Bundesrechnungshof

Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten

Teilprüfung: Bundeskanzler

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: I 3 - 2012 - 0778

Berlin, den 18. September 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass und Gegenstand der Prüfung	7
2	Versorgung	7
3	Ausstattung der Bundeskanzler a. D.	8
3.1	Historische Entwicklung	8
3.2	Aufgaben der Büros	10
3.2.1	Sachverhalt und Würdigung	10
3.2.2	Stellungnahme des Bundeskanzleramtes	14
3.3	Einrichtung und Ausstattung der Büros	14
3.3.1	Sachverhalt und Würdigung	14
3.3.2	Stellungnahme der SPD-Bundestagsfraktion und abschließende Würdigung	15
3.3.3	Stellungnahme der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	15
3.4	Personal der Büros	16
3.4.1	Sachverhalt und Würdigung	16
3.4.2	Stellungnahme des Bundeskanzleramtes und abschließende Würdigung	18
3.5	Dienstkraftfahrzeuge und Chefkraftfahrer	19
3.5.1	Sachverhalt und Würdigung	19
3.5.2	Stellungnahme des Bundeskanzleramtes	21
3.6	Zusammenfassende Würdigung zur Ausstattung	21
3.7	Erstattung von Reisekosten	23
3.7.1	Sachverhalt und Würdigung	23
3.7.2	Stellungnahme des Bundeskanzleramtes und abschließende Würdigung	24
3.8	Aktenführung und Archivierung von Unterlagen in den Büros	25

3.8.1	Sachverhalt und Würdigung	25
3.8.2	Stellungnahme des Bundeskanzleramtes	28
4	Ausgaben für den Schutz der Bundeskanzler a. D.	28
4.1	Gefährdungseinstufung	28
4.1.1	Sachverhalt und Würdigung	28
4.1.2	Stellungnahme des BKA und abschließende Würdigung	29
4.2	Personal- und Sachkosten	30
4.2.1	Sachverhalt	30
4.2.2	Stellungnahme des BKA und Würdigung	30
4.3	Bauliche Maßnahmen	31
4.3.1	Sachverhalt und Würdigung	31
4.3.2	Stellungnahmen des BKA, der Bundestagsverwaltung und abschließende Würdigung	32
4.4	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung für Schutzmaßnahmen	32
5	Aktuelle Regelungen für die Büros der Bundeskanzler a. D.	33
5.1	Sachverhalt und Würdigung	33
5.2	Stellungnahme des Bundeskanzleramtes	35
5.3	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung und abschließende Würdigung	35
6	Fazit	36

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat Versorgungs- und Ausstattungsleistungen, die ehemalige Bundeskanzler (Bundeskanzler a. D.) aus dem Bundeshaushalt erhalten, geprüft. Das Bundeskanzleramt sieht zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen keinen Ergänzungsbedarf.

Der Bundesrechnungshof hat im Kern folgendes festgestellt:

0.1 Der Gesetzgeber hat den Bundeskanzlern a. D. weder Aufgaben noch Kompetenzen übertragen. Das besondere Amtsverhältnis eines Bundeskanzlers endet mit seiner Amtszeit. Dennoch wird davon ausgegangen, dass ein Bundeskanzler a. D. eine „Amtsausstattung" erhält. (Nummer 1)

0.2 Ursprüngliche Gründe für die Einrichtung von Büros für Bundeskanzler a. D. waren die „Abwicklung fortwirkender Verpflichtungen", die „Erledigung der mit dem früheren Amt zusammenhängenden Aufgaben für begrenzte Zeit" bzw. die „Abwicklung seiner früheren Aufgaben". Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Amtsende geht der Zusammenhang mit den aus dem früheren Amt als Bundeskanzler resultierenden Aufgaben verloren. Die Gründe für die Ausstattung von Bundeskanzlern a. D. mit Büros und Personal scheinen im Lauf der Zeit in Vergessenheit geraten zu sein. (Nummer 3.1)

0.3 Nach § 6 Bundeshaushaltsordnung dürfen Bundesmittel nur zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes eingesetzt werden. Daraus ergeben sich zwingende, gesetzliche Grenzen dessen, was die aus Mitteln des Bundes finanzierten Büros der Bundeskanzler a. D. erledigen dürfen. Eine Grenze wird in jedem Fall dann überschritten, wenn die Büros Privatangelegenheiten der Bundeskanzler a. D. erledigen. Ebenso unzulässig sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes Leistungen der Büros, die Bundeskanzler a. D. bei der Erzielung von zusätzlichen Einkünften unterstützen. Daneben dürfen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weder direkt noch indirekt Mittel des Bundeshaushalts für Aufgaben von Ehefrauen der Bundeskanzler a. D. verwendet werden. Da fortwirkende Verpflichtungen mit zunehmender zeitlicher

Distanz zum Amtsende abnehmen, muss das Bundeskanzleramt auf Veränderungen der in den Büros erledigten Aufgaben reagieren. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundeskanzleramt bislang kein genaues Bild von den Aufgaben der Büros hatte und den bisherigen Automatismus der „lebenslangen Vollausstattung" nicht hinterfragte. Wenn Bundeskanzler a. D. z. B. aus gesundheitlichen Gründen kein Büro mehr führen können, sollte dieses geschlossen werden.
(Nummern 3.2 und 3.6)

0.4 Büros aus dem Fraktionskontigent für Bundeskanzler a. D. – nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundestag – bereitzustellen, auszustatten und zu unterhalten, verstößt gegen die Vorgaben des Abgeordnetengesetzes und ist somit eine zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln. Dieser Verstoß könnte künftig dadurch vermieden werden, dass die Bundestagsverwaltung die Sachmittel bzw. soweit erforderlich auch finanzielle Mittel – ohne Umweg über die Bundestagsfraktionen – direkt leistet. Darüber hinaus sollten einheitliche Vorgaben für Art und Umfang der Büroausstattung gemacht werden. Dabei sind die Grundsätze der Bundeshaushaltsordnung (insbesondere Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit) zu beachten. Der Bedarf an Büroräumen sollte regelmäßig geprüft und ggf. angepasst werden. (Nummer 3.3)

0.5 Das Bundeskanzleramt erstattete den Bundeskanzlern a. D. sämtliche geltend gemachten Reisekosten. Hinsichtlich des Umfangs der Erstattungen wendete es die Maßstäbe an, die für aktive Bundeskanzler/Bundeskanzlerinnen gelten. Das Bundeskanzleramt prüfte auch nicht, welcher Anlass der jeweiligen Reise zu Grunde lag. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss jedoch danach unterschieden werden, ob ein Bundeskanzler a. D. im Auftrag und Interesse der Bundesrepublik Deutschland reist, oder ob es sich um private Reiseanlässe oder Reisen zur Erzielung zusätzlicher Einkünfte handelt. Auch bei der Reisekostenerstattung für Mitarbeiter und Chefkraftfahrer muss nach dem Reiseanlass unterschieden werden.
(Nummer 3.7)

0.6 Das Bundeskanzleramt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Aktenführung und -aufbewahrung in den Büros den dafür geltenden Vorschriften entspricht. Unterlagen dürfen nicht in den privaten Verfügungsbereich der Bundeskanzler a. D. überführt werden. Private Unterlagen dürfen nicht durch Personal des Bundes in Räumen des Bundes betreut werden. Akten aus der aktiven Amtszeit der Bundeskanzler müssen im Bundeskanzleramt verbleiben. (Nummer 3.8)

0.7 Für den Personenschutz und den inneren Schutz der Büros, Wohnsitze und weiterer von den Bundeskanzlern a. D. genutzter Räumlichkeiten werden jährlich Ausgaben in Millionenhöhe aus dem Bundeshaushalt geleistet. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeskriminalamt empfohlen, ein abgestuftes Schutzprogramm festzulegen und umzusetzen, dessen Umfang vorbehaltlich aktueller Bedrohungslagen nach Zeitintervallen abnehmen sollte. Das Bundeskriminalamt hat hierzu auf ein Konzept aus dem Jahr 2005 verwiesen, welches jedoch nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes jedenfalls bis zu seiner Prüfung in wesentlichen Teilen in der Praxis nicht umgesetzt wurde. Die baulichen und sicherheitstechnischen Maßnahmen sollten regelmäßig auf ihre Notwendigkeit überprüft und ggf., nach Zeitintervallen abgestuft, zurückgefahren werden.
(Nummer 4)

0.8 Der Beschluss des Haushaltsauschusses des Deutschen Bundestages vom 8. November 2012 hat erstmalig Regelungen für die Ausstattung von ehemaligen Bundeskanzlern und Bundespräsidenten getroffen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Praxis war dies zwar ein erster Schritt, er löst die in diesem Bericht aufgezeigten Probleme aber nur teilweise. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dringend, für die Zukunft eine Regelung zu treffen, die sich an den Grundsätzen von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit orientiert.
(Nummer 5)

1 Anlass und Gegenstand der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat Versorgungs- und Ausstattungsleistungen, die ehemalige Bundeskanzler (Bundeskanzler a. D.) und Bundespräsidenten (Bundespräsidenten a. D.) aus dem Bundeshaushalt erhalten, geprüft. Der Bundesrechnungshof hat diese Leistungen vorliegend erstmalig untersucht. Ziel war es zu erfassen, wer welche Leistungen von wem erhält, ob und ggf. welche Regelungen hierfür gelten, und ob Verbesserungs- bzw. Optimierungspotenzial zu erkennen ist. Prüfungsmaßstäbe waren dabei Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Der vorliegende Bericht betrifft die Bundeskanzler a. D.

Bundeskanzler a. D. sind Versorgungsempfänger nach dem „Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung" (Bundesministergesetz). Der Gesetzgeber hat den Bundeskanzlern a. D. weder Aufgaben noch Kompetenzen nach dem Ende der Amtszeit übertragen. Neben den Versorgungsleistungen erhalten die Bundeskanzler a. D. derzeit auf Lebenszeit ein Büro mit Personal, ein Dienstkraftfahrzeug mit Chefkraftfahrer sowie Personen- und Objektschutz. Die Ausgaben für die Büros, Dienstkraftfahrzeuge und Chefkraftfahrer legt alljährlich der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) durch die Beschlüsse zu den Einzelplänen 02, 04 und 06 fest. Weitere Rechtsgrundlagen gibt es dafür nicht. Dabei werden die Leistungen zum Teil als „Amtsausstattung" bezeichnet.

Der Haushaltsgesetzgeber trägt damit die alleinige Verantwortung für die Leistungen sowohl dem Grunde nach, als auch nach Umfang, Art und Höhe.

2 Versorgung

Bundeskanzler a. D. erhalten nach Beendigung des Amtsverhältnisses Versorgung (Übergangsgeld, Ruhegehalt) nach den Vorschriften des Bundesministergesetzes. Sie stehen in keinem Amts- oder Dienstverhältnis mehr.

Sie haben zunächst Anspruch auf ein in der Höhe abgestuftes und je nach Amtsdauer zeitlich gestaffeltes Übergangsgeld. Durch die Amtszeit erwerben sie einen Ruhegehaltsanspruch, der ebenfalls in der Höhe von der Amtsdauer abhängt. Der Anspruch ruht jedoch mindestens bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres. Soweit Bundeskanzler a. D. zusätzliche Einkünfte erzielen, ist mit dem im Jahr 2008 eingefügten § 20 Absatz 2 a Bundesministergesetz

die Anrechnung von Erwerbs-, Erwerbsersatzeinkommen oder Renten auf die Versorgungsbezüge geregelt worden.

3 Ausstattung der Bundeskanzler a. D.

Die Bundeskanzler a. D. erhalten derzeit auf Lebenszeit ein Büro mit Personal und Ausstattung, Dienstkraftfahrzeuge, einen Chefkraftfahrer sowie Personenschutz, bauliche Sicherungsmaßnahmen, Sicherheitstechnik und Objektschutz. Die Stellen der Mitarbeiter in den Büros und der Chefkraftfahrer sind im Stellenplan des Einzelplans 04 ausgewiesen. Die Büroräume stellen die jeweiligen Bundestagsfraktionen bereit. Die Mittel dafür sind somit im Einzelplan 02 veranschlagt. Die Ausgaben für den Personenschutz und die Dienstkraftfahrzeuge sind im Einzelplan 06 und für die baulichen Sicherungsmaßnahmen im Einzelplan 02 etatisiert. Der Objektschutz wird von den Ländern geleistet und aus deren Haushalten finanziert.

3.1 Historische Entwicklung

Der erste Bundeskanzler, Konrad Adenauer, schied im Jahr 1963 aus dem Amt. Aus den geprüften Unterlagen ließ sich entnehmen, dass er nach Amtsende ein Sekretariat erhielt, welches seine Partei finanzierte. Für einen persönlichen Referenten wurde eine Leerstelle zur Verfügung gestellt.

Der zweite Bundeskanzler, Ludwig Erhard, schied 1966 durch Rücktritt aus dem Amt. Zur „Abwicklung fortwirkender Verpflichtungen" wurden ihm anschließend „Hilfskräfte" genehmigt. Dies waren eine Sekretärin des Bundeskanzleramtes und ein persönlicher Referent, für den eine Leerstelle zur Verfügung gestellt wurde. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) konstatierte im April 1967, dass es sich nach den bisherigen Erfahrungen als „notwendig" erwiesen habe, früheren Bundeskanzlern zur „Erledigung der mit dem früheren Amt zusammenhängenden Aufgaben für begrenzte Zeit" ein Sekretariat zur Verfügung zu stellen. Dabei müssten der Umfang des Sekretariats und die Zeit, für die es bereitgestellt werde, den Erfordernissen des Einzelfalles angepasst werden. Die Bundesregierung fasste daraufhin am 12. April 1967 unter Streichung der in der ursprünglichen Vorlage enthaltenen Befristung der Sekretariatsnutzung auf fünf Jahre folgenden Kabinettbeschluss, dem der Haushaltsausschuss zustimmte:

Einem früheren Bundeskanzler kann ein Sekretariat zur Verfügung gestellt werden; hierzu können ein persönlicher Referent, eine Sekretärin, ein Kraftfahrer mit Wagen und Büroraum gehören. Sofern die Sicherheitslage es erfordert, kann zum persönlichen Schutz des früheren Bundeskanzlers ein Beamter der Sicherungsgruppe des Bundeskriminalamtes zur Verfügung abgestellt werden. Die erforderlichen Mittel werden im Haushalt des Bundeskriminalamtes ausgebracht.

Im Haushaltsplan des Jahres 1967 wurde im Einzelplan 60 Kapitel 6002 ein Titel 965 „Sekretariate für ehemalige Bundeskanzler" als Leertitel ohne Mittelansatz eingestellt. Den entsprechenden Beschluss fasste der Haushaltsausschuss in seiner 113. Sitzung am 9. Juni 1967. Zu dem Titel gehörte folgende Erläuterung:

Einem früheren Bundeskanzler kann zur Abwicklung seiner früheren Aufgaben ein persönlicher Referent, eine Sekretärin und ein Kraftfahrer zur Verfügung gestellt werden. Diese Regelung ist für höchstens 3 Jahre vorzusehen.

In den Haushaltsplänen der Folgejahre war dieser Titel nicht mehr vorhanden.

Aus den geprüften Unterlagen ist zu entnehmen, dass zunächst beabsichtigt war, die Einrichtung von Büros für Bundeskanzler a. D. im Bundesministergesetz zu regeln. Dazu kam es aber nicht. Tatsächlich wurden dennoch ab dem Jahr 1967 durchgängig Büros für die Bundeskanzler a. D. aus dem Bundeshaushalt finanziert. Vorgesehen war zunächst je ein Referent (BAT I a), eine Sekretärin (BAT IV b) und ein Kraftfahrer. Über weitere Personalaufstockungen bzw. die Gewährung von Reisekosten entschied in der Folgezeit jeweils der Haushaltsausschuss. So lag die Stellenausstattung z. B. im Jahr 1974 bei einem Referenten (B 3), einem Sachbearbeiter (BAT IV b) und einem Chefkraftfahrer. Die Stellenausstattung hat sich zuletzt entwickelt bis zu zwei Büroleitern (B 6), drei Sachbearbeitern (E 11 – E 14), einer Sekretärin (E 8) und einem Chefkraftfahrer.

In den Jahren von 1988 bis 2015 stiegen die jährlichen Personalkosten für die Büros der Bundeskanzler a. D. von 244 909 Euro auf 1 328 460 Euro (542 % des Ausgangswerts). Die Büros wurden bislang auf Lebenszeit zur Verfügung gestellt und existierten damit bis zu drei Jahrzehnte.

Würdigung

Rechtsgrundlage für die Einrichtung und den Betrieb von Büros für die Bundeskanzler a. D. war und ist allein die Bereitstellung von Mitteln im jeweiligen Haushaltsplan. Eine Begründung, warum die ursprünglich vorgesehene zeitliche Begrenzung der Zurverfügungstellung von Büros fallen gelassen wurde, ließ sich den Unterlagen nicht entnehmen. Gründe für die Einrichtung von Büros waren die „Abwicklung fortwirkender Verpflichtungen", die „Erledigung der mit dem früheren Amt zusammenhängenden Aufgaben für begrenzte Zeit" und „Abwicklung seiner früheren Aufgaben". Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Amtsende geht der Zusammenhang mit den aus dem früheren Amt als Bundeskanzler resultierenden Aufgaben verloren. Die Gründe für die Ausstattung von Bundeskanzlern a. D. mit Büros und Personal scheinen im Lauf der Zeit in Vergessenheit geraten zu sein. Auch die Aufstockung des Personals hinsichtlich Anzahl und Wertigkeit widerspricht dem Gedanken der Abwicklung von früheren Aufgaben.

3.2 Aufgaben der Büros

3.2.1 Sachverhalt und Würdigung

Ein Schwerpunkt der vorliegenden Prüfung war es, festzustellen, welche Aufgaben die Bundeskanzler a. D. und ihre Büros wahrnehmen. Ziel war zu erfassen, wie sich das Arbeitsaufkommen der Büros im Verlaufe der Jahre und Jahrzehnte entwickelt hat. Insbesondere sollte erhoben werden, inwieweit sich die wahrgenommenen Aufgaben den fortwirkenden Verpflichtungen aus dem früheren Amt zuordnen lassen.

Ausgangsbasis für die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes waren die Büros von drei Bundeskanzlern a. D. in den Jahren 2013 bis 2015.

Das Bundeskanzleramt selbst hatte keine Kenntnis, welche Aufgaben in den Büros erledigt werden, da diese sich aus der Tätigkeit der Bundeskanzler a. D. ergäben. Einzelne Bundeskanzler a. D. bzw. Mitarbeiter der Büros hatten grundsätzliche Bedenken gegen die vorliegende Prüfung. Vorbehalte gegen örtliche Erhebungen durch den Bundesrechnungshof wurden insbesondere damit begründet, dass viele Unterlagen der Büros „privat" seien. In einem Fall wurden die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes zeitweise von einem privat beauftragten Rechtsanwalt „begleitet". Diesen Befindlichkeiten

trug der Bundesrechnungshof dadurch Rechnung, dass er sich bei seinen örtlichen Erhebungen in den Büros auf eine stichprobenhafte Prüfung beschränkte. Die Prüfung hat ergeben, dass sich die Tätigkeiten von Bundeskanzlern a. D. mit zunehmendem Abstand zum früheren Amt verändern. Bei einigen Bundeskanzlern a. D. setzte dieser Prozess sehr rasch ein. Neue Aufgaben richten sich verstärkt nach den jeweiligen privaten Interessen und stehen oftmals im Zusammenhang mit der Erzielung zusätzlicher Einkünfte. Die Büros unterstützten die Bundeskanzler a. D. bei all ihren Tätigkeiten.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere Folgendes festgestellt:

- Fortwirkende Amtspflichten nahmen mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum jeweiligen Amtsende bei allen Bundeskanzlern a. D. ab. In einem Fall stellte der Bundesrechnungshof z. B. fest, dass fünf Jahre nach Amtsende der Anteil der im weitesten Sinne unter fortwirkenden Aufgaben zu fassenden Tätigkeiten wie z. B. Schirmherrschaften, Preisverleihungen oder ehrenamtliche Tätigkeit bei nur noch 15 % lag.
- Die Bundeskanzler a. D. übernahmen regelmäßig diverse neue Tätigkeiten, die typischerweise auf Einkünfteerzielung ausgerichtet waren. Sie waren für private Unternehmen tätig (z. B. für Banken, Medienkonzerne, Beratungsunternehmen, Zeitungsverlage), nahmen Aufsichts- und Verwaltungsratsmandate wahr, gründeten eigene Unternehmen oder waren freiberuflich tätig. So erzielten Bundeskanzler a. D. zusätzliche Einkünfte von jährlich mehreren hunderttausend Euro. Die Büros unterstützten die Bundeskanzler a. D. bei diesen Tätigkeiten.
- Die Bundeskanzler a. D. übernahmen auch Lobbyarbeit für bestimmte Interessengruppen. Dabei waren thematische Schwerpunkte entsprechend den jeweiligen persönlichen Interessen zu erkennen. Es handelte sich nicht um fortwirkende Verpflichtungen aus dem vorangegangenen Amt.
- Auch die Vorbereitung von Reden der Bundeskanzler a. D. machte einen bedeutenden Anteil der Aufgaben der Büros aus. So waren die Büros für die Organisation zuständig, aber auch für die Erstellung von Entwürfen oder das Redigieren von Reden. Die Reden hielten die Bundeskanzler a. D. oftmals bei privaten Unternehmen, wie z. B. Banken oder Interessenverbänden und entsprechend der üblichen Gepflogenheit auch gegen Honorar.

Nicht selten lagen die jährlichen Einkünfte für Reden im sechsstelligen Bereich.

- Mehrere Bundeskanzler a. D. ließen sich beim Verfassen von Büchern oder anderen Textbeiträgen, hier insbesondere bei der Recherche, unterstützen. Für die schriftstellerische Tätigkeit erhielten die Bundeskanzler a. D. zum Teil Honorare, die im sechsstelligen Bereich lagen. Deren Abwicklung, wie Rechnungslegung oder Zahlungsüberwachung erledigten die Büros zum Teil ebenfalls.
- Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum jeweiligen Amtsende nahm in der Regel die Anwesenheit der Bundeskanzler a. D. in den Büros ab. Auch die repräsentativen Anlässe, zu denen die Büros genutzt wurden, nahmen mit der Zeit deutlich ab. Der Schwerpunkt der Tätigkeit lag insbesondere im höheren Lebensalter am jeweiligen privaten Wohnort und damit weit entfernt vom Büro in Berlin. Dies hatte nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes eine abnehmende Auslastung der Büros zur Folge. Es führte u. a. dazu, dass Chefkraftfahrer und Dienstkraftfahrzeuge regelmäßig vorzugsweise zum Posttransport zwischen Wohnort und Berliner Büro genutzt wurden. Ein Büro hatte zum Zeitpunkt der Erhebungen seinen Tätigkeitsschwerpunkt fast ausschließlich in der Aufarbeitung von Unterlagen aus der Vergangenheit.
- Teilweise erledigten die Büros auch private Angelegenheiten, wie die Organisation privater Termine. In einem Fall wurde die private Liegenschaft eines Bundeskanzlers a. D. betreut. Dies betraf z. B. Verhandlungen mit Baufirmen oder die Organisation und Abrechnung von Handwerkerleistungen. Büros übernahmen zum Teil auch Arbeiten für Ehefrauen der Bundeskanzler a. D. So erledigten sie z. B. deren Schriftverkehr. In einem Fall unterstützen Mitarbeiter des Büros die Ehefrau eines Bundeskanzlers a. D. bei ihrer schriftstellerischen Tätigkeit.
- Wenn ein Bundeskanzler a. D. Aufgaben z. B. aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr wahrnehmen konnte, kam es vor, dass die Büroleitung faktisch dauerhaft durch die Ehefrau des Bundeskanzlers a. D. fortgeführt wurde. Das Bundeskanzleramt akzeptierte die Ehefrau in dieser Rolle und als Ansprechpartnerin.

Würdigung

Nach § 6 Bundeshaushaltsordnung (BHO) dürfen Bundesmittel nur zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes eingesetzt werden. Daraus ergeben sich zwingende, gesetzliche Grenzen für die von den Büros der Bundeskanzler a. D. übernommenen Tätigkeiten. Eine Grenze wird in jedem Fall dann überschritten, wenn dort Privatangelegenheiten der Bundeskanzler a. D. erledigt werden. Ebenso unzulässig sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes Leistungen der Büros, die Bundeskanzler a. D. bei der Erzielung von Einkünften unterstützen. Die Grenze dürfte bereits erreicht sein, wenn eine Einkünfteerzielungsabsicht vorliegt. Daneben dürfen aus Sicht des Bundesrechnungshofes weder direkt noch indirekt Mittel des Bundeshaushalts für Aufgaben von Ehefrauen der Bundeskanzler a. D. verwendet werden.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes darf ein Büro nicht, weder überwiegend noch ausschließlich, von der Ehefrau eines Bundeskanzlers a. D. fortgeführt werden. Die damit verbundene Übertragung von Weisungsrechten gegenüber dem Personal des Bundeskanzleramtes ist unzulässig. Gegebenenfalls fortwirkende Verpflichtungen aus dem Amt sind nicht mehr erfüllbar, wenn sie ehemalige Amtsträger nicht mehr selbst wahrnehmen können. Sie sind höchstpersönlicher Natur und nicht übertragbar.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Ausstattungsleistungen für Bundeskanzler a. D. nur aufgaben- und nicht „statusbezogen" aus Mitteln des Bundeshaushalts gewährt werden dürfen. Der ursprüngliche Grund für die Einrichtung von Büros, fortwirkende Verpflichtungen aus dem Amt wahrzunehmen, fällt mit zunehmender zeitlicher Distanz zum Amtsende weg.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es daher unerlässlich, dass das Bundeskanzleramt auf Veränderungen der in den Büros erledigten Aufgaben reagiert. Dazu ist es zwingend erforderlich, dass das Bundeskanzleramt ein genaues Bild von den Aufgaben hat, die sein Personal erledigt. Auch möglichen Veränderungen in der Auslastung der Büros kann nur so Rechnung getragen werden.

3.2.2 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes

Das Bundeskanzleramt hat zugesagt, aufgrund der Feststellungen und der Würdigung des Bundesrechnungshofes Maßnahmen in dem vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Sinne zu treffen. Auch wird das Bundeskanzleramt mit dem verbliebenen Büro klären, ob und in welchem Maße aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes Veränderungen in den Arbeitsabläufen erforderlich sind und auf deren Umsetzung hinwirken.

3.3 Einrichtung und Ausstattung der Büros

3.3.1 Sachverhalt und Würdigung

Die Büroräume stellen die jeweiligen Bundestagsfraktionen aus ihrem Fraktionskontingent bereit. Für die Büroausstattung sorgen teilweise die Bundestagsfraktionen und teilweise die Bundestagsverwaltung. Die Haushaltsmittel dafür stammen in beiden Fällen aus dem Einzelplan 02. Für die Mittelverwendung der Bundestagsfraktionen gilt nach § 50 Absatz 4 Abgeordnetengesetz, dass diese die Geld- und Sachleistungen, die ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt werden, nur für Aufgaben verwenden dürfen, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen.

Die Bundestagsfraktionen entscheiden selbst über Größe, Lage und Ausstattung der Büroräume; Vorgaben gibt es insoweit nicht. Die Ausstattung der einzelnen Büros wurde in Absprache mit den Bundeskanzlern a. D. nach deren Wünschen bestellt.

Würdigung

Büros aus dem Fraktionskontingent für Bundeskanzler a. D. – nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundestag – bereitzustellen, auszustatten und zu unterhalten verstößt gegen die Vorgaben des Abgeordnetengesetzes und ist somit eine zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln. Dieser Verstoß könnte künftig dadurch vermieden werden, dass die Bundestagsverwaltung die Sachmittel bzw. soweit erforderlich auch finanzielle Mittel – ohne Umweg über die Bundestagsfraktionen – direkt leistet.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, insgesamt einheitliche Vorgaben für Art und Umfang der Büroausstattung zu machen. Dabei sind die Grundsätze der BHO (insbesondere Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit) zu beachten. Der Bedarf an Büroräumen sollte regelmäßig ermittelt und ggf. angepasst werden. Zu denken wäre an eine Verkleinerung von Büros bei deutlich nachlassender Nutzung derselben durch die Bundeskanzler a. D. bzw. beim Wegfall der Notwendigkeit repräsentativer Räumlichkeiten.

3.3.2 Stellungnahme der SPD-Bundestagsfraktion und abschließende Würdigung

Die SPD-Bundestagsfraktion verneint einen Verstoß gegen das Abgeordnetengesetz. Aus der früheren Funktion als Bundeskanzler resultierten nachwirkende Aufgaben, die sowohl mit dem Regierungsamt als auch mit der Mitgliedschaft in der Fraktion in Zusammenhang stünden. Diese über die Amtszeit hinauswirkende demokratische Repräsentation sei ein Gewinn für das Gemeinwesen. Ehemalige Bundeskanzler repräsentierten nicht nur den Staat und die Bundesregierung, sondern auch ihre jeweilige „Heimat"-Fraktion. Daher sei es aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion vertretbar und rechtens, dass die personelle Ausstattung des Büros vom Bundeskanzleramt übernommen werde und die Fraktion die Büros selbst finanziere. Sie hält aber andere Finanzierungszuständigkeiten für möglich und erwägenswert.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. „Demokratische Repräsentation" als „Gewinn für das Gemeinwesen" ist möglicherweise ein Nebeneffekt bestimmter Tätigkeiten der ehemaligen Amtsträger. Ebenso mag zutreffen, dass ehemalige Bundeskanzler auch im Zusammenhang mit ihrer „Heimat"-Fraktion gesehen werden. Diese möglichen Nebeneffekte führen aber nicht dazu, dass das Bereitstellen und Unterhalten von Büros für ehemalige Bundeskanzler zu einer Aufgabe von Bundestagsfraktionen wird. Deren Aufgaben sind parlamentsbezogen.

3.3.3 Stellungnahme der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hält die Feststellungen des Bundesrechnungshofes für nachvollziehbar. In zukünftigen Fällen beabsichtige sie, Räume und Ausstattung der Büros von Bundeskanzlern a. D. nicht mehr durch die Bundestagsfraktion zur Verfügung zu stellen.

3.4 Personal der Büros

3.4.1 Sachverhalt und Würdigung

Neben der sächlichen Ausstattung erhalten Bundeskanzler a. D. auch Personal. Die Stellen sind im Einzelplan 04 ausgebracht. Das Personal gehört zum Bundeskanzleramt.

Das Bundeskanzleramt hatte keinen Überblick über den Umfang, die Art und die tatsächlichen Tätigkeiten seines Personals in den Büros. Regelmäßige Besuche vor Ort in den Büros führte es nicht durch. Regelungen zum Einsatz des Personals in den Büros gab es nicht. Das Bundeskanzleramt übte insoweit keine Dienstaufsicht aus. Die Bundeskanzler a. D. als Privatpersonen standen in keinem dienstlichen Verhältnis zu den Beschäftigten, erteilten aber die Arbeitsaufträge. Für das Personal blieb daher unklar, ob Arbeitsaufträge, die erkennbar allein aus dem Privatbereich der Bundeskanzler a. D. resultierten, erledigt oder abgelehnt werden müssen. Regelmäßig wurden deshalb alle von den Bundeskanzlern a. D. – oder in einem Fall auch von der Ehefrau – erteilten Arbeitsaufträge erledigt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Personal teilweise dauerhaft nicht im Berliner Büro, sondern am Wohnort eines Bundeskanzlers a. D. in privaten Räumen oder in Räumen Dritter beschäftigt wurde. Auf diese Räume hatte das Bundeskanzleramt keinen Zugriff. Arbeitsschutzgesichtspunkte wurden so nicht geprüft. In Arbeitsverträgen wurden teilweise Dienstorte vereinbart, an denen das Bundeskanzleramt keine Dienststelle hatte.

Die Personalkosten für die Büros der Bundeskanzler a. D. haben sich in den Jahren 1988 bis 2015 mehr als verfünffacht und beliefen sich im Jahr 2015 auf insgesamt 1,3 Mio. Euro. Dies liegt auch an der Aufstockung hinsichtlich Anzahl und Wertigkeit der Planstellen und Stellen (siehe schon Nummer 3.1). So waren in den 1960iger Jahren noch ein Referent (BAT I a), eine Sekretärin (BAT IV b) und ein Kraftfahrer vorgesehen, während es heute u. a. zwei mit B 6 bewertete Stellen sind.

Bei der Auswahl des Personals folgte das Bundeskanzleramt überwiegend den Wünschen der Bundeskanzler a. D. So wurde meist Personal, das bereits in der aktiven Zeit als Bundeskanzler für diese gearbeitet hatte, in das Büro übernommen. Teilweise wurden auch Mitarbeiter eingestellt, die bereits vorher

für die Bundeskanzler a. D. – privat oder von Dritten finanziert – für diese gearbeitet hatten. Im Laufe der Zeit wurde auch Personal ausgetauscht. Auch dabei wurden die Wünsche der Bundeskanzler a. D. berücksichtigt. So wurden zum Teil Mitarbeiter eingestellt, die über keinerlei Erfahrung in der öffentlichen Verwaltung verfügten.

Die Bewertung der Dienstposten und Arbeitsplätze basierte nicht auf einer Analyse der in den Büros zu erledigenden Aufgaben. Das Bundeskanzleramt begründete dies damit, dass Bundeskanzler insoweit ihr aktives Büro „mitnähmen". Mitunter reichte der Verweis darauf, dass ein Bundeskanzler a. D. über eine mit B 6 dotierte Stelle verfügte, dazu aus, bei einem anderen Bundeskanzler a. D. einen Mitarbeiter von AT B 3 nach AT B 6 höherzugruppieren. Auch führte die abnehmende Auslastung der Büros überwiegend nicht zu einer Abschmelzung des Personals.

Alle den Büros der Bundeskanzler a. D. zugeordneten Stellen sind mit einem Vermerk „kw-mit Wegfall der Aufgabe" versehen. Die Arbeitsverträge der Mitarbeiter der Büros waren teilweise zunächst befristet, mündeten aber fast immer in unbefristete Arbeitsverhältnisse. Zum Teil waren Beamte beschäftigt. Das Bundeskanzleramt brachte nach Auflösung eines Büros die Mitarbeiter entweder in der Bundesverwaltung oder in einer neu gegründeten Politikergedenkstiftung unter.

Würdigung

Eine „statusbezogene" Ausstattung der Büros mit Personal zu Lasten des Bundeshaushalts, die unabhängig von den zu erledigenden Aufgaben gewährt wird, verstößt gegen haushaltsrechtliche und personalwirtschaftliche Vorgaben des Bundes. Bereits bei Einrichtung der Büros hätten ausgehend von Art und Umfang der dort zu erledigenden Aufgaben, Tätigkeiten bzw. Funktionen bewertet und Stellen bzw. Ämtern zugeordnet werden müssen. Die im Laufe der Jahrzehnte erfolgte Aufstockung des Personals insbesondere hinsichtlich der Wertigkeit der Stellen hatte keinen Zusammenhang mit der Art der tatsächlich zu erledigenden Aufgaben.

Auf eine Veränderung der in den Büros anfallenden Aufgaben muss auch in personeller Hinsicht reagiert werden. Nach den bisherigen Erfahrungen können

die Büros Jahrzehnte lang existieren. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Anzahl der Beschäftigten und die Bewertung der Dienstposten bzw. Arbeitsplätze an die jeweils zu bewältigenden und im Bundesinteresse liegenden Aufgaben anzupassen. Die Vermischung von fortwirkenden Amtspflichten mit neuen Tätigkeiten, die der Erzielung zusätzlicher Einkünfte dienen, wirkt sich auch auf die Aufgaben des Personals aus. Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine auch die Grundsätze von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit berücksichtigende, einheitliche Regelung zur Personalausstattung der Büros und zum zulässigen Einsatz des Personals zu schaffen. Eine zeitliche Abstufung der Personalausstattung oder aber grundsätzliche Befristung derselben sollte dabei nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Das Bundeskanzleramt ist gegenüber allen seinen Mitarbeitern zur Wahrnehmung der Dienstaufsicht verpflichtet. Die fehlende tatsächliche Integration des Personals der Büros in das Bundeskanzleramt und die ausschließliche inhaltliche Anbindung an die Bundeskanzler a. D. ist auch unter Fürsorgegesichtspunkten problematisch. Private Erledigungen oder Zuarbeit zu Tätigkeiten mit Einkünfteerzielungsabsicht dürfen jedenfalls nicht Aufgabe des Personals des Bundeskanzleramtes sein.

Kw-Stellen auszubringen, entfaltet in der Praxis keine Wirkung, wenn Mitarbeiter nach Büroschließungen aufgrund von unbefristeten Verträgen einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung gegenüber dem Bund haben. Dies kann dazu führen, dass Personal, das noch niemals in einer Verwaltung tätig war, einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung gegenüber dem Bundeskanzleramt auf Basis einer B 6–Position hat. Dies führt nach den Prüfungserkenntnissen zu dem Bemühen, solche Positionen neu zu schaffen, um eine Unterbringung im eigenen Haus zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt in den Büros nur Personal aus dem öffentlichen Dienst, möglichst im Wege der Abordnung zu beschäftigen, um den Sinn der vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen kw-Vermerke nicht zu konterkarieren.

3.4.2 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes und abschließende Würdigung

Das Bundeskanzleramt hat betont, dass Maßnahmen der Dienstaufsicht und Personalführung bestanden hätten. Es werde diese aber künftig intensivieren

und verstetigen. Diese Maßnahmen seien Personalgespräche, Tätigkeitsdarstellungen im Rahmen der Eingruppierung von Tarifbeschäftigten, Anfertigen von Beurteilungen sowie die jährliche Bewertung im Rahmen der leistungsorientierten Bezahlung. Zudem habe es in einem Büro die tatsächliche Besetzung der Stellen in zeitlicher Distanz zum Amtsende durch unterwertige oder fehlende Besetzung abgestuft. Das gleiche Verfahren sehe es für ein weiteres Büro vor. Daneben begrüßt es die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, nur Personal aus dem öffentlichen Dienst in den Büros der Bundeskanzler a. D. zu beschäftigen.

Für die in der Vergangenheit liegenden Zeiträume seiner Prüfung konnte der Bundesrechnungshof keine strukturierte Dienstaufsicht und Personalführung durch das Bundeskanzleramt erkennen. Art und Umfang der Arbeit des Personals, sowie Eingruppierung bzw. Beförderungen hingen nahezu ausschließlich von den Vorstellungen der jeweiligen Bundeskanzler a. D. ab. Der Bundesrechnungshof begrüßt es ausdrücklich, wenn das Bundeskanzleramt inzwischen derartige Maßnahmen ergriffen hat und sie künftig intensivieren und verstetigen möchte. Gleiches gilt für die Ankündigung, die tatsächliche Besetzung der Stellen in zeitlicher Distanz zum Amtsende an die wahrgenommenen Aufgaben anzupassen.

3.5 Dienstkraftfahrzeuge und Chefkraftfahrer

3.5.1 Sachverhalt und Würdigung

Anders als bei den Bundespräsidenten a. D., denen das Bundespräsidialamt personenbezogene Dienstkraftfahrzeuge zur Verfügung stellt, werden alle von den Bundeskanzlern a. D. genutzten Dienstkraftfahrzeuge durch das Bundeskriminalamt (BKA) gestellt. Es handelt sich dabei teilweise um sondergeschützte Dienstkraftfahrzeuge, die in der Anschaffung und Unterhaltung deutlich höhere Kosten als reguläre Dienstkraftfahrzeuge verursachen. Sondergeschützte Dienstkraftfahrzeuge müssen nach den Verfahrenshinweisen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für die Haushaltsaufstellung grundsätzlich zentral im Einzelplan 06 veranschlagt werden. Im Jahr 2013 lag der ständige Bedarf der drei Bundeskanzler a. D. bei 14 Dienstkraftfahrzeugen.

Zur Personalausstattung der Bundeskanzler a. D. gehört jeweils ein Chefkraftfahrer, der diese Aufgabe üblicherweise bereits während der Amtszeit des

jeweiligen Bundeskanzlers a. D. wahrgenommen hatte. In § 5 Absatz 2 des Tarifvertrages für die Kraftfahrer und Kraftfahrerinnen des Bundes (KraftfahrerTV Bund) sind abschließend die Personen aufgezählt, denen ein persönlicher Chefkraftfahrer zur Verfügung gestellt wird. Während nach § 5 Absatz 2 Buchstabe d) KraftfahrerTV Bund die Bundeskanzlerin/der Bundeskanzler zu diesem Personenkreis gehören, zählen die Bundeskanzler a. D. nicht dazu. Die Zuweisung eines Chefkraftfahrers stellt daher eine übertarifliche Maßnahme dar, die der Zustimmung des BMI und des BMF bedarf. Diese Zustimmung lag nicht vor. Der KraftfahrerTV Bund regelt daneben auch die höchstzulässige Arbeitszeit. Die Chefkraftfahrer von Bundeskanzlern a. D. überschritten teilweise regelmäßig die im Monat höchstzulässige Arbeitszeit von 288 Stunden. Dadurch sammelten sich bei den Chefkraftfahrern zahlreiche Überstunden an. Ein wesentlicher Grund für die Überstunden (insbesondere im Einsatz für weniger aktive Bundeskanzler a. D.) war das Auseinanderfallen von Dienstort des Chefkraftfahrers und Wohnort des Bundeskanzlers a. D. Dies führte automatisch zur Zunahme von mehrtägigen Dienstreisen. Teilweise bestand ein Großteil der Arbeitszeit von Chefkraftfahrern darin, auf Abruf zu warten, weil z. B. aus gesundheitlichen Gründen ein Bundeskanzler a. D. nur selten das Haus verließ. Die Chefkraftfahrer wurden in diesen Fällen auch verstärkt für den Postaustausch zwischen dem Berliner Büro und dem Wohnort des Bundeskanzlers a. D., zu Leerfahrten oder für Besorgungen eingesetzt.

Bei dem Einsatz der Dienstkraftfahrzeuge und Chefkraftfahrer wurde nicht unterschieden, ob diese wegen fortwirkender Verpflichtungen aus dem früheren Amt, privaten Terminen oder zu Terminen mit Einkünfteerzielungsabsicht unterwegs waren.

Würdigung

Ob personengebundene Dienstkraftfahrzeuge mit Chefkraftfahrern als Element der Ausstattung, oder aber aus Sicherheitsgründen zur Verfügung gestellt werden, hat erhebliche Auswirkungen auf die Kosten für Anschaffung und Betrieb. Davon hängt auch ab, aus welchem Einzelplan die Kosten zu tragen sind.

Chefkraftfahrer für Bundeskanzler a. D. sieht der KraftfahrerTV Bund nicht vor. Die bisherigen Zuweisungen von Chefkraftfahrern waren daher übertarifliche Maßnahmen, die stets der Zustimmung des BMI und des BMF bedurft hätten. Die Beschäftigung von Chefkraftfahrern, die nicht in der Nähe des persönlichen Lebensmittelpunktes der Bundeskanzler a. D. wohnen, ist unwirtschaftlich. Dadurch entstehen vermeidbare, kostenintensive Dienstreisen der Chefkraftfahrer. Aus den mehrtägigen Dienstreisen ergibt sich zudem zwangsläufig die Ansammlung von Überstunden, die wiederum durch Freizeitausgleich zur Abwesenheit des persönlichen Chefkraftfahrers führt, die anderweitig ausgeglichen werden muss. Möglicherweise könnten Mitarbeiter des BKA, die stets vor Ort sind, diese Aufgabe übernehmen.

Soweit die tatsächliche Nutzung der Dienstkraftfahrzeuge in zunehmendem Maße zu einem erheblichen Teil rein privater Natur ist oder der Erzielung zusätzlicher Einkünfte dient, stellt sich die Frage nach einer Rechtfertigung des Einsatzes von Haushaltsmitteln und Personal des Bundes. Personengebundene Dienstkraftfahrzeuge mit Chefkraftfahrern in erheblichem Umfang für die Postbeförderung, alltägliche Besorgungen, Leerfahrten oder ähnliches zu nutzen, ist zudem grob unwirtschaftlich.

3.5.2 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes

Das Bundeskanzleramt wird im Hinblick auf den Chefkraftfahrer prüfen, ob eine entsprechende übertarifliche Maßnahme bei BMI und BMF beantragt wird, oder ob zukünftig eine tarifliche Einstufung erfolgt.

3.6 Zusammenfassende Würdigung zur Ausstattung

Die bislang geltende Maxime, die „Amtsausstattung" der Bundeskanzler a. D. nicht aufgabenbezogen zu gewähren, entspricht aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht den für den Einsatz von Bundeshaushaltsmitteln geltenden Regelungen. Nach § 6 BHO dürfen Bundesmittel nur eingesetzt werden, soweit sie zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes notwendig sind. Daraus ergeben sich Grenzen für die Ausstattung der Büros und vor allem die dort wahrgenommenen Aufgaben. Hinzu kommt, dass mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur aktiven Amtszeit sog. fortwirkende Amtspflichten abnehmen bzw. nicht mehr existieren. Da sich Bundeskanzler a. D. zudem durchaus noch in der Lebensphase regulärer Erwerbstätigkeit befinden können, kommen zu den

abnehmenden fortwirkenden Amtspflichten regelmäßig neue repräsentative Ämter, Tätigkeiten als Berater oder im Bereich der Lobbyarbeit sowie zunehmend selbständige/freiberufliche Tätigkeiten mit Einkünfteerzielungsabsicht hinzu. Vor diesem Hintergrund sollte überdacht werden, ob die Leistungen für ein Büro nicht grundsätzlich zeitlich begrenzt zur Verfügung gestellt werden sollen. Es ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes unerlässlich, bereits bei der Einrichtung der Büros Art und Umfang der zu erledigenden Aufgaben zu berücksichtigen und im Weiteren auf Veränderungen zu reagieren. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist insbesondere auf Folgendes zu achten:

- Es ist sicher zu stellen, dass Büro und Personal nicht für Privatangelegenheiten genutzt werden, da Bundesmittel nicht für private Zwecke eingesetzt werden dürfen.
- Ebenso ist sicher zu stellen, dass Büro und Personal nicht für Tätigkeiten eingesetzt werden, mit denen die ehemaligen Amtsträger zusätzliche Einkünfte erzielen (Bücher, Reden/Vorträge, Mandate in Aufsichtsräten, Beiräten oder ähnlichen Gremien, Beratungstätigkeiten, Anwaltskanzleien usw.). Auch dies führt zu einer Unzulässigkeit der Finanzierung aus dem Bundeshaushalt.
- Es ist folglich zwingend notwendig, dass das Bundeskanzleramt ein genaues Bild von den Aufgaben und der Auslastung der Büros der Bundeskanzler a. D. hat, und davon, wie sich diese mit den Jahren verändern. Auf dauerhafte Veränderungen sollte z. B. mit Verkleinerung oder Schließung der Büros bzw. Reduzierung des Personals (nach den Grundsätzen der Personalbedarfsbemessung) reagiert werden.
- Die fortwirkenden Amtspflichten, für die die Büros eingerichtet werden, sind untrennbar mit den jeweiligen Bundeskanzlern a. D. verbunden, höchstpersönlicher Natur und nicht übertragbar. Soweit Bundeskanzler a. D. ggf. mit zunehmendem Alter bzw. wegen eines verschlechterten Gesundheitszustandes derartige Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können oder wollen, ist dies zu berücksichtigen. Es ist zu vermeiden, dass Ehefrauen ehemaliger Amtsträger die Büros „im Sinne" ihrer Ehemänner weiterführen.

- Dienstkraftfahrzeuge mit Chefkraftfahrern dürfen nur zur Verfügung gestellt werden, wenn die dafür geltenden Regelungen dies zulassen. Es muss zudem sichergestellt werden, dass sie nicht überwiegend zu privaten Zwecken und im Übrigen auch wirtschaftlich eingesetzt werden.

3.7 Erstattung von Reisekosten

3.7.1 Sachverhalt und Würdigung

Das Bundeskanzleramt erstattete den Bundeskanzlern a. D. sowie deren Mitarbeitern und den Chefkraftfahrern Reisekosten in unterschiedlichem Umfang. Hinzu kamen erhebliche Ausgaben für Reisekosten der Polizeivollzugsbeamten (PVB), die die Bundeskanzler a. D. stets begleiten. Es handelte sich dabei im Normalfall um zwei bis drei weitere Personen (siehe Nummer 4.1). Entsprechende Ausgaben für das Sicherheitspersonal trug das BKA aus seinem Haushalt.

Für **amtierende** Bundeskanzlerinnen/Bundeskanzler richtet sich die Erstattung von Reisekosten gemäß § 12 Absatz 4 Bundesministergesetz nach den allgemein für die Mitglieder der Bundesregierung geltenden Regelungen. Für die Mitarbeiter und Chefkraftfahrer der Bundeskanzler a. D. gelten die Regelungen des Reisekostenrechts des Bundes mit den entsprechenden Kostenobergrenzen. Die Bundeskanzler a. D. als Versorgungsempfänger hingegen stehen nicht mehr in einem Amts- oder Dienstverhältnis. Werden Versorgungsempfänger dennoch für bestimmte Aufgaben von einem Dienstherren eingesetzt, so können vertragliche Regelungen getroffen werden, die das Reisekostenrecht des Bundes für entsprechend anwendbar erklären. Dies hat das Bundeskanzleramt nicht getan.

Das Bundeskanzleramt prüfte bei der Reisekostenerstattung nach eigenen Angaben nicht, ob Reisen eines Bundeskanzlers a. D. in Ausübung eines (fortwirkenden) Amts- oder Dienstgeschäftes erfolgten oder privat veranlasst waren. In der Praxis erstattete das Bundeskanzleramt Reisekosten in gleichem Umfang wie bei amtierenden Bundeskanzlerinnen/Bundeskanzlern. So wurden auch Kosten von Minibars bzw. Etagenservice und Telefongesprächen in Hotels übernommen ebenso wie Restaurantrechnungen. Beispielsweise wurden auch Kosten für die Begleitung durch den Chefkraftfahrer samt Dienstkraftfahrzeug auf eine Urlaubsinsel im Ausland (Fähre, Hotelkosten, Auslandstagegeld) oder

Reisekosten des begleitenden Arztes bei Fernreisen erstattet. Mitreisende Mitarbeiter wurden auf Wunsch der Bundeskanzler a. D. in vielen Fällen im gleichen, hochpreisigen Hotel wie die Bundeskanzler a. D. untergebracht und die Übernachtungskosten hierfür erstattet.

Würdigung

Bundeskanzler a. D. stehen in keinem Amts- oder Dienstverhältnis mehr; sie sind in erster Linie Versorgungsempfänger. Dafür, sie bezüglich der Reisekosten einem amtierenden Bundeskanzler gleichzusetzen, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kein sachlicher Grund ersichtlich. Bundeskanzler a. D. üben verschiedenste Tätigkeiten aus, die sie sich nach eigenen Interessen auswählen. Sie unternehmen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes viele Reisen aus rein oder überwiegend privaten Motiven. Nicht selten steht die private Einkünfteerzielung im Vordergrund. Es muss daher dem Bundeskanzleramt möglich sein, festzustellen, in welchen Fällen ein Bundeskanzler a. D. im Auftrag und Interesse der Bundesrepublik Deutschland reist, und wann es sich um private Reiseanlässe handelt. In solchen Fällen dürfen Reisekosten nicht erstattet werden. Zudem darf bei der angemessenen Unterbringung eines ehemaligen Amtsträgers die Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Auch bei den Mitarbeitern muss nach dem Reiseanlass unterschieden werden. Reist ein Bundeskanzler a. D. vornehmlich aus privaten oder Gründen der Einkünfteerzielung, darf es nicht Aufgabe des Bundes sein, die Übernachtungskosten für begleitende Mitarbeiter zu tragen. Die für Beamte und Angestellte geltenden Obergrenzen sollten nur im Einzelfall und mit besonderer Begründung überschritten werden. Aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) sollte eine geeignete Grundlage für die Erstattung von Reisekosten der Bundeskanzler a. D. geschaffen werden, wenn diese im Auftrag und Interesse der Bundesrepublik Deutschland reisen.

3.7.2 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes und abschließende Würdigung

Nach Auffassung des Bundeskanzleramtes bestehe bereits jetzt bei Anwendung des Rechtsgedankens aus § 670 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) eine hinreichende Grundlage für den Ersatz von Aufwendungen für Reisen der

Bundeskanzler a. D., wenn Reisen im Interesse und Auftrag der Bundesrepublik Deutschland erforderlich sind. Allerdings seien bei der Bemessung des Aufwendungsersatzes auch der Gesundheitszustand des Reisenden und ein angemessener Schutz seiner Privatsphäre zu berücksichtigen. Das Bundeskanzleramt stimmt zu, dass bei privat veranlassten Reisen von Bundeskanzlern a. D. ein Aufwendungsersatz ausscheidet. Bei der Bewilligung von Reisekosten sei das Bundeskanzleramt davon ausgegangen, dass nur bei Reisen in Ausübung eines fortwirkenden Amts- und Dienstgeschäftes ein Antrag auf Reisekostenerstattung gestellt worden sei. Die Büros würden jedoch die Prüfung intensivieren, in welchen Fällen Mitarbeiter tatsächlich auswärtig Aufgaben erfüllten und dazu Dienstreisen unternähmen.

Der Bundesrechnungshof hat nicht in Frage gestellt, dass Bundeskanzler a. D. auch im Interesse und Auftrag der Bundesrepublik Deutschland Reisen unternehmen. Er hat aber festgestellt, dass das Bundeskanzleramt nicht prüft – weder vor einer Reise, noch nach der Einreichung der Abrechnung –, ob dies zutrifft, oder es sich um eine rein privat veranlasste Reise handelt.

Eine derartige Prüfung darf auch nicht den Mitarbeitern in den Büros überlassen werden und nicht nur auf Erstattung der Reisekosten für Mitarbeiter beschränkt werden.

3.8 Aktenführung und Archivierung von Unterlagen in den Büros

3.8.1 Sachverhalt und Würdigung

Das Bundeskanzleramt hat für die Aktenführung in den Büros keine eigenen Dienstanweisungen erlassen. Grundsätzlich gilt für die obersten Bundesbehörden die Registraturrichtlinie des Bundes für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in den Bundesministerien. Schriftgut des Bundes sind alle bei der Erfüllung von Aufgaben des Bundes erstellten oder empfangenen Dokumente. Nach der Registraturrichtlinie sind Posteingänge zu registrieren, ist ein Aktenplan anzuwenden und gelten für Aufbewahrung und Archivierung feste Regeln. Die Aktenführung ist unter anderem die Voraussetzung für eine sachgerechte Archivierung.

Nach § 3 des Gesetzes über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (BArchG) ist das Bundesarchiv dafür zuständig, Archivgut auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten. Nach

§ 5 Absatz 1 BArchG haben die Stellen des Bundes alle Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben einschließlich der Wahrung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr benötigen, dem Bundesarchiv zur Übernahme anzubieten. Wenn es sich um Unterlagen von bleibendem Wert handelt, sind sie als Archivgut des Bundes zu übergeben.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes befanden sich in den Büros der Bundeskanzler a. D. unterschiedlichste Arten von Unterlagen. Die Bandbreite reichte von dienstlichen Akten aus der aktiven Zeit als Bundeskanzler bzw. dienstlichen Akten aus vorangegangenen Ämtern über die Akten aus der Tätigkeit des jeweiligen Büros bis hin zu privaten Unterlagen zu Einkünften, Versicherungen, Steuern, Rechtsstreitigkeiten oder Wohnsitzen. Es gab Büros, in denen Hunderte von Aktenordnern oder Hunderte Kartons mit Unterlagen in loser Schüttung unsortiert aufbewahrt wurden. Aktenpläne oder die Registratur von Ein- und Ausgängen wurden nur teilweise geführt. Daneben war ein Großteil von Akten offensichtlich in den privaten Verfügungsbereich am jeweiligen Wohnort verbracht worden. In den Büros herrschte zum Teil die Auffassung, dass es sich insgesamt um privates Schrift- bzw. Archivgut der Bundeskanzler a. D. handle. Das Bundeskanzleramt überließ es den Mitarbeitern der Büros bzw. den Bundeskanzlern a. D. zu entscheiden, wie mit den Unterlagen verfahren wird. Es herrschte Unsicherheit darüber, in wessen Zuständigkeit die Akten der Büros fallen. Die verschiedenen Büros organisierten auch die Aktenaufbewahrung völlig unterschiedlich. In einem Fall war der endgültige Verbleib der Akten bei einer nahestehenden politischen Stiftung vertraglich geregelt. In einem anderen Fall wurde nach dem Tode des Bundeskanzlers a. D. die Herausgabe der am Wohnsitz befindlichen Akten verweigert. In einem dritten Fall wurde das Bundesarchiv bei Auflösung des Büros nach dem Tode des Bundeskanzlers a. D. erstmals hinzugezogen. Die teils ungeordneten, losen Unterlagen und nicht sortierten Akten erst nach Auflösung des Büros zu sichten, zu bewerten und zu überführen, gestaltete sich aufwändig und personalintensiv. Eine neu gegründete Politikergedenkstiftung übernahm die Pflege und Auswertung des bestehenden Archivs. Das Archiv selbst war bereits zu Lebzeiten des Bundeskanzlers a. D. an eine Stiftung des privaten Rechts übertragen worden.

Würdigung

Wenn Personal des Bundeskanzleramtes in Erfüllung der zulässigen Aufgaben dieser Büros Unterlagen erstellt, dann handelt es sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes um Schriftgut bzw. Archivgut des Bundes. Gleiches gilt für etwaige Unterlagen aus der jeweiligen aktiven Amtszeit. Derartige Unterlagen hätten bereits beim jeweiligen Amtsende nicht aus dem Bundeskanzleramt mitgenommen werden dürfen bzw. dem Bundesarchiv nach den dafür vorgesehenen Fristen übergeben werden müssen. Für private Unterlagen gelten die Regelungen nicht. Allerdings dürften diese weder in Büros des Bundes aufbewahrt, noch von Personal des Bundes bearbeitet und betreut werden. Der Einsatz von Mitteln des Bundeshaushaltes für private Zwecke ist unzulässig.

Das Bundeskanzleramt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Aktenführung in den Büros den Vorgaben des Bundes entspricht. Die Regelungen zur Aufbewahrung und insbesondere die Anbietungspflicht gegenüber dem Bundesarchiv sind zu beachten. Unterlagen dürfen nicht in den privaten Verfügungsbereich der Bundeskanzler a. D. überführt werden. Es ist weiter darauf zu achten, dass Schriftgut des Bundes und private Akten, für die das Personal nicht zuständig ist, voneinander abgegrenzt bzw. letztere aus den Büros entfernt werden.

Es ist sicherzustellen, dass bei der Auflösung von Büros Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes den Verbleib des Archivgutes überwachen. Das Bundesarchiv muss alle Unterlagen rechtzeitig sichten können. Eine unkontrollierte Verteilung an parteinahe oder private Stiftungen, Parteiarchive oder persönliche Privatarchive ist zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof sieht den Übergang von Archivgut in die Obhut von Stiftungen kritisch. Selbst wenn eine öffentlich-rechtliche Stiftung das Schrift- bzw. Archivgut pflegen und auswerten soll, entspricht dies nicht den Regelungen des BArchG, wonach es Aufgabe des Bundesarchives ist, das Archivgut auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 20. Juni 2017 (1 BvR 1978/13Rn. 24, 25) festgestellt, dass Akten des Bundeskanzleramtes auch bei Übergang in den Gewahrsam privater Dritter weiterhin dem Staat rechtlich zugeordnet werden könnten. Daraus könne möglicherweise eine Wiederbeschaffungspflicht folgen, wenn ein Informationszugangsrecht des

§ 1 Absatz 1 Informationsfreiheitsgesetz den Schutz des Artikel 5 Absatz 1, 2. Halbsatz Grundgesetz eröffnet. Demnach könnte das Bundeskanzleramt einer Wiederbeschaffungspflicht unterliegen, wenn ein Dritter einen Antrag auf Zugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz stellt. Auch unter diesem Gesichtspunkt sollte das Bundeskanzleramt die Akten nicht Dritten überlassen.

3.8.2 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes

Das Bundeskanzleramt hat mitgeteilt, es werde darauf hinwirken, dass die Aktenführung den Vorgaben des Bundes entspricht, soweit dies nicht bereits der Fall sei. Dies umfasse auch die Regelungen zur Aufbewahrung und Anbietungspflicht gegenüber dem Bundesarchiv.

4 Ausgaben für den Schutz der Bundeskanzler a. D.

Für den Personenschutz und den inneren Schutz der Dienst- und Wohnsitze sowie der jeweiligen Aufenthaltsräume der Bundeskanzler a. D. werden jährlich Ausgaben in Millionenhöhe aus dem Einzelplan 06 Kapitel 0624 geleistet. Hinzu kommen weitere Ausgaben für Sicherheitstechnik und Baumaßnahmen aus dem Einzelplan 02 Kapitel 0212. Daneben finanzieren die Bundesländer die Maßnahmen für den Objektschutz.

4.1 Gefährdungseinstufung

4.1.1 Sachverhalt und Würdigung

In den geprüften Jahren 2012 und 2013 befanden sich laut BKA die drei Bundeskanzler a. D. sowie vier der fünf Bundespräsidenten a. D. in der höchsten Gefährdungseinstufung (Gefährdungsstufe 1: „Die Person ist erheblich gefährdet, mit einem Anschlag ist zu rechnen“). Neben diesem Personenkreis sind regelmäßig lediglich die amtierende Bundeskanzlerin, der amtierende Bundespräsident und einige wenige (besonders gefährdete) Mitglieder der Bundesregierung in die Gefährdungsstufe 1 eingeordnet.

Für die Einstufung zu schützender Personen muss das BKA stets die Gefährdungslage beurteilen. Dies umfasst die anlassbezogene oder wiederkehrend vorgenommene Analyse und Bewertung von Informationen sowie die schlüssige Feststellung des Grades der Gefährdung. Die Gefährdungslagebewertung ist schriftlich zu erstellen und regelmäßig oder auch anlassbezogen fortzuschrei-

ben. Dies wird bislang nicht konsequent umgesetzt. Das BKA ist vom BMI angewiesen, die Schutzmaßnahmen an der Gefährdungsstufe 1 auszurichten, sofern die Schutzperson einem verringerten Schutz nicht zustimmt.

Ein lebenslanger Verbleib von Schutzpersonen in der höchsten Gefährdungsstufe lediglich aufgrund deren früherer Position ohne regelmäßige Überprüfung der konkreten Gefährdungslage erscheint dem Bundesrechnungshof aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten und der ohnehin angespannten Personalsituation beim BKA nicht vertretbar.

Das BKA hat dazu bereits im Jahr 2006 entsprechende konzeptionelle Überlegungen angestellt, diese aber bislang nicht umgesetzt. Danach sollten die Schutzmaßnahmen in der Regel stufenweise zurückgefahren werden.

4.1.2 Stellungnahme des BKA und abschließende Würdigung

Das BKA hat ausgeführt, dass Gefährdungslagebilder die Grundlage für die Festlegung der Gefährdungsstufen und der daraus resultierenden Schutzmaßnahmen seien. Die Gefährdungslagebilder würden permanent beobachtet. Nur aus besonderem Anlass oder aufgrund signifikanter Änderungen erfolge eine Aktualisierung der Lagebilder und ggf. eine Änderung der Gefährdungsstufe. Dieses Verfahren werde seit Jahrzehnten konsequent umgesetzt.

Allerdings sei es zutreffend, dass bis auf eine Ausnahme die aufgrund der tatsächlichen Gefährdung festzulegenden Gefährdungsstufen von den tatsächlich festgelegten abwichen.

Letztlich bestehe das vom Bundesrechnungshof geforderte abgestufte Schutzprogramm mit dem „Konzept zur Nachbegleitung der Bundespräsidenten a.D. und Bundeskanzler a.D." schon seit dem Jahr 2005. Umfang und Notwendigkeit des Fortbestehens von Schutzmaßnahmen würden regelmäßig überprüft.

Demgegenüber hat der Bundesrechnungshof in dieser Prüfung festgestellt, dass die Gefährdungslagebewertungen in der Vergangenheit gerade nicht regelmäßig aktualisiert wurden. Er erhält daher seine Kritik aufrecht. Der Bundesrechnungshof hält es auch nicht für sinnvoll, Gefährdungsstufen wissentlich beizubehalten, obwohl sie von der tatsächlichen Gefährdungslage nicht (mehr) getragen werden. Ein in die Praxis umgesetztes, abgestuftes Schutzprogramm bis hin zur Prüfung, inwieweit viele Jahre nach dem Ende der Amtszeit

überhaupt noch Schutzmaßnahmen erforderlich sind, hat der Bundesrechnungshof nicht vorgefunden.

4.2 Personal- und Sachkosten

4.2.1 Sachverhalt

Im Prüfungszeitraum 2012/2013 waren knapp 22 % aller im Personenschutz des BKA eingesetzten PVB für den Personenschutz bei den Bundespräsidenten a. D. und Bundeskanzlern a. D. eingesetzt. Hinzu kamen noch Kraftfahrer des BKA. Auf die drei Bundeskanzler a. D. entfielen 24 PVB und fünf Kraftfahrer. Daneben finanzierte das Bundeskanzleramt drei Chefkraftfahrer aus seinem Einzelplan 04.

Das BKA berücksichtigt bei der Anzahl und Art der bereitzustellenden Dienstkraftfahrzeuge die hohe Gefährdungseinstufung und persönliche Belange der Schutzpersonen wie Freizeitinteressen oder häufige, weite Reisen. So ermittelte das BKA für das Jahr 2013 einen ständigen Bedarf der drei Bundeskanzler a. D. von 14 Dienstkraftfahrzeugen.

Die Personalkosten des BKA für den Schutz der Bundeskanzler a. D. betrugen im Prüfungszeitraum jährlich rund 1,2 Mio. Euro. Hinzu kamen jährliche Ausgaben für Verbrauchsmaterialien, Mieten, Dienstreisen u. ä. von über 500 000 Euro. Abhängig vom Reiseverhalten der Bundeskanzler a. D. variierten diese jährlichen Ausgaben je Bundeskanzler a. D. zwischen 121 000 Euro und 287 000 Euro.

4.2.2 Stellungnahme des BKA und Würdigung

Das BKA hat darauf hingewiesen, dass sich in den beiden höchsten Gefährdungsstufen ein ähnlich hoher Aufwand ergebe. Einsparungen seien hier nur bedingt erzielbar. Die Aufwendungen für den unmittelbaren Personenschutz orientierten sich in der Praxis aber an der tatsächlichen Gefährdungslage. Die Anzahl der einzusetzenden Fahrzeuge orientiere sich am Fahrzeugkonzept des BKA, das der Bundesrechnungshof positiv beurteilt habe.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass mit sinkender Intensität von Schutzmaßnahmen auch der damit verbundene finanzielle Aufwand sinkt. Abhängig vom Einzelfall kommen viele Jahre nach Amtsende auch nicht nur die beiden höchsten Gefährdungsstufen in Betracht, auf die das BKA

seine Argumentation reduzierte. Letztlich müssen die Gefährdungseinstufungen und die Schutzmaßnahmen der tatsächlichen Gefährdungslage entsprechen.

4.3 Bauliche Maßnahmen

4.3.1 Sachverhalt und Würdigung

Ebenfalls aufgrund der hohen Gefährdungseinstufung werden umfassende Maßnahmen baulicher und sicherheitstechnischer Art durchgeführt und finanziert. Das BKA erstellt die Konzeptionen für derartige Maßnahmen und orientiert sich dabei an der Gefährdungsstufe 1. Die Bundestagsverwaltung führt die Maßnahmen durch und bezahlt sie. Die Zuständigkeit der Bundestagsverwaltung ist der Regel nach auf Mitglieder des Deutschen Bundestages beschränkt. Aufgrund einer Vereinbarung aus dem Jahr 1982 übernimmt sie dennoch die Finanzierung auf diesem Gebiet für die Bundeskanzler a. D. nach deren Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag.

Die Bundestagsverwaltung sichert dabei auch mehrere Wohnsitze (z. B. im Fall von Wohnsitzwechseln) und Feriensitze von Bundeskanzlern a. D. Anders als im Fall von Bundespräsidenten a. D. werden die Schutzmaßnahmen an weiteren Liegenschaften, wie z. B. Büros zur Erzielung privater Einkünfte, grundsätzlich nicht finanziert. Die Ausgaben der Bundestagsverwaltung für derartige Maßnahmen belaufen sich je Bundeskanzler a. D. nach Ende ihrer Amtszeit bis heute auf bis zu knapp 1 Mio. Euro.

Die Büros in den Gebäuden der Bundestagsverwaltung für die Bundeskanzler a. D. sind anders als im Jahr 2017 erstmals für einen Bundespräsidenten a. D. geschehen, nicht zusätzlich gesichert.

Bei der Entscheidung über die erforderlichen Maßnahmen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO) zu beachten. Die Bundestagsverwaltung sollte von den Möglichkeiten zur Kostensenkung wie z. B.

- Mindestfristen bei Wohnsitzwechseln,
- Begrenzung der Anzahl zu schützender Wohnsitze bzw. Ferienimmobilien,
- Anrechnung der Kosten einer Normalausstattung bei Neubauten und

- Wertsteigerungsausgleich bei Wegfall der Gefährdungseinstufung

konsequent Gebrauch machen.

4.3.2 Stellungnahmen des BKA, der Bundestagsverwaltung und abschließende Würdigung

Das BKA weist einerseits darauf hin, dass ihm weder die Auswahl der zu beratenden Objekte noch die Umsetzung der vorgeschlagenen materiell-technischen Sicherungsmaßnahmen obliege. Andererseits hat es eingeräumt, dass bis auf eine Ausnahme die aufgrund der tatsächlichen Gefährdung festzulegenden Gefährdungsstufen von den tatsächlich festgelegten abwichen (siehe schon Nummer 4.1.2).

Die Bundestagsverwaltung betont, dass sie ausschließlich die Maßnahmen umsetzten würde, die seitens des BKA gutachterlich festgestellt und vorgegeben seien. Bei deren Umsetzung würden Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BKA einerseits seiner Beratung eine Gefährdungsstufe zu Grunde legt, die nach eigener Aussage nicht der tatsächlichen Gefährdung entspricht. Andererseits trägt es nicht die Verantwortung für die Umsetzung der von ihm selbst vorgeschlagenen Maßnahmen. Die Bundestagsverwaltung sieht sich ihrerseits durch die Beratung des BKA gezwungen, den höchsten Sicherheitsstandard zu leisten. Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass für die tatsächlich umgesetzten Maßnahmen in finanzieller Sicht niemand die Verantwortung übernimmt.

4.4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung für Schutzmaßnahmen

Das vom BKA erwähnte Konzept aus dem Jahr 2005 wurde jedenfalls bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes in wesentlichen Teilen in der Praxis nicht umgesetzt. Dem Petitum des Bundesrechnungshofes wäre Rechnung getragen, wenn das Schutzkonzept inzwischen tatsächlich angewandt wird mit folgenden Konsequenzen:

- Die Gefährdungsstufe wird aus der jeweiligen Gefährdungslage abgeleitet.
- Die Gefährdungslagebeurteilung wird regelmäßig aktualisiert.

- Schutzmaßnamen werden regelmäßig daraufhin überprüft, inwieweit sie noch erforderlich sind.

Auch die baulichen und sicherheitstechnischen Maßnahmen sollten der tatsächlichen Gefährdungslage angepasst, regelmäßig auf ihre Notwendigkeit überprüft und ggf., nach Zeitintervallen abgestuft, zurückgefahren werden. Wenn eine nachlassende Gefährdung weniger intensive Schutzmaßnahmen ausreichen lässt, sinkt auch der damit verbundene finanzielle Aufwand.

5 Aktuelle Regelungen für die Büros der Bundeskanzler a. D.

5.1 Sachverhalt und Würdigung

Der Haushaltsausschuss hat am 8. November 2012 (HHA-Drs. 17/5763 (neu)) folgenden Beschluss gefasst:

1. Die zukünftigen Bundespräsidenten und Bundeskanzler erhalten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt ihre Büros in Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages in der Bundeshauptstadt Berlin.
2. Die personelle Ausstattung der zukünftigen Bundespräsidenten und Bundeskanzler umfasst nach ihrem Ausscheiden: eine Planstelle der Wertigkeit B 6, eine Planstelle der Wertigkeit B 3, eine Stelle mit der Wertigkeit E 14 und eine Stelle mit der Wertigkeit E 8.
3. Die Dienstkraftfahrzeuge einschließlich der Fahrer werden entsprechend der Festlegung des Bundeskriminalamtes gestellt.
4. Die Kosten für das Personal (vgl. Nr. 2), die Kosten der Amtsausstattung sowie die Kosten der Dienstkraftfahrzeuge einschließlich Fahrer sind in den Einzelplänen 01 bzw. 04 zu veranschlagen.
5. Die Bundesregierung wird aufgefordert, eine Änderung des § 1 des Bundespräsidenten - Ruhebezügegesetzes dahingehend herbeizuführen, dass das Wort „Ehrensold" durch das Wort „Altersbezüge" ersetzt wird.

Würdigung

Nach seinem Wortlaut gilt der Beschluss für „zukünftige Bundespräsidenten und Bundeskanzler", also nicht für diejenigen, die am 8. November 2012 im Amt waren. Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass mit diesem Beschluss

weiterhin eine bedarfsunabhängige und nicht aufgabenbezogene Ausstattung auf Lebenszeit festgeschrieben wird. Zu den einzelnen Regelungen:

Zu 1:

Dies ist bei den Büros der Bundeskanzler a. D. bereits die Praxis, die lediglich für die Zukunft festgeschrieben wird.

Zu 2:

Diese Regelung widerspricht den Vorgaben des Bundesbesoldungsgesetzes und der BHO und führt die bedarfsunabhängige und nicht aufgabenbezogene Stellenausstattung auf Lebenszeit fort. Zudem wird die Problematik der Weiterbeschäftigung des Personals nach dem Aufgabenwegfall für die Zukunft festgeschrieben.

Zu 3:

Bundeskanzler a. D. und Bundespräsidenten a. D. haben danach zukünftig nur dann einen Anspruch auf ein Dienstkraftfahrzeug nebst Fahrer, wenn dies aus Sicherheitsgründen geboten ist. Andernfalls entfällt der Anspruch auf ein personengebundenes Dienstkraftfahrzeug.

Zu 4:

Legt das BKA fest, dass ein sondergeschütztes Dienstkraftfahrzeug gestellt werden muss, wäre dieses nach dem Beschluss aus den Einzelplänen 01 bzw. 04 zu beschaffen. Dies verstößt aber gegen die Verfahrenshinweise des BMF für die Haushaltsaufstellung, wonach sondergeschützte Dienstkraftfahrzeuge grundsätzlich aus dem Einzelplan 06 beschafft und unterhalten werden sollen.

Insgesamt ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine Vereinheitlichung der Regelungen zur Ausstattung für frühere Bundespräsidenten auf der einen und frühere Bundeskanzler auf der anderen Seite nicht zweckmäßig, da die Voraussetzungen sehr unterschiedlich sind. Die Versorgung der Bundeskanzler a. D. ist im Bundesministergesetz geregelt und liegt deutlich unter der Versorgung der Bundespräsidenten a. D. Sinn und Zweck der außergewöhnlich hohen Versorgung der Bundespräsidenten a. D. war, den ausscheidenden Amtsträgern zu ermöglichen, ihre fortwirkenden Verpflichtungen in Eigenregie

zu bewältigen (siehe hierzu den Bericht des Bundesrechnungshof nach § 88 Absatz 2 BHO zur Teilprüfung Bundespräsidenten vom 6. Juli 2018).

5.2 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes

Das Bundeskanzleramt teilt mit, dass über die bereits zugesagten Maßnahmen hinaus, Veränderungen nur nach Maßgabe einer etwaigen Neuregelung durch den Haushaltsgesetzgeber vorzunehmen sein werden.

5.3 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung und abschließende Würdigung

Die Bundestagsverwaltung vertritt die Auffassung, dass nach dem o. g. Beschluss Bundeskanzler a. D. zwar Büros in Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages erhalten sollen, die Kosten der Amtsausstattung jedoch aus dem Haushalt des Bundeskanzleramtes zu finanzieren seien. Eine darüber hinausgehende Finanzierung aus dem Einzelplan 02 sei nicht vorgesehen. Deshalb entsprächen die vom Bundesrechnungshof angeregten Änderungen (gemeint sind hier die Empfehlungen zu Nummer 3.3 Einrichtung und Ausstattung der Büros) nach Auffassung der Bundestagsverwaltung nicht der beschlossenen Verfahrensweise und sollten daher politischen Vorgaben, insbesondere durch den Haushaltsausschuss, vorbehalten bleiben.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, wonach die Bundestagsverwaltung zukünftig auch die Sachmittel – ohne Umweg über die Bundestagsfraktionen – direkt leisten sollte. Die Räumlichkeiten der Bundestagsverwaltung mit Mitteln des Bundeskanzleramtes auszustatten, würde aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht zu einer Vereinfachung und Vereinheitlichung der Leistungen für die Bundeskanzler a. D. führen. Auch hielte es der Bundesrechnungshof nicht für sinnvoll, die Kosten dieser Büroräume der Bundestagsverwaltung aus dem Einzelplan 04 erstatten zu lassen. In dieser Weise hatte er jedoch den o. g. Beschluss des Haushaltsausschusses nicht interpretiert.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit der Bundestagsverwaltung darin überein, dass es eine politische Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers ist, wie er ehemalige Bundeskanzler ausstatten möchte. Er gibt insoweit Empfehlungen basierend auf seinen Prüfungen zur bisherigen Praxis.

6 Fazit

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich bei der Ausstattung der Bundeskanzler a. D. mit Büros, Personal und Dienstkraftfahrzeugen sowie beim Personenschutz im Lauf von Jahrzehnten ein Automatismus entwickelt hat, der weder hinsichtlich seiner ursprünglichen Begründung noch nach den Grundsätzen von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hinterfragt wurde. Es fehlte insoweit bis zum Jahr 2012 auch an einer speziellen Regelung. Der Beschluss des Haushaltsauschusses vom 8. November 2012 war ein erster Schritt, der die in diesem Bericht aufgezeigten Probleme aber nicht löst. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dringend, für die Zukunft eine Regelung zu treffen, die sich an den Grundsätzen von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit orientiert.

Dr. Mähring Dr. Weber