherheit zu entbinden, nicht gefolgt. Die Verantwortung für betrieblich-technische Aspekte liege dagegen bei der IT-Gesellschaft. Diese von der Dienstvorschrift abweichenden Regelungen habe es jedoch noch nicht ausreichend kommuniziert. Sie müssten sich in der Praxis noch einspielen und ließen zu viele Auslegungsmöglichkeiten zu. Die neue Dienstvorschrift werde die Aufgaben der IT-Sicherheitsverantwortlichen deutlicher darstellen. Darüber hinaus habe das Bundesverteidigungsministerium erkannt, dass eine Arbeitshilfe für die IT-Sicherheitsverantwortlichen notwendig sei.

Die IT-Sicherheitsbeauftragten könnten bei ihren Sicherheitsinspektionen durch die IT-Gesellschaft Unterstützung erhalten. Dazu müssten sie jährlich ihren beabsichtigten Inspektionskalender an eine zentrale Stelle übermitteln. Diese werde den Inspektionskalender mit weiteren Stellen und der IT-Gesellschaft abstimmen. Danach könnten die IT-Sicherheitsbeauftragten eine notwendige Unterstützung rechtzeitig vor einer geplanten Inspektion anfordern.

In der neuen Dienstvorschrift werde das Bundesverteidigungsministerium auch Vorgaben zu Protokollierung und Auditing machen. Hierbei werde es darlegen, wer welche Aufgaben wahrzunehmen hat, wenn mögliche Verstöße gegen die IT-Sicherheit zu klären sind. Weiterhin werde es Verfahren festlegen, um notwendige Werkzeuge, z. B. Auswertesoftware, bereitzustellen sowie Vorgaben zur Datenspeicherung und zu Löschfristen zu berücksichtigen.

60.4

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, mehr als fünf Jahre nach Übernahme der Betriebsverantwortung durch die IT-Gesellschaft die Aufgaben der IT-Sicherheitsverantwortlichen der Bundeswehr von denen der IT-Gesellschaft klar abzugrenzen. Dazu sind umgehend

- die genannten Änderungen der Dienstvorschrift zur IT-Sicherheit einzuführen sowie
- den IT-Sicherheitsverantwortlichen der Bundeswehr eine Arbeitshilfe an die Hand zu geben, in der die materiellen, organisatorischen und personellen Sicherheitsmaßnahmen, für die sie zuständig sind, vollständig dargestellt sind.

Es reicht nicht aus, dass die IT-Sicherheitsbeauftragten ihre Inspektionen jährlich mit der IT-Gesellschaft abstimmen. Auf IT-Sicherheitsvorfälle kann die Bundeswehr so nicht angemessen reagieren. Sofern die IT-Sicherheitsverantwortlichen weiter für Aufgaben des Auditing verantwortlich sind, müssen ihnen Zugriffsrechte auf die Protokolldateien jederzeit zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesverteidigungsministerium auf sicherzustellen, dass die IT-Sicherheitsverantwortlichen der Bundeswehr die vorgeschriebenen IT-Sicherheitsinspektionen und das Auditing ohne langwierige Abstimmungen mit der IT-Gesellschaft ausführen können.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht akzeptabel, dass das Bundesverteidigungsministerium über fünf Jahre

nach seiner Zusage gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss die Dienstvorschrift zur IT-Sicherheit nicht auf den aktuellen Stand gebracht hat. Er erwartet, dass es in seiner Dienstvorschrift umgehend die ressortübergreifenden Standards des BSI verbindlich vorgibt. Es sollte dabei die Zuständigkeiten der IT-Sicherheitsbeauftragten zutreffend abbilden und die Arbeitshilfe hierzu erarbeiten.

61 Kat. B Die Bundeswehr gibt 7 Mio. Euro für die nicht notwendige Instandsetzung eines maroden Schwimmdocks aus

(Kapitel 1409 Titel 533 10)

61.0

Die Bundeswehr betrieb fast 50 Jahre lang ein Schwimmdock in Wilhelmshaven. Der schlechte Zustand des Docks machte eine Reparatur unwirtschaftlich. Die Bundeswehr gab 7 Mio. Euro für die Instandsetzung aus, obwohl unklar war, ob sie das Dock anschließend weiter nutzen kann. Untersuchungen zeigten so schwerwiegende Mängel auf, dass die Bundeswehr die Instandsetzungsarbeiten abbrach. Zwei Jahre später verkaufte sie das nicht mehr nutzbare Dock für 4 Mio. Euro. Die nicht notwendige Instandsetzung weist auf organisatorische Mängel und Schwächen bei der Dienstaufsicht hin. Zudem kontrollierte die Bundeswehr die Leistungen der Instandsetzung nicht ausreichend.

61.1

Die Bundeswehr repariert ihre Schiffe und Boote teilweise selbst. Dazu beauftragt das Marineamt das dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) nachgeordnete Marinearsenal. Fast 50 Jahre nutzte das Marinearsenal für Reparaturen ein Schwimmdock in Wilhelmshaven. Es war damit in der Lage, Schiffe und Boote für Arbeiten am Schiffsrumpf aus dem Wasser zu heben. Das Marinearsenal ließ das Dock regelmäßig instand setzen. Das Marineamt plante diese Arbeiten in einem Jahreserhaltungsplan.

Das Bundesverteidigungsministerium entschied, das Dock zu modernisieren. Damit wollte es dessen Nutzungsdauer um 30 Jahre verlängern und die Hebekapazität erhöhen. Die Arbeiten sollten mit den nächsten Instandsetzungen durchgeführt werden.

Vor Beginn der Modernisierung stellte das Marinearsenal fest, dass der Zustand des Docks schlechter war als erwartet. Es prognostizierte Instandsetzungskosten von bis zu 21,6 Mio. Euro. Das Bundesamt ließ daraufhin den Zustand des Docks durch eine Gesellschaft zur technischen Überwachung von Schiffen und schwimmendem Gerät (Überwachungsgesellschaft) untersuchen. Bevor die Ergebnisse vorlagen, schrieb es die Modernisierung zusammen mit der regelmäßigen Instandsetzung des Docks aus.

Die Überwachungsgesellschaft bestätigte wenige Monate später den schlechten Zustand des Docks. Sie wies auf umfangreiche Reparaturen hin, die sie erst nach einer weiteren Untersuchung vollständig beurteilen könne. Die für die Arbeitssicherheit zuständige Wehrbereichsverwaltung Nord stellte fest, dass der schlechte Zustand des Docks die Sicherheit des Personals gefährde. Daher erlaubte sie den Betrieb nur noch für weitere fünf Monate.

Daraufhin gab das Bundesamt die Modernisierung auf und hob seine Ausschreibung auf. Es hielt eine Verlängerung der Nutzungsdauer für unwirtschaftlich. Dennoch schrieb das Marinearsenal drei Monate später die regelmäßige Instandsetzung des Docks erneut aus. Dabei bezog es sich auf den durch das Marineamt nicht geänderten Jahreserhaltungsplan. Das Marineamt stellte die notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung. Weder das Marineamt noch das Marinearsenal untersuchten vor der Auftragsvergabe, ob das Dock nach der Instandsetzung wieder genutzt werden kann.

Die Instandsetzung wurde durch Mängel bei der Kontrolle und Abrechnung der Leistungen teurer als notwendig. Das Marinearsenal akzeptierte, dass das beauftragte Unternehmen entgegen den Vertragsbedingungen die Instandsetzung auf ihrem eigenen Gelände vornahm; den hierdurch bedingten Minderaufwand des Unternehmens berücksichtigte es nicht. Das Marinearsenal beglich Teilrechnungen für 3,6 Mio. Euro, obwohl es aus den Rechnungen Art und Umfang der Leistung nicht eindeutig erkennen konnte. Zudem leistete es Vorauszahlungen von 0,9 Mio. Euro, die bei Schiffsinstandsetzungen unzulässig sind, und setzte finanzielle Ansprüche des Bundes z. B. aus dem Unternehmen überlassenem Schrott nicht durch.

Während der laufenden Arbeiten brach das Marinearsenal nach einem weiteren Gutachten der Überwachungsgesellschaft die Instandsetzung ab. Es hatte bis dahin 7 Mio. Euro ausgegeben. Die Bundeswehr stellte das nicht mehr nutzbare Dock außer Dienst und verkaufte es zwei Jahre später für 4 Mio. Euro.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesamt die Modernisierung ausschrieb, obwohl es über den schlechten Zustand des Docks informiert war und gleichzeitig die Überwachungsgesellschaft mit der Untersuchung der Schäden beauftragte. Das Marineamt hat es versäumt, rechtzeitig den Jahreserhaltungsplan zu ändern und damit die nicht notwendige Instandsetzung zu verhindern. Es stellte die Haushaltsmittel dafür bereit, ohne den bekannten schlechten Zustand des Docks in seine Entscheidung einzubeziehen. Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, dass das Marinearsenal das Dock instand setzen ließ, obwohl es höchst unwahrscheinlich war, dass die Instandsetzung dessen sicheren Weiterbetrieb ermöglichen würde.

Die Instandsetzung ist zudem durch Mängel teurer als notwendig geworden. Insgesamt hat die Bundeswehr 7 Mio. Euro ausgegeben, ohne das Dock anschließend nutzen zu können oder dessen Wert zu erhöhen. Dies zeigt sich auch an dem geringen Verkaufserlös von 4 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundeswehr aufgefordert darzulegen, warum sie das Dock trotz dessen erkennbar schlechten Zustands instand gesetzt hat. Sie sollte Ansprüche des Bundes gegenüber dem Unternehmen durchsetzen. Außerdem sollte sie ausführen, wie sie künftig vergleichbare Fehler vermeiden will.

61.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat darauf hingewiesen, dass die Staatsanwaltschaft in dieser Angelegenheit ermittelt. Es könne daher zu den Feststellungen nicht umfassend Stellung nehmen.

Das Bundesverteidigungsministerium hat weiter ausgeführt, dass die Entscheidung des Bundesamtes, die Nutzung des Docks nicht zu verlängern, auf den ersten Untersuchungsergebnissen der Überwachungsgesellschaft zum Zustand des Docks beruhe. Die Entscheidung, das Dock trotzdem instand zu setzen, hat das Bundesverteidigungsministerium mit dem Versuch des Marinearsenals begründet, seine Fähigkeit zum Docken von Schiffen befristet aufrechtzuerhalten. Die Untersuchungen der Überwachungsgesellschaft hätten zum Entscheidungszeitpunkt zwar auf einen umfangreichen Instandsetzungsbedarf hingewiesen; sie hätten aber auch die Möglichkeit aufgezeigt, das Dock im bisherigen Leistungsumfang weiternutzen zu können. Erst ein weiterer Bericht der Überwachungsgesellschaft habe den vollständigen Umfang des Reparatur- und Umbaubedarfs aufgezeigt. Daraufhin habe das Marinearsenal die Instandsetzung abgebrochen.

61.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass es nicht notwendig war, ein nicht mehr wirtschaftlich nutzbares Schwimmdock instand zu setzen. Selbst für die durch das Marinearsenal angestrebte Weiternutzung des Docks im alten Leistungsumfang hätten vor der Auftragsvergabe die Wirtschaftlichkeit der Instandsetzung und die Möglichkeit eines sicheren Weiterbetriebs mit der Wehrbereichsverwaltung Nord abgestimmt werden müssen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Instandsetzung durch Mängel bei der Kontrolle und Abrechnung der Leistungen durch das Marinearsenal teurer als notwendig wurde.

Das Bundesverteidigungsministerium bleibt aufgefordert, umfassend zum Handeln seiner Verwaltung Stellung zu nehmen. Die Vorgänge um das Marinearsenal weisen auf Schwächen der Organisation und der Dienstaufsicht hin. So haben weder das die Haushaltsmittel verwaltende Marineamt noch das dem Marinearsenal vorgesetzte Bundesamt die nicht notwendige Instandsetzung verhindert. Eine Vielzahl von Beteiligten in unterschiedlichen Dienststellen, wie Marineamt, Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung, Wehrbereichsverwaltung Nord sowie Marinearsenal, erschwerten eine zeit- und sachgerechte Entscheidungsfindung. Die mangelhafte Kontrolle und Abrechnung der Leistungen durch das Marinearsenal weisen auf Defizite in der Dienstaufsicht hin. Das Bundesverteidigungsministerium sollte sich unabhängig vom Ausgang der staatsanwaltlichen Ermittlungen unverzüglich für Abhilfe sorgen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium die Schwachstellen der Organisation beseitigt und für eine angemessene Dienstaufsicht sorgt.

62 Kat. B Mehrbesatzungsmodelle der Marine sind nicht wirksam und unwirtschaftlich

(Kapitel 1403 Titel 423 01)

62.0

Die Marine hat für das Personal ihrer Schiffe und Boote neue Besatzungsmodelle eingeführt. Bei diesen ist die Besatzung nicht mehr fest an ein Schiff oder Boot gebunden. Sie sollen die Abwesenheitszeiten der Besatzungen von bisher angestrebten 180 Tagen auf 120 Tage reduzieren. Die Absenkung ist unrealistisch, da sie die unterschiedlichen technischen Gegebenheiten und organisatorischen Rahmenbedingungen der Schiffsklassen nicht berücksichtigt. Sie führt zu einem höheren Personalbedarf und zusätzlichen Kosten, ohne die tatsächliche Belastung für die Besatzungen zu verringern.

62.1

Die Marine setzt ihre Schiffe und Boote für Ausbildungsfahrten, Beteiligungen an NATO-Verbänden und Auslandseinsätze sowie die dafür notwendigen Transitfahrten ein. Die seefahrtsbedingte Abwesenheit ihrer Besatzungen versuchte sie auf 180 Tage je Jahr zu begrenzen. Seit Ende 2008 stellt sie beispielsweise durchgängig mindestens ein Schiff für den Auslandseinsatz ATALANTA am Horn von Afrika. Die Schiffe verbleiben für etwa 120 Tage im Einsatzgebiet. Jedes Schiff benötigt zusätzlich Transitzeiten für Hin- und Rückweg von 40 Tagen. Daher sind die Schiffe mit ihrer Besatzung regelmäßig 150 bis 180 Tage abwesend.

Die Besatzungen von Schiffen und Booten durchlaufen bis zu ihrer Einsatzfähigkeit festgelegte Ausbildungsprogramme mit unterschiedlich langen Zeiten auf See. Besatzungen der Fregatten sind während ihrer Ausbildung 100 Tage seefahrtsbedingt abwesend, die Besatzungen der U-Boote lediglich 18 Tage.

Seit dem Jahr 2011 führt die Marine Mehrbesatzungsmodelle ein. Bei diesen ist die Besatzung nicht mehr fest an ein Schiff oder Boot gebunden. Die Schiffe oder Boote können im Einsatzgebiet verbleiben, während die Besatzung ausgetauscht wird. Hierdurch sollen Transitfahrten vermieden und Belastungen für die Besatzungen verringert werden. So könnten diese beispielsweise auch bei kurzfristigen Auftragsverlängerungen abgelöst werden.

Die Marine will mit ihren Mehrbesatzungsmodellen die Abwesenheitszeit der Besatzungen statt von bisher angestrebten 180 Tagen auf 120 Tage je Jahr begrenzen. Auf

dieser Grundlage erarbeitete sie ein Mehrbesatzungsmodell für U-Boote. Für sechs U-Boote will sie acht Besatzungen sowie zusätzlich ein Team für die Betreuung der Boote in der Werft vorhalten. Die Marine plant, auch für Fregatten, Korvetten und Minenabwehrboote Mehrbesatzungsmodelle einzuführen.

Bis zum Jahr 2010 wechselte die Marine die Besatzungen nur bei kleinen Booten und bei U-Booten aus. Seitdem erprobt die Marine Besatzungswechsel auch auf Fregatten. Sie rechnet dabei mit Übergabezeiten in denen das Schiff nicht einsatzbereit ist. Die Besatzungen benötigen Zeit, um sich mit dem neuen Schiff vertraut zu machen, weil die Schiffe selten identisch ausgestattet sind. Zudem befindet sich auf den Schiffen umfangreiches Material, das die neue Besatzung bei einem Wechsel überprüfen muss. Eine Erprobung unter Einsatzbedingungen war für Ende 2012 geplant.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Marine bei ihren Mehrbesatzungsmodellen stets 120 Abwesenheitstage zugrunde legt. Diese Vorgabe ist aus folgenden Gründen problematisch:

- Die Marine kann ihren Ablauf von Ausbildung und Einsatz nicht aufrechterhalten. Beispielsweise könnten Besatzungen von Fregatten wegen der Ausbildungszeit von 100 Tagen bis zur Einsatzfähigkeit an einem anschließenden Auslandseinsatz nur noch eingeschränkt teilnehmen.
- Die Marine verringert mit dieser Begrenzung die Einsatzverfügbarkeit von Schiffen. Die Besatzungswechsel auf Schiffen sind deutlich aufwendiger, da die bislang eingesetzten Schiffe dafür nicht vorgesehen sind. Die Marine hat nicht nachgewiesen, dass sie auf diesen Schiffen unter Einsatzbedingungen Besatzungen wechseln kann. Gelingt dies nicht, könnten z. B. die am Horn von Afrika eingesetzten Schiffe wegen der Transitfahrten nur 80 Tage im Einsatzgebiet bleiben. Dadurch wären bei gleicher Einsatzverpflichtung vier bis fünf statt drei Schiffe pro Jahr gebunden. Die zusätzlich benötigten Schiffe stünden für andere Aufgaben nicht zur Verfügung.
- Der Marine entstehen ohne Besatzungswechsel im Einsatzgebiet zusätzliche Transitkosten. Für die zusätzlich benötigten Schiffe belaufen sich diese mindestens auf 2,3 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bereits eine geringe Erhöhung der Abwesenheitstage die Anzahl der notwendigen Besatzungen reduziert. So würden z. B. im Mehrbesatzungsmodell für U-Boote anstatt der mit 120 Abwesenheitstagen ermittelten acht bei 136 Abwesenheitstagen sieben Besatzungen ausreichen.

Der Bundesrechnungshof hat der Marine empfohlen, künftige Mehrbesatzungsmodelle nicht stets mit 120 Abwesenheitstagen je Jahr zu planen, sondern realistische Abwesenheitszeiten zugrunde zu legen. Zuvor sollte sie untersuchen, ob auf der jeweiligen Schiffsklasse Besatzungswechsel unter Einsatzbedingungen überhaupt durchführbar sind und die Besatzungen nach ihrer Ausbildung noch für einen anschließenden Einsatz zur Verfügung stehen.

62.3

Das Bundesverteidigungsministerium hält an seinen Planungen fest, weitere Mehrbesatzungsmodelle einzuführen. Es beabsichtigt dabei, für alle Schiffs- und Bootsklassen die Abwesenheiten der Besatzungen auf „planerisch“ 120 Tage je Jahr zu begrenzen. Dies sei personalpolitisch notwendig und verantwortbar, um den Dienst in der Marine attraktiv zu erhalten. Bereits eine viermonatige Seefahrt belaste die Besatzungen durch die Trennung von ihrem sozialen Umfeld und die Lebensumstände an Bord deutlich. Auch mit der Einführung von Mehrbesatzungsmodellen sei das Ziel von 120 Abwesenheitstagen für die eingesetzten Soldatinnen und Soldaten noch nicht vollständig erreicht. Die mittlere individuelle Abwesenheitsbelastung werde deutlich über 120 Tagen liegen.

62.4

Der Bundesrechnungshof geht ebenso wie das Bundesverteidigungsministerium davon aus, dass die Grenze von 120 Abwesenheitstagen in der Praxis deutlich überschritten wird. Dies wird insbesondere bei den Schiffen und Booten der Fall sein, die häufig in Auslandseinsätzen eingesetzt werden, lange Ausbildungszeiten benötigen und nicht oder nur eingeschränkt für Besatzungswechsel geeignet sind. Die durch das Bundesverteidigungsministerium angestrebte Entlastung der Besatzungen wird nicht gelingen, wenn sie die Planung mit 120 Abwesenheitstagen nicht oder nur teilweise umsetzen kann. Damit kann es auch seine personalpolitischen Ziele nicht erreichen.

Der Bundesrechnungshof erkennt das Bemühen der Marine an, die Belastung ihrer Besatzungen zu verringern. Er weist darauf hin, dass unabhängig von der Dauer der Abwesenheit bereits die Entkopplung der Besatzungen von ihrem Schiff oder ihrem Boot die Planbarkeit für die Besatzungen erhöht und Belastungen deutlich reduziert.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für nicht sachgerecht, für alle Schiffs- und Bootsklassen 120 Abwesenheitstage festzulegen. Dabei werden die unterschiedlichen technischen Gegebenheiten und organisatorischen Rahmenbedingungen bei einzelnen Schiffs- und Bootsklassen nicht berücksichtigt. Vielmehr führt dies zu mehr Besatzungen, als für die verfügbaren Schiffe und Boote benötigt werden. Durch zusätzliche Besatzungen und deren Ausbildung entstehen vermeidbare Kosten. Die tatsächliche Belastung der Besatzungen ändert sich nicht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesverteidigungsministerium, realistische, nach Schiffsklassen differenzierte Vorgaben zu erarbeiten und die Anzahl der Besatzungen auf dieser Grundlage zu planen.

63 Kat. B Bundeswehr sollte Erwerb von Luftkissenfahrzeugen nicht weiter verfolgen
(Kapitel 1416 Titel 554 10)

63.0

Seit dem Jahr 2000 hat die Bundeswehr vergeblich versucht, militärisch nutzbare Luftkissenfahrzeuge zu beschaffen. Nach langjähriger Vorbereitungszeit hielt sie in den Jahren 2006 und 2007 zwei gekaufte Luftkissenfahrzeuge zur Erprobung für ungeeignet. Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, auf den Kauf weiterer Luftkissenfahrzeuge zu verzichten, folgte die Bundeswehr nicht.

Im Jahr 2012 trat sie aufgrund von anhaltenden Problemen vom Vertrag zum Kauf eines dritten Luftkissenfahrzeuges zurück. Sie will jedoch nach neuen Lösungen suchen. Die in den letzten zwölf Jahren gesammelten Erfahrungen sollten jedoch Grund genug sein, endgültig auf den Erwerb zu verzichten.

63.1

Die Bundeswehr beabsichtigt seit dem Jahr 2000, für ihre Landstreitkräfte amphibische Luftkissenfahrzeuge zu kaufen. Sie wollte damit veraltete Sturmboote zur Gewässerüberquerung ersetzen. Mit den neuen Luftkissenfahrzeugen sollten Gruppen von zehn Personen mit Ausrüstung schnell agieren und Gewässer überqueren können. Der flexible Einsatz und Transport dieser Luftkissenfahrzeuge sollte per Hubschrauber möglich sein. Ursprünglich wollte die Bundeswehr 65 Luftkissenfahrzeuge für 20 Mio. Euro beschaffen.

Abbildung 63.1

Luftkissenfahrzeug bei der Erprobung

Quelle: Bundeswehr.

Ab Mitte des Jahres 2010 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Beschaffung der Luftkissenfahrzeuge. Er stellte fest, dass erste konzeptionelle Arbeiten sich über fünf Jahre hinwegzogen. Die Bundeswehr beschaffte im Jahr 2006 ein Luftkissenfahrzeug zur Erprobung, das jedoch die Anforderungen nicht erfüllte. Ein weiteres im Jahr 2007 gekauftes Luftkissenfahrzeug war ebenfalls ungeeignet für den militärischen Einsatz. Die Bundeswehr hatte bis dahin über 1,1 Mio. Euro für den Ankauf und die Erprobung der beiden Luftkissenfahrzeuge ausgegeben.

Im Jahr 2009 beschloss die Bundeswehr, ein drittes Luftkissenfahrzeug für Erprobungszwecke zu kaufen. Sie hatte die ursprünglichen Anforderungen bis dahin schrittweise reduziert. So sollten z. B. nur noch vier Personen mit Ausrüstung Platz finden. Auf die Transportmöglichkeit mit Hubschraubern sollte ganz verzichtet werden.

Die Auswahlentscheidung führte die Bundeswehr zu einem australischen Hersteller, der die technisch noch anzupassenden Luftkissenfahrzeuge für die Bundeswehr herstellen wollte. Auftragnehmer sollte ein in Deutschland ansässiger Gebrauchtwagenhändler sein, der im Bootshandel bis dahin völlig unerfahren war. Er sollte die Luftkissenfahrzeuge importieren, der Bundeswehr bereitstellen und für die logistische Unterstützung in Deutschland zuständig sein.

Die Bundeswehr schloss mit diesem Händler im Mai 2010 einen Vertrag über den Kauf eines über 300 000 Euro teuren Prototyps. Die Lieferung war für November 2010 vereinbart. Die Bundeswehr wollte diesen nach der Übernahme ein Jahr lang erproben und danach über einen Serienkauf für einen zweistelligen Millionenbetrag entscheiden.

Der Bundesrechnungshof fand keine Unterlagen vor, aus denen hervorging, dass sich die Bundeswehr ausreichend mit der Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde des australischen Herstellers und des deutschen Händlers auseinandergesetzt hatte. Technische Risiken durch die nötige Anpassung des Antriebs waren nicht ausgeräumt. Durch die schrittweise reduzierten Anforderungen war der ursprünglich beabsichtigte Nutzen nicht mehr zu erwarten. Der Bundesrechnungshof hielt es für nicht erforderlich, Luftkissenfahrzeuge zu beschaffen, und riet Mitte des Jahres 2011, auf den Kauf zu verzichten. Die Bundeswehr hielt jedoch an dem Projekt fest.

Bis Mitte des Jahres 2012 war das Luftkissenfahrzeug noch immer nicht funktionsfähig und konnte der Bundeswehr nicht übergeben werden. Nach einer erfolglosen Probefahrt beschloss die Bundeswehr im Juli 2012 dieses nicht mehr abzunehmen. Sie trat vom Vertrag zurück, weil der Händler seinen „…vertraglichen Verpflichtungen nicht nachgekommen…, die bisher erbrachte Leistung ohne Nutzen für die Bundeswehr und eine vollständige Leistungserbringung nicht zu erwarten ist…“. Die Anforderungen an ein Luftkissenfahrzeug sind nach Auffassung der Bundeswehr nicht realisiert worden oder technisch nicht machbar. Bis zu dieser Erkenntnis ist der Bundeswehr neben den Ausgaben für zwei bereits gekaufte Luftkissenfahrzeuge über einen Zeitraum von zwölf Jahren erheblicher Verwaltungsaufwand entstanden.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Bundeswehr über zwölf Jahre ohne Erfolg und mit großem

Aufwand versucht hat, geeignete Luftkissenfahrzeuge zu beschaffen. Er führt dies auf interne Verfahrensmängel zurück. Auch der Zeitablauf spricht dafür, dass es der Bundeswehr nicht so dringlich war, die bisherigen Sturmboote zu ersetzen. Sie verfügt über ausreichende Alternativen zur Gewässerüberquerung. Aufgrund der reduzierten Anforderungen konnte der ursprünglich beabsichtigte Nutzen ohnehin nicht mit Luftkissenfahrzeugen erreicht werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb grundsätzlich die Notwendigkeit von Luftkissenfahrzeugen bezweifelt.

Bei der Projektierung des dritten Luftkissenfahrzeuges hat sich die Bundeswehr entgegen der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen nicht ausreichend von der Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde sowohl des Herstellers als auch des Händlers überzeugt. Sie überschätzte sowohl die Möglichkeiten des deutschen Gebrauchtwagenhändlers als auch die Fähigkeit des australischen Herstellers, ein anforderungsgerechtes und funktionsfähiges Luftkissenfahrzeug zu liefern.

Eine bessere Vorbereitung im Vorfeld und die Erfahrungen während des Projektverlaufs hätten bei den Verantwortlichen bereits früher Zweifel an der Realisierbarkeit des Projekts aufkommen lassen müssen.

63.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat eingeräumt, dass der Zeitraum von der ersten Forderung nach einem Luftkissenfahrzeug im Jahr 2000 bis zur Erstellung konzeptioneller Grundlagen zu lange gedauert hat. Die Erprobung zweier Muster in den Jahren 2006 und 2007 habe gezeigt, dass die beiden ersten Luftkissenfahrzeuge wegen technischer Mängel nicht für den militärischen Einsatz in Frage gekommen seien. Das Bundesverteidigungsministerium habe durch diese Erkenntnis prinzipbedingte Schwachstellen von Luftkissenfahrzeugen identifiziert. Diese habe die Bundeswehr nutzen können, um die technischen Anforderungen an ein militärisches Luftkissenfahrzeug zu reduzieren. Die geringeren Anforderungen seien jedoch auch vom dritten Luftkissenfahrzeug nicht erfüllt worden.

Nach Auffassung des Bundesverteidigungsministeriums zeichnete sich der australische Hersteller im Allgemeinen durch höchsten technischen Standard aus. Der Gebrauchtwagenhändler sollte als deutscher Vertreter für den Vertrieb und die logistische Unterstützung in Deutschland zuständig sein. Zu dessen Leistungsfähigkeit könne das Bundesverteidigungsministerium keine Aussagen machen.

Die Bundeswehr habe rückblickend festgestellt, dass sich ihre Anforderung zur Gewässerüberquerung nicht mit derzeit verfügbaren, handelsüblichen Luftkissenfahrzeugen erreichen lässt. Sie habe das Projekt im Juli 2012 storniert und wolle nach neuen Lösungen suchen.

63.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch den Abbruch des Projekts in seiner Auffassung bestätigt, dass die Luftkissenfahrzeuge grundsätzlich weder geeignet noch notwendig sind. Er hatte der Bundeswehr wiederholt empfohlen, auf eine Beschaffung zu verzichten.

Die in den letzten zwölf Jahren gesammelten Erfahrungen sollten Grund genug sein, endgültig auf den Erwerb von Luftkissenfahrzeugen zu verzichten.

Einen vierten Anlauf zu unternehmen, ein Luftkissenfahrzeug zu kaufen, oder gar ein solches entwickeln zu lassen, hält der Bundesrechnungshof für nicht vertretbar.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde von Geschäftspartnern sorgfältig und nachvollziehbar zu prüfen, bevor ein Rüstungsprojekt vertraglich vereinbart wird. Die Bundeswehr muss früher erkennen, wenn Hersteller und Händler diese Eigenschaften nicht erfüllen.

Darüber hinaus erkennt der Bundesrechnungshof in diesem Projekt exemplarische Schwachstellen von Rüstungsprojekten. Mit einem sachgerechten Vorhabencontrolling sollte die Bundeswehr frühzeitig und regelmäßig die Realisierbarkeit und Erfolgsaussichten der Rüstungsprojekte bewerten und den Projektverlauf zielorientiert steuern. So hätte sie die Risiken dieses Projekts früher erkennen können.

64 Kat. B Herstellung pharmazeutischer Produkte durch die Bundeswehr zu teuer

(Kapitel 1403 Titel 423 01)

64.0

Die Bundeswehr stellt in eigenen Apotheken pharmazeutische Produkte her. Sie soll nach ihren eigenen Vorgaben vorrangig solche Produkte selbst herstellen, die auf dem freien Markt nicht oder nur begrenzt verfügbar sind. Würde die Bundeswehr konsequent auf die Wirtschaftlichkeit ihrer Versorgung mit pharmazeutischen Produkten achten, könnte sie auf die Herstellung gängiger Produkte im industriellen Maßstab verzichten.

64.1

Die Bundeswehr stellt für ihre Soldatinnen und Soldaten in eigenen Apotheken pharmazeutische Produkte her, z. B. Schmerztabletten oder Hautpflegemittel. Hintergrund sind die aus den 1980er-Jahren stammenden Überlegungen der Bundeswehr, aufgrund der damaligen sicherheitspolitischen Lage jederzeit eigene Arzneimittel herstellen zu können. So will sie benötigte Produkte bereitstellen und praktische Fertigkeiten von Sanitätspersonal zur Herstellung von Arzneimitteln sicherstellen. Dies geschieht überwiegend in den Krankenhausapotheken der Bundeswehr in kleinem Maßstab (Rezeptur und Defek-

tur). In Ulm und Koblenz hält sie darüber hinaus eigene Kapazitäten zur Serienproduktion von Tabletten, Salben und sterilen Lösungen vor (Herstellung im industriellen Maßstab). Dafür errichtete sie für 19,8 Mio. Euro einen Apotheken-Neubau in Ulm. Die Apotheken sollen nach Bundeswehr eigenen Vorgaben nur solche Produkte selber herstellen, die auf dem freien Markt nicht oder nur begrenzt verfügbar sind und die sie für ihre Einsatzkräfte braucht. Die Bundeswehr hat zur Weiterbildung ihres Personals eine Schulung „Arzneimittelherstellung im Einsatz“ eingerichtet, bei der man nicht auf industrielle Herstellungsverfahren zurückgreift.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2008 die Herstellung pharmazeutischer Produkte durch die Bundeswehr. Er stellte fest, dass die Produktpalette aus marktgängigen Artikeln bestand. Die Krankenhausapotheken stellten vorrangig kleine Mengen kosmetischer Mittel her, wie Waschlotionen, Hautcremes, Fußspray und Massageöle. Im industriellen Maßstab produzierten sie neben Schmerztabletten, Hustentropfen und Nasenspray hauptsächlich Sonnencreme, Lippenschutzstifte und Insektenschutzmittel. Die Soldatinnen und Soldaten in Afghanistan und im Kosovo benötigten weniger als 10 % dieser Produkte. Die Kapazitäten für Steril- und Tablettenproduktion in der Apotheke in Ulm konnte die Bundeswehr nicht wirtschaftlich nutzen, weil es auch an technischen Voraussetzungen mangelte und der Sanitätsdienst der Bundeswehr dazu notwendige Grundstoffe nicht bevorratete.

Abbildung 64.1

Selbsthergestellte, am Markt ausreichend verfügbare Produkte

Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Bundeswehr kalkulierte bei der wirtschaftlichen Ausrichtung ihrer Apotheken nicht mit den tatsächlichen, sondern mit zu niedrigen Herstellungskosten. Sie könnte bei der pharmazeutischen Industrie zu Preisen unter ihren eigenen Herstellungskosten einkaufen, insbesondere gängige Schmerztabletten und kosmetische Mittel wie Sonnencreme.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die industrielle Herstellung von pharmazeutischen Produkten durch die Bundeswehr grundsätzlich nicht notwendig ist. Die aus den 1980er-Jahren stammenden Überlegungen hält er für überholt. Mit korrekt ermittelten Herstellungskosten wäre deutlich geworden, dass die im industriellen Maßstab hergestellten Produkte zu teuer sind. Sie führen rechnerisch zu einem Defizit von mehreren Millionen Euro jährlich. Außerdem hätte die Bundeswehr die Voraussetzungen dafür schaffen müssen, den Apotheken-Neubau in Ulm wirtschaftlich zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, die Herstellung pharmazeutischer Produkte neu auszurichten. Die Bundeswehr sollte dabei die Entscheidung auf der Grundlage realistischer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen treffen. Auf die Eigenherstellung abzustellen, ohne geeignete Alternativen zu prüfen, hält er für nicht sachgerecht. Die Bundeswehr sollte keine kosmetischen Mittel im industriellen Maßstab herstellen und nur noch solche pharmazeutischen Produkte selbst produzieren, die am Markt nicht ausreichend verfügbar sind. Die industrielle Herstellung dieser Produkte sollte sie im Apotheken-Neubau am Standort Ulm konzentrieren und dafür Kapazitäten in der Krankenhausapotheke Koblenz abbauen. Maßnahmen zur Weiterbildung des Personals sollte die Bundeswehr nur am Einsatzauftrag ausrichten.

64.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat eingeräumt, dass die betriebswirtschaftlichen Berechnungen nicht einwandfrei gewesen sind. Es wolle den Herstellungserlass für pharmazeutische Produkte aktualisieren und dabei die gesamte Prozesskette optimieren. Dabei wolle es auch prüfen, ob die Eigenherstellung von notwendigen Produkten aus wirtschaftlicher, zulassungsrechtlicher, technologischer und infrastruktureller Sicht sinnvoll und möglich ist.

Das Bundesverteidigungsministerium verweist allerdings auf die Gefahr von Arzneimittelengpässen in Deutschland. Vier von fünf arzneilichen Wirkstoffen kämen aus China oder Indien, fast alle der in Deutschland verbrauchten Antibiotikawirkstoffe würden in Ostasien produziert. Die industrielle Herstellung pharmazeutischer Produkte in Bundeswehrapotheken sei somit Teil der Risikovorsorge der Bundeswehr, um die Soldatinnen und Soldaten mit Sanitätsmaterial zu versorgen.

Das Bundesverteidigungsministerium betont losgelöst von wirtschaftlichen Erwägungen den immateriellen Nutzen für die Weiterbildung von Sanitätspersonal, der sich durch die Eigenherstellung von pharmazeutischen Produkten ergebe.

64.4

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin grundsätzlich nicht für notwendig, dass die Bundeswehr am Markt ausreichend verfügbare pharmazeutische Produkte im indus-

triellen Maßstab selbst herstellt. Der erhoffte Nutzen für die Weiterbildung kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gerade bei der Herstellung von z. B. Sonnencreme im industriellen Maßstab nicht erreicht werden. Für die einsatzorientierte Ausbildung hat die Bundeswehr andere Möglichkeiten geschaffen. Das Bundesverteidigungsministerium sollte den Herstellungserlass ändern und keine Produkte mehr selbst produzieren, die am Markt ausreichend verfügbar sind. Den materiellen und personellen Aufwand dafür hält er für wirtschaftlich nicht vertretbar. Unbedingt notwendige und am Markt nicht ausreichend verfügbare Produkte könnte die Bundeswehr wirtschaftlich optimiert in industriellem Maßstab im Apotheken-Neubau am Standort Ulm herstellen. Entbehrliche Strukturen in Koblenz sollte die Bundeswehr abbauen.

65 Kat. C **Bundeswehr verzichtet auf eigene Rettungsdienstschulen und spart dadurch jährlich 1 Mio. Euro ein**
(Kapitel 1403 Titel 423 01)

65.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes verzichtet die Bundeswehr darauf, ihr Rettungsdienstpersonal in eigens dafür vorgesehenen Schulen zu unterrichten. Sie hat fünf Rettungsdienstschulen aufgelöst und die Lehrtätigkeit bei Bundeswehrkrankenhäusern gebündelt. Dadurch hat die Bundeswehr die Aus- und Fortbildung von Rettungsdienstpersonal optimiert und spart jährlich 1 Mio. Euro.

65.1

Die Bundeswehr betrieb für die Aus- und Fortbildung ihres nichtärztlichen Rettungsdienstpersonals fünf eigenständige Rettungsdienstschulen in Berlin, Hamburg, Koblenz, München und Ulm. Diese waren der Sanitätsakademie der Bundeswehr unterstellt. Sie bildeten Soldatinnen und Soldaten als Sanitäter und Ersthelfer im Sanitätsdienst aus und vermittelten den theoretischen Teil der jährlichen Pflichtfortbildung für Rettungsassistenten. Dies verursachte Personalkosten von 1,5 Mio. Euro jährlich. Das schuleigene Lehrpersonal verfügte kaum über Einsatzerfahrung. Ärzte aus den Bereichen Rettungsdienst/Notfallmedizin der Bundeswehrkrankenhäuser unterrichteten zusätzlich, brachten Fachexpertise ein und steuerten mit den Schulen die Aus- und Fortbildung. Die Rettungsdienstschulen arbeiteten intensiv mit den Bundeswehrkrankenhäusern Berlin, Hamburg, Koblenz und Ulm zusammen. Nur dort konnte das Rettungsdienstpersonal realitätsnah ausgebildet werden und Erfahrungen in der Notaufnahme sammeln.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Aus- und Fortbildung des Rettungsdienstpersonals der Bundeswehr im Jahr 2009. Er stellte fest, dass an den Rettungsdienstschulen hohe Ausfälle von Lehrgängen zu Überkapazitäten von Lehrpersonal und -material führten.

Der Bundesrechnungshof sprach sich dafür aus, die Aus- und Fortbildungsinhalte zu bündeln. Die Zielsetzung der Bundeswehr, Rettungsdienstpersonal regelmäßig in Bundeswehrkrankenhäusern zu unterrichten, trug diesem Gedanken Rechnung. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die Organisation von eigenständigen Rettungsdienstschulen zu aufwendig; es war nicht notwendig, sie der Sanitätsakademie zu unterstellen.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, die fünf Rettungsdienstschulen aufzulösen. Die geringere Personalstärke der Bundeswehr wird den Aus- und Fortbildungsbedarf weiter verringern. Das Lehrpersonal der Schulen und das Rettungsdienstpersonal sollte die Bundeswehr besser in Kompetenzzentren für Notfallmedizin der Bundeswehrkrankenhäuser konzentrieren. Den Umfang des gemeinsamen Lehrpersonals sollte sie schrittweise dem tatsächlichen Aus- und Fortbildungsbedarf anpassen. So kann die Bundeswehr eine wirtschaftliche Auslastung des Personals und Materials sicherstellen und die Erfahrungen der Praxis besser einbeziehen. Dadurch kann sie mittelfristig bis zu 1 Mio. Euro jährlich einsparen.

65.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Aufgrund der Erkenntnisse zur Zusammenarbeit mit den Bundeswehrkrankenhäusern und den Überkapazitäten in der Ausbildung hat es die Auflösung der Rettungsdienstschulen angeordnet. Die Aus- und Fortbildung wird fortan qualitativ besser und kostengünstiger in Ausbildungs- und Simulationszentren bei den Bundeswehrkrankenhäusern stattfinden.

66 Kat. C **Bessere und kostengünstigere Rettungskette für Soldatinnen und Soldaten in Afghanistan**
(Kapitel 1414 Titel 554 02)

66.0

Die Bundeswehr hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ungeeignete Notfunkgeräte im Afghanistan-Einsatz ersetzt. Sie stellt damit sicher, dass die Besatzungen von Luftfahrzeugen in Notfällen die Rettungsleitstelle von jedem Ort aus erreichen können. Zuvor nutzte das deutsche Einsatzkontingent Notsender, die nicht mit den Empfängern der verbündeten Streitkräfte kompatibel und in den Gebirgszügen Afghanistans nur eingeschränkt nutzbar waren.

66.1

Die verbündeten Streitkräfte in Afghanistan haben gemeinsam Vorsorge dafür getroffen, in Not geratene Luftfahrzeugbesatzungen rasch finden und retten zu können. Sie betreiben eine gemeinsame Rettungsleitstelle, die die Notsignale über eine Satellitenverbindung erhält und alle notwendigen Rettungsmaßnahmen koordiniert (Rettungskette). Um eine erfolgreiche Suche und Rettung zu ermöglichen, müssen die Soldatinnen und Soldaten über ihre mitgeführten Notfunkgeräte schnellstmöglich ihre Position übermitteln. Die Rettungskräfte fliegen mit Hubschraubern zur gemeldeten Position. Sie tauschen mit den in Not geratenen Luftfahrzeugbesatzungen Informationen aus, sobald eine direkte Funkverbindung möglich ist.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2011 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Beschaffung von Notfunkgeräten für Luftfahrzeugbesatzungen.

Die Bundeswehr hatte für ihre Luftfahrzeugbesatzungen ein Notfunkgerät für den Einsatz in Krisengebieten gefordert. Die Luftlande- und Lufttransportschule erprobte unter einsatznahen Bedingungen die Vorserie eines Notfunkgeräts. Sie stellte dabei fest, dass das getestete Modell nicht ausreichend kompatibel mit der Notfunkausstattung der verbündeten Streitkräfte ist. Ferner konnten die Notsignale nicht über einen Satelliten, sondern nur über eine direkte Funkverbindung übertragen werden. Die Bundeswehr beschaffte in den Jahren 2006 bis 2009 für 7,7 Mio. Euro 711 Notfunkgeräte des zuvor erprobten Modells. Diese Geräte nutzten die Luftfahrzeugbesatzungen des deutschen Einsatzkontingents in Afghanistan ab dem Jahr 2007.

Im November 2009 überprüfte die multinationale Rettungsleitstelle in Afghanistan die Funktion der deutschen Notfunkgeräte. Sie stellte fest, dass die Geräte nicht in die multinationale Rettungskette eingebunden werden konnten. Sie konnte keine Notsignale empfangen, da die Berge eine Ausbreitung der Funkwellen verhinderten. Die deutschen Notsender waren nicht in der Lage, die verfügbaren Satelliten als Übertragungsstation zu nutzen. Die Bundeswehr hätte eine eigene nationale Rettungskette im Einsatzgebiet aufbauen müssen, um zu erreichen, dass die Notsignale sicher empfangen werden können.

Das deutsche Einsatzkontingent forderte daraufhin im Dezember 2009 als „Einsatzbedingten Sofortbedarf“ neue Notfunkgeräte. Es sollte das Modell beschafft werden, das die verbündeten Streitkräfte in Afghanistan verwendeten. Die Bundeswehr beabsichtigte, abweichend von der multinationalen Rettungskette die Notsignale über einen bundeswehreigenen Satelliten übermitteln zu lassen. Dazu sollten zusätzlich drei Bodenstationen für 225 000 Euro beschafft werden. Der Bedarf an neuen Notfunkgeräten war bis Mitte 2011 nicht gedeckt, da das Bundesverteidigungsministerium hierüber noch nicht abschließend entschieden hatte.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr Notfunkgeräte beschafft hatte, die bereits in der Erprobung Mängel aufzeigten und nachweislich nicht für multinationale Einsätze geeignet waren. Sie setzte sie zudem ab dem Jahr 2007 in Afghanistan ein, obwohl sie dort nicht in die multinationale Rettungskette eingebunden werden konnten. Im Notfall hätten die Luftfahrzeugbesatzungen nicht die multinationale Rettungsleitzentrale alarmieren können und wären erheblichen Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt gewesen. Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, dass die Bundeswehr nicht schnellstmöglich für Ersatz sorgte, nachdem sie die Schwächen der Notfunkgeräte im Afghanistan-Einsatz erkannt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, bei künftigen Beschaffungen auf Kompatibilität zu Wehrmaterial und Verfahren der Verbündeten zu achten. Es sollte keine eigene Rettungskette aufbauen, um Notsignale sicher empfangen zu können. Eine zusätzliche nationale Lösung bedeutet einen erheblichen finanziellen und organisatorischen Mehraufwand.

Das Bundesverteidigungsministerium sollte die vorhandenen Geräte nicht mehr als Notsender nutzen. Es sollte den Bedarf für den Afghanistan-Einsatz schnellstmöglich mit Geräten decken, die in die multinationale Rettungskette eingebunden werden können. Mit der Alarmierung über das von den Verbündeten genutzte Satellitensystem könnte es auf die Bodenstationen verzichten.

66.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Empfehlungen umgesetzt. Es setzt die ungeeigneten Geräte künftig nicht mehr als Notsender ein. Sie werden in der Bundeswehr für die Kommunikation über kurze Entfernungen weiter genutzt und decken damit einen anderen Bedarf.

Die neuen Funkgeräte für den Einsatz in Afghanistan hat die Bundeswehr im November 2011 beschafft. Sie nutzt fortan das gleiche Modell wie die Verbündeten. Die neuen Funkgeräte werden in die multinationale Rettungskette eingebunden. Eine Alarmierung wird künftig – wie bei den anderen am Einsatz beteiligten Nationen – über das bereits verfügbare Satellitensystem erfolgen. Das Bundesverteidigungsministerium wird die Kommunikation über einen bundeswehreigenen Satelliten nicht weiter verfolgen und damit auf die vorgesehenen Bodenstationen verzichten.

Das Bundesverteidigungsministerium hat damit für den Afghanistan-Einsatz eine sichere und kostengünstige Lösung für die Besatzungen von Luftfahrzeugen in Notlagen gewählt und sollte diese künftig auch bei multinationalen Einsätzen in anderen Regionen berücksichtigen.

Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)

67 Entwicklung des Einzelplans 15
Kat. A

67.1 Überblick

Das Bundesgesundheitsministerium hat die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sicherzustellen und deren rechtliche Rahmenbedingungen zu gestalten. Es bezuschusst die Krankenkassen als Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen). Regelungskompetenzen hat es auch bei den Heilberufen, Apotheken, Arzneimitteln, Medizinprodukten, Heil- und Betäubungsmitteln sowie bei dem Gesundheitsschutz und der Krankheitsbekämpfung. Das Bundesgesundheitsministerium gestaltet den rechtlichen Rahmen der Organtransplantation, der künstlichen Befruchtung sowie der Untersuchung und künstlichen Veränderung von Erbinformationen. Beim Bundesgesundheitsministerium angesiedelt sind außerdem die Geschäftsstellen der Drogenbeauftragten und des Patientenbeauftragten der Bundesregierung.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 15 beliefen sich im Haushaltsjahr 2011 auf 15,8 Mrd. Euro – dies entspricht 5,3 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Davon entfiel mit 15,3 Mrd. Euro der weit überwiegende Anteil auf Zahlungen an den Gesundheitsfonds. Die Einnahmen betrugen 141,2 Mio. Euro, vor allem aus Gebühren bei Arzneimitteln und Medizinprodukten.

Tabelle 67.1

Übersicht über den Einzelplan 15
Bundesministerium für Gesundheit

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	15 777,2	15 789,9	12,7	14 485,4	12 489,2	*-14*
darunter:						
• Ministerium	57,0	55,2	-1,8	55,5	57,2	*3*
• Zuschüsse Gesundheitsfonds	15 300,0	15 300,0	0	14 000,0	12 000,0	*-14*
• Institutionelle Förderung und Projekte	43,9	42,1	-1,8	45,7	47,4	*4*
• Gesundheitliche Aufklärung	34,6	34,5	-0,1	31,4	36,0	*15*
• Internationale Aufgaben	31,3	32,3	1,0	33,3	34,2	*3*
• Ressortforschung und Modellmaßnahmen	25,6	20,8	-4,8	30,4	29,6	*-3*
• Stiftung „Humanitäre Hilfen für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen“	25,2	25,2	0	0	0	-
Einnahmen des Einzelplans	83,0	141,2	58,2	92,4	93,7	*1*
darunter:						
• Gebühren im Arzneimittelbereich	77,2	99,6	22,4	86,6	86,7	*0*
• Sponsoring	0	14,3	14,3	0	0	-
Verpflichtungsermächtigungen	71,5[a]	58,4	-13,1	87,7	41,8	*-52*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 634	2 542[b]	-92	2 604	2 046	*-21*

Erläuterungen: [a] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 15 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 15.

Der Geschäftsbereich des Bundesgesundheitsministeriums umfasst fünf nachgeordnete Stellen. Während das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und das Paul-Ehrlich-Institut Arzneimittel, Medizinprodukte, Impfstoffe und Sera prüfen, zulassen und überwachen, ist das Robert-Koch-Institut besonders in der Gesundheitsberichterstattung sowie der Erforschung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten tätig. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung informiert die Öffentlichkeit über Gesundheitsthemen und die Risiken von Drogenmissbrauch und Suchterkrankungen. Das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information betreibt medizinische Datenbanken.

67.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben des Einzelplans 15 werden maßgeblich durch die Zahlungen an den Gesundheitsfonds geprägt, die 97 % der Gesamtausgaben im Jahr 2011 ausmachten. Weitere Ausgabenblöcke im Jahr 2011 bildeten – wie in den Vorjahren – die Verwaltungsausgaben des Ministeriums, institutionelle Förderungen und Zuwendungen, Maßnahmen der gesundheitlichen Aufklärung sowie Ressortforschung bzw. Modellmaßnahmen. Außerdem zahlte der Bund einmalig 25,2 Mio. Euro an die Stiftung „Humanitäre Hilfen für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen“. Der überwiegende Teil der Ausgaben für internationale Aufgaben im Einzelplan 15 entfiel mit rund 27 Mio. Euro auf den Beitrag zur Weltgesundheitsorganisation WHO. Deutschland ist der drittgrößte Beitragszahler der WHO.

Die Gesamteinnahmen überstiegen im Jahr 2011 – wie bereits im Vorjahr – den Haushaltsansatz um knapp 60 Mio. Euro. Die Differenz ergibt sich vor allem aus höheren Gebühreneinnahmen, Sponsoring-Leistungen sowie Rückzahlungen von Zuwendungen und Projektmitteln anderer Bundesbehörden. Einige nachgeordnete Behörden erhielten Aufträge und Projektfördermittel von Stellen der Europäischen Union.

67.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

67.3.1 Gesundheitsfonds

Seit dem Jahr 2004 leistet der Bund Zuschüsse, um die Aufwendungen der Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) für versicherungsfremde Leistungen pauschal abzugelten. Die Zuschüsse betrugen für das Jahr 2011 13,3 Mrd. Euro. Zusätzlich zahlte der Bund 2011 einmalig einen Betrag von 2 Mrd. Euro. Dieser war vorgesehen, um den Sozialausgleich und die Zusatzbeiträge von Empfängern von Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende zu finanzieren. Dies sollte zur Konsolidierung der Krankenkassen beitragen. Da im Jahr 2012 kein allgemeiner Zusatzbeitrag festgesetzt wird, ist dieser zusätzliche Zuschuss aktuell nicht erforderlich.

Im Jahr 2012 beträgt der Bundeszuschuss 14 Mrd. Euro. Der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 sieht vor, den Bundeszuschuss einmalig für das Jahr 2013 auf 12 Mrd. Euro abzusenken.

Tabelle 67.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

	Einnahmen 2011 (Ist)	Ausgaben 2011 (Ist)	Planstellen/ Stellen (Ist) am 1. Juni 2011
	in Mio. Euro		
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	0,4	17,7	95
Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information	1,5	10,6	95
Paul-Ehrlich-Institut	26,9	59,7	420
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	83,7	66,1	856
Robert-Koch-Institut	7,4	100,7	577

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 15.

Die Zuschüsse fließen zusammen mit den Mitgliedsbeiträgen in den Gesundheitsfonds, der vom Bundesversicherungsamt verwaltet wird. Den allgemeinen, für alle Krankenkassen geltenden Beitragssatz legt die Bundesregierung fest. Er beträgt im Jahr 2012 unverändert 15,5 % der beitragspflichtigen Einnahmen. Davon zahlen die Arbeitnehmer 8,2 %, die Arbeitgeber 7,3 %.

Der Schätzerkreis beim Bundesversicherungsamt schätzt für jedes Jahr die Einnahmen des Gesundheitsfonds und die Ausgaben der Krankenkassen. Auf Grundlage dieser Schätzung legt das Bundesversicherungsamt die Höhe der Zuweisungen fest, die die Krankenkassen aus dem Gesundheitsfonds zur Deckung ihrer Ausgaben erhalten. Können die Krankenkassen mit den Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds ihre Ausgaben nicht decken, haben sie von ihren Mitgliedern einen Zusatzbeitrag zu erheben. Sollte gleichzeitig ein allgemeiner Zusatzbeitrag vom Bundesgesundheitsministerium festgelegt werden, findet auch ein Sozialausgleich statt. Die landwirtschaftlichen Krankenkassen nehmen wegen besonderer Finanzierungsbedingungen nicht an diesem Verfahren des Gesundheitsfonds teil. Sie erhalten aber ebenfalls einen Teil der Bundeszuschüsse.

Zum 1. Januar 2012 gab es 146 Krankenkassen als Träger der GKV. In ihnen waren knapp 70 Mio. Menschen versichert, davon etwa zwei Drittel bei den zehn größten Krankenkassen.

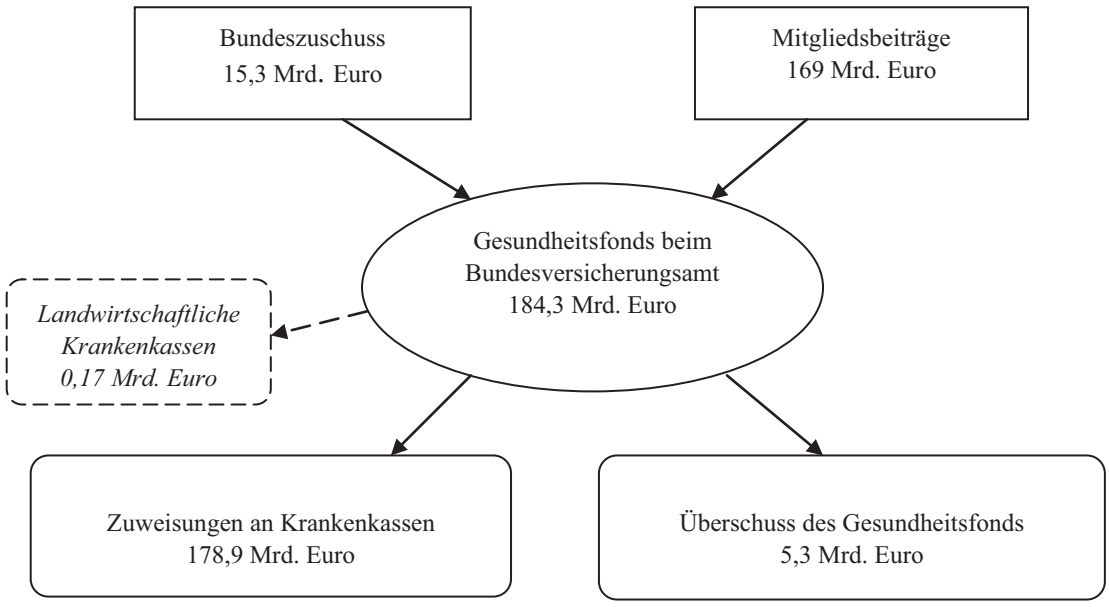
Im Jahr 2011 überwies der Gesundheitsfonds an die Krankenkassen 178,9 Mrd. Euro (ohne landwirtschaftliche Krankenkassen). Darunter waren 1,7 Mrd. Euro für die mitgliederbezogene Erhöhung der Zuweisungen. Ihr standen jedoch keine zusätzlichen Ausgaben der Krankenkassen gegenüber. Der Schätzerkreis hatte in seiner Oktoberschätzung 2010 für das Jahr 2011 die Ausgaben der Krankenkassen etwas zu hoch angesetzt. Den Zuweisungen an die Krankenkassen standen Einnahmen des Gesundheitsfonds von 184,3 Mrd. Euro gegenüber. Daraus ergab sich ein Überschuss des Gesundheitsfonds von 5,3 Mrd. Euro.

Im Jahr 2012 wird der Gesundheitsfonds nach den bisherigen Prognosen des Schätzerkreises 185,7 Mrd. Euro einnehmen. Für ihre Ausgaben wird den Krankenkassen ein Betrag von 185,4 Mrd. Euro zugewiesen. Werden diese Eckdaten in der Praxis erreicht, sind die Ausgaben der Krankenkassen für das Jahr 2012 auskömmlich finanziert.

Die Überschüsse des Gesundheitsfonds aus den Jahren 2010, 2011 und voraussichtlich auch 2012 erhöhen die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds auf 9,8 Mrd. Euro. Wegen dieses Finanzpolsters ist beabsichtigt, den Zuschuss für das Jahr 2013 einmalig um 2 Mrd. Euro von 14 auf 12 Mrd. Euro abzusenken. Die fehlenden 2 Mrd. Euro für die Zuweisungen an die Krankenkassen sollen aus der Liquiditätsreserve gedeckt werden. Diese beträgt dann noch 7,8 Mrd. Euro. Wird ferner das noch vorhandene Defizit des Gesundheitsfonds aus dem Jahr 2009 von 2,5 Mrd. Euro ausgeglichen, verringert sich die Liquiditätsreserve auf 5,3 Mrd. Euro. Da der Gesundheitsfonds eine Mindestliquiditätsreserve von derzeit 3,1 Mrd. Euro vorhalten muss, betragen die verfügbaren Mittel des Gesundheitsfonds nach Abzug dieser weiteren Position 2,2 Mrd. Euro. Dies entspricht 0,2 Beitragssatzpunkten oder Zuweisungen des Gesundheitsfonds an die Krankenkassen für vier Kalendertage.

Abbildung 67.1

Gesundheitsfonds 2011



Quelle: Bundesrechnungshof.

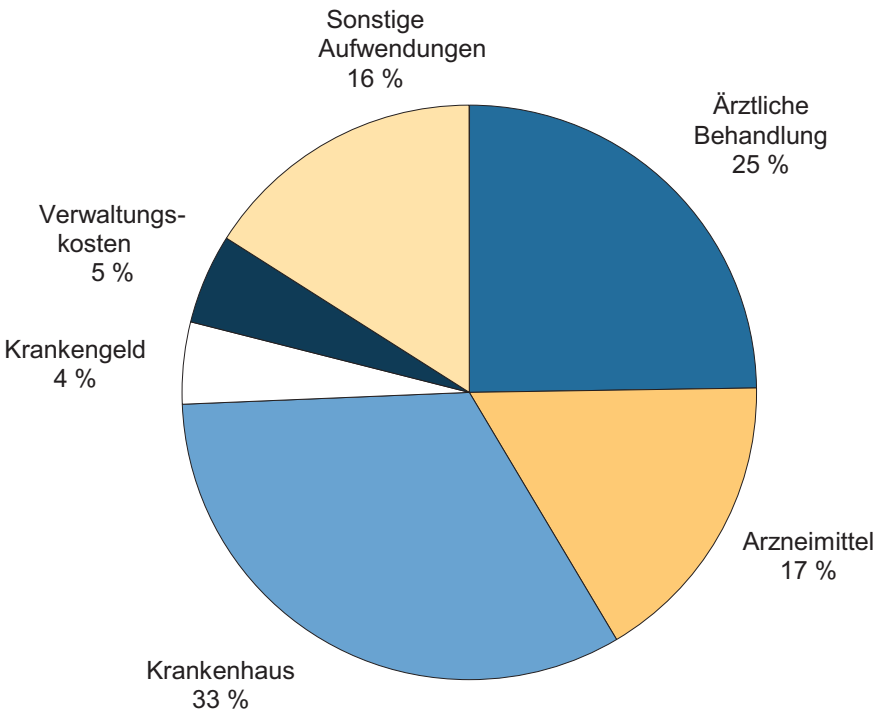
Die finanzielle Lage der Krankenkassen entwickelte sich im Jahr 2011 deutlich besser als erwartet. Nach ersten Prognosen ging die Bundesregierung im Herbst 2010 zunächst davon aus, dass die Krankenkassen im Jahr 2011 ein Defizit von 11 Mrd. Euro erwirtschaften würden. Durch verschiedene Maßnahmen wurde das erwartete Defizit verhindert. Das GKV-Finanzierungsgesetz und das Arzneimittelmarkt-Neuordnungsgesetz begrenzten den Anstieg der Leistungsausgaben – insbesondere im Arzneimittelbereich – sowie die Verwaltungsausgaben der Krankenkassen. Außerdem wurde der allgemeine Beitragssatz zum 1. Januar 2011 um 0,6 Prozentpunkte auf das bis 1. Juli 2009 geltende Niveau angehoben. Ferner zeigte sich eine anhaltende positive wirtschaftliche Entwicklung, die zu zusätzlichen Beitragseinnahmen führte. Insgesamt erreichten die Krankenkassen im Jahr 2011 einen Überschuss von 4 Mrd. Euro, darunter 0,7 Mrd. Euro Einnahmen aus Zusatzbeiträgen, die einzelne Krankenkassen von ihren Mitgliedern erhoben hatten. Allerdings konnten nicht alle Krankenkassen Überschüsse erzielen. Ein Teil erreichte im Jahr 2011 nur wegen der mitgliederbezogenen Erhöhung der Zuweisungen des Gesundheitsfonds um 1,7 Mrd. Euro ein positives Rechnungsergebnis.

Die Finanzreserven der Krankenkassen erhöhten sich von 6 Mrd. Euro im Jahr 2010 um 4 Mrd. Euro auf 10 Mrd. Euro im Jahr 2011. Ende des ersten Quartals 2012 lagen die Finanzreserven bei 11,5 Mrd. Euro. Damit entsprechen sie etwa drei Vierteln einer durchschnittlichen Monatsausgabe aller Krankenkassen oder den Ausgaben für drei Wochen. Allerdings verfügen nur wenige Krankenkassen über erhebliche, der weitaus überwiegende Teil der Krankenkassen über geringe oder keine Finanzreserven. Ein finanzieller Spielraum, beispielsweise für häufig geforderte Rückerstattungen an alle Mitglieder der GKV, ist somit nicht erkennbar.

Etwa 80 % der jährlichen Ausgaben der Krankenkassen entfielen im Jahr 2011 auf die Hauptleistungsbereiche: Behandlung im Krankenhaus (60 Mrd. Euro), ärztliche und zahnärztliche Behandlung (45 Mrd. Euro), Arzneimittel (31 Mrd. Euro) und Krankengeld (8 Mrd. Euro). Die sonstigen Ausgaben (u. a. Heil- und Hilfsmittel, Fahrkosten) betrugen 29 Mrd. Euro. Während die Ausgaben für Arzneimittel im Jahr 2011 um mehr als 1 Mrd. Euro sanken, stiegen die Ausgaben in den anderen genannten Hauptleistungsbereichen um 3,5 Mrd. Euro. Die Verwaltungsausgaben der Krankenkassen liegen bei 5 % der Ausgaben der GKV oder 9 Mrd. Euro. Für die Jahre 2011 und 2012 gilt für die Verwaltungsausgaben eine Obergrenze auf Basis der Verwaltungsausgaben für das Jahr 2010.

Abbildung 67.2

Ausgabenanteile der Gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2011



Quelle: Bundesgesundheitsministerium.

Im Jahr 2012 erwartet der Schätzerkreis gegenüber dem Jahr 2011 einen weiteren Anstieg der GKV-Ausgaben um 4,5 %. Er geht davon aus, dass die Ausgaben im Arzneimittelbereich nicht weiter zurückgehen und Vergütungen in einigen Leistungsbereichen im Vergleich zum Vorjahr steigen.

Der Bundesrechnungshof prüft sowohl die Leistungs- als auch die Verwaltungsausgaben der Krankenkassen. Bei seinen Prüfungen stellte er Millionenverluste durch hohe Mieten und nicht benötigte Büroflächen fest. Er forderte im Jahr 2011, Krankenkassen gesetzlich zu verpflichten, Mietvertragsentwürfe den Aufsichtsbehörden vorzulegen und den Abschluss bzw. die Änderung der Mietverträge von deren Genehmigung abhängig zu machen (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 69). Der Bundesrechnungshof beanstandete außerdem, dass Aufsichtsbehörden Krankenkassenfusionen genehmigt hatten, ohne dass die Krankenkassen in einem aussagekräftigen Konzept die wirtschaftlichen Folgen der Fusion dargelegt hatten. Er empfahl, Fusionen nur dann zu genehmigen, wenn eine wirtschaftliche und leistungsfähige neue Krankenkasse entsteht (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 70).

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesgesundheitsministerium aufgefordert, jeweils Vorschläge für entsprechende gesetzliche Änderungen zu machen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit es dieser Aufforderung nachkommt. Bisher fehlen Vorschläge für die Mietverträge und Fusionen, aber auch zu Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die vom Rechnungsprüfungsausschuss bereits in früheren Jahren beraten wurden. Dazu gehören beispielsweise Beschlüsse zur Vorlage und Genehmigung von Vorstandsverträgen und zur Verbesserung der Krankenhausabrechnungen. Der Bundesrechnungshof wird weiter anmahnen, dass das Bundesministerium seinen Verpflichtungen gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss nachkommt.

67.3.2 Institutionelle Förderung und Projekte

Im Haushaltsjahr 2011 gewährte das Bundesgesundheitsministerium Zuwendungen und Zuweisungen von 42 Mio. Euro. Sie dienten der institutionellen Förderung ausgewählter Einrichtungen und der Förderung einzelner Projekte. 32 Mio. Euro erhielten die Wissenschaftsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft. Darin sind Forschungseinrichtungen mit überregionaler Bedeutung zusammengeschlossen, die Bund und Länder gemeinsam finanzieren.

Die Aufgabe, Zuwendungen im Einzelfall zu bewilligen, auszuzahlen und ihre Verwendung zu prüfen, hat das Bundesgesundheitsministerium in Teilen dem Bundesverwaltungsamt übertragen. Damit strebte es vor allem an, Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise von Zuwendungsempfängern abzubauen. Während sich die administrative Bearbeitung der Zuwendungen dadurch verbessert hat, stellte der Bundesrechnungshof wiederholt fest, dass es an einer ausreichenden Erfolgskontrolle fehlt. Das Bundesgesundheitsministerium überprüfte nicht mit der notwendigen Gründlichkeit, ob es die von ihm verfolgten übergeordneten Ziele mit einer Zuwendung erreicht hatte. In anderen Fällen fehlten klar formulierte und messbare Ziele, um den Erfolg einer Maßnahme bewerten zu können.

67.3.3 Gesundheitliche Aufklärung

Für gesundheitliche Aufklärung gab das Bundesgesundheitsministerium im Jahr 2011 insgesamt 35 Mio. Euro aus. Schwerpunkt bildeten Informationen zu AIDS (13 Mio. Euro), allgemeinen Gesundheitsfragen (11 Mio. Euro) und zur Drogenprävention (8 Mio. Euro). Diese Aufgabe nimmt im Wesentlichen die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung wahr. Sie führt zu diesem Zweck beispielsweise Internet-Kampagnen zu zahlreichen Themen durch, etwa zur Sexualaufklärung, zum Umgang mit Alkohol und Spielsucht, zu Organspenden sowie zur Raucherentwöhnung. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will die Bundeszentrale ihr Vergabeverfahren zur Gestaltung und Pflege dieser Internetseiten verbessern und dazu ihr Personal schulen.

67.3.4 Ressortforschung und Modellvorhaben

Die Ausgaben für Ressortforschung und Modellvorhaben stiegen im Jahr 2011 gegenüber 2010 um 2,1 Mio. Euro auf 20,8 Mio. Euro. Das Bundesgesundheitsministerium finanzierte Forschungsvorhaben, etwa in den Bereichen Drogen- und Suchtmittelmissbrauch, AIDS und neue Infektionskrankheiten, Versorgung chronisch Kranker und Pflegebedürftiger, Arzneimitteltherapiesicherheit sowie Qualitätssicherung im Gesundheitswesen. Dazu förderte es universitäre und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, unterstützte Kongresse und Fachtagungen und gab Mittel an seine eigenen Forschungseinrichtungen wie das Robert-Koch-Institut und das Paul-Ehrlich-Institut. Ab dem Haushaltsjahr 2012 ist ein Anstieg der Ausgaben auf 30 Mio. Euro geplant. Die Bundesregierung ist bestrebt, die Ausgaben für Bildung und Forschung erheblich zu erhöhen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Mittel auch eingesetzt werden können. In den Vorjahren waren hohe Ausgabereste entstanden, weil sich der Beginn vor allem bei großen Forschungsprojekten verzögert hatte.

67.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

67.4.1 Gebühren im Arzneimittelbereich

Die Einnahmen im Einzelplan 15 stammen vor allem aus Gebühren bei der Prüfung und Zulassung von Arzneimitteln, Impfstoffen und Medizinprodukten. Im Haushaltsjahr 2011 nahmen das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte 82,4 Mio. Euro und das Paul-Ehrlich-Institut 17,2 Mio. Euro ein.

67.4.2 Sponsoring

Auf das Bundesgesundheitsministerium entfällt seit Jahren mehr als die Hälfte aller Geld-, Sach- und Dienstleistungen, die der Bund als Sponsoring erhält. Im Jahr 2011 betrugen die Geldleistungen Privater an das Bundesgesundheitsministerium 14,3 Mio. Euro. Sachleistungen werden im Bundeshaushalt nicht erfasst. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung erhält nicht vermarktete Plakatflächen mietfrei für ihre Kampagnen, ebenso gewähren Rundfunkanbieter kostenlos Sendezeiten für Spots zu Gesundheitsfragen.

Der Verband der privaten Krankenversicherung zahlt jährlich 13,4 Mio. Euro für Aufklärungskampagnen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zu den Themen AIDS und Alkoholmissbrauch bei Jugendlichen. Der Bundesrechnungshof hat in den zugrunde liegenden Sponsoring-Vereinbarungen einen Verstoß gegen die Verwaltungsvorschrift zur Annahme von Leistungen Privater in der Bundesverwaltung gesehen. Hiernach sind Sponsoring-Leistungen unzulässig, wenn der Anschein einer Beeinflussung staatlicher Stellen entstehen könnte. Der Verband hatte öffentlich erklärt, er werde seine freiwilligen Leistungen einstellen, sollte die private Krankenversicherung in eine gesetzliche Präventionspflicht einbezogen werden. Das Bundesgesundheitsministerium war diesen Aussagen nicht entgegengetreten und ließ auch weiterhin die Annahme der Leistungen zu (vgl. Bemerkungen 2011 – weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 17/9250 Nr. 5). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages gab dem Bundesgesundheitsministerium auf, bei den Sponsoring-Vereinbarungen sicherzustellen, dass der Anschein einer Einflussnahme des Sponsors strikt vermieden wird. Den Bundesrechnungshof hat der Ausschuss gebeten, den Sachverhalt weiterzuverfolgen.

67.5 Ausblick

Gegenüber dem Jahr 2012 steigen die Ausgaben im Einzelplan 15 nach der aktuellen Finanzplanung der Bundesregierung ab dem Jahr 2014 geringfügig. Im Jahr 2013 sinken die Ausgaben aufgrund des um 2 Mrd. Euro verringerten Bundeszuschusses an die Krankenkassen. Für das Jahr 2016 sind 15,3 Mrd. Euro vorgesehen, das sind 5 % mehr als im Jahr 2012.

Das Gesetz zur Regelung der Entscheidungslösung im Transplantationsgesetz verpflichtet die Krankenkassen und die privaten Krankenversicherungsunternehmen u. a., ihre Versicherten regelmäßig nach ihrer Bereitschaft zur Organspende zu befragen. Sie sollen ihnen dazu Organspendeausweise zur Verfügung stellen. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung übernimmt den Druck und Versand der Spenderausweise für alle gesetzlich oder privat Versicherten. Dafür und für eine begleitende Informationskampagne sollen die Mittel der Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung der Bevölkerung im Jahr 2013 um 6 Mio. Euro aufgestockt werden.

Die Bundesregierung möchte mit ihrer Initiative zu einem Wissenschaftsfreiheitsgesetz die Grundlage für mehr Flexibilität und Eigenverantwortung in außeruniversitären Forschungseinrichtungen schaffen. Dazu will sie die Vorschriften zu Personal, Haushalt, Beteiligungen und Bauverfahren lockern. Einige der Neuregelungen sollen auch auf Ressortforschungseinrichtungen übertragen werden können. So ist im Regierungsentwurf für das Jahr 2013 vorgesehen, dass die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, das Paul-Ehrlich-Institut, das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte sowie das Robert-Koch-Institut einen neuen Personaltitel für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erhalten (Titel 428 02). Aus diesem Titel sollen Entgelte für wissenschaftliches Personal gezahlt werden, das bei Forschungsvorhaben einen wesentlichen Beitrag leistet. Mit den Mitteln sollen unbefristete Beschäftigungsverhältnisse abgeschlossen werden dürfen. Die betreffenden Stellen sollen aus dem verbindlichen Stellenplan herausgelöst und in den Erläuterungen zum Personalhaushalt gesondert dargestellt werden.

Der künftige Anteil der Ausgaben für wissenschaftliches Personal aus dem neuen Personaltitel an den gesamten Personalausgaben ist bei den Ressortforschungseinrichtungen unterschiedlich hoch: Er schwankt zwischen 7 % beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und 54 % beim Robert-Koch-Institut.

Durch die Herauslösung der wissenschaftlichen Stellen aus dem Stellenplan wird aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Transparenz des Haushalts geschwächt. Bei den vier Ressortforschungseinrichtungen wird die Zahl der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen ab dem Jahr 2013 um zusammen mehr als 500 sinken. Die Zahl der Beschäftigten wird sich jedoch nicht wesentlich verändern. Dies zeigt sich auch daran, dass die Gesamtausgaben für Personal um insgesamt 5 Mio. Euro steigen.

Tabelle 67.3

Finanzplanung Ausgaben Einzelplan 15

2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	2014 Finanzplan	2015 Finanzplan	2016 Finanzplan
in Mio. Euro				
14 485	12 489	14 560	15 261	15 255

Quelle:Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2013, Einzelplan 15.

Tabelle 67.4

Planstellen und Personalausgaben der Ressortforschungseinrichtungen des Bundesministeriums für Gesundheit in den Jahren 2012 und 2013

	Planstellen (Soll)		Personalausgaben				
	2012	2013	2012	2013			
			Titel 422 01, 428 01	insgesamt:	davon:		
					Titel 422 01, 428 01	neuer Titel 428 02 Wissenschaft	Anteil Wissenschaft an den Personalausgaben insgesamt
			in Mio. Euro				in %
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	111	88	5,1	5,4	4,1	1,3	*24*
Paul-Ehrlich-Institut	443	309	22,8	23,6	17,2	6,4	*27*
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	828	765	45,2	46,3	43,3	3,0	*7*
Robert-Koch-Institut	592	256	32,5	34,8	16,1	18,7	*54*
Summe	**1 974**	**1 418**	**105,6**	**110,1**			

Quelle: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 15.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

68 Entwicklung des Einzelplans 16
Kat. A

68.1 Überblick

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ist für die Umweltpolitik des Bundes federführend. Seine Aufgaben umfassen im Wesentlichen den Umweltschutz einschließlich seiner gesundheitlichen Belange, den Klimaschutz, den Naturschutz, die erneuerbaren Energien sowie die Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen und den Strahlenschutz. Bei der Umsetzung der von der Bundesregierung beschlossenen Energiewende nimmt das Bundesministerium eine zentrale Position ein.

Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind drei Behörden nachgeordnet: das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz und das Bundesamt für Strahlenschutz. Sie erfüllen die ihnen gesetzlich zugewiesenen Vollzugsaufgaben, unterstützen das Bundesministerium fachlich und wissenschaftlich und betreuen Förderprogramme. Dazu betreiben sie auch eigene wissenschaftliche Forschung.

Im Jahr 2011 betrugen die Ist-Ausgaben aus dem Einzelplan 1,3 Mrd. Euro. Dies entsprach 0,5 % der Ausgaben des Bundes. Die Einnahmen lagen bei 190 Mio. Euro. Tabelle 68.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan.

Mit einem Anteil von 31 % der Ausgaben kam der Förderung erneuerbarer Energien im Jahr 2011 – wie bereits in den Vorjahren – die finanziell größte Bedeutung zu. Der Anteil der Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle zuzüglich der Ausgaben für die Verwahrung von Kernbrennstoffen stieg auf 23 %. Für den internationalen Klimaschutz setzte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 9 % der Ausgaben ein, für den Naturschutz 2 % der Ausgaben. Die Verwaltungsausgaben des Einzelplans (Personalausgaben einschließlich Versorgung, sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen der Verwaltung) machten 20 % aus. Die einzelnen Ausgabenbereiche werden unter Nr. 68.3 näher dargestellt.

Einnahmen erzielt das Bundesministerium zum größten Teil durch die Vorauszahlungen der künftigen Nutzer der Endlager für radioaktive Abfälle. Sie erreichten im Jahr 2011 einen Anteil von 87 % der Einnahmen des Einzelplans 16.

Tabelle 68.1

Übersicht über den Einzelplan 16
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro[a]					in %
Ausgaben des Einzelplans	1 636	1 339	-296	1 591	1 645	*3,4*
darunter:						
• Erneuerbare Energien	517	417	-99[a]	472	465	*-1,4*
• Internationaler Klimaschutz	120	125	5	120	120	*0,0*
• Naturschutz	50	33	-17	49	49	*-0,4*
• Endlagerung u. Verwahrung radioaktiver Abfälle	497	313	-184	463	502	*8,4*
• Verwaltung und Versorgung (Behörden)	274	271	-3	280	311	*10,9*
davon:						
• Ministerium[b]	80	71	-9	78	99	*26,4*
• Umweltbundesamt	103	107	4	106	111	*4,4*
• Bundesamt für Naturschutz	24	24	-1[a]	27	28	*6,6*
• Bundesamt für Strahlenschutz[c]	44	46	2	45	46	*2,5*
• Versorgungsausgaben	22	24	2	24	27	*10,0*
Einnahmen des Einzelplans	367	190	-176[a]	354	327	*-7,7*
darunter:						
• Vorausleistungen künftiger Benutzer von Endlagern	349	165	-185	292	291	*-0,5*
Verpflichtungsermächtigungen[d]	1 839	785	-1 054	1 372	1 091	*-20,5*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 850	2 728[e]	-122	2 880	2 995	*4,0*

Erläuterungen: [a] Differenzen zwischen Gesamtwerten und Summen von Einzelwerten beruhen auf Rundungen.
[b] Im Kapitel 1601 sind zusätzlich globale Minderausgaben mitveranschlagt (im Jahr 2011 19 Mio. Euro, im Jahr 2012 15 Mio. Euro, und im Jahr 2013 8 Mio. Euro); im Jahr 2011 wurde die globale Minderausgabe vollständig im Kapitel 1602 erbracht.
[c] Kapitel 1607 ohne Titelgruppen 03 und 04.
[d] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[e] Ist-Besetzung am 1. Juni 2011.

Quelle: Für das Jahr 2011: Haushaltsrechnung des Einzelplans 16; für das Jahr 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 16; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 16.

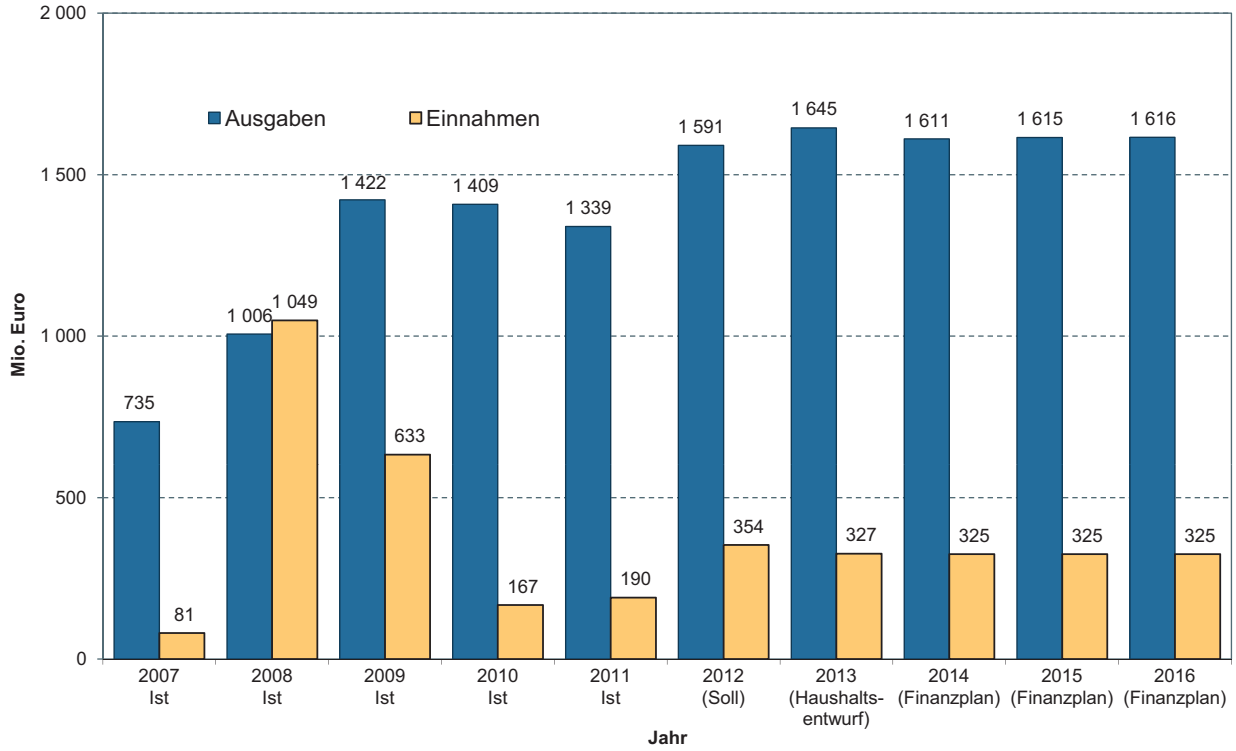
68.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

68.2.1 Haushaltsentwicklung

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 16 stiegen seit dem Jahr 2007 um 82 % auf 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2011. Für die Jahre 2012 und 2013 sind Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro vorgesehen. Der neue Finanzplan für die Jahre 2014 bis 2016 sieht nahezu gleichbleibend jährliche Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro vor. Die Abbildung 68.1 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans seit dem Jahr 2007 sowie die im Finanzplan vorgesehene Entwicklung bis 2016.

Abbildung 68.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 16



Quelle: Für die Jahre 2007 bis 2011: Haushaltsrechnung des Einzelplans 16; für das Jahr 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 16; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 16; für die Jahre 2014 bis 2016: Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016.

Der Ausgabenanstieg der Jahre 2008 und 2009 geht wesentlich auf das von der Bundesregierung beschlossene Integrierte Energie- und Klimaschutzprogramm zurück. Hinzu kamen Mehrausgaben für die Endlager radioaktiver Abfälle, die wegen der entsprechend höheren Zahlungen der Endlagernutzer auch zum deutlichen Anstieg der Einnahmen in diesem Zeitraum beitrugen. Der Ausgabenrückgang in den Jahren 2010 und 2011 geht darauf zurück, dass das Bundesumweltministerium die Haushaltsplanung zunehmend nicht umsetzen konnte. Die Minderausgaben des Jahres 2011 von 296 Mio. Euro sind überwiegend auf zwei Ursachen zurückzuführen: 176 Mio. Euro wurden nicht ausgegeben, weil sich die Umrüstung der Schachtanlage Konrad zu einem Endlager verzögerte. Damit verringerten sich auch die Zahlungen der künftigen Endlagernutzer in diesem Zeitraum. Entsprechend waren auch die Einnahmen geringer als geplant. Daneben waren Minderausgaben von 93 Mio. Euro bei den Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (sog. Marktanreizprogramm) zu verzeichnen.

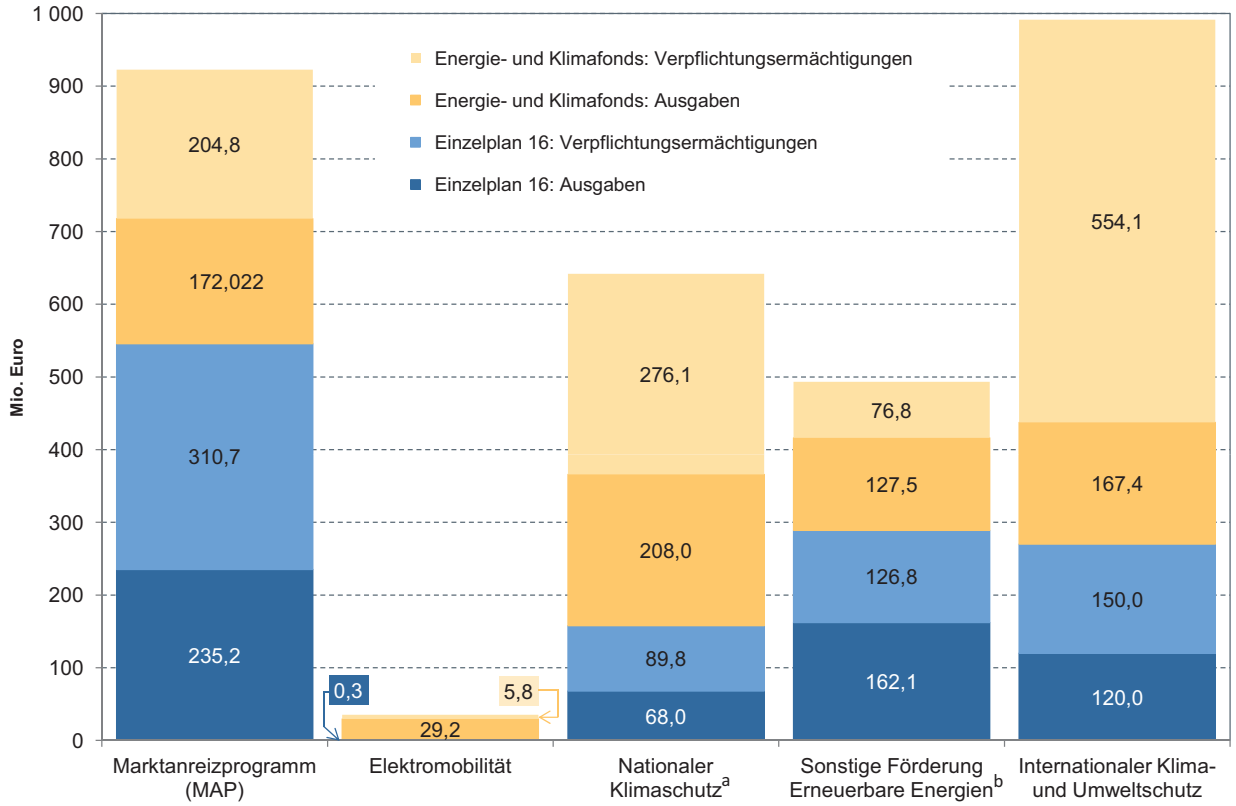
68.2.2 Zusätzliche Mittel aus dem Sondervermögen „Energie und Klimafonds“

Zum 1. Januar 2011 hat der Bund ein Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) errichtet. Dieses Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben, um eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sowie den Klimaschutz zu fördern. Zur Finanzierung dienten im Jahr 2011 auch Mehrerlöse aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen, die im Einzelplan 60 des Bundeshaushalts veranschlagt waren. Ab dem Jahr 2012 fließen die Einnahmen des Bundes aus dem Handel mit Emissionsberechtigungen dem EKF direkt zu. Davon abzusetzen sind jährlich etwa 15 Mio. Euro, um die Kosten der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt zu decken.

Der Haushaltsentwurf 2013 sieht im Wirtschaftsplan des Sondervermögens Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 4 Mrd. Euro vor. Davon soll das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Ausgaben von 704 Mio. Euro (32 %) und Verpflichtungsermächtigungen von 1,1 Mrd. Euro (28 %) bewirtschaften. Die veranschlagten Mittel sind u. a. für die erneuerbaren Energien (insbesondere das Marktanreizprogramm und die nationale Klimaschutzinitiative) sowie den internationalen Klima- und Umweltschutz vorgesehen. In beiden Fällen sind auch im Einzelplan 16 Mittel veranschlagt. Die Abbildung 68.2 zeigt die jeweiligen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2013 im Einzelplan 16 und im EKF.

Abbildung 68.2

Erneuerbare Energien und Internationaler Klima- und Umweltschutz
Veranschlagung im Haushaltsjahr 2013



Erläuterungen: [a] Im Einzelplan 16: Nationale Klimaschutzinitiative (Teil des Titels 686 24); im Sondervermögen: Nationale Klimaschutzinitiative (686 05), Waldklimafonds (686 06), Anpassung an Klimawandel (686 07).
[b] Im Einzelplan 16: Erneuerbare Energien (Titelgruppe 02 ohne Titel 686 24 – MAP und Nationale Klimaschutzinitiative); im Sondervermögen: Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Erneuerbare Energien (683 01), Kooperation EU-Richtlinie Erneuerbare Energien (687 04), Entschädigung Offshore Windparks (871 01).

Quelle: Haushaltsentwurf 2013, Einzelplan 16 und Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“.

Die Mittel des Sondervermögens wurden im Jahr 2011 nur teilweise in Anspruch genommen. So flossen von den bereitgestellten 300 Mio. Euro nur 46,6 Mio. Euro (16 %) ab. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gab 12,9 Mio. Euro (17 %) der ihm zugeteilten 76,4 Mio. Euro aus. Die ihm zur Verfügung stehenden Verpflichtungsermächtigungen von 781 Mio. Euro nutzte es zu 38 % (296 Mio. Euro).

68.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

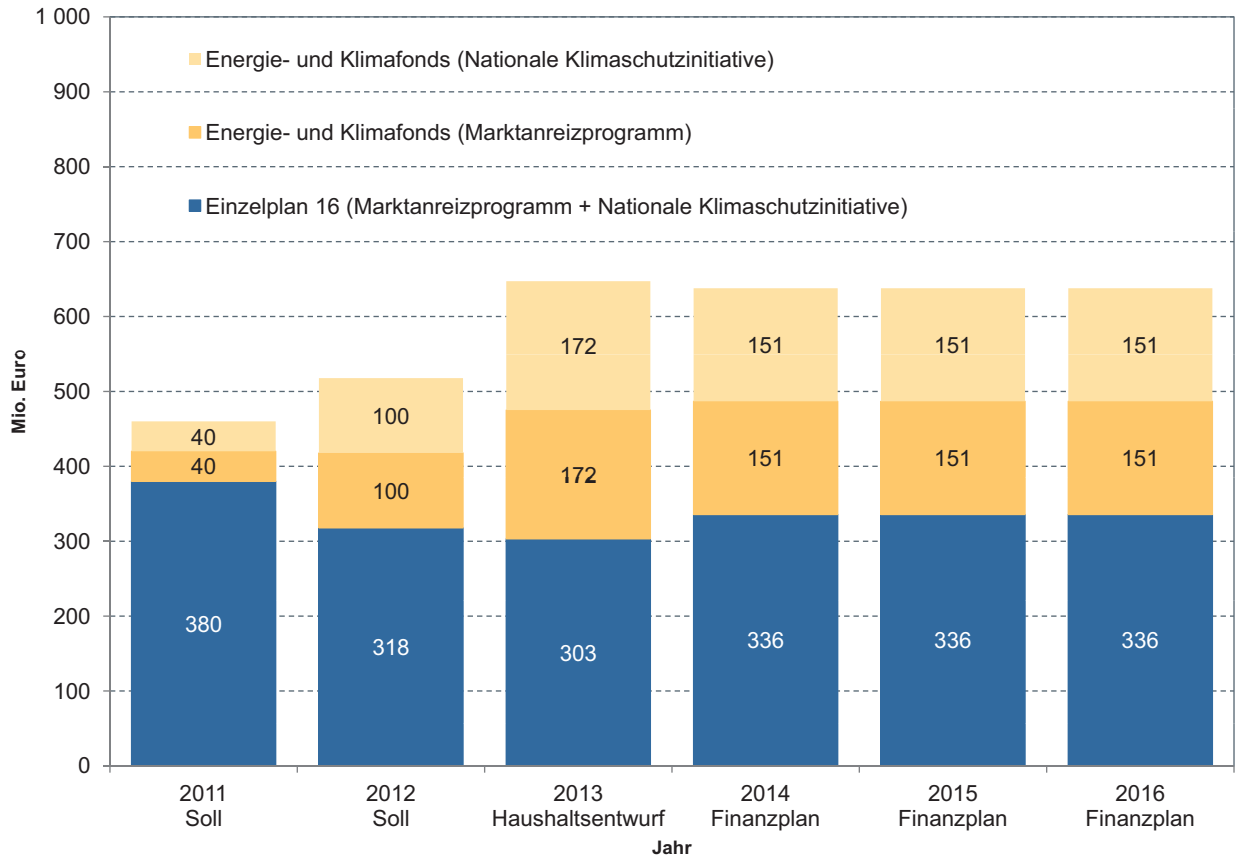
68.3.1 Erneuerbare Energien

Erneuerbare Energien sind der finanziell bedeutsamste Programmschwerpunkt im Einzelplan 16. Zu diesem Programmschwerpunkt gehören das Marktanreizprogramm, die Nationale Klimaschutzinitiative und weitere Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien. Im Jahr 2011 sank der für erneuerbare Energien vorgesehene Ansatz gegenüber dem Vorjahr um 12 % von zuvor 590 Mio. Euro auf 517 Mio. Euro. Im Jahr 2012 soll der Ansatz auf 472 Mio. Euro und im Jahr 2013 auf 465 Mio. Euro sinken. Bis zum Jahr 2016 ist geplant, den Mittelansatz um jährlich 31 Mio. Euro auf 496 Mio. Euro wieder zu erhöhen.

Allerdings ergibt sich erst dann ein vollständiges Bild der finanziellen Situation, wenn die vom EKF bereitgestellten Mittel mitbetrachtet werden. So sind beispielsweise für die „Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien“ (Marktanreizprogramm und nationale Klimaschutzinitiative) im EKF zusätzliche Mittel veranschlagt. Abbildung 68.3 zeigt für dieses Beispiel die für die Jahre 2011 bis 2016 vorgesehenen Ausgaben:

Abbildung 68.3

Förderung von „Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien“ aus dem Einzelplan 16 und dem Energie- und Klimafonds



Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushaltsplan 2011 bzw. 2012; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 16 und Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“; für die Jahre 2014 bis 2016: Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016.

Abbildung 68.3 macht deutlich, dass zwar im Einzelplan 16 die Förderung solcher Einzelmaßnahmen vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2013 abnehmen und im Finanzplan auf 336 Mio. Euro verstetigt werden soll. Schließt man den EKF ein, zeigt sich allerdings ein erhebliches Wachstum der Förderung. In der Summe soll das Gesamtfördervolumen von 460 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 638 Mio. Euro im Jahr 2014 ansteigen und mittelfristig auf diesem hohen Niveau bleiben. Das im Jahr 2011 zur Verfügung stehende Gesamtfördervolumen von 460 Mio. Euro nutzte das Bundesministerium mit einzelnen Fördermaßnahmen zu 64 % (287 Mio. Euro) aus. Die Erhöhung des Gesamtfördervolumens auf mehr als das Doppelte des im Jahr 2011 erreichten Volumens lässt erwarten, dass das Bundesministerium künftig eine deutlich höhere Anzahl von Förderanträgen als bisher zu bewältigen haben wird.

68.3.2 Internationaler Klima- und Umweltschutz

Seit dem Jahr 2008 stellt der Bund im Einzelplan 16 jährlich 120 Mio. Euro für Klimaschutzprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern sowie in Mittel- und Osteuropa bereit. Er fördert mit Investitions- und Zinszuschüssen Vorhaben für eine klimafreundliche Wirtschaft, zur Anpassung an den Klimawandel und zum Schutz der biologischen Vielfalt. Er kann aus dem Einzelplan 16 für diesen Zweck auch Zuschüsse an internationale Fonds leisten und sich an diesen Fonds beteiligen.

Die im Einzelplan 16 hierfür bereitgestellten Mittel hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahr 2011 erstmals vollständig in Anspruch genommen. Zusammen mit Ausgaberesten gab es 125 Mio. Euro aus, dies sind 5 Mio. Euro mehr als zunächst veranschlagt. Für die Jahre 2012 bis 2016 sind weiterhin 120 Mio. Euro jährlich im Einzelplan 16 vorgesehen. Ab dem Jahr 2013 wird der internationale Klima- und Umweltschutz überwiegend aus dem EKF finanziert (vgl. Abbildung 68.2, letzte Säule). Von den im Entwurf des Wirtschaftsplans des EKF für das Jahr 2013 für den internationalen Klima- und Umweltschutz vorgesehenen Ausgaben von 372 Mio. Euro soll das Bundesministerium 167 Mio. Euro und zusätzlich Verpflichtungsermächtigungen von 554 Mio. Euro bewirtschaften.

68.3.3 Naturschutz

Für Maßnahmen zur Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege waren im Jahr 2011 50 Mio. Euro veranschlagt, 33 Mio. Euro gab das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus. Knapp die Hälfte der Ausgaben (15 Mio. Euro) entfiel auf Naturschutzgroßprojekte. Damit sollen schutzwürdige Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung entwickelt und gesichert werden. Ein weiterer wesentlicher Förderbereich ist das Bundesprogramm Biologische Vielfalt (Biodiversität). Von den hierfür im Jahr 2011 erstmals veranschlagten 15 Mio. Euro nutzte das Bundesministerium lediglich 136 000 Euro. Den geringen Mittelabfluss führte es auf die verspätete Veröffentlichung der Förderrichtlinie und den Aufwand für den Aufbau eines neuen Bundesprogramms zurück. Deswegen seien beim Bundesamt für Naturschutz nur acht Förderanträge eingereicht worden, von denen es im Jahr 2011 zwei bewilligt habe. Auch für das Folgejahr 2012 sind 15 Mio. Euro für dieses Bundesprogramm veranschlagt. Inzwischen liegen dem Bundesamt für Naturschutz nach eigenen Angaben 130 Projektskizzen vor, davon habe es im ersten Halbjahr 2012 sechs Projekte mit einem Fördervolumen von 1,4 Mio. Euro bewilligt.

Für die Jahre 2012 und 2013 sind für den Naturschutz insgesamt jeweils 49 Mio. Euro vorgesehen. Der Finanzplan schreibt diesen Ansatz bis zum Jahr 2016 fort.

68.3.4 Endlagerung radioaktiver Abfälle

Der Gesetzgeber hat dem Bund die alleinige Verantwortung zur Einrichtung von Anlagen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle auferlegt. Die Ist-Ausgaben hierfür stiegen in den vergangenen Jahren erheblich an und machten im Jahr 2011 mit 313 Mio. Euro 23 % der Ausgaben des Einzelplans 16 aus. Für das Jahr 2012 sind Ausgaben von 462 Mio. Euro (29 %) und für das Jahr 2013 von 501 Mio. Euro (30 %) vorgesehen. Daneben sind Ausgaben für die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen in Höhe von jährlich gleichbleibend 0,5 Mio. Euro eingeplant.

Für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle ist das Bundesamt für Strahlenschutz zuständig. Derzeit betreibt es vier Endlagerprojekte:

- Umrüstung der Schachtanlage Konrad zu einem Endlager

  Nach einem zwanzig Jahre dauernden Planfeststellungsverfahren genehmigte das Land Niedersachsen im Jahr 2002 das „Endlager Konrad“ für schwach- und mittelradioaktive Abfälle. Die voraussichtlichen Gesamtkosten schätzte es im Jahr 2011 auf 2,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2011 wandte das Bundesamt für Strahlenschutz für das Endlager Konrad 123 Mio. Euro auf. Nach seinen derzeitigen Planungen wird die Errichtung des Endlagers nicht vor dem Jahr 2019 abgeschlossen sein. Seit dem Jahr 2011 darf das Bundesamt ein vereinfachtes baurechtliches Zustimmungsverfahren nach der niedersächsischen Bauordnung anwenden. Es verspricht sich davon, dass es das Endlager zügiger errichten kann.

- Stilllegung des Endlagers für radioaktive Abfälle Morsleben

  Das „Endlager Morsleben“ der ehemaligen DDR war bis zum Jahr 1998 in Betrieb. Seit dem Jahr 2002 ist die weitere Einlagerung radioaktiver Abfälle gesetzlich untersagt. Die Ausgaben, im Wesentlichen für den Betrieb und die Instandhaltung der Anlage sowie das Planfeststellungsverfahren zur Stilllegung des Endlagers, stiegen in den vergangenen Jahren erheblich an. Im Jahr 2011 lagen sie bei 47 Mio. Euro. Erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens können die weiteren Kosten belastbar geschätzt werden. Das Bundesamt rechnet mit dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses für Ende des Jahres 2014.

- Stilllegung der Schachtanlage Asse II

  Die Schachtanlage diente ursprünglich dazu, die Endlagerung radioaktiver Abfälle zu erforschen. Von 1971 bis 1978 wurde sie in der Praxis als Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle genutzt. Im Jahr 2011 wandte das Bundesamt für Strahlenschutz 79 Mio. Euro auf, um insbesondere den Betrieb, die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr sowie das inzwischen eingeleitete atomrechtliche Planfeststellungsverfahren zur Stilllegung der Anlage zu finanzieren. Erst im Anschluss an die laufenden Untersuchungen (Probebohrungen, Kammeröffnungen) wird es möglich sein, die mittel- und langfristigen Kosten zuverlässig zu schätzen. Im Juni 2012 begann mit dem Anbohren einer Lagerkammer in der Schachtanlage Asse II die praktische Phase dieser sogenannten Faktenerhebung.

- Erkundung des Salzstocks in Gorleben als Standort für ein Endlager

  Die Arbeiten begannen bereits im Jahr 1979. Nachdem ein Beschluss der Bundesregierung ein zehnjähriges Moratorium beendet hatte, veranlasste das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahr 2010 das Bundesamt für Strahlenschutz, die Planungen für die weitere Erkundung wieder aufzunehmen. Während des Moratoriums wandte das Bundesamt für Strahlenschutz für den Offenhaltungsbetrieb insgesamt 271 Mio. Euro auf. Im Jahr 2011 gab das Bundesministerium für den Betrieb und die weitere Erkundung rund 45 Mio. Euro aus, für das Jahr 2012 sind 73 Mio. Euro vorgesehen.

  Im Jahr 2011 nahm das Bundesministerium zur künftigen Ausrichtung der Energiepolitik der Bundesregierung Gespräche mit den Ländern auf. Mit diesen Gesprächen soll ein energiepolitischer Konsens auch für die offene Frage der Entsorgung radioaktiver Abfälle erzielt werden. Bis zum Abschluss dieser Gespräche hat das Bundesministerium alle Arbeiten zurückgestellt, die über die bisherigen Erkundungen am Standort Gorleben hinausgehen.

Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass die künftigen Nutzer der Endlager die Kosten für die Projekte Konrad und Gorleben sowie für die konkrete Erkundung weiterer Standorte für die Endlagerung finanzieren sollen. Dazu zählen vor allem die Energieversorgungsunternehmen als Betreiber der Kernkraftwerke. Die Höhe der von den künftigen Nutzern zu zahlenden Beiträge soll durch eine noch zu erlassende Rechtsverordnung festgelegt werden. Sie soll sich an den tatsächlichen Abfallmengen orientieren. Bis zum Erlass der Rechtsverordnung hat der Gesetzgeber den bereits feststehenden künftigen Nutzern auferlegt, auf die späteren Beiträge Vorauszahlungen zu leisten. Diese Zahlungen machen einen Großteil der Einnahmen im Einzelplan 16 aus. Sie sollen den laufenden finanziellen Aufwand für die Erkundung, Planung und Errichtung der Endlagerprojekte decken. Dagegen wird der finanzielle Aufwand für die Stilllegung des Endlagers Morsleben als einigungsbedingte Altlast allein vom Bund getragen. Auch die Kosten der Stilllegung der Schachtanlage Asse II als ehemalige Forschungsanlage trägt der Bund.

68.3.5 Verwaltungsausgaben

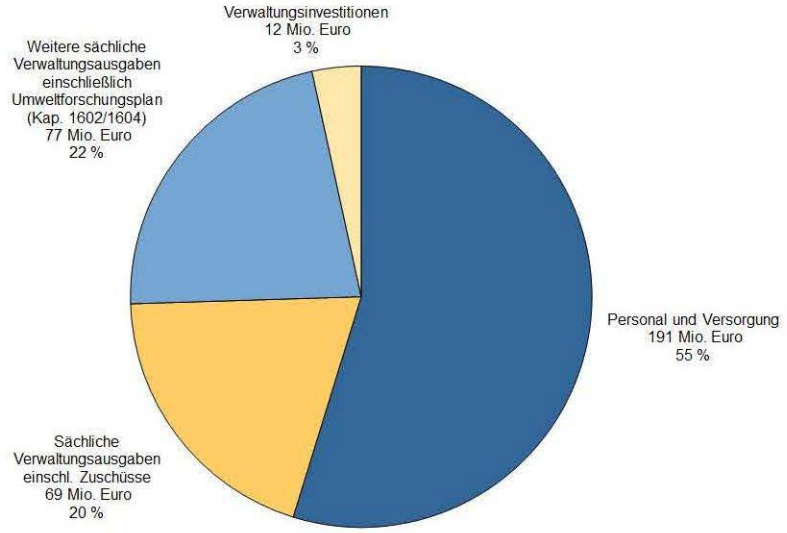
Neben seinem Programmhaushalt finanziert das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus dem Einzelplan 16 auch die Verwaltungsausgaben seines Geschäftsbereichs. Dazu zählen insbesondere die für das Ministerium und die nachgeordneten Behörden veranschlagten Ausgaben für Personal und Versorgung, die sächlichen Verwaltungsausgaben (u. a. für die Bewirtschaftung der Liegenschaften) sowie die Investitionen für die Verwaltung (z. B. der Erwerb von Geräten).

In den Behördenkapiteln (1601, 1605 bis 1607 und 1667) waren im Jahr 2011 Verwaltungsausgaben von 271 Mio. Euro ausgewiesen. Darin sind die Ausgaben für die Endlagerung und Verwahrung radioaktiver Stoffe nicht enthalten, da deren Investitionssumme von 295 Mio. Euro hier nicht zu den Verwaltungsausgaben gerechnet wird. Abbildung 68.4 zeigt die Struktur der Verwaltungsausgaben.

Neben den Personalausgaben von 191 Mio. Euro fielen bei den Endlagerprojekten weitere 10 Mio. Euro Ausgaben für Personal an. Damit haben sich die Personalausgaben insgesamt innerhalb von fünf Jahren von 165 Mio. Euro im Jahr 2007 auf 201 Mio. Euro im Jahr 2011 erhöht. Für das Jahr 2012 sind 204 Mio. Euro vorgesehen. Der Haushaltsentwurf 2013 sieht Personalausgaben von 220 Mio. Euro vor. Aufgrund eines steigenden Anteils für die Versorgung wachsen die Personalausgaben im Finanzplan bis zum Jahr 2016 auf 229 Mio. Euro an.

Abbildung 68.4

Verwaltungsausgaben im Einzelplan 16 im Jahr 2011



Erläuterung: Ohne Ausgaben für Endlagerung und Verwahrung radioaktiver Abfälle (Kapitel 1607 Titelgruppe 03 und 04).

Quelle: Haushaltsrechnung des Einzelplans 16.

Von den im Haushaltsjahr 2011 als Soll ausgewiesenen 2 850 Stellen (Planstellen für Beamte und Stellen für Tarifbeschäftigte) waren am 1. Juni 2011 2 728 Stellen besetzt. Die nicht besetzten 122 Stellen entsprechen einem Anteil von rund 4 % des Personalsolls im Einzelplan 16. Der Haushaltsentwurf 2013 sieht gegenüber dem Vorjahr einen Aufwuchs von 115 Stellen auf dann 2 995 Stellen vor. So sind beispielsweise für das Bundesministerium 40 neue Stellen in Zusammenhang mit der von der Bundesregierung eingeleiteten Energiewende vorgesehen, 50 neue Stellen erhält das Bundesamt für Strahlenschutz für das Projekt Schachtanlage Asse II. Weitere acht neue Stellen erhält das Umweltbundesamt für die Emissionshandelsstelle. Zudem werden zwölf befristete Stellen wegen der Terminverzögerungen beim Projekt Konrad bis zum Jahr 2019 verlängert.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich der Zuweisungen und Zuschüsse betrugen 69 Mio. Euro. Weitere sächliche Verwaltungsausgaben von 77 Mio. Euro wurden im Jahr 2011 aus Titeln der sogenannten Programmkapitel (1602 und 1604) geleistet, in denen die Förderprogramme veranschlagt sind. Von diesen Verwaltungsausgaben wandte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit allein für seinen Forschungs- und Beratungsbedarf im Umweltforschungsplan 56 Mio. Euro auf. Die beiden Programmkapitel enthalten noch weitere Ausgaben für die Verwaltung. So finanziert das Bundesministerium die Ausgaben für den als Daueraufgabe angelegten Betrieb einer Umweltprobenbank (Kapitel 1602 Titel 685 08) aus diesen Programmkapiteln. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig alle Ausgaben für diese Verwaltungsaufgabe den Sach- und Investitionstiteln des Umweltbundesamtes (Kapitel 1605) zuzuordnen.

68.4 Ausgaben für Umweltschutz im Gesamthaushalt des Bundes

Umweltschutz ist eine Querschnittsaufgabe. Neben dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind dafür auch andere Ressorts zuständig. Von den für Umweltschutz im Bundeshaushalt im Jahr 2011 veranschlagten 6,5 Mrd. Euro entfällt etwa ein Viertel (1,6 Mrd. Euro) auf den Einzelplan 16. Weitere bedeutsame Ausgaben sind in den Einzelplänen 12 (1,2 Mrd. Euro) und 23 (1,3 Mrd. Euro) enthalten.

Die im Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben für den Umweltschutz sind im Jahr 2012 auf 7,4 Mrd. Euro gestiegen. Der Anteil des Bundesministeriums liegt weiterhin bei 1,6 Mrd. Euro, während die Ausgaben im Einzelplan 12 auf 2 Mrd. Euro und im Einzelplan 23 auf 1,5 Mrd. Euro ansteigen. Die Ausgaben des Sondervermögens EKF von 780 Mio. Euro sind den Umweltausgaben des Jahres 2012 hinzuzurechnen. Darüber hinaus vergibt der Bund zinsgünstige Umweltschutzkredite über die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Deren Umfang, einschließlich der Kredite aus dem ERP-Sondervermögen lag im Jahr 2011 bei 4,2 Mrd. Euro.

Neben Ausgaben setzt der Bund auch andere Finanzierungsmöglichkeiten für den Umweltschutz ein. Dazu gehören Steuervergünstigungen im Energiebereich oder die aufgrund des Erneuerbare-Energien-Gesetzes staatlich festgelegte Vergütung von Strom (sog. Einspeisevergütung). Danach erhalten Anlagenbetreiber 15 bis 20 Jahre lang eine festgelegte Einspeisevergütung für ihren erzeugten Strom aus erneuerbaren Energien (Windkraft-, Solar-, Wasserkraft-, Geothermie- und Biomasseanlagen).

68.5 Ausblick

Durch die zusätzlichen Mittel des EKF ist das Fördervolumen für die erneuerbaren Energien und den internationalen Klimaschutz stark gestiegen. Dementsprechend ist zu erwarten, dass auch die Zahl der Förderprojekte und der Förderempfänger deutlich zunimmt. Dies und die Personalaufstockungen z. B. in Zusammenhang mit der Energiewende werden das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vor erhebliche administrative Herausforderungen stellen.

Die Finanzplanung für den Einzelplan 16 ist im Übrigen mit zahlreichen finanziellen Risiken behaftet, die derzeit im Bundeshaushalt nicht abgebildet sind. Das größte Risiko für den Einzelplan 16 besteht weiterhin darin, dass die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle nur schwer abzuschätzen sind. Der im Finanzplan für den Zeitraum 2014 bis 2016 für die Endlagerung radioaktiver Abfälle vorgesehene Betrag von derzeit jährlich 455 Mio. Euro basiert nach wie vor auf einer groben Schätzung. Belastbare Zahlen zu den Gesamtkosten der Endlagerprojekte Konrad und Gorleben stehen dem Bundesministerium nicht zur Verfügung. Die Gesamtkosten der Stilllegung der Endlager Morsleben und Asse II lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls nicht abschließend prognostizieren. Als Größenordnung für die Projekte Konrad und Morsleben nennt das Bundesministerium jeweils einstellige Milliardenbeträge. Hinzu kommen die ungewissen finanziellen Auswirkungen der weiteren Endlagersuche. Es bleibt abzuwarten, ob das Bundesministerium mittelfristig eine aussagekräftige Finanzplanung für seine Großprojekte aufstellen kann.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Einzelplan 17)

69 Entwicklung des Einzelplans 17
Kat. A

69.1 Überblick

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist innerhalb der Bundesregierung zuständig für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend. Es fördert dazu Einrichtungen und Maßnahmen. Zudem finanziert es die gesetzlichen Leistungen für die Familie.

Im Jahr 2011 lagen die Ausgaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei 6,7 Mrd. Euro, das entspricht 2,3 % der Gesamtausgaben des Bundes. Die gesetzlichen Leistungen für die Familie

hatten im Jahr 2011 mit 5,6 Mrd. Euro einen Anteil von 84 % an den Ausgaben aus dem Einzelplan 17. Im Jahr 2012 sollen dafür 5,8 Mrd. Euro und im Jahr 2013 6,1 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Der Grund für die Steigerung der Ausgaben liegt in der Absicht der Bundesregierung, ab dem Jahr 2013 ein Betreuungsgeld als weitere gesetzliche Leistung einzuführen.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (vgl. Nr. 69.2.3) sind dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Bundesoberbehörden unterstellt. Unmittelbar beim Bundesministerium ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eingerichtet. Sie ist eine unabhängige Anlaufstelle für Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind.

Tabelle 69.1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

69.2 Wesentliche Ausgabenbereiche

69.2.1 Gesetzliche Leistungen für die Familie

Die Ausgaben für gesetzliche Leistungen für die Familie machen im Jahr 2012 mit 5,8 Mrd. Euro (Soll) 86 % der Ausgaben des Einzelplans 17 aus. Sie umfassen im Wesentlichen (s. auch Abbildung 69.1):

- Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG): 4,9 Mrd. Euro,
- Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG): 491 Mio. Euro,
- Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG): 312 Mio. Euro sowie
- Einlage in die Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ nach dem Stiftungsgesetz: 92 Mio. Euro.

Tabelle 69.1

Übersicht über den Einzelplan 17
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

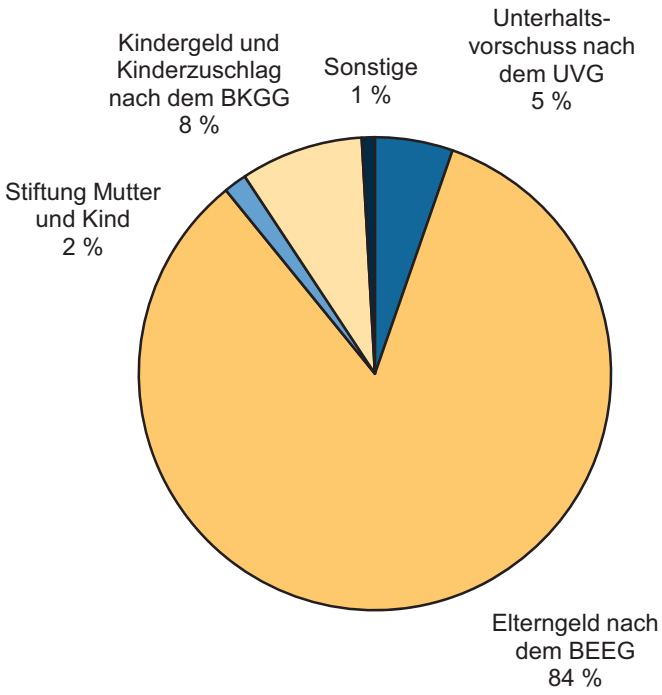
	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 471	6 717	246	6 790	7 128	*5,0*
darunter:						
• Gesetzliche Leistungen für die Familie	5 408	5 648	240	5 847	6 149	*5,1*
• Förderungen und sonstige Leistungen	512	395	-117	610	654	*7,2*
• Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben	477	392	-85	254	242	*-3,1*
• Ministerium	47	51	4	51	54	*5,9*
Einnahmen des Einzelplans	67	70	3	62	67	*8,1*
darunter:						
• Einnahmen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	59	60	1	55	60	*9,1*
Verpflichtungsermächtigungen	350[a]	147	-203	618	554	*-10,4*
	Planstellen/Stellen					*in %*
Personal	1 326	1 291[b]	-35	1 265	1 253	*-0,9*

Erläuterungen: [a] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 17 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 17.

Abbildung 69.1

Gesetzliche Leistungen für die Familie



Quelle: Bundeshaushaltsplan 2012.

69.2.1.1 Elterngeld

84 % der Ausgaben für gesetzliche Leistungen entfallen im Jahr 2012 auf die Leistungen nach dem BEEG. Eltern, die ihr Kind nach der Geburt vor allem selbst betreuen und daneben höchstens 30 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind, erhalten grundsätzlich zwölf Monate lang eine Elterngeldleistung. Das Elterngeld wird für zwei weitere Monate gewährt, wenn beide Eltern das Elterngeld beanspruchen bzw. der Elternteil alleinerziehend ist und eine Minderung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit vorliegt. Die Höhe des Elterngeldes orientiert sich am Erwerbseinkommen. Ein Mindestbetrag von 300 Euro unterstützt die Eltern bis zu zwölf Monate, auch wenn vor der Geburt keine Erwerbstätigkeit bestanden hat. Das Elterngeld beträgt höchstens 1 800 Euro. Der Elterngeldanspruch entfällt ab einem zu versteuernden Einkommen von mehr als 250 000 Euro bei Alleinerziehenden und mehr als 500 000 Euro bei Verheirateten. Die Länder führen das BEEG im Auftrag des Bundes durch und zahlen das Elterngeld aus.

Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Ausführung des BEEG durch die Länder nicht wirksam beaufsichtigt hat (vgl. Bemerkung Nr. 3).

69.2.1.2 Betreuungsgeld

Im Jahr 2013 soll nach einem Gesetzentwurf der Regierungskoalition das Betreuungsgeld als weitere Familienleistung eingeführt werden. Das Betreuungsgeld sollen Familien erhalten, die keine öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen. Es soll im Jahr 2013 zunächst für das zweite Lebensjahr eines Kindes monatlich 100 Euro und ab dem Jahr 2014 für das zweite und dritte Lebensjahr eines Kindes monatlich 150 Euro betragen. Im Haushaltsjahr 2013 sind im Einzelplan 17 dafür 300 Mio. Euro vorgesehen. Nach dem Gesetzentwurf sollen die Ausgaben im Jahr 2014 auf 1,1 Mrd. Euro und danach auf jährlich 1,2 Mrd. Euro steigen.

69.2.2 Förderungen und sonstige Leistungen

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert Einrichtungen und Maßnahmen für die Familien, die älteren Menschen, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie für die Jugend. Daneben werden sonstige Leistungen auf der Grundlage von Gesetzen erbracht (z. B. Erstattungen nach dem Gräbergesetz). Tabelle 69.2 zeigt die wichtigsten Ausgabenbereiche.

Gegenüber dem Vorjahr sollen die Ausgaben im Jahr 2013 in folgenden Bereichen besonders stark ansteigen:

- Die Ausgaben für Maßnahmen der Jugendpolitik sollen nach der Steigerung um 121 % vom Jahr 2011 auf das Jahr 2012 im Jahr 2013 erneut um ca. 11 % steigen. Die zusätzlichen Mittel sollen insbesondere für Maßnahmen der Qualifizierungsoffensive und die Bundesinitiative Familienhebammen eingesetzt werden.
- Die Zuweisung an den Fonds für Opfer der Heimerziehung ist im Jahr 2012 erstmals veranschlagt. Im Jahr 2013 ist ein Ausgabenzuwachs von 50 % auf 15 Mio. Euro vorgesehen.

Tabelle 69.2

Förderungen und sonstige Leistungen

Verwendungszweck	Ausgaben 2011 (Ist)	Ausgaben 2012 (Soll)	2013 (Haushaltsentwurf)
	in Mio. Euro		
Maßnahmen und Einrichtungen der Jugendpolitik	150,0	332,1	367,7
Maßnahmen und Einrichtungen der Familien- und Gleichstellungspolitik sowie für Ältere	63,0	59,7	63,9
Zuschüsse und Zuweisungen für Einrichtungen und Bauvorhaben	11,8	12,3	10,8
Maßnahmen und Modelle zur Stärkung der Zivilgesellschaft	68,8	97,3	97,4
Zuschüsse an Wohlfahrtsverbände	27,2	27,4	27,2
Zuweisung Contergan-Stiftung	34,1	35,3	35,3
Zuweisung Fonds für Opfer der Heimerziehung	0	10,0	15,0
Aufwendungen für Gräber nach dem Gräbergesetz	40,0 [a]	34,0	37,0

Erläuterung: [a] Einschließlich überplanmäßige Ausgaben, gedeckt aus dem Einzelplan 17.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 17 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 17.

69.2.2.1 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen der Jugendpolitik

Die Mittel für Maßnahmen und Einrichtungen der Jugendpolitik werden für zahlreiche Projekte und Institutionen eingesetzt:

- So sind Zuschüsse und Zuwendungen an Länder und freie Träger für Maßnahmen der freien Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes vorgesehen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend soll im gesetzlichen Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe anregen und fördern, soweit diese von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann. Schwerpunkte sind Maßnahmen der politischen Bildung, der Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund und der internationalen Jugendarbeit. Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei der Förderung gegen Förderrichtlinien und teilweise gegen Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages verstieß (s. Bemerkungen Nr. 70 und Nr. 71).
- Weiter werden Mittel für die Qualifizierungsoffensive der Bundesregierung mit folgenden Schwerpunkten bereitgestellt: Das Bundesprogramm „Offensive Frühe Chancen“ umfasst die Förderung von Modellmaßnahmen der gezielten Sprachintegrationsförderung in Kindertagesstätten (Kitas) und Kindertagespflegeeinrichtungen. Der Bund will damit zusätzliches Personal der Kommunen in 4 000 Kitas fördern. Mit einem weiteren Bundesprogramm sollen modellhaft mindestens 4 000 Fachkräfte von bundeszentralen Trägern der Familienbildung qualifiziert werden, um Angebote der elterlichen Bildungsbegleitung zu entwickeln. Außerdem sollen 100 Einrichtungen der Familienbildung einen Zuschuss von jeweils 10 000 Euro erhalten, um lokale Vernetzungsstrategien im Programm „Elternbegleiter – plus“ modellhaft zu erproben. Mit dem Modellprogramm „Mehr Männer in Kitas“ versucht das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für einen höheren Anteil männlicher Erzieher in kommunalen Kitas verschiedener Träger an 16 Standorten in 13 Ländern zu werben. Dieses Modell wird kofinanziert aus dem Europäischen Sozialfonds.
- Mit der Bundesinitiative „Frühe Hilfen und Familienhebammen“ will der Bund die Aktivitäten der Länder und Kommunen unterstützen. Die Familienhebammen sind teilweise schon seit den 1990er-Jahren in den Ländern eingeführt. Weiter soll modellhaft angeregt werden, Familienhebammen in Kommunen einzuführen, in denen es bisher noch keine gibt.

- Der Bund fördert mit den Bundesprogrammen „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ und „Initiative Demokratie stärken“ Modelle, Maßnahmen und lokale Aktionspläne zur Prävention und Bekämpfung von Extremismus bei Kindern und Jugendlichen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vertritt die Auffassung, dass für alle von ihm geförderten Maßnahmen eine Finanzierungskompetenz des Bundes bestehe, da sie von überregionaler oder bundesweiter Bedeutung seien und weder von örtlichen Trägern noch durch ein Land allein gefördert werden könnten. So wird z. B. ein Großteil der Mittel für den Kinder- und Jugendplan des Bundes an örtliche und regionale Träger oder die Länder direkt weitergeleitet, um damit örtliche oder regionale Maßnahmen zu finanzieren. Bereits im Jahr 2007 hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinem Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern kritisiert, dass der Bund solche Aufgaben finanziert. Er hat sich für eine Stärkung der Aufgaben- und Finanzverantwortung der Länder ausgesprochen.

69.2.2.2 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen der Familien-, Senioren- und Gleichstellungspolitik

Der Bund finanziert Maßnahmen und Einrichtungen der Familien-, Senioren- und Gleichstellungspolitik.

- In der Familienpolitik ist das Schwerpunktthema die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat hierzu beispielsweise das Programm „Erfolgsfaktor Familie“ sowie die Initiativen „Familienbewusste Arbeitszeiten“ und „Lokale Bündnisse für Familie“ aufgelegt.
- In der Gleichstellungspolitik werden beispielsweise Initiativen gefördert, mit denen der berufliche Wiedereinstieg erleichtert oder Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern überwunden werden sollen.
- Handlungsschwerpunkt der Politik für Ältere ist das Programm „Soziales Wohnen – Zuhause im Alter“. Dabei fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Modelle, z. B. um Altenpflegekräfte zur Übernahme ärztlicher Aufgaben zu qualifizieren, oder 500 lokale Träger in der Initiative „Allianz für Menschen mit Demenz“.

Daneben fördert der Bund weiterhin die Einrichtung von Mehrgenerationenhäusern.

69.2.2.3 Stärkung der Zivilgesellschaft

Im Jahr 2012 sollen zu diesem Zweck folgende Maßnahmen finanziert werden:

- Zu den Freiwilligendiensten nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz gehören das Freiwillige Soziale Jahr und das Freiwillige Ökologische Jahr. Ende Juli 2012 leisteten rund 49 000 Freiwillige ihren Dienst in sozialen Einrichtungen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bezuschusst die pädagogische Betreuung dieser Freiwilligen. Daneben fördert es auch rund 3 000 Freiwillige im internationalen Freiwilligendienst.
- Mit Modellvorhaben zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements sollen Maßnahmen der „nationalen Engagementstrategie“ unterstützt werden.

69.2.2.4 Weitere Förderungen und sonstige Leistungen

Darüber hinaus umfasst der Einzelplan 17 weitere Förderungen und sonstige Leistungen:

- Die Wohlfahrtsverbände erhalten – vielfach bereits seit den 1950er-Jahren – Zuschüsse für zentrale und internationale Aufgaben einschließlich bundeszentraler Fortbildung, die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen und Auswanderern und für zentrale Organisationen und zentrale Maßnahmen im Bereich der Wohlfahrtspflege.
- Die Conterganstiftung erhält Zuweisungen, um die gesetzlich garantierten Renten für die anerkannten contergangeschädigten Menschen zu sichern. Mit dem 2. Conterganstiftungsänderungsgesetz wurden die Renten ab dem 1. Juli 2012 um 2,2 % erhöht. Der Bund übernimmt außerdem die notwendigen Verwaltungskosten der beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben angesiedelten Geschäftsstelle.
- Der Bund entschädigt nach dem Gräbergesetz die Eigentümer von Grundstücken für entgangene Nutzungserträge, wenn die Flächen dauernd durch Kriegsgräber belegt werden. Weiter erstattet er den Ländern pauschal Kosten für die Anlage, Instandsetzung und Pflege der Gräber.

69.2.3 Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben

Das Bundesamt für den Zivildienst nahm bis zum 30. Juni 2011 Aufgaben nach dem Kriegsdienstverweigerungsgesetz und dem Zivildienstgesetz wahr. Es trägt nunmehr die Bezeichnung „Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben“ und hat mehr als 900 Beschäftigte. Es ist nun für den Bundesfreiwilligendienst nach dem Bundesfreiwilligendienstgesetz und die Förderung der pädagogischen Betreuung der Freiwilligen nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz zuständig. Zudem hat es Aufgaben nach dem Hilfetelefongesetz, dem Familienpflegezeitgesetz sowie im Zusammenhang mit weiteren Förderprogrammen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend übernommen. Die drei ehemaligen bundeseigenen Zivildienstschulen und 14 Vertragsschulen werden als Bildungszentren weiter betrieben, um Freiwillige des Bundesfreiwilligendienstes zu schulen. Das Bundesministerium sieht vor, dass bis

zum Jahr 2016 beim Bundesamt 135 Stellen und in den Bildungszentren 80 Stellen entfallen sollen; sie tragen daher den Vermerk „künftig wegfallend“. Die Ausgaben für das Bundesamt sollen von 693 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 242 Mio. Euro im Jahr 2013 zurückgehen. Der Bundesrechnungshof begleitet den Restrukturierungsprozess.

69.3 Ausblick

Der Finanzplan sieht vor, dass die Ausgaben im Einzelplan 17 vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2016 um 1,2 Mrd. Euro erhöht werden sollen (s. Tabelle 69.3).

Tabelle 69.3

Finanzplanung Einzelplan 17

	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	2014 Finanzplan	2015 Finanzplan	2016 Finanzplan
	in Mio. Euro				
Ausgaben	6 790	7 128	7 945	8 056	8 045

Quelle: Haushaltsplan 2012 (Einzelplan 17), Haushaltsentwurf, Bundeshaushalt (Einzelplan 17).

Die Erhöhung des Ansatzes ist im Wesentlichen vorgesehen für das Betreuungsgeld als neue gesetzliche Leistung für die Familie. Zusätzliche Ausgaben in anderen Bereichen des Einzelplans (z. B. Tarif- und Besoldungserhöhungen) fallen demgegenüber kaum ins Gewicht.

70 Kat. B Förderung von Studierendenverbänden nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes nicht rechtmäßig
(Kapitel 1702 Titel 684 11)

70.0

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes drei Studierendenverbände mit jährlich 275 000 Euro. Es verstößt damit gegen eine eigene Richtlinie, nach der Maßnahmen von der Förderung ausgeschlossen sind, die überwiegend dem Hochschulstudium dienen.

70.1

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert die Arbeit von Jugendverbänden nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe) und der Richtlinie zum Kinder- und Jugendplan des Bundes (Richtlinie). Auf dieser Grundlage gewährt es Jugendverbänden Zuwendungen. In der Richtlinie hat das Bundesministerium ausdrücklich geregelt, was nicht gefördert werden darf. Dazu gehören „Maßnahmen, die nach Inhalt, Methodik oder Struktur überwiegend … dem Hochschulstudium … dienen“.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Richtlinie bereits seit dem Jahr 1993 solche Maßnahmen von der Förderung ausschließt. Dennoch förderte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bis Ende 2003 die Verbandsarbeit von zwölf und danach von drei Studierendenverbänden mit zusammen jährlich 275 000 Euro weiter.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Förderung der Studierendenverbände. Er prüfte dazu die Zahlungen an einen Studierendenverband (Verband). Die Arbeit des Verbands richtet sich nicht nur an Studierende, sondern auch an Lehrende und Beschäftigte an den Hochschulen. Dieser Verband finanzierte mit den Bundesmitteln zwei Referenten in der Bundesgeschäftsstelle, Arbeitstagungen sowie Kurse zur Fortbildung. Die Referenten befassten sich überwiegend mit Themen der Hochschulpolitik und Hochschularbeit (z. B. Studiengebühren, Studienreform), der Kirchenarbeit an der Hochschule, den Möglichkeiten des internationalen Berufseinstiegs oder der Beratung von Studierenden in internationalen Fragen. Der Verband führte für Angestellte der Kirche Arbeitstagungen durch, bei denen die kirchliche Arbeit an der Hochschule oder die Betreuung von ausländischen Studierenden im Mittelpunkt standen. Weitere Arbeitstagungen mit Studierenden bezogen sich auf kirchliche Themen, z. B. die „Arbeitsgruppe Liederbuch“, oder dienten der Vorbereitung von konfessionellen Großveranstaltungen. Zudem führte der Verband Kurse als Beratung über Auslandsförderprogramme für Studierende oder ökumenische Bibelwochenenden durch.

70.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die geförderte Verbandsarbeit überwiegend dem Hochschulstudium dient. Dies zeigen sowohl die Zielgruppe als auch die Inhalte, Themen und Schwerpunkte der Arbeit. Zu den Adressaten gehören neben Studierenden auch Lehrende und Beschäftigte an den Hochschulen. Die Verbandsarbeit widmet sich überwiegend hochschulpolitischen Fragestellungen und der kirchlichen Arbeit an der Hochschule. Die Richtlinie schließt solche Aktivitäten von der Förderung aus.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend deshalb empfohlen, die Förderung dieses Verbands einzustellen und zu überprüfen, ob die Förderung der beiden anderen Studierendenverbände zulässig ist.

70.3

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat mitgeteilt, dass es an einer Förderung der drei Studierendenverbände festhalten will. Bei den geför-

derten Aktivitäten des Verbands handele es sich um Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Allein der Blick auf die Zielgruppe, die Adressaten oder den Ort der Maßnahmen greife zu kurz. Notwendig sei eine Gesamtschau und Bewertung der durchgeführten Angebote. Nach den methodischen, didaktischen und strukturellen Gesichtspunkten handele es sich ausschließlich um Maßnahmen im Feld des sozialen Lernens, das jungen Menschen die eigenverantwortliche Entwicklung ihrer Persönlichkeiten und das Hineinwachsen in die Gesellschaft erleichtere. Der Verband befasse sich nicht überwiegend mit hochschulpolitischen Themen oder kirchlicher Arbeit an der Hochschule.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat zudem auf die organisatorischen Änderungen und die Neuorientierung beim Verband seit dem Jahr 2008 verwiesen. Ziel dieses Prozesses sei die Ausrichtung der Studierendenarbeit im Sinne der Kinder- und Jugendhilfe. Die Verantwortlichen der drei Studierendenverbände hätten Konsequenzen aus den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes gezogen und neue Grundlagen für die Arbeit mit den Studierenden an den Hochschulen geschaffen.

70.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darf die Arbeit des Verbands nicht nach der Richtlinie gefördert werden. Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angeführten Gesichtspunkte sind so abstrakt und allgemein formuliert, dass sie für eine Abgrenzung zu nicht förderfähigen Maßnahmen untauglich sind. Wenn weder die Zielgruppe (Studierende, Lehrende und Beschäftigte der Hochschulen), der Ort (Hochschule), die Inhalte der Maßnahmen (Hochschularbeit, Hochschulpolitik, kirchliche Arbeit) noch die Tätigkeitsschwerpunkte des geförderten Personals ausreichend sind, um die in der Richtlinie festgelegten Förderausschlüsse beurteilen zu können, laufen die dort vorgesehenen Abgrenzungen stets ins Leere.

Die Neuausrichtung der Arbeit des Verbands ändert nichts an der Bewertung, dass seine Maßnahmen nicht gefördert werden dürfen. Der Bundesrechnungshof hat ergänzend aktuelle Förderunterlagen, neue Konzepte und Unterlagen zur derzeitigen und künftigen Tätigkeit des Verbands geprüft, z. B. das Jahrbuch 2011/2012 sowie Strategiepapiere zur Neuorientierung bis zum Jahr 2015. Daraus ergibt sich keine Änderung der Sachlage. Die Arbeit der geförderten Referenten ist weiterhin überwiegend geprägt von hochschulpolitischen Themen und kirchlicher Arbeit an der Hochschule. Dies gilt ebenso für die weiterhin geförderten Kurse und Arbeitstagungen.

Der Bundesrechnungshof hält daher die weitere Förderung der Studierendenverbände unter Beachtung der geltenden Richtlinie für unzulässig. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sollte die Förderung einstellen.

71 Kat. B Bund zahlt Verbänden für Personalkosten jährlich 0,9 Mio. Euro zu viel

(Kapitel 1702 Titel 684 11)

71.0

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gewährt den Dachverbänden der Träger der Kinder- und Jugendhilfe seit dem Jahr 2001 eine unzulässig hohe Förderung; im Jahr 2012 bewilligte es 900 000 Euro zu viel. Es fördert die Personalkosten in voller Höhe, darf aber seinen Zahlungen nur 80 % der Personalkostensätze zugrunde legen. Damit lässt das Bundesministerium die Ziele eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages außer Acht und verstößt gegen die eigenen Richtlinien.

71.1

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte im Jahr 1999 beschlossen, institutionelle Förderungen des Bundes generell zurückzuführen. Dadurch sollten dauerhafte Ansprüche auf Förderung und damit langfristige Bindungen für den Bundeshaushalt begrenzt werden. Im Aufgabenbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sollten frei werdende Mittel gezielt und flexibel für Projekte zu Schwerpunktthemen genutzt werden.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellte die institutionelle Förderung der Dachverbände der Träger der Kinder- und Jugendhilfe (Dachverbände) im Jahr 2001 auf Projektförderung um. Es schloss mit diesen Vereinbarungen, nach denen die Förderungen auf einen längeren Zeitraum angelegt sind.

In seinen Richtlinien hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend festgelegt, dass für Personalkosten feste Zuschüsse gezahlt werden. Diese betragen 80 % der zugrunde zu legenden Personalkostensätze. Das Bundesministerium wendet diese Regelung jedoch nicht an, sondern zahlt 100 % der Personalkostensätze. Dies hat es den Dachverbänden in den Vereinbarungen zugesagt. Das Bundesministerium kann zwar in besonders begründeten Einzelfällen von den Richtlinien abweichen, hat dann aber das Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium und dem Bundesrechnungshof herzustellen. Dies hat es nicht getan.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gewährte den Dachverbänden für Personalkosten im Jahr 2012 rund 4,5 Mio. Euro und damit 900 000 Euro mehr als nach den Richtlinien vorgesehen.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat die Höhe der Förderung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend kritisiert. Das Bundesministerium darf den Dachverbänden nicht mehr zahlen, als die Richtlinien festlegen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in mehr als zehn Jahren seine Förderung den Zielen des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages anpassen müssen. Die Projektförderungen auf der Grundlage der Vereinbarungen sind nahezu identisch mit den zuvor gewährten institutionellen Förderungen. Die Bundesmittel sind weiterhin über Jahre gebunden. Denn die Vereinbarungen begründen unverändert längerfristige Ansprüche auf Förderung. Somit sind keine Mittel frei geworden, die flexibel für Projekte zu Schwerpunktthemen hätten genutzt werden können.

71.3

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat mitgeteilt, es habe die Vereinbarungen mit den Dachverbänden getroffen, um die Förderung in annähernd gleicher Höhe aufrechtzuerhalten. Bei der institutionellen Förderung hätte das Bundesministerium grundsätzlich Personalkosten zu 100 % erstattet. Die Träger hätten i. d. R. keine Möglichkeiten, den durch die Umstellung von der institutionellen auf die Projektförderung entfallenden Förderanteil, durch Einwerben anderweitiger oder zusätzlicher Fördermittel auszugleichen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend will die Richtlinien überarbeiten und klarstellen, dass die Personalkosten auch über die Höchstsätze hinaus gefördert werden können.

71.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Förderung der Personalkosten den in den Richtlinien festgeschriebenen Höchstsatz nicht übersteigen darf. Vereinbarungen, die dieser Festlegung zuwiderlaufen, darf das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nicht schließen.

Die Förderpraxis des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend widerspricht der Intention des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Das Bundesministerium hat es in mehr als zehn Jahren seit der Umstellung der Förderung versäumt, diese sukzessive zu reduzieren. In der jetzt praktizierten Form hat es den Übergang von der institutionellen Förderung zur Projektförderung lediglich formal vollzogen; mögliche Effizienzwirkungen lässt es ungenutzt.

Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Aussicht gestellte Klarstellung der Richtlinien ist nicht erforderlich, da die bestehenden Regelungen zur Förderung der Personalkosten eindeutig sind. Danach darf es die festgelegten Höchstbeträge nur dann überschreiten, wenn es sich um besonders begründete Einzelfälle handelt und das Bundesministerium das Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium und dem Bundesrechnungshof hergestellt hat.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf, die Vereinbarungen mit den Dachverbänden zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen. Soweit eine Fortsetzung der Finanzierung grundsätzlich zulässig ist, darf es die Personalkosten maximal in Höhe der in den Richtlinien festgelegten Sätze fördern.

Bundesverfassungsgericht
(Einzelplan 19)

72 Entwicklung des Einzelplans 19
Kat. A

72.1 Überblick

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein allen anderen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Seine Entscheidungen sind bindend für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie für alle Gerichte und Behörden. Zu den Verfassungsorganen des Bundes gehören außerdem der Bundespräsident, der Deutsche Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung. In bestimmten – im Bundesverfassungsgerichtsgesetz genannten – Fällen hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft. Seine Entscheidungsbefugnisse ergeben sich aus dem Grundgesetz:

- Verfassungsstreitigkeiten zwischen obersten Bundesorganen (Organstreit),
- Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern (föderaler Streit),
- Verfassungsbeschwerden von Bürgern, Gemeinden und Gemeindeverbänden,
- Normenkontrollverfahren,
- Feststellung der Verfassungswidrigkeit politischer Parteien (Parteienverbot),
- Anklagen gegen den Bundespräsidenten und Bundesrichter,
- Verwirkung von Grundrechten sowie
- Beschwerden gegen die Entscheidung des Deutschen Bundestages über die Gültigkeit von Bundestagswahlen.

Dem Bundesverfassungsgericht gehören 16 Richterinnen und Richter als Mitglieder an. Sie werden jeweils zur Hälfte vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat gewählt; die Präsidentin oder der Präsident sowie die Stellvertreterin oder der Stellvertreter werden vom Deutschen Bundestag und Bundesrat im Wechsel gewählt. Ihre Amtsdauer beträgt zwölf Jahre. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen.

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit jeweils acht Mitgliedern. Die Zuständigkeit für Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollen ist auf beide Senate verteilt. In allen übrigen Verfahren entscheidet der Zweite Senat. Die Verteilung der sachlichen Zuständigkeiten innerhalb der Senate legt das Bundesverfassungsgericht durch eine Geschäftsordnung fest.

Zur Vereinheitlichung seiner Rechtsprechung tritt das Plenum zusammen, wenn ein Senat von der Spruchpraxis des anderen Senates abweichen will. Das Plenum besteht aus allen Mitgliedern des Gerichts. Es beschließt auch den Haushaltsvoranschlag für den Einzelplan 19.

Zu ihrer Entlastung haben beide Senate jeweils drei Kammern berufen. Die Kammern befinden vor allem darüber, ob eine Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen wird. Lehnen sie die Annahme ab, ist das Verfahren beendet. Die Kammern können einer Verfassungsbeschwerde stattgeben, wenn sie offensichtlich begründet ist. In Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung entscheidet jedoch stets ein Senat. Anders als die Senate führen die Kammern keine öffentlichen Verhandlungen durch. In der Zeit von 1951 bis 2011 ergingen auf Verfassungsbeschwerden 4 034 Senatsentscheidungen und 162 574 Beschlüsse der Kammern bzw. der Richterausschüsse als deren Vorgänger. Die Zahl der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Während im Jahr 2001 noch 4 620 Anträge eingingen, waren es im Jahr 2011 bereits 6 208, davon weit überwiegend Verfassungsbeschwerden (97 %).

Das Bundesverfassungsgericht beschäftigt wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die aus den Ländern abgeordnet sind. Im Jahr 2011 waren dies 65 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte des höheren Dienstes sowie Tarifbeschäftigte, die die Senate unterstützten und deren Entscheidungen vorbereiteten.

Tabelle 72.1

Übersicht über den Einzelplan 19
Bundesverfassungsgericht

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	25,0	25,2	0,2	30,0	45,4	*51,6*
darunter:						
• Personalausgaben ohne Versorgung	13,6	14,6	1,0	14,7	17,5	*19,0*
• Versorgungsausgaben	4,8	5,0	0,2	4,7	5,3	*11,8*
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	0,5	0,4	-0,1	0,6	0,8	*33,3*
• Sächliche Verwaltungsausgaben	3,0	2,8	-0,2	2,9	3,0	*3,4*
• Investitionen	3,1	2,4	-0,7	7,0	19,0	*171,4*
Einnahmen des Einzelplans	0,04	0,15	0,11	0,04	0,04	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	21,5[a]	21,2	-0,3	6,8	18,6	*173,5*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	169,5	164,0[b]	-5,5	167	169,5	*1,5*
Abgeordnete Hilfskräfte		65				

Erläuterungen: [a] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 19; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 19.

72.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Haushaltsjahr 2011 gab das Bundesverfassungsgericht 25,2 Mio. Euro aus und bewirtschaftete damit den – nach dem Bundesrat (Einzelplan 03) – zweitkleinsten Etat im Bundeshaushalt. An den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts hatten die Ausgaben des Einzelplans 19 einen Anteil von 0,008 %.

Die tatsächlichen Ausgaben stiegen gegenüber den Ausgaben des Jahres 2010 von 21,5 Mio. Euro um 3,7 Mio. Euro (17,2 %). Dies war der höchste prozentuale Anstieg im Bundeshaushalt. Er ist auf die derzeitige Gebäudesanierung des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen.

Der Haushalt des Bundesverfassungsgerichts ist gekennzeichnet durch hohe Ausgaben für Personal und Versorgung. Im Jahr 2011 machten diese Ausgaben 20 Mio. Euro und damit 80 % der Gesamtausgaben des Einzelplans aus. Mehr als ein Viertel der Personalausgaben (5 Mio. Euro) entfiel auf die Versorgung der Richterinnen und Richter sowie Beamtinnen und Beamte. Weitere nennenswerte Ausgabenblöcke im Jahr 2011 bildeten die sächlichen Verwaltungsausgaben mit 2,8 Mio. Euro (11 %) und die Investitionen mit 2,4 Mio. Euro (9 %). Die Investitionen – ebenso wie Verpflichtungsermächtigungen von 21,2 Mio. Euro im Jahr 2011 – betrafen weit überwiegend die Gebäudesanierung.

Die Ausgaben im Einzelplan 19 stiegen in den vergangenen Jahren – parallel zur Ausgabenentwicklung im Bundeshaushalt – kontinuierlich an. So betrugen die Ausgaben (Ist) vor zehn Jahren – im Jahr 2002 – noch 16 Mio. Euro. Ein wesentlicher Grund für den Anstieg ist, dass die Versorgungsausgaben seit dem Jahr 2006 in jedem Einzelplan veranschlagt werden. Steigende Personal- und Versorgungsausgaben sind neben der Gebäudesanierung auch verantwortlich für den geplanten Anstieg der Ausgaben aus dem Einzelplan 19 in den Jahren 2012 und 2013.

Einnahmen werden im Einzelplan 19 traditionell kaum erzielt. Im Haushaltsjahr 2011 betrugen sie 155 000 Euro (Ist) aus Veräußerungserlösen, Missbrauchsgebühren, Gerichtskosten und der Veröffentlichung der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts.

72.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

72.3.1 Personal und Versorgung

Die besondere Personalstruktur des Bundesverfassungsgerichts trägt zum hohen Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben im Einzelplan 19 maßgeblich bei. Bedingt durch seine Aufgaben hat das Bundesverfassungsgericht überdurchschnittlich viele Beschäftigte mit Hochschulabschluss. Der Anteil der Beschäftigten im höheren Dienst beträgt 42 % einschließlich der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts und der wissenschaftlichen Hilfskräfte. Die Bezüge der aus den Ländern abgeordneten Hilfskräfte werden ebenfalls aus dem Haushalt des Bundesverfassungsgerichts gezahlt.

Die Personalstruktur wirkt sich auch auf die Zuführungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ für die Richterinnen und Richter sowie die Beamtinnen und Beamten aus. Diese Zuführungen sind beim Bundesverfassungsgericht gemessen an der Zahl der Beschäftigten überdurchschnittlich hoch. Beim „Versorgungsfonds des Bundes“ kommt hinzu, dass das Einstellungsalter bei den Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts im Durchschnitt bei über 50 Jahren liegt. Die Höhe der Zuweisungen – und damit die Belastung für den Einzelplan – bemisst sich u. a. nach dem Alter: Die Zuweisungssätze steigen ab dem 45. Lebensjahr grundsätzlich um die Hälfte und verdoppeln sich ab dem 50. Lebensjahr.

Für alle ab dem 1. Januar 2011 aus den Ländern abgeordneten wissenschaftlichen Hilfskräfte trägt das Bundesverfassungsgericht aufgrund eines Staatsvertrages seit dem Jahr 2011 die Leistungen an die dortigen Versorgungsfonds.

Der hohe Anteil der Beschäftigten im höheren Dienst sowie die hohen Besoldungsstufen der Richterinnen und Richter führen im Einzelplan 19 zu überdurchschnittlich hohen Ausgaben für Versorgungsbezüge.

Tabelle 72.2

Beschäftigte des Bundesverfassungsgerichts nach Laufbahnen

Laufbahn[a]	eigene Beschäftigte	abgeordnete Hilfskräfte	Summe	Anteil Laufbahn an Gesamt
	Anzahl			in %
Höherer Dienst	30,5	65	95,5	*41,7*
Gehobener Dienst	40,5	0	40,5	*17,7*
Mittlerer Dienst	38,5	0	38,5	*16,8*
Einfacher Dienst	54,5	0	54,5	*23,8*
Summe	**164,0**	**65**	**229,0**	***100,0***

Erläuterung: [a] Einschließlich vergleichbarer tariflich Beschäftigter.
Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 19; für das Jahr 2012: Ist-Besetzung am 1. Juni 2011.

72.3.2 Grundsanierung des Bundesverfassungsgerichts

Die Gebäude des Bundesverfassungsgerichts wurden in den Jahren 1965 bis 1969 erbaut und bilden ein Gebäudeensemble, das unter Denkmalschutz steht. Nach mehr als 40-jähriger Nutzung wird es derzeit grundlegend saniert, vor allem um die Wärmedämmung und den Brandschutz zu verbessern. Die vom Bundesbauministerium baufachlich genehmigte und vom Bundesfinanzministerium haushaltsmäßig anerkannte Maßnahme hat ein Gesamtvolumen von 46,7 Mio. Euro. Darin enthalten sind Fördermittel von 8 Mio. Euro aus dem Einzelplan 12 zur energetischen Sanierung von Bundesbauten (sog. 120-Mio. Euro-Programm). Im Einzelplan 19 werden daher für die Baumaßnahme Gesamtausgaben von 38,7 Mio. Euro ausgewiesen. Tabelle 72.3 zeigt, wie sich die Mittel auf die Haushaltsjahre 2010 bis 2015 verteilen.

Tabelle 72.3

Ausgaben für die Gebäudesanierung des Bundesverfassungsgerichts

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
Soll in Mio. Euro							
Ausgaben	1,8	3,0	6,8	18,6	8,2	0,3	38,7

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2013, Einzelplan 19.

Die Baumaßnahme wurde planungsgemäß am 15. August 2011 begonnen und wird bis zum Jahr 2014 andauern. Während dieser Zeit ist ein Teil der Beschäftigten in einem Ersatzquartier untergebracht, das im Juli 2011 bezogen wurde. Das von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben gemietete Gebäude wurde mit 5,5 Mio. Euro aus dem Investitions- und Tilgungsfonds des Bundes instand gesetzt. Für die geplante Nutzungszeit ist die Kaltmiete mit dieser Investition abgegolten.

72.4 Ausblick

Gegenüber den Ausgaben des Jahres 2011 liegen die Ausgaben im Einzelplan 19 in den Jahren 2012 bis 2014 deutlich höher. Grund hierfür sind die Baumaßnahme des Bundesverfassungsgerichts und die vorübergehenden Betriebskosten des zweiten Dienstsitzes. Nach einem Rückgang der Ausgaben im Jahr 2015 rechnet das Bundesverfassungsgericht ab dem Jahr 2016 erneut mit höheren Personal- und Versorgungsausgaben. Diese führt es auf Besoldungs- und Tariferhöhungen, zu besetzende Planstellen sowie allgemeine Preissteigerungen zurück.

Tabelle 72.4

Finanzplanung Einzelplan 19

2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. Euro				
29,9	45,1	35,3	27,0	27,5

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2013, Einzelplan 19.

Angesichts der steigenden Zahl von Anträgen stellt sich die Frage, wie das Bundesverfassungsgericht entlastet werden könnte. Das Bundesverfassungsgericht spricht sich dafür aus, eine „Mutwillensgebühr“ gesetzlich einzuführen: Offensichtlich erfolglose Verfassungsbeschwerden sollen nur gegen eine angemessene Gebühr bearbeitet werden. Dazu sollen alle eingehenden Verfassungsbeschwerden zunächst summarisch auf ihre Erfolgsaussichten durch eine Rechtspflegerin oder einen Rechtspfleger geprüft werden. Halte die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer an einer offensichtlich erfolglosen Verfassungsbeschwerde fest, müsse zunächst eine nach sozialen Kriterien bemessene Gebühr geleistet werden.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(Einzelplan 23)

73 Entwicklung des Einzelplans 23
Kat. A

73.1 Überblick

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Es erarbeitet die regionalen, fachlichen und finanziellen Strategien für die Entwicklungszusammenarbeit.

- In der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (unterteilt in Finanzielle und Technische Zusammenarbeit) vereinbart der Bund einzelne Projekte, aber auch ganze Programme mit staatlichen Kooperationspartnern. Dies sind Entwicklungs- und Transformationsländer oder deren regionale Zusammenschlüsse. Das Bundesministerium finanziert die Vorhaben aus dem Einzelplan 23. Da es keine nachgeordneten Behörden hat, setzen Durchführungsorganisationen, wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, die Vorhaben um.
- In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Organisationen mit Zuwendungen.
- In der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit leistet der Bund Beiträge an internationale Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Die deutsche Entwicklungspolitik zielt darauf ab, die international vereinbarten Milleniumsziele zu erreichen, z. B. für alle Kinder eine abgeschlossene Grundschulausbildung zu ermöglichen, Armut nachhaltig zu bekämpfen und globale öffentliche Güter wie Klima- und Umweltschutz sowie Sicherheit zu fördern.

Die Bundesregierung hat sich in der Vergangenheit wiederholt auf internationaler Ebene dazu bekannt, die öffentli-

chen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. So hat sie im Jahr 2005 zugesagt, entsprechend dem Stufenplan der Europäischen Union die jährlichen Ausgaben Deutschlands für diesen Zweck bis zum Jahr 2015 auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens zu steigern. An dieser Zusage will die Bundesregierung festhalten.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gab im Jahr 2011 6 Mrd. Euro aus. Dies entsprach 2 % der Ausgaben des Bundes. Tabelle 73.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan. Die einzelnen Ausgabenbereiche werden unter Nr. 73.3 näher dargestellt.

Tabelle 73.1

Übersicht über den Einzelplan 23
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro[a]					in %[a]
Ausgaben des Einzelplans	6 219[b]	6 026	-194	6 383	6 420	*0,6*
darunter:						
• Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit	3 116	3 200	84	3 332	2 995	*-10,1*
davon:						
• Finanzielle Zusammenarbeit	1 795	1 795	0	1 961	1 701	*-13,2*
• Technische Zusammenarbeit	1 321	1 405	84	1 371	1 294	*-5,6*
• Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit	669	661	-7	726	726	-
• Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit	2 351	2 063	-289	2 224	2 570	*15,6*
• Verwaltungsausgaben	86	83	-2	102	129	*26,9*
Einnahmen des Einzelplans	638	671	33	660	560	*-15,3*
darunter:						
• Tilgungen und Zinsen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	575	585	10	600	500	*-16,6*
• Sonstige Tilgungen und Zinsen	54	56	2	52	51	*-1,9*
Verpflichtungsermächtigungen[c]	5 642	5 599	-43	4 350	5 100	*17,2*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	589	568[d]	-21	756	760	*0,5*

Erläuterungen: [a] Differenzen zwischen Gesamtwerten und Summen von Einzelwerten bzw. deren Anteilen beruhen auf Rundungen.
[b] Das Ausgabensoll liegt unter der Summe der Ansätze für die verschiedenen Ausgabenbereiche, da im Haushaltsplan 2011 eine globale Minderausgabe von 2 Mio. Euro ausgebracht ist.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für das Jahr 2011: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 23; für das Jahr 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 23; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 23.

73.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

73.2.1 Haushaltsentwicklung

Der Einzelplan 23 war in den vergangenen Jahren von einem stärkeren Wachstum gekennzeichnet als der Bundeshaushalt insgesamt:

- In den letzten fünf Jahren stiegen die veranschlagten Ausgaben von 4,5 Mrd. Euro im Jahr 2007 auf 6,4 Mrd. Euro im Jahr 2012 und somit um 42 %. Sie erhöhten sich damit deutlich stärker als die Ausgaben im Bundeshaushalt insgesamt (13 %). Im Haushaltsentwurf 2013 ist eine weitere leichte Erhöhung um 38 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr geplant.
- Für das Jahr 2013 sind im Einzelplan 23 Verpflichtungsermächtigungen von 5,1 Mrd. Euro vorgesehen. Damit liegen sie über dem Durchschnitt von 4,5 Mrd. Euro der Jahre 2007 bis 2012.

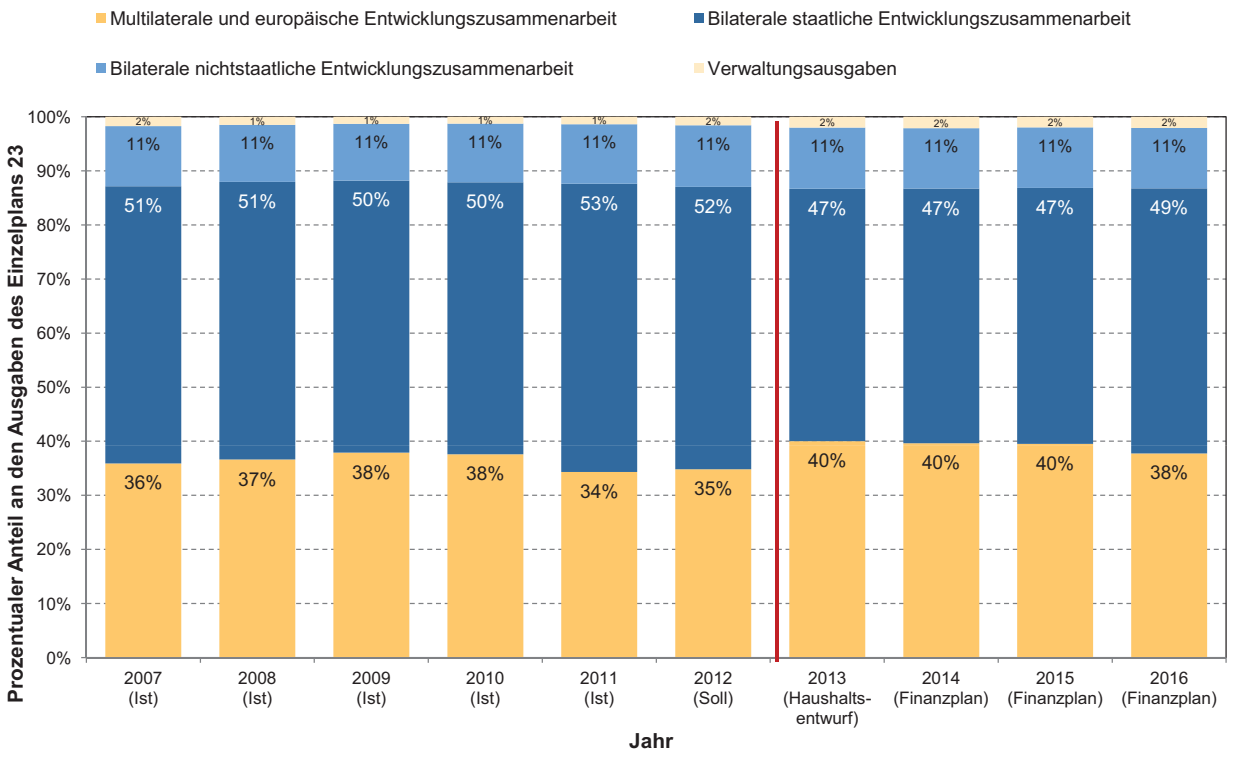
Seit dem Jahr 2007 hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (staatliche und nichtstaatliche) stets mehr als 60 % der Mittel aus dem Einzelplan 23 eingesetzt; zuletzt waren es im Jahr 2011 64 % aller Ausgaben. Der Anteil für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit verringert sich im Haushaltsentwurf 2013 auf 58 %. Abbildung 73.1 zeigt die Verteilung der Ausgaben auf die wesentlichen Ausgabenbereiche seit dem Jahr 2007 einschließlich der Finanzplanung bis 2016. Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass im Finanzplan die Verteilung der Mittel künftiger Haushaltsjahre auf bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit nicht aussagekräftig sei, da der Finanzplan des Bundesministeriums „auf Sicht gefahren“ werde.

An den Einnahmen von 671 Mio. Euro im Einzelplan 23 hatten Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit wie in den Vorjahren auch im Jahr 2011 den weitaus größten Anteil (87 %). In den Jahren 2007 bis 2011 waren jeweils Einnahmen zwischen 638 Mio. und 726 Mio. Euro veranschlagt. Die tatsächlichen Einnahmen lagen zum Teil deutlich darüber (vgl. auch Abbildung 73.4).

Um seine entwicklungspolitischen Strategien umzusetzen, geht der Bund für die oft mittel- und langfristig angelegten Programme und Projekte finanzielle Verpflichtungen ein, die in der Regel zu Auszahlungen in künftigen Jahren führen. Der Einzelplan 23 enthält daher neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre.

Abbildung 73.1

Verteilung der Ausgaben des Einzelplans 23



Quelle: Für die Jahre 2007 bis 2011: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 23; für das Jahr 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 23; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 23; für die Jahre 2014 bis 2016: Finanzplan des Bundes.

Der jährliche Entscheidungsspielraum für Bundesregierung und Haushaltsgesetzgeber über den Einsatz der Haushaltsmittel wird dadurch beeinflusst, inwieweit sich der Bund in Vorjahren bereits zu Ausgaben in künftigen Jahren verpflichtet hat. Gerade in der Entwicklungspolitik erstrecken sich diese verbindlichen Zusagen teilweise auf Zeiträume, die weit über den Finanzplanungszeitraum hinausgehen. Die in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen binden den größten Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel. Abbildung 73.2 zeigt für die Jahre 2007 bis 2013 das Verhältnis der durch Verpflichtungen gebundenen und nicht gebundenen Ausgabemittel.

Der Anteil der nicht gebundenen Mittel hat sich von 14 % im Jahr 2007 auf 21 % im Jahr 2012 erhöht. Er war damit immer deutlich geringer als der Anteil nicht gebundener Mittel im Bundeshaushalt, der im Jahr 2012 – einschließlich Nachtrag zum Bundeshaushalt 2012 – bei 89 % liegt.

Im Einzelplan 23 lag der Bestand aller Verpflichtungen für die Folgejahre bisher zwischen 21 und 25 Mrd. Euro und soll im Jahr 2013 bei 23,5 Mrd. Euro liegen. Bestehende Verpflichtungen und Verpflichtungsermächtigungen sind im Gegensatz zu Einnahmen und Ausgaben nicht Gegenstand der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes.

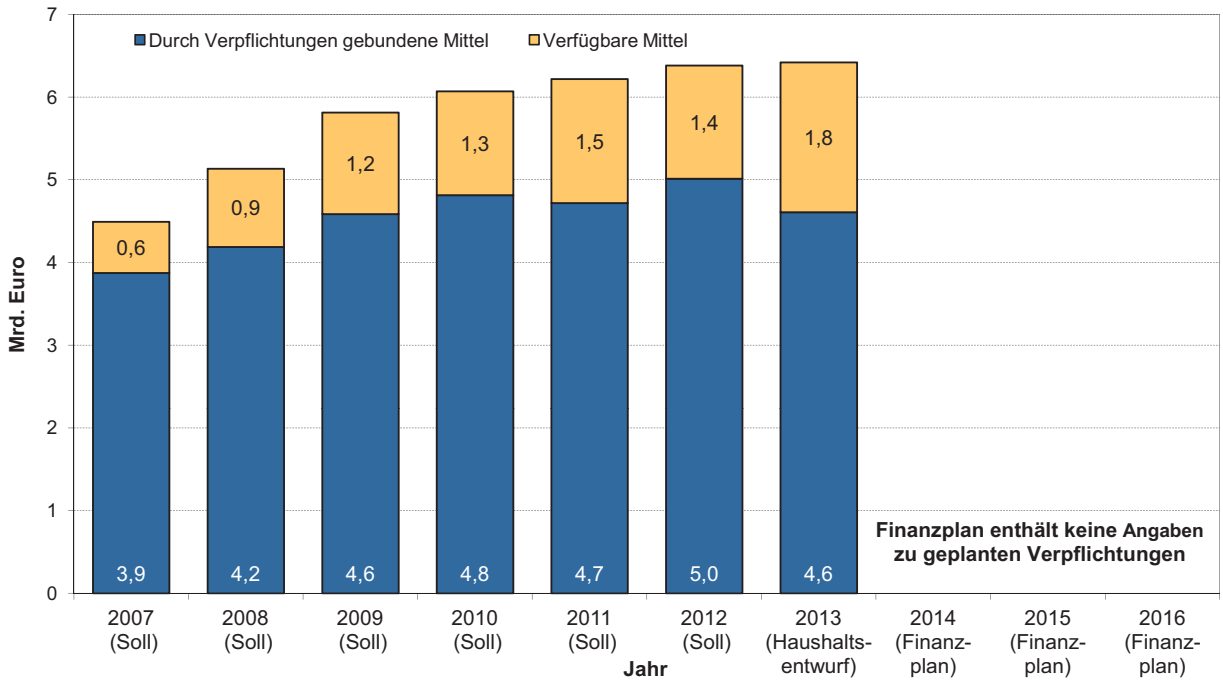
73.2.2 Zusätzliche Mittel aus dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“

Seit der Errichtung des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF) zum 1. Januar 2011 kann das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über zusätzliche Mittel für den internationalen Klima- und Umweltschutz verfügen. Den entsprechenden Titel des Sondervermögens bewirtschaftet es gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Mit den Mitteln sollen zusätzliche Maßnahmen zur Treibhausgasminderung, zur Anpassung an den Klimawandel sowie zum Schutz der Wälder und der Biodiversität in Partnerländern finanziert werden.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gab die ihm für das Jahr 2011 zugeteilten 17 Mio. Euro nahezu aus. Die Verpflichtungsermächtigungen von 278 Mio. Euro nutzte es vollständig. Für das Jahr 2012 sind für das Bundesministerium Ausgaben von 20 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 237 Mio. Euro vorgesehen. Von den im Entwurf des Wirtschaftsplans für das Jahr 2013 für den internationalen Klima- und Umweltschutz vorgesehenen Ausgaben von 372 Mio. Euro soll das Bundesministerium 205 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 677 Mio. Euro bewirtschaften.

Abbildung 73.2

Vorbindung der Ausgabemittel im Einzelplan 23



Erläuterung: Die Summe der Verpflichtungen aus den Vorjahren und der nicht gebundenen Mittel ergibt die veranschlagten Ausgaben im Haushaltsplan des jeweiligen Jahres.

Quelle: Rechnungen über den Haushalt des Einzelplans 23, Bundeshaushalt 2012, Einzelplan 23.

73.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

73.3.1 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit

Die aus dem Einzelplan 23 finanzierten Vorhaben der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit werden je nach Leistungsart der Finanziellen oder der Technischen Zusammenarbeit zugerechnet.

73.3.1.1 Finanzielle Zusammenarbeit

In der Finanziellen Zusammenarbeit fördert der Bund Investitionen in den Partnerländern (z. B. den Bau von Wasserversorgungssystemen oder die Gründung von Mikrofinanzinstitutionen) mit Darlehen, Zuschüssen sowie ergänzenden Maßnahmen. Daneben stellt er Kapital für Unternehmensbeteiligungen bereit. Im Jahr 2011 wandte der Bund für die Finanzielle Zusammenarbeit 1,8 Mrd. Euro auf. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau führt den weit überwiegenden Teil der Vorhaben auf der Grundlage völkerrechtlicher Abkommen durch. Sie verwaltete Ende des Jahres 2011 Darlehen von 15 Mrd. Euro für den Bund. Aus den Tilgungen und Zinsen der in der Vergangenheit ausgereichten Darlehen erzielte der Bund im Jahr 2011 Einnahmen von 585 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat auf Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die aus dem Einzelplan 23 finanzierten Maßnahmen der „Finanziellen Zusammenarbeit mit Regionen“ mit länderübergreifender Ausrichtung geprüft, beispielsweise die Mikrofinanzinitiative für Afrika südlich der Sahara. Die erstmalige Veranschlagung im Haushaltsplan 2009 sah für solche Vorhaben Ausgaben von 126 Mio. Euro vor. Für die Jahre 2010 und 2011 waren Ausgaben von jeweils 120 Mio. Euro vorgesehen. In seinem Bericht an den Haushaltsausschuss zeigte der Bundesrechnungshof auf, dass die Ist-Ausgaben im Jahr 2009 bei 20 % und im Jahr 2010 bei 53 % der Ansätze lagen. Im Jahr 2011 gab das Bundesministerium 160 Mio. Euro aus. Aufgrund eines finanziellen Mehrbedarfes bei einigen Vorhaben hatte das Bundesministerium im Verlauf des Jahres 2011 den Titel zulasten des Haushaltstitels für die bilaterale finanzielle Zusammenarbeit um 40 Mio. Euro verstärkt.

Der Bundesrechnungshof hatte auch auf Risiken hingewiesen, dass die Ausgaben für einige Vorhaben nicht als öffentliche Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit angerechnet werden, weil eine der Voraussetzungen der Anrechenbarkeit (Sitz des jeweiligen Fonds in einem Entwicklungsland) nicht erfüllt war. Im Hinblick auf die Zusage der Bundesregierung, die öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2015 auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens zu steigern, sicherte das Bundesministerium zu, sich für die Anrechenbarkeit auch dieser Ausgaben nachdrücklich einzusetzen. Der Haushaltsgesetzgeber hat inzwischen in einem Haushaltsvermerk festgelegt, dass ab dem Jahr 2012 Ausgaben für die „Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen“ als öffentliche Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit anrechenbar sein müssen.

73.3.1.2 Technische Zusammenarbeit

In der Technischen Zusammenarbeit sollen die Kenntnisse und Fähigkeiten von Menschen und Organisationen in den Partnerländern erweitert werden, damit diese ihre eigenen Entwicklungsziele besser verwirklichen können. Hierzu finanziert der Bund Fachkräfte als Beraterinnen und Berater in den Partnerländern (z. B. in Steuerverwaltungen oder in Umweltbehörden) und liefert in begrenztem Umfang auch Sachgüter.

Die Ausgaben für die Technische Zusammenarbeit beliefen sich im Jahr 2011 auf 1,4 Mrd. Euro. Dies entspricht auch dem Sollansatz für das Jahr 2012. Im Haushaltsentwurf 2013 sind 1,3 Mrd. Euro eingeplant. Der Rückgang hängt überwiegend zusammen mit der Neuverteilung von Aufgaben zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Beide Ressorts hatten bisher jährliche Mittel für humanitäre Hilfsmaßnahmen veranschlagt. Auch auf Anregung des Bundesrechnungshofes sollen diese jetzt konzentriert werden. Die Ressorts verständigten sich darauf, Mittel und Personal zu verlagern. Im Einzelplan 23 waren im Jahr 2012 für „Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe“ 129 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2013 sind dort nunmehr mit neuer Titelbezeichnung für „entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe“ noch 49 Mio. Euro vorgesehen. Entsprechend sind im Ansatz des Auswärtigen Amtes für humanitäre Hilfsmaßnahmen 80 Mio. Euro mehr eingeplant (zum Personal s. Nr. 73.3.4).

Im Rahmen einer Strukturreform wurden im Dezember 2010 die drei Durchführungsorganisationen Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Deutsche Entwicklungsdienst gGmbH (DED) und Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH verschmolzen. Dies soll die entwicklungspolitische Steuerungsfähigkeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erhöhen und die Wirksamkeit der in der Technischen Zusammenarbeit eingesetzten Mittel steigern. Auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte das Bundesministerium im November 2010 dargelegt, dass sich sämtliche Kosten der Fusion bereits im Jahr 2014 amortisieren und zu jährlichen Einsparungen von 10 Mio. Euro führen werden. Der Bundesrechnungshof hatte die geplante Fusion der drei Durchführungsorganisationen als wesentlichen Reformschritt bewertet. Zu den Einsparerwartungen hatte der Bundesrechnungshof auch auf die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genannten Unsicherheiten hingewiesen. Daher ist nicht sicher, ob die Reform auch zu haushaltswirksamen Vorteilen führt. Im April 2012 hat das Bundesministerium dargelegt, dass Effizienzgewinne erst in den kommenden Jahren voll zu realisieren seien. Ziel sei es nun, „dass die Steuerungs- und Verwaltungskosten der GIZ mittelfristig sinken“ (vgl. Bundestagsdrucksache 17/9302 vom 12. April 2012). Der Bundesrechnungshof wird weiter verfolgen, ob das Bundesministerium die angekündigte „Fusionsrendite“ aus der Reform haushaltswirksam erzielt.

73.3.2 Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit

Neben den staatlichen Durchführungsorganisationen sind auch zahlreiche nichtstaatliche Organisationen in erheblichem Umfang in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Dazu zählen die Politischen Stiftungen, die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften sowie zahlreiche weitere private Träger. Sie unterstützen Organisationen in den Partnerländern bei der Durchführung von Projekten, gewähren Stipendien oder führen eigene Vorhaben durch, um die entwicklungspolitische Bildung in Deutschland zu fördern.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützte diese Aktivitäten im Jahr 2011 mit 661 Mio. Euro. Der Haushaltsplan 2012 und der Haushaltsentwurf 2013 sehen jeweils 726 Mio. Euro vor.

Im Jahr 2011 erhielten die Politischen Stiftungen zusammen 233 Mio. Euro aus dem Titel „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der Politischen Stiftungen“. Der Haushaltsplan 2012 und der Haushaltsentwurf 2013 sehen hierfür jeweils jährliche Ausgaben von 247 Mio. Euro vor. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Jahr 2011 von 6 %. Die Zentralstellen der Kirchen erhielten im Jahr 2011 zusammen 205 Mio. Euro. Für sie sind für die Jahre 2012 und 2013 Ausgaben von jährlich 216 Mio. Euro geplant. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Jahr 2011 von 5 %. Für die Programme von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften sowie weiterer privater Träger sind in den Jahren 2012 und 2013 gleichbleibend Ausgaben von jeweils 140 Mio. Euro vorgesehen.

Die nichtstaatlichen Organisationen erhalten neben aus den eigens für sie eingerichteten Titeln auch Mittel aus anderen Haushaltstiteln des Einzelplans 23 und des EKF. So erhielten die Politischen Stiftungen im Jahr 2011 aus dem EKF 6,8 Mio. Euro und die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungszusammenarbeit 1,1 Mio. Euro.

73.3.3 Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit

Der Bund leistet Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge an verschiedene internationale Organisationen und Fonds, die in der Entwicklungszusammenarbeit generell oder in bestimmten Regionen oder Sektoren (z. B. Bildung, Umwelt) tätig sind. Die meisten Mittel erhielt im Jahr 2011 der Europäische Entwicklungsfonds mit 700 Mio. Euro, gefolgt von der Weltbankgruppe mit 600 Mio. Euro. Zu den übrigen Empfängern der Beiträge zählten weitere Sonderorganisationen und Programme der Vereinten Nationen sowie vier Regionale Entwicklungsbanken. Insgesamt gab das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Jahr 2011 für solche Beiträge 2,1 Mrd. Euro aus. Der Haushaltsplan 2012 sieht 2,2 Mrd. Euro vor.

Im Haushaltsentwurf 2013 ist eine Erhöhung um weitere 346 Mio. Euro (16 %) vorgesehen. Wesentlichen Anteil an der Erhöhung haben folgende Faktoren:

- Das Bundesministerium sieht einen jährlichen Beitrag an den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria von 200 Mio. Euro vor. Der Haushaltsansatz für das Jahr 2012 war in Zusammenhang mit Vorwürfen gegen den Fonds u. a. wegen Mittelfehlverwendungen auf 0 Euro reduziert worden. Allerdings darf das Bundesministerium den Titel zulasten der Mittel für die Finanzielle Zusammenarbeit um bis zu 200 Mio. Euro verstärken, um Zusagen an den Fonds ggf. erfüllen zu können. Mit Blick auf die Umsetzung der mit dem Fonds vereinbarten Reformschritte hat das Bundesministerium inzwischen einen Teil dieser 200 Mio. Euro freigegeben (Stand: Juni 2012). Im Haushaltsentwurf 2013 sind wieder 200 Mio. Euro im entsprechenden Titel direkt ausgewiesen.

- Der Internationale Währungsfonds (IWF) soll Erträge aus seinen Goldverkäufen teilweise auch für Kredite an Entwicklungsländer verwenden. Formal fließen diese Erträge entsprechend dem deutschen Anteil am IWF der Bundesbank zu. Sie sollen den von der Deutschen Bundesbank an den Bundeshaushalt abzuführenden Gewinn erhöhen. Der Bund stellt diese Mehrerlöse wieder dem IWF zur Verfügung. Im Haushaltsentwurf 2013 sind für die Zahlungen an den IWF 127 Mio. Euro (Vorjahr: 50 Mio. Euro) eingeplant.

- Der Ansatz im Einzelplan 23 für entwicklungswichtige multilaterale Hilfen zum weltweiten Umweltschutz, zur Erhaltung der Biodiversität sowie zum Klimaschutz soll im Jahr 2013 gegenüber dem Jahr 2012 um 40 Mio. Euro erhöht werden (zu den darüber hinausgehenden zusätzlichen 205 Mio. Euro aus dem EKF vgl. Nr. 73.2.2).

73.3.4 Verwaltungsausgaben

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung leistet aus dem Einzelplan 23 auch seine Verwaltungsausgaben. Dazu zählen die Ausgaben für sein Personal, seine sächlichen Verwaltungsausgaben (z. B. für die Bewirtschaftung seiner Liegenschaften), seine Investitionen (z. B. der Erwerb von Geräten) sowie die Zahlungen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Im Jahr 2011 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 83 Mio. Euro. Der Anteil der Verwaltungsausgaben an den Ausgaben aus dem Einzelplan ist damit seit dem Jahr 2007 von 1,7 auf 1,4 % gesunken.

Größte Ausgabenposition im Jahr 2011 waren die Personalausgaben (58 Mio. Euro). Am 1. Juni 2011 waren 568 der 589 vorgesehenen Planstellen/Stellen besetzt.

Der Haushaltsgesetzgeber bewilligte dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 180 neue Planstellen im Jahr 2012 und sagte mit einem Haushaltsvermerk 30 weitere Planstellen im Jahr

2013 zu. Das Bundesministerium will mit dem neuen Personal seine politische Gestaltungsfähigkeit und die Steuerungsfähigkeit gegenüber den Durchführungsorganisationen erhöhen. Dazu hat es im Dezember 2011 eine neue Abteilung „Planung und Kommunikation“ mit zwei Unterabteilungen sowie zwei zusätzliche Unterabteilungen in bereits bestehenden Abteilungen eingerichtet. Die Zahl der Referate erhöhte sich gegenüber Februar 2011 von 56 auf 69.

Auch will das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bis zum 31. Dezember 2012 externe Beschäftigte der GIZ, die es auch für ministerielle Aufgaben im eigenen Hause eingesetzt hatte, durch 65 eigene Dienstkräfte ersetzen. In der Erwartung, dass die erforderlichen Stellen in künftigen Haushaltsjahren bereitgestellt werden, hatte das Bundesministerium die GIZ im Jahr 2011 mit der Auswahl und der vorübergehenden Einstellung geeigneter Personen beauftragt. Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, dass das Bundesministerium dies aus dem Einzelplan 23 finanzieren wollte, ohne dass dafür die erforderlichen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorlagen. Erst ein entsprechender Haushaltsvermerk im Haushaltsplan 2012 zusammen mit den bewilligten neuen Stellen schuf eine haushaltsrechtliche Grundlage. Die Überführung dieses Personals ins Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung soll Ende 2012 abgeschlossen sein. Der Haushaltsentwurf 2013 sieht den Haushaltsvermerk zum Übergang des Personals nicht mehr vor.

Mit der Neuverteilung von Aufgaben zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sollen drei Planstellen des Bundesministeriums aus dem Bereich der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe zum Auswärtigen Amt verlagert werden. Darüber hinaus sollen 46 zusätzliche Referenten für Entwicklungszusammenarbeit die deutschen Botschaften personell verstärken. Die entsprechenden 46 Planstellen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sind Teil der bereits erwähnten neuen 180 Stellen und sollen ins Auswärtige Amt verlagert werden. Der Haushaltsentwurf 2013 sieht neben der Umsetzung der drei Planstellen die Umsetzung von zunächst 20 Planstellen zur Verstärkung der deutschen Botschaften vor. Die weiteren Planstellen sollen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens für das Jahr 2014 übertragen werden.

73.3.5 Institutionelle Zuwendungsempfänger

Nachdem im Zuge der Strukturreform die beiden Zuwendungsempfänger DED und InWEnt im Dezember 2010 in der GIZ aufgegangen sind, war das bereits im Jahr 1964 gegründete Deutsche Institut für Entwicklungspolitik gGmbH (DIE) zunächst einziger institutioneller Zuwendungsempfänger des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Das DIE ist ein Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit.

Seit dem Jahr 2012 werden zwei neue institutionelle Zuwendungsempfänger aus dem Einzelplan 23 gefördert:

- Um die zivilgesellschaftlich ausgerichteten Programme und Einrichtungen des Bundesministeriums zu bündeln, hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Jahr 2012 die Engagement Global gGmbH gegründet. Sie soll eine zentrale Anlaufstelle für das nichtstaatliche Engagement der Zivilgesellschaft sowie für die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit sein.

- Im Frühjahr 2012 hat das Bundesministerium das Institut für deutsche Entwicklungsevaluierung gGmbH eingerichtet. Es soll die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit unabhängig analysieren und bewerten sowie Empfehlungen für deren Verbesserung erarbeiten. Zudem soll das Institut Partnerländer dabei unterstützen, eigene Erfolgsbewertungen von Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen.

Der Bund hält beim DIE 75 % der Gesellschaftsanteile, bei den beiden anderen institutionellen Zuwendungsempfängern ist er alleiniger Gesellschafter. Im Bundeshaushalt 2012 sind im Einzelplan 23 für die institutionelle Förderung dieser Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit 25 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahr 2013 soll die Förderung auf 27 Mio. Euro steigen.

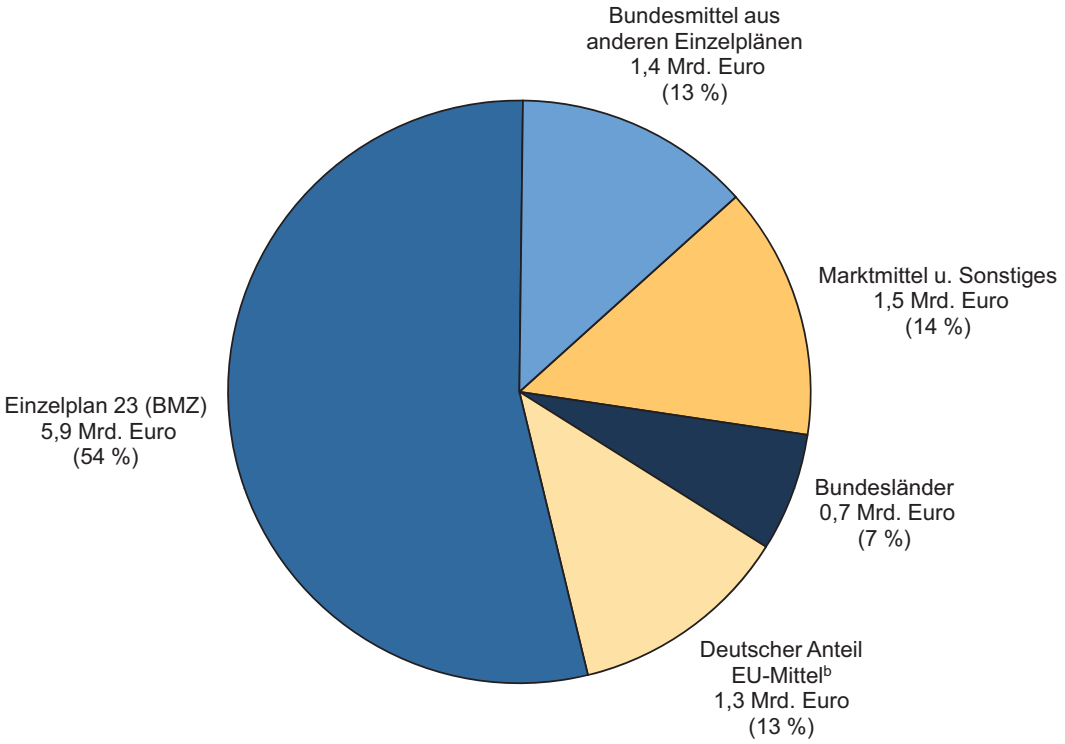
73.4 Der Einzelplan 23 im Zusammenhang mit der gesamten deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Im Jahr 2010 lag der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen nach Angaben der Bundesregierung bei 0,39 %. Nach vorläufiger Berechnung beträgt der Anteil für das Jahr 2011 0,40 %. Abbildung 73.3 zeigt die Finanzierung der deutschen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit für das Jahr 2010. Für das Jahr 2011 liegt die Aufteilung noch nicht vor.

Der größte Teil der Ausgaben stammte mit 5,9 Mrd. Euro aus dem Einzelplan 23. Die Ausgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung waren im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr um 400 Mio. Euro gestiegen. Besonders stark stieg zudem mit 700 Mio. Euro der Anteil der durch eigene Mittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau finanzierten Darlehen für die Entwicklungszusammenarbeit. Weitere 1,4 Mrd. Euro steuerten die anderen Bundesressorts bei (Vorjahr: 1,3 Mrd. Euro). Bedeutsam waren auch die Deutschland zuzurechnenden anteiligen Zahlungen aus dem EU-Haushalt und die Zahlungen der Länder.

Abbildung 73.3

Deutsche Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit (Stand 2010)[a]



Erläuterungen: [a] Der Bundeshaushalt 2012, Einzelplan 23, S. 53, Übersicht 2, enthält eine detaillierte Aufteilung der deutschen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit mit Stand 2010.
[b] Die Europäische Union finanziert aus ihrem Haushalt auch öffentliche Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit. Diese Ausgaben werden zu den Ausgaben der einzelnen Mitgliedstaaten für Entwicklungszusammenarbeit entsprechend ihrem jeweiligen Finanzierungsanteil am EU-Haushalt hinzugerechnet.

Quelle: Bundeshaushalt 2012, Einzelplan 23, S. 53.

Bei der Berechnung des Ausgabenanteils für die Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen sind Tilgungen, die Partnerländer für früher erhaltene Darlehen an den Bund zahlen, von den Ausgaben abzuziehen. So vermindert sich das jährliche rechnerische Ergebnis der Leistungen Deutschlands für die Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2010 von 10,9 Mrd. Euro um 1,1 Mrd. Euro auf insgesamt anrechenbare Leistungen von 9,8 Mrd. Euro.

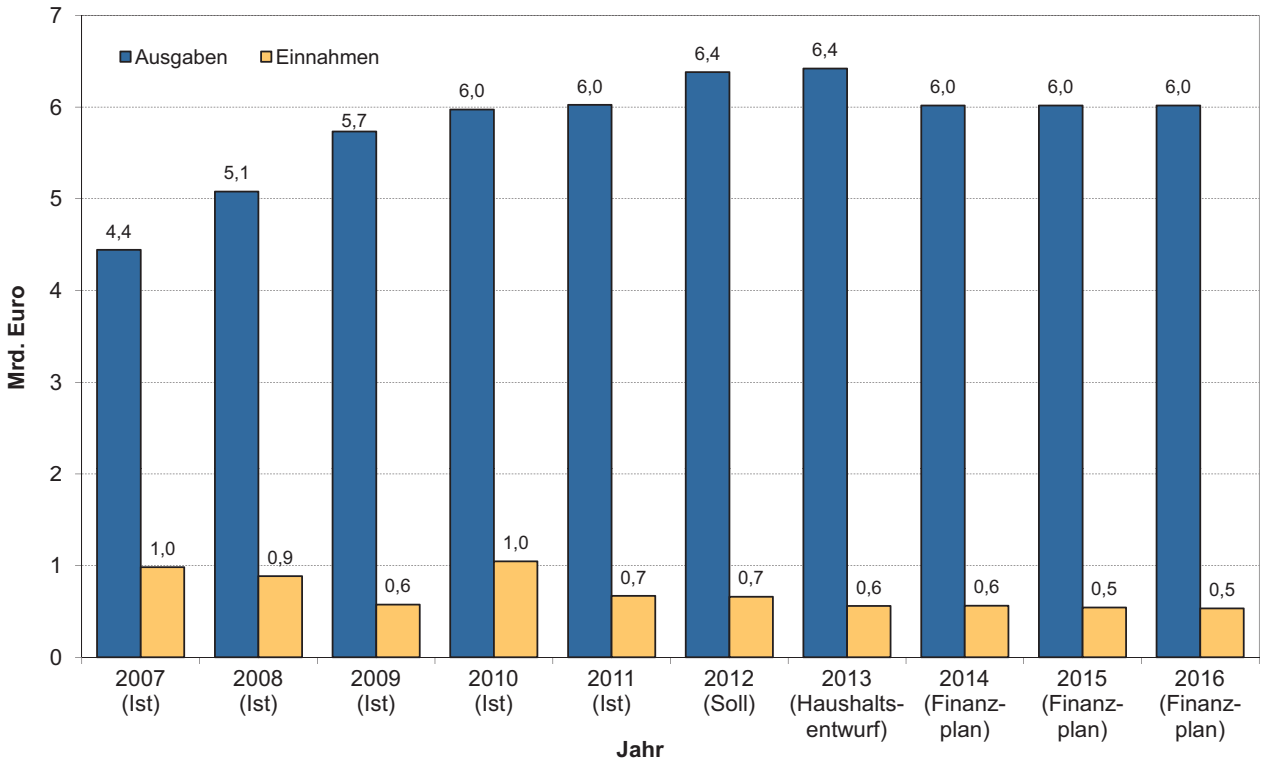
73.5 Ausblick

Im Jahr 2012 stehen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit 6,4 Mrd. Euro erneut mehr Mittel als im Vorjahr zur Verfügung. Abbildung 73.4 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan seit dem Jahr 2007 sowie die im Finanzplan vorgesehene weitere Entwicklung bis zum Jahr 2016.

Um die öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit weiter zu steigern, sieht die Bundesregierung im Haushaltsentwurf 2013 6,4 Mrd. Euro für den Einzelplan 23 vor. Dies sind 668 Mio. Euro mehr als im Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015. Allerdings geht der neue Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016 für die Jahre 2014 bis 2016 von geringeren Ansätzen aus als in den Vorjahren (jeweils 6 Mrd. Euro).

Abbildung 73.4

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 23



Quelle: Für die Jahre 2007 bis 2011: Rechnungen über den Haushalt des Einzelplans 23; für das Jahr 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 23; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf 2013, Einzelplan 23; für die Jahre 2014 bis 2016: Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30)

74 Entwicklung des Einzelplans 30
Kat. A

74.1 Überblick

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat die Aufgabe, die Forschung und das Bildungswesen zu fördern.

Mit der institutionellen Förderung finanziert es den Betrieb und die Investitionen von Forschungseinrichtungen. Bei der Projektförderung finanziert es gezielt einzelne Vorhaben und Förderprogramme. Außerdem ist das Bundesministerium für Bildung und Forschung für die Gesetzgebung des Bundes in der außerschulischen beruflichen Bildung, Weiterbildung und der Ausbildungsförderung zuständig. Es finanziert die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG).

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung wirkt bei vielen Einrichtungen und Vorhaben mit den Ländern zusammen.

Die Gesamtausgaben des Einzelplans 30 beliefen sich im Jahr 2011 auf 11,6 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 3,9 % am gesamten Bundeshaushalt.

74.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Maßgeblich für die mittelfristige Haushaltsentwicklung des Einzelplans 30 ist das sogenannte Zwölf-Milliarden-Euro-Paket, das die Bundesregierung mit dem Bundeshaushalt 2010 beschlossen hat. Dieses Paket sieht vor, über vier Jahre bis zum Jahr 2013 zusätzlich zu der früheren Finanzplanung 12 Mrd. Euro für Bildung und Forschung bereitzustellen. Das Gesamtvolumen des Pakets ist mittlerweile auf 13 Mrd. Euro angestiegen. Der größte Teil der Gesamtsumme wird im Einzelplan 30 verausgabt.

Insgesamt steigt das Gesamtvolumen des Einzelplans 30 von 10,5 Mrd. Euro (Ist 2010) auf 13,7 Mrd. Euro (Haushaltsentwurf 2013). Dies ist eine Steigerung um 30,5 %. Im Jahresvergleich sollen dem Bundesministerium im Jahr 2013 811 Mio. Euro bzw. 6,3 % mehr zur Verfügung stehen als im Jahr 2012.

Der Ansatz für das Jahr 2013 liegt um 333 Mio. Euro höher, als es die frühere Finanzplanung vorsah. Die Steigerung gegenüber der Finanzplanung geht insbesondere auf den Beitrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Finanzierung zusätzlicher Studienplätze zurück (vgl. Nr. 74.4.4).

Tabelle 74.1

Übersicht über den Einzelplan 30
Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	11 646	11 612	-34	12 941	13 752	*6,3*
darunter:						
• Ministerium und Versorgung	105	107	2	119	124	*4,2*
• Förderung von Forschungseinrichtungen	4 411	4 412	1	4 716	4 959	*5,1*
• Förderung von Projekten	4 596	4 400	-196	5 386	6 270	*16,4*
davon:						
• Förderung von Hochschulen (Exzellenzinitiative Spitzenförderung von Hochschulen, Hochschulpakt 2020 mit Qualitätspakt Lehre)	1 377	1 215	-162	1 943	2 735	
• Bundesausbildungsförderungsgesetz	1 544	1 584	40	1 763	1 505	*-14,6*
• Kompensationsmittel Föderalismusreform	1 013	937	-76	1 013	932	*-7,9*
Einnahmen des Einzelplans	118	173	55	126	111	*-11,9*
darunter:						
• Verwaltungseinnahmen	29	70	41	39	39	*0*
• BAföG (Zinsen und Tilgung)	89	102	13	87	72	*-17,2*
Verpflichtungsermächtigungen	6 442[a]	3 986	-2 456	5 760	5 535	*6,3*
	Planstellen/Stellen					
Personal	914	875[b]	-39	926	915	*4,2*

Erläuterungen: [a] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 30; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 30.

Prägend für den Einzelplan 30 sind Zuweisungen und Zuschüsse. Mit 9,7 Mrd. Euro machten sie 83,5 % der Ausgaben im Jahr 2011 aus. 1,8 Mrd. Euro wurden für Investitionen aufgewandt. Der Investitionsanteil des Einzelplans 30 lag mit 15,5 % über dem des Gesamthaushalts von 11,8 %.

An den Ausgaben im Einzelplan haben die direkten Personalausgaben und sächlichen Verwaltungsausgaben für das Bundesministerium nur einen geringen Anteil. Der größte Teil der Ausgaben für Personal und Sachmittel fällt bei den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern an.

Ein Vergleich der Ausgabensteigerungen im Einzelplan 30 und im Gesamthaushalt zeigt, dass sich der Bereich Bildung und Forschung zunehmend von der allgemeinen Haushaltsentwicklung abkoppelt. Im Jahr 2013 sollen die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um 6,3 % steigen, während der Gesamthaushalt um 3,4 % zurückgehen soll.

Tabelle 74.2

Tatsächliche und geplante Ausgabensteigerung gegenüber dem Vorjahr

	2010 Ist	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushalts-entwurf
	in %[a]			
Einzelplan 30	*4,7*	*10,5*	*11,0*	*6,3*
Gesamt-haushalt	*3,9*	*-2,6*	*5,6*	*-3,4*

Erläuterung: [a] Die Prozentangaben enthalten Rundungsdifferenzen.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Rechnungen über den Haushalt des Einzelplans 30 und Gesamtrechnungen des Bundeshaushalts; für das Jahr 2012: Bundeshaushalt und Einzelplan 30; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt und Einzelplan 30.

74.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

74.3.1 Ministerium

Im Jahr 2011 betrugen die Verwaltungs- und die Versorgungsausgaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung 107 Mio. Euro. Das Bundesministerium hat keine nachgeordneten Behörden. Es lässt sich allerdings von Projektträgern unterstützen, die als Organisationseinheiten bei Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft oder sonstigen fachlich qualifizierten Einrichtungen angesiedelt sind. Die Aufträge für Projektträgerleistungen wurden bis zum Jahr 2011 größtenteils ohne öffentliche Ausschreibung freihändig vergeben. Im Laufe des Jahres 2012 stellt das Bundesministerium die Vergabe jedoch auf ein wettbewerbliches Verfahren um.

Die Projektträger betreuen die Projektförderungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung fachlich und administrativ vom Beginn bis zum Abschluss des Förderverfahrens. Im Jahr 2011 betraf dies mehr als 18 000 Fördervorhaben. Rund 700 Vorhaben betreute das Bundesministerium für Bildung und Forschung selbst.

Eine Anlage zum Einzelplan 30 („Übersicht 2“) soll einen Überblick über den Einsatz der Projektträger geben. Im Jahr 2011 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass diese Übersicht unvollständig war und Projektträgerausgaben von 53 Mio. Euro nicht im Bundeshaushalt erkennbar waren. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) sprach sich daraufhin für eine vollständige und transparente Darstellung von Projektträgerleistungen im Einzelplan 30 aus. Auf seine Bitte entwickelte der Bundesrechnungshof dazu ein mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung abgestimmtes Konzept. Nach Zustimmung des Haushaltsausschusses wird dieses Konzept im Haushalt 2013 erstmals umgesetzt. Aufgrund der vollständigeren Darstellung weist die neue Projektträgerübersicht in der Anlage zum Einzelplan 30 für das Jahr 2013 deutlich höhere Ausgaben als in den Vorjahren aus.

Tabelle 74.3

Ausgaben für Projektträger in Mio. Euro

2010 Ist	2011 Ist	2012 Soll	2013 Haushalts-entwurf
in Mio. Euro			
82	87	115	166

Quelle: Für das Jahr 2010: Bundeshaushalt 2011, Einzelplan 30, „Übersicht 2“; für die Jahre 2011 bis 2013: Entwurf zum Bundeshaushalt 2013 Einzelplan 30, „Übersicht 2“.

Die neue Projektträgerübersicht macht ab dem Jahr 2013 für jeden Projektträgervertrag das Volumen, den aktuellen Auftragnehmer, Wechsel der Auftragnehmer sowie anstehende Neuausschreibungen erkennbar.

Zusätzlich soll der Einzelplan 30 ab dem Jahr 2013 bei allen Programmen und Maßnahmen den Durchführungsaufwand ausweisen. Das Konzept sieht vor, dass die Ausgaben bei den betreffenden Programmtiteln getrennt nach den Kategorien Projektträgerleistungen und Programmmanagement angegeben werden. Der Bundesrechnungshof hält es für eine wesentliche Verbesserung, dass Haushaltsgesetzgeber und Öffentlichkeit erkennen können, welche Anteile an den Haushaltsansätzen die Durchführungskosten ausmachen und welche Anteile in die eigentliche Förderung fließen. Er wird bei seinen Prüfungen zukünftig darauf achten, ob der Haushalt bei den verschiedenen Förderprogrammen die Durchführungskosten einschließlich aller Ausgaben für Begutachtung, Beratung, Evaluation, Koordinierung, Veranstaltungen und Kommunikation transparent und zutreffend ausweist.

74.3.2 Förderung von Einrichtungen

Einen Großteil der Mittel des Einzelplans 30 wendet das Bundesministerium für Bildung und Forschung auf, um die vielfältige institutionelle Forschungslandschaft in Deutschland zu erhalten und auszubauen. Im Jahr 2011 betrug der Mittelanteil 38 %.

Zu den aus dem Einzelplan 30 finanzierten Einrichtungen gehörten im Jahr 2011 u. a. die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) als Trägerorganisation für 80 Einrichtungen der Grundlagenforschung, die anwendungsorientierte Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) mit mehr als 80 Einrichtungen, die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) als Selbstverwaltungsorganisation der deutschen Wissenschaft sowie 16 Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) und 61 Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL). Im Jahr 2011 stieg die Zahl der Beschäftigten bei diesen Einrichtungen im Vergleich zum Vorjahr um 6,1 % auf zusammen mehr als 87 000.

Der Bund finanziert die Einrichtungen gemeinsam mit den Ländern. Die Finanzierungsanteile des Bundes betragen 90 % bei der FhG und den HGF-Zentren, 58 % bei der DFG sowie 50 % bei der MPG und in der Regel auch bei den Einrichtungen der WGL.

Bund und Länder haben den großen Forschungsorganisationen (MPG, FhG, HGF, WGL) sowie der DFG bis zum Jahr 2015 einen jährlichen Anstieg der Förderung um 5 % zugesichert. Zusätzlich erhalten die Forschungsorganisationen über die institutionelle Förderung hinaus Projektfördermittel. Rechnet man die Mittel aus beiden Förderarten zusammen, ergeben sich über mehrere Jahre hohe Gesamtsteigerungen. Dies zeigt das Beispiel der HGF. Schreibt man den Trend der letzten Jahre bei der Projektförderung fort und nimmt die institutionelle Förderung hinzu, wird die Gesamtförderung für die HGF im Jahr 2015 bei knapp 3 Mrd. Euro liegen. Diese Summe liegt annähernd doppelt so hoch wie die Gesamtförderung zehn Jahre zuvor (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache Nr. 17/7600 Nr. 77).

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziert außerdem europäische und internationale Forschungseinrichtungen durch Mitgliedsbeiträge. Der deutsche Finanzierungsanteil liegt je nach der Zahl der beteiligten Partnerstaaten zwischen 18 und 33 %.

Neben den großen Forschungsorganisationen erhalten kleinere Einrichtungen Fördermittel vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. Auch die an sie gezahlten Mittel steigen stetig an. Eine dieser Einrichtungen ist die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e. V. (Akademie), die der Bundesrechnungshof in den Jahren 2006 und 2011 geprüft hat. Er hat beanstandet, dass die Akademie überhöhte Gehaltszahlungen, teure Dienstessen und zu hohe Reisekosten finanzierte (vgl. Bemerkung Nr. 75).

Tabelle 74.4

Förderung von Forschungseinrichtungen aus dem Einzelplan 30

	2011 Soll	**2011 Ist**	**Abweichung Soll/Ist**	**2012 Soll**	**2013 Haushaltsentwurf**	**2013 Anteil am Haushaltsentwurf Epl. 30**
	in Mio. Euro					**in %**
Fördersumme	4 411	4 412	1	4 716	4 959	*36,1*
darunter:						
• HGF-Zentren	1 684	1 684	0	1 833	1 955	
• DFG	936	936	0	983	1 032	
• MPG	647	647	0	678	712	
• FhG	441	441	0	463	486	
• Einrichtungen der WGL	356	352	-4	380	388	
• Sonstige institutionell geförderte Einrichtungen[a]	82	78	-4	91	96	
• Beiträge für europäische und internationale Einrichtungen	265	275	10	288	290	

Erläuterung: [a] Max Weber Stiftung (zuvor DGIA), Bundesinstitut für Berufsbildung, sonstige Einrichtungen aus Kapitel 3003.
Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 30 und Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 30 (2011); für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 30.

Das Bundeskabinett hat im Mai 2012 den Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung haushaltsrechtlicher Rahmenbedingungen von außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz) beschlossen. Der Entwurf sieht insbesondere die Möglichkeit vor, entsprechend den Bedürfnissen der Wissenschaftseinrichtungen Ausgaben unbeschränkt zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen. Mit der Zuweisung von Mitteln zur Selbstbewirtschaftung stehen diese über das laufende Haushaltsjahr hinaus zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Das bis Ende des Jahres 2012 laufende Pilotprojekt zur Wissenschaftsfreiheit sieht bereits vor, dass bis zu 20 % der Zuwendungsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt werden können. Von dieser Möglichkeit hat das Bundesministerium bisher nur bei der HGF in nennenswertem Umfang Gebrauch gemacht. Die Ausnutzung der Selbstbewirtschaftung hat dort mit 17,2 % der Zuwendungsmittel im Jahr 2010 einen Höhepunkt erreicht und ging im Jahr 2011 auf 15,1 % zurück.

Nach den Erfahrungen mit dem Pilotprojekt sieht der Bundesrechnungshof keine Notwendigkeit, die Begrenzung der Selbstbewirtschaftungsmittel auf der Grundlage des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf mehr als 20 % anzuheben. Auch bei der HGF sind dem Bundesrechnungshof keine Projektverzögerungen bekannt, die einen so geringen Mittelabfluss erwarten ließen, dass zukünftig mehr als 20 % der Mittel ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden müssten. Im Wissenschaftsfreiheitsgesetz wird jedoch der „Bedarf“ der Einrichtungen an Selbstbewirtschaftungsmitteln als wesentliche Voraussetzung für deren Inanspruchnahme genannt. Der Bundesrechnungshof hielte es für problematisch, die Selbstbewirtschaftungsgrenze ohne Rücksicht darauf zu erhöhen, ob dies im Haushaltsvollzug tatsächlich notwendig ist. Er geht davon aus, dass ein möglichst großer Anteil der vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Mittel alsbald für Forschungszwecke verwendet werden soll. Eine Erhöhung der Selbstbewirtschaftungsmittel könnte den Eindruck erwecken, als sähe der Haushaltsgesetzgeber Verzögerungen beim Projektverlauf als wenig problematisch an. Mit der Erhöhung nähme er einen späteren Einsatz der Mittel in Kauf.

Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz sieht vor, dass das jeweils zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium im Gegenzug zu den eingeräumten Flexibilisierungen geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente festlegen soll. Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 2011 gefordert, dass Controllinginstrumente auch in der Wissenschaft tatsächliche Steuerungswirkung haben müssen (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 77). Aus seiner Sicht würde es nicht ausreichen, für die im Wissenschaftsfreiheitsgesetz vorgesehenen Informations- und Steuerungsinstrumente weitgehend auf bereits bestehende jährliche Berichte zurückzugreifen. Zudem hat der Bundesrechnungshof angeregt, das Parlament bei der Festlegung der Instrumente zu beteiligen. Die im Wissenschaftsfreiheitsgesetz genannten Einrichtungen erhalten zusammen eine Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung von 4,6 Mrd. Euro (Haushaltsentwurf 2013). Vor dem Hintergrund seines eigenen Steuerungs- und Informationsbedarfs sollte der Haushaltsausschuss die Möglichkeit haben, die Anforderungen an die Controllinginstrumente selbst festzulegen.

74.3.3 Förderung von Projekten

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung bündelt seine Projektförderung in Förderprogrammen. Es fördert vor allem Forschungsvorhaben. Dazu gehören anwendungs- und innovationsorientierte Forschungsprojekte zu neuen Technologien, zu den Lebenswissenschaften, z. B. der Bioökonomie und der Gesundheitsforschung, zur Energie- und Klimaforschung und zu Umwelttechnologien. Außerdem finanziert es Projekte der naturwissenschaftlichen Grundlagenforschung. Auch in den Rückbau kerntechnischer Versuchseinrichtungen fließen Mittel für Projektförderung in erheblichem Umfang.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziert außerdem Bildungsprojekte, beispielsweise zur beruflichen Bildung. Darüber hinaus unterstützt es die Begabtenförderungswerke, z. B. die Studienstiftung des deutschen Volkes.

Insgesamt sollen die Ausgaben für die Projektförderung vom Jahr 2011 (Ist) bis zum Jahr 2013 (Haushaltsentwurf) um 42,5 % steigen.

Die Empfänger von Projektförderung müssen belegen, wie sie die Mittel verwendet haben. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat diese Nachweise zu prüfen und je nach Ergebnis Fördermittel zurückzufordern. In seinen Bemerkungen 2009 griff der Bundesrechnungshof Bearbeitungsrückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung auf. Er forderte, diese Rückstände umgehend abzubauen und die Verwendungskontrolle der Fördermittel zu verbessern. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat inzwischen einen Teil der Rückstände abgebaut. Es legt jährlich zum Oktober eine Statistik über den Bearbeitungsstand bei der Verwendungsnachweisprüfung vor. Beim letzten Jahresvergleich im Oktober 2011 betrafen die Bearbeitungsrückstände ein Fördervolumen von 1,1 Mrd. Euro, im Oktober 2010 waren es noch 1,3 Mrd. Euro.

Tabelle 74.5

Förderung von Projekten

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	2013 Anteil am Haushaltsentwurf Epl. 30
	in Mio. Euro					in %
Fördersumme	4 596	4 400	-196	5 386	6 270	*45,6*
darunter:						
• Innovation durch neue Technologien	750	706	-44	675	640	
• Innovation durch Lebenswissenschaften	504	503	-1	542	518	
• Klima, Energie und Umwelt	380	343	-37	417	458	
• Neue Konzepte und regionale Förderung	314	314	0	334	365	
• Naturwissenschaftliche Grundlagenforschung	182	172	-10	256	286	
• Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen	240	194	-46	216	182	
• Geistes- und Sozialwissenschaften	84	77	-7	97	101	
• Entwicklung des Hochschul- und Wissenschaftssystems	192	76	-116	236	266	
• Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung	139	188	49	185	204	
• Begabtenförderung	187	213	26	227	250	
• Stärkung des Lernens im Lebenslauf	124	155	31	133	168	

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 30 und Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 30 (2011); für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 30.

74.3.4 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die BAföG-Leistungen gehören zu den großen Ausgabenpositionen im Einzelplan 30. Auf die individuelle Ausbildungsförderung nach dem BAföG besteht ein Rechtsanspruch. Die Aufwendungen für das BAföG werden zu 65 % durch den Bund und zu 35 % durch die Länder getragen.

Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung die Ausführung des BAföG durch die Länder nicht wirksam beaufsichtigt hat (vgl. Bemerkung Nr. 3).

Der Haushalt 2013 sieht für Leistungen nach dem BAföG insgesamt 113 Mio. Euro weniger vor als die frühere Finanzplanung. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung stützt sich für diese Anpassung auf Prognosen zur Entwicklung der Ausgaben im Jahr 2013. Den Prognosen liegen drei Annahmen zugrunde:

- Zinszuschüsse und Erstattungen von Darlehensausfällen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau sollen wegen der positiven Wirtschafts- und Zinsentwicklung deutlich zurückgehen.
- Die Ausgaben beim BAföG für Schülerinnen und Schüler sollen wegen des demografischen Wandels geringer ausfallen.
- Beim BAföG für Studierende soll ein moderater Anstieg des Ansatzes um 5 Mio. Euro gegenüber der früheren Finanzplanung ausreichen.

Tabelle 74.6

Leistungen des Bundes nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	2013 Anteil am Haushaltsentwurf Epl. 30
	in Mio. Euro					in %
• BAföG Schülerinnen und Schüler	599	622	23	745[a]	577	
• BAföG Zuschüsse an Studierende	780	762	-18	825	812	
• Zinszuschüsse und Erstattungen von Darlehensausfällen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau	165	200	35	193	116	
Summe	**1 544**	**1 584**	**40**	**1 763**	**1 505**	***10,9***

Erläuterung: [a] Einmalig höherer Ansatz wegen rückwirkender Erstattung von Mehraufwendungen für Schülerinnen und Schülern mit Behinderung.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 30 und Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 30 (2011); für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 30.

74.3.5 Zahlungen des Bundes an die Länder für Bildungsplanung, Hochschulbau und Forschungsförderung

Mit der Föderalismusreform hat der Bund die früheren Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgaben Bildungsplanung und Hochschulbau beendet. Bis zum 31. Dezember 2013 leistet der Bund hierfür einen finanziellen Ausgleich, der von den Ländern zweckgebunden zu verwenden ist. Dies ist im Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) vom 5. September 2006 geregelt (BGBl. I S. 2098, 2102). Für die Jahre 2014 bis 2019 prüfen Bund und Länder gemeinsam, in welcher Höhe ein finanzieller Ausgleich durch den Bund zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich ist.

Ebenso im Entflechtungsgesetz festgelegt ist die Höhe der überregionalen Forschungsförderung im Hochschulbereich. Nach dem Gesetz stellt der Bund den Ländern jährlich 298 Mio. Euro für Forschungsbauten und Großgeräte zur Verfügung. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung sieht für diesen Zweck im Haushalt 2013 Ausgaben von 217 Mio. Euro vor. Der verbleibende Betrag soll mit Ausgaberesten früherer Haushaltsjahre gedeckt werden.

Tabelle 74.7

Zahlungen des Bundes an die Länder für Bildungsplanung, Hochschulbau und Forschungsförderung

Finanzielle Leistungen an die Länder nach dem Entflechtungsgesetz	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	2013 Anteil am Haushaltsentwurf Epl. 30
	in Mio. Euro					in %
Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung	20	20	0	20	20	
Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	695	695	0	695	695	
Überregionale Forschungsförderung im Hochschulbereich	298	222	-76	298	217	
Summe	**1 013**	**937**	**-76**	**1 013**	**932**	***6,8***

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 30 und Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 30 (2011); für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 30.

74.4 Ausblick

74.4.1 Finanzplanung

Ab dem Jahr 2014 sieht der Finanzplan eine Absenkung der Ausgaben im Einzelplan 30 vor, die dann allerdings immer noch deutlich über dem Ansatz des Jahres 2012 liegen. In den Jahren 2015 und 2016 soll dieses Niveau verstetigt werden.

Die aktuelle Finanzplanung geht darauf zurück, dass der Haushaltsansatz 2013 um 333 Mio. Euro über der früheren Finanzplanung liegen soll (vgl. Nr. 74.2). Dazu wurden die für spätere Jahre vorgesehenen Mittel auf das Jahr 2013 vorgezogen. Die Mittel für den Einzelplan 30 sind in den letzten Jahren stetig angestiegen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es trotz der veränderten Planzahlen auch in den Jahren 2014, 2015 und 2016 zu weiteren Aufwüchsen im Einzelplan 30 kommt.

Tabelle 74.8

Finanzplan bis 2016

Haushaltsansatz im Jahr				
2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
in Mio. Euro				
12 941	13 752	13 517	13 583	13 583

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2013, Einzelplan 30.

74.4.2 Förderung von Einrichtungen

Die Ausgaben für den Betrieb und die Investitionen von Forschungseinrichtungen sollen in den nächsten Jahren weiter steigen. Geplant ist eine Steigerung der institutionellen Förderung aus dem Einzelplan 30 von 4,4 Mrd. Euro (Soll 2012) auf 5,2 Mrd. Euro (Finanzplan 2016). Die Länder finanzieren Forschungseinrichtungen anteilig in unterschiedlichem Umfang mit. Die hohen Steigerungsraten bei der institutionellen Bundesförderung bringen deshalb auch Belastungen für die Länderhaushalte mit sich.

Die Beschäftigtenzahl der wichtigsten Einrichtungen ist im Jahr 2011 auf 87 000 gestiegen (vgl. Nr. 74.3.2). Auch wenn es sich dabei um Beschäftigte von Zuwendungsempfängern handelt, begründet der zum großen Teil in den letzten Jahren aufgebaute Personalbestand für die Zukunft erhebliche Verpflichtungen des Bundes.

74.4.3 Bildung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung will auch die Förderung der Bildung weiter ausbauen. Dies betrifft insbesondere folgende Vorhaben:

- Das „Nationale Stipendienprogramm“ (Kapitel 3002 Titel 681 12) lief im Jahr 2011 an. Von den für das Jahr 2011 veranschlagten 10 Mio. Euro wurden 3 Mio. Euro für Stipendien und 2,6 Mio. Euro für sonstige Kosten eingesetzt. In den Jahren 2012 bis 2016 steigen die Sollansätze stark an. Für diese fünf Jahre sind zusammen 242 Mio. Euro vorgesehen.
- Die Mittel für das Programm „Stärkung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ (Kapitel 3002 Titel 685 41) sollen von 63 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 142 Mio. Euro im Jahr 2016 ansteigen. Für diesen Zeitraum sieht der Finanzplan eine Gesamtsumme von 588 Mio. Euro vor. Ab dem Jahr 2013 soll aus diesem Titel die Maßnahme „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ finanziert werden. Für dieses Vorhaben sind 210 Mio. Euro bis zum Jahr 2016 veranschlagt.

74.4.4 Besondere Programme zur Förderung von Hochschulen

Bund und Länder fördern mit der Exzellenzinitiative die Wissenschaft und Forschung an Hochschulen. Die Phase I der Exzellenzinitiative hatte ein Volumen von 1,9 Mrd. Euro für den Zeitraum 2006 bis 2011. Für die Phase II sind 2,7 Mrd. Euro für die Jahre 2012 bis 2017 eingeplant. Die Ausgaben teilen sich der Bund und das jeweilige Land der geförderten Hochschule im Verhältnis 75:25.

Mit dem „Hochschulpakt 2020“ wollen Bund und Länder die Leistungsfähigkeit der Hochschulen erhöhen. Dazu unterstützt der Bund finanziell den Ausbau der Studienplätze. Der Haushalt 2013 sieht dafür 2,4 Mrd. Euro vor. Dies sind über 600 Mio. Euro mehr als die frühere Finanzplanung vorgesehen hat. Der sprunghafte Anstieg des Ansatzes geht auf den steigenden Bedarf an Studienplätzen aufgrund doppelter Abiturjahrgänge und der Aussetzung der Wehrpflicht zurück. Der Anstieg gegenüber der Finanzplanung hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Ausgaben des Einzelplans 30 für das Jahr 2013 insgesamt um 333 Mio. Euro über der Finanzplanung liegen (vgl. Nr. 74.2). Zu etwas mehr als der Hälfte wurde er allerdings kompensiert, weil die Ansätze beim BAföG und der überregionalen Forschungsförderung gegenüber der früheren Finanzplanung abgesenkt wurden (vgl. Nr. 74.3.4 und Nr. 74.3.5).

Außerdem gewährt der Bund mit dem Hochschulpakt den Hochschulen bei Projektförderungen der DFG zusätzlich zu den direkten Projektausgaben eine Programmpauschale von 20 %. Sie soll die Ausgaben für die in Anspruch genommene Infrastruktur ausgleichen. Obwohl die Projektförderung gemeinsam von Bund und Ländern finanziert wird, trägt der Bund die Programmpauschale allein. Seine Ausgaben dafür haben sich seit Beginn der Förderung von 100 Mio. Euro (Ist 2007) auf 318 Mio. Euro (Soll 2012) mehr als verdreifacht. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die DFG in den Jahren 2009 und 2010 beim Bundesministerium für Bildung und Forschung mehr Mittel abgerufen hat als sie für die Programmpauschalen der geförderten Hochschulen benötigte. Dies war möglich, da Bewirtschaftungsregeln ihr erlaubten, angefordertes Geld auch noch im jeweiligen Folgejahr einzusetzen. Ohne dass der Haushaltsgesetzgeber dies erkennen konnte, addierten sich nicht abgeflossene Beträge bei der DFG so auf mehr als 30 Mio. Euro.

Tabelle 74.9

Besondere Förderung von Hochschulen

	Bundesanteil an Hochschulpakt und Exzellenzinitiative						
	2011 Ist	**2012 Soll**	**2013 Haushalts-entwurf**	**2014 Finanz-plan**	**2015 Finanz-plan**	**2016 Finanz-plan**	**2013 Anteil am Haushalts-entwurf Epl. 30**
	in Mio. Euro						**in %**
Exzellenzinitiative	327	308	363	377	397	397	
Hochschulpakt 2020 (einschließlich Qualitätspakt Lehre)	888	1 635	2 372	1 738	1 421	1 421	
Summe	**1 215**	**1 943**	**2 735**	**2 115**	**1 818**	**1 818**	***19,9***

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2013, Einzelpan 30.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, diese Fehlentwicklung durch eine restriktive Haushaltsplanung für das Jahr 2013 zu beenden. Der Haushaltsentwurf 2013 enthält mit 318 Mio. Euro für die Programmpauschale tatsächlich einen geringeren Ansatz als die frühere Finanzplanung, die einen Betrag von 336 Mio. Euro für das Jahr 2013 vorgesehen hatte. Der Bundesrechnungshof wird überprüfen, ob der Bestand nicht abgeflossener Mittel dadurch vollständig abgebaut werden kann. Aus seiner Sicht sollten Bewirtschaftungsregeln so ausgestaltet sein, dass der Haushaltsgesetzgeber erkennen kann, wenn von ihm zur Verfügung gestellte Mittel in nennenswertem Umfang nicht abfließen.

Seit dem Jahr 2011 fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung außerdem den Qualitätspakt Lehre als Teil des Hochschulpakts. Damit unterstützt es finanziell die Lehre an Hochschulen. Für die Jahre 2011 bis 2015 stellt das Bundesministerium dafür insgesamt 915 Mio. Euro zur Verfügung.

Bund und Länder werden nach einer Überprüfung spätestens im Jahr 2015 über die weitere Ausgestaltung des Hochschulpakts ab dem Jahr 2016 entscheiden. Die aktuelle Finanzplanung schreibt für das Jahr 2016 die Ansätze des Jahres 2015 fort. Der Qualitätspakt Lehre läuft bis zum Jahr 2020. Spätestens im Jahr 2016 überprüfen Bund und Länder die mit dem Qualitätspakt Lehre geförderten Maßnahmen und entscheiden über dessen weitere Ausgestaltung für die verbleibende Programmlaufzeit.

Mit dem Hochschulpakt und der Exzellenzinitiative unterstützt der Bund die Aufgabenwahrnehmung der Länder, zu deren Kernzuständigkeiten das Hochschulwesen gehört. Dieser föderale Ressourcentransfer beansprucht im Jahr 2013 bereits knapp 20 % der Haushaltsmittel des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

75 Kat. B Finanzierung der Geschäftsstelle der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften beenden

(Kapitel 3003 Titel 685 60)

75.0

Das Bundesforschungsministerium fördert die Geschäftsstelle der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften seit Jahren, obwohl die Geschäftsstelle Mittel nicht wirtschaftlich und ordnungsgemäß verwendet. Der Bundesrechnungshof schlägt daher vor, die Förderung der Geschäftsstelle zu beenden. Die Fördermittel des Bundes sollte das Bundesforschungsministerium stattdessen ausschließlich für die wissenschaftlichen Projekte der Akademie einsetzen.

75.1

Die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e. V. (Akademie) berät Öffentlichkeit und Politik mit wissenschaftlichen Studien und Empfehlungen zu technikbezogenen Themen. Diese wissenschaftliche Arbeit finanziert sie mit Spenden aus der Wirtschaft (2011: 4,6 Mio. Euro) und Projektförderungen des Bundes (2011: 2,6 Mio. Euro). Außerdem nimmt sie Wissenschaftler aus Universitäten und Forschungseinrichtungen als Akademiemitglieder auf. Die Mitglieder arbeiten neben ihrer Haupttätigkeit unentgeltlich für die Akademie.

Die Akademie hat eine Geschäftsstelle. Sie koordiniert die wissenschaftlichen Vorhaben, wirbt die Fördergelder ein und leitet sie an Forschungsinstitute und Hochschulen bzw. die Akademiemitglieder weiter. Diese Kooperationspartner leisten die wissenschaftliche Arbeit der Akademie.

Das Bundesforschungsministerium stellte zum Aufbau der Geschäftsstelle 1,3 Mio. Euro bereit. Der Bundes-

rechnungshof prüfte diese Projektförderung im Jahr 2006. Er stellte fest, dass die Geschäftsstelle

- ihre Aufgaben durch zwei Standorte und hohe Personalkosten nicht wirtschaftlich erledigte und
- gegen Vorgaben des Haushaltsrechts verstieß, weil sie z. B. ihren Leiter deutlich besser bezahlte als vergleichbare Beschäftigte des Bundes.

Das Bundesforschungsministerium übernahm die Geschäftsstelle im Jahr 2008 in die institutionelle Förderung, obwohl der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse davon abgeraten hatte. Ab dem Jahr 2010 lag die Förderung bei jährlich 1 Mio. Euro.

Im Jahr 2010 befasste sich das Bundesforschungsministerium mit Mängeln bei der Projektförderung für die Akademie. Diese bestanden nicht bei der wissenschaftlichen Arbeit der Kooperationspartner. Vielmehr sah das Bundesforschungsministerium die Tätigkeit der Geschäftsstelle als wenig professionell an. Nach seiner Einschätzung hätte es alle geförderten wissenschaftlichen Projekte auch ohne die Geschäftsstelle direkt mit den Kooperationspartnern abwickeln können. Personal- und Sachmittel der Geschäftsstelle sah es folglich als „nicht notwendig“ an. Konsequenzen zog das Bundesforschungsministerium aus dieser Einschätzung jedoch nicht. Vielmehr steigerte es die institutionelle Förderung auf 1,25 Mio. Euro ab dem Jahr 2011.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Förderung der Geschäftsstelle im Jahr 2011 erneut. Dabei stellte er fest:

- Die Geschäftsstelle ist auf repräsentative Büros in Spitzenlagen von München (Residenz München) und Berlin (Upper Eastside) verteilt. Eine geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die z. B. günstigere Unterbringungsmöglichkeiten berücksichtigte, gab es vor der Anmietung in Berlin nicht.

Abbildung 75.1

Residenz München am Hofgarten

Quelle: www.commons.wikimedia.org

Abbildung 75.2

Upper Eastside (Unter den Linden/ Ecke Friedrichstraße) in Berlin

Quelle: www.de.wikipedia.org

- Die Geschäftsstelle hat rund 35 Beschäftigte und wird von einem Generalsekretär und einem Geschäftsführer geleitet. Diese erhalten Gehälter, wie sie sonst nur für Präsidenten bedeutender Bundesoberbehörden mit zum Teil mehreren tausend Beschäftigten oder Leiter großer wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen bestimmt sind. Die Geschäftsstelle schloss die Verträge mit ihrem Leitungspersonal ab, ohne die Ausnahmegenehmigungen einzuholen, die bei institutionell geförderten Einrichtungen für entsprechende Gehälter notwendig sind.
- Die Geschäftsstelle bezahlte teure Dienstleistungen und Dienstessen, u. a. in Berliner Spitzenhotels. Einem Beschäftigten finanzierte sie für über 7 000 Euro das Seminar „So meistern Sie jede Situation mit Charisma“. Für ein Bankett in einem exklusiven Club gab sie fast 6 000 Euro aus.
- Sie hielt sich nicht an die Bestimmungen des Reisekostenrechts. So zahlte sie regelmäßig Übernachtungen in 5-Sterne-Hotels für über 300 Euro pro Nacht.
- Die Geschäftsstelle verstieß regelmäßig gegen das Vergaberecht. Sie vergab Aufträge für Lieferungen und Dienstleistungen, ohne Vergleichsangebote einzuholen.
- Ihr gelang es bis Mitte des Jahres 2010 nicht, ein funktionierendes Rechnungswesen aufzubauen. Ausgaben dokumentierte sie unvollständig oder gar nicht. Rechnungen beglich sie ungeprüft.

Trotz dieser offensichtlichen Mängel bescheinigte das Bundesforschungsministerium der Geschäftsstelle stets,

dass diese die Bundesmittel „ordnungsgemäß, wirtschaftlich und zweckentsprechend“ eingesetzt hat.

75.2

Die Geschäftsstelle der Akademie hat auch nach der Prüfung durch den Bundesrechnungshof im Jahr 2006 grundlegende haushaltsrechtliche Vorgaben jahrelang missachtet. Sie hat keine Bereitschaft gezeigt, die haushaltsrechtlichen Grenzen einzuhalten, die mit einer institutionellen Förderung des Bundes verbunden sind. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesforschungsministerium die Geschäftsstelle nicht ausreichend überwacht hat und das unwirtschaftliche Verhalten zuließ. Seine früheren Bedenken gegen die institutionelle Förderung der Geschäftsstelle hat er durch die Prüfung im Jahr 2011 bestätigt gesehen. Deshalb hat er das Bundesforschungsministerium aufgefordert,

- die institutionelle Förderung einzustellen und
- zu Unrecht in Anspruch genommene Bundesmittel zurückzufordern.

75.3

Das Bundesforschungsministerium hat es abgelehnt, den Forderungen des Bundesrechnungshofes nachzukommen. Es hat dies mit der wissenschaftspolitischen Bedeutung der Akademie sowie der hervorragenden Arbeit der Akademiemitglieder und sonstiger Kooperationspartner begründet. Die institutionelle Förderung der Geschäftsstelle sei als „Anerkennungsbeitrag“ für diese teilweise ehrenamtlichen Leistungen zu verstehen. Erfolgreiches Agieren der Akademie dürfe nicht durch zu restriktive zuwendungsrechtliche Vorgaben gefährdet werden. Zwei Drittel des Gesamtfinanzvolumens der Akademie würden über Spenden aus der Wirtschaft und Projekte eingeworben. Die Geschäftsstelle müsse daher sowohl den Personaleinsatz als auch ihre Organisation „relativ frei gestalten können“.

Das Bundesforschungsministerium hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht bestritten. Es hat erklärt, die Akademie arbeite eng mit Wirtschaftsunternehmen zusammen und unterscheide sich dadurch deutlich von anderen Einrichtungen. Dies sei mit „besonderem Aufwand“ verbunden. Außerdem stelle es außergewöhnliche Anforderungen an das Personal der Geschäftsstelle. So seien z. B. die Doppelspitze aus Generalsekretär und Geschäftsführer und eine überdurchschnittliche Bezahlung für diese Funktionen angemessen.

Schließlich hat das Bundesforschungsministerium hervorgehoben, dass die Geschäftsführung nach dem Aufbau eines ordnungsgemäßen Rechnungswesens und ersten Reformen deutlich besser geworden sei. Eine Rückforderung bisher ausgezahlter Mittel hat es abgelehnt.

75.4

Das Haushaltsrecht enthält klare Vorgaben für den Einsatz von Mitteln bei institutionellen Zuwendungsempfängern, die alle Einrichtungen gleichermaßen zu beachten haben. Der Bundesrechnungshof schließt jedoch aus den Ausführungen des Bundesforschungsministeriums, dass es auch zukünftig nicht die Absicht hat, gegenüber der Akademiegeschäftsstelle eine strikte Beachtung des Haushaltsrechts durchzusetzen.

Der Bundesrechnungshof stellt die wissenschaftspolitische Bedeutung der Akademie nicht in Frage. Er erkennt an, dass sie durch die starke Wirtschaftsbeteiligung eine besondere Einrichtung der deutschen Wissenschaftslandschaft ist. Der Bundesrechnungshof bestreitet auch nicht, dass die Geschäftsstelle als Nahtstelle zur Wirtschaft besonderen Anforderungen und Erwartungen ausgesetzt ist. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die aus Steuergeldern grundfinanzierte Geschäftsstelle haushaltsrechtliche Vorgaben außer Acht lassen darf. Eine derart freie Gestaltung der Haushalts- und Wirtschaftsführung widerspricht dem öffentlichen Haushaltsrecht.

Der Bundesrechnungshof schlägt deshalb vor, die Finanzierung der Akademie umzustellen. Das Bundesforschungsministerium sollte die institutionelle Förderung der Akademiegeschäftsstelle beenden. Im Gegenzug könnte es bei Bedarf die frei werdenden Mittel von derzeit 1,25 Mio. Euro dazu verwenden, die Projektförderung der Akademie aufzustocken. Der Bund würde ausschließlich in die wissenschaftliche Arbeit der Akademie investieren, bei deren Förderung bisher keine Mängel festgestellt wurden. Das regelmäßige Spendenvolumen reicht aus, um die Geschäftsstelle weiterhin zu finanzieren.

Unabhängig davon muss das Bundesforschungsministerium alle haushaltsrechtlichen Verstöße der Vergangenheit aufklären, bewerten und zu Unrecht gewährte Mittel zurückfordern. Auch aus Gründen der Signalwirkung für andere institutionell geförderte Zuwendungsempfänger kann es aus seiner Verpflichtung, das Haushaltsrecht konsequent durchzusetzen, nicht entlassen werden.

76 Kat. C Forschungsinstitut für Sozialwissenschaften neu aufgestellt

76.0

Das Bundesforschungsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften neu organisiert. Es konzentriert die Arbeit des Instituts auf zwei zentrale Standorte, anstatt sie wie bisher auf 19 Liegenschaften in vier Städten zu verteilen. Die schwerwiegenden Mängel in der Institutsverwaltung geht es an. Das Institut hat mittlerweile für Kassensicherheit gesorgt und seine Regelungen und Abläufe an die Erfordernisse des Vergaberechts angepasst. Zudem hat es eine zentrale Arbeitszeiterfassung eingeführt.

76.1

Das Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (Forschungsinstitut) ist eine Forschungs- und Serviceeinrichtung für die Sozialwissenschaften. Es erschließt, dokumentiert und archiviert sozialwissenschaftliche Forschungsinformationen und stellt sie der Wissenschaft zur Verfügung. Das Bundesforschungsministerium finanziert das Forschungsinstitut zu 80 % und stellt dafür jährlich 14 Mio. Euro bereit. Den übrigen Anteil übernehmen die Länder Nordrhein-Westfalen (12 %), Baden-Württemberg (7 %) und Berlin (1 %). Das Forschungsinstitut gehört zur Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz, die derzeit 86 gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte Einrichtungen vereint.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Ausgaben für das Forschungsinstitut. Dabei stellte er fest:

- Das Forschungsinstitut nahm seine Aufgaben in 19 Liegenschaften in Bonn, Köln, Mannheim und Berlin wahr. Diese zersplitterte Standortsituation sah das Institut als nicht zukunftsfähig an. Deshalb verhandelten Bundes- und Ländervertreter im Jahr 2008 über eine Neuorganisation des Instituts. Die Länder favorisierten dabei eine Lösung, die je einen Standort in allen drei beteiligten Ländern vorsah (Köln, Mannheim, Berlin). Das Bundesforschungsministerium akzeptierte dies, ohne die Wirtschaftlichkeit und Zukunftsfähigkeit des Standortkonzepts zu prüfen. Das Forschungsinstitut setzte das neue Standortkonzept zunächst nicht um.
- Die Verwaltung des Forschungsinstituts war ebenfalls auf mehrere Standorte verteilt. Dies führte zu ungewöhnlich vielen Mängeln bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Beispielsweise hatten Beschäftigte ohne ausreichende Kontrolle Zugriff auf Bargeld bzw. Bank- und Kreditkarten. Eine einheitliche Erfassung der Arbeitszeiten gab es nicht. Das Forschungsinstitut hielt sich nicht an das Vergaberecht und stattete sein Leitungspersonal mit überteuerter Büroeinrichtung aus.
- Die Stimmrechte im Aufsichtsgremium des Forschungsinstituts spiegelten die Finanzierungsanteile nicht wider. Obwohl der Bund 80 % der Finanzierung trägt, entsprach sein Einfluss dem von Berlin, das nur mit 1 % beteiligt ist.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesforschungsministerium das Forschungsinstitut zu wenig steuert und überwacht. Insbesondere hat er kritisiert, dass es seine Stellung als Hauptfinanzier nicht genutzt hat, um eine Standortkonzentration zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat eine Standortlösung angemahnt, die wirtschaftlich ist und auf Dauer eine fachlich erfolgreiche Arbeit ermöglicht. Er hat gefordert, dass das Bundesforschungsministerium bei der notwendigen Neuorganisation eine Führungsrolle einnimmt. Diese sollte es nutzen, um

- eine effektive und wirtschaftliche Verwaltung einzurichten,
- die Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung abzustellen und
- den Einfluss des Bundes im Aufsichtsgremium zu stärken.

76.3

Das Bundesforschungsministerium hat die Standortfrage wieder aufgegriffen und neu bewertet. Das aktuelle Konzept sieht nur noch zwei Standorte (Köln und Mannheim) mit jeweils einer zentralen Liegenschaft vor. Der Standort Bonn wurde Ende des Jahres 2011 geschlossen. Den Standort Berlin will das Bundesforschungsministerium bis zum Jahr 2014 auflösen.

Die Verwaltung des Forschungsinstituts hat das Bundesforschungsministerium in Mannheim konzentriert. Diese geht die aufgezeigten Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung an. So hat sie z. B. mittlerweile für Kassensicherheit gesorgt und seine Regelungen und Abläufe an die Erfordernisse des Vergaberechts angepasst. Zudem hat das Forschungsinstitut eine zentrale Arbeitszeiterfassung eingeführt.

Das Missverhältnis zwischen Finanzierungsanteil und Einfluss im Aufsichtsgremium will das Bundesforschungsministerium beenden. Es hat eine Satzungsänderung vorgeschlagen, um seine Stimmrechte im Aufsichtsgremium zu erhöhen.

76.4

Das Bundesforschungsministerium ist auf dem Weg, die Verwaltung und die Grundlagen der fachlichen Arbeit des Forschungsinstituts entscheidend zu verbessern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es die Einrichtung stärker steuert. Insbesondere sollte es sicherstellen, dass die weitere Umsetzung des Standortkonzepts plangemäß verläuft.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesforschungsministerium die Erhöhung seiner Stimmrechte weiterverfolgt und in der Satzung des Forschungsinstituts verankern lässt.

Bundesschuld
(Einzelplan 32)

77 Entwicklung des Einzelplans 32
Kat. A

77.1 Überblick

Im Bundeshaushalt übersteigen die Gesamtausgaben seit Langem die Einnahmen. Der Bund schließt diese Lücke

im jährlichen Haushalt regelmäßig durch Kreditaufnahmen (Nettokreditaufnahme oder Neuverschuldung). Sie sind als Mittelzufluss auf der Einnahmenseite des Einzelplans 32 aufgeführt. Der Einzelplan umfasst auf der Ausgabenseite insbesondere die Zinsen, die der Bund für seine gesamten Schulden zahlen muss.

Im Einzelplan 32 sind außerdem die Einnahmen und Ausgaben für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen enthalten. Der Bund übernimmt Gewährleistungen für förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben sowohl im Inland als auch im Ausland. Er setzt dieses Instrument vorrangig zur Wirtschaftsförderung ein.

Im Jahr 2011 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan bei 33,6 Mrd. Euro (Vorjahr 33,9 Mrd. Euro). Sie hatten damit einen Anteil von rund 11 % an den Ausgaben des Bundes. Die Einnahmen betrugen 19,2 Mrd. Euro (Vorjahr 45,6 Mrd. Euro). Ursächlich für den starken Rückgang war die deutlich geringere Nettokreditaufnahme.

77.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

77.2.1 Einnahmen aus Krediten

Die auf der Einnahmenseite des Einzelplans 32 ausgewiesenen Einnahmen aus Krediten entsprechen der Nettokreditaufnahme. Sie gleicht die Deckungslücke zwischen allen im Haushalt veranschlagten Ausgaben und den haushaltsmäßig erwarteten Einnahmen aus. Wegen der jährlichen Nettokreditaufnahme steigt die Gesamtverschuldung des Bundes ständig weiter an.

Da der Bund keine Haushaltsüberschüsse erzielt, mit denen er seine Schulden tilgen könnte, nimmt er weitere Kredite auf, um fällige Kredite abzulösen.

In den Vorjahren wurde der Bundesbankgewinn ab einer Höhe von 3 Mrd. Euro zur Schuldentilgung verwendet. Im Jahr 2011 lag der Bundesbankgewinn unter dieser Schwelle, sodass der Bund hieraus keine Schulden tilgen konnte.

Tabelle 77.1

Übersicht über den Einzelplan 32
Bundesschuld

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012[a] Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	37 172	33 625	-3 547	33 361	33 283	*-0,2*
darunter:						
• Zinsausgaben (einschl. Verwaltungsausgaben für den Schuldendienst)	35 402	32 828	-2 574	31 861	31 713	*-0,5*
• Gewährleistungen/ Bürgschaften	1 770	797	-973	1 500	1 570	*4,7*
Einnahmen des Einzelplans	49 715	19 186	-30 529	33 267	20 246	*-39,1*
darunter:						
• Einnahmen aus Krediten	48 400	17 343	-31 057	32 100	18 800	*-41,4*
• Zinseinnahmen	245	221	-24	52	271	*421,2*
• Gewährleistungen/ Bürgschaften	1 070	1 622	552	1 115	1 175	*5,4*

Erläuterung: [a] In der Fassung des Entwurfs eines Zweiten Nachtragshaushalts 2012.
Quelle: Für das Jahr 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; für die Jahre 2012 und 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 32.

Die fälligen Schulden aus früheren Jahren ersetzt der Bund durch neue Kredite und schuldet dadurch um (Anschlussfinanzierung). Auf diese Weise wälzt er die Schulden- und Zinslast weiter in die Zukunft; der Schuldenstand vermindert sich nicht.

Die Nettokreditaufnahme und die Anschlussfinanzierung ergeben zusammen die haushaltsmäßige Bruttokreditaufnahme des Bundes, im Jahr 2011 mehr als 270 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung des Bundes lag bei 1 037 Mrd. Euro.

Die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes ist im Einzelplan 32 oder im Haushaltsplan nicht erkennbar (vgl. auch Bemerkung Nr. 2). Die Anschlussfinanzierung von Schulden ist ebenfalls nicht Bestandteil des Einzelplans 32. Sie ist im Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans ausgewiesen.

77.2.2 Zinsausgaben und Schuldenmanagement

Der Bund deckt den überwiegenden Teil seines Kreditbedarfs durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren. Dabei trägt das Bundesfinanzministerium die Gesamtverantwortung für das Schuldenwesen.

Wegen der haushaltspolitischen Bedeutung unterliegen die Kreditaufnahme und das Schuldenmanagement des Bundes einer besonderen parlamentarischen Kontrolle. Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nehmen diese Aufgabe im Bundesfinanzierungsgremium wahr. Der Bund hat sein Schuldenmanagement im Jahr 2000 auf die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) als zentrale Dienstleisterin ausgelagert. Die Finanzagentur führt dabei die Kreditaufnahmen, das Schuldenmanagement und die Schuldenverwaltung im Namen und für Rechnung des Bundes aus. Zusätzlich erarbeitet die Finanzagentur Marktanalysen und bereitet Entscheidungsalternativen für das Bundesfinanzministerium zur Liquiditätssteuerung des Bundes sowie zur Risikoüberwachung vor.

Die Finanzagentur soll die Bedingungen für die Finanzierung des Bundes nachhaltig verbessern, die Zinskostenbelastung mittelfristig senken und die Risikostrukturen im Schuldenportfolio des Bundes optimieren.

Sie erhält im Jahr 2012 aus dem Einzelplan 39 Mio. Euro. Daraus finanziert sie vor allem ihre Personalausgaben und sonstigen Verwaltungskosten.

Tabelle 77.2

Entwicklung der Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Kreditaufnahme

Jahr	Gesamtverschuldung des Bundes[a]	Nettokreditaufnahme Einzelplan 32	Anschlussfinanzierung (Tilgung von Krediten)	Bruttokreditaufnahme[b]
	in Mrd. Euro			
1985	200,6	11,5	23,3	37,0
1990	277,2	23,9	41,8	69,6
1995	385,7	25,6	60,5	81,7
2000	715,6	23,8	125,2	133,2
2008	933,1	11,5	218,1	229,2
2009	973,1	34,1	228,5	270,4
2010	1 022,2	44,0	239,2	289,0
2011	1 037,0	17,3	257,9	274,3
2012 (Soll)	1 058,0	32,1	232,3	254,5

Erläuterungen: [a] Ohne Sondervermögen und Kassenkredite. Die Sondervermögen des Bundes (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation, Finanzmarktstabilisierungsfonds, Restrukturierungsfonds, Investitions- und Tilgungsfonds, FMS Wertmanagement) sind im Bundeshaushalt nicht enthalten. Ab dem Jahr 1990 einschließlich der Altschulden der von der ehemaligen DDR übernommenen Kreditaufnahme.

[b] Die Bruttokreditaufnahme entspricht wegen Umbuchungen auf das jeweilige Haushaltsjahr nicht genau der Summe aus Nettokreditaufnahme und Anschlussfinanzierung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5 und Bundesfinanzministerium.

Die Finanzagentur ist seit dem 1. August 2006 auch dafür verantwortlich, Bundeswertpapiere an Private zu verkaufen (z. B. Bundesschatzbriefe) und das Bundesschuldbuch zu führen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt seit Jahren die Wirtschaftlichkeit des Privatkundengeschäfts. Er hat auch mehrfach darauf hingewiesen, dass es mit weniger als 1 % nur einen geringen Beitrag für die Kreditaufnahme des Bundes leistet. Daher hat er dem Bundesfinanzministerium empfohlen, das Privatkundengeschäft einzustellen. Privatanleger wären damit nicht von einer Geldanlage beim Bund ausgeschlossen. Sie könnten weiterhin Bundeswertpapiere über Kreditinstitute erwerben. Das Bundesfinanzministerium beabsichtigt, das Geschäft mit privaten Kunden zum Jahresende 2012 zu beenden (vgl. Bemerkung Nr. 78).

Trotz der gestiegenen Verschuldung des Bundes waren die Zinsausgaben im Haushaltsjahr 2011 mit 32,8 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2010 mit 33,1 Mrd. Euro weiter rückläufig, da sich das Zinsniveau tendenziell verringert hatte. Im Jahr 2012 wird mit einem weiteren Rückgang der Zinsausgaben auf 31,8 Mrd. Euro gerechnet. Gleichzeitig sind durch die kurzfristige Geldanlage von zeitweiligen Kassenüberschüssen Zinseinnahmen von 52 Mio. Euro im Jahr 2012 veranschlagt.

Im mittelfristigen Finanzplan des Bundes sind die erwarteten Zinsausgaben für die Jahre 2013 bis 2016 abgebildet.

Tabelle 77.3

Zinsausgaben des Bundes im Finanzplan

2013	2014	2015	2016
in Mrd. Euro			
31,7	34,4	37,4	41,2

Quelle: Bundesfinanzministerium 2012.

Der Finanzplan zeigt, dass der Bund mittelfristig mit steigenden Zinsausgaben rechnet. Danach steigen die Zinsausgaben vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2016 um 9,5 Mrd. Euro, das sind 30 %. Die geplanten hohen Zinsausgaben sind der Preis für die stark gestiegene Verschuldung der vergangenen Jahrzehnte und die geplanten neuen Kreditaufnahmen. Die erwarteten Zinsausgaben berücksichtigen auch Risiken eines steigenden Zinsniveaus.

Der Bundesrechnungshof prüft insbesondere die Zinsausgaben und die damit zusammenhängenden Fragen der Verschuldung des Bundes beim Bundesfinanzministerium und der Finanzagentur. Er befasst sich daher unter anderem mit dem Schuldenportfolio des Bundes von 1 037 Mrd. Euro und seinen Verschuldungsinstrumenten. Zu diesen Instrumenten gehören u. a. Bundeswertpapiere, derivative Finanzierungsinstrumente zur Zinskostenoptimierung sowie Geldmarktaktivitäten. Zudem beschäftigt sich der Bundesrechnungshof mit der Zinsausgabenplanung und künftigen Haushaltsbelastungen, der Liquiditätsplanung und -steuerung sowie der Steuerung und Überwachung der Finanzagentur durch das Bundesfinanzministerium. Der Bundesrechnungshof setzt sich weiterhin mit der Verwaltung der Bundesschuld sowie organisatorischen Fragen auseinander; er berät das Bundesfinanzierungsgremium und das Bundesfinanzministerium.

77.2.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Bund übernimmt Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen für außen- und binnenwirtschaftliche Zwecke, soweit sie förderungswürdig sind oder im staatlichen Interesse liegen. Vorrangiges Ziel ist dabei die Wirtschaftsförderung. Der Bund steht nur für tatsächliche Ausfälle ein. Er vergibt die Gewährleistungen nicht immer direkt, sondern meist über Mandatare, die namens und im Auftrag des Bundes tätig sind.

Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2011 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 445,6 Mrd. Euro (2010: 477,3 Mrd. Euro) zu vergeben. Im Jahr 2008 betrug der Gewährleistungsrahmen noch 313,6 Mrd. Euro. Der Anstieg geht auf Maßnahmen zur Überwindung der Wirtschaftskrise zurück (vgl. auch Bemerkung Nr. 2).

Für die Gewährleistungen zahlen die Gewährleistungsnehmer grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2011 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen 1,6 Mrd. Euro aus. Sie überstiegen damit die Ausgaben um 0,8 Mrd. Euro. Wenn der Bund aus Gewährleistungen in Anspruch genommen wird, können sich Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Diese sind jedoch nicht vorhersehbar. Der Haushaltsansatz ist daher aus Erfahrungswerten abgeleitet.

Im Haushaltsgesetz ist festgelegt, für welche Zwecke und bis zu welchen Höchstgrenzen der Bund Gewährleistungen übernehmen darf.

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Exportkreditgarantien. Damit deckt er zugunsten deutscher Exporteure und Banken die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen, im Ausland liegenden Risiken ab.
- Für die Binnenwirtschaft vergibt er insbesondere Bürgschaften, um Kredite an kleine und mittlere Unternehmen für Umweltschutzvorhaben abzusichern, das Verkehrswesen zu fördern oder bei Kunstausstellungen und sonstigen Kulturveranstaltungen von institutionellen Zuwendungsempfängern die Haftpflichtrisiken abzudecken.
- Die Bundesrepublik Deutschland übernimmt Haftungskapital im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an internationalen Finanzinstitutionen und Fonds. Dazu gehören die Europäische Investitionsbank, die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Afrikanische, Asiatische, Interamerikanische und Karibische Entwicklungsbank, die Entwicklungsbank des Europarates, der Gemeinsame Fonds für Rohstoffe und die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur.
- Mit weiteren Garantien kann der Bund Marktordnungs- und Bevorratungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung absichern.

Im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich die vom Bund übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen zum 31. Dezember 2011 auf 322 Mrd. Euro

(s. Tabelle 77.4). Der Bund schöpfte damit den Gewährleistungsrahmen von 445,6 Mrd. Euro zu 72,3 % aus. Auf den Gewährleistungsrahmen sind auch diejenigen Gewährleistungen anzurechnen, für die der Bund in der Vergangenheit in Anspruch genommen worden ist, ohne Ersatz für seine Leistungen zu erlangen. Der bisher aufgelaufene Schaden aus früheren Gewährleistungen beträgt nach Angaben der Vermögensrechnung des Bundes 11,2 Mrd. Euro. An den Ausfällen hatten die Bürgschaften für die Binnenwirtschaft mit 8,2 Mrd. Euro den größten Anteil.

Außerhalb des Haushaltsgesetzes übernimmt der Bund u. a. Gewährleistungen für Maßnahmen zur Sicherstellung der Finanzstabilität in der europäischen Währungsunion. Die Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro für die Kredithilfen an Griechenland sowie bis zu 211 Mrd. Euro für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF, hiervon belegt am 31. Dezember 2011: 20,5 Mrd. Euro) sind weder im Haushaltsgesetz noch im Einzelplan 32 veranschlagt und damit haushaltsmäßig nicht erkennbar. Diese Gewährleistungsermächtigungen ergeben sich direkt aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik“ und aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus.“

Auch die Finanzhilfen und Gewährleistungen zugunsten deutscher Finanzinstitute bei der Finanzmarktstabilisierung nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz sind nicht im Haushalt veranschlagt. Sie werden in zwei von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung geführten Sondervermögen, dem Finanzmarktstabilisierungsfonds und dem Restrukturierungsfonds, verwaltet. Zum Jahresende 2011 garantierte der Bund über den Finanzmarktstabilisierungsfonds für Schuldverschreibungen der Finanzinstitute mit 28,2 Mrd. Euro (31. Dezember 2010: 55,6 Mrd. Euro) und gab Finanzhilfen von 19,8 Mrd. Euro (31. Dezember 2010: 29,3 Mrd. Euro). Nach dem Restrukturierungsfondsgesetz sind Kreditinstitute ab dem Jahr 2011 verpflichtet, Jahres- und Sonderbeiträge zu leisten (sog. Bankenabgabe). Wenn die dabei eingenommenen Mittel für Restrukturierungsmaßnahmen von Banken in Schieflagen nicht ausreichen, kann der Restrukturierungsfonds, neben Kreditaufnahmen bis 20 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen, Garantien bis zu 100 Mrd. Euro gewähren (vgl. auch Bemerkung Nr. 1.12.2 und 1.12.3). Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung und ihre Maßnahmen einschließlich der Garantiegewährungen; er berichtet dem Finanzmarktgremium des Deutschen Bundestages.

77.3 Ausblick

Trotz der weiter gestiegenen Verschuldung des Bundes gingen die Zinsausgaben im Jahr 2011 zurück. Ursache für diese scheinbar paradoxe Entwicklung ist das historisch niedrige Zinsniveau. Dies darf nicht zu falschen haushaltspolitischen Folgerungen führen. Der haushaltspolitische Handlungsspielraum verbessert sich durch die rückläufigen Zinsausgaben nicht. Mit rund 33 Mrd. Euro ist dieser Ausgabenblock nach wie vor der zweitgrößte im Bundeshaushalt. In der mittelfristigen Finanzplanung wird mit Zinsausgaben von 41,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 gerechnet, das wären rund 13,3 % der gesamten Ausgaben des Bundes. Die Zinsausgaben sind aus den jährlich zufließenden Einnahmen sowie über zusätzliche Kreditaufnahmen zu finanzieren. Die hieraus entstehende Schuldendynamik kann durch die Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz gebremst werden (vgl. auch Bemerkung Nr. 2.2).

Tabelle 77.4

Gewährleistungen des Bundes gemäß Haushaltsgesetz 2011

Zweck	Ermächtigungs-rahmen	Ausnutzung		
	2011	Ist 31.12.2011	Zugang 2011	Abgang 2011
	in Mio. Euro			
Summe der Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2011	**445 595**	**321 995**	**35 958**	**16 348**
darunter:				
• Ausfuhren (Exportgarantien)	135 000	116 560	19 658	10 595
• Bürgschaften für die Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	185 000	100 771	7 160	4 415
• Gewährleistungen gegenüber internationalen Finanzinstitutionen	62 000	55 890	2 557	-
• Garantien für Kredite zur Finanzierung von Marktordnungs- und Bevorratungsmaßnahmen	700	-	-	-

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2011, Tabellen 20 ff..

78 Kat. C Bund stellt bedeutungsloses und unwirtschaftliches Privatkundengeschäft ein
(Kapitel 3205)

78.0

Das Bundesfinanzministerium stellt auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes bis zum Ende des Jahres 2012 den Verkauf von Wertpapieren ein, die es für Privatanleger anbietet. Dieses Privatkundengeschäft ist für die Kreditaufnahme des Bundes bedeutungslos geworden, weil Privatanleger seit über 20 Jahren immer weniger diese Wertpapiere kaufen. Zudem führte das Privatkundengeschäft in den vergangenen Jahren zu Verlusten in zweistelliger Millionenhöhe.

78.1

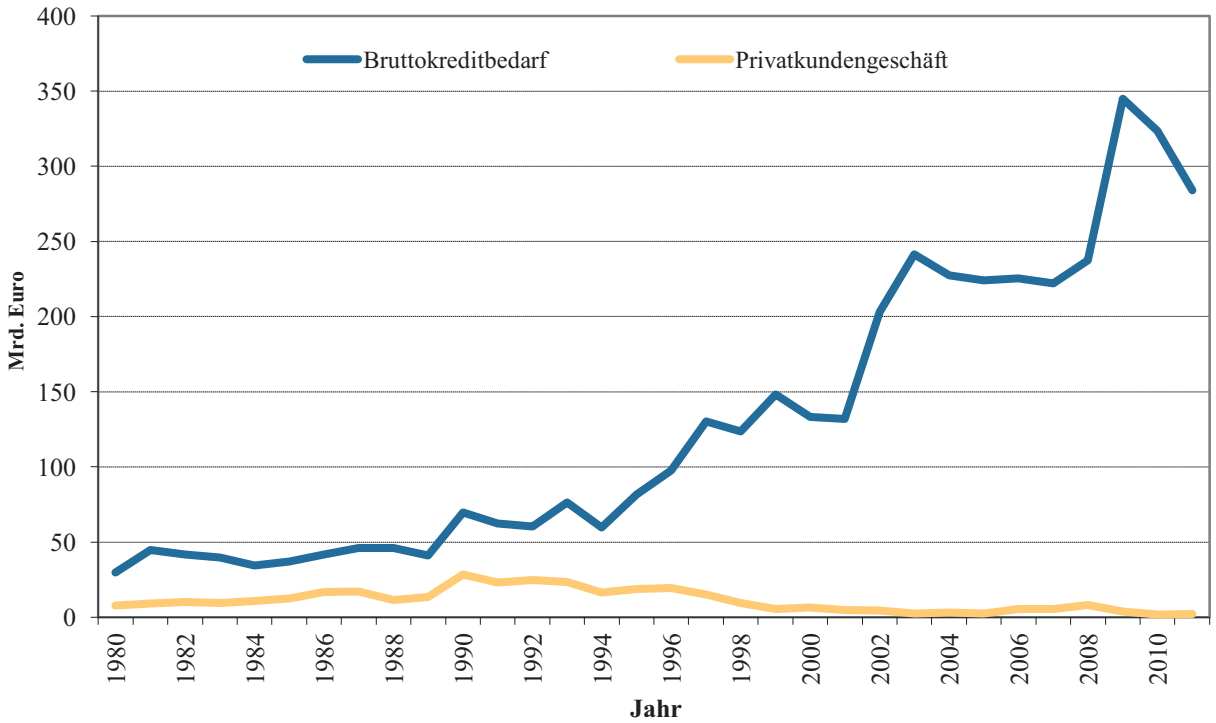
Der Bund deckt seinen Kreditbedarf im Wesentlichen durch institutionelle Anleger, vor allem Kreditinstitute. Daneben nimmt er auch Kredite bei privaten Anlegern auf. Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) verkauft dabei im Auftrag des Bundesfinanzministeriums Wertpapiere, die der Bund für Privatanleger auflegt (Privatkundengeschäft). Hierzu zählen vor allem Bundesschatzbriefe, Finanzierungsschätze und Tagesanleihen. Die Finanzagentur bietet den Privatkunden eine kostenlose Depotführung an. Unabhängig davon können Privatanleger vom Bund herausgegebene Wertpapiere auch über Kreditinstitute erwerben.

Der Bundesrechnungshof untersuchte seit dem Jahr 1999 mehrfach das Privatkundengeschäft des Bundes, zuletzt im Jahr 2011. Dabei stellte er fest:

- Das Verkaufsvolumen im Privatkundengeschäft sank im Zeitraum von 1990 bis 2011 von 28 Mrd. Euro auf unter 2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 78.1). Gleichzeitig vervierfachte sich die Summe der jährlich vom Bund neu aufzunehmenden Kredite von 70 Mrd. Euro auf 284 Mrd. Euro. Der Anteil des Privatkundengeschäfts an der gesamten Kreditaufnahme des Bundes reduzierte sich damit von 40,9 % auf 0,7 %.
- Kreditinstitute bieten für Geldanlagen häufig höhere Zinsen als der Bund an. Der Bund orientiert sich bei der Verzinsung seiner Wertpapiere im Privatkundengeschäft an seinen Konditionen für institutionelle Anleger und am allgemeinen Zinsniveau. Das allgemeine Zinsniveau ist in den letzten Jahren gesunken. Hierin sah das Bundesfinanzministerium die Ursache für die Absatzrückgänge im Privatkundengeschäft.
- Im Privatkundengeschäft entstanden nach Berechnungen der Finanzagentur in den vergangenen Jahren Verluste, teilweise in zweistelliger Millionenhöhe.
- Das Bundesfinanzministerium und die Finanzagentur gingen davon aus, das Privatkundengeschäft nur bei einem langfristig erhöhten Absatz kostendeckend betreiben zu können. Dazu wollte die Finanzagentur vor allem neue Anlageprodukte einführen.
- Die Finanzagentur hatte zuletzt im Jahr 2008 die Tagesanleihe als neues Produkt für Privatkunden eingeführt. Das Verkaufsvolumen sank von anfänglich 3,7 Mrd. Euro auf 0,8 Mrd. Euro im Jahr 2011. Nach Einschätzung des Bundesfinanzministeriums ist die Tagesanleihe aufgrund ihrer derzeit niedrigen Verzinsung für private Anleger nicht attraktiv.

Abbildung 78.1

Privatkundengeschäft im Vergleich zum Kreditbedarf des Bundes



Quelle: Bundesfinanzministerium, Finanzagentur, Bundeswertpapierverwaltung. Die Zahlenreihe des Bruttokreditbedarfs schließt ab dem Jahr 2002 die Sondervermögen des Bundes ein.

- Die Finanzagentur plante, für das Privatkundengeschäft ein neues IT-System einzuführen. Sie rechnete bis zum Jahr 2015 mit Entwicklungskosten in zweistelliger Millionenhöhe.

78.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Bewertung des Privatkundengeschäftes berücksichtigt, dass die Deckung des Kreditbedarfs des Bundes durch unterschiedliche Kapitalgeber zweckmäßig sein kann. Der geringe Verkaufsanteil der Wertpapiere für Privatanleger hat jedoch gezeigt, wie bedeutungslos das Privatkundengeschäft geworden ist. Es leistet keinen nennenswerten Beitrag mehr zur Kreditaufnahme des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, ob der Bund das Privatkundengeschäft künftig wirtschaftlich betreiben kann. Er hat keine langfristige Ausweitung der Wertpapierverkäufe an Privatanleger gesehen, weil Kreditinstitute bei jedem Zinsniveau für Geldanlagen häufig höhere Zinsen als der Bund anbieten. Auch bei neuen Produkten muss sich der Bund aus wirtschaftlichen Gründen an der Verzinsung seiner bestehenden Wertpapiere und dem allgemeinen Zinsniveau orientieren. Privatkunden bevorzugen daher trotz der Bonität des Bundes oftmals Anlagen bei Kreditinstituten. Dies zeigt auch die inzwischen kaum noch nachgefragte Tagesanleihe. Hinzu kommt, dass bis zum Jahr 2015 erhebliche Kosten im Privatkundengeschäft des Bundes durch die Entwicklung eines neuen IT-Systems anfallen würden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium deshalb empfohlen, das Privatkundengeschäft einzustellen. Privatanleger wären damit nicht von einer Geldanlage beim Bund ausgeschlossen. Sie könnten weiterhin Wertpapiere des Bundes über Kreditinstitute erwerben.

78.3

Das Bundesfinanzministerium hat den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Privatkundengeschäft zugestimmt. Es hat eingeräumt, dass der möglicherweise von einem Ausbau des Privatkundengeschäfts zu erwartende Nutzen in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken stünde. Das Bundesfinanzministerium wird deshalb das Privatkundengeschäft bis zum Ende des Jahres 2012 einstellen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

79 Entwicklung des Einzelplans 60
Kat. A

79.1 Überblick

Der Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ unterscheidet sich wesentlich von den ausgabeorientierten Einzelplänen, die an Struktur und Aufgaben der Bundesressorts anknüpfen. In ihm sind vor allem diejenigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die

- keinen inhaltlichen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder
- Bezüge zu verschiedenen Ressortbereichen aufweisen, ohne dass einem einzelnen Ressort die Federführung zukommt.

Das Bundesfinanzministerium hat die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans 60 an andere Dienststellen der Bundesverwaltung, insbesondere an die fachlich zuständigen Bundesministerien, übertragen.

Der Schwerpunkt des Einzelplans liegt auf der Einnahmenseite, insbesondere auf den Steuereinnahmen (vgl. Tabelle 79.1). Weitere Einnahmen entfallen auf die Veräußerung von Kapitalbeteiligungen und die Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes, den Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn, die Münzprägung und die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. Die im Einzelplan 60 veranschlagten Einnahmen tragen wesentlich zur Finanzierung der Ausgaben des Bundeshaushalts bei.

Im Jahr 2011 floss dem Bund als Alleineigentümer nach der Privatisierung seiner Eisenbahnunternehmen erstmals eine Dividende der Deutschen Bahn AG von 500 Mio. Euro zu. Diese Einnahme war im Einzelplan 12 veranschlagt (Haushalt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, s. auch Bemerkung Nr. 44). Sie wird seit dem Haushaltsjahr 2012 über den Einzelplan 60 Kapitel 6002 Titel 121 01 abgewickelt. Im Haushaltsjahr 2012 betrug die Dividende 525 Mio. Euro.

Seit dem Haushaltsjahr 2011 werden die Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) im Einzelplan 60 ausgewiesen (Kapitel 6004 – Bundesimmobilienangelegenheiten). Im Haushaltsentwurf 2013 ist erstmalig vorgesehen, dass die Bundesanstalt neue Baumaßnahmen des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements aus dem eigenen Wirtschaftsplan finanziert. Sie ist nicht zur Kreditaufnahme am Kapitalmarkt ermächtigt.

Im Verhältnis zu den Einnahmen spielen die Ausgaben im Einzelplan 60 eine untergeordnete Rolle. Im Haushalt 2012 haben sie sich gegenüber dem Vorjahr allerdings mehr als verdoppelt. Grund hierfür ist vor allem die vorgezogene Bereitstellung der Mittel für die beiden ersten Raten des deutschen Anteils am Grundkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von zusammen 8,7 Mrd. Euro. Insgesamt beträgt der deutsche Anteil 21,7 Mrd. Euro. Die Zahlungen sind als Beteiligungserwerb im Einzelplan 60 veranschlagt. Zu den weiteren wesentlichen Ausgaben zählen die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse, die Personalverstärkungsmittel, die Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit und die sonstigen Versorgungsausgaben. Darüber hinaus ist im Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushalts der deutsche Anteil von 1,6 Mrd. Euro an der Kapitalerhöhung der Europäischen Investitionsbank (EIB) veranschlagt.

Der Einzelplan 60 enthält zudem die Wirtschaftspläne einiger Sondervermögen, die nicht zum Haushaltsplan und zur Haushaltsrechnung gehören. Sie sind deshalb nur als Anlagen dem Einzelplan 60 beigefügt. Hierzu gehören die im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung errichteten Sondervermögen

- Entschädigungsfonds,

- Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz und
- Erblastentilgungsfonds.

Im Jahr 2009 errichtete der Bund den Investitions- und Tilgungsfonds, um konjunkturstützende Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise zu finanzieren. Die Fördermaßnahmen waren bis zum Jahr 2011 befristet. Seit diesem Jahr ist der Fonds in der Tilgungsphase (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.1).

Seit dem Jahr 2012 ist auch der Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ dem Einzelplan 60 als Anlage beizufügen (§ 1 Absatz 2 Haushaltsgesetz). Die Mittel des Sondervermögens sollen dazu beitragen, den Anteil regenerativer Energien an der Stromversorgung bis auf 35 % im Jahr 2020 zu erhöhen (vgl. Bemerkungen Nr. 2.1.1.2 und Nr. 68).

Tabelle 79.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 60.

Tabelle 79.1

Übersicht über den Einzelplan 60
Allgemeine Finanzverwaltung

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen des Einzelplans	239 956	258 023	18 067	264 314	271 153	*2,6*
darunter:						
• Steuern	229 164	248 066	18 902	252 223	259 813	*3,0*
• Allgemeine Bewilligungen	8 630	7 630	-1 000	8 805	7 807	*-11,3*
davon:						
• Veräußerung von Beteiligungen und Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen	2 600	2 579	-21	5 100	3 250	*-36,3*
• Bundesbankgewinn	3 000	2 206	-794	643	1 500	*133*
• Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	465	473	8	1 059	1 022	*-3,5*
• Münzeinnahmen/ Sammlermünzerlöse	721	624	-97	754	645	*-14,5*
• Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	82	111	29	87	74	*-15*
• Bundesimmobilienangelegenheiten	1 311	1 394	83	2 390	2 621	*9,7*
• Sonstige Versorgungsausgaben	769	822	53	809	839	*3,7*
Ausgaben des Einzelplans	10 997	10 333	-664	24 254	20 502	*-9,4*
darunter:						
• Allgemeine Bewilligungen	7 803	7 619	-184	19 323	17 814	*-7,8*
davon:						
• Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse	6 499	6 340	-159	6 755	7 004	*3,7*
• Personalverstärkungsmittel[a]	0	0	0	2 550	1 000	*-60,8*
• Beteiligung am Grundkapital des ESM	0	0	0	8 687	8 687	*0*
• Deutscher Anteil an der Kapitalerhöhung der EIB	0	0	0	1 617	0	*-100*
• Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	402	197	-205	394	382	*-3,1*
• Bundesimmobilienangelegenheiten	558	209	-349	651	0	*-100*
• Sonstige Versorgungsausgaben	2 234	2 306	72	2 269	2 305	*1,6*
Verpflichtungsermächtigungen[b]	622	596	-26	2 338	57	*-97,7*

Erläuterungen: [a] Im Haushalt 2011 als Leertitel (ohne Ansatz) veranschlagt.
[b] 2011: Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen; 2012: hiervon 1 600 Mio. Euro für Zwischenerwerb von Anteilen des Luft- und Raumfahrtkonzerns EADS durch die KfW; 2013: Rückgang wegen Beendigung der Darlehensfinanzierung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und Wegfall EADS.

Quelle: Für das Jahr 2011: Haushaltsrechnung zum Einzelplan 60; für das Jahr 2012: Haushaltsplan in der Fassung des Entwurfs eines Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf, Einzelplan 60.

79.2 Mittelfristige Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2016

Nach dem Haushaltsentwurf 2013 betragen die Einnahmen des Einzelplans 271,2 Mrd. Euro. Dies sind 6,8 Mrd. Euro oder 2,6 % mehr gegenüber dem Haushaltssoll 2012.

Die Ausgaben bleiben auf einem hohen Niveau von 20,5 Mrd. Euro, da auch für das Jahr 2013 zwei Raten für den ESM von zusammen 8,7 Mrd. Euro veranschlagt sind. Die letzte Tranche für den ESM soll nach dem Finanzplan im Jahr 2014 bereitgestellt werden. Das Ausgabenvolumen wird dann im Jahr 2014 um 5,2 Mrd. Euro auf 15,3 Mrd. Euro sinken. Aufgrund des Wegfalls der Einzahlungen in den ESM werden die Ausgaben im Jahr 2015 nochmals deutlich um 4,4 Mrd. Euro auf 10,9 Mrd. Euro sinken.

In den Jahren 2014 bis 2016 sind im Einzelplan 60 Globale Minderausgaben von 1,0 Mrd. Euro (2014) bzw. 1,1 Mrd. Euro (ab 2015) ausgebracht; hierdurch sollen die Nettobelastungen des Bundes aufgrund der beabsichtigten Einführung des Betreuungsgelds aufgefangen werden. Das Betreuungsgeld wird im Einzelplan 17 veranschlagt (s. Bemerkung Nr. 69). Die Globalen Minderausgaben müssen bei der Fortschreibung der Finanzplanung durch Einsparmaßnahmen konkretisiert werden.

Tabelle 79.2 enthält die Eckdaten für die Einnahmen und Ausgaben im Einzelplan 60 nach dem Haushaltsentwurf 2013 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2016.

79.3 Wesentliche Einnahmen- und Ausgabenbereiche

79.3.1 Steuern

79.3.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Der Bund finanziert seine Aufgaben hauptsächlich durch Steuereinnahmen. Ihm stehen die Erträge aus den Bundessteuern und Anteile aus den Gemeinschaftsteuern zu. Diese Einnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2013 entfallen auf die Steuereinnahmen 86 % der Gesamteinnahmen des Bundes von 302,2 Mrd. Euro (einschließlich Nettokreditaufnahme). Das Kapitel 6001 enthält keine Ausgabenansätze. Die Zuweisungen des Bundes an die Länder, wie Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich, Konsolidierungshilfen und Ausgleichsmittel für weggefallene Einnahmen bei Kfz-Steuer und Lkw-Maut, werden als negative Einnahmen (Negativtitel) dargestellt. Dies gilt auch für die Regionalisierungsmittel: Seit dem Jahr 1996 erhalten die Länder vom Bund auf Basis eines gesetzlich festgelegten Verteilungsschlüssels einen Teil des Aufkommens der Energiesteuer (früher: Mineralölsteuer). Damit sollen sie ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherstellen. Die Mittel werden seit dem Jahr 2008 um jährlich 1,5 % erhöht (2008: 6,7 Mrd. Euro; Haushaltsentwurf 2013: 7,2 Mrd. Euro). Gegenüber dem Bund haben die Länder jährlich nachzuweisen, wofür sie die Mittel verwendet haben. Über Kontrollbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten bei zweckwidriger Verwendung verfügt der Bund nicht. Im Jahr 2014 soll die Höhe der den Ländern zustehenden Mittel für den Zeitraum ab dem Jahr 2015 erneut überprüft und vereinbart werden.

Die wesentlichen Einnahmenbereiche und Negativtitel ergeben sich aus Tabelle 79.3.

Tabelle 79.2

Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2012 bis 2016 im Einzelplan 60

	Haushaltsjahr				
	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Einnahmen					
in Mio. Euro	264 314	271 153	277 754	286 549	297 853
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		*2,6*	*2,4*	*3,2*	*3,9*
Ausgaben					
in Mio. Euro	22 637	20 502	15 256	10 848	12 024
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		*-9,4*	*-25,6*	*-28,9*	*10,8*

Quelle: Haushaltsentwurf 2013; Finanzplan 2012 bis 2016.

Tabelle 79.3

Kapitel 6001 – Steuern

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen	229 164	248 066	18 902	252 223	259 813	*3,0*
darunter:						
• Gemeinschaftsteuern						
• Lohnsteuer	55 781	59 475	3 694	62 666	66 321	*5,8*
• veranlagte Einkommensteuer	11 921	13 599	1 678	14 748	16 341	*10,8*
• Körperschaftsteuer	6 625	7 817	1 192	9 150	10 655	*16,4*
• Umsatzsteuer	73 550	74 902	1 352	76 250	80 277	*5,3*
• Einfuhrumsatzsteuer	25 182	27 531	2 349	28 630	28 192	*-1,5*
Bundessteuern						
• Energiesteuern	39 500	40 036	536	39 950	39 750	*-0,5*
• Tabaksteuer	13 240	14 414	1 174	14 200	14 330	*0,9*
• Versicherungsteuer	10 620	10 755	135	11 000	11 050	*0,5*
• Stromsteuer	6 200	7 247	1 047	6 920	6 400	*-7,5*
• Kfz-Steuer	8 445	8 422	-23	8 400	8 245	*-1,8*
• Solidaritätszuschlag	11 850	12 781	931	13 300	13 850	*4,1*
Einnahmeminderungen (Negativtitel)						
• Ergänzungszuweisungen	-12 159	-12 110	49	-11 283	-10 695	*-5,2*
• Regionalisierungsmittel	-6 980	-6 980	0	-7 085	-7 191	*1,5*
• Kfz-Steuer, Lkw-Maut	-8 992	-8 992	0	-8 992	-8 992	*0,0*
• MwSt.- und BNE-Eigenmittel	-24 170	-19 893	4 277	-24 790	-26 110	*5,3*

Erläuterung: Aus Vereinfachungsgründen sind für das Jahr 2013 die Auswirkungen der vorgesehenen Steuerrechtsänderungen (Kapitel 6001 Titelgruppe 01) auf die Höhe der einzelnen Steuerarten nicht berücksichtigt.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung, Einzelplan 60; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf Einzelplan 60.

Die Zuweisungen des Bundes an die Europäische Union, die sich am Mehrwertsteueraufkommen (Mehrwertsteuereigenmittel) und am Bruttonationaleinkommen (BNE-Eigenmittel) orientieren, werden ebenfalls als negative Einnahmen ausgewiesen. Die Eigenmittel sind die Hauptfinanzierungsquelle der Europäischen Union. Sie sind in der Anlage 1 zu Kapitel 6001 zusammenhängend dargestellt und basieren auf einem einstimmigen Beschluss des Rates, der die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Europäischen Union festlegt (Artikel 311 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Der aktuelle Eigenmittelbeschluss (2007/436/EG, Euratom) ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Er unterscheidet drei Arten von EU-Eigenmitteln:

- Zölle und Zuckerabgaben als traditionelle Eigenmittel (im Jahr 2012: 4,5 Mrd. Euro), die nicht im Bundeshaushalt veranschlagt sind,
- Mehrwertsteuer-Eigenmittel (2,0 Mrd. Euro) sowie
- BNE-Eigenmittel (22,8 Mrd. Euro).

Für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel sind die Mitgliedstaaten zuständig. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und die BNE-Eigenmittel werden anhand einer harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage bzw. des Bruttonationaleinkommens jedes Mitgliedstaates berechnet. Ergänzend hat der Rat die zur Durchführung des Eigenmittelbeschlusses erforderlichen Vorschriften sowie

Regelungen über die Erhebung, Abführung und Kontrolle der Eigenmittel erlassen.

In den Ansätzen für die einzelnen Steuerarten sind die Auswirkungen von Steuersubventionen, d. h. von Steuervergünstigungen und sonstigen steuerlichen Regelungen (vgl. Anlagen 2 und 3 zu Kapitel 6001), bereits berücksichtigt. Die einzelnen Steuersubventionen führen teilweise zu erheblichen Mindereinnahmen. Aus den veranschlagten Haushaltsansätzen ist dies jedoch nicht zu erkennen. So wären die Einnahmen aus der Stromsteuer ohne die Vergünstigungen im Jahr 2012 rund 56 % höher als veranschlagt (vgl. Tabelle 79.4).

Tabelle 79.4

Mindereinnahmen des Bundes aus Steuersubventionen

	2009	2010	2011	2012
	in Mio. Euro			
insgesamt	33 261	28 704	27 262	26 916
darunter:				
• Einkommensteuer	13 502	8 113	7 465	6 641
• Umsatzsteuer	9 863	10 298	10 431	10 478
• Energiesteuern	5 135	5 335	5 300	5 350
• Stromsteuer	4 435	4 469	3 535	3 885

Quelle: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009 bis 2012 (23. Subventionsbericht) vom 11. August 2011, Bundestagsdrucksache 17/6795, und eigene Berechnungen.

Insgesamt schätzt das Bundesfinanzministerium die Mindereinnahmen des Bundes für das Jahr 2012 auf 16,8 Mrd. Euro bei den Steuervergünstigungen und 10,1 Mrd. Euro bei den sonstigen steuerlichen Regelungen.

Zu den größten Steuervergünstigungen gehören z. B. die Steuererleichterungen für das produzierende Gewerbe bei der Energie- und Stromsteuer, die Umsatzsteuerermäßigung für kulturelle unterhaltende Leistungen und die Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen. Trotz ihres finanziellen Volumens hat die Bundesregierung bisher nur bei 25 der 103 Steuervergünstigungen untersucht, welche Wirkungen sie haben und ob sie das angestrebte Ziel erreichen. Bei wie vielen der 53 sonstigen steuerlichen Regelungen mit Steuererleichterungen sie die Auswirkungen untersucht hat, gibt die Bundesregierung in ihrem Subventionsbericht nicht an. Eine der sonstigen steuerlichen Regelungen (§ 3 Einkommensteuergesetz) enthält rund 70 einzelne Steuerbefreiungen. Der Bundesrechnungshof hat im Berichtszeitraum zwei dieser Steuerbefreiungen untersucht und festgestellt, dass sie mit den Grundsätzen des Einkommensteuerrechts nicht mehr im Einklang stehen (vgl. Bemerkungen Nr. 85 und 86).

79.3.1.2 Entwicklung der Steuereinnahmen aufgrund gesetzlicher Änderungen

Grundlage für die Einnahmeerwartungen im Haushaltsentwurf 2013 und im Finanzplan bis zum Jahr 2016 sind die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2012 (vgl. Bemerkung Nr. 2.5.1.2). Die Steuerschätzung basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Bei einer insgesamt als günstig prognostizierten konjunkturellen Entwicklung wirkt sich insbesondere der deutliche Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter erhöhend auf das Lohnsteueraufkommen aus. Vor Abschluss der Haushaltsberatungen des Deutschen Bundestages im November 2012 passt das Bundesfinanzministerium die Haushaltsansätze an die aktualisierte Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung an.

Nach dem Haushaltsentwurf 2013 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2016 können insbesondere folgende steuergesetzliche Änderungen zu Abweichungen gegenüber den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2012 führen:

- Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression,
- Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2013,
- Gesetzentwurf zum Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt,
- Nachfolgemodell ab dem Jahr 2013 zu Steuerbegünstigungen für Unternehmen des produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft bei der Energie- und Stromsteuer,
- Einführung einer Finanztransaktionsteuer (ab dem Jahr 2014).

Per saldo ergeben sich hieraus Mindereinnahmen gegenüber der Mai-Steuerschätzung von 0,3 Mrd. Euro im Jahr 2013 bis 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2016.

79.3.1.3 Wesentliche Steuereinnahmenbereiche

Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmitteilungen, Berichten und Bemerkungen immer wieder auf Mängel bei der Anwendung der Steuergesetze hin. Solche Vollzugsmängel können die Steuereinnahmen erheblich mindern.

79.3.1.3.1 Umsatzsteuer

Wichtigste steuerliche Einnahmequelle des Bundes ist die Umsatzsteuer. Im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich die Einnahmen auf 102,4 Mrd. Euro. Hiervon entfielen 74,9 Mrd. Euro auf die durch die Länder verwaltete Umsatzsteuer und 27,5 Mrd. Euro auf die durch den Bund verwaltete Einfuhrumsatzsteuer.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes besteht Handlungsbedarf u. a. in folgenden Umsatzsteuerbereichen:

- In seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 6. Oktober 2011 über die Sicherstellung eines wirksamen Umsatzsteuer-Binnenmarkt-Kontrollverfahrens hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Vorschläge zur Verbesserung des Kontrollverfahrens aufgezeigt. Beim Warenverkehr zwischen Unternehmern innerhalb der Europäischen Union sind die grenzüberschreitenden Lieferungen des veräußernden Unternehmers steuerfrei (innergemeinschaftliche Lieferungen). Der Erwerber muss den Warenbezug im Bestimmungsland als innergemeinschaftlichen Erwerb versteuern. Die notwendigen Kontrollen durch die Finanzverwaltung, die eine Besteuerung sicherstellen sollen, sind für alle Beteiligten sehr aufwendig. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium ein einfaches, wenig verwaltungsaufwendiges Kontrollverfahren empfohlen.

- In seinem Bericht nach § 99 BHO vom 3. April 2012 über die umsatzsteuerliche Behandlung der Leistungen von Kreditfabriken (Bundestagsdrucksache 17/9283) hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass Leistungen von sogenannten Kreditfabriken ohne Rechtsgrundlage von der Umsatzsteuer befreit werden. Kreditinstitute lagern banktechnische Leistungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Kreditvergabe, zunehmend auf eigenständige Dienstleistungsunternehmen (Kreditfabriken) aus. Von den Kreditfabriken erbrachte Dienstleistungen wurden im Verwaltungswege von der Umsatzsteuer befreit, obwohl dies gesetzlich nicht zulässig ist. Bisher sind Bund und Ländern nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums dabei mindestens 50 Mio. Euro an Steuereinnahmen verloren gegangen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, den Verwaltungsbeschluss unverzüglich aufzuheben und eine Besteuerung der Leistungen der Kreditfabriken sicherzustellen.

- Im Ausland ansässige Unternehmer können sich unter bestimmten Voraussetzungen die in Deutschland gezahlte Umsatzsteuer im Wege des Vorsteuer-Vergütungsverfahrens erstatten lassen. Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) bearbeitet die Anträge. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dieses Verfahren sehr verwaltungsaufwendig und betrugsanfällig ist. Das Bundesfinanzministerium hat mehrere Schritte zur Verbesserung des Verfahrens angekündigt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesfinanzministerium die angekündigten Maßnahmen zügig vorantreibt (vgl. Bemerkung Nr. 84).

79.3.1.3.2 Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer

Die Lohnsteuer ist nach der Umsatzsteuer die zweithöchste Einnahmequelle des Bundes. Aus ihr erhielt der Bundeshaushalt im Haushaltsjahr 2011 Einnahmen von 59,5 Mrd. Euro. Die Lohnsteuer ist eine besondere Erhebungsform der Einkommensteuer. Der Bundesrechnungshof sieht bei der Lohnsteuer dringenden Handlungsbedarf. Die Prüfungsquoten und die steuerlichen Mehrergebnisse der Lohnsteuer-Außenprüfung sind seit Jahren rückläufig. Außerdem prüfen die Länder in unterschiedlichem Maße, ob die Arbeitgeber die Lohnsteuer zutreffend abführen. Auch die Ergebnisse der Prüfungen weichen im Ländervergleich stark voneinander ab (vgl. Bemerkung Nr. 88).

Bei der veranlagten Einkommensteuer mit einem Aufkommen im Jahr 2011 von 13,6 Mrd. Euro hat der Bundesrechnungshof ebenfalls Mängel aufgezeigt. In seinem Bericht nach § 99 BHO vom 17. Januar 2012 zum Vollzug der Steuergesetze stellte er fest, dass ein gesetzmäßiger Vollzug der Steuergesetze bei der Veranlagung von Arbeitnehmern weiterhin nicht gewährleistet ist (Bundestagsdrucksache 17/8429). Eine wesentliche Ursache hierfür ist das von der Steuerverwaltung angewendete maschinelle Risikomanagementverfahren. Es prüft nur zum Teil, ob die Angaben der Steuerpflichtigen schlüssig sind. Damit besteht die Gefahr unzutreffender Steuerfestsetzungen. Außerdem wird das Verfahren den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht, die eine Schlüssigkeitsprüfung aller Angaben verlangen. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, das Risikomanagement so weiterzuentwickeln, dass das Verfahren die Schlüssigkeit aller Angaben der meisten Steuerpflichtigen maschinell prüfen kann. Hierzu müsste das Steuerrecht grundlegend vereinfacht werden. Das komplexe Steuerrecht erschwert maschinelle Schlüssigkeitsprüfungen, da alle Voraussetzungen einer steuerlichen Norm in den Steuererklärungen angegeben und auf Schlüssigkeit geprüft werden müssen.

Auch das mit den Föderalismusreformen I und II geschaffene Recht des BZSt, die Prüfung bestimmter Steuerpflichtiger zu verlangen, soll den Vollzug der Steuergesetze verbessern. Das BZSt hat dieses Recht aber bislang kaum genutzt. Mit den ihm zur Verfügung stehenden Datengrundlagen kann es die Gleichmäßigkeit der Besteuerung und die Einheitlichkeit des Steuervollzugs nur eingeschränkt sicherstellen. Es ist auf eine stärkere Unterstützung durch die Länder angewiesen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 19. Oktober 2011 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages u. a. empfohlen, dass die Landesfinanzbehörden dem BZSt alle für die Ausübung seiner Rechte erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen. Das BZSt selbst hat organisatorische Maßnahmen zu treffen, um auf dieser Basis die notwendigen Risikoanalysen zur Ermittlung prüfungswürdiger Betriebe zu entwickeln und zu erproben (vgl. auch Bemerkung Nr. 17).

Bei den einzelnen Einkunftsarten der Einkommensteuer hat sich der Bundesrechnungshof in seinem Bericht nach § 99 BHO vom 17. Januar 2012 zur Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen bei land- und forstwirtschaftlichen Einkünften gemäß § 13a des Einkommensteuergesetzes geäußert (Bundestagsdrucksache 17/8428). Er hat bei dieser Sonderregelung zur Förderung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe erhebliche Defizite festgestellt. Insbesondere werden nach seinen Prüfungserkenntnissen die Ziele des Gesetzgebers nicht erreicht, mit der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen den Anwenderkreis

auf kleine Betriebe zu begrenzen, die Gewinnberechnung zu vereinfachen und die Gewinnerfassungsquote zu erhöhen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes benachteiligt diese Gewinnermittlungsmethode vielmehr diejenigen Land- und Forstwirte, die ihren Gewinn durch Bestandsvergleich oder Einnahmenüberschussrechnung zu ermitteln haben. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium daher empfohlen, die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen abzuschaffen. Eine vereinfachte Gewinnermittlung auf Basis der tatsächlichen Betriebseinnahmen wäre besser geeignet. So würde die steuerliche Ungleichbehandlung beseitigt und kleine land- und forstwirtschaftliche Betriebe könnten zielgenauer gefördert werden. Das Bundesfinanzministerium und die obersten Finanzbehörden der Länder teilen die Einschätzung des Bundesrechnungshofes und befürworten ebenfalls eine Änderung der Besteuerung.

Auch bei der Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung stellte der Bundesrechnungshof Defizite fest. Nach seinen Prüfungserkenntnissen erkannten die Finanzämter wegen unzureichender Kontrollmöglichkeiten nicht immer, wenn Vermieter einzelne Vermietungsobjekte in ihren Einkommensteuererklärungen nicht angaben. Ebenso blieb den Finanzämtern in Einzelfällen unbekannt, wenn Vermieter trotz zu versteuernder Mieteinkünfte ihrer Verpflichtung, Einkommensteuererklärungen abzugeben, nicht nachkamen (vgl. Bemerkung Nr. 83). Bei den angegebenen Vermietungsobjekten stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Finanzämter die Schlüssigkeit der erklärten Mieteinnahmen oft nicht prüften. Widersprüchliche Angaben der Steuerpflichtigen zu Umlagen oder zum Wohngeld klärten die Finanzämter häufig nicht auf. Das maschinelle Risikomanagement wies die Bearbeiter in den Finanzämtern auf diese Widersprüche nicht hin (vgl. Bemerkung Nr. 87).

79.3.1.3.3 Bundessteuern

Bei den Bundessteuern bleibt die mit Abstand ertragreichste Verbrauchsteuer die Energiesteuer. Ihr Aufkommen belief sich im Haushaltsjahr 2011 auf 40,0 Mrd. Euro und soll nach dem Haushaltsentwurf 2013 mit 39,8 Mrd. Euro etwa das gleiche Niveau erreichen. Hingegen soll die Stromsteuer nach ihrem Höchststand von 7,2 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf 6,4 Mrd. Euro im Jahr 2013 zurückgehen. Während der Bund durch die im Jahr 2011 erstmalig erhobene Luftverkehrsteuer nach dem Finanzplan weiterhin Einnahmen von 1,0 Mrd. Euro erwartet, wird sich die ebenfalls neu eingeführte Kernbrennstoffsteuer im Finanzplanungszeitraum rückläufig entwickeln. Von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2012 sollen die Einnahmen auf 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2016 zurückgehen.

79.3.2 Bundesbankgewinn

Die Deutsche Bundesbank führt den in ihrem Jahresabschluss ermittelten Reingewinn des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres an den Bundeshaushalt ab. Im Geschäftsjahr 2010 erzielte sie einen Reingewinn von 2,2 Mrd. Euro, der in voller Höhe im Bundeshaushalt 2011 vereinnahmt wurde. Das Soll 2011 von 3,0 Mrd. Euro wurde damit um 0,8 Mrd. Euro unterschritten. Der im Haushaltsjahr 2010 vereinnahmte Jahresüberschuss des Jahres 2009 hatte noch 4,1 Mrd. Euro betragen. Im Jahr 2012 blieb die Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank mit 0,6 Mrd. Euro deutlich hinter dem ursprünglich veranschlagten Soll von 2,5 Mrd. Euro zurück. Die abgesenkten Einnahmen wurden im Ersten Nachtragshaushalt berücksichtigt. Der Reingewinn der Bundesbank ging zurück, weil sie die Risikovorsorge aufgrund gestiegener Risiken aus geldpolitischen Geschäften erhöhte. Die Risiken der Bundesbank aus dem Staatsanleihekaufprogramm sowie aus Refinanzierungskrediten im Eurosystem haben im Zuge der Staatsschuldenkrise in den letzten beiden Jahren deutlich zugenommen. Vor dem Hintergrund der Unwägbarkeiten auf den Finanzmärkten beabsichtigt die Bundesbank, auch im Jahresabschluss 2012 ihre Rückstellungen noch einmal zu erhöhen. Im Haushaltsentwurf 2013 wird der Einnahmeansatz auf 1,5 Mrd. Euro gesenkt. Die tatsächlichen Einnahmen ergeben sich erst nach Vorlage des Jahresabschlusses der Deutschen Bundesbank für das Jahr 2012.

79.3.3 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse

Die Postbeamtenversorgungskasse (PVK) erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen (Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG und Deutsche Telekom AG) sowie deren Hinterbliebene. Sie hat bislang die Rechtsform eines eingetragenen Vereins (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation – BPS-PT) und unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums. Zur Finanzierung dieser Aufgabe leistet der Bund an den BPS-PT jährlich einen Zuschuss. Von den im Bundeshaushalt 2011 hierfür veranschlagten 6,5 Mrd. Euro wurden 6,3 Mrd. Euro abgerufen. Im Bundeshaushalt 2012 sind 6,8 Mrd. Euro eingestellt. Nach dem Haushaltsentwurf soll der Bundeszuschuss im Jahr 2013 auf 7,0 Mrd. Euro steigen. An der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen beteiligen sich daneben die Postnachfolgeunternehmen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung.

In den Jahren 2005 und 2006 hat der BPS-PT mit Zustimmung des Bundesfinanzministeriums seine Beitragsforderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen für die Jahre 2006 bis 2037 weitgehend veräußert. Die Einnahmen von 15,5 Mrd. Euro wurden zur Entlastung der Bundeshaushalte 2005 bis 2007 eingesetzt. Der Bundesrechnungshof hatte dies unter finanzwirtschaftlichen Aspekten kritisch bewertet (vgl. Bemerkungen 2006, Bundestagsdrucksache 16/3200 Nr. 2.2.2.3). Er wies darauf hin, dass derartige Einmalmaßnahmen nur den Anschein einer Haushaltsstabilisierung erwecken und notwendige Konsolidierungsschritte hinauszögern. So entlastete die Verwertung von Forderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen zwar die Bundeshaushalte 2005 bis 2007. Seit dem Jahr 2008 muss der Bundeshaushalt die mit den Pensions- und Beihilfeleistungen verbundenen Ausgabelasten aber fast vollständig übernehmen, weil die von den

Postnachfolgeunternehmen gezahlten Beiträge den Erwerbern der Forderungen zustehen.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Postbeamtenversorgungskasse (PVKNeuG) sieht vor, die Aufgaben der PVK vom BPS-PT zum 1. Januar 2013 auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost zu übertragen. Diese soll in die Rechte und Pflichten des BPS-PT als PVK eintreten. Der Bundesrechnungshof unterstützt diese Neuordnung grundsätzlich; er hatte bereits im Jahr 2002 in seinen Bemerkungen darauf hingewiesen, dass die Rechtsform des eingetragenen Vereins nicht geeignet ist, die erforderliche Kontrolle des Bundes über die Auszahlung von Milliardenbeträgen für Versorgungsleistungen zu gewährleisten.

79.3.4 Bundesimmobilienangelegenheiten

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes. Mit einem Portfolio von rund 400 000 Hektar und 44 000 Wohnungen und Häusern ist sie einer der größten Immobilieneigentümer Deutschlands. In ihrer Zentrale sowie in neun Direktionen arbeiten an 120 Standorten bundesweit rund 6 000 Beschäftigte.

Die Bundesanstalt hat die Aufgabe, das Liegenschaftsvermögen des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen einheitlich zu verwalten und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern. Sie bewertet ihr Vermögen nach handelsrechtlichen Grundsätzen und weist ihre Immobilien in der Bilanz damit wertmäßig aus. In der Vermögensrechnung des Bundes ist das Immobilienvermögen der Bundesanstalt dagegen nicht erfasst, dessen Wert wird nur im Textteil der Vermögensrechnung nachrichtlich angegeben (vgl. Bemerkung Nr. 1.11).

Langfristige Kernaufgabe der Bundesanstalt ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Mit Wirkung zum 1. Januar 2012 wurde die Bundesanstalt kraft Gesetzes mit wenigen Ausnahmen Eigentümerin sämtlicher Dienstliegenschaften des Bundes. Nach dem Eigentumsübergang mieten die Bundesbehörden ihre Liegenschaften bei der Bundesanstalt. Ziel des ELM ist es, Kostentransparenz herzustellen und eine effizientere Nutzung des Immobilienbestandes zu ermöglichen.

Die Mittel für ELM-Mieten sind dezentral in den Einzelplänen der Nutzer veranschlagt. Gleiches gilt für die Mittel, die die Nutzer für selbst initiierte und finanzierte Baumaßnahmen benötigen. Die übrigen Haushaltsmittel des Bundes im Zusammenhang mit dem ELM sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Auf der Einnahmenseite ist dies insbesondere die Abführung der Bundesanstalt an den Bundeshaushalt. Nach dem Haushaltsentwurf 2013 sollen die Einnahmen gegenüber dem Ist 2011 von 1,4 Mrd. Euro und dem Soll 2012 von 2,4 Mrd. Euro auf 2,6 Mrd. Euro steigen. Grund hierfür ist der wachsende Mietflächenbestand der Bundesanstalt. Mit dessen Einnahmen soll sie ab dem Jahr 2013 auch ihre Baumaßnahmen selbst – ohne Bundesdarlehen – finanzieren. Als Folge der vorgesehenen Beendigung der Darlehensfinanzierung von Baumaßnahmen der Bundesanstalt über den Bundeshaushalt entfallen im Haushaltsentwurf 2013 die Ausgaben im Kapitel 6004 vollständig (Soll 2012: 651 Mio. Euro).

Die Bundesanstalt hat im Jahr 2012 die Bewirtschaftung eines Teils ihrer Wohnungen an einen externen Dienstleister vergeben. Dadurch will sie personelle Engpässe beheben, die aufgrund der Übernahme von Dienstliegenschaften insbesondere der Bundeswehr ins ELM entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2011 über die Preisfindung beim Verkauf des Grundstücks „Schlossplatz“ durch die Bundesanstalt an die Stiftung Berliner Schloss - Humboldtforum berichtet. Er hat Fehler im Bewertungsverfahren festgestellt, letztlich jedoch keinen Anlass gesehen, an der Angemessenheit des Kaufpreises zu zweifeln.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Bundesanstalt nicht ausreichend kontrolliert hat, ob Städte und Gemeinden ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen, wenn sie vom Bund Grundstücke verbilligt erworben haben. Sie konnte Nachzahlungsansprüche deswegen nicht geltend machen (vgl. Bemerkung Nr. 81).

79.3.5 Sonstige Versorgungsausgaben

Das Kapitel 6067 („sonstige Versorgungsausgaben“) enthält die Versorgungsausgaben des Bundes, soweit sie nicht in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagt sind. Hierzu gehören zum einen die Leistungen an Versorgungsberechtigte nach dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 Grundgesetz fallenden Personen (G 131) sowie an deren Hinterbliebene. Daneben beteiligt sich der Bund an den Versorgungslasten anderer Dienstherren und erbringt Leistungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz für die geschlossenen Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern. Die Länder erstatten dem Bund die Aufwendungen für die Sonderversorgungssysteme der ehemaligen Volkspolizei, der Feuerwehr und des Strafvollzugs.

Die Versorgungsausgaben im Kapitel 6067 sind bis zum Jahr 2011 leicht zurückgegangen – von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2011. Auf diesem Niveau bewegen sie sich auch nach dem Haushaltsentwurf 2013. Bei den geschlossenen Sonderversorgungssystemen belaufen sich die Nettobelastungen des Bundes auf 1,0 Mrd. Euro (2012: 0,9 Mrd. Euro). Dabei sind die Erstattungen der Länder berücksichtigt.

79.4 Ausblick

Die im Einzelplan 60 veranschlagten Steuereinnahmen sind in hohem Maße von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Nachdem die Steuereinnahmen im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um fast 10 % gestiegen sind, wird für die Haushaltsjahre 2013 bis 2016 mit einem weiteren – wenn auch moderaten – Anstieg des Steueraufkommens von 3 bis 4 % jährlich gerechnet. Da die

sonstigen Einnahmen nach dem Finanzplan leicht zurückgehen und die Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2016 sogar auf Null sinken soll, wird die Bedeutung der Steuereinnahmen für die Finanzierung der Ausgaben des Bundes noch wachsen: Zum Ende des Finanzplanungszeitraums soll der Anteil der Steuereinnahmen 93 % des Haushaltsvolumens ausmachen (Soll 2012: 81 %, Haushaltsentwurf 2013: 86 %).

Auf der Ausgabenseite werden die Zahlungen Deutschlands zur Finanzierung des ESM von insgesamt 21,7 Mrd. Euro bis zum Jahr 2014 die Ausgaben des Einzelplans 60 entsprechend erhöhen. Ab dem Jahr 2014 sind Globale Minderausgaben im Einzelplan 60 ausgebracht, die den Nettobelastungen durch die Einführung des Betreuungsgeldes entsprechen (im Jahr 2014: 1,0 Mrd. Euro; in den Jahren 2015 und 2016: je 1,1 Mrd. Euro). Die damit verbundenen Finanzierungslücken müssen bei der Fortschreibung der Finanzplanung durch konkrete Einsparmaßnahmen geschlossen werden.

80 Kat. C Staatlich gestützte Kreditinstitute erstatten rückwirkend 5 Mio. Euro Verwaltungskosten
(Kapitel 6002 Titel 671 01)

80.0

Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung hat auf Hinweis des Bundesrechnungshofes von staatlich gestützten Kreditinstituten erstmals Gebühren für die Überwachung von Garantien und Kapitalhilfen gefordert. Hierzu war sie nach ihrer Satzung verpflichtet. Die Kreditinstitute erstatteten rückwirkend 5 Mio. Euro. Dadurch benötigte die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung für das Jahr 2011 keine Mittel aus dem Bundeshaushalt.

80.1

Der Bund gewährt Kreditinstituten Garantien und Kapitalhilfen, um die Finanzmärkte zu stabilisieren. Diese finanziellen Hilfen stellt der Finanzmarktstabilisierungsfonds (Fonds) bereit, den der Bund Ende des Jahres 2008 eingerichtet hat. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den Fonds. Dabei überwacht sie laufend, inwieweit die Kreditinstitute die mit den Garantien und Kapitalhilfen verbundenen Informationspflichten und Auflagen einhalten.

Das Bundesfinanzministerium hat in der Satzung der FMSA geregelt, dass sie sich auch über von Kreditinstituten zu entrichtende Gebühren finanziert. Hierdurch deckt sie ihre Verwaltungskosten, die für die Beantragung und während der Laufzeit von Hilfen entstehen. Sofern die eigenen Einnahmen der FMSA nicht ausreichen, erhält sie Mittel aus dem Bundeshaushalt. Im Jahr 2009 waren die Kosten der FMSA durch die für die Beantragung der Hilfen erhobenen Gebühren mehr als gedeckt. Im Jahr 2010 reichten die erhobenen Gebühren nicht aus, um die Kosten auszugleichen. Sie benötigte allerdings keine Haushaltsmittel, weil sie in den Vorjahren Überschüsse erzielt hatte.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Kostenerstattung im Frühjahr 2011. Er stellte fest, dass die FMSA Gebühren bei staatlich gestützten Kreditinstituten nur für die Beantragung der Hilfen erhob. Für die laufende Überwachung bereits gewährter finanzieller Hilfen stellte sie keine Gebühren in Rechnung.

80.2

Der Bundesrechnungshof hat die FMSA aufgefordert, sich von den Kreditinstituten – wie in der Satzung vorgesehen – auch die Kosten für die laufende Überwachung der finanziellen Hilfen erstatten zu lassen.

80.3

Die FMSA hat die Forderung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Die Kreditinstitute erstatteten 5 Mio. Euro Verwaltungskosten rückwirkend für die Jahre 2010 und 2011 für die laufende Überwachung der finanziellen Hilfen. Dadurch benötigte die FMSA auch für das Jahr 2011 keine Mittel aus dem Bundeshaushalt.

81 Kat. B Unzureichendes Vertragsmanagement bei verbilligt veräußerten Grundstücken
(Kapitel 6004 Anlage 1)

81.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat nicht ausreichend kontrolliert, ob Städte und Gemeinden ihren vertraglichen Pflichten nachkommen, wenn sie vom Bund Grundstücke verbilligt erworben haben. Dieses unzureichende Vertragsmanagement führte dazu, dass sie Nachzahlungsansprüche nicht geltend machen konnte. In einem Fall verzichtete sie auf 2,3 Mio. Euro. Sie erhoffte sich davon insbesondere das Entgegenkommen einer Gemeinde, die einen Bebauungsplan aufzuheben drohte.

81.1

Der Bund verkaufte in den Jahren 1991 bis 2004 verbilligt Liegenschaften, u. a. an Städte und Gemeinden. Die Verbilligungsabschläge von bis zu 100 % waren an Bedingungen gebunden. Die Erwerber verpflichteten sich, die Liegenschaft bei Erwerb oder innerhalb einer Frist zu dem vereinbarten Zweck zu verwenden, beispielsweise zum Bau einer Schule.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) überwacht die nahezu 1 000 Verträge mit den Gebietskörperschaften. Erfüllen die Erwerber vertragliche Bedingungen nicht, kann die Bundesanstalt die Liegenschaften zurückerwerben. Alternativ kann sie auch verlangen, dass die Erwerber den Verbilligungsabschlag nebst Zinsen nachzahlen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin stichprobenweise das Vertragsmanagement der Bundesanstalt. Dabei stellte er fest:

- Die Bundesanstalt bestimmte Zweckbindungsfristen nicht richtig.
- Sie war nicht darüber informiert, ob Erwerber den Verwendungszweck erfüllten. So wusste sie beispielsweise nicht, dass Erwerber verbilligte Liegenschaften Dritten zur Nutzung überlassen oder an diese weiterveräußert hatten.
- Sie forderte Nachzahlungen nicht konsequent ein, wenn die Erwerber dem vereinbarten Verwendungszweck für die Liegenschaft nicht nachkamen.

In einem Fall verkaufte der Bund einer Gemeinde ein Grundstück für 400 000 Euro. Dabei gewährte er einen Verbilligungsabschlag von 80 % auf den damaligen Verkehrswert von 2 Mio. Euro. Die Gemeinde verpflichtete sich vertraglich, das Grundstück für ein Gymnasium zu nutzen. Diesen Nutzungszweck erfüllte sie 15 Jahre nicht. Die Bundesanstalt erwarb das Grundstück mangels Bedarf nicht zurück. Sie bezifferte im Jahr 2009 ihren Anspruch auf Nachzahlung des Verbilligungsabschlags nebst Zinsen auf 2,6 Mio. Euro. Den Anspruch machte sie jedoch in dieser Höhe nicht geltend. Stattdessen forderte sie als Teil einer Paketlösung 300 000 Euro. Hierbei zog sie vom aktuellen Verkehrswert der Liegenschaft (1,05 Mio. Euro) den Kaufpreis und die zwischenzeitlichen Aufwendungen der Gemeinde ab (jeweils 400 000 Euro) und rundete den Restbetrag auf.

Die Bundesanstalt erhoffte sich von der Paketlösung insbesondere Zugeständnisse der Gemeinde bei planungsrechtlichen Entscheidungen für andere Grundstücke. Die Gemeinde hatte gedroht, einen Bebauungsplan aufzuheben. Dann wären Baulandflächen der Bundesanstalt Agrarland geworden und damit weniger wert gewesen. Die Gemeinde hätte den Bebauungsplan nach den baurechtlichen Vorschriften entschädigungslos aufheben können. Denn die Bundesanstalt hatte länger als sieben Jahre ihr Baurecht nicht genutzt, d. h. die Flächen beispielsweise nicht als Bauland verkauft.

Die Bundesanstalt holte für ihren weitgehenden Verzicht auf die Nachzahlungsforderung nicht die Zustimmung des Bundesfinanzministeriums ein. Diese ist bei Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung oder einem Forderungsverzicht von über 500 000 Euro erforderlich. Sie begründete ihr Verhalten später mit Zeitdruck und dem komplexen Sachverhalt.

81.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, stärker zu kontrollieren, ob die Käufer ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen. Nur so kann sie ihre Rechtsposition wahren. Er hat vorgeschlagen, dass die Bundesanstalt

- die Berechnung der Zweckbindungsfristen überprüft,
- stärker darauf achtet, ob die Käufer die verbilligten Liegenschaften Dritten zur Nutzung überlassen haben und
- bei Vertragsverstößen ihre Rechte konsequenter umsetzt. So sollte sie beispielsweise die Nachzahlung eines Verbilligungsabschlags frühzeitig und in voller Höhe fordern.

Im Fall der Paketlösung hat sich die Bundesanstalt in eine schlechte Verhandlungsposition begeben, weil sie ihre vertraglichen Rechte nur zögerlich durchsetzte. Die Gemeinde konnte so damit drohen, den Bebauungsplan aufzuheben. Das hätte voraussichtlich finanzielle Nachteile für den Bund in Millionenhöhe zur Folge gehabt. Um dies zu vermeiden, musste die Bundesanstalt größtenteils auf die Nachzahlung des Verbilligungsabschlags nebst Zinsen verzichten. Hierdurch ist dem Bund ein Einnahmeausfall von 2,3 Mio. Euro entstanden. Vor dem Verzicht wäre zudem die Zustimmung des Bundesfinanzministeriums erforderlich gewesen.

81.3

Die Bundesanstalt hat wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, um ihr Vertragsmanagement zu verbessern. So hat sie die Zweckbindungsfristen überprüft. Ferner überwacht sie intensiver, ob Erwerber ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen. Sie hat bereits mehrere Erwerber aufgefordert, den Verbilligungsabschlag nachzuzahlen. Von einer Gemeinde konnte sie eine Nachzahlung von 624 000 Euro erwirken.

Zum Fall der Paketlösung hat die Bundesanstalt betont, dass sie keine Alternativen gehabt habe. Aufgrund des Urteils in einem vergleichbaren Fall hätte sie eine Nachzahlung des Verbilligungsabschlags nebst Zinsen voraussichtlich nicht durchsetzen können. Ihr hätte nur der Rückkauf zugestanden. Das Urteil, auf das sie ihre Entscheidung gestützt habe, sei erst später höchstrichterlich aufgehoben worden.

Die Bundesanstalt hat zudem darauf verwiesen, dass sie durch die Paketlösung eine Konfrontation mit der Gemeinde vermieden habe. In einem ohnehin schwierigen Marktumfeld hätten ihr Vermögensverluste von 4 Mio. Euro gedroht, wenn die Gemeinde den Bebauungsplan aufgehoben hätte. Ihr Bauland hätte sie bis dahin nicht verwertet, weil der Verkauf anderer Grundstücke in der Gemeinde schleppend verlief. Der Anspruch auf Nachzahlung des Verbilligungsabschlags nebst Zinsen von 2,6 Mio. Euro sei nur ein rechnerisches Ergebnis. Tatsächlich sei die Forderung in dieser Höhe gegenüber der Gemeinde nicht durchsetzbar gewesen.

Unter Berücksichtigung der abgewendeten Vermögensnachteile habe sie auf weniger als 500 000 Euro verzichtet. Die Bundesanstalt hat auch die grundsätzliche Bedeutung des Falls verneint.

81.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesanstalt seine Empfehlungen für das Vertragsmanagement weitgehend aufgegriffen hat. Sie überwacht nunmehr sorgfältiger, ob die Erwerber die vertraglichen Verpflichtungen einhalten.

Die Bundesanstalt muss jedoch künftig zielstrebiger reagieren, wenn sie feststellt, dass Erwerber vertragliche Pflichten verletzen. Der Fall der Paketlösung zeigt, welche Folgen sich aus einem zögerlichen Vorgehen ergeben können. Drohende Nachteile in Millionenhöhe wegen eines etwaigen Baurechtsverlusts mögen die Paketlösung zwar nachträglich rechtfertigen. Die schwierige Verhandlungssituation geht jedoch auch auf das Verhalten der Bundesanstalt selbst zurück. Sie ließ sich einerseits 15 Jahre von der Gemeinde hinhalten, die das Grundstück nicht für Schulzwecke nutzte. Andererseits verwertete die Bundesanstalt länger als sieben Jahre Flächen nicht als Bauland. So konnte die Gemeinde ihr damit drohen, den Bebauungsplan aufzuheben. Die Paketlösung kann die Verhandlungsposition der Bundesanstalt auch in anderen derartigen Fällen beeinträchtigen. Ihr Verzicht auf finanzielle Ansprüche hätte schon deshalb der Zustimmung des Bundesfinanzministeriums bedurft.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesanstalt künftig frühzeitig und konsequenter ihre vertraglichen Rechte geltend macht, wenn Erwerber verbilligter Liegenschaften absehbar ihren Pflichten nicht nachkommen.

82 Kat. C Defizite beim Vollzug des Konjunkturprogramms: Baumaßnahmen häufig nicht bedarfsgerecht und nicht wirtschaftlich

(Anlage 1 zu Kapitel 6002 – Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“/6091 Titel 711 31)

82.0

Staatliche Konjunkturprogramme für Baumaßnahmen sind aufgrund langer Planungsphasen nur bedingt geeignet, die Bauwirtschaft rasch anzukurbeln. Bei Baumaßnahmen besteht das Risiko, dass wegen der engen zeitlichen Vorgaben der Bedarf nicht rechtzeitig und sachgerecht nachgewiesen und die Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend untersucht werden kann. Beim Konjunkturprogramm der Jahre 2009 bis 2011 für die Gebäudesanierung konnte zudem der vom Parlament erwartete größtmögliche Nutzen für den Bund nicht sicher erreicht werden.

Das Bundesbauministerium hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Defizite im Vollzug des genannten Konjunkturprogramms für die Gebäudesanierung eingeräumt.

82.1

Die Bundesregierung beschloss Anfang 2009 das Konjunkturpaket II. Der Deutsche Bundestag richtete in der Folge im März 2009 das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)“ mit dem Ziel ein, der Wirtschaft schnell einen zusätzlichen konjunkturellen Impuls zu geben. Der ITF war im Hinblick auf den Zweck, den finanziellen Umfang und die Laufzeit eng begrenzt. Die Mittel waren nur bis Ende 2011 verfügbar. Aus dem ITF zu finanzierende Maßnahmen mussten zusätzlich durchgeführt werden. Sie durften also zuvor nicht im Bundeshaushalt veranschlagt sein und bestehende Planungen nicht ersetzen oder verschieben.

Der Bundesrechnungshof hatte sich bereits in seinen Bemerkungen 2010 zu den konjunkturpolitischen Maßnahmen des ITF geäußert (vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagdrucksache 17/5350 Nr. 1). Er hatte u. a. festgestellt, dass die Stellen, die die aus dem ITF finanzierten Maßnahmen umzusetzen hatten, auf diese Aufgabe nicht immer ausreichend vorbereitet waren. Sie mussten teilweise erst die administrativen Voraussetzungen schaffen, um die erheblichen Mittel in kurzer Zeit zweckentsprechend ausgeben zu können. Daneben hatte der Bundesrechnungshof aufgezeigt, dass Förderbereiche mit hoher Komplexität und langen Planungsphasen – wie beispielsweise die wissenschaftliche Forschung – ausgewählt worden waren, die sich für schnelle Investitionen wenig eigneten.

Teil des Konjunkturpakets II war auch das über den ITF finanzierte Programm „Grundsanierung und energetische Sanierung von Gebäuden“ (Konjunkturprogramm Gebäudesanierung).

Wie das Bundesbauministerium dieses Konjunkturprogramm Gebäudesanierung umsetzte, war Gegenstand einer weiteren Prüfung. Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes München und Stuttgart.

Das Bundesbauministerium bewirtschaftete 500 Mio. Euro, die je zur Hälfte für Baumaßnahmen des Bundes und für Baumaßnahmen von Zuwendungsempfängern verwendet werden sollten.

Über die Bestimmungen zur Verwendung der Mittel des ITF hinaus hatte der Haushaltsgesetzgeber die Verwendung der Mittel aus dem Konjunkturprogramm Gebäudesanierung an weitere Bedingungen geknüpft und entsprechende verbindliche Haushaltsvermerke formuliert. Nach diesen Haushaltsvermerken konnten mit diesen Mitteln Sanierungen, in Einzelfällen auch Neubauten, mit dem Schwerpunkt „Energie-, Betriebs- und Erhaltungskostensenkung sowie CO_2- und Klimakostenverminderung“ finanziert werden. Der Haushaltsgesetzgeber hatte dem Bundesbauministerium darüber hinaus aufgegeben, seine Auswahl zu finanzierender Maßnahmen auf Grundlage einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse anhand bestimmter Kriterien zu treffen. Ein Kriterium war, dass der Baubeginn bis Ende 2010 erfolgen sollte. Nach einem anderen Kriterium sollte der Umfang der künftigen Energie-, Betriebs- und Erhaltungskostenersparnis ausschlaggebend für eine Finanzierung sein. Weitere Kriterien waren beispielsweise die Reduzierung der Klimakosten oder das

Maß der Beschäftigungswirksamkeit. Das Konjunkturprogramm Gebäudesanierung hatte eine Laufzeit von 34 Monaten.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner begleitenden Prüfung fest:

- Das Bundesbauministerium hatte 18 Monate nach Programmstart erst 20 % der Mittel, also 100 Mio. Euro, überwiegend für Planungsleistungen von Architekten und Ingenieuren oder für Leistungen staatlicher Bauverwaltungen verausgabt.
- Es konnte nicht ausreichend den Nachweis führen, dass die finanzierten Maßnahmen zusätzlich sind.
- Es finanzierte vertiefte Bauplanungen, obwohl der Bedarf der geplanten Maßnahmen nicht abschließend geklärt worden war und ihm Unterlagen zur Wirtschaftlichkeit nicht vorlagen.
- Das Bundesbauministerium hatte die vom Haushaltsgesetzgeber geforderte Kosten-Wirksamkeits-Analyse nicht in vollem Umfang vorgenommen.
- Es war nicht in der Lage anzugeben, in welchem Umfang der Bund künftig und auf Dauer Einsparungen erwarten kann, die auf Baumaßnahmen zurückzuführen sind, die aus dem Konjunkturprogramm Gebäudesanierung finanziert wurden.
- Es hatte Baumaßnahmen von nicht berechtigten Dritten finanziert.

Die Ressorts hatten dem Bundesbauministerium Prioritätenlisten zu den von ihnen gewünschten Baumaßnahmen übermittelt. Unterlagen, mit denen der Bedarf und der wirtschaftliche Vorteil der gewählten Lösung nachgewiesen worden war, hatten sie nicht eingereicht. Das Bundesbauministerium hatte diese auch nicht gefordert. Es orientierte sich bei seiner Auswahl der zu finanzierenden Baumaßnahmen wesentlich an den Prioritätenlisten. Hinsichtlich der Frage, ob die Maßnahme zusätzlich sei, stützte es sich auf Angaben der Ressorts oder auf Angaben der Zuwendungsempfänger. Deren Angaben waren teilweise nicht zutreffend.

Dem Bundesbauministerium lagen darüber hinaus bei seiner Auswahl häufig nur sehr grobe Daten zum erforderlichen Bauumfang, zum notwendigen Baustandard, zu den erwarteten Kosten und zu einer realistischen Bauzeit vor. Auch fehlten ihm im Regelfall Daten zur bisherigen Höhe und zur erwarteten Verringerung der Nutzungskosten. Das Bundesbauministerium hatte auch keine Datengrundlage, um den Beitrag der ausgewählten Maßnahmen zur CO_2- und Klimakostenverminderung abschätzen zu können. Zu den Nutzungskosten von Gebäuden zählen im Wesentlichen Betriebs- und Instandsetzungskosten, also insbesondere Kosten für Ver- und Entsorgung mit Energie und Wasser, für die Bedienung und Wartung technischer Anlagen, für die Gebäudereinigung oder für den Bauunterhalt.

Der Bundesrechnungshof stellte überdies bei einzelnen Maßnahmen nicht bewertete Risiken fest, insbesondere hinsichtlich der Baukosten und der Termine.

82.2

Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes, über die er mit seinen Bemerkungen 2010 berichtete, haben sich auch bei dieser Prüfung bestätigt.

Die Mittel für das Konjunkturprogramm Gebäudesanierung haben nur eine geringe konjunkturpolitische Wirkung erzielen können, weil der Mittelabfluss nicht rasch einsetzte und auch Maßnahmen finanziert wurden, die nicht zusätzlich waren.

Das Bundesbauministerium hat die gesetzlich geforderten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht mit der gebotenen Sorgfalt beachtet. Auch die Bestimmungen zum Konjunkturpaket II weisen ausdrücklich auf diese Grundsätze hin. Das Bundesbauministerium hat versäumt, den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit gewählter Lösungen rechtzeitig nachweisen zu lassen.

Das Bundesbauministerium hat zudem den Aspekt des größtmöglichen Nutzens bei vorgegebenem Kostenrahmen außer Acht gelassen. Es ist damit nicht der Forderung des Haushaltsgesetzgebers nachgekommen, der bei dem geprüften Programm ausdrücklich eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse gefordert hatte. Das Bundesbauministerium hat dadurch nicht sichergestellt, dass der Bund nachhaltig entlastet wird. Von einer solchen Entlastung konnte der Bund nur dann ausgehen, wenn die Nutzungskosten von Gebäuden deutlich und auf Dauer reduziert werden und dies auf Maßnahmen zurückzuführen ist, die mit Mitteln des Konjunkturprogramms Gebäudesanierung finanziert wurden. Dies gilt sowohl für Gebäude des Bundes als auch für Gebäude, die vom Bund regelmäßig finanzierte Zuwendungsempfänger betreiben.

Im Einzelnen hat es das Bundesbauministerium insbesondere unterlassen, vorab die Nutzungskosten im „Vorher-/Nachher-Vergleich“ feststellen zu lassen. Es hat zudem häufig auf unzulänglicher Basis zum erwarteten Bauumfang und zu den erwarteten Kosten entschieden; stellt sich zudem erst bei fortgeschrittener Planung heraus, dass die Ausgaben höher als erwartet sein werden, verringert sich der vermeintliche Vorteil einer Maßnahme.

Das Bundesbauministerium hätte zudem die Angaben der Ressorts oder der Zuwendungsempfänger zumindest stichprobenartig prüfen müssen. Dann wären ihm unzutreffende Angaben – beispielsweise zur Zusätzlichkeit der Maßnahme oder zur Zugehörigkeit des Zuwendungsempfängers zum Kreis der Berechtigten – aufgefallen.

Das Bundesbauministerium hat überdies Risiken, die sich erst bei der weiteren, vertieften, Planung herausstellten, auf künftige Haushalte verlagert. Es ist daher nicht auszuschließen, dass Maßnahmen Folgehaushalte belasten wer-

den, weil sie nicht rechtzeitig abgeschlossen oder nur mit zusätzlichen Mitteln des Ressorts finanziert werden können.

An nicht berechtigte Dritte erteilte Bewilligungen hat das Bundesbauministerium zum Teil und erst auf Hinweis des Bundesrechnungshofes widerrufen.

82.3

Das Bundesbauministerium hat Defizite beim Vollzug des Konjunkturprogramms Gebäudesanierung eingeräumt. Es habe das Programm „nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten“ umsetzen müssen. Ansonsten wären die Ziele des Programms nicht zu erreichen gewesen.

Es hat zu bedenken gegeben, dass die terminlichen Vorgaben äußerst ehrgeizig waren. Problematisch sei es gewesen, innerhalb kürzester Zeit Vorschläge für neue Baumaßnahmen einzuholen und diese anhand vieler, sich teilweise konkurrierender Kriterien überschlägig zu bewerten. Die sonst üblichen Verfahren hätten gestrafft und flexibel ausgestaltet werden müssen. Das habe u. a. dazu geführt, dass die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen erst spät – mit der vertieften Bauplanung – untersucht werden konnte. Im Regelfall stehe mehr Zeit für das Vorbereiten, Planen und Ausführen von größeren Baumaßnahmen zur Verfügung.

Die geforderte Kosten-Wirksamkeits-Analyse habe das Bundesbauministerium nicht vornehmen können. Es habe sich stattdessen darauf beschränkt, den Nutzwert zu betrachten. Die für eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse notwendigen Daten seien nicht verfügbar gewesen. Ursächlich dafür sei, dass es ein durchgängiges, effektives und kontinuierliches Energiemanagement bislang nicht gebe.

Zum Start des Programms im Jahr 2009 sei es daher dem Bundesbauministerium sowohl methodisch als auch terminlich nicht möglich gewesen, bei vorgegebenem Kostenrahmen anhand von Rechenmodellen einen maximalen Nutzen für den Bund nachzuweisen. So habe man wegen der nicht verfügbaren Daten nicht genau ermitteln können, in welchem Maße der Bund – insbesondere hinsichtlich der künftigen Einsparung von Nutzungskosten – entlastet werde.

Das Bundesbauministerium hat bestätigt, dass es hinsichtlich der Prioritäten, der Förderfähigkeit und der Zusätzlichkeit ausschließlich den Angaben der Ressorts vertraut habe oder wegen der terminlichen Vorgaben des Konjunkturpakets II ohne weitere Nachweise habe vertrauen müssen. Den Vorwurf des Bundesrechnungshofes, Maßnahmen ohne nachgewiesenen Bedarf finanziert zu haben, hat das Bundesbauministerium aber zurückgewiesen. Spätestens nach Abschluss der finanzierten Maßnahmen hätten die Ressorts für jede durchgeführte Maßnahme den Bedarf belastbar darzulegen.

Bei Sanierungen seien daneben häufig vorher nicht erwartete Kosten und damit die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Risiken festzustellen. Dennoch habe das Bundesbauministerium bestimmte Geldbeträge nicht als Sicherheitsreserve zurückhalten wollen, um einen vollständigen Mittelabfluss nicht zu gefährden.

Aus Sicht des Bundesbauministeriums sei eine konjunkturelle Wirksamkeit des Konjunkturprogramms Gebäudesanierung rasch eingetreten, weil Arbeitsplätze für Architekten und Ingenieure geschaffen oder gesichert wurden.

Nach Ende des Programms, im Mai 2012, hat das Bundesbauministerium sich gegenüber dem Bundesrechnungshof erneut geäußert. Es hat versichert, dass der Bundeshaushalt mittelfristig entlastet werde. Der Umfang sei jedoch nicht bewertbar.

82.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des Bundesbauministeriums bestätigt. Auch wenn das Bundesbauministerium vor allem den Mittelabfluss sicherstellen wollte, ist das Ergebnis aufgrund der nicht nachweisbaren künftigen Einsparungen für den Bund nur bedingt zufriedenstellend.

Der Nachweis des Bedarfs erst mit Abschluss einer Maßnahme entspricht nicht haushaltsrechtlichen Grundsätzen. Daneben steht zu befürchten, dass eine auf das Programm zurückzuführende und dauerhafte Entlastung des Bundeshaushalts nicht oder nur bedingt nachweisbar sein wird. Auch eine auf das Programm zurückzuführende und dauerhafte CO_2- und Klimakostenverminderung wird mit Zahlen ebenso wenig belegt werden können.

Insbesondere Baumaßnahmen im Bestand, die durch das Konjunkturprogramm Gebäudesanierung vornehmlich finanziert werden sollten, erfordern einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf. Mit dem Programm mögen zwar Arbeitsplätze für Architekten und Ingenieure geschaffen oder gesichert worden sein, das Baugewerbe jedoch erreichte es erst mit zeitlichem Verzug.

Der Bundesrechnungshof ist deshalb davon überzeugt, dass staatliche Konjunkturprogramme für Baumaßnahmen nur wenig geeignet sind, schnell eine zusätzliche Nachfrage zu erzeugen.

83 Kontrolldefizite bei steuerlicher Erfassung von Vermietungsfällen

Kat. B (Kapitel 6001 Titel 012 01, 044 02)

83.0

Aufgrund unzureichender Kontrollmöglichkeiten können die Finanzämter nicht immer erkennen, ob Vermieter in ihren Einkommensteuererklärungen für alle ihre vermieteten Grundstücke Mieteinkünfte angegeben haben. Ebenso bleibt in einigen Fällen unbekannt, wenn Vermieter trotz zu versteuernder Mieteinkünfte keine Einkommensteuererklärungen abgeben. Das Bundesfinanzministerium sollte darauf hinwirken, dass in der Verwaltung vorhandene Grundstücksdaten den Veranlagungsstellen der Finanzämter künftig zur Verfügung stehen.

83.1

Steuerpflichtige mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (Mieteinkünfte) sind grundsätzlich zur Abgabe von Einkommensteuererklärungen verpflichtet. Die Veranlagungsstelle des Finanzamtes, in dessen Bezirk der Vermieter seinen Wohnsitz hat, erfasst den Fall und bearbeitet die Einkommensteuererklärung.

Die Bewertungsstellen der Finanzämter ermitteln für jedes einzelne Grundstück einen Einheitswert und erteilen dem Grundstückseigentümer hierüber einen Bescheid. Dafür ist das Finanzamt zuständig, in dessen Bezirk ein Grundstück liegt.

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei Finanzämtern in vier Ländern,

- ob alle zur Abgabe von Einkommensteuererklärungen verpflichteten Vermieter bei den zuständigen Veranlagungsstellen steuerlich erfasst waren und
- ob die steuerlich bereits erfassten Vermieter für alle Grundstücke ihre Mieteinkünfte erklärt hatten.

Dazu wählte er jeweils etwa 100 Grundstücke mit meist älteren Gebäuden aus. Denn positive Mieteinkünfte ergeben sich insbesondere bei älteren Gebäuden und Eigentumswohnungen, wenn Finanzierungskosten und erhöhte Gebäudeabschreibungen weitgehend entfallen sind.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass einige Vermieter ihre Mieteinkünfte nicht bzw. nicht für alle Grundstücke erklärt hatten. So hatten steuerlich erfasste Vermieter in Einzelfällen in ihren Einkommensteuererklärungen positive Mieteinkünfte nicht angegeben. Die steuerlich nicht erfassten Vermieter waren zwar in den meisten geprüften Fällen nicht zur Abgabe von Einkommensteuererklärungen verpflichtet. Mehrere Vermieter mit positiven Mieteinkünften hätten jedoch Einkommensteuererklärungen abgeben müssen. Sie waren daher zu Unrecht steuerlich nicht erfasst. Allein bei einem Finanzamt führten vier bislang unbekannte Vermietungsfälle zu Steuernachzahlungen von mehr als 25 000 Euro.

Die Veranlagungsstellen konnten nicht ermitteln, ob die bei ihnen erfassten Steuerpflichtigen vermietete oder verpachtete Grundstücke besitzen. Die Bewertungsstellen haben zwar einen Überblick über alle bebauten und unbebauten Grundstücke und deren Eigentümer in ihrem Bezirk. Auf diese Grundstücksdaten konnten die Veranlagungsstellen aber nicht zugreifen. Die Bewertungsstellen informierten sie hierüber auch nicht.

Die Finanzämter sind gehalten, Steuerfälle zu löschen, wenn z. B. das zu versteuernde Einkommen mehrere Jahre den Grundfreibetrag nicht überschreitet. Nach der momentanen Praxis überwachen sie einen gelöschten Steuerfall regelmäßig nicht mehr. Die Finanzämter müssen derzeit letztlich darauf vertrauen, dass diese Vermieter von sich aus Steuererklärungen abgeben, wenn sie wieder steuerpflichtig werden. Dies geschieht nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes allerdings nur in Ausnahmefällen.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die steuerliche Erfassung der positiven Mieteinkünfte nicht in allen Fällen gewährleistet ist. Dies führt zu Steuermindereinnahmen. Aufgrund fehlender Daten sind diese zwar nicht bezifferbar. Sie dürften aber nach dem Ergebnis der Stichproben des Bundesrechnungshofes nicht unerheblich sein. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium darauf aufmerksam gemacht, dass die Finanzverwaltung nicht allein auf die Steuerehrlichkeit vertrauen dürfe, sondern Kontrollen durchführen müsse. Er hat deshalb dem Bundesfinanzministerium verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, damit die Veranlagungsstellen von den Grundstücken erfahren und die Steuer entsprechend festsetzen können.

Die Veranlagungsstellen sollten die Grundstücksdaten eines Steuerpflichtigen elektronisch einsehen können. Hierfür müssten sie mit den Bewertungsstellen oder anderen Behörden mit Grundstücksdaten (z. B. den Grundbuch- oder Katasterämtern) vernetzt werden. Dann könnten die Veranlagungsstellen auf deren Grundstücksdaten zugreifen. Soweit dies nicht in absehbarer Zeit technisch umsetzbar ist, sollten die Bewertungsstellen den Veranlagungsstellen möglichst elektronisch Kontrollmitteilungen über Grundstücksdaten eines Steuerpflichtigen zusenden. Die Veranlagungsstellen könnten anhand dieser Mitteilungen prüfen, ob die Steuerpflichtigen ihre Mieteinkünfte erklärt haben.

Auch sollten die Finanzämter gelöschte Steuerfälle mit Mieteinkünften grundsätzlich nach einigen Jahren überprüfen, wenn eine Steuerpflicht nicht auszuschließen ist.

83.3

Das Bundesfinanzministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit den Ländern erörtert. In einzelnen Ländern könne die Veranlagungsstelle auf die Grundstücksdaten der Bewertungsstelle desselben Finanzamtes zugreifen. Dies sei teilweise auch landesweit vorgesehen. Bundesweit jedoch sei es wegen der unterschiedlichen IT-Systeme in den einzelnen Ländern derzeit nicht möglich. Gleiches gelte für die Grundstücksdaten anderer Behörden.

Das Bundesfinanzministerium befürwortet den Vorschlag, die Daten der Bewertungsstellen mit denen der Veranlagungsstellen künftig zu vernetzen. Hiervon verspricht es sich Vollzugsvorteile. Um dies zu unterstützen, sei allerdings ein bundeseinheitliches IT-Verfahren notwendig. Es habe ein solches Verfahren bislang noch nicht in Auftrag gegeben. Dies könne allenfalls langfristig umgesetzt werden.

Das Bundesfinanzministerium hat es abgelehnt, Kontrollmitteilungen über Grundstücksdaten von den Bewertungsstellen versenden zu lassen. Der Personalaufwand in den Veranlagungsstellen, um diese Mitteilungen auszuwerten, stünde in keinem Verhältnis zum Nutzen.

Aus Kosten-Nutzen-Erwägungen hält es das Bundesfinanzministerium auch nicht für erforderlich, dass die Finanzämter einmal gelöschte Steuerfälle mit Mieteinkünften

nach Ablauf einiger Jahre in bestimmten Fällen wieder aufgreifen.

83.4

Obwohl in absehbarer Zeit eine Vernetzung nicht umsetzbar sein soll, lehnt das Bundesfinanzministerium die Versendung von Kontrollmitteilungen ab. Dies ist für den Bundesrechnungshof nicht hinnehmbar. Die Kosten-Nutzen-Erwägungen des Bundesfinanzministeriums teilt der Bundesrechnungshof nicht. Aus einer kleinen untersuchten Teilmenge von Grundstücken in einem Finanzamt haben sich bereits Mehreinnahmen von mehr als 25 000 Euro ergeben. Die vom Bundesfinanzministerium im Falle einer Vernetzung selbst erwarteten Vollzugsvorteile dürften sich auch bei Kontrollmitteilungen ergeben. Denn der Aufwand, um sie zu erstellen und auszuwerten, fällt im Wesentlichen nur einmal an.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das Bundesfinanzministerium dafür einsetzt, Grundstücksdaten zu vernetzen. Sofern dies nicht kurzfristig umsetzbar ist, sollten für die Übergangszeit die Bewertungsstellen flächendeckend möglichst elektronisch Kontrollmitteilungen an die zuständigen Veranlagungsstellen übersenden. Dort sind diese auszuwerten.

Außerdem sollte das Bundesfinanzministerium darauf hinwirken, dass die Finanzämter gelöschte Steuerfälle mit Mieteinkünften nach einigen Jahren überprüfen, wenn eine Steuerpflicht nicht auszuschließen ist.

84 Kat. B Vorsteuer-Vergütungsverfahren für ausländische Unternehmer muss verbessert werden

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

84.0

Ausländische Unternehmer können sich ihre in Deutschland gezahlte Umsatzsteuer erstatten lassen. Das Erstattungsverfahren ist fehleranfällig und aufwendig. Es führte zu Bearbeitungsrückständen und Zinszahlungen. Das Bundesfinanzministerium hat zugesagt, das vorhandene IT-System stufenweise auszubauen und organisatorische Verbesserungen umzusetzen. Es sollte die Maßnahmen zügig umsetzen.

84.1

Unternehmer, die ihren Sitz im Ausland haben, können sich unter bestimmten Voraussetzungen die in Deutschland gezahlte Umsatzsteuer erstatten lassen (Vorsteuer-Vergütungsverfahren). Die Anträge bearbeitet das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt).

Für Unternehmer, die ihren Sitz innerhalb der Europäischen Union haben, wurde das Vorsteuer-Vergütungsverfahren zum Jahresbeginn 2010 auf ein elektronisches Verfahren umgestellt. Der Staat, in dem der Unternehmer seinen Sitz hat, leitet dessen Antrag an das Bundeszentralamt weiter. Damit bestätigt er die Unternehmereigenschaft des Antragstellers. Ab einem bestimmten Betrag sind dem Antrag die Rechnungen oder Einfuhrbelege als elektronische Kopie beizufügen.

Unternehmer, die ihren Sitz außerhalb der Europäischen Union haben, können ihre Anträge sowohl elektronisch als auch in Papierform stellen. Sie haben eine Bescheinigung des Staates beizufügen, in dem sie ihren Sitz haben. Damit bescheinigt der Staat, dass der Unternehmer mehrwertsteuerpflichtig und unter einer Steuernummer eingetragen ist. Diese Unternehmerbescheinigung muss bestimmten Anforderungen entsprechen. So muss sie beispielsweise den beantragten Vergütungszeitraum abdecken. Die Rechnungen und Einfuhrbelege zum Antrag sind im Original vorzulegen.

Liegen alle notwendigen Unterlagen vor, hat das Bundeszentralamt den Antrag innerhalb bestimmter Fristen zu bearbeiten. Überschreitet es diese, muss es den Vergütungsbetrag verzinsen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin, wie das Bundeszentralamt Vorsteuer-Vergütungsanträge ausländischer Unternehmer bearbeitet. Er stellte fest, dass die Bediensteten zur Prüfung eines elektronischen Antrags vier verschiedene IT-Fachprogramme und Datenbanken nutzen mussten. Dies war zeitaufwendig und wenig anwenderfreundlich. Das Verfahren war dadurch auch fehleranfällig. Die Bediensteten waren zudem jeweils für bestimmte Länder zuständig. Dabei berücksichtigte das Bundeszentralamt die unterschiedlich hohe Zahl der Anträge je Land nicht ausreichend. Dies führte dazu, dass die Anträge ungleichmäßig auf die Bediensteten verteilt waren. Hohe Bearbeitungsrückstände hatten zur Folge, dass die Vergütungsbeträge oftmals zu verzinsen waren. So zahlte das Bundeszentralamt von Januar 2010 bis Juni 2011 insgesamt mehr als 8 Mio. Euro Zinsen für Fälle, in denen es den Bescheid ändern musste. Im IT-System konnten die Bediensteten die Gesamthöhe aller Zinszahlungen nicht ermitteln.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass das Vorsteuer-Vergütungsverfahren ein erhebliches Betrugsrisiko barg. Ursachen waren insbesondere die weitgehend elektronische Abwicklung und die Vielzahl der Anträge. Dies zeigten bislang aufgedeckte Betrugsfälle. Dennoch bearbeitete das Bundeszentralamt die Anträge ohne den Einsatz eines elektronischen Risikomanagementsystems.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass die Unternehmerbescheinigungen oftmals nicht den Anforderungen genügten. Das Bundeszentralamt erkannte sie dennoch an.

84.2

Der Bundesrechnungshof hat die hohen Bearbeitungsrückstände und Zinszahlungen beanstandet. Er hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, die IT-Unterstützung zur Bearbeitung der Vorsteuer-Vergütungsanträge zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hat auch angeregt zu prüfen, ob die Anträge gleichmäßig auf die Bediensteten verteilt werden können. Dazu sollten die Aufgabenbereiche der Bediensteten entsprechend dem Arbeitsanfall zugeschnitten werden. Mit diesen Maßnahmen kann das Bundeszentralamt die hohen Bearbeitungsrückstände ab-

bauen und Zinszahlungen vermeiden. Letztere müssen vollständig ermittelt und ausgewiesen werden. Hierfür sind die technischen Voraussetzungen zu schaffen, damit insbesondere auch Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt werden können und ihnen entgegengewirkt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat auf das hohe Betrugsrisiko beim Vorsteuer-Vergütungsverfahren hingewiesen. Er hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, ein elektronisches Risikomanagementsystem einzuführen. Mit Hilfe gezielter Risikohinweise kann das Bundeszentralamt die Vergütungsfälle anhand ihres Risikopotenzials besser bewerten und bearbeiten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, die Bediensteten des Bundeszentralamtes auf die inhaltlichen und formalen Voraussetzungen der Unternehmerbescheinigung nochmals ausdrücklich hinzuweisen.

84.3

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, dass es zwischenzeitlich den Geschäftsprozess Vorsteuer-Vergütungsverfahren insgesamt analysiert habe. Hierbei sei eine umfangreiche Schwachstellenanalyse durchgeführt worden. Der Vorsteuer-Vergütungsbereich solle organisatorisch umstrukturiert und das IT-System erneuert werden. Als Grundlage dafür habe es ein Gesamtkonzept erarbeitet.

Das Bundesfinanzministerium hat weiter mitgeteilt, es habe gemeinsam mit dem Bundeszentralamt und dem Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) begonnen, das IT-System zur Bearbeitung der Vergütungsanträge schrittweise auszubauen. Die erste Ausbaustufe solle im August 2012 in Betrieb genommen werden. Hierdurch könnten die Anträge bereits deutlich effizienter bearbeitet werden. Eine zweite Ausbaustufe soll im Mai 2013 folgen. Bereits im August 2010 habe das Bundeszentralamt das ZIVIT beauftragt, eine Auswertungsfunktion für Zinszahlungen zu schaffen. Aus Kapazitätsgründen habe das ZIVIT diesen Auftrag bislang nicht erfüllt. Das Bundesfinanzministerium ist der Ansicht, dass die als besonders risikobehaftet erachteten Fälle durch das Bundeszentralamt systematisch genau geprüft würden. Gleichwohl sei vorgesehen, ein elektronisches Risikomanagement einzuführen.

Das Bundesfinanzministerium hat außerdem mitgeteilt, dass das Bundeszentralamt die Bediensteten geschult habe. Dabei sei auch nochmals ausdrücklich auf die Anforderungen an die Unternehmerbescheinigungen hingewiesen worden. Die Schulungen will es fortsetzen und dabei auch aktuelle Themen aufgreifen.

84.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die vom Bundesfinanzministerium gemeinsam mit dem Bundeszentralamt angekündigten Maßnahmen als einen ersten Schritt an, um das Vorsteuer-Vergütungsverfahren für ausländische Unternehmer zu verbessern. Das Bundesfinanzministerium sollte die Maßnahmen des Gesamtkonzepts für den Vorsteuer-Vergütungsbereich (erneuertes IT-System, elektronisches Risikomanagement, regelmäßige Schulungen) nunmehr zügig umsetzen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es nicht hinnehmbar, dass der Auftrag an das ZIVIT vom August 2010 noch nicht ausgeführt ist. Daher sollte das Bundesfinanzministerium dem ZIVIT verbindlich mit kurzer Frist vorgeben, das IT-System so weiterzuentwickeln, dass es die Zinszahlungen verlässlich ausweisen kann.

85 Kat. B Neue Entscheidung zur Besteuerung des Anpassungsgeldes notwendig (Kapitel 6001 Titel 012 01)

85.0

Entlassene Beschäftigte des Steinkohlenbergbaus erhalten ein steuerfreies Anpassungsgeld. Vergleichbare Leistungen wie Abfindungen, Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld werden mittlerweile besteuert oder erhöhen den Steuersatz für andere Einkünfte. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Gesetzgeber hierüber zu unterrichten.

85.1

Entlassene ältere Beschäftigte des Steinkohlenbergbaus erhalten ein steuerfreies Anpassungsgeld. Es soll sie nach ihrer Entlassung sozial absichern, bis sie ein vorgezogenes steuerpflichtiges Ruhegehalt beziehen. Das Anpassungsgeld wird bis zu fünf Jahre gezahlt. Es soll den notwendigen Abbau von Arbeitsplätzen im Bergbau bei Zechenschließungen flankieren.

Die Kosten für das Anpassungsgeld tragen der Bund sowie die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland. Rund 13 000 Empfänger erhalten durchschnittlich 1 100 Euro Anpassungsgeld monatlich. Die Bergbauunternehmen garantieren den Empfängern ein Monatseinkommen von 1 449 Euro. Sofern das Anpassungsgeld dieses Garantieeinkommen nicht erreicht, zahlen die Bergbauunternehmen einen Zuschuss.

Als der Gesetzgeber das Anpassungsgeld im Jahr 1972 einführte, stellte er es steuerfrei (§ 3 Nummer 60 Einkommensteuergesetz). Damals waren auch andere vergleichbare Leistungen steuerfrei. Dies hat sich geändert:

- Seit dem Jahr 1982 unterliegen Lohnersatzleistungen, beispielsweise das Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld, dem Progressionsvorbehalt. Das bedeutet, dass diese Leistungen zwar steuerfrei sind. Sie wirken sich jedoch auf den Steuersatz aus, der auf die übrigen Einkünfte der Empfänger anzuwenden ist. Dieser Steuersatz kann sich dadurch erhöhen. Damit sollen Steuervorteile verringert werden, die Empfänger von Lohnersatzleistungen gegenüber Personen mit gleich hohen steuerpflichtigen Einkünften haben.
- Einige Arbeitnehmer erhalten eine Abfindung, wenn ihr Arbeitsverhältnis aufgelöst wird; sie müssen sie seit dem Jahr 2006 versteuern.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Steuerfreiheit des Anpassungsgeldes. Es kann nach seinen Erkenntnis-

sen steuerrechtlich als Lohnersatzleistung oder als Abfindung eingeordnet werden. Lohnersatzleistungen ersetzen entgehenden Arbeitslohn und dienen dazu, die Empfänger sozial abzusichern. Ebenso verhält es sich beim Anpassungsgeld. Es ist aber auch mit einer Abfindung für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses vergleichbar, die in Raten ausgezahlt wird. Denn das Anpassungsgeld tritt an die Stelle des künftigen Arbeitslohns.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Stichproben fest, dass nahezu alle Empfänger von Anpassungsgeld auch steuerpflichtige Einkünfte hatten. Insbesondere waren dies Arbeitslohn des Ehegatten oder ein vorgezogenes Teilruhegehalt. Wenn das Anpassungsgeld dem Progressionsvorbehalt unterliegen würde, hätte sich der Steuersatz für diese weiteren Einkünfte erhöht. Würde das Anpassungsgeld wie eine Abfindung behandelt, wäre es selbst zu besteuern. Ein lediger Empfänger ohne Kinder hätte in diesem Fall für das jährliche Garantieeinkommen rund 1 120 Euro Einkommensteuer zu zahlen.

Das Bundesfinanzministerium hatte das Anpassungsgeld steuerrechtlich nicht eingeordnet. Es hatte nicht geprüft, ob die Rechtsänderungen für die Lohnersatzleistungen und die Abfindungen auch beim Anpassungsgeld nachzuvollziehen waren.

85.2

Der Bundesrechnungshof hat es für fraglich gehalten, dass die steuerliche Privilegierung der Empfänger von Anpassungsgeld gegenüber Arbeitnehmern mit Abfindung oder Empfängern von Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld sachlich gerechtfertigt ist. Er hat Zweifel, ob der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beachtet ist. Danach müssen gleiche Sachverhalte zu einer gleichen Steuerbelastung führen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es notwendig, dass das Bundesfinanzministerium auch das Anpassungsgeld steuerlich einordnet. Dies ist aus Gründen der Gleichbehandlung geboten. Er hat dem Bundesfinanzministerium daher empfohlen, das Anpassungsgeld steuerlich einzuordnen und einen Gesetzentwurf vorzulegen.

85.3

Das Bundesfinanzministerium hat mittlerweile das Anpassungsgeld als Lohnersatzleistung eingeordnet. Die Steuerfreiheit solle wegen der fortbestehenden sozialpolitischen Zielsetzung jedoch unverändert beibehalten werden. Dies habe es mit dem für die Förderung zuständigen Bundeswirtschaftsministerium abgestimmt. Der Bund sowie die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland hätten sich darauf verständigt, die subventionierte Steinkohlenförderung sozialverträglich auslaufen zu lassen. Das Anpassungsgeld sei dafür eine wesentliche Voraussetzung. Außerdem werde es letztmalig im Jahr 2027 ausgezahlt.

85.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Das Bundesfinanzministerium hat das Anpassungsgeld als Lohnersatzleistung eingeordnet. Es sollte den Gesetzgeber darüber und über die Änderungen zur Besteuerung vergleichbarer Leistungen informieren. Denn der Gesetzgeber hat bei Einführung des Anpassungsgeldes nicht darüber entschieden, ob es steuerlich bessergestellt sein soll. Er hat vielmehr das Anpassungsgeld wie vergleichbare Leistungen, z. B. das Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld, behandelt, die damals ebenso wie Abfindungen steuerfrei waren. Inzwischen aber unterliegen die Lohnersatzleistungen dem Progressionsvorbehalt und Abfindungen sind steuerpflichtig. Dem Gesetzgeber sollte deshalb die Gelegenheit gegeben werden zu entscheiden, ob die Gründe des Bundesfinanzministeriums eine steuerliche Besserstellung des Anpassungsgeldes rechtfertigen.

86 Kat. B Unterschiedliche Besteuerung der Zuschläge für Kindererziehungszeiten bei den Alterseinkünften (Kapitel 6001 Titel 012 01)

86.0

Zuschläge für Kindererziehungszeiten sind für Pensionäre steuerfrei. Rentner müssen die Zuschläge hingegen seit dem Jahr 2005 versteuern. Diese ungleiche Besteuerung ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die Steuerbefreiung für Pensionäre sollte daher aufgehoben werden. Das Bundesfinanzministerium versäumte es, hierzu einen Gesetzentwurf vorzulegen.

86.1

Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen wurden bis zum Jahr 2004 unterschiedlich besteuert. Von den Renten war nur der Teil zu versteuern, der dem Ertrag aus den Rentenversicherungsbeiträgen entsprach. Dies waren z. B. bei einem Rentenbeginn mit dem 65. Lebensjahr 27 % der Rente. Pensionen waren vollständig steuerpflichtig. Das Bundesverfassungsgericht hatte dies gerügt. Es sei sachlich nicht gerechtfertigt, Rentner steuerlich besserzustellen. Das Alterseinkünftegesetz änderte deshalb die Besteuerung der Renten grundlegend. Ziel war es, Renten und Pensionen steuerlich gleich zu behandeln. Daher werden ab dem Jahr 2005 Renten Schritt für Schritt steuerpflichtig.

Rentner und Pensionäre erhalten unter bestimmten Voraussetzungen Zuschläge für Kindererziehungszeiten zu ihren Alterseinkünften. Die Zuschläge errechnen sich bei den Renten und Pensionen nach den gleichen Vorgaben.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob einzelne Steuerbefreiungen des Einkommensteuergesetzes noch mit dem seit dem Jahr 2005 geltenden Alterseinkünftegesetz vereinbar sind. Er stellte fest, dass die Zuschläge für Kindererziehungszeiten unterschiedlich besteuert werden. Für Pensionäre sind sie steuerfrei (§ 3 Nummer 67 Einkommensteuergesetz). Rentner hingegen müssen sie als Teil ihrer Rente nach dem Alterseinkünftegesetz seit dem Jahr 2005 versteuern.

Das Bundesfinanzministerium kam bei der Vorbereitung des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 zu dem Ergebnis, die Steuerbefreiung der Zuschläge für Kindererziehungs-

zeiten bei Pensionären könne aufgehoben werden. Sie sei sachlich nicht mehr gerechtfertigt. Im Übrigen vereinfache eine Aufhebung den Lohnsteuerabzug. Es sei dann nicht mehr notwendig, die Pensionen in einen steuerpflichtigen und einen steuerfreien Betrag aufzuteilen. Das Bundesfinanzministerium brachte seine Überlegungen jedoch nicht in das Gesetzgebungsverfahren ein.

86.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Pensionäre seit dem Jahr 2005 steuerlich besser gestellt sind als Rentner. Denn ihre Zuschläge für Kindererziehungszeiten sind anders als bei den Rentnern steuerfrei. Gerade eine solche ungleiche Besteuerung der Alterseinkünfte hatte das Bundesverfassungsgericht gerügt. Das Alterseinkünftegesetz führte dazu, dass Rentner die Zuschläge für Kindererziehungszeiten versteuern müssen. Das Bundesfinanzministerium hatte damals versäumt sicherzustellen, dass auch Pensionäre die Zuschläge für Kindererziehungszeiten versteuern müssen. Die Möglichkeit, dies nachzuholen, hat es auch beim Steuervereinfachungsgesetz 2011 nicht genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen darauf hinzuwirken, dass die Steuerbefreiung der Zuschläge für Kindererziehungszeiten bei Pensionären aufgehoben wird. Dadurch werden auch Steuermindereinnahmen vermieden.

86.3

Das Bundesfinanzministerium hat dazu mitgeteilt, die Forderung des Bundesrechnungshofes sei nachvollziehbar. Es hat eine Prüfung angekündigt.

Obwohl es seitdem einige Gesetzgebungsverfahren im Steuerrecht gab, hat es bisher eine entsprechende Änderung nicht eingebracht. Die Möglichkeit dazu hatte das Bundesfinanzministerium beispielsweise mit seinem Entwurf des Jahressteuergesetzes 2013. Es hat dem Bundesrechnungshof auch keine Hinderungsgründe mitgeteilt. Auf eine Stellungnahme zu dieser Bemerkung hat es verzichtet.

86.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass das Bundesfinanzministerium zügig auf eine Gesetzesänderung hinwirken sollte. Er erwartet, dass es nunmehr möglichst rasch einen Gesetzentwurf erarbeitet, der die ungleiche Besteuerung aufhebt und damit zur Steuervereinfachung beiträgt.

87 Kat. B Finanzämter prüfen Mieteinkünfte unzureichend

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

87.0

Die Besteuerung der Mieteinkünfte weist Defizite auf. Die Finanzämter klärten widersprüchliche oder fehlende Angaben der Steuerpflichtigen zu ihren Mieteinkünften und Werbungskosten häufig nicht auf. Das maschinelle Risikomanagement, das die Bearbeitung in den Finanzämtern unterstützen soll, wies auf diese Unstimmigkeiten nicht hin. Das Bundesfinanzministerium sollte auf Verbesserungen hinwirken.

87.1

Einkünfte aus der Vermietung von Wohnraum sind einkommensteuerpflichtig. Die Höhe dieser Mieteinkünfte ergibt sich aus den Einnahmen, die um die Werbungskosten vermindert werden. Einnahmen sind die Kaltmieten und die von den Mietern gezahlten Nebenkosten. Werbungskosten sind zum Beispiel Reparaturkosten und Schuldzinsen sowie die Nebenkosten.

Finanzämter bearbeiten Steuererklärungen mit Mieteinkünften überwiegend mit einem maschinellen Risikomanagement. Dieses Verfahren prüft nach festgelegten Parametern und Risikoregeln (z. B. durch den Vergleich mit einer bestimmten Wertgrenze), ob die Steuer maschinell festgesetzt werden kann oder ob der Fall von den Bearbeiterinnen und Bearbeitern zu prüfen ist. Risikohinweise erläutern, welche Angaben sie in der Steuererklärung prüfen müssen. Nach den Arbeitsanweisungen der Finanzverwaltungen dürfen sie aber auch andere Angaben prüfen.

Die Finanzämter müssen den Sachverhalt nach der Abgabenordnung ermitteln (Untersuchungsgrundsatz). Sie haben dabei mindestens unschlüssige, d. h. widersprüchliche, unklare oder unvollständige Angaben der Steuerpflichtigen aufzuklären.

Der Bundesrechnungshof prüfte bei neun Finanzämtern, wie sie Mieteinkünfte besteuerten. Dabei stellte er fest, dass die Finanzämter Sachverhalte oft nicht aufklärten. Die Angaben der Steuerpflichtigen zu den Mieteinnahmen und Werbungskosten waren häufig nicht schlüssig.

87.1.1 Mieteinnahmen

In den meisten Fällen hatten die Vermieter nicht angegeben, wie hoch ihre Einnahmen aus den Nebenkostenzahlungen der Mieter waren. Gleichzeitig zogen sie Nebenkosten, die Vermieter ihren Mietern üblicherweise in Rechnung stellen, als Werbungskosten ab.

Die Finanzämter klärten diese widersprüchlichen Angaben nicht auf. Es blieb deshalb ungewiss, ob die Vermieter ihre Einnahmen vollständig angegeben hatten.

87.1.2 Werbungskosten

Den Finanzämtern fehlten oft Angaben, um zu entscheiden, ob Werbungskosten zu kürzen waren. Beispiele:

- Der Vermieter verlangt weniger als 66 % der ortsüblichen Miete.

  Die Werbungskosten sind in diesen Fällen entsprechend zu kürzen. Die ortsüblichen Mieten geben Städte und Gemeinden gestaffelt nach Wohnungsgrößen in Mietspiegeln an. Damit können die Finanzäm-

ter die Kaltmieten je Wohnung überprüfen. Außerdem erhalten sie einen Anhaltspunkt, ob der Vermieter seine Mieteinnahmen vollständig angegeben hat. Vermieter müssen dazu ihre Einnahmen aus Kaltmieten, die Zahl der vermieteten Wohnungen und die vermietete Wohnfläche getrennt nach Stockwerken in der Steuererklärung angeben. In fast allen geprüften Fällen fehlten die Wohnflächen. Sie waren weder in den Akten noch elektronisch erfasst. Vermieteten Steuerpflichtige mehrere Wohnungen eines Stockwerks, fragten die Finanzämter auch nicht nach den Wohnflächen und Mieteinnahmen der einzelnen Wohnungen. Die ortsübliche Miete kann aber nur auf die jeweilige Wohnung bezogen ermittelt werden.

- Die Vermieter und Mieter wohnen im selben Haus.

  In diesen Fällen müssen die Finanzämter wissen, wie groß die vom Vermieter bewohnte Wohnung ist. Reparaturkosten, Abschreibungen, Nebenkosten und Schuldzinsen, die auf diese Wohnung entfallen, sind bei den Werbungskosten nicht zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof stellte bei einem Viertel der geprüften Fälle fest, dass die Vermieter einen Teil des Hauses selbst bewohnten. Diese Vermieter hatten weder die selbstgenutzte Fläche angegeben noch erklärt, ob und wie sie die Werbungskosten aufgeteilt hatten. Die Finanzämter konnten daher nicht erkennen, welche Werbungskosten auf die selbstgenutzte Wohnung entfielen.

- Der Vermieter macht Hausgeld als Werbungskosten geltend.

  Wohnungseigentümer zahlen ihren Anteil der Nebenkosten und der Instandhaltungsrücklage (Hausgeld) an den Verwalter der Eigentümergemeinschaft. Die Nebenkosten können sie als Vermieter sofort als Werbungskosten angeben. Ausgaben für Instandhaltungen dürfen sie hingegen erst geltend machen, wenn sie tatsächlich für eine Reparatur entstanden sind. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1994 (Bundestagsdrucksache 12/8490 Nr. 65) darüber berichtet, dass die Vermieter ihr Hausgeld überwiegend in voller Höhe sofort als Werbungskosten abgezogen hatten. Die Finanzämter hatten diese Sachverhalte nicht geprüft. Obwohl seit dem Jahr 1994 vorgesehen ist, der Steuererklärung die Hausgeldabrechnung beizulegen, fehlte sie erneut in nahezu allen geprüften Fällen mit Hausgeld.

Die Finanzämter forderten oft die fehlenden Angaben nicht nach. Sie klärten auch die Unstimmigkeiten häufig nicht auf. Deshalb blieb in diesen Fällen offen, ob die Höhe der Werbungskosten zutreffend war.

87.1.3 Maschinelles Risikomanagement

Das maschinelle Risikomanagement meldete die dargestellten Fälle nicht. Es wies die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Finanzämtern weder auf widersprüchliche Angaben zu den Nebenkosten noch auf die fehlenden Angaben hin. Das Risikomanagement konnte außerdem nicht feststellen, ob die Vermieter Hausgeld angegeben hatten. Da die Bearbeiterinnen und Bearbeiter keine entsprechenden Risikohinweise erhielten, mussten sie diese Angaben nach den Arbeitsanweisungen nicht prüfen. Das System unterstellte schlüssige Sachverhalte. Es bearbeitete die Fälle auch in den Folgejahren auf dieser Grundlage.

87.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Finanzämter kaum prüften, ob die angegebenen Mieteinnahmen und Werbungskosten schlüssig waren. Um dem Untersuchungsgrundsatz der Abgabenordnung zu entsprechen, hätten sie die widersprüchlichen Angaben in den Steuererklärungen aufklären und die fehlenden Angaben nachfordern müssen.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, dass die Finanzämter künftig fehlende Angaben nachfordern und Widersprüche aufklären. Entgegen der bisherigen Praxis sollten sie anlassbezogen prüfen, ob die Mieteinnahmen ortsüblich sind und welchen Anteil des Hauses der Vermieter selbst nutzt. Auf das dokumentierte Ergebnis können sie in Folgejahren zurückgreifen.

Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, möglichst viele Angaben maschinell zu bearbeiten. Auf eine Prüfung durch die Bearbeiterinnen und Bearbeiter können die Finanzämter aber nur dann verzichten, wenn das maschinelle Risikomanagement auf alle notwendigen Angaben zugreifen kann. Auch muss es fehlende und widersprüchliche Angaben erkennen und darauf hinweisen, dass sie aufzuklären sind. Das Risikomanagement muss daher entsprechend verbessert werden. Außerdem sollten die Steuererklärungen um eine maschinell auswertbare Erklärung ergänzt werden, dass die Werbungskosten keine Instandhaltungsrücklage enthalten. Fehlt sie, muss der Fall den Bearbeiterinnen und Bearbeitern zugewiesen werden. Haben die Steuerpflichtigen Hausgeld als Werbungskosten geltend gemacht, müssen die Finanzämter die Hausgeldabrechnungen heranziehen.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass seine Empfehlungen zunächst den Verwaltungsaufwand erhöhen. Dennoch sollten die Finanzämter fehlende Angaben nachfordern und Widersprüche aufklären. Denn nur dann werden Mieteinkünfte – auch in den Folgejahren – gesetzeskonform besteuert. Der Aufwand lässt sich verringern, wenn das maschinelle Risikomanagement verbessert ist und ihm alle erforderlichen Daten zur Verfügung stehen.

Die derzeitige Verwaltungspraxis kann zu Steuerausfällen bei der Besteuerung der Mieteinkünfte führen. Da das maschinelle Risikomanagement unerkannte Fehler in den Folgejahren fortschreibt, kann es dort zu weiteren Einnahmeausfällen kommen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium daneben empfohlen zu prüfen, ob das Steuerrecht vereinfacht werden kann. Damit könnte der Aufwand für Verwaltung und Vermieter reduziert werden.

87.3

Das Bundesfinanzministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass Steuererklärungen vollständig, widerspruchsfrei und eindeutig sein müssen. Die Finanzämter müssten die Bearbeitung aber auch am steuerlichen Risiko und am Ermittlungserfolg ausrichten. Erst bei offenkundigen Unklarheiten oder Zweifelsfragen müssten sie ermitteln. Es sei daher vom gesetzlichen Untersuchungsgrundsatz gedeckt, die intensiv zu prüfenden Fälle maschinell herauszufiltern, solange die Bearbeiterinnen und Bearbeiter auch außerhalb des maschinellen Risikomanagements einzelne Fälle bei Bedarf bearbeiten könnten. Das Bundesfinanzministerium habe aber die Länder gebeten, die Mängel abzustellen.

Außerdem könnten die Finanzämter künftig bestimmte Daten dauerhaft elektronisch hinterlegen und für die Bearbeitung heranziehen. Dazu müssten noch die programmtechnischen Arbeiten abgeschlossen werden. Weitere Voraussetzung sei jedoch, dass die Finanzämter die Daten erfassen. Das Bundesfinanzministerium habe die Länder mehrfach darauf hingewiesen.

Das Bundesfinanzministerium prüfe weiterhin eine Steuervereinfachung. Ihm fehlten allerdings belastbare Daten, um zum Beispiel den Werbungskostenabzug zu vereinfachen. Im Übrigen obliege es allein dem Gesetzgeber, die Besteuerung der Mieteinkünfte zu vereinfachen.

87.4

Die Argumente des Bundesfinanzministeriums sind widersprüchlich und überzeugen im Kern nicht. Einerseits teilt es die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Finanzämter offensichtliche Zweifelsfragen aufklären müssen. Andererseits hält es das derzeitige maschinelle Risikomanagement mit den aufgezeigten Mängeln für ausreichend, weil die Bearbeiterinnen und Bearbeiter einzelne Fälle prüfen könnten. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Finanzämter prüfen müssen, ob die Angaben in den Steuererklärungen schlüssig sind. Nur dann kommen sie dem gesetzlichen Untersuchungsgrundsatz nach. Der Untersuchungsgrundsatz berechtigt die Finanzämter nicht nur, widersprüchliche und unklare Angaben aufzuklären, sondern er verpflichtet sie dazu. Das Bundesfinanzministerium sollte daher darauf hinwirken, das maschinelle Risikomanagement gemeinsam mit den Ländern weiter zu verbessern. Das Verfahren sollte künftig unschlüssige Angaben in den Steuererklärungen den Bearbeiterinnen und Bearbeitern zuweisen.

Das Bundesfinanzministerium hat zwar mitgeteilt, es habe die Länder gebeten, die festgestellten Mängel zu beheben. Die Stellungnahme lässt aber nicht erkennen, welche Mängel wann abgestellt sein sollen. Insbesondere bleibt unklar, welche Daten die Finanzämter elektronisch hinterlegen müssen und das Risikomanagement künftig auswerten soll. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollten die Wohnflächen, die Mieten, die ortsüblichen Mieten je Wohnung und die vom Vermieter genutzte Fläche zu diesen Daten gehören. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesfinanzministerium mit den Ländern einen Zeitplan aufstellt, bis wann die Daten elektronisch gespeichert sein sollen. Außerdem sollten sie gemeinsam festlegen, wie gewährleistet wird, dass fehlende, unklare oder widersprüchliche Angaben, z. B. zu den Nebenkosten, aufgeklärt werden. Für den Bundesrechnungshof ist es nicht hinnehmbar, dass die Finanzverwaltungen mögliche Steuerausfälle bei Mieteinkünften akzeptieren.

Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, dass fehlende Daten den notwendigen Bemühungen um Steuervereinfachung entgegenstehen. Die Finanzverwaltungen speichern seit dem Jahr 2006 auch Angaben zu den Werbungskosten elektronisch. Mit diesen Daten könnte das Bundesfinanzministerium prüfen, wie die Besteuerung von Mieteinkünften vereinfacht werden kann. Auf dieser Grundlage könnte es Vorschläge für eine Steuervereinfachung mit dem Ziel erarbeiten, den Verwaltungsaufwand für Finanzämter und Bürger abzubauen.

88 Kat. B Rückläufige und ungleichmäßige Lohnsteuer-Außenprüfungen (Kapitel 6001 Titel 011 01)

88.0

Der Anteil der Arbeitgeber, bei denen die Finanzämter eine Lohnsteuer-Außenprüfung durchführten, geht im Bundesdurchschnitt seit Jahren zurück. Auch die zusätzlichen Steuereinnahmen aus diesen Prüfungen sind gesunken. Der Anteil der geprüften Arbeitgeber und die Ergebnisse der Prüfungen unterschieden sich zwischen den Ländern erheblich. Das Bundesfinanzministerium sollte diesen Entwicklungen entgegenwirken und auf eine gleichmäßige Prüfungsdichte in den Ländern hinwirken.

88.1

Die Lohnsteuer ist nach der Umsatzsteuer die wichtigste Einnahmequelle der öffentlichen Haushalte. Ihr Aufkommen belief sich im Jahr 2010 auf 128 Mrd. Euro. Hiervon stehen dem Bund 42,5 % zu. Arbeitgeber müssen die Lohnsteuer vom Arbeitslohn ihrer Arbeitnehmer einbehalten und an die Finanzämter abführen. Die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen der Finanzämter kontrollieren bei den Arbeitgebern, ob sie diese Verpflichtung einhalten.

Die Länder führen die Steuergesetze im Auftrag des Bundes aus. Das Bundesfinanzministerium übt hierüber die Aufsicht aus (Artikel 108 Absatz 3 Satz 2, Artikel 85 Absatz 4 Grundgesetz). Bund und Länder sind dabei dem Ziel verpflichtet, einen rechtmäßigen und einheitlichen Steuervollzug im Bundesgebiet zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Arbeitsergebnisse der Lohnsteuer-Außenprüfungen. Hierzu wertete er verschiedene Quellen aus, u. a.

- die jährliche Bundesstatistik des Bundesfinanzministeriums zu den Ergebnissen der Lohnsteuer-Außenprüfung und
- die Berichte der Arbeitsgruppe „Kernkennzahlen“ der Länder, die Kennzahlen der Lohnsteuer-Außenprüfung der einzelnen Länder und deren Unterschiede enthalten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Arbeitsergebnisse der Lohnsteuer-Außenprüfung in den vergangenen Jahren rückläufig waren und erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern aufwiesen.

88.1.1 Rückläufige Lohnsteuer-Außenprüfungen

Die Prüfungsquote zeigt den Anteil der geprüften Arbeitgeber an der Gesamtzahl der Arbeitgeber. Sie sank im Bundesdurchschnitt stetig von 7,1 im Jahr 2005 auf 5,4 % im Jahr 2010.

Die zusätzlich festgesetzten Steuern, die sich aus einer Lohnsteuer-Außenprüfung ergeben, sind das sogenannte Mehrergebnis.

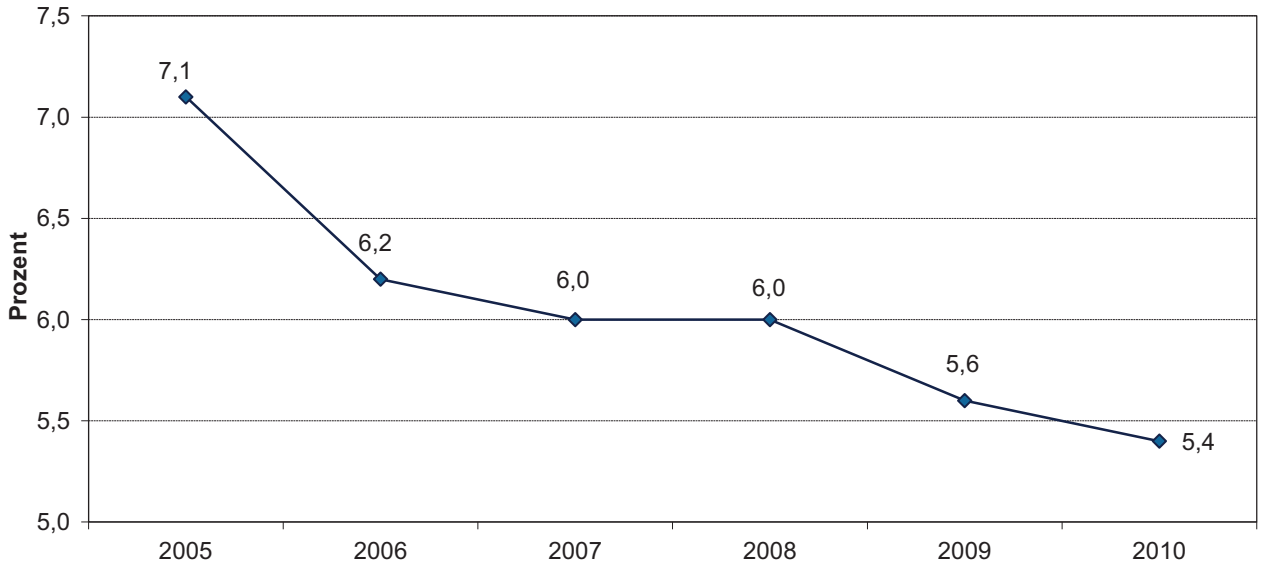
Das gesamte jährliche Mehrergebnis aller Lohnsteuer-Außenprüfungen verringerte sich. Es ging vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2010 um 14 % zurück.

Ebenfalls rückläufig war das durchschnittliche Mehrergebnis, das eine einzelne Prüferin oder ein einzelner Prüfer erzielte.

Einhergehend mit dem Rückgang der Arbeitsergebnisse sank auch die Zahl der eingerichteten Stellen für die Lohnsteuer-Außenprüfung. Gab es im Jahr 2005 noch 2 435 Prüferstellen, ging ihre Anzahl bis zum Jahr 2010 um 8,5 % auf 2 227 zurück.

Abbildung 88.1

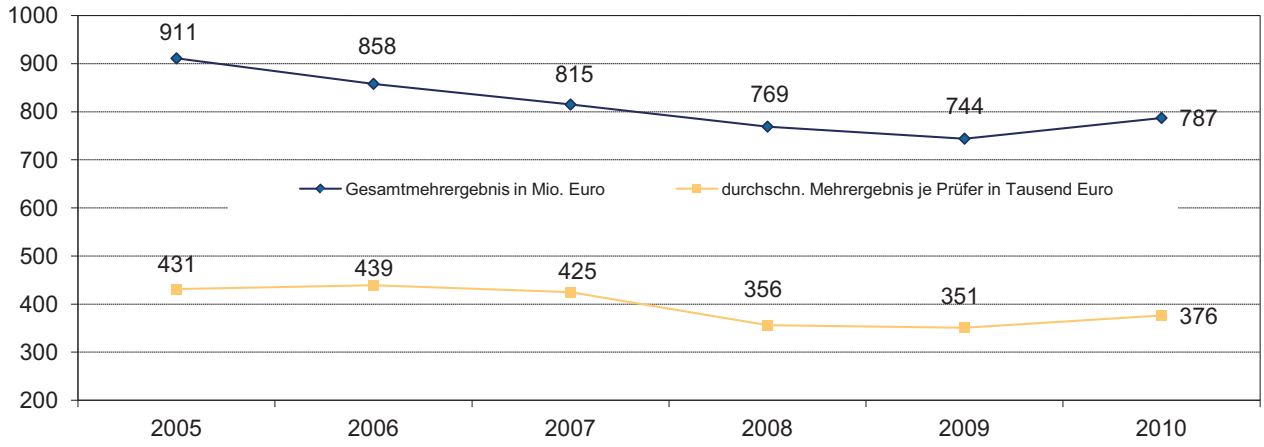
Prüfungsquote aller Arbeitgeber 2005 bis 2010



Quelle: Bundesfinanzministerium, Jahresstatistiken der Lohnsteuer-Außenprüfung.

Abbildung 88.2

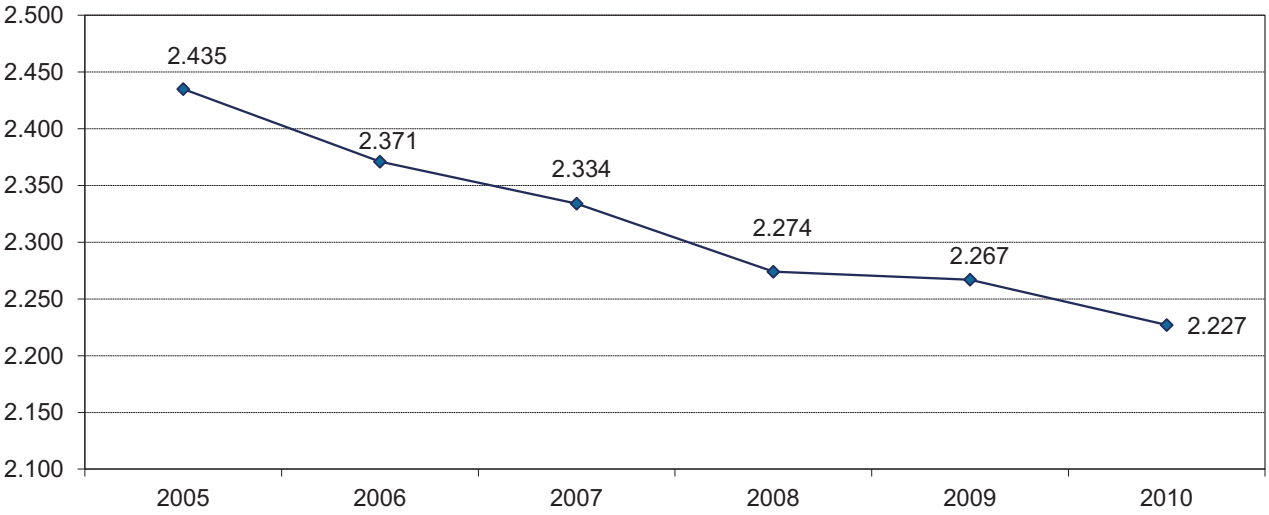
Mehrergebnisse der Lohnsteuer-Außenprüfung



Quelle: Bundesfinanzministerium, Jahresstatistiken der Lohnsteuer-Außenprüfung.

Abbildung 88.3

Anzahl der Prüferstellen



Quelle: Bundesfinanzministerium, Jahresstatistiken der Lohnsteuer-Außenprüfung.

88.1.2 Ungleichmäßige Lohnsteuer-Außenprüfungen

Im Ländervergleich lag die durchschnittliche Prüfungsquote für alle Arbeitgeber im Jahr 2010 zwischen 3,3 und 9,2 %. Im Jahr 2010 hatten 98 % der zwei Millionen Arbeitgeber weniger als 100 Arbeitnehmer. Bei diesen Arbeitgebern ergaben sich die größten Unterschiede in der Prüfungsquote. Bei Arbeitgebern mit 20 bis 99 Arbeitnehmern lag sie im Jahr 2010 zwischen 12,2 und 22,7 %. Bei Arbeitgebern mit weniger als 20 Arbeitnehmern lag sie zwischen 2,3 und 6,9 %.

Das gesamte Mehrergebnis aus Lohnsteuer-Außenprüfungen entfiel im Jahr 2010 zur Hälfte auf Arbeitgeber mit mehr als 100 Arbeitnehmern. Dies sind Arbeitgeber mit mehr als 500 Arbeitnehmern (sog. A1-Betriebe) und Arbeitgeber, die zwischen 100 und 499 Arbeitnehmer haben (sog. A2-Betriebe). Zwischen den Ländern bestehen teilweise erhebliche Unterschiede in der Wirtschaftskraft und im Lohnsteueraufkommen. Jedoch hatten vier westdeutsche Flächenländer einen vergleichbaren Anteil an Arbeitgebern der jeweiligen Betriebsgrößen. Die durchschnittlichen Mehrergebnisse je Prüfung waren dennoch auffällig unterschiedlich:

Tabelle 88.1

Durchschnittliche Mehrergebnisse A1- und A2-Betriebe im Jahr 2010

Länder	Durchschnittliches Mehrergebnis A1-Betriebe	Durchschnittliches Mehrergebnis A2-Betriebe
Bayern	71 000 Euro	17 500 Euro
Baden-Württemberg	126 000 Euro	17 700 Euro
Nordrhein-Westfalen	166 000 Euro	23 900 Euro
Hessen	225 000 Euro	22 000 Euro

Quelle: Bundesfinanzministerium, Jahresstatistiken der Lohnsteuer-Außenprüfung.

Die Länder hatten in der Regel höhere durchschnittliche Mehrergebnisse, wenn sie mehr Prüferinnen und Prüfer für ihre Lohnsteuer-Außenprüfung eingesetzt hatten.

Tabelle 88.2

Anzahl der Betriebe je Prüferin/Prüfer im Jahr 2010

Länder	Betriebe
Baden-Württemberg	1 425
Bayern	1 261
Nordrhein-Westfalen	1 018
Hessen	746

Quelle: Bundesfinanzministerium, Jahresstatistiken der Lohnsteuer-Außenprüfung.

Derzeit gibt es keine Kennzahl, die Auskunft gibt, ob die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen angemessen mit Personal ausgestattet sind. Denn die Länder ermittelten ihren Personalbedarf für die Lohnsteuer-Außenprüfung uneinheitlich. Eine Arbeitsgruppe der Steuerverwaltungen der Länder erarbeitete Berechnungsmuster für die Personalbedarfsermittlung. In dieser Arbeitsgruppe wirkte auch das Bundesfinanzministerium mit. Ihre Ergebnisse blieben jedoch für die Länder unverbindlich. Darüber hinaus gab es Spielräume beispielsweise beim Prüfungsturnus. Diese schöpften die Länder unterschiedlich aus. Andere wichen bei ihren Berechnungen von empfohlenen Zeitwerten für die Durchführung einer Prüfung ab. Vergleichbare Ergebnisse zur Personalbedarfsermittlung lagen daher für einen Ländervergleich nicht vor.

88.1.3 Rolle des Bundesfinanzministeriums

Im Jahr 2008 bemühte sich das Bundesfinanzministerium, mit den Ländern die Arbeitsergebnisse der Lohnsteuer-Außenprüfungen zu erörtern. Es wollte auf eine Verbesserung hinwirken. Seine Bemühungen scheiterten jedoch am Widerstand der Länder.

Das Bundesfinanzministerium soll mit den Ländern bilateral Vollzugsziele vereinbaren. Dies sieht das Finanzverwaltungsgesetz seit dem Jahr 2009 vor. Der Gesetzgeber wollte damit die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes regeln und den gleichmäßigen Vollzug der Steuergesetze erleichtern und verbessern. Das Bundesfinanzministerium führte zunächst mit einigen Ländern Pilotverfahren durch. Zur Lohnsteuer-Außenprüfung vereinbarte es bisher nur zwei Vollzugsziele. Diese bezogen sich auf die „Anzahl der Prüfungen je Prüferin/Prüfer“ und das „Mehrergebnis je Prüfung“. Nur eines der Pilotländer war bisher bereit, einen verbindlichen Zielwert zur Anzahl der Prüfungen zu vereinbaren; zum Mehrergebnis wurde kein Zielwert verabredet.

88.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesfinanzministerium seine Aufsichtsaufgaben und Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern nicht ausreichend wahrgenommen hat. Sowohl die Bundesstatistik als auch die Berichte der Arbeitsgruppe Kernkennzahlen zeigten seit Jahren rückläufige Arbeitsergebnisse der Lohnsteuer-Außenprüfung. Das Bundesfinanzministerium hätte die Ursachen dafür mit den Ländern analysieren und erörtern müssen, wie dem Einnahmerückgang entgegengewirkt werden kann. Einhergehend mit einem Abbau der Prüferstellen verschlechterten sich die Prüfungsquoten und die steuerlichen Mehrergebnisse.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes muss das Bundesfinanzministerium bei seiner Bundesaufsicht über die Steuerverwaltung stärker für eine gleichmäßige Besteuerung im Bundesgebiet eintreten. Die Kennzahl „Anzahl der Betriebe je Prüferin/Prüfer“ lag bei den Ländern weit auseinander. In einigen Ländern war diese Kennzahl fast doppelt so hoch wie bei anderen. Dadurch waren sowohl Quantität als auch Qualität der Lohnsteuer-Außenprüfungen unterschiedlich. Die unterschiedlichen Prüfungsquoten und die durchschnittlichen Mehrergebnisse zeigen, dass eine gleichmäßige Prüfung der Arbeitgeber keineswegs sichergestellt war. Hierauf hätte das Bundesfinanzministerium jedoch hinwirken müssen.

Auch hat das Bundesfinanzministerium bisher seine Möglichkeiten nicht ausgeschöpft, Vollzugsziele mit einzelnen Ländern zu vereinbaren. Nur mit einem Land hat es einen Zielwert für die Anzahl der Prüfungen je Prüferin/Prüfer festgelegt. Dabei besteht die Gefahr, dass die Intensität und die Qualität der Lohnsteuer-Außenprüfung leidet, um diesen Zielwert erreichen zu können. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium daher empfohlen, auch Zielwerte zur Qualität zu vereinbaren. Außerdem sollte es auch die übrigen Länder in die Vereinbarung von Vollzugszielen einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem angeregt, den Personalbedarf für die Lohnsteuer-Außenprüfungen einheitlich zu ermitteln. Bundesweite Berechnungsgrundlagen haben nur dann einen Sinn, wenn die Länder sie einheitlich anwenden.

88.3

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den Arbeitsergebnissen der Lohnsteuer-Außenprüfung hat das Bundesfinanzministerium nicht in Frage gestellt. Trotz beständig gesunkener Anzahl der Prüferstellen und Prüfungsquoten hätten sich die Mehrergebnisse in den Jahren 2010 und 2011 aber wieder verbessert. Das Bundesfinanzministerium führt dies auf eine zunehmend risikoorientierte und auf mehr Effektivität ausgerichtete Prüfungstätigkeit zurück.

Das Bundesfinanzministerium hat ausgeführt, es sehe sich an einer Einflussnahme gehindert, soweit sich Auswir-

kungen auf die Organisation und Personalausstattung der Länder ergeben könnten. Diese fielen in den Hoheitsbereich der Länder. Auch habe es keinen unmittelbaren Einfluss auf eine bundeseinheitliche Personalbedarfsermittlung. Deren Aufgabe sei es nicht, eine länderübergreifende Vergleichbarkeit herzustellen und damit als Steuerungsinstrument zur Verfügung zu stehen. Allerdings beabsichtige das Bundesfinanzministerium, zukünftig mit den Ländern die Ergebnisse der Lohnsteuer-Außenprüfung nicht nur tabellarisch zusammenzufassen, sondern auch auszuwerten und in einen kritischen Dialog zu treten.

88.4

Das Bundesfinanzministerium bleibt aufgefordert, der Entwicklung rückläufiger Prüfungsquoten und Einnahmen aus den Lohnsteuer-Außenprüfungen entgegenzuwirken. Dazu muss es seine Bundesaufsicht stärker wahrnehmen. Außerdem muss das Bundesfinanzministerium für eine gesetzmäßige und gleichmäßige Besteuerung eintreten. Dazu gehört auch eine gleichmäßige Lohnsteuer-Außenprüfung, die derzeit nicht gewährleistet ist.

Die vom Bundesfinanzministerium vorgetragenen Hinderungsgründe überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Wären sie zutreffend, könnte die in der Verfassung vorgesehene Bundesaufsicht nicht ausgeübt werden. Viele für einen gesetzmäßigen und gleichmäßigen Steuervollzug erforderliche Maßnahmen wirken sich auf Organisation und Personalbedarf der Länderfinanzverwaltung aus. Dies ändert nichts daran, dass das Bundesfinanzministerium sich gleichwohl dafür einsetzen muss, dass die Länder diese Maßnahmen im Sinne der Verfassungsgebote umsetzen.

Damit das Bundesfinanzministerium seiner Bundesaufsicht nachkommen kann, sollte es festlegen, mit welchen Kriterien es künftig beurteilen will, ob die Länder die Arbeitgeber ausreichend und gleichmäßig kontrollieren. Diese sollte es möglichst in Abstimmung mit den Ländern benennen.

Die Mehrergebnisse haben sich in den Jahren 2010 und 2011 wieder erhöht. Sie liegen aber immer noch deutlich unter denen des Jahres 2005. Das Bundesfinanzministerium sollte deshalb darauf dringen, die Prüfungsdichte nicht weiter absinken zu lassen, und der Entwicklung rückläufiger Einnahmen für den Bundeshaushalt entgegenwirken. Dabei sollte die Prüfungspraxis in Ländern mit hoher Prüfungsquote und überdurchschnittlichen Mehrergebnissen als Vorbild dienen.

Daneben sollte das Bundesfinanzministerium seine Mitwirkungsmöglichkeiten nach dem Finanzverwaltungsgesetz stärker nutzen. Es sollte mit weiteren Ländern Vollzugsziele mit konkreten Zielwerten zur Quantität und zur Qualität der Lohnsteuer-Außenprüfung vereinbaren. Dies ist auch wichtig, damit die Länder ihre Lohnsteuer-Außenprüfung bedarfsgerecht mit Personal ausstatten.

89 Kat. C Besteuerung ausländischer Versicherungsunternehmen wird verbessert

(Kapitel 6001 Titel 036 02)

89.0

Das Bundesfinanzministerium hat Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Besteuerung ausländischer Versicherungsunternehmen aufgegriffen. Neben Hinweisen an die Außenprüfungsdienste haben Bund und Länder ein gemeinsames Kontrollmitteilungsverfahren der Prüfungsdienste eingeführt. Damit kann das Bundeszentralamt für Steuern die in Deutschland tätigen ausländischen Versicherungsunternehmen besser überprüfen und besteuern.

Darüber hinaus wird das Bundeszentralamt für Steuern künftig IT-gestützt die Versicherungsunternehmen erfassen sowie die Versicherungsteuer festsetzen und erheben. Hierfür notwendige IT-Verfahren werden derzeit konzipiert.

89.1

Versicherungsentgelte (z. B. Prämien und Beiträge) sind regelmäßig steuerpflichtig. Die Versicherungsnehmer zahlen die Versicherungsteuer grundsätzlich zusammen mit dem Entgelt an ihr Versicherungsunternehmen. Dieses leitet die Steuer an die Finanzverwaltung weiter. Dazu sind auch ausländische Versicherungsunternehmen verpflichtet, die in Deutschland tätig sind.

Die Versicherungsteuer steht dem Bund zu. Seit Juli 2010 verwaltet sie das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt). Vorher waren die Länder dafür zuständig.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin, wie die in Deutschland tätigen ausländischen Versicherungsunternehmen besteuert werden. Er stellte fest, dass nicht alle ihren steuerlichen Pflichten in Deutschland nachkamen. Dies war bei Betriebsprüfungen inländischer Steuerpflichtiger aufgefallen, die Prämien oder Beiträge an ausländische Versicherungen gezahlt hatten. Für diese Betriebsprüfungen sind die Außenprüfungsdienste der Finanzverwaltung von Bund und Ländern zuständig. Sie wiesen das Bundeszentralamt auf die Fälle hin. Anhand dieser Kontrollmitteilungen konnte es feststellen, ob die ausländischen Versicherungsunternehmen die Versicherungsteuer gezahlt hatten oder ob es die Steuer noch zu erheben hatte. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass den Außenprüfungsdiensten für diese Aufgabe keine ausreichenden Arbeitsmaterialien, beispielsweise in Form von Leitfäden oder Prüflisten, vorlagen. Die Aufnahme der Versicherungsteuer in ein einheitliches Kontrollmitteilungsverfahren der Prüfungsdienste unterblieb aus technischen Gründen.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass das Bundeszentralamt kein einheitliches IT-Verfahren hatte, um die Steuerpflichtigen zu erfassen und die Versicherungsteuer festzusetzen sowie zu erheben. Daher musste der Bund mit einem Land vereinbaren, ihn zumindest bis

Ende des Jahres 2014 bei der Steuererhebung zu unterstützen. Im Jahr 2007 wurde eine zentrale Versicherungsteuerdatenbank eingerichtet. Sie enthält insbesondere die Daten der in Deutschland steuerlich erfassten Versicherungsunternehmen und deren Bevollmächtigten. Das Bundeszentralamt pflegte diese Datenbank lediglich eingeschränkt. Es war vorgesehen, die Daten regelmäßig mit den Daten über die in Deutschland tätigen ausländischen Versicherungsunternehmen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bundesanstalt) abzugleichen. Dafür fehlten die technischen Voraussetzungen.

89.2

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Aufmerksamkeit der Außenprüfungsdienste von Bund und Ländern noch stärker auf die Versicherungsteuer zu lenken. Sie sollten umfassend informiert sein, damit sie bei ihren Betriebsprüfungen auch auf in Deutschland tätige ausländische Versicherungsunternehmen achten und ihre Erkenntnisse hierzu dem Bundeszentralamt mitteilen. Dazu sollten die auf Bundes- und Landesebene vorhandenen Prüfungsmaterialien zusammengefasst und allen Prüfungsdiensten zur Verfügung gestellt werden. Die Versicherungsteuer sollte in ein einheitliches Kontrollmitteilungsverfahren der Prüfungsdienste eingebunden werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium außerdem auf die unzureichende IT-Unterstützung bei der Versicherungsteuer hingewiesen. Er hält es für erforderlich, die Steuerdaten und -verfahren in einem IT-Verfahren zusammenzuführen. Der Bundesrechnungshof hat auch empfohlen, die in der Versicherungsteuerdatenbank enthaltenen Informationen laufend zu aktualisieren. Je aktueller und vollständiger diese Informationen sind, desto besser wird sie die Steuerverwaltung nutzen können.

89.3

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, dass es bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen habe, um in Deutschland tätige ausländische Versicherungsunternehmen besser zu erfassen. So habe das Bundeszentralamt den Ländern Materialien für die Außenprüfungsdienste zur Verfügung gestellt. Auf Informationsveranstaltungen bei den Prüfungsdiensten von Bund und Ländern habe es diese nochmals gezielt auf die Versicherungsteuerpflicht ausländischer Versicherungsunternehmen hingewiesen. Das Bundeszentralamt beabsichtige, diese Maßnahmen fortzuführen. Auch hätten Bund und Länder zwischenzeitlich ein gemeinsames Kontrollmitteilungsverfahren der Prüfungsdienste für die Versicherungsteuer eingeführt.

Das Bundesfinanzministerium hat außerdem mitgeteilt, dass eine umfassende IT-Unterstützung für die Versicherungsteuer realisiert werde. Ein Festsetzungsverfahren werde entwickelt und eine Schnittstelle zu einem auch für andere Steuern genutzten Erhebungsverfahren vorgesehen. Das Festsetzungsverfahren werde auch einen regelmäßigen elektronischen Abgleich mit den Daten der Bundesanstalt und ein Risikomanagement beinhalten. Derzeit konzipiere das Bundesfinanzministerium gemeinsam mit dem Bundeszentralamt, wie die IT-Verfahren realisiert werden können. Das Bundeszentralamt pflege die Versicherungsteuerdatenbank wieder umfassend.

89.4

Das Bundesfinanzministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat erste Maßnahmen, wie beispielsweise ein gemeinsames Kontrollmitteilungsverfahren der Prüfungsdienste, umgesetzt. Damit kann das Bundeszentralamt die versicherungsteuerpflichtigen Tätigkeiten von ausländischen Versicherungsunternehmen besser überwachen und zutreffend besteuern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es nunmehr die angekündigten IT-Verfahren für die Versicherungsteuer zügig realisiert. Er wird sich über die Ergebnisse zu gegebener Zeit unterrichten.

Die Bemerkungen sind am 27. September 2012 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 12. November 2012

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes

1 Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes

Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der staatlichen Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen (§ 1 Satz 1 Bundesrechnungshofgesetz). Die Mitglieder des Bundesrechnungshofes besitzen richterliche Unabhängigkeit (Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz). Mitglieder sind der Präsident, der Vizepräsident und die Leiterinnen und Leiter der Prüfungsabteilungen und der Prüfungsgebiete.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat wählen auf Vorschlag der Bundesregierung den Präsidenten und den Vizepräsidenten. Der Bundespräsident ernennt die Gewählten. Ihre Amtszeit beträgt zwölf Jahre. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat seinen Hauptsitz in Bonn und eine Außenstelle in Potsdam. Er besteht derzeit aus neun Prüfungsabteilungen mit 48 Prüfungsgebieten. Verwaltungsaufgaben werden von einer Präsidialabteilung wahrgenommen.

Entscheidungen des Bundesrechnungshofes in Prüfungsangelegenheiten werden kollegial getroffen. Im Regelfall entscheidet das zuständige Zweierkollegium, bestehend aus der Abteilungsleiterin oder dem Abteilungsleiter sowie der Leiterin oder dem Leiter des zuständigen Prüfungsgebiets. In bestimmten Fällen treten der Präsident oder der Vizepräsident hinzu (Dreierkollegium). Entscheidungen im Zweier- und Dreierkollegium kommen nur einstimmig zustande.

Das oberste Entscheidungsgremium des Bundesrechnungshofes ist der Große Senat. Ihm sind u. a. Entscheidungen in abteilungsübergreifenden oder besonders bedeutenden Angelegenheiten – wie den jährlichen Bemerkungen – vorbehalten.

Neun Prüfungsämter des Bundes (Prüfungsämter) in Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Koblenz, Köln, Magdeburg, München und Stuttgart unterstützen und ergänzen die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Als Teil einer Organisationsreform werden die Prüfungsämter in Köln und Magdeburg Ende 2012 geschlossen.

Die Prüfungsämter folgen den Weisungen des Bundesrechnungshofes. Sie sind seiner Dienst- und Fachaufsicht unterstellt. Bei ihren Prüfungen wenden sie die für den Bundesrechnungshof geltenden Bestimmungen an. Gegenüber den geprüften Stellen haben sie dieselben Prüfungsrechte wie der Bundesrechnungshof, der die verfassungsrechtliche Verantwortung für die Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter trägt.

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter arbeiten bei der Planung und Durchführung von Prüfungen eng zusammen. Dies stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben geprüft wird.

Die Bemerkungen 2012 enthalten auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

2 Prüfungstätigkeit

2.1 Prüfungsrechte

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (insbesondere der Ministerien und der ihnen nachgeordneten Bundesbehörden) einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Prüfungsrechte hat er zudem bei bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie den Trägern der Gesetzlichen Krankenversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung, die vom Bund Zuschüsse erhalten oder bei denen eine Garantieverpflichtung des Bundes besteht. Ebenfalls prüft er die Bundesagentur für Arbeit. Die Haushaltsführung umfasst die Ausführung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes sowie die Buchführung und Rechnungslegung. Die Wirtschaftsführung erstreckt sich auf die gesamte finanzwirtschaftliche Betätigung des Bundes.

Außerhalb der Bundesverwaltung ist der Bundesrechnungshof berechtigt, insbesondere bei Stellen zu erheben, die

- Teile des Bundeshaushalts ausführen (z. B. bei der Auftragsverwaltung durch die Länder) oder denen der Bund Aufwendungen ersetzt (z. B. für die Erledigung bestimmter Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch kommunale Träger),
- Bundesmittel oder Vermögensgegenstände des Bundes verwalten,
- Zuwendungen des Bundes erhalten oder
- als juristische Personen des Privatrechts, an denen der Bund mit Mehrheit beteiligt ist, nicht im Wettbewerb stehen, ganz oder überwiegend öffentliche Aufgaben erfüllen und hierfür Haushaltsmittel oder Gewährleistungen des Bundes erhalten.

Hierbei untersucht der Bundesrechnungshof, ob die Stellen die Mittel bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwenden. Dazu führt er auch Erhebungen bei Stellen der Länder und der Kommunen durch. Bei Zuwendungen kann sich die Prüfung auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers erstrecken, wenn der Bundesrechnungshof dies für notwendig hält.

Die Betätigung des Bundes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen der Bund beteiligt ist, prüft der Bundesrechnungshof unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze.

2.2 Prüfungsmaßstäbe: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

Bei seinen Prüfungen wendet der Bundesrechnungshof die in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz genannten Maßstäbe an: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit untersucht er das Verhältnis von Kosten und Nutzen. Dabei geht er der Frage nach, ob die geprüften Stellen ihre personellen und materiellen Ressourcen wirtschaftlich verwenden. Außerdem befasst sich der Bundesrechnungshof damit, ob die geprüften Stellen den Erfolg ihrer Maßnahmen untersuchten und die Maßnahmen auch tatsächlich zum beabsichtigten Ziel führen. Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit achtet er darauf, ob die geprüften Stellen bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung die geltenden Normen und Grundsätze sowie den Haushaltsplan einhalten.

2.3 Prüfungsschwerpunkte und Prüfungsverfahren

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Er setzt Prüfungsschwerpunkte und kann Prüfungen auf Stichproben beschränken. Hauptziel ist es, einen aussagekräftigen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu gewinnen und prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden. Bei der Auswahl seiner Prüfungsthemen beachtet der Bundesrechnungshof zudem, ob bestimmte Bereiche des Verwaltungshandelns finanziell besonders bedeutend oder fehleranfällig sind. Er berücksichtigt dabei Prüfungs- und Beratungsersuchen des Parlaments und seiner Ausschüsse.

Mit Kontrollprüfungen überwacht der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht außerdem, ob die geprüften Stellen die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen. Der Bundesrechnungshof wirkt so darauf hin, dass sie seine Prüfungsempfehlungen und die Beschlüsse des Parlaments umsetzen.

Art und Zeitpunkt seiner Prüfungen bestimmt er selbst. Er nimmt in der Regel Erhebungen an Ort und Stelle vor. Auskünfte sind ihm zu erteilen; Akten, Belege und Daten sind ihm offenzulegen. Im Jahr 2011 führten der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter rund 1 400 Prüfungen durch.

3 Beratungstätigkeit

3.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof berät aufgrund von Prüfungserfahrungen insbesondere den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Haushaltsaufstellung, indem er Regierung und Parlament auf finanziell bedeutsame Entwicklungen und mögliche Problemfelder im Gesamthaushalt und in den Einzelplänen hinweist. Dazu dienen insbesondere auch die Einzelplanbemerkungen.

Außerdem berät der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Ressorts zu grundsätzlichen Fragen, zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen er um Informationen gebeten wird. Die Berichte an das Parlament haben dabei besondere Bedeutung. Im Jahr 2011 hat er dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss sowie weiteren Ausschüssen des Deutschen Bundestages insgesamt 62 nicht öffentliche Stellungnahmen und Beratungsberichte nach § 88 Absatz 2 BHO zugeleitet.

Der Bundesrechnungshof kann den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung zudem jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 Satz 1 BHO). Im Jahr 2011 hat der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag einen Bericht nach § 99 BHO vorgelegt, in dem er hohe Mitnahmeeffekte und unzureichende Kontrollen bei der Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen aufzeigt und die Abschaffung der Steuerermäßigung empfiehlt. Der Bericht ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.

3.2 Beratung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV).[1] Er achtet auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Organisation der Bundesverwaltung. Der BWV nutzt bei seiner Tätigkeit vor allem die Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes.

Zu den Schwerpunkten der Arbeit des BWV gehört es, Regierung und Parlament über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu beraten. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn zu diesem Zweck frühzeitig bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen sowie bei Entwürfen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen. Hat der BWV zu einem Entwurf eine abweichende Meinung, ist beispielsweise im Anschreiben zur Kabinettvorlage darauf hinzuweisen. Der Deutsche Bundestag hat insbesondere bei Finanzvorlagen die Möglichkeit, auf Erkenntnisse des BWV zurückzugreifen (§ 96 Absatz 6 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages).

[1] Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 26. August 1986 (Bundesanzeiger Nr. 163 S. 12485).

Die Bundesministerien haben den BWV im Jahr 2011 an knapp 400 Rechtsetzungsvorhaben beteiligt. Er gab dazu 49 teils umfangreiche Stellungnahmen ab. Seine Vorschläge sind in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen.

Einige Gutachten und Stellungnahmen des BWV mit allgemeiner Bedeutung für die öffentliche Verwaltung oder den Gesetzgeber werden veröffentlicht. Im Jahr 2011 hat der BWV auf Bitte der Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ein Gutachten zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland vorgelegt. Anlass waren erhöhte Dioxin-Werte in Lebens- und Futtermitteln Ende 2010. Das Gutachten untersucht die betrieblichen Eigenkontrollen, die Organisation der staatlichen Lebensmittelüberwachung und das nationale Krisenmanagement auf Schwachstellen und unterbreitet Verbesserungsvorschläge. Es ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes verfügbar (www.bundesrechnungshof.de).

4 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Die Finanzsysteme des Bundes und der Länder sind eng verflochten. Deswegen überschneiden sich häufig die Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe. Um die Prüfungstätigkeit effizient zu gestalten und Doppelprüfungen sowie prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden, sollen die Rechnungshöfe zusammenarbeiten. Dabei haben sie ihre Unabhängigkeit zu bewahren und die jeweilige Zuständigkeit zu beachten.

Halbjährlich beraten die Präsidentinnen und die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Fragen von gemeinsamem Interesse in einer Präsidentenkonferenz. Ziel ist es, innerhalb der Finanzkontrolle abgestimmte Positionen herbeizuführen, Prüfungsvereinbarungen abzuschließen und sich wechselseitig zu informieren. Regelmäßig befassen sich die Rechnungshöfe dabei mit der finanzwirtschaftlichen Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Die Präsidentenkonferenz hat wiederholt darauf gedrängt, die Haushalte nachhaltig zu konsolidieren und die Staatsverschuldung zu begrenzen. Sie unterstützt und begleitet insbesondere die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Bund und in den Ländern.

Die Präsidentenkonferenz hat Arbeitskreise der Rechnungshöfe eingesetzt, z. B. für die Themen Haushaltsrecht, Steuern, Beteiligungen, Bau, Soziales, Personal, Organisation und Informationstechnik. Sie bereiten die Beschlüsse der Präsidentenkonferenz vor. Der Erfahrungsaustausch setzt sich in Expertengruppen und bilateralen Kontakten fort. Um ihre Fachkompetenz zu stärken, führen die Rechnungshöfe zudem gemeinsame Fortbildungen für ihre Beschäftigten durch.

Die Rechnungshöfe arbeiten auch zusammen, um die Verwendung von Haushaltsmitteln der Europäischen Union im Mitgliedstaat Deutschland zu prüfen. Sie tauschen regelmäßig Informationen über ihre EU-bezogenen Prüfungstätigkeiten aus und stimmen sich bei ihren Prüfungen ab. Um den Informationsaustausch zu verbessern, haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder die Einrichtung der EU-Prüfungsdatenbank beschlossen. Die Datenbank ist seit der zweiten Jahreshälfte 2010 in Betrieb. Sie vermittelt mit ihren mittlerweile rund 300 erfassten Vorgängen einen Überblick über die Prüfungstätigkeit mit EU-Bezug in Deutschland. Ferner haben der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder eine Arbeitsgruppe „Europa“ eingerichtet, in der sie auch für die externe Finanzkontrolle in Deutschland bedeutsame europäische Entwicklungen diskutieren. Derzeit erarbeiten sie den zweiten „EU-Report“ zu den Finanzen der Europäischen Union in Deutschland. Er soll den Deutschen Bundestag und die Parlamente der Länder sowie die Öffentlichkeit über die Finanzbeziehungen Deutschlands zur Europäischen Union und über die von den Rechnungshöfen durchgeführten Prüfungen unterrichten. Der erste EU-Report erschien im Jahr 2008 (im Internet abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de).

5 Internationales

5.1 Überblick

Der Bundesrechnungshof engagiert sich international auf drei Arten (s. Abbildung 1):

- Er prüft im internationalen Kontext.
- Er tauscht sich mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) anderer Staaten fachlich aus, beteiligt sich an multilateralen Gremien und arbeitet an internationalen Prüfungsstandards mit.
- Er gibt sein Wissen und seine Erfahrung weiter an ORKB mit Unterstützungsbedarf.

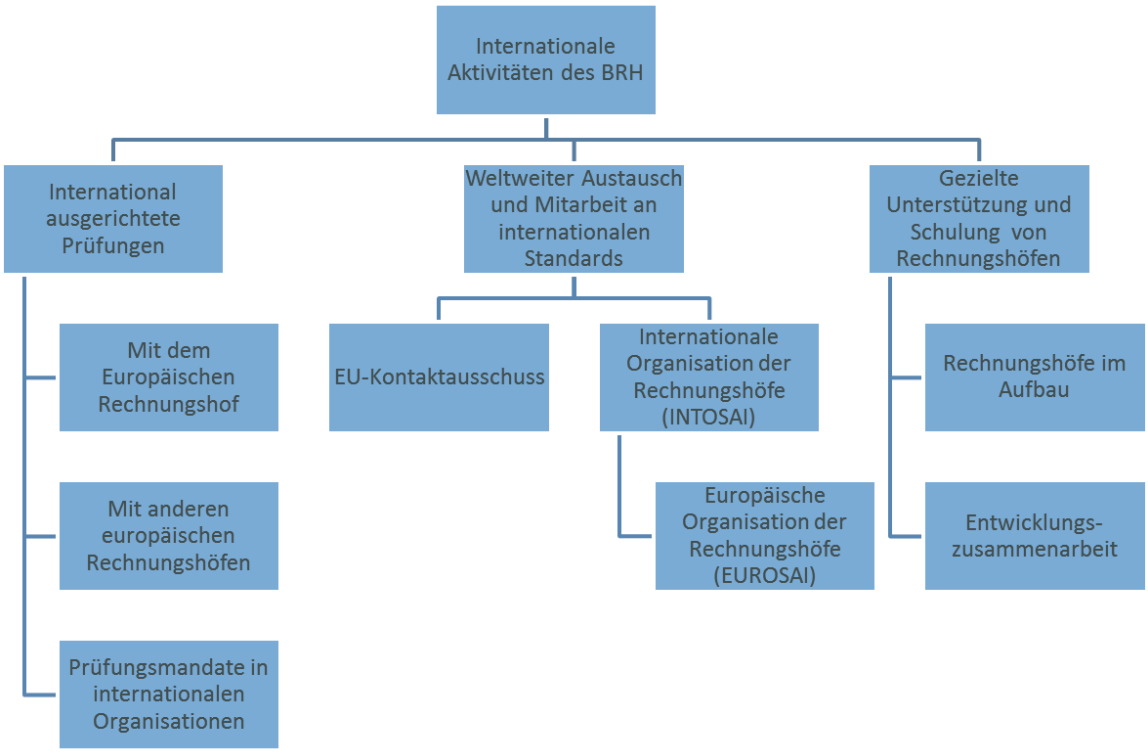
5.2 International ausgerichtete Prüfungen

5.2.1 Prüfungen mit dem Europäischen Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof (ERH) prüft in Zusammenarbeit mit nationalen ORKB unter Wahrung ihrer jeweiligen Unabhängigkeit in den Mitgliedstaaten die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union – im Jahr 2011 ein Haushaltsvolumen von insgesamt 141,9 Mrd. Euro (endgültiger Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2011 – 2011/125/EU, Euratom). 86 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel (vor allem Strukturfondsmittel und Agrarbeihilfen) an die Mitgliedstaaten zurück. Die Zusammenarbeit von ERH und Bundesrechnungshof findet in vielfältigen Formen statt. So koordiniert der Bundesrechnungshof den Informationsaustausch über die Arbeitsplanung zwischen dem ERH und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder. Er begleitet den ERH bei Prüfungen in Deutschland, wertet dessen Prüfungsberichte aus und leitet sie ggf. den Landesrechnungshöfen zu. Diese können ebenfalls ERH-Prü-

Abbildung 1

Internationale Aktivitäten des Bundesrechnungshofes



fungen begleiten, wenn die jeweilige Landesverwaltung die EU-Mittel bewirtschaftet. Außerdem informiert der Bundesrechnungshof den ERH über die Ergebnisse EU-bezogener Prüfungen, die die deutschen Rechnungshöfe durchgeführt haben.

5.2.2 Gemeinsame Prüfungen mit anderen europäischen Rechnungshöfen

Der Bundesrechnungshof führt gemeinsam mit den ORKB anderer EU-Mitgliedstaaten sogenannte „Koordinierte Prüfungen“ durch: Auf der Grundlage eines gemeinsamen Prüfungskonzepts führen die Rechnungshöfe inhaltlich und zeitlich abgestimmte Prüfungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten durch. Die Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und Deutschlands haben beispielsweise in einer gemeinsamen Prüfung die jeweilige Umsatzsteuerkontrolle in ihren Ländern untersucht. Der Bundesrechnungshof und die ORKB der Slowakei haben eine parallele Prüfung zur Vergabe von Bauleistungen und zu damit zusammenhängenden Fragen der Korruptionsvorbeugung durchgeführt.

5.2.3 Prüfungsmandate in internationalen Organisationen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen internationalen Organisationen und zahlt dafür Beiträge aus dem Bundeshaushalt. Die Bewirtschaftung der Mitgliedsbeiträge wird von Prüfungsorganen der Organisationen kontrolliert. Der Bundesrechnungshof stellt Prüfer für 13 Prüfungsorgane internationaler Organisationen. Einen Schwerpunkt bilden dabei Organisationen mit militärischem und rüstungswirtschaftlichem Bezug. Darüber hinaus prüft der Bundesrechnungshof, wie die zuständigen Bundesministerien die Mitgliedsrechte des Bundes in den Gremien ausüben.

5.3 Austausch, Abstimmung und Mitarbeit an internationalen Standards

5.3.1 EU-Kontaktausschuss

Auf europäischer Ebene arbeitet der Bundesrechnungshof mit den ORKB der anderen Mitgliedstaaten und dem ERH auch im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der ORKB (Kontaktausschuss) zusammen. Dessen Aktivitäten erstrecken sich unter anderem auf den Austausch von Erfahrungen bei der Prüfung von EU-Mitteln, von prüfungsrelevantem Fachwissen sowie von Informationen zu aktuellen Entwicklungen im EU-Finanzmanagement.

5.3.2 INTOSAI

In der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden INTOSAI[2] (International Organisation of Supreme Audit Institutions) haben sich die

[2] Weitere Informationen im Internet unter der Adresse http://www.intosai.org.

ORKB von 189 Staaten – darunter der Bundesrechnungshof – zusammengeschlossen, um den Erfahrungsaustausch in der öffentlichen Finanzkontrolle zu fördern. Dazu hat INTOSAI verschiedene Arbeitsgruppen eingerichtet, die beispielsweise fachliche Standards und Leitfäden zu verschiedenen Themen der externen Finanzkontrolle erarbeiten und veröffentlichen. Diese Standards, die in einem gemeinsamen Rahmenwerk zusammengestellt sind, den sog. Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions), werden von allen Rechnungshöfen weltweit – und damit auch vom Bundesrechnungshof – als „Beispiele guter Praxis“ anerkannt.[3]

Der Bundesrechnungshof engagiert sich schwerpunktmäßig bei der Förderung von Peer Reviews. Internationale Peer Reviews sind eine Möglichkeit für Rechnungshöfe, auf freiwilliger Basis die eigene Aufgabenerledigung nach internationalen Maßstäben beurteilen zu lassen. Gutachter sind dabei Kolleginnen und Kollegen aus anderen ORKB. In den vergangenen Jahren war der Bundesrechnungshof an internationalen Peer Reviews der Rechnungshöfe der Schweiz, Mazedoniens und Perus beteiligt. Im Jahr 2010 führte er gemeinsam mit den Rechnungshöfen Dänemarks und der Schweiz ein Peer Review des Österreichischen Rechnungshofes durch. Im letzten Jahr hat das zuständige Unterkomitee der INTOSAI unter dem Vorsitz des Bundesrechnungshofes einen Leitfaden für die Durchführung von Peer Reviews erarbeitet, der als ISSAI 5600 in das ISSAI-Rahmenwerk aufgenommen worden ist.

5.3.3 EUROSAI

Eine von sieben Regionalorganisationen der INTOSAI ist die Europäische Organisation der ORKB (EUROSAI)[4]. Bei der EUROSAI steht der Erfahrungsaustausch im gesamten europäischen Kontext, also auch über die Europäische Union hinaus, im Mittelpunkt. Ihr im Jahr 2011 in Kraft getretener Strategischer Plan dient der Umsetzung der INTOSAI-Ziele in Europa und bezieht dabei regionale Besonderheiten ein. Der Bundesrechnungshof arbeitet in den dafür eingesetzten Teams mit. Er hat den Vorsitz des Teams übernommen, das die Anwendung der ISSAI-Normen in Europa fördern soll. Er ist außerdem in den EUROSAI-Arbeitsgruppen zur Prüfung von IT-Maßnahmen und von Projekten im Umweltschutz vertreten.

5.4 Gezielte Unterstützung und Schulung von Rechnungshöfen

5.4.1 Unterstützung von Rechnungshöfen im Aufbau

Der Bundesrechnungshof unterhält mit zahlreichen ausländischen Rechnungshöfen Kontakte. Er unterstützt im Aufbau befindliche ORKB beim Ausbau ihrer Kompetenzen. Expertinnen und Experten des Bundesrechnungshofes führen Beratungs- und Schulungsmaßnahmen durch oder organisieren Studienbesuche und Seminare. So hat der Bundesrechnungshof im Rahmen von EU-Twinning-Projekten beispielsweise den Ausbau der Fachkompetenzen des tschechischen, des bulgarischen und des rumänischen Rechnungshofes unterstützt. Zudem hat er zum Beispiel beim marokkanischen Rechnungshof Seminare zum Thema „Prüfung der Staatsschulden und der Schuldenverwaltung“ ausgerichtet.

5.4.2 Entwicklungszusammenarbeit

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung in Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle. In diesem Zusammenhang beteiligt er sich an zwei umfassenden Projekten mit den Regionalorganisationen der INTOSAI in Afrika (AFROSAI) und Lateinamerika (OLACEFS) und unterstützt aktuell Projekte der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bei den Rechnungshöfen von Kambodscha, Montenegro und Georgien.

6 Haushalt und Personal (Einzelplan 20)

6.1 Überblick

Im Haushaltsjahr 2011 betrugen die Gesamtausgaben des Bundesrechnungshofes 118,3 Mio. Euro. Die Ausgaben des Einzelplans 20 hatten damit einen Anteil von 0,04 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

6.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Der Einzelplan 20 ist aufgrund der sehr personalintensiven Prüfungs- und Beratungstätigkeit durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Personalausgaben gekennzeichnet. Im Jahr 2011 machten sie 86 % (102,1 Mio. Euro) der Gesamtausgaben aus. Davon entfielen annähernd 30 % auf Versorgungsausgaben. Die übrigen Haushaltsmittel wurden überwiegend für die Bewirtschaftung, Miete und Pacht von Liegenschaften (4,3 %), Bauinvestitionen (2,6 %), Informationstechnik (2,6 %) und Dienstreisen (2,2 %) eingesetzt.

Gegenüber dem Haushaltsansatz für das Jahr 2011 von 124,5 Mio. Euro sind für das Jahr 2012 im Einzelplan 20 Ausgaben von 122,7 Mio. Euro vorgesehen. Der leichte Rückgang um 1,8 Mio. Euro ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im Haushalt 2011 für dringende Investitionen in den Brandschutz und die energetische Sanierung am Hauptsitz des Bundesrechnungshofes in Bonn und in der Außenstelle Potsdam einmalig Mittel von 6,6 Mio. Euro veranschlagt waren. Im Jahr 2012 sind dafür keine neuen Haushaltsmittel eingeplant. Die restlichen Baumaßnahmen werden aus den Ausgaberesten des Jahres 2011 (3,5 Mio. Euro) finanziert. Das Ausgabensoll wird in diesem Jahr dennoch gegenüber dem Vorjahr nur um 1,8 Mio. Euro zurückgehen, da die Ausgaben für Mieten und Pachten aufgrund des Eigentumsübergangs weiterer

[3] Weitere Informationen zum ISSAI-Rahmenwerk unter der Adresse http://www.issai.org.

[4] Informationen zur EUROSAI sind im Internet unter der Adresse http://www.eurosai.org veröffentlicht. Weitere regionale Zusammenschlüsse der ORKB gibt es auch im afrikanischen, arabischen, asiatischen, karibischen, lateinamerikanischen und südpazifischen Raum.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 20
Bundesrechnungshof

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	124,5	118,3	-6,2	122,7	132,9	*8,3*
darunter:						
• Personalausgaben ohne Versorgung	73,0	71,9	-1,1	73,6	79,2	*7,6*
• Versorgungsausgaben[a]	31,4	30,2	-1,2	32,0	34,8	*8,8*
• Mieten und Bewirtschaftung der Liegenschaften	5,8	5,1	-0,7	9,5	9,4	*-1,1*
• Bauinvestitionen	6,6	3,1	-3,5	0,0	0,0	*0,0*
• Informationstechnik	2,7	3,1	0,4	2,7	4,4	*63,0*
• Dienstreisen	2,8	2,6	-0,2	2,8	2,8	*0,0*
Einnahmen des Einzelplans	0,2	0,9	0,7	0,4	0,4	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	2,5	0,0	-2,5	11,3	0,0	*-100,0*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 342,5	1 240,0[b]	-102,5	1 332,0	1 330,5	*-0,1*

Erläuterungen: [a] Einschließlich Zuweisungen an den Versorgungsfonds (Titel 634 03) sowie Abfindungen und Erstattungen des Bundes für Versorgungslasten (Titel 632 57).
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 20 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 20.

Liegenschaften auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben um mehr als 60 % steigen werden (vgl. Nr. 6.3.2).

Die Ausgaben für IT übertrafen im Jahr 2011 den Haushaltsansatz um 15 %. Ursache war vor allem die Einführung einer neuen Software zur Prüfungsunterstützung sowie der stetig zunehmende Bedarf an mobiler und gleichzeitig sicherer IT-Ausstattung für die Prüferinnen und Prüfer.

Einnahmen erzielt der Bundesrechnungshof nur in geringem Maße. Im Jahr 2011 nahm er 0,9 Mio. Euro ein. Darunter sind beispielsweise Erstattungen von internationalen Einrichtungen, für die er Prüfungsmandate wahrnimmt.

6.3 Wesentliche Ausgabebereiche

6.3.1 Personal und Versorgung

Am 1. Juni 2011 waren im Bundesrechnungshof und in den Prüfungsämtern des Bundes 1 240 von 1 342,5 Planstellen und Stellen besetzt, davon 694 im Bundesrechnungshof und 546 in den Prüfungsämtern (vgl. Tabelle 2). Im Jahresdurchschnitt 2011 betrug der Anteil der mit schwerbehinderten Menschen besetzten Arbeitsplätze 10,6 %.

Der Anteil der Beamtinnen und Beamten an allen Beschäftigten beträgt rund 86 %. Die meisten von ihnen übernehmen Prüfungsaufgaben. Sie werden in allen Bereichen tätig, in denen der Bund Einnahmen erzielt, Ausgaben leistet oder finanzielle Risiken übernimmt. Daher müssen die Prüferinnen und Prüfer vielfältige fachliche und persönliche Anforderungen erfüllen. Im Geschäftsbereich des Bundesrechnungshofes ist deshalb eine große Bandbreite an Ausbildungen und Studienrichtungen vertreten (z. B. Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Ingenieurwesen, Informatik).

39 % aller Beschäftigten sind Frauen. Im Prüfungsdienst beträgt der Frauenanteil 35 %, in Leitungsfunktionen 20 %.

Tabelle 2 zeigt, dass das Planstellen- und Stellensoll der Prüfungsämter des Bundes von 2011 bis 2013 um 3,6 % (22 Stellen) sinken wird. Grund ist vor allem eine mehrjährige Organisationsreform, mit der bis Ende des Jahres 2012 zwei Prüfungsämter geschlossen und insgesamt 230 Planstellen und Stellen eingespart werden. Die Organisationsreform führt auch dazu, dass die Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen in den Prüfungsämtern des Bundes weiter abnehmen wird.

Tabelle 2

Planstellen und Stellen des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes

	2011 Soll	2011 Ist	Abweichung Soll/Ist	2012 Soll	2013 Haushaltsentwurf	Veränderung 2012/2013
Planstellen/Stellen	**Anzahl**					**in %**
Insgesamt	**1 342,5[a]**	**1 240,0[b]**	**-102,5**	**1 332,0[a]**	**1 330,5[a]**	***-0,1***
davon:						
• Bundesrechnungshof	732,5	694,0	-38,5	736,5	742,5	*0,8*
• Prüfungsämter des Bundes	610,0	546,0	-64,0	595,5	588,0	*-1,3*

Erläuterungen: [a] Einschließlich Ersatzplanstellen (2011: 3, 2012: 4, 2013: 5).
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 20 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 20.

6.3.2 Bewirtschaftung der Liegenschaften

Die Ausgaben für die Bewirtschaftung von Liegenschaften, Mieten und Pachten steigen von 5,1 Mio. Euro (Ist) im Jahr 2011 auf 9,4 Mio. Euro (Soll) im Jahr 2013 deutlich an.

Der Anstieg geht im Wesentlichen auf zusätzliche Ausgaben für Mieten zurück. Seit dem Jahr 2009 befinden sich sieben der neun Liegenschaften der Prüfungsämter des Bundes im Eigentum der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Hierfür zahlt der Bundesrechnungshof ortsübliche Mieten. Zum 1. Januar 2012 hat die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben auch die Dienstgebäude des Bundesrechnungshofes in Bonn und in Potsdam sowie die Liegenschaften der beiden übrigen Prüfungsämter übernommen. Seit dem Jahr 2012 werden dafür im Einzelplan 20 zusätzliche Mietausgaben von 4 Mio. Euro veranschlagt.

6.4 Prüfung des Bundesrechnungshofes nach § 101 BHO

Die Rechnung des Bundesrechnungshofes für das Jahr 2011 wurde – wie für die Vorjahre – gemäß § 101 BHO für den Deutschen Bundestag von einer Kommission des Rechnungsprüfungsausschusses geprüft. Prüfungsschwerpunkte waren die Jahresrechnung und der Haushaltsvollzug sowie die Personalentwicklung, die Vergabepraxis und die Zusammenarbeit mit Rechnungshöfen anderer Staaten.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben dem Bundesrechnungshof Entlastung erteilt.

6.5 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans 20 im Finanzplanungszeitraum 2012 bis 2016 ist in der Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3

Ausgabenentwicklung im Einzelplan 20 im Finanzplanungszeitraum

2012	2013	2014	2015	2016
in Mio. Euro				
122,7	132,9	136,7	137,9	139,5

Quelle: Für das Jahr 2012: Bundeshaushalt, Einzelplan 20; für das Jahr 2013: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 20; für die Jahre 2014 bis 2016: Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 20 werden im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2016 auf 139,5 Mio. Euro steigen. Hierfür sind insbesondere Tarif- und Besoldungserhöhungen, die zunehmende Zahl an Versorgungsempfängerinnen und -empfängern sowie die Besetzung offener Dienstposten verantwortlich.

Die zunehmende Digitalisierung der Arbeitsabläufe im Bundesrechnungshof und in der Bundesverwaltung macht es erforderlich, die Prüferinnen und Prüfer mit leistungsfähiger IT auszustatten und ausreichende Datenspeicherkapazität bereitzustellen. Dies wird ab dem Jahr 2013 zu einem deutlichen Anstieg der Ausgaben für IT führen.