



B u n d e s  
rechnungshof

# **Bemerkungen 2011**

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Bundes



## **Vorwort**

Die diesjährigen Bemerkungen enthalten eine wesentliche Neuerung: Erstmals stellt der Bundesrechnungshof die grundlegenden Entwicklungen in den – zumeist jeweils einem Bundesministerium zugeordneten – Einzelplänen des Bundeshaushalts dar. Dies soll dazu beitragen, die Aussagekraft der Bemerkungen weiter zu steigern und ihren Informationsgehalt für Parlament und Öffentlichkeit zu erhöhen. Die Einzelplanbemerkungen geben einen Überblick über Schwerpunkte, Strukturen und Risiken in den Einzelplänen. Sie verdeutlichen somit den Bezugsrahmen für die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und enthalten auch Hinweise auf mögliche Einsparpotenziale, die sich aufgrund von Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ergeben können.

Solche Potenziale zu nutzen, erscheint dem Bundesrechnungshof in Anbetracht der angespannten Haushaltslage als notwendig. Der Gesamtschuldenstand des Bundes ist zum Jahresende 2010 auf mehr als 1,3 Billionen Euro angestiegen. Daneben bergen die Gewährleistungermächtigungen des Bundes von insgesamt 800 Mrd. Euro neue Risiken. Vor diesem Hintergrund sollte die Neuverschuldung konsequent zurückgeführt werden.

Darüber hinaus führen die Bemerkungen in zahlreichen einzelnen Beiträgen bedeutsame Ergebnisse von Prüfungen auf, die entweder einen oder mehrere Einzelpläne betreffen. Sie wird der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in den kommenden Monaten beraten, soweit die geprüften Stellen nicht bereits den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt sind. Erfahrungsgemäß verbindet das Parlament die Beratung über die Bemerkungsbeiträge vielfach mit der Forderung an die Bundesregierung, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu beheben.

Der Bundesrechnungshof wird seine Bemerkungen in den kommenden Monaten mit weiteren Prüfungsergebnissen ergänzen und im Frühjahr 2012 dem Parlament und der Bundesregierung zuleiten und veröffentlichen. Damit wird ermöglicht, die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2010 auf eine aktuelle Erkenntnisgrundlage zu stellen.

Gleichzeitig berät der Bundesrechnungshof die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag weiterhin entscheidungsnah zu aktuellen, finanziell bedeutsamen Themen sowie im Rahmen der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushaltes. So legte er bereits Anfang Oktober 2011 seine Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor. Sie konnten somit als Informationsgrundlage die Beratungen des Haushaltsentwurfs 2012 unterstützen.

Dem ausführlichen Berichtsteil ist – auf blauen Seiten – eine Kurzfassung vorangestellt, die den Einstieg in die unterschiedlichen Themen erleichtern soll. Die Broschüre kann bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes angefordert werden. Die Bemerkungen 2011 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen.

Sie sind im Internet unter der Adresse [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de) abrufbar.

Bonn, im November 2011

Prof. Dr. Dieter Engels  
Präsident des Bundesrechnungshofes



# **Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2010)**

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                           | Seite<br>Zusammen-<br>fassung | Seite<br>Volltext |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| <b>Vorbemerkung</b> .....                                                                                                 |                               | 7                 |
| <b>Zusammenfassungen</b> .....                                                                                            | 17                            |                   |
| <b>Teil I Allgemeiner Teil</b>                                                                                            |                               |                   |
| <b>1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögens-<br/>rechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2010</b> ..... | 17                            | 61                |
| 1.1 Stand der Entlastungsverfahren .....                                                                                  | 17                            | 61                |
| 1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2010 ordnungsgemäß<br>(Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO) .....      | 17                            | 62                |
| 1.3 Haushaltsplanung und -verlauf .....                                                                                   | 17                            | 62                |
| 1.4 Haushaltsabschluss .....                                                                                              | 17                            | 63                |
| 1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und zur Verschuldung .....                                                              | 18                            | 65                |
| 1.6 Haushaltsüberschreitungen .....                                                                                       | 18                            | 68                |
| 1.7 Ausgabereise .....                                                                                                    | 18                            | 70                |
| 1.8 Verpflichtungsermächtigungen .....                                                                                    | 18                            | 73                |
| 1.9 Höhere Gewährleistungsermächtigungen als im Vorjahr .....                                                             | 19                            | 76                |
| 1.10 Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln angestiegen .....                                                     | 19                            | 77                |
| 1.11 Weitere Vervollständigung der Vermögensrechnung .....                                                                | 19                            | 78                |
| 1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes .....                                                                | 19                            | 80                |
| 1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen .....                                                                     | -                             | 82                |

|                                                                                                                         | Seite<br>Zusammen-<br>fassung | Seite<br>Volltext |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| <b>2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Abbau der Neuverschuldung konsequent fortsetzen</b> .....           | 20                            | 83                |
| 2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte bis 2015 .....                                                                    | 20                            | 84                |
| 2.2 Umsetzung der neuen Schuldenregel .....                                                                             | 20                            | 87                |
| 2.3 Haushaltsaufstellung 2012 erstmals im Top-Down-Verfahren .....                                                      | 21                            | 90                |
| 2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur .....                                                                             | 21                            | 91                |
| 2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur .....                                                                            | 21                            | 103               |
| 2.6 Nettokreditaufnahme und neue Schuldenregel .....                                                                    | 22                            | 110               |
| 2.7 Verschuldung und Schuldendienst .....                                                                               | 22                            | 113               |
| 2.8 Gewährleistungen .....                                                                                              | 23                            | 115               |
| 2.9 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts-<br>und Währungsunion .....                                      | 23                            | 118               |
| <b>Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse</b>                                                    |                               |                   |
| 3 Finanzanlagemanagement von bundesnahen Einrichtungen<br>verbesserungsbedürftig .....                                  | 24                            | 124               |
| 4 Normenkontrollrat kann Gesetzesvorlagen umfassender prüfen .....                                                      | 24                            | 129               |
| 5 Bundesverwaltung will Wirtschaftlichkeit ihrer Hausdruckereien<br>verbessern .....                                    | 25                            | 131               |
| 6 Bundesministerien wollen den Inneren Dienst der mittelbaren<br>Bundesverwaltung verbessern .....                      | 25                            | 132               |
| 7 Behörden wollen angemessenes Risikomanagement einführen .....                                                         | 25                            | 133               |
| 8 Einsatz von Zielvereinbarungen bei der Steuerung<br>der Verwaltung wird besser unterstützt .....                      | 26                            | 134               |
| 9 Bundesbehörden sollen wirtschaftliche Verfahren für den<br>Verkauf nicht benötigter Vermögensgegenstände nutzen ..... | 26                            | 135               |
| <b>Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse</b>                                                   |                               |                   |
| <b>Bundespräsident und Bundespräsidialamt</b>                                                                           |                               |                   |
| 10 Entwicklung des Einzelplans 01 .....                                                                                 | 27                            | 137               |
| <b>Deutscher Bundestag</b>                                                                                              |                               |                   |
| 11 Entwicklung des Einzelplans 02 .....                                                                                 | 27                            | 138               |
| <b>Bundesrat</b>                                                                                                        |                               |                   |
| 12 Entwicklung des Einzelplans 03 .....                                                                                 | 28                            | 142               |
| <b>Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt</b>                                                                             |                               |                   |
| 13 Entwicklung des Einzelplans 04 .....                                                                                 | 28                            | 143               |
| <b>Auswärtiges Amt</b>                                                                                                  |                               |                   |
| 14 Entwicklung des Einzelplans 05 .....                                                                                 | 29                            | 150               |
| 15 Finanzierung eines Polizeiprojektes in Afrika vorzeitig beendet .....                                                | 29                            | 154               |

|                                                                                                                                                        | Seite<br>Zusammen-<br>fassung | Seite<br>Volltext |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| <b>Bundesministerium des Innern</b>                                                                                                                    |                               |                   |
| 16 Entwicklung des Einzelplans 06 .....                                                                                                                | 29                            | 155               |
| 17 Saarland zahlt 380 000 Euro Zuwendungsmittel<br>an den Bund zurück .....                                                                            | 30                            | 163               |
| 18 Musterrechenzentrum im Bundesverwaltungsamt unwirtschaftlich ..                                                                                     | 30                            | 163               |
| 19 Kompetenzzentrum Green-IT berät ohne ausreichenden<br>Sachverstand zu Energiespar-Contracting .....                                                 | 31                            | 165               |
| 20 Bundesinnenministerium vereinfacht besoldungsrechtliche<br>Vorschriften – Verwaltungsaufwand wird geringer .....                                    | 31                            | 166               |
| <b>Bundesministerium der Justiz</b>                                                                                                                    |                               |                   |
| 21 Entwicklung des Einzelplans 07 .....                                                                                                                | 31                            | 167               |
| <b>Bundesministerium der Finanzen</b>                                                                                                                  |                               |                   |
| 22 Entwicklung des Einzelplans 08 .....                                                                                                                | 32                            | 171               |
| 23 Verbessertes Vertragsmanagement nach Grundstücksverkäufen<br>führt zu Mehreinnahmen .....                                                           | 33                            | 175               |
| <b>Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie</b>                                                                                                |                               |                   |
| 24 Entwicklung des Einzelplans 09 .....                                                                                                                | 33                            | 175               |
| 25 KfW verbessert Bearbeitungsprozesse bei der Umsetzung<br>eines Konjunkturprogramms .....                                                            | 33                            | 180               |
| 26 Bundesnetzagentur schafft Voraussetzungen für<br>wirksame Interne Revision .....                                                                    | 34                            | 182               |
| <b>Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und<br/>Verbraucherschutz</b>                                                                       |                               |                   |
| 27 Entwicklung des Einzelplans 10 .....                                                                                                                | 34                            | 183               |
| <b>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</b>                                                                                                       |                               |                   |
| 28 Entwicklung des Einzelplans 11 .....                                                                                                                | 35                            | 189               |
| 29 Bundesministerium für Arbeit und Soziales überprüft<br>seine Öffentlichkeitsarbeit umfassend .....                                                  | 35                            | 200               |
| <b>Bundesagentur für Arbeit</b>                                                                                                                        |                               |                   |
| 30 Bundesagentur für Arbeit verbessert ihr betriebliches<br>Gesundheitsmanagement .....                                                                | 36                            | 201               |
| 31 Bundesagentur für Arbeit beendet unwirtschaftliche Bereitstellung<br>von Geschäftswagen für Fach- und Führungskräfte .....                          | 36                            | 201               |
| 32 Bundesagentur für Arbeit wird Energieverbrauchswerte ihrer<br>Liegenschaften vollständig und genau erfassen .....                                   | 37                            | 202               |
| 33 Bundesagentur für Arbeit achtet stärker auf Risiken und<br>Transparenz beim Beitragseinzug .....                                                    | 37                            | 203               |
| 34 Bundesagentur für Arbeit überprüft ihre Öffentlichkeitsarbeit .....                                                                                 | 37                            | 204               |
| 35 Bundesagentur für Arbeit prüft Haftungsansprüche<br>gegen Beschäftigte intensiver .....                                                             | 38                            | 205               |
| 36 Bearbeitungsqualität bei der Gewährung von Eingliederungs-<br>zuschüssen durch konkretere Vorgaben und einfacheres<br>IT-Verfahren verbessert ..... | 38                            | 206               |

|                                                                                                                                         | Seite<br>Zusammen-<br>fassung | Seite<br>Volltext |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 37 Bundesagentur für Arbeit sucht intensiver nach Stellen<br>für Jugendliche unter 25 Jahren .....                                      | 38                            | 207               |
| 38 Anzeigen von Kurzarbeit werden sorgfältiger geprüft –<br>Wettbewerbsverzerrungen werden verhindert .....                             | 39                            | 208               |
| 39 Arbeitsagenturen passen Personaleinsatz an höhere Fallzahlen<br>beim Kurzarbeitergeld an – Leistungsmissbrauch wird erschwert ..     | 39                            | 209               |
| <b>Rentenversicherung</b>                                                                                                               |                               |                   |
| 40 Höhe der Beitragsrückstände in der Sozialversicherung<br>erstmal transparent .....                                                   | 39                            | 210               |
| <b>Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung</b>                                                                          |                               |                   |
| 41 Entwicklung des Einzelplans 12 .....                                                                                                 | 40                            | 211               |
| 42 Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten nutzt Preisspielräume<br>bei Hilfsmitteln und spart Millionen .....                          | 41                            | 219               |
| 43 Bundeseisenbahnvermögen stellt seine Beschäftigten besser als<br>andere vergleichbare Tarifbeschäftigte des Bundes .....             | 41                            | 220               |
| 44 Eisenbahn-Bundesamt fordert 36 Mio. Euro für<br>Gleisbaumaßnahmen zurück .....                                                       | 41                            | 222               |
| 45 Wasser- und Schifffahrtsdirektion betreibt ein überflüssiges und<br>unwirtschaftliches 80 Jahre altes Schiff .....                   | 41                            | 223               |
| 46 Einsparpotenzial beim Einsatz von Seeschifffahrtszeichen<br>bleibt ungenutzt .....                                                   | 42                            | 224               |
| 47 Wasser- und Schifffahrtsdirektion verzichtet bei Schleusensanierungen<br>auf entbehrliche Investitionen und spart 400 000 Euro ..... | 42                            | 225               |
| 48 Wasser- und Schifffahrtsdirektion stellt gravierende Mängel<br>bei der Beschaffung und Verwaltung von IT nicht ab .....              | 42                            | 226               |
| 49 Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen vereinheitlicht ..                                                                  | 43                            | 227               |
| 50 Bund beteiligt sich nicht an der Verlegung einer Landesstraße und<br>spart 5,6 Mio. Euro .....                                       | 43                            | 228               |
| 51 Fehlinvestition von 115 Mio. Euro im Straßenbau vermieden .....                                                                      | 43                            | 229               |
| 52 LKW-Maut auf vierstreifigen Bundesstraßen führt zu Einnahmen<br>von jährlich 100 Mio. Euro für den Bund .....                        | 44                            | 230               |
| 53 Einsparpotenzial von 50 Mio. Euro bei einem geplanten<br>Autobahntunnel nicht ausreichend untersucht .....                           | 44                            | 230               |
| 54 Wiederholt fehlerhafte Abrechnungen im Straßenbau .....                                                                              | 44                            | 232               |
| 55 Verzicht auf unwirtschaftliche Ortsumfahrung im Saarland<br>spart 27 Mio. Euro .....                                                 | 45                            | 234               |
| 56 Energieeffizienz und CO <sub>2</sub> -Minderung bei Gebäuden:<br>Förderung wird besser kontrolliert .....                            | 45                            | 235               |
| 57 Deutscher Wetterdienst vermeidet Mehrkosten von 14,5 Mio. Euro<br>durch bessere Verträge .....                                       | 46                            | 236               |
| <b>Bundesministerium der Verteidigung</b>                                                                                               |                               |                   |
| 58 Entwicklung des Einzelplans 14 .....                                                                                                 | 46                            | 236               |
| 59 Unzureichende Vorbereitung einer Unterbringungsentscheidung<br>verdoppelt die voraussichtlichen Kosten .....                         | 46                            | 245               |



|                                                                                                                          | Seite<br>Zusammen-<br>fassung | Seite<br>Volltext |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 60 Bundeswehr lässt verbindliche Fördervorgaben für die energetische Sanierung ihrer Liegenschaften unbeachtet . . . . . | 47                            | 247               |
| 61 Zwei benachbarte Dienststellen der Bundeswehr nutzen Kräne gemeinsam und sparen so mindestens 2 Mio. Euro . . . . .   | 47                            | 249               |
| 62 Einsparungen in Millionenhöhe durch Verzicht auf eine nicht notwendige Software . . . . .                             | 48                            | 250               |
| 63 Umrüstung von Bundeswehrfahrzeugen spart gegenüber Neukauf 8 Mio. Euro . . . . .                                      | 48                            | 251               |
| 64 Bundeswehr verzichtet auf teure Anhänger für ihre Materiallager und spart so 5,6 Mio. Euro . . . . .                  | 48                            | 251               |
| 65 Bundeswehr lässt Gewehrmunition im Wert von mindestens 46 Mio. Euro verrotten . . . . .                               | 49                            | 252               |
| 66 Bundeswehr hat noch immer zu viele Konservierungs- und Verpackungsanlagen . . . . .                                   | 49                            | 254               |
| 67 Bundeswehr verwendet gesundheitsschädlichen Kraftstoff trotz besserer Alternativen . . . . .                          | 49                            | 255               |
| <b>Bundesministerium für Gesundheit</b>                                                                                  |                               |                   |
| 68 Entwicklung des Einzelplans 15 . . . . .                                                                              | 50                            | 256               |
| 69 Millionenverluste bei Krankenkassen durch hohe Mieten und nicht benötigte Büroflächen . . . . .                       | 51                            | 261               |
| 70 Fusionen von Krankenkassen müssen wirtschaftlich sein . . . . .                                                       | 51                            | 263               |
| <b>Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit</b>                                                   |                               |                   |
| 71 Entwicklung des Einzelplans 16 . . . . .                                                                              | 51                            | 264               |
| <b>Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend</b>                                                        |                               |                   |
| 72 Entwicklung des Einzelplans 17 . . . . .                                                                              | 52                            | 269               |
| 73 Verzicht auf Aufgabenkritik führt zu unbegründeten Personal-<br>ausgaben . . . . .                                    | 53                            | 274               |
| <b>Bundesverfassungsgericht</b>                                                                                          |                               |                   |
| 74 Entwicklung des Einzelplans 19 . . . . .                                                                              | 53                            | 276               |
| <b>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und<br/>Entwicklung</b>                                          |                               |                   |
| 75 Entwicklung des Einzelplans 23 . . . . .                                                                              | 54                            | 279               |
| <b>Bundesministerium für Bildung und Forschung</b>                                                                       |                               |                   |
| 76 Entwicklung des Einzelplans 30 . . . . .                                                                              | 54                            | 285               |
| 77 Wirkungsvoller Einsatz der Forschungsmittel bei der Helmholtz-<br>Gemeinschaft nicht sichergestellt . . . . .         | 55                            | 292               |
| 78 Deutsch-Polnische Wissenschaftsstiftung erhält tragfähige<br>Grundlage . . . . .                                      | 55                            | 296               |
| 79 Bundesforschungsministerium gestaltet Forschungsförderung für<br>Unternehmen einfacher und günstiger . . . . .        | 56                            | 297               |
| 80 Forschungseinrichtungen sollen außertarifliche Sonderzahlungen<br>verantwortungsvoll gewähren . . . . .               | 56                            | 298               |

|                                                                                                                                                     | Seite<br>Zusammen-<br>fassung | Seite<br>Volltext |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| <b>Bundesschuld</b>                                                                                                                                 |                               |                   |
| 81 Entwicklung des Einzelplans 32 .....                                                                                                             | 57                            | 300               |
| <b>Allgemeine Finanzverwaltung</b>                                                                                                                  |                               |                   |
| 82 Entwicklung des Einzelplans 60 .....                                                                                                             | 57                            | 304               |
| 83 Rechtssicherheit bei der Auslegung von Doppel-<br>besteuerungsabkommen .....                                                                     | 58                            | 310               |
| 84 Finanzverwaltung muss Steuerausfälle beim Kraftfahrzeug-<br>handel verhindern .....                                                              | 58                            | 311               |
| 85 IT-Verfahren zur Umsatzsteuerkontrolle sind dringend<br>zu verbessern .....                                                                      | 58                            | 312               |
| 86 Steuerliche Datenbank zur Betrugsbekämpfung wird verbessert . . .                                                                                | 59                            | 313               |
| 87 Internationale Zusammenarbeit zeigt Ansätze für eine<br>verbesserte Umsatzsteuerkontrolle inner-<br>gemeinschaftlicher Warenbewegungen auf ..... | 59                            | 314               |
| 88 Mehreinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe durch Subventions-<br>abbau und Verfahrensänderungen bei der Energie- und Stromsteuer . .           | 59                            | 315               |

## Vorbemerkung

### 1 Gegenstand und Aufbau der Bemerkungen

#### 1.1 Gegenstand

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 Darstellung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. In diesem Jahr beschreibt er zudem erstmals 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.

#### 1.2 Bemerkungsverfahren

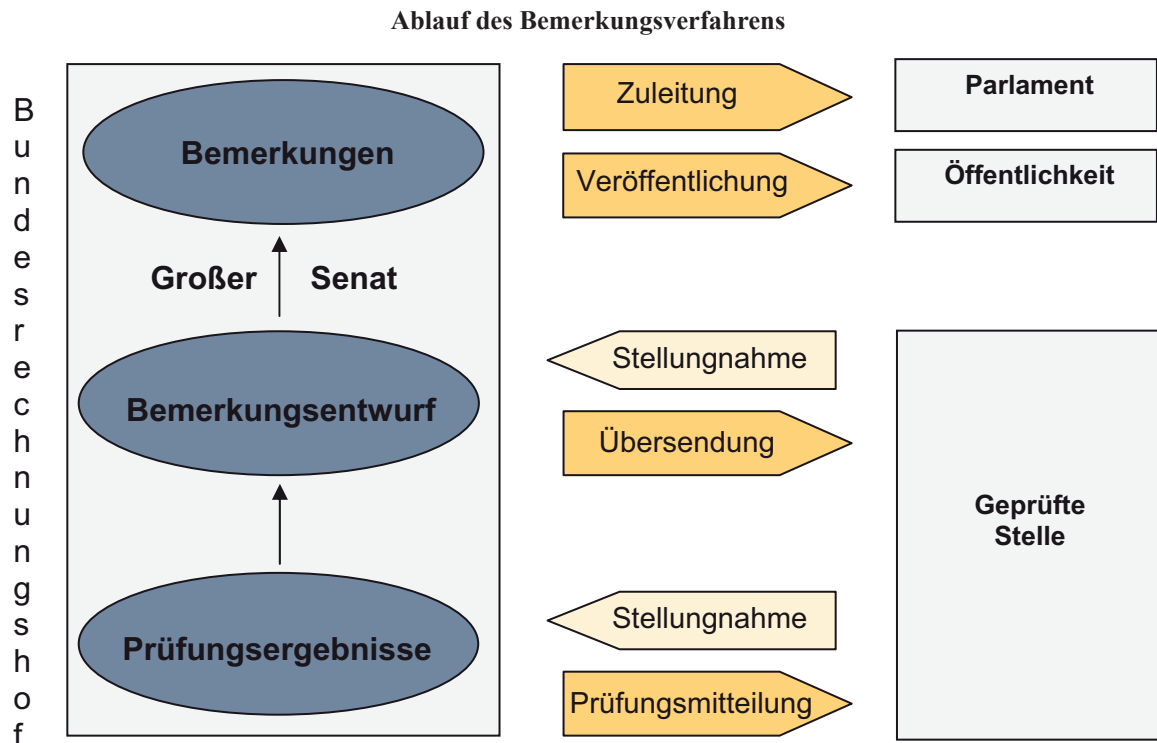
Die Bemerkungen beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und beziehen seine Beratungstätigkeit ebenso wie die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) ein. Sie werden nach einem festgelegten Verfahren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

Die einzelnen Bemerkungen sendet der Bundesrechnungshof den geprüften Stellen als Entwurf 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



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

### 1.3 Aktualität

Die Bemerkungen beschränken sich nicht nur auf das für die Entlastung anstehende Haushaltsjahr 2010. Sie können sich auch auf spätere oder frühere Haushaltsjahre beziehen (§ 97 Absatz 3 BHO).

Die Aufstellung der jährlichen Bemerkungen erfordert einen zeitlichen Vorlauf. Er ist insbesondere notwendig, um die Stellungnahmen der geprüften Stellen zu den Bemerkungsentwürfen berücksichtigen zu können. 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.

### 1.4 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 2010 sowie Ausführungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes im Finanzplanungszeitraum (2011 bis 2015).

**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 be-

stimmtes Jahr als Schwerpunkt für eine übergreifende Untersuchung festgelegt hat (vgl. Nr. 3.3). Der Bundesrechnungshof berichtet in diesem Teil zudem über Prüfungsergebnisse, die bei querschnittlichen Prüfungen in verschiedenen Teilen 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**).

Im Weiteren werden die sonstigen Prüfungs- und Beratungsergebnisse dargestellt. Sie 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 Zusammenfassungen von Beratungen nach § 88 Absatz 2 BHO werden hier aufgenommen (**Kategorie C**).

Die jeweiligen Kategorien sind bei den Bemerkungen des Teils II und III angegeben. Die „Blauen Seiten“ enthalten Kurzfassungen zu allen Beiträgen.

## **2 Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes**

### **2.1 Verfassungsrechtliche Stellung und Organisation des Bundesrechnungshofes**

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 – außer dem Prä-

sidenten und dem Vizepräsidenten – die Leiterinnen und Leiter der Prüfungsabteilungen und der Prüfungsgebiete.

Der Bundesrechnungshof hat seinen Hauptsitz in Bonn und eine Außenstelle in Potsdam. Er besteht 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 (Abteilungsleiter und Prüfungsgebietsleiter). 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.

### **2.2 Organisation der Prüfungsämter des Bundes**

Seit dem 1. Januar 1998 unterstützen und ergänzen neun Prüfungsämter des Bundes (Prüfungsämter) in Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Koblenz, Köln, Magdeburg, München und Stuttgart 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 übergreifende verfassungsrechtliche Verantwortung auch 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 2011 enthalten in erheblichem Umfang auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

## **3 Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes**

### **3.1 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 Unfall-



versicherung 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 zur mittelbaren Bundesverwaltung gehört. Die Haushaltsführung umfasst die Ausführung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes sowie die Buchführung und Einzelrechnungslegung. 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 Arbeitssuchende durch kommunale Träger),
- Bundesmittel oder Vermögensgegenstände des Bundes verwalten (insbesondere bei Treuhandverhältnissen),
- 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 auch unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze.

### **3.2 Prüfungsmaßstäbe: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit**

Bei seinen Prüfungen wendet der Bundesrechnungshof beide 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 gilt die Aufmerksamkeit der Frage, 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 untersucht haben und die Maßnahmen auch tatsächlich zum beabsichtigten Ziel führen.

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit achtet er darauf, ob die geprüften Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Normen und Grundsätze sowie den Haushaltsplan einhalten.

### **3.3 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 nach Möglichkeit zu vermeiden. Bei seiner Auswahl beachtet der Bundesrechnungshof zudem, ob bestimmte Bereiche des Verwaltungshandelns finanziell besonders bedeutend oder fehleranfällig sind. Prüfungs- und Beratungssuchen des Parlaments und seiner Ausschüsse berücksichtigt er so weit wie möglich.

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 Parlamentes umsetzen.

Art und Zeitpunkt seiner Prüfungen bestimmt er selbst. Er kann Erhebungen an Ort und Stelle vornehmen. Auskünfte sind ihm zu erteilen; Akten, Belege und Daten sind ihm offenzulegen.

Im Jahr 2010 führte der Bundesrechnungshof 1 324 Prüfungen durch. Übergreifend prüfte er beispielsweise Finanzanlagen von bundesunmittelbaren Körperschaften, Stiftungen und Anstalten sowie Trägern der Sozialversicherung. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesfinanzministerium, vor allem bei kleineren Einrichtungen auf ein professionelleres Management der Finanzanlagen hinzuwirken (vgl. Bemerkung Nr. 3).

Die Tatsache, dass einige Ressorts in den Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder nicht behandelt werden, lässt nicht den Schluss zu, dass die Ressorts die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze in unterschiedlichem Maße eingehalten haben.

## **4 Beratungstätigkeit**

### **4.1 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 vorab auf finanziell bedeutsame Entwicklungen und mögliche Problemfelder im Gesamthaushalt und in den Einzelplänen hinweist. Dazu dienen insbesondere die Einzelplanbemerkungen.

Außerdem berät der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Ressorts zu grundsätzlichen Fragen, zu finanziell bedeut-

samen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen die Entscheidungsträger ihn um Informationen bitten. Die Berichte an das Parlament haben dabei besondere Bedeutung. Im Jahr 2010 hat er dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss 54 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 2010 hat der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag einen Bericht nach § 99 BHO vorgelegt, in dem er Abgrenzungsschwierigkeiten, Mitnahmeeffekte und Missbrauchsrisiken beim ermäßigten Umsatzsteuersatz aufzeigt und Vorschläge für eine künftige Gestaltung der Umsatzsteuerermäßigung darlegt. Der Bericht ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.

#### **4.2 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).<sup>1</sup> 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 Kabinettsvorlage darauf hinzuweisen. Der Deutsche Bundestag hat insbesondere bei Finanzvorlagen die Möglichkeit, auf Erkenntnisse des BWV zurückzugreifen (§ 96 Absatz 6 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages).

Die Bundesministerien haben den BWV im Jahr 2010 an knapp 400 Rechtsetzungsvorhaben beteiligt. Er gab dazu 60 teils umfangreiche Stellungnahmen ab. Seine Vorschläge sind in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen.

### **5 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen**

Die Finanzsysteme des Bundes und der Länder sind eng verflochten. Deswegen überschneiden sich häufig die Zu-

ständigkeiten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe. Um die Prüfungstätigkeit effizient zu gestalten und Doppelprüfungen sowie prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden, arbeiten die Rechnungshöfe vertrauensvoll zusammen. Dabei wahren sie ihre Unabhängigkeit und beachten die jeweilige Zuständigkeit.

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 eine einheitliche Meinung herbeizuführen, die Auffassungen im Einzelfall zu koordinieren, 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. So haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe bei ihrer Konferenz im Mai 2010 Bund und Länder aufgefordert, die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel konsequent umzusetzen. Sie begleiten deren Umsetzung.

Arbeitskreise z. B. für die Themen Haushaltsrecht, Steuern, Beteiligungen, Bau, Soziales, Personal, Organisation und Informationstechnik 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. Hierzu haben sie eine Arbeitsgruppe „Europa“ eingerichtet, in der sie auch für die externe Finanzkontrolle in Deutschland bedeutsame europäische Entwicklungen diskutieren.

## **6 Internationales**

### **6.1 Zusammenarbeit in der Europäischen Union**

Im Jahr 2010 betrug der Haushalt der Europäischen Union 142 Mrd. Euro. Er wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert. 80 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel (vor allem Strukturfondsmittel und Agrarbeihilfen) an die Mitgliedstaaten zurück. Sie werden dort durch nationale Verwaltungsstellen bewirtschaftet.

Der Europäische Rechnungshof (ERH) prüft in Zusammenarbeit mit Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) in den Mitgliedstaaten die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union. Dabei wahren die ORKB ihre Unabhängigkeit (Artikel 287 Absatz 3 Vertrag über die Arbeitsweise der EU – AEUV). Die Zusammenarbeit findet in vielfältigen Formen statt.

<sup>1</sup> Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 26. August 1986 (Bundesanzeiger Nr. 163 S. 12485).

So koordiniert der Bundesrechnungshof die Arbeitsplanung und den Erfahrungsaustausch zwischen dem ERH und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder. Er begleitet den ERH nach eigenem Ermessen bei Prüfungen in Deutschland, wertet dessen Prüfungsberichte im Rahmen seiner Zuständigkeit aus und leitet sie den Landesrechnungshöfen zu. Außerdem informiert er den ERH über die Ergebnisse EU-bezogener Prüfungen, die die deutschen Rechnungshöfe durchgeführt haben.

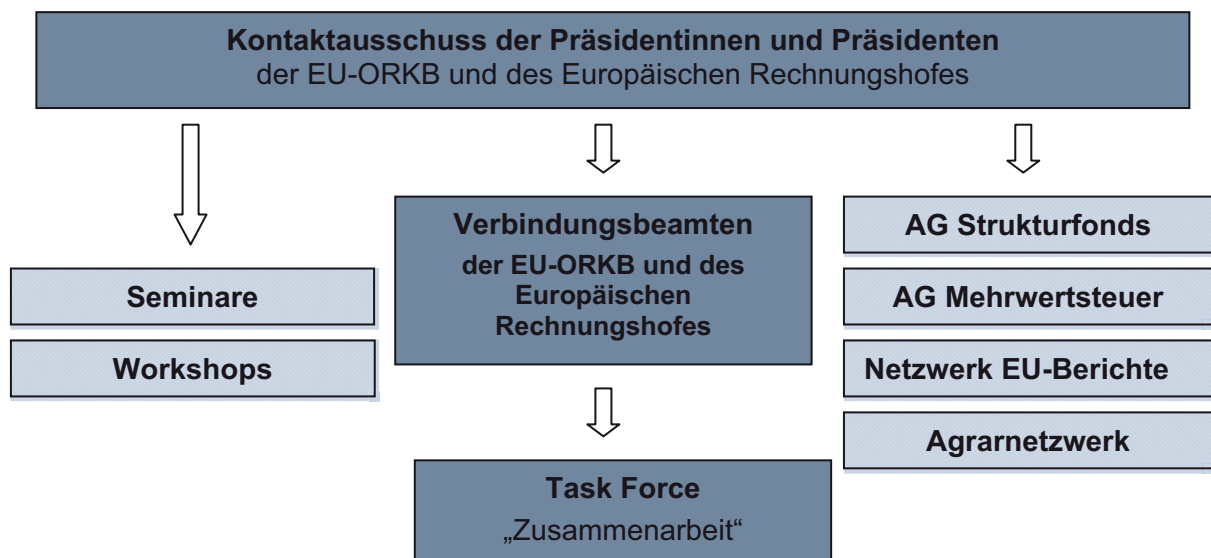
Auf europäischer Ebene arbeitet der Bundesrechnungshof mit den ORKB der anderen Mitgliedstaaten und dem ERH auch im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der ORKB (Kontaktausschuss) zusammen. Dessen Aktivitäten erstrecken sich unter anderem auf den Austausch von Erfahrungen bei der Prüfung von EU-Mitteln, von prüfungsrelevantem Fachwissen sowie von Informationen zu aktuellen Entwicklungen im EU-Finanzmanagement.

Verschiedene Arbeitsgruppen unter dem Dach des Kontaktausschusses befassen sich mit aktuellen Themen und Fragestellungen der externen Finanzkontrolle, die über den nationalen Rahmen hinausgehen:

- Die in der Arbeitsgruppe Strukturfonds mitwirkenden ORKB wollen – unter dem Vorsitz des Bundesrechnungshofes – auf eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwaltung der Strukturfondsmittel hinwirken. Hierzu führen sie auf der Grundlage eines gemeinsamen Prüfungskonzeptes inhaltlich und zeitlich abgestimmte Prüfungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten durch („Koordinierte Prüfungen“). Zurzeit befasst sich die Arbeitsgruppe mit den Kosten der bei der Verwaltung der Strukturfonds vorgeschriebenen Kontrollen.
- Probleme des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs thematisiert eine weitere Arbeitsgruppe. Auch hier führen die Rechnungshöfe „Koordinierte Prüfungen“ durch, um Schwachstellen und Möglichkeiten zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetruges aufzuzeigen.
- Eine Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, den ORKB der Mitgliedstaaten bei der Prüfung von EU-Mitteln vergleichbare Herangehensweisen zu ermöglichen. Sie entwickelte gemeinsame – auf Prüfungen im EU-Zusammenhang zugeschnittene – Prüfungsmethoden und -kriterien.

Abbildung 2

#### Zusammenarbeit im Kontaktausschuss





## 6.2 Internationale Organisationen der Rechnungshöfe

Über die besondere Zusammenarbeit in der Europäischen Union hinaus arbeitet der Bundesrechnungshof in internationalen Gremien weltweit mit anderen ORKB zusammen.

In der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden INTOSAI<sup>2</sup> (International Organisation of Supreme Audit Institutions) haben sich die ORKB von 189 Staaten zusammengeschlossen. Die INTOSAI fördert den Erfahrungsaustausch in der öffentlichen Finanzkontrolle. Dazu hat sie sich vier „Strategische Ziele“ gesetzt und verschiedene Komitees und Arbeitsgruppen zur Umsetzung dieser Ziele eingerichtet.

Die INTOSAI-Gremien erarbeiten und veröffentlichen Leitfäden und fachliche Standards zu verschiedenen Themen der externen Finanzkontrolle (Ziel 1). Seit 2004 stellt die INTOSAI die Leitfäden und fachlichen Standards in einem gemeinsamen Rahmenwerk zusammen, den sogenannten Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI). Diese Standards werden von den Rechnungshöfen weltweit als „Beispiele guter Praxis“ anerkannt. Der Bundesrechnungshof bringt sich schwerpunktmäßig bei der Umsetzung des Strategischen Ziels 2 ein, dem Ausbau von Sachkompetenzen in Rechnungshöfen. Hier sitzt er einem Unterkomitee vor, das freiwillige Peer Reviews fördert. Internationale Peer Reviews sind eine Methode, um auf freiwilliger Basis die eigene Aufgabenerledigung nach internationalen Maßstäben beurteilen zu lassen. Gutachter sind dabei Kolleginnen

und Kollegen aus anderen ORKB.<sup>3</sup> Im letzten Jahr hat dieses Unterkomitee einen Leitfaden für die Durchführung von Peer Reviews erarbeitet, der als ISSAI 5 600 in das ISSAI-Rahmenwerk aufgenommen worden ist.

Des Weiteren beteiligt sich der Bundesrechnungshof an den Arbeitsgruppen „Programmevaluierung“, „Bekämpfung der Korruption und der Geldwäsche“ und „Wert und Nutzen der ORKB“, die dem Strategischen Ziel 3 (Austausch von Wissen) zugeordnet sind.

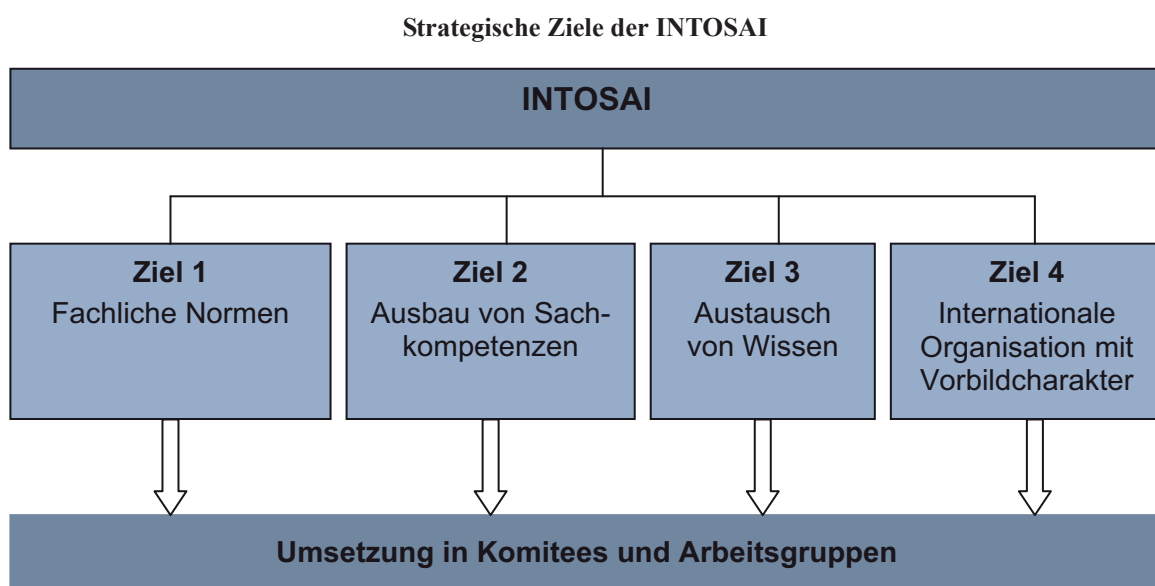
Eine von sieben Regionalorganisationen der INTOSAI ist die Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI)<sup>4</sup>. Bei der EUROSAI steht der Erfahrungsaustausch im weiteren europäischen Kontext, also auch über die Europäische Union hinaus, im Mittelpunkt. Ihr 2011 in Kraft getretener Strategischer Plan dient der Umsetzung der INTOSAI-Ziele in Europa und bezieht dabei regionale Besonderheiten ein. Der Bundesrechnungshof arbeitet aktiv 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. Auch außerhalb dieser Arbeitsgruppen sind Prüfungsprojekte ein Schwerpunkt der Zu-

<sup>2</sup> Weitere Informationen im Internet unter der Adresse [www.intosai.org](http://www.intosai.org).

<sup>3</sup> In den vergangenen Jahren war der Bundesrechnungshof an internationalen Peer Reviews der Rechnungshöfe der Schweiz, Mazedoniens und Perus beteiligt. 2010 führte er gemeinsam mit den Rechnungshöfen Dänemarks und der Schweiz ein Peer Review des Österreichischen Rechnungshofes durch.

<sup>4</sup> 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 süd pazifischen Raum.

Abbildung 3



sammenarbeit. So hat der Bundesrechnungshof gemeinsam mit elf weiteren europäischen ORKB Programme zur Beschäftigung behinderter Menschen im öffentlichen Dienst geprüft.

### 6.3 Bilaterale Zusammenarbeit

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 zum Beispiel beim marokkanischen Rechnungshof Seminare zum Thema „Prüfung der Staatsschulden und der Schuldenverwaltung“ ausgerichtet und ein einwöchiges Seminar für Prüferinnen und Prüfer der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Kuwait durchgeführt.

Daneben unterstützt der Bundesrechnungshof 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.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit anderen Rechnungshöfen umfasst außerdem koordinierte Prüfungen. Die Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und Deutschlands haben beispielsweise gemeinsam die Umsatzsteuerkontrolle in ihren Ländern geprüft. Sie haben Empfehlungen gegeben, wie der Umsatzsteuerbetrug besser bekämpft werden kann (s. Bemerkung Nr. 87). Mit dem tschechischen Rechnungshof führt der Bundesrechnungshof seit Anfang 2011 auch eine parallele Prüfung zur Vergabe von Bauleistungen und damit zusammenhängenden Fragen der Korruptionsvorbeugung durch. Mit dem Rechnungshof der Slowakei hat er grenzüberschreitende Maßnahmen im Straßenbau geprüft.

### 6.4 Prüfung internationaler Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen internationalen Organisationen. Der Bundesrechnungshof prüft die Zahlung der Bundesmittel an diese Organisationen. Er prüft außerdem, wie die zuständigen Bundesministerien die Mitgliedsrechte des Bundes in den Gremien ausüben. Die nationalen ORKB prüfen jedoch nicht, wie die internationalen Organisationen ihre Mittel verwenden. Für diese Kontrollen sind vielmehr die jeweiligen Prüfungsorgane der Organisationen zuständig.

Der Bundesrechnungshof stellt Prüferinnen und Prüfer für 13 externe Prüfungsorgane internationaler Organisationen. Einen Schwerpunkt bilden dabei Organisationen mit militärischem und rüstungswirtschaftlichem Bezug. Auf der Grundlage der jeweiligen Gründungsverträge ist der Bundesrechnungshof auch an den jährlichen Ab-

schlussprüfungen des militärischen Finanzierungsmechanismus „ATHENA“, des deutsch-polnisch-dänischen Korps Nordost und der multinationalen Rüstungsorganisation OCCAR beteiligt.

Der Bundesrechnungshof hat bis Ende Juni 2012 das Abschlussprüfungsmandat bei der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und bei der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCF). Seit dem Jahr 2008 hat er außerdem den Vorsitz im Gremium der Obersten Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen (UN-Panel of External Auditors). Darüber hinaus gehört ein Mitglied des Bundesrechnungshofes dem dreiköpfigen External Audit Committee des Internationalen Währungsfonds (IWF) an.

## 7 Haushalt und Personal

### 7.1 Haushalt

Die Gesamtausgaben des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes betrugen im Jahr 2010 113 Mio. Euro. Dies entsprach 0,04 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Rechnung wurde – wie in den Vorjahren – gemäß § 101 BHO für den Deutschen Bundestag von einer Kommission des Rechnungsprüfungsausschusses geprüft. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben dem Bundesrechnungshof einvernehmlich Entlastung erteilt.

Die personalintensive und mit zahlreichen Dienstreisen verbundene Prüfungs- und Beratungstätigkeit spiegelt sich auch in der Ausgabenstruktur wider. 87,7 % der Gesamtausgaben entfielen auf die Personalausgaben. Sie enthielten 28 Mio. Euro für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten im Ruhestand. Dies entspricht 28,2 % der gesamten Personalausgaben.

Weitere Ausgaben entfielen auf die Bewirtschaftung, Miete und Pacht von Liegenschaften (4,6 %), Dienstreisen (2,5 %) und Informationstechnik (2,8 %). Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Haushalt des Jahres 2010.<sup>5</sup>

Die tatsächlichen Ausgaben („Ist“) lagen um rund 4,4 Mio. Euro unter den ursprünglichen Planungen („Soll“). Insbesondere die Personalausgaben fielen geringer aus als geplant. Hierzu trug vor allem bei, dass die Zahl der Neueinstellungen geringer war als erwartet. Außerdem waren weniger Versorgungsbezüge zu zahlen als geplant.

Einnahmen erzielt der Bundesrechnungshof nur in geringem Maße. Im Jahr 2010 nahm er 877 000 Euro ein (vgl. Tabelle 1). Darunter sind beispielsweise Erstattungen von internationalen Einrichtungen, für die er Prüfungsmandate übernimmt.

<sup>5</sup> Der Haushalt des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes sowie die Versorgung der Beamtinnen und Beamten sind im Einzelplan 20 des Bundeshaushaltsplans zusammengefasst.

Tabelle 1

**Überblick über den Haushalt des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter  
des Bundes im Jahr 2010**

|                                                                      | Soll         | Ist          | Anteil an den<br>Gesamt-<br>ausgaben | Abweichung<br>Soll/Ist |
|----------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------------------------------|------------------------|
|                                                                      | Mio. Euro    |              | in % des Ist                         | Mio. Euro <sup>a</sup> |
| <b>Gesamtausgaben</b>                                                | <b>117,4</b> | <b>113,0</b> | <b>100</b>                           | <b>-4,4</b>            |
| darunter:                                                            |              |              |                                      |                        |
| Personalausgaben                                                     | 102,5        | 99,2         | 87,7                                 | -3,4                   |
| Liegenschaften <sup>b</sup><br>(Bewirtschaftung, Mieten und Pachten) | 5,7          | 5,2          | 4,6                                  | -0,6                   |
| Dienstreisen                                                         | 3,2          | 2,9          | 2,5                                  | -0,4                   |
| Informationstechnik <sup>c</sup>                                     | 3,7          | 3,2          | 2,8                                  | -0,6                   |
| <b>Einnahmen</b>                                                     | <b>0,4</b>   | <b>0,9</b>   |                                      | <b>0,5</b>             |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Differenzen in den Werten gegenüber einer Berechnung aus den Spalten 2 und 3 beruhen auf Rundungen.

<sup>b</sup> Summe aus: Titel 517 01, Titel 518 01, Titel 518 02, Titel 519 01.

<sup>c</sup> Titelgruppe 55.

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 20, Kapitel 2001, 2003, 2067.

Die Gesamtausgaben des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes stiegen im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 2,1 Mio. Euro bzw. 1,9 %. Ein Schwerpunkt des Anstiegs lag mit 32,1 % (0,8 Mio. Euro) bei den Ausgaben für ein neues IT-gestütztes Planungs- und Steuerungssystem für den Prüfdienst.

Tabelle 2 stellt die Entwicklung der Gesamtausgaben sowie der schon in Tabelle 1 genannten Ausgabenbereiche des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes von 2009 bis 2012 dar.

Die Tabelle zeigt, dass die Personalausgaben kontinuierlich steigen. Die Gründe hierfür sind Tarif- und Besoldungserhöhungen im öffentlichen Dienst, die zunehmende Zahl an Versorgungsempfängerinnen und -empfängern sowie die Besetzung offener Dienstposten.

Die Ausgaben für die Bewirtschaftung von Liegenschaften, Mieten und Pachten steigen ebenfalls. Seit dem Jahr 2009 befinden sich sieben der neun Liegenschaften der Prüfungsämter des Bundes im Eigentum der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Hierfür zahlt der Bundes-

rechnungshof ortsübliche Mieten. Mitte des Jahres 2011 bzw. zum 1. Januar 2012 übernimmt die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben auch die Liegenschaften der beiden übrigen Prüfungsämter sowie die Dienstgebäude des Bundesrechnungshofes in Bonn und in Potsdam. Die Mietzahlungen werden sich daher im Jahr 2012 gegenüber dem Jahr 2009 nahezu verdoppeln.

Die Ausgaben für Dienstreisen sind von Jahr zu Jahr unterschiedlich hoch. Sie hängen wesentlich davon ab, welche Prüfungsschwerpunkte der Bundesrechnungshof setzt und wo er örtliche Erhebungen durchführt. Die Ausgaben für Informationstechnik werden nach einem Anstieg im Jahr 2010 wieder etwas sinken.

Für dringende Investitionen in den Brandschutz und die energetische Sanierung am Hauptsitz des Bundesrechnungshofes in Bonn und in der Außenstelle Potsdam sind im Haushalt 2011 einmalig Mittel von 6,6 Mio. Euro veranschlagt. In den Vorjahren lagen die Ausgaben für Bauinvestitionen stets unter 150 000 Euro. Im Jahr 2012 sind keine Mittel dafür vorgesehen.

Tabelle 2

**Ausgabenentwicklung des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes 2009 bis 2012**

|                                                                      | 2009      | 2010  | 2011  | 2012  | Veränderung<br>Soll 2011/2012 |      |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------------------------------|------|
|                                                                      | Mio. Euro |       |       |       |                               |      |
|                                                                      | Ist       | Ist   | Soll  | Soll  | absolut <sup>a</sup>          | in % |
| Gesamtausgaben                                                       | 110,9     | 113,0 | 124,5 | 122,7 | -1,8                          | -1,4 |
| darunter:                                                            |           |       |       |       |                               |      |
| Personalausgaben                                                     | 98,1      | 99,2  | 103,1 | 103,5 | 0,4                           | 0,4  |
| Liegenschaften <sup>b</sup><br>(Bewirtschaftung, Mieten und Pachten) | 5,1       | 5,2   | 5,8   | 9,5   | 3,7                           | 62,8 |
| Dienstreisen                                                         | 2,8       | 2,9   | 2,9   | 2,9   | 0                             | 0    |
| Informationstechnik <sup>c</sup>                                     | 2,4       | 3,2   | 2,7   | 2,7   | 0                             | 0    |
| Bauinvestitionen <sup>d</sup>                                        | <0,1      | 0,1   | 6,6   | 0     | -6,6                          | -100 |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Differenzen in den Werten gegenüber einer Berechnung aus den Spalten 4 und 5 beruhen auf Rundungen.

<sup>b</sup> Summe aus Titel 517 01, Titel 518 01, Titel 518 02, Titel 519 01.

<sup>c</sup> Titelgruppe 55.

<sup>d</sup> Summe aus Titel 711 01, Titel 712 01.

Quelle: Für die Jahre 2009 bis 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 20, Kapitel 2001, 2003, 2067; für das Jahr 2012: Entwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 20.

## 7.2 Personal

Mit dem Bundeshaushalt bewilligt der Gesetzgeber jährlich auch die Planstellen für Beamtinnen und Beamte sowie die Stellen für Tarifbeschäftigte. Am 1. Juni 2010 waren im Bundesrechnungshof und in den Prüfungsämtern des Bundes 1 232 von 1 367,5 Planstellen und Stellen besetzt, davon 688 im Bundesrechnungshof und 544 in den Prüfungsämtern (vgl. Tabelle 3). Im Jahresdurchschnitt 2010 betrug der Anteil der mit schwerbehinderten Menschen besetzten Arbeitsplätze 10 %.

Der Anteil der Beamtinnen und Beamten an allen Beschäftigten beträgt rund 84 %. 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 Geschäftsbe-

reich des Bundesrechnungshofes ist deshalb eine große Bandbreite an Ausbildungen und Studienrichtungen vertreten (wie z. B. Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften, Ingenieurwesen, Informatik).

38 % aller Beschäftigten sind Frauen. Im Prüfungsdienst beträgt der Frauenanteil 34 %, in Leitungsfunktionen 20 %.

Die Tabelle zeigt, dass das Planstellen- und Stellensoll des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes von 2010 bis 2012 um 33,5 Stellen sinken wird. Das entspricht 2,4 % aller Planstellen und Stellen. Grund ist vor allem die Organisationsreform, mit der insgesamt 230 Planstellen und Stellen in den Prüfungsämtern des Bundes eingespart werden. Die Organisationsreform führt auch dazu, dass die Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen in den Prüfungsämtern des Bundes weiter abnehmen wird.

Tabelle 3

**Planstellen und Stellen des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes**

|                          | 2010 <sup>a</sup>                  |                  |                             | 2011 <sup>a</sup> | 2012 <sup>a</sup> | Veränderung<br>Soll 2010/2012 |      |
|--------------------------|------------------------------------|------------------|-----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------------------|------|
|                          | Anzahl der Planstellen und Stellen |                  |                             |                   |                   |                               |      |
|                          | Soll                               | Ist <sup>b</sup> | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | Soll              | Soll              | Abs.                          | in % |
| Bundesrechnungshof       | 733,5                              | 688,0            | -45,5                       | 732,5             | 736,5             | 3,0                           | 0,4  |
| Prüfungsämter des Bundes | 634,0                              | 544,0            | -90,0                       | 610,0             | 597,5             | -36,5                         | -5,8 |
| Insgesamt                | 1 367,5                            | 1 232,0          | -135,5                      | 1 342,5           | 1 334,0           | -33,5                         | -2,4 |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Einschließlich Ersatzplanstellen (2010: 5, 2011: 3, 2012: 2).

<sup>b</sup> Ist-Besetzung jeweils am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 20; für das Jahr 2012: Entwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 20.

## Teil I Allgemeiner Teil

### 1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2010

*Der Bundesrechnungshof hat gemäß Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz 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 Nachwirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise bestimmten die Planungen für den Bundeshaushalt 2010. Die veranschlagte Nettokreditaufnahme lag bei einem Rekordwert von 80,2 Mrd. Euro. Der Haushalt entwickelte sich dann aber günstiger als erwartet. Mit 303,7 Mrd. Euro lagen die Ist-Ausgaben 15,8 Mrd. Euro unter dem Soll von 319,5 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 20,4 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Im Ergebnis blieb die Nettokreditaufnahme mit 44,0 Mrd. Euro um 36,2 Mrd. Euro unter dem Soll. Die eingegangenen Verpflichtungen betrugen 126,5 Mrd. Euro. Ende des Jahres hatten der Bund und seine Sondervermögen Gewährleistungen von 389,5 Mrd. Euro übernommen. Das Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug 202 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 604 Mrd. Euro.*

#### 1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2009 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet. Grundlagen waren die Jahresrechnung 2009 sowie die Bemerkungen 2010 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, die er im April 2011 um weitere Prüfungsergebnisse ergänzte.

#### 1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2010 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 und zu verschiedenen Zeitpunkten vor. Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter 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 insgesamt 13 000 geprüften Buchungsfällen waren 8 % fehlerhaft (2009: 10 %). Dies betraf vor allem formale Verstöße und nur in geringem Umfang materielle Fehler ohne nennenswerte finanzielle Auswirkungen für den Bund (Nummer 1.2 der Bemerkungen).

#### 1.3 Haushaltsplanung und -verlauf

Die Nachwirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise bestimmten die Planungen für den Bundeshaushalt 2010. Nachdem die deutsche Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) im Jahresdurchschnitt 2009 um real 5 % gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen war, erwartete der Haushaltsgesetzgeber für das Jahr 2010 ein Wachstum von 1,2 %. Zur Stützung der Konjunktur beschloss der Gesetzgeber mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz, Bürger und Unternehmen im Jahr 2010 in einer Größenordnung von 6,1 Mrd. Euro steuerlich zu entlasten. Der Bundesagentur für Arbeit wurde zur Beitragsstabilisierung ein Zuschuss von 12,8 Mrd. Euro gewährt. Außerdem erhielt die Gesetzliche Krankenversicherung einen zusätzlichen Bundeszuschuss von 3,9 Mrd. Euro zur Kompensation krisenbedingter Mindereinnahmen.

In der Folge stieg die geplante Nettokreditaufnahme auf den Rekordwert von 80,2 Mrd. Euro. Sie lag damit deutlich über den vorgesehenen Ausgaben für Investitionen von 28,3 Mrd. Euro. Um die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts herzustellen, nahm der Gesetzgeber die letztmalig in dieser Form geltende Ausnahmenvorschrift des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz in Anspruch. Danach durften neue Schulden die Ausgaben für Investitionen überschreiten, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren (Nummer 1.3 der Bemerkungen).

#### 1.4 Haushaltsabschluss

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsvollzug günstiger als erwartet. Mit 303,7 Mrd. Euro lagen sie um 15,8 Mrd. Euro unter dem Soll von 319,5 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben damit im Jahr 2010 um 11,4 Mrd. Euro bzw. 3,9 %. Hauptursache waren höhere Zuweisungen und Zuschüsse vor allem an die Gesetzliche Krankenversicherung und die Bundesagentur für Arbeit. Die Zinsausgaben verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 5,0 Mrd. Euro.

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen mit 259,3 Mrd. Euro um 20,4 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Damit übertrafen



sie das Ist des Vorjahres um 1,6 Mrd. Euro bzw. 0,6 %. Dabei sanken die Steuereinnahmen um 1,6 Mrd. Euro, während die Sonstigen Einnahmen um 3,2 Mrd. Euro stiegen.

Mit 44,0 Mrd. Euro lag die Nettokreditaufnahme beim Haushaltsabschluss um 36,2 Mrd. Euro unter dem Soll. Dennoch war dies die bisher höchste jährliche Neuverschuldung des Bundes. Im Vergleich zum Haushaltsabschluss 2009 stieg das Finanzierungsdefizit unbeschadet des unerwartet günstigen Anstiegs der Wirtschaftsleistung von 3,6 % nochmals um 9,9 Mrd. Euro (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 von 3,5 Mrd. Euro 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 4,1 Mrd. Euro. Da der ELF keine nennenswerten Verbindlichkeiten mehr aufweist, konnte ein Betrag von 0,6 Mrd. Euro zur Tilgung von Schulden des ITF genutzt werden (Nummer 1.5.1 der Bemerkungen).

Das Haushaltsgesetz 2010 enthielt eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben von 80,2 Mrd. Euro. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 14,9 Mrd. Euro. Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2010 nicht ausgeschöpft wurde, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2009 nicht in Anspruch genommen werden. Sie fiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2010. Für den Haushalt 2011 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2010 insgesamt 36,2 Mrd. Euro zur Verfügung (Nummer 1.5.2 der Bemerkungen).

Die Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes betrugen ausweislich der Vermögensrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2010 insgesamt 1 078,3 Mrd. Euro. Hinzu kamen Schulden der Sondervermögen („Extrahaushalte“) des Bundes von 66,9 Mrd. Euro. Insgesamt betrug die Gesamtverschuldung des Bundes danach 1 145,3 Mrd. Euro. Wie bereits in den Vorjahren enthalten andere Darstellungen und Publikationen des Bundes hiervon abweichende Zahlen. Angesichts der zentralen Bedeutung der Finanzkennzahl „Gesamtverschuldung des Bundes“ hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, dass das Bundesfinanzministerium seine unterschiedlichen Darstellungsmethoden harmonisiert. Das Bundesfinanzministerium hat das Thema aufgegriffen und erstmals eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Darstellungen mit Überführungsrechnungen und Erläuterungen in den Finanzbericht 2012 aufgenommen (Nummer 1.5.4 der Bemerkungen).

### **1.6 Haushaltsüberschreitungen**

Im Haushaltsjahr 2010 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 925 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. Euro. Der Gesamtbetrag ent-

spricht 0,3 % des Haushalts-Solls. Er liegt mit 930 Mio. Euro über dem Vorjahresergebnis von 652 Mio. Euro. Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen (Nummer 1.6.1 der Bemerkungen).

In elf Fällen haben Ressorts ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums die bewilligten Haushaltsansätze überschritten. Dies betrifft Ausgaben von insgesamt 4,4 Mio. Euro. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof 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 2009 waren 16,9 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 6,4 Mrd. Euro Ausgabereste. Dies waren 0,6 Mrd. Euro weniger als im Jahr 2008 (Nummer 1.7.1 der Bemerkungen).

Im Haushaltsjahr 2010 flossen 12,9 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist um 4 Mrd. Euro niedriger 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 2010 übertragbaren Ausgaben im flexibilisierten Bereich von 1,5 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,4 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 94 % 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 2010 waren Verpflichtungsermächtigungen von 48,5 Mrd. Euro veranschlagt. Dies waren 9,8 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 25,2 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 52 %. Er war damit deutlich niedriger als im Vorjahr. Der Bundesrechnungshof hat bereits in den vergangenen Jahren gefordert,

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 2010 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch Ausgaben von 126,5 Mrd. Euro zu leisten. Der seit Jahren steigende Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen ging damit zurück. Dies könnte eine Folge der im Haushaltsgesetz 2010 festgesetzten pauschalen Reduzierung der Verpflichtungsermächtigungen um 10 % sein. Von dem Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen entfallen 34,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2011 und 24,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2012. Dabei sind die im Haushaltsjahr 2011 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt. Die eingegangenen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers ein, da die entsprechenden Haushaltsmittel für andere Zwecke bzw. für erforderliche Haushaltskonsolidierungen nicht zur Verfügung stehen (Nummer 1.8.2 der Bemerkungen).

### **1.9 Höhere Gewährleistungsermächtigungen als im Vorjahr**

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 2010 oder auf spezialgesetzlicher Grundlage war das Bundesfinanzministerium ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 622,7 Mrd. Euro zu übernehmen. Ende 2010 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 324,8 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 2010 rund 64 Mrd. Euro. Das neu geschaffene Sondervermögen Restrukturierungsfonds musste noch keine Garantien übernehmen (Nummer 1.9 der Bemerkungen).

### **1.10 Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln angestiegen**

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 2010 bei 1 021 Mio. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (996 Mio. Euro) nahm der Gesamtbestand um 25 Mio. Euro oder 2,5 % zu (Nummer 1.10 der Bemerkungen).

### **1.11 Weitere Vervollständigung der Vermögensrechnung**

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2009 insgesamt 202 Mrd. Euro. Die Schulden lagen bei 1 402 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.

Der systematische Ausbau der Vermögensrechnung ist Bestandteil des neu ausgerichteten Projekts zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR-Projekt). Als ein erstes Element zur Verbesserung der Transparenz im Bundeshaushalt hat das Bundesfinanzministerium einen Entwurf einer neuen kameralen Gliederungsstruktur der Einzelpläne und Kapitel mit geänderten Summendarstellungen, der Einbeziehung ergänzender Daten wie Ausgabereste und einer zusammengefassten Darstellung der politischen Schwerpunkte entwickelt (Nummer 1.11 der Bemerkungen).

### **1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes**

Die Haushaltsrechnung weist 25 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes aus.

Das Sondervermögen ITF hat der Bund zur Finanzierung von Maßnahmen des Konjunkturpakets II gegründet. Sein Wirtschaftsplan hat ein finanzielles Volumen von insgesamt 25,2 Mrd. Euro. Hiervon sind 4,8 Mrd. Euro für Zinsausgaben im Tilgungszeitraum vorgesehen und 20,4 Mrd. Euro für konjunkturstützende Fördermaßnahmen in den Jahren 2009 bis 2011. Bis Ende 2010 wurden für diese Förderbereiche insgesamt 12,8 Mrd. Euro ausgegeben. Das sind 63 % der Mittel, die für konjunkturstützende Maßnahmen vorgesehen sind (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 2010 garantierte er Schuldverschreibungen der Finanzinstitute in Höhe von 64 Mrd. Euro. Zudem hat er 29 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen (Beteiligungen) und Risikoübernahmen aufgewendet. Seit dem 1. Januar 2011 vergibt der FMS keine neuen Leistungen mehr. Die bis zum 31. Dezember 2010 gewährten Stabilisierungshilfen laufen bis zu ihrer Endfälligkeit oder Rückzahlung weiter (Nummer 1.12.2 der Bemerkungen).



## **2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Abbau der Neuverschuldung konsequent fortsetzen**

### **2.0**

*Nach der konjunkturellen Erholung in den Jahren 2010 und 2011 haben sich die günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen positiv auf die Bundesfinanzen ausgewirkt. Nachdem die Neuverschuldung im Jahr 2010 mit 44 Mrd. Euro einen historischen Höchststand erreicht hatte, soll sie nach dem Haushaltsentwurf 2012 auf 27,2 Mrd. Euro zurückgehen. Im Finanzplanungszeitraum 2011 bis 2015 sind neue Kredite von insgesamt 85,5 Mrd. Euro zum Haushaltsausgleich vorgesehen. Im Haushaltsjahr 2011 fand erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel Anwendung. Danach muss der Bund seine strukturelle Kreditaufnahme bis zum Jahr 2016 auf maximal 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zurückführen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, sollte das den Sparbeschlüssen des Jahres 2010 (Zukunftspaket) zugrunde liegende Konsolidierungsvolumen von 80 Mrd. Euro vollständig umgesetzt werden. Haushaltsentlastungen aufgrund der günstigen Konjunkturentwicklung sollten für einen schnelleren Abbau der Neuverschuldung verwendet werden. Der Gesamtschuldenstand des Bundes ist vor allem aufgrund der Finanzkrise deutlich auf 1,3 Billionen Euro gestiegen. Die hohen Gewährleistungsrahmen des Bundes sind auch auf seine Beteiligung an den Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro zurückzuführen. Hieraus können in der Zukunft erhebliche Belastungen für den Bundeshaushalt erwachsen.*

### **2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte bis 2015**

Der Konjunkturaufschwung nach der Wirtschafts- und Finanzkrise wirkt sich positiv auf die Ausgaben- und Einnahmenseite des Bundeshaushalts aus. Nach einer Neuverschuldung von 44 Mrd. Euro im Haushalt 2010 wird der Haushalt 2011 voraussichtlich besser als geplant mit einer Nettokreditaufnahme von 30 Mrd. Euro abschließen. Gründe hierfür sind insbesondere höhere Steuereinnahmen und geringere Ausgaben für den Arbeitsmarkt. Im Haushaltsentwurf 2012 sind aber auch Ausgabenzuwächse veranschlagt, die insbesondere auf die Zinsen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie auf Bildung und Forschung entfallen. Die Steuereinnahmen sollen gegenüber dem Haushalt 2011 und dem bisherigen Finanzplan steigen und den bisherigen Höchststand im Jahr 2008 übertreffen. Vor allem aufgrund des Anstiegs der Steuereinnahmen soll die Nettokreditaufnahme auf 27,2 Mrd. Euro zurückgehen. Sie würde damit allerdings gegenüber der für das Jahr 2011 erwarteten Neuverschuldung nur leicht sinken.

Außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt sind die Haushaltsmittel des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“. Es soll sich durch Einnahmen aus dem CO<sub>2</sub>-Emissionshandel finanzieren. Im Interesse der Einheit

und Klarheit des Haushalts sollten möglichst alle Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt veranschlagt werden (vgl. Nummer 2.1.1 der Bemerkungen).

Nach dem neuen Finanzplan sollen die Ausgaben bis zum Jahr 2015 auf 315 Mrd. Euro steigen. Ein Grund hierfür sind die bis zum Jahr 2017 zu leistenden jährlichen Raten, mit denen sich Deutschland am Kapitalstock des Europäischen Stabilitätsmechanismus beteiligen wird. Die jährliche Nettokreditaufnahme soll bis zum Jahr 2015 auf 14,7 Mrd. Euro abgebaut werden. Im Zeitraum 2011 bis 2015 sind neue Kredite von insgesamt 85,5 Mrd. Euro vorgesehen. Die Kreditbelastungen des Bundeshaushalts bleiben damit trotz der günstigen gesamtwirtschaftlichen Annahmen hoch (vgl. Nummer 2.1.2 der Bemerkungen).

### **2.2 Umsetzung der neuen Schuldenregel**

Bis 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 BIP zurückführen (Abbaupfad). Als Ausgangswert für den Abbaupfad legte das Bundesfinanzministerium die Mitte 2010 prognostizierte Nettokreditaufnahme von 65,2 Mrd. Euro zugrunde. Der Haushaltsentwurf 2012 und der Finanzplan bis 2015 unterschreiten die auf dieser Basis errechneten jährlichen Kreditobergrenzen deutlich. Stellt man zur Berechnung des Abbaupfades allerdings auf die tatsächliche Nettokreditaufnahme des Jahres 2010 ab, ergeben sich niedrigere Neuverschuldungsspielräume. Eine Neuberechnung auf dieser Basis würde dem Wortlaut und Ziel der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eher entsprechen. Auch finanzwirtschaftliche Gründe sprechen für eine solche Neuberechnung, denn hierdurch fallen die Kreditobergrenzen im Zeitraum 2012 bis 2015 niedriger und der Abbaupfad insgesamt flacher aus.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes kann auch ein niedrigerer Abbaupfad eingehalten werden, wenn es gelingt, das mit den Sparbeschlüssen des sogenannten Zukunftspakets verfolgte Konsolidierungsvolumen von 80 Mrd. Euro vollständig zu realisieren. Das Zukunftspaket wurde von der Bundesregierung für den Zeitraum 2011 bis 2014 beschlossen. Einige Maßnahmen des Pakets sind noch nicht haushaltswirksam umgesetzt (z. B. Finanzmarkttransaktionssteuer, Bundeswehrreform) bzw. erreichen nicht das vorgesehene Konsolidierungsvolumen (Kernbrennstoffsteuer). Zudem sind die für die Jahre 2014 und 2015 im Finanzplan vorgesehenen Globalen Minderausgaben von jeweils 4,8 Mrd. Euro durch konkrete Ausgabeneinsparungen aufzulösen. Soweit sich aufgrund günstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen weitere Haushaltsentlastungen ergeben, sollten diese deshalb konsequent zur schnelleren Reduzierung der Neuverschuldung genutzt werden. Um die Einhaltung der Schuldenregel nicht zu gefährden, bedürfte es zur Finanzierung von Steuerentlastungen oder Mehrausgaben zusätzlicher Konsolidierungsschritte.

### **2.3 Haushaltsaufstellung 2012 erstmals im Top-Down-Verfahren**

Die Bundesregierung hat den Haushaltsentwurf 2012 erstmals in einem Top-Down-Verfahren aufgestellt, indem sie zu Beginn der Aufstellung verbindliche Eckwerte für alle Einzelpläne und zum Finanzplan bis 2015 beschlossen hat. Die Basis für diesen Eckwertebeschluss war eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zur Entwicklung der Steuereinnahmen. Der Bundesrechnungshof sieht in den neuen Verfahren den richtigen Ansatz, um strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen.

### **2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur**

Sozial- und Zinsausgaben prägen die Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Nachdem die Sozialausgaben aufgrund der Wirtschaftskrise im Haushaltsjahr 2010 ihren bisherigen Höchststand erreichten, sollen sie nach dem Haushaltsentwurf 2012 zurückgehen. Sie werden aber immer noch über die Hälfte des Haushaltsvolumens beanspruchen. Gründe hierfür sind die stetig steigende Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme und die zunehmende Beteiligung des Bundes an Leistungen, die in früheren Jahren von den Kommunen zu tragen waren. Jüngstes Beispiel ist die Anhebung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Nach dem Haushaltsentwurf 2012 werden die Sozialausgaben mehr als drei Fünftel der erwarteten Steuereinnahmen des Bundes binden. Zusammen mit den Zinsausgaben, die den zweitgrößten Ausgabenblock bilden, machen sie rechnerisch rund vier Fünftel der Steuereinnahmen des Bundes aus. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben liegt unter 10 % (vgl. Nummer 2.4.1 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, Landwirtschaft, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post) beanspruchen im Bundeshaushalt 2011 100 Mrd. Euro. Das entspricht einem Drittel der Gesamtausgaben. Der Hauptteil hiervon entfällt auf die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Nach dem Finanzplan 2011 bis 2015 ist mit einem Anstieg von 80,4 Mrd. Euro auf 85,5 Mrd. Euro zu rechnen, auch wenn die in den Jahren 2008 bis 2010 unterbliebenen Rentenminderungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben nachgeholt werden. Der Bundeshaushalt trägt rund ein Drittel der Gesamtausgaben der Rentenversicherung (vgl. Nummern 2.4.2 und 2.4.3 der Bemerkungen).

Die Ausgaben des Bundes für den Arbeitsmarkt sollen von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 34,4 Mrd. Euro im Jahr 2015 zurückgehen. Gründe hierfür sind neben den günstigen Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung die im Zukunftspaket enthaltenen Konsolidierungsmaßnahmen. Außerdem wird die Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung abgesenkt. Damit soll der Bund allerdings seine höhere Beteiligung an den Kosten der

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung finanzieren. Obwohl der Bund sich in geringerem Umfang an den Arbeitsmarktausgaben beteiligen wird, rechnet die Bundesagentur für Arbeit bereits für das Jahr 2012 mit einem Einnahmenüberschuss. Dies würde es der Bundesagentur ermöglichen, mit der Tilgung des im Haushaltsjahr 2011 vom Bund erhaltenen Darlehens zu beginnen (vgl. Nummer 2.4.4 der Bemerkungen).

Die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung erhöhten sich in den letzten 10 Jahren fortwährend. Im Zeitraum von 2000 bis 2010 war ein Anstieg von 31,4 % zu verzeichnen. Die Beitragseinnahmen konnten hiermit nicht Schritt halten. Um Defizite zu vermeiden, trägt der Bund seit dem Jahr 2004 in zunehmendem Maße zur Finanzierung bei. Im Zeitraum 2011 bis 2015 sind hierfür insgesamt 72 Mrd. Euro vorgesehen. Die Zuschüsse des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung stellen damit eine dauerhafte strukturelle Belastung für den Bundeshaushalt dar. Um dieser Entwicklung gegenzusteuern, sind zu Beginn des Jahres 2011 Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzlage bei der Gesetzlichen Krankenversicherung auf den Weg gebracht worden. Wenn es gelingt, die Finanzen der Gesetzlichen Krankenversicherung dauerhaft zu stabilisieren, könnte damit auch der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt verringert werden (vgl. Nummer 2.4.5 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben bilden nach den Sozialausgaben den zweitgrößten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Ungeachtet des Anstiegs der Verschuldung waren die Zinsausgaben in den vergangenen Jahren wegen des niedrigen Zinsniveaus sogar rückläufig. Im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan sind gegenüber dem Soll 2011 (35,4 Mrd. Euro) steigende Haushaltsansätze berücksichtigt (2015: 49,1 Mrd. Euro). Damit wird der bestehenden hohen Verschuldung des Bundes, den Kreditaufnahmen durch die beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ und „Investitions- und Tilgungsfonds“ sowie dem Risiko eines steigenden Zinsniveaus Rechnung getragen (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. Ab dem Haushaltsjahr 2011 wird wegen der günstigen konjunkturellen Entwicklung mit einem deutlichen Anstieg gerechnet. Nach der Steuerschätzung vom Mai 2011 könnten sich die Steuereinnahmen bereits dieses Jahr wieder dem bisherigen Höchstwert des Jahres 2008 (239,2 Mrd. Euro) nähern. Dieser Trend soll sich nach dem Haushaltsentwurf 2012 und dem Finanzplan bis 2015 fortsetzen. Auf Basis der günstigen Konjunkturprognosen können Mindereinnahmen bei der Kernbrennstoffsteuer kompensiert werden. Dies gilt auch für die mit den Konjunkturpaketen beschlossenen Steuerentlastungen sowie die bislang noch nicht auf den Weg gebrachte Finanzmarkttransaktionssteuer. Den prognostizierten Anstieg bei den Steuereinnahmen wird der Bund

benötigen, um die mittelfristigen Konsolidierungsanforderungen an den Bundeshaushalt erfüllen und spätestens im Jahr 2016 einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt erreichen zu können (vgl. Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

Die im vertikalen Finanzausgleich geleisteten Bundesergänzungszuweisungen sind seit dem Jahr 2007 rückläufig. Sie betragen nach dem Haushaltsentwurf 2012 noch 11,8 Mrd. Euro. Der überwiegende Teil entfällt auf die neuen Länder und Berlin. Diese sollen insbesondere teilungsbedingte Sonderlasten, die unterproportionale kommunale Finanzkraft und die Kosten struktureller Arbeitslosigkeit ausgleichen. Sie sind degressiv ausgestaltet und laufen im Jahr 2019 aus. Obwohl diese Leistungen zurückgehen, bleiben die Verpflichtungen des Bundes aus den Solidarpakten I und II auf hohem Niveau. Der Bund hat die frei werdenden Mittel in seiner Finanzplanung bis 2015 bereits berücksichtigt, um neben den weiter bestehenden Verpflichtungen aus den Solidarpakten auch die Haushaltskonsolidierung entsprechend den Vorgaben der verfassungsrechtlichen Schuldenregel zu unterstützen (vgl. Nummer 2.5.2 der Bemerkungen).

Neben den Steuereinnahmen tragen die sonstigen Einnahmen – wenn auch in deutlich geringerem Umfang – zur Finanzierung der Ausgaben bei. Das im Bundeshaushalt 2011 mit 28,2 Mrd. Euro veranschlagte Volumen liegt um 5,2 Mrd. Euro unter dem Haushaltsergebnis des Jahres 2010. Ursächlich hierfür ist vor allem, dass im Jahr 2010 aus der Versteigerung von Mobilfunkfrequenzen einmalige Einnahmen von 4,4 Mrd. Euro erzielt wurden. Im Zeitraum von 1998 bis 2010 wurden Privatisierungseinnahmen von über 70 Mrd. Euro eingesetzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Im Haushaltsentwurf 2012 sind Privatisierungserlöse von 5,1 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht fast einer Verdoppelung gegenüber dem laufenden Haushaltsjahr 2011. Die im Zeitraum 2012 bis 2015 vorgesehenen Erlöse aus Kapitalverwertungen weisen mit insgesamt 8,7 Mrd. Euro ein geringeres Volumen auf als in früheren Jahren. Sie verlieren damit ihre Bedeutung für die Haushaltsfinanzierung (vgl. Nummer 2.5.3 der Bemerkungen).

## **2.6 Nettokreditaufnahme und neue Schuldenregel**

Der Bundeshaushalt ist seit über 40 Jahren fortwährend auf neue Kredite zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs angewiesen. Im Haushalt 2010 galt letztmals die alte Schuldenregel, wonach die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben die Regelgrenze für die Neuverschuldung bildete. Diese Regelung erwies sich als wenig wirksam, um die stetig steigende Neuverschuldung zu begrenzen. Nachdem der Bundeshaushalt 2010 als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise einen Höchststand bei der Neuverschuldung aufwies, ist in den kommenden Jahren aufgrund der Vorgaben der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel mit einem Rückgang zu rechnen (vgl. Nummer 2.6.1 der Bemerkungen).

Ab dem Haushalt 2011 gilt die neue Schuldenregel mit folgenden wesentlichen Elementen:

- Über eine Strukturkomponente erhält der Bund die Möglichkeit, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen.
- Über eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung symmetrisch berücksichtigt.
- Über ein Kontrollkonto werden defiziterhöhende strukturelle Abweichungen im Haushaltsvollzug festgehalten.
- Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit in außergewöhnlichen Notsituationen darf das Parlament mit absoluter Mehrheit eine höhere Neuverschuldung bewilligen, die binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden muss.
- Eine Kreditermächtigung für Sondervermögen ist nicht mehr zulässig.
- In einem Übergangszeitraum können Bund und Länder das bestehende strukturelle Defizit abbauen. Die Vorgaben zur strukturellen Neuverschuldung müssen vom Bund ab 2016 und von den Ländern ab 2020 in vollem Umfang eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof sieht in der neuen Schuldenregel einen wichtigen Schritt, um die Neuverschuldung nachhaltig zu begrenzen und die Schuldenquote dauerhaft zu verringern. Das neue Regelwerk darf allerdings nicht durch eine weite Auslegung von Ausnahmetatbeständen oder durch zu hohe Kreditspielräume im Übergangszeitraum in seiner Kredit begrenzenden Wirkung geschwächt werden (vgl. Nummer 2.6.2 der Bemerkungen).

## **2.7 Verschuldung und Schuldendienst**

Zum Jahresende 2010 überstiegen die Schulden des Bundes einschließlich seiner Kassenkredite erstmals die Billionengrenze. Unter Einbeziehung der Extrahaushalte des Bundes stieg die Gesamtverschuldung 2010 sogar auf 1,3 Billionen Euro an. Der hohe Schuldenanstieg ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt übertragen worden sind, die Ende 2010 einen Schuldenstand von 216,4 Mrd. Euro aufwies. Hinzu kommen die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“, „Investitions- und Tilgungsfonds“ sowie „Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.“. Der Schuldenstand des Bundes ist nicht nur in absoluter Höhe gestiegen, sondern auch im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft. Er lag Ende des Jahres 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 (Anschlussfinanzierung). Die für Tilgungen und neue Kredite einge-



setzte Bruttokreditaufnahme erreicht im Jahr 2011 rund 318 Mrd. Euro und wird in den Folgejahren zwischen 270 und 280 Mrd. Euro liegen. Ausgehend von einem im Langfristvergleich niedrigen Zinsniveau 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**

Neben dem strukturellen Problem des hohen Schuldenstandes ist der Bundeshaushalt aus dem gestiegenen Gewährleistungsvolumen zusätzlichen Risiken ausgesetzt. Im Jahr 2008 betrug die haushaltsgesetzliche Obergrenze für die Übernahme von Gewährleistungen 314 Mrd. Euro. Vor allem aufgrund der Hilfsmaßnahmen zur Abwendung der Wirtschaftskrise (Konjunkturpakete I und II) ist der Ermächtigungsrahmen deutlich angestiegen. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2012 ist ein Volumen von 436 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Nummer 2.8.1 der Bemerkungen).

Über die nach dem Haushaltsgesetz zulässigen Gewährleistungen hinaus konnte der Bund über den Finanzmarktstabilisierungsfonds bis zum Jahr 2010 Garantien bis zu insgesamt 400 Mrd. Euro bereitstellen, um die Finanzmärkte zu stabilisieren. Der zu Jahresbeginn 2011 neu gegründete Restrukturierungsfonds führt diese Aufgaben fort. Dem Fonds wurde eine Garantieermächtigung bis zu 100 Mrd. Euro eingeräumt. Ebenfalls nicht in den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands aufgrund der europäischen Maßnahmen zur Stützung des Euro und zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Länder des Euroraums. Ab dem Jahr 2013 soll ein dauerhafter Europäischer Stabilitätsmechanismus eingerichtet werden. Für den Bund können sich hieraus weitere Verpflichtungen ergeben (vgl. Nummer 2.8.2 der Bemerkungen).

Insgesamt erreichen die Gewährleistungsrahmen des Bundes im Jahr 2011 eine Größenordnung von 800 Mrd. Euro. In den kommenden Jahren könnten höhere Ausfallrisiken im Bereich der Gewährleistungen auf den Bund zukommen vor allem als Folge der im Zuge der Wirtschaftskrise ausgereichten binnenwirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen bis zu deren vollständiger Abwicklung, der vom Finanzmarktstabilisierungsfonds gewährten Garantien bis zu deren vollständigem Auslaufen sowie der zur Stabilisierung des Euro aufgelegten Stützungsmaßnahmen (vgl. Nummer 2.8.3 der Bemerkungen).

## **2.9 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion**

Die Schuldenkrise im Euroraum hat gezeigt, dass das Überwachungs- und Koordinierungsverfahren des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wirksam ausgestaltet werden muss. Deshalb hat der Europäische Rat ein umfassendes Reformpaket auf den Weg gebracht, um

eine stärkere Finanzdisziplin bei den Mitgliedstaaten zu erreichen. Bereits in der ersten Jahreshälfte 2011 stimmten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union erstmals ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem sogenannten Europäischen Semester ab (vgl. Nummer 2.9.1 der Bemerkungen).

Den Referenzwert für das Staatsdefizit von 3,0 % des BIP überschritt Deutschland im Jahr 2010 mit 4,3 % des BIP. Voraussichtlich bereits im laufenden Jahr 2011 wird die Defizitquote auf 1,5 % zurückgehen. Deutschland würde dann die Vorgaben des laufenden Defizitverfahrens zwei Jahre früher als gefordert erfüllen. Allerdings lag der gesamtsstaatliche Schuldenstand zum Jahresende 2010 vor allem wegen der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung bei 83,2 % des BIP und überschritt damit den Referenzwert für das Schuldenstandskriterium von 60 % deutlich. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2015) wird mit einem Rückgang der Schuldenquote auf rund 71 % des BIP gerechnet. Auch dann wird die öffentliche Verschuldung in Deutschland den Referenzwert noch deutlich überschreiten. Der ECOFIN-Rat hat Deutschland im Juli 2011 empfohlen, seine Haushaltsstrategie für das Jahr 2012 und die Folgejahre in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens wie geplant umzusetzen und dadurch den hohen Schuldenstand abzubauen (vgl. Nummer 2.9.2 der Bemerkungen).

Auch zur innerstaatlichen Umsetzung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen ist mit der neuen 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).

Im Vergleich zu den Ländern und Gemeinden trägt der Bund deutlich höhere Defizit- und Verschuldungsanteile am öffentlichen Gesamthaushalt. Zudem übernimmt er zusätzliche finanzielle Lasten, indem er sich im Zeitraum 2011 bis 2019 hälftig an den Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein von 7,2 Mrd. Euro beteiligt. Auch die Verpflichtungen Deutschlands zur Stabilisierung des Euro würden im Schadensfall allein den Bundeshaushalt treffen.

Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs sollte der Bund daher konsequent für die Haushaltskonsolidierung nutzen. Durch eine schnelle und konsequente Rückführung der Defizit- und Schuldenquoten kann Deutschland seine Rolle als Stabilitätsanker in der Europäischen Union festigen und ausbauen (vgl. Nummer 2.9.4 der Bemerkungen).

## Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

### 3 Finanzanlagemanagement von bundesnahen Einrichtungen verbesserungsbedürftig

*Die Finanzanlagen von Einrichtungen im Bundesbereich belaufen sich auf mehrere Milliarden Euro. Das Management ihrer Finanzanlagen ist verbesserungsbedürftig. Durch ein professionelleres Anlagemanagementsystem könnten sich die bundesnahen Einrichtungen besser vor den Auswirkungen von Kursschwankungen auf ihre Finanzanlagen schützen.*

Das Spektrum der Einrichtungen im Bundesbereich, die ihre Guthaben an den Finanzmärkten anlegen, ist weit gefächert. Zu den bundesnahen Einrichtungen gehören Sozialversicherungsträger, Anstalten und Körperschaften sowie Stiftungen öffentlichen und privaten Rechts. Der Bund kann über seine Vertreter in den Gremien und mit Aufsichtsmaßnahmen auf das Anlageverhalten der Einrichtungen einwirken.

Der Bundesrechnungshof hat Schwächen im Finanzanlageverhalten der bundesnahen Einrichtungen festgestellt:

- Einheitliche Standards für die Geldanlage fehlen.
- Anlagerichtlinien sind nicht vorhanden oder unzureichend. Damit haben die Einrichtungen keinen Maßstab für ihre Anlageentscheidungen.
- Insbesondere kleinere Einrichtungen verfügen häufig nicht über das Fachwissen und die Instrumentarien für ein Anlage- und Risikomanagement. Dadurch können private Finanzdienstleister und Kreditinstitute, die auch eigene Interessen verfolgen, Anlageentscheidungen maßgeblich prägen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Bestand der mittel- und langfristigen Finanzanlagen im Bundesbereich zu erfassen. Für sie sollten Mindeststandards festgelegt werden. Ein professionelleres Anlagemanagement ist dringend erforderlich. Vor allem kleinere bundesnahe Einrichtungen könnten von einer Bündelung ihres Anlagemanagements bei einer Bundesinstitution mit spezifischen Erfahrungen auf den Finanzmärkten profitieren.

Das Bundesfinanzministerium äußerte, es könne nicht alle Feststellungen des Bundesrechnungshofes umsetzen, sondern die Angelegenheit lediglich punktuell begleiten. Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat es entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nahe gelegt, in seinem Bereich die Orientierung der Versicherungsträger an den Mindestanforderungen an das Risikomanagement und den Hinweisen zur Anlage des gebundenen Vermögens der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zu prüfen. Weiter hat es ein Kon-

zept erarbeitet, nach dem teilnehmende Einrichtungen ihre Anlagen freiwillig bei einer Bundesinstitution mit Finanzmarkterfahrung bündeln sollen. Durch das Angebot eines solchen freiwilligen Anlage-Poolings entfalle die Notwendigkeit, Mindeststandards für Finanzanlagen im Bundesbereich einzuführen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der Bund Mindeststandards für öffentliche Finanzanlagen schaffen sollte. Hierfür sollte das Bundesfinanzministerium die Federführung übernehmen.

### 4 Normenkontrollrat kann Gesetzesvorlagen umfassender prüfen

*Der Gesetzgeber hat Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für eine bessere Rechtsetzung und Rechtsbereinigung aufgegriffen. Er hat dem Nationalen Normenkontrollrat weitere Rechte zur Prüfung von Gesetzesvorlagen eingeräumt.*

Eine bessere Rechtsetzung und Rechtsbereinigung hilft Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft und Verwaltung von unnötiger Bürokratie zu entlasten. Deshalb müssen die Bundesministerien in ihren Gesetzesvorlagen z. B. darstellen, ob ein neues Gesetz befristet werden kann (Befristung). Sie müssen auch darlegen, ob und wann zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind (Evaluation). Dienen neue Gesetze der Umsetzung eines Rechtsakts der Europäischen Union, müssen die Bundesministerien klarstellen, ob über dessen Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden (Verhältnis zum Recht der Europäischen Union).

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) stellte fest, dass die Gesetzesvorlagen zu diesen drei Aspekten (Befristung, Evaluation und Verhältnis zum Recht der Europäischen Union) häufig keine Angaben enthielten. Gesetzliche Bestimmungen blieben so möglicherweise länger als nötig in Kraft oder wurden nicht im erforderlichen Maß angepasst. Es blieb ungewiss, ob die mit dem Gesetz beabsichtigten Wirkungen oder sogar nicht beabsichtigte Nebenwirkungen eintraten. Das Verhältnis der nationalen Gesetze zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union stellten die Bundesministerien häufig nicht transparent dar. Der BWV hat daher empfohlen, eine Stelle damit zu betrauen, die Qualität der Gesetzesvorlagen zu sichern. Außerdem sollten die Bundesministerien bestehende Vorgaben konsequent umsetzen.

Nach einer Gesetzesänderung kann der Nationale Normenkontrollrat nun u. a. überprüfen, ob Erwägungen zur Befristung, zur Evaluation und zum Verhältnis zum Recht

der Europäischen Union methodisch richtig durchgeführt und nachvollziehbar dargestellt sind.

Der BWV hält es für erforderlich, die Grundsätze für eine bessere Rechtsetzung und Rechtsbereinigung stärker als bisher in das Blickfeld der Bundesministerien zu rücken. Die erweiterte Überprüfung von Gesetzesvorlagen durch den Nationalen Normenkontrollrat kann hierzu geeignete Anregungen und Impulse geben.

## **5 Bundesverwaltung will Wirtschaftlichkeit ihrer Hausdruckereien verbessern**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will die Bundesverwaltung ihre Hausdruckereien wirtschaftlicher betreiben. Sie hat zugesagt, die Wirtschaftlichkeit nach anerkannten Methoden zu untersuchen und die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln zu optimieren.*

Nach § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese bilden die Grundlage für die Entscheidung darüber, ob und wie eine Aufgabe durchgeführt wird. Verwaltungsvorschriften und die Anfang 2011 überarbeitete Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Arbeitsanleitung) konkretisieren diese Vorgaben.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 2009 und 2010 querschnittlich die Ausgaben und Ausstattungen von Hausdruckereien in ausgewählten Bundesministerien und nachgeordneten Behörden. Er stellte fest, dass die geprüften Stellen die Wirtschaftlichkeit ihrer Hausdruckereien entweder nicht oder nicht mit der richtigen Methode untersuchten. Infolge der methodischen Mängel waren die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht aussagekräftig. Darüber hinaus waren die Grundlagen für das Betreiben von Hausdruckereien verbesserungsbedürftig.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Wirtschaftlichkeit mit Hilfe der Arbeitsanleitung regelmäßig zu überprüfen. Hausdruckereien, die nicht wirtschaftlich betrieben werden können, sollten aufgegeben werden. Ferner sollten die Rahmenbedingungen für einen wirtschaftlichen Betrieb von Hausdruckereien optimiert werden. Er hat u. a. vorgeschlagen, Hausdruckereien besser auszulasten, Abläufe zu straffen und Einkäufe zu bündeln.

Die Bundesverwaltung will die Empfehlungen aufgreifen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Zusagen rasch umgesetzt werden.

## **6 Bundesministerien wollen den Inneren Dienst der mittelbaren Bundesverwaltung verbessern**

*Die Bundesministerien wollen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und Wirtschaftlichkeit und Organisation des Inneren Dienstes in der mittelbaren*

*Bundesverwaltung verbessern. Dadurch können die Einrichtungen ihre Personal- und Sachkosten senken sowie ihre Kernaufgaben besser erledigen.*

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 2009 und 2010 querschnittlich den Inneren Dienst in der mittelbaren Bundesverwaltung. Er stellte fest, dass der Innere Dienst, der die Verwaltung in ihren Kernaufgaben unterstützt, Defizite in Wirtschaftlichkeit und Organisation aufwies.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesministerien und den Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung deshalb insbesondere folgende Maßnahmen empfohlen:

- Für die Aufgaben des Inneren Dienstes sollten sie regelmäßig Organisationsuntersuchungen, Aufgabenkritik und Personalbedarfsberechnungen veranlassen.
- Einrichtungen mit mehreren Standorten sollten grundsätzlich die Aufgaben des Inneren Dienstes organisatorisch bündeln. Ausnahmen sollten sie begründen und dokumentieren.
- Mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten die Behörden die Aufgaben des Inneren Dienstes daraufhin prüfen, ob sie in Eigenregie oder durch private Dienstleister zu erbringen sind.
- Extern vergebene Dienstleistungen des Inneren Dienstes sollten sie ausschreiben.
- Sämtliche Kosten für die externe Nutzung von Räumlichkeiten sollten von den Einrichtungen ermittelt werden und auf dieser Grundlage ein angemessenes Entgelt festlegen.
- Leistungsvergleiche sollten sie verstärkt dazu nutzen, die Qualität des Inneren Dienstes zu verbessern.

Die Bundesministerien haben zugesagt, den Inneren Dienst in der mittelbaren Bundesverwaltung kontinuierlich zu überprüfen und zu verbessern. Dazu wollen sie die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgreifen.

## **7 Behörden wollen angemessenes Risikomanagement einführen**

*Die Bundesministerien haben die Notwendigkeit erkannt, sich systematisch mit Risiken für ihre Aufgabenerfüllung zu befassen. Sie wollen diesen mit einem angemessenen Risikomanagement mit individuell zugeschnittenen Ansätzen begegnen. Hierbei wollen sie Hinweise des Bundesrechnungshofes als Orientierungshilfe nutzen.*

Risiken sind für Behörden solche Ereignisse und Entwicklungen, die sie vorübergehend oder dauerhaft daran hindern, die ihnen übertragenen Aufgaben erfolgreich und wirtschaftlich zu erfüllen. Tritt dieser Fall ein, kann der Schaden für das Allgemeinwohl beträchtlich sein. So z. B., wenn Lebensmittel oder technische Geräte so mangelhaft kontrolliert werden, dass die Gesundheit der



Verbraucher nicht gewährleistet werden kann. Ein Risikomanagement hilft den Behörden, mögliche Störungen ihrer Aufgabenerfüllung frühzeitig zu erkennen, ihnen vorzubeugen und – sollten die Risiken dennoch eintreten – angemessene Reaktionen vorzubereiten. Die Verantwortung hierfür obliegt den Behördenleitungen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich Behörden vielfach nicht bewusst mit den Risiken für ihre Aufgabenerfüllung auseinandersetzen. Sofern sie es taten, beschränkten sie sich häufig auf Einzelfälle oder Teilaspekte ihrer Tätigkeit.

Der Bundesrechnungshof hat seine Vorstellungen für ein behördliches Risikomanagement allen Bundesbehörden zur Verfügung gestellt. Er hat angeregt, dieses Risikomanagement als Teil der behördlichen Gesamtsteuerung zu etablieren.

Die Bundesministerien haben die Bedeutung einer Vorsorge gegen Risiken für ihre Aufgabenerfüllung bestätigt. Sie wollen sich dieser Aufgabe im Rahmen einer ressort- und behördenbezogenen Risikobefassung annehmen. Hierbei wollen sie die Hinweise des Bundesrechnungshofes als Orientierungshilfe nutzen.

## **8 Einsatz von Zielvereinbarungen bei der Steuerung der Verwaltung wird besser unterstützt**

*Das Bundesinnenministerium will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Einsatz von Zielvereinbarungen in der Bundesverwaltung stärker unterstützen. Es strebt an, Zielvereinbarungen als Standard für eine ergebnisorientierte Steuerung der Arbeit zu etablieren. Hierzu will es Praxisempfehlungen erarbeiten.*

Die Regierungsprogramme der letzten Legislaturperioden enthalten vielfältige Ansätze für eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung in der Bundesverwaltung. Ein Ansatz ist der Abschluss von Zielvereinbarungen. Sie können innerhalb einer Behörde zwischen Vorgesetzten und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie zwischen Behörden verschiedener Hierarchie-Ebenen geschlossen werden. Nicht **wie** etwas bearbeitet, sondern **was** erreicht werden soll, steht im Mittelpunkt von Zielvereinbarungen. Sie stärken so die Selbstverantwortung der Beschäftigten und fördern eine einvernehmliche Aufgabenerledigung.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesverwaltung Zielvereinbarungen nicht ausreichend nutzt. Obwohl sie in der Praxis erprobt sind, profitieren noch immer zu wenige Behörden von ihren Vorteilen.

Das Bundesinnenministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes zugesagt, den Einsatz von Zielvereinbarungen in der Bundesverwaltung stärker zu unterstützen. Es sei die Absicht aller Bundesministerien, sie in geeigneten Bereichen zum Standard in der Behörden-

und Leitungskultur zu machen. Hierzu wird das Bundesinnenministerium „Praxisempfehlungen für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen in der öffentlichen Verwaltung des Bundes“ verfassen.

## **9 Bundesbehörden sollen wirtschaftliche Verfahren für den Verkauf nicht benötigter Vermögensgegenstände nutzen**

*Das Bundesfinanzministerium hat den Bundesbehörden Hinweise gegeben, wie sie den Verkauf ihrer nicht benötigten Vermögensgegenstände verbessern können. Sie sollen einheitlich verfahren und sich auf zwei Verkaufswege konzentrieren. Damit greift das Bundesfinanzministerium Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf.*

Bundesbehörden verkaufen jedes Jahr für mehr als 100 Mio. Euro Vermögensgegenstände, die sie für ihre Arbeit nicht mehr benötigen. Hierbei handelt es sich um Kraftfahrzeuge, Elektrogeräte, Möbel und vieles mehr. Die Behörden nutzen verschiedene Verkaufswege. Im Internet bieten sie Vermögensgegenstände über die Auktionsplattform „Zoll-Auktion“ an. Darüber hinaus beauftragen sie die bundeseigene Verwertungsgesellschaft VEBEG GmbH (VEBEG) mit dem Verkauf. Neben „Zoll-Auktion“ und VEBEG nutzen die Behörden noch andere Verkaufswege, z. B. Zeitungsinserate oder Auktionen privater Einrichtungen. Teilweise verkaufen Behörden Vermögensgegenstände unmittelbar an Beschäftigte. In besonderen Fällen geben Behörden Vermögensgegenstände verbilligt oder unentgeltlich an soziale Einrichtungen wie z. B. Kindergärten aber auch an Karnevalsvereine ab.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es für die Wahl des Verkaufsweges keine einheitlichen Regelungen oder Arbeitshilfen gab. Deshalb verkauften die Behörden vergleichbare Vermögensgegenstände auf unterschiedliche Weise. Dabei wählten sie den Verkaufsweg regelmäßig nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus. Vielmehr nutzten die Behörden individuell von ihnen bevorzugte Verfahren. Sie dokumentierten nicht, nach welchen Kriterien sie Vermögensgegenstände an soziale Einrichtungen abgegeben und damit auf Einnahmen verzichtet hatten.

Das Bundesfinanzministerium hat den Bundesbehörden auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Hinweise für einen transparenten und professionellen Verkauf gegeben. Zur Wahl des Verkaufsweges hat das Bundesfinanzministerium hervorgehoben, dass sich die Behörden für das wirtschaftliche Verfahren zu entscheiden haben. Dabei sollen sie möglichst einheitlich verfahren und sich auf die Verkaufswege „Zoll-Auktion“ und VEBEG konzentrieren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Behörden die „Zoll-Auktion“ als Standard-Verkaufsweg nutzen.

## Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

### Bundespräsident und Bundespräsidialamt

#### 10 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 162 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 2010 hatte das Büro 17 Beschäftigte und Ausgaben von 1,7 Mio. Euro.

#### Einzelplan 01 – Bundespräsident und Bundespräsidialamt

|                          | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|--------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                          | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans | 28,8                | 29,9         | 31,5                               |
|                          | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                 | 179                 | 191          | 192,5                              |

Im Jahr 2010 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 28,8 Mio. Euro. Der größte Anteil entfiel auf Besoldung und Vergütung mit 11,4 Mio. Euro und auf Versorgungsausgaben mit 4,2 Mio. Euro (54 %). Weitere Ausgabenschwerpunkte des Bundespräsidialamtes waren die Ausgaben für Gebäudebewirtschaftung, wohltätige Leistungen, Veranstaltungen und Reisen.

### Deutscher Bundestag

#### 11 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 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 2010 gehörten ihm 622 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 ca. 2 350 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 2010 beliefen sich die Ausgaben im Einzelplan 02 auf 662,8 Mio. Euro. Seit dem Jahr 2000 bis zum Jahr 2010 haben sich die Ausgaben des Einzelplans von 510 Mio. Euro auf 662,8 Mio. Euro erhöht.

#### Einzelplan 02 – Deutscher Bundestag

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans      | 662,8               | 681,8        | 680,8                              |
| Einnahmen des Einzelplans     | 2,5                 | 1,7          | 1,7                                |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 18,0                | 16,2         | 6,0                                |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                      | 2 236               | 2 439        | 2 461                              |

Der Einzelplan war im Jahr 2010 gekennzeichnet durch folgende wesentliche Ausgabenbereiche:

- Leistungen, Zuschüsse und Unterstützungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages (287,1 Mio. Euro),
- Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung (118,8 Mio. Euro),
- Geldleistungen an die Bundestagsfraktionen (78,7 Mio. Euro),
- Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden (40,9 Mio. Euro),
- Informationstechnik für die Bundestagsverwaltung und die Mitglieder des Deutschen Bundestages (23 Mio. Euro),
- Besucherdienst und Öffentlichkeitsarbeit (17,4 Mio. Euro) und
- Geschäftsbedarf (10,1 Mio. Euro).

## Bundesrat

### 12 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 rund 190 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingerichtet.

#### Einzelplan 03 – Bundesrat

|                           | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|---------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                           | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans  | 20,2                | 21,3         | 21,7                               |
| Einnahmen des Einzelplans | 0,19                | 0,08         | 0,08                               |
|                           | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                  | 179,5               | 188          | 187                                |

Im Haushaltsjahr 2010 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 03 20,2 Mio. Euro. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgaben-schwerpunkte regelmäßig Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben.

## Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

### 13 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 2010 auf 1,8 Mrd. Euro. Dies entsprach 0,6 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

## Einzelplan 04 – Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans      | 1 819,9             | 1 842,0      | 1 886,7                            |
| Einnahmen des Einzelplans     | 5,6                 | 3,1          | 3,1                                |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 87,1                | 212,9        | 148                                |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                      | 3 734               | 3 916        | 3 808                              |

- Das Bundeskanzleramt hat rund 490 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es bereitet die Entscheidungen der Bundeskanzlerin vor, achtet auf deren Umsetzung und koordiniert die Arbeiten der Bundesministerien. Im Haushaltsjahr 2010 beliefen sich die Ausgaben für das Bundeskanzleramt auf 41,8 Mio. Euro. Etwa 71 % hiervon entfielen auf Personalausgaben, etwa 24 % auf die sächlichen Verwaltungsausgaben.
- Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung hat rund 480 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, 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 77,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2010 entfielen rund 62 % auf sächliche Verwaltungsausgaben und rund 36 % 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 1 Mrd. Euro im Jahr zahlreiche Einrichtungen und Veranstaltungen in nahezu allen Bereichen der Kultur durch Zuwendungen und Zuweisungen.
- Zum Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien gehört der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR. Er erfasst, verwahrt und verwendet die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes. Er hat mehr als 1 800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Für das Haushaltsjahr 2010 waren Ausgaben von 100,4 Mio. Euro veranschlagt.
- Die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin soll im Ausland die Positionen und Werte Deutschlands als europäisch gewachsener Kulturnation vermitteln. Außerdem hat sie

die Aufgabe, demokratische und rechtsstaatliche Entwicklungen in der Welt sowie die deutsche Sprache und Kultur zu fördern. Der Bund bezuschusst Betrieb und Ausstattung der Deutschen Welle derzeit jährlich mit 273 Mio. Euro.

## Auswärtiges Amt

### 14 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 231 Auslandsvertretungen Hilfe und Beistand. Im Jahr 2010 gab es dafür 3,2 Mrd. Euro aus. Das entspricht 1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

#### Einzelplan 05 – Auswärtiges Amt

|                                   | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-----------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                                   | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans          | 3 231               | 3 104        | 3 307                              |
| Einnahmen des Einzelplans         | 129                 | 110          | 110                                |
| Verpflichtungs-<br>ermächtigungen | 883                 | 891          | 892                                |
|                                   | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                          | 6 506               | 6 743        | 6 778                              |

- Knapp zwei Drittel seiner Ausgaben verwendete das Auswärtige Amt für außenpolitische Aufgaben und die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland. Rund ein Drittel des Gesamtbudgets gab es für seine Verwaltung aus.
- Mit 882 Mio. Euro finanzierte das Auswärtige Amt 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 500 Mio. Euro verwendete es, um in Not geratenen Menschen bei Naturkatastrophen (Erdbeben, Überschwemmungen) und kriegsrischen Auseinandersetzungen humanitäre Hilfe zu leisten. Außerdem finanzierte es Projekte für die Krisenprävention, z. B. den „Stabilitätspakt Afghanistan“.
- Um die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik zu fördern, gab das Auswärtige Amt im Jahr 2010 knapp

700 Mio. Euro aus. Das Goethe-Institut erhielt davon rund 215 Mio. Euro. Es bewirtschaftet sein Budget aufgrund von Zielvereinbarungen mit dem Auswärtigen Amt eigenverantwortlich. Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Prüfungsergebnisse empfohlen, diese Zielvereinbarungen weiter zu verbessern.

### 15 Finanzierung eines Polizeiprojektes in Afrika vorzeitig beendet

*Das Auswärtige Amt hat die Finanzierung eines mehrjährigen Projektes zur polizeilichen Zusammenarbeit in Afrika nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes vorzeitig beendet. Der Bund sparte hierdurch über 1,4 Mio. Euro.*

Das Auswärtige Amt förderte das Projekt OASIS (Operational Assistance, Services and Infrastructure Support for Sub-Saharan African Countries) seit dem Jahr 2008. Ziel war, afrikanische Polizeibehörden mit Computern und Software für den Austausch polizeilicher Daten auszustatten und Polizeikräfte in der Anwendung der IT-Ausstattung und in der Kriminalitätsbekämpfung zu schulen. Das Projekt war jedoch mit Mängeln behaftet. Einige afrikanische Partner hatten keine geeigneten Büros für die gelieferte Hardware oder zu wenig Personal für die geplanten Schulungen. Das Auswärtige Amt hatte versäumt, vorab den Bedarf für die Ausstattung mit IT und die Schulungen zu analysieren. Die vom Projektträger abgerechneten Sach- und Personalkosten waren nicht transparent. Die Verwendungsnachweise waren unvollständig.

Auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hin besserten das Auswärtige Amt und der Projektträger das Projekt nach. Das Auswärtige Amt reduzierte die für 2010 vorgesehene Fördersumme und entschied schließlich, das ursprünglich bis 2012 angelegte Projekt Anfang 2011 vorzeitig zu beenden.

## Bundesministerium des Innern

### 16 Entwicklung des Einzelplans 06

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

Im Haushaltsjahr 2010 betrugen im Einzelplan 06 die Ausgaben 5,4 Mrd. Euro. Dies entsprach rund 1,8 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.



## Einzelplan 06 – Bundesministerium des Innern

|                                   | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-----------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                                   | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans          | 5 425               | 5 402        | 5 467                              |
| Einnahmen des Einzelplans         | 417                 | 425          | 415                                |
| Verpflichtungs-<br>ermächtigungen | 450                 | 1 010        | 1 026                              |
|                                   | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                          | 52 001              | 53 822       | 53 735                             |

- Besonderer Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 06 ist die Innere Sicherheit. Fünf Behörden und 84,4 % aller Stellen und Planstellen waren im Jahr 2010 mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst. Das Bundesinnenministerium gab dafür 3,5 Mrd. Euro aus; das sind zwei Drittel der Gesamtausgaben des Einzelplans 06.
- Ein weiterer Schwerpunkt im Jahr 2010 war die Finanzierung von Maßnahmen zur Integration von Migranten und Flüchtlingen, die 454 Mio. Euro der Ausgaben im Einzelplan 06 ausmachten. Der Ausgabenschwerpunkt lag bei den Integrationskursen.
- Einnahmen erzielte das Bundesinnenministerium vor allem aus Gebühren für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck. Auf die Luftsicherheitsgebühr entfielen mit 308 Mio. Euro rund 74 % der Gesamteinnahmen des Bundesinnenministeriums im Jahr 2010. Diesen Einnahmen standen Ausgaben an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von 257 Mio. Euro gegenüber.

### 17 Saarland zahlt 380 000 Euro Zuwendungsmittel an den Bund zurück

*Das Saarland zahlte nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes 380 000 Euro an den Bund zurück, die es zu Unrecht als Zuwendung für die Errichtung eines Unterkunfts- und Schulungsgebäudes des Landessportverbandes erhalten hatte.*

Das Bundesinnenministerium gewährte dem Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes (Landesministerium) eine Zuwendung von 1,35 Mio. Euro für die Errichtung eines Unterkunfts- und Schulungsgebäudes des Landessportverbandes. Dieser hatte bereits einen Bauauftrag erteilt und damit die Baumaßnahme begonnen. Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen dürfen Bundeszu-

wendungen nur für noch nicht begonnene Maßnahmen bewilligt werden. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesinnenministerium widersprüchlichen Angaben zum Baubeginn nicht nachging.

Das Bundesverwaltungsamt bearbeitet im Auftrag des Bundesinnenministeriums die Zuwendungen zur Förderung von Baumaßnahmen für den Spitzensport. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverwaltungsamt empfohlen zu prüfen, ob die Zuwendung ganz oder teilweise zurückgefordert werden kann. Es ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat 310 000 Euro der ursprünglichen Bewilligung zurückgefordert. Das Landesministerium hat die Summe zuzüglich 70 000 Euro Zinsen an den Bund zurückgezahlt.

Das Bundesinnenministerium will entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes darauf achten, dass Zuwendungen künftig nur bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen zweifelsfrei vorliegen.

### 18 Musterrechenzentrum im Bundes- verwaltungsamt unwirtschaftlich

*Das Bundesverwaltungsamt baut für fast 10 Mio. Euro sein Rechenzentrum zu einem „Musterrechenzentrum Green-IT“ aus, ohne zuvor kostengünstigere Alternativen untersucht zu haben. Die Investitionen waren unwirtschaftlich.*

Das Bundesinnenministerium und das Bundesverwaltungsamt entschieden im Jahr 2009, das Rechenzentrum des Bundesverwaltungsamtes zum „Musterrechenzentrum Green-IT“ (Musterrechenzentrum) auszubauen. Obwohl das Musterrechenzentrum monetär unwirtschaftlich war, zogen das Bundesverwaltungsamt und das Bundesinnenministerium kostengünstigere Alternativen nicht in Betracht. So hätte es sich angeboten, die Bundesverwaltung über Erfahrungen und Erkenntnisse aus vorhandenen energieeffizienten Rechenzentren zu informieren und zu beraten.

Bundesinnenministerium und Bundesverwaltungsamt versäumten zudem, zu prüfen, ob das Rechenzentrum des Bundesverwaltungsamtes für einen Ausbau zum Musterrechenzentrum überhaupt geeignet war. Da sie den Informationsbedarf anderer Rechenzentren nicht kannten, konnten sie für das Musterrechenzentrum keine geeigneten Ziele festlegen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesverwaltungsamt das Thema Green-IT dazu genutzt hat, um in seinem Rechenzentrum ohnehin anstehende Investitionen vorzuziehen. Er hält es für erforderlich, dass das Bundesinnenministerium ermittelt, welche für die nächsten Jahre geplanten Modernisierungen und Erweiterungen das Bundesverwaltungsamt in seinem Rechenzentrum vorgezogen hat. Die Haushaltsplanungen für das Bundesverwaltungsamt sollte es entsprechend anpassen und die Mittel kürzen.



## **19      Kompetenzzentrum Green-IT berät ohne ausreichenden Sachverstand zu Energiespar-Contracting**

*Das Bundesverwaltungsamt hat Energiespar-Contracting empfohlen und sich dabei auf hauseigene Erfahrungen gestützt. Mangels ausreichender Kompetenz hat es nicht erkannt, dass sein eigenes Projekt unwirtschaftlich war.*

Das „Kompetenzzentrum Green-IT“ (Kompetenzzentrum) des Bundesverwaltungsamtes warb in der Bundesverwaltung für Energiespar-Contracting. Hierbei plant und finanziert ein Dienstleister (Contractor) Energiesparmaßnahmen für den Gebäudeeigentümer. Er übernimmt auch den Betrieb der Anlagen, hält diese instand und optimiert sie. Im Gegenzug wird der Contractor an den Einsparungen beteiligt. Das Kompetenzzentrum stellte Informationsmaterial bereit und verwies dabei auf seine Praxiserfahrungen.

Das Bundesverwaltungsamt beabsichtigte im Jahr 2005, selbst Energiesparmaßnahmen umzusetzen. Es entschied sich nach Prüfung durch die Bauverwaltung für einen Energiespar-Contracting-Vertrag. Der Bundesrechnungshof wies dem Bundesverwaltungsamt nach, dass es wirtschaftlich gewesen wäre, die Energiesparmaßnahmen selbst umzusetzen. Er machte es darauf aufmerksam, dass der Wirtschaftlichkeitsvergleich durch die Bauverwaltung fehlerhaft war.

Bundesinnenministerium und Bundesverwaltungsamt gaben an, dem Bundesverwaltungsamt habe die fachliche Kompetenz gefehlt, den Wirtschaftlichkeitsvergleich zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass sich das Bundesverwaltungsamt in seiner Funktion als Kompetenzzentrum intensiv mit der Wirtschaftlichkeit des Energiespar-Contracting hätte befassen müssen. Um die Wirtschaftlichkeitsvergleiche beurteilen zu können, benötigte es keinen spezifischen Sachverstand in Bau-sachen.

Das Bundesverwaltungsamt sollte aus den eigenen Erfahrungen zum Energiespar-Contracting Konsequenzen ziehen. Bei seiner Beratung sollte es in den Vordergrund stellen, dass Energiespar-Contracting stets unter der Bedingung eines wirtschaftlichen Ergebnisses steht. Es sollte dafür sorgen, dass es über die für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erforderliche Fachkompetenz verfügt.

## **20      Bundesinnenministerium vereinfacht besoldungsrechtliche Vorschriften – Verwaltungsaufwand wird geringer**

*Das Bundesinnenministerium will auf Anregung des Bundesrechnungshofes zwei besoldungsrechtliche Vorschriften vereinfachen. Dies entlastet die Bundesverwaltung von aufwendigen und fehlerträchtigen Prüfungen, denen kein angemessener Nutzen gegenübersteht.*

Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten erhalten abhängig von ihrer familiären Situation als Teil ihrer Besoldung einen Familienzuschlag. Ledige können den Familienzuschlag erhalten, wenn sie eine andere Person nicht nur vorübergehend in ihre Wohnung aufgenommen haben und ihr Unterhalt gewähren müssen. In der Praxis betrifft dies fast ausschließlich alleinerziehende Elternteile, die ihre Kinder in ihren Haushalt aufnehmen. Weil nach den gesetzlichen Regelungen z. B. Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils zum Wegfall des Familienzuschlags führen können, muss die Verwaltung komplexe und fehlerträchtige Berechnungen durchführen. Diese führen aber selbst bei korrekter Bearbeitung im Ergebnis nur selten zum Wegfall des Familienzuschlags.

Einen ähnlich hohen Verwaltungsaufwand verursacht eine besondere Stellenzulage für Soldatinnen und Soldaten sowie für Beamtinnen und Beamte, die in bestimmten militärischen Bereichen arbeiten. Die Höhe dieser Zulage richtet sich u. a. nach einer Vielzahl von Verwendungsmöglichkeiten. Die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale sind teilweise nicht mehr aktuell.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das Bundesinnenministerium den unverhältnismäßig hohen und fehlerträchtigen Verwaltungsaufwand durch Gesetzesänderungen verringern. Bei Ledigen, die Kinder in ihre Wohnung aufgenommen haben, soll künftig der Anspruch auf Kindergeld die einzige Voraussetzung für den Familienzuschlag sein. Die vorgesehenen Regelungen zur besonderen Stellenzulage tragen aktuellen Erfordernissen Rechnung und machen es einfacher, die zulagenberechtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bestimmen.

## **Bundesministerium der Justiz**

### **21      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. Zum Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums 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 2010 gab das Bundesjustizministerium 491,8 Mio. Euro aus. Dies entsprach einem Anteil von 0,16 % an den Ausgaben des Bundeshaushalts. Dem standen Einnahmen von 436,1 Mio. Euro gegenüber. Sie stammten zu 95 % aus Gebühren und sonstigen Entgelten.

### Einzelplan 07 – Bundesjustizministerium

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans      | 491,8               | 493,1        | 491,1                              |
| Einnahmen des Einzelplans     | 436,1               | 414,9        | 441,5                              |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 0                   | 4,8          | 0                                  |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                      | 4 821,9             | 4 767,8      | 4 813,2                            |

- Beim Bundesjustizministerium wie auch bei den obersten Bundesgerichten und dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof fallen wegen der Besonderheiten in der Alters- und Besoldungsstruktur neben hohen Personalkosten auch hohe Ausgaben für Versorgung an. Im Jahr 2010 machten die Ausgaben für Personal und Versorgung im gesamten Einzelplan 79 % der Ausgaben aus.
- Mit 2 225 Beschäftigten ist das Deutsche Patent- und Markenamt die größte Behörde im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums. Es hat den gesetzlichen Auftrag, gewerbliche Schutzrechte zu erteilen und zu verwalten sowie die Öffentlichkeit über beantragte und bestehende gewerbliche Schutzrechte zu informieren. Im Jahr 2010 erzielte es 68 % der gesamten Einnahmen im Einzelplan 07.
- Das Bundesamt für Justiz besteht seit dem Jahr 2007 als die zentrale Dienstleistungsbehörde der Bundesjustizverwaltung. Es hatte im Jahr 2010 532 Beschäftigte. Der Gesetzgeber hat die Zuständigkeiten des Bundesamtes für Justiz laufend erweitert.

### Bundesministerium der Finanzen

#### 22 Entwicklung des Einzelplans 08

Als Haushaltsministerium stellt das Bundesfinanzministerium den Finanzplan und den Entwurf des Bundeshaushaltsplans auf, legt Rechnung über Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden des Bundes, verwaltet die Finanzbeziehungen zu den Ländern und der Europäischen Union und ist zuständig für die Währungs-, Geld- und Kreditpolitik sowie internationale Finanzfragen. Als Fachministerium ist es Leitungsspitze der Bundesfinanzbehörden. Ferner bereitet es die Steuergesetzgebung vor und übernimmt bei Gemeinschaftssteuern Weisung und Aufsicht gegenüber den Landesfinanzbehörden. Darüber

hinaus ist es mit den finanziellen Maßnahmen der Wiedergutmachung und des Lastenausgleichs befasst.

Im Haushaltsjahr 2010 lagen die Ausgaben im Einzelplan 08 bei 4,7 Mrd. Euro. Dies entspricht 1,6 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen lagen bei 1 Mrd. Euro. Mehr als die Hälfte der Einnahmen stammte aus der Vermietung und Veräußerung von Bundesimmobilien.

### Einzelplan 08 – Bundesministerium der Finanzen

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans      | 4 747,9             | 4 460        | 4 612,3                            |
| Einnahmen des Einzelplans     | 1 040               | 357          | 221                                |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 1 107               | 1 295        | 918                                |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                      | 41 162              | 43 669       | 43 811                             |

- Mit mehr als 35 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist die Bundeszollverwaltung die größte Organisationseinheit im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums. Im Jahr 2010 betrugen die Ausgaben für die Bundeszollverwaltung 1,7 Mrd. Euro. Dabei beliefen sich die Personalausgaben auf 1,3 Mrd. Euro.
- Der Bundesrechnungshof prüft die Aufgabenwahrnehmung der Bundeszollverwaltung und ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung. So hat er sich z. B. mit der Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und den Personalüberhängen nach der EU-Osterweiterung befasst, sowie Kontrolldefizite bei Post- und Kurierdiensten aufgezeigt.
- Ein weiterer Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 08 waren die Wiedergutmachungen des Bundes im Zusammenhang mit Kriegsfolgen und Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (592 Mio. Euro).
- Für die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt fielen im Jahr 2010 Ausgaben von 261,1 Mio. Euro an. Die Ausgaben sollen im Jahr 2011 um 40 Mio. Euro zurückgehen.
- Die bisher dem Haushalt des Bundesfinanzministeriums zugeordneten Bundesvermögens- und Bauangelegenheiten werden ab dem Haushaltsjahr 2011 im Einzelplan 60 fortgeführt. Damit entfallen neben den Ausgaben für die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben auch die entsprechenden Einnahmen im Einzelplan 08.

## 23 Verbessertes Vertragsmanagement nach Grundstücksverkäufen führt zu Mehreinnahmen

*Die bundeseigene Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH kontrolliert auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes stärker, ob die Käufer vergünstigt veräußerter Grundstücke ihren Pflichten nachkommen. Hierdurch erzielte sie bereits erhebliche Mehreinnahmen.*

Die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) verkauft für den Bund ehemals volkseigene land- und forstwirtschaftliche Flächen in den neuen Bundesländern. Berechtigte Personen, beispielsweise Alteigentümer, können diese von der BVVG vergünstigt erwerben. Sie müssen dafür bestimmte subventionserhebliche Bedingungen erfüllen und vertragliche Bestimmungen einhalten. So müssen Erwerber beispielsweise dauerhaft ortsansässig sein und die vergünstigt erworbenen Flächen selbst bewirtschaften. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die BVVG in mehreren Fällen nicht mit der gebotenen Sorgfalt prüfte, ob die Käufer diese Bedingungen bei oder nach Vertragsabschluss erfüllten. Je nach Verstoß hätte sie Kaufpreisnachzahlungen, Verzugszinsen oder Vertragsstrafen geltend machen müssen.

Der Bundesrechnungshof schlug vor, dass die BVVG ihr Vertragsmanagement verbessert und Vertragsverstöße der Käufer konsequent ahndet.

Die BVVG hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie wird stärker kontrollieren, ob die Käufer ihren Verpflichtungen nachkommen. So hat sie ihren Datenbestand aktualisiert, einen Prüffragebogen entwickelt und holt zusätzliche Informationen bei Landesbehörden ein. Allein in einem Fall hat die BVVG durch das verbesserte Vertragsmanagement eine Nachzahlung von 632 000 Euro erwirken können.

### Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

## 24 Entwicklung des Einzelplans 09

Das Bundeswirtschaftsministerium ist für die gesamte Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Bergbau, Strukturpolitik sowie Marktordnung und Energiepolitik. Zu seinem Geschäftsbereich gehören sechs Behörden mit Aufgaben im technisch-wissenschaftlichen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, der Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik. Im Jahr 2010 gab das Bundeswirtschaftsministerium 6,1 Mrd. Euro aus. Das entspricht 2 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

## Einzelplan 09 – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans      | 6 081               | 6 117        | 6 138                              |
| Einnahmen des Einzelplans     | 4 901               | 323          | 363                                |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 1 807               | 3 139        | 2 408                              |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                      | 7 767               | 8 035        | 8 050                              |

- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie verwendete 5 Mrd. Euro für Fördermaßnahmen in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen. Dies entsprach 86 % der Gesamtausgaben des Einzelplans.
- Die Einnahmen waren mit 0,5 Mrd. Euro veranschlagt, tatsächlich betrugen sie 4,9 Mrd. Euro. Davon entfielen 4,5 Mrd. Euro auf die Bundesnetzagentur. Sie versteigerte Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang zu Telekommunikationsdiensten.
- Vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2014 sollen die Ausgaben im Einzelplan 09 um 80 Mio. Euro sinken, das entspricht einem Rückgang um 1,3 %. Einsparungen ergeben sich in diesem Zeitraum vor allem bei der Steinkohleförderung und der Regionalförderung. Bei der Mittelstandsförderung sind zusätzliche Mittel vorgesehen.

## 25 KfW verbessert Bearbeitungsprozesse bei der Umsetzung eines Konjunkturprogramms

*Die Kreditanstalt für Wiederaufbau hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Arbeitsprozesse bei der Ausführung eines Konjunkturprogramms verbessert. So hat sie die Kommunikation mit Banken und Kreditnehmern optimiert und das Verfahren beschleunigt. Dadurch konnten mittelständische Unternehmen schneller Kredite aus dem Konjunkturprogramm erhalten.*

Ende 2008 setzte sich die Bundesregierung das Ziel, die Kreditversorgung der mittelständischen Wirtschaft zu verbessern. Sie beabsichtigte damit, dem Konjunkturabschwung entgegenzuwirken. Dafür stellte die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mittels eines Sonderprogramms 29 Mrd. Euro für Einzelkredite bereit.

Die KfW ist die Förderbank des Bundes. Da sie über kein Filialnetz verfügt, kooperiert sie bei der Umsetzung von

Förderprogrammen mit den Hausbanken der Kreditnehmer. Hierzu zählen die Geschäftsbanken, die Sparkassen und die Genossenschaftsbanken. Mit den Sparkassen und Genossenschaftsbanken arbeitet die KfW traditionell nur mittelbar über deren Spitzenorganisationen zusammen. Die Hausbanken bearbeiten die Anträge der Kunden, bereiten die Kreditverträge vor und leiten diese an die KfW weiter. Nach Zustimmung der KfW schließen die Hausbanken die Kreditverträge ab.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Herbst 2009 die Bearbeitungsprozesse der KfW zur Umsetzung des Konjunkturprogramms. Dabei stellte er Mängel fest, die eine schnelle Auszahlung an die Kreditnehmer behinderten. So waren die Anträge oft unvollständig und blieben zeitweise unbearbeitet. Notwendige Unterlagen von Sparkassen und Genossenschaftsbanken forderte die KfW umständlich bei deren Spitzeninstituten an. Beschwerden und Anregungen von Kunden wurden nicht systematisch ausgewertet.

Der Bundesrechnungshof hat der KfW empfohlen, ihre Arbeitsprozesse zur Umsetzung des Konjunkturprogramms zu verbessern. Fehlende Unterlagen sollten nach einheitlichen Vorgaben angefordert, Fragen mit Sparkassen und Genossenschaftsbanken direkt geklärt werden. Rückmeldungen der Kunden könnten dazu beitragen, Bearbeitungsschritte weiterzuentwickeln.

Die KfW hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und größtenteils umgesetzt. Damit konnten Kredite mittelständischen Unternehmen schneller zufließen. Die Verbesserungen kann die KfW ggf. auch auf andere Geschäftsfelder und Programme übertragen.

## 26 Bundesnetzagentur schafft Voraussetzungen für wirksame Interne Revision

*Die Bundesnetzagentur hat wesentliche Voraussetzungen für eine wirksame Interne Revision geschaffen. Sie hat eine Risikoanalyse durchgeführt und richtet ihre Prüfungsplanung daran aus. Damit folgt sie wiederholten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.*

Interne Revisionen in der Bundesverwaltung unterstützen die Behördenleitungen bei ihren Führungsaufgaben. Sie fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln und beugen Fehlentwicklungen vor. Ein wichtiger Grund für den Einsatz einer Internen Revision ist die präventive Wirkung, da sie jederzeit behördliche Abläufe, Prozesse und Entscheidungen prüfen kann.

Der Bundesrechnungshof untersuchte wiederholt die Einrichtung, Arbeit und Wirksamkeit der Internen Revision bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) und deren Vorgängerbehörde. In den Jahren 2001 und

2004 hatte er gravierende Defizite bei Organisation und Einsatz der Internen Revision festgestellt. Trotz Zusagen der Bundesnetzagentur bestanden die Mängel im Jahr 2010 noch überwiegend fort.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesnetzagentur die zugesagten Verbesserungen beim Aufbau und Einsatz einer Internen Revision nicht umgesetzt hat. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Defizite unverzüglich beseitigt werden. So sollte die Interne Revision unmittelbar der Leitung der Behörde unterstehen, um effizient und objektiv prüfen zu können. Darüber hinaus sollte die Bundesnetzagentur ihr Risikopotenzial mittels einer systematischen Risikoanalyse ermitteln. Dies bildet die Entscheidungsgrundlage, um Prüfungen zu planen und dabei den Umfang des Personaleinsatzes festzulegen.

Die Bundesnetzagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nunmehr aufgegriffen und größtenteils umgesetzt. Bis Anfang 2012 will sie die restlichen Mängel abstellen.

## Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

### 27 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 2010 gab es dafür 5,7 Mrd. Euro aus. Dies entspricht 1,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Die Ausgaben sollen im Jahr 2012 im Vergleich zum Jahr 2010 um 8,6 % abnehmen. Sie sinken damit deutlich stärker als die geplanten Ausgaben des gesamten Bundeshaushalts (4,2 %).

#### Einzelplan 10 – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|-------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                               |
| Ausgaben des Einzelplans      | 5 721               | 5 492        | 5 280                         |
| Einnahmen des Einzelplans     | 173                 | 62           | 59                            |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 495                 | 1 294        | 1 232                         |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                               |
| Personal                      | 4 123               | 4 096        | 4 092                         |



- Der größte Teil der Ausgaben des Einzelplans entfällt auf die landwirtschaftliche Sozialpolitik. Im Jahr 2010 wendete der Bund für die Alterssicherung und die Krankenversicherung der Landwirte sowie die landwirtschaftliche Unfallversicherung 3,9 Mrd. Euro auf.
- Die Verwaltungskosten der landwirtschaftlichen Sozialversicherung liegen durchweg höher als die anderer Sozialversicherungsträger. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz daher seit 1999 umfassende organisatorische Reformen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung empfohlen.
- Weitere Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 10 sind die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit Ausgaben von 667 Mio. Euro und der Bereich „Forschung und Innovation“ mit Ausgaben von 442 Mio. Euro.

## Bundesministerium für Arbeit und Soziales

### 28 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. Dazu zählen insbesondere die Deutsche Rentenversicherung Bund und die Bundesagentur für Arbeit. Sie werden überwiegend über Beiträge finanziert. Diese stehen in starker Abhängigkeit von externen Faktoren, vor allem den konjunkturellen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und der demografischen Entwicklung.

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 2010 auf 133,3 Mrd. Euro. Dies entsprach 43,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

#### Einzelplan 11 – Bundesministerium für Arbeit und Soziales

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans      | 133 317             | 131 293      | 126 590                            |
| Einnahmen des Einzelplans     | 7 480               | 6 293        | 6 905                              |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 2 783               | 3 209        | 2 220                              |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                      | 2 215               | 2 323        | 2 367                              |

- Für Zuschüsse, Erstattungen und sonstige Leistungen an die gesetzliche Rentenversicherung gab das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 80,7 Mrd. Euro im Jahr 2010 aus. So trug der Bund etwa ein Drittel von deren Gesamtausgaben. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Einige Regionalträger bestreiten dem Bundesrechnungshof derzeit seine Prüfungsrechte. Könnte er die Haushalte der Regionalträger nicht mehr prüfen, bliebe die Verwendung von Bundes- und Beitragsmitteln in Höhe von rund 106 Mrd. Euro ungeprüft.
- Der Bundesrechnungshof prüft ihre Einnahmen und Ausgaben. Er begleitet sie bei der Umsetzung ihrer Organisationsreform und prüft die Verwaltungs- und Verfahrenskosten. Seine bisherigen Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die Träger die ihnen mit der Organisationsreform gebotenen Möglichkeiten bei weitem nicht nutzen. Sie führen beispielsweise keine Leistungsvergleiche untereinander durch, koordinieren ihre Informations- und Kommunikationstechnik nur unzureichend und organisieren ihr Auskunft- und Beratungsangebot unwirtschaftlich.
- Die Ausgaben für die Arbeitsförderung beliefen sich im Jahr 2010 auf 13,1 Mrd. Euro. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unterstützte damit die Bundesagentur für Arbeit. Darin enthalten war auch ein einmaliger Zuschuss von 5,2 Mrd. Euro zum Ausgleich eines konjunkturbedingten Finanzierungsdefizits. Der Bundesrechnungshof hat Impulse für die aktuelle Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente gegeben. Er hat empfohlen, die Voraussetzungen der Instrumente möglichst eindeutig zu fassen und die Vermittlungsfachkräfte für die Umsetzung zu schulen.
- Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wendete das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 35,9 Mrd. Euro auf. Der Bundesrechnungshof begleitet die Aufgabenerledigung seit der Einführung der Grundsicherung im Jahr 2005. Dabei lag ein besonderer Prüfungsschwerpunkt auf der Organisation der Grundsicherungsstellen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Fach- und Finanzverantwortung möglichst weitgehend zusammengeführt werden sollten, um stärkere Anreize für eine wirtschaftliche Organisation und Wahrnehmung der Aufgaben zu setzen.

### 29 Bundesministerium für Arbeit und Soziales überprüft seine Öffentlichkeitsarbeit umfassend

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes unterzieht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales seine Öffentlichkeitsarbeit einer umfassenden Aufgabenkritik. Dabei prüft es, ob Aufgaben gebündelt werden können und ermittelt Einspar- und Optimierungspotenziale.*



Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bei seiner Öffentlichkeitsarbeit haushalts- und vergaberechtliche Grundsätze missachtete. Es veranschlagte Haushaltsmittel ohne entsprechenden Hinweis sowohl bei dem Titel „Öffentlichkeitsarbeit“ als auch bei zahlreichen weiteren Fachtiteln. Auch bereitete es seine Öffentlichkeitsarbeit nicht ausreichend konzeptionell und planerisch vor und führte zu den Maßnahmen keine Erfolgskontrollen durch. Die auf mehrere Referate verteilten Zuständigkeiten grenzte es nicht klar voneinander ab und koordinierte die Maßnahmen nicht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Haushaltsansätze für die Öffentlichkeitsarbeit zusammenzuführen und ihre beabsichtigte Verwendung zu erläutern. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollte eine umfassende Aufgabenkritik durchführen, Aufgaben und Organisation nach funktionalen Kriterien neu ordnen und die Öffentlichkeitsarbeit stringenter koordinieren. Schließlich sollte es vor jeder Vergabe eigene Handlungsmöglichkeiten prüfen sowie die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen evaluieren.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es führt derzeit eine umfassende Aufgabenkritik durch, bei der es Möglichkeiten einer Aufgabenbündelung prüft und Einspar- und Optimierungspotenziale ermittelt.

## **Bundesagentur für Arbeit**

### **30 Bundesagentur für Arbeit verbessert ihr betriebliches Gesundheitsmanagement**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit ihr betriebliches Gesundheitsmanagement verbessert. Sie richtet gesundheitspräventive Maßnahmen am Bedarf ihrer Beschäftigten aus und wird die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen bewerten. Des Weiteren will sie die Haushaltsmittel für das Gesundheitsmanagement sachgerecht verteilen sowie die Kosten ihren Aufgabenfeldern zuordnen.*

Die Bundesagentur führte im Jahr 2006 ein betriebliches Gesundheitsmanagement mit dem Ziel ein, die Leistungsfähigkeit ihrer Beschäftigten durch gesundheitspräventive Maßnahmen zu erhalten, wiederherzustellen und zu stärken. Hierfür wendete sie im Jahr 2009 rund 1,7 Mio. Euro auf.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur die gesundheitspräventiven Maßnahmen nicht am Bedarf der Beschäftigten ausrichtete. Außerdem kontrollierte sie den Erfolg der Maßnahmen nicht. Des Weiteren stellte er Mängel bei der Mittelverteilung auf die Dienststellen und bei der Kostenzuordnung auf die unterschiedlich finanzierten Aufgabenfelder der Bundesagentur fest.

Die Kostenbeteiligung der Beschäftigten sowie die Arbeitsbefreiung waren nicht einheitlich geregelt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für die Bedarfsermittlung einheitlich strukturierte Mitarbeiterbefragungen durchzuführen sowie die Fehlzeiten zu analysieren. Des Weiteren sollte die Bundesagentur den Erfolg gesundheitspräventiver Maßnahmen regelmäßig bewerten. Sie sollte ihren Dienststellen die Mittel entsprechend der Anzahl ihrer Beschäftigten zuweisen und eine sachgerechte Zuordnung der Ausgaben sicherstellen. Schließlich sollte sie einheitliche Regelungen für die Arbeitsbefreiung und Kostenbeteiligung der Beschäftigten für die Teilnahme an gesundheitspräventiven Maßnahmen entwickeln.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

### **31 Bundesagentur für Arbeit beendet unwirtschaftliche Bereitstellung von Geschäftswagen für Fach- und Führungskräfte**

*Die Bundesagentur für Arbeit stellte in einem Modellversuch Fach- und Führungskräften Geschäftswagen zur dienstlichen und privaten Nutzung zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof kam zu dem Ergebnis, dass der Einsatz der Geschäftswagen unwirtschaftlich war. Die Bundesagentur für Arbeit hat den Modellversuch deshalb mit Ablauf des Jahres 2010 beendet.*

Die Bundesagentur stellte ausgewählten Fach- und Führungskräften in einem Modellversuch 100 Geschäftsfahrzeuge zur dienstlichen und privaten Nutzung zur Verfügung. Für Privatfahrten hatten die Beschäftigten die anteiligen Leasingraten und Unterhaltskosten nachträglich zu erstatten. Die Fahrzeuge rief die Bundesagentur aus einem Leasing-Rahmenvertrag für jeweils ein Jahr ab. Die Ausgaben für die Geschäftsfahrzeuge beliefen sich auf rund 400 000 Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur die Wirtschaftlichkeit des Modellversuches nicht belegen konnte. So hatte die Bundesagentur nicht alle Kosten und Alternativen erfasst und gegeneinander abgewogen. Auch waren die von ihr angeschafften elektronischen Fahrtenbücher nicht geeignet, dienstliche und private Fahrten manipulationssicher zu dokumentieren. Außerdem waren sie mit der IT der Bundesagentur nicht kompatibel. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Modellversuchs zu überprüfen.

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen gefolgt. Bei ihrer Überprüfung stellte sie fest, dass die Fortführung des Modellversuchs aus wirtschaftlichen Gründen nicht gerechtfertigt ist. Sie hat den Modellversuch deshalb mit Ablauf des Jahres 2010 beendet. Die Leasingfahrzeuge hat sie zurückgegeben. Wegen der Anschaffung der ungeeigneten Fahrtenbücher will sie Haftungsansprüche gegen die Verantwortlichen geltend machen.

### **32 Bundesagentur für Arbeit wird Energieverbrauchswerte ihrer Liegenschaften vollständig und genau erfassen**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit die Grundlagen für eine detaillierte Erfassung der Energieverbrauchswerte geschaffen und die Belastbarkeit der Informationen verbessert. Damit kann sie die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauches bewerten.*

Die Bundesregierung verpflichtete sich, in ihrem Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplan die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verringern. Die Bundesagentur setzte sich daraufhin das Ziel, den Energieverbrauch in ihren Liegenschaften ebenfalls zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs bei der Bundesagentur. Dabei stellte er fest, dass diese die Verbrauchsdaten für Energieträger nicht vollständig und zudem fehlerhaft erfasste. So ermittelte sie die Daten beispielsweise nicht periodengerecht. Auch konnte sie infolge unzureichender oder fehlender technischer Einrichtungen die Verbrauchsdaten für ihre Liegenschaften nicht durchgängig separat ermitteln. Die Bundesagentur hatte die Erfassung der Verbrauchsdaten nicht einheitlich geregelt.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, die Messeinrichtungen so auszuwählen, dass sie detaillierte Energieverbrauchswerte für jedes Gebäude einer Liegenschaft ermitteln können. Schließlich soll die Bundesagentur die ordnungsgemäße Erfassung und Dokumentation der Verbrauchswerte mit verbesserten internen Regelungen unterstützen.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen umgesetzt.

### **33 Bundesagentur für Arbeit achtet stärker auf Risiken und Transparenz beim Beitragseinzug**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird die Bundesagentur für Arbeit die Prüfung der Krankenkassen als Einzugsstellen für die Sozialversicherungsbeiträge risikoorientiert planen und durchführen. Sie hat sich mit den Rentenversicherungsträgern darauf verständigt, hierfür ein gemeinsames Konzept zu entwickeln. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um die Prüfung des Beitragseinzugs insgesamt zu verbessern.*

Arbeitgeber zahlen den Beitrag zur Arbeitsförderung zusammen mit den Beiträgen zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung als Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die Krankenkassen als Einzugsstellen. Die Einzugsstellen leiten die Beiträge an die Bundesagentur und an die Rentenversicherungsträger weiter. Im Jahr 2010 erhielt die Bundesagentur rund 22,5 Mrd. Euro von den Einzugsstellen. Die Bundesagentur und die Träger der Rentenversicherung zahlen den Einzugsstellen eine pau-

schale Vergütung und prüfen gemeinsam die Beitragseinzugsziehung. Für das Jahr 2010 hatten die Bundesagentur eine Vergütung von rund 465 Mio. Euro und die Träger der Rentenversicherung eine Vergütung von rund 322 Mio. Euro an die Einzugsstellen zu leisten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur die Einzugsstellen prüfte, ohne zuvor eine Risikoanalyse durchzuführen. Daneben beanstandete er insbesondere Mängel des separaten Meldeverfahrens der Einzugsstellen zu niedergeschlagenen und erlassenen Beiträgen.

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes will die Bundesagentur die Prüfung der Einzugsstellen risikoorientiert durchführen. Sie hat sich mit den Trägern der Rentenversicherung darauf verständigt, hierfür ein gemeinsames Konzept zu entwickeln. Das beanstandete separate Meldeverfahren will sie gänzlich abschaffen. Die entsprechenden Daten will sie in das auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes erarbeitete (vgl. Bemerkung Nr. 40) umfassende Berichtswesen über die Lage der Beitragseinnahmen in der Sozialversicherung integrieren.

### **34 Bundesagentur für Arbeit überprüft ihre Öffentlichkeitsarbeit**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes gestaltet die Bundesagentur für Arbeit ihre Öffentlichkeitsarbeit wirksamer und wirtschaftlicher. Sie überprüfte insbesondere eine längerfristige Medienkooperation grundlegend. Dadurch konnte sie den Leistungsumfang ohne Mehrkosten erweitern und wird die Arbeitsergebnisse künftig stärker beeinflussen können. Für die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitssuchende will sie ein umfassendes Marketingkonzept erstellen.*

Seit dem Jahr 2006 kooperiert die Bundesagentur mit einem Medienunternehmen und einem weiteren privaten Anbieter. Ziel dieser Kooperation ist es, mittels Print- und Online-Medien sowie Veranstaltungen Jugendliche über die Themen Berufswahl, Bewerbung und Ausbildung zu informieren und sie dafür zu interessieren.

Der Bundesrechnungshof stellte Mängel bei der Ermittlung des Bedarfs für die Kooperation sowie vergaberechtliche Verstöße fest. Außerdem äußerte er Bedenken an der inhaltlichen Ausrichtung der Beiträge. Auch wies er auf Mängel in der Vertragsgestaltung und -durchführung sowie fehlende Erfolgskontrollen hin. Zu der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesagentur im Aufgabenbereich nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) stellte der Bundesrechnungshof insbesondere fest, dass es an einer Gesamtkonzeption fehlte.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, ihre Beteiligung an der Medienkooperation umfassend zu überprüfen. Sie sollte die Fortsetzung der Kooperation insbesondere davon abhängig machen, ob und inwieweit sich die Effektivität und Effizienz des Mittel-

einsatzes belegen lassen. Die Bundesagentur hat dies umgesetzt. Für künftige Maßnahmen im SGB II-Bereich will sie ein Gesamtkonzept erstellen, um hieraus mögliche Einzelmaßnahmen abzuleiten.

### **35 Bundesagentur für Arbeit prüft Haftungsansprüche gegen Beschäftigte intensiver**

*Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes zu Schwachstellen bei ihren Haftungsverfahren hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Aufsicht verstärkt und die Agenturen für Arbeit und die von ihr und den Kommunen gemeinsam getragenen Jobcenter für dieses Thema sensibilisiert.*

Aufgrund gesetzlicher oder tarifvertraglicher Vorschriften haften Beschäftigte der Bundesagentur für von ihnen (mit-)verschuldete Vermögensschäden. Die Bundesagentur unterrichtet den Bundesrechnungshof über Vermögensschäden ab einer Schadenshöhe von 25 000 Euro je Einzelfall. Im März 2010 beliefen sich die seit dem Jahr 2006 gemeldeten Vermögensschäden auf 2,07 Mio. Euro.

Bei der Auswertung der ihm mitgeteilten Fälle stellte der Bundesrechnungshof insbesondere Versäumnisse bei der Prüfung von Zahlungen fest. So wirkten Beschäftigte an Zahlungen mit, ohne die Rechtmäßigkeit selbst zu prüfen. Zahlungen gaben sie teilweise ohne begründende Unterlagen und ohne Prüfung frei. Strafbare Handlungen (Betrug und Untreue) wurden vornehmlich durch aufsichtliche Kontrollen oder durch Hinweise von Kreditinstituten aufgedeckt. Haftungsverfahren gegen Beschäftigte, die an strafbaren Handlungen beteiligt waren, führten in keinem Fall zu einem Regress.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, die Haftungsentscheidungen der Agenturen für Arbeit und der gemeinsam getragenen Jobcenter zu überprüfen. Die Bundesagentur sollte die Aufsicht verstärken und die Kontrollen erhöhen. Ferner hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Dienststellen für das Thema zu sensibilisieren, damit die Beschäftigten sich ihrer Verantwortung und möglicher Sanktionen bewusst werden. Die Bundesagentur hat die Empfehlungen umgesetzt. Dabei hat sie ihre Regelungen zum Verfahren bei festgestellten Vermögensschäden überarbeitet und um eine Arbeitshilfe erweitert. Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung im Auge behalten.

### **36 Bearbeitungsqualität bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen durch konkretere Vorgaben und einfacheres IT-Verfahren verbessert**

*Die Bundesagentur für Arbeit will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Bearbeitungsqualität bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen verbessern. Hierzu hat sie die Vorgaben für ihre Fachkräfte und deren*

*Vorgesetzte konkretisiert. Außerdem hat sie die Erfassung der Eingliederungszuschüsse in ihren IT-Systemen vereinfacht.*

Die Bundesagentur kann Arbeitgebern, die Arbeitslose einstellen, Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten gewähren (Eingliederungszuschüsse). Dies soll die Chancen auf einen Arbeitsplatz für Arbeitslose verbessern, deren Vermittlung erschwert ist oder die besondere Unterstützung benötigen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die örtlichen Agenturen für Arbeit teilweise nicht begründeten, weshalb sie im Einzelfall einen Eingliederungszuschuss für erforderlich hielten. Häufig dokumentierten sie auch die Gründe für die Höhe und Dauer des Zuschusses nicht. Zudem erfassten die Agenturen die Förderungen vielfach nur unzureichend in ihren IT-Systemen.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und ihre Weisungen überarbeitet. Die Vermittlungsfachkräfte müssen nun immer prüfen und dokumentieren, ob und in welcher Höhe ein Eingliederungszuschuss erforderlich ist. Sie hat zudem klare Kriterien benannt, mit denen Vorgesetzte die Qualität der Bearbeitung durch Vermittlungsfachkräfte bewerten können. Darüber hinaus hat die Bundesagentur ihre IT-Systeme verbessert. Es reicht jetzt aus, wenn die Vermittlungsfachkraft die Bewilligung eines Eingliederungszuschusses in nur einem IT-System erfasst. Automatische Programmschnittstellen geben die Information an die anderen IT-Systeme weiter. Damit stellt die Bundesagentur einen umfassenden Informationsfluss sicher und verringert gleichzeitig den Aufwand für die Datenerfassung.

### **37 Bundesagentur für Arbeit sucht intensiver nach Stellen für Jugendliche unter 25 Jahren**

*Die Bundesagentur für Arbeit lässt ihre örtlichen Agenturen auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes regelmäßiger und systematischer nach Stellen für Jugendliche unter 25 Jahren suchen. Außerdem sollen die Agenturen die Wartezeiten auf ein erstes Beratungsgespräch verkürzen.*

Eine Kernaufgabe der Agenturen für Arbeit (Agenturen) ist es, Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu vermitteln. Der Bundesrechnungshof prüfte die Vermittlung von Jugendlichen unter 25 Jahren. Er stellte fest, dass die jugendlichen Arbeitsuchenden durchschnittlich 24 Kalendertage auf ihr erstes Beratungsgespräch warten mussten. Jedem fünften Jugendlichen hatten die Agenturen keinen Vermittlungsvorschlag unterbreitet, obwohl diese durchschnittlich bereits rund vier Monate arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet waren.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kamen die Agenturen damit ihrem Vermittlungsauftrag nur unzureichend nach. Er hält es insbesondere bei Jugendlichen für wichtig, diese frühzeitig zu einem Beratungsgespräch einzuladen und in den Vermittlungsprozess einzubinden.



Die Agenturen sollten möglichst verhindern, dass sich bei jugendlichen Arbeitsuchenden bereits zu Beginn des Berufslebens Arbeitslosigkeit verfestigt. Sie können damit die Dauer eines Bezuges von Lohnersatzleistungen verkürzen oder sogar vermeiden.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes müssen die Agenturen Jugendliche künftig möglichst innerhalb von 14 Kalendertagen zu einem ersten Beratungsgespräch einladen und nach Stellenangeboten suchen. Durch Wiedervorlagen haben die Vermittlungsfachkräfte sicherzustellen, dass sie regelmäßig nach Stellen suchen. Die Führungskräfte in den Agenturen müssen bei ihrer Fachaufsicht überprüfen, ob diese Vorgaben umgesetzt werden.

### **38 Anzeigen von Kurzarbeit werden sorgfältiger geprüft – Wettbewerbsverzerrungen werden verhindert**

*Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Verfahren bei der Anzeige von Kurzarbeit überarbeitet. Die Agenturen für Arbeit sind jetzt besser in der Lage zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung von Kurzarbeit vorliegen. Dies trägt dazu bei, Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.*

Kurzarbeitergeld soll dazu beitragen, Arbeitsplätze in Unternehmen zu erhalten, die ihre Arbeitszeit aus wirtschaftlichen Gründen vorübergehend verkürzen müssen. Es ersetzt den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen Teil des durch die Kurzarbeit bedingten Lohnausfalls. Bereits zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise erleichterte der Gesetzgeber mit befristeten Sonderregelungen den Bezug von Kurzarbeitergeld. Zusätzlich vereinfachte die Bundesagentur das Antragsverfahren. Die Unternehmen mussten nicht mehr anhand betrieblicher Umsatz- oder Auftragskennzahlen belegen, dass der Arbeitsausfall unvermeidbar war.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich die Vereinfachung des Verfahrens auf die Qualität der Bearbeitung durch die Agenturen auswirkte. Die Unternehmen begründeten die Ursache des Arbeitsausfalls oftmals nur noch schlagwortartig und die Agenturen prüften die Angaben nur summarisch. Dadurch gewährten die Agenturen auch dann Kurzarbeitergeld, wenn nicht die Wirtschaftslage, sondern z. B. notwendige Renovierungsmaßnahmen oder betriebsbedingte Umstellungen für den Arbeitsausfall ursächlich waren. Unternehmen verschafften sich so Wettbewerbsvorteile gegenüber Mitbewerbern.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur ihre internen Handlungsanweisungen geändert. Die Agenturen müssen nunmehr anhand einer Checkliste die Gründe für den Arbeitsausfall und dessen Unvermeidbarkeit eingehend mit den Unternehmen erörtern. Die Unternehmen müssen ihre Angaben wieder mit betrieblichen Kennzahlen belegen.

Bei einer Kontrollprüfung Ende 2010 hat der Bundesrechnungshof bereits festgestellt, dass sich die Bearbeitungsqualität insgesamt verbessert hat.

### **39 Arbeitsagenturen passen Personaleinsatz an höhere Fallzahlen beim Kurzarbeitergeld an – Leistungsmissbrauch wird erschwert**

*Die Agenturen für Arbeit können auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes mehr Personal für die Abrechnung von Kurzarbeitergeld einsetzen. Die Bundesagentur für Arbeit will damit sicherstellen, dass die Angaben der Unternehmen sorgfältiger geprüft werden. Dies soll Leistungsmissbrauch erschweren.*

Das Kurzarbeitergeld für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen die Unternehmen monatlich bei der örtlichen Agentur für Arbeit (Agentur) beantragen. Im ersten Monat der Kurzarbeit müssen sie zusätzlich zu einer Abrechnungsliste weitere Nachweise, wie Kopien von Schicht- oder Stundenzetteln, vorlegen. In den folgenden Monaten sollen die Agenturen die Abrechnungslisten der Unternehmen vor der Auszahlung zumindest rechnerisch prüfen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Agenturen für die Abrechnung von Kurzarbeitergeld unterschiedlich viel Personal einsetzten. Dies wirkte sich auf die Bearbeitungsqualität aus. Insbesondere Agenturen mit geringem Personalansatz für diese Aufgabe prüften nur flüchtig. Zahlreiche Agenturen zahlten bereits für mehrere Monate Kurzarbeitergeld, ohne dass sie die Abrechnungslisten auf ihre Richtigkeit untersucht hatten. Häufig lagen den Abrechnungslisten keine weiteren Unterlagen für eine Plausibilitätsprüfung bei. Die Agenturen klärten widersprüchliche Angaben in etwa einem Viertel der geprüften Fälle nicht auf. In einigen Fällen erkannten sie zudem nicht, dass die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt waren oder Unternehmen das Kurzarbeitergeld missbräuchlich beantragt hatten.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur die Agenturen ermächtigt, mehr Personal für die Abrechnung von Kurzarbeitergeld einzusetzen. Außerdem will sie die aufgezeigten Schwachstellen mit den Agenturen auf Dienstbesprechungen erörtern und beseitigen. Darüber hinaus hat die Bundesagentur den Agenturen einen Handlungsleitfaden für die Bearbeitung von Missbrauchsfällen zur Verfügung gestellt.

## **Rentenversicherung**

### **40 Höhe der Beitragsrückstände in der Sozialversicherung erstmals transparent**

*Seit März 2010 weist das Bundesversicherungsamt monatlich Beitragsrückstände zur Sozialversicherung erstmals nach abgestimmten, einheitlichen Kriterien aus. Im August 2011 betrugen die Beitragsrückstände 6,9 Mrd.*

*Euro. Dieses Verfahren geht auf eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes zurück.*

Arbeitgeber zahlen für ihre versicherungspflichtig Beschäftigten Sozialversicherungsbeiträge an die zuständige Krankenkasse der Gesetzlichen Krankenversicherung als Einzugsstelle. Die Einzugsstellen leiten die Beiträge an die zuständigen Rentenversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit weiter und informieren diese monatlich über eingezogene und rückständige Beiträge.

Das Bundessozialministerium und die damaligen Spitzenverbände der Einzugsstellen hatten bis zur Prüfung durch den Bundesrechnungshof keinen verlässlichen Überblick über das Ausmaß von Rückständen an Sozialversicherungsbeiträgen.

Der Bundesrechnungshof hat auf die möglichen Folgen hingewiesen. Hohe Beitragsrückstände wirken sich negativ auf die Liquidität der Sozialversicherungen aus und deuten auf Mängel im Einzugsverfahren hin.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundessozialministerium deshalb empfohlen, das Beitragsaufkommen und die Beitragsrückstände regelmäßig und für alle Einzugsstellen einheitlich festzustellen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um das Verfahren des Beitragseinzugs zu verbessern.

Das Bundessozialministerium und die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben den Vorschlag des Bundesrechnungshofes zu mehr Transparenz aufgegriffen. Seit März 2010 informiert das Bundesversicherungsamt das Bundessozial- und das Bundesgesundheitsministerium sowie die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung monatlich über das Beitragsaufkommen und die Beitragsrückstände. Im August 2011 betrugen die Beitragsrückstände 6,9 Mrd. Euro.

## Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

### 41 Entwicklung des Einzelplans 12

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Aufgabe sicherzustellen, dass den Verkehrsbedürfnissen in der Bundesrepublik Deutschland beim Ausbau und Erhalt der Straßen, Schienen- und Wasserwege, der Binnen- und Seeschifffahrt und des Luftverkehrs Rechnung getragen wird. Darüber hinaus nimmt es die Zuständigkeiten des Bundes bei der Raumordnung, dem Städtebau, dem Wohnungs- und dem Bauwesen wahr. Zu seinem Geschäftsbereich gehört auch der Deutsche Wetterdienst.

Im Haushaltsjahr 2010 betrugen die Gesamtausgaben im Einzelplan 12 knapp 26 Mrd. Euro. Dies entspricht 8,5 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Mehr als die Hälfte der Ausgaben des Einzelplans fließt in Investitionen.

Etwa drei Viertel seiner Einnahmen (4,5 von 6,5 Mrd. Euro) erhält das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aus der LKW-Maut.

### Einzelplan 12 – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|-------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                               |
| Ausgaben des Einzelplans      | 25 987              | 25 248       | 25 341                        |
| Einnahmen des Einzelplans     | 6 474               | 6 641        | 6 565                         |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 8 332               | 11 908       | 11 040                        |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                               |
| Personal                      | 22 959              | 23 933       | 24 286                        |

- Im Jahr 2010 gab der Bund für die Eisenbahn 9,9 Mrd. Euro aus. Hier ist zu unterscheiden zwischen Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens von 5,6 Mrd. Euro und Ausgaben für den Neubau, Ausbau und Erhalt der Schienenwege von 4,3 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 6,3 Mrd. Euro. Festlegungen aus den Vorjahren binden den Haushaltsgesetzgeber mindestens bis zum Jahr 2014 in erheblichem Umfang. So wurden beispielsweise zahlreiche Straßenbauvorhaben mit Mitteln der Konjunkturprogramme neu begonnen. Der überwiegende Teil der Projekte muss in den kommenden Jahren mit regulären Haushaltsmitteln zu Ende gebaut werden.
- Der Bund trägt auch die Verantwortung für Neubau, Ausbau und Unterhalt der Bundeswasserstraßen. Dafür gab er 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2010 aus. Für die Bundeswasserstraßen ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung als bundeseigene Verwaltung zuständig. Sie hat bundesweit 12 800 Beschäftigte. Der Bundesrechnungshof hat seit dem Jahr 1995 wiederholt auf ein erhebliches Einsparpotenzial hingewiesen und empfohlen, die gesamte Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zu reformieren. Auf Veranlassung des Parlaments soll nun eine Organisationsuntersuchung durchgeführt werden.



#### **42      Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten nutzt Preisspielräume bei Hilfsmitteln und spart Millionen**

*Die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes Preisspielräume bei Hilfsmitteln nutzen und hierdurch die Kosten deutlich senken.*

Die Mitglieder der Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten (KVB) haben im Bedarfsfall sowohl bei der Krankenversicherung als auch bei der Pflegeversicherung einen Anspruch auf sogenannte Hilfsmittel bzw. Pflegehilfsmittel. Hilfsmittel sind z. B. Rollstühle, Rollatoren oder Hörgeräte. Die Verfahren, wie die Mitglieder an ihre benötigten Hilfsmittel gelangen, sind bei der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung unterschiedlich.

Bei der Pflegeversicherung hat die KVB Verträge mit Lieferanten geschlossen. Darin sind die Preise für bestimmte Hilfsmittel festgelegt. Diese stellt die Pflegeversicherung ihren Mitgliedern zur Verfügung. Die Hilfsmittel der Krankenversicherung beschaffen die Mitglieder dagegen individuell. Dies führt dazu, dass der KVB für Hilfsmittel der Krankenversicherung wesentlich höhere Kosten entstehen als für vergleichbare Hilfsmittel der Pflegeversicherung.

Der Bundesrechnungshof hat der KVB empfohlen, das Verfahren der Pflegeversicherung in der Krankenversicherung zu übernehmen.

Die KVB will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entsprechen. Sie wird das Verfahren zur Versorgung ihrer Mitglieder mit Hilfsmitteln bei der Krankenversicherung ändern.

#### **43      Bundeseisenbahnvermögen stellt seine Beschäftigten besser als andere vergleichbare Tarifbeschäftigte des Bundes**

*Das Bundeseisenbahnvermögen zahlt seinen Tarifbeschäftigten im Vergleich zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst ein deutlich höheres Entgelt. Zusätzlich gewährte das Bundeseisenbahnvermögen im Jahr 2010 zu Unrecht außertariflich Leistungsprämien und -zulagen von fast einer halben Million Euro.*

Das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) zahlt für vergleichbare Tätigkeiten in vielen Vergütungs- und Lohngruppen im Vergleich zum Tarifrecht des Bundes ein deutlich höheres monatliches Entgelt. Daneben erhalten Mitarbeiter einen Ortszuschlag sowie eine Urlaubsvergütung. Diese Leistungen sieht der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst nicht vor.

Zudem gewährte das BEV Leistungsprämien und -zulagen, ohne die Voraussetzungen für eine Zahlung immer einzuhalten. Im Jahr 2010 schüttete es außertariflich Leistungsprämien und -zulagen von fast einer halben Million

Euro aus. Das Bundesverkehrsministerium hatte zuvor das erforderliche Einvernehmen hierzu verweigert.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Tarifverträge des BEV in vielfältiger Weise vom Tarifrecht des Bundes abweichen. Die Beschäftigten des BEV sind finanziell besser gestellt als andere vergleichbare Bundesbedienstete. Für außertarifliche Leistungsprämien und -zulagen fehlt eine rechtliche Grundlage.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Tarifverträge des BEV an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst anzupassen. Besondere Leistungen sollten ausschließlich auf tariflicher Grundlage honoriert werden.

#### **44      Eisenbahn-Bundesamt fordert 36 Mio. Euro für Gleisbaumaßnahmen zurück**

*Das Eisenbahn-Bundesamt hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes von einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen 36 Mio. Euro zurückgefordert, da dieses Bundesmittel vereinbarungswidrig und unwirtschaftlich verwendete.*

Der Bund finanziert die Gleiserneuerung seines bestehenden Schienenwegenetzes. Dazu schloss er eine Finanzierungsvereinbarung mit einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) ab und stellte ihm 1,4 Mrd. Euro zur Verfügung.

Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) prüfte stichprobenweise, ob das Unternehmen die Zuwendungen vereinbarungsgemäß und wirtschaftlich verwendet hat. Gemäß der Finanzierungsvereinbarung ermittelte das Bundesamt den Anteil zu Unrecht abgerechneter Bundesmittel anhand einer Stichprobe. Diesen Anteil rechnete es auf das Gesamtvolumen der ausgereichten Bundesmittel hoch und forderte 61 Mio. Euro vom Unternehmen zurück.

Der Bundesrechnungshof vollzog die vom Bundesamt geprüften Fälle nach und stellte dabei weitere Unstimmigkeiten fest. Darauf machte er das Bundesamt aufmerksam und forderte es auf, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel zurückzufordern. Das Bundesamt ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat das Unternehmen aufgefordert, neben den bereits zurückgeforderten 61 Mio. Euro weitere 36 Mio. Euro zu erstatten.

#### **45      Wasser- und Schifffahrtsdirektion betreibt ein überflüssiges und unwirtschaftliches 80 Jahre altes Schiff**

*Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest betreibt ein fast 80 Jahre altes sogenanntes Bereisungsschiff. Die Betriebskosten betragen durchschnittlich 400 000 Euro im Jahr. Für das unwirtschaftliche Schiff gibt es keinen Bedarf mehr. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Schiff stillzulegen und zu veräußern.*

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (Direktion) unterhält das Bereisungsschiff „Ems“, um Personen zu transportieren. Das 1934 gebaute Schiff hat 18 Sitzplätze. Die Betriebskosten betragen durchschnittlich 400 000 Euro pro Jahr.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits bei früheren Prüfungen beanstandet, dass der Betrieb der „Ems“ unwirtschaftlich ist. Er hatte die Direktion aufgefordert, die „Ems“ stillzulegen. Im Jahr 2010 prüfte der Bundesrechnungshof erneut die Nutzung der „Ems“. Die Direktion setzte sie für Fahrten ein, die einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit dienen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Direktion auch die Möglichkeit hat, Fahrgastschiffe privater Reedereien für Bereisungen zu chartern.

Die Direktion hat bestritten, dass der Betrieb der „Ems“ unwirtschaftlich ist. Das Bundesverkehrsministerium hat eingeräumt, dass ein Wirtschaftlichkeitsnachweis für den Betrieb der „Ems“ nicht möglich sei. Sie sei aber ein Kulturgut von hohem Wert, der nicht beziffert werden könne.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass es nicht die Aufgabe der Direktion ist, die „Ems“ als Kulturgut zu betreiben. Er erwartet daher, dass das Bundesverkehrsministerium die Direktion auffordert, die „Ems“ unverzüglich stillzulegen und zu veräußern.

#### **46 Einsparpotenzial beim Einsatz von Seeschifffahrtszeichen bleibt ungenutzt**

*Das Bundesverkehrsministerium nutzt beim Einsatz schwimmender Seeschifffahrtszeichen erhebliche Einsparmöglichkeiten seit Jahren nicht aus. Es missachtet damit einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, der schon im Jahr 2002 forderte, Schifffahrtszeichen wirtschaftlich einzusetzen.*

Schwimmende Seeschifffahrtszeichen (Tonnen) sind Markierungen, die der Schifffahrt als Navigationshilfen dienen. Diese Stahltonnen müssen regelmäßig entrostet und gestrichen werden. Nach Bemerkungen des Bundesrechnungshofes hatte der Rechnungsprüfungsausschuss das Bundesverkehrsministerium bereits in den Jahren 2002 und 2008 aufgefordert, bei der Instandsetzung der Tonnen alle Rationalisierungsspielräume zu nutzen.

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen setzen seit dem Jahr 2002 in begrenztem Umfang auch Kunststofftonnen ein. Sie sind im benachbarten Ausland schon weit verbreitet und haben gegenüber Stahltonnen viele Vorteile.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2010 erneut den Einsatz der Tonnen. Er hat festgestellt, dass die Direktionen weder die Anzahl der Tonnen wesentlich reduzierten noch untersuchten, ob eine Vergabe der Instandsetzung an Dritte wirtschaftlich ist. Zum Einsatz von Kunststofftonnen erklärte das Bundesverkehrsministerium, es verfüge noch nicht über belastbare Erkenntnisse.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzt und alle Einsparmöglichkeiten beim Einsatz der Stahltonnen nutzt. Er fordert das Bundesverkehrsministerium zudem auf, den Einsatz von Kunststofftonnen mit dem notwendigen Nachdruck zu untersuchen.

#### **47 Wasser- und Schifffahrtsdirektion verzichtet bei Schleusensanierungen auf entbehrliche Investitionen und spart 400 000 Euro**

*Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Münster baut auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes sechs Betriebsgebäude für Schleusen deutlich kleiner und kostengünstiger als zunächst geplant. Sie verzichtet auf entbehrliche technische Ausstattung und den Kauf von Kraftfahrzeugen. Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion spart damit insgesamt 400 000 Euro.*

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Münster (Direktion) saniert drei Schleusen am Dortmund-Ems-Kanal. Sie wollte sechs neue, geräumige Betriebsgebäude für Schaltschränke und Kompressoren für insgesamt 520 000 Euro bauen. Die Schleusen werden künftig fernbedient. Im Störfall können weiterhin alle Schleusentore örtlich bedient werden. Die Direktion plante hierfür zusätzliche, zentrale Steuerstände für jede Schleuse mit Mehrkosten von insgesamt 40 000 Euro. Außerdem wollte sie Computer und Kraftfahrzeuge mit Kosten von 200 000 Euro beschaffen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover die Planungen zur Schleusensanierung. Er stellte fest, dass deutlich kleinere Betriebsgebäude für die Schaltschränke und Kompressoren ausreichen und die örtliche Bedienung im Störfall auch ohne die zusätzlichen zentralen Steuerstände möglich ist. Zudem wies er darauf hin, dass der Bedarf für die Computer und Kraftfahrzeuge nicht nachgewiesen ist.

Die Direktion wird auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes deutlich kleinere Betriebsgebäude bauen. Das senkt die Kosten um 160 000 Euro. Da die Direktion auf die zentralen Steuerstände, die Computer und die Kraftfahrzeuge verzichten wird, spart sie insgesamt 400 000 Euro.

#### **48 Wasser- und Schifffahrtsdirektion stellt gravierende Mängel bei der Beschaffung und Verwaltung von IT nicht ab**

*Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion hatte im Jahr 2007 bei einem nachgeordneten Amt u. a. festgestellt, dass dieses seine IT vorschriftswidrig beschaffte. Sie hat die festgestellten Mängel nicht abgestellt.*

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) im

Jahr 2009, wie ein Amt im Bereich einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) IT beschaffte, verwaltete und verwertete.

Das Prüfungsamt stellte fest, dass das Amt immer noch gegen Vergabevorschriften verstieß. So kaufte es z. B. IT unter Hinweis auf Rahmenverträge im Wege der freihändigen Vergabe. Dabei waren die beschafften Produkte nicht im Rahmenvertrag aufgeführt, der Lieferant war kein Rahmenvertragspartner oder die angegebenen Rahmenverträge existierten überhaupt nicht. Zum Teil waren die Produkte gegenüber den Rahmenvertragskonditionen teurer.

Das Prüfungsamt stellte außerdem fest, dass der IT-Bestandsnachweis des Amtes unzureichend war. Einige Geräte waren nicht im Bestand nachgewiesen. Dagegen waren andere Geräte, die das Amt im Bestandsnachweis führte, nicht aufzufinden. Ähnliche Mängel hatte die Direktion bereits zwei Jahre zuvor aufgedeckt.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Direktion die Mängel beim Amt nicht abgestellt hat. Er hat sie aufgefordert, ihre Dienst- und Fachaufsicht zu verstärken. Außerdem soll das Bundesverkehrsministerium bei der geplanten Neuorganisation der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes prüfen, ob IT-Beschaffungen und andere IT-Aufgaben an zentraler Stelle gebündelt werden können.

#### **49 Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen vereinheitlicht**

*Das Bundesbauministerium will die Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes vereinheitlichen. Bisher verfahren die Bauverwaltungen bei Architekten- und Ingenieurleistungen für Hochbaumaßnahmen unterschiedlich. Einige Bauverwaltungen führten ein europaweites Vergabeverfahren durch, andere nicht.*

Der Bund lässt einen großen Teil seiner Hochbaumaßnahmen von den Bauverwaltungen der Länder abwickeln. Die Länderbauverwaltungen vergeben dabei Architekten- und Ingenieurleistungen für den Bund. Einige Länderbauverwaltungen führten schon ab einem Auftragswert (sog. Schwellenwert) von 125 000 Euro ein europaweites Vergabeverfahren durch. Andere führten ein europaweites Vergabeverfahren erst ab einem Schwellenwert von 193 000 Euro durch. An diesen Verfahren können sich alle Architekten- und Ingenieurbüros der Europäischen Union beteiligen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesbauministerium auf die uneinheitliche Vergabepraxis aufmerksam gemacht. Er hat empfohlen, auf eine einheitliche Anwendung der Vergaberegeln hinzuwirken. Das Bundeswirtschaftsministerium hat daraufhin festgestellt, dass der Schwellenwert von 193 000 Euro gilt. Das Bundesbauministerium hat anschließend einen Erlass an die Länderbauverwaltungen angekündigt. Mit dem Erlass will es sicherstellen, dass

die Länder bei der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen einheitlich den Schwellenwert von 193 000 Euro anwenden. Europaweite Vergabeverfahren werden nur dann durchgeführt, wenn sie erforderlich sind. Dies vermindert den Verwaltungsaufwand deutlich. Die Rechtssicherheit bei den Bietern und gegenüber der Europäischen Union wird erhöht.

#### **50 Bund beteiligt sich nicht an der Verlegung einer Landesstraße und spart 5,6 Mio. Euro**

*Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern verzichtet auf eine Bundesbeteiligung von 5,6 Mio. Euro zur Verlegung einer Landes- bzw. Staatsstraße.*

Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Straßenbauverwaltung) hatten gemeinsam geplant, einen Abschnitt der Bundesstraße B 8 abzustufen. Die Straßenbauverwaltung stufte diesen Abschnitt jedoch nicht ab. Zudem plante sie, eine Staatsstraße zu verlegen. Da diese in die B 8 einmündete, sollte der Bund mit insgesamt 5,6 Mio. Euro an der Verlegung beteiligt werden.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die gemeinsame Planung des Bundesverkehrsministeriums und der Straßenbauverwaltung als Vereinbarung zur Abstufung der B 8 zu werten ist. Er hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung die B 8 nicht abstufte, obwohl die Voraussetzungen dafür vorlagen. Mit der Abstufung der B 8 ist eine finanzielle Beteiligung des Bundes an der Verlegung der Staatsstraße ausgeschlossen, weil dann die Baulast für beide Straßen beim Freistaat Bayern liegt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die B 8, wie vereinbart, abzustufen. Darüber hinaus hat er gefordert, dass sich der Bund nicht mehr an der Verlegung der Staatsstraße beteiligt.

Das Bundesverkehrsministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat mit der Straßenbauverwaltung vereinbart, dass diese darauf verzichtet, den Bund mit 5,6 Mio. Euro an der Verlegung der Staatsstraße zu beteiligen.

#### **51 Fehlinvestition von 115 Mio. Euro im Straßenbau vermieden**

*Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Neubau der Bundesstraße 10 als stadtnahe Umgehungsstraße von Karlsruhe verzichtet. Dadurch vermeidet der Bund eine Fehlinvestition von 115 Mio. Euro.*

Die Straßenbauverwaltung des Landes Baden-Württemberg plante den Neubau der Bundesstraße B 10 als stadtnahe nördliche Umgehungsstraße des Karlsruher Stadtgebietes (stadtnahe Nordtangente). Sie verlief in west-östlicher Richtung und bestand aus drei Bauabschnitten. Baulastträger für den mittleren Bauabschnitt war die



Stadt Karlsruhe. Baulastträger für die zwei anderen Bauabschnitte war der Bund.

Der Bundesrechnungshof prüfte die stadtnahe Nordtangente im Jahr 2005. Er hielt sie für geeignet, die Karlsruher Innenstadt vom weiträumigen Verkehr zu entlasten. Gleichzeitig wies der Bundesrechnungshof das Bundesverkehrsministerium darauf hin, dass sich die Stadt Karlsruhe nicht verpflichtet hatte, ihren Streckenteil zu bauen. Er wies auf die Gefahr hin, dass der Bund seine beiden Abschnitte mit Kosten in Millionenhöhe baue, die wegen des möglicherweise fehlenden mittleren städtischen Abschnittes für den weiträumigen Verkehr nutzlos blieben. Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesverkehrsministerium daher, den Bau seiner Abschnitte so lange einzustellen, bis die Stadt Karlsruhe sich verpflichtet, ihren Abschnitt zu bauen.

Im Jahr 2009 beschloss die Stadt Karlsruhe, den Mittelabschnitt nicht zu bauen. Damit ist ein durchgehender Streckenzug der B 10 in der geplanten Variante als stadtnahe Nordtangente nicht mehr möglich.

Indem das Bundesverkehrsministerium der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgte und auf den Bau seiner Bauabschnitte verzichtete, vermied es eine Fehlinvestition von 115 Mio. Euro.

## **52 LKW-Maut auf vierstreifigen Bundesstraßen führt zu Einnahmen von jährlich 100 Mio. Euro für den Bund**

*Das Bundesverkehrsministerium wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die LKW-Maut auch auf vierstreifigen Bundesstraßen mit autobahnähnlichem Ausbaustandard erheben. Der Bund wird dadurch jährlich 100 Mio. Euro zusätzlich einnehmen.*

Seit Beginn des Jahres 2005 erhebt der Bund auf den Bundesautobahnen eine entfernungsabhängige Maut für schwere LKW (LKW-Maut). Bis zum Jahr 2010 investierte der Bund 17 Mrd. Euro der LKW-Mauteinnahmen in die Bundesfernstraßen, die Schienenwege des Bundes und die Bundeswasserstraßen.

Auf vierstreifigen Bundesstraßen, die autobahnähnlich ausgebaut sind, erhob der Bund bisher keine LKW-Maut. Der Bundesrechnungshof hat daher in mehreren Bundesländern geprüft, welche vierstreifigen Bundesstraßen autobahnähnlich ausgebaut sind. Er hat festgestellt, dass von 2 290 km geprüften vierstreifigen Bundesstraßen rund 700 km autobahnähnlich ausgebaut waren.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, die LKW-Mautpflicht bundesweit auf allen vierstreifigen Bundesstraßen mit autobahnähnlichem Standard zu erheben.

Das Bundesverkehrsministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es wird die LKW-Maut auf rund 1 000 km Bundesstraßen erheben und erwartet dadurch jährlich 100 Mio. Euro zusätzliche Einnahmen. Mit dem Bundesfernstraßenmautgesetz ist die dafür erforderliche

Rechtsgrundlage bereits in Kraft getreten. Bei Vorliegen der technischen Voraussetzungen kann über eine gesetzliche Ausdehnung der LKW-Maut um weitere 1 000 km auf vierstreifigen Bundesstraßen entschieden werden.

## **53 Einsparpotenzial von 50 Mio. Euro bei einem geplanten Autobahntunnel nicht ausreichend untersucht**

*Das Bundesverkehrsministerium hat versäumt, ein mögliches Einsparpotenzial von 50 Mio. Euro Baukosten sowie 200 000 Euro jährliche Betriebskosten für einen kürzeren Tunnel der geplanten Bundesautobahn A 20 ausreichend zu untersuchen. Es schloss diese Variante des Tunnels vorzeitig aus, obwohl die Finanzierung bislang ungeklärt ist.*

Das Bundesverkehrsministerium genehmigte für den Neubau der Bundesautobahn A 20 einen Elbtunnel zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein, der 813 Mio. Euro kosten soll. Es begründete seine Entscheidung für einen längeren Autobahntunnel damit, dass es bei einem 500 m kürzeren Tunnel während der Bauzeit erhebliche Beeinträchtigungen für zwei Natura 2 000-Gebiete (Schutzgebiete von europäischem Rang) nicht ausschließen könne. Geschützte Rast- und Brutvögel könnten gestört werden.

Das Bundesverkehrsministerium ließ bei der kürzeren Variante nicht untersuchen, ob begleitende Schutzmaßnahmen den Lebensraum von Tieren und Pflanzen in den Natura 2 000-Gebieten während des Eingriffes erhalten könnten. Die Straßenbauverwaltungen der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben die Kosten für eine naturschutzrechtliche Verträglichkeitsprüfung für den kürzeren Tunnel zu tragen. Sie lehnen eine solche Prüfung ab, weil das Ergebnis aus bereits vorhandenen Gutachten abgeleitet werden könne.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Bundesverkehrsministerium und Straßenbauverwaltungen nicht untersuchen wollten, ob der kürzere Tunnel mit einem Schutzkonzept gebietsverträglich ist oder ob eine Abweichungsprüfung nach europäischem Naturschutzrecht in Frage kommt. Falls ein kürzerer Tunnel zulässig wäre, könnten 50 Mio. Euro Baukosten sowie 200 000 Euro jährliche Betriebskosten eingespart werden. Der Bundesrechnungshof hält es gerade wegen der noch ungeklärten Finanzierung des Tunnels für geboten, alle Einsparungsmöglichkeiten zu nutzen.

## **54 Wiederholt fehlerhafte Abrechnungen im Straßenbau**

*Die getrennte Aufgaben- und Kostenverantwortung zwischen Bund und Ländern im Bundesfernstraßenbau begünstigt fehlerhafte Abrechnungen von Straßenbaumaßnahmen zulasten des Bundes. Hinweise des Bundesrechnungshofes führten zu Rückzahlungen an den Bund von 9,6 Mio. Euro.*

In den Abrechnungen der Baumaßnahmen stieß der Bundesrechnungshof wiederholt auf typische Fehler der Straßenbauverwaltungen:

- Eine Straßenbauverwaltung erstattete 1,9 Mio. Euro, weil sie dem Bund zu viele Streustoffe für den Winterdienst in Rechnung gestellt hatte.
- Weil die Straßenbauverwaltungen den Bund mit Kosten für Landesstraßen, städtische Gehwege etc. belastet hatten, erhielt der Bund über 1 Mio. Euro zurück.
- In zahlreichen Fällen hatten die Straßenbauverwaltungen die Kosten für Straßenkreuzungen falsch zwischen den beteiligten Straßenbaulastträgern aufgeteilt. Dies führte zu Rückzahlungen von über 4,2 Mio. Euro an den Bund.

Ähnlich gelagerte Fehler stellt der Bundesrechnungshof seit über zehn Jahren wiederholt fest. Er hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, die im Auftrag des Bundes handelnden Länder anzuhalten, Straßenbaumaßnahmen korrekt abzurechnen. Grundlegende Verbesserungen wären nach seiner Auffassung dann zu erzielen, wenn die Verwaltung der Bundesfernstraßen neu geordnet würde.

Das Bundesverkehrsministerium hat erklärt, es weise die Länder regelmäßig auf ordnungsgemäßes Handeln hin. Es verwies darauf, dass der Vorschlag zur Neuordnung der Verwaltung der Bundesfernstraßen in der Föderalismuskommission II nicht durchsetzbar gewesen sei.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium sich mit größerem Nachdruck für die Vermeidung von Abrechnungsfehlern einsetzt. Es ist aufgefordert, konkrete Maßnahmen zu benennen und auf die konsequente Umsetzung bei den Ländern hinzuwirken.

## **55 Verzicht auf unwirtschaftliche Ortsumfahrung im Saarland spart 27 Mio. Euro**

*Das Bundesverkehrsministerium wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Neubau einer unwirtschaftlichen Ortsumfahrung verzichten. Dadurch stehen Mittel von 27 Mio. Euro für dringlichere Projekte zur Verfügung.*

Im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums plante die Straßenbauverwaltung des Saarlandes die Ortsumfahrung Wolfersweiler, ein Teilstück der Bundesstraße 41. Bereits Ende der 1970er-Jahre ergingen die notwendigen Planfeststellungsbeschlüsse. Die Straßenbauverwaltung gab daraufhin mehrere 100 000 Euro aus, um zwei Brücken zu errichten und Grundstücke zu kaufen. Das Projekt ist im Vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans 2003 enthalten. Die Baukosten gab die Straßenbauverwaltung im Jahr 2008 mit 27 Mio. Euro an.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Planung für die Ortsumfahrung und stellte fest, dass eine Verkehrsprognose aus dem Jahr 2006 für die Ortsumfahrung nur noch ge-

ringe Verkehrsmengen erwarten ließ. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Straßenbauverwaltung aus dem Jahr 2008 errechnete für die Fertigstellung des Projektes ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 0,77. Das bedeutet, dass den Kosten von 1 Euro lediglich ein mit einem Betrag von 77 Cent zu bewertender Nutzen gegenübersteht. Das Projekt ist damit unwirtschaftlich.

Das Bundesverkehrsministerium hat dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes zugestimmt, das Projekt im Bundesverkehrswegeplan 2015 nicht mehr zu berücksichtigen. Da die Grundstücke und die Brücken nicht benötigt werden, ist ein Schaden von mehreren 100 000 Euro entstanden. Die Einsparung von 27 Mio. Euro überwiegt diesen Schaden um ein Vielfaches. Die frei gewordenen Mittel von 27 Mio. Euro stehen damit für dringlichere und volkswirtschaftlich sinnvollere Projekte zur Verfügung.

## **56 Energieeffizienz und CO<sub>2</sub>-Minderung bei Gebäuden: Förderung wird besser kontrolliert**

*Künftig wird besser kontrolliert, wie Fördergelder für Energieeffizienz und CO<sub>2</sub>-Minderung bei Gebäuden verwendet werden. Dazu vereinbarte das Bundesbauministerium mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau systematische Kontrollen der Baumaßnahmen vor Ort. Sie wird außerdem die notwendige Qualität der Leistungen der Bau- und Energiesachverständigen sicherstellen, die im Förderverfahren beteiligt sind.*

Das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm fördert energetische Baumaßnahmen, vornehmlich bei privaten Haushalten. Das Bundesbauministerium stellt dafür seit Jahren Haushaltsmittel zur Verfügung und regelt die Programmgestaltung. Nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung hatte das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm im Jahr 2009 ein Zuschussvolumen von 357 Mio. Euro.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist mit der Programmdurchführung beauftragt. Die Höhe der Förderung hängt von den erwarteten Energieeinsparungen und CO<sub>2</sub>-Minderungen ab. Im Förderprogramm ist ein umfangreicher Einsatz von Bau- und Energiesachverständigen ein wichtiges Instrument der Qualitätskontrolle. Die KfW selbst kontrollierte vor Ort bei den Bauherren erst Jahre nach dem Förderprogrammstart. Dabei zeigte sich, dass zum Beispiel der Energiebedarf fehlerhaft berechnet war, Bauherren von den beantragten Bauvorhaben abgewichen und CO<sub>2</sub>-Berechnungen unzureichend dokumentiert waren. Zudem war die Beratungsleistung der Sachverständigen selbst nach Einschätzung der KfW „nicht optimal“.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesbauministerium aufgefordert, Kontrollen vor Ort systematisch durchführen zu lassen. Er hat es außerdem aufgefordert, ein klares Anforderungsprofil für die Sachverständigen zu entwickeln, um die notwendige Qualität ihrer Arbeit sicherzustellen. Darauf haben sich das Bundesbauministerium und die KfW inzwischen vertraglich verständigt.



## 57 Deutscher Wetterdienst vermeidet Mehrkosten von 14,5 Mio. Euro durch bessere Verträge

*Der Deutsche Wetterdienst hat bei der Beschaffung eines Höchstleistungsrechners Mehrkosten von 14,5 Mio. Euro vermieden.*

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2003 beim Deutschen Wetterdienst (DWD) den Einsatz der Informationstechnik geprüft und Mängel bei der Beschaffung von Höchstleistungsrechnern für die Wettervorhersage aufgezeigt.

Der DWD hatte zugesagt, ein verbessertes Vertragscontrolling einzuführen, Projektrisiken zu untersuchen und in Verträgen Risiken zu minimieren.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2010 fest, dass der DWD die Empfehlungen bei der neuerlichen Beschaffung eines Höchstleistungsrechners umgesetzt hat. Er konnte dadurch Mehrkosten für den Bund von 14,5 Mio. Euro abwenden.

Der Bundesrechnungshof sieht in einer adäquaten Risikoanalyse und dem darauf aufbauenden Vertragsmanagement wichtige Instrumente, um finanzielle Schäden bei großen Investitionen abzuwenden.

### Bundesministerium der Verteidigung

## 58 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 2010 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 32 Mrd. Euro. Das entspricht 10,5 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2012 sind Verteidigungsausgaben von 31,7 Mrd. Euro und damit 10,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts vorgesehen.

### Einzelplan 14 – Bundesministerium der Verteidigung

|                                   | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-----------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                                   | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans          | 31 969,9            | 31 549,0     | 31 681,9                           |
| Einnahmen des Einzelplans         | 708,1               | 223,7        | 323,6                              |
| Verpflichtungs-<br>ermächtigungen | 1 868,0             | 8 276,4      | 7 710,4                            |
|                                   | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                          | 280 257,0           | 294 896,5    | 289 392,5                          |

- Die Bundesregierung hat im Juni 2010 eine Strukturreform der Bundeswehr angestoßen. Ziel dieser Strukturreform ist es, die Organisation der Bundeswehr effizient zu gestalten, die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte zu erhöhen und die erforderlichen Fähigkeiten nachhaltig zu finanzieren. Im Ergebnis wird die Strukturreform Auswirkungen auf den Verteidigungshaushalt haben, deren Umfang und Ausprägung derzeit noch nicht erkennbar sind.
- Das Bundesverteidigungsministerium wendet mehr als drei Viertel seiner Haushaltsmittel für Betriebsausgaben, Versorgungsausgaben und Betreibermodelle auf. Auf die Höhe dieser Ausgaben kann es nur bedingt Einfluss nehmen. Zudem wirken sich Veränderungen in diesen Bereichen erst auf mittlere bis lange Sicht finanziell aus.
- Internationale Einsätze der Bundeswehr wirken sich zunehmend auf den Verteidigungshaushalt aus. Sicherheitspolitische Entwicklungen können unmittelbar militärische Beschaffungsvorhaben auslösen oder beeinflussen und eine Veränderung der Haushaltsmitteleinsätze erforderlich machen. Aus einer erhöhten Einsatzbelastung können darüber hinaus höhere Wartungsintensität und zusätzliche Ausgaben für Materialerhaltung resultieren.
- Angesichts des hohen Anteils an gebundenen Haushaltsmitteln im Einzelplan 14 ist das für neue Rüstungsprojekte frei verfügbare Haushaltsvolumen gering.
- Für den Einzelplan 14 waren im Haushaltsjahr 2010 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 7,7 Mrd. Euro veranschlagt. Tatsächlich nahm das Bundesverteidigungsministerium 1,9 Mrd. Euro in Anspruch. Der Ausnutzungsgrad betrug somit 24,4 %.
- Die Bundeswehr kooperiert in sogenannten Betreibermodellen mit der Industrie. Deren Ziel ist es, Aufgaben der Bundeswehr auf wirtschaftlich vorteilhaftere Weise zu erfüllen. Betreibermodelle binden das Bundesverteidigungsministerium über einen längeren Zeitraum und schränken den Gestaltungsspielraum im Einzelplan 14 ein. Dabei sind die Auswirkungen auf den Verteidigungshaushalt nicht vollständig abzuschätzen.
- Für die Entwicklung der Versorgungsausgaben ist insbesondere entscheidend, wie sich die Höhe der Versorgungsbezüge und die Anzahl der Versorgungsempfänger verändert. Dabei können auch kurzfristige Effekte von Bedeutung sein.

## 59 Unzureichende Vorbereitung einer Unterbringungsentscheidung verdoppelt die voraussichtlichen Kosten

*Das Bundesverteidigungsministerium hat die Entscheidung zur Unterbringung einer Schule und weiterer Dienststellen und Truppenteile der Bundeswehr nicht sorgfältig vorbereitet. Gegenüber der ursprünglichen*

*Planung haben sich die voraussichtlichen Kosten inzwischen auf 162 Mio. Euro mehr als verdoppelt. Die vorgesehene Unterbringung entspricht weit überwiegend nicht den selbstgesetzten Standards der Bundeswehr.*

Das Bundesverteidigungsministerium beabsichtigt, an einem Bundeswehrstandort eine Schule und weitere Einheiten unterzubringen. Hierfür wollte es zwei benachbarte zentrumsnahe Kasernen oder eine denkmalgeschützte Anlage auf einer Anhöhe herrichten. Eine Neubauvariante untersuchte das Bundesverteidigungsministerium nicht.

Das Bundesverteidigungsministerium entschied sich für die Unterbringung in der denkmalgeschützten Anlage. Es schätzte die Sanierungskosten der Gebäude auf 76 Mio. Euro. Dabei legte es seiner Kostenermittlung einen veralteten Personal- und Materialbedarf zugrunde. Aktuelle Neuberechnungen weisen Sanierungskosten von 162 Mio. Euro aus.

Inzwischen versucht das Bundesverteidigungsministerium, die Kosten zu senken. Es hat sich dafür ausgesprochen, die weit überwiegende Zahl der Unterkünfte als Doppelzimmer herzurichten. Die nach selbstgesetzten Standards der Bundeswehr vorgesehene Unterbringung in Einzelzimmern plant es nur für 20 % der Lehrgangsteilnehmerinnen und Lehrgangsteilnehmer. Zudem erwägt das Bundesverteidigungsministerium, eine Einheit an einem anderen Standort unterzubringen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesverteidigungsministerium seine Unterbringungsentscheidung nicht sorgfältig vorbereitet hat. Die mehr als verdoppelten Kosten verdeutlichen die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen von Beginn an umfassend zu hinterfragen.

Das Bundesverteidigungsministerium sollte alle in Frage kommenden Alternativen umfassend vergleichen. Dabei sollte es sich nicht allein auf den bisherigen Standort konzentrieren. Vielmehr sollte das Bundesverteidigungsministerium auch prüfen, ob geeignete Unterbringungsmöglichkeiten in anderen Standorten zur Verfügung stehen.

## **60 Bundeswehr lässt verbindliche Fördervorgaben für die energetische Sanierung ihrer Liegenschaften unbeachtet**

*Das Bundesverteidigungsministerium hat verbindliche Fördervorgaben bei der energetischen Sanierung seiner Liegenschaften nicht beachtet. 240 Mio. Euro Fördermittel wollte es in erster Linie rasch und vollständig ausgeben.*

Der Bund fördert die energetische Sanierung seiner Liegenschaften mit dem Energieeinsparprogramm Bundesliegenschaften. Für die Jahre 2006 bis 2012 stellte er der Bundeswehr zu diesem Zweck insgesamt 240 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Fördermittel sollte das Bundesverteidigungsministerium auf der Grundlage verbindlicher

Vorgaben ausgeben. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes

- genehmigte das Bundesverteidigungsministerium Maßnahmen mit einem Fördervolumen von 70 Mio. Euro anhand nicht mehr gültiger Vorgaben,
- erhöhte es die verbindlichen Förderhöchstsätze pauschal um 25 % und
- berücksichtigte es das Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial bei der Auswahl der Maßnahmen entgegen der Vorgaben nicht.

Das Bundesverteidigungsministerium hat sein Vorgehen mit dem zeitlichen Druck gerechtfertigt, unter dem das Energieeinsparprogramm gestanden habe. In erster Linie sei es ihm darum gegangen, die Fördermittel vollständig auszugeben.

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, wenn das Bundesverteidigungsministerium die Einhaltung verbindlicher Vorgaben und die Programmziele dem raschen Mittelabfluss unterordnet. Damit nimmt es in Kauf, Fördermittel unwirtschaftlich einzusetzen und Programmziele nicht zu erreichen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium verbindliche Vorgaben bei der Umsetzung von Förderprogrammen künftig beachtet.

## **61 Zwei benachbarte Dienststellen der Bundeswehr nutzen Kräne gemeinsam und sparen so mindestens 2 Mio. Euro**

*Nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes haben eine Wehrtechnische Dienststelle und das Marinestützpunktcommando in Eckernförde vereinbart, ihre mobilen Kräne und Gabelstapler gemeinsam nutzen zu lassen. Die Wehrtechnische Dienststelle verzichtet auf den geforderten Bau eines stationären Hafenkrans. Dadurch werden Ausgaben von mindestens 2 Mio. Euro vermieden.*

Im Kranzfelder Hafen in Eckernförde liegen eine Wehrtechnische Dienststelle und das Marinestützpunktcommando unmittelbar nebeneinander. Die Dienststellen gehören unterschiedlichen Organisationseinheiten an. Beide Dienststellen nutzten für ihre Verladearbeiten jeweils eigene Kräne und Gabelstapler. Eine Vereinbarung über eine gemeinsame Nutzung gab es nicht. Die Wehrtechnische Dienststelle hatte den Neubau eines stationären Hafenkrans auf der ausschließlich von ihr genutzten Westmole beantragt. Sie hatte den Bedarf für den stationären Kran nicht nachgewiesen. Insbesondere hatte sie nicht ausreichend geprüft, ob vorhandene mobile Kräne eingesetzt werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die beiden Dienststellen gemeinsam ihren Bedarf an Kränen und Gabelstaplern ermitteln. Er hat angeregt, diese Geräte gemeinsam zu nutzen und auf den Bau des stationären Hafenkrans zu verzichten. Hierdurch würden Ausgaben von mindestens 2 Mio. Euro vermieden.

Das Bundesverteidigungsministerium hat mitgeteilt, dass die Wehrtechnische Dienststelle und das Marinestützpunktkommando u. a. Kräne und Gabelstapler künftig gemeinsam nutzen. Das Marinestützpunktkommando habe einen Kran ausgesondert. Die Wehrtechnische Dienststelle verzichte auf den Bau des stationären Hafenkrans.

## **62      Einsparungen in Millionenhöhe durch Verzicht auf eine nicht notwendige Software**

*Nach Empfehlung des Bundesrechnungshofes verzichtet das Bundesverteidigungsministerium auf die Entwicklung einer nicht notwendigen Software für den Austausch taktischer Daten. Hierdurch spart es Entwicklungsausgaben von einmalig 23 Mio. Euro sowie Ausgaben für die Pflege und Anpassung der Software von jährlich 280 000 Euro.*

Waffensysteme, z. B. Kampfflugzeuge oder Fregatten benötigen „Taktische Datenlinks“ für einen streitkräfteübergreifenden Austausch taktischer Informationen. „Multilink-Systeme“ können hierbei den gleichzeitigen Betrieb verschiedener Taktischer Datenlinks unterstützen.

Das Bundesverteidigungsministerium beabsichtigte, das Multilink-System „MULUS“ entwickeln zu lassen. Die Verwendung von MULUS in Waffensystemen von Heer, Luftwaffe und Marine sollte u. a. die Ausgaben für die Pflege und Anpassung der Software senken. Es sah für die Entwicklung von MULUS 23 Mio. Euro und für die Pflege und Anpassung der Software jährlich 280 000 Euro vor.

Heer und Luftwaffe benannten jedoch keine Waffensysteme, in denen die neue Software mittelfristig hätte eingesetzt werden können. Die Marine und das Bundesamt für Informationsmanagement und Informationstechnik der Bundeswehr (Bundesamt) planten, MULUS auf Fregatten der Klasse 123 einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im April 2007 darauf hingewiesen, dass MULUS für die Fregatten nicht rechtzeitig fertiggestellt werden kann. Des Weiteren hat er für eine streitkräfteübergreifende Software keinen hinreichend aktuellen Bedarf gesehen. Eine Software zu entwickeln, die eventuell erst Jahre später eingesetzt wird, ist unwirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, das Vergabeverfahren für MULUS aufzuheben.

Bei einer erneuten Überprüfung des Bedarfes im April 2010 fand das Bundesverteidigungsministerium die Einschätzung des Bundesrechnungshofes bestätigt, dass mittelfristig kein Bedarf für MULUS besteht. Zudem lag dem Bundesamt kein Angebot für eine fristgerechte und wirtschaftliche Entwicklung von MULUS vor. Das Bundesamt hat daraufhin das Vergabeverfahren aufgehoben und den Plan aufgegeben, ein streitkräfteübergreifendes Multilink-System entwickeln zu lassen.

## **63      Umrüstung von Bundeswehrfahrzeugen spart gegenüber Neukauf 8 Mio. Euro**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr darauf verzichtet, für die Kampfmittelbeseitigung der Luftwaffe drei neue Fahrzeuge vom Typ BOXER zu kaufen. Nach erneuter Prüfung rüstete sie bereits vorhandene Fahrzeuge vom Typ FUCHS so um, dass die spezifischen Anforderungen der Luftwaffe in vollem Umfang erfüllt werden. Hierdurch spart die Bundeswehr gegenüber dem Neukauf einer Kleinserie vom Typ BOXER 8 Mio. Euro ein.*

Die Bundeswehr beabsichtigte, für die Kampfmittelbeseitigung der Luftwaffe im Auslandseinsatz drei Fahrzeuge vom Typ BOXER zu kaufen. Diesen Fahrzeugtyp beschafft die Bundeswehr sonst überwiegend für die Landstreitkräfte. Für die Anforderungen der Luftwaffe hätte für 11 Mio. Euro eine angepasste Kleinserie der Fahrzeuge vom Typ BOXER gebaut werden müssen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr Alternativen zum Kauf dieser Kleinserie nicht geprüft hatte. Das Bundesverteidigungsministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, für die Kampfmittelbeseitigung der Luftwaffe einen auch von den Landstreitkräften genutzten Fahrzeugtyp einzusetzen. Dazu hat es drei vorhandene Transportpanzer FUCHS so umrüsten lassen, dass die spezifischen Anforderungen der Luftwaffe in vollem Umfang erfüllt werden konnten. Da diese Umrüstung nur 3 Mio. Euro kostete, sparte die Bundeswehr durch den Verzicht auf die spezifische Kleinserie 8 Mio. Euro ein.

## **64      Bundeswehr verzichtet auf teure Anhänger für ihre Materiallager und spart so 5,6 Mio. Euro**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr die beabsichtigte Ersatzbeschaffung von Anhängern für ihre Materiallager überprüft. Sie beschafft weniger Anhänger als geplant und verzichtet auf überflüssige Sonderausstattungen. Die Bundeswehr spart dadurch 5,6 Mio. Euro.*

Für den Materialtransport in ihren Lagern setzt die Bundeswehr Anhänger ein, die von Gabelstaplern gezogen werden. Anfang des Jahres 2010 verfügte sie über insgesamt 656 Anhänger. Die Bundeswehr beabsichtigte, diese teilweise bereits seit dem Jahr 1979 genutzten Anhänger vollständig durch neue Modelle zu ersetzen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr nicht geprüft hatte, ob tatsächlich alle alten funktionsfähigen Anhänger durch neue ersetzt werden müssen. Obwohl höchstens 60 Anhänger für Auslandseinsätze bestimmt waren, wollte die Bundeswehr alle neuen Anhänger mit aufwendigen Vorrichtungen für den Transport mit Schiffen ausstatten. Darüber hinaus sollten die neuen Anhänger eine umfangreiche Sonderausstattung erhalten.



Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr den Bedarf an neuen Anhängern sachgerecht ermittelt. Für die aus zwingenden Gründen zu ersetzenden Anhänger kauft sie insgesamt nur noch 395 neue Anhänger. Die Leistungsmerkmale der neuen Anhänger richten sich nach den tatsächlichen Erfordernissen. Bei einer Nutzungsdauer von sechs Jahren spart die Bundeswehr so 5,6 Mio. Euro.

**65 Bundeswehr lässt Gewehrmunition im Wert von mindestens 46 Mio. Euro verrotten**

*Die Bundeswehr hat seit den 1960er-Jahren Gewehrmunition beschafft und so gelagert, dass sie zu großen Teilen korrodiert ist. Daher ist ausbildungs- und einsatzrelevante Gewehrmunition im Wert von rund 46 Mio. Euro mittlerweile unbrauchbar. Noch funktionsfähige Munition muss zeit- und kostenaufwendig von Hand aussortiert werden. Dennoch kann nur durch eine Neubeschaffung in Millionenhöhe ein Engpass für die Ausbildung vermieden werden.*

Die Bundeswehr lagert 227 Millionen Patronen des Kalibers 7,62 x 51 mm im Wert von 116 Mio. Euro. Bereits im Jahr 2002 hatte der Bundesrechnungshof in seine Bemerkungen auf Mängel bei der Munitionsüberwachung der Bundeswehr hingewiesen. Er stellte damals fest, dass diese Mängel sowohl vermeidbare Ausgaben verursachten als auch die Funktionsfähigkeit der gelagerten Munition grundsätzlich gefährden können.

Durch unsachgemäße Lagerung und mangelhafte Kontrollen entstanden im gesamten Munitionsbestand erhebliche Korrosionsschäden. Die Bundeswehr braucht Jahre, um das Ausmaß des Schadens zu erfassen. Sie geht mittlerweile davon aus, dass ca. 40 % der 227 Millionen Patronen im Wert von 46 Mio. Euro unbrauchbar sind. Die Bundeswehr kann eine noch größere Menge schadhafter Munition nicht ausschließen. Erst nach der zeitaufwendigen manuellen Sichtung aller Patronen steht die Munition für Übungen, Einsatzvorbereitung und Auslandseinsätze zur Verfügung. Die Bundeswehr will nun durch den Kauf von 25 Millionen neuen Patronen für mindestens 17 Mio. Euro den unmittelbaren Bedarf für die Schießausbildung decken.

Das Bundesverteidigungsministerium hat betont, dass ihre Munitionsüberwachung ausreichend sei, um die Nutzungssicherheit und Funktionsfähigkeit der Munition sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat dagegen bemängelt, dass eine unzureichende Überwachung der Munitionsbestände zu einem Schaden von derzeit mindestens 63 Mio. Euro geführt habe und für die Ausbildung Munition nur kontingentiert zur Verfügung stehe. Er hat gefordert, umgehend eine stringente und zuverlässige Munitionsüberwachung durchzusetzen, um die Versorgungslage der Bundeswehr mit Munition für die Ausbildung sicherzustellen.

**66 Bundeswehr hat noch immer zu viele Konservierungs- und Verpackungsanlagen**

*Die Bundeswehr konserviert und verpackt auch geringwertiges Wehrmaterial in eigens dafür vorgesehene Anlagen. Hochwertiges Wehrmaterial lagert sie hingegen über mehrere Jahre ohne geeignete Verpackung. Würde die Bundeswehr nur einsatzwichtiges und hochwertiges Wehrmaterial konservieren und verpacken, könnte sie wenigstens zwei der insgesamt sechs Anlagen aufgeben und so jährlich mindestens 1 Mio. Euro einsparen.*

Wehrmaterial ist so zu lagern, dass es lange einsatz- und gebrauchsfähig bleibt. Die Bundeswehr beschafft Wehrmaterial grundsätzlich in größeren Gebinden und einfachen Verpackungen, um Kosten zu sparen. In vielen Fällen verpackt sie dieses Material in andere Verpackungsformen um. Dazu unterhält sie in sechs ihrer Lagereinrichtungen Konservierungs- und Verpackungsanlagen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2011 zum wiederholten Male die Konservierung und Verpackung von Wehrmaterial geprüft. Er stellte u. a. fest, dass die Bundeswehr auch geringwertige Artikel (Dichtungen, Schrauben, Muttern oder Unterlegscheiben) in größeren Gebinden und einfachen Verpackungen kauft und sie in den Konservierungs- und Verpackungsanlagen in kleinere Gebinde oder andere Behältnisse umpackt. Der hierdurch verursachte Personal- und Materialaufwand erhöhte z. B. die Kosten für eine Packung Schrauben von 10 Euro auf 27 Euro. Die Bundeswehr transportierte z. B. auch 26 700 Farbrollen im Wert von je 0,23 Euro mehrere hundert Kilometer zu einer Verpackungsanlage und lieferte sie anschließend wieder ins Ausgangsdepot zurück. Andererseits wurde teures und einsatzwichtiges Material weder konserviert noch verpackt.

Das Bundesverteidigungsministerium hat eingeräumt, dass im Prozess Konservierung und Verpackung Optimierungspotenzial vorhanden ist. Allerdings könne es derzeit die Frage nicht beantworten, ob eine geringere Anzahl von Konservierungs- und Verpackungsanlagen ausreiche. Dies sei u. a. abhängig von der bevorstehenden Neuausrichtung der Bundeswehr. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bundeswehr schon jetzt mindestens zwei ihrer Anlagen aufgeben kann, da aufgrund ihrer bevorstehenden Verkleinerung auch der Umfang des zu verpackenden Materials zurückgehen wird. Sie sollte daher sofort beginnen, den Prozess der Konservierung und Verpackung zu verbessern.

**67 Bundeswehr verwendet gesundheits-schädlichen Kraftstoff trotz besserer Alternativen**

*Die Bundeswehr betankt unbemannte Fluggeräte mit einem Kraftstoff, der die Gesundheit der Soldatinnen und Soldaten gefährdet und die Umwelt belastet. Sie könnte stattdessen einen leicht verfügbaren und weniger gefähr-*



*lichen Kraftstoff nutzen, der zudem wesentlich länger lagerfähig ist und den Wartungsaufwand für die Motoren halbiert.*

Die Bundeswehr führte ein fliegendes unbemanntes Lageaufklärungssystem LUNA ein. LUNA besteht u. a. aus zwei Bodenkontrollstationen und ferngesteuerten, mit Tag- und Nachtkameras ausgestatteten Fluggeräten. Die Bundeswehr setzt das System LUNA in der Ausbildung und im Auslandseinsatz ein.

Die Bundeswehr betankt die Motoren der Fluggeräte mit verbleitem Kraftstoff Aviation Gasoline (AVGAS). AVGAS ist als hochentzündlicher, gesundheitsschädlicher und umweltgefährdender Gefahrstoff eingestuft. Der Hersteller des Systems LUNA betreibt seine eigenen Fluggeräte seit Mitte 2007 mit dem handelsüblichen giftklassenfreien Petroleumprodukt Alkylat. Alkylat ist weniger gesundheitsschädlich und umweltgefährdend als AVGAS. Es ist zudem länger lagerfähig und halbiert den Wartungsaufwand für die Motoren.

Obwohl die Bundeswehr Alkylat im Jahr 2008 für die Motoren des Systems LUNA freigab, ließ sie die Fluggeräte weiterhin mit AVGAS betanken. Sie hatte noch nicht die Rahmenbedingungen für eine zentrale qualitätsgesicherte Versorgung geschaffen. Nachdem sich der Hersteller des Systems Anfang 2010 bereit erklärte, die qualitätsgesicherte Versorgung mit Alkylat zu übernehmen, begann die Bundeswehr, die Fluggeräte des Systems LUNA im Ausbildungszentrum für das Bedienpersonal mit Alkylat zu betanken.

Wegen der deutlich geringeren Gefährdungen der Gesundheit der Soldatinnen und Soldaten, der niedrigeren Schadstoffbelastungen, der einfacheren Handhabung des Kraftstoffes und der Einsparungen bei der Wartung der Motoren und der Entsorgung des Kraftstoffes hat der Bundesrechnungshof gefordert, künftig für alle Fluggeräte des Systems LUNA ausschließlich Alkylat zu verwenden. Er hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, schnellstmöglich die erforderlichen Maßnahmen für eine zentrale und qualitätsgesicherte Versorgung zu ergreifen. Da Alkylat ein marktgängiges Produkt ist, sollte die Bundeswehr Alkylat im Wettbewerb mit Kraftstoffherstellern beschaffen. Sie sollte zudem prüfen, ob auch in anderen Fluggeräten AVGAS durch einen weniger gefährlichen Kraftstoff ersetzt werden kann.

## Bundesministerium für Gesundheit

### 68 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, vor allem der Heilberufe, Apotheken, Arzneien und Medizinprodukte, und befasst sich mit Maßnahmen zur Krankheitsbekämpfung. Beim Bundesgesundheitsministerium finden sich die Geschäftsstellen der Drogenbeauftragten und des Patientenbeauftragten der Bundesregierung. Als nachgeordnete Behörden sind

das Bundesinstitut für Arzneimittel und das Paul-Ehrlich-Institut für die Überwachung und Zulassung von Arzneimitteln, Medizinprodukten, Impfstoffen und Sera zuständig. Das Robert-Koch-Institut betreibt Gesundheitsberichterstattung sowie die Erforschung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung informiert die Bürgerinnen und Bürger über Gesundheitsfragen.

Die Ausgaben im Einzelplan 15 im Haushaltsjahr 2010 beliefen sich auf 16,1 Mrd. Euro und machten 5,3 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt aus.

### Einzelplan 15 – Bundesministerium für Gesundheit

|                                   | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-----------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                                   | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans          | 16 136              | 15 777       | 14 483                             |
| Einnahmen des Einzelplans         | 135                 | 83           | 92                                 |
| Verpflichtungs-<br>ermächtigungen | 130                 | 72           | 82                                 |
|                                   | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                          | 2 476               | 2 596        | 2 597                              |

- Den größten Ausgabenposten mit 15,7 Mrd. Euro, fast 98 % der Ausgaben des Einzelplans, stellen die Zuschüsse dar, mit denen der Bund pauschal Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen abgilt. Die Zuschüsse gehen zusammen mit den Mitgliedsbeiträgen der Versicherten an den vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds. Er leitet die Zuweisungen an die Krankenkassen weiter. Der Bundesrechnungshof hat in einer Bemerkung aus dem Jahr 2011 fehlerhafte Abrechnungen der Krankenhäuser gegenüber den Krankenkassen kritisiert und sich für ein einfacheres Abrechnungssystem und effektivere Prüfverfahren eingesetzt.
- Das Bundesgesundheitsministerium gab 40 Mio. Euro für gesundheitliche Aufklärung und Prävention und 44 Mio. Euro für Zuwendungen und Zuweisungen aus. Es förderte Einrichtungen und Verbände im Gesundheitswesen, darunter auch – gemeinsam mit den Ländern – Forschungsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft. In einem Fall trugen Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes dazu bei, dass sich der Bund aus der Finanzierung eines Instituts zurückziehen wird.
- Einnahmen erzielten vor allem das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und das Paul-Ehrlich-Institut, beispielsweise für die Prüfung und Zulassung von Arzneimitteln und Impfstoffen.

## **69 Millionenverluste bei Krankenkassen durch hohe Mieten und nicht benötigte Büroflächen**

*Mehrere Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung haben zu große und zu teure Bürogebäude gemietet. Hierdurch sind ihnen finanzielle Nachteile in Millionenhöhe entstanden.*

Der Bundesrechnungshof untersuchte stichprobenweise Mietverträge von Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen). Dabei enthielten die Mietverträge folgende wesentliche Bestandteile:

- Mieten, die über dem ortsüblichen Niveau lagen.
- Laufzeiten von bis zu 20 Jahren ohne ordentliches Kündigungsrecht.
- Flächen, die den Bedarf der Krankenkassen überschritten.

Eine Krankenkasse mietete z. B. insgesamt 32 000 m<sup>2</sup> in drei noch zu errichtenden Gebäuden, nutzte aber lediglich 13 459 m<sup>2</sup>. Teilweise konnte sie aus Untervermietungen einen Teil ihrer Miete refinanzieren, allerdings zu schlechteren Konditionen. Aus der Unterdeckung und aus Leerständen entstand ihr ein finanzieller Nachteil von mindestens 6 Mio. Euro bis Ende 2010. Eine andere Krankenkasse verpflichtete sich, ab dem Jahr 2011 ein noch zu errichtendes Gebäude mit einer Bürofläche von 18 933 m<sup>2</sup> zu mieten. Der Bedarf lag aber nur bei 8 000 m<sup>2</sup>. Die von der Krankenkasse zu zahlende Miete lag deutlich über der nach Einschätzung der Aufsichtsbehörde für Büroflächen ortsüblichen Miete. Der Vertrag lief über 15 Jahre, ohne dass eine der Parteien den Vertrag ordentlich kündigen konnte. Zwei weiteren Krankenkassen entstanden finanzielle Nachteile, weil sie Mieten zahlten, die über dem ortsüblichen Niveau lagen. Die Verluste betrugen bei dem einen Vertrag 2,4 Mio. Euro, bei dem anderen 5,7 Mio. Euro.

Die Aufsicht hatte die Krankenkassen gebeten, sie vor Abschluss eines Mietvertrages zu unterrichten. Nur ausnahmsweise folgten Krankenkassen dieser Bitte.

Aufsichtsbehörden können derzeit wirtschaftlich nachteilige Mietverträge nicht verhindern, weil sie in der Regel erst nach Vertragsschluss von deren Inhalt erfahren.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, Krankenkassen gesetzlich zu verpflichten, Mietvertragsentwürfe den Aufsichtsbehörden vorzulegen und den Abschluss bzw. die Änderung der Mietverträge von der Genehmigung der Aufsichtsbehörden abhängig zu machen.

## **70 Fusionen von Krankenkassen müssen wirtschaftlich sein**

*Die Aufsichtsbehörden haben Krankenkassenfusionen genehmigt, ohne dass die wirtschaftlichen Folgen transparent waren. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Fusionen nur zu genehmigen, wenn die fusionsbereiten Krankenkassen nachweisen können, dass eine wirtschaft-*

*liche und leistungsfähige neue Krankenkasse entsteht. Das Bundesgesundheitsministerium ist aufgefordert, die dafür erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen.*

Der Bundesrechnungshof prüfte stichprobenweise Fusionen von Krankenkassen auf ihre wirtschaftlichen Auswirkungen hin. Die Krankenkassen verfolgten dabei mehrere Ziele. So sollten Leistungs- und Verwaltungsausgaben eingespart, ihre Position im Wettbewerb mit anderen Krankenkassen gestärkt und durch Mitglieдерzuwachs ihre wirtschaftliche Situation verbessert werden. Krankenkassen können fusionieren, wenn die zuständige Aufsichtsbehörde der Fusion zustimmt.

Bei den Leistungsausgaben handelten die fusionierten Krankenkassen nur in wenigen Fällen günstigere Vertragskonditionen, z. B. bei Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln, aus. In einem Fall konnten bei Leistungsausgaben von 100 Mio. Euro für Arzneimittel 65 000 Euro eingespart werden.

Bei den Verwaltungsausgaben standen Einsparungen fusionsbedingte Mehrausgaben gegenüber. Bei fast allen vom Bundesrechnungshof untersuchten Fusionen stiegen die Verwaltungsausgaben im Jahr der Fusion um bis zu 18 % an. Zudem erhöhten sich bei der Hälfte dieser Fusionen die Vorstandsvergütungen um bis zu 25 %. Eine Krankenkasse gewährte Vorständen, die nach der Fusion aus ihrem Amt ausschieden, Abfindungen in Millionenhöhe. Eine weitere Krankenkasse beauftragte eine Unternehmensberatung für 14,3 Mio. Euro. Beispiele für solche negativen Begleiterscheinungen hat der Bundesrechnungshof in der Vergangenheit mehrfach festgestellt.

Die den Fusionen zugrunde liegenden Konzepte waren meist lückenhaft, uneinheitlich und wenig aussagekräftig. Angaben zu Auswirkungen auf Organisation, Personal und Finanzen fehlten überwiegend. Damit war nicht erkennbar, ob durch eine Fusion eine wettbewerbs- und leistungsfähigere Krankenkasse entsteht.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Fusionen nicht zwangsläufig zu wirtschaftlichen Vorteilen führen. Er hat gefordert, dass die Aufsichtsbehörden Fusionen nur genehmigen sollten, wenn ein aussagekräftiges Fusionskonzept vorliegt. Dieses sollte nachvollziehbar begründen, dass die beabsichtigte Fusion wirtschaftlich ist.

Das Bundesgesundheitsministerium ist aufgefordert, die erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen.

## **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

### **71 Entwicklung des Einzelplans 16**

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ist für die Umweltpolitik des Bundes federführend. Es gab im Jahr 2010 1,4 Mrd. Euro aus.

### Einzelplan 16 – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans      | 1 409               | 1 636        | 1 593                              |
| Einnahmen des Einzelplans     | 167                 | 367          | 354                                |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 626                 | 1 839        | 1 154                              |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                      | 2 673               | 2 850        | 2 918                              |

- Mit 533 Mio. Euro und einem Anteil von 38 % an den Gesamtausgaben kam der Förderung der Erneuerbaren Energien im Jahr 2010 – wie in den Vorjahren – die finanziell größte Bedeutung zu.
- Die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle sind in den Jahren 2009 und 2010 deutlich gestiegen und lagen im Jahr 2010 mit 272 Mio. Euro bei 19 % der Gesamtausgaben.
- Für den internationalen Klimaschutz setzte das Bundesministerium 82 Mio. Euro und insofern 6 % der Gesamtausgaben ein.
- Die Ausgaben für den Naturschutz machten mit 27 Mio. Euro 2 % der Gesamtausgaben aus.
- Die Verwaltungsausgaben lagen mit 254 Mio. Euro bei 18 % der Gesamtausgaben. Diese sind nicht allein dem Bundesministerium, sondern auch dem Umweltbundesamt, dem Bundesamt für Naturschutz und dem Bundesamt für Strahlenschutz als dem Bundesministerium nachgeordnete Behörden zuzuordnen.
- Für das Jahr 2011 sind Ausgaben von über 1,6 Mrd. Euro veranschlagt. Für die Jahre 2012 bis 2015 sieht der Finanzplan vor, die Ausgaben um 1,3 % auf dann knapp 1,6 Mrd. Euro abzusenken.
- Die Einnahmen des Einzelplans von 167 Mio. Euro im Jahr 2010 stammen zu 90 % aus Vorauszahlungen künftiger Benutzer von Endlagern. In den Jahren 2011 und 2012 sollen sich die Vorauszahlungen erhöhen und zu einer Steigerung der Gesamteinnahmen im Einzelplan 16 beitragen.
- Die Finanzplanung für den Einzelplan 16 ist mit zahlreichen finanziellen Risiken behaftet, die derzeit im Bundeshaushalt nicht abgebildet sind. Das größte Risiko besteht in der Schwierigkeit, die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle verlässlich abzuschätzen. So gehen die im Finanzplan jährlich vorge-

sehenen 455 Mio. Euro für die Endlager nur auf eine grobe Schätzung zurück, u. a. weil dem Bundesministerium belastbare Zahlen zu den Gesamtkosten der Endlagerprojekte Konrad und Gorleben nicht zur Verfügung stehen.

### Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

#### 72 Entwicklung des Einzelplans 17

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. Im Jahr 2010 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan 17 bei 6,8 Mrd. Euro, das entspricht 2,2 % der Gesamtausgaben des Bundes.

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

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans      | 6 757               | 6 471        | 6 480                              |
| Einnahmen des Einzelplans     | 64                  | 67           | 62                                 |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 60                  | 348          | 355                                |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal                      | 1 309               | 1 326        | 1 333                              |

Der Einzelplan 17 wird durch die gesetzlichen Leistungen für die Familie geprägt. Dazu gehört beispielsweise das Elterngeld. Die gesetzlichen Leistungen für die Familie hatten mit 5,5 Mrd. Euro einen Anteil von 82 % an den Ausgaben aus dem Einzelplan 17.

Die Ausgaben für das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben sollen von 693 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 268 Mio. Euro im Jahr 2012 zurückgehen. Grund ist der Wegfall des Zivildienstes. Das Bundesamt ist seit dem 1. Juli 2011 für den neu eingeführten Bundesfreiwilligendienst zuständig. Zusätzlich übernimmt es neue Aufgaben im 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 ge-

setzlicher Grundlage, z. B. nach dem Gräbergesetz. Die Ausgaben im Jahr 2010 betrugen hierfür 453 Mio. Euro und sollen im Jahr 2012 auf 588 Mio. Euro gesteigert werden.

### 73 Verzicht auf Aufgabenkritik führt zu unbegründeten Personalausgaben

*Das Bundesfamilienministerium hat mindestens seit dem Jahr 2005 nicht mehr geprüft, welche seiner Aufgaben nach Art und Umfang unverändert notwendig sind. Es hat auch nicht untersucht, ob Aufgaben günstiger von anderen Einrichtungen durchgeführt werden können. Dennoch erhöhte es seinen Stellenbestand in den Jahren 2008 bis 2010 um 15 %. Damit handelte es gegen geltende Vorschriften für die Bundesverwaltung.*

Das Bundesfamilienministerium ist wie alle Bundesministerien gehalten, seine Aufgaben laufend kritisch zu hinterfragen (Aufgabenkritik). Bei der Aufgabenkritik werden zunächst alle Aufgaben einer Behörde darauf geprüft, ob sie notwendig sind. Bei den notwendigen Aufgaben ist zusätzlich zu untersuchen, ob sie kostengünstiger von anderen Einrichtungen wahrgenommen werden können. Dies können vor allem nachgeordnete Behörden oder Privatunternehmen sein. Sind die Abläufe zu den verbleibenden Aufgaben optimiert, kann die Behörde ermitteln, wie viel Personal sie benötigt.

Das Bundesfamilienministerium unterzog seine Aufgaben mindestens seit dem Jahr 2005 keiner Aufgabenkritik. Gleichwohl vergrößerte es in den Jahren 2008 bis 2010 seinen Personalhaushalt um 58 Stellen. Das entsprach einem Zuwachs von 15 %. Entgegen geltender Vorgaben, u. a. durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, prüfte es nicht, inwieweit der Bedarf durch Wegfall anderer Aufgaben ausgeglichen werden kann. Stattdessen begründete es den Stellenmehrbedarf mit personalwirtschaftlichen Argumenten, etwa einem Beförderungsstau.

Die unterlassene Aufgabenkritik kann sich auch dahingehend auswirken, dass durch zu kleine Referate unnötige Leitungstellen finanziert werden müssen und nicht erkannt wird, dass Vollzugsaufgaben an nachgeordnete Behörden abgegeben werden können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfamilienministerium aufgefordert, eine umfassende systematische Aufgabenkritik durchzuführen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Aufgabenkritik soll es künftig

- Stellenforderungen nur dann erheben, wenn sie hinreichend begründet sind,
- seine Referatsgrößen entsprechend den Vorgaben für die Bundesministerien anpassen und unnötige Leitungstellen vermeiden und
- seine Tätigkeit auf ministerielle Kernaufgaben beschränken.

Das Bundesfamilienministerium hat zwar zugesagt, eine Aufgabenkritik durchzuführen. Das beabsichtigte Vorgehen hat allerdings Schwächen, weil die Aufgaben nicht hinreichend erfasst werden und der vorhandene Personalbestand nicht in Frage gestellt wird.

## Bundesverfassungsgericht

### 74 Entwicklung des Einzelplans 19

Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen anderen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes mit Sitz in Karlsruhe. Es wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Im Haushaltsjahr 2010 gab das Bundesverfassungsgericht 21,5 Mio. Euro aus. Dies entspricht einem Anteil von 0,007 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

#### Einzelplan 19 – Bundesverfassungsgericht

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|-------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                               |
| Ausgaben des Einzelplans      | 21,5                | 24,9         | 29,9                          |
| Einnahmen des Einzelplans     | 0,06                | 0,04         | 0,04                          |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 15,7                | 21,5         | 0                             |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                               |
| Personal                      | 164,7               | 169,5        | 167                           |

- Der Einzelplan ist gekennzeichnet durch den überdurchschnittlich hohen Anteil der Ausgaben für Personal und Versorgung. Im Jahr 2010 machten sie 86 % der Gesamtausgaben des Bundesverfassungsgerichts aus.
- Das Gebäude des Bundesverfassungsgerichts wird in den Jahren 2011 bis 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 der mittelfristigen Finanzplanung deutlich ansteigen.
- Die Zahl der beim Bundesverfassungsgericht eingereichten Verfassungsbeschwerden steigt kontinuierlich. Das Bundesverfassungsgericht denkt daher über Möglichkeiten nach, Entlastungen zu erreichen. Einen wesentlichen Ansatzpunkt sieht es darin, das Antragsverfahren zu ändern. Es hat zu diesen Fragen eine Kommission eingerichtet.



## Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

### 75 Entwicklung des Einzelplans 23

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gab im Jahr 2010 knapp 6 Mrd. Euro aus:

- Auf die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (unterteilt in Finanzielle und Technische Zusammenarbeit) entfielen 3 Mrd. Euro und damit wie in den Vorjahren 50 % der eingesetzten Mittel.
- Auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisationen in der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit entfielen 649 Mio. Euro (11 % der Gesamtausgaben).
- In der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit beliefen sich die Beiträge an internationale Organisationen auf 2,2 Mrd. Euro (38 % der Gesamtausgaben).
- Die Verwaltungsausgaben im Jahr 2010 lagen bei 75 Mio. Euro (1 % der Gesamtausgaben).

Die Einnahmen von 1 Mrd. Euro des Einzelplans im Jahr 2010 stammen weit überwiegend aus Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit.

#### Einzelplan 23 – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|-------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                               |
| Ausgaben des Einzelplans      | 5 975               | 6 219        | 6 333                         |
| Einnahmen des Einzelplans     | 1 046               | 638          | 660                           |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 3 814               | 5 642        | 4 200                         |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                               |
| Personal                      | 563                 | 589          | 764                           |

Der Bund geht für die oft mittel- und langfristig angelegten Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit umfangreiche finanzielle Verpflichtungen zulasten künftiger Haushaltsjahre ein. Im Einzelplan 23 binden die in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen den größten Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel. Dies schränkt den Handlungsspielraum für neue Vorhaben erheblich ein. So waren von den Haushaltsmitteln des Jahres 2010 zu Jahresbeginn bereits 79 % gebunden.

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 Jahr 2010 bei 0,38 %. Die Bundesregierung geht im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Schuldenbremse davon aus, dass zur Erreichung des 0,7 %-Ziels künftig innovative Finanzierungsinstrumente (auch durch Mittel aus dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“) einen wesentlichen Beitrag leisten müssen.

## Bundesministerium für Bildung und Forschung

### 76 Entwicklung des Einzelplans 30

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat die Aufgabe, die Forschung und das Bildungswesen zu fördern. Im Jahr 2010 gab es dafür 10,6 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2012 sind demgegenüber 21 % höhere Ausgaben vorgesehen.

#### Einzelplan 30 – Bundesministerium für Bildung und Forschung

|                               | 2010<br>Ist         | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|---------------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro        |              |                                    |
| Ausgaben des Einzelplans      | 10 555              | 11 646       | 12 804                             |
| Einnahmen des Einzelplans     | 185                 | 118          | 126                                |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 3 074               | 6 442        | 5 760                              |
|                               | Planstellen/Stellen |              |                                    |
| Personal<br>(nur Ministerium) | 928                 | 914          | 938                                |

- Mit 40 % der Haushaltsmittel aus dem Einzelplan 30 finanziert das Bundesministerium für Bildung und Forschung Forschungseinrichtungen. Diese Einrichtungen wurden in den vergangenen Jahren stark ausgebaut und hatten im Jahr 2010 zusammen mehr als 82 000 Beschäftigte. Bund und Länder haben ihnen bis zum Jahr 2015 einen jährlichen Mittelzuwachs von 5 % zugesichert.
- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat Forschungseinrichtungen Ausnahmen gegenüber den Regeln eingeräumt, die für andere Empfänger öffentlicher Mittel gelten. Unter dem Gesichtspunkt der Wissenschaftsfreiheit plant es, zusätzliche Freiheiten in den Bereichen Vergütung, Bauvorhaben und Unternehmensbeteiligungen zu eröffnen. Die Erfahrungen

des Bundesrechnungshofes sprechen gegen solche Lockerungen. Insbesondere die Beteiligungsrechte des Bundesfinanzministeriums und des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sollten nicht eingeschränkt werden.

- Für die Förderung von Forschungsprojekten sind im Haushalt 2012 mehr als 5 Mrd. Euro vorgesehen. Dies sind 29 % mehr als im Jahr 2010. Den größten Teil der jährlich 18 000 Fördervorhaben verwalten Projektträger. Diese beschäftigen im Jahr 2011 mehr Personal als das Bundesministerium. Dieses hat sich nach einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2009 bemüht, die Kontrolle der Projektfördermittel zu verbessern.
- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert auch Forschungsprojekte an Hochschulen. Als Aufschlag auf die Projektkosten gewährt es hier seit Jahresbeginn 2011 eine Projektpauschale von 10 %. Sie steigt ab dem Jahr 2012 auf 20 %. Es bewilligt diese Pauschale auch für bereits laufende Projekte nachträglich automatisch. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes steigt der Bund mit der Projektpauschale zumindest indirekt wieder in die Finanzierung der Hochschulinfrastruktur ein. Dafür sind seit der Föderalismusreform allein die Länder zuständig. Tragender Gedanke der Föderalismusreform war, die finanziellen Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern klarer zu trennen.

## **77 Wirkungsvoller Einsatz der Forschungsmittel bei der Helmholtz-Gemeinschaft nicht sichergestellt**

*Die Förderung der Helmholtz-Gemeinschaft durch das Bundesforschungsministerium soll sich in zehn Jahren annähernd verdoppeln. Im Jahr 2015 wird sie bei knapp 3 Mrd. Euro jährlich liegen. Den wirkungsvollen Einsatz der Mittel hat das Bundesforschungsministerium jedoch nicht sichergestellt. Das Bundesforschungsministerium lehnt es gleichwohl ab, das Förderverfahren vor dem Start der nächsten Programmperiode zu evaluieren.*

Die Helmholtz-Gemeinschaft ist die größte Wissenschaftsorganisation Deutschlands. Der Bund trägt ihre laufenden Kosten zu 90 % und finanziert zusätzlich konkrete Forschungsvorhaben. In den letzten Jahren erhöhte das Bundesforschungsministerium die Förderung kontinuierlich. Eine programmorientierte Förderung soll durch einen Wettbewerb „der besten Köpfe und Ideen“ den wirkungsvollen Einsatz der Mittel sicherstellen. Dazu beurteilen internationale Expertengruppen die von der Helmholtz-Gemeinschaft vorgeschlagenen Forschungsprogramme.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2005 darauf hingewiesen, dass der Wettbewerb nicht funktioniert und das Bundesforschungsministerium die Forschungsprogramme nur unzureichend überwacht hatte. Das Bun-

desforschungsministerium änderte jedoch nur kleinere Verfahrensdetails.

Im Jahr 2011 stellte der Bundesrechnungshof erneut fest, dass es faktisch keinen Wettbewerb gab. Die Experten bescheinigten sämtlichen 30 Einzelprogrammen der Helmholtz-Gemeinschaft exzellente Qualität und hohe strategische Bedeutung. Alle Forschungsprogramme erhielten sogar mehr Geld, als von der Helmholtz-Gemeinschaft beantragt worden war. Die stark angewachsenen Forschungsmittel verhinderten geradezu eine Konkurrenzsituation. Ende 2010 übertrug die Helmholtz-Gemeinschaft bereits 315 Mio. Euro Forschungsgelder in das Folgejahr, da sie nicht abgefließen waren. Darüber hinaus stellte das Controlling des Bundesforschungsministeriums nach wie vor nicht sicher, dass die Helmholtz-Gemeinschaft die Vorgaben der Programme tatsächlich umsetzte.

Das Bundesforschungsministerium hat geltend gemacht, aus den ausnahmslos positiven Urteilen der Experten könne nicht geschlossen werden, dass es keinen Wettbewerb gebe. Die entscheidende Auswahl und strategische Steuerung der Forschungsprogramme finde bereits im Vorfeld intern statt. Das Controlling will es zwar durch ein umfassenderes Berichtswesen optimieren. Das Bundesforschungsministerium hat es aber abgelehnt, das gesamte Verfahren vor dem Start der nächsten Förderperiode im Jahr 2014 zu evaluieren. Dies komme erst in der nächsten Legislaturperiode in Betracht.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das Bundesforschungsministerium die programmorientierte Förderung vor Beginn der nächsten Förderperiode umfassend evaluieren sollte. Der Aufwand für die Begutachtung der Forschungsprogramme durch zuletzt 180 großteils internationale Spitzenwissenschaftler ist kaum gerechtfertigt, wenn die maßgeblichen Entscheidungen bereits vorher intern fallen. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, das Controlling auf seine Wirksamkeit zu untersuchen. Zusätzlich hat er empfohlen, die Organisation des Bundesforschungsministeriums an die Strukturen der programmorientierten Förderung anzupassen.

## **78 Deutsch-Polnische Wissenschaftsstiftung erhält tragfähige Grundlage**

*Das Bundesforschungsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Arbeit der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung reformiert. Das Stiftungskapital wird künftig vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft verwaltet. Das Bundesforschungsministerium erwartet, dass noch im Jahr 2011 als erste Tranche 1 Mio. Euro des polnischen Stiftungsbeitrags eingeht.*

Deutschland und Polen beschlossen im Jahr 2005, die „Deutsch-Polnische Wissenschaftsstiftung“ (Stiftung) zur Förderung der Zusammenarbeit im Forschungs- und Hochschulbereich zu gründen. Sie soll wissenschaftliche Projekte in beiden Ländern unterstützen und Stipendien gewähren. Deutschland wollte 50 Mio. Euro bereitstellen, Polen 5 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof beriet das Bundesforschungsministerium in der Gründungsphase der Stiftung. Er wies darauf hin, dass es effizienter sei, einzelne Projekte direkt zu fördern als eine neue Einrichtung zu gründen. Neben dem hohen Kapitaleinsatz verursache eine Stiftung hohe Verwaltungskosten. Der Bundesrechnungshof empfahl darüber hinaus, die Gründung der Stiftung von völkerrechtlich verbindlichen Zusagen über die gemeinsame Finanzierung abhängig zu machen. Das Bundesforschungsministerium griff die Empfehlungen nicht auf. Es errichtete im Jahr 2006 die Stiftung und stattete sie mit 50 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Zuwendungen an die Stiftung im Jahr 2010. Er stellte u. a. fest, dass das Kapital so angelegt war, dass zeitweise nur minimale Zinserträge für den Stiftungszweck zur Verfügung standen. Trotz eines hohen Verwaltungsaufwandes entsprachen das Rechnungswesen und die Auszahlungsverfahren der Stiftung nicht den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung. Das Aufsichtsgremium der Stiftung sah sich wegen unzureichender Transparenz und Systematik der Ausgabenplanung seit dem Jahr 2009 außer Stande, den Wirtschaftsplan der Stiftung zu beschließen. Auch nach vier Jahren stand der polnische Stiftungsbeitrag aus und die Verhandlungen dazu waren zum Stillstand gekommen.

Das Bundesforschungsministerium will die Arbeit der Stiftung auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes verbessern. Das Stiftungskapital wird jetzt vom Stifterverband der Deutschen Wissenschaft verwaltet. Ihre Ausgaben muss die Stiftung künftig auf der Basis der Erträge des Vorjahres planen. Dem Bundesforschungsministerium ist es schließlich im Juni 2011 gelungen, ein Regierungsabkommen über den polnischen Beitrag abzuschließen. Es rechnet damit, dass noch im Jahr 2011 die erste Tranche von 1 Mio. Euro eingeht.

## **79 Bundesforschungsministerium gestaltet Forschungsförderung für Unternehmen einfacher und günstiger**

*Das Bundesforschungsministerium will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Regeln zur Förderung von Forschungsprojekten der Wirtschaft überarbeiten. Dies bringt deutliche Vereinfachungen für Unternehmen und Förderverwaltung. Eine angemessene Pauschalierung soll zudem Mitnahmeeffekte vermeiden.*

Das Bundesforschungsministerium fördert Forschungs- und Entwicklungsprojekte von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Dazu vergibt es jährlich 350 Mio. Euro als sogenannte Kostenförderung mit Pauschale. Hierbei machen die Unternehmen zum einen solche Kosten geltend, die sie dem Projekt in ihrem Rechnungswesen direkt zurechnen können. Im Wesentlichen sind das die Material- und Personalkosten des Projektes. Zum anderen erhalten die Unternehmen eine Pauschale für Kosten, die sie dem Projekt nicht direkt zurechnen können, z. B. Ver-

waltungskosten. Die Höhe der Pauschale beträgt seit mehr als 20 Jahren 120 % der Personalkosten des Projektes.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dem Pauschalzuschlag nicht unmittelbar die in der Buchführung der Unternehmen ausgewiesenen Personalkosten zugrunde gelegt werden können. Vielmehr sehen die Fördervorschriften zusätzliche Berechnungsregeln und Korrekturfaktoren vor. Diese sollen die Höhe der Pauschale begrenzen und ungerechtfertigte Mitnahmeeffekte verhindern. Stichproben und Vergleichsberechnungen des Bundesrechnungshofes zeigten jedoch, dass der Zuschlagsatz von 120 % regelmäßig zu Pauschalen führt, deren Höhe die tatsächlichen Kosten der Unternehmen erheblich übersteigt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Pauschalzuschlag die Kostenförderung weder vereinfacht noch Mitnahmeeffekte verhindert. Auf seine Empfehlung überarbeitet das Bundesforschungsministerium die Förderregeln. Es will die Berechnung der Pauschale zugunsten der Unternehmen stark vereinfachen und im Gegenzug den Zuschlagsatz deutlich reduzieren.

Das Beispiel Kostenförderung belegt aus Sicht des Bundesrechnungshofes, dass Förderregeln nicht über Jahrzehnte unverändert bleiben dürfen, sondern regelmäßig überprüft werden sollten. Der hierfür erforderliche Aufwand ist gerade angesichts der hohen Fördervolumen in der Forschungsförderung und der Bedeutung effektiver Verfahren für alle Beteiligten gerechtfertigt.

## **80 Forschungseinrichtungen sollen außertarifliche Sonderzahlungen verantwortungsvoll gewähren**

*Forschungseinrichtungen haben Beschäftigten außertarifliche Sonderzahlungen in erheblichem Umfang gewährt. Die zentralen Vorgaben des Bundesforschungsministeriums für diese Leistungen sind zum Teil unbestimmt.*

Forschungseinrichtungen können ihren Beschäftigten außertarifliche Sonderzahlungen in Form von Zulagen und Prämien zahlen. Um qualifiziertes, wissenschaftliches Personal insbesondere aus der Wirtschaft und dem Ausland anzuwerben, können Forschungseinrichtungen Gewinnungszulagen gewähren. Um einen Wechsel dorthin zu verhindern, kommen Bleibezulagen in Betracht. Dazu hat das Bundesforschungsministerium „Grundsätze für Sonderzahlungen“ entwickelt.

Die Forschungszentren machten von den Sonderzahlungen intensiv Gebrauch, ohne dass die Voraussetzungen in jedem Einzelfall vorlagen. Auch zwei Ressortforschungseinrichtungen des Bundeswirtschaftsministeriums leisteten nach gleichen Vorgaben Sonderzahlungen, ohne die Voraussetzungen ordnungsgemäß geprüft und dokumentiert zu haben.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die zum Teil unklaren Voraussetzungen und das große Budget den

leichtfertigen Umgang der Forschungseinrichtungen mit öffentlichen Haushaltsmitteln begünstigen. Er sieht das Risiko, dass manche Einrichtungen die Sonderzahlungen als dauerhaften zusätzlichen Gehaltsbestandteil ansehen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb einschränkende Vorgaben für notwendig. Sonderzahlungen sollten befristet und auf einen Höchstbetrag begrenzt werden.

Gewinnungs- und Bleibezulagen sollten helfen, im Wettbewerb um Bewerber aus der Wirtschaft oder aus dem Ausland konkurrenzfähig zu bleiben. Der Bundesrechnungshof sieht die Forschungseinrichtungen in der Verantwortung, mit dem Instrument der außertariflichen Sonderzahlung maß- und verantwortungsvoll umzugehen. Um die Kontrolle außertariflicher Sonderzahlungen zu verbessern, sollten die Forschungseinrichtungen alle Vergabeentscheidungen auf belastbarer Grundlage nachweisen und dokumentieren.

## Bundesschuld

### 81 Entwicklung des Einzelplans 32

Die auf der Einnahmenseite des Einzelplans 32 ausgewiesene Nettokreditaufnahme gleicht die Deckungslücke zwischen allen im Haushalt veranschlagten Ausgaben und den haushaltsmäßig erwarteten Einnahmen aus. Im Einzelplan 32 sind außerdem die Einnahmen und Ausgaben für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen enthalten. Im Jahr 2010 lagen die Gesamteinnahmen im Einzelplan bei 45,6 Mrd. Euro. Die Gesamtausgaben betragen 34 Mrd. Euro.

#### Einzelplan 32 – Bundesschuld

|                           | 2010<br>Ist  | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf |
|---------------------------|--------------|--------------|-------------------------------|
|                           | in Mio. Euro |              |                               |
| Ausgaben des Einzelplans  | 33 954       | 37 172       | 40 045                        |
| Einnahmen des Einzelplans | 45 570       | 49 715       | 28 714                        |

- Wesentlicher Teil der Einnahmen des Einzelplans ist die Nettokreditaufnahme. Sie lag im Jahr 2010 bei 44 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 33,1 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 49,1 Mrd. Euro im Jahr 2015 steigen werden. Die geplanten hohen Zinszahlungen sind der Preis für die stark gestiegene Verschuldung der vergangenen Jahrzehnte und die geplanten neuen Kreditaufnahmen. Die

erwarteten Zinsausgaben berücksichtigen auch das Risiko eines steigenden Zinsniveaus.

- 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 2010 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 477,3 Mrd. Euro zu vergeben. Im Jahr 2008 betrug der Gewährleistungsrahmen noch 313,6 Mrd. Euro. Der Anstieg um rund 51 % geht auf Maßnahmen zur Überwindung der Wirtschaftskrise zurück.
- 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 von 123 Mrd. Euro für den „Euro-Rettungsschirm“ 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 2010 garantierte der Bund Schuldverschreibungen der Finanzinstitute von 64 Mrd. Euro und gab Finanzhilfen von 29 Mrd. Euro.

## Allgemeine Finanzverwaltung

### 82 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.

Der Schwerpunkt des Einzelplans liegt auf der Einnahmenseite und hier auf den Steuereinnahmen (im Jahr 2010: 226 Mrd. Euro). Die im Einzelplan 60 veranschlagten Einnahmen tragen wesentlich zur Finanzierung der Ausgaben des Bundeshaushalts bei.

Im Verhältnis zu den Einnahmen spielen im Einzelplan 60 die Ausgaben eine untergeordnete Rolle (im Jahr 2010: 9,5 Mrd. Euro). Zu den wesentlichen Ausgaben zählen die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse, die Personalverstärkungsmittel, die Leistungen im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung und die sonstigen Versorgungsausgaben.



## Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung

|                               | 2010<br>Ist  | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf |
|-------------------------------|--------------|--------------|------------------------------------|
|                               | in Mio. Euro |              |                                    |
| Einnahmen des Einzelplans     | 235 023      | 239 956      | 260 582                            |
| Ausgaben des Einzelplans      | 9 534        | 10 997       | 12 562                             |
| Verpflichtungs-ermächtigungen | 280          | 531          | 713                                |

Nach dem Haushaltsentwurf 2012 werden die Einnahmen des Einzelplans 60 gegenüber dem Vorjahr um 8,6 % steigen, sie werden rund 93 % der veranschlagten Gesamteinnahmen des Bundes (ohne Nettokreditaufnahme) im Jahr 2012 ausmachen. Die veranschlagten Steuereinnahmen sind in hohem Maße von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Nach einem Rückgang in den Jahren 2009 und 2010 sollen sie im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan bis 2015 neue Höchstwerte erreichen. Damit wird ihre Bedeutung für die Finanzierung der Ausgaben im Bundeshaushalt noch wachsen.

### 83 Rechtssicherheit bei der Auslegung von Doppelbesteuerungsabkommen

*Durch Rechtsverordnungen können zwischenstaatliche Verwaltungsvereinbarungen zu Doppelbesteuerungsabkommen inzwischen für rechtsverbindlich erklärt werden. Von dieser Möglichkeit macht das Bundesfinanzministerium zunehmend Gebrauch. Es setzt damit eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes um. Bislang konnten die Steuerpflichtigen praktisch wählen, ob sie die Verwaltungsvereinbarungen für sich anerkannten oder nicht.*

Die Besteuerung des Arbeitslohns von Grenzgängern wird in zwischenstaatlichen Doppelbesteuerungsabkommen geregelt. Grenzgänger sind Steuerpflichtige, die in einem Land arbeiten und regelmäßig zu ihrem Wohnsitz in einem anderen Land zurückkehren.

Zur Auslegung der Doppelbesteuerungsabkommen schließen die Finanzverwaltungen Konsultationsvereinbarungen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Vereinbarungen bislang nur für die Finanzverwaltung verbindlich waren. Die Rechtsprechung war hieran nicht gebunden. Sie beurteilte Regelungen der Doppelbesteuerungsabkommen zum Teil anders, als dies die Konsultationsvereinbarungen vorsahen. Dies führte dazu, dass die Steuerpflichtigen es entweder bei der für sie günstigen Auslegung durch die Finanzverwaltung beließen oder im anderen Fall den Rechtsweg beschritten.

Im Jahressteuergesetz 2010 ermächtigte der Gesetzgeber das Bundesfinanzministerium, Konsultationsvereinbarungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates in nationales Recht umzusetzen. Das Bundesfinanzministerium hat dementsprechend inzwischen Konsultationsvereinbarungen mit mehreren Staaten für rechtsverbindlich erklärt.

### 84 Finanzverwaltung muss Steuerausfälle beim Kraftfahrzeughandel verhindern

*Im Handel mit gebrauchten Kraftfahrzeugen wird häufig die Differenzbesteuerung angewandt. Diese Sonderregelung ist betrugsanfällig und führt zu erheblichen Steuerausfällen. Das Bundesfinanzministerium sollte auf eine systematische Kontrolle hinwirken.*

Im Handel mit gebrauchten Kraftfahrzeugen wird häufig eine umsatzsteuerliche Sonderregelung angewandt. Sie legt dem Besteuerungsvorgang nicht den gesamten Umsatz, sondern nur die Differenz zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis zugrunde (Differenzbesteuerung). Diese Sonderregelung ist sehr betrugsanfällig. Sie wird in unterschiedlichen Umgehungsmodellen in unzulässiger Weise angewandt, um die Steuerschuld zu mindern. Dies führt zu erheblichen Steuerausfällen.

Die Finanzbehörden deckten einzelne Betrugsfälle im Kraftfahrzeughandel nur zufällig bei turnusmäßigen Außenprüfungen und bei der Auswertung von Kontrollunterlagen auf. Mit diesen waren Steuerausfälle in Millionenhöhe verbunden. Systematische Prüfungen und automatisierte Auswertungen führten die Finanzbehörden nicht durch.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, auf eine stärkere Kontrolle der Differenzbesteuerung hinzuwirken, um das Steueraufkommen zu sichern. Die Finanzbehörden sollten sich nicht auf Zufallsfunde beschränken, sondern zielgerichtet risikobehaftete Fälle auswählen. Dies setzt voraus, dass ihnen maschinell auswertbare Daten zur Verfügung stehen. Der Bundesrechnungshof regt insbesondere an, differenzbesteuerte Umsätze gesondert auszuweisen.

### 85 IT-Verfahren zur Umsatzsteuerkontrolle sind dringend zu verbessern

*Die Finanzämter nutzen IT-Verfahren, um die Umsatzsteuerdaten zum innergemeinschaftlichen Warenverkehr abzugleichen. Die Verfahren sind veraltet und wenig anwenderfreundlich. Das Bundesfinanzministerium sollte dringend auf eine Erneuerung hinwirken.*

Die Finanzverwaltung kontrolliert den innergemeinschaftlichen Warenverkehr zwischen Unternehmern, damit den öffentlichen Haushalten keine Steuermindereinnahmen entstehen. Dazu vergleicht sie die Angaben zu den innergemeinschaftlichen Lieferungen mit den Angaben zu den entsprechenden Erwerbsvorgängen. Durch das

Dialogverfahren USLO können die Finanzämter die Daten aus anderen EU-Mitgliedstaaten abfragen. Die Daten selbst werden im Verfahren VIES vorgehalten. Beide Verfahren stammen aus den 1990er-Jahren und sind wenig benutzerfreundlich. Dies führt teilweise dazu, dass die Bediensteten in den Finanzämtern ganz darauf verzichten, diese Verfahren zu nutzen.

Das Dialogverfahren USLO entwickelt der Bund zusammen mit den Ländern fort. Für das Verfahren VIES ist das Bundesfinanzministerium allein zuständig. Obwohl seit Jahren geplant ist, die Verfahren zu erneuern, wird dies immer wieder aufgeschoben. Dadurch wird die Kontrolle des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs erheblich behindert. Die Verfahren sollten daher rasch überarbeitet werden. Damit kann auch der mangelnden Akzeptanz der bisherigen Verfahren in den Finanzämtern wirksam begegnet werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, sich bei den Ländern dafür einzusetzen, dass das Dialogverfahren USLO zügig weiterentwickelt wird. Das Verfahren VIES sollte passgenau hierzu modernisiert werden.

## **86 Steuerliche Datenbank zur Betrugsbekämpfung wird verbessert**

*Eine steuerliche Datenbank zur Betrugsbekämpfung kann künftig wirksamer genutzt werden. Das Bundesfinanzministerium folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.*

Um den Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen, haben Bund und Länder die Datenbank ZAUBER und das Verfahren LUNA eingerichtet. In ZAUBER erfassen die Finanzämter Daten über Betrugsfälle und damit in Verbindung stehende Personen. Mit LUNA können sie bundesweit auf Grundinformationsdaten der Steuerpflichtigen wie Name, Anschrift und steuerliche Merkmale zugreifen. Wenn die Finanzämter Unternehmer steuerlich erfassen wollen, sind sie verpflichtet, die Daten aus beiden Systemen abzufragen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter oftmals keine Daten in die Datenbank ZAUBER eingaben. Zudem nutzten sie die Datenbank häufig nur eingeschränkt oder gar nicht für Abfragen. Die Datenbank lässt keine hinreichend wirksame Auswertung zu. So bietet sie beispielsweise nur eine eingeschränkte phonetische Suche und eine unübersichtliche und nicht sortierte Trefferliste an.

Das Bundesfinanzministerium hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, wie die Datenbank ZAUBER verbessert werden kann. Zudem hat es sich gegenüber den Ländern dafür eingesetzt, die erforderlichen Eintragungen künftig in vollem Umfang vorzunehmen.

## **87 Internationale Zusammenarbeit zeigt Ansätze für eine verbesserte Umsatzsteuerkontrolle innergemeinschaftlicher Warenbewegungen auf**

*Die Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und Deutschlands haben gemeinsam die Umsatzsteuerkontrolle innergemeinschaftlicher Warenbewegungen geprüft. Sie stellten fest, dass ein frühzeitiger, risikoorientierter und rechtlich zulässiger Datenaustausch die Umsatzsteuerkontrolle deutlich verbessern kann. Dazu ergangene Änderungen des Gemeinschaftsrechts müssen vollständig und fristgerecht in nationales Recht umgesetzt werden.*

Die Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und Deutschlands prüften im Jahr 2006 gemeinsam die Umsatzsteuerkontrolle und -betrugsbekämpfung innergemeinschaftlicher Warenbewegungen in ihren Ländern. Empfehlungen hierzu fassten sie in einem gemeinsamen Bericht zusammen.

Mit einer weiteren Prüfung untersuchten sie, wie ihre Empfehlungen aufgegriffen wurden. Dabei stellten sie u. a. fest, dass die Tschechische Republik eine europarechtliche Vorgabe zum Informationsaustausch über innergemeinschaftliche Lieferungen fristgerecht umgesetzt hat. Deutschland hielt den Termin nicht ein. Zudem nutzten die EU-Mitgliedstaaten ein elektronisches Datenbanksystem zur Betrugsbekämpfung unterschiedlich. Die gemeinsame Prüfung hat gezeigt, dass ein harmonisiertes Umsatzsteuerrecht allein noch keinen einheitlichen Verwaltungsvollzug in den EU-Mitgliedstaaten garantiert. Es kommt darauf an, wie die EU-Mitgliedstaaten die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen in ihr nationales Recht umsetzen und vollziehen.

Der Bundesrechnungshof wird auch künftig gemeinsam mit Rechnungshöfen anderer EU-Mitgliedstaaten prüfen. Er wird die europäischen Entwicklungen zur Umsatzsteuerkontrolle und -betrugsbekämpfung beobachten und diese Erkenntnisse für seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit nutzen. Der Blick über die Grenzen ermöglicht es, von den Erfahrungen anderer EU-Mitgliedstaaten zu profitieren.

## **88 Mehreinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe durch Subventionsabbau und Verfahrensänderungen bei der Energie- und Stromsteuer**

*Änderungen des Energie- und Stromsteuergesetzes vereinfachen das Bezugsverfahren von Steuervergünstigungen und verhindern ihren Missbrauch. Diese Schritte hatte der Bundesrechnungshof dem Bundesfinanzministerium empfohlen. Hierdurch erwartet das Bundesfinanzministerium Mehreinnahmen von jährlich mehreren hundert Millionen Euro.*

Der Bund entlastet Unternehmen des Produzierenden Gewerbes bei der Energie- und der Stromsteuer. Damit will er die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen sicherstellen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Vergünstigungen unzureichend waren. Insbesondere zwei Entwicklungen hatten sich als problematisch herausgestellt:

- Das Nutzenergie-Contracting begünstigte Unternehmen steuerlich, die nach dem Willen des Gesetzgebers von den Steuervergünstigungen ausgeschlossen sein sollten. Bei diesem Geschäftsmodell belieferte der Nutzenergie-Contractor ein nicht begünstigtes Unternehmen mit Nutzenergie wie Wärme, Kälte, Licht oder mechanischer Energie. Um die Nutzenergie zu erzeugen, verwendete er Strom, Heizöl oder Erdgas,

für die er steuerlich entlastet wurde. Seine Steuervergünstigung gab er an das von ihm belieferte Unternehmen ganz oder teilweise weiter.

- Um ermäßigten Strom beziehen zu können, mussten die Unternehmen vorab eine Erlaubnis beantragen. Dieses Erlaubnisscheinverfahren war für Unternehmen und Verwaltung sehr bürokratisch und fehleranfällig.

Im Haushaltsbegleitgesetz 2011 beseitigte der Gesetzgeber die ungerechtfertigten Steuervorteile aus dem Nutzenergie-Contracting. Gleichzeitig schaffte er das Erlaubnisscheinverfahren ab. Allein aus den Änderungen beim Nutzenergie-Contracting erwartet das Bundesfinanzministerium Mehreinnahmen von jährlich mindestens 300 Mio. Euro.

## Teil I Allgemeiner Teil

### 1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2010

#### 1.0

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2010 geprüft. Er hat dabei keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Die stichprobenweise geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. 8 % der geprüften Fälle wiesen – überwiegend formale – Fehler auf. Kleinere materielle Fehler hatten nur geringe finanzielle Auswirkungen.

Die Nachwirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise bestimmten die Planungen für den Bundeshaushalt 2010. Die veranschlagte Nettokreditaufnahme lag bei einem Rekordwert von 80,2 Mrd. Euro und damit deutlich über den vorgesehenen Ausgaben für Investitionen von 28,3 Mrd. Euro. Um die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts herzustellen, musste die Ausnahmevorschrift in der bis Ende des Jahres 2010 geltenden Fassung des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz in Anspruch genommen werden. Danach durften neue Schulden die Ausgaben für Investitionen überschreiten, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Der Haushalt entwickelte sich im Verlauf des Jahres 2010 wesentlich günstiger als erwartet. Mit 303,7 Mrd. Euro lagen die Ist-Ausgaben 15,8 Mrd. Euro unter dem Soll von 319,5 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 20,4 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Im Ergebnis blieb die Nettokreditaufnahme mit 44,0 Mrd. Euro um 36,2 Mrd. Euro unter dem Soll.

Die Vermögensrechnung weist zum Ende des Jahres 2010 Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes einschließlich der Wertpapiere im Eigenbestand und der Sondervermögen von 1 145,3 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 930 Mio. Euro erheblich über dem Vorjahresergebnis von 652 Mio. Euro. Die nicht genehmigten Ausgaben sanken auf 4,4 Mio. Euro.

Im Haushaltsjahr 2010 flossen 12,9 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag war um 4 Mrd. Euro niedriger als im Vorjahr; in dem ein Darlehen an den Gesundheitsfonds nicht in Anspruch genommen werden musste. Aus den im Haushaltsjahr 2010 im flexibilisierten Bereich nicht abgeflossenen übertragbaren Ausgaben (1,5 Mrd. Euro) bildeten die Ressorts 1,4 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 94 % der nicht abgeflossenen flexibilisierten Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushaltsplan 2010 waren Verpflichtungsermächtigungen von 48,5 Mrd. Euro vorgesehen. Die Inanspruchnahme dieser Verpflichtungsermächtigungen war durch das Haushaltsgesetz 2010 im Umfang begrenzt. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 25,2 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad von 57 % war niedriger als im Vorjahr. Zum 31. Dezember 2010 sind aus eingegangenen Verpflichtungen in den kommenden Haushaltsjahren noch Ausgaben von 126,5 Mrd. Euro zu leisten. Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug 1 023,8 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2010 Gewährleistungen von 389,5 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand der in Anspruch genommenen Selbstbewirtschaftungsmittel nahm gegenüber dem Vorjahr um 25 Mio. Euro zu. Er lag am Ende des Jahres 2010 bei 1 021 Mio. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne.

Ende des Jahres 2010 betrug das Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 202 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen danach bei 1 604 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 2009 entlastet

Für das Haushaltsjahr 2009 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet.<sup>1</sup> Grundlage für diese Entlastung bildeten die vom Bundesfinanzministerium vorgelegte Haushaltsrechnung 2009 und die Vermögensrechnung 2009. Der Bundesrechnungshof hat mit seinen Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirt-

<sup>1</sup> Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/124 vom 8. September 2011 i. V. m. Bundestagsdrucksache 17/6423; Bundesrat: Plenarprotokoll 878 vom 17. Dezember 2010 i. V. m. Bundesratsdrucksache 736/10 und 198/11.



schaftsführung des Bundes und seinen im April 2011 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.<sup>2</sup>

### 1.1.2 Getrennte Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2010

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das Bundesfinanzministerium die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt und zu verschiedenen Zeitpunkten vor.<sup>3</sup> Die zeitlich gestaffelte Vorlage ermöglicht es dem Bundesfinanzministerium, in der nach der Haushaltsrechnung vorgelegten Vermögensrechnung aktuelle Jahresabschlüsse der privatrechtlichen Unternehmen zu berücksichtigen, an denen der Bund beteiligt ist.

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. Nummer 1.11).

### 1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2010 ordnungsgemäß (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2010. 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 8 % der geprüften Fälle waren fehlerhaft (2009: 10 %). Dies betraf vor allem formale, nicht finanzwirksame Verstöße. Fehlende oder unvollständige begründende Unterlagen machten

über die Hälfte der Fehler aus. Weitere Fehler traten vor allem bei Form und Inhalt der Kassenanordnung auf. In den geprüften Fällen hatten Fehler, die zu finanziellen Verlusten führten, z. B. Zahlungen vor Fälligkeit, nur geringe finanzielle Bedeutung.

Im Interesse einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln muss der Fehleranteil weiter verringert werden. Sorgfalt beim Umgang mit Haushaltsmitteln ist unerlässlich. Ansonsten sind Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gefährdet und auch größere finanzielle Nachteile für den Bundeshaushalt nicht auszuschließen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, seine Bemühungen, den Anteil formaler Fehler zu reduzieren, fortzusetzen. Hierzu würden die Leiter der Bundeskassen und die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts in regelmäßigen Besprechungen zur Beachtung der entsprechenden Vorschriften aufgefordert.

### 1.3 Haushaltsplanung und -verlauf

#### 1.3.1 Nachwirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise

Die Nachwirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise bestimmten die Planungen für den Bundeshaushalt 2010. Nachdem die deutsche Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) im Jahresdurchschnitt 2009 um real 5 % gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen war, erwartete der Haushaltsgesetzgeber für das Jahr 2010 ein Wachstum von 1,2 %. Dabei ging er davon aus, dass die Produktionskapazitäten weiter unterausgelastet bleiben und die Arbeitslosenzahl auf jahresdurchschnittlich 4,1 Mio. Personen steigt.

Zur Stützung der Konjunktur beschloss der Gesetzgeber mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz, Bürger und Unternehmen im Jahr 2010 in einer Größenordnung von 6,1 Mrd. Euro steuerlich zu entlasten. Der Bundesagentur für Arbeit wurde zur Beitragsstabilisierung ein Zuschuss von 12,8 Mrd. Euro gewährt. Außerdem erhielt die Gesetzliche Krankenversicherung einen zusätzlichen Bundeszuschuss von 3,9 Mrd. Euro zur Kompensation krisenbedingter Mindereinnahmen.

Bei den Steuereinnahmen rechnete der Haushaltsgesetzgeber mit einem Rückgang von 12,2 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr, während die Ausgaben um 16,2 Mrd. Euro steigen sollten.

Als Folge stieg die geplante Nettokreditaufnahme auf den Rekordwert von 80,2 Mrd. Euro. Sie lag damit deutlich über den vorgesehenen Ausgaben für Investitionen von 28,3 Mrd. Euro. Um die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts herzustellen, nahm der Gesetzgeber die letztmalig<sup>4</sup> in dieser Form geltende Ausnahmegesetz des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz in Anspruch. Danach durften neue Schulden die Ausgaben für Investitionen überschreiten, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

<sup>2</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 17/3650 und 17/5350.

<sup>3</sup> Haushaltsrechnung: Bundestagsdrucksache 17/5648, Bundesratsdrucksache 236/11; Vermögensrechnung: Bundestagsdrucksache 17/6009, zu Bundesratsdrucksache 236/11.

<sup>4</sup> Mit dem Bundeshaushalt 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz.

### 1.3.2 Konjunkturelle Erholung schneller als erwartet

Schon früh zeichnete sich im Haushaltsjahr 2010 ab, dass die konjunkturelle Erholung schneller und stärker ausfallen würde, als bei der Aufstellung des Haushalts erwartet worden war. So rechnete das Bundesfinanzministerium im Juni 2010 nur noch mit einer Nettokreditaufnahme von 65,2 Mrd. Euro. Diesen Wert legte es als Ausgangsbasis für die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz zugrunde, die erstmals für den Bundeshaushalt 2011 gilt<sup>5</sup> (vgl. Nummer 2.2).

## 1.4 Haushaltsabschluss

### 1.4.1 Ausgaben erheblich unter dem Soll

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsvollzug günstiger als erwartet. Mit 303,7 Mrd. Euro lagen sie um 15,8 Mrd. Euro unter dem Soll von 319,5 Mrd. Euro. Wesentliche Minderausgaben gegenüber dem Haushaltsplan gab es vor allem in folgenden Bereichen:

- Der notwendige Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit war geringer als erwartet (-7,6 Mrd. Euro).
- Die Zinsausgaben verringerten sich aufgrund des gesunkenen Zinsniveaus (-3,7 Mrd. Euro)
- Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende musste weniger als geplant ausgegeben werden, da die Krise

den Arbeitsmarkt nicht so stark belastete wie angenommen (-1,7 Mrd. Euro).

- Der Bund wurde in geringerem Umfang für übernommene Gewährleistungen in Anspruch genommen (-1,2 Mrd. Euro).

### 1.4.2 Einnahmen höher als erwartet

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 20,4 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Dies ist vor allem auf Steuermehreinnahmen von 14,3 Mrd. Euro zurückzuführen. Dabei stiegen vor allem die Einnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer (+3,1 Mrd. Euro), der Körperschaftsteuer (+2,4 Mrd. Euro) und der Lohnsteuer (+1,7 Mrd. Euro). Außerdem mussten weniger EU-Eigenmittel (-4,0 Mrd. Euro) abgeführt werden.

Die sonstigen Einnahmen betrugen 6,1 Mrd. Euro mehr als geplant. Hierzu haben vor allem Mehreinnahmen von 4,0 Mrd. Euro aus der Versteigerung von Mobilfunkfrequenzen beigetragen. Ein Teil des Bundesbankgewinns von 3,5 Mrd. Euro wurde zur Deckung der Ausgaben im Bundeshaushalt verwendet (vgl. Nummer 1.5.1).

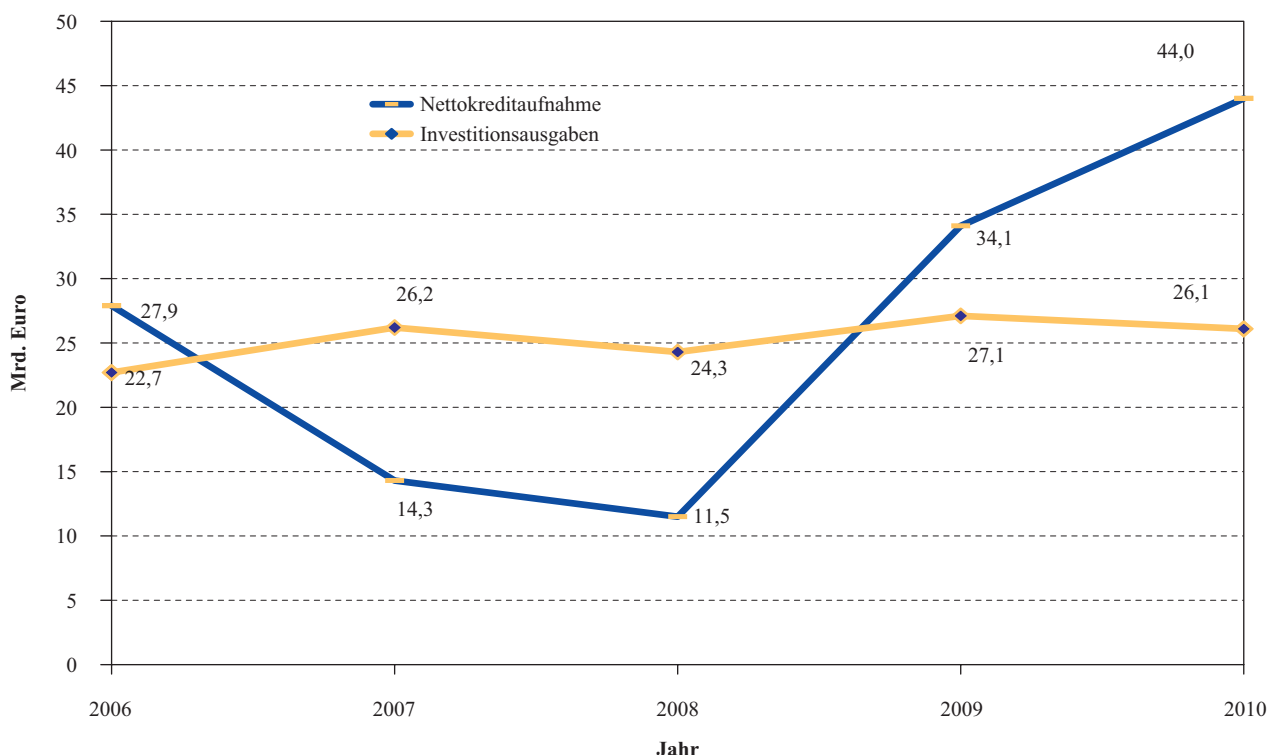
### 1.4.3 Nettokreditaufnahme auf Höchststand

Mit 44,0 Mrd. Euro lag die Nettokreditaufnahme beim Haushaltsabschluss um 36,2 Mrd. Euro unter dem veranschlagten Wert. Dennoch war dies die bisher höchste jährliche Neuverschuldung des Bundes. Die Nettokreditaufnahme überschritt die Investitionsausgaben im Jahr 2010 erheblich (vgl. Abbildung 1.1).

<sup>5</sup> Vgl. Artikel 143d Grundgesetz.

Abbildung 1.1

Entwicklung von Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben



#### 1.4.4 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2010 zeigt folgendes Ergebnis:

Tabelle 1.1

#### Haushaltsabschluss 2010: Soll-Ist-Vergleich

|                                                               | Soll         | Ist          | Abweichung<br>ggü. Soll |              |
|---------------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------------------------|--------------|
|                                                               | Mrd. Euro    |              |                         | in %         |
| <b>Ausgaben<sup>a</sup></b>                                   | 319,5        | 303,7        | -15,8                   | -4,9         |
| • Personalausgaben                                            | 27,7         | 28,2         | 0,5                     | 1,8          |
| • laufender Sachaufwand (einschl. militärische Beschaffung)   | 21,6         | 21,5         | -0,1                    | -0,5         |
| • Zinsausgaben                                                | 36,8         | 33,1         | -3,7                    | -10,1        |
| • Zuweisungen und Zuschüsse <sup>b</sup>                      | 205,3        | 194,4        | -10,9                   | -5,3         |
| • Sonstiges <sup>c</sup>                                      | -0,1         | 0,4          | 0,5                     | -            |
| • Investitionsausgaben                                        | 28,3         | 26,1         | -2,2                    | -7,8         |
| <b>Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)</b> | <b>238,9</b> | <b>259,3</b> | <b>20,4</b>             | <b>8,5</b>   |
| • Steuereinnahmen                                             | 211,9        | 226,2        | 14,3                    | 6,7          |
| • Sonstige Einnahmen                                          | 27,0         | 33,1         | 6,1                     | 22,6         |
| <b>Münzeinnahmen</b>                                          | <b>0,4</b>   | <b>0,3</b>   | <b>-0,1</b>             | <b>-17,2</b> |
| <b>Nettokreditaufnahme</b>                                    | <b>80,2</b>  | <b>44,0</b>  | <b>-36,2</b>            | <b>-45,1</b> |
| <u>Nachrichtlich:</u><br>Finanzierungssaldo                   | -80,6        | -44,3        | 36,3                    | -45,0        |

<sup>a</sup> Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschl. durchlaufende Posten).

<sup>b</sup> Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

<sup>c</sup> Vermögenübertragungen, soweit nicht für Investitionen, globale Mehr- und Minderausgaben.

#### 1.4.5 Vergleich mit dem Vorjahr 2009

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Ist des Vorjahres um 1,6 Mrd. Euro bzw. 0,6 %. Während die Steuereinnahmen um 1,6 Mrd. Euro sanken, stiegen die Sonstigen Einnahmen – vor allem wegen einmaliger Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen – um 3,2 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2010 um 11,4 Mrd. Euro bzw. 3,9 % höher als im Vorjahr. Hauptursache waren höhere Zuweisungen und Zuschüsse vor allem in den Bereichen:

- Gesetzliche Krankenversicherung (+8,5 Mrd. Euro),
- Bundesagentur für Arbeit (+5,2 Mrd. Euro),
- gesetzliche Rentenversicherung (+1,8 Mrd. Euro).

Die Zinsausgaben verringerten sich gegenüber dem Vorjahr (-5,0 Mrd. Euro).

Die Wirtschaftsleistung entwickelte sich mit einem Anstieg von 3,6 % gegenüber dem Vorjahr unerwartet gut. Gleichwohl stieg das Finanzierungsdefizit gegenüber dem Haushaltsabschluss 2009 nochmals um 9,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Tabelle 1.2

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2010 und 2009

|                                                               | Ist 2010     | Ist 2009     | Veränderung<br>ggü. 2009 |             |
|---------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------------------|-------------|
|                                                               | Mrd. Euro    |              |                          | in %        |
| <b>Ausgaben<sup>a</sup></b>                                   | <b>303,7</b> | <b>292,3</b> | <b>11,4</b>              | <b>3,9</b>  |
| • Personalausgaben                                            | 28,2         | 27,9         | 0,3                      | 0,9         |
| • laufender Sachaufwand (einschl. militärische Beschaffung)   | 21,5         | 21,4         | 0,1                      | 0,5         |
| • Zinsausgaben                                                | 33,1         | 38,1         | -5,0                     | -13,1       |
| • Zuweisungen und Zuschüsse <sup>b</sup>                      | 194,4        | 177,3        | 17,1                     | 9,6         |
| • Sonstiges <sup>c</sup>                                      | 0,4          | 0,4          | -0,0                     | -5,4        |
| • Investitionsausgaben                                        | 26,1         | 27,1         | -1,0                     | -3,8        |
| <b>Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)</b> | <b>259,3</b> | <b>257,7</b> | <b>1,6</b>               | <b>0,6</b>  |
| • Steuereinnahmen                                             | 226,2        | 227,8        | -1,6                     | -0,7        |
| • Sonstige Einnahmen                                          | 33,1         | 29,9         | 3,2                      | 10,7        |
| <b>Münzeinnahmen</b>                                          | <b>0,3</b>   | <b>0,3</b>   | <b>-0,0</b>              | <b>-0,5</b> |
| <b>Nettokreditaufnahme</b>                                    | <b>44,0</b>  | <b>34,1</b>  | <b>9,9</b>               | <b>28,9</b> |
| <u>Nachrichtlich:</u><br>Finanzierungssaldo                   | -44,3        | -34,5        | -9,9                     | 28,6        |

<sup>a</sup> Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschl. durchlaufende Posten).

<sup>b</sup> Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

<sup>c</sup> Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen.

## 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

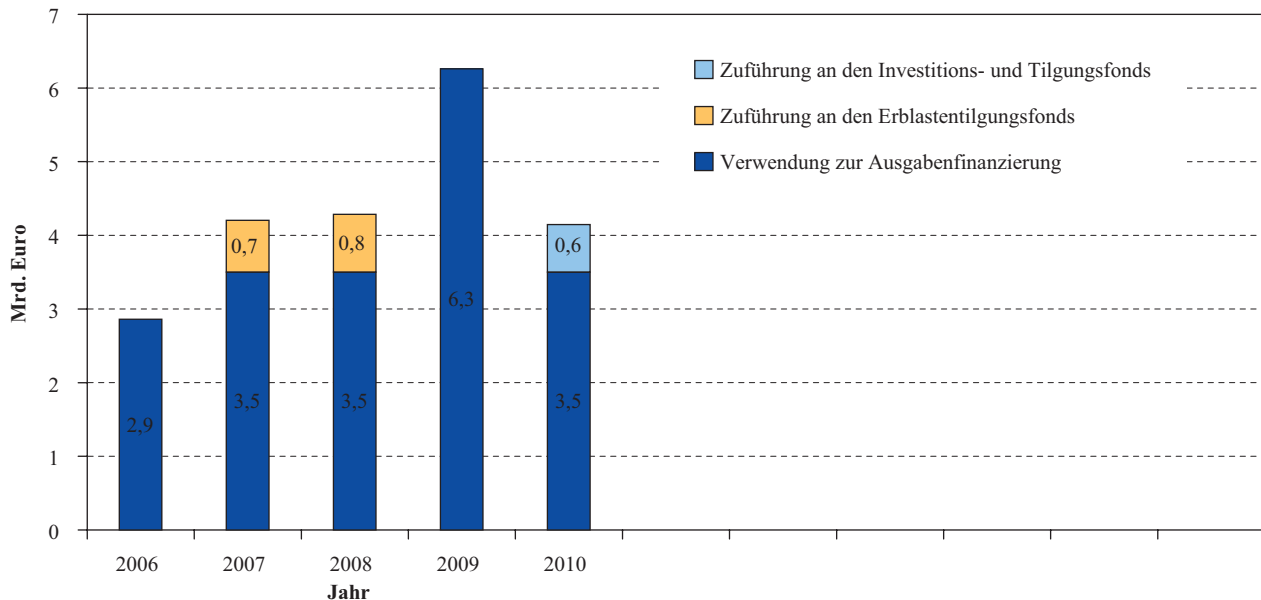
von 3,5 Mrd. Euro überschreitet und nicht zur Tilgung der Schulden des Erblastentilgungsfonds (ELF) benötigt wird, an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Damit werden dessen Verbindlichkeiten getilgt (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF).

Die Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn betrugen 4,1 Mrd. Euro. Da der ELF keine nennenswerten Verbindlichkeiten mehr aufweist (vgl. Nummer 1.12.5), konnte ein Betrag von 0,6 Mrd. Euro zur Tilgung von Schulden des ITF genutzt werden (vgl. Abbildung 1.2).



Abbildung 1.2

### Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung



#### 1.5.2 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2010 enthielt eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben von 80,2 Mrd. Euro. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung<sup>6</sup> aus dem Vorjahr von 14,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

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*).<sup>7</sup>

Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2010 nicht ausgeschöpft wurde, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2009 nicht in Anspruch genommen werden. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2010.

Für den Haushalt 2011 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2010 insgesamt 36,2 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. Tabelle 1.3).

<sup>6</sup> Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 BHO Absatz 3).

<sup>7</sup> 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 Nummer 1.4.1.

Tabelle 1.3

**Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme<sup>a</sup>**

|                                                                                                                                             | <b>Ermächti-<br/>gungsbetrag<br/>2010</b> | <b>Inanspruch-<br/>nahme<br/>2010</b> | <b>Abweichung</b>  | <b>Inanspruch-<br/>nahme<br/>2009</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|
|                                                                                                                                             | <b>Mrd. Euro</b>                          |                                       |                    |                                       |
| Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr<br>(§ 18 Absatz 3 BHO)<br><i>(davon gesperrt gem. § 2 Absatz 8 Haushalts-<br/>gesetz 2010)</i> | 14,9<br><br>(13,3)                        | 0,0                                   | -14,9              | 0,0                                   |
| Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben<br>(§ 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2010)                                                          | 80,2                                      | 44,0                                  | -36,2 <sup>b</sup> | 34,1                                  |
| Gesamtkreditermächtigungsrahmen<br>(einschl. des gesperrten Betrags)                                                                        | 95,1                                      |                                       |                    |                                       |
| <b>Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung<br/>stehend</b>                                                                                | <b>81,8</b>                               |                                       |                    |                                       |
| Weitere Kreditermächtigungen                                                                                                                |                                           |                                       |                    |                                       |
| a) zur Tilgung (§ 2 Absatz 2 Haushaltsgesetz<br>2010)                                                                                       | 252,5                                     | 239,2                                 | -13,3              | 228,5                                 |
| b) zur Marktpflege (§ 2 Absatz 5 Haushalts-<br>gesetz 2010) <sup>c</sup>                                                                    | 52,6                                      | 0,8                                   | -51,8              | 1,4                                   |
| Gesamtinanspruchnahme, zugleich <b>Bruttokre-<br/>ditaufnahme</b> in haushaltsmäßiger Abgrenzung <sup>d</sup>                               |                                           | 284,0                                 |                    | 264,0                                 |
| Tilgungen aus Kreditmarktmitteln und Markt-<br>pflege – s. a) und b)                                                                        |                                           | 240,0                                 |                    | 229,9                                 |
| <b>Nettokreditaufnahme</b> in haushaltsmäßiger Ab-<br>grenzung                                                                              | 80,2                                      | 44,0                                  | -36,2              | 34,1                                  |
| Nachrichtlich:<br><b>Summe der Ausgaben für Investitionen</b>                                                                               | <b>28,3</b>                               | <b>26,1</b>                           | <b>-2,2</b>        | <b>27,1</b>                           |

<sup>a</sup> Differenzen durch Rundung.

<sup>b</sup> In Höhe des Absolutwertes wird dieser Betrag als Restkreditermächtigung in das Jahr 2011 übertragen.

<sup>c</sup> Bis 5 % des Betrages der umlaufenden Bundesanleihen, -obligationen und -schatzanweisungen.

<sup>d</sup> In der Bruttokreditaufnahme sind Umbuchungen zum Haushaltsausgleich gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 3201 von -5,0 Mrd. Euro enthalten.

### 1.5.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Schuldenmanagement des Bundes nimmt die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH wahr. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2010 ermächtigt die Finanzagentur, im Rahmen der Kreditfinanzierung und der Kassenverstärkungskredite ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80,0 Mrd. Euro. Davon sind im Jahr 2010 35,9 Mrd. Euro in Anspruch genommen worden.<sup>8</sup>
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolu-

men von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2010 nicht genutzt.

Art und Umfang dieser Geschäfte erörtert das geheim tagende Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bundestages.<sup>9</sup>

### 1.5.4 Unterschiedliche Angaben zur Gesamtverschuldung des Bundes

Die Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes<sup>10</sup> betrugen ausweislich der Vermögensrechnung zum Ende des Haus-

<sup>8</sup> Vgl. Bericht des Bundesministerium der Finanzen über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2010, S. 40.

<sup>9</sup> Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

<sup>10</sup> Die in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Kreditmarktverbindlichkeiten umfassen auch die Kassenverstärkungskredite.

haushaltsjahres 2010 insgesamt 1 078,3 Mrd. Euro. Hinzu kamen Schulden der Sondervermögen („Extrahaushalte“) des Bundes von 66,9 Mrd. Euro. Insgesamt betrug die Gesamtverschuldung des Bundes danach 1 145,3 Mrd. Euro.

Wie bereits in den Vorjahren<sup>11</sup> enthalten andere Darstellungen und Publikationen des Bundes hiervon abweichende Zahlen. In seinen für die Öffentlichkeit bestimmten „Monatsberichten“ nennt das Bundesfinanzministerium 1 312,5 Mrd. Euro als Gesamtverschuldung des Bundes (einschließlich Extrahaushalte) zum Ende des Jahres 2010.<sup>12</sup> In seiner „Übersicht über den Stand der Schuld der Bundesrepublik Deutschland“ weist es gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) eine Gesamtverschuldung einschließlich Sondervermögen von 1 065,3 Mrd. Euro aus.<sup>13</sup>

Angesichts der zentralen Bedeutung der Finanzkennzahl „Gesamtverschuldung des Bundes“ hält der Bundesrechnungshof die unterschiedlichen Angaben für nicht hinnehmbar. Er hält es weiterhin für erforderlich, dass das Bundesfinanzministerium seine unterschiedlichen Darstellungsmethoden harmonisiert und die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes in der Vermögensrechnung und in seinen anderen Darstellungen einheitlich ausweist.

Das Bundesfinanzministerium hat erwidert, dass die Publikationen unterschiedliche Angaben auswiesen, da die jeweilige Berechnung der Schuldenstände auf voneinander abweichenden Zielrichtungen, Sachzusammenhängen und Rechtsgrundlagen basiere. Jede dieser Berechnungen gehe allerdings zunächst von der tatsächlich am Markt durchgeführten Kreditaufnahme des Bundes aus. Aufgrund der Bedeutung der Größe „Schuldenstand“ habe das Bundesfinanzministerium das Thema aber aufgegriffen und erstmals eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Darstellungen mit Überführungsrechnungen und Erläuterungen in den Finanzbericht 2012<sup>14</sup> aufgenommen.

Der Bundesrechnungshof sieht die vom Bundesfinanzministerium ergriffenen Maßnahmen als einen ersten, wichtigen Schritt. Er schlägt vor, die Überführungsrechnungen und Erläuterungen künftig auch in der Vermögensrechnung darzustellen. Außerdem bittet er zu prüfen, ob die Verschuldung des Bundes trotz der voneinander abweichenden Zielrichtungen, Sachzusammenhänge und Rechtsgrundlagen einheitlich ausgewiesen werden kann.

<sup>11</sup> Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 1.5.4.

<sup>12</sup> Vgl. Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums August 2011, Tabelle 11: Schulden der öffentlichen Haushalte.

<sup>13</sup> Vgl. Drucksache des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 17/2930.

<sup>14</sup> Vgl. Finanzbericht 2012, S. 129f.

## 1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente<sup>15</sup> nicht ausgeglichen werden kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und auch keine Ausgabestelle vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen durch das Bundesfinanzministerium bewilligt werden. Dieses Notbewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabsehbaren 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 2010).

### 1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben gegenüber Vorjahr angestiegen

Im Haushaltsjahr 2010 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 925 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.3). Der Gesamtbetrag entspricht 0,3 % des Haushalts-Solls. Er liegt mit 930 Mio. Euro über dem Vorjahresergebnis von 652 Mio. Euro.

Die größten Haushaltsüberschreitungen fielen in folgenden Bereichen an:

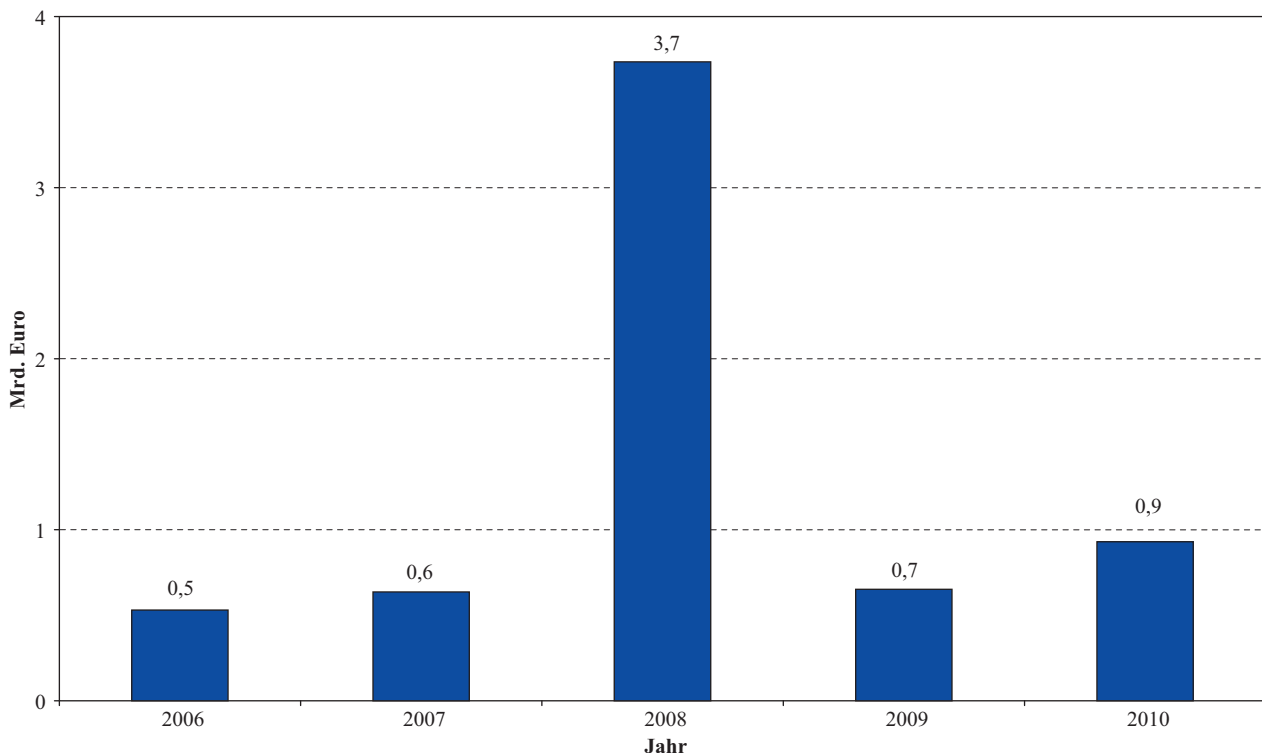
- 301 Mio. Euro für Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen (überplanmäßig; Bundesverteidigungsministerium)
- 104 Mio. Euro für den Beitrag an die Vereinten Nationen (überplanmäßig; Auswärtiges Amt)
- 102 Mio. Euro für Elterngeld (überplanmäßig; Bundesfamilienministerium)
- 91 Mio. Euro für Übergangsbeihilfen, Übergangsgeldleistungen und Ausgleichsbezüge von ausgeschiedenen Zeitsoldaten (überplanmäßig; Bundesverteidigungsministerium)
- 90 Mio. Euro für Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (überplanmäßig; Bundesbauministerium)

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

<sup>15</sup> Inanspruchnahme von Ausgabestellen, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

Abbildung 1.3

### Entwicklung der Über- und außerplanmäßigen Ausgaben



#### 1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung bei 4,4 Mio. Euro

In elf Fällen haben Ressorts ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums die bewilligten Haushaltsansätze überschritten (vgl. Abbildung 1.4). Dies betrifft Ausgaben von insgesamt 4,4 Mio. Euro. Im Vorjahr waren es zehn Fälle mit Ausgaben von 25 Mio. Euro.

Das Bundesfinanzministerium erklärte in sechs Fällen, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte. Einer der übrigen fünf Fälle betraf eine äußerst geringe Ansatzüberschreitung von 7 Euro.

In den vier anderen Fällen leisteten ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums

- das Auswärtige Amt eine überplanmäßige Ausgabe von 1,8 Mio. Euro für Aufwendungen für Auslandsdienstlehrkräfte und Programmlehrkräfte,
- das Bundesverkehrsministerium eine überplanmäßige Ausgabe von 247 000 Euro für Aus- und Fortbildung und eine überplanmäßige Ausgabe von 115 000 Euro für Baumaßnahmen und

- das Bundesforschungsministerium eine überplanmäßige Ausgabe von 159 000 Euro für Leistungen für sonstige europäische und internationale Wissenschaftseinrichtungen.

Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Beauftragten für den Haushalt in den Ressorts, künftig keine Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung mehr zuzulassen.

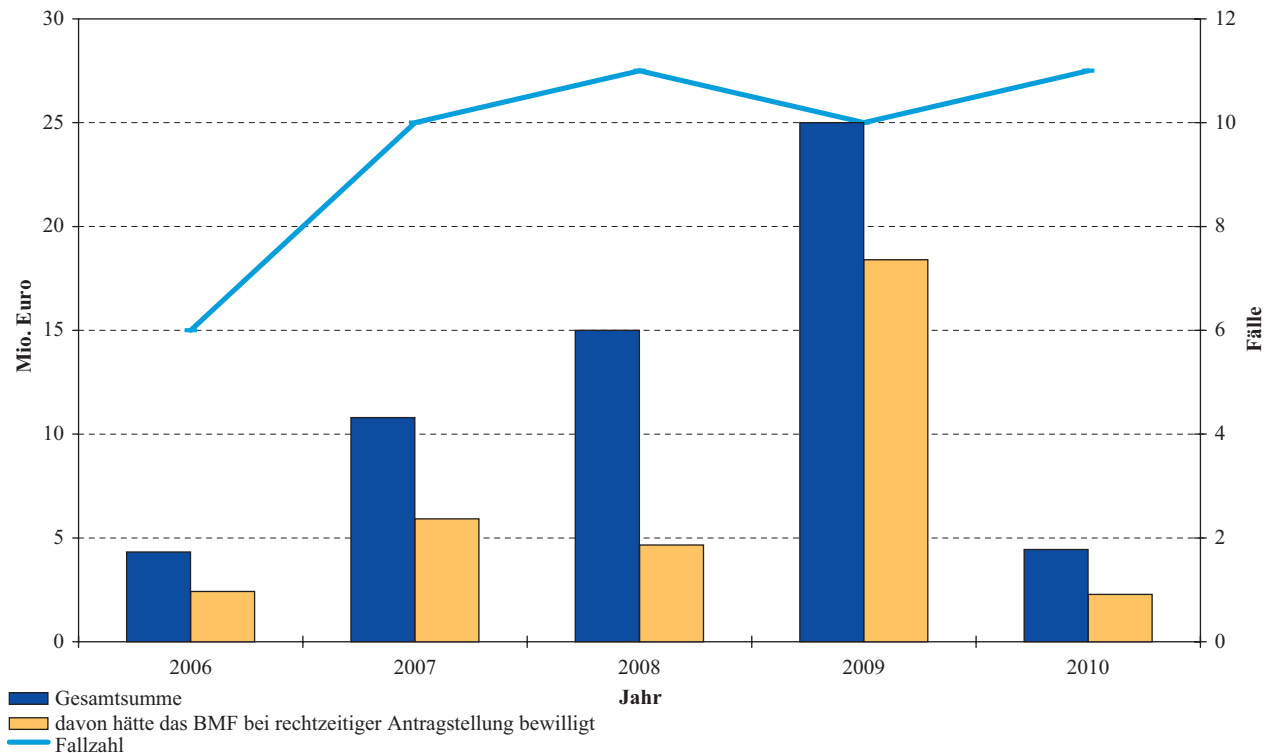
Beabsichtigte über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge<sup>16</sup> muss das Bundesfinanzministerium dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorlegen. Wenn zwingende Gründe vorliegen, kann das Bundesfinanzministerium den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht ist das Bundesfinanzministerium in allen betroffenen acht Fällen nachgekommen. In einem Fall davon unterrichtete es den Haushaltsausschuss nachträglich.

<sup>16</sup> 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 2010).



Abbildung 1.4

**Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums**



## 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 fort dauert 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.

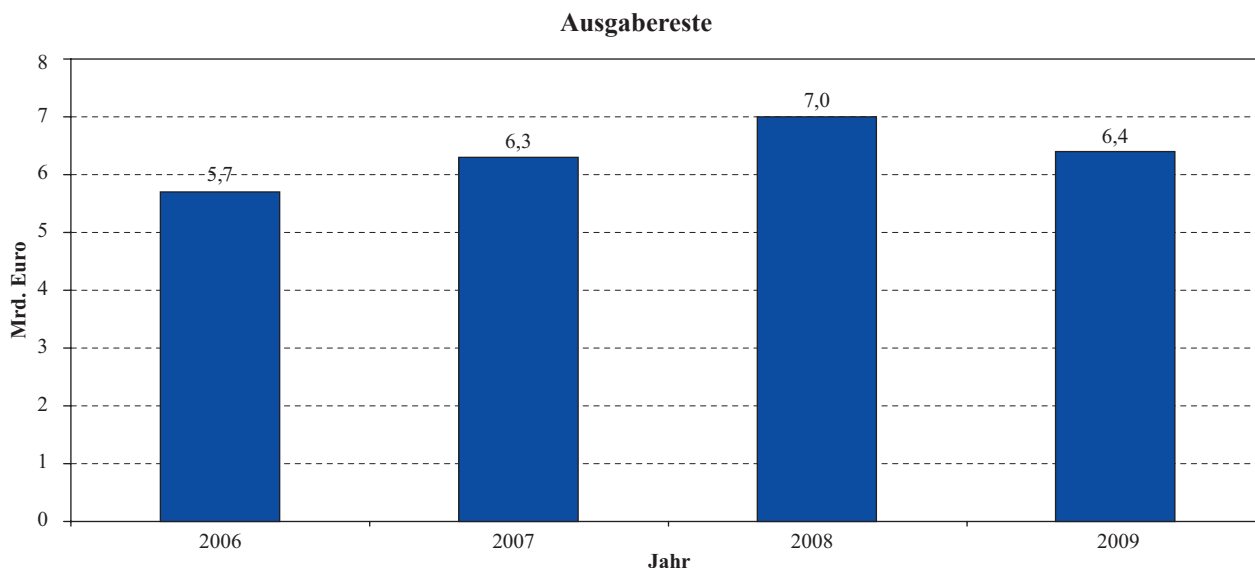
Auf Anregung des Bundesrechnungshofes erhalten die Berichtserstatterinnen und Berichtserstatter des Haushaltsausschusses daher von den Ressorts bei den Haushaltsberatungen Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten. Das Parlament kann so diese Ausgabereste bei der Beratung des nächsten Haushalts berücksichtigen.

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.

### 1.7.1 Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr gesunken

Am Ende des Haushaltsjahres 2009 waren 16,9 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 6,4 Mrd. Euro Ausgabereste (vgl. Abbildung 1.5). Dies waren 0,6 Mrd. Euro weniger als im Jahr 2008.

Abbildung 1.5



### 1.7.2 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2010 niedriger als im Vorjahr

Im Haushaltsjahr 2010 flossen 12,9 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfüg-

ung. Er ist um 4 Mrd. Euro niedriger als im Vorjahr. Im Jahr 2009 waren Minderausgaben für ein nicht in Anspruch genommenes Darlehen von 4,0 Mrd. Euro an den Gesundheitsfonds entstanden. Die übertragbaren Mittel ab einem Betrag von 100 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

Tabelle 1.4

#### In das Jahr 2011 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

| Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2010 | Zweckbestimmung                                                                                                                               | Übertragbare Mittel Mio. Euro |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Kap. 3205                             | Verzinsung                                                                                                                                    | 3 643                         |
| Kap. 1112 Tit. 685 11                 | Leistungen zur Eingliederung in Arbeit                                                                                                        | 1 032                         |
| Kap. 3208 Tit. 870 01                 | Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen                                                                                         | 1 006                         |
| Kap. 1225                             | Wohnungswesen und Städtebau                                                                                                                   | 772                           |
| Kap. 1102 Tgr. 05                     | Maßnahmen des Bundes unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und Kofinanzierung der Kosten für technische Hilfe                  | 548                           |
| Kap. 0602 Tgr. 02                     | Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) | 421                           |
| Kap. 0807                             | Bundesvermögens- und -bauangelegenheiten                                                                                                      | 268                           |
| Kap. 1226                             | Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn                                                                                           | 261                           |
| Kap. 0902 Tgr. 12                     | Regionalförderung                                                                                                                             | 240                           |
| Kap. 1218 Tit. 891 01                 | Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG                                               | 192                           |
| Kap. 1227 Tit. 720 11                 | Energieeinsparprogramm Bundesliegenschaften                                                                                                   | 135                           |
| Kap. 1202 Tgr. 05                     | Verwendung der streckenbezogenen LKW-Maut                                                                                                     | 118                           |
| Kap. 1202 Tgr. 07                     | Aufbauhilfe für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes                                                                                          | 106                           |
| Kap. 1222 Tit. 891 05                 | Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen                                                                                                    | 100                           |
| Kap. 1222 Tit. 891 01                 | Baukostenzuschüsse Schienenwege Eisenbahn                                                                                                     | 100                           |
| <b>Gesamt</b>                         |                                                                                                                                               | <b>8 942</b>                  |

### 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 (sog. Bodensatz).

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

Von den in das Haushaltsjahr 2010 übertragbaren Ausgaben im flexibilisierten Bereich von 1,5 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,4 Mrd. Euro Ausgabereste (vgl. Tabelle 1.5). Über mehr als 94 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Tabelle 1.5

#### In das Jahr 2010 übertragene Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

| Einzelplan    | Ressort | übertragbare Ausgabereste | gebildete Ausgabereste |             |
|---------------|---------|---------------------------|------------------------|-------------|
|               |         | Tausend Euro              | in %                   |             |
| 01            | BPrA    | 3 532                     | 3 513                  | 99,5        |
| 02            | BT      | 61 814                    | 42 731                 | 69,1        |
| 03            | BR      | 2 512                     | 2 292                  | 91,2        |
| 04            | BK      | 64 842                    | 64 838                 | > 99,9      |
| 05            | AA      | 92 637                    | 92 636                 | > 99,9      |
| 06            | BMI     | 281 294                   | 272 341                | 96,8        |
| 07            | BMJ     | 62 492                    | 62 487                 | > 99,9      |
| 08            | BMF     | 230 982                   | 191 837                | 83,1        |
| 09            | BMWi    | 99 947                    | 99 943                 | > 99,9      |
| 10            | BMELV   | 188 232                   | 188 229                | > 99,9      |
| 11            | BMAS    | 27 464                    | 27 462                 | > 99,9      |
| 12            | BMVBS   | 169 536                   | 167 667                | 98,9        |
| 14            | BMVg    | 30 236                    | 30 235                 | > 99,9      |
| 15            | BMG     | 34 582                    | 29 579                 | 85,5        |
| 16            | BMU     | 89 609                    | 83 788                 | 93,5        |
| 17            | BMFSFJ  | 19 177                    | 19 177                 | > 99,9      |
| 19            | BVerfG  | 4 141                     | 4 141                  | > 99,9      |
| 20            | BRH     | 6 648                     | 6 629                  | 99,7        |
| 23            | BMZ     | 4 374                     | 4 357                  | 99,6        |
| 30            | BMBF    | 4 225                     | 4 210                  | 99,6        |
| <b>Gesamt</b> |         | <b>1 478 278</b>          | <b>1 398 092</b>       | <b>94,6</b> |

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das Bundesfinanzministerium den Ressorts Vorgaben gemacht.<sup>17</sup> 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 2011 übertragbaren Ausgaben entfallen 1,6 Mrd. Euro auf den flexibilisierten Bereich. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr leicht (um 0,1 Mrd. Euro) angestiegen.

## **1.8 Verpflichtungsermächtigungen**

### **1.8.1 Gesunkener Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen**

Im Haushaltsplan 2010 waren Verpflichtungsermächtigungen von 48,5 Mrd. Euro veranschlagt. Dies waren 9,8 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 25,2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.6). Der Ausnutzungsgrad betrug 52 %. Er war damit deutlich niedriger als im Vorjahr. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 1,4 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Haushaltsgesetzgeber hat für das Haushaltsjahr 2010 die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 10 Mio. Euro prozentual begrenzt.<sup>18</sup> Hiermit sollten übermäßige Verbindungen verhindert und

im Hinblick auf die neue verfassungsrechtliche Schuldenbremse haushaltswirtschaftliche Spielräume für Konsolidierungsschritte gesichert werden. Unter Berücksichtigung dieser Begrenzung lag der Ausnutzungsgrad bei 57 %.

Dieser geringe Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen ist ein Indiz dafür, dass auch nicht etatreife Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt worden waren. Der Bundesrechnungshof hat bereits in den vergangenen Jahren gefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der erforderlichen Höhe zu veranschlagen. Dies verlangen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Das Bundesfinanzministerium hat hierzu angemerkt, dass ein Ausnutzungsgrad von etwas mehr als der Hälfte kein ausreichendes Indiz dafür sei, dass auch nicht etatreife Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt wurden. Verschiebe sich der Vertragsabschluss bei großen Bau- und Beschaffungsprojekten, verfälle die entsprechende Verpflichtungsermächtigung. Dies könne sich im Einzelfall in einer Größenordnung von einer Milliarde Euro und mehr auswirken. Außerdem habe die erfreuliche Entwicklung am Arbeitsmarkt zu einem geringeren Ausnutzungsgrad bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit geführt.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass ein Teil des geringen Ausnutzungsgrads auf die vom Bundesfinanzministerium angeführten Ursachen zurückzuführen ist. Gleichwohl bleiben alle Ressorts und das Bundesfinanzministerium aufgefordert, die Etatreife der übrigen Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig zu prüfen.

Soweit Verpflichtungen über- und außerplanmäßig eingegangen wurden, hat das Bundesfinanzministerium dem zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen vorab unterrichtet.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Schreiben des Bundesfinanzministeriums zur Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 10. Juli 2006 – II A 2 – H 1200 – 97/06.

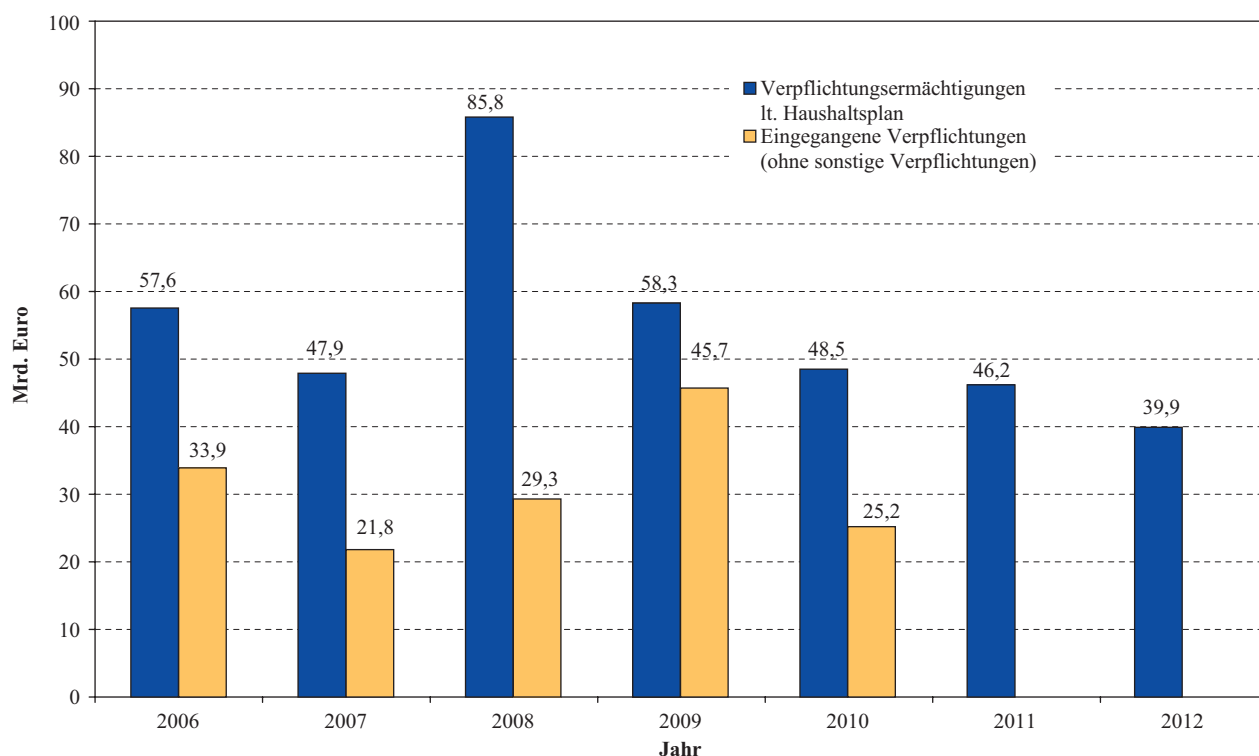
<sup>18</sup> Nach § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2010 durften die Verpflichtungsermächtigungen ab einer Gesamtsumme von 10 Mio. Euro pro Titel grundsätzlich nur bis zu 90 % in Anspruch genommen werden.

<sup>19</sup> Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2010 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.



Abbildung 1.6

### Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen



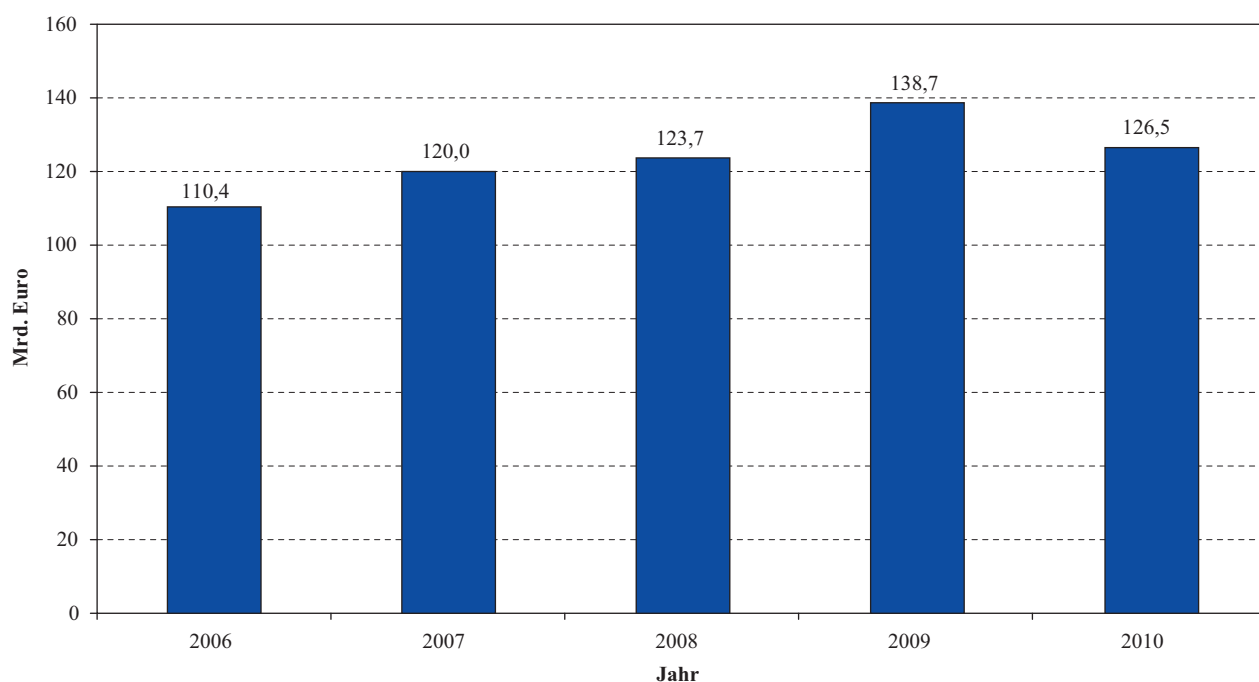
#### 1.8.2 Verpflichtungen gegenüber Höchststand des Vorjahres gesunken

Zum 31. Dezember 2010 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 126,5 Mrd. Euro zu leisten. Der seit

Jahren steigende Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen ging damit zurück (vgl. Abbildung 1.7). Dies könnte eine Folge der im Haushaltsgesetz 2010 festgesetzten pauschalen Reduzierung der Verpflichtungsermächtigungen um 10 % sein.

Abbildung 1.7

### Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen



Von dem Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen entfallen 34,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2011 und 24,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2012 (vgl. Abbildung 1.8). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2011 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt. Die eingegangenen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers ein, da die entsprechenden Haushaltsmittel für andere Zwecke oder für die Haushaltskonsolidierung nicht zur Verfügung stehen.

Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, dass es bei mehrjährigen Projekten notwendig sei, dass die Verwaltung Verpflichtungen eingehen kann, die erst die folgenden Haushaltsjahre belasten. Dieser Belastung trage es Rechnung, indem es bei der Haushaltsaufstellung die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen durch die Vorgabe numerischer Regeln steuere.<sup>20</sup>

Im Übrigen ergebe sich keine Einschränkung des Handlungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers durch die Vorbindung eingegangener Verpflichtungen. Zum einen, weil Verpflichtungsermächtigungen vom Parlament be-

schlossen werden. Zum anderen würden größere Projekte angeschoben bzw. Rechtsverbindlichkeiten eingegangen, die die angemessene Durchführung staatlicher Aufgaben auch in der Zukunft sichern. Außerdem seien bei der Bewertung des Handlungsspielraums neben der Höhe der Gesamtvorbindungen auch die Zahlungsfähigkeiten zu betrachten. Im ersten Folgejahr liege die Vorbindung bei lediglich 11 % des Gesamtausgabevolumens und sinke dann jährlich. Insoweit sei ausreichend ungebundene Gestaltungsmasse vorhanden.

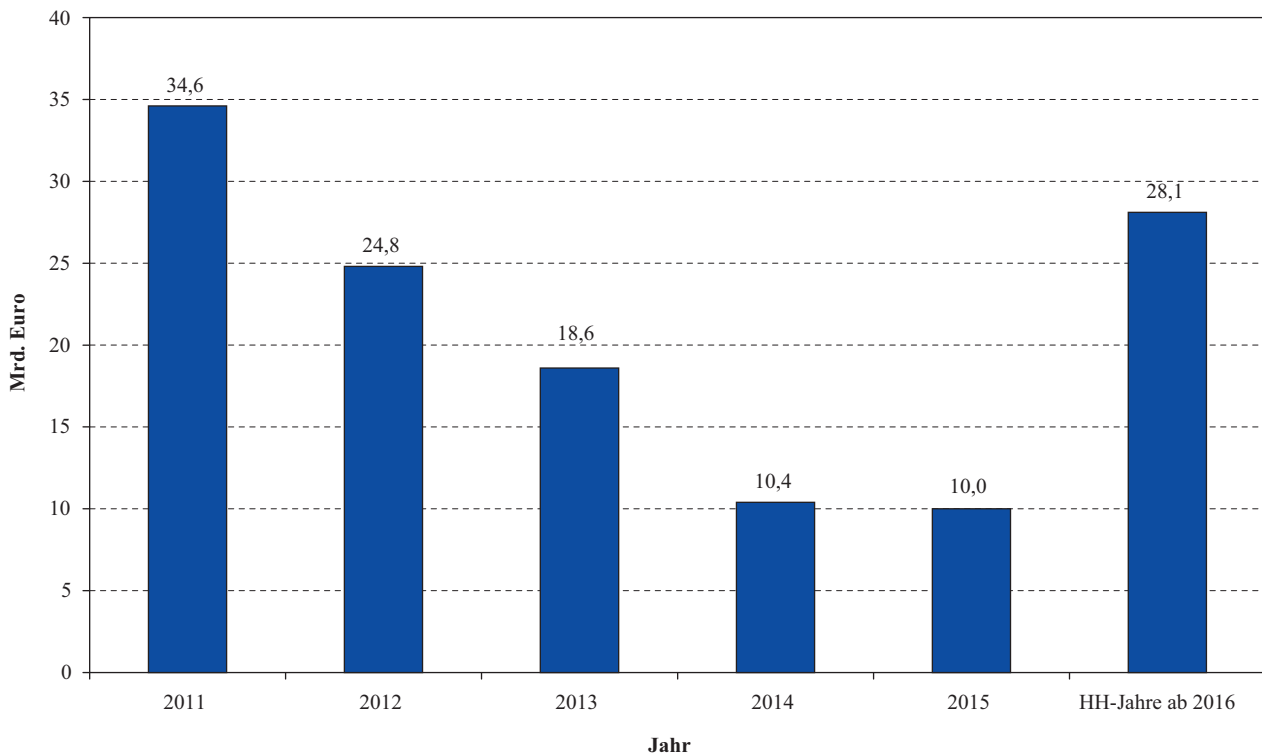
Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass auch eine Vorbelastung aus eingegangenen Verpflichtungen von 34,6 Mrd. Euro den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers einschränkt. Denn neben diesen Vorbelastungen sind weitere große Teile des Bundeshaushalts durch gesetzliche oder vertragliche Vorbindungen<sup>21</sup> festgelegt und stehen so dem Haushaltsgesetzgeber als Gestaltungsmasse nicht mehr zur Verfügung.

<sup>20</sup> Grundsätzlich 80-60-40%-Regel für die maximale Vorbelastung pro Titel in den drei folgenden Haushaltsjahren.

<sup>21</sup> 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 1.8

**Fälligkeiten der bis Ende 2010 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Für die Jahre ab 2012 kommen jeweils die im Vorjahr oder in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen hinzu.

### 1.9 Höhere Gewährleistungsermächtigungen als im Vorjahr

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<sup>22</sup> oder in spezialgesetzlichen Regelungen<sup>23</sup> ausgewiesen.

Durch das Haushaltsgesetz 2010 war das Bundesfinanzministerium ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 477,3 Mrd.

Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 469,5 Mrd. Euro. Ende 2010 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 302,4 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.6). Gegenüber dem Vorjahr waren dies 28,8 Mrd. Euro weniger.

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 durfte das Bundesfinanzministerium Gewährleistungen von 123 Mrd. Euro eingehen. Hiervon hat es noch keinen Gebrauch gemacht (vgl. Tabelle 1.6).

Zusätzlich konnte auch das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) Garantien bis zu 300 Mrd. Euro übernehmen. Die Ausnutzung beim FMS betrug Ende des Jahres 2010 rund 64 Mrd. Euro. Das neu geschaffene Sondervermögen Restrukturierungsfonds musste noch keine Garantien übernehmen.

<sup>22</sup> Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2010 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

<sup>23</sup> 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 1.6

#### Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2010

| Gewährleistungsrahmen für                                                     | Ermächtigungsrahmen | Ausnutzung zu Jahresbeginn | Ausnutzung zum Jahresende | Veränderung im Jahresverlauf |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------------|
|                                                                               | Mrd. Euro           |                            |                           |                              |
| <b>Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz</b>                                 |                     |                            |                           |                              |
| Ausfuhren (Exportkreditgarantien)                                             | 120,0               | 107,8                      | 107,5                     | -0,3                         |
| Ungebundene Finanzkredite, Direktinvestitionen im Ausland                     | 40,0                | 29,7                       | 34,3                      | 4,6                          |
| Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland                                | 240,0               | 129,2                      | 98,0                      | -31,2                        |
| Internationale Finanzinvestitionen                                            | 58,0                | 50,6                       | 53,3                      | 2,7                          |
| Sonstiges                                                                     | 19,3                | 13,8                       | 9,3                       | -4,5                         |
| Summe Haushaltsgesetz                                                         | 477,3               | 331,2                      | 302,4                     | -28,8                        |
| <b>Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze</b>                                |                     |                            |                           |                              |
| Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz) | 22,4                | 0                          | 22,4                      | 22,4                         |
| Europäischer Stabilisierungsmechanismus                                       | 123,0               | 0                          | 0                         | 0                            |
| Summe weitere Gesetze                                                         | 145,4               | 0                          | 22,4                      | 22,4                         |
| <b>Gewährleistungen der Sondervermögen</b>                                    |                     |                            |                           |                              |
| Garantien des FMS                                                             | 300,0               | 147,7                      | 63,6                      | -84,1                        |
| Garantien des Restrukturierungsfonds                                          | 100,0               | 0                          | 0                         | 0                            |
| Sonstiges                                                                     | 1,1                 | 0,6                        | 1,0                       | 0,4                          |
| Summe Sondervermögen                                                          | 401,1               | 148,3                      | 64,6                      | -83,7                        |
| <b>Gesamtsumme</b>                                                            | <b>1 023,8</b>      | <b>479,5</b>               | <b>389,5</b>              | <b>-90,0</b>                 |

Die in der Zukunft aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen wurden bisher nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen. Für den Teilbereich der Exportkreditgarantien des Bundes (sog. Hermes-Deckungen) nahm das Bundesfinanzministerium in der Vermögensrechnung 2010 erstmals Rückstellungen vor. Diese lagen am Ende des Jahres 2010 bei 4,2 Mrd. Euro (vgl. Nummer 1.11). Das Bundesfinanzministerium prüft, ob bei der weiteren Vervollständigung der Vermögensrechnung auch Rückstellungen für weitere Gewährleistungen gebildet werden sollen.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie Einnahmen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2010 insgesamt 1,5 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 Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln angestiegen

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 sie jedoch noch nicht an Dritte gezahlt worden. Dies beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

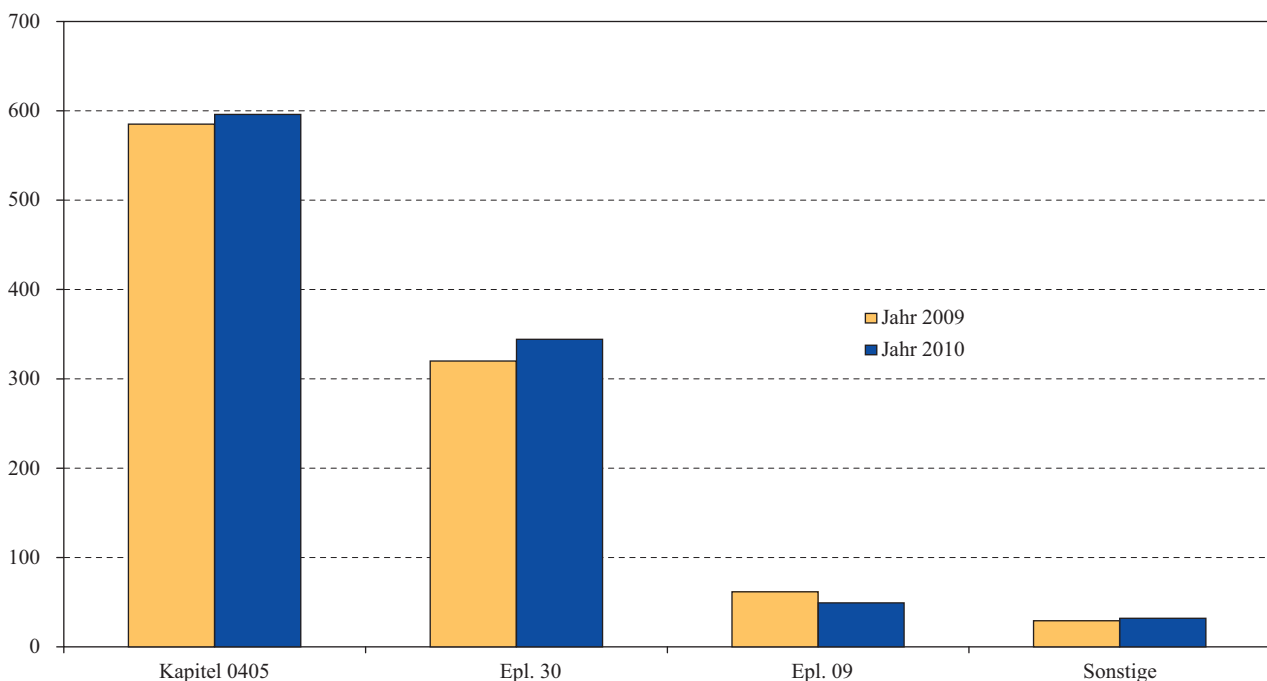
Das Bundesfinanzministerium nahm erstmals in die Haushaltsrechnung 2009 eine Gesamtübersicht über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf. Deren Volumen lag Ende 2010 bei 1 021 Mio. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien – Kapitel 0405 – verfügt dabei mit 596 Mio. Euro über den größten Bestand. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung – Einzelplan 30 – sammelte auf diese Weise 344 Mio. Euro an (vgl. Abbildung 1.9).

Gegenüber dem Vorjahr (996 Mio. Euro) nahm der Gesamtbestand um 25 Mio. Euro oder 2,5 % zu.

Das Bundesfinanzministerium teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes. Es hat ergänzend darauf hingewiesen, dass die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln in den Einzelplänen 30 und 09 – Bundeswirtschaftsministerium – auf der Wissenschaftsfreiheitsinitiative

Abbildung 1.9

#### Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel





fuße. Außerdem würde der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln im Kulturbereich in den kommenden Jahren zurückgehen.

Für den Bundeshaushalt 2012 sei vorgesehen, das im Kulturbereich in die Selbstbewirtschaftung einbezogene Volumen um 240 Mio. Euro abzusenken. Im Übrigen lehne die Bundesregierung eine Ausweitung von Selbstbewirtschaftungsvermerken ab.

### 1.11 Weitere Vervollständigung der 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<sup>24</sup> eine Gesamtübersicht der nachgewiesenen Vermögensbestände und Schulden. Diese Übersicht weicht vom Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegung für das Vermögen des Bundes (VBRO) ab.<sup>25</sup> Sie orientiert sich an dem für Bund und Länder gültigen Verwaltungsrahmen (VKR).

Gegenüber der Vermögensrechnung 2009 wurden folgende wesentliche Änderungen vorgenommen:

- Einführung ergänzender Vermögensgruppen, um Forderungen des Bundes gegenüber Unternehmen und internationalen Einrichtungen, an deren Kapital der Bund beteiligt ist, getrennt von den übrigen Geldforderungen auszuweisen
- Aufnahme von Verbindlichkeiten gegenüber Unternehmen und internationalen Einrichtungen, an deren Kapital der Bund beteiligt ist
- Aktualisierung der Rückstellungen für Pensionsleistungen
- Ergänzung der Informationen zu Gewährleistungen einschließlich des Ausweises von Rückstellungen für Exportkreditgarantien
- Ausweis von Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere

Aufgrund dieser Änderungen sind die Vermögensrechnungen der Jahre 2009 und 2010 nicht mehr unmittelbar vergleichbar.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2009 insgesamt 202 Mrd. Euro. Die Schulden lagen bei 1 402 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 und zur Sanierung ökologischer Altlasten (vgl. Tabelle 1.7).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2009 ausgewiesenen Jahresendbestand sank das Vermögen im Jahr 2010 um 15,8 Mrd. Euro. Das Bundesfinanzministerium verweist auf die bisher als Vermögen berücksichtigten Zahlungen an internationale Fonds, die nicht als Kapitaleinzahlungen oder -erhöhungen zu werten sind. Damit liegt keine Beteiligung des Bundes an diesen Fonds vor (vgl. Nr. 3.3.2 der Vermögensrechnung).

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2010 vorgelegt haben, konnten nicht in die Vermögensermittlung einbezogen werden.<sup>26</sup>

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 2010 zum Stichtag 31. Dezember 2010 neu berechnet. Die Versorgungsverpflichtungen des Bundes bezifferte das Statistische Bundesamt mit 341,2 Mrd. Euro. Die Beihilfeverpflichtungen lagen nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums bei 109,1 Mrd. Euro. Dem standen Vermögenswerte von insgesamt 4,0 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. Künftige Einstellungen berücksichtigte es nicht.

Insgesamt machte das Bundesfinanzministerium mit der Vermögensrechnung 2010 einen weiteren Schritt hin zu einer aussagekräftigeren Darstellung. Der systematische Ausbau der Vermögensrechnung ist Bestandteil des neu ausgerichteten Projekts zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR-Projekt). Zu dessen weiteren Zielen zählen

- die Standardisierung der Finanzbuchhaltung und der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR),
- die verbesserte Transparenz des kameralen Haushalts durch Neustrukturierung der Einzelplanstruktur und
- die Verbesserung der IT-Unterstützung im Haushalts- und Rechnungswesen.

Der vorgesehene Ausbau der Vermögensrechnung entspricht den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> In den Jahren 2001 bis 2008 wurde auf eine Gesamtübersicht verzichtet.

<sup>25</sup> Der Entwurf der VBRO aus dem Jahr 1953 wurde nicht in Kraft gesetzt, ist aber dennoch grundsätzlich anzuwenden.

<sup>26</sup> Vgl. S. 80 der Vermögensrechnung.

<sup>27</sup> Vgl. Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 1.11.

Tabelle 1.7

**Übersicht über Vermögen und Schulden**

| <b>Vermögen</b>                                                                       | <b>31. Dezember 2010<br/>Mrd. Euro</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| I. Immaterielles Vermögen                                                             | - *                                    |
| II. Sachvermögen                                                                      | - *                                    |
| III. Finanzvermögen                                                                   | 92,9                                   |
| <i>davon: Kapitalbeteiligungen</i>                                                    | (37,3)                                 |
| <i>Sonder- und Treuhandvermögen</i>                                                   | (55,6)                                 |
| IV. Vorräte                                                                           | - *                                    |
| V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände                                      | 41,5                                   |
| <i>davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen</i>                              | (25,3)                                 |
| <i>Sonstige Forderungen</i>                                                           | (16,2)                                 |
| VI. Wertpapiere                                                                       | 44,4                                   |
| VII. Flüssige Mittel                                                                  | 23,4                                   |
| <b>Vermögen gesamt</b>                                                                | <b>202,2</b>                           |
| <b>Schulden</b>                                                                       |                                        |
| I. Kreditmarktverbindlichkeiten<br>einschl. Kassenverstärkungskredite                 | 1 078,3                                |
| II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen                                  | - *                                    |
| III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen                                 | 1,7                                    |
| IV. Sonstige Verbindlichkeiten                                                        | 0,04                                   |
| V. Rückstellungen                                                                     | 456,9                                  |
| <i>davon: Versorgungsrückstellungen</i>                                               | (341,2)                                |
| <i>Beihilferückstellungen</i>                                                         | (109,1)                                |
| <i>Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen</i>                                | (4,2)                                  |
| <i>Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere</i> | (2,4)                                  |
| VI. Sonder- und Treuhandvermögen                                                      | 66,9                                   |
| <b>Schulden gesamt</b>                                                                | <b>1 603,9</b>                         |
| <b>Vermögens-/Schuldensaldo</b>                                                       | <b>-1 401,8</b>                        |

\* Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Auch die Maßnahmen zur Standardisierung der Finanzbuchhaltung können die Weiterentwicklung der Vermögensrechnung unterstützen. Das betrifft insbesondere die Anlagenbuchhaltung.

Als ein erstes Element zur Verbesserung der Transparenz im Bundeshaushalt hat das Bundesfinanzministerium einen Entwurf einer neuen kameralen Gliederungsstruktur der Einzelpläne und Kapitel entwickelt. Er enthält geän-

derte Summendarstellungen, ergänzende Daten (z. B. Ausgabereste) und eine zusammenfassende Darstellung der politischen Schwerpunkte. Die im Haushaltsplan enthaltenen politischen und fachlichen Schwerpunkte werden so besser erkennbar, die funktionale Ausrichtung des Haushalts wird gestärkt.

Der Bundesrechnungshof wird – wie bisher – das MHR-Projekt beratend begleiten und an den notwendigen haushaltsrechtlichen und -technischen Umsetzungsschritten mitwirken.

## **1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes**

Die Haushaltsrechnung weist 25 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zu fünf wesentlichen Sondervermögen werden in den nachfolgenden Textziffern dargestellt.

### **1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds**

Der Bund errichtete zur Finanzierung von Maßnahmen des sogenannten Konjunkturpakets II im Jahr 2009 das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF).<sup>28</sup> Der Wirtschaftsplan des ITF hat ein finanzielles Volumen von insgesamt 25,2 Mrd. Euro. Hiervon sind 4,8 Mrd. Euro für Zinsausgaben vorgesehen und 20,4 Mrd. Euro für konjunkturstützende Fördermaßnahmen in den Jahren 2009 bis 2011. Die Mittel werden für folgende Bereiche zur Verfügung gestellt:

- Finanzhilfen des Bundes für zusätzliche Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (10 Mrd. Euro)
- Investitionen des Bundes (4 Mrd. Euro)
- PKW-Umweltprämie (5 Mrd. Euro)
- Aufstockung des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (0,9 Mrd. Euro)
- Forschung und Entwicklung für Mobilität (0,5 Mrd. Euro).

Bis Ende 2010 wurden für diese Förderbereiche insgesamt 12,8 Mrd. Euro ausgegeben. Das sind 63 % der Mittel, die für konjunkturstützende Maßnahmen vorgesehen sind. Zur Wirksamkeit der Maßnahmen hat der Bundesrechnungshof in Teil I Nr. 1 seiner Bemerkungen 2010 – Weitere Prüfungsergebnisse – berichtet (vgl. Bundestagsdrucksache 17/5350).

Das Bundesfinanzministerium ist ermächtigt, die erforderlichen Kreditmittel bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro für das Sondervermögen aufzunehmen. Zur Tilgung der

Schulden des ITF werden Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn eingesetzt, die den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigen und nicht zur Tilgung der Schulden des Erblastentilgungsfonds benötigt werden. Der ITF wird aufgelöst, wenn seine Schulden getilgt sind.

Zum Jahresende 2010 wies die Vermögensrechnung des Bundes für den ITF einen Vermögensbestand von insgesamt 2 328 Mio. Euro und einen Schuldenstand von 14 441 Mio. Euro aus. Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH berechnete demgegenüber in ihrer Übersicht über den Stand der Schuld der Bundesrepublik Deutschland zum 31. Dezember 2010 einen Schuldenstand des ITF von 13 991 Mio. Euro. Das Bundesministerium erläuterte diese abweichenden Schuldenstände in der Vermögensrechnung nicht.

Der Bundesrechnungshof hat sich wiederholt dafür ausgesprochen<sup>29</sup>, dass das Bundesministerium auf differierende Schuldenstände in der Vermögensrechnung und in anderen amtlichen Veröffentlichungen hinweist und Abweichungen nachvollziehbar darstellt. Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu prüfen (vgl. Nr. 1.5.5).

### **1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds**

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde am 18. Oktober 2008 errichtet. Er soll Finanzinstituten bei der Überwindung von Liquiditätsengpässen helfen sowie deren Eigenkapitalbasis stärken. Zum Stichtag 31. Dezember 2010 garantierte er Schuldverschreibungen der Finanzinstitute in Höhe von 64 Mrd. Euro. Zudem hat er 29 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen (Beteiligungen) und Risikoübernahmen aufgewendet. Die dazu erforderlichen Kredite nahm die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH im Rahmen ihres einheitlichen Schuldenmanagements für den Bund auf.

Seit dem 1. Januar 2011 vergibt der FMS keine neuen Leistungen mehr. Die bis zum 31. Dezember 2010 gewährten Stabilisierungshilfen laufen bis zu ihrer Endfälligkeit oder Rückzahlung weiter.

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 noch nicht in Anspruch genommen worden.

Der von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung verwaltete FMS schloss das Jahr 2010 mit einem Fehlbetrag von 4,8 Mrd. Euro ab. Dieser Fehlbetrag entstand im Wesentlichen aus einer Rückstellung für die gesetzlich

<sup>28</sup> 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).

<sup>29</sup> Vgl. gleichlautende Forderung in den Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 1.12.1.

vorgegebene Verlustausgleichspflicht des Bundes gegenüber der FMS Wertmanagement, der Abwicklungsanstalt für ehemalige Vermögenswerte der Hypo Real Estate-Gruppe (HRE), in Höhe von 3,87 Mrd. Euro sowie aus dem Bewertungsergebnis des Fonds.

### 1.12.3 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 2010 leistete es Auszahlungen von 321 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2010 neu abgeschlossenen Förderkredite entfielen davon 16 Mio. Euro.

Nach der vom Bundeswirtschaftsministerium für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz stieg der Vermögensbestand<sup>30</sup> zum 31. Dezember 2010 um 357 Mio. Euro und beträgt nun 14,1 Mrd. Euro. Der Vermögensbestand liegt um 0,3 Mrd. Euro (2,4 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen von 13,8 Mrd. Euro. Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2010. Damit hat das Bundeswirtschaftsministerium als Verwalter des Sondervermögens seinen gesetzlichen Auftrag, den Vermögensbestand zu erhalten, erfüllt.

### 1.12.4 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 2010 betrugen 7,4 Mrd. Euro.<sup>31</sup> 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 5,2 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2011 sind erneut 5,2 Mrd. Euro veranschlagt, um den Fehlbetrag des BEV auszugleichen (bei Gesamtausgaben des BEV von 7,4 Mrd. Euro).

Im Jahr 2010 zahlte das BEV 3,6 Mrd. Euro Versorgungsbezüge. Die Zahl der Versorgungsberechtigten ist seit Beginn der Bahnreform um 22,5 % zurückgegangen.

Die zum 31. Dezember 2010 ausgewiesenen Aktiva des BEV von 809,4 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen<sup>32</sup>:

- Immobilien (386 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (45 Mio. Euro),
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (355 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV hat sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 386 Mio. Euro im Jahr 2010 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 hatte. Daneben hatte 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 119 098. Im Jahr 2010 waren es noch 45 615. Dies sind 73 483 Personen oder 61,7 % weniger.

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 wegen des erheblichen Aufgabenrückgangs des BEV 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.

<sup>30</sup> Der Vermögensbestand entspricht den Vermögenswerten abzüglich der Verbindlichkeiten und Rückstellungen.

<sup>31</sup> Darin sind 0,4 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die KBS Renten-Zusatzversicherung enthalten.

<sup>32</sup> Vgl. S. 35 der Vermögensrechnung.

### 1.12.5 Erblastentilgungsfonds

Im Sondervermögen Erblastentilgungsfonds sind zusammengefasst:

- Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Alt-krediten 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. Seitdem wird der Schuldendienst unmittelbar aus dem Bundeshaushalt geleistet.

Zum Jahresende 2010 betrugen die Verbindlichkeiten des Sondervermögens noch 52,6 Mio. Euro. Dem standen Forderungen von 35,6 Mio. Euro gegenüber.

### 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 beigelegt (§ 85 Nummer 3 BHO). Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Werte entsprechen dem in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapital. Die behördeneigenen Kantinen des Einzelplans 14 (Bundesverteidigungsministerium) sind erstmals in die Vermögensrechnung 2010 aufgenommen worden.

Das Bundesfinanzministerium hat hierzu ergänzt, dass es sich bei dem für Einzelplan 14 ausgewiesenen Betrag um die Summe der erstmalig ermittelten Rechnungswerte aller Bordkantinen, Feldlagerkantinen und Marketenderwarenverkaufseinrichtungen der Bundeswehr (insgesamt ca. 100 Einrichtungen) handele. Außerdem seien im Haushalt 2011 erstmals die Voraussetzungen geschaffen worden, die gebuchten Einnahmen und Ausgaben der Kantineneinrichtungen in Beziehung zu der unterjährigen Vermögensänderung zu setzen.

Tabelle 1.8

### Bundesbetriebe und Kantinen

| Bundesbetriebe und Kantinen                                                                                                                              | Bestand<br>01.01.2010 | Bestand<br>31.12.2010 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
|                                                                                                                                                          | Euro                  |                       |
| Wirtschaftsbetriebe Meppen<br>(Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen)                                          | 5 053 139             | 6 285 461             |
| Wasserwerke Oerbke<br>(Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbommel und die Gemeinden Fallingbommel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz) | 1 626 079             | 2 450 659             |
| Bundesmonopolverwaltung für Branntwein<br>(Verwertungsstelle)                                                                                            | 47 550 145            | 47 550 145            |
| Behördeneigene Kantinen                                                                                                                                  |                       |                       |
| Einzelplan 08                                                                                                                                            | 1 546                 | 1 894                 |
| Einzelplan 09                                                                                                                                            | 8 244                 | 20 577                |
| Einzelplan 10                                                                                                                                            | 2 448                 | 2 512                 |
| Einzelplan 14                                                                                                                                            | 0                     | 1 998 380             |



## 2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Abbau der Neuverschuldung konsequent fortsetzen\*

### 2.0

Nach der konjunkturellen Erholung in den Jahren 2010 und 2011 wirken sich die günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch auf den Bundeshaushalt aus. Nachdem die Nettokreditaufnahme im Jahr 2010 mit 44,0 Mrd. Euro einen historischen Höchststand verzeichnete, sind im Haushaltsentwurf 2012 noch 27,2 Mrd. Euro veranschlagt. Die Rückführung der Neuverschuldung wird vor allem durch die steigenden Steuereinnahmen gestützt. Trotzdem sind im Finanzplanungszeitraum 2011 bis 2015 neue Kredite von insgesamt 85,5 Mrd. Euro vorgesehen. Die Kreditbelastungen des Bundeshaushalts bleiben damit hoch.

Außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt sind die Haushaltsmittel des Sondervermögens „**Energie- und Klimafonds**“. Es ist nicht ersichtlich, dass eine Ausgliederung von energie- und klimabezogenen Ausgaben zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt. Um eine Parzellierung des Haushalts zu verhindern und den Grundsätzen der Einheit und Transparenz des Haushalts zu entsprechen, sollten diese Mittel im Bundeshaushalt veranschlagt werden.

Im Haushalt 2011 findet die neue verfassungsrechtliche **Schuldenregel** erstmals Anwendung. Nach einem Übergangszeitraum sieht sie für den Bund eine strukturelle Kreditaufnahme von maximal 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes vor. Spätestens bis zum Jahr 2016 muss der Bund seine Neuverschuldung schrittweise auf diesen Wert zurückführen (Abbaupfad). Als Ausgangswert für den Abbaupfad legte die Bundesregierung in ihrem Haushaltsentwurf Mitte 2010 eine prognostizierte Nettokreditaufnahme von 65,2 Mrd. Euro zugrunde. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme 2010 betrug 44,0 Mrd. Euro. Würde man bei der Berechnung des Abbaupfades auf das tatsächliche Haushaltsergebnis 2010 abstellen, ergäben sich deutlich niedrigere Neuverschuldungsspielräume bis 2015.

Für die Jahre 2013 bis 2015 sind Zahlungen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus von jährlich 4,3 Mrd. Euro vorgesehen. Diese Leistungen werden zwar als defizitneutral bewertet, erhöhen aber den Schuldenstand des Bundes. Die Finanzplanungsjahre 2014 und 2015 enthalten außerdem Globale Minderausgaben von jeweils 4,8 Mrd. Euro, die noch durch Einsparmaßnahmen konkretisiert werden müssen.

Zur Einhaltung der Schuldenregel ist es nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes erforderlich, das in den Sparbeschlüssen der Bundesregierung vorgesehene Konsolidierungsvolumen von rund 80 Mrd. Euro vollständig umzusetzen. Soweit sich aufgrund der günstigen Konjunkturentwicklung weitere Haushaltsentlastungen gegenüber der Planung ergeben, sollten diese konsequent für den schnelleren Abbau der Neuverschuldung eingesetzt werden.

Um die Einhaltung der Schuldenregel nicht zu gefährden, bedürfte es zur Finanzierung von Steuerentlastungen oder Mehrausgaben zusätzlicher Konsolidierungsschritte.

Der Haushaltsentwurf 2012 wurde erstmals im Wege des **Top-Down-Verfahrens** aufgestellt. Durch den Beschluss vom 16. März 2011 hat das Bundeskabinett den Ressorts verbindliche Eckwerte zur Haushaltsaufstellung vorgegeben. Das neue Verfahren kann dazu beitragen, die Haushaltsaufstellung zu straffen und im Sinne der neuen Schuldenregel zielorientiert durchzuführen.

Sozial- und Zinsausgaben prägen die Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Die **Sozialausgaben** beanspruchen seit Jahren mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens. Trotz der konjunkturell bedingten Entlastungen vor allem bei den Arbeitsmarktausgaben wird sich dieser Anteil nicht signifikant verringern. Gründe für den hohen Sozialausgabenanteil sind vor allem die zunehmende Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme sowie die Übernahme von Sozialleistungen, die bislang die Gemeinden zu tragen hatten. Nach dem Haushaltsentwurf 2012 sind ungeachtet der günstigen Konjunkturdaten und der beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen rechnerisch 63 % der Steuereinnahmen des Bundes durch Sozialausgaben gebunden. Unter Einbeziehung der **Zinsausgaben** werden die Steuern zu fast vier Fünftel durch Sozial- und Zinsausgaben aufgezehrt.

Die Gesamtausgaben des Bundes für die Alterssicherungssysteme belaufen sich im Haushalt 2011 auf 102 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**. Hier ist im Finanzplanungszeitraum mit steigenden Ausgaben des Bundes zu rechnen, auch wenn die in den Jahren 2008 bis 2010 unterbliebenen Rentenminderungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben nachgeholt werden.

Die günstige Entwicklung am **Arbeitsmarkt** entlastet den Bundeshaushalt und den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit. Die Bundesagentur kann nach den Prognosen der Bundesregierung trotz einer Verringerung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung bereits im Jahr 2012 wieder einen positiven Finanzierungssaldo erzielen. Nach dem Haushaltsentwurf 2012 gehen auch die Arbeitsmarktausgaben des Bundes zurück. Allerdings hat der Bund ab dem Jahr 2012 zusätzliche Ausgaben zur Entlastung der Gemeinden zu tragen. So beteiligt er sich in höherem Umfang an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie an den Kosten bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Aus dem Bundeshaushalt fließen in zunehmendem Umfang Zuschüsse an die **Gesetzliche Krankenversicherung** (GKV). Trotz verschiedener Maßnahmen zur Kostendämpfung und zur Einnahmenverbesserung bleibt der Finanzierungsbedarf der GKV hoch. Im Zeitraum 2011 bis 2015 sind hierfür nach dem Finanzplan 72 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vorgesehen. Nur wenn es gelingt, die Finanzen der GKV dauerhaft zu stabilisieren, wird der Bund den Finanzierungsdruck auf seinen Haushalt vermindern können.

\* Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 29. September 2011 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Anfang September 2011.

Bei den **Zinsen** sehen der Haushaltsentwurf 2012 und der Finanzplan höhere Ausgabenansätze vor. Die Haushalts- und Finanzplanung trägt damit dem Risiko eines steigenden Zinsniveaus Rechnung. Sollten sich die Zinssätze an den Kreditmärkten erhöhen, würde dies angesichts hoher jährlicher Bruttokreditaufnahmen von 270 bis 280 Mrd. Euro massiv auf die Zinslast des Bundes durchschlagen.

Die **Steuereinnahmen** stellen die mit Abstand wichtigste Finanzierungsbasis für den Bundeshaushalt dar. Nach der Steuerschätzung vom Mai 2011 weisen der Haushaltsentwurf 2012 und der Finanzplan deutlich steigende Steuereinnahmen aus. Auf Basis der günstigen Konjunkturprognosen können Mindereinnahmen bei der Kernbrennstoffsteuer kompensiert werden. Dies gilt auch für die im Rahmen der Konjunkturpakete beschlossenen Steuerentlastungen sowie die bislang noch nicht auf den Weg gebrachte Finanzmarkttransaktionssteuer. Den prognostizierten Anstieg der Steuereinnahmen wird der Bund benötigen, um die mittelfristigen Konsolidierungsanforderungen an den Bundeshaushalt erfüllen und spätestens im Jahr 2016 einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt erreichen zu können.

Im **vertikalen Finanzausgleich** leistet der Bund hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind zwar rückläufig. Die insoweit frei werdenden Mittel sind aber in der Finanzplanung bis 2015 bereits berücksichtigt. Sie werden eingesetzt, um die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen.

Die **Erlöse aus Kapitalverwertungen** steigen nach dem Haushaltsentwurf 2012 auf 5,1 Mrd. Euro an. In den Folgejahren gehen sie deutlich zurück. Mit Inkrafttreten der neuen Schuldenregel werden Einnahmen aus Privatisierungsmaßnahmen bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme im Ergebnis wie Einnahmen aus Krediten behandelt.

In den Jahren 2009 und 2010 ist die **Nettokreditaufnahme** in der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise stark angestiegen. Der im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan enthaltene Rückgang trägt den Vorgaben der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel Rechnung. Sie enthält wesentliche Elemente, um den Haushalt in konjunkturellen Normalzeiten mit deutlich geringerer Neuverschuldung auszugleichen. Die Schuldenquote kann so nachhaltig gesenkt werden.

Einer konsequenten Umsetzung der neuen Schuldenregel bedarf es nicht zuletzt angesichts der wachsenden **Gesamtverschuldung** des Bundes. Der Gesamtschuldenstand des Bundes (einschließlich seiner Extrahaushalte) betrug zum Jahresende 2010 rund 1,3 Billionen Euro. Überwiegend verantwortlich für den starken Anstieg um 355 Mrd. Euro seit Ende 2007 sind die Schulden, die der Bund im Zusammenhang mit den Stützungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Finanzmarktkrise übernommen hat. Eine belastbare Aussage, in welcher Größenordnung die Finanzmarktkrise den Schuldenstand dauerhaft erhöhen wird, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Neben der Kreditmarktverschuldung können sich auch aus dem stark gestiegenen **Gewährleistungsvolumen** Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Über

die im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungen und den vom Finanzmarktstabilisierungsfonds ausgereichten Garantien hinaus hat der Bund sich bereit erklärt, erhebliche Garantien zur Stabilisierung des Euro zur Verfügung zu stellen. Hierzu wird neben einer Erhöhung des Garantierahmens der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität ab dem Jahr 2013 der Europäische Stabilitätsmechanismus eingerichtet. Die im Haushaltsgesetz und anderen Gesetzen enthaltenen Gewährleistungsrahmen des Bundes belaufen sich auf rund 800 Mrd. Euro. Belastungen für den Bundeshaushalt hieraus können für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

Mit den auf europäischer Ebene beschlossenen Reformwerken soll eine Basis geschaffen werden, um eine stärkere finanzpolitische Stabilitätskultur und Haushaltsdisziplin bei den Mitgliedern der Eurozone und den übrigen EU-Staaten durchzusetzen. Für Deutschland ist bei gesamtstaatlicher Betrachtung mit einer deutlichen Verbesserung der **Defizitentwicklung** bereits im Jahr 2011 zu rechnen, sodass Deutschland die Vorgaben des laufenden Defizitverfahrens früher als erwartet erfüllen wird. Allerdings wird die **Schuldenquote** weiterhin deutlich über dem Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsproduktes liegen. Gerade die Entwicklung des Schuldenstandes signalisiert, dass vor allem der Bund noch vor erheblichen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen steht.

## 2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte bis 2015<sup>1</sup>

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2012 und des Finanzplans bis 2015 spiegeln den Konjunkturaufschwung nach der Wirtschafts- und Finanzkrise wider. Nachdem im Jahr 2010 das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um real 3,6 % gestiegen ist, rechnet die Bundesregierung für das Jahr 2011 mit einem BIP-Wachstum von 2,6 %, das möglicherweise noch höher ausfallen könnte.<sup>2</sup> Für den Haushaltsentwurf 2012 legt sie eine Wachstumsprognose von 1,8 % zugrunde und für die Folgejahre gehen ihre Projektionen von einem jährlichen Wachstum von 1,5 % aus.<sup>3</sup> Wenn diese Projektionen eintreten, bietet die wirtschaftliche Entwicklung die Grundlage für eine Gesundung der Bundesfinanzen.

### 2.1.1 Haushaltsentwurf 2012

#### 2.1.1.1

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2012 enthält **Gesamtausgaben** von 306,0 Mrd. Euro. Vergleicht man die Sollzahlen, sind dies 0,2 Mrd. Euro oder 0,1 % mehr als das Soll 2011 (vgl. Abbildung 2.1). Allerdings wird das Ist-Ergebnis des Haushalts 2011 aller Voraussicht nach das Soll deutlich unterschreiten. Nach Einschätzung der Bundes-

<sup>1</sup> Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2010 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2011 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2010, Haushaltsplan 2011, Haushaltsentwurf 2012 (Bundestagsdrucksache 17/6600), Finanzplan von 2011 bis 2015 (Bundestagsdrucksache 17/6601), Finanzbericht 2012 des Bundesfinanzministeriums.

<sup>2</sup> Die Deutsche Bundesbank und einige Forschungsinstitute prognostizieren ein BIP-Wachstum 2011 von über 3 %.

<sup>3</sup> Finanzplan 2011 bis 2015, Bundestagsdrucksache 17/6601, Nr. 1.1 und Tabelle 18.

regierung könnte die Nettokreditaufnahme des Haushalts 2011 in einer Größenordnung von 30 Mrd. Euro liegen und damit den Ansatz von 48,4 Mrd. Euro unterschreiten. Hierzu tragen u. a. Mehreinnahmen im Steuerbereich und Minderausgaben im Bereich des Arbeitsmarktes bei.

Der Haushaltsentwurf 2012 sieht Mehrausgaben gegenüber dem Haushalt 2011 vor allem in folgenden Bereichen vor:

- Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (+1,5 Mrd. Euro),
- Leistungen an die Rentenversicherung (+1,4 Mrd. Euro),
- Mehrausgaben für Bildung und Forschung (+1,2 Mrd. Euro, davon +0,6 Mrd. Euro für den Hochschulpakt 2020),
- Zinsausgaben (+3,0 Mrd. Euro),
- Personalausgaben für ziviles Überhangpersonal im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (+1,0 Mrd. Euro)<sup>4</sup> sowie
- Mietausgaben im Rahmen des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements insbesondere im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (+0,9 Mrd. Euro); die Ausgaben führen zu entsprechenden Mehreinnahmen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben mit der Folge höherer Abführungen an den Bundeshaushalt.

<sup>4</sup> Mittelschicht aus Einzelplan 14.

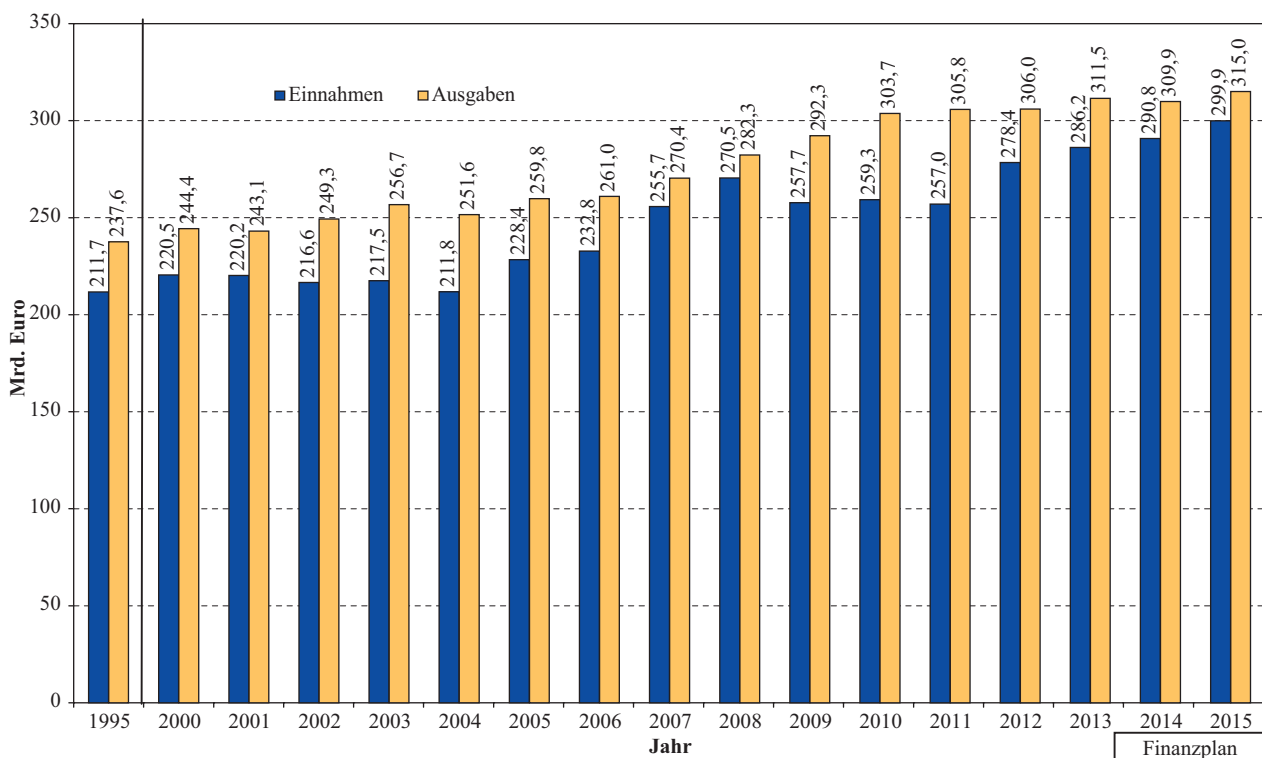
Die **Einnahmen** im Haushaltsentwurf 2012 – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – liegen bei 278,4 Mrd. Euro. Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 247,4 Mrd. Euro. Dies bedeutet nicht nur eine Steigerung gegenüber dem Haushalt 2011 (Soll: 229,2 Mrd. Euro), sondern auch gegenüber den Annahmen des bisherigen Finanzplans für das Jahr 2012 (232,8 Mrd. Euro). Der Höchstwert der Steuereinnahmen des letzten Haushalts vor der Wirtschaft- und Finanzkrise im Jahr 2008 (239,2 Mrd. Euro) wird damit um mehr als 8 Mrd. Euro übertroffen.

Im Vergleich zum bisherigen Finanzplan (2010 bis 2014) enthält der Haushaltsentwurf 2012 bei der Kernbrennstoffsteuer um 1,0 Mrd. Euro reduzierte Einnahmen. Für die weiterhin angestrebte Finanzmarkttransaktionssteuer sind im Haushaltsentwurf 2012 keine Einnahmen veranschlagt. Der bisherige Finanzplan sah hier Einnahmen von 2,0 Mrd. Euro vor. Die geringeren Einnahmen sollen allerdings durch die konjunkturbedingten höheren Steuereinnahmen kompensiert werden.

Das Finanzierungsdefizit 2012 soll 27,6 Mrd. Euro betragen (vgl. Abbildung 2.2). Für die **Nettokreditaufnahme** sind 27,2 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem bisherigen Finanzplanansatz für das Haushaltsjahr 2012 (40,1 Mrd. Euro) ist dies ein deutlicher Rückgang. Im Vergleich mit der für den Haushaltsverlauf 2011 erwarteten Nettokreditaufnahme von rund 30 Mrd. Euro fällt der Rückgang jedoch nur gering aus. Die Kreditfinanzierungsquote wird nach der Planung auf 8,9 % sinken.

Abbildung 2.1

### Entwicklung der Einnahmen<sup>a</sup> und Ausgaben<sup>b</sup>

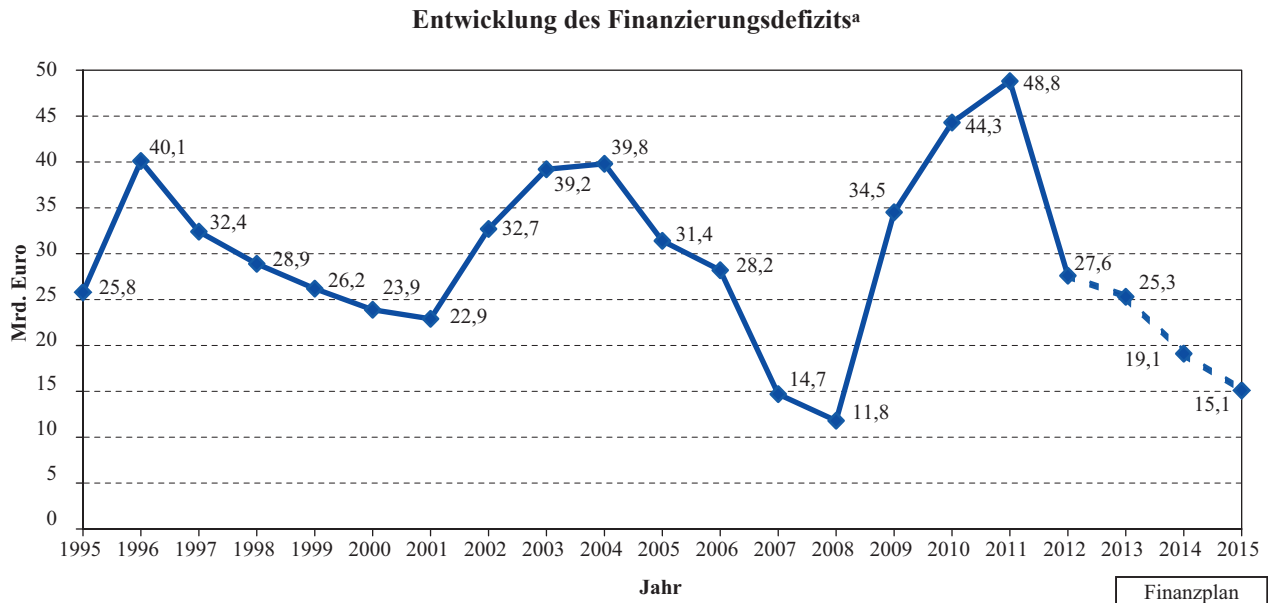


<sup>a</sup> Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen.

<sup>b</sup> Ausgaben der Haushalte 2014 und 2015 unter Einbeziehung der Globalen Minderausgaben von jeweils 4,8 Mrd. Euro.



Abbildung 2.2



<sup>a</sup> Für 2011 wird nach dem Haushaltsverlauf bis Jahresmitte 2011 eine Größenordnung von 30 Mrd. Euro geschätzt.

### 2.1.1.2

Außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt sind die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens „**Energie- und Klimafonds**“ (EKF).<sup>5</sup> Die im Wirtschaftsplan dieses Sondervermögens enthaltenen Haushaltsmittel sollen das Ziel finanziell flankieren, den Anteil regenerativer Energien an der Stromversorgung bis auf 35 % im Jahr 2020 zu erhöhen.<sup>6</sup> Für das Jahr 2012 sind Ausgaben von 0,8 Mrd. Euro eingeplant, die in den Folgejahren auf jährlich 3,3 Mrd. Euro ansteigen sollen. Darin enthalten sind auch Verlagerungen von Ausgaben des Programms „Elektromobilität“ aus dem Bundeshaushalt.

Zur Finanzierung soll der EKF die – bislang im Bundeshaushalt veranschlagten – Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (CO<sub>2</sub>-Emissionshandel) erhalten. 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.<sup>7</sup> Nach dem Beschluss der Bundesregierung zur Verkürzung der Laufzeiten der Kernkraftwerke entfällt diese Einnahmenquelle jedoch.

Sondervermögen sind rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfül-

lung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind. Sie stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar, mit dem eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden soll. Deshalb ist an die Gründung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen. Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können.

Vor diesem Hintergrund überzeugt es nicht, den EKF aufrecht zu erhalten. Es ist nicht ersichtlich, dass die Ausgliederung der Haushaltsmittel zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt. Eher ist das Gegenteil zu erwarten. So sind Programme und Maßnahmen zur Unterstützung einer das Klima schonenden Energieversorgung und -verwendung nicht nur im Wirtschaftsplan des EKF, sondern auch im Bundeshaushalt (vor allem in Kapiteln der Einzelpläne 09, 12, 16 und 30)<sup>8</sup> veranschlagt. Für einen transparenten, wirtschaftlichen und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlich, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren. Hierzu könnte ein eigenes Kapitel für den EKF in einem Einzelplan eingerichtet werden. Es würde die Kontrolle des Parlaments erleichtern, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes in der Haushaltsrechnung des Bundeshaushalts nachgewiesen werden.

Das Bundesfinanzministerium hat dargelegt, eine Verlagerung der Mittel des EKF in den Bundeshaushalt sei weder fach- noch haushaltspolitisch sinnvoll. Mit dem EKF würde ein hohes Maß an Transparenz, insbesondere hin-

<sup>5</sup> Der EKF wurde durch Gesetz vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I, S. 1807) errichtet.

<sup>6</sup> Vgl. dazu im Einzelnen: Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ – Bundestagsdrucksache 17/6075.

<sup>7</sup> Geplant waren hieraus jährliche Einnahmen des EKF von 300 Mio. Euro.

<sup>8</sup> Ausgaben in den Bereichen „Klima- und Umweltschutz“, „Erneuerbare Energien“, „Energieeffizienz“ und „Mobilität“ enthalten u. a. die Kapitel 0905, 1202, 1225, 1602 und 3004.

sichtlich der Verwendung der Erlöse aus dem Emissionshandel für zusätzliche Programmausgaben sichergestellt. Die Bündelfunktion des EKF bewirke eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit und damit einen effizienten Einsatz der Haushaltsmittel. Dies zeige sich auch daran, dass die Hälfte der Ausgabetitel des EKF von mehreren Ressorts gemeinsam bewirtschaftet werden soll.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnten die angeführten Vorteile auch bei einer Veranschlagung und Bewirtschaftung der Mittel des EKF innerhalb des Bundeshaushalts erreicht werden. Wegen der Bedeutung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Haushaltseinheit sollte die Errichtung weiterer Sondervermögen daher künftig nur in eng umrissenen Ausnahmefällen zugelassen werden. Die Bündelung von Aufgaben gehört aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht dazu.

### 2.1.2 Finanzplan bis 2015

Nach dem neuen Finanzplan sollen die Gesamtausgaben im Haushalt 2013 auf 311,5 Mrd. Euro steigen, im Jahr 2014 leicht auf 309,9 Mrd. Euro sinken und im Jahr 2015 wieder auf 315,0 Mrd. Euro steigen. Der Anstieg im Jahr 2013 ist vor allem auf die im Zeitraum 2013 bis 2017 zu leistenden jährlichen Raten von 4,3 Mrd. Euro zurückzuführen, mit denen sich Deutschland am Kapitalstock des **Europäischen Stabilitätsmechanismus** beteiligt (vgl. Nummer 2.8.2). Die Ausgabenzuwächse im Jahr 2015 entfallen insbesondere auf den Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Rentenausgaben) und den Einzelplan der Bundesschuld (Zinsausgaben).

Die Ausgabenplafonds 2014 und 2015 enthalten Globale Minderausgaben von jeweils 4,8 Mrd. Euro. Diese Finanzierungslücken müssen bei der Fortschreibung der Finanzplanung durch konkrete Maßnahmen geschlossen werden.

Auf der **Einnahmenseite** bilden die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2011 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Danach ist für die Jahre 2013 und 2014 mit Steuerzuwächsen gegenüber dem bisherigen Finanzplan in einer Größenordnung von jährlich 15 Mrd. Euro zu rechnen.

Beim Finanzierungsdefizit und bei der **Nettokreditaufnahme** ist ein weiterer Abbau vorgesehen. Allerdings wird die geplante Nettokreditaufnahme am Ende des Finanzplanungszeitraums 2015 mit 14,7 Mrd. Euro immer noch um rund 3 Mrd. Euro höher ausfallen als im letzten Haushalt (2008) vor der Wirtschafts- und Finanzkrise. Auch die Kreditfinanzierungsquote wird mit 4,7 % noch leicht über der des Haushalts 2008 (4,1 %) liegen. Insgesamt sind im Finanzplanungszeitraum 2011 bis 2015 neue Kredite von 85,5 Mrd. Euro vorgesehen. Die Kreditbelastungen des Bundeshaushalts bleiben damit trotz der günstigen gesamtwirtschaftlichen Annahmen hoch.

## 2.2 Umsetzung der neuen Schuldenregel

Für den Haushalt 2011 gilt erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 115 Grundgesetz.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> BGBl. I 2009 S. 2248, 2249.

Ihre wesentlichen Vorgaben (vgl. im einzelnen Nummer 2.6.2) sind:

- In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden.
- Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund möglich, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (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.<sup>10</sup>
- 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 Übergangsregel ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu dem im Jahr 2016 geltenden Wert von höchstens 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).<sup>11</sup>

### 2.2.1 Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad im Zeitraum 2011 bis 2015 hat die Bundesregierung die im Juni 2010<sup>12</sup> 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 ein Betrag von 53,2 Mrd. Euro.<sup>13</sup> Um bis zum Jahr 2016 eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP zu erreichen, muss diese auf Basis der o. a. Berechnung jährlich mindestens um jeweils 0,31 % des BIP abgebaut werden. Nach dem Haushaltsentwurf 2012 und dem Finanzplan bis 2015 wird die Nettokreditaufnahme zum Teil deutlich geringer als der maximal zulässige Wert ausfallen (vgl. Tabelle 2.1).

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

<sup>12</sup> Zeitpunkt der Beschlussfassung des Haushaltsentwurfs 2011.

<sup>13</sup> Einzelheiten der Berechnung enthält Teil II des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans zum Haushaltsgesetz 2011 (BGBl. I S. 2228 ff.).



Tabelle 2.1

**Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme<sup>a</sup>**

| Haushaltsentwurf 2012/Finanzplan bis 2015                                                           | 2010                | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                                     | <b>in % des BIP</b> |             |             |             |             |             |
| Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)      | 2,21                | 1,90        | 1,59        | 1,28        | 0,97        | 0,66        |
|                                                                                                     | <b>in Mrd. Euro</b> |             |             |             |             |             |
| Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (Stand: Frühjahrsprojektion 2011) |                     | 2.397,1     | 2.498,8     | 2.587,0     | 2.677,1     | 2.757,6     |
| Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert)                             | 53,2                | 45,6        | 39,8        | 33,1        | 26,0        | 18,2        |
| Abzüglich Konjunkturkomponente <sup>b</sup>                                                         |                     | -2,5        | -2,8        | -2,2        | -1,3        | 0,0         |
| Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen                                                      |                     | -5,0        | 4,8         | 0,6         | -4,3        | -5,2        |
| <b>Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme</b>                                 |                     | <b>53,1</b> | <b>37,8</b> | <b>34,8</b> | <b>31,6</b> | <b>23,4</b> |
| <b>Veranschlagte Nettokreditaufnahme (Soll 2011, Haushaltsentwurf 2012, Finanzplan)</b>             |                     | <b>48,4</b> | <b>27,2</b> | <b>24,9</b> | <b>18,7</b> | <b>14,7</b> |
| Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme                                          |                     | 4,7         | 10,6        | 9,9         | 12,9        | 8,7         |

<sup>a</sup> Vgl. auch Finanzplan 2011 bis 2015, Tabelle 1 (S. 8).

<sup>b</sup> Basis für die Konjunkturkomponenten der Jahre 2012 bis 2015 ist die Frühjahrsprojektion 2011 der Bundesregierung; die Konjunkturkomponente des Haushalts 2011 ergibt sich aus Teil II des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans zum Haushaltsgesetz 2011 (BGBl. I S. 2228 ff.).

Hinsichtlich der Unterschreitung der von der Bundesregierung zugrunde gelegten maximal zulässigen Nettokreditaufnahme des Abbaupfades ist für die Haushaltsjahre ab 2013 jedoch auf Folgendes hinzuweisen:

- Ab dem Haushalt 2013 (bis 2017) sind jährliche Zahlungen an den **Europäischen Stabilitätsmechanismus** (ESM) von 4,3 Mrd. Euro vorgesehen. Mit diesen Zahlungen soll ein Kapitalstock des ESM aufgebaut werden. Die Ausgaben werden als Beteiligungserwerb angesehen und gelten deshalb als defizitneutrale finanzielle Transaktionen. Ob diesen Zahlungen an den ESM ein entsprechender Vermögenszuwachs auf Dauer gegenübersteht und damit die Einstufung als finanzielle Transaktion gerechtfertigt ist, bleibt abzuwarten. Zudem führen diese Ausgaben zu höheren Nettokreditaufnahmen und in der Folge zu zusätzlichen Zinsausgaben, die das strukturelle Defizit erhöhen.
- Die Finanzplanung für die Jahre 2014 und 2015 enthält jeweils **Globale Minderausgaben** von 4,8 Mrd. Euro. Hierdurch verringert sich die Nettokreditaufnahme entsprechend. Dem pauschal verringerten Gesamtausgabevolumen stehen aber keine konkreten Kürzungen einzelner Ausgaben gegenüber. Globale Minderausgaben machen daher Finanzierungslücken bei der Herstellung des notwendigen Haushaltsaus-

gleichs deutlich. Sie führen zu einer unvollständigen Finanzplanung, weil konkrete Einsparentscheidungen auf später verschoben werden.

## 2.2.2 Aktualisierter Abbaupfad und Konsolidierungserfordernisse

Die Unterschreitung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das Bundesfinanzministerium keine **Neuberechnung des Ausgangswertes 2010** für den Abbaupfad vorgenommen hat. Eine solche Neuberechnung auf der Basis des Ist-Ergebnisses für das strukturelle Haushaltsdefizit 2010 würde Wortlaut und Ziel der Verfassungsnorm des Artikels 143d Absatz 1 Satz 6 Grundgesetz nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eher entsprechen.<sup>14</sup> Auch finanzwirtschaftliche Gründe sprechen für eine solche Neuberechnung, denn hierdurch fallen die Defizitobergrenzen im Zeitraum 2012 bis 2015 niedriger und der Abbaupfad insgesamt flacher aus. Der Gefahr, dass im Falle einer weniger positiven Wirtschaftsentwicklung die Rückführung der strukturellen Nettokreditaufnahme auf

<sup>14</sup> Vgl. dazu Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 16. März 2011 für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 21. März 2011, Haushaltsausschussdrucksache 17/2946. Gleicher Auffassung ist u. a. die Deutsche Bundesbank – vgl. Monatsbericht Mai 2011, S. 11, 70–71 sowie Monatsbericht August 2011, S. 78.

0,35 % des BIP im Jahr 2016 erschwert wird, könnte damit wirksam begegnet werden.<sup>15</sup>

Ausgehend vom Ist-Ergebnis 2010 der Nettokreditaufnahme würden sich in den Haushaltsjahren 2012 bis 2015 deutlich niedrigere Beträge für die maximal zulässige Neuverschuldung ergeben (vgl. Tabelle 2.2). Diese Defizitgrenzen könnten aber eingehalten werden, wenn es gelingt,

- das im **Zukunftspaket**<sup>16</sup> für einen Vierjahreszeitraum in Aussicht genommene Konsolidierungsvolumen in der Größenordnung von rund 80 Mrd. Euro vollständig zu realisieren und
- die in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 enthaltenen **Globalen Minderausgaben** von jeweils 4,8 Mrd. Euro durch konkrete Ausgabeneinsparungen aufzulösen.

<sup>15</sup> Auch die Deutsche Bundesbank empfiehlt dringend Sicherheitsabstände zur Defizitobergrenze, um bei negativen Haushaltsentwicklungen eine prozyklische Konsolidierung zu vermeiden, vgl. Monatsbericht August 2011, S. 78–79.

<sup>16</sup> Zu den Einzelheiten des Zukunftspakets: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650, Nr. 2.2.3.

Tabelle 2.2

**Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme bei Neuberechnung des Ausgangswertes 2010<sup>a</sup>**

| Haushaltsentwurf 2012/Finanzplan bis 2015                                                                                   | 2010                | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                                                             | <b>in % des BIP</b> |             |             |             |             |             |
| 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        |
|                                                                                                                             | <b>in Mrd. Euro</b> |             |             |             |             |             |
| Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres                                                           | 2.397,1             | 2.397,1     | 2.498,8     | 2.587,0     | 2.677,1     | 2.757,6     |
| Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert)                                                     | 32,5                | 28,5        | 25,5        | 22,1        | 18,3        | 14,2        |
| Abzüglich Konjunkturkomponente <sup>b</sup>                                                                                 |                     | -3,8        | -2,8        | -2,2        | -1,3        | 0,0         |
| Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen                                                                              |                     | -5,0        | 4,8         | 0,6         | -4,3        | -5,2        |
| <b>Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme bei aktualisiertem Ausgangswert 2010</b>                    |                     | <b>37,3</b> | <b>23,5</b> | <b>23,7</b> | <b>23,9</b> | <b>19,4</b> |
| <b>Veranschlagte Nettokreditaufnahme (Haushaltsentwurf 2012, Finanzplan)</b>                                                |                     |             | <b>27,2</b> | <b>24,9</b> | <b>18,7</b> | <b>14,7</b> |
| Überschreitung (-) bzw. Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme                                          |                     |             | -3,7        | -1,2        | 5,2         | 4,7         |

| <b>Ermittlung des aktualisierten Ausgangswertes 2010</b>                              |                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
|                                                                                       | <b>in Mrd. Euro</b> |
| Nettokreditaufnahme 2010 (Ist)                                                        | 44,0                |
| Zuzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen                                        | 0,8                 |
| Zuzüglich Konjunkturkomponente <sup>a</sup>                                           | -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%              |

<sup>a</sup> Vgl. dazu auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2011, Tabelle S. 79.

<sup>b</sup> Konjunkturkomponenten entsprechend Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums August 2011: Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Tabelle 5 (S. 129).

Eine Reihe der im Zukunftspaket enthaltenen Maßnahmen ist im Rahmen der Aufstellung des Haushalts 2011 – insbesondere durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011<sup>17</sup> – umgesetzt worden. Einige zentrale Bestandteile des Zukunftspakets müssen aber noch ausgeführt oder wegen einer geringeren Konsolidierungswirkung durch andere Maßnahmen kompensiert werden. Letzteres betrifft z. B. die Kernbrennstoffsteuer, deren Aufkommen sich nach Einschätzung der Bundesregierung infolge der Begrenzung des Leistungsbetriebs der Kernkraftwerke um jährlich 1 Mrd. Euro verringern wird.

Noch umzusetzen sind insbesondere

- die Einführung einer Finanzmarkttransaktionssteuer mit vorgesehenen jährlichen Einnahmen von 2 Mrd. Euro,
- die strukturellen Ausgabenreduzierungen im Bereich des Arbeitsmarktes, insbesondere die effizientere Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung mit geplanten Einsparungen von 1,5 Mrd. Euro (2013) bzw. 3,0 Mrd. Euro (ab 2014),
- die Strukturreform der Bundeswehr mit geplanten Einsparungen von mittelfristig 3,0 Mrd. Euro.

Das Bundesfinanzministerium hat dargelegt, der von der Bundesregierung gewählte Abbaupfad sei schuldenregelkonform und trage dem Ziel Rechnung, ab dem Jahr 2016 eine strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP vorzusehen. Einen Gesetzentwurf zur Nachjustierung des Abbaupfades habe der Deutsche Bundestag am 30. Juni 2011 abgelehnt.

Der Bundesrechnungshof befürwortet aus den dargelegten Gründen weiterhin eine Neuberechnung des Abbaupfades. Unabhängig davon hält er es für sachgerecht, dass das Bundesfinanzministerium an dem vorgesehenen Einsparvolumen festhält. Soweit sich aufgrund günstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen weitere Haushaltsentlastungen ergeben, sollten diese konsequent zur schnelleren Reduzierung der Neuverschuldung genutzt werden.

Wenn es gelingt, die kommenden Haushalte mittels der vorgesehenen oder ggf. auch alternativer Maßnahmen<sup>18</sup> zu konsolidieren, kann das Verfassungsziel eines im Jahr 2016 strukturell weitgehend ausgeglichenen Bundeshaushalts erreicht werden. Damit dieses Ziel nicht gefährdet wird, bedürfte es zusätzlicher Konsolidierungsschritte, um Steuerentlastungen oder Mehrausgaben zu finanzieren.

<sup>17</sup> BGBl. I 2010 S. 1885 bis 1899.

<sup>18</sup> Der Bundesrechnungshof hat hierzu Vorschläge unterbreitet, die in dem Bericht „Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts“ vom 23. November 2009 zusammengefasst worden sind. 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; vgl. dazu Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650, Nr. 2.2.5.

## 2.3 Haushaltsaufstellung 2012 erstmals im Top-Down-Verfahren

Um die Vorgaben der neuen Schuldenregel im Haushaltsverfahren besser berücksichtigen zu können, wurde der Haushaltsentwurf 2012 erstmals in einem sogenannten Top-Down-Verfahren aufgestellt. Hierzu legt das Bundeskabinett zu Beginn der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest.<sup>19</sup>

Am 16. März 2011 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesfinanzministeriums die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2012 und zum Finanzplan bis 2015. 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 Änderungen betrafen insbesondere Anpassungen von Ausgaben und Einnahmen aufgrund

- der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen (Arbeitsmarkt, Steuern),
- des erwarteten steigenden Zinsniveaus am Kapitalmarkt,
- der Beschlüsse zum Europäischen Stabilitätsmechanismus,
- der Entscheidungen zur Bundeswehrreform,
- der Entscheidungen zur Energiewende.

Am 6. Juli 2011 endete das Aufstellungsverfahren mit dem Kabinettsbeschluss über den Haushaltsentwurf 2012 und den Finanzplan 2015. Aufgrund weiter verbesserter Konjunkturaussichten ist die im Haushaltsentwurf 2012 veranschlagte Nettokreditaufnahme um 4,3 Mrd. Euro geringer als im Eckwertebeschluss. Für den Finanzplanungszeitraum sind demgegenüber etwas höhere Nettokreditaufnahmen vorgesehen (vgl. Tabelle 2.3). Hierfür sind insbesondere die im Zeitpunkt des Eckwertebeschlusses noch nicht feststehenden Zahlungen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus verantwortlich.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Veränderung des Haushaltsaufstellungsprozesses hin zu einem Top-Down-Verfahren den richtigen Ansatz, um strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den für die Zielerreichung erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden.<sup>20</sup> Das neue Verfahren kann dazu beitragen, die Haushaltsaufstellung zu straffen. Es wird sich zeigen müssen, ob das Top-Down-Verfahren auch bei sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den Aufstellungsprozess beschleunigt und dabei hilft, die verfassungsrechtliche Schuldengrenze einzuhalten.

<sup>19</sup> Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

<sup>20</sup> Bemerkungen 2008, Bundestagsdrucksache 16/11000 Nr. 2.1.2.3.

Tabelle 2.3

**Haushaltsentwurf 2012 und Finanzplan bis 2015:  
Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 16. März 2011**

| <b>Haushaltsentwurf (HHE) 2012/Finanzplan bis 2015</b>                                                                                                                                         | <b>2012</b>         | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                                                                                                                                | <b>in Mrd. Euro</b> |             |             |             |
| Ausgaben                                                                                                                                                                                       | 306,0               | 311,5       | 309,9       | 315,0       |
| Ausgaben nach Eckwertebeschluss                                                                                                                                                                | 303,8               | 305,7       | 304,4       | 309,5       |
| <b>Abweichungen</b> (- = Entlastung; + = Belastung)                                                                                                                                            | <b>+2,2</b>         | <b>+5,8</b> | <b>+5,5</b> | <b>+5,5</b> |
| darunter:                                                                                                                                                                                      |                     |             |             |             |
| Leistungen an die Rentenversicherung                                                                                                                                                           | ./.                 | -0,4        | +0,9        | +1,0        |
| Zinsausgaben                                                                                                                                                                                   | +2,1                | +1,7        | ./.         | ./.         |
| Personalausgabenverstärkung für Überhangpersonal im Epl.14                                                                                                                                     | +1,0                | +1,0        | +1,0        | +1,0        |
| Zahlungen an Europäischen Stabilitätsmechanismus                                                                                                                                               | ./.                 | +4,3        | +4,3        | +4,3        |
| Steuereinnahmen                                                                                                                                                                                | 247,4               | 256,4       | 265,8       | 275,7       |
| Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss                                                                                                                                                         | 243,0               | 252,9       | 261,4       | 270,5       |
| <b>Abweichungen</b> (+ = Entlastung; - = Belastung)                                                                                                                                            | <b>+4,4</b>         | <b>+3,5</b> | <b>+4,4</b> | <b>+5,2</b> |
| darunter:                                                                                                                                                                                      |                     |             |             |             |
| Kernbrennstoffsteuer                                                                                                                                                                           | -1,0                | -1,0        | -1,0        | -1,0        |
| Finanzmarkttransaktionsteuer                                                                                                                                                                   | -2,0                | ./.         | ./.         | ./.         |
| Mehreinnahmen auf Basis Mai-Steuerschätzung + Globale Mehreinnahme im HHE 2012 von 2,0 Mrd. Euro                                                                                               | +7,4                | +4,5        | +5,4        | +6,2        |
| Sonstige Einnahmen                                                                                                                                                                             | 31,5                | 30,2        | 25,4        | 24,6        |
| Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss                                                                                                                                                      | 29,3                | 30,5        | 27,6        | 25,8        |
| <b>Abweichungen</b> (+ = Entlastung; - = Belastung)                                                                                                                                            | <b>+2,2</b>         | <b>-0,3</b> | <b>-2,2</b> | <b>-1,2</b> |
| darunter: Saldo aus niedrigeren Tilgungsraten des Darlehens an die BA aus 2011, Verlagerung der Erlöse aus CO <sub>2</sub> -Emissionshandel in EKF, höheren Privatisierungserlösen im HHE 2012 |                     |             |             |             |
| Nettokreditaufnahme                                                                                                                                                                            | 27,2                | 24,9        | 18,7        | 14,7        |
| Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss                                                                                                                                                     | 31,5                | 22,3        | 15,3        | 13,3        |
| <b>Abweichungen</b> (- = Entlastung; + = Belastung)                                                                                                                                            | <b>-4,3</b>         | <b>+2,6</b> | <b>+3,4</b> | <b>+1,4</b> |

## 2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

### 2.4.1 Entwicklung wesentlicher 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.

#### 2.4.1.1

Die im Haushalt 2011 veranschlagten Sozialausgaben betragen 160,0 Mrd. Euro. Nach dem Haushaltsentwurf 2012 sollen sie auf 155,0 Mrd. Euro zurückgehen.

Seit Anfang der 1990er-Jahre nimmt die Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme stetig zu. Auch beteiligt sich der Bund in steigendem Umfang an Sozialausgaben, die in früheren Jahren von den kommunalen Haushalten zu tragen waren. Jüngstes Beispiel ist die avisierte Anhebung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.



Danach wird sich die ab dem Jahr 2012 vorgesehene Bundesbeteiligung von bisher 16 % stufenweise auf 45 % (2012), 75 % (2013) bis zu 100 % (ab 2014) erhöhen.<sup>21</sup> Die Ausgaben werden dementsprechend von 0,6 Mrd. Euro (2011) auf 5,2 Mrd. Euro im letzten Finanzplanungsjahr 2015 steigen. Die **Sozialquote** (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) hat im Bundeshaushalt 2010 mit 53,8 % ihren Höchstwert erreicht. Nach dem Haushaltsentwurf 2012 wird sie immer noch bei 50,7 % liegen und in den Folgejahren kaum absinken (vgl. Tabelle 2.4).

Die **Sozialsteuerquote** (Verhältnis der Sozialausgaben zu den Steuereinnahmen) ist gegenüber ihrem Höchstwert des Jahres 2010 infolge der steigenden Steuereinnahmen rückläufig. Nach dem Haushaltsentwurf 2012 liegt sie bei 62,7 % und damit um fast 10 Prozentpunkte unter dem Höchstwert des Jahres 2010 von 72,2 %. Ungeachtet dessen werden rechnerisch mehr als drei Fünftel der Steuereinnahmen im Sozialbereich eingesetzt.

#### 2.4.1.2

Die **Zinsausgaben** sind der zweitgrößte Ausgabenblock. Trotz des erheblichen Kreditbedarfs des Bundes bewegt sich die Zinsquote (Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben) mit 10,9 % (2010) bzw. 11,6 % (2011) deutlich unter dem Höchstniveau von über 17 % in den Haushalten der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre (vgl. Tabelle 2.4). Dies ist auf zwei Faktoren zurückzuführen.

- Zum einen waren bis 2010 wegen des niedrigen Zinsniveaus weniger Zinsausgaben zu leisten.
- Zum anderen haben sich die Gesamtausgaben als Basis seit dem Haushaltsjahr 2007 stark erhöht.

Nach dem Finanzplan wird eine Trendumkehr erwartet, d. h. die Zinsausgaben werden schneller als die Gesamtausgaben steigen. Die Zinsquote wird sich dementsprechend wieder nach oben bewegen.

Die **Zins- und Sozialausgaben** machen zusammen fast zwei Drittel des Haushaltsvolumens aus. Nur gut ein Drittel des Haushalts steht somit für die Finanzierung anderer Aufgabenfelder zur Verfügung. Der Anteil dieser beiden Ausgabenblöcke an den Steuereinnahmen ist noch höher. Trotz des sich abzeichnenden positiven Haushaltsverlaufs 2011 mit Steuermehreinnahmen und Entlastungen bei den Arbeitsmarktausgaben dürfte die Zins-Sozialsteuerquote weiter über 80 % liegen. Nach dem Haushaltsentwurf 2012 wird sie noch bei 78,2 % liegen (vgl. Tabelle 2.4). Rechnerisch gesehen steht daher weniger als ein Viertel der Steuereinnahmen für die Finanzierung der übrigen Politikbereiche zur Verfügung. Sie werden durch andere Einnahmen – auch durch neue Kredite – finanziert werden müssen.

<sup>21</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen, Bundesratsdrucksache 452/11.

#### 2.4.1.3

Außerhalb der Bereiche Soziales und Zinsen entwickeln sich die Ausgaben wie folgt (vgl. Tabelle 2.4):

(1) Die **Personalausgaben** (einschließlich der Versorgungsleistungen) erhöhten sich im Zeitraum 2005 bis 2010 lediglich um 6,8 % von 26,4 Mrd. Euro auf 28,2 Mrd. Euro. Dies wurde durch maßvolle Gehalts- und Besoldungsanpassungen sowie Kürzungen, wie die Halbierung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“), erreicht. Im gleichen Zeitraum stiegen die Gesamtausgaben des Bundes um 17 %. Aufgrund des deutlich geringeren Anstiegs der Personalausgaben ist die Personalausgabenquote im Haushalt 2010 auf 9,1 % gesunken.

Als Folge pauschaler Stelleneinsparungen<sup>22</sup> sank die Zahl der Beschäftigten (ohne Soldatinnen und Soldaten)<sup>23</sup> im Zeitraum 2005 bis 2010 von 296 300 auf 271 600. Diesem Rückgang von 24 700 stand allerdings ein Anstieg der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger um 11 600 gegenüber.<sup>24</sup>

Nach dem Haushaltsentwurf 2012 soll der Stellenbestand im zivilen Bereich (ohne Ersatz(plan)stellen) auf rund 255 000 Planstellen/Stellen sinken.<sup>25</sup> Dies entspricht einem Rückgang von 127 000 – also 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.

Im Kontext des Zukunftspakets hat die Bundesregierung im Juni 2010 beschlossen, weitere 10 000 Stellen im Zeitraum 2011 bis 2014 dauerhaft abzubauen. Dementsprechend sieht der Haushaltsentwurf 2012 eine pauschale Stelleneinsparung von 1,5 % vor. Hinzu kommt die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamten.<sup>26</sup> Ferner war vorgesehen, die Kürzung der Sonderzahlung der Bundesbeamten („Weihnachtsgeld“) wieder aufzuheben; hierauf wurde verzichtet, um die Personalausgaben zusätzlich zu entlasten.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Die pauschalen Stelleneinsparungen lagen im Zeitraum 1993 bis 2006 in der Regel bei 1,5 %, im Haushalt 2007 bei 1,2 %, im Haushalt 2008 bei 0,9 %, im Haushalt 2009 bei 0,6 % und im Haushalt 2010 bei 1,0 % des Gesamtstellenplans. In den Haushalten 2011 und 2012 sind 1,5 % an Stellen einzusparen.

<sup>23</sup> Die Anzahl der Soldatinnen und Soldaten hat sich in diesem Zeitraum kaum verändert (2005: 185 100; 2010: 185 700); vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, Tabelle 8.1.1 (S. 100).

<sup>24</sup> Statistisches Bundesamt, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.1, Tabelle IV1 (S. 61).

<sup>25</sup> Vgl. Finanzplan 2011 bis 2015, Bundestagsdrucksache 17/6601, Nr. 3.5 (S. 51). Der Stellenbestand der Soldatinnen und Soldaten liegt nach dem Haushaltsentwurf 2012 bei 194 662 Planstellen (2011: 200 164).

<sup>26</sup> Im Zeitraum 2005 bis 2014 werden jeweils 0,4 % der Beamtenplanstellen finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahr 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

<sup>27</sup> Die Sonderzahlung für Besoldungs- und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger war durch das Haushaltsbegleitgesetz 2006 vom 29. Juni 2006 (BGBl. I S. 1402 ff.) für den Zeitraum 2006 bis 2010 halbiert worden, was einer Absenkung der monatlichen Bezüge von 2,5 % entspricht.

Tabelle 2.4

Wesentliche Ausgabearten und Finanzkennzahlen

| Jahr                                                            | 1995         | 2000  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013       | 2014  | 2015  |
|-----------------------------------------------------------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|-------|-------|
| Ausgaben                                                        |              |       |       |       |       |       |       |       | Soll  | HHE   | Finanzplan |       |       |
|                                                                 | in Mrd. Euro |       |       |       |       |       |       |       |       |       |            |       |       |
| Sozialausgaben <sup>a</sup>                                     | 90,2         | 100,8 | 133,0 | 134,5 | 139,8 | 140,4 | 147,7 | 163,4 | 160,0 | 155,0 | 153,2      | 153,3 | 156,0 |
| darunter:                                                       |              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |            |       |       |
| – Rente, Knappschaft                                            | 39,2         | 65,0  | 77,5  | 77,0  | 78,1  | 78,2  | 79,0  | 80,7  | 80,4  | 81,8  | 81,8       | 83,6  | 85,5  |
| – Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung <sup>b</sup> |              |       |       |       |       |       | 0,5   | 0,5   | 0,6   | 1,9   | 3,4        | 4,8   | 5,2   |
| – Kinder-,Erzieh.-,ElternG <sup>c</sup>                         | 14,2         | 3,4   | 3,0   | 2,9   | 6,0   | 5,0   | 5,3   | 5,5   | 5,4   | 5,5   | 5,5        | 5,5   | 5,5   |
| – Landwirtschaftl.Sozialpolitik                                 | 3,6          | 3,7   | 3,7   | 3,7   | 3,7   | 3,9   | 3,9   | 3,9   | 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  | 14,0       | 14,0  | 14,7  |
| – Arbeitsmarkt                                                  | 20,0         | 15,5  | 37,9  | 39,5  | 42,8  | 42,9  | 44,3  | 49,5  | 47,4  | 40,6  | 37,6       | 34,6  | 34,4  |
| darunter:                                                       |              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |            |       |       |
| – Zuschuss an BA                                                | 3,5          | 0,9   | 0,4   | -     | -     | -     | -     | 5,2   | -     |       |            |       |       |
| – Darlehen an BA                                                | -            | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 5,4   |       |            |       |       |
| – Arbeitslosenhilfe                                             | 10,5         | 13,2  | 1,5   | -     | -     | -     | -     | -     | -     |       |            |       |       |
| – Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung                    |              |       |       |       | 6,5   | 7,6   | 7,8   | 7,9   | 8,0   | 7,2   | 6,0        | 4,8   | 4,8   |
| – Grundsicherung                                                | -            | -     | 35,2  | 38,7  | 35,7  | 34,8  | 36,0  | 35,9  | 34,2  | 33,1  | 31,2       | 29,4  | 29,3  |
| Zinsausgaben <sup>d</sup>                                       | 40,2         | 39,9  | 37,4  | 37,6  | 38,8  | 40,2  | 38,1  | 33,1  | 35,4  | 38,4  | 42,4       | 46,0  | 49,1  |
| Personalausgaben                                                | 27,1         | 26,5  | 26,4  | 26,1  | 26,0  | 27,0  | 27,9  | 28,2  | 27,8  | 27,4  | 27,1       | 26,9  | 26,7  |
| Sonstige Versorgung <sup>e</sup>                                | 4,6          | 9,0   | 5,2   | 5,0   | 5,2   | 11,0  | 10,9  | 11,2  | 11,3  | 11,5  | 11,7       | 11,8  | 11,8  |
| Investitionsausgaben <sup>f</sup>                               | 34,0         | 28,1  | 22,9  | 22,7  | 26,2  | 24,3  | 27,1  | 26,1  | 26,9  | 26,4  | 29,7       | 29,5  | 29,3  |
| Restliche Ausgaben <sup>g</sup>                                 | 41,5         | 40,1  | 34,9  | 35,1  | 34,4  | 39,4  | 40,6  | 41,7  | 45,6  | 47,5  | 47,7       | 47,5  | 47,2  |
| Globalansätze <sup>h</sup>                                      |              |       |       |       |       |       |       |       | -1,2  | -0,2  | -0,3       | -5,1  | -5,1  |
| Gesamtausgaben                                                  | 237,6        | 244,4 | 259,8 | 261,0 | 270,4 | 282,3 | 292,3 | 303,7 | 305,8 | 306,0 | 311,5      | 309,9 | 315,0 |
| Ausgabenquoten                                                  | in %         |       |       |       |       |       |       |       |       |       |            |       |       |
| Sozialquote                                                     | 38,0         | 41,2  | 51,2  | 51,5  | 51,7  | 49,7  | 50,5  | 53,8  | 52,3  | 50,7  | 49,2       | 49,5  | 49,5  |
| Zinsquote                                                       | 16,9         | 16,3  | 14,4  | 14,4  | 14,3  | 14,2  | 13,0  | 10,9  | 11,6  | 12,5  | 13,6       | 14,8  | 15,6  |
| Zins-/Sozialquote                                               | 54,9         | 57,6  | 65,6  | 65,9  | 66,1  | 64,0  | 63,6  | 64,7  | 63,9  | 63,2  | 62,8       | 64,3  | 65,1  |
| Personalquote                                                   | 11,4         | 10,8  | 10,2  | 10,0  | 9,6   | 9,6   | 9,5   | 9,3   | 9,1   | 9,0   | 8,7        | 8,7   | 8,5   |
| Investitionsquote                                               | 14,3         | 11,5  | 8,8   | 8,7   | 9,7   | 8,6   | 9,3   | 8,6   | 8,8   | 8,6   | 9,5        | 9,5   | 9,3   |
| Anteil restl. Ausgaben                                          | 17,5         | 16,4  | 13,4  | 13,4  | 12,7  | 14,0  | 13,9  | 13,7  | 14,5  | 15,5  | 15,2       | 13,7  | 13,4  |
| Ausg-/Steuerquoten                                              |              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |            |       |       |
| Sozialsteuerquote                                               | 48,2         | 50,7  | 70,0  | 66,0  | 60,8  | 58,7  | 64,8  | 72,2  | 69,8  | 62,7  | 59,8       | 57,7  | 56,6  |
| Zinssteuerquote                                                 | 21,5         | 20,1  | 19,7  | 18,4  | 16,9  | 16,8  | 16,7  | 14,6  | 15,4  | 15,5  | 16,5       | 17,3  | 17,8  |
| Zins-/Sozialsteuerquote                                         | 69,7         | 70,8  | 89,6  | 84,4  | 77,7  | 75,5  | 81,6  | 86,9  | 85,3  | 78,2  | 76,3       | 75,0  | 74,4  |
| Investitionsteuerquote                                          | 18,2         | 14,1  | 12,0  | 11,1  | 11,4  | 10,2  | 11,9  | 11,5  | 11,7  | 10,7  | 11,6       | 11,1  | 10,6  |

<sup>a</sup> Neben den in der Tabelle enthaltenen Positionen: Wohngeld, Wohnungsbauprämie, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge.

<sup>b</sup> Bis 2008 als Festbetrag (0,4 Mrd. Euro) beim Wohngeld enthalten.

<sup>c</sup> Bis 1995 einschl. Kindergeld (10,5 Mrd. Euro); ab 1996 Umstellung auf steuerliches Kindergeld (2011: 38,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil: 16,4 Mrd. Euro); ab 2005 einschl. Kinderzuschlag; 2007: Hilfen für Kinderbetreuungsausbau.

<sup>d</sup> Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nichtintegrierten Sondervermögen.

<sup>e</sup> Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Bahn- und Postbeamte (Bahnbereich seit 1994 + Postbereich seit 1999).

<sup>f</sup> 2011: Ohne Darlehen an Bundesagentur; ab 2013: Einschließlich Beteiligung am Grundkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) i. H. v. jährlich 4,3 Mrd. Euro.

<sup>g</sup> Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen, nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Sondervermögen + sonstige Einrichtungen.

<sup>h</sup> Saldo von Globalen Mehrausgaben und Minderausgaben; 2014 und 2015: Globale Minderausgaben i. H. v. jeweils -4,8 Mrd. Euro zur Einhaltung der Schuldenregel.

Im Haushaltsentwurf 2012 zentral veranschlagt sind Personalverstärkungsmittel von 1,0 Mrd. Euro zugunsten des Geschäftsbereichs des Verteidigungsministeriums. Mit diesem Haushaltsansatz soll der mit der Strukturreform der Bundeswehr verbundene Abbau beim Zivilpersonal von bis zu 12 000 Personen finanziell begleitet werden. Die Mittel sollen für die Weiterbeschäftigung dieser Überhangkräfte bei anderen Einrichtungen der Bundesverwaltung verwendet werden. Für mögliche Besoldungs- und Gehaltsanpassungen enthält der Haushaltsentwurf weitere Verstärkungsmittel von 0,45 Mrd. Euro.

(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**. Diese trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und den Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. Rechnet man diese Ausgaben von 11,5 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushaltsentwurf 2012 auf 39 Mrd. Euro.

(3) Die **Investitionsausgaben** sind im Haushaltsentwurf 2012 mit 26,4 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht einer Investitionsquote von 8,6 % und liegt auf dem Niveau der Vorjahre (2011: 26,9 Mrd. Euro<sup>28</sup>; 2010: 26,1 Mrd. Euro). In den Folgejahren steigen die investiven Ausgabenansätze an, da die Einzahlungen des Bundes an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (jeweils 4,3 Mrd. Euro im Zeitraum 2013 bis 2017) als Beteiligungserwerb und damit als Investition zählen. Rechnet man diese Zahlungen nicht mit ein, so fällt die Investitionsquote auf 24,9 Mrd. Euro oder 7,9 % im Jahr 2015.

Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, diese Entwicklung beruhe zum Teil darauf, dass bislang als Investitionen veranschlagte Zahlungen an die Entwicklungsbanken<sup>29</sup> von 0,8 bis 0,9 Mrd. Euro ab dem Haushalt 2012 als konsumtive Ausgaben ausgewiesen würden. Zudem würden im Finanzplanungszeitraum bis 2015 in erheblichem Umfang Mittel für zukunftsbezogene Aufgaben wie Bildung und Forschung eingesetzt, die nicht zu den Investitionen zählen.

#### 2.4.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme bilden neben den Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nummer 2.4.4) einen Schwerpunkt auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Außer den Leistungen an die Rentenversicherung einschließlich der Bundesbeteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung von insgesamt 80,4 Mrd. Euro (2011) ent-

hält der Bundeshaushalt eine Reihe weiterer Ausgaben für die Alterssicherung. Dazu gehören

- die Alterssicherung der Landwirte (Soll 2011: 2,2 Mrd. Euro),
- die Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle<sup>30</sup> (Soll 2011: 7,4 Mrd. Euro),
- die Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (Soll 2011: 0,8 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- die Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens,<sup>31</sup> das insbesondere die Bezüge der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (Soll 2011: 4,8 Mrd. Euro),
- der Bundeszuschuss zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten<sup>32</sup> (Soll 2011: 6,5 Mrd. Euro).<sup>33</sup>

Die Ausgaben im Bundeshaushalt 2011 für die verschiedenen Alterssicherungssysteme betragen insgesamt 102 Mrd. Euro, also ein Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist mit einem weiteren Anstieg der finanziellen Belastungen für den Bund zu rechnen. Für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ 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

Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung<sup>34</sup> stellen den mit Abstand größten Ausgabeposten im Bundeshaushalt dar. Seit Anfang der 1990er-Jahre sind sie von 30,6 Mrd. Euro (1992) auf 80,4 Mrd. Euro (2011) ge-

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Wirtschaftsplan des BEV (Anlage zu Kapitel 1222 Titel 634 01).

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS) Kapitel 1113 Titelgruppe 02.

<sup>28</sup> Ohne Berücksichtigung des Darlehens an die Bundesagentur für Arbeit (Soll 2011: 5,4 Mrd. Euro).

<sup>29</sup> Haushaltsstelle: Einzelplan 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) Kapitel 02.

stiegen. Dies entspricht einem Zuwachs um 162 %. In den letzten Jahren verlief der Anstieg flacher. Auch im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan wird mit steigenden Ausgaben des Bundes bis zu 85,5 Mrd. Euro (2015) gerechnet (vgl. Tabelle 2.4). Sie beruhen auf den Prognosen des Schätzerkreises Rente sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung.<sup>35</sup>

Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.5). 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 Arbeitnehmer sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für seine Höhe sind

- die Veränderung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- die Veränderung des Beitragssatzes im gleichen Zeitraum.

<sup>35</sup> 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.

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 Umsatzsteueraufkommens (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung).

Die Gesamtausgaben der **Rentenversicherung**<sup>36</sup> sind von 147,3 Mrd. Euro im Jahr 1992 auf 249,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 angewachsen. 25 Millionen Altersrenten sowie Renten wegen verminderte Erwerbsfähigkeit und Renten wegen Todes wurden im Jahr 2010 an 20,5 Millionen Rentnerinnen und Rentner gezahlt.<sup>37</sup> Der Bund trägt rund ein Drittel der Rentenausgaben (vgl. Abbildung 2.3).

Der Anstieg der Gesamtausgaben ist u. a. darauf zurückzuführen, dass der Bund Leistungen der Rentenversicherung ausgeweitet hat. 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.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Einschließlich knappschaftlicher Rentenversicherung.

<sup>37</sup> Angaben der Deutschen Rentenversicherung, Stand: 31. Dezember 2010.

<sup>38</sup> 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.

Tabelle 2.5

### Rentenversicherungsleistungen des Bundes

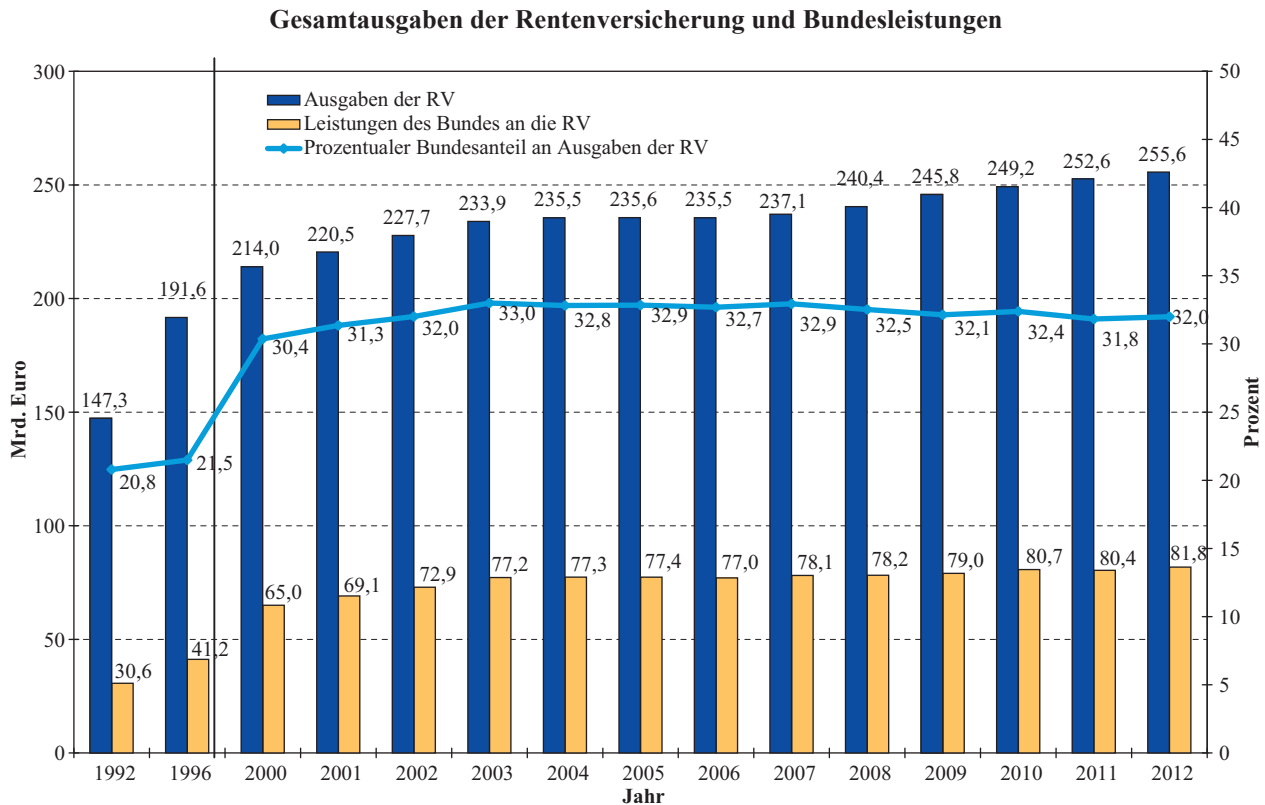
|                                                                                                                                                                                                                    | 2011         | 2012        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------|
|                                                                                                                                                                                                                    | in Mrd. Euro |             |
| Zuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung                                                                                                                                                                        | 39,7         | 40,4        |
| Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes <sup>a</sup>                                       | 19,2         | 20,0        |
| Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)                                                                                                                                                     | 11,6         | 11,7        |
| Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung                                                                                                                                                            | 5,9          | 5,7         |
| 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) | 2,7          | 2,7         |
| Sonstiges                                                                                                                                                                                                          | 0,2          | 0,2         |
| <b>Insgesamt<sup>b</sup></b>                                                                                                                                                                                       | <b>80,4</b>  | <b>81,8</b> |

<sup>a</sup> 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.

<sup>b</sup> Abweichungen durch Rundungsdifferenzen.



Abbildung 2.3



Quelle: 2011 und 2012: Rentenversicherungsbericht 2010 vom 29. November 2010, Bundestagsdrucksache 17/3900.

Für eine tragfähige Finanzierung der Rentenversicherung ist die Entwicklung ihrer Ausgaben und Einnahmen von maßgeblicher Bedeutung. Die Ausgabenseite wird durch das Niveau der Renten, die Zahl der Rentenbezieher sowie die Bezugsdauer der Renten bestimmt. Für die Einnahmenseite sind die Rentenbeiträge auf Basis des jeweils geltenden Beitragssatzes sowie die Bundesleistungen bestimmend. Wesentlich beeinflusst werden diese Parameter von der konjunkturellen Entwicklung und – in steigendem Maße – von demografischen Veränderungen. So führt die höhere Lebenserwartung<sup>39</sup> dazu, dass sich die Rentenbezugsdauer entsprechend verlängert. Zudem wird sich das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Rentenalter und der Bevölkerung im Erwerbsalter nach den Projektionen gegenüber dem Jahr 2005 (28,9 %) bis zum Jahr 2050 fast verdoppeln.<sup>40</sup>

Verschiedene Rentenreformen zielten in den letzten Jahren insbesondere darauf ab, die Beitragseinnahmen zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.<sup>41</sup>

(1) Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz 2001<sup>42</sup> wurde u. a. der **Altersvorsorgeanteil** („Riesterterappe“) eingeführt, durch den sich über einen Zeitraum von acht Jahren der Rentenanstieg in Abhängigkeit des steigenden maximal förderfähigen Beitrags zur Riester-Rente vermindert.

(2) Im Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004<sup>43</sup> wurde die Renten Anpassungsformel um den **Nachhaltigkeitsfaktor** ergänzt. Bei Renten Anpassungen wird seitdem das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass der Anstieg der Renten gedämpft wird, wenn die Zahl der Rentner im Vergleich zu den Beitragszahlern steigt. Eine **Schutzklausel** soll verhindern, dass es aufgrund der Dämpfungsfaktoren zu einer Rentenkürzung gegenüber dem Vorjahr kommt. Diese Schutzklausel kam in den Jahren 2005 und 2006 zur Anwendung.

(3) Durch das Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz aus dem Jahr 2007<sup>44</sup> wird die **Regelalters-**

<sup>39</sup> Bis zum Jahr 2030 wird von einer Erhöhung der Lebenserwartung bei 65-jährigen Männern und Frauen von gut zwei Jahren ausgegangen, vgl. Rentenversicherungsbericht 2010, Bundestagsdrucksache 17/3900 S. 8 und 35.

<sup>40</sup> Zweiter Bericht des Bundesfinanzministeriums zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (2008), S. 25–27.

<sup>41</sup> Vgl. dazu auch Sozialbericht 2009 (Bundestagsdrucksache 16/13830) Teil A Nr. 8.2.1–8.2.4.

<sup>42</sup> Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 21. März 2001, BGBl. I 2001 S. 403 ff.

<sup>43</sup> Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21. Juli 2004, BGBl. I 2004 S. 1791 ff.

<sup>44</sup> Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20. April 2007, BGBl. I 2007 S. 554 ff.

**grenze** von 65 Jahren schrittweise in den Jahren 2012 bis 2029 auf 67 Jahre angehoben. Abschlagsfrei bei einem Renteneintritt mit 65 Jahren bleiben auch künftig Versicherte, die die hierfür maßgebliche Wartezeit von 45 Jahren erfüllen. Außerdem wurde die o. a. **Schutzklausel modifiziert**. Danach sollen die seit 2005 unterbliebenen Rentenkürzungen durch Halbierung der Rentenerhöhungen ab 2011 nachgeholt werden („Nachholfaktor“), soweit dies aufgrund der Lohnentwicklung möglich ist.

Neben diesen Entlastungen sind die Rentenfinanzen durch folgende Maßnahmen – zumindest vorübergehend – belastet worden:

(1) Mit dem Gesetz zur Rentenanpassung 2008<sup>45</sup> ist der **Altersvorsorgeanteil** für die Jahre 2008 und 2009 ausgesetzt worden, wodurch es jeweils um 0,65 Prozentpunkte höhere Rentenanpassungen gab.<sup>46</sup> Dies soll in den Jahren 2012 und 2013 nachgeholt werden.

(2) Des Weiteren wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze<sup>47</sup> im Jahr 2009 die bestehende Schutzklausel so ausgeweitet, dass die Renten bei einer sinkenden Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer nicht gekürzt werden können. Diese „**erweiterte Rentenschutzklausel**“ wurde bereits im Jahr 2010 angewendet.

Nach der Stellungnahme des Sozialbeirates zum Rentenversicherungsbericht 2010 werden sich infolge der Sicherungsklauseln bis zum Jahr 2015 Mehrbelastungen der Rentenversicherung ergeben, die sich im Jahr 2011 auf insgesamt 10 Mrd. Euro belaufen.<sup>48</sup> Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben sind die unterbliebenen Rentenminderungen mit künftigen Rentenerhöhungen zu verrechnen. Im Zuge der Rentenanpassung 2011 ist mit dem Abbau des bestehenden **Ausgleichsbedarfs** von 3,81 % (West) und 1,83 % (Ost) begonnen worden. Aufgrund der auf Basis der Rentenwertbestimmungsverordnung 2011<sup>49</sup> entsprechend niedriger ausfallenden Rentenerhöhung verringert sich der Ausgleichsbedarf auf 2,85 % (West) bzw. 1,43 % (Ost). Bei Anhalten der günstigen konjunkturellen Entwicklung könnten die Ausgleichsbedarfe im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung ganz abgebaut werden.<sup>50</sup>

Neben diesen – zumindest temporären – Mehrbelastungen vermindern sich die Einnahmen der Rentenversicherung aufgrund zweier mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 in Kraft getretenen Maßnahmen ab dem Jahr 2011 um 2,2 Mrd. Euro. Danach entfallen die Erstattungen von

Rentenversicherungsbeiträgen für Empfänger von ALG II-Leistungen (1,8 Mrd. Euro)<sup>51</sup> sowie die Erstattungen für einigungsbedingte Leistungen an die Rentenversicherung (0,3 Mrd. Euro). Weitere Belastungen sind mit der Erhöhung des Krankenversicherungsbeitrags um 0,6 Prozentpunkte zum 1. Januar 2011 verbunden, der hälftig von der Rentenversicherung zu tragen ist.

Angesichts der guten Konjunkturlage geht der Rentenversicherungsbericht 2010 davon aus, dass es bei der für das Jahr 2014 vorgesehenen Senkung der Rentenbeitragssätze von 19,9 auf 19,3 % bleiben kann.<sup>52</sup>

#### 2.4.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt tragen der Bundes- und der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Im Jahr 2010 betrugen die Gesamtausgaben im Haushalt der Bundesagentur 45,2 Mrd. Euro.<sup>53</sup> Die Einnahmen beliefen sich auf 37,1 Mrd. Euro.<sup>54</sup> Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt 2010 lagen bei 49,5 Mrd. Euro (vgl. 2.4.4.2).

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 vor allem von der konjunkturellen Entwicklung ab.

##### 2.4.4.1

Im **Haushalt der Bundesagentur** sind die Ausgaben seit dem Jahr 2009 rückläufig, weil sich der Arbeitsmarkt von den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise erholt hat. Nachdem sich die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2010 von rund 3,4 (2009) auf rund 3,2 Millionen Personen verringerte, wird für das Jahr 2011 mit einem weiteren Rückgang auf 2,9 Millionen und für das Jahr 2012 mit 2,7 Millionen Arbeitslosen gerechnet. Entsprechend günstige Prognosen ergeben sich für die Ausgaben der Bundesagentur:

- Im Jahr 2011 werden die Ausgaben unter den mit 42,0 Mrd. Euro veranschlagten Ansätzen liegen. Das im Bundeshaushalt 2011 zur Deckung von Finanzierungslücken veranschlagte Darlehen an die Bundesagentur von 5,4 Mrd. Euro wird nur teilweise benötigt, um den Haushalt der Bundesagentur im Jahr 2011 auszugleichen.
- Im Jahr 2012 geht die Bundesagentur in ihrer Finanzeinschätzung (Stand: April 2011) von einem Ausgabenrückgang auf rund 36 Mrd. Euro aus. Hierbei berücksichtigt sind die im Zukunftspaket enthaltenen Einsparungsmaßnahmen von 2,5 Mrd. Euro.

<sup>45</sup> BGBl. I 2008 S. 1076.

<sup>46</sup> Vgl. Kosten und Finanzierung der Rentenanpassung 2008, Antwort der Bundesregierung vom 14. Mai 2008 (Bundestagsdrucksache 16/9186), Tabelle S. 3.

<sup>47</sup> BGBl. I 2009 S. 1939, 1944 – Artikel 4 Nr. 3.

<sup>48</sup> Rentenversicherungsbericht 2010, Bundestagsdrucksache 17/3900 S. 76.

<sup>49</sup> BGBl. I 2011 S. 1039. – Statt einer sich rechnerisch ergebenden Rentenanpassung um 1,99 % (West) bzw. 1,41 % (Ost) erhöhen sich die Renten einheitlich um 0,99 % zum 1. Juli 2011.

<sup>50</sup> Rentenversicherungsbericht 2010, Bundestagsdrucksache 17/3900 S. 76.

<sup>51</sup> Langfristig ergeben sich aus dem Wegfall der Rentenversicherungsbeiträge für ALG II-Empfänger niedrigere Rentenausgaben.

<sup>52</sup> Rentenversicherungsbericht 2010, Bundestagsdrucksache 17/3900 S. 18, 75.

<sup>53</sup> Ohne die vom Bundeshaushalt getragenen Ausgaben für die Grundsicherung.

<sup>54</sup> Insbesondere Beitragseinnahmen (22,6 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

- Entlastungen ergeben sich auch daraus, dass rund zwei Drittel der Arbeitslosen der Grundsicherung für Arbeitsuchende unterfallen, die aus dem Bundeshaushalt finanziert wird.

Die Einnahmenseite wird insbesondere durch die Höhe des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung bestimmt. Er beträgt 3,0 % seit Beginn des Jahres 2011, nachdem er seit dem Jahr 2007 mehrfach abgesenkt wurde.<sup>55</sup> Wegen der guten Konjunktur wird von steigenden Einnahmen bei der Arbeitslosenversicherung ausgegangen. Den höheren Beitragseinnahmen stehen allerdings geringere Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung gegenüber. Diese Zuweisungen des Bundes werden im Zeitraum 2012 bis 2014 schrittweise auf das Aufkommen eines halben Umsatzsteuerpunktes abgesenkt, um die Mehrausgaben des Bundes im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gegenzufinanzieren (vgl. Nummer 2.4.1.1). Dies wird im Jahr 2014 zu einer Einnahmenminderung bei der Bundesagentur von 4,4 Mrd. Euro gegenüber dem bisherigen Rechtszustand führen.<sup>56</sup>

Die Bundesagentur rechnet bereits für das Jahr 2012 mit einem Einnahmenüberschuss, der in den Folgejahren ansteigen soll. Diese Projektion basiert auf der Annahme,

<sup>55</sup> Anfang 2007 von 6,5 auf 4,2 %; Anfang 2008 auf 3,3 %; Anfang 2009 auf 2,8 % bis Ende 2010.

<sup>56</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen, Begründung, III. A. 1 Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

dass die wirtschaftliche Entwicklung auf einen nachhaltigen Wachstumspfad einschwenkt und der Arbeitsmarkt hiervon in Form steigender Beschäftigungszahlen und sinkender Arbeitslosenzahlen profitiert.<sup>57</sup>

#### 2.4.4.2

Die **Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt** sind in den letzten zehn Jahren fortwährend gestiegen und haben im Jahr 2010 mit 49,5 Mrd. Euro ihren Höchststand erreicht (vgl. Abbildung 2.4).

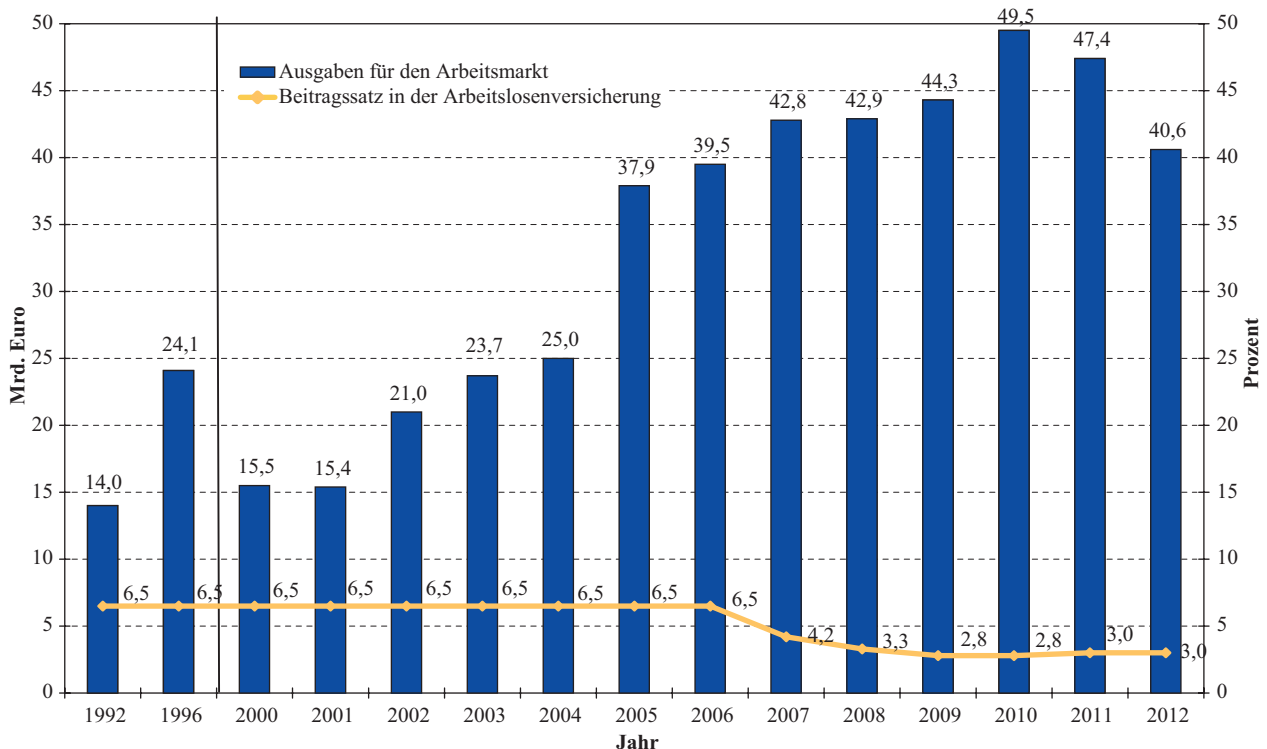
Das hohe Volumen der Ausgaben beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren:

- Der Bund finanziert die o. a. Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung über einen jährlichen Zuschuss an die Bundesagentur mit (vgl. Tabelle 2.4). Er entspricht dem Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes.
- Zum anderen finanziert der Bund die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit, nachdem Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Jahr 2005 zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengeführt worden sind. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (vgl. Tabelle 2.6). Diese bewegen sich trotz eines Rückgangs der Langzeitarbeitslosigkeit auf einem nach wie vor hohen Niveau.

<sup>57</sup> In der mittelfristigen Finanzeinschätzung geht die Bundesagentur von einem weiteren Rückgang der Arbeitslosigkeit auf 2,5 Millionen im Jahr 2015 aus.

Abbildung 2.4

#### Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt



Innerhalb der Grundsicherung stellt das ALG II den größten Ausgabenblock dar (vgl. Tabelle 2.6).<sup>58</sup> Maßgebend für die Höhe der Bundesleistungen ist neben der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften<sup>59</sup> die Entwicklung der Bedarfssätze. Gesetzliche Leistungsanpassungen gab es im Jahr 2009 (Erhöhung der monatlichen ALG II-Regelleistung, Verbesserungen bei den Leistungen für schulpflichtige Kinder)<sup>60</sup> sowie zum Jahresbeginn 2011 (u. a. Erhöhung der Regelbedarfe)<sup>61</sup>.

Des Weiteren finanziert der Bund die ebenfalls zu Jahresbeginn 2011 eingeführten Bildungs- und Teilhabeleistungen. Zur Kompensation der bei den Gemeinden anfallenden zusätzlichen Ausgaben entlastet der Bund diese durch eine Erhöhung seiner Beteiligung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Der Bundesanteil steigt gegenüber dem

Soll 2011 um 1,5 Mrd. Euro auf 5,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.6).

Nach der Haushalts- und Finanzplanung sollen die Gesamtausgaben des Bundes für den Arbeitsmarkt von 49,5 Mrd. Euro (2010) auf 34,4 Mrd. Euro im Jahr 2015 deutlich zurückgehen (vgl. Tabelle 2.4). Entlastungen können sich insbesondere aufgrund folgender haushaltsrelevanter Tatbestände ergeben:

- positive Annahmen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung,
- im Zukunftspaket enthaltene Konsolidierungsmaßnahmen für den Arbeitsmarkt, die insbesondere mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt umgesetzt werden sollen, sowie
- Absenkung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung, die die Mehrausgaben des Bundes bei seiner Beteiligung an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung kompensieren soll (Nummer 2.4.4.1).

Zudem ist im Finanzplanungszeitraum kein Darlehen des Bundes an die Bundesagentur (Soll 2011: 5,4 Mrd. Euro) für den Defizitausgleich vorgesehen. Vielmehr soll die Bundesagentur bereits im Jahr 2012 damit beginnen, das im Haushaltsjahr 2011 erhaltene Darlehen zu tilgen.

<sup>58</sup> Vgl. Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) Kapitel 1112 Titelgruppe 01.  
<sup>59</sup> Wer zu einer leistungsberechtigten Bedarfsgemeinschaft gehört, ist in § 7 Absatz 3 und 3a SGB II festgelegt.  
<sup>60</sup> Der ALG II-Regelsatz stieg um 8 Euro auf 359 Euro; die Kinderregelleistung für 6- bis 13-jährige wurde von 60 auf 70 % der Regelleistung erhöht.  
<sup>61</sup> Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, BGBl. I 2011 S. 453.

Tabelle 2.6

#### Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende

|                                                                          | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Arbeitslosengeld II                                                      | 25,0        | 26,4        | 22,7        | 21,6        | 22,4        | 22,2        | 20,4        | 19,5        |
| Leistungen zur Eingliederung in Arbeit                                   | 3,6         | 4,5         | 4,8         | 5,4         | 5,9         | 6,0         | 5,3         | 4,4         |
| Beteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung                     | 3,5         | 4,0         | 4,3         | 3,9         | 3,5         | 3,2         | 3,6         | 5,1         |
| Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung | 3,1         | 3,6         | 3,7         | 3,8         | 4,2         | 4,4         | 4,3         | 4,1         |
| Sonstiges                                                                | -           | 0,2         | 0,2         | 0,1         | -           | 0,1         | 0,6         | -           |
| <b>Grundsicherung insgesamt</b>                                          | <b>35,2</b> | <b>38,7</b> | <b>35,7</b> | <b>34,8</b> | <b>36,0</b> | <b>35,9</b> | <b>34,2</b> | <b>33,1</b> |



## 2.4.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung

### 2.4.5.1

In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind rund 70 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Im Jahr 2010 erreichten die Ausgaben der GKV 176,0 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 175,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.7). Die GKV bildet damit nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung.

Die Ausgaben in der GKV erhöhten sich in den letzten zehn Jahren. Im Zeitraum 2000 bis 2010 stiegen sie um 31,4 %; das entspricht einem jährlichen Anstieg von durchschnittlich 2,7 %. Die höchsten Zuwachsraten gab es in den Jahren 2007 bis 2009. Im Jahr 2010 konnte der Aufwuchs mit 3,0 % etwas gebremst werden. Das nominale Wirtschaftswachstum – also die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung – lag im genannten Zehnjahreszeitraum bei 24,2 %

bzw. jahresdurchschnittlich bei 2,0 %. Auch die Ausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,9 % in deutlich geringerem Maße.

Etwa ein Drittel der Ausgaben entfällt auf den Krankenhausbereich mit 58,1 Mrd. Euro (2010). Seit dem Jahr 2004 sind die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen um 11 Mrd. Euro und damit um 23 % gestiegen. Bei den Arzneimitteln haben sich die Ausgaben im Jahr 2010 mit 30,2 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahreswert stabilisiert, nachdem sie seit dem Jahr 2004 um 43 % gestiegen waren. Neben diesen beiden Blöcken bildeten im Jahr 2010 die ärztlichen Leistungen (27,1 Mrd. Euro) und die zahnärztlichen Behandlungen (11,4 Mrd. Euro)<sup>62</sup> die höchsten Ausgabeposten. Danach folgen die Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel (10,6 Mrd. Euro) sowie das Krankengeld (7,8 Mrd. Euro). Die Verwaltungskosten betrugen 9,5 Mrd. Euro (5,4 % der GKV-Gesamtausgaben 2010).

<sup>62</sup> Einschließlich Zahnersatz.

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 | Bundeszuschüsse (ab 2012: HHE+Fpl) |
|------------------|------------------|-------------------------------|-------------------|----------------------------------|------------------------------------|
|                  | 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                             | 11,8                               |
| 2011             |                  |                               |                   |                                  | 15,3                               |
| 2012             |                  |                               |                   |                                  | 14,0                               |
| 2013             |                  |                               |                   |                                  | 14,0                               |
| 2014             |                  |                               |                   |                                  | 14,0                               |
| 2015             |                  |                               |                   |                                  | 14,7                               |
| <b>2000–2010</b> |                  |                               |                   |                                  | <b>31,7</b>                        |
| <b>2011–2015</b> |                  |                               |                   |                                  | <b>72,0</b>                        |

Quelle: Bundesgesundheitsministerium: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF10Bund), Stand: September 2011

#### 2.4.5.2

Trotz des hohen Ausgabenvolumens in der GKV konnten seit dem Jahr 2004 Defizite vermieden oder zumindest begrenzt werden, jedoch im Wesentlichen nur durch steigende Zuschüsse des Bundes. Der Bundeshaushalt trägt in zunehmendem Maße zur Finanzierung der Ausgaben in der GKV bei. Im Haushaltsjahr 2004 zahlte der Bund erstmals einen Zuschuss in Höhe von 1,0 Mrd. Euro an die GKV als pauschale Abgeltung für versicherungsfremde Leistungen. Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind danach mehrfach geändert worden:

- Durch das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss über 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2005 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.
- Nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 sollte der Bundeszuschuss für das Jahr 2007 auf 1,5 Mrd. Euro reduziert werden und ab dem Jahr 2008 in der bisherigen Form entfallen. In den parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2007 wurde der Bundeszuschuss wieder auf 2,5 Mrd. Euro erhöht.
- Zudem wurde im Jahr 2007 eine neue Form der „Mitfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben“ in der GKV eingeführt. Mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) wurde für diesen Zweck eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben.<sup>63</sup> 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.
- Als flankierende Maßnahme zum Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz)<sup>64</sup> wurde im Haushalt 2011 – außer den bereits im Finanzplan vorgesehenen 13,3 Mrd. Euro – ein zusätzlicher Bundeszuschuss von 2,0 Mrd. Euro veranschlagt.<sup>65</sup> Er soll die Finanzierung des Sozialaus-

gleichs im Zusammenhang mit Zusatzbeiträgen für die Jahre 2012 bis 2014 sicherstellen.

- Ab dem Jahr 2015 soll der Bund weitere Zahlungen zur Finanzierung des Sozialausgleichs nach § 221b des Fünften Buches Sozialgesetzbuch leisten. Im Finanzplan sind hierfür 0,7 Mrd. Euro im Jahr 2015 vorgesehen, sodass sich der Bundeszuschuss auf 14,7 Mrd. Euro erhöht (vgl. Tabelle 2.7).

Im Finanzplanungszeitraum 2011 bis 2015 sind insgesamt 72 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 Belastung** für den Bundeshaushalt dar. Die Ausgabenzuwächse in der GKV erschweren eine Konsolidierung der Bundesfinanzen. Die Deckung des GKV-Zuschusses durch zusätzliche Schuldenaufnahmen des Bundes ist angesichts des erreichten Schuldenstandes und der Vorgaben durch die neue Schuldenregel auf Dauer keine tragfähige Lösung.

Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzlage bei der GKV auf den Weg gebracht, die zu Beginn des Jahres 2011 in Kraft getreten sind:

- Das GKV-Finanzierungsgesetz führt zu Mehreinnahmen
  - durch die Erhöhung des paritätisch finanzierten Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte auf 15,5 % (rund 6,5 Mrd. Euro) sowie
  - durch die Einführung kassenindividuell festgelegter Zusatzbeiträge mit einem Sozialausgleich, soweit der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 % des individuellen beitragspflichtigen Einkommens übersteigt. Der Bund leistet zum Sozialausgleich ab dem Jahr 2015 Zahlungen an den Gesundheitsfonds. Die Höhe dieser Zahlungen wird ab dem Jahr 2014 gesetzlich festgelegt.
- Zur Ausgabenbegrenzung ist u. a. festgelegt,
  - die Verwaltungskosten der Krankenkassen für zwei Jahre auf dem Niveau des Jahres 2010 einzufrieren und
  - den Zuwachs der Ausgaben im Krankenhausbereich sowie bei den niedergelassenen Ärzten und Zahnärzten durch verschiedene Maßnahmen zu begrenzen.
- Daneben soll das Arzneimittelneuordnungsgesetz<sup>66</sup> dazu beitragen, die in den Vorjahren überproportional gewachsenen Arzneimittelausgaben zu begrenzen.

Durch die Maßnahmen sollen jährliche Einsparungen von 3,5 Mrd. bis 4,0 Mrd. Euro bei den Leistungserbringern und den Verwaltungskosten der Krankenkassen erzielt werden. Dies entspricht einem Konsolidierungsvolumen von gut 2 % der GKV-Ausgaben des Jahres 2010. Es

<sup>63</sup> BGBl. I 2007 S. 378, 423 f. Artikel 1 Nummer 153 GKV-WSG: Änderung des § 221 Absatz 1 SGB V.

<sup>64</sup> BGBl. I 2011 S. 1001–1016.

<sup>65</sup> Im Haushaltsgesetz 2011 ist zudem eine Ermächtigung für unterjährige Liquiditätshilfen an den Gesundheitsfonds von bis zu 2 Mrd. Euro enthalten.

<sup>66</sup> BGBl. I 2010 S. 2262, 2273.

bleibt abzuwarten, ob die Sparmaßnahmen ausreichen, die Finanzierung der GKV langfristig zu sichern.

Wenn es gelingt, die Finanzen der GKV dauerhaft zu stabilisieren, könnte damit auch der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt verringert werden. Dies gilt umso mehr, als mittelfristig mit zusätzlichen Belastungen im Zusammenhang mit den o. a. Zahlungen an den Gesundheitsfonds zur Finanzierung des Sozialausgleichs zu rechnen ist.

#### 2.4.6 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben bilden seit Mitte der 1990er-Jahre den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Bis Ende der 1990er-Jahre stiegen sie auf 41,1 Mrd. Euro<sup>67</sup> (1999). In den darauffolgenden Jahren gingen sie zurück und lagen im Haushaltsabschluss 2010 mit 33,1 Mrd. Euro deutlich unter dem Höchststand des Jahres 1999. Neben einem im Langzeitvergleich niedrigen Zinsniveau wirkte sich positiv aus, dass die Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen (50,8 Mrd. Euro) in den Jahren 2000 und 2001 zur Schuldentilgung eingesetzt wurden. Hier zeigte sich der entlastende Effekt von Schuldentilgungen.

Im Haushalt 2011 sind Zinsen in Höhe von 35,3 Mrd. Euro veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2012

steigt der Zinsaufwand auf 38,4 Mrd. Euro. Im Finanzplan sind wachsende Ausgabenansätze bis hin zu 49,1 Mrd. Euro (2015) eingestellt (vgl. Abbildung 2.5).

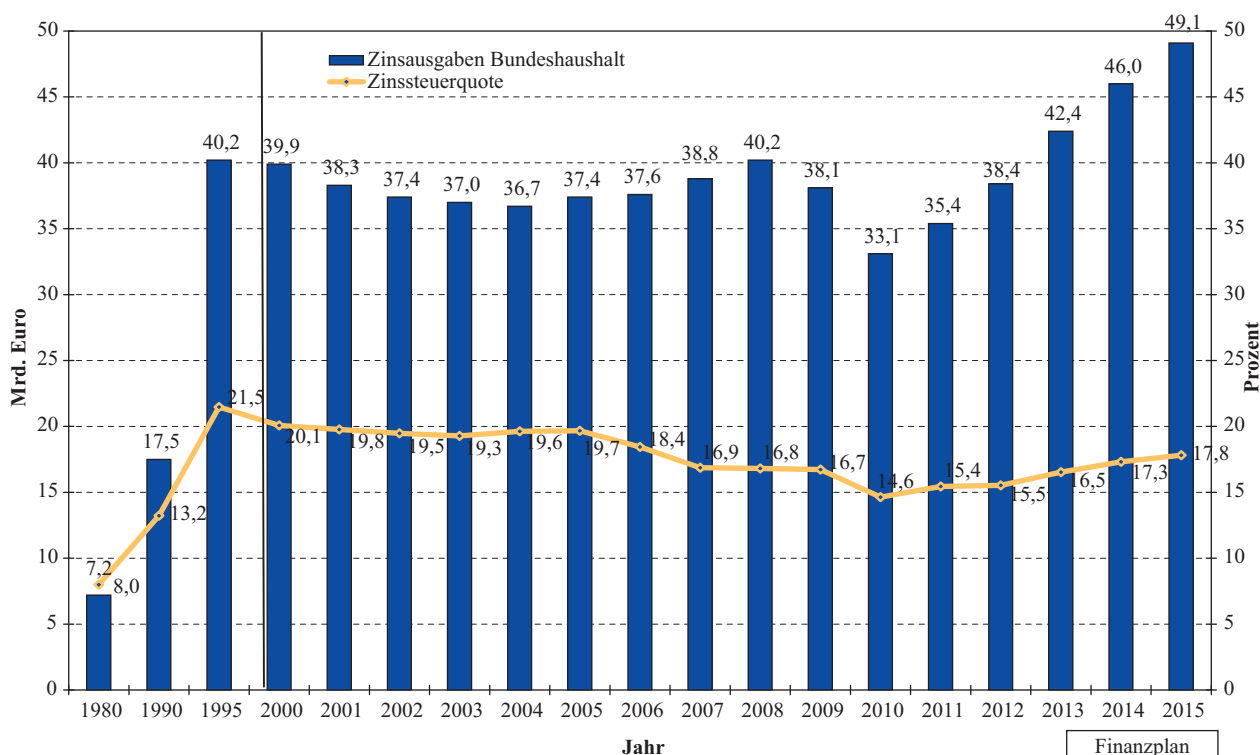
Damit wird dem Anstieg der Verschuldung des Bundes (vgl. Nummer 2.7.1) und dem Risiko eines steigenden Zinsniveaus Rechnung getragen. So hat die Europäische Zentralbank den Leitzins für den Euro-Raum – als wichtigen Schlüsselzinssatz für den Geld- und Kapitalmarkt – im laufenden Jahr 2011 bereits zwei Mal um 0,25 Prozentpunkte angehoben. Ab Anfang Juli 2011 beträgt der Zinssatz 1,5 %, nachdem der Leitzins zwischen Mai 2009 und April 2011 unverändert bei 1,0 % gelegen hatte. Zusätzliche Zinsbelastungen könnten sich zudem aus der Schuldenkrise in einigen Ländern der Eurozone ergeben. Vor diesem Hintergrund entspricht die Veranschlagung höherer Zinsausgaben in der Haushalts- und Finanzplanung dem Vorsichtsprinzip. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass ein steigendes Zinsniveau aufgrund der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen (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 3 Mrd. Euro belasten und in den kommenden Jahren entsprechend anwachsen lassen.

Die **Zinssteuerquote** (Verhältnis der Zinsen zu den Steuereinnahmen) hat im Jahr 2010 mit 14,6 % einen Tiefstwert erreicht. Trotz dieses Rückgangs hat der Bund nach wie vor eine deutlich höhere Zinssteuerquote als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden (2010: 8,5 %).

<sup>67</sup> Einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen.

Abbildung 2.5

#### Entwicklung der Zinsausgaben<sup>a</sup> und der Zinssteuerquote



<sup>a</sup> Einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben der Sondervermögen FMS und ITF.

Diese Kennziffer wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich wieder verschlechtern, da die Zinsausgaben nach dem Finanzplan stärker steigen werden als die Steuereinnahmen. Für das letzte Finanzplanungsjahr 2015 ist danach von einer deutlich höheren Quote von fast 18 % auszugehen (vgl. Abbildung 2.5).

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, die die Bundesregierung auf jährlich bis 0,9 Mrd. Euro beziffert.<sup>68</sup> Die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte aufgrund der staatlichen Stützungsmaßnahmen infolge der Finanzmarktkrise schätzt das Bundesfinanzministerium im Zeitraum 2009 bis 2011 auf 1,2 Mrd. Euro (2009) bis 2,5 Mrd. Euro (2011). In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Einnahmen aus den Stützungsmaßnahmen im betrachteten Zeitraum die Zinsausgaben übersteigen und der FMS einen Großteil seiner Kredite im 2. Quartal 2011 zurückgeführt hat.<sup>69</sup>
- Beim ITF muss bis zum Jahresende 2011 die Kreditermächtigung von 20,4 Mrd. Euro für Fördermaßnah-

men in Anspruch genommen sein. Über diesen Zeitpunkt hinaus werden keine Maßnahmen mehr finanziert. Ab dem Jahr 2012 erbringt der ITF Zahlungen für den Schuldendienst. Legt man eine Durchschnittsverzinsung von 3,5 % zugrunde, führt dies ab dem Jahr 2012 zu jährlichen Zinszahlungen des ITF von 0,7 Mrd. Euro. Ob sich die Zinsbelastung in den Folgejahren wieder verringert und die hierfür veranschlagten 4,8 Mrd. Euro ausreichen, hängt vom Umfang der Tilgungsschritte<sup>70</sup> und vom Zinsniveau ab.

## 2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus den folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.8):

- Steuereinnahmen als dem mit Abstand größten Einnahmenbereich (Nummer 2.5.1),
- sonstige Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse (Nummer 2.5.3), Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen gehören,
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme (Nummer 2.6.1).

<sup>68</sup> Antwort der Bundesregierung vom 24. Juni 2010: „Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise und Beteiligung des Finanzsektors“, Bundestagsdrucksache 17/2294 S. 3.

<sup>69</sup> Antwort des Bundesfinanzministeriums zur Frage der Zinskosten der Finanzkrise vom 3. Juni 2011, Bundestagsdrucksache 17/6164 S. 28.

<sup>70</sup> Der ITF erhält zur Schuldentilgung aus dem Bundeshaushalt jährlich Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn, die den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigen. Dieser Anteil wird für das Jahr 2010 auf 3,5 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 auf 3,0 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2012 bis zur Tilgung der ITF-Schuld auf 2,5 Mrd. Euro festgesetzt (vgl. § 6 ITFG).

Tabelle 2.8

### Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

| Jahr                                      | 1995         | 2000  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013       | 2014  | 2015  |
|-------------------------------------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|-------|-------|
| Einnahmen                                 |              |       |       |       |       |       |       |       | Soll  | HHE   | Finanzplan |       |       |
|                                           | in Mrd. Euro |       |       |       |       |       |       |       |       |       |            |       |       |
| Steuereinnahmen                           | 187,2        | 198,8 | 190,1 | 203,9 | 230,0 | 239,2 | 227,8 | 226,2 | 229,2 | 247,4 | 256,4      | 265,8 | 275,7 |
| Sonstige Einnahmen                        | 24,8         | 21,8  | 38,5  | 29,2  | 26,1  | 31,5  | 30,2  | 33,4  | 28,2  | 31,5  | 30,2       | 25,4  | 24,6  |
| darunter:                                 |              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |            |       |       |
| – Münzeinnahmen                           | 0,2          | 0,1   | 0,2   | 0,3   | 0,4   | 0,3   | 0,3   | 0,3   | 0,4   | 0,4   | 0,4        | 0,4   | 0,4   |
| – Kapitalvermögen <sup>a</sup>            | 6,1          | 3,7   | 8,9   | 0,9   | 4,5   | 6,7   | 2,2   | 2,2   | 2,6   | 5,1   | 3,3        | 0,2   | 0,1   |
| – Darlehen, Gewährleistungen <sup>b</sup> | 1,9          | 2,1   | 11,5  | 8,6   | 2,2   | 3,0   | 2,4   | 2,1   | 1,6   | 2,6   | 3,9        | 2,1   | 1,3   |
| – BA-Eingliederungsbeitrag                |              |       | 4,6   | 3,3   | 1,9   | 5,0   | 4,9   | 5,3   | 4,6   | 4,2   | 4,0        | 4,0   | 4,0   |
| – Lfd. Einnahmen <sup>c</sup>             | 5,0          | 4,9   | 5,4   | 5,6   | 6,0   | 6,4   | 7,4   | 12,4  | 7,7   | 7,5   | 7,5        | 7,5   | 7,4   |
| – Bundesbankgewinn <sup>d</sup>           | 3,6          | 3,6   | 0,7   | 2,9   | 3,5   | 3,5   | 6,3   | 3,5   | 3,0   | 2,5   | 2,5        | 2,5   | 2,5   |
| Nettokreditaufnahme                       | 25,6         | 23,8  | 31,2  | 27,9  | 14,3  | 11,5  | 34,1  | 44,0  | 48,4  | 27,2  | 24,9       | 28,7  | 14,7  |
| Gesamteinnahmen                           | 237,6        | 244,4 | 259,8 | 261,0 | 270,4 | 282,3 | 292,3 | 303,7 | 305,8 | 306,0 | 311,5      | 309,9 | 315,0 |

<sup>a</sup> Ab 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.

<sup>b</sup> 2012 bis 2014: Einschließlich Rückflüsse des Darlehens an die Bundesagentur für Arbeit.

<sup>c</sup> Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten; 2010: einschl. Mobilfunkerlöse.

<sup>d</sup> 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.



## 2.5.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

### 2.5.1.1

Die Steuereinnahmen entwickelten sich seit Beginn der 1990er-Jahre nicht stetig, sondern unterlagen erheblichen Schwankungen:

- In den Jahren 1998 bis 2000 wuchsen die Steuereinnahmen mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage auf 198,8 Mrd. Euro im Jahr 2000 an (vgl. Tabelle 2.8 und Abbildung 2.6). Das entspricht einer Zunahme von 17,4 % oder 5,5 % im Jahresdurchschnitt.
- Bis zum Jahr 2005 ging das Steueraufkommen des Bundes tendenziell wieder zurück – auf 190,1 Mrd. Euro (2005). Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen (Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze).
- Im Zeitraum 2006 bis 2008 führten der Wirtschaftsaufschwung und die in den Jahren 2006/2007 umgesetzten steuerlichen Maßnahmen<sup>71</sup> zu erheblichen Steuerzuwächsen. Innerhalb dieser kurzen Zeitspanne

stieg das Steueraufkommen des Bundes auf 239,2 Mrd. Euro.

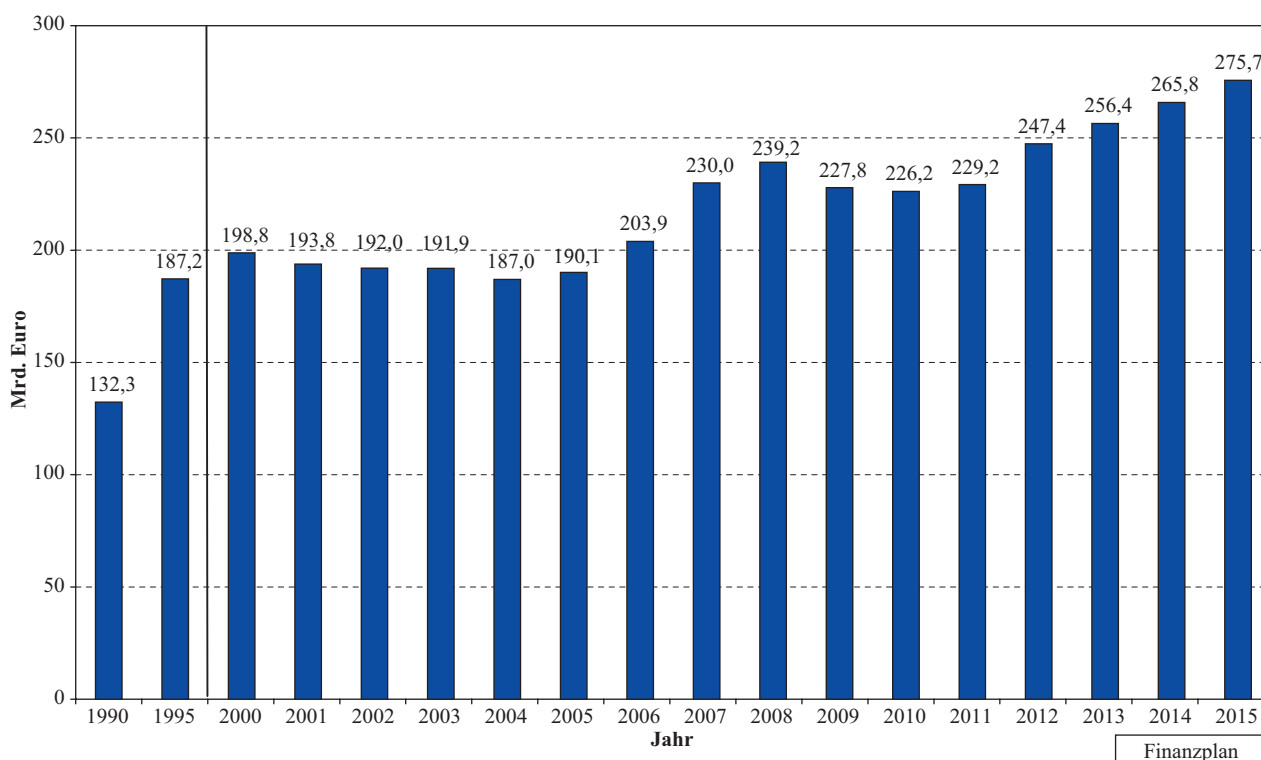
- In den Jahren 2009 und 2010 war das Steueraufkommen als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie einer Reihe von Steuerentlastungsmaßnahmen<sup>72</sup> rückläufig.
- Ab dem Haushaltsjahr 2011 wird eine günstige konjunkturelle Entwicklung erwartet, die zu einem deutlichen Anstieg führen wird. Nach der Steuerschätzung (vgl. Nummer 2.5.1.2) könnten die Steuereinnahmen bereits im Bundeshaushalt 2011 wieder an den bisherigen Höchstwert des Jahres 2008 (239,2 Mrd. Euro) heranreichen.
- Im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan bis 2015 rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der Steuerschätzung mit deutlich steigenden Steuereinnahmen bis hin zu 276 Mrd. Euro (2015).

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> 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; vgl. dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

Abbildung 2.6

### Entwicklung der Steuereinnahmen<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Für 2011 werden nach der Mai-Steuerschätzung Steuereinnahmen von 237,4 Mrd. Euro prognostiziert.

### 2.5.1.2

Nach dem Ergebnis der **Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2011** ist von erheblichen Mehreinnahmen für die Gebietskörperschaften gegenüber der letzten Steuerschätzung auszugehen:

- Für das Jahr 2011 und das Jahr 2012 rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ mit Mehreinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden von insgesamt 41,3 Mrd. Euro gegenüber der letzten Steuerschätzung vom November 2010.
- Für die Jahre 2013 und 2014, die Gegenstand der Steuerschätzung vom Mai 2010 waren, fallen die Abweichungen mit +94,1 Mrd. Euro noch höher aus.
- Im Einzelnen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2011 bis 2014 (kumuliert) gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2010 (für 2011 und 2012) bzw. vom Mai 2010 (für 2013 und 2014) wie folgt auf:

|           |                  |
|-----------|------------------|
| Bund      | +66,8 Mrd. Euro  |
| Länder    | +49,3 Mrd. Euro  |
| Gemeinden | +19,3 Mrd. Euro  |
| Zusammen  | +135,4 Mrd. Euro |
| EU        | +0,2 Mrd. Euro.  |

Die Steuerzuwächse beruhen zum überwiegenden Teil darauf, dass sich nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung die gesamtwirtschaftlichen Erwartungen zum Bruttoinlandsprodukt sowie zur Bruttolohn- und Gehaltssumme für die Jahre 2011 und 2012 gegenüber der letzten November- und Maischätzung merklich erhöht haben (vgl. Tabelle 2.9). Für die Folgejahre wirkt sich dieser Basiseffekt entsprechend positiv aus.

Zu einem geringeren Anteil (14,8 Mrd. Euro für die Jahre 2011 bis 2014) sind die Mehreinnahmen auf steuerliche Maßnahmen zurückzuführen, die in den beiden letzten

Steuerschätzungen noch nicht berücksichtigt waren. Dies betrifft vor allem die im Zuge der Haushaltskonsolidierung zum Jahresende 2010 in Kraft getretenen Maßnahmen

- Haushaltsbegleitgesetz 2011 vom 9. Dezember 2010 und
- Kernbrennstoffsteuergesetz vom 8. Dezember 2010 sowie
- das Jahressteuergesetz 2010 vom 8. Dezember 2010 und
- das Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes vom 1. März 2011.

Beim **Bund** sind die Ergebnisse der Steuerschätzung als Basis für den Haushaltsentwurf 2012 und den Finanzplan bis 2015 eingeflossen. Im Rahmen des Top-Down-Verfahrens (vgl. Nummer 2.3) aktualisierte die Bundesregierung die Steuerannahmen bereits im Januar 2011 und legte sie dem Eckwertebeschluss vom 16. März 2011 zugrunde. Die nach der Steuerschätzung erwarteten Mehreinnahmen waren somit bereits zu einem großen Teil berücksichtigt. Die Steuerschätzung erwartet aufgrund der gegenüber Anfang 2011 verbesserten Konjunkturprognosen Mehreinnahmen von bis zu 4,2 Mrd. Euro jährlich (vgl. Abbildung 2.7).

Die im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan bis 2015 vorgesehenen Steuereinnahmen stimmen in der Summe nahezu mit den Ergebnissen der Steuerschätzung überein (vgl. Abbildung 2.7). Der Haushaltsentwurf 2012 berücksichtigt Mehr- und Mindereinnahmen gegenüber der Steuerschätzung, die sich – bis auf 0,2 Mrd. Euro – weitgehend ausgleichen:

- Mindereinnahmen von 0,8 Mrd. Euro (0,6 Mrd. Euro ab 2013) sind nach dem Entwurf des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 zu erwarten.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Bundestagsdrucksache 17/5125; der Bund kompensiert die Steuermindereinnahmen der Länder und Gemeinden in vollem Umfang durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes.

Tabelle 2.9

#### Gesamtwirtschaftliche Vorgaben für die Steuerschätzung Mai 2011

| % gegenüber Vorjahr          | 2011      |                 | 2012      |                 | 2013     |                 | 2014     |                 | 2015            |
|------------------------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|-----------------|
| Steuerschätzung vom          | Nov. 2010 | <b>Mai 2011</b> | Nov. 2010 | <b>Mai 2011</b> | Mai 2010 | <b>Mai 2011</b> | Mai 2010 | <b>Mai 2011</b> | <b>Mai 2011</b> |
| BIP-Wachstum real            | +1,8      | <b>+2,6</b>     | +1,5      | <b>+1,8</b>     | +1,7     | <b>+1,6</b>     | +1,7     | <b>+1,6</b>     | <b>+1,6</b>     |
| BIP-Wachstum nominal         | +3,0      | <b>+3,5</b>     | +2,8      | <b>+3,5</b>     | +2,9     | <b>+3,0</b>     | +2,9     | <b>3,0</b>      | <b>+3,0</b>     |
| Bruttolohn- und Gehaltssumme | +2,5      | <b>+3,1</b>     | +2,4      | <b>+3,3</b>     | +2,5     | <b>+2,5</b>     | +2,5     | <b>+2,5</b>     | <b>+2,5</b>     |
| Private Konsumausgaben       | +2,5      | <b>+3,4</b>     | +2,7      | <b>+3,3</b>     | +2,6     | <b>+2,9</b>     | +2,6     | <b>+2,9</b>     | <b>+2,9</b>     |

Quelle: Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums Mai 2011, S. 39, Tabelle 1.

- Weitere Mindereinnahmen bei der Kernbrennstoffsteuer von 1 Mrd. Euro im Zeitraum 2011 bis 2016 sind nach dem Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes zu erwarten. Dieser sieht eine Verkürzung des Leistungsbetriebs der Kernkraftwerke gegenüber dem bisherigen Rechtszustand vor.<sup>74</sup>
- Demgegenüber sind im Haushaltsentwurf 2012 im Vergleich zur Steuerschätzung Steuermehreinnahmen von 2,0 Mrd. Euro veranschlagt. Die Mehreinnahmen erwartet die Bundesregierung aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung. Eine solche „konjunkturbedingte“ Einnahmeverbesserung gab es zuletzt im Haushaltsentwurf 2008. Der Bundesrechnungshof hält solche Korrekturen für vertretbar, wenn sie – wie im Haushaltsentwurf 2012 – auf belastbaren Annahmen beruhen. Allerdings müssten sie künftig konsequenterweise auch vorgenommen werden, wenn die Prognosen sich gegenüber der Steuerschätzung ungünstiger entwickeln.

<sup>74</sup> Bundestagsdrucksache 17/6070; zudem werden bei Inkrafttreten des Gesetzes elektrizitätsmengenbezogene Einnahmen für den Energie- und Klimafonds entsprechend Förderfondsvertrag entfallen.

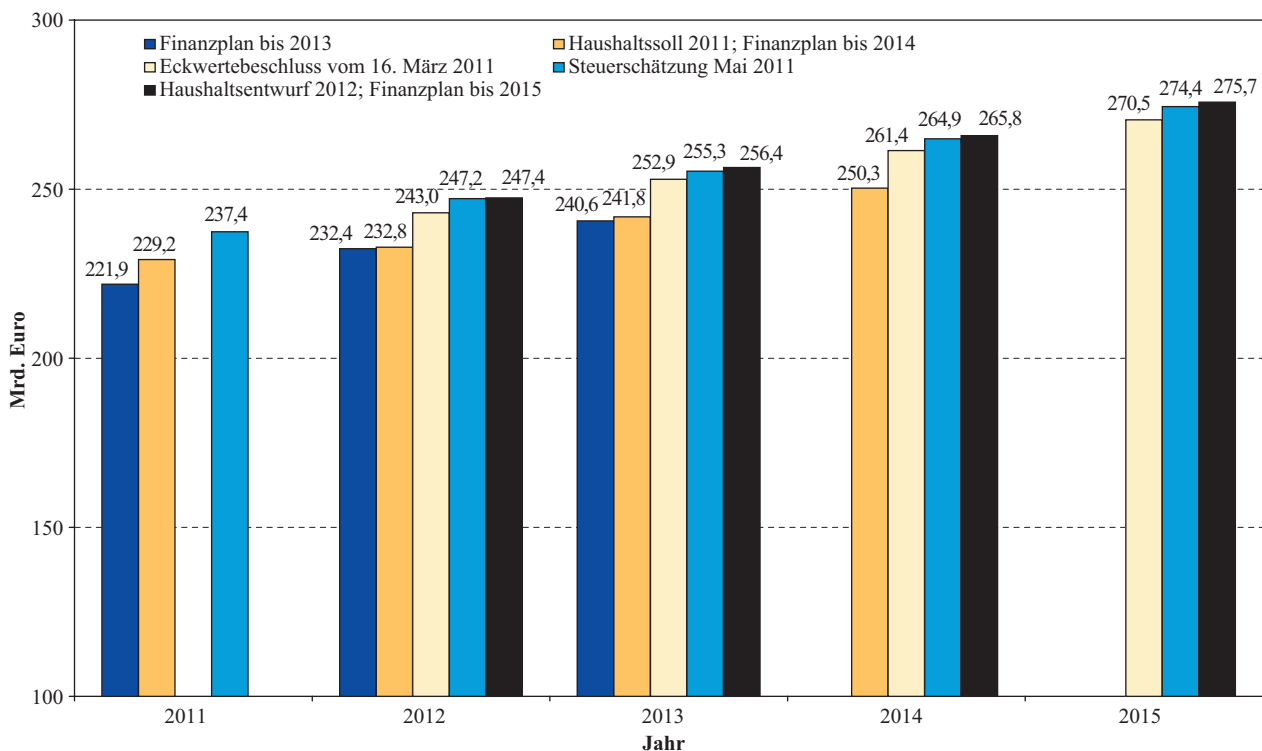
Die im Eckwertebeschluss vom 16. März 2011 und im bisherigen Finanzplan vorgesehenen Einnahmen aus der **Finanzmarkttransaktionssteuer** von 2,0 Mrd. Euro sind im Haushaltsentwurf 2012 nicht mehr berücksichtigt. Die Bundesregierung rechnet nicht damit, dass es zu einer gesetzlichen Umsetzung mit Wirkung für das Jahr 2012 kommt. Ob die von der Bundesregierung verfolgte europaweite Einführung einer solchen Steuer gelingt, bleibt abzuwarten.

Auf Basis der Steuerschätzung dürfte der Bund bereits im laufenden Haushalt 2011 das Rekordergebnis des Jahres 2008 (239,2 Mrd. Euro) fast erreichen. Setzt sich der konjunkturelle Aufschwung fort, so können in den Folgejahren neue Höchstwerte bei den Steuereinnahmen erzielt werden. Dies ist umso bemerkenswerter, als die in den Jahren 2008 und 2009 beschlossenen **Steuerentlastungsmaßnahmen** im Zuge der Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise zu dauerhaften steuerlichen Mindereinnahmen in der Größenordnung von jährlich 35 Mrd. Euro für die Gebietskörperschaften geführt haben.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

Abbildung 2.7

### Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen



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 2012 mit 22,0 % des BIP leicht über der Steuerquote des Jahres 2011 (21,9 %) und dem Tiefstand im Jahr 2010 (21,3 %) 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 2015 voraussichtlich 22,5 % des BIP erreicht. Sie würde damit aber immer noch unter der Quote des Jahres 2008 (22,6 % des BIP) liegen.

Die Entwicklung der **Steuerquote des Bundes** verläuft fast parallel hierzu. Auch sie stabilisiert sich zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf einem Niveau, das sich leicht unter dem des Haushaltsjahres 2008 bewegt. Sie bleibt aber deutlich unter den Steuerquoten, die der Bund insbesondere in den Jahren vor 1995 zu verzeichnen hatte (vgl. Abbildung 2.8).

Den prognostizierten Aufwuchs bei den Steuereinnahmen und den damit verbundenen Anstieg der Steuerquote dürfte der Bund benötigen, um die mittelfristigen Konsolidierungsanforderungen an den Bundeshaushalt zu erfüllen und spätestens im Jahr 2016 einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt erreichen zu können (vgl. Nummer 2.2.2).

## 2.5.2 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

### 2.5.2.1

Die **Bundesergänzungszuweisungen** (BEZ) haben vor allem durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 1995 eine erhebliche Größenordnung erlangt. Aufgrund der Anschlussregelungen durch das Solidarpaktfortführungsgesetz 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.

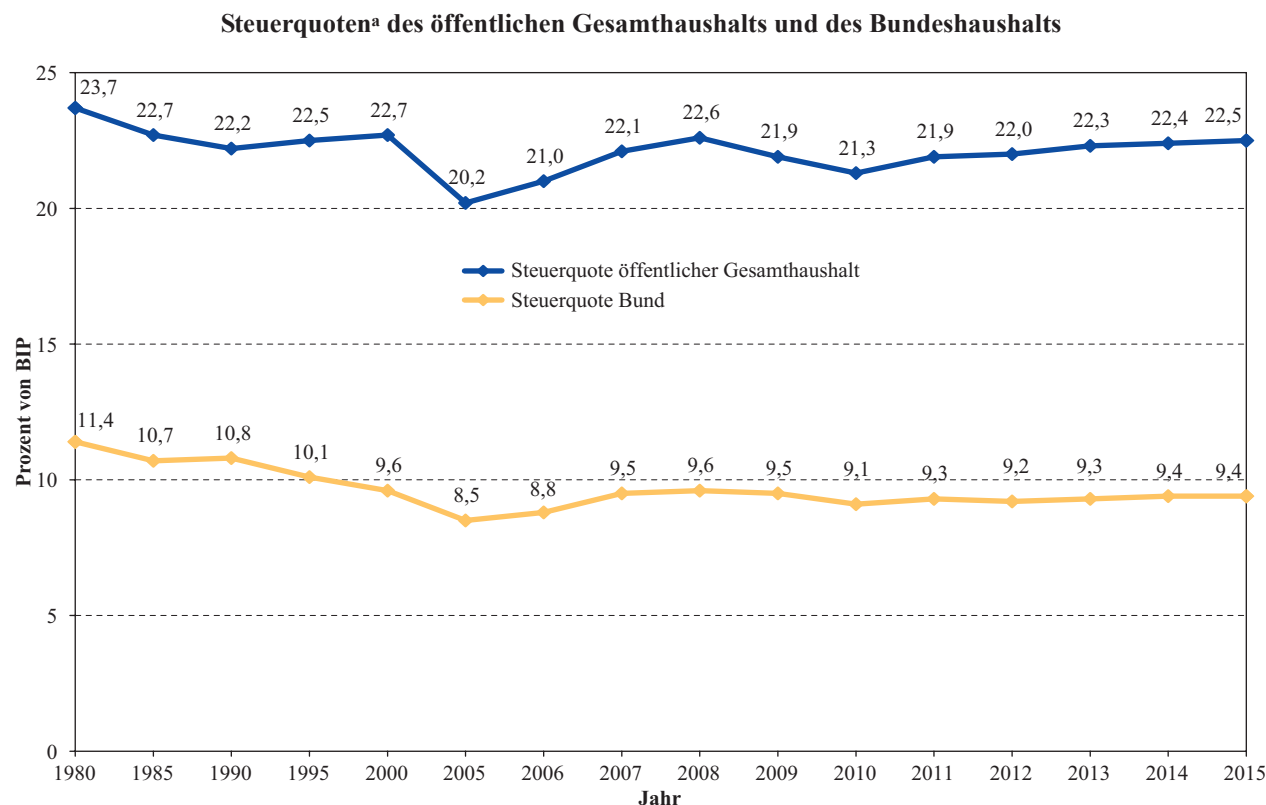
Die BEZ betrugen mit 12,9 Mrd. Euro im Jahr 2010 etwas weniger als das Doppelte des Finanzvolumens des horizontalen Länderfinanzausgleichs, das bei knapp 7 Mrd. Euro lag.<sup>76</sup> Sie sind seit dem Jahr 2007 rückläufig. Der überwiegende Teil (zwischen 92 und 95 %) der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 2.9). Im Haushaltsjahr 2011 umfassen die BEZ ein Volumen von 12,3 Mrd. Euro<sup>77</sup> und setzen sich zusammen aus den

- allgemeinen BEZ an derzeit zwölf leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (2,8 Mrd. Euro),

<sup>76</sup> Das Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs belief sich für das Jahr 2010 auf 6,985 Mrd. Euro – vgl. Bundesfinanzministerium Monatsbericht Februar 2011, S. 79.

<sup>77</sup> Auf Basis der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2011.

Abbildung 2.8



<sup>a</sup> 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 z. B. das Kindergeld im ESVG nicht als Steuerminderndeinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.



- Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (8,0 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 (1,0 Mrd. Euro).

Die letztgenannten Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von jährlich 1,0 Mrd. Euro sollen die überproportionalen Lasten als Folge der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige decken. Diese entstehen aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Ländern. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend erhöhten Anteil am Umsatzsteueraufkommen in Form eines Festbetrags von jährlich 1 Mrd. Euro.<sup>78</sup>

#### 2.5.2.2

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<sup>79</sup> zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ betragen im Zeitraum 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:

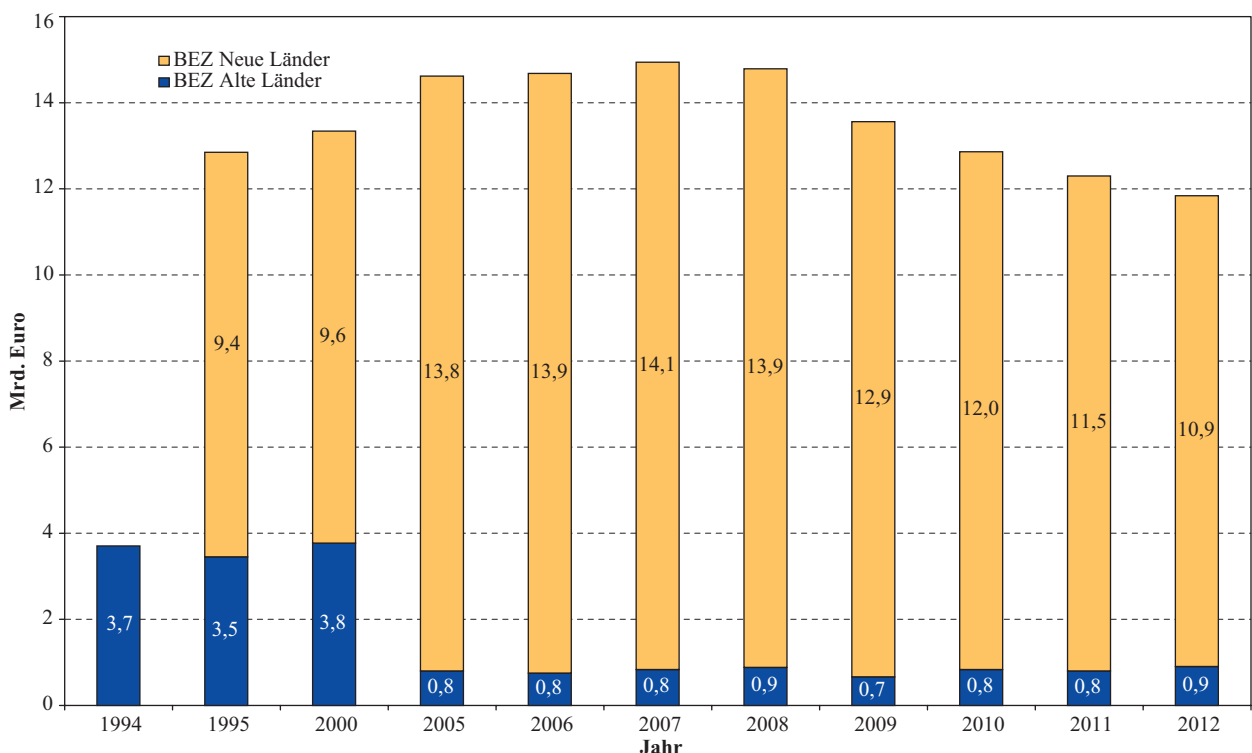
- Im geltenden Finanzplanungszeitraum 2011 bis 2015 vermindern sich die Jahresbeträge von 8,0 Mrd. Euro (2011) auf 5,1 Mrd. Euro (2015); sie liegen damit um 2,5 Mrd. Euro (2011) bis zu 5,5 Mrd. Euro (2015) unterhalb der Jahresrate 2005 (10,5 Mrd. Euro).
- Im Zeitraum ab 2016 werden die Sonderbedarfs-BEZ weiter bis auf 2,1 Mrd. Euro (2019) zurückgehen.

<sup>78</sup> § 11 Absatz 3a Satz 1 und 2 i. V. m. § 1 Satz 4 FAG; durch Änderung des FAG entfällt die im Jahr 2010 vorgesehene Überprüfung der Regelung; sie bleibt unverändert in Kraft.

<sup>79</sup> Korb I umfasst die in § 11 Absatz 3 FAG gesetzlich fixierten Bundesergänzungszuweisungen, die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs gewährt werden.

Abbildung 2.9

#### Bundesergänzungszuweisungen und ihre Aufteilung



Ungeachtet des Rückgangs dieser Sonderbedarfs-BEZ bleiben die Verpflichtungen des Bundes aus den Leistungen nach den Solidarpaketen I und II auf hohem Niveau.<sup>80</sup>

- Seit dem Jahr 1995 hat der Bund im Solidarpakt I seinen Anteil an der Umsatzsteuer dauerhaft um sieben Prozentpunkte reduziert. Dies entspricht im Haushalt 2011 rechnerisch 11,7 Mrd. Euro an Mindereinnahmen zugunsten der Länder.<sup>81</sup>
- Neben diesen Leistungen 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<sup>82</sup> in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Auch die Zinsen im Zusammenhang mit der Schuldenübernahme des „Erblastentilgungsfonds“ und des Fonds „Deutsche Einheit“ belasten den Bundeshaushalt dauerhaft.

<sup>80</sup> Im Zeitraum 1994 bis 2004 hat der Bund außerhalb der Solidarpakete I und II zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

<sup>81</sup> Berechnungsbasis: Umsatzsteuereinkommen auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2011 nach Abzug der Vorabträge für Bund und Gemeinden.

<sup>82</sup> Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten, Sportbereich.

Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.<sup>83</sup>

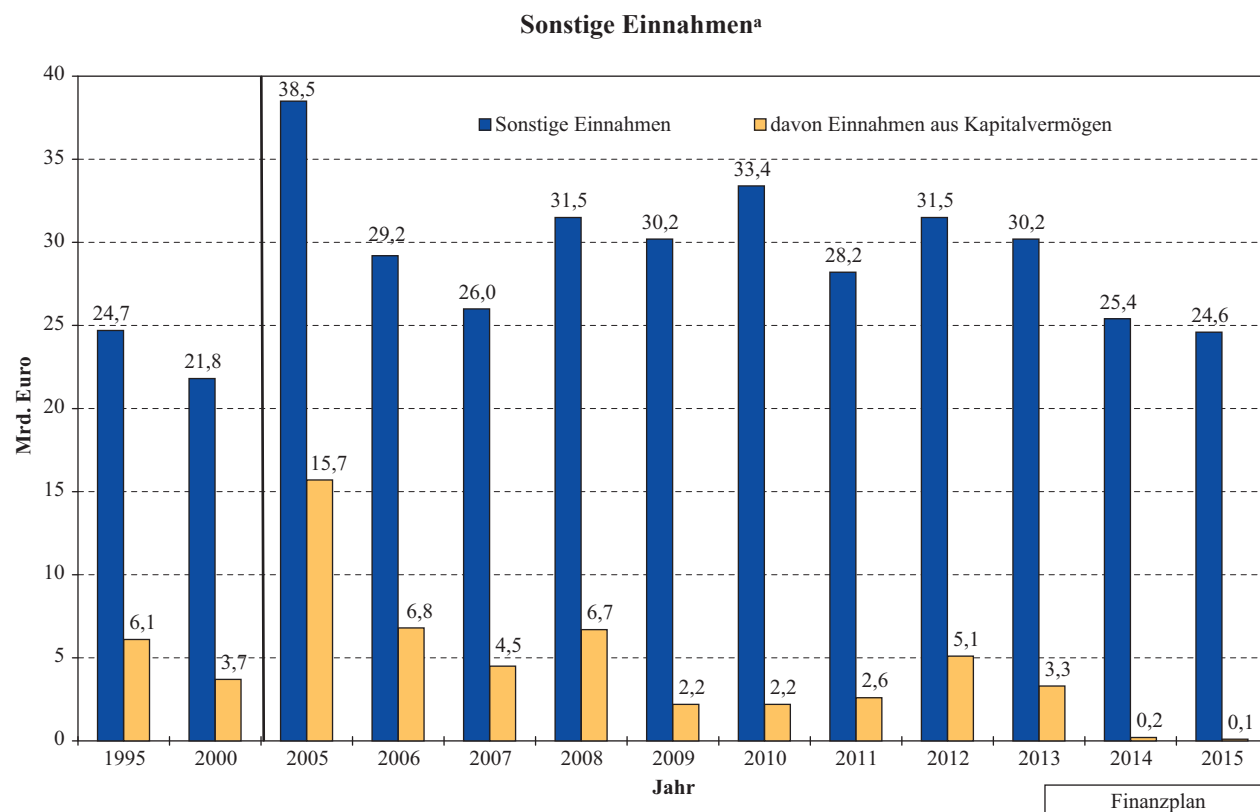
Der Bund hat die aus dem Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel in seiner Finanzplanung bis 2015 bereits berücksichtigt. Diese Mittel werden benötigt, um neben den weiter bestehenden Verpflichtungen aus den Solidarpaketen I und II die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen, damit die Neuverschuldung im Bundeshaushalt entsprechend den Vorgaben der verfassungsrechtlichen Schuldenregel vermindert werden kann (vgl. Nummer 2.2).

### 2.5.3 Sonstige Einnahmen

Neben den Steuereinnahmen tragen die **sonstigen Einnahmen** – wenn auch in deutlich geringerem Umfang – zur Haushaltsfinanzierung bei. Im Bundeshaushalt 2011 ist dafür ein Betrag von 28,2 Mrd. Euro veranschlagt, der um 5,2 Mrd. Euro unter dem Haushaltsergebnis des Jahres 2010 liegt (vgl. Abbildung 2.10). Der Rückgang beruht im Wesentlichen auf einem Sondereffekt: Im Haushaltsjahr 2010 verzeichnete der Bund einmalige Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunkfrequenzen in Höhe von 4,4 Mrd. Euro.

<sup>83</sup> Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 8,4 Mrd. Euro (2010); sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,4 Mrd. Euro sowie Unterstützung der Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von 0,8 Mrd. Euro.

Abbildung 2.10



<sup>a</sup> 2005 und 2006: Einnahmen aus Kapitalvermögen einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen bei Gewährleistungen.

Neben den laufenden Einnahmen (Verwaltungseinnahmen durch Gebühren und Entgelte – vgl. Tabelle 2.8) erreichten die Erlöse aus Kapitalverwertungen in den vergangenen Jahren eine erhebliche Größenordnung. Der Bund hat sich vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre unter ordnungspolitischen Aspekten verstärkt von seinen Beteiligungen getrennt. Im Zeitraum von 1998 bis 2010 wurden Privatisierungseinnahmen von über 70 Mrd. Euro<sup>84</sup> eingesetzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Sie fallen in den einzelnen Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 2.10). Im Haushaltsentwurf 2012 ist ein Ansatz von 5,1 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht fast einer Verdoppelung gegenüber dem Soll 2011 (2,6 Mrd. Euro). Im Zeitraum 2012 bis 2015 sind Erlöse aus Kapitalverwertung von insgesamt 8,7 Mrd. Euro vorgesehen. Sie weisen ein geringeres Volumen auf als in früheren Finanzplanungszeiträumen. Ihre Funktion für die Haushaltsfinanzierung verliert damit an Bedeutung. Ein großer Teil des wertbaren Bundesvermögens ist bereits veräußert worden.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen früheren Bemerkungen den Einsatz von Privatisierungseinnahmen zur Haushaltsfinanzierung kritisiert und empfohlen, mit ihnen ausschließlich bestehende Schulden zu tilgen.<sup>85</sup> Damit hätte dem Abbau von Vermögenswerten ein entsprechender Abbau von Schulden gegenübergestellt. Die neue Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz trägt diesem Ziel Rechnung: Einnahmen aus Privatisierungsmaßnahmen werden bei der Ermittlung der zulässigen Kreditobergrenze im Ergebnis wie Einnahmen aus Krediten behandelt, sodass die Nettovermögensposition des Staates unverändert bleibt (vgl. Nummer 2.6.2).

## 2.6 Nettokreditaufnahme und neue Schuldenregel

### 2.6.1 Langfristige Entwicklung

Der Bundeshaushalt ist – von wenigen Haushaltsjahren abgesehen<sup>86</sup> – 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 und 2008 oberhalb von 20 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.10). Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise verzeichnete der Bundeshaushalt 2010 mit 44,0 Mrd. Euro die bislang höchste Nettokreditaufnahme.

Der Bundeshaushalt 2011 dürfte angesichts der günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen die veranschlagte Neuverschuldung von 48,4 Mrd. Euro deutlich unterschreiten. Im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan sind weiter fallende Nettokreditaufnahmen veranschlagt. Im Zeitraum 2012 bis 2015 sollen noch insgesamt 85,5 Mrd. Euro an neuen Krediten zum Haushaltsausgleich beitragen.

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 letzten Jahrzehnt nur dreimal (2001, 2007, 2008) eingehalten (vgl. Tabelle 2.10). Auch in Jahren mit normalem oder sogar gutem Wirtschaftswachstum hat sich der Bund regelmäßig in zweistelliger Milliardenhöhe zusätzlich verschuldet.

Als Folge der Nettokreditaufnahme ist die Verschuldung des Bundes entsprechend gestiegen – im Zeitraum nach der Wiedervereinigung (1991 bis 2010) um fast 579 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.10). Hierbei sind die erhebliche Auslagerung von Schulden auf verschiedene Sondervermögen (insbesondere Erblastentilgungsfonds, Fonds Deutsche Einheit, Bundeseisenbahnvermögen, FMS, ITF)<sup>87</sup> sowie zur Finanzmarktstabilisierung noch nicht berücksichtigt (vgl. Nummer 2.7.1).

Die **Kreditfinanzierungsquote** als Anteil der durch die Nettokreditaufnahme gedeckten Gesamtausgaben weist eine ähnliche Entwicklung auf. Sie erreichte im Jahr 2004 mit 15,7 % ihren seit dem Jahr 1996 höchsten Stand (vgl. Tabelle 2.10). Nach einer kurzen Phase des Rückgangs in den Jahren 2007 und 2008 ist sie als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise wieder sprunghaft angestiegen. Wegen des sehr günstigen Haushaltsverlaufs 2011 dürfte die auf den Sollzahlen beruhende Kreditfinanzierungsquote von 15,8 % deutlich unterschritten werden, aber auch nach Vorliegen des Haushaltsergebnisses noch zweistellig sein.

### 2.6.2 Neue verfassungsrechtliche Schuldenregel

Für den Haushalt 2011 gilt erstmals die **neue Schuldenregel**.<sup>88</sup> Das in den Artikeln 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz normierte Regelwerk hat folgende wesentliche Elemente:

(1) In einer konjunkturellen Normallage sollen die öffentlichen Haushalte – entsprechend den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes – nahezu ausgeglichen sein. Für den Bund ist als neue „Regelgrenze“ eine **strukturelle Verschuldungskomponente** in Höhe von 0,35 % des BIP zulässig (Artikel 109 Absatz 3 Satz 4, Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz, § 2 Absatz 1 Artikel 115-Gesetz). Das entspräche für den Bundeshaushalt 2012 rund 8,7 Mrd. Euro.<sup>89</sup> Für die Länder ist kein struktureller Verschuldungsspielraum vorgesehen.

<sup>87</sup> Der Höchstschuldenstand der mittlerweile in die Bundesschuld eingegliederten Sondervermögen (ohne FMS und ITF) betrug Mitte der 1990er-Jahre zusammen rund 270 Mrd. Euro.

<sup>88</sup> Im Anschluss an die Beschlüsse der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) wurde zum Ende der 16. Wahlperiode ein neues Regelwerk zur Begrenzung der Neuverschuldung verabschiedet. Am 29. Juli und 10. August 2009 wurden verkündet: das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) sowie das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform u. a. mit den Gesetzen zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz), zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz (Artikel 115-Gesetz), zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz).

<sup>89</sup> Nach § 4 Satz 2 Artikel 115-Gesetz ist für die zulässige strukturelle Komponente das nominale BIP des der Aufstellung des Haushalts vorangegangenen Jahres zugrunde zu legen (2010: 2 499 Mrd. Euro).

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> Die Ermächtigung hierfür enthält das jährliche Haushaltsgesetz – z. B. § 2 Absatz 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2011.

<sup>86</sup> Der Bundeshaushalt 1969 war der letzte Haushalt ohne Nettokreditaufnahme.

Tabelle 2.10

Langfristige Entwicklung der Nettokreditaufnahme (NKA) in Soll und Ist

| Jahr                  | Nettokredit-<br>aufnahme <sup>a</sup> | Investitions-<br>ausgaben <sup>b</sup> =<br>Regelkredit-<br>grenze<br>bis 2010 | Haushalts-<br>volumen | Kredit-<br>investi-<br>tionsquote | Kredit-<br>finan-<br>zierungs-<br>quote | Nachricht-<br>lich:<br>Reales<br>BIP-Wachs-<br>tum <sup>c</sup> | Nachricht-<br>lich:<br>BIP<br>(nominal) | NKA/BIP |
|-----------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------|
|                       | in Mrd. Euro                          |                                                                                |                       | in %                              |                                         |                                                                 | in Mrd. Euro                            | in %    |
| 1969                  | 0,0                                   | 7,2                                                                            | 42,1                  | 0,0                               | 0,0                                     |                                                                 | 305,2                                   |         |
| 1970                  | 0,6                                   | 7,8                                                                            | 45,0                  | 7,7                               | 1,3                                     |                                                                 | 360,6                                   | 0,2     |
| 1971                  | 0,7                                   | 9,3                                                                            | 50,4                  | 7,5                               | 1,4                                     | 3,1                                                             | 400,7                                   | 0,2     |
| 1972                  | 2,0                                   | 10,6                                                                           | 56,8                  | 18,9                              | 3,5                                     | 4,3                                                             | 436,4                                   | 0,5     |
| 1973                  | 1,4                                   | 11,7                                                                           | 62,7                  | 12,0                              | 2,2                                     | 4,8                                                             | 486,0                                   | 0,3     |
| 1974                  | 4,8                                   | 11,8                                                                           | 68,5                  | 40,7                              | 7,0                                     | 0,9                                                             | 526,0                                   | 0,9     |
| 1975                  | 15,3                                  | 13,7                                                                           | 80,2                  | 111,7                             | 19,1                                    | -0,9                                                            | 551,0                                   | 2,8     |
| 1976                  | 13,2                                  | 12,0                                                                           | 83,1                  | 110,0                             | 15,9                                    | 4,9                                                             | 597,4                                   | 2,2     |
| 1977                  | 11,1                                  | 12,3                                                                           | 87,9                  | 90,2                              | 12,6                                    | 3,3                                                             | 636,5                                   | 1,7     |
| 1978                  | 13,2                                  | 14,4                                                                           | 96,9                  | 91,7                              | 13,6                                    | 3,0                                                             | 678,9                                   | 1,9     |
| 1979                  | 13,1                                  | 16,8                                                                           | 104,0                 | 78,0                              | 12,6                                    | 4,2                                                             | 737,4                                   | 1,8     |
| 1980                  | 13,9                                  | 16,1                                                                           | 110,3                 | 86,3                              | 12,6                                    | 1,4                                                             | 788,5                                   | 1,8     |
| 1981                  | 19,1                                  | 15,6                                                                           | 119,1                 | 122,4                             | 16,0                                    | 0,5                                                             | 825,8                                   | 2,3     |
| 1982                  | 19,0                                  | 16,4                                                                           | 125,1                 | 115,9                             | 15,2                                    | -0,4                                                            | 860,2                                   | 2,2     |
| 1983                  | 16,1                                  | 16,0                                                                           | 126,2                 | 100,6                             | 12,8                                    | 1,6                                                             | 898,3                                   | 1,8     |
| 1984                  | 14,5                                  | 17,2                                                                           | 128,7                 | 84,3                              | 11,3                                    | 2,8                                                             | 942,0                                   | 1,5     |
| 1985                  | 11,4                                  | 17,1                                                                           | 131,5                 | 66,7                              | 8,7                                     | 2,3                                                             | 984,4                                   | 1,2     |
| 1986                  | 11,7                                  | 16,8                                                                           | 133,7                 | 69,6                              | 8,8                                     | 2,3                                                             | 1.037,1                                 | 1,1     |
| 1987                  | 14,0                                  | 17,0                                                                           | 137,6                 | 82,4                              | 10,2                                    | 1,4                                                             | 1.065,1                                 | 1,3     |
| 1988                  | 18,1                                  | 17,1                                                                           | 140,8                 | 105,8                             | 12,9                                    | 3,7                                                             | 1.123,3                                 | 1,6     |
| 1989                  | 9,8                                   | 18,5                                                                           | 148,2                 | 53,0                              | 6,6                                     | 3,9                                                             | 1.200,7                                 | 0,8     |
| 1990                  | 23,9                                  | 20,1                                                                           | 194,4                 | 118,9                             | 12,3                                    | 5,3                                                             | 1.306,7                                 | 1,8     |
| 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                                                             | 1.646,6                                 | 1,2     |
| 1993                  | 33,8                                  | 33,2                                                                           | 233,9                 | 101,8                             | 14,5                                    | -1,0                                                            | 1.694,4                                 | 2,0     |
| 1994                  | 25,6                                  | 31,3                                                                           | 240,9                 | 81,8                              | 10,6                                    | 2,5                                                             | 1.780,8                                 | 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                                                             | 1.876,2                                 | 2,1     |
| 1997                  | 32,6                                  | 28,8                                                                           | 226,0                 | 113,2                             | 14,4                                    | 1,7                                                             | 1.915,6                                 | 1,7     |
| 1998                  | 28,9                                  | 29,2                                                                           | 233,6                 | 99,0                              | 12,4                                    | 1,9                                                             | 1.965,4                                 | 1,5     |
| 1999                  | 26,1                                  | 28,6                                                                           | 246,9                 | 91,3                              | 10,6                                    | 1,9                                                             | 2.012,0                                 | 1,3     |
| 2000                  | 23,8                                  | 28,1                                                                           | 244,4                 | 84,7                              | 9,7                                     | 3,1                                                             | 2.062,5                                 | 1,2     |
| 2001                  | 22,8                                  | 27,3                                                                           | 243,1                 | 83,5                              | 9,4                                     | 1,5                                                             | 2.113,2                                 | 1,1     |
| 2002                  | 31,9                                  | 24,1                                                                           | 249,3                 | 132,4                             | 12,8                                    | 0,0                                                             | 2.143,2                                 | 1,5     |
| 2003                  | 38,6                                  | 25,7                                                                           | 256,7                 | 150,2                             | 15,0                                    | -0,4                                                            | 2.163,8                                 | 1,8     |
| 2004                  | 39,5                                  | 22,4                                                                           | 251,6                 | 176,3                             | 15,7                                    | 1,2                                                             | 2.210,9                                 | 1,8     |
| 2005                  | 31,2                                  | 23,8                                                                           | 259,8                 | 131,1                             | 12,0                                    | 0,7                                                             | 2.242,2                                 | 1,4     |
| 2006                  | 27,9                                  | 22,7                                                                           | 261,0                 | 122,9                             | 10,7                                    | 3,7                                                             | 2.326,5                                 | 1,2     |
| 2007                  | 14,3                                  | 26,2                                                                           | 270,5                 | 54,6                              | 5,3                                     | 3,3                                                             | 2.432,4                                 | 0,6     |
| 2008                  | 11,5                                  | 24,3                                                                           | 282,3                 | 47,3                              | 4,1                                     | 1,1                                                             | 2.481,2                                 | 0,5     |
| 2009                  | 34,1                                  | 27,1                                                                           | 292,3                 | 125,8                             | 11,7                                    | -5,1                                                            | 2.397,1                                 | 1,4     |
| 2010                  | 44,0                                  | 26,1                                                                           | 303,7                 | 168,6                             | 14,5                                    | 3,7                                                             | 2.498,8                                 | 1,8     |
| <b>1991–<br/>2010</b> | <b>578,5</b>                          | <b>559,6</b>                                                                   |                       | <b>103,4%</b>                     | <b>11,7%/Jahr</b>                       | <b>1,2%/Jahr</b>                                                |                                         |         |
| 2011                  | 48,4                                  | 26,9                                                                           | 305,8                 | 179,9                             | 15,8                                    | 2,6                                                             | 2.587                                   | 1,9     |
| 2012                  | 27,2                                  | 26,4                                                                           | 306,0                 | 103,0                             | 8,9                                     | 1,8                                                             | 2.677                                   | 1,0     |
| 2013                  | 24,9                                  | 29,7                                                                           | 311,5                 | 83,8                              | 8,0                                     | 1 1/2                                                           | 2.758                                   | 0,9     |
| 2014                  | 18,7                                  | 29,5                                                                           | 309,9                 | 63,4                              | 6,0                                     | 1 1/2                                                           | 2.840                                   | 0,7     |
| 2015                  | 14,7                                  | 29,3                                                                           | 315,0                 | 50,2                              | 4,7                                     | 1 1/2                                                           | 2.926                                   | 0,5     |

<sup>a</sup> Überschreitungen der Regelkreditgrenze des bisherigen Artikels 115 Grundgesetz sind grau unterlegt (bis 2010).

<sup>b</sup> 2011: ohne Darlehen an Bundesagentur (2011); ab 2013: einschließlich Zahlungen an den ESM.

<sup>c</sup> In den Jahren ab 2011 auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2011.

(2) Zur Ermittlung der Kreditgrenze werden die Einnahmen und Ausgaben um **finanzielle Transaktionen** bereinigt (Artikel 115 Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz, § 3 Artikel 115-Gesetz). Dazu gehören insbesondere Einnahmen aus Beteiligungsveräußerungen und aus Darlehensrückflüssen sowie Ausgaben für Darlehensvergaben und für den Erwerb von Beteiligungen. Das bedeutet, dass z. B. Erlöse aus Privatisierungen oder Forderungsverwertungen zwar weiterhin zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden dürfen. Für die Berechnung der zulässigen Neuverschuldung werden sie aber wie Schuldenaufnahmen behandelt. Im Ergebnis können sie damit nicht mehr zur Einhaltung der Neuverschuldungsgrenzen herangezogen werden (vgl. Nummer 2.5.3).

(3) Durch eine **konjunkturelle Verschuldungskomponente** sollen konjunkturbedingte Veränderungen berücksichtigt werden (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, Artikel 115 Absatz 2 Satz 3 Grundgesetz, § 2 Absatz 2, § 5 Artikel 115-Gesetz). Die Verschuldungsspielräume werden also in konjunkturell schlechten Zeiten erweitert, in guten Zeiten dagegen verengt bzw. in eine Verpflichtung zur Bildung von Überschüssen umgekehrt.<sup>90</sup> Die Höhe dieser Komponente wird in einem spezifischen Konjunkturbereinigungsverfahren<sup>91</sup> ermittelt.

(4) Über ein **Kontrollkonto** wird sichergestellt, dass die Verschuldungsregeln auch im Haushaltsvollzug eingehalten werden (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz, § 7 Artikel 115-Gesetz). Auf diesem als „Verschuldungsgedächtnis“ konzipierten Konto werden Über- oder Unterschreitungen der zulässigen **strukturellen** Verschuldungsspielräume in den einzelnen Haushaltsjahren saldiert. Ein negativer Kontostand von 1,5 % des BIP<sup>92</sup> soll nicht überschritten werden. Deshalb ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz, § 7 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz). Bereits bei einer Überschreitung von 1 % des BIP sind Maßnahmen zum Abbau der aufgelaufenen Neuverschuldung zu ergreifen (§ 7 Absatz 3 Artikel 115-Gesetz).

(5) Bei **Nachtragshaushalten** dürfen zusätzliche Kredite von bis zu 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen<sup>93</sup> aufgenommen werden, wenn sich die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsverlauf ungünstiger als vorgesehen entwickeln und die zulässige Kreditaufnahme deshalb nicht ausreichen wird. Diese zusätzliche Kreditaufnahme belastet das Kontrollkonto, wenn und soweit sie die Strukturkomponente überschreitet. Neue Maßnahmen dürfen in einem solchen Nachtragshaushalt nicht veranschlagt werden (§ 8 Artikel 115-Gesetz).

(6) In **Ausnahmesituationen**, wie bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen, darf ein besonderer Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten gedeckt werden (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz, Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz, § 6 Artikel 115-Gesetz). Der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung muss die Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages zustimmen. Mit dem Beschluss ist ein verbindlicher **Tilgungsplan** zur Rückführung dieser Schulden in einem angemessenen Zeitraum aufzustellen (Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 und 8 Grundgesetz, § 6 Artikel 115-Gesetz).

(7) Die bisherige Kreditermächtigung für **Sondervermögen** in Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz ist ersatzlos gestrichen worden. Die Verschuldungsgrenzen können daher nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung unterlaufen werden.

(8) Die **Länder** müssen nach einer Übergangsphase ihre Haushalte ab 2020 strukturell ausgleichen (Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz; keine Strukturkomponente vorgesehen). Zur Unterstützung der Vorgaben erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von zusammen 800 Mio. Euro jährlich (§§ 1 und 2 Konsolidierungshilfengesetz – vgl. Nummer 2.9.4).

(9) Es wird ein **Stabilitätsrat** auf Ministerebene gebildet. Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte von Bund und Ländern und vereinbart bei einer drohenden Haushaltsnotlage ein Sanierungsprogramm mit der betroffenen Gebietskörperschaft (Artikel 109a Grundgesetz, §§ 1 bis 5 Stabilitätsratsgesetz).

In einem **Übergangszeitraum** von 2011 bis 2015 ist dem Bund ein Abweichen von der Strukturkomponente möglich (Abbaupfad; vgl. Nummer 2.2). Die Vorgaben zur strukturellen Neuverschuldung von 0,35 % bzw. 0 % des BIP müssen vom Bund ab 2016 und von den Ländern ab 2020 eingehalten werden (Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz).

Der Bundesrechnungshof sieht in der neuen Schuldenregel einen wichtigen Schritt hin zu einer nachhaltigen Begrenzung der Neuverschuldung und in der Folge davon einer dauerhaften Verringerung der Schuldenquote.<sup>94</sup> Bei der Umsetzung muss sich zeigen, ob das Regelwerk greift. Hierauf haben auch die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf ihrer Konferenz im Mai 2010 in Hamburg hingewiesen.<sup>95</sup>

<sup>90</sup> Zur Entwicklung der Konjunkturkomponente bis 2015 nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums: vgl. Tabelle 2.1.

<sup>91</sup> Das Verfahren soll sich an dem von der EU-Kommission verwendeten Verfahren orientieren; es soll regelmäßig überprüft und fortentwickelt werden (§ 5 Absatz 4 Artikel 115-Gesetz).

<sup>92</sup> 1,5 % des BIP entsprechen bei einem geschätzten BIP 2012 von 2 677 Mrd. Euro rund 40 Mrd. Euro.

<sup>93</sup> Im Haushaltsentwurf 2012 würde dies 7,4 Mrd. Euro entsprechen.

<sup>94</sup> Vgl. dazu im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650; Nr. 2.6.3.

<sup>95</sup> Vgl. Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010: Pressemitteilung des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg vom 5. Mai 2010.



Das neue Regelwerk darf nicht durch eine weite Auslegung von Ausnahmetatbeständen oder durch zu hohe Kreditspielräume im Übergangszeitraum in seiner Kredit begrenzenden Wirkung geschwächt werden. Im Rahmen der Diskussion um den Ausgangswert 2010 für den Abbaupfad und die Obergrenzen für die strukturelle Neuverschuldung im Übergangszeitraum 2011 bis 2015 hat der Bundesrechnungshof – neben anderen Institutionen – seine Auffassung zur Anwendung der neuen Schuldenregel erläutert (vgl. Nummer 2.2.2).

## 2.7 Verschuldung und Schuldendienst

### 2.7.1 Anstieg der Verschuldung

Zum Jahresende 2010 betrugen die Kreditmarktschulden des Bundes einschließlich Kassenkredite 1 035,6 Mrd. Euro (2009: 991,3 Mrd. Euro).<sup>96</sup> Der Verschuldung im Kernhaushalt des Bundes hinzugerechnet werden die Schulden der Sondervermögen sowie der Abwicklungsanstalten, die im Zuge der Stützungsmaßnahmen zur Be-

kämpfung der Finanzmarktkrise eingerichtet worden sind. Diese statistisch als „Extrahaushalte“ bezeichneten Schulden beliefen sich Ende 2010 auf 276,3 Mrd. Euro (2009: 62,5 Mrd. Euro). Die Gesamtverschuldung 2010 des Bundes stieg damit auf 1 311,9 Mrd. Euro (2009: 1 053,8 Mrd. Euro – vgl. Abbildung 2.11).<sup>97</sup> Dies ist mehr als eine Verfünfachung des Schuldenstands, der zu Beginn der 1990er-Jahre bestand (Ende 1989: 255 Mrd. Euro).

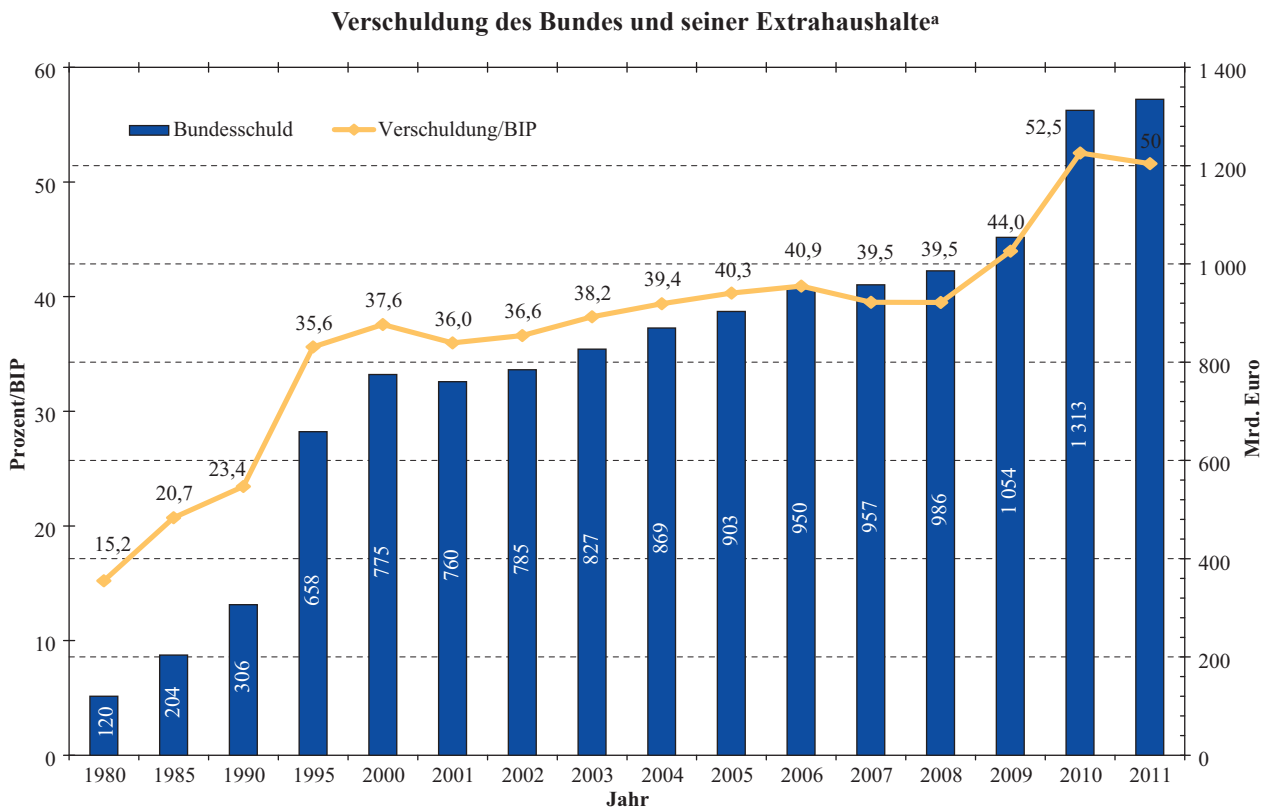
Der hohe Schuldenanstieg im Jahr 2010 ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt „FMS Wertmanagement“ übertragen worden sind, die Ende 2010 einen Schuldenstand von 216,4 Mrd. Euro aufwies. Hinzu kommen die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS – 2010: 28,6 Mrd. Euro), „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF – 2010: 14,0 Mrd. Euro) sowie „Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.“ (BPS-PT – 17,3 Mrd. Euro einschließlich Kassenkredite).<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Ohne Kassenkredite beläuft sich die Verschuldung des Bundes 2010 (ohne Extrahaushalte) auf 1 022,2 Mrd. Euro (2009: 973,1 Mrd. Euro) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2010, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.

<sup>97</sup> Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2010, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.

<sup>98</sup> Statistisches Bundesamt, a.a.O., Tabelle 1.2.1; Bundesfinanzministerium Monatsbericht August 2011, Tabelle 11 (S. 107).

Abbildung 2.11



<sup>a</sup> Schätzung des Schuldenstands für Ende 2011: 1 335,5 Mrd. Euro – vgl. Bundesfinanzministerium Monatsbericht August 2011, Tabelle 6 (S. 100): „Gesamtübersicht über die Entwicklung des Bundeshaushalts“.

Die Schulden des Bundes sind allein von Ende 2007 bis Ende 2010 um 355 Mrd. Euro angestiegen (vgl. Abbildung 2.11). Dies ist zu einem überwiegenden Teil (rund 248 Mrd. Euro) auf die Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzkrise zurückzuführen.<sup>99</sup> Auf den öffentlichen Gesamthaushalt bezogen trägt der Bund mehr als 70 % des Schuldenanstiegs, der in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der Finanzkrise zu verzeichnen ist.

Bei der weiteren Entwicklung der Bruttoverschuldung des Bundes ist zu berücksichtigen, dass den Schulden in der o. a. Abwicklungsanstalt auch Forderungen gegenüberstehen, die bei Verkauf und Fälligkeit den Schuldenstand des Bundes verringern werden.<sup>100</sup> Eine belastbare Aussage, in welcher Größenordnung die Finanzmarktkrise den Schuldenstand dauerhaft erhöhen wird, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.<sup>101</sup>

Bezieht man mögliche Verwertungserlöse bei den Aktiva sowie mögliche Finanzierungsüberschüsse im FMS ein, könnte sich die Bruttoverschuldung des Bundes zum Ende des Jahres 2011 in der Größenordnung von 1 335 Mrd. Euro bewegen (vgl. Abbildung 2.11). Im Kernhaushalt des Bundes (ohne Extrahaushalte) wird die Verschuldung entsprechend der im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen Nettokreditaufnahmen ansteigen.

Die Schulden des Bundes sind nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Gegenüber dem Jahr 1980 mit 15 % des BIP haben sie sich bis zum Jahr 2005 auf 40 % des BIP erhöht. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase hat der Schuldenstand insbesondere als Folge der o. a. Stützungsmaßnahmen im Jahr 2010

erstmalig die 50 %-Marke überschritten (vgl. Abbildung 2.11).

Der ausgewiesene Schuldenstand umfasst die Kreditmarktschulden des Bundes und seiner Extrahaushalte. Neben dieser offenen (expliziten) Verschuldung schränkt auch die sogenannte **implizite Staatsverschuldung** die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zunehmend ein. Die Leistungszusagen der öffentlichen Hand im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der Beamtenversorgung einschließlich der Beihilfeverpflichtungen liegen nach externen Berechnungen um das Dreifache über der expliziten Staatsverschuldung, auch wenn sich die Belastungen gegenüber dem Vorjahr verringert haben.<sup>102</sup> Die nachteiligen Auswirkungen der Kreditmarktverschuldung auf den Haushalt werden durch diese langfristigen Verpflichtungen verschärft.<sup>103</sup>

### 2.7.2 Risiken für den Schuldendienst

Als Folge der wachsenden Gesamtverschuldung nimmt der Bund immer höhere Kredite auf, um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen (Anschlussfinanzierung). Die Schulden werden also nicht getilgt, sondern nur weitergewälzt. Die Zinsverpflichtungen erhöhen sich. Die Anschlussfinanzierung wird nicht im Haushaltsplan, sondern nur im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.<sup>104</sup>

Die sich im Wesentlichen aus Anschlussfinanzierung und Nettokreditaufnahme zusammensetzende **Bruttokreditaufnahme** ist im Jahr 2011 mit 318 Mrd. Euro ausgewiesen. Auch in den Folgejahren ist mit hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen von 270 bis 280 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).

<sup>99</sup> Zum Schuldenanstieg bei Bund, Länder und Gemeinden von 2008 bis 2010 aufgrund der Finanzkrise – vgl. Antwort des Bundesfinanzministeriums vom 13. September 2011, Bundestagsdrucksache 17/6995 S. 11–12. Die Deutsche Bundesbank beziffert den mit der Stabilisierung des Finanzsektors verbundenen öffentlichen Schuldenanstieg seit 2008 auf 13,5 % des BIP – vgl. Monatsbericht August 2011, S. 64 Fn. 2.

<sup>100</sup> Nach vorläufigen Schätzungen des Bundesfinanzministeriums wird der Schuldeneffekt im Zusammenhang mit der Finanzkrise von 248 auf 181 Mrd. Euro zum Jahresende 2011 zurückgehen – vgl. Antwort des Bundesfinanzministeriums vom 13. September 2011, Bundestagsdrucksache 17/6995, S. 12.

<sup>101</sup> Nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank sind mit dem durch die Stützungsmaßnahmen erworbenen Finanzvermögen erhebliche Risiken verbunden – vgl. Monatsberichte Mai 2011, S. 63 Fn. 1 und Juni 2011, S. 25 Fn. 11.

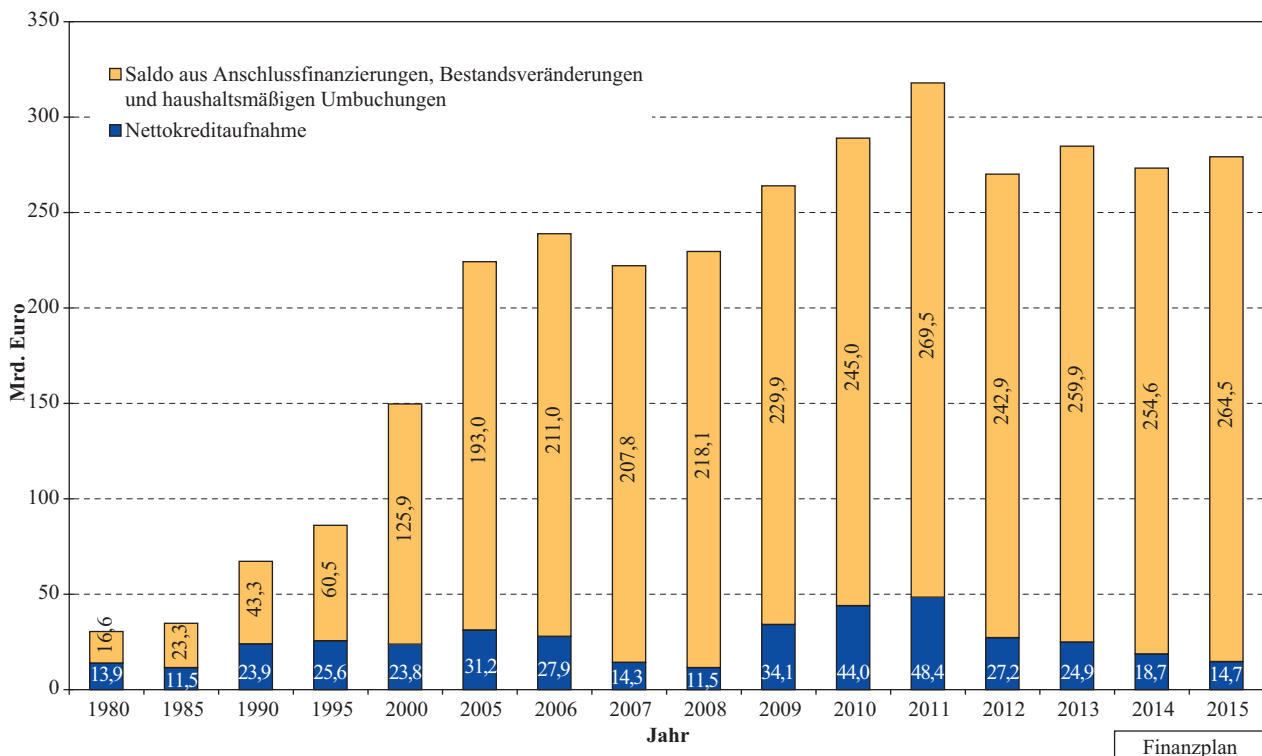
<sup>102</sup> Vgl. Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz update 2011 (Veröffentlichung vom 24. Mai 2011): Die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Haushalten beläuft sich danach für das Jahr 2009 auf 282 % des BIP oder 6,75 Billionen Euro, wovon 213 % auf die implizite Staatsschuld entfallen. Die Nachhaltigkeitslücke wäre damit gegenüber dem Vorjahr (315 % des BIP) um 33 Prozentpunkte gesunken.

<sup>103</sup> „Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ des Bundesfinanzministeriums (Juni 2008) – dort wurde bereits vor Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den bestehenden Handlungsbedarf zur langfristigen Sicherung der öffentlichen Haushalte hingewiesen (S. 9–12, 69).

<sup>104</sup> Gesamtplan des Bundeshaushalts, Teil IV.

Abbildung 2.12

### Entwicklung der Bruttokreditaufnahme<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Ohne Kreditaufnahmen der Sondervermögen FMS und ITF.

## 2.8 Gewährleistungen

### 2.8.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Neben den aufgezeigten strukturellen Problemen aufgrund der Verschuldungsentwicklung ist der Bundeshaushalt weiteren mittel- und langfristig wirkenden Belastungen und Risiken ausgesetzt. Hierzu gehört vor allem das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

Der Bund setzt Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen ein, um in der Zukunft liegende in- und ausländische Risiken von Gewährleistungsnehmern abzudecken. Gewährleistungen werden vorrangig als Instrument der Wirtschaftsförderung genutzt, um förderungswürdige und im staatlichen Interesse liegende Vorhaben und Programme zu unterstützen. Zudem sichert der Bund mit ihnen u. a. seine Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen (z. B. Weltbank) ab.

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die im **Haushaltsgesetz** enthaltenen **Gewährleistungsermächtigungen** umfassen insbesondere folgende Bereiche:

- Ausfuhren,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- Binnenwirtschaft,

- Beteiligung an internationalen Finanzinstitutionen.<sup>105</sup>

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.<sup>106</sup> 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.

Der jährliche Ermächtigungsrahmen erhöhte sich von Anfang der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2004 fortwährend – von 178 Mrd. Euro auf 319 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.11). Bis zum Jahr 2008 blieb er in etwa auf diesem Niveau.

<sup>105</sup> Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

<sup>106</sup> § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2011.

Vor allem 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. Darin standen für die Stützung von Unternehmen insgesamt 115 Mrd. Euro bereit. Angesichts der deutlich verbesserten Konjunkturentwicklung ist der Wirtschaftsfonds Deutschland zum Jahresende 2010 ausgelaufen.<sup>107</sup> Im Entwurf des Haushaltsgesetzes

2012 ist ein Gewährleistungsrahmen von 436,4 Mrd. Euro ausgewiesen.

Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad<sup>108</sup> zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 und 87 % (vgl. Tabelle 2.11).

<sup>107</sup> Zur sachgerechten Abarbeitung von Anträgen aus dem Jahr 2010 sind für diese Anträge noch Bewilligungen im Haushaltsjahr 2011 innerhalb abgestufter Fristen möglich.

<sup>108</sup> 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.

Tabelle 2.11

**Einnahmen und Ausgaben aus Gewährleistungen sowie Gewährleistungsrahmen und -ausschöpfung**

| Jahr             | Einnahmen<br>(einschl.<br>Entgelte +<br>Gebühren) <sup>a</sup> | Ausgaben<br>(Entschädigungen,<br>Umschuldungen u. a.) | Saldo<br>(Einnahmen./.<br>Ausgaben) | Ermächtigungs-<br>rahmen<br>(Haushaltsgesetz) | Ausnutzung<br>zum<br>Jahresende | Ausnut-<br>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                                         | 230,8                           | 76,0                 |
| 2004             | 2,7                                                            | 1,1                                                   | 1,6                                 | 318,6                                         | 229,8                           | 72,1                 |
| 2005             | 9,5                                                            | 1,4                                                   | 8,1                                 | 308,6                                         | 229,3                           | 74,3                 |
| 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                                         | 260,2                           | 83,0                 |
| 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                 |
| <b>1991–2010</b> | <b>51,6</b>                                                    | <b>35,6</b>                                           | <b>16,0</b>                         |                                               |                                 |                      |
| 2011 (Soll)      | 1,1                                                            | 1,8                                                   | -0,7                                | 445,6                                         |                                 |                      |
| 2012 (HHE)       | 1,1                                                            | 1,6                                                   | -0,5                                | 436,4                                         |                                 |                      |
| 2013 (Fpl)       | 1,0                                                            | 1,5                                                   | -0,5                                |                                               |                                 |                      |
| 2014 (Fpl)       | 0,9                                                            | 1,4                                                   | -0,5                                |                                               |                                 |                      |
| 2015 (Fpl)       | 0,9                                                            | 1,3                                                   | -0,4                                |                                               |                                 |                      |

<sup>a</sup> 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;  
Ab 2011: einschließlich Einnahmen aus Garantiezusagen zugunsten Griechenlands.

## 2.8.2 Ermächtigungsrahmen außerhalb des Haushaltsgesetzes

Darüber hinaus stellte der Bund zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu insgesamt 400 Mrd. Euro über den „**Finanzmarktstabilisierungsfonds**“ (FMS) bereit (vgl. Nummer 1.12.2). Mit Ablauf des Jahres 2010 vergibt der FMS keine neuen Leistungen mehr an Kreditinstitute. Er nimmt jedoch die auf bestehenden Stabilisierungsmaßnahmen beruhenden Verantwortlichkeiten und das Controlling der mit den Maßnahmen verbundenen Auflagen weiter wahr. Die vom FMS gewährten Garantien beliefen sich zur Jahresmitte 2011 noch auf 32 Mrd. Euro.<sup>109</sup>

Mit dem zum Jahresbeginn 2011 in Kraft getretenen Restrukturierungsgesetz hat der neu gegründete **Restrukturierungsfonds** die Aufgaben des FMS übernommen. Er 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.

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands zugunsten Griechenlands sowie im Rahmen der **Stützungsmaßnahmen für den Euro**:

(1) 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<sup>110</sup> ist das Bundesfinanzministerium ermächtigt worden, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 22,4 Mrd. Euro für Kredite der KfW an Griechenland zu übernehmen. Am 21. Juli 2011 haben sich die Euro-Mitgliedsstaaten auf ein **zweites Hilfspaket** zur Stützung der finanziellen Lage Griechenlands geeinigt.<sup>111</sup>

(2) Zur Stabilisierung des Euro und zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Länder des Euroraums vereinbarten die europäischen Regierungen im Mai 2010 ein Sicherungspaket, um unter bestimmten Bedingungen Mitgliedstaaten finanziell unterstützen zu können. Das Paket besteht

- aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), aus dem bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden können, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Im Rahmen der Eigenmittel-Obergrenze be-

steht 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 entspricht.<sup>112</sup>

- aus finanziellen Unterstützungszusagen, die die Euro-Mitgliedstaaten im Rahmen eines Abkommens für den Zeitraum von drei Jahren über eine Zweckgesellschaft, die **Europäische Finanzstabilisierungsfazilität** (EFSF), leisten. Der zunächst beschlossene Garantierahmen von 440 Mrd. Euro wurde im Juni 2011 – vorbehaltlich der Zustimmung der nationalen Parlamente – auf 779,8 Mrd. Euro erhöht, um eine effektive Darlehenskapazität in Höhe von 440 Mrd. Euro sicherzustellen. Die Kredite der EFSF sind durch Bürgschaften der Euroländer abgesichert. Der jeweilige Anteil an den Gewährleistungen richtet sich nach dem Kapitalanteil der Euroländer an der Europäischen Zentralbank (deutscher Anteil: 27,1 %). Der Internationale Währungsfonds (IWF) soll sich mit mindestens der Hälfte der von europäischer Seite aufgebrachten Mittel an etwaigen Finanzierungsmaßnahmen beteiligen. An dem Gewährleistungsrahmen für die Zweckgesellschaft EFSF beträgt der deutsche Anteil nach der Erhöhung bis zu 211 Mrd. Euro (vorher bis zu 123 Mrd. Euro). Der Gewährleistungsrahmen kann mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages um bis zu 20 % (42,2 Mrd. Euro) überschritten werden.

(3) Die EFSF soll ab dem Jahr 2013 durch einen permanenten EU-Krisenfonds ersetzt werden, den **Europäischen Stabilitätsmechanismus** (ESM). Seine effektive Ausleihkapazität soll maximal 500 Mrd. Euro betragen. Das gezeichnete Kapital soll sich auf insgesamt 700 Mrd. Euro belaufen, davon 80 Mrd. Euro eingezahltes und 620 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Für den Bund ergeben sich daraus eine Kapitaleinzahlung von 22 Mrd. Euro und weitere Verpflichtungen von bis zu 168 Mrd. Euro. Das einzuzahlende Kapital soll schrittweise im Zeitraum 2013 bis 2017 in gleichen Raten geleistet werden.

## 2.8.3 Risiken aus Gewährleistungen

In den letzten beiden Dekaden (1991 bis 2010) überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen<sup>113</sup> die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen<sup>114</sup> um insgesamt 16,0 Mrd.

<sup>109</sup> Gewährte Garantien des FMS zur Jahresmitte 2011: 32,2 Mrd. Euro – vgl. Pressemitteilung der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung vom 30. Juni 2011 zu Stabilisierungsmaßnahmen des FMS.

<sup>110</sup> BGBl. I 2010 S. 537.

<sup>111</sup> Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organen vom 21. Juli 2011.

<sup>112</sup> Es handelt sich hierbei also nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle (Zahlungs-)Verpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

<sup>113</sup> Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

<sup>114</sup> Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.



Euro (vgl. Tabelle 2.11). Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis steht eine neue Risikolage gegenüber:

- Der haushaltsgesetzliche Ermächtigungsrahmen (2011) erreicht ein Volumen von 446 Mrd. Euro. Zur Jahresmitte 2011 waren hiervon 329,6 Mrd. Euro belegt.<sup>115</sup>
- Der Garantierahmen des Restrukturierungsfonds beträgt 100 Mrd. Euro. Die vom „Vorläufer“ FMS gewährten Garantien beliefen sich zur Jahresmitte 2011 auf 32,2 Mrd. Euro.<sup>116</sup>
- Hinzu kommen die o. a. deutschen Garantiezusagen zur Stützung des Euro von rund 245 Mrd. Euro;<sup>117</sup> sie waren zur Jahresmitte 2011 mit 31,6 Mrd. Euro belegt.<sup>118</sup>
- Insgesamt liegen die Gewährleistungsrahmen des Bundes damit bei einem Volumen von rund 800 Mrd. Euro<sup>119</sup>, wovon zur Jahresmitte 2011 393,5 Mrd. Euro belegt waren.

In den kommenden Jahren könnten höhere Ausfallrisiken im Bereich der Gewährleistungen auf den Bund zukommen, vor allem als Folge

- der im Zuge der Wirtschaftskrise ausgereichten binnenwirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen bis zu deren vollständiger Abwicklung,
- der vom FMS gewährten Garantien bis zu deren vollständigem Auslaufen sowie
- der zur Stabilisierung des Euro aufgelegten Stützungsmaßnahmen.

Erhebliche Zukunftsbelastungen für den Bundeshaushalt können nicht ausgeschlossen werden.<sup>120</sup>

## 2.9 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

### 2.9.1 Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich nach Artikel 126 des Vertrags über die Ar-

beitsweise der Europäischen Union<sup>121</sup> verpflichtet, **übermäßige öffentliche Defizite** zu vermeiden. Die Europäische Kommission überwacht hierzu die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten. Sie prüft die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender Referenzwerte:

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit zum Bruttoinlandsprodukt (**Defizitquote**) sowie
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt (**Schuldenquote**).

Auf dieser Grundlage haben die Mitgliedstaaten im **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP)**<sup>122</sup> 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. Hierzu legten die Mitgliedstaaten dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) und der Europäischen Kommission jährlich Stabilitätsprogramme bzw. Konvergenzprogramme<sup>123</sup> vor, in denen die mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele dargelegt werden.

Die Wirtschafts- und Schuldenkrise hat gezeigt, dass eine Verschärfung des Überwachungs- und Koordinierungsverfahrens des ESWP erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat im März dieses Jahres ein umfassendes Maßnahmenpaket verabschiedet.<sup>124</sup> Neben der Strategie „Europa 2020“, dem „Euro-Plus-Pakt“ sowie dem „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (vgl. Nummer 2.8.2) umfasst es folgende Schwerpunkte:

(1) Die **Reform des ESWP** basiert auf Empfehlungen, die die Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates (sog. „Van Rompuy Task Force“) erarbeitet hat.<sup>125</sup> Danach sollen die Finanzdisziplin der Mitgliedstaaten gestärkt, die wirtschaftspolitische Überwachung ausgeweitet und die Koordinierung vertieft werden. Die wesentlichen Empfehlungen sind:<sup>126</sup>

- Bei der Bewertung der Haushaltslage eines Mitgliedstaates soll die **Schuldenquote** neben der Defizitquote eine stärkere Rolle als bisher spielen. Die Mitgliedstaaten sollen zukünftig verpflichtet werden, nicht nur ihre Defizitquote, sondern auch zwingend die Schuldenquote zu senken.

<sup>115</sup> Bundesfinanzministerium Monatsbericht August 2011, Tabelle 2: Gewährleistungen (S. 92).

<sup>116</sup> Vgl. Fn. 117.

<sup>117</sup> Deutscher Anteil an Garantien zugunsten von Griechenland gemäß Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (22,4 Mrd. Euro) sowie deutscher Anteil an EFSM (12 Mrd. Euro) und EFSF (211 Mrd. Euro nach Aufstockung).

<sup>118</sup> Bundesfinanzministerium Monatsbericht August 2011, Tabelle 2: Gewährleistungen (S. 92).

<sup>119</sup> Das gegenüber dem Jahr 2010 (rd. 1 Billion Euro) niedrigere Gesamtvolumen aller Gewährleistungsrahmen beruht darauf, dass aus dem Gewährleistungsrahmen des FMS (400 Mrd. Euro) keine neuen Stabilisierungsmaßnahmen gewährt werden; hierfür steht seit Anfang 2011 der Restrukturierungsfonds mit einem Gewährleistungsrahmen von 100 Mrd. Euro zur Verfügung.

<sup>120</sup> Die Europäische Zentralbank weist im Rahmen eines Aufsatzes zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Euro-Währungsgebiet auf die mit Eventualverbindlichkeiten verbundenen erheblichen Haushaltsrisiken hin – vgl. EZB-Monatsbericht April 2011, S. 63–81 (S. 72 ff.).

<sup>121</sup> Artikel 126 AEUV entspricht dem früheren Artikel 104 EGV. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ist mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags zum 1. Dezember 2009 in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt worden. Die konsolidierte Fassung ist bekanntgemacht im ABl. EG Nummer C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47.

<sup>122</sup> Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) besteht aus einer Entschließung des Europäischen Rates vom Juni 1997 und aus zwei – im Juni 2005 geänderten – Verordnungen.

<sup>123</sup> Bei Ländern, die die einheitliche Währung noch nicht eingeführt haben.

<sup>124</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, EUCO 10/11.

<sup>125</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Juni 2010, EUCO 13/10 und vom 28.-29. Oktober 2010, EUCO 25/1/10.

<sup>126</sup> Bundesfinanzministerium Monatsbericht April 2011, S. 39 ff.

- Sanktionen sollen früher verhängt werden, um finanzwirtschaftlichen Fehlentwicklungen gegenzusteuern. Bereits bei einer Defizitquote unterhalb von 3 % des BIP soll bei der haushaltspolitischen Überwachung künftig ein Sanktionsmechanismus eingeführt werden (sog. präventiver Arm des ESWP). Im bisherigen Regelwerk ergeben sich hier keine verbindlichen Verpflichtungen.
- Der sogenannte korrektive Arm des ESWP bildet das Defizitverfahren nach Artikel 126 AEUV ab. Wenn die Defizitquote oder die Schuldenquote überschritten werden, sollen die Sanktionen wesentlich **schneller** verhängt werden als bisher.
- Der **Sanktionskatalog** soll **erweitert** werden, indem neben Geldstrafen zukünftig auch EU-Haushaltsgelder gestrichen werden können. Während bisher jede Sanktion vom Rat beschlossen wurde, sollen sie zukünftig in einem **quasi-automatischen Mechanismus** verhängt werden. Sanktionen unterbleiben nur dann, wenn eine Mehrheit im Rat sie ablehnt.
- Die Mitgliedstaaten verpflichten sich in Zukunft auf **Mindestvorgaben für nationale fiskalische Regeln** wie sie Deutschland mit der neuen Schuldenregel hat. Die Mitgliedstaaten sollen außerdem Mindestvorgaben für einheitliche haushaltspolitische Berichtswesen, zuverlässige Prognoseverfahren sowie die mehrjährige Finanzplanung einhalten.

(2) Um die Krisenprävention auszubauen und weiter zu verbessern, soll neben die Reform des ESWP eine eigenständige Überwachung **nationaler Wirtschaftspolitiken** zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte treten. Das Risiko gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte und Anfälligkeiten soll für alle Mitgliedstaaten jährlich bewertet werden. Im Falle tatsächlicher oder drohender Ungleichgewichte soll die Europäische Kommission eine umfassende Analyse durchführen. In besonders kritischen Fällen soll der Rat das Bestehen eines übermäßigen Ungleichgewichts feststellen und Empfehlungen für die Ergreifung von Korrekturmaßnahmen festsetzen. Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sollen mit Sanktionen belegt werden, wenn sie wiederholt gegen die Bestimmungen verstoßen.

(3) Erstmals im Jahr 2011 haben die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren im Rahmen eines sogenannten **Europäischen Semesters** abgestimmt. Das Europäische Semester folgt einem festgelegten Ablauf über die Dauer von sechs Monaten. Es synchronisiert die europäische wirtschafts- und finanzpolitische Überwachung. 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 und Europäischen Rat beschlossen wird. Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haus-

halte berücksichtigt werden. Der Europäische Rat schloss im Juni dieses Jahres mit der Befürwortung der vorbereiteten Empfehlungen an die Mitgliedstaaten das erste Europäische Semester inhaltlich ab.<sup>127</sup>

## 2.9.2 Entwicklung von Staatsdefizit und Schuldenstand

Seit Einführung des haushaltspolitischen Meldeverfahrens im Jahr 1993 haben sich Defizitquote und Schuldenquote in Deutschland wie folgt entwickelt:

- Die öffentliche **Defizitquote** bewegte sich in den Jahren 1993 bis 2006 zwischen 1,2 % (2000) und 4,0 % (2003) des BIP. Sie verbesserte sich bis zum Jahr 2008 deutlich. Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise stieg im Jahr 2009 die Defizitquote auf 3,0 % an. Im Jahr 2010 wurde mit einer Defizitquote von 4,3 % in Relation zum BIP der Referenzwert von 3 % des BIP überschritten (vgl. Abbildung 2.13).<sup>128</sup>
- Im Jahr 2009 hat die Europäische Union ein **Defizitverfahren** gegen Deutschland eingeleitet und verbindlich empfohlen, das Defizit bis zum Jahr 2013 wieder unter den Referenzwert von 3 % zurückzuführen. Nach Einschätzung des Arbeitskreises des Stabilitätsrates<sup>129</sup> wird bereits im laufenden Jahr 2011 das Defizit auf 1,5 % des BIP zurückgehen (vgl. Abbildung 2.13). Deutschland würde damit den Referenzwert zwei Jahre früher als im Defizitverfahren gefordert, unterschreiten.
- Der gesamtstaatliche **Schuldenstand** hat sich seit dem Jahr 1993 deutlich erhöht. Zwar konsolidierte er sich in den Jahren 2000 und 2001 (wegen der zur Schuldentilgung eingesetzten Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen) sowie in den Jahren 2007 und 2008 (wegen der o. a. geringen Defizite). Er stieg jedoch von 73,5 % des BIP im Jahr 2009 auf 83,2 % des BIP im Jahr 2010 (vgl. Abbildung 2.14). Grund hierfür waren insbesondere die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung (vgl. Nummer 2.7.1). Zum Jahresende 2011 wird – erstmals seit dem Jahr 2006 – wieder mit einem Rückgang des Schuldenstands gerechnet, der sich bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2015) bis auf rund 71 % verringern soll.<sup>130</sup> Ungeachtet der prognostizierten Trendwende wird die öffentliche Verschuldung in Deutschland damit auf absehbare Zeit den Referenzwert von 60 % deutlich überschreiten.

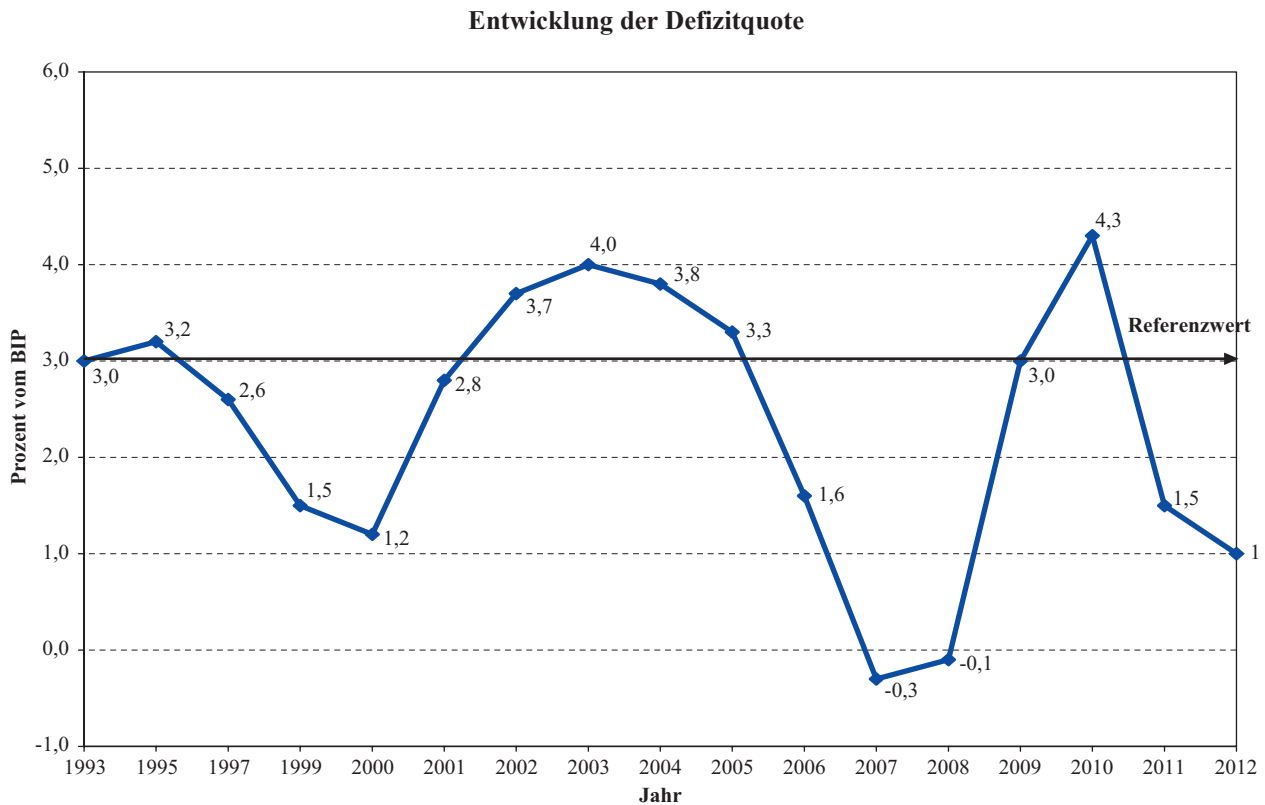
<sup>127</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Juni 2011 EUCO 23/11.

<sup>128</sup> Am 1. September 2011 hat das Statistische Bundesamt aktualisierte Ergebnisse zum Maastricht-Finanzierungssaldo für die vergangenen Jahre veröffentlicht. Aufgrund einer Nachbuchung von 22,3 Mrd. Euro im Zusammenhang mit der Errichtung der Abwicklungsanstalt der HRE (FMS-Wertmanagement) erfolgte eine deutliche Aufwärtsrevision der Defizitquote 2010 von bislang 3,3 auf 4,3 %. Diese Revision ist ein Einmaleffekt und hat keine Konsequenzen für die weitere Defizit-Entwicklung.

<sup>129</sup> Vorausschätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrates vom 13. Juli 2011 – vgl. Bundesfinanzministerium Monatsbericht August 2011, S. 75 f.

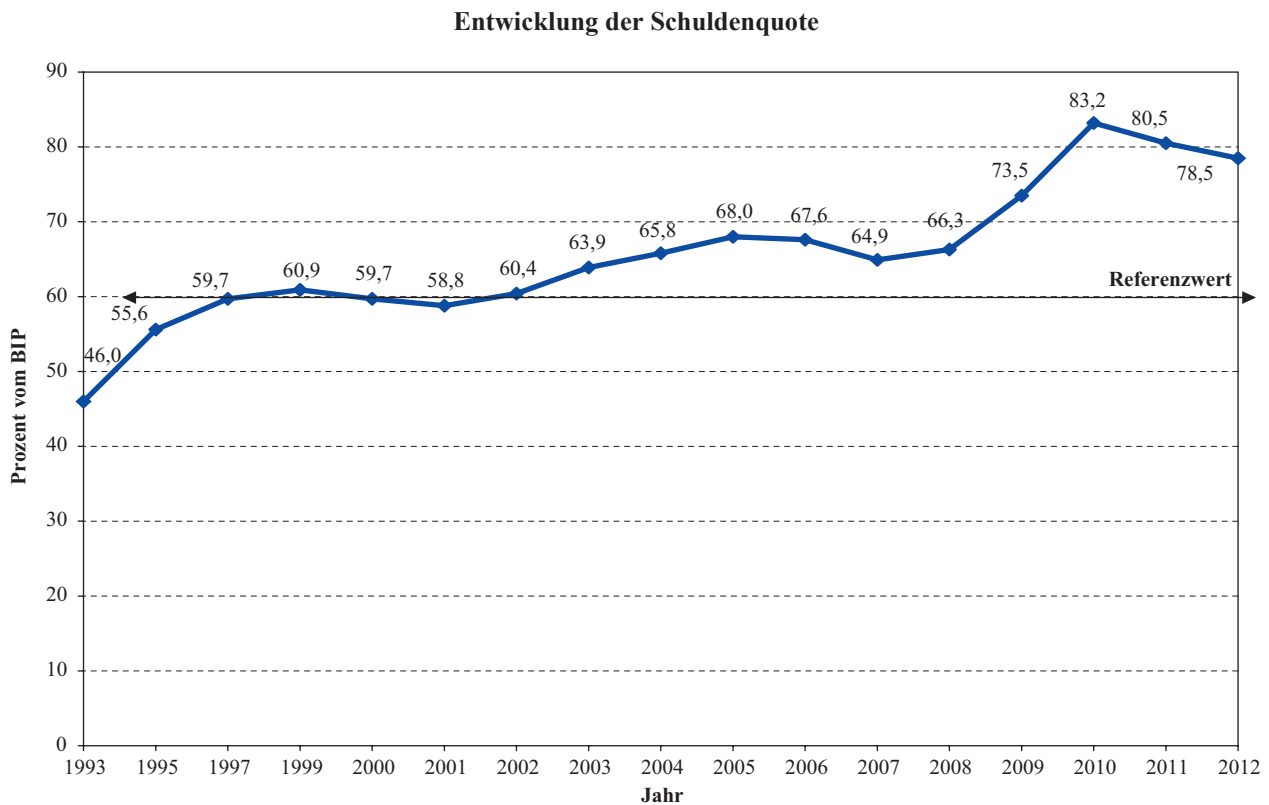
<sup>130</sup> Vorausschätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrates vom 13. Juli 2011 – vgl. Bundesfinanzministerium Monatsbericht August 2011, S. 80 f.

Abbildung 2.13



Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Vorausschätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrates vom 13. Juli 2011.

Abbildung 2.14



Quelle: Für die Jahre 2011 und 2012: Vorausschätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrates vom 13. Juli 2011.

Die Europäische Kommission hat innerhalb des Europäischen Semesters das aktualisierte Deutsche Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2011 bis 2015 und das nationale Reformprogramm 2011 gleichzeitig bewertet. Hierauf aufbauend hat der ECOFIN-Rat am 12. Juli 2011 für Deutschland folgende finanzwirtschaftlich relevanten Empfehlungen gegeben:<sup>131</sup>

- Deutschland soll seine Haushaltsstrategie für das Jahr 2012 und die Folgejahre in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens wie geplant umsetzen und dadurch den hohen Schuldenstand auf einen Abwärtspfad bringen. Danach soll eine angemessene Anstrengung zur strukturellen Anpassung im Hinblick auf das mittelfristige Ziel sichergestellt werden.
- Die Schuldenregel soll auf Länderebene vollständig umgesetzt und der dazugehörige Kontroll- und Sanktionsmechanismus weiter gestärkt werden.
- An dem wachstumsfreundlichen Konsolidierungskurs soll festgehalten werden.
- Strukturelle Schwächen im Finanzsektor sollen behoben werden. Zu diesem Zweck sind insbesondere Landesbanken, die ein angemessen finanziertes und rentables Geschäftsmodell benötigen, umzustrukturieren.

Der Empfehlung der Europäischen Kommission, die Neuverschuldung abzubauen und am Konsolidierungskurs festzuhalten, ist ohne Einschränkung zuzustimmen. Angesichts des historisch hohen Schuldenstands ist es zudem angebracht, der Schuldenquote als aussagekräftigem Stabilitätskriterium künftig mehr Gewicht beizumessen. Eine auf Dauer verantwortbare öffentliche Verschuldung ist von eminenter Bedeutung für eine stabile europäische Währungs- und Wirtschaftsgemeinschaft. Dies zeigen nicht zuletzt die aktuelle 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).<sup>132</sup> Den Regelungsrahmen hierfür bildet die verfassungsrechtliche Schuldenregel (vgl. Nummer 2.6.2).

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 Bundesminister 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.<sup>133</sup>

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 Haushaltsnotlage möglichst früh erkennen, um rechtzeitig die erforderlichen Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Frühwarnsystem und in der Stellung des Stabilitätsrates Verbesserungen gegenüber dem bisherigen Verfahren. Vor allem sind die **Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten** des Stabilitätsrats gestärkt worden:

- Der Stabilitätsrat ist verfassungsrechtlich verankert.
- Er empfiehlt und berät nicht nur, sondern fasst Beschlüsse mit der Stimme des Bundes und der Zweidrittelmehrheit der Länder. Eine Gebietskörperschaft in einer 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, den Kontroll- und Sanktionsmechanismus im Zusammenhang mit der neuen Schuldenregel weiter zu stärken (vgl. Nummer 2.9.1).

### 2.9.4 Haushaltslage des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

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 (vgl. Tabellen 2.12 und 2.13):

- Danach verzeichneten beim **staatlichen Defizit** in den Jahren 2009 und 2010 auch die Länder und Gemeinden negative Finanzierungssalden. Mehr als die Hälfte der Defizite 2009 und 2010 entfiel aber auf den Bundeshaushalt (2009: 54 %; 2010: 73 %). Der hohe Defizitanteil des Bundes belegt, dass die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise einschließlich der zu ihrer Bekämpfung aufgelegten konjunkturellen Stützungsmaßnahmen überwiegend den Bundesbereich getroffen haben.

<sup>131</sup> Europäische Kommission vom 7. Juni 2011, SEK (2011) 807 endgültig; Ratsdokument 2011/C 212/03, ABI C 212/03.

<sup>132</sup> Text und Begründung in: Bundestagsdrucksache 16/12410.

<sup>133</sup> Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702.

Tabelle 2.12

**Defizit in den öffentlichen Haushalten<sup>a</sup>**

| <b>Jahr</b> | <b>Finanzierungs-saldo Staat</b> | <b>davon: Bund</b> | <b>davon: Sozialver-sicherung</b> | <b>davon: Länder und Gemeinden</b> | <b>Finanzierungs-saldo Staat</b> | <b>davon: Bund</b> | <b>davon: Sozialver-sicherung</b> | <b>davon: Länder und Gemeinden</b> |
|-------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
|             | <b>in % des BIP</b>              |                    |                                   |                                    | <b>in Mrd. Euro</b>              |                    |                                   |                                    |
| 2001        | -2,8                             | -1,3               | -0,2                              | -1,3                               | -59,6                            | -27,5              | -3,8                              | -28,3                              |
| 2002        | -3,7                             | -1,7               | -0,3                              | -1,7                               | -78,3                            | -36,0              | -6,8                              | -35,6                              |
| 2003        | -4,0                             | -1,8               | -0,4                              | -1,8                               | -87,2                            | -39,6              | -7,7                              | -39,9                              |
| 2004        | -3,8                             | -2,4               | -0,1                              | -1,4                               | -83,5                            | -52,0              | -1,2                              | -30,3                              |
| 2005        | -3,3                             | -2,1               | -0,2                              | -1,0                               | -74,0                            | -47,4              | -3,9                              | -22,7                              |
| 2006        | -1,6                             | -1,5               | 0,2                               | -0,3                               | -36,8                            | -34,2              | 5,1                               | -7,7                               |
| 2007        | 0,3                              | -0,7               | 0,4                               | 0,6                                | 6,6                              | -18,2              | 10,9                              | 13,9                               |
| 2008        | 0,1                              | -0,6               | 0,4                               | 0,4                                | 2,8                              | -15,6              | 8,8                               | 9,6                                |
| 2009        | -3,0                             | -1,6               | -0,6                              | -0,8                               | -72,9                            | -39,4              | -13,3                             | -20,2                              |
| 2010        | -3,3                             | -2,4               | 0,2                               | -1,1                               | -81,6                            | -59,7              | 4,8                               | -26,8                              |

<sup>a</sup> Grau unterlegt sind positive Finanzierungssalden (Überschüsse).

Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995. Die vom Statistischen Bundesamt vorgenommene Revision des Finanzierungssaldos 2010 auf -4,3 % (vgl. Fn. 128) konnte wegen noch nicht vorliegender Zahlen für die Teilhaushalte nicht berücksichtigt werden.

Tabelle 2.13

**Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten<sup>a</sup>**

| <b>Jahr</b> | <b>Schuldenstand</b> | <b>davon: Bund</b> | <b>davon: Länder und Gemeinden</b> | <b>Schuldenstand</b> | <b>davon: Bund</b> | <b>davon: Länder und Gemeinden</b> |
|-------------|----------------------|--------------------|------------------------------------|----------------------|--------------------|------------------------------------|
|             | <b>in % des BIP</b>  |                    |                                    | <b>in Mrd. Euro</b>  |                    |                                    |
| 2001        | 58,8                 | 36,8               | 22,7                               | 1.243                | 777                | 480                                |
| 2002        | 60,4                 | 37,2               | 23,8                               | 1.295                | 798                | 508                                |
| 2003        | 63,9                 | 39,1               | 25,2                               | 1.384                | 845                | 547                                |
| 2004        | 65,8                 | 40,2               | 26,1                               | 1.454                | 890                | 576                                |
| 2005        | 68,0                 | 41,7               | 26,9                               | 1.524                | 935                | 602                                |
| 2006        | 67,6                 | 41,7               | 26,5                               | 1.572                | 971                | 615                                |
| 2007        | 64,9                 | 40,2               | 25,2                               | 1.579                | 978                | 614                                |
| 2008        | 66,3                 | 40,6               | 26,2                               | 1.644                | 1.008              | 650                                |
| 2009        | 73,5                 | 44,9               | 29,1                               | 1.761                | 1.076              | 697                                |
| 2010        | 83,2                 | 53,7               | 30,1                               | 2.080                | 1.342              | 751                                |

<sup>a</sup> Der gesamtstaatliche Schuldenstand ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben.



- Der Anstieg der gesamtstaatlichen **Verschuldung** 2010 auf 83,2 % des BIP beruht vor allem auf den Stützungsmaßnahmen zur Bewältigung der Finanzmarktkrise (vgl. Nummer 2.7.1).<sup>134</sup> Der Anteil des Bundes an der öffentlichen Gesamtverschuldung hat sich weiter – auf fast zwei Drittel – erhöht. Grund hierfür ist, dass der Schuldenaufwuchs aus der Finanzkrise überwiegend zulasten des Bundes ging. Gerade die Entwicklung des Schuldenstandes signalisiert, dass vor allem der Bund noch vor erheblichen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen steht.

Trotz seiner schwierigen Haushalts- und Verschuldungslage beteiligt sich der Bund für den Zeitraum 2011 bis 2019 hälftig an den **Konsolidierungshilfen** für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (vgl. Nummer 2.6.2). Diese Hilfen von 800 Mio. Euro jährlich, also insgesamt 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.<sup>135</sup> Die erforderlichen Verwaltungsvereinbarungen hat der Bund mit den jeweiligen Ländern geschlossen. Der Bund übernimmt damit zusätzliche finanzielle Verpflichtungen, um dem neuen verfassungsrechtlichen Schuldenreglement auch auf Länderebene den Weg zu ebnen.

Risiken für die Bundesfinanzen bergen auch die Verpflichtungen, die Deutschland zur Stabilisierung des Euro bislang übernommen hat (vgl. Nummer 2.8.2). Diese würden im Schadensfall allein den Bundeshaushalt treffen.

Vor diesem Hintergrund sollten Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs konsequent für eine Verbesserung der Bundesfinanzen genutzt werden, um für absehbare und nicht absehbare Herausforderungen ausreichend Vorsorge zu treffen. Durch eine schnelle und konsequente Rückführung seiner Defizit- und Schuldenquoten kann Deutschland seine Rolle als Stabilitätsanker in der Europäischen Union festigen und ausbauen.

<sup>134</sup> Der Schuldenstand nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da neben diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte sowie der Münzumsatz einbezogen werden (vgl. dazu Statistisches Bundesamt, *Schulden der öffentlichen Haushalte 2010*, Fachserie 14, Reihe 5 – Methodische Erläuterungen Nr. 13).

<sup>135</sup> Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die drei übrigen Länder jeweils 80 Mio. Euro.

## Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

### 3 Finanzanlagemanagement von Kat. B bundesnahen Einrichtungen verbesserungsbedürftig (Bundesministerium der Finanzen)

#### 3.0

*Die Finanzanlagen von Einrichtungen im Bundesbereich belaufen sich auf mehrere Milliarden Euro. Das Management dieser Finanzanlagen ist häufig unprofessionell und oft verbesserungsbedürftig.*

*Das Spektrum der Einrichtungen, die ihre Guthaben an den Finanzmärkten anlegen, ist weit gefächert. Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklungen der letzten Jahre an den Finanzmärkten zum Anlass genommen, die Finanzanlagen dieser Einrichtungen übergreifend zu untersuchen. Zu den geprüften Einrichtungen gehörten u. a. Sozialversicherungsträger, Anstalten und Körperschaften sowie Stiftungen des öffentlichen und privaten Rechts. Der Bund kann über seine Vertreter in den Gremien und mit Aufsichtsmaßnahmen Einfluss auf das Anlageverhalten der bundesnahen Einrichtungen nehmen.*

*Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Bereichen des Anlagemanagements Schwächen festgestellt. Anlage Richtlinien waren häufig nicht vorhanden oder unzureichend. Damit hatten die Einrichtungen keinen Maßstab für ihre Anlageentscheidungen. Ebenso wiesen das Risikomanagement und die Überwachung von Finanzanlagen Unzulänglichkeiten auf. Insbesondere kleinere Einrichtungen verfügten häufig nicht über das Fachwissen und die Instrumentarien für das Anlage- und Risikomanagement. Dadurch konnten private Finanzdienstleister und Kreditinstitute Anlageentscheidungen maßgeblich prägen. Bei mehreren Stiftungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass diese aufgrund der Finanzkrise Kursverluste bei ihren Wertpapieranlagen erlitten hatten. Sie wiesen die Wertminderungen bilanziell nicht als Wertberichtigungen aus, weil sie die Wertminderungen als vorübergehendes Ereignis einstufte.*

*Es bedarf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einer Professionalisierung des Finanzanlagemanagements. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Bund nach dem Vorbild des Public Corporate Governance Kodex des Bundes Standards für öffentliche Finanzanlagen schafft. Der Bundesrechnungshof regt als ersten Schritt eine Bestandsaufnahme der mittel- und langfristigen Finanzanlagen im Bundesbereich an. Auf dieser Basis könnte das Bundesfinanzministerium ent-*

*sprechende Anlegerklassen definieren und für diese Mindeststandards festlegen.*

*Insbesondere kleinere bundesnahe Einrichtungen könnten von einer Konzentration des Anlagemanagements bei einer Bundesinstitution profitieren, die über spezifische Erfahrungen auf den Finanzmärkten verfügt. Dies könnte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu einem besseren Verhältnis von Risiko und Ertrag beitragen.*

#### 3.1 Finanzanlagemanagement bei bundesnahen Einrichtungen

Banken, Finanzdienstleister, Versicherer und Wertpapierhandelsunternehmen unterliegen der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Diese gibt auf der Grundlage des Kreditwesengesetzes und des Versicherungsaufsichtsgesetzes u. a. Mindestanforderungen an das Risikomanagement von Banken und von Versicherungen vor (MaRisk). Sie sollen u. a. das Vertrauen der Anleger in die Finanzmärkte wahren. Die Einhaltung der MaRisk prüft und testiert der Abschlussprüfer bei der Jahresabschlussprüfung. Die BaFin gibt weiterhin Rundschreiben zu den Mindestanforderungen der Vermögensanlage heraus.

Ein einheitlicher Rechtsrahmen und einheitliche Standards für die Finanzanlagetätigkeit im Bundesbereich bestehen nicht. Die in Einzelbereichen vorhandenen Anlagebestimmungen für bundesnahe Einrichtungen unterscheiden sich je nach Rechtsform und Aufgabenzuschnitt der anlegenden Stelle. Übliche Praxis ist es, dass jedes Finanzanlagemanagement Basisregelungen, wie ein Risikomanagement und ein Controllingsystem, aufweist. Auf das Anlageverhalten der Einrichtungen kann der Bund über Vertreter in den Gremien und mit Aufsichtsmaßnahmen einwirken.

Der Bundesrechnungshof nahm die Entwicklungen der letzten Jahre an den Finanzmärkten zum Anlass, Finanzanlagen im Bundesbereich ressortübergreifend zu untersuchen. So prüfte er

- bundes- und landesunmittelbare Sozialversicherungsträger,
- öffentlich-rechtliche Sozial- und Versorgungseinrichtungen,
- Stiftungen des öffentlichen und privaten Rechts und
- Sondervermögen.

## **3.2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes**

### **3.2.1 Finanzanlagen der Träger der Sozialversicherung**

#### **3.2.1.1 Rechtliche Grundlagen**

Die Träger der Sozialversicherung (Versicherungsträger) sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie unterliegen nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) staatlicher Rechtsaufsicht.

Die Versicherungsträger, insbesondere der Rentenversicherung, bewegen Finanzanlagen in Milliardenhöhe. Grundsätze für die Vermögensanlage der Versicherungsträger sind im SGB IV geregelt. Als öffentliche Versicherungsträger unterstehen sie nicht der Finanzaufsicht der BaFin und müssen deren Rundschreiben nicht beachten.

#### **3.2.1.2 Feststellungen zum Anlagemanagement**

##### **Unzureichende Anlagerichtlinien**

Der Vorstand oder die Geschäftsführung der Versicherungsträger hat nach dem SGB IV und den Satzungen Anlagerichtlinien und Arbeitsanweisungen zu erlassen. Versicherungsträger hatten Bedingungen für eine sichere, ertragsorientierte und ordnungsgemäße Geldanlage nicht geregelt. Es fehlten u. a. Kriterien für die Auswahl von Kreditinstituten und Anlageprodukten sowie für die Dokumentation von Anlageangeboten und von Anlagevereinbarungen. Die Auswahl der Kreditinstitute war nicht in allen Fällen transparent und die Dokumentation von Anlageangeboten und Anlagevereinbarungen teilweise unvollständig oder nicht nachvollziehbar.

Mehrere Versicherungsträger erließen aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes Anlagerichtlinien und Arbeitsanweisungen für die Geldanlage oder kündigten an, dies zu tun.

##### **Unzureichender Informationsaustausch im Finanzverbund**

Als Finanzverbund tragen einige bundes- und landesunmittelbare Versicherungsträger den überwiegenden Teil ihrer Leistungsausgaben gemeinsam und halten eine gemeinsame Rücklage. Weil ihr Informationsaustausch nicht ausreichend war und sie das Anlageverhalten der anderen Versicherungsträger nicht kannten, konnten sie die Anlagerisiken des gesamten Finanzverbundes nicht ganzheitlich erkennen und bewerten. Eine trägerübergreifende Steuerung der Geldanlagen war so nicht möglich. Viele Versicherungsträger hatten keine hinreichende Marktübersicht. Sie holten nur von wenigen Kreditinstituten Angebote für Geldanlagen ein und ließen den Kreis der beauftragten Institute über längere Zeit nahezu unverändert.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Versicherungsträger ihren Informationsaustausch verbessern

und die Zusammenarbeit verstärken. So können sie eine einheitliche Steuerung der Geldanlagen sicherstellen.

##### **Risikoreiche Anlagen**

Versicherungsträger dürfen nach dem SGB IV nur Geschäfte zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben führen und ihre Mittel nur für diese Aufgaben sowie für Verwaltungskosten verwenden. Sie haben ihre Mittel so anzulegen und zu verwalten, dass ein Verlust ausgeschlossen erscheint, ein angemessener Ertrag erzielt wird und eine ausreichende Liquidität gewährleistet ist. Die Nachfolgeeinrichtung des Bundesverbandes eines Versicherungsträgers legte ihre Mittel und die Mittel ihrer landesunmittelbaren Träger für Pensionsrückstellungen in Wertpapierfonds mit 30-prozentigem Aktienanteil an. Die Aktien erlitten durch die Finanzkrise deutliche Kursverluste. So hatte die Einrichtung zum Zeitpunkt der Prüfung Buchwertverluste von 62 Mio. Euro. Das Aufsicht führende Bundesministerium hielt die Vermögensanlage in Aktien für unzulässig. Es duldete sie aber über mehrere Jahre hinweg.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Aktienanteil der Anlagen zu senken, um dem im SGB IV verankerten Grundsatz der Anlagesicherheit zu genügen.

#### **3.2.1.3 Feststellungen zum Risikomanagement**

Über die Anlage von Finanzmitteln der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) berichtete der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 2009 (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 77). Er hatte festgestellt, dass die Bundesagentur weder interne Vorgaben für das Risikomanagement und die Anlagestrategie gemacht, noch eine eigene Stelle für das Risikocontrolling eingerichtet hatte. Gemäß der Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur entsprechende Regelungen getroffen und ein eigenes unabhängiges Risikocontrolling eingerichtet, wobei sie sich an den MaRisk der BaFin orientiert hat.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales empfahl im Jahr 2009 anderen Versicherungsträgern, ihren Geldanlagen künftig ebenfalls die MaRisk der BaFin zugrunde zu legen. Nicht alle Versicherungsträger folgten dieser Empfehlung. Der für Grundsatz- und Querschnittsaufgaben zuständige Versicherungsträger im Finanzverbund leitete die Empfehlung nicht an die anderen Versicherungsträger weiter. Mehrere Versicherungsträger wendeten während der Finanzkrise nach den MaRisk vorgesehene risikominimierende Maßnahmen nicht an. Versicherungsträger beachteten in mehreren Fällen im Verbund beschlossene Vorgaben zur Risikobegrenzung nicht. Zudem bewerteten sie die Risiken der für ihre Geldanlagen infrage kommenden Banken häufig nicht.

Der Bundesrechnungshof hat den Versicherungsträgern empfohlen, an den MaRisk orientierte gemeinsame Standards für die Anlagerichtlinien, die Arbeitsanweisungen und das Risikomanagement festzulegen.

### **3.2.2 Finanzanlagen der öffentlichen Sozial- und Versorgungseinrichtungen**

#### **3.2.2.1 Rechtliche Grundlagen**

Öffentlich-rechtliche Sozial- und Versorgungseinrichtungen erbringen für bestimmte Gruppen von öffentlich Beschäftigten Sozial- und Versorgungsleistungen. Sie legen Milliardensummen an.

Nach dem Gesetz über die Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen (VAG) haben Versicherungsunternehmen, Pensionskassen und Pensionsfonds ihre Mittel u. a. mit möglichst großer Sicherheit und Rentabilität unter Wahrung der Liquidität anzulegen. Sie unterliegen der Aufsicht der BaFin, müssen ein umfangreiches Risikomanagement vorhalten und über ausreichend Eigenmittel verfügen, um die Risiken ihrer Anlagen abzudecken. Für öffentliche Sozial- und Versorgungseinrichtungen gilt das VAG nicht oder nur eingeschränkt; die vom Bundesrechnungshof geprüften Einrichtungen müssen nach ihrer Satzung oder Anlagerichtlinie jedoch ebenfalls ihr Vermögen entsprechend der Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens gemäß VAG behandeln. Sie orientieren sich dabei an den MaRisk und den Rundschreiben der BaFin zur Anlage des gebundenen Vermögens.

#### **3.2.2.2 Feststellungen zum Anlagemanagement**

Die Aufbau- und Ablauforganisation der Sozial- und Versorgungseinrichtungen wies Schwächen auf. In einer Einrichtung legte ein Vorstandsmitglied die Anlagestrategie alleinverantwortlich fest. Die Vorgaben der BaFin sehen eine Gesamtverantwortung aller Vorstandsmitglieder für Anlageentscheidungen vor.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Anlagestrategie vom Gesamtvorstand beschließen zu lassen.

#### **3.2.2.3 Feststellungen zum Risikomanagement**

Die Risikoberichte einer Einrichtung beruhten auf veralteten Daten und enthielten keine detaillierten Analysen. Dies widersprach den Vorgaben des VAG und den Rundschreiben der BaFin. Eine andere Einrichtung trennte das Anlagemanagement nicht strikt vom Risikocontrolling. Zudem stellten Einrichtungen nicht ausreichend Personal für das Anlage- und Risikomanagement zur Verfügung. In einem Fall waren die Aufgaben des Risikomanagements bei nur einem Wissensträger gebündelt. Dessen Ausfall hätte die Funktionsfähigkeit des Risikomanagements beeinträchtigen können.

Der Bundesrechnungshof hat den Einrichtungen empfohlen, ihr Anlage- und Risikomanagement so mit Personal auszustatten und ihre Aufbau- und Ablauforganisation so auszurichten, dass sie den Vorgaben der BaFin genügen.

### **3.2.3 Finanzanlagen von Stiftungen**

#### **3.2.3.1 Rechtliche Grundlagen**

Viele Stiftungen und ähnlich strukturierte Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts nehmen selbststän-

dig Aufgaben des öffentlichen Interesses wahr. Ihr Stiftungsvermögen reicht von einigen Millionen bis zu mehreren Milliarden Euro. Ihre Stiftungszwecke finanzieren sie häufig aus den Erträgen der Stiftungsvermögen. In vielen Fällen hat der Bund das Stiftungskapital vollständig oder zu maßgeblichen Anteilen bereitgestellt.

In ihrer Wirtschaftsführung sind die Stiftungen weitgehend autonom. Für sie gelten die im Stiftungsgesetz oder in der Satzung der jeweiligen Stiftung enthaltenen Bestimmungen zur Verwaltung des Stiftungsvermögens und zur Überwachung der Stiftung. Ihre Anlagestrategie legen die Stiftungen selbst fest.

Viele Stiftungen lassen ihre Finanzanlagen durch Kreditinstitute oder Vermögensverwalter verwalten. So betreut der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft das Vermögen von 470 Stiftungen mit einem Gesamtwert von 2 Mrd. Euro. Er bündelt das Kapital und legt es in speziell zusammengestellten Fonds an, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Durch die Bündelungseffekte sollen vor allem kleine Stiftungen an vorteilhaften Konditionen teilhaben (vgl. Bemerkung Nr. 78). Auch die Deutsche Bundesbank verwaltet das Vermögen verschiedener öffentlicher Einrichtungen. Hierbei verfolgt sie ein grundsätzlich passives und sicherheitsorientiertes Management. So hat sie mit einer Stiftung Anlagerichtlinien vereinbart, nach denen sie bis zu 15 % des Gesamtvermögens in ausgewählte Aktien und Investmentfonds anlegen darf.

#### **3.2.3.2 Feststellungen zum Anlagemanagement**

##### **Unzureichende Anlagerichtlinien**

Mehrere Stiftungen verfügten nicht über Anlagerichtlinien. Damit fehlten ihnen grundlegende Voraussetzungen für ein systematisches Anlage- und Risikomanagement der Geschäftsführung und die Kontrolle der Anlageentscheidungen durch die Stiftungsgremien. Nicht in allen Fällen beachteten Stiftungen ihre Anlagerichtlinien. So erwarb eine Stiftung Anteile an einem geschlossenen Immobilienfonds. Sie beteiligte sich hierfür an einer Kommanditgesellschaft. Diese Beteiligung war nach der Bundeshaushaltsordnung unzulässig, zudem wirtschaftlich unvorteilhaft und risikoreich.

In vielen Fällen ließen die Anlagerichtlinien hohe Risiken zu. So gestatteten sie, bis zu 30 % des Gesamtportfolios in Aktien anzulegen. Eine Stiftung erlaubte Anlagen in Einzelaktien, in Zertifikate auf Einzelaktien, in Optionen und Futures sowie in geschlossene Fonds. Eine andere Stiftung erwarb strukturierte Finanzanlageprodukte, deren Ergebnis von der Entwicklung eines Aktienindex abhing. Der Ertrag war nach oben begrenzt. Unterschritt oder überschritt der Index bestimmte Schwellenwerte, musste die Stiftung einen daraus entstehenden Verlust in unbegrenzter Höhe tragen. Diese Stiftung hielt zudem Rentenpapiere mit variabler Verzinsung.

Eine Einrichtung übertrug das Anlagemanagement zwei Vermögensverwaltern. Sie investierte eine Hälfte ihres Vermögens in einen eigens für sie aufgelegten Fonds, der einen Aktienanteil von bis zu 50 % vorsah. Bis zu 30 %



der Aktien des Fonds konnten außerhalb des Euroraums angelegt werden. Durch Buchwertverluste von 17 % der ursprünglichen Anlagesumme unterschritten die Buchwerte der Finanzanlagen Ende des Jahres 2009 die vorgeschriebenen Kapitalreserven der Einrichtung um knapp 7 %. Trotz mehrfacher Hinweise des Bundesrechnungshofes duldeten es die für die Überwachung der Anlagepolitik zuständigen Stellen über mehrere Jahre, dass die Einrichtung aufgrund der Verluste ihr Grundkapital angriff.

Der Bundesrechnungshof hat den Stiftungen empfohlen, eine risikoarme Anlagestrategie mit möglichst konstanten Erträgen anzustreben, um das Stiftungskapital zu erhalten. Zur Risikobeschränkung sollten sie in den Anlagerichtlinien Höchstanteile für die Anlageklassen und die Mindestbonität der Emittenten von Wertpapieren vorgeben. Darüber hinaus sollten die Stiftungen den Ausschluss einzelner Anlageklassen, wie z. B. Optionen und Futures, wegen ihrer hohen Risiken prüfen. Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass es sinnvoll sein kann, einen fachkundigen Vermögensbeirat zu berufen.

#### Fehlende Transparenz bei der Bewertung von Anlagen

Das Handelsgesetzbuch (HGB) teilt Kapitalgesellschaften in Größenklassen und gibt ihnen abgestufte Anforderungen an die Bilanzierung vor. Bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung des Anlagevermögens, insbesondere bei Aktien, sind nach dem HGB Abschreibungen im Jahresabschluss zu prüfen. Stiftungen müssen die Bilanzierungsvorschriften des HGB nicht anwenden. Ihre Anwendung wird aber insbesondere für größere Stiftungen vom Institut der Wirtschaftsprüfer empfohlen.

Einzelne Stiftungen legten ihr Stiftungsvermögen in Wertpapieren an. Kurseinbrüche infolge der Finanzkrise führten gegenüber den Anschaffungswerten zu teilweise erheblichen Wertverlusten. So hatte eine Stiftung zum Zeitpunkt der Prüfung Buchverluste von 170 Mio. Euro. Erst geraume Zeit später trat eine allgemeine Kurserholung ein. Die Stiftungen wiesen die Wertverluste in den Jahresabschlüssen nicht aus. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes sagten die Stiftungen zu, bei künftigen Jahresabschlüssen die Vorgaben des HGB für Wertberichtigungen anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof hat den Stiftungen empfohlen, insbesondere bei ihren Aktienanlagen Wertminderungen auszuweisen. Später eingetretene Wertzuwächse sind nach dem HGB dem Finanzanlagevermögen wieder zuzuschreiben, wenn die Kurserholung als nachhaltig einzuschätzen ist. Nur wenn die Wertentwicklung der Finanzanlagen transparent ist, können die zuständigen Stiftungsorgane ihre Steuerungs- und Kontrollaufgaben verantwortlich wahrnehmen. Der Bundesrechnungshof hat zudem dem Bundesfinanzministerium empfohlen, stiftungsspezifische Größenklassen in Anlehnung an das HGB aufzustellen. Hieran anknüpfend sollte es festlegen, welche Bilanzierungsvorschriften des HGB jeweils Anwendung finden sollen. Der Bundesrechnungshof hat weiter empfohlen, zumindest für den Bereich der Finanzanlagen auch bei

kleinen Stiftungen auf eine Anwendung des HGB hinzuwirken.

#### 3.2.3.3 Feststellungen zum Risikomanagement

Nicht alle Einrichtungen verfügten über ein Risikomanagement. Eine Einrichtung vertrat die Auffassung, die gewählten Finanzanlagen erforderten keine besonderen Marktkenntnisse. Sie müsse ihre Finanzanlagen nicht selbst verwalten, da sie diese Aufgabe kompetenten Vermögensverwaltern übertragen habe.

In mehreren Stiftungen erhielten die Stiftungsgremien nicht oder zu selten die erforderlichen Informationen zu den Anlagerisiken.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es nicht ausreicht, bei risikobehafteten Anlagen allein auf die Steuerung und Kontrolle durch Vermögensverwalter zu vertrauen. Die Abhängigkeit von externen Beratern kann Steuerungsrisiken mit sich bringen. Damit die Stiftungsgremien die nötigen Steuerungs- und Risikoinformationen aus einer Hand erhalten, sollten die Stiftungen Kernfunktionen des Anlage- und Risikomanagements selbst wahrnehmen. Nach den MaRisk erfordert ein wirkungsvolles Risikomanagement die regelmäßige Untersuchung der Risiken und die Erstellung von aussagekräftigen Risikoberichten. Der Bundesrechnungshof hat den Stiftungen empfohlen, sich an den MaRisk zu orientieren.

#### 3.2.4 Finanzanlagen von Sondervermögen

##### 3.2.4.1 Rechtliche Grundlagen

Sondervermögen des Bundes dienen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie sind rechtlich unselbstständige Vermögensteile, die aus dem Bundesvermögen getrennt und mit eigenem Haushalt versehen sind. Die gesetzlichen Vorgaben für die Finanzanlagen unterscheiden sich je nach Sondervermögen.

##### 3.2.4.2 Feststellungen zum Anlagemanagement

Ein Sondervermögen, das sich aus öffentlichen und privaten Abgaben speist, wird durch das zuständige Bundesministerium verwaltet. Dieses erstellt für das Sondervermögen einen eigenen Wirtschaftsplan. Bis Ende 2005 hatte die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) das Sondervermögen und seine Finanzanlagen im Auftrag des Bundesministeriums verwaltet. Aus Kostengründen beendete das Bundesministerium die Zusammenarbeit mit der KfW und übernahm die Verwaltung selbst. Seitdem legt das Bundesministerium freie Mittel bei einem Kreditinstitut in Festgeldern an. Die Art der zulässigen Finanzanlagen, das Anlageverfahren und die interne Überwachung der Geldanlagen regelte das Bundesministerium nicht.

Die Deutsche Bundesbank verwaltet nach dem Versorgungsrücklagegesetz zwei Sondervermögen nach besonderen Anlagerichtlinien und ohne Kostenerstattung. Die Bundesbank hat die Mittel unter Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite in handelbaren Euro-Schuldverschreibungen anzulegen. Bei einem



der Sondervermögen darf die Bundesbank bis zu 10 % der Mittel in Aktien anlegen.

Der Bundesrechnungshof hat die Einbindung einer Bundesinstitution mit spezifischen Erfahrungen auf den Finanzmärkten zumindest für Sondervermögen positiv bewertet. Dies trägt zu einer Professionalisierung der Finanzanlagen und zu einer höheren Anlagesicherheit bei. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen zu prüfen, welche Bundesinstitution Finanzanlagen von Sondervermögen des Bundes kompetent betreuen kann.

### **3.3 Folgerungen für das öffentliche Finanzanlagenmanagement**

#### **3.3.1 Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes nutzen**

Der Bundesrechnungshof hat bei den geprüften Einrichtungen Schwächen im Finanzanlageverhalten festgestellt. Er hat dies teilweise darauf zurückgeführt, dass den Einrichtungen die Risiken von Finanzanlagen nach einer langen Phase stabiler Finanzmärkte nicht ausreichend bewusst waren.

Kleinere Einrichtungen verfügten häufig nicht über das Fachwissen und die Instrumentarien für das Anlagemanagement und Risikocontrolling. Soweit sie ihre Anlagen von privaten Finanzdienstleistern betreuen ließen, konnten diese Anlageentscheidungen maßgeblich prägen und dabei auch eigene Interessen verfolgen. Dies birgt die Gefahr, dass solche Einrichtungen ungewollte Risiken eingehen.

Auch bei größeren Einrichtungen waren mehrfach Anlegerichtlinien und Arbeitsanweisungen nicht vorhanden oder unzureichend. In diesen Fällen fehlte ein Maßstab für Anlageentscheidungen. Hinzu kamen Mängel im Anlage- und Risikomanagement.

Die geprüften bundesnahen Einrichtungen sind in unterschiedlichem Maße rechtlich verselbstständigt. Der Bund kann auf die Finanzanlageentscheidungen der Verantwortlichen nur begrenzt Einfluss nehmen. In aller Regel hat der Bund aber die Möglichkeit, über seine Vertreter in den Gremien auf die Einrichtungen einzuwirken. Auch Aufsichtsrechte sollte der Bund nicht ungenutzt lassen.

Der Bundesrechnungshof hat die folgenden Schritte zur Verbesserung des Finanzanlagenmanagements von bundesnahen Einrichtungen angeregt:

#### **3.3.2 Regelwerk für Finanzanlagen überprüfen**

Der Bund sollte in seiner Eigentümer- oder Aufsichtsfunktion auf Verbesserungen im Regelwerk öffentlicher Finanzanlagen hinwirken. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium hierzu empfohlen:

- Das Bundesfinanzministerium sollte untersuchen, ob die unterschiedlichen Regelungen für Finanzanlagen im Lichte der Finanz- und Wirtschaftskrise den Zielen

eines Substanzerhalts und einer Vermögensmehrung noch genügen.

- Es sollte prüfen, ob sich Einrichtungen mit größeren Anlagesummen verbindlich an den MaRisk und den Anlagegrundsätzen der BaFin orientieren sollten.
- Das Bundesfinanzministerium sollte auf eine weitgehende Anwendung des HGB auf Stiftungen hinwirken. Dies gilt auch für die Finanzanlagen bei kleinen Stiftungen.

#### **3.3.3 Standards für das Finanzanlagenmanagement festlegen**

Der Bundesrechnungshof hat ein professionelleres Finanzanlagenmanagement von bundesnahen Einrichtungen mit einheitlichen Standards angemahnt.

Er hat angeregt, als ersten Schritt den Bestand der mittel- und langfristigen Finanzanlagen im Bundesbereich zu erfassen. Für sie sollten Anlegerklassen definiert und Mindeststandards festgelegt werden. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, Grundsätze für Finanzanlagen im Bundesbereich nach dem Vorbild der „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ aufzustellen. Diese sollten wie der Public Corporate Governance Kodex des Bundes Empfehlungen und Anregungen geben sowie die geltenden rechtlichen Regelungen für Finanzanlagen im Bundesbereich – gegebenenfalls durch Verweise – zusammenfassen. Ein derart abgestuftes Instrumentarium würde den unterschiedlichen Rechtsrahmen der bundesnahen Einrichtungen mit Finanzanlagen Rechnung tragen.

#### **3.3.4 Anlagemanagement verbessern und Anlagealternativen prüfen**

Der Bundesrechnungshof hat generell Verbesserungen beim Anlagemanagement empfohlen. Auch die rechtlich verselbstständigten bundesnahen Einrichtungen könnten sich durch ein professionelles Anlagemanagement zumindest für die mittel- und langfristigen Finanzanlagen besser vor den Auswirkungen von Kursschwankungen auf ihre Finanzanlagen schützen. Der Bundesrechnungshof hat hierzu angeregt:

- Das Bundesfinanzministerium sollte untersuchen, ob insbesondere kleinere bundesnahe Einrichtungen ihr Anlagemanagement bei einer Bundesinstitution mit Finanzmarkterfahrung bündeln sollten. Dies könnte zu einer höheren Anlagesicherheit beitragen und würde Einrichtungen mit geringer Eigenkompetenz und niedrigen Anlagevolumina Zugang zu Anlagekonditionen eröffnen, die unter Risiko- und Ertragsgesichtspunkten optimiert sind.
- Das Bundesfinanzministerium sollte zudem prüfen, ob eine öffentliche Stelle dem öffentlichen Anlegerkreis eine professionelle Anlageberatung und -verwaltung zu angemessenen Konditionen anbieten kann. Ein Vorbild hierfür wäre das Dienstleistungsangebot des Stiftungszentrums des Stifterverbandes der Deutschen Wissenschaft.

- Um das Anlagerisiko zu senken, könnten Finanzanlagen von Einrichtungen des öffentlichen Sektors im Finanzkreislauf des Bundes gehalten werden. Das Bundesfinanzministerium sollte prüfen, ob ein Teil der öffentlichen Anleger besondere Anforderungen an den Substanzerhalt des Vermögens hat. Es sollte zudem seine Möglichkeiten nutzen, diesem Anlegerkreis eine möglichst risikoarme Vermögensanlage, z. B. in einem angemessenen Umfang in Bundeswertpapieren, nahe-zulegen.

### 3.4 Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums

Das Bundesfinanzministerium hat zu den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Es hat betont, dass es nicht alle vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Probleme unter Beteiligung der Ressorts, der Vertreter der Sozialversicherungsträger, der Stiftungen und der Sondervermögen lösen, sondern den Vorgang lediglich punktuell begleiten könne. Die bei den Einrichtungen festgestellten Mängel lägen in der Aufsichtsverantwortung der zuständigen Ressorts. Auf deren Vorgehen habe das Bundesfinanzministerium keinen Einfluss.

Das Bundesfinanzministerium hat es befürwortet, das Anlagemanagement bei einer noch zu benennenden Bundesinstitution zu konzentrieren. Diese müsse über spezifische Erfahrungen auf den Finanzmärkten verfügen. Es habe ein Konzept erarbeitet, nach dem teilnehmende Einrichtungen ihre Anlagen freiwillig bei der Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH bündeln und eine sichere Anlage mit kalkulierbarer Rendite erhalten sollen. Durch dieses Angebot eines freiwilligen Anlage-Poolings entfalle gleichzeitig die Notwendigkeit, Standards für Finanzanlagen im Bundesbereich einzuführen.

Einrichtungen, die nicht an dem möglichen Anlage-Pooling teilnahmen, sollten die Anwendung der Mindestanforderungen an das Risikomanagement prüfen. Allerdings sei hier die Ressortverantwortung für die Rechts- und Fachaufsicht zu beachten, auf die das Bundesfinanzministerium keinen bestimmenden Einfluss habe.

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, dass es bereits gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales angeregt habe, bei den Sozialversicherungsträgern die Anwendbarkeit der MaRisk und der Hinweise zur Anlage des gebundenen Vermögens zu prüfen. Das Bundesgesundheitsministerium habe es nachrichtlich beteiligt.

### 3.5 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesfinanzministerium sich einiger Teilaspekte des Themas angenommen hat. Der punktuelle Ansatz des Bundesfinanzministeriums reicht jedoch angesichts des finanziellen Gewichtes der Finanzanlagen und der festgestellten Systemmängel im Anlagemanagement der geprüften bundesnahen Einrichtungen nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hält es für einen richtigen Schritt, dass das Bundesfinanzministerium die Empfehlung des Bundesrechnungshofes für ein Anlage-Pooling konzeptionell aufgegriffen hat. Eine professionelle Anlageberatung und -verwaltung unterschiedlicher Finanzvolumina zu angemessenen Konditionen könnten die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH, aber auch andere Stellen im Bundesbereich, anbieten.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der Bund in seiner Eigentümer- oder Aufsichtsfunktion nach dem Vorbild des Public Corporate Governance Kodex des Bundes zu den öffentlichen Finanzanlagen Empfehlungen und Anregungen geben und die geltenden rechtlichen Regelungen – ggf. durch Verweise – zusammenfassen sollte. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesfinanzministerium als „Vermögensministerium“ hierfür die Federführung zu übernehmen, auch wenn es häufig nur mittelbar auf die Finanzanlagen der Einrichtungen einwirken kann. Das Finanzanlagenmanagement gehört nicht zu den Kernkompetenzen der Fachressorts und der meisten anlegenden Einrichtungen. Deswegen sollte das Bundesfinanzministerium über die zuständigen Fachressorts auf ein professionelles Anlagemanagement und daneben im Stiftungsbereich auf eine stärkere Anwendung des HGB hinwirken.

Das Bundesfinanzministerium hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nahe gelegt, in seinem Bereich die Orientierung der Versicherungsträger an den MaRisk und den Hinweisen der BaFin zur Anlage des gebundenen Vermögens zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus für notwendig, im Regelwerk der Versicherungsträger entsprechende Anforderungen an das Anlage- und Risikomanagement verbindlich zu verankern. Er wird die Bemühungen des Bundesfinanzministeriums mit seinen Prüfungen unterstützen.

Über seine Prüfungserkenntnisse zum Anlageverhalten von Rentenversicherungsträgern wird der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag zudem gesondert unterrichten.

## 4 Kat. C Normenkontrollrat kann Gesetzesvorlagen umfassender prüfen

(Bundeskanzleramt)

### 4.0

*Der Gesetzgeber hat Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für eine bessere Rechtsetzung und Rechtsbereinigung aufgegriffen. Der Bundesbeauftragte hatte vorgeschlagen, Fragen der Befristung und Evaluation von Gesetzen größere Beachtung zu schenken sowie das Verhältnis nationaler Regelungen zum EU-Recht besser zu verdeutlichen. Der Nationale Normenkontrollrat kann Gesetzesvorlagen jetzt auch unter diesen Gesichtspunkten prüfen.*

#### 4.1

Die jeweiligen Bundesregierungen haben in den letzten Wahlperioden verschiedene Programme aufgelegt, die Wirtschaft, Bürger und Verwaltung von unnötiger Bürokratie entlasten sollen. Zur Entbürokratisierung sollte u. a. die Rechtsetzung verbessert und das Bundesrecht von überflüssigen Vorschriften befreit werden. Diesem Ziel dienten auch mehrere Initiativen seit dem Jahr 2000, die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zu überarbeiten. Diese enthält neben Regelungen für die Zusammenarbeit der Bundesministerien auch Vorgaben für den Aufbau und Inhalt von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung. So müssen die Bundesministerien in ihrer Vorlage u. a. darstellen,

- ob das Gesetz befristet werden kann (Befristung),
- ob und wann zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind (Evaluation) und
- ob bei Umsetzung eines Rechtsakts der Europäischen Union über dessen Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden (Verhältnis zum Recht der Europäischen Union).

Diese Vorgaben sollen zu einer verbesserten Rechtsetzung und Pflege bestehender Gesetze beitragen. So hilft etwa die Evaluation eines Gesetzes, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und abzustellen. Die Befristung eines Gesetzes trägt dazu bei, die Zahl der geltenden Gesetze zu begrenzen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit die Regierungsprogramme für eine verbesserte Rechtsetzung und Rechtsbereinigung beratend begleitet. Über die Ergebnisse seiner Prüfungen hatte er in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes mehrfach berichtet.

Daran anknüpfend untersuchte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) im Jahr 2009, inwieweit die Bundesministerien bei ihren Gesetzesvorlagen die Vorgaben der GGO beachteten. Die Untersuchung erstreckte sich auf 690 Gesetzesvorhaben der Bundesministerien aus den Jahren 2004 bis 2008. Schwerpunkt bildeten die drei oben genannten Aspekte der Befristung, der Evaluation und des Verhältnisses zum Recht der Europäischen Union. Als Ergebnis zeigte sich, dass nur ein Fünftel der Gesetzesvorlagen Angaben zur möglichen Befristung oder zum Ausschluss von Befristungsmöglichkeiten enthielt. Lediglich ein Siebtel der Gesetzesvorlagen beinhaltete Regelungen oder Hinweise zur Gesetzesevaluation. Angaben zum Verhältnis der nationalen Gesetze zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union enthielten zwei Drittel der Gesetzesvorlagen. Sie beschränkten sich allerdings häufig auf eine Aufzählung der umzusetzenden EU-Vorschriften.

Die detaillierten Ergebnisse der Untersuchung sind im „Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der

Rechtsetzung und der Pflege des Normbestandes“ (Band 15 der Schriftenreihe des BWV) veröffentlicht. Dort finden sich zwölf ausgewählte Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Rechtsetzung und Rechtsbereinigung.

#### 4.2

Der BWV hat die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen als unzureichend bewertet. Die Bundesministerien beachteten die Vorgaben der GGO für die Begründung von Gesetzentwürfen zu wenig. Gesetzliche Bestimmungen blieben so möglicherweise länger als nötig in Kraft oder wurden nicht im erforderlichen Maß angepasst. Es blieb ungewiss, ob die mit dem Gesetz beabsichtigten Wirkungen oder sogar nicht beabsichtigte Nebenwirkungen eintraten. Das Verhältnis der nationalen Gesetze zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union stellten die Bundesministerien häufig nicht transparent dar.

Der BWV hat die Auffassung vertreten, dass die Mängel auch deshalb auftraten, weil die Vorgaben der GGO für Gesetzesvorlagen auslegungsfähig und konkretisierungsbedürftig sind. Nach seiner Einschätzung fehlte eine besondere Stelle, die über die Einhaltung der Vorgaben wacht und den Bundesministerien beratend zur Seite stand.

Der BWV hat daher empfohlen, eine Stelle damit zu betrauen, die Qualität der Gesetzesvorlagen zu sichern. Außerdem sollten die Bundesministerien bestehende Vorgaben konsequent umsetzen.

#### 4.3

Die Bundesregierung hat die Forderung des BWV nach einer umfassenderen Qualitätssicherung unterstützt. Auch im Parlament wurde Handlungsbedarf gesehen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1954). Am 22. März 2011 ist eine Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates in Kraft getreten (BGBl. I S. 420). Diese Gesetzesänderung hat die Prüfungsrechte des Nationalen Normenkontrollrates erweitert. Bisher wachte er lediglich darüber, dass Bürokratiekosten aus gesetzlichen Informationspflichten richtig gemessen werden. Der Nationale Normenkontrollrat kann jetzt vor der Vorlage der Gesetzesentwürfe an das Bundeskabinett prüfen, ob Erwägungen zur Befristung und Evaluation methodisch richtig durchgeführt und nachvollziehbar dargestellt sind. Auch die Frage, ob bei Umsetzung eines Rechtsakts der Europäischen Union über dessen Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden, kann er untersuchen. Darüber hinaus prüft der Nationale Normenkontrollrat nun die Darstellung des gesamten Erfüllungsaufwandes eines Gesetzes. Dieser umfasst den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die das Gesetz bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung verursacht.



#### 4.4

Der BWV hält es für erforderlich, die in der GGO verankerten Grundsätze für eine bessere Rechtsetzung und Rechtsbereinigung stärker als bisher in das Blickfeld der Bundesministerien zu rücken. Die erweiterte Überprüfung von Gesetzesvorlagen durch den Nationalen Normenkontrollrat kann hierzu geeignete Anregungen und Impulse geben.

### 5 Bundesverwaltung will Wirtschaftlichkeit ihrer Hausdruckereien verbessern (Bundesministerium des Innern)

#### 5.0

*Die Bundesverwaltung will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Hausdruckereien wirtschaftlicher betreiben. Sie hat zugesagt, die Wirtschaftlichkeit nach anerkannten Methoden zu untersuchen und die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln zu optimieren. Dazu sollen Hausdruckereien besser ausgelastet, Abläufe gestrafft und Einkäufe gebündelt werden.*

#### 5.1

Um Druckerzeugnisse, z. B. Broschüren, Faltblätter, Briefumschläge oder Visitenkarten, herzustellen, beauftragt die Bundesverwaltung private Unternehmen oder nutzt hauseigene Druckereien.

Nach § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese bilden die Grundlage für die Entscheidung darüber, ob und wie eine Aufgabe durchgeführt wird. Dabei ist auch der Frage nachzugehen, ob Maßnahmen durch den Staat oder besser durch Private erledigt werden sollten. Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO und die Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Arbeitsanleitung) konkretisieren diese Vorgaben. Die Kapitalwertmethode ist im Regelfall die zweckmäßigste Methode, um die wirtschaftlich vorteilhafteste Lösung zu ermitteln. Sie ist immer dann anzuwenden, wenn die zu beurteilende Maßnahme finanziell bedeutsam ist und sich über eine längere Laufzeit erstreckt. Mit einer begleitenden Erfolgskontrolle ist festzustellen, ob die gewählte Form der Aufgabenerledigung nach wie vor wirtschaftlich ist.

Das Bundesfinanzministerium gab im Januar 2011 sämtlichen Bundesbehörden eine überarbeitete Arbeitsanleitung an die Hand. Sie enthält praxisnahe Anregungen und Hilfestellungen. Dabei griff das Bundesfinanzministerium Prüfungserkenntnisse und Vorschläge des Bundesrechnungshofes zum sachgerechten Einsatz und zur Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf (vgl. Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 3).

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz in den Jahren 2009

und 2010 querschnittlich die Ausgaben und Ausstattungen der Hausdruckereien. In seine Untersuchungen bezog er ausgewählte Bundesministerien und nachgeordnete Behörden ein. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die geprüften Stellen die Wirtschaftlichkeit ihrer Hausdruckereien entweder nicht oder nicht mit der richtigen Methode untersuchten. Wesentliche Einflussgrößen, wie Personal-, Instandhaltungs- und Umbaukosten, blieben unberücksichtigt. Darüber hinaus war es methodisch fehlerhaft, nicht die Kapitalwertmethode anzuwenden. Da unterschiedliche Zeitpunkte von Einnahmen und Ausgaben während der Nutzungsdauer zu berücksichtigen waren, hätte auf diese Weise die Wirtschaftlichkeit beurteilt werden müssen. Dies versäumten die geprüften Stellen überwiegend. Dadurch waren die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht aussagekräftig und als Entscheidungsgrundlage ungeeignet.

In der Bundesverwaltung waren Ansätze zur Verbesserung der Hausdruckereien vorhanden. So wurden z. B. Konzepte für ein Qualitätsmanagement erarbeitet und Kunden befragt. Gleichwohl fand der Bundesrechnungshof eine Reihe von Mängeln vor, die unwirtschaftliches Handeln von Hausdruckereien begünstigen:

- Arbeitsabläufe waren uneinheitlich und nicht effizient organisiert. So erteilten verschiedene Organisationseinheiten einer Einrichtung Druckaufträge an private Druckereien. Sie unterließen es dabei zu prüfen, ob Hausdruckereien über freie Kapazitäten verfügen.
- Überwiegend wurden die Organisation von Hausdruckereien nicht untersucht und Aufgaben nicht kritisch hinterfragt. Den Personalbedarf ermittelte die Verwaltung nicht durchgängig nach anerkannten Methoden.
- Nur im Einzelfall arbeiteten Hausdruckereien verschiedener Behörden zusammen.
- Hausdruckereien verfügten überwiegend über kein Qualitätsmanagement. Stetige Verbesserungen konnten so nicht erzielt werden. Viele Hausdruckereien orientierten sich nicht ausreichend an den Anforderungen ihrer Kunden. Diese kritisierten u. a. eine zu lange Bearbeitung und fühlten sich unzureichend beraten.
- Behörden beschafften Verbrauchsmaterialien (wie Papier, Folien und Farben) für Hausdruckereien nicht wie vorgesehen zentral über das „Kaufhaus des Bundes“. Dies ist ein virtuelles elektronisches Kaufhaus, das Rahmenverträge zentral verwaltet. Bundesbehörden können dort Standardleistungen und -produkte abrufen. Selbst eigene Rahmenverträge nutzten sie unzureichend.

#### 5.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass Bundesbehörden die Wirtschaftlichkeit der Hausdruckereien nicht oder methodisch unzureichend untersucht haben. Er hat empfohlen, die Wirtschaftlichkeit mit Hilfe der Arbeitsanleitung regelmäßig zu überprüfen. Dabei sollte die Ka-



pitalwertmethode angewandt werden. Alle in Betracht zu ziehenden Handlungsalternativen, wie Weiterbetrieb, Zusammenlegung, Privatisierung oder Stilllegung sind zu untersuchen. Hausdruckereien, die nicht wirtschaftlich betrieben werden können, sollten aufgegeben werden.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Rahmenbedingungen von Hausdruckereien für einen wirtschaftlichen Betrieb über die bisherigen Ansätze hinaus deutlich verbessert werden müssen. Er hat der Bundesverwaltung eine Reihe von Empfehlungen unterbreitet, um die Bedingungen für einen wirtschaftlichen Betrieb von Hausdruckereien zu optimieren:

- Die Verfahren, mit denen Behörden ihren Hausdruckereien Aufträge erteilen, sollten vereinheitlicht werden. Dies beschleunigt und vereinfacht die Abläufe.
- Bevor private Unternehmen beauftragt werden, sollte die Verwaltung immer prüfen, ob eine Hausdruckerei freie Kapazitäten hat. Hausdruckereien verschiedener Behörden sollten stärker miteinander kooperieren. Dies sorgt für eine bessere Auslastung.
- Nur eine Organisationseinheit innerhalb einer Behörde sollte Druckaufträge an private Unternehmen vergeben. Hierbei sollten bereits vorhandene Rahmenverträge genutzt werden, um günstige Beschaffungen zu ermöglichen.
- Organisationsuntersuchungen sollten auf der Grundlage einer Aufgabenkritik vorgenommen werden. Anschließend ist der Personaleinsatz am tatsächlichen Bedarf auszurichten.
- Hausdruckereien sollten ihre Leistungen kontinuierlich verbessern und dabei Wünsche ihrer Kunden aufgreifen.
- Verbrauchsmaterial für Hausdruckereien sollte verstärkt zentral über das „Kaufhaus des Bundes“ beschafft werden. Dies garantiert günstige Preise.

### 5.3

Die Bundesverwaltung will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und durch geeignete Maßnahmen deren Umsetzung überwachen. Sie hat darauf hingewiesen, dass die Arbeitsanleitung als ressortübergreifendes Grundwerk auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Hausdruckereien umfasse. Sämtliche Bundesministerien und nachgeordnete Behörden, die eine Hausdruckerei vorhalten, seien gehalten, die Vorgaben und Hinweise umzusetzen.

Um Hausdruckereien wirtschaftlicher zu betreiben, hat die Bundesverwaltung ferner zugesagt, die Grundlagen hierfür zu verbessern.

### 5.4

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse allen Bundesministerien zur Verfügung gestellt. Er hält die neue Arbeitsanleitung mit ihren praxisorientierten Hin-

weisen für geeignet, sachgerechte und belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch für den Betrieb von Hausdruckereien durchzuführen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die betroffenen Bundesbehörden die Zusagen rasch umsetzen. Ob dies der Fall ist, wird zu gegebener Zeit Gegenstand einer Kontrollprüfung sein.

## 6 Bundesministerien wollen den Inneren Dienst der mittelbaren Bundesverwaltung verbessern

(Bundesministerium des Innern)

### 6.0

*Die Bundesministerien wollen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und den Inneren Dienst in der mittelbaren Bundesverwaltung verbessern. So sollen Aufgaben gebündelt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und extern vergebene Dienstleistungen regelmäßig ausgeschrieben werden. Ein effektiv arbeitender Innerer Dienst einer Verwaltung sorgt dafür, dass die Verwaltung ihre Kernaufgaben wirtschaftlich wahrnehmen kann.*

### 6.1

Innere Dienste unterstützen die Verwaltung in ihren Kernaufgaben. Das Spektrum ist breit gefächert, wobei ihnen insbesondere folgende Aufgaben obliegen:

- Postbearbeitung, Botendienst, Schriftguterstellung und -verwaltung, Vervielfältigung und Druckerei.
- Zugangskontrolle und Wachdienst, Beschaffung und Materialverwaltung.
- Fahrbereitschaft und Gebäudemanagement (z. B. Wintertdienst und Gebäudereinigung).

Damit der Innere Dienst die Kernaufgaben der Verwaltung bestmöglich unterstützen kann, müssen seine Geschäftsprozesse effektiv und effizient funktionieren. Daher sind die Behörden gehalten, sachgerechte Organisationsstrukturen zu schaffen und den Inneren Dienst sowohl wirtschaftlich als auch serviceorientiert auszurichten.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 2009 und 2010 den Inneren Dienst bei sechs Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung. Hierzu zählen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Er stellte dabei folgende Mängel fest:

- Die geprüften Einrichtungen untersuchten und optimierten die Aufbau- und Ablauforganisation des Inneren Dienstes überwiegend nicht. Eine systematische Aufgabenkritik sowie Organisationsuntersuchungen mit anschließenden Personalbedarfsberechnungen fehlten zumeist. Einrichtungen mit mehreren Standorten organisierten die Aufgaben des Inneren Dienstes teilweise dezentral. Ob eine zentrale Erledigung wirtschaftlicher gewesen wäre, prüften sie nicht.

- Überwiegend untersuchten die Stellen nicht, ob Aufgaben des Inneren Dienstes in Eigenregie oder durch private Dienstleister erledigt werden sollten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hierzu führten sie nur in wenigen Fällen durch. Diese waren oft unvollständig und methodisch fehlerhaft. Die vom Bundesfinanzministerium und vom Bundesrechnungshof empfohlene Kapitalwertmethode wendeten die Einrichtungen nicht an (Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 3).
- Die Aufgaben Zugangskontrolle, Wachdienste und Gebäudemanagement vergaben die Einrichtungen meist an private Dienstleister. Die Verträge liefen zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes überwiegend deutlich länger als fünf Jahre.
- Die Einrichtungen erfassten die Kosten des Inneren Dienstes nicht vollständig. Dies machte sich insbesondere bei der Vermietung von Räumen bemerkbar. Hierfür vereinbarte Nutzungsentgelte berücksichtigten z. B. keine Kosten für Hausmeisterdienste und technische Ausstattung.
- Leistungsvergleiche nutzten die Einrichtungen nicht, um Kosten und Qualität des Inneren Dienstes transparent zu machen. Basis hierfür können Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung sein. Behördenübergreifende Vergleiche bieten sich insbesondere für solche Aufgaben an, die wie beim Inneren Dienst in nahezu allen Behörden in vergleichbarer Form vorkommen (Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 13).

## 6.2

Der Bundesrechnungshof hat Mängel in der Organisation und der Wirtschaftlichkeit des Inneren Dienstes der mittelbaren Bundesverwaltung kritisiert. Er hat seine Bedeutung für die Fachaufgaben der Verwaltung hervorgehoben. Der Innere Dienst setzt wichtige Rahmenbedingungen, die das Kerngeschäft der Verwaltung unterstützen. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesministerien und den Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung empfohlen, den Inneren Dienst besser zu organisieren und wirtschaftlicher zu gestalten.

- Analog zur Verfahrensweise bei den Fachaufgaben sollten die Behörden für die Aufgaben des Inneren Dienstes regelmäßig Organisationsuntersuchungen, Aufgabenkritik und Personalbedarfsberechnungen veranlassen.
- Einrichtungen mit mehreren Standorten sollten grundsätzlich die Aufgaben des Inneren Dienstes organisatorisch bündeln. Ausnahmen sollten sie begründen und dokumentieren.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten der Frage nachgehen, ob die Aufgaben des Inneren Dienstes in Eigenregie oder durch private Dienstleister zu erbringen sind. Hierbei sollten die Stellen grundsätzlich die Kapitalwertmethode anwenden.

- Extern vergebene Dienstleistungen des Inneren Dienstes sollten die Behörden regelmäßig, grundsätzlich aber nach fünf Jahren, im Wettbewerb ausschreiben. Dabei sollten sie auch den jeweiligen Leistungsumfang prüfen.
- Sämtliche Kosten für die externe Nutzung von Räumlichkeiten sollten die Stellen ermitteln und auf dieser Grundlage ein angemessenes Entgelt festlegen.
- Neue Steuerungsinstrumente wie Leistungsvergleiche, sollten die Behörden verstärkt dazu nutzen, um die Leistungen des Inneren Dienstes auf den Prüfstand zu stellen und weiter zu verbessern („Best Practice“).

## 6.3

Die Bundesministerien befürworten die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Sie haben zugesagt, den Inneren Dienst in der mittelbaren Bundesverwaltung kontinuierlich zu überprüfen und zu verbessern. Dabei solle verstärkt IT genutzt werden, um den Service des Inneren Dienstes zu erweitern und schneller auf Kundenwünsche einzugehen.

## 6.4

Der Bundesrechnungshof sieht erhebliches Verbesserungspotenzial beim Inneren Dienst der mittelbaren Bundesverwaltung. Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen können die Einrichtungen ihre Personal- und Sachkosten senken sowie ihre Kernaufgaben besser erledigen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesministerien seine Vorschläge aufgreifen wollen. Er wird zu gegebener Zeit kontrollieren, wie die mittelbare Bundesverwaltung die Zusagen umsetzt.

## 7 Behörden wollen angemessenes Risikomanagement einführen Kat. C (Bundesministerium des Innern)

### 7.0

*Die Bundesministerien haben die Notwendigkeit erkannt, sich systematisch mit Risiken für ihre Aufgabenerfüllung zu befassen. Sie wollen diesen mit einem angemessenen Risikomanagement mit individuell zugeschnittenen Ansätzen begegnen. Hierbei wollen sie Hinweise des Bundesrechnungshofes als Orientierungshilfe nutzen.*

### 7.1

In der Privatwirtschaft hat das unternehmerische Risikomanagement als Frühwarnsystem herausragende Bedeutung. Es hilft Entwicklungen zu erkennen, die eine effiziente Unternehmenstätigkeit behindern oder schlimmstenfalls den Fortbestand des Unternehmens gefährden. In einigen Bereichen gibt es hierzu verbindliche Vorgaben, so z. B. für Aktiengesellschaften, Kreditinstitute oder Versicherungen.

Anders als privatwirtschaftliche Unternehmen können Behörden nicht insolvent werden. Aber auch ihre Tätigkeit unterliegt Risiken. Dies sind Ereignisse und Entwicklungen, die sie vorübergehend oder dauerhaft daran hindern, die ihnen übertragenen Aufgaben erfolgreich und wirtschaftlich zu erfüllen. Tritt dieser Fall ein, kann der Schaden für das Allgemeinwohl beträchtlich sein. So z. B., wenn Computersysteme ausfallen und Geldleistungen deshalb nicht bewilligt werden können. Das Gleiche gilt, wenn Lebensmittel oder technische Geräte mangelhaft kontrolliert werden, sodass die Gesundheit der Verbraucher nicht gewährleistet werden kann. Auch wenn die Ausgaben für Neubauten weit über die Planwerte steigen, belasten die Mehrkosten die Allgemeinheit. Ein behördliches Risikomanagement soll dazu beitragen, solche Folgen zu verhindern oder abzumildern. Es hilft den Behörden, mögliche Störungen ihrer Aufgabenerfüllung frühzeitig zu erkennen, ihnen vorzubeugen und – sollten die Risiken dennoch eintreten – angemessene Reaktionen vorzubereiten. Die Verantwortung hierfür obliegt den Behördenleitungen.

Der Bundesrechnungshof prüfte Ansätze für ein Risikomanagement in den Behörden. Er stellte fest, dass sich Behörden vielfach nicht bewusst mit den Risiken für ihre Aufgabenerfüllung auseinandersetzen. Sofern sie es taten, beschränkten sie sich häufig auf Einzelfälle oder Teilaspekte ihrer Tätigkeit. Beispiele hierfür waren Maßnahmen zur Korruptionsprävention, Risikobetrachtungen als Teil des Projektmanagements und bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Arbeitsplanung Interner Revisionen oder Überlegungen zum Schutz gefährdeter Infrastruktur.

## 7.2

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, ein Risikomanagement als Teil der behördlichen Gesamtsteuerung zu etablieren. Er sieht in einer systematischen und umfassenden Auseinandersetzung mit den Risiken eine wirksame Vorsorge gegen Einschränkungen der Aufgabenerfüllung. Daher hat er die Bedeutung einer vollständigen Risikoerfassung, ihrer Qualität und ihrer Verzahnung mit anderen Leitungsinstrumenten betont. Wichtig ist ihm außerdem, dass das Risikomanagement nachhaltig in die operativen Prozesse der Behörden integriert und nicht nur als zusätzliches und gesondertes Kontrollsystem verstanden wird.

Der Bundesrechnungshof hat es als notwendig erachtet, einen Standard für ein behördliches Risikomanagement zu definieren. Die einzelnen Behörden würden so von Grundlagenarbeit entlastet. Sie könnten ihre Ressourcen vielmehr darauf verwenden, ihr behörden-spezifisches Risikomanagement für die eigenen Gegebenheiten und Bedürfnisse zu optimieren. Überdies würde so ein einheitlicher Qualitätsstandard geschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat seine Vorstellungen für ein behördliches Risikomanagement allen Bundesbehörden

über das Intranet des Bundes zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus hat er dargelegt, welche Themen ein Leitfaden zum behördlichen Risikomanagement in der Bundesverwaltung ansprechen sollte.

## 7.3

Die Bundesministerien haben die Bedeutung einer Vorsorge gegen Risiken für ihre Aufgabenerfüllung bestätigt. Sie wollen sich dieser Aufgabe im Rahmen einer ressort- und behördenbezogenen Risikobefassung annehmen. Hierbei wollen sie die Hinweise des Bundesrechnungshofes als Orientierungshilfe nutzen. Einen übergreifenden Leitfaden für Risikomanagement in der Bundesverwaltung halten die Bundesministerien derzeit nicht für erforderlich.

## 7.4

Der Bundesrechnungshof bestärkt die Bundesbehörden in dem Bestreben, eine systematische Befassung mit ihren Risiken sicherzustellen. Die Bundesverwaltung sollte alle Möglichkeiten nutzen, um durchgängig ein an methodischen Standards orientiertes Risikomanagement in den Behörden zu verankern. Hierauf aufbauend sieht der Bundesrechnungshof ein an den spezifischen behördlichen Aufgaben orientiertes Risikomanagement als richtigen und gangbaren Weg. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass so das Risikomanagement dauerhaft fester Bestandteil einer effektiven und verantwortungsvollen Steuerung von Behörden wird. Er wird sich hiervon in Kontrollprüfungen überzeugen.

## 8 Einsatz von Zielvereinbarungen bei der Steuerung der Verwaltung wird besser unterstützt

(Bundesministerium des Innern)

## 8.0

*Das Bundesinnenministerium will den Einsatz von Zielvereinbarungen in der Bundesverwaltung stärker unterstützen. Gemeinsam mit den übrigen Bundesministerien strebt es an, Zielvereinbarungen als Standard für eine ergebnisorientierte Steuerung der Arbeit zu etablieren. Hierzu will es Praxisempfehlungen erarbeiten. Es folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für eine leistungstärkere Verwaltung.*

## 8.1

Die Regierungsprogramme der letzten Legislaturperioden enthalten vielfältige Ansätze für eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung in der Bundesverwaltung. Ein Ansatz ist der Abschluss von Zielvereinbarungen. Im Unterschied zur klassischen Steuerung über Weisungen orientieren sie sich stärker an Ergebnissen: Nicht **wie** etwas bearbeitet, sondern **was** erreicht werden soll, steht im

Mittelpunkt von Zielvereinbarungen. Deshalb können Zielvereinbarungen meistens darauf verzichten, ein Verfahren vorzugeben. Zielvereinbarungen helfen Vorgesetzten und Ministerien, ihre Dienst- und Fachaufsicht wirksam wahrzunehmen. Gleichzeitig stärken sie die Selbstverantwortung und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zielvereinbarungen unterstützen auch das Controlling von Behörden, weil sie für dieses nutzbare Messgrößen liefern. Zielvereinbarungen können innerhalb einer Behörde zwischen Vorgesetzten und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie zwischen Behörden verschiedener Hierarchie-Ebenen geschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2004 und 2010 den Einsatz von Zielvereinbarungen in der Bundesverwaltung. Im Jahr 2004 formulierte er Sollvorstellungen, die er allen Bundesbehörden im Intranet des Bundes zur Verfügung stellte. So sollten Zielvereinbarungen z. B. nicht nur die zu erbringende Leistung beschreiben. Sie sollten auch Aussagen zu den erforderlichen Rahmenbedingungen wie Ressourcen, Fristen, Qualität und Quantität sowie zur Erfolgsmessung enthalten.

Bei seiner Prüfung im Jahr 2010 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Zielvereinbarungen weiterhin wenig verbreitet waren. Nach Angaben des Bundesinnenministeriums steuerten im Oktober 2008 noch weniger als ein Drittel der befragten Behörden ihre Arbeit mit diesem Instrument. Weniger als die Hälfte dieser Behörden hatten Zielvereinbarungen mit ihrem vorgesetzten Ministerium geschlossen. Demgegenüber nutzten Behörden Zielvereinbarungen seit mehr als zehn Jahren und entwickeln sie fortlaufend weiter.

## 8.2

Die Prüfungen haben gezeigt, dass die Bundesverwaltung Zielvereinbarungen nicht ausreichend nutzt. Obwohl sie in der Praxis erprobt sind, profitieren noch immer zu wenige Behörden von ihren Vorteilen.

Daher hat der Bundesrechnungshof das Bundesinnenministerium gebeten, die Verbreitung von Zielvereinbarungen in der Bundesverwaltung stärker zu unterstützen. Um die in der Praxis bestehenden Vorbehalte abzubauen, sollte es verstärkt über die Vorteile von Zielvereinbarungen informieren.

## 8.3

Das Bundesinnenministerium hat in seiner Stellungnahme die Einschätzung geteilt, dass sich Zielvereinbarungen zur ergebnisorientierten Steuerung bewährt haben. Sie seien ein wichtiger Baustein im Gesamtkonzept neuer Steuerungsinstrumente. Zielvereinbarungen würden in der Bundesverwaltung fortschreitend eingeführt. Es sei das Ziel aller Bundesministerien, sie in geeigneten Bereichen zum Standard in der Behörden- und Leitungskultur zu machen.

Das Bundesinnenministerium will den Einsatz von Zielvereinbarungen in der Bundesverwaltung stärker unterstützen. Hierzu wird es „Praxisempfehlungen für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen in der öffentlichen Verwaltung des Bundes“ verfassen.

## 8.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesinnenministeriums an, Zielvereinbarungen in der Bundesverwaltung stärker zu etablieren. Er hält die angekündigten Praxisempfehlungen für geeignet, den Behörden einen erfolgreichen Einstieg in die Nutzung dieses Instruments zu erleichtern. Die Bundesregierung sollte sich auch künftig aller Möglichkeiten bedienen, Zielvereinbarungen zu einem festen Bestandteil der Steuerungsinstrumente der Bundesbehörden zu machen. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess begleiten.

## 9 Bundesbehörden sollen wirtschaftliche Verfahren für den Verkauf nicht benötigter Vermögensgegenstände nutzen

(Bundesministerium der Finanzen)

## 9.0

*Das Bundesfinanzministerium hat den Bundesbehörden Hinweise gegeben, wie sie den Verkauf ihrer nicht benötigten Vermögensgegenstände verbessern können. Sie sollen einheitlich verfahren und sich auf zwei bundeseigene Verkaufswege konzentrieren. Die Behörden sollen das Marktpotenzial so besser erschließen. Mit seinen Hinweisen greift das Bundesfinanzministerium Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf.*

## 9.1

Bundesbehörden verkaufen jedes Jahr für mehr als 100 Mio. Euro Vermögensgegenstände, die sie für ihre Arbeit nicht mehr benötigen. Hierbei handelt es sich um Kraftfahrzeuge, Elektrogeräte, Möbel und vieles mehr. Dabei müssen die Behörden wirtschaftlich verfahren. Die Bundeshaushaltsordnung schreibt vor, dass Vermögensgegenstände grundsätzlich nur zum „vollen Wert“, gemeint ist der Marktwert, verkauft werden dürfen.

Die Behörden nutzen verschiedene Verkaufswege. Im Internet bieten sie Vermögensgegenstände u. a. über die Auktionsplattform „Zoll-Auktion“ ([www.zoll-auktion.de](http://www.zoll-auktion.de)) an. Diese dient nach der Abgabenordnung auch zur öffentlichen Versteigerung gepfändeter Sachen. Darüber hinaus beauftragen sie die bundeseigene Verwertungsgesellschaft VEBEG GmbH (VEBEG – [www.vebeg.de](http://www.vebeg.de)) mit dem Verkauf. Im Unterschied zur „Zoll-Auktion“ verfügt die VEBEG nicht nur über eine Internetplattform. Gegen Entgelt bietet sie den Behörden zusätzliche Dienstleistungen für den Verkauf an, so z. B. die Bewer-



tung der Vermögensgegenstände und die Vertragsabwicklung.

Neben „Zoll-Auktion“ und VEBEG nutzen die Behörden noch andere Verkaufswege, z. B. Zeitungsinserate oder Auktionen privater Einrichtungen. Teilweise verkaufen Behörden Vermögensgegenstände unmittelbar an Beschäftigte.

In besonderen Fällen geben Behörden Vermögensgegenstände verbilligt oder unentgeltlich an soziale Einrichtungen ab. Hierzu zählen z. B. Schulen, Kindergärten, örtliche Feuerwehren, Tierheime, regionale Sportvereine, Kirchengemeinden sowie Karnevalsvereine.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es für die Wahl des Verkaufsweges keine einheitlichen Regelungen oder Arbeitshilfen gab. Deshalb verkauften die Behörden vergleichbare Vermögensgegenstände auf unterschiedliche Weise. Dabei wählten sie den Verkaufsweg regelmäßig nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus. Vielmehr nutzten die Behörden individuell von ihnen bevorzugte Verfahren. Die Wahl des Verkaufsweges begründeten die Behörden häufig nur sehr allgemein. Sie dokumentierten auch nicht, nach welchen Kriterien sie Vermögensgegenstände an soziale Einrichtungen abgeben und damit auf Einnahmen verzichtet hatten.

## 9.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesbehörden beim Verkauf ihrer Vermögensgegenstände häufig nicht sachgerecht vorgehen. Die Angebote verteilten sich unsystematisch auf verschiedene Verkaufswege. Für Interessenten war es schwer, einen Überblick über die Angebote der Behörden zu erhalten. Das Marktpotenzial konnten die Behörden deshalb nicht vollständig erschließen. Die gesetzlichen Vorgaben für den Verkauf von Vermögensgegenständen haben die Behörden hierdurch nicht ausreichend beachtet.

Wenig transparent war das Verfahren, mit dem die Behörden Gegenstände an soziale Einrichtungen abgaben. Sie hätten die Wahl der sozialen Einrichtung und den Verzicht auf Einnahmen begründen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Verkauf von Vermögensgegenständen zu vereinheitlichen und transparent zu gestalten. Die „Zoll-Auktion“ sollte der Standard-Verkaufsweg der Bundesbehörden werden. Sie ist kostengünstig und erreicht über das Internet viele Interessenten. Soweit die Behörden für den Verkauf auf externes Fachwissen angewiesen sind oder eine Auktion nicht in Betracht kommt, sollten sie vorrangig auf die Dienstleistungen der VEBEG zurückgreifen. Andere Verkaufswege als die „Zoll-Auktion“ und die VEBEG, z. B. Zeitungsinserate, sollten die Behörden nur wählen, wenn hierfür besondere Umstände sprechen. Den Einsatz weiterer privater Dienstleister hält der Bundesrechnungshof für grundsätzlich entbehrlich.

## 9.3

Das Bundesfinanzministerium hat die obersten Bundesbehörden auf die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hingewiesen. Zur Wahl des Verkaufsweges hat es hervorgehoben, dass sich die Behörden für das wirtschaftliche Verfahren zu entscheiden haben. Die Gründe für die Wahl seien stets zu dokumentieren. Um eine möglichst einheitliche Handhabung zu gewährleisten, hat es auf die bundeseigenen Verkaufswege „Zoll-Auktion“ und VEBEG verwiesen.

Das Bundesfinanzministerium erwartet von den Behörden, dass sie Vermögensgegenstände nur nach einem transparenten und objektiven Entscheidungsverfahren verbilligt oder unentgeltlich abgeben.

## 9.4

Der Bundesrechnungshof hält die Hinweise des Bundesfinanzministeriums für eine gute Grundlage, den Verkauf von nicht benötigten Vermögensgegenständen des Bundes zu vereinheitlichen. Die Bundesbehörden sind jetzt gefordert, sich bei allen wesentlichen Verfahren auf die „Zoll-Auktion“ und die VEBEG zu beschränken. Der Bundesrechnungshof erwartet weiterhin, dass die Bundesbehörden die „Zoll-Auktion“ als Standard-Verkaufsweg nutzen und Abweichungen hiervon begründen.

## Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

### Bundespräsident und Bundespräsidialamt (Einzelplan 01)

#### 10 Entwicklung des Einzelplans 01 Kat. A

##### 10.1 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 162 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Bundespräsident hat jeweils einen Dienstsitz und jeweils eine Amtswohnung in Berlin und Bonn.

Für das Jahr 2010 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 28,8 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 10.1.

Tabelle 10.1

**Übersicht über den Einzelplan 01  
Bundespräsident und Bundespräsidialamt**

|                                                 | 2010<br>Soll        | 2010<br>Ist      | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|-------------------------------------------------|---------------------|------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                 | in Mio. Euro        |                  |                             |              |                               | in %                          |
| Gesamtausgaben des Einzelplans 01               | 28,7                | 28,8             | 0,1                         | 29,9         | 31,5                          | 5,4                           |
| darunter:                                       |                     |                  |                             |              |                               |                               |
| Bundespräsident und Bundespräsidialamt          | 22,6                | 22,9             | 0,3                         | 23,4         | 24,7                          | 5,6                           |
| davon:                                          |                     |                  |                             |              |                               |                               |
| • Personalausgaben <sup>a</sup>                 | 10,5                | 10,3             | -0,2                        | 10,7         | 10,8                          | 1,0                           |
| • Bewirtschaftung und Unterhalt der Grundstücke | 3,6                 | 3,8              | 0,2                         | 3,6          | 4,6                           | 27,8                          |
| • Veranstaltungen und Reisen                    | 3,5                 | 2,4              | -1,1                        | 3,5          | 3,5                           | 0                             |
| • Wohltätige Zwecke                             | 3,5                 | 4,5              | 1,0 <sup>b</sup>            | 3,5          | 3,5                           | 0                             |
| Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz     | 1,5                 | 1,7              | 0,2                         | 1,6          | 1,8                           | 12,5                          |
| davon:                                          |                     |                  |                             |              |                               |                               |
| • Personalausgaben                              | 1,1                 | 1,1              | 0                           | 1,2          | 1,2                           | 0                             |
|                                                 | Planstellen/Stellen |                  |                             |              |                               | in %                          |
| Personal                                        | 186                 | 179 <sup>c</sup> | -7                          | 191          | 192,5                         | 0,8                           |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Ohne Versorgungsausgaben.

<sup>b</sup> Zusätzlicher Anteil der Länder an der Deutschen Künstlerhilfe.

<sup>c</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 01; für das Jahr 2012: Kabinettsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 01.

## 10.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Der größte Anteil der Ausgaben im Einzelplan 01 entfiel im Jahr 2010 mit 11,4 Mio. Euro auf Besoldung und Vergütung und mit 4,2 Mio. Euro auf Versorgungsausgaben. Insgesamt waren dies rund 54 % der Gesamtausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte waren mit 6,9 Mio. Euro (24 %) die sächlichen Verwaltungsausgaben und mit 4,6 Mio. Euro (16 %) Zuwendungen und Zuweisungen.

Seit dem Jahr 2001 bis zum Jahr 2010 haben sich die Ausgaben des Einzelplans von 18 Mio. Euro auf 28,8 Mio. Euro erhöht. Ohne Berücksichtigung der Versorgungsausgaben, die erst ab dem Jahr 2006 im Einzelplan mit veranschlagt werden, ergibt sich eine Steigerung um 37 %.

Die Ausgabenentwicklung im Bereich des Bundespräsidialamtes steht in einem engen Zusammenhang mit einem Wechsel im Amt des Bundespräsidenten. Erfahrungsgemäß spiegelt sich der thematische Schwerpunktbereich jedes Bundespräsidenten in organisatorischen und personellen Maßnahmen wider, beispielsweise in der Einrichtung eines Referats mit entsprechenden Aufgaben. Im jeweiligen Jahr der Amtseinführung fallen zum einen Ausgaben für den Empfang aus Anlass der Amtseinführung an. Zum anderen erhöht die Einrichtung eines Sekretariats für den jeweils vorherigen Amtsinhaber die Ausgaben im Einzelplan 01. Während die Ausgaben für die Amtseinführung einmalig sind, stehen die Sekretariate den Bundespräsidenten a. D. üblicherweise auf Lebenszeit zur Verfügung. Die entsprechenden Ausgaben umfassen Personal, Räumlichkeiten, Sachmittel und Fahrzeuge. Die Gesamtausgaben für die Sekretariate der Bundespräsidenten a. D. waren im Haushaltsjahr 2010 mit 0,9 Mio. Euro veranschlagt.

## 10.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

### 10.3.1 Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Im Haushaltsjahr 2010 lagen die Gesamtausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt bei 22,9 Mio. Euro. Die Ausgaben für Besoldung und Vergütung betrugen 10,3 Mio. Euro (45 %).

Neben den Personalausgaben gibt es folgende wesentliche Ausgabenbereiche:

#### Unterhalt und Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude

Ausgaben von 3,8 Mio. Euro für den Unterhalt und die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden entfielen im Jahr 2010

- 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 Wohnsitze der ehemaligen Bundespräsidenten.

## Veranstaltungen und Reisen

Der Bundespräsident nimmt zahlreiche repräsentative Aufgaben im In- und Ausland wahr, z. B. Staatsbesuche, Auslandsreisen und Regionalbesuche im Inland. Darüber hinaus verleiht der Bundespräsident Orden und Ehrenzeichen für herausragende Leistungen. Das Bundespräsidialamt organisiert Veranstaltungen und betreibt Öffentlichkeitsarbeit.

Im Jahr 2010 verwendete es dafür insgesamt 2,4 Mio. Euro.

## Wohltätige Leistungen

Für wohltätige Leistungen gab der Bundespräsident 4,5 Mio. Euro aus. Er würdigt besondere Ereignisse und Leistungen; so übernimmt er z. B. die Ehrenpatenschaft für jedes 7. oder später geborene Kind. Er kann außerdem 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 des Landes verdient gemacht haben. Die Länder beteiligen sich finanziell daran.

### 10.3.2 Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz

Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz ist eine Einrichtung von Bund und Ländern. Sie ist die Nachfolgeorganisation der früheren Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Sie wurde im Zuge der Föderalismusreform gegründet und hat am 1. Januar 2008 ihre Arbeit aufgenommen. Seitdem koordiniert sie die gemeinsame Wissenschaftsförderung von Bund und Ländern. Das Büro hat seinen Sitz in Bonn und wird vom Bund finanziert. Im Haushaltsjahr 2010 hatte das Büro 17 Beschäftigte.

## Deutscher Bundestag (Einzelplan 02)

## 11 Entwicklung des Einzelplans 02 Kat. A

### 11.1 Überblick

Der Deutsche Bundestag ist nach dem Grundgesetz eines der fünf Verfassungsorgane auf Bundesebene. Er ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes und nach dem Prinzip der Gewaltenteilung die gesetzgebende Gewalt in Deutschland. Er entscheidet auch über den Bundeshaushalt und kontrolliert die Regierungsrbeit.

Darüber hinaus ist der Deutsche Bundestag an weiteren staatlichen Aufgaben beteiligt. So hat z. B. der Präsident des Deutschen Bundestages nach dem Parteiengesetz die Höhe der Mittel zur staatlichen Parteienfinanzierung festzusetzen. Gleichzeitig ist er für die Kontrolle der Mittelverwendung zuständig. Dazu haben die Parteien Re-

chenschaftsberichte einzureichen. Bei Verstößen kann der Präsident des Deutschen Bundestages Sanktionen nach dem Parteiengesetz verhängen.

Dem 17. Deutschen Bundestag, der am 27. September 2009 gewählt wurde, gehörten im Jahr 2010 622 Abgeordnete an. Sie waren Mitglieder von fünf Fraktionen.

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 Bundesta-

ges, wird vom Direktor beim Deutschen Bundestag geleitet und hat rund 2 350 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 2010 lagen die Gesamtausgaben bei 662,8 Mio. Euro. Einen Überblick über die Ausgaben im Einzelplan 02 gibt die Tabelle 11.1.

Tabelle 11.1

**Übersicht über den Einzelplan 02  
Deutscher Bundestag**

|                                                                                                                       | <b>2010<br/>Soll</b>       | <b>2010<br/>Ist</b>  | <b>Abwei-<br/>chung<br/>Soll/Ist</b> | <b>2011<br/>Soll</b> | <b>2012<br/>Haushalts-<br/>entwurf</b> | <b>Verände-<br/>rung<br/>2011/2012</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
|                                                                                                                       | <b>in Mio. Euro</b>        |                      |                                      |                      |                                        | <b>in %</b>                            |
| Ausgaben des Einzelplans                                                                                              | 681,3                      | 662,8                | -18,5                                | 681,8                | 680,8                                  | -0,1                                   |
| darunter:                                                                                                             |                            |                      |                                      |                      |                                        |                                        |
| • Deutscher Bundestag                                                                                                 | 646,1                      | 628,2                | -17,9                                | 646,9                | 644,9                                  | -0,3                                   |
| davon:                                                                                                                |                            |                      |                                      |                      |                                        |                                        |
| • Leistungen, Zuschüsse und<br>Unterstützungen an Mitglieder<br>und ehemalige Mitglieder des<br>Deutschen Bundestages | 302,0                      | 287,1                | -14,9                                | 300,8                | 302,2                                  | 0,4                                    |
| • Ausgaben für Beschäftigte<br>der Bundestagsverwaltung                                                               | 122,5                      | 118,8                | -3,7                                 | 125,5                | 127,5                                  | 1,6                                    |
| • Geldleistungen an die Bundes-<br>tagsfraktionen                                                                     | 78,7                       | 78,7                 | 0                                    | 80,5                 | 80,5                                   | 0                                      |
| • Bewirtschaftung/Unterhaltung<br>von Grundstücken und Gebäuden                                                       | 41,4                       | 40,9                 | -0,5                                 | 39,9                 | 45,8                                   | 14,7                                   |
| • Informationstechnik für die Bun-<br>destagsverwaltung und die Mit-<br>glieder des Deutschen Bundestages             | 22,1                       | 23,0                 | 0,9                                  | 21,0                 | 23,1                                   | 10,1                                   |
| • Besucherdienst und<br>Öffentlichkeitsarbeit                                                                         | 17,2                       | 17,4                 | 0,2                                  | 16,4                 | 15,9                                   | -3,0                                   |
| • Geschäftsbedarf                                                                                                     | 13,1                       | 10,1                 | -3,0                                 | 12,0                 | 11,9                                   | -0,4                                   |
| • Wehrbeauftragter des Deutschen<br>Bundestages                                                                       | 4,0                        | 3,4                  | -0,6                                 | 3,6                  | 3,9                                    | 5,8                                    |
| • Bundesversammlung                                                                                                   | 0                          | 0,6                  | 0,6                                  | 0                    | 0                                      | 0                                      |
| • Mitglieder des Europäischen<br>Parlamentes                                                                          | 6,5                        | 5,7                  | -0,8                                 | 5,8                  | 5,3                                    | -8,1                                   |
| Einnahmen des Einzelplans                                                                                             | 1,5                        | 2,5                  | 1,0                                  | 1,7                  | 1,7                                    | 0                                      |
| Verpflichtungsermächtigungen                                                                                          | 18,0                       | 18,0                 | 0                                    | 16,2                 | 6                                      | -63                                    |
|                                                                                                                       | <b>Planstellen/Stellen</b> |                      |                                      |                      |                                        | <b>in %</b>                            |
| Personal                                                                                                              | 2 426,5                    | 2 236,3 <sup>a</sup> | -190,2                               | 2 439                | 2 461                                  | 0,9                                    |

Erläuterung: <sup>a</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni, ohne befristet, nebenberuflich und ähnlich Beschäftigte.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 02; für das Jahr 2012: Kabinettsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 02, Stand: 6. Juli 2011.



## 11.2 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 von 523,8 Mio. Euro im Jahr 2001 auf 662,8 Mio. Euro im Jahr 2010 (26,5 %) gestiegen. Die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts sind im gleichen Zeitraum um 24,8 % gestiegen.

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 11.2.

## 11.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

### 11.3.1 Leistungen, Zuschüsse und Unterstützungen 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 wurde in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im Jahr 1975 (sog. „Diäten-Urteil“, BVerfGE 40, 296, 315 ff.) verbindlich festgelegt.

Die Abgeordnetenentschädigung wird monatlich ausbezahlt. Seit dem 1. Januar 2009 beträgt sie 7 668 Euro; zum 1. Januar 2012 soll sie auf 7 960 Euro angehoben werden. Sie ist von den Abgeordneten individuell zu versteuern.

Die Amtsausstattung umfasst Geld- und Sachleistungen. Die Geldleistungen bestehen

- aus einer steuerfreien monatlichen Kostenpauschale von derzeit 3 984 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 im Rahmen der Amtsausstattung 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 Bundestages.

Einen Überblick über die Entwicklung im Bereich der Abgeordnetenentschädigung gibt die Tabelle 11.3.

Tabelle 11.2

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 02

|                                                              | Haushaltsjahr |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|--------------------------------------------------------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                              | 2001          | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
| Zahl der Abgeordneten                                        | 668           | 666   | 603   | 603   | 601   | 614   | 614   | 613   | 612   | 622   |
| Zahl der Beschäftigten der Bundestagsverwaltung <sup>a</sup> | 2 379         | 2 372 | 2 316 | 2 272 | 2 324 | 2 355 | 2 358 | 2 352 | 2 405 | 2 426 |
| Gesamtausgaben im Einzelplan 02 in Mio. Euro                 | 523,8         | 533,1 | 511,8 | 520,0 | 525,3 | 569,8 | 586,2 | 615,5 | 646,7 | 662,8 |

Erläuterung: <sup>a</sup> Planstellen und Stellen (Soll).

Quelle: Zahl der Abgeordneten und Beschäftigten: Einzelplan 02 des jeweiligen Jahres; Gesamtausgaben: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 02 für das Haushaltsjahr 2010.

Tabelle 11.3

**Geldleistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages**

|                                                                                                              | Haushaltsjahr |       |       |       |       |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                                                                              | 2005          | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
| Summe aller Zahlungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder in Mio. Euro                                    | 227,1         | 241,3 | 259,5 | 268,1 | 281,8 | 287,1 |
| Steigerung zum Vorjahr in %                                                                                  | 4,1           | 6,2   | 7,5   | 3,3   | 5,1   | 2,0   |
| darunter:                                                                                                    | in Mio. Euro  |       |       |       |       |       |
| • Abgeordnetenentschädigung                                                                                  | 49,7          | 49,1  | 49,4  | 51,5  | 54,7  | 54,5  |
| • Kostenpauschale                                                                                            | 26,6          | 26,3  | 26,9  | 27,2  | 29,1  | 29,0  |
| • Aufwendungen für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern                                            | 96,4          | 105,7 | 125,5 | 131,4 | 137,4 | 138,3 |
| • Altersentschädigung an ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie Hinterbliebenenversorgung | 29,0          | 30,3  | 30,9  | 32,0  | 32,5  | 33,5  |
| • Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages                                      | 1,9           | 4,5   | 2,1   | 0,4   | 2,6   | 5,8   |

Quelle: Rechnung über den Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre, Einzelplan 02 Kapitel 0201.

**11.3.2 Leistungen an die Bundestagsfraktionen**

Die Bundestagsfraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Sie wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Parlaments mit. Nähere Regelungen enthalten das Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Da die Teile des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag sind, haben die Bundestagsfraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Es handelt sich dabei um eine staatliche Vollfinanzierung. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Beschluss vom 3. November 1982 ausdrücklich festgestellt, dass „... die durch das ... Haushaltsgesetz in Verbindung mit dem Haushaltsplan bereit-

gestellten Fraktionszuschüsse ... zur Finanzierung der Staatsorganisation“ gehören (BVerfGE 62, 194, 202).

Die Höhe der Fraktionsmittel legt der Deutsche Bundestag auf Vorschlag des Bundestagspräsidenten fest. Die Bundestagsverwaltung zahlt die Mittel aus. Die Bundestagsverwaltung 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 2005 bis 2010 gewährten Zuschüsse gibt die Tabelle 11.4.

Tabelle 11.4

**Geldleistungen an Bundestagsfraktionen gemäß § 50 Absatz 1 AbgG**

| Bundestagsfraktion          | Haushaltsjahr |             |             |             |             |             |
|-----------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                             | 2005          | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        |
|                             | in Mio. Euro  |             |             |             |             |             |
| CDU/CSU                     | 23,4          | 20,8        | 20,9        | 21,2        | 23,3        | 24,8        |
| SPD                         | 21,4          | 20,5        | 20,7        | 21,1        | 22,1        | 18,6        |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN       | 7,6           | 8,4         | 8,5         | 8,7         | 9,7         | 11,2        |
| FDP                         | 8,1           | 9,3         | 9,4         | 9,6         | 10,7        | 12,1        |
| DIE LINKE                   | 1,7           | 8,6         | 8,7         | 8,9         | 10,0        | 12,0        |
| <b>Summe</b>                | <b>62,2</b>   | <b>67,6</b> | <b>68,2</b> | <b>69,5</b> | <b>75,8</b> | <b>78,7</b> |
| Steigerung zum Vorjahr in % | 3,1           | 8,7         | 1,0         | 1,7         | 9,1         | 3,8         |

Quelle: Jährliche Bekanntmachung der geprüften Rechnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag als Bundestagsdrucksache.

### 11.3.3 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 2010 beliefen sich die Ausgaben für den Wehrbeauftragten auf 3,4 Mio. Euro. Für das Jahr 2011 sind 3,6 Mio. Euro und für das Jahr 2012 sind 3,9 Mio. Euro vorgesehen.

### 11.3.4 Die Bundesversammlung

Die Bundesversammlung ist die größte parlamentarische Versammlung der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Aufgabe besteht darin, den Bundespräsidenten beziehungsweise 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 und damit in der Regel alle fünf Jahre im Reichstagsgebäude zusammen. Ausnahmen treten ein, wenn die Amtszeit des Bundespräsidenten vorzeitig endet. Dies war zuletzt im Jahr 2010 der Fall, als nach dem Rücktritt des Bundespräsidenten die 14. Bundesversammlung am 30. Juni 2010 zusammentrat. Sie umfasste 1 244 Mitglieder (622 Bundestagsabgeordnete und 622 von den Landesparlamenten bestimmte Mitglieder). Die Ausgaben für die Bundesversammlung im Jahr 2010 betrugen 582 000 Euro.

## Bundesrat (Einzelplan 03)

## 12 Entwicklung des Einzelplans 03 Kat. A

### 12.1 Überblick

Der Bundesrat ist nach dem Grundgesetz eines der fünf ständigen Verfassungsorgane auf Bundesebene. Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Artikel 50 und 76 bis 78 des Grundgesetzes).

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 (Artikel 51 des Grundgesetzes). Derzeit verfügt der Bundesrat über 69 Mitglieder und 104 stell-

vertretende Mitglieder. Die Beschlüsse werden in 16 ständigen Ausschüssen vorbereitet.

Die Präsidentin bzw. der Präsident des Bundesrates wechselt jährlich zum 1. November. Er bzw. sie beruft die Plenarsitzungen ein, leitet diese und wird von zwei Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten vertreten.

Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat eingerichtet. Das Sekretariat hat etwa 190 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Der Bundesrat hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin und verfügt über einen zweiten Dienstsitz in Bonn, wo er einen Teil seiner Ausschusssitzungen abhält. Dementsprechend hat das Sekretariat eine Außenstelle in Bonn mit neun Beschäftigten.

Im Haushaltsjahr 2010 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 03 20,2 Mio. Euro. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgaben-schwerpunkte regelmäßig Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben. Geringfügige Einnahmen erzielt der Bundesrat vor allem durch die Vermietung und Verpachtung von Räumen an seinem Dienstsitz in Bonn.

Eine Übersicht über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt die Tabelle 12.1.

## 12.2 Haushaltsentwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 03 lagen in den Jahren 2001 bis 2010 zwischen 15 Mio. Euro und 20 Mio. Euro. Die Anzahl der Planstellen und Stellen bewegte sich im gleichen Zeitraum zwischen 190 und 198.

## 12.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

### 12.3.1 Personalausgaben

Das Sekretariat verfügte im Jahr 2010 über insgesamt 191 Planstellen und Stellen. Es wendete für Besoldung und Vergütung 11,1 Mio. Euro und für Versorgungsausgaben 2,2 Mio. Euro auf. Dies entsprach zusammen rund 66 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 03.

Daneben fallen Ausgaben für Reisen der Bundesratsmitglieder an, z. B. zu den Sitzungen des Bundesrates. Im Jahr 2010 verursachten die Reisen Ausgaben von 880 000 Euro. Hierin enthalten sind auch 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.

### 12.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen mit 7 Mio. Euro jährlich etwa ein Drittel des Gesamtansatzes. Ausgaben-schwerpunkte sind die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude, der Geschäftsbedarf, die Kostenbeiträge für Besuchergruppen und die Öffentlichkeitsarbeit.

Tabelle 12.1

**Übersicht über den Einzelplan 03**

|                                 | 2010<br>Soll          | 2010<br>Ist        | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|---------------------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                 | in Mio. Euro          |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans        | 21,4                  | 20,2               | -1,2                        | 21,3         | 21,7                          | 1,9                           |
| Wesentliche Ausgabenbereiche    |                       |                    |                             |              |                               |                               |
| • Personalausgaben              | 13,3                  | 12,8               | -0,5                        | 13,3         | 13,7                          | 3,0                           |
| • Sächliche Verwaltungsausgaben | 7,4                   | 6,7                | -0,7                        | 7,5          | 7,5                           | 0                             |
| Einnahmen des Einzelplans       | 0,05                  | 0,19               | 0,14                        | 0,08         | 0,08                          | 0                             |
| Verpflichtungsermächtigungen    | 0                     | 0                  | 0                           | 0            | 0                             | 0                             |
|                                 | Planstellen / Stellen |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Personal                        | 191                   | 179,5 <sup>a</sup> | -11,5                       | 188          | 187                           | -0,5                          |

Erläuterung: <sup>a</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalte 2010/2011 und Jahresrechnung 2010, Einzelplan 03; für das Jahr 2012: Kabinettsentwurf zum Bundeshaushalt 2012, Einzelplan 03, Stand: 6. Juli 2011.

**Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt  
(Einzelplan 04)**

**13 Entwicklung des Einzelplans 04  
Kat. A**

**13.1 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, 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) sowie
- Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung (Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, Bundesarchiv, Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, Bun-

desbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR).

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 04 beliefen sich im Jahr 2010 auf 1,8 Mrd. Euro. Dies entsprach 0,6 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einen Überblick über Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt die Tabelle 13.1.

Rund 44 % der Ausgaben des Einzelplans 04 entfielen im Jahr 2010 auf Zuweisungen und Zuschüsse. Etwa 98 % dieser Zuschüsse waren im Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien veranschlagt.

Personalausgaben machten rund 13 % des Ansatzes aus (ohne Bundesnachrichtendienst). Nahezu die Hälfte des gesamten Planstellen- und Stellen-Solls im Einzelplan 04 entfiel im Jahr 2010 mit 1 907 Stellen auf den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR. Neben den im Einzelplan 04 im Jahr 2010 eingerichteten rund 3 900 Planstellen und Stellen im Geschäftsbereich waren noch über 6 400 Stellen bei institutionellen Zuwendungsempfängern ausgebracht, die meisten davon im Kulturbereich.

Einen Überblick über die Ausgabenstruktur des Einzelplans im Jahr 2010 gibt die Abbildung 13.1.



Tabelle 13.1

**Übersicht über den Einzelplan 04  
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt**

|                                                   | 2010<br>Soll        | 2010<br>Ist        | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|---------------------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                   | in Mio. Euro        |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                          | 1 844,1             | 1 819,9            | -24,2                       | 1 842,0      | 1 886,7                       | 2,4                           |
| darunter:                                         |                     |                    |                             |              |                               |                               |
| • Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung    | 43,1                | 45,7               | 2,6                         | 46,6         | 47,5                          | 1,9                           |
| • Informationsbeschaffung <sup>a</sup>            | 489,1               | 483,0              | -6,1                        | 486,6        | 516,0                         | 6,0                           |
| • Öffentlichkeitsarbeit                           | 85,7                | 77,7               | -8,0                        | 84,0         | 83,8                          | -0,2                          |
| • Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung | 1 158,5             | 1 147,4            | -11,1                       | 1 155,0      | 1 164,2                       | 0,8                           |
| Einnahmen des Einzelplans                         | 3,1                 | 5,6                | 2,5                         | 3,1          | 3,1                           | 0,0                           |
| Verpflichtungsermächtigungen                      | 188,3 <sup>b</sup>  | 87,1               | -101,2                      | 212,9        | 148                           | -30,5                         |
|                                                   | Planstellen/Stellen |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Personal <sup>c</sup>                             | 3 924               | 3 734 <sup>d</sup> | -190                        | 3 916        | 3 808                         | -2,8                          |

Erläuterungen: <sup>a</sup> 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.

<sup>b</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

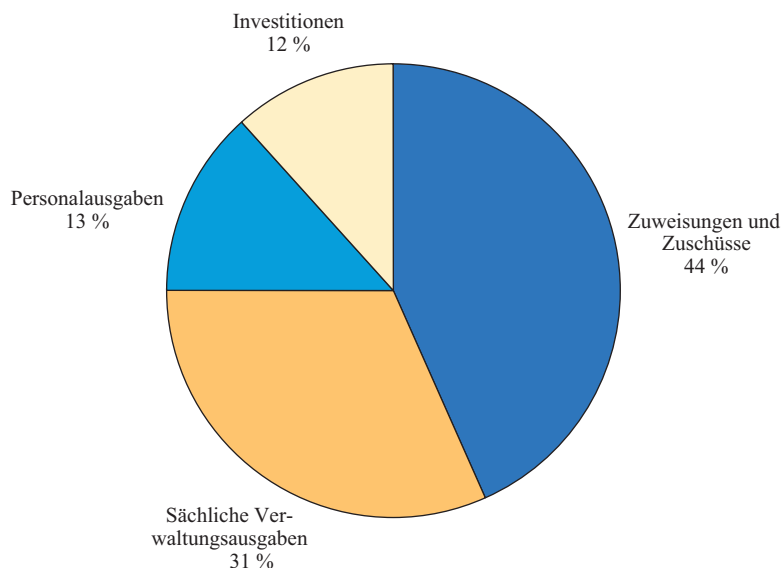
<sup>c</sup> Ohne Stellen für den Bundesnachrichtendienst.

<sup>d</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt 2011, Einzelplan 04; für das Jahr 2012: Kabinettsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 04, Stand: 6. Juli 2011.

Abbildung 13.1

**Struktur der Ist-Ausgaben des Einzelplans 04 im Jahr 2010**



Quelle: Jahresrechnung 2010 des Einzelplans 04.

Einen Überblick über aktuelle Ausgaben, Einnahmen und den Personalbestand der Behörden des Geschäftsbereichs der Bundeskanzlerin gibt die Tabelle 13.2.

Tabelle 13.2

**Übersicht über Behörden im Geschäftsbereich der Bundeskanzlerin**

| Behörde                                                                                   | Einnahmen 2010<br>(Ist) | Ausgaben 2010<br>(Ist) | Planstellen/Stellen<br>am 1. Juni 2010 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------------------------|
|                                                                                           | in Mio. Euro            |                        |                                        |
| Bundeskanzleramt                                                                          | 0,4                     | 41,8                   | 488                                    |
| Presse- und Informationsamt der Bundesregierung                                           | 1,0                     | 77,7                   | 484                                    |
| Bundesnachrichtendienst                                                                   | k. A.                   | 470,9                  | k. A.                                  |
| Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien                                 | 1,3                     | 997,4                  | 206                                    |
| Bundesarchiv                                                                              | 2,0                     | 51,0                   | 694                                    |
| Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa                | 0,01                    | 1,0                    | 7                                      |
| Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR | 0,7                     | 98,2                   | 1 828                                  |
| Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration            | 0,1                     | 4,0                    | 27                                     |
| Summe                                                                                     | 5,5                     | 1 742,0                | 3 734                                  |

Quelle: Rechnung über den Haushalt für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan 04.

### 13.2 Haushaltsentwicklung

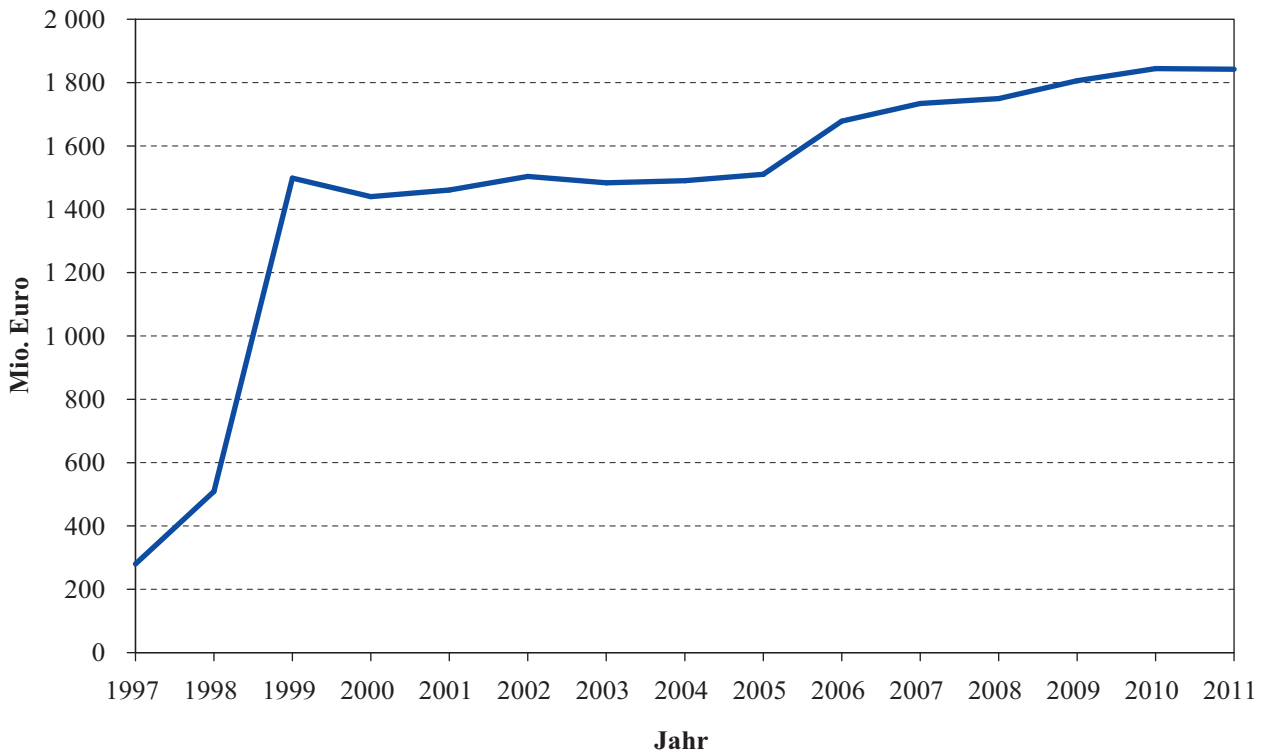
Vom Jahr 1997 bis zum Jahr 2010 sind die Ausgaben im Einzelplan 04 von 280 Mio. Euro auf 1,8 Mrd. Euro gestiegen. Sie haben sich damit mehr als versechsfacht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in diesem Zeitraum neue Aufgaben und Behörden im Einzelplan veranschlagt oder hierher umgesetzt wurden. So wurde im Jahr 1998 erstmals der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien bestellt.

Ab Januar 2005 wurde der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR aus dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums zum Bundeskanzleramt und damit vom Einzelplan 06 zum Einzelplan 04 verlagert. Im gleichen Jahr wurde auch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Kanzleramt angesiedelt. Seit dem Jahr 2006 ist hier auch der Normenkontrollrat ansässig.

Abbildung 13.2 zeigt die (Soll-)Ausgabenentwicklung im Einzelplan 04 seit 1997.

Abbildung 13.2

**Ausgabenentwicklung im Einzelplan 04 seit 1997**



Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 04.

### 13.3 Wesentliche Aufgabenbereiche

#### 13.3.1 Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung

##### 13.3.1.1 Bundeskanzleramt

Die Bundeskanzlerin bestimmt die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung hat sie dabei auf eine einheitliche Geschäftsführung in der Bundesregierung hinzuwirken. Das Bundeskanzleramt unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgaben. Es bereitet die Entscheidungen der Bundeskanzlerin vor und achtet auf deren Umsetzung. Aufgabe des Bundeskanzleramtes ist es auch, die Arbeiten der Bundesministerien zu koordinieren. Das Bundeskanzleramt bereitet die Kabinettsitzungen und die Beschlüsse der Bundesregierung vor.

Im Haushaltsjahr 2010 beliefen sich die Ausgaben des Bundeskanzleramtes auf 41,8 Mio. Euro. Etwa 71 % hiervon entfielen auf Personalausgaben, etwa 24 % auf die sächlichen Verwaltungsausgaben. Größere Veränderungen in der Regel auf Regierungswechsel und damit verbundene Personalwechsel oder auf die Einrichtung von Arbeitsstäben von Beauftragten oder Sachverständigenräten zurückzuführen.

Das Bundeskanzleramt unterhält Dienstsitze in Berlin und Bonn (Palais Schaumburg). Auf den Standort Bonn entfallen 27 Stellen. Die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten liegen nach Angaben des Bundeskanzleramtes in Berlin bei 4,2 Mio. Euro, in Bonn bei 0,1 Mio. Euro.

##### 13.3.1.2 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.

#### 13.3.2 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

##### 13.3.2.1 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) ist eine oberste Bundesbehörde. Es wird von einem Staatssekretär geleitet und untersteht unmittelbar der

Bundeskanzlerin. Das BPA 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.

Einigungsbedingt erhöhte sich die Stellenzahl des BPA im Haushaltsjahr 1990 von 691 auf 744 Planstellen und Stellen. Seitdem ist die Anzahl der Planstellen und Stellen kontinuierlich rückläufig. Am 1. Juni 2010 waren 484 Stellen besetzt; etwa 80 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten in Berlin, rund 20 % am zweiten Dienstsitz in Bonn.

Von den Gesamtausgaben von etwa 77,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2010 entfielen etwa 62 % auf sächliche Verwaltungsausgaben und etwa 36 % auf Personal.

Für die Auslandsöffentlichkeitsarbeit ist seit dem Jahr 2003 nicht mehr das BPA, sondern das Auswärtige Amt zuständig. Damit reduzierte sich das vormalige Ausgabenvolumen des BPA um etwa 27 %; 62 Planstellen und Stellen wurden verlagert. Eine dauerhafte und spürbare 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 BPA 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.

### **13.3.3 Informationsbeschaffung für die Bundesregierung**

#### **13.3.3.1 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung**

Das BPA unterrichtet den Bundespräsidenten, die Bundeskanzlerin und die gesamte Bundesregierung auf der Grundlage eines Medienmonitorings. Neben der tagesaktuellen Information archiviert das BPA Presse- und Medieninformationen und hält diese zu Informationszwecken bereit.

#### **13.3.3.2 Stiftung Wissenschaft und Politik**

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 wis-

senschaftliche 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 2010 erhielt sie eine Zuwendung von 12 Mio. Euro und beschäftigte 123 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

### **13.3.4 Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung**

#### **13.3.4.1 Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien**

#### **Haushalt und Zuständigkeiten**

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) ist zuständig für die kultur- und medienpolitischen Aktivitäten des Bundes. Mit 1 Mrd. Euro im Jahr fördert er zahlreiche Einrichtungen und Veranstaltungen in nahezu allen Bereichen der Kultur. Der Bund fördert diese 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 Preussische Schlösser und Gärten). Überwiegend fördert der BKM durch Zuwendungen und Zuweisungen. Er hat mehr als 700 Zuwendungsempfänger. 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 grundsätzlich Ländersache (vgl. Artikel 30 Grundgesetz). Sie sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“. Seit dem Jahr 2006 ist allerdings die Repräsentation des Gesamtstaats in der Bundeshauptstadt als Aufgabe des Bundes im Grundgesetz festgelegt. Diese kann sich auch auf kulturelle An gelegenheiten erstrecken.

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. Richtschnur sollten dabei die engen Kriterien des Bundesverfassungsgerichts sein. In den wenigen Bereichen, in denen ausnahmsweise eine ungeschriebene Bundeszuständigkeit besteht, sollte der Bund die Förderung vollständig übernehmen. Damit sollen Mischfinanzierungen vermieden werden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern. Stuttgart (Verlag W. Kohlhammer) 2007.



## Aufgabenbereiche

### Allgemeine Kulturförderung

Die allgemeine Kulturförderung bildet mit jährlich rund 380 Mio. Euro den finanziellen Schwerpunkt im Haushalt des BKM. Der Bund fördert zahlreiche Museen und Kulturstiftungen sowie kulturelle Einrichtungen, Vereine, Projekte und Veranstaltungen auf den Gebieten Film, Musik, Literatur, Sprache, Tanz, Theater, Kulturdenkmäler und Medien. Darüber hinaus unterstützt der Bund deutsche Künstler im Ausland. Die finanziellen Schwerpunkte der Förderung bilden der Film, die Kulturstiftungen und Museen sowie die Hauptstadtkultur. Mit 60 Mio. Euro unterstützt der Bund beispielsweise jährlich den Deutschen Filmförderfonds. Aus diesem Fonds erhalten Produzenten für die Herstellung eines Kinofilms bis zu 20 % ihrer in Deutschland ausgegebenen Produktionskosten. Mit einem ebenfalls hohen Fördervolumen von 35 Mio. Euro finanziert der Bund die Kulturstiftung des Bundes. Diese fördert Kunst- und Kulturprojekte im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Zu den mehrjährig finanzierten Projekten gehören z. B. die „documenta“ und die Stiftung Kunstfonds.

### Stiftung Preußischer Kulturbesitz

Zur Stiftung Preußischer Kulturbesitz mit Sitz in Berlin gehören u. a. 15 Museen, die Staatsbibliothek, das Geheime Staatsarchiv, das Ibero-Amerikanische Institut sowie das Staatliche Institut für Musikforschung. Der Bund finanziert drei Viertel der laufenden Betriebskosten und in vollem Umfang die Kosten für die Bauinvestitionen, den restlichen Teil finanzieren die Länder gemeinsam. Im Jahr 2010 gab der Bund für die im Jahr 1957 gegründete Stiftung 205 Mio. Euro aus. Die Aufgabe ist es, die ihr übertragenen Kunst- und Kulturgüter der ehemals preußischen Sammlungen zu bewahren, zu pflegen und zu ergänzen. Zentrale Projekte sind:

- die bereits begonnene Sanierung der seit dem Jahr 1999 zum UNESCO Weltkulturerbe zählenden Museumsinsel mit z. B. der Alten Nationalgalerie, dem Bode-Museum, dem Neuen Museum und dem Pergamonmuseum sowie
- das geplante Bauvorhaben Humboldtforum im wiedererrichteten Berliner Stadtschloss.

### Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek ist die zentrale Archivbibliothek und das nationalbibliografische Zentrum der Bundesrepublik Deutschland. Dazu gehören die Deutsche Bücherei, die Deutsche Bibliothek und das Deutsche Musikarchiv. Der Bund finanziert die Deutsche Nationalbibliothek jährlich mit 45 Mio. Euro. Für Baumaßnahmen gab er im Jahr 2010 zusätzlich 20 Mio. Euro aus.

### Pflege des Geschichtsbewusstseins

Der Bund fördert verschiedene nationale Gedenkstätten. Im Wesentlichen geht es dabei um das Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus und der SED-Diktatur, an die deutsche Teilung sowie an die Freiheitskämpfer im 19. Jahrhundert. Der Bund finanziert darüber hinaus Einrichtungen zur Erinnerung an bedeutende Politiker sowie historische Museen und Einrichtungen.

### Pflege des Kulturguts der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie fremder Volksgruppen

Bund und Länder sind verpflichtet, im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit das Kulturgut der Vertriebungsgebiete im Bewusstsein der Vertriebenen und Flüchtlinge, des gesamten deutschen Volkes und des Auslandes zu erhalten sowie die dazu notwendigen Maßnahmen zu treffen und zu fördern. Der Bund finanziert Institute, Vereine, Stiftungen, Museen und zahlreiche Einzelprojekte, die sich der Erhaltung und Auswertung deutscher Kultur und Geschichte im östlichen Europa widmen. Er unterstützt darüber hinaus zur Förderung des kulturellen Eigenlebens fremder Volksgruppen eine Einrichtung zur Pflege der russischen Sprache und Kultur sowie Maßnahmen zur polnischen Kultur und Geschichte in Deutschland.

### Neue Aufgabenbereiche

Der BKM übernimmt ab dem Jahr 2012 vom Bundesinnenministerium für zwei Einrichtungen die Finanzierungszuständigkeit:

- Deutsche Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehemaligen deutschen Wehrmacht (WASSt).
- Internationaler Suchdienst Bad Arolsen.

Für das Jahr 2012 beträgt der Haushaltsansatz für die WASSt rund 16,9 Mio. Euro und für den Suchdienst rund 14,5 Mio. Euro. Die Aufgaben dieser beiden Einrichtungen soll mittelfristig das Bundesarchiv übernehmen.

#### 13.3.4.2 Deutsche Welle

Die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin soll im Ausland die Positionen und Werte Deutschlands als europäisch gewachsener Kulturturnation vermitteln. Außerdem hat sie die Aufgabe, demokratische und rechtsstaatliche Entwicklungen in der Welt sowie die deutsche Sprache und Kultur zu fördern. Ihre Hörfunk- und Fernsehprogramme sowie Internetangebote produziert die Deutsche Welle zum Teil selbst und erwirbt Beiträge von ARD und ZDF. Weltweit erreicht sie 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 verfassungs-

rechtlich garantierte Rundfunkfreiheit (Artikel 5 Grundgesetz). Die Zuschüsse des BKM für den Betrieb (Liegenschaften, Reisekosten etc.) und die Ausstattung (Kommunikationstechnik) betragen über 90 % der Ausgaben der Deutschen Welle. Daneben erhält sie Projektmittel des Auswärtigen Amtes, der Europäischen Union und weiterer öffentlicher Institutionen.

Dritteinnahmen erzielt die Deutsche Welle vorrangig aus Lizenzvergaben und Erträgen aus Koproduktionen. Der Zuschuss aus Bundesmitteln für die Deutsche Welle war in den vergangenen Jahren nahezu unverändert (Ist 2006: 273,4 Mio. Euro, Soll 2011: 273,7 Mio. Euro). Im Jahr 2012 soll die Förderung um 2 Mio. Euro (0,7 %) reduziert werden. Die Zahl der besetzten Stellen sank im Jahr 2010 (1 283,7) gegenüber dem Jahr 2007 (1 446,4) um 11 %. Außerdem hat die Deutsche Welle rund 1 500 freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

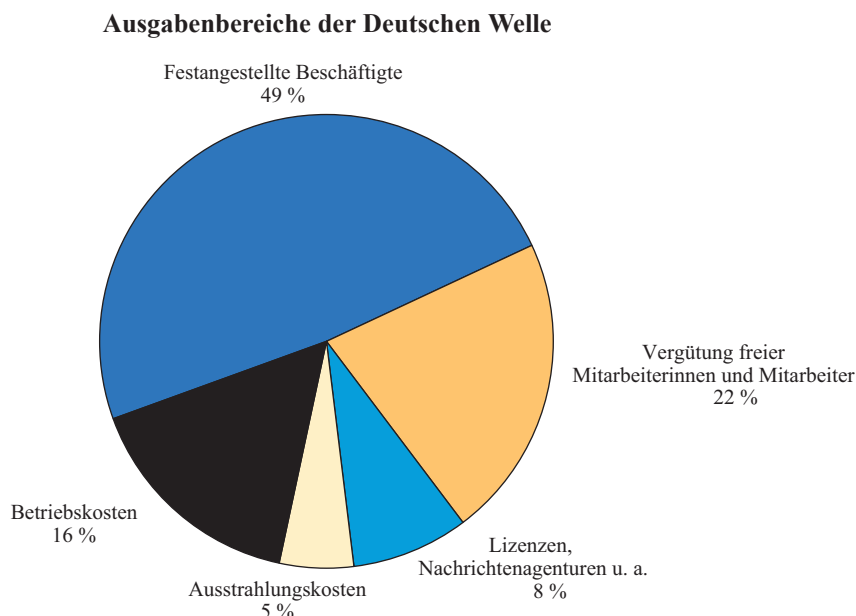
Im Jahr 2010 verwendete die Deutsche Welle knapp die Hälfte ihrer Ausgaben für festangestellte Beschäftigte und weitere 22 % für die Vergütung freier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (einschließlich Sozialleistungen). Rund 8 % der Mittel entfielen auf Lizenzen und andere Programmkosten sowie 5 % auf Sender- und Satellitenanmietungen (sog. Ausstrahlungskosten), der Rest (16 %) waren Betriebskosten. Abbildung 13.3 stellt die wesentlichen Ausgabenbereiche der Deutschen Welle im Jahr 2010 dar.

Mit Rücksicht auf die weltweit zunehmende Internetnutzung und die Digitalisierung der Rundfunkübertragung sowie als Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts beschloss die Deutsche Welle im Jahr 2011 eine Reform. Kernpunkte sind die Zusammenlegung der Redaktionen für die bislang getrennten Bereiche Hörfunk, Fernsehen und Internet, eine stärkere regionale Schwerpunktsetzung in Russland und Lateinamerika, Subsahara-Afrika, Nahost, Iran, China, Südasien und Afghanistan sowie eine intensivere Zusammenarbeit mit ARD und ZDF. Außerdem wird die Deutsche Welle ihre Übertragung im Radio-Kurzwellenbereich mangels Nachfrage in bestimmten Regionen einstellen und ihre Programme digital verbreiten. Im Zuge der Reform plant die Deutsche Welle, die Zahl der Beschäftigten weiter abzubauen.

#### 13.3.4.3 Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR

Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR erfasst, verwahrt und verwendet die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes. Er steht unter der Dienstaufsicht des BKM und hat über 1 800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im Haushaltsjahr 2010 beliefen sich die Ausgaben auf 98,2 Mio. Euro. Für das Haushaltsjahr 2011 beträgt der Ansatz 95,9 Mio. Euro.

Abbildung 13.3



Quelle: Wirtschaftsplan und verbindliche Finanzplanung 2012 der Deutschen Welle für das Jahr 2011, Stand: 11. April 2011 (vorläufige Ist-Zahlen für 2010).

## Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

### 14 Entwicklung des Einzelplans 05 Kat. A

#### 14.1 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 und Bonn sowie 231 Auslandsvertretungen.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans 05 umfasste im Jahr 2010 3,2 Mrd. Euro. Das entspricht 1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Rund ein Drittel des Gesamtbudgets gab das Auswärtige Amt für seine Verwaltung (Personal, Infrastruktur etc.)

aus. Knapp zwei Drittel verwendete es für außenpolitische Aufgaben, insbesondere Pflichtbeiträge an internationale Organisationen, 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 2010 waren das 96 Mio. Euro.

Für Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren nahm es im Jahr 2010 Verpflichtungsermächtigungen von 883 Mio. Euro in Anspruch.

Die meisten Beschäftigten des Auswärtigen Amtes sind im Ausland tätig. Den knapp 2 200 Stellen der Zentrale stehen mehr als 4 600 Stellen an 231 Botschaften, Generalkonsulaten, Multilateralen Vertretungen und anderen Verbindungsbüros (Auslandsvertretungen) gegenüber. Hinzu kommen ca. 5 000 Beschäftigte deutscher oder fremder Staatsangehörigkeit, die im Ausland angestellt sind (Ortskräfte).

Tabelle 14.1

#### Übersicht über den Einzelplan 05 Auswärtiges Amt

|                                                  | 2010<br>Soll        | 2010<br>Ist        | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll       | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|--------------------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                  | in Mio. Euro        |                    |                             |                    |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                         | 3 194               | 3 231              | 37                          | 3 104              | 3 307                         | 6,5                           |
| darunter:                                        |                     |                    |                             |                    |                               |                               |
| • Verwaltung <sup>a</sup>                        | 1 049 <sup>b</sup>  | 1 038              | -11                         | 1 066 <sup>b</sup> | 1 105 <sup>b</sup>            | 3,7                           |
| • Beiträge Vereinte Nationen u. a.               | 789                 | 882                | 93                          | 785                | 803                           | 2,3                           |
| • Humanitäre Hilfe, Krisenprävention u. a.       | 549                 | 511                | -38                         | 453                | 535                           | 18,1                          |
| • Auslandskultur, Schulen, Goethe-Institut u. a. | 693                 | 682                | -11                         | 690                | 730                           | 5,8                           |
| Einnahmen des Einzelplans                        | 116                 | 129                | 13                          | 110                | 110                           | 0                             |
| darunter:                                        |                     |                    |                             |                    |                               |                               |
| • Visagebühren u. a. Entgelte                    | 98                  | 96                 | -2                          | 98                 | 96                            | -2                            |
| Verpflichtungsermächtigungen                     | 1 214 <sup>c</sup>  | 883                | -331                        | 891                | 892                           | 0                             |
|                                                  | Planstellen/Stellen |                    |                             |                    |                               | in %                          |
| Personal <sup>a</sup>                            | 6 824               | 6 506 <sup>d</sup> | -318                        | 6 743              | 6 778                         | 0,5                           |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Ohne Deutsches Archäologisches Institut – DAI.

<sup>b</sup> Ohne „Globale Minderausgabe“ von jeweils rund 30 Mio. Euro, die durch Einsparungen im nicht-flexibilisierten Bereich erbracht wurde bzw. wird.

<sup>c</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>d</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 05; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 05, Stand: 6. Juli 2011.

Zum Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes zählt außerdem das Deutsche Archäologische Institut (DAI) mit Sitz in Berlin. Für die Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften verwendet das Auswärtige Amt rund 1 % seiner Ausgaben.

Tabelle 14.2

**Übersicht über den Geschäftsbereich  
des Auswärtigen Amtes**

| Behörde                   | Ein-<br>nahmen<br>2010 (Ist) | Aus-<br>gaben<br>2010 (Ist) | Planstellen/<br>Stellen 2010<br>(Soll) |
|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|
|                           | in Mio. Euro                 |                             |                                        |
| Zentrale<br>Berlin/Bonn   | 4                            | 378                         | 2 156                                  |
| Auslands-<br>vertretungen | 105                          | 660                         | 4 668                                  |
| DAI                       | 0,1                          | 27                          | 244                                    |
| <b>Summe</b>              | <b>109<sup>a</sup></b>       | <b>1 065</b>                | <b>7 068</b>                           |

Erläuterung: <sup>a</sup> Ohne Einnahmen bei außenpolitischen Aufgaben und Auslandskultur.

Quelle: Rechnung über den Haushalt für das Haushaltsjahr 2010 und Bundeshaushalt 2011, Einzelplan 05.

**14.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung**

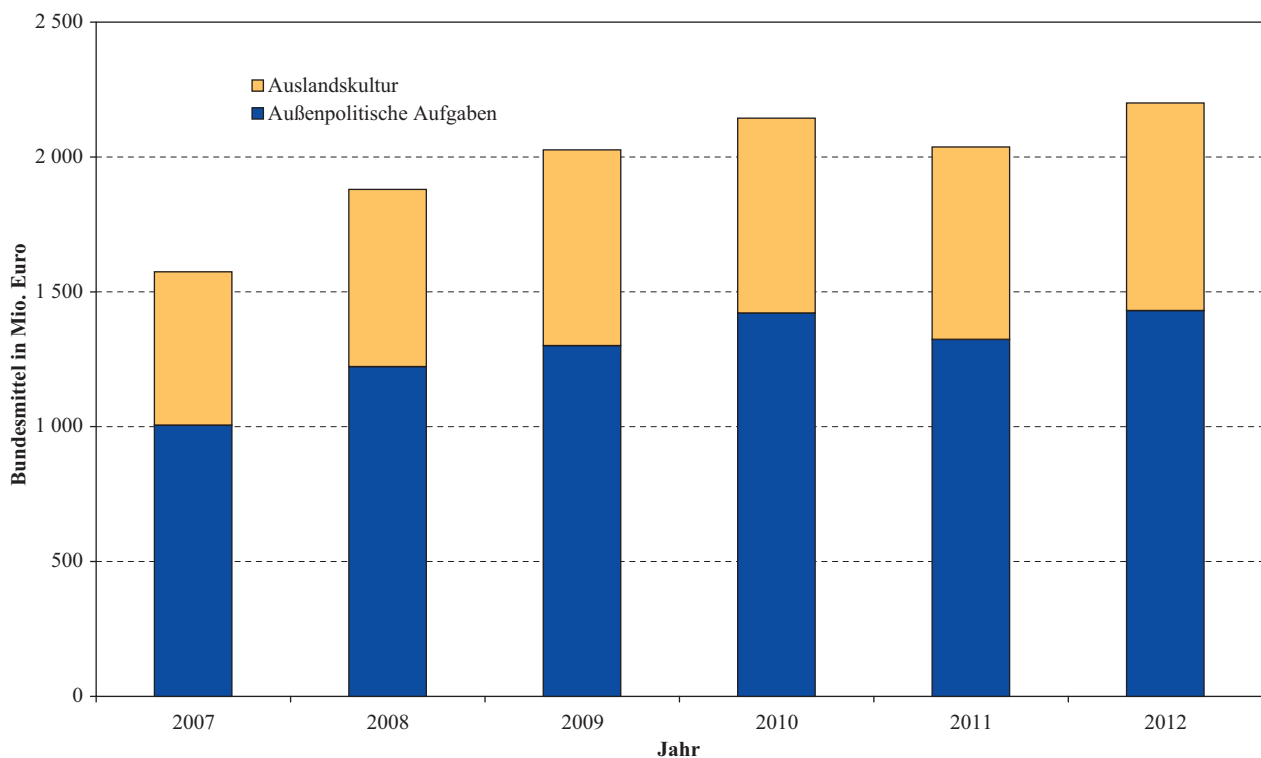
Das Haushaltsvolumen des Auswärtigen Amtes ist vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2010 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2007 umfasste es 2,5 Mrd. Euro, im Jahr 2010 rund 3,2 Mrd. Euro. Für das Jahr 2011 stehen dem Auswärtigen Amt 90 Mio. Euro (3 %) weniger als im Vorjahr zur Verfügung. Für das Jahr 2012 sieht der Einzelplan 05 Mehrausgaben von 203 Mio. Euro (6,5 %) vor. Dies ist im Vergleich der Ressorts der zweithöchste Ausgabenzuwachs.

Ursächlich für die Steigerungen zwischen den Jahren 2007 und 2010 und für das Jahr 2012 sind die erhöhten Ansätze für außenpolitische Aufgaben und zur Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland. Während diese Ausgaben im Jahr 2007 knapp 1,6 Mrd. Euro betrugen, stiegen sie bis zum Jahr 2010 um knapp ein Drittel auf mehr als 2,1 Mrd. Euro an. Im Jahr 2012 sollen sie knapp 2,2 Mrd. Euro betragen.

Abbildung 14.1 stellt die Entwicklung der Ansätze für außenpolitische Aufgaben und zur Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland in den Jahren 2007 bis 2012 dar.

Abbildung 14.1

**Ausgaben für außenpolitische Aufgaben und Auslandskultur in den Jahren 2007 bis 2012**



Quelle: Bundeshaushalt 2008 bis 2011 (Einzelplan 05, Soll-Zahlen); für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 05, Stand: 6. Juli 2011.

Das Auswärtige Amt verwendete die zusätzlichen Mittel für außenpolitische Aufgaben im Wesentlichen für humanitäre Hilfe und die Krisenprävention, z. B. für den „Stabilitätspakt Afghanistan“. 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, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) und der Stiftung Alexander-von-Humboldt.

Das Auswärtige Amt begründet die vorgesehenen Mehrausgaben für das Jahr 2012 mit internationalen Verpflichtungen für ein verstärktes Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern sowie mit der Absicht, den Demokratisierungsprozess in Nordafrika und im Nahen Osten zu unterstützen.

### 14.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

Abbildung 14.2 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 05.

#### 14.3.1 Verwaltung

Von den Verwaltungsausgaben verwendet das Auswärtige Amt etwa 15 % (160 Mio. im Jahr 2010) für seine Liegenschaften. Davon entfallen auf die Zentrale 20 Mio. Euro und auf die Auslandsvertretungen 140 Mio. Euro. Außerdem finanziert es Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie die Unterhaltung bundeseigener Deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland. Im Jahr 2010 waren das 16 Mio. Euro (Ist-Zahlen), für das Jahr 2011 sind dafür 24 Mio. Euro veranschlagt. Das Auswärtige

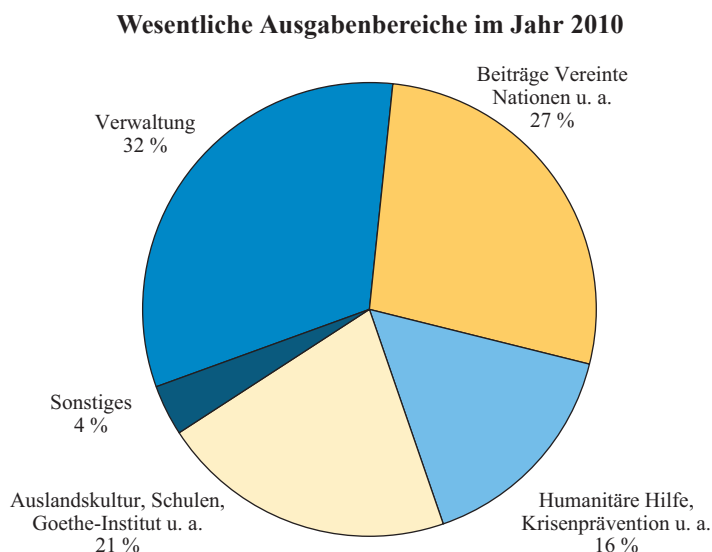
Amt nutzt weltweit etwa 1 400 Liegenschaften für seine Auslandsvertretungen als Dienstgebäude (Kanzleien, Residenzen) und Dienstwohnungen sowie zur Unterbringung Deutscher Schulen und von Kulturinstituten. Etwa 800 dieser Liegenschaften gehören dem Bund, rund 600 sind gemietet.

#### 14.3.2 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 96 % 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. Knapp 4 % der Mittel verwendet das Auswärtige Amt für freiwillige Beiträge, z. B. für das Weltkinderhilfswerk UNICEF und das Flüchtlingshilfswerk UNHCR.

Einsparpotenziale für den Bundeshaushalt ergeben sich hier grundsätzlich nur bei veränderten politischen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit internationaler Organisationen. Dies gilt z. B. für das im Jahr 1948 gegründete europäische Verteidigungsbündnis Westeuropäische Union (WEU), das das Auswärtige Amt im Jahr 2010 mit 2,5 Mio. Euro unterstützte. Die Europäische Union übernahm mit der Erweiterung ihrer Kompetenzen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik immer mehr Aufgaben der WEU. Daher stimmten die WEU-Mitglieder im Jahr 2010 schließlich einer Auflösung der WEU zu. Einsparungen für den Bundeshaushalt sind zu erwarten, wenn die WEU abgewickelt und beispielsweise der Sozialplan für die Beschäftigten beendet ist.

Abbildung 14.2



Quelle: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 05 für das Haushaltsjahr 2010.



### 14.3.3 Humanitäre Hilfe und Krisenprävention

Das Auswärtige Amt finanziert mit mehr als 500 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.

Jährlich verwendet es einen Teil der Mittel für etwa 30 humanitäre Minenräumprojekte auf dem Balkan und in Entwicklungs- und Schwellenländern. Im Jahr 2010 gab es dafür 17 Mio. Euro aus. Neben der Minenräumung unterstützt das Auswärtige Amt z. B. auch die Markierung von Minenfeldern, die Erprobung moderner Minenräumtechnologie, die Aufklärung der Bevölkerung über die Minengefahr und die Opferfürsorge.

Das Auswärtige Amt unterstützt außerdem Projekte, mit denen Chemiewaffen vernichtet und der physische Schutz von Nuklearanlagen und -material in der Russischen Föderation und in der Ukraine 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 Ausbildung in der Sekundarstufe und die Hochschulbildung.

Projekte zur „Unterstützung von Frieden und Sicherheit“ finanziert es auch aus der Titelgruppe 08 („Globale Partnerschaften“), z. B. die Afrika-Initiative. Das Auswärtige Amt hat die Finanzierung eines mehrjährigen Projekts zur polizeilichen Zusammenarbeit in Afrika nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes vorzeitig beendet (vgl. Bemerkung Nr. 15).

### 14.3.4 Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik

Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik bezeichnet das Auswärtige Amt neben der Unterstützung von Frieden und Sicherheit, dem Schutz der Menschenrechte und der Außenwirtschaftsförderung als tragende Säule deutscher Außenpolitik. Für Stipendien, den Austausch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Hochschulpartnerschaften und die Förderung der deutschen Sprache im Ausland gab es im Jahr 2010 236 Mio. Euro aus. Dabei arbeitet es mit Mittlerorganisationen zusammen wie dem Goethe-Institut, dem DAAD, der Stiftung Alexander-von-Humboldt und anderen Institutionen. Diese werden institutionell und über Projektmittel gefördert.

### 14.3.5 Auslandsschulen

Das Auswärtige Amt fördert weltweit deutsche oder deutschsprachige Schulen als Sprach- und Kulturmittler. Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt aufgrund von Prüfungsergebnissen empfohlen, die Erhebung

angemessener Schulgeldeinnahmen durch die Schulen und die Anrechnung der Einnahmen auf die Förderung zu prüfen.

Ab dem Jahr 2008 erweiterte das Auswärtige Amt das Netz der Auslandsschulen mit dem neuen Förderprogramm zur Initiative „Schulen: Partner der Zukunft (PASCH)“. Die Initiative zielt darauf, den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Deutschland zu stärken. Zu diesem Zweck sollte das bestehende Netz von 557 Auslandsschulen ursprünglich auf 1 000 Partnerschulen ausgebaut werden. Dem Auswärtigen Amt standen dafür im Jahr 2008 zusätzliche Haushaltsmittel von 45 Mio. und ab dem Jahr 2009 jeweils 54 Mio. Euro zur Verfügung.

Inzwischen fördert das Auswärtige Amt 1 518 Partnerschulen im Ausland und beansprucht zusätzliche 20 Mio. Euro für das Jahr 2012. Um die weit über den ursprünglich vorgesehenen Rahmen hinausgehende Förderung zu finanzieren, kürzte das Auswärtige Amt seine Zuwendungen an die seit langem bestehenden Deutschen Schulen im Ausland.

### 14.3.6 Zuwendungen an das Goethe-Institut

Das Auswärtige Amt förderte im Jahr 2010 Mittlerorganisationen der „Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik“ mit Zuwendungen von insgesamt knapp einer halben Milliarde Euro. Allein das Goethe-Institut als größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amtes erhielt von dieser Summe über 208 Mio. Euro als institutionelle Förderung (ohne Berücksichtigung von Überträgen aus dem Vorjahr von mehr als 14 Mio. Euro). Das Goethe-Institut erhielt zusätzlich Mittel zur Projektförderung. Im Jahr 2010 waren das über 7 Mio. Euro. Insgesamt sind die Zuwendungen an das Goethe-Institut damit im Vergleich zum Jahr 2007 um über 36 Mio. Euro (20 %) gestiegen.

Das Goethe-Institut unterhält neben seiner Zentralverwaltung in München 149 Kulturinstitute im Ausland und in Deutschland. Seit dem Jahr 2008 wird es über einen Produkthaushalt budgetiert. Das bedeutet, dass es vom Auswärtigen Amt jährlich auf der Grundlage von Zielvereinbarungen ein Budget zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung erhält. Dadurch sollen für das Goethe-Institut Anreize geschaffen werden, die Ziele effektiver und effizienter zu erreichen. Bislang war die Mittelausstattung nicht an die Zielerreichung gekoppelt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt empfohlen, die Zielvereinbarungen mit dem Goethe-Institut weiter zu verbessern. Diese sollen für die Regionen und für einzelne Kulturinstitute im Ausland festlegen, welche Ziele das Goethe-Institut in welchem Zeitraum mit welchen Maßnahmen erreichen sollte und mit welchen Kennzahlen die Zielerreichung gemessen und überprüft werden kann. Das Auswärtige Amt hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

## 14.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Das Auswärtige Amt erzielt Einnahmen hauptsächlich im Rechts- und Konsularbereich. Die Auslandsvertretungen bearbeiten insbesondere Visa- und Passanträge. Im Jahr

2010 betrugen die Einnahmen 96 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.

#### 14.5 Ausblick

Für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 sieht der Finanzplan für das Auswärtige Amt geringere Ausgaben als in den Vorjahren vor (zwischen 3,13 Mrd. Euro im Jahr 2013 und 3,09 Mrd. Euro im Jahr 2015). Im Jahr 2015 stünden dem Auswärtigen Amt somit 208 Mio. Euro (6 %) weniger Haushaltsmittel zur Verfügung als im Jahr 2012.

Mehr als drei Viertel der Ausgaben, die das Auswärtige Amt für seine Zentrale und die Auslandsvertretungen sowie die Auslandskultur aufwendet, sind mittel- bis langfristig durch Personalkosten des Ressorts und seiner Mittlerorganisationen (insbesondere Goethe-Institut und DAAD) gebunden. Die von der Finanzplanung vorgesehenen Einsparungen wird es daher auch bei den Ausgaben für außenpolitische Aufgaben und die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland erbringen müssen. Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt empfohlen, seine Förderprogramme kontinuierlich daraufhin zu prüfen, ob die Aufgaben weiterhin wahrgenommen werden müssen und ob sie sachgerecht und wirtschaftlich umgesetzt werden. Auf dieser Grundlage sollte es entscheiden, ob es die Aufgaben fortsetzt oder umstellt. Das gilt insbesondere für die Förderpraxis bei Zuwendungen. Zuwendungen sind freiwillige Leistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Voraussetzung ist, dass der Bund an der Erfüllung der Aufgaben ein erhebliches Interesse hat, die mit den Zuwendungen finanziert werden.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof aufgrund von Prüfungsergebnissen angeregt, die Aufgabenkritik durch strukturelle Reformen zu flankieren: Mit Blick auf einen erheblichen Sanierungsstau bei den Liegenschaften des Auswärtigen Amtes sollte es den Bau- und Sanierungsbedarf systematisch analysieren, mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belegen und auf eine effiziente Planung und Umsetzung der Vorhaben achten.

### 15 Finanzierung eines Polizeiprojektes in Afrika vorzeitig beendet

Kat. C

(Kapitel 0502 Titel 687 88)

#### 15.0

*Das Auswärtige Amt hat die Finanzierung eines mehrjährigen Projektes zur polizeilichen Zusammenarbeit in Afrika nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes vorzeitig beendet. Der Bund sparte hierdurch über 1,4 Mio. Euro. Das Auswärtige Amt förderte das Projekt ohne hinreichende Bedarfsanalyse und trotz erkannter Defizite im Projektmanagement.*

#### 15.1

Das Auswärtige Amt förderte seit dem Jahr 2008 das Projekt OASIS (Operational Assistance, Services and Infrastructure Support for Sub-Saharan African Countries) zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität in Afrika. Der Projektträger erhielt auf vertraglicher Grundlage für das ursprünglich bis 2012 angelegte Projekt insgesamt 9,2 Mio. Euro. Er stattete afrikanische Polizeibehörden mit Computern und Software für den Austausch polizeilicher Daten aus. Außerdem schulte er afrikanische Polizeikräfte in der Anwendung der IT-Ausstattung und in der Kriminalitätsbekämpfung.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Auswärtige Amt die Förderung im Jahr 2009 trotz erkannter Mängel im Projektmanagement aufstockte. Die Schulungen waren weder auf Kriminalitätsschwerpunkte, z. B. Menschen- und Drogenhandel, noch auf besonders betroffene Länder konzentriert. Die vom Projektträger vorgelegten Wirtschaftspläne und Verwendungsnachweise waren unvollständig. So fehlten z. B. Zeitpläne für die Ausstattung mit IT und Angaben über die Zahl der Teilnehmer für die geplanten Schulungen. Abgerechnete Sach- und Personalkosten waren nicht nachvollziehbar.

Im Jahr 2010 setzte das Auswärtige Amt die Förderung fort, obwohl eine externe Evaluation ergeben hatte, das Projekt müsse von Grund auf neu geplant werden. So hatten beispielsweise einige afrikanische Partner keine geeigneten Büros für die gelieferte Hardware oder zu wenig Personal für die geplanten Schulungen. Das Auswärtige Amt hatte versäumt, vorab den Bedarf für die IT-Ausstattung und die Schulungen zu analysieren.

Das Auswärtige Amt verhandelte mit dem Projektträger über Nachbesserungen, konnte sich mit seinen Forderungen jedoch nur teilweise durchsetzen.

#### 15.2

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, die Mängel unverzüglich abzustellen und das Projekt nur noch unter dieser Voraussetzung zu finanzieren.

#### 15.3

Das Auswärtige Amt und der Projektträger haben vereinbart, das Projekt OASIS auf Kriminalitätsschwerpunkte und ausgewählte afrikanische Länder zu konzentrieren. Das Auswärtige Amt reduzierte die für 2010 eingeplante Fördersumme. Außerdem entschied es, das Projekt Anfang 2011 vorzeitig zu beenden. Der Bund sparte hierdurch rund 1,4 Mio. Euro.

Das Auswärtige Amt sicherte zu, die vertraglichen Verpflichtungen seiner Projektpartner künftig besser zu überwachen und Projektmängeln rechtzeitig und nachdrücklich entgegenzusteuern.

**Bundesministerium des Innern**  
(Einzelplan 06)

**16 Entwicklung des Einzelplans 06**  
Kat. A

**16.1 Überblick**

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

Das Bundesinnenministerium hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin. Im Jahr 2015 soll es innerhalb Berlins von einem Mietobjekt in einen durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zu errichtenden Neubau umziehen.

Im Haushaltsjahr 2010 betrugen im Einzelplan 06 die Ausgaben 5,4 Mrd. Euro. Dies entsprach rund 1,8 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Besonderer Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 06 ist die Innere Sicherheit. Im Jahr 2010 gab das Bundesinnenministerium dafür 3,5 Mrd. Euro aus; das sind zwei Drittel der Gesamtausgaben des Einzelplans 06. Mit diesen Ausgaben finanzierte es 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.

Ein weiterer Schwerpunkt war die Finanzierung von Maßnahmen zur Integration von Migranten und Flüchtlingen. Im Jahr 2010 gab der Bund dafür 454 Mio. Euro aus.

Einnahmen erzielte das Bundesinnenministerium vor allem aus der Luftsicherheitsgebühr. Auf sie entfielen mit 308 Mio. Euro im Jahr 2010 rund drei Viertel der Gesamteinnahmen des Bundesinnenministeriums.

Tabelle 16.1

**Übersicht über den Einzelplan 06**  
**Bundesministerium des Innern**

|                              | 2010<br>Soll        | 2010<br>Ist           | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|------------------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|------------------------------------|-------------------------------|
|                              | in Mio. Euro        |                       |                             |              |                                    | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans     | 5 491               | 5 425                 | -66                         | 5 402        | 5 467                              | 1,2                           |
| darunter:                    |                     |                       |                             |              |                                    |                               |
| • Innere Sicherheit          | 3 610               | 3 467                 | -143                        | 3 595        | 3 655                              | 1,7                           |
| davon:                       |                     |                       |                             |              |                                    |                               |
| • Bundespolizei              | 2 395               | 2 316                 | -79                         | 2 404        | 2 404                              | 0,0                           |
| • Bundeskriminalamt          | 380                 | 360                   | -20                         | 393          | 394                                | 0,3                           |
| • BOS <sup>a</sup>           | 280                 | 255                   | -25                         | 259          | 293                                | 13,1                          |
| • Migration und Flüchtlinge  | 401                 | 454                   | 53                          | 400          | 403                                | 0,8                           |
| Einnahmen des Einzelplans    | 406                 | 417                   | 11                          | 425          | 415                                | -2,4                          |
| darunter:                    |                     |                       |                             |              |                                    |                               |
| • Luftsicherheitsgebühr      | 380                 | 308                   | -72                         | 399          | 389                                | -2,5                          |
| Verpflichtungsermächtigungen | 1 436 <sup>b</sup>  | 450                   | -986                        | 1 010        | 1 026                              | 1,6                           |
|                              | Planstellen/Stellen |                       |                             |              |                                    | in %                          |
| Personal                     | 54 515,8            | 52 000,7 <sup>c</sup> | -2 515,1                    | 53 822,2     | 53 735,0                           | -0,2                          |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).

<sup>b</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>c</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni, ohne 443 beamtete Hilfskräfte (z. A.-Beamte alten Rechts), die auf Planstellen geführt werden.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 06; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 06.

Das Bundesinnenministerium wird von 17 Behörden bei der Erledigung seiner Aufgaben unterstützt. Das Bundesamt für Verfassungsschutz wird in der folgenden Darstellung aus Gründen der Geheimhaltung nicht berücksichtigt. Im Jahr 2010 waren fünf Behörden und 84,4 % aller Stellen und Planstellen mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst.

Für das Jahr 2012 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 ist vom Bundesinnenministerium und seinen nachgeordneten Behörden im Laufe des Jahres 2012 zu erwirtschaften.

Tabelle 16.2

**Übersicht über den Geschäftsbereich des  
Bundesministeriums des Innern**

| Behörde <sup>a</sup>                                                     | Einnahmen 2010<br>(Ist) | Ausgaben 2010<br>(Ist) | Planstellen/Stellen<br>am 1. Juni 2010<br>(Ist) |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------------------------------|
|                                                                          | in Mio. Euro            |                        |                                                 |
| Bundesministerium des Innern                                             | 2,2                     | 125,8                  | 1 351,6                                         |
| Behörden im Bereich Innere Sicherheit                                    |                         |                        |                                                 |
| • Bundeskriminalamt                                                      | 0,9                     | 360,3                  | 4 870,0                                         |
| • Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik                    | 1,4                     | 62,1                   | 438,0                                           |
| • Bundespolizei                                                          | 339,4                   | 2 316,3                | 37 479,6                                        |
| • Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe                 | 11,5                    | 104,0                  | 251,1                                           |
| • Bundesanstalt Technisches Hilfswerk                                    | 5,3                     | 179,6                  | 840,9                                           |
| Sonstige Verwaltungsbehörden                                             |                         |                        |                                                 |
| • Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit | 0                       | 5,8                    | 60,7                                            |
| • Statistisches Bundesamt                                                | 9,7                     | 162,5                  | 2 075,5                                         |
| • Bundesakademie für öffentliche Verwaltung                              | 0,2                     | 6,6                    | 43,5                                            |
| • Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung                   | 1,6                     | 19,2                   | 147,0                                           |
| • Bundesverwaltungsamt                                                   | 9,2                     | 207,3                  | 1 931,7                                         |
| • Bundesamt für Kartographie und Geodäsie                                | 2,0                     | 33,7                   | 237,4                                           |
| • Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung                               | 0                       | 2,0                    | 22,5                                            |
| • Bundesinstitut für Sportwissenschaft                                   | 0,2                     | 5,8                    | 24,6                                            |
| • Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern                      | 0,4                     | 18,8                   | 191,8                                           |
| • Bundesamt für Migration und Flüchtlinge                                | 29,8                    | 454,3                  | 1 873,3                                         |
| • Bundeszentrale für politische Bildung                                  | 0                       | 38,2                   | 161,5                                           |

Erläuterung: <sup>a</sup> Ohne Bundesamt für Verfassungsschutz.

Quelle: Für das Jahr 2010: Bundeshaushalt 2010 und 2011, Einzelplan 06.

Zum Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums gehört auch die „Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben“. Sie hat die Aufgabe, ein digitales Sprech- und Datenfunksystem aufzubauen und zu betreiben. Dieses System sollen u. a. die Polizeien des Bundes und der Länder, die Feuerwehren und Rettungsdienste, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und die Zollbehörden nutzen.

## 16.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Aufgrund des Aufgabenzuschnitts des Ressorts und seiner Geschäftsbereichsbehörden prägen ein hoher Stellenbestand und somit hohe Personalausgaben den Einzelplan des Bundesinnenministeriums. Abbildung 16.1 gibt einen Überblick über die Ausgabenstruktur des Einzelplans 06.

Für 53 735 Planstellen und Stellen (ohne Bundesamt für Verfassungsschutz) sind Ausgaben von 2,8 Mrd. Euro veranschlagt; das sind 50,8 % des Einzelplanansatzes.

Der Stellenbestand im Bereich der Inneren Sicherheit ist seit dem Jahr 1998 um 2,3 % angestiegen. Das Bundesinnenministerium (Ministerium, Geschäftsbereich ohne Bereich der Inneren Sicherheit) reduzierte seinen Stellenbestand in demselben Zeitraum um 13,5 %. Im Ministerium wurden 3,6 % des Stellenbestandes abgebaut.

Für das Jahr 2012 sind im Haushaltsentwurf Ausgaben von 5,5 Mrd. Euro vorgesehen. Dabei ist eine globale Minderausgabe von 130 Mio. Euro zu erbringen. Das „Soll“ ist damit 24 Mio. Euro geringer als im Jahr 2010.

Gegenüber der bisherigen Finanzplanung für das Jahr 2012 (nämlich 5,3 Mrd. Euro) wächst der Einzelplan 06 um 3,4 %. Der Anstieg kommt vollständig dem Bereich der Inneren Sicherheit zugute. Die Bundesregierung erhöht die Ausgaben für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Darüber hinaus erhöht sie die Mittel für das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, um der Bedeutung der IT-Sicherheit (u. a. „Cyber- und weitere IT-Sicherheitsprogramme“) Rechnung zu tragen.

## 16.3 Ausgabenbereich Innere Sicherheit

### 16.3.1 Bundespolizei

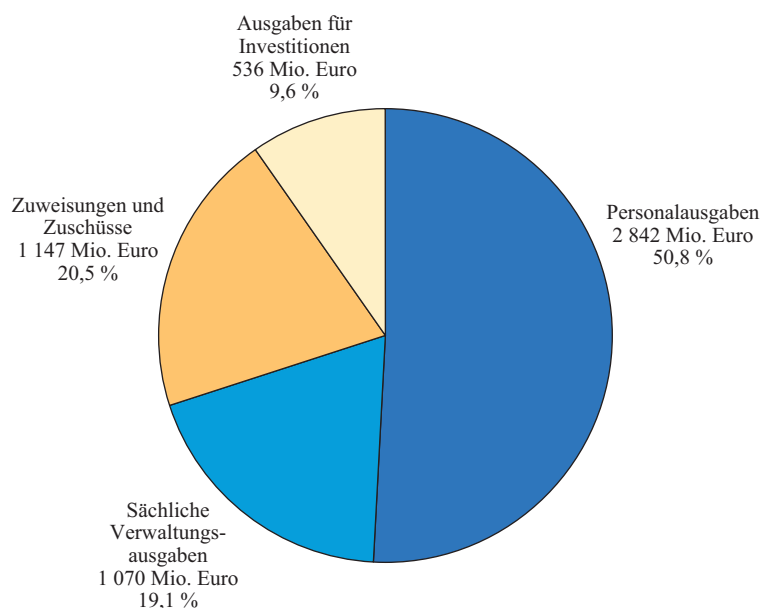
#### Allgemeines

Im Jahr 2010 betrugen die Ausgaben der Bundespolizei 2,3 Mrd. Euro.

Die Bundespolizei ist eine Sonderpolizei, deren Hauptaufgabe ursprünglich im Schutz der Landesgrenzen bestand (Bundesgrenzschutz). Als Folge des Übereinkommens von Schengen aus dem Jahr 1985 wurden die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der sogenannten Schengenstaaten abgeschafft. Aufgrund dessen und wegen der deutschen Wiedervereinigung änderte sich das Einsatzspektrum der Bundespolizei grundlegend. Die grenzpolizeilichen Aufgaben gingen zurück und bahnpolizeiliche sowie Luftsicherheitsaufgaben kamen hinzu. Die Bundespolizei verfügt daneben über Bereitschafts-

Abbildung 16.1

**Aufteilung der Ausgaben im Einzelplan 06  
in Mio. Euro**



Erläuterung: Einzelplanveranschlagung einschließlich der globalen Minderausgabe von 130 Mio. Euro.  
Quelle: Für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 06.



polizeikräfte, die sie für eigene Aufgaben und in bestimmten Ausnahmefällen auch zur Unterstützung der Länderpolizeien einsetzen darf. Das Grundgesetz sieht vor, dass die Länder für außergewöhnliche Einsatzlagen, wie Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle, die Hilfe der Bundespolizei anfordern können.

### **Neuorganisation der Bundespolizei und Unterstützung der Länder**

Am 1. März 2008 begann das Bundesinnenministerium, die Bundespolizei neu zu organisieren, um die Aufgaben wirksamer und wirtschaftlicher als bisher wahrnehmen zu können. Insbesondere sollen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte von Verwaltungsaufgaben entlastet und die Organisation insgesamt gestrafft werden. Dadurch will das Bundesinnenministerium 1 000 bislang in Verwaltungsbereichen verwendete Polizeivollzugskräfte für den Streifendienst und Fahndungsaufgaben verfügbar machen.

Die Polizeien der Länder können ihre Aufgaben in vielen Fällen nur mit Unterstützung der Bundespolizei erfüllen. Auf der Basis der Einsatzstunden berechnet, waren im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2010 ständig 255 Polizeivollzugskräfte des Bundes für die Länder tätig. Rechnet man Einsatztraining, Fortbildung, Verwaltungsangelegenheiten etc. zu den Einsatzstunden hinzu, wurden durchschnittlich 750 Polizeivollzugskräfte für Aufgaben der Länder gebunden. Damit unterstützt die Bundespolizei die Länder nicht nur in den vom Gesetz vorgesehenen Ausnahmefällen, sondern z. B. regelmäßig auch bei der Absicherung von Fußballspielen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Unterstützung der Landespolizeien auf außergewöhnliche Einsatzlagen zurückzuführen. Damit stünden der Bundespolizei entsprechend mehr Kräfte für eigene polizeiliche Aufgaben zur Verfügung. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes könnte dies die Ziele der Neuorganisation unterstützen.

### **Schnittstellen von Bundespolizei und Zoll**

Der Bundesinnenminister setzte in Abstimmung mit dem Bundesfinanzminister eine Kommission ein, um die Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern zu evaluieren. Diese Evaluierung sollte ausdrücklich die Schnittstelle zwischen Bundespolizei und Zoll einbeziehen. In seinen abschließenden Empfehlungen zu dieser Schnittstelle beschränkte sich der Bericht auf einen begrenzten Teilbereich (Integration der Spezialeinheit „Zentrale Unterstützungseinheit Zoll“ als Teileinheit in die GSG 9).

Bei der Küstenwache nehmen Zoll und Bundespolizei seit einigen Jahren ihre Aufgaben gemeinsam wahr. Derzeit erproben sie gemeinsame Seestreifen. Der Bundesrechnungshof prüft diese Erprobung begleitend. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat sich mehrfach mit der Zusammenarbeit der Behörden auf See beschäftigt. Er hat die beteiligten Bundesministerien aufgefordert, zum 31. Dezember 2011 erneut über die Zusammenarbeit zu berichten. Dabei sollen sie sich auch zu möglichen Ein-

spareffekten der gemeinsamen Streifen von Bundespolizei und Zoll äußern. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die positiven Erfahrungen beim Zusammenwirken von Bundespolizei und Zoll auf See als Modell zu nutzen, um auch die übrigen Schnittstellen zwischen Bundespolizei und Zoll zu optimieren.

### **16.3.2 Bereitschaftspolizeien der Länder**

Der Bund stattet die Bereitschaftspolizeien der Länder mit Führungs- und Einsatzmitteln aus. Er gab dafür in den Jahren 2002 bis 2010 jeweils zwischen 14 und 20 Mio. Euro aus. Dafür beschaffte er z. B. Einsatzfahrzeuge, Laptops, Camcorder, Körperschutzausstattungen, Schutzschilde, Absperrgitter und Einsatzstöcke.

Die Bereitschaftspolizeien der Länder sind eigenständige Einheiten innerhalb der jeweiligen Landespolizei. Ihnen gehören 16 400 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte an. Sie unterstützen die Landespolizeien beim polizeilichen Einzeldienst und auch länderübergreifend bei größeren Einsätzen, z. B. bei Naturkatastrophen. Die Zahl der jährlichen Einsätze lag im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2010 bei rund 120.

Das Bundesinnenministerium erachtet es als Aufgabe des Bundes und Teil der Sicherheitsarchitektur der Inneren Sicherheit, die Länder bei der Ausstattung ihrer Bereitschaftspolizei zu unterstützen. Wenn der Bund seine Ausstattungshilfe aufgebe, bestehe die Gefahr, dass sich die Bereitschaftspolizeien nicht mehr länderübergreifend unterstützen könnten.

Seit dem Jahr 2007 hat der Bundesrechnungshof mehrfach kritisiert, dass der Bund die Ausstattung der Bereitschaftspolizeien der Länder finanziert.<sup>1</sup> Die Bereitschaftspolizeien sind Teil der Landesverwaltung und insofern grundsätzlich auch von den Ländern zu finanzieren. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes würden die Länder im eigenen Interesse dafür sorgen, dass ihre Ausstattung für gemeinsame länderübergreifende Einsätze tauglich ist.

### **16.3.3 Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben**

Mit dem Projekt „Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS-Digitalfunk)“ soll ein bundesweit einheitliches Funknetz für Rettungs- und Sicherheitskräfte geschaffen werden. Es soll die bestehenden, voneinander unabhängigen Analogfunknetze ablösen. Das BOS-Digitalfunknetz ist ausgelegt für die gleichzeitige Kommunikation von 500 000 Nutzerinnen und Nutzern.

<sup>1</sup> Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Ziffer 4.4.1 „Bereitschaftspolizei“, Stuttgart (Verlag W. Kohlhammer), 2007.

Für das Projekt standen im Einzelplan 06 erstmals im Jahr 2004 Mittel zur Verfügung. Im Jahr 2008 übertrug das Bundesinnenministerium Ausgabereste von 242 Mio. Euro erstmals ins Folgejahr. Auch in den beiden folgenden Jahren konnte es die Ausgabereste nicht abbauen. Vielmehr kam es zu einem weiteren Anstieg der Ausgabereste, welche das Bundesinnenministerium in die Folgejahre übertrug. Im Haushaltsjahr 2011 stehen für das Projekt Ausgabereste von 421 Mio. Euro zusätzlich zu den im Haushalt neu veranschlagten Mitteln zur Verfügung. Abbildung 16.2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Ausgabereste der Jahre 2008 bis 2010.

Bei der Bildung von Ausgaberesten ist ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 1.7).

Die „ansteigende Bugwelle“ an Ausgaberesten zeigt jedoch, dass das Bundesinnenministerium bei der Veranschlagung neuer Mittel seit Jahren von zu optimistischen, von der Realität deutlich abweichenden Projektverläufen ausgeht. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die in das Jahr 2011 übertragenen Ausgabereste wiederum nicht abgebaut werden und in nahezu unveränderter Höhe in das Jahr 2012 übertragen werden sollen. Sollte das Bundesinnenministerium die Ausgabereste dennoch in späteren Haushaltsjahren benötigen, sollte es die benötigten Ausgaben in den betreffenden Jahren veranschlagen. Die Ausgabereste sind dann in Abgang zu stellen.

#### 16.3.4 Sicherheit in der Informationstechnik

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ist zentraler Dienstleister des Bundes für IT-Sicherheitsfragen.

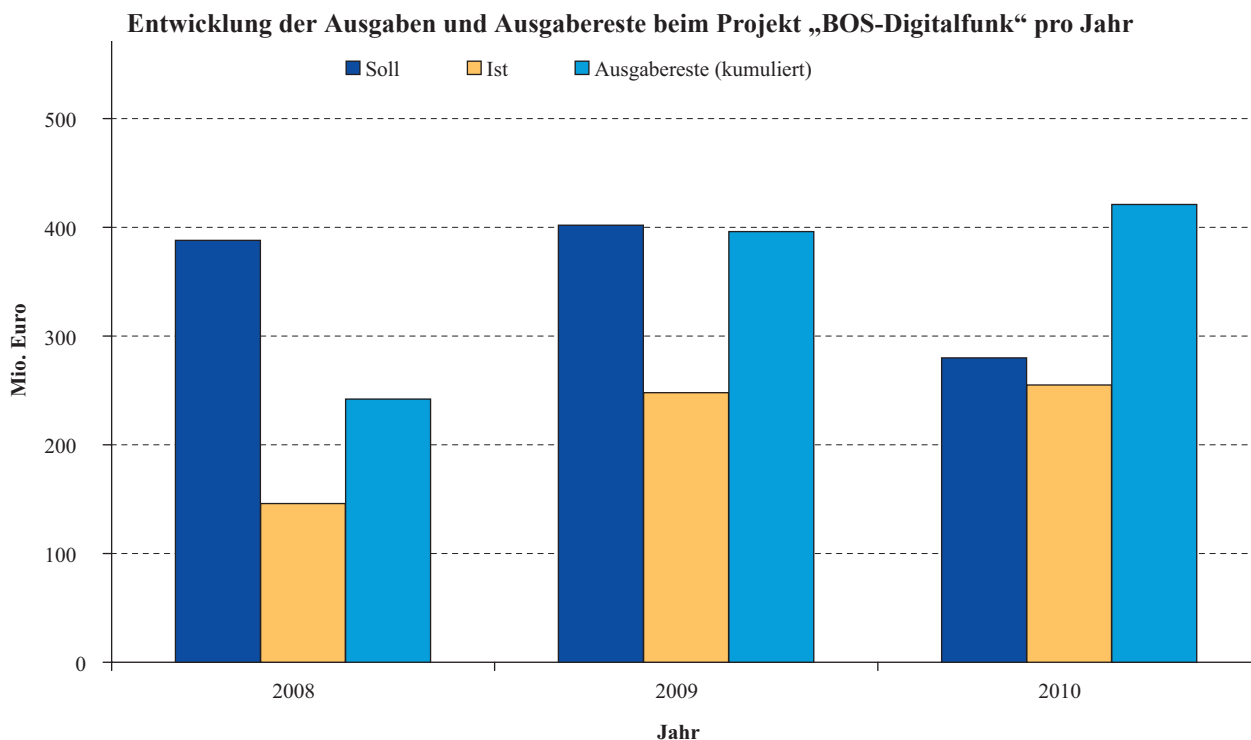
Das Bundesinnenministerium hat beantragt, das BSI von der im Haushaltsgesetz 2012 festgelegten pauschalen Stelleneinsparung auszunehmen. Der Bundesrechnungshof hat die Stellenzu- und -abgänge seit dem Jahr 2008 analysiert und kam zu folgenden Ergebnissen:

Das BSI erhielt seit dem Jahr 2008 jedes Jahr zusätzliche Planstellen und Stellen (Stellen). Es begründete seinen Bedarf mit neuen Aufgaben, z. B. der Cyber-Sicherheit und der verstärkten Wahrnehmung bestehender Aufgaben, z. B. der IT-Sicherheitsberatung. In den letzten drei Jahren hatte das BSI einen Stellenzuwachs von 89 Stellen. Auch für das Jahr 2012 plant das Bundesinnenministerium einen Stellenzuwachs.

Daneben musste das BSI im betrachteten Zeitraum auch Stellen einsparen, weil dies aus behördenspezifischen Gründen, z. B. aufgrund von Umorganisationen, erforderlich war. Außerdem hatte das Bundesinnenministerium Stelleneinsparungen angeordnet, um neue Stellen bei anderen Behörden, z. B. für das „Programm zur Stärkung der Inneren Sicherheit“, auszugleichen. Ferner sah das Haushaltsgesetz pauschale Stelleneinsparungen vor.

Abbildung 16.3 zeigt die Stellenzu- und -abgänge für die Jahre 2008 bis 2012 (für 2012 Planzahlen).

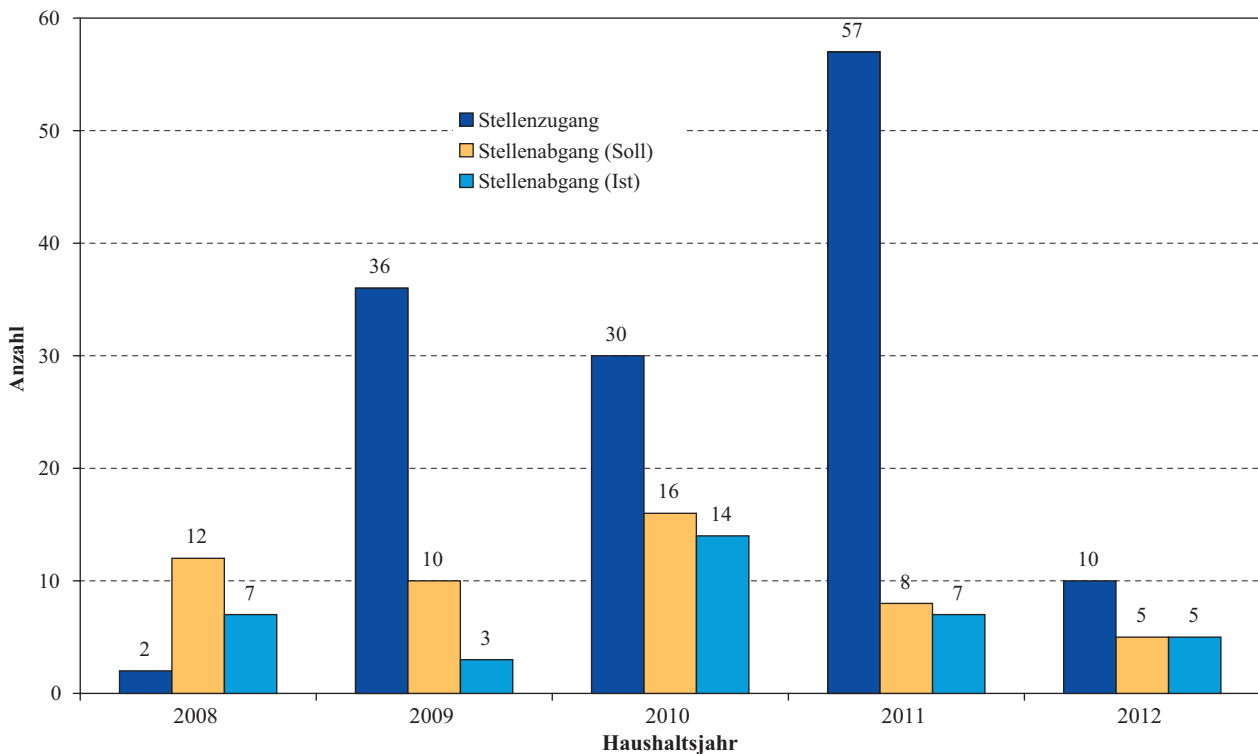
Abbildung 16.2



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen.

Abbildung 16.3

**Stellenzu- und -gänge beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik pro Jahr**



Erläuterung: Für die Jahre 2011 und 2012 Stellenabgang-Ist geschätzt.  
Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 06 und eigene Erhebungen.

Die pauschalen Stelleneinsparungen nach dem Haushaltsgesetz erbrachte das BSI im betrachteten Zeitraum nicht. So sparte es z. B. im Jahr 2010 statt der vorgegebenen neun Stellen nur zwei Stellen ein. Bis Ende 2010 müssten beim BSI mehr als 26 Stellen entsprechend der pauschalen Stelleneinsparung weggefallen sein. Diese Stellen sind als „künftig wegfallend“ gekennzeichnet.

Die vom Bundesinnenministerium beantragte Ausnahme von der pauschalen Stelleneinsparung ist bei anhaltendem Bedarf des BSI an zusätzlichen Stellen nachvollziehbar. Sie darf jedoch nicht damit einhergehen, dass noch bestehende Einsparverpflichtungen unerfüllt bleiben. Es sollte diesen Verpflichtungen vielmehr zügig nachkommen, indem es den künftigen Stellenzuwachs mit seinen als „künftig wegfallend“ gekennzeichneten Stellen verrechnet.

## 16.4 Weitere Aufgabenbereiche

### 16.4.1 Integration

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) fördert vor allem Maßnahmen zur sprachlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Zuwanderern.

Im Jahr 2010 setzte das BAMF 312 Mio. Euro und damit 69 % seiner Haushaltsmittel für die Integration von Zuwanderern ein.

Der Ausgaben Schwerpunkt lag bei den Integrationskursen. Sie sollen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ausreichende Deutschkenntnisse sowie Kenntnisse der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte Deutschlands vermitteln. Die Integrationskurse umfassen 645 Unterrichtsstunden; davon entfallen 600 Stunden auf einen Sprachkurs. Sie sind mit einem Sprachtest abzuschließen. Die Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer müssen sich in der Regel mit einem Euro je Unterrichtsstunde an den Kosten für einen Integrationskurs beteiligen.

Im Jahr 2010 nahmen rund 112 000 Personen an einem Integrationskurs teil; im Jahr 2011 werden es nach derzeitigem Stand voraussichtlich rund 108 000 sein.

### 16.4.2 Sportwissenschaft

Das Bundesinstitut für Sportwissenschaft (Bundesinstitut) soll sportwissenschaftliche Forschungsprojekte initiieren, fördern und koordinieren. Der Bundesrechnungshof prüfte, wie das Bundesinstitut Fördermittel vergibt.

Dabei untersuchte er auch den Anteil der Verwaltungskosten. Er stellte fest, dass das Bundesinstitut 68 % seiner Haushaltsmittel für Fachaufgaben und 32 % für die Verwaltung verwandte. Das Bundesinstitut will der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und mittelfristig eine Kosten- und Leistungsrechnung einführen.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Abläufe des Antragsverfahrens bei der Forschungsförderung zu verbessern. Das Bundesinnenministerium hat daraufhin den Errichtungserlass des Bundesinstituts geändert. Seitdem ist es nicht mehr zulässig, dass

- Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts in die Beratungsgespräche zur Forschungsförderung einbezogen werden, soweit es sich um eigene Projekte oder Projekte ihrer Einrichtung aus demselben Fachgebiet handelt.
- Gutachter und Gutachterinnen in die Begutachtung oder Beratung eigener Projekte oder Projekte ihrer Einrichtung aus demselben Fachgebiet einbezogen werden oder Projekte gegenseitig begutachten (Überkreuzbegutachtungen).
- Gutachter und Gutachterinnen bei Projekten beratend tätig werden, die sie selbst begutachtet haben.

#### 16.4.3 Beschaffungsaufgaben für das Bundesinnenministerium und die Bundesverwaltung

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern ist die zentrale Einkaufsorganisation für den Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums und für weitere Behörden der Bundesverwaltung. Als zweitgrößter Einkäufer des Bundes vergab es im Jahr 2011 mehr als

1 100 Aufträge an Unternehmen mit einem Volumen von 575 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Korruptionsprävention im Beschaffungsamt. Er gab Hinweise zur weiteren Verbesserung, die das Beschaffungsamt aufgreifen will.

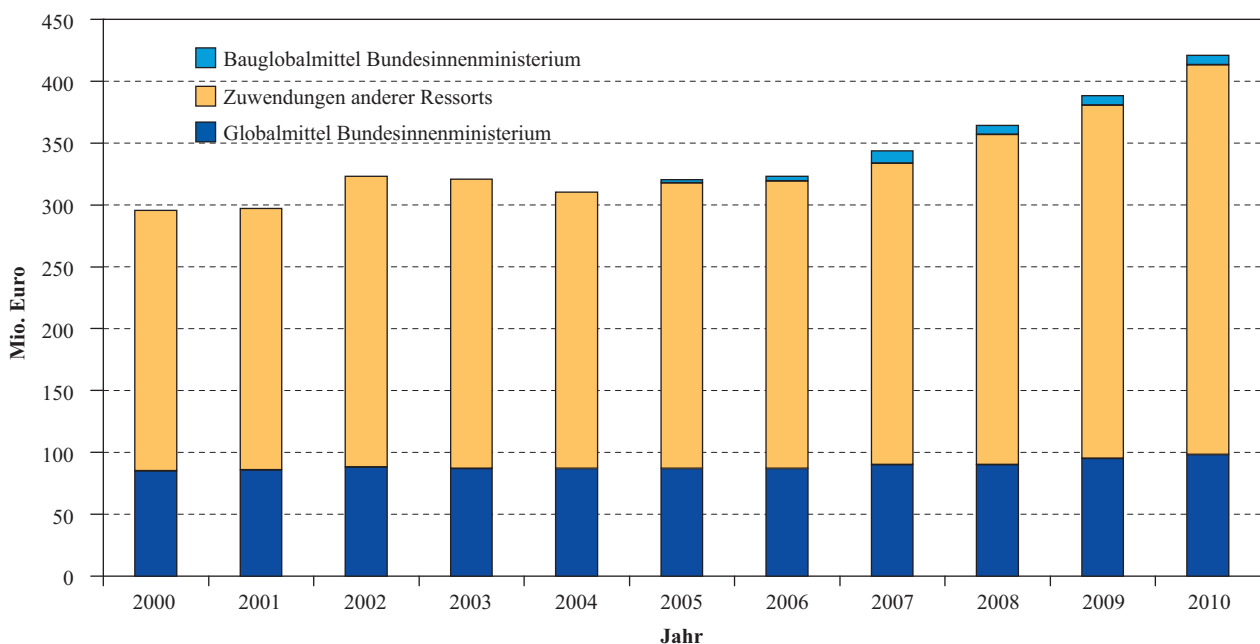
#### 16.4.4 Politische Stiftungen

Die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien unterhalten auf Bundesebene ihnen nahestehende sogenannte „Politische Stiftungen“. Diese Stiftungen erhalten aus dem Bundeshaushalt u. a. institutionelle Zuwendungen als sogenannte „Globalzuschüsse“ für gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit. Die Politischen Stiftungen bestreiten aus diesen Globalzuschüssen u. a. ihre Ausgaben für Personal und Verwaltung im In- und Ausland. Sie erhielten für das Jahr 2010 Globalzuschüsse in Höhe von 98 Mio. Euro. Zusätzlich erhalten sie sogenannte Bauglobalmittel sowie weitere Bundeszuwendungen vom Auswärtigen Amt, vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung für ihre Projekte.

Die Zuwendungen des Bundes an die Politischen Stiftungen stiegen von 295 Mio. Euro im Jahr 2000 um 42,5 % auf 421 Mio. Euro im Jahr 2010. Abbildung 16.4 zeigt die Entwicklung und Struktur der Bundeszuwendungen in den letzten zehn Jahren.

Abbildung 16.4

Bundeszuwendungen an die Politischen Stiftungen in den Jahren 2000 bis 2010



Quelle: Bundesverwaltungsamt.

Die Politischen Stiftungen haben zusammen rund 2 000 Beschäftigte. Davon sind etwa 85 % im Inland und 15 % im Ausland tätig.

#### 16.4.5 Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale hat folgende Kernaufgaben:

- Förderung des Verständnisses für politische Sachverhalte,
- Festigung des demokratischen Bewusstseins,
- Stärkung der Bereitschaft zur politischen Mitarbeit.

Abbildung 16.5 zeigt die Ist-Ausgaben der Bundeszentrale in den letzten elf Jahren.

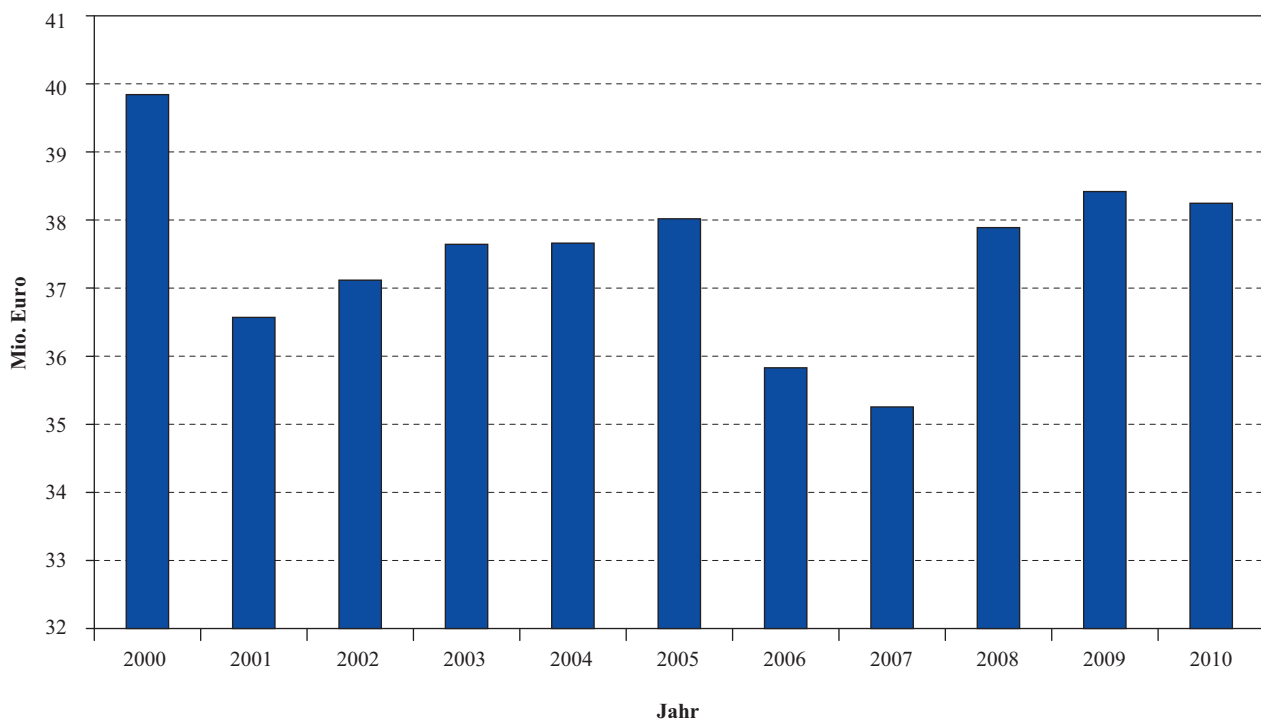
Zur Erfüllung ihrer Aufgaben gibt die Bundeszentrale multimediales Informationsmaterial heraus, führt rund 150 eigene Veranstaltungen im Jahr durch und fördert Veranstaltungen Dritter. Ihre Produktpalette reicht von Büchern und Broschüren über Veranstaltungen und audiovisuelle Medien bis zu unterschiedlichen Internetauftritten.

#### 16.5 Wesentliche Einnahmenbereiche

Einnahmen erzielte das Bundesinnenministerium vor allem aus der Luftsicherheitsgebühr (Gebühr für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck). Auf sie entfielen im Jahr 2010 mit 308 Mio. Euro rund 74 % der Gesamteinnahmen des Bundesinnenministeriums. Diesen Einnahmen standen Ausgaben an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von 257 Mio. Euro gegenüber.

Abbildung 16.5

Ausgaben der Bundeszentrale für politische Bildung in den Jahren 2000 bis 2010



Quelle: Bundeshaushalt, Kapitel 0635.



**17 Kat. C Saarland zahlt 380 000 Euro  
Zuwendungsmittel an den  
Bund zurück  
(Kapitel 0602 Titel 882 11)**

**17.0**

*Das Saarland zahlte nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes 380 000 Euro an den Bund zurück. Es hatte das Geld zu Unrecht für die Errichtung eines Unterkunfts- und Schulungsgebäudes des Landessportverbandes erhalten. Die Baumaßnahme war zum Zeitpunkt der Bewilligung schon begonnen worden, obwohl nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen die Mittel nur für noch nicht begonnene Maßnahmen bewilligt werden durften.*

**17.1**

Zuwendungen des Bundes dürfen nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nur für noch nicht begonnene Baumaßnahmen bewilligt werden. Als „begonnen“ gilt eine Baumaßnahme, wenn der Zuwendungsempfänger einen Bauauftrag erteilt hat. Der Zuwendungsempfänger hat Zuwendungen zurückzuerstatten, wenn er sie aufgrund unrichtiger oder unvollständiger Angaben erhalten hat. Das gilt auch, wenn der Zuwendungsempfänger während der Bauausführung Mittel zu früh abrufen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Zuwendung für die Errichtung eines Unterkunfts- und Schulungsgebäudes des Landessportverbandes Saarland (Landessportverband). Im Juni 2004 stellte das Bundesinnenministerium dem Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes (Landesministerium) dafür eine Zuwendung von 1,35 Mio. Euro in Aussicht. Das Landesministerium teilte dem Bundesinnenministerium Mitte Oktober 2004 schriftlich mit, dass der Landessportverband bereits einen Bauauftrag vergeben habe. Eine Woche später korrigierte das Landesministerium dies und teilte mit, dass der Bauauftrag noch nicht vergeben, sondern lediglich ausgeschrieben sei. Das Bundesinnenministerium bewilligte daraufhin im Dezember 2004 die Zuwendung von 1,35 Mio. Euro. Das Bundesverwaltungsamt bearbeitet im Auftrag des Bundesinnenministeriums die Zuwendungen zur Förderung von Baumaßnahmen für den Spitzensport.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Landessportverband den Bauauftrag bereits vor dem ersten Schreiben des Landesministeriums erteilt hatte. Zudem rief der Landessportverband während der Bauausführung Mittel deutlich früher ab, als er sie benötigte. Ein Bauausgabebuch, das alle Zahlungseingänge und -ausgänge ab Beginn der Baumaßnahme verzeichnet, führte er nicht.

**17.2**

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverwaltungsamt darauf hingewiesen, dass das Landesministerium und der Landessportverband gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstießen. Das Landesministerium hatte das Bundesinnenministerium über die Vergabe des ersten Bauauftrages und damit über den Baubeginn falsch informiert. Das Bundesinnenministerium bewilligte die Zu-

wendung zu einem Zeitpunkt, als die Baumaßnahme bereits begonnen worden war. Es hätte aufgrund der widersprüchlichen Angaben zum Baubeginn Anlass gehabt, diesen nachzugehen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Landessportverband entgegen zuwendungsrechtlicher Bestimmungen Bundesmittel während der Bauausführung vorzeitig abrief und sich dadurch unzulässige Zinsvorteile verschaffte. Außerdem führte er kein Bauausgabebuch.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverwaltungsamt empfohlen, zu prüfen, ob die Zuwendung ganz oder teilweise zurückgefordert werden kann. Dem Bundesinnenministerium hat der Bundesrechnungshof empfohlen, Zuwendungen nur zu bewilligen, wenn die Voraussetzungen zweifelsfrei vorliegen.

**17.3**

Das Bundesverwaltungsamt ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat 270 000 Euro der ursprünglichen Bewilligung wegen falscher Angaben zum Baubeginn vom Landesministerium zurückgefordert. Weitere 40 000 Euro hat es zurückgefordert, weil der Landessportverband Mittel vorzeitig abrief und weil er kein Bauausgabebuch führte. Das Landesministerium hat die geforderte Summe zuzüglich 70 000 Euro Zinsen und damit insgesamt 380 000 Euro an den Bund zurückgezahlt.

Das Bundesinnenministerium will entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes darauf achten, dass Zuwendungen künftig nur bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen zweifelsfrei vorliegen.

**18 Kat. B Musterrechenzentrum im Bundes-  
verwaltungsamt unwirtschaftlich  
(Kapitel 0615)**

**18.0**

*Das Bundesverwaltungsamt baut sein Rechenzentrum zu einem „Musterrechenzentrum Green-IT“ aus. Es hat zuvor versäumt, kostengünstigere Alternativen zu untersuchen. Investitionen von fast 10 Mio. Euro waren unwirtschaftlich.*

**18.1**

Mit der Initiative „Green-IT“ will die Bundesregierung den Energieverbrauch der IT in der Bundesverwaltung bis zum Jahr 2013 um 40 % reduzieren.

Der Rat der IT-Beauftragten der Ressorts (IT-Rat) entschied auf Vorschlag des Bundesinnenministeriums, ein „Kompetenzzentrum Green-IT“ (Kompetenzzentrum) und ein „Musterrechenzentrum Green-IT“ (Musterrechenzentrum) zu finanzieren. Die Mittel werden aus dem IT-Investitionsprogramm bereitgestellt. Dieses Programm sollte einen Beitrag dazu leisten, die Konjunkturkrise zu überwinden. Es ist bis zum 31. Dezember 2011 befristet.

Das Kompetenzzentrum wurde im Jahr 2009 im Bundesverwaltungsamt eingerichtet. Seine zentrale Aufgabe be-

steht darin, der Bundesverwaltung als Multiplikator Wissen zur Energieeffizienz im IT-Bereich weiterzugeben. Erfahrungen aus Projekten und erfolgreiche Vorgehensweisen (Best Practices) werden analysiert, aufbereitet, gebündelt und interessierten Behörden zur Verfügung gestellt. Zudem berät und betreut das Kompetenzzentrum die Bundesverwaltung bei der Umsetzung von Green-IT-Projekten.

Zugleich sollte das Bundesverwaltungsamt sein Rechenzentrum bis zum Herbst 2011 zum Musterrechenzentrum ausbauen. Darin sollen Methoden und Modelle zur Energieeinsparung in Rechenzentren entwickelt und erprobt werden. Die Ergebnisse soll das Kompetenzzentrum an andere Bundesbehörden weitergeben.

Gegenüber dem Bundesrechnungshof gab das Bundesverwaltungsamt an, das Musterrechenzentrum sei erforderlich, weil der IT-Rat es bewilligt habe. Nutzen sowie Wirtschaftlichkeit sähe es als erwiesen an. Es entspräche zudem seinem Selbstverständnis, Erfahrungen möglichst aus erster Hand weiterzugeben.

Für den Ausbau zum Musterrechenzentrum analysierte das Bundesverwaltungsamt die Gebäude- und IT-Effizienz seines Rechenzentrums und legte 17 Energiesparmaßnahmen fest. Ausweislich seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung amortisieren sich die Investitionen von 9,7 Mio. Euro nicht.

Dem Bundesverwaltungsamt war bekannt, dass die Bundesverwaltung mehr als 100 Rechenzentren betrieb. Es ermittelte aber weder deren Energieverbrauch noch die bauliche und technische Ausgestaltung. Viele der vom Bundesverwaltungsamt vorgesehenen energiesparenden Maßnahmen hatten andere Rechenzentren der Bundesverwaltung bereits erfolgreich umgesetzt. Diese positiven Erfahrungen waren geeignet, sie an andere Behörden weiterzugeben. Auch gibt das Bundesumweltministerium eine Broschüre zu Rechenzentrumsprojekten aus Wirtschaft und Verwaltung heraus. Diese Projekte steigerten die Energieeffizienz und zeigten Möglichkeiten und Einsparpotentiale verschiedener Techniken auf.

Das Bundesverwaltungsamt untersuchte den möglichen Nutzen eines Musterrechenzentrums für die Bundesverwaltung nicht. Es definierte auch nicht, welche Eigenschaften ein Musterrechenzentrum haben müsste, damit die Erkenntnisse für die Bundesverwaltung verwertbar wären.

### 18.2

Der Bundesrechnungshof hält modernisierte IT-Infrastrukturen für geeignet, ökologische und ökonomische Ziele zu verbinden. Dabei bieten insbesondere Rechenzentren aufgrund ihres Energieverbrauchs ein hohes Einsparpotenzial. Der Bundesrechnungshof erachtet ein Kompetenzzentrum, das Erkenntnisse zu Energiesparmaßnahmen und -techniken auswertet, bündelt und weitergibt, für sinnvoll.

Im Hinblick auf das Musterrechenzentrum hat der Bundesrechnungshof hingegen kritisiert, dass das Bundesverwaltungsamt und das Bundesinnenministerium naheliegende Alternativen nicht in Betracht gezogen haben, obwohl das Musterrechenzentrum monetär unwirtschaft-

lich war. Um das Ziel einer deutlichen Reduzierung des Energieverbrauchs zu erreichen, hätte es sich angeboten, die Bundesverwaltung über Erfahrungen und Erkenntnisse aus vorhandenen energieeffizienten Rechenzentren zu informieren und zu beraten. Das Kompetenzzentrum hätte auf vorhandenes Wissen aus Rechenzentren zugreifen und dies für andere nutzbar machen können. Sofern zu einzelnen energieeffizienten Technologien noch Erfahrungen fehlten, hätten diese für deutlich weniger als 9,7 Mio. Euro in den vorhandenen Rechenzentren erprobt werden können. Daher hätte es eines gesonderten Musterrechenzentrums zur Optimierung anderer Rechenzentren nicht bedurft.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus beanstandet, dass das Bundesinnenministerium und das Bundesverwaltungsamt nicht ausreichend geprüft haben, ob das Rechenzentrum des Bundesverwaltungsamtes für einen Ausbau zum Musterrechenzentrum überhaupt geeignet war. Da sie den Informationsbedarf anderer Rechenzentren nicht kannten, konnten sie für das Musterrechenzentrum keine geeigneten Ziele festlegen. Der Bundesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass das Bundesverwaltungsamt das Thema Green-IT im IT-Investitionsprogramm genutzt hat, um in seinem Rechenzentrum ohnehin anstehende Investitionen vorzuziehen. Er hat daher das Bundesverwaltungsamt aufgefordert, darzulegen, welche der 17 durchgeführten Energiesparmaßnahmen in den nächsten Jahren unabhängig von Energieeinsparungen in seinem Bestandsrechenzentrum angefallen wären.

### 18.3

Das Bundesinnenministerium hat erwidert, Green-IT sei für die Bundesverwaltung ein vollständig neuer Themenkomplex. Erkenntnisgewinne aus dem Musterrechenzentrum sollte das Bundesverwaltungsamt im Kompetenzzentrum für die gesamte Bundesverwaltung nutzbar machen.

Der IT-Rat habe das Kompetenz- und das Musterrechenzentrum als eine Gesamtmaßnahme bewilligt. Der Bundesrechnungshof müsse daher Kompetenz- und Musterrechenzentrum bzgl. ihres Nutzens und ihrer Wirkung gemeinsam betrachten.

Das Bundesinnenministerium teilt nicht die Bewertung des Bundesrechnungshofes, das Musterrechenzentrum sei unwirtschaftlich. Die Maßnahme sei noch nicht abgeschlossen; daher könne sie noch nicht bewertet werden. Der Bundesrechnungshof stütze seine Einschätzung nur auf eine Vorkalkulation zur Wirtschaftlichkeit. Das Bundesverwaltungsamt bereite zurzeit die Zwischenkalkulation vor. Diese werde eine genauere Betrachtung liefern.

### 18.4

Die Stellungnahme des Bundesinnenministeriums stärkt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass eine angemessene Bedarfserhebung für ein Musterrechenzentrum fehlt. Das Bundesinnenministerium lässt in seiner Stellungnahme unerwähnt, dass bereits vor der Green-IT-Initiative der Bundesregierung Einrichtungen und Behörden des Bundes in erheblichem Umfang Energie in ihren Rechenzentren einsparten und über große Expertise auf

dem Gebiet der Green-IT verfügten. Das Bundesverwaltungsamt hätte die vielfältigen Erfahrungen anderer Einrichtungen und Behörden oder der Wirtschaft als Grundlage für seine Beratungen nutzen müssen.

Der Hinweis des Bundesinnenministeriums, die Wirtschaftlichkeit des Kompetenz- und des Musterrechenzentrums könnte erst nach Abschluss der Maßnahme beurteilt werden, geht fehl. Da schon die Vorkalkulation die Wirtschaftlichkeit nicht nachwies und naheliegende Alternativen zur Erreichung des Ziels unbeachtet blieben, hätte die Entscheidung für das Musterrechenzentrum nicht getroffen werden dürfen.

Das Bundesinnenministerium hat nicht dargestellt, in welchem Umfang das Bundesverwaltungsamt auch ohne Musterrechenzentrum seine IT in den kommenden Jahren modernisiert und erweitert hätte. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesinnenministerium diesen Umfang ermittelt. Die Haushaltsplanungen für das Bundesverwaltungsamt sollte es entsprechend anpassen und die Mittel kürzen.

Außerdem sollte das Bundesinnenministerium darlegen, ob und wie das Kompetenz- und das Musterrechenzentrum nach Beendigung des für ihre Finanzierung wesentlichen IT-Investitionsprogramms ab dem Jahr 2012 weitergeführt werden sollen.

**19 Kat. B Kompetenzzentrum Green-IT berät ohne ausreichenden Sachverstand zu Energiespar-Contracting (Kapitel 0615)**

**19.0**

*Das Bundesverwaltungsamt hat der Bundesverwaltung in seiner Funktion als „Kompetenzzentrum Green-IT“ Energiespar-Contracting empfohlen und seine Beratung dazu angeboten. Es stützte sich bei seinen Empfehlungen auf hauseigene Erfahrungen. Mangels ausreichender Kompetenz hat es nicht erkannt, dass sein eigenes Projekt unwirtschaftlich war.*

**19.1**

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2010 den Energieverbrauch der Rechenzentren der Bundesverwaltung. Dabei untersuchte er u. a. die Wirtschaftlichkeit energiesparender Maßnahmen, die den Wirkungsgrad von IT aus ökologischer und ökonomischer Sicht verbessern sollten („Green-IT“).

Das Bundesverwaltungsamt betreibt das „Kompetenzzentrum Green-IT“ (Kompetenzzentrum) (vgl. Bemerkung Nr. 18). Es berät die Bundesverwaltung, wie sie ihre IT energieeffizient gestalten kann. In seiner Funktion als Kompetenzzentrum warb das Bundesverwaltungsamt für Energiespar-Contracting als eine wichtige Maßnahme, um die gebäudetechnische Versorgungsinfrastruktur trotz fehlender Haushaltsmittel zu verbessern. Dabei plant und finanziert ein Dienstleister (Contractor) Energiesparmaßnahmen für den Gebäudeeigentümer. Er übernimmt auch den Betrieb der Anlagen, hält diese instand und optimiert

sie. Im Gegenzug wird der Contractor an den Einsparungen beteiligt. Das Kompetenzzentrum stellte hierzu u. a. Informationsmaterial im Internet bereit. Es betonte seine Praxiserfahrungen aus dem Energiespar-Contracting im Bundesverwaltungsamt.

Das Bundesverwaltungsamt beabsichtigte im Jahr 2005, selbst Energiesparmaßnahmen umzusetzen. Daher ließ es ein Ingenieurbüro Möglichkeiten des Energiespar-Contractings prüfen. Dieses schlug verschiedene Energiesparmaßnahmen vor und empfahl, einen Energiespar-Contracting-Vertrag auszuschreiben.

Das Bundesverwaltungsamt beauftragte hiermit die Bauverwaltung. Diese verglich mit einer standardisierten Berechnungstabelle die abgegebenen Angebote und die Eigenbesorgung durch das Bundesverwaltungsamt. Ob die dabei angenommenen Werte realistisch waren, überprüfte das Bundesverwaltungsamt nicht.

Der Vergleich der Bauverwaltung ergab, dass ein Angebot sowohl gegenüber den Konkurrenzanbietern als auch gegenüber der Eigenbesorgung vorteilhaft sei. Demzufolge empfahl sie dem Bundesverwaltungsamt, das Energiespar-Contracting mit diesem Anbieter zu vereinbaren.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung zum Rechenzentrum des Bundesverwaltungsamtes im Jahr 2010 fest, dass die Annahmen der Bauverwaltung fehlerhaft waren. So hatte diese u. a. Restwerte für Anlagen, d. h. die Marktwerte zum Ende der Vertragslaufzeit, doppelt zugunsten der Contracting-Variante berücksichtigt. Außerdem hatte sie für identische technische Maßnahmen angenommen, dass bei der Eigenbesorgung weniger Energie eingespart würde als bei der Contracting-Variante, ohne dies zu belegen.

Das Bundesverwaltungsamt hätte nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes mit einer Eigenbesorgung gegenüber der gewählten Contracting-Variante in 15 Jahren mindestens 625 000 Euro sparen können.

**19.2**

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesverwaltungsamt mit seiner Entscheidung für ein Energiespar-Contracting unwirtschaftlich gehandelt hat. Die Annahmen für den Vergleich von Contracting und Eigenbesorgung waren zumindest teilweise falsch. Eine Eigenbesorgung wäre gegenüber dem Contracting die wirtschaftlichere Variante gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverwaltungsamt insbesondere in seiner Funktion als Kompetenzzentrum kritisiert. Als Berater der Bundesverwaltung in Fragen energieeffizienter IT hätte es in eigener Sache die Berechnungen der Bauverwaltung zumindest überschlägig prüfen und die Eigenbesorgung als wirtschaftliche Variante erkennen müssen.

**19.3**

Das Bundesverwaltungsamt hat nicht in Zweifel gezogen, dass sein Contracting unwirtschaftlich ist. Es habe sich wegen seiner fehlenden fachlichen Kompetenz nicht in der Lage gesehen, die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.



Sein Kompetenzzentrum habe sich auf Feststellungen und Aussagen fachkompetenter Stellen verlassen. Es habe zwar auf Contracting als Finanzierungsform zur schnellen Umsetzung von Energieeinsparungen ohne Mittelabfluss hingewiesen, dabei aber lediglich den Mechanismus des Contractings beschrieben und die Vorgehensweise dargestellt.

Das Bundesinnenministerium hat sich im Wesentlichen den Auffassungen des Bundesverwaltungsamtes angeschlossen. Das Bundesverwaltungsamt habe die Berechnungen der Bauverwaltung nicht prüfen können, weil es nicht über die fachliche Kompetenz hierfür verfügt habe. Es sei selbst lediglich Bedarfsträger gewesen und habe deshalb die von der Bauverwaltung angestellten Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht kritisch hinterfragen müssen. Außerdem sei Energiespar-Contracting als alternative Finanzierungsform eine anerkannte Methode, Maßnahmen zur Energieverbrauchssenkung schnell umzusetzen.

#### 19.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass sich das Bundesverwaltungsamt in seiner Funktion als Kompetenzzentrum intensiv mit der Wirtschaftlichkeit des Energiespar-Contracting hätte befassen müssen. Um die Wirtschaftlichkeitsvergleiche der Bauverwaltung beurteilen zu können, benötigte es keinen spezifischen Sachverstand in Bausachen. Es hätte die methodischen Fehler bemerken müssen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die durch das Bundesinnenministerium angeführten positiven Effekte von Energieverbrauchssenkungen. Er erwartet jedoch, dass auch dabei die wirtschaftlichere Variante gewählt wird.

Das Bundesverwaltungsamt sollte aus den eigenen Erfahrungen zum Energiespar-Contracting Konsequenzen ziehen. Bei seiner Beratung sollte es in den Vordergrund stellen, dass Energiespar-Contracting stets unter der Bedingung eines wirtschaftlichen Ergebnisses steht. Es sollte dafür sorgen, dass es über die für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erforderliche Fachkompetenz verfügt.

### 20 Bundesinnenministerium vereinfacht besoldungsrechtliche Vorschriften – Verwaltungsaufwand wird geringer

Kat. C

#### 20.0

*Das Bundesinnenministerium will auf Anregung des Bundesrechnungshofes zwei besoldungsrechtliche Vorschriften vereinfachen. Dies entlastet die Bundesverwaltung von aufwendigen und fehlerträchtigen Prüfungen, denen kein angemessener Nutzen gegenübersteht.*

#### 20.1

Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten erhalten unter bestimmten Voraussetzungen als Teil ihrer Besoldung einen Familienzuschlag. Seine Höhe richtet sich in mehreren Stufen nach den Familienverhältnissen und der Besoldungsgruppe. In der Stufe 1 hat der Familienzuschlag derzeit eine maximale Höhe von 116,82 Euro monatlich. Er wird nach dem Bundesbesoldungsgesetz nicht nur an Verheiratete, son-

dern auch an Ledige gezahlt, die eine andere Person nicht nur vorübergehend in ihre Wohnung aufgenommen haben und ihr Unterhalt gewähren müssen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese Fallgestaltung in der Praxis fast ausschließlich alleinerziehende Elternteile betrifft, die ihre Kinder als „andere Personen“ im Sinne des Gesetzes in ihren Haushalt aufnehmen. Die gesetzlichen Regelungen machen den Anspruch auf den Familienzuschlag in diesem Fall davon abhängig, dass für den Unterhalt der Kinder keine Mittel zur Verfügung stehen, deren Höhe eine bestimmte Grenze überschreitet. Zum Wegfall des Familienzuschlags können z. B. Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils führen. Die erforderlichen Berechnungen verursachen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes einen hohen Verwaltungsaufwand, weil sie sehr komplex sind und wegen möglicher Änderungen der familiären Verhältnisse regelmäßig überprüft werden müssen. Selbst bei korrekter Bearbeitung führen sie im Ergebnis aber nur selten zum Wegfall des Familienzuschlags.

Einen ähnlich hohen Verwaltungsaufwand verursacht nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes eine besondere Stellenzulage für Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten, die im militärischen Flugsicherungsbetriebsdienst, im Radarführungsdienst oder Tiefflugüberwachungsdienst sowie im Geophysikalischen Beratungsdienst der Bundeswehr eingesetzt werden. Die maximale Höhe der Zulage beträgt derzeit 262,04 Euro monatlich. Sie richtet sich u. a. nach einer Vielzahl von Verwendungsmöglichkeiten, z. B. als Flugsicherungskontroll-, Flugabfertigungs- und Radartiefflugmeldepersonal in bestimmten Flugsicherungsstellen, als Lehrende oder im Einsatzdienst einer Luftverteidigungsanlage. Daneben ist die jeweilige Laufbahn- und Besoldungsgruppe zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof stellte auch fest, dass die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale teilweise nicht mehr aktuell sind und nicht mehr dem heutigen technischen Stand gerecht werden.

#### 20.2

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die beiden komplizierten gesetzlichen Regelungen einen unverhältnismäßig hohen und fehlerträchtigen Verwaltungsaufwand verursachen. Er hat empfohlen, den Anspruch auf den Familienzuschlag der Stufe 1 bei Aufnahme von Kindern ausschließlich vom Anspruch auf Kindergeld abhängig zu machen. Darüber hinaus hat er gefordert, die Regelungen zur besonderen Stellenzulage zu vereinfachen und an die aktuellen Verhältnisse anzupassen.

#### 20.3

Das Bundesinnenministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Familienzuschlag und zur besonderen Stellenzulage mit dem Entwurf eines Fachkräftegewinnungsgesetzes aufgegriffen. Bei Ledigen, die Kinder in ihre Wohnung aufgenommen haben, soll künftig der Anspruch auf Kindergeld die einzige Voraussetzung für den Familienzuschlag der Stufe 1 sein. Der Frage, ob für den Unterhalt der Kinder weitere Mittel zur Verfügung stehen, ist nicht mehr nachzugehen. Hierdurch wird die Bundesverwaltung von aufwendigen und fehlerträchtigen Überprüfungen entlastet, denen kein angemessener Nutzen gegenübersteht.

sener Nutzen gegenübersteht. Die vorgesehene Neuregelung der Vorschriften über die besondere Stellenzulage macht es einfacher, die zulagenberechtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bestimmen. Sie trägt darüber hinaus aktuellen Erfordernissen Rechnung und dient damit der Rechtssicherheit.

## Bundesministerium der Justiz (Einzelplan 07)

### 21 Entwicklung des Einzelplans 07 Kat. A

#### 21.1 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 Rechtsordnung insgesamt vereinbar sowie rechtssystematisch und rechtsförmlich einheitlich gestaltet sind.

Eine weitere wichtige Aufgabe im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums ist die Erteilung von gewerblichen Schutzrechten. Diese Aufgabe nimmt das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) wahr.

Im Haushaltsjahr 2010 gab das Bundesjustizministerium 491,8 Mio. Euro aus. Dem standen Gesamteinnahmen von 436,1 Mio. Euro gegenüber. Der Einzelplan 07 hatte einen Anteil von rund 0,16 % an den Ausgaben und von rund 0,14 % an den Einnahmen des Bundeshaushalts.

Tabelle 21.1

### Übersicht über den Einzelplan 07 Bundesministerium der Justiz

|                                                          | 2010<br>Soll        | 2010<br>Ist          | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|----------------------------------------------------------|---------------------|----------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                          | in Mio. Euro        |                      |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                                 | 489,4               | 491,8                | 2,4                         | 493,1        | 491,1                         | -0,4                          |
| darunter:                                                |                     |                      |                             |              |                               |                               |
| • Personalausgaben ohne Versorgung                       | 267,2               | 264,9                | -2,3                        | 255,2        | 259,2                         | 1,6                           |
| davon:                                                   |                     |                      |                             |              |                               |                               |
| • Deutsches Patent- und Markenamt                        | 126,4               | 125,8                | -0,6                        | 122,1        | 125,7                         | 2,9                           |
| • Bundesamt für Justiz                                   | 27,2                | 26,4                 | -0,8                        | 25,1         | 24,0                          | -4,4                          |
| • Versorgung                                             | 116,7               | 116,5                | -0,2                        | 118,2        | 125,5                         | 6,2                           |
| • Zuweisungen an den Versorgungsfonds                    | 5,1                 | 6,7                  | 1,6                         | 7,2          | 6,8                           | -5,6                          |
| • Sächliche Verwaltungsausgaben ohne Informationstechnik | 46,3                | 45,0                 | -1,3                        | 51,6         | 51,4                          | -0,4                          |
| • Informationstechnik                                    | 39,9                | 39,6                 | -0,3                        | 38,8         | 31,4                          | -19,1                         |
| • Allgemeine Bewilligungen                               | 10,3                | 10,9                 | 0,6                         | 19,9         | 10,1                          | -49,2                         |
| Einnahmen des Einzelplans                                | 408,8               | 436,1                | 27,3                        | 414,9        | 441,5                         | 6,4                           |
| darunter:                                                |                     |                      |                             |              |                               |                               |
| • Einnahmen aus Gebühren, sonstigen Entgelten            | 389,9               | 419,8                | 29,9                        | 391,1        | 417,8                         | 6,8                           |
| davon:                                                   |                     |                      |                             |              |                               |                               |
| • Deutsches Patent- und Markenamt                        | 294,3               | 296,7                | 2,4                         | 295,6        | 302,3                         | 2,3                           |
| • Bundesamt für Justiz                                   | 70,1                | 95,9                 | 25,8                        | 70,1         | 90,0                          | 28,4                          |
| Verpflichtungsermächtigungen                             | 0,9                 | 0                    | -0,9                        | 4,8          | 0                             | -100                          |
|                                                          | Planstellen/Stellen |                      |                             |              |                               | in %                          |
| Personal                                                 | 4 821,9             | 4 326,4 <sup>a</sup> | -495,5                      | 4 767,8      | 4 813,2 <sup>b</sup>          | 0,9                           |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

<sup>b</sup> Ohne die nach dem Haushaltsgesetz 2011 vorgesehene Stelleneinsparung.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 07; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 07.



Zum Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums gehören drei der insgesamt fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes: Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht und Bundesfinanzhof. Zum Geschäftsbereich gehören ferner der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, das Bundespatentgericht, das DPMA und das Bundesamt für Justiz (BfJ).

Das Bundesjustizministerium nimmt die Dienstaufsicht über die Bundesgerichte und die Dienst- und Fachaufsicht über die Behörden seines Geschäftsbereichs wahr.

Das DPMA ist mit 2 225 Beschäftigten die größte Behörde im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums. An zweiter Stelle steht das BfJ mit 532 Beschäftigten. Die übrigen Behörden und Gerichte im Geschäftsbereich haben zusammen 1 048 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das DPMA und das BfJ bildeten dementsprechend besondere Ausgabenschwerpunkte. Auf die beiden Behörden entfielen im Jahr 2010 44 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 07, aber auch 90 % der Gesamteinnahmen.

## 21.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Zwei Sachverhalte sind kennzeichnend für den Einzelplan 07:

- Die Personalausgaben (einschließlich Versorgung) machten 79 % der Gesamtausgaben im Haushaltsjahr 2010 aus. Allein auf die Versorgungsausgaben für die Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter entfiel mit 117 Mio. Euro rund ein Viertel der Gesamtausgaben des Einzelplans. Die Ausgaben für Allgemeine Bewilligungen fielen mit 10,9 Mio. Euro und einem Anteil von 2,2 % kaum ins Gewicht.
- Der Einzelplan 07 hatte fast ebenso hohe Einnahmen wie Ausgaben. Die Einnahmen stammten zu 95 % aus Gebühren und sonstigen Entgelten des DPMA und des BfJ.

Abbildung 21.1 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen in den Jahren 2002 bis 2010.

Tabelle 21.2

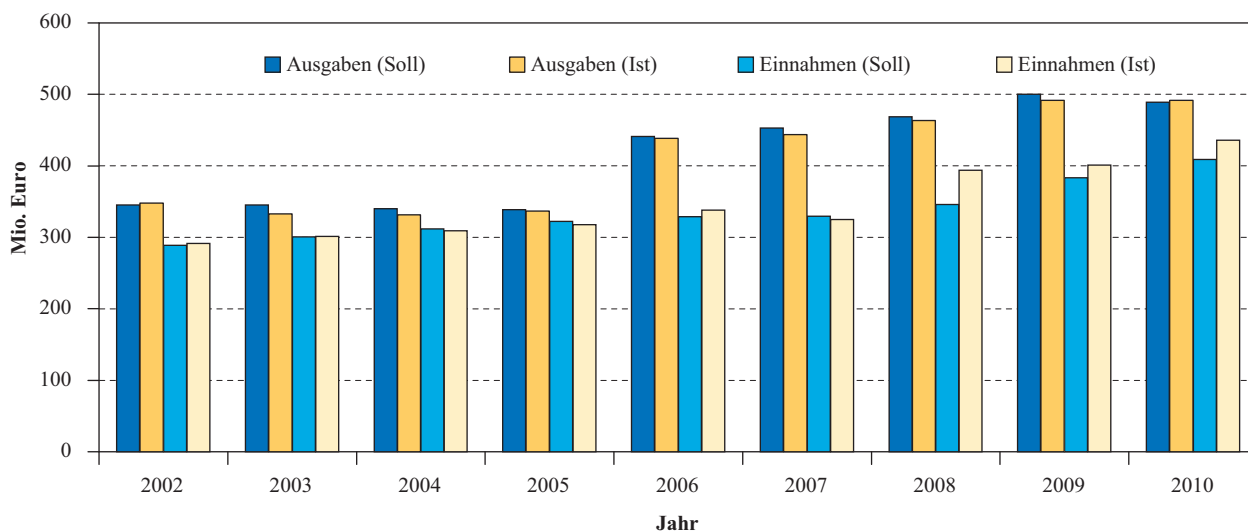
### Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums

| Behörde/Gericht                                 | Einnahmen 2010<br>(Ist) | Ausgaben 2010<br>(Ist) | Besetzte Planstellen/<br>Stellen<br>am 1. Juni 2010 |
|-------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------|
|                                                 | in Mio. Euro            |                        |                                                     |
| Bundesjustizministerium                         | 15,3                    | 52,9                   | 521,3                                               |
| Deutsches Patent- und<br>Markenamt              | 297,1                   | 175,4                  | 2 224,6                                             |
| Bundesamt für Justiz                            | 96,0                    | 40,3                   | 532,1                                               |
| Bundesgerichtshof                               | 16,3                    | 31,3                   | 327,8                                               |
| Generalbundesanwalt beim Bundes-<br>gerichtshof | 0,1                     | 20,4                   | 167,8                                               |
| Bundespatentgericht                             | 4,6                     | 15,3                   | 209,9                                               |
| Bundesverwaltungsgericht                        | 1,7                     | 15,1                   | 180,8                                               |
| Bundesfinanzhof                                 | 4,8                     | 13,7                   | 162,1                                               |

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 07.

Abbildung 21.1

### Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen



Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 07.

Gegenüber dem Jahr 2002 sind die Ist-Ausgaben im Jahr 2010 um 41 % gestiegen. Im Jahr 2006 wurden die Versorgungsausgaben dezentralisiert und in jedem Einzelplan veranschlagt. Dies führte beim Einzelplan 07 zu einer Steigerung der Ausgaben um 30 % von 337 Mio. Euro auf 438,3 Mio. Euro. Wegen des hohen Anteils an Personalkosten wirkte sich die Dezentralisierung der Versorgungsausgaben beim Bundesjustizministerium wesentlich stärker aus als bei anderen Ressorts. Wären die Versorgungsausgaben bereits vor dem Jahr 2006 im Einzelplan 07 veranschlagt worden, läge der Ausgabenanstieg (Ist) vom Jahr 2002 bis zum Jahr 2010 bei 9,9 % (gegenüber 21,8 % im Bundeshaushalt).

Die Einnahmen stiegen seit dem Jahr 2002 um 144,8 Mio. Euro. Sie lagen in den Jahren 2008 bis 2010 zudem um durchschnittlich 31,1 Mio. Euro über dem Soll. Dazu hatte der erhebliche Einnahmenanstieg beim DPMA in den Jahren 2008 und 2009 und beim BfJ im Jahr 2010 wesentlich beigetragen.

## 21.3 Wesentliche Aufgabenbereiche

### 21.3.1 Gesetzgebung, Justiz

Die Art der Aufgaben des Bundesjustizministeriums und des Justizbereichs (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und Bundespatentgericht) bedingt einen hohen Bedarf an Personal mit Universitätsabschlüssen. Daher ist der Anteil der Beschäftigten des höheren Dienstes überdurchschnittlich hoch. Während dieser Anteil beim Bundesjustizministerium rund 37 % ausmacht, liegt er im Justizbereich bei rund 30 %. Schließlich ist so-

wohl beim Bundesjustizministerium als auch bei den obersten Bundesgerichten der Anteil der Beschäftigten in hohen Besoldungsgruppen größer als bei anderen Behörden und Gerichten. Dies trägt dazu bei, dass die Ausgaben für Personal und Versorgung den Ausgabenschwerpunkt des Einzelplans 07 bilden.

Die genannten Faktoren wirken sich auch bei den Zahlungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ aus. Beim „Versorgungsfonds des Bundes“ kommt hinzu, dass das Einstellungsalter der Richterinnen und Richter der obersten Bundesgerichte im Durchschnitt bei über 50 Jahren liegt. Die Zuweisungssätze erhöhen sich ab dem 45. Lebensjahr von 29,2 % auf 43,8 % und ab dem 50. Lebensjahr auf 58,4 % der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge. Mit dem Jahr 2012 erhöhen sich die Zuweisungssätze ab dem 45. Lebensjahr auf 55,4 % und ab dem 50. Lebensjahr auf 73,8 %.

Der hohe Anteil der Beschäftigten im höheren Dienst, die hohen Besoldungsgruppen der Richterinnen und Richter an den obersten Gerichten sowie deren vergleichsweise geringe Verweildauer im aktiven Dienst des Bundes führen im Einzelplan 07 auch zu einem überdurchschnittlich hohen Anteil der Ausgaben für Versorgungsbezüge.

### 21.3.2 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2010 entfielen auf das DPMA 36 % der Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten knapp drei Viertel seiner Gesamtausgaben aus. Das DPMA erzielte 68 % der gesamten Einnahmen des Einzelplans 07. Davon entfielen 98 % auf Gebühren und Entgelte.

Das DPMA ist die Zentralbehörde auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes in Deutschland. Es hat den gesetzlichen Auftrag, gewerbliche Schutzrechte zu erteilen und zu verwalten sowie die Öffentlichkeit über beantragte und bestehende gewerbliche Schutzrechte zu informieren. Bei der Erteilung und Aufrechterhaltung von gewerblichen Schutzrechten bestehen Konkurrenzbeziehungen zwischen dem DPMA und den für die europaweite oder internationale Registrierung gewerblicher Schutzrechte zuständigen Behörden. Nach allgemeiner Auffassung ist für die Schutzrechtsanmelder über die Höhe der Gebühr hinaus vor allem entscheidend, dass ein Schutzrecht möglichst kurzfristig erteilt wird und sich als gerichtsfest erweist. Es ist daher für den Anmelder von großer Bedeutung, in welchen Zeiträumen und in welcher Qualität das DPMA Schutzrechte bearbeitet.

Das DPMA wurde in der Vergangenheit von der allgemeinen jährlichen Stelleneinsparung im öffentlichen Dienst weitgehend ausgenommen. Dies sollte ihm ermöglichen, Schutzrechtsanträge zügig zu bearbeiten. Darüber hinaus hat das DPMA alljährlich bei der Haushaltsaufstellung weiteren Personalbedarf angemeldet – in verschiedenen Jahren mit Erfolg. Der Haushaltsgesetzgeber muss hierbei zwei Aspekte gegeneinander abwägen: Auf der einen Seite benötigt das DPMA ausreichend Personal, um seine Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Nur so kann es weiterhin hohe Gebühreneinnahmen erzielen und für den Schutzrechtsanmelder die Schutzrechte sichern. Auf der anderen Seite sind mit der Einrichtung hochwertiger Planstellen Haushaltsrisiken verbunden.

67 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 für Informationstechnik entfielen im Jahr 2010 auf das DPMA. Es wickelt seine Geschäftsvorgänge zunehmend elektronisch ab. Im Jahr 2009 sind beim DPMA rund 18 000 Schutzrechtsanmeldungen elektronisch eingegangen. Im Jahr 2008 waren es noch rund 10 000. Seit Mai 2006 werden sämtliche Markenverfahren elektronisch unterstützt und ausschließlich elektronisch ausgeführt. Zum 1. Juni 2011 hat das DPMA die elektronische Schutzrechtsakte für Patente und Gebrauchsmuster eingeführt.

Der Bundesrechnungshof hatte mehrfach Vergaberechtsverstöße bei IT-Projekten des DPMA beanstandet und unnötige Mehrkosten festgestellt (vgl. Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 10; Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 9). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat im Januar 2011 das Bundesjustizministerium aufgefordert, seine Fachaufsicht über das DPMA zu verstärken und dafür zu sorgen, dass das DPMA seine Zusagen einhält, die Beschaffungsabläufe zu verbessern. Ferner soll das Bundesjustizministerium Verstößen gegen das Vergaberecht unverzüglich nachgehen.

### **21.3.3 Bundesamt für Justiz**

Auf das BfJ entfielen 8,2 % der Ausgaben des Einzelplans 07 im Jahr 2010. Die Personalausgaben machten etwa zwei Drittel seiner Ausgaben aus. An den Einnah-

men des Einzelplans 07 hat das BfJ einen Anteil von 22 %. Die Einnahmen bestanden auch hier nahezu ausschließlich aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Mehr als drei Viertel dieser Einnahmen stammten aus Ordnungsgeldverfahren nach dem Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG). Gut 20 % seiner Einnahmen erzielte es mit der Erteilung von Führungszeugnissen.

Das BfJ besteht seit dem Jahr 2007 als zentrale Dienstleistungsbehörde der Bundesjustizverwaltung. Es führt mehrere Register, darunter das Bundeszentralregister, das Gewerbezentralregister und das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister. Das BfJ nimmt Aufgaben des internationalen Rechtsverkehrs wahr, insbesondere in familienrechtlichen Angelegenheiten. Außerdem verfolgt und ahndet es Ordnungswidrigkeiten, z. B. bei Verstößen gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Schließlich nimmt es Aufgaben der allgemeinen Justizverwaltung wahr, z. B. als Vollstreckungsbehörde für ausstehende Zahlungen an die drei obersten Gerichtshöfe des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums.

Dem BfJ wurde mit seiner Errichtung auch das im Jahr 2007 neu eingeführte Ordnungsgeldverfahren nach dem EHUG übertragen. Die nötige Personalausstattung für dieses Ordnungsgeldverfahren konnte anfänglich nur geschätzt werden. Das Bundesjustizministerium ging zudem davon aus, dass die Zahl der Ordnungsgeldverfahren und der dagegen eingelegten Rechtsmittel in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes hoch sein werde, danach aber kontinuierlich zurückginge. Der Bearbeitungsaufwand lag jedoch über der anfänglichen Planung, da die Zahl der Ordnungsgeldverfahren und der gegen die Entscheidungen eingelegten Widersprüche höher war als zunächst angenommen. Die beim BfJ geplanten Stelleneinsparungen und die Kennzeichnung entsprechender Stellen als „künftig wegfallend“ wurden daher in zukünftige Jahre verschoben.

Der Gesetzgeber hat die Zuständigkeiten des BfJ laufend erweitert. So sind beispielsweise im Oktober 2010 die Aufgaben nach dem Geldsanktionengesetz (EuGeldG) hinzugekommen. Für diese Aufgaben hat das BfJ 99 neue Stellen erhalten.

Im Laufe des Jahres 2011 wird auf das BfJ in seinem Zuständigkeitsbereich internationaler familienrechtlicher Angelegenheiten eine weitere Aufgabe zukommen: Durch die Verordnung (EG) Nr. 4/2009, die ab dem 18. Juni 2011 anzuwenden ist, sollen z. B. Kinder Unterhaltsansprüche gegen Eltern(teile), die im Ausland leben, leichter geltend machen können. Nach dieser Verordnung muss jeder EU-Mitgliedstaat eine zentrale Behörde bereitstellen, an die sich die Unterhaltsgläubiger wenden können. Zentrale Behörde ist für Deutschland das BfJ. Das Bundesjustizministerium wird von der gesetzlichen Ermächtigung, Aufgaben der zentralen Behörde auf Dritte zu übertragen voraussichtlich keinen Gebrauch machen. Ob das BfJ für die zusätzliche Aufgabe weitere Stellen benötigt, bleibt abzuwarten.

## 21.4 Ausblick

Beim Bundesjustizministerium wirken sich Veränderungen bei den politischen Schwerpunktsetzungen in vergleichsweise geringem Umfang auf den Haushalt aus. Auch bei den Bundesgerichten und dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof ist mit solchen Veränderungen kaum zu rechnen.

Beim BfJ ist ein weiterer Aufgabenzuwachs bei den internationalen Rechtsangelegenheiten zu erwarten. Damit ist auch ein Anstieg der Ausgaben nicht auszuschließen.

Die Arbeitsbelastung des DPMA und damit auch der Personalbedarf hängen wesentlich von der Zahl der Prüfanträge ab. Auch wenn diese Zahl derzeit steigt, lässt sich die künftige Entwicklung nur schwer einschätzen. Sie ist unter anderem abhängig von der konjunkturellen Entwicklung. Das DPMA hat zum 1. Juni 2011 die elektronische Schutzrechtsakte für Patente und Gebrauchsmuster eingeführt. Dies führt zu einer Änderung der Geschäftsprozesse. Es bleibt abzuwarten, inwieweit der Personalbedarf dem anzupassen ist.

Wegen des hohen Anteils an Personalkosten im Einzelplan 07 ist ein weiterer Anstieg der Versorgungsausgaben zu erwarten. Die Möglichkeiten des Bundesjustizministeriums, dies durch Einsparungen an anderer Stelle auszugleichen, sind begrenzt.

## Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

## 22 Entwicklung des Einzelplans 08 Kat. A

### 22.1 Überblick

Als Haushaltsministerium stellt das Bundesfinanzministerium den Finanzplan und den Entwurf des Bundeshaushaltsplans auf, legt Rechnung über Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden des Bundes, verwaltet die Finanzbeziehungen zu den Ländern und der Europäischen Union und ist zuständig für die Währungs-, Geld- und Kreditpolitik sowie internationale Finanzfragen. Als Fachministerium ist es Leitungsspitze der Bundesfinanzbehörden. Ferner bereitet es die Steuergesetzgebung vor und übernimmt bei Gemeinschaftssteuern Weisung und Aufsicht gegenüber den Landesfinanzbehörden. Darüber hinaus ist es mit den finanziellen Maßnahmen der Wiedergutmachung und des Lastenausgleichs befasst.

Im Haushaltsjahr 2010 waren im Einzelplan 08 Ausgaben von 4,9 Mrd. Euro veranschlagt. Die Ist-Ausgaben lagen bei 4,7 Mrd. Euro. Dies entspricht 1,6 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Den Schwerpunkt bilden die Ausgaben für die Zollverwaltung (1,7 Mrd. Euro).

Die Einnahmen lagen bei 1 Mrd. Euro. Sie übertrafen die ursprünglich geplanten Einnahmen von 827 Mio. Euro um rund 26 %. Mehr als die Hälfte der Einnahmen (521 Mio. Euro) stammte aus der Vermietung und Veräußerung von Bundesimmobilien. Ab dem Haushaltsjahr 2011 werden die „Bundesvermögens- und Bauangelegen-

heiten“ im Einzelplan 60 fortgeführt. Damit entfallen neben den Ausgaben für die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben auch die entsprechenden Einnahmen im Einzelplan 08. Im Einzelplan 60 werden auch die von der Zollverwaltung erhobenen Einnahmen aus Verbrauch- und Einfuhrumsatzsteuer (86,1 Mrd. Euro) sowie die Verwaltungseinnahmen aus Zöllen ausgewiesen. Die Zölle (rund 4 Mrd. Euro) fließen – um die Erhebungskostenpauschale (25 %) gemindert – in den EU-Haushalt (vgl. Bemerkung Nr. 82).

Tabelle 22.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan. Sie gibt zugleich Auskunft über Behörden im nachgeordneten Bereich. Ausgewählte Geschäftsbereiche und Behörden werden bei Nr. 22.3 näher dargestellt.

### 22.2 Haushaltsentwicklung

Das Bundesfinanzministerium und die ihm nachgeordneten Behörden nehmen personalintensive Verwaltungsaufgaben wahr. Der Einzelplan ist daher von Personalausgaben geprägt. Sie machten 54 % der Gesamtausgaben aus (2,6 Mrd. Euro von 4,8 Mrd. Euro). Daran wird sich auch im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2015 wenig ändern.

Die Ausgaben im Einzelplan 08 waren in den Jahren 2007 und 2008 nahezu gleich. Im Jahr 2009 stiegen sie als Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsrunde 2008/2009 um 90 Mio. Euro. Wesentliche Ausgabensteigerungen (68 Mio. Euro) waren auf Zahlungen an die Europäische Union für abzuführende Zölle zurückzuführen, soweit die Bundeszollverwaltung diese nicht eingenommen hat und die dafür erhobenen Zinsen. Weitere Ausgabensteigerungen von 57 Mio. Euro waren das Ergebnis von Folgeverhandlungen mit der Jewish Claims Conference.

Für das Jahr 2011 geht das Bundesfinanzministerium von einem Rückgang der Ausgaben um 290 Mio. Euro (6,1 %) aus. Dieser Rückgang ist hauptsächlich bedingt durch die Verlagerung der „Bundesvermögens- und Bauangelegenheiten“ in den Einzelplan 60 (200 Mio. Euro). Des Weiteren rechnet es bei den Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt mit einem Ausgabenrückgang um 40 Mio. Euro.

Die im Haushaltsentwurf 2012 vorgesehenen Ausgaben steigen gegenüber dem Soll des Haushaltsjahres 2011 um rund 3,4 % (152 Mio. Euro) an. Mit 85,3 Mio. Euro sollen insbesondere die Leistungen zur Abgeltung von Härten in Einzelfällen an NS-Opfer ansteigen. Das Bundesfinanzministerium vereinbarte mit der Jewish Claims Conference, die Mittel für die häusliche Betreuung von Holocaustüberlebenden aufzustocken.

Außerdem soll die Verwaltungskostenerstattung an die Deutsche Rentenversicherung Bund im Jahr 2012 auf 125,2 Mio. Euro steigen. Sie steigt damit gegenüber dem Soll des Jahres 2011 um 41,3 % (32,7 Mio. Euro). Die Deutsche Rentenversicherung Bund führt die Aufgaben nach dem Einkommensteuergesetz für das Bundeszentralamt für Steuern durch, u. a. das Altersvorsorgezulageverfahren („Riesterrente“) und das maschinelle Anfrageverfahren zur Abfrage der steuerlichen Identifikationsnummer.

Tabelle 22.1

**Übersicht über den Einzelplan 08  
Bundesministerium der Finanzen**

|                                                                     | 2010<br>Soll         | 2010<br>Ist           | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                                     | in Mio. Euro         |                       |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                                            | 4 860,1              | 4 747,9               | -112,2                      | 4 459,6      | 4 612,3                       | 3,42                          |
| darunter:                                                           |                      |                       |                             |              |                               |                               |
| • Ministerium                                                       | 241,2                | 258,5                 | 17,3 <sup>a</sup>           | 260,3        | 278,0                         | 6,80                          |
| • Bundeszollverwaltung                                              | 1 755,1              | 1 729,4               | -25,7                       | 1 736,6      | 1 759,7                       | 1,33                          |
| • Wiedergutmachungen des Bundes                                     | 600,0                | 592,4                 | -7,6                        | 562,0        | 640,0                         | 13,88                         |
| • Bundeszentralamt für Steuern                                      | 401,5                | 355,0                 | -46,5                       | 400,0        | 446,4                         | 11,60                         |
| • Bundesvermögens- und Bau-<br>angelegenheiten                      | 337,5                | 204,8                 | -132,7                      | 0            | 0                             | 0                             |
| • Nachfolgeeinrichtungen der Treu-<br>handanstalt                   | 259,1                | 261,1                 | 2,0                         | 219,7        | 199,6                         | -9,15                         |
| • Zentrum für Informationsverarbei-<br>tung und Informationstechnik | 161,1                | 168,7                 | 7,6                         | 177,9        | 172,5                         | -3,04                         |
| • Bundesamt für zentrale Dienste und<br>offene Vermögensfragen      | 107,1                | 99,6                  | -7,5                        | 101,9        | 99,6                          | -2,26                         |
| Einnahmen des Einzelplans                                           | 827,1                | 1 039,7               | 212,6                       | 357,3        | 221,4                         | -38,04                        |
| darunter:                                                           |                      |                       |                             |              |                               |                               |
| • Bundesvermögens- und Bau-<br>angelegenheiten                      | 487,1                | 521,0                 | 33,9                        | 0            | 0                             | 0                             |
| • Beteiligungen an Nachfolgeeinrich-<br>tungen der Treuhandanstalt  | 200,0                | 215,2                 | 15,2                        | 220,0        | 90,0                          | -59,09                        |
| • Bundeszollverwaltung                                              | 71,9                 | 103,7                 | 31,8                        | 68,6         | 65,6                          | -4,37                         |
| Verpflichtungsermächtigungen                                        | 1 369,5 <sup>b</sup> | 1 106,5               | -263,0                      | 1 294,8      | 918,3                         | -29,08                        |
|                                                                     | Planstellen/Stellen  |                       |                             |              |                               | in %                          |
| Personal                                                            | 44 036,4             | 41 162,0 <sup>c</sup> | -2 874,4                    | 43 669,4     | 43 810,9                      | 0,32                          |

Erläuterungen: <sup>a</sup> In dieser Abweichung enthalten sind die Globale Minderausgabe von 15 Mio. Euro sowie die Zuführung an die Versorgungsrücklage von 6,7 Mio. Euro, die gem. Haushaltsaufstellungsgrundschriften 2010 als Leertitel zu veranschlagen waren.

<sup>b</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll (Summe aus Soll VE und üpl/apl VE). Nach § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2010 dürfen die Verpflichtungsermächtigungen ab einer Gesamtsumme von 10 Mio. Euro pro Titel grundsätzlich nur bis zu 90 % in Anspruch genommen werden.

<sup>c</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 08; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 08, Stand: 1. Juli 2011 (beschlossen vom Kabinett am 6. Juli 2011).

## 22.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

### 22.3.1 Ministerium

Im Jahr 2010 gab das Bundesfinanzministerium 258,5 Mio. Euro aus. Rund drei Viertel (196,5 Mio. Euro) entfielen auf Personalausgaben. Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen 57,6 Mio. Euro. Darunter waren Ausgaben für Sachverständige und Öffentlichkeitsarbeit von 9,3 Mio.

Euro, mit denen sich der Bundesrechnungshof wiederholt befasst hat.

### 22.3.2 Wiedergutmachungen des Bundes

Im Jahr 2010 gab der Bund für den Lastenausgleich, Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen und Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung 592,4 Mio. Euro aus, für das Jahr 2011 sind 562 Mio.



Euro und für das Jahr 2012 sind 640 Mio. Euro veranschlagt.

### **22.3.3 Nachgeordnete Dienststellen**

#### **22.3.3.1 Bundeszollverwaltung**

Mit mehr als 35 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist die Bundeszollverwaltung die größte Organisationseinheit im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums. Sie erhebt die Zölle, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer, verwaltet das Branntweinmonopol sowie Abgaben und Erstattungen nach den Verordnungen der Europäischen Union. Sie überwacht die Einhaltung von Verboten und Beschränkungen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr und führt zur Bekämpfung internationaler Geldwäsche Bargeldkontrollen durch. Sie nimmt gemeinsam mit der Bundespolizei grenzpolizeiliche Aufgaben wahr und führt dazu Personenkontrollen an der EU-Außengrenze (einschließlich Flughäfen und Küste) durch. Mit ihrem Zollfahndungsdienst bekämpft sie die Zollkriminalität. Die Bundeszollverwaltung ist außerdem als Vollstreckungsbehörde des Bundes damit beauftragt, über die zolleigenen Forderungen hinaus auch die Ansprüche anderer Bundesstellen durchzusetzen. Außerdem ist sie ressortübergreifend als zentrale Beschaffungsstelle der Bundesverwaltung tätig.

Mit rund 6 500 Kräften ihres Personals ist sie als „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ bundesweit gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz.

Die Zollverwaltung gliedert sich in fünf Bundesfinanzdirektionen, 43 Hauptzollämter und 275 Zollämter. Hinzu kommt das Zollkriminalamt mit acht Zollfahndungsämtern als örtlichen Behörden. Zur Zollverwaltung gehört der Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (Bildungs- und Wissensschaftszentrum). Darüber hinaus sind ihr das Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen sowie die vier Bundeskassen zugeordnet.

Im Jahr 2010 betrugen die Ausgaben für die Bundeszollverwaltung 1,7 Mrd. Euro. Dabei beliefen sich die Personalausgaben auf 1,3 Mrd. Euro (77 %). Für Mieten und Pachten gab die Bundeszollverwaltung 124 Mio. Euro (7 %) aus. Die Gesamtausgaben werden sich bis zum Jahr 2012 um rund 30 Mio. Euro erhöhen. Die Einnahmen aus der Verwaltung von Zöllen, Verbrauchsteuern und Einfuhrumsatzsteuer sind in Einzelplan 60 ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Aufgabenwahrnehmung der Bundeszollverwaltung und ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung. So hat er sich z. B. mit der Organisation und Arbeitsweise der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ und den Personalüberhängen nach der EU-Osterweiterung befasst, sowie Kontrolldefizite bei Post- und Kurierdiensten aufgezeigt. Er hat außerdem angeregt, zollfremde Gläubiger, die die Vollstreckungsstellen der Bundeszollverwaltung bisher unentgeltlich zur Beitrei-

bung ihrer Außenstände in Anspruch nehmen können, an den Kosten zu beteiligen.

#### **22.3.3.2 Bundeszentralamt für Steuern**

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) wirkt bei steuerlichen Außenprüfungen der Landesfinanzbehörden mit (Bundesbetriebsprüfung). Es leistet steuerliche Rechts- und Amtshilfe, gewährt Entlastung von deutschen Abzugsteuern auf Lizenzgebühren und auf Entgelte für ausländische Künstler und Sportler, koordiniert Umsatzsteuerprüfungen der Landesfinanzbehörden in grenz- und bundesländerübergreifenden Fällen und verwaltet die Versicherungs- und Feuerschutzsteuer.

Das BZSt gewährt außerdem die Altersvorsorgezulage. Derzeit werden für mehr als 14 Millionen private Altersvorsorgeverträge Zulagen gezahlt. Die Deutsche Rentenversicherung Bund führt diese Aufgabe für das BZSt durch. Einzelheiten, insbesondere die Höhe der Verwaltungskostenerstattung, werden durch eine Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Verwaltungskosten steigen wegen der stetigen Zunahme der abgeschlossenen Altersvorsorgeverträge (beispielsweise „Wohn-Riester-Verträge“) von 79 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 112 Mio. Euro im Jahr 2012 an. Damit setzt sich die erhebliche Steigerung der Vorjahre fort.

Das BZSt führt darüber hinaus den steuerlichen Familienleistungsausgleich durch. Kern des Familienleistungsausgleichs sind das Kindergeld und der Kinderfreibetrag. Die Anträge auf Zahlung von Kindergeld bearbeitet überwiegend die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Dienststellen (Familienkassen). Sie erhält dafür eine Verwaltungskostenerstattung. Diese betrug im Jahr 2010 (Ist) 202 Mio. Euro, für das Jahr 2011 sind 223 Mio. Euro vorgesehen.

#### **22.3.3.3 Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik**

Das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) wurde zum 1. Januar 2006 als unmittelbar dem Bundesfinanzministerium nachgeordnete Dienststelle eingerichtet. Es ist der zentrale Anbieter von IT-Dienstleistungen für die Dienststellen der Bundesfinanzverwaltung und der unmittelbaren Bundesverwaltung. Es berät Auftraggeber im Vorfeld von IT-Vorhaben, entwickelt Software und stellt Kompetenzzentren für zentrale IT-Produkte bereit. Im Jahr 2010 gab das ZIVIT für die IT 102,9 Mio. Euro aus. Im Jahr 2011 sollen die Ausgaben auf 105 Mio. Euro steigen, zum Jahr 2012 jedoch auf 99,2 Mio. Euro sinken.

#### **22.3.3.4 Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen**

Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) mit Hauptsitz in Berlin und weiteren elf Dienstsitzen ist u. a. zuständig für die zentralisierte Abrechnung von Bezügen und Personalnebenleistungen

(Beihilfe, Reisekosten usw.). Bei ihm ist zudem eine Bundesfamilienkasse für verschiedene Bundesbehörden angesiedelt. Ferner bietet es Organisationsberatungen und -untersuchungen, Personalbedarfsberechnungen und Personalgewinnungsleistungen an. Weiterhin führt es die vermögens- und entschädigungsrechtlichen Verfahren der NS-Verfolgten durch. Es hat für eine einheitliche Durchführung des Vermögensgesetzes sowie des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes und des DDR-Entschädigungserfüllungsgesetzes zu sorgen.

#### **22.3.4 Finanzierung der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt**

Die Treuhandanstalt wurde Anfang 1995 in „Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS)“ umbenannt. Die BvS hat ihre operative Tätigkeit zum 1. Januar 2001 eingestellt und besteht seitdem nur noch als Rechts- und Vermögensträgerin ohne eigenes Personal fort. Gesetzlicher Vertreter der BvS ist seit 1. Januar 2004 ein Abwickler.

Der BvS ist die Möglichkeit eingeräumt, ihr Vermögen im Zuge der Abwicklung auf den Bund, Einrichtungen oder Kapitalgesellschaften des Bundes zu übertragen und damit die Voraussetzungen für ihre Auflösung zu schaffen. Die Erledigung ihrer Aufgaben hat die BvS weitgehend Dienstleistern übertragen. Das Liegenschaftsvermögen hat sie segmentiert und bei Unternehmen konzentriert, die der Bund bzw. die BvS als Beteiligungen halten.

Die BvS erhält wie in den Vorjahren keine Bundeszuwendungen und finanziert ihre Restaufgaben überwiegend selbst. Dem Bund sollen 2011 aus den Beteiligungen an Treuhandnachfolgeeinrichtungen 220 Mio. Euro zufließen, im Jahr 2010 waren es 215,2 Mio. Euro (Ist). Für das Jahr 2012 sind Einnahmen von 90 Mio. Euro geplant. Damit verringern sich die Einnahmen um rund 60 %.

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 DDR. Rechtliche Grundlagen sind das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG) und die zwischen Bund und Ländern abgestimmten Privatisierungsgrundsätze. Die BVVG erzielte im Jahr 2010 Erlöse von 385 Mio. Euro. Insgesamt hat sie seit 1992 mehr als 1 Mio. Hektar Flächen privatisiert und 4,3 Mrd. Euro an den Bund abgeführt. Die BVVG verfügt noch über einen Flächenbestand von 500 000 Hektar mit einem Bilanzwert von 1,7 Mrd. Euro.

Alteigentümer landwirtschaftlicher Flächen, die von Enteignungen betroffen waren, können seit Anfang 2011 zu verbesserten Konditionen BVVG-Flächen erwerben. Das Bundesfinanzministerium erwartet, dass

diese gesetzliche Neuregelung Einnahmeausfälle von 370 Mio. Euro zur Folge hat.

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren mehrfach Verkäufe der BVVG nach dem EALG geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die BVVG gesetzliche Erwerbsvoraussetzungen nicht hinreichend beachtete und subventionserhebliche Tatbestände nicht ausreichend kontrollierte (s. Bemerkung Nr. 23).

- 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 Bundesländern entwickelt und erzielte 2010 bei Umsatzerlösen von 235 Mio. Euro einen Überschuss von 20 Mio. Euro.

- Gesellschaft zur Sanierung und Entwicklung von Altstandorten mbH

Die Gesellschaft zur Sanierung und Entwicklung von Altstandorten mbH (GESA) saniert und verwertet Problemliegenschaften. Sie erwirtschaftete 2010 bei einer Bilanzsumme von 142 Mio. Euro Umsatzerlöse von 7 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat nach einer Prüfung im Jahr 2010 Verbesserungen bei der Liegenschaftsdatenbank und im Portfoliomanagement empfohlen. Erste Verbesserungen hat die GESA bereits erreicht und weitere angekündigt.

- 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 Bundesländern. Sie finanziert sich überwiegend aus Zuwendungen. Sie erhält im Jahr 2011 Bundeszuwendungen von 127 Mio. Euro. Diese Zuwendungen versetzen sie in die Lage, die Verpflichtungen aufgrund eines Verwaltungsabkommens mit den betroffenen Ländern wahrzunehmen.

- Energiewerke Nord GmbH

Die Energiewerke Nord GmbH (EWN) baut die Kernkraftwerke an den Standorten Greifswald und Rheinsberg zurück. Ferner führt sie die notwendigen Entsorgungstätigkeiten bis zur Endlagerung durch. Die Zuwendungen des Bundes an die EWN sind seit Jahren rückläufig (Ist 2010: 98,3 Mio. Euro, Soll 2011: 77,9 Mio. Euro, Soll 2012: 69,0 Mio. Euro).

#### **22.4 Weitere Aufgaben**

Das Bundesfinanzministerium finanziert Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen, die Erkenntnisse für die Vorbereitung, Unterstützung und Umsetzung der Ressortaufgaben, insbesondere politischer Entscheidungen, liefern

sollen (Ressortforschung). Dazu beauftragt es externe Einrichtungen mit Forschungsarbeiten und nutzt Expertensysteme, wie beispielsweise den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium und den Arbeitskreis Finanzwissenschaften.

In den Jahren 2006 bis 2010 waren für die Vergabe von Forschungsaufträgen im Einzelplan 08 zusammen 12,4 Mio. Euro veranschlagt. Die geltende Finanzplanung sieht jährliche Ausgabeermächtigungen von 2 Mio. Euro für Zwecke der Ressortforschung vor.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes will das Bundesfinanzministerium die Arbeit der Expertengremien und die Auftragsforschung stärker miteinander verzahnen, mittelfristige Forschungslinien fortentwickeln, die sich an politischen Prioritäten ausrichten, und das Wissensmanagement zu den gewonnenen Erkenntnissen effektiver gestalten. Damit kann die zielgerichtete Umsetzung der Aufgabenschwerpunkte des Bundesfinanzministeriums gestärkt werden.

## **23 Kat. C    Verbessertes Vertragsmanagement nach Grundstücksverkäufen führt zu Mehreinnahmen**

(Kapitel 0820 Titel 121 01)

### **23.0**

*Die bundeseigene Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH kontrolliert auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes stärker, ob die Käufer vergünstigt veräußelter Grundstücke ihren gesetzlichen und vertraglichen Pflichten nachkommen. Durch diese Verbesserung ihres Vertragsmanagements konnte die Gesellschaft bereits erhebliche Mehreinnahmen erzielen.*

### **23.1**

Die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) verkauft für den Bund ehemals volkseigene land- und forstwirtschaftliche Flächen in den neuen Bundesländern. Berechtigte Personen, beispielsweise Alteigentümer, können von der BVVG Grundstücke vergünstigt erwerben. Der vergünstigte Erwerb ist an Bedingungen geknüpft. Diese sind im Ausgleichsleistungsgesetz und der Flächenerwerbsverordnung geregelt. So müssen Erwerber beispielsweise dauerhaft ortsansässig sein und die vergünstigt erworbenen Flächen selbst bewirtschaften. Erfüllen sie die vertraglichen oder gesetzlichen Bedingungen nicht, kann die BVVG Verzugszinsen und Mehrerlöse einfordern, Vertragsstrafen verhängen oder die Differenz zum Verkehrswert des Grundstücks geltend machen. Ende 2010 betreute die BVVG 20 000 Verträge.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin stichprobenweise das Vertragsmanagement der BVVG. Er stellte fest, dass die BVVG bei mehreren Verkäufen nicht mit der gebote-

nen Sorgfalt kontrollierte, ob die begünstigten Käufer die Bedingungen einhielten. Verstöße deckte die BVVG in mehreren Fällen nicht auf oder ahndete sie nicht.

### **23.2**

Der Bundesrechnungshof hat die BVVG aufgefordert, stärker zu kontrollieren, ob die Käufer ihren gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen nachkommen. Er hat u. a. vorgeschlagen, die BVVG sollte,

- sich von der zuständigen Landesbehörde bestätigen lassen, dass der Erwerber die Flächen selbst bewirtschaftet,
- Verstöße gegen Subventionsvoraussetzungen ahnden, indem sie beispielweise Vertragsstrafen verhängt, und
- Verzugszinsen und Mehrerlöse geltend machen und vermeiden, dass Zinsforderungen verjähren.

### **23.3**

Die BVVG hat wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie hat ihren Datenbestand für das Vertragsmanagement aktualisiert. Mit einem neu entwickelten Fragebogen prüft sie nun umfassender, ob die Käufer die notwendigen Bedingungen erfüllen. Für diese Prüfung holt sie auch Informationen bei den Landesbehörden ein. Ihr Organisationshandbuch hat sie überarbeitet, um eine bessere Vertragsüberwachung sicherzustellen.

Allein in einem Fall hat sie durch das verbesserte Vertragsmanagement eine Nachzahlung von 632 000 Euro erwirken können.

## **Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Einzelplan 09)**

## **24            Entwicklung des Einzelplans 09 Kat. A**

### **24.1            Überblick**

Das Bundeswirtschaftsministerium nimmt Aufgaben des Bundes auf wirtschafts- und technologiepolitischem Gebiet wahr. Es ist für die gesamte Wirtschaftspolitik federführend zuständig. Dazu gehören Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Bergbau, Strukturpolitik sowie Marktordnung und Energiewesen.

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind laut Bundeswirtschaftsministerium darauf ausgerichtet, die Wachstums- und Wettbewerbschancen für den Standort Deutschland zu erhalten und zu verbessern. Wichtiges Ziel sei es, Arbeitsplätze zu schaffen und einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern. Ein wesentlicher Teil der Maßnahmen

ist die Förderung neuer Technologien und Innovationen, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen. 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 2010 Ausgaben von insgesamt 6,1 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht 2 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Im Jahr

2010 gab das Bundeswirtschaftsministerium 6,1 Mrd. Euro aus. Die größten Ausgabenblöcke bildeten die Zuweisungen und Zuschüsse mit 3,5 Mrd. Euro und die Investitionsausgaben mit 1,7 Mrd. Euro. Die Personalausgaben beliefen sich auf 595 Mio. Euro und die sächlichen Verwaltungsausgaben auf 239 Mio. Euro.

Die Einnahmen waren mit 0,5 Mrd. Euro veranschlagt, eingenommen hat das Bundeswirtschaftsministerium 4,9 Mrd. Euro. Davon entfielen 4,4 Mrd. Euro auf Erlöse der Bundesnetzagentur aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang zu Telekommunikationsdiensten.

Für das Jahr 2010 waren im Einzelplan 09 Verpflichtungsermächtigungen von 2,4 Mrd. Euro veranschlagt. Davon hat das Bundeswirtschaftsministerium 1,8 Mrd. Euro in Anspruch genommen.

Tabelle 24.1

**Übersicht über den Einzelplan 09  
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

|                                                    | 2010<br>Soll                           | 2010<br>Ist | Ab-<br>weichung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll       | 2012<br>Haus-<br>halts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------|-----------------------------|--------------------|------------------------------------|-------------------------------|
|                                                    | in Mio. Euro                           |             |                             |                    |                                    | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                           | 6 124                                  | 6 081       | -43                         | 6 117              | 6 138                              | 0,3                           |
| darunter:                                          |                                        |             |                             |                    |                                    |                               |
| • Ministerium und Versorgung                       | 239                                    | 246         | 7                           | 250                | 259                                | 3,6                           |
| • Steinkohlenbergbau                               | 1 469                                  | 1 425       | -44                         | 1 472              | 1 424                              | -3,3                          |
| • Raumfahrtförderung                               | 1 115                                  | 1 115       | 0                           | 1 152              | 1 203                              | 4,4                           |
| • Fördermittel für kleine und mittlere Unternehmen | 797                                    | 786         | -11                         | 888                | 1 013                              | 14,1                          |
| • Förderung bestimmter Wirtschaftszweige           | 687                                    | 583         | -104                        | 678                | 704                                | 3,8                           |
| • Regionalförderung                                | 664                                    | 755         | 91                          | 651                | 558                                | -14,3                         |
| Einnahmen des Einzelplans                          | 464                                    | 4 901       | 4 437                       | 323                | 363                                | 12,4                          |
| darunter:                                          |                                        |             |                             |                    |                                    |                               |
| • Gebühren der BNetzA                              | 223                                    | 4 474       | 4 160                       | 78                 | 78                                 | 0                             |
| • Geldbußen und Geldstrafen beim BKartAmt          | 175                                    | 124         | -51                         | 180                | 180                                | 0                             |
| Verpflichtungsermächtigungen                       | 2 388 <sup>a</sup>                     | 1 807       | -581                        | 3 139              | 2 408                              | -23,3                         |
|                                                    | <b>Planstellen/Stellen<sup>b</sup></b> |             |                             |                    |                                    | <b>in %</b>                   |
| Personal                                           | 8 116 <sup>c</sup>                     | 7 767       | -349                        | 8 035 <sup>c</sup> | 8 050 <sup>c</sup>                 | 0,2                           |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>b</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

<sup>c</sup> Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Stelleneinsparung (im Jahr 2010: -101, im Jahr 2011: -139, im Jahr 2012: -276).

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 09; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 09, Stand: 6. Juli 2011.



Zum Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums gehören sechs Behörden. Ihre Aufgaben liegen im technisch-wissenschaftlichen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik.

- Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt ist das nationale Metrologie-Institut mit wissenschaftlich-technischen Dienstleistungsaufgaben. Sie betreibt Forschung und Entwicklung auf den Gebieten des Messwesens und der Messtechnik und ist insbesondere für die Prüfung, Zulassung und Kalibrierung technischer Geräte zuständig. Sie arbeitet an der Entwicklung gesetzlicher Regelungen mit und berät die Bundesregierung und die Wirtschaft sowie nationale und internationale Organisationen.
- Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle nimmt administrative Aufgaben des Bundes in der Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung und im Energiebereich wahr. Eine Kernaufgabe des Amtes ist die Ausfuhrkontrolle.
- Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung betreibt Forschung und Entwicklung für die Sicherheit in Technik und Chemie, führt physikalische und chemische Prüfungen von Stoffen und Anlagen durch und stellt Referenzverfahren und Referenzmaterialien bereit. Sie arbeitet an der Entwicklung gesetzlicher Regelungen mit und berät die Bundesregierung und die Wirtschaft sowie nationale und internationale Organisationen.

- Das Bundeskartellamt befasst sich mit allen Wettbewerbsbeschränkungen, die sich in Deutschland auswirken. Grundlage seiner Tätigkeit ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Daneben wendet das Bundeskartellamt europäisches Wettbewerbsrecht an, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen und die Europäische Kommission nicht selbst tätig wird.
- Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe berät die Bundesregierung und die Industrie in geowissenschaftlichen und rohstoffwirtschaftlichen Fragen und wirkt mit bei der Sicherung der Versorgung mit mineralischen und Energierohstoffen. Sie führt Rohstoffforschung, Geo-Umwelt- und Geo-Risikoforschung durch und wirkt mit bei Maßnahmen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle. Sie betreibt das nationale Seismologische Datenzentrum zur Verifikation des weltweiten nuklearen Teststopp-Abkommens.
- Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen hat den Auftrag, durch Regulierung in den genannten Bereichen den Wettbewerb zu fördern, für einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu sorgen sowie flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten. Sie nimmt außerdem Überwachungsaufgaben nach dem Signaturgesetz und dem Gesetz über den Vorrang Erneuerbarer Energien wahr. Im Bereich der ökonomischen Regulierung entscheidet die Behörde in gerichtsähnlich ausgestalteten Beschlusskammerverfahren.

Tabelle 24.2

**Übersicht über den Geschäftsbereich  
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie**

| Behörde                                           | Einnahmen 2010<br>(Ist) | Ausgaben 2010<br>(Ist) | Planstellen/Stellen<br>Ist am 1. Juni 2010 |
|---------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|--------------------------------------------|
|                                                   | in Mio. Euro            |                        |                                            |
| Bundesministerium (einschließlich Versorgung)     | 6                       | 246                    | 1 532                                      |
| Physikalisch-Technische Bundesanstalt             | 33                      | 158                    | 1 279                                      |
| Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle     | 1                       | 56                     | 749                                        |
| Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung  | 27                      | 134                    | 1 052                                      |
| Bundeskartellamt                                  | 130                     | 23                     | 279                                        |
| Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe | 19                      | 75                     | 553                                        |
| Bundesnetzagentur                                 | 4 480                   | 155                    | 2 323                                      |

Quelle: Rechnung über den Haushalt für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan 09.



## **24.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung**

Die Ausgaben im Einzelplan 09 sollen vom Jahr 2010 zum Jahr 2011 um 0,1 % abnehmen. Ihr Rückgang wird damit deutlich geringer sein, als der der gesamten Ausgaben des Bundeshaushalts.

Das Bundeswirtschaftsministerium verwendet die Mittel aus dem Einzelplan 09 überwiegend für Fördermaßnahmen. Im Jahr 2010 gab es dafür 5 Mrd. Euro aus; das entspricht 86 % der Gesamtausgaben des Einzelplans.

## **24.3 Wesentliche Ausgabenbereiche**

### **24.3.1 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 2018 sozialverträglich zu beenden.

Die RAG AG betreibt den Steinkohlenbergbau in Deutschland. Im Jahr 2010 zahlte ihr das Bundeswirtschaftsministerium 1 319 Mio. Euro als Zuschuss zu ihren Aufwendungen für den Steinkohlenbergbau des Jahres 2009. Im Jahr 2011 sind hierfür Ausgaben von 1 350 Mio. Euro und 1 312 Mio. Euro für das Jahr 2012 vorgesehen. Die Zuschüsse sind damit der größte 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 2010 betrug der Bundesanteil 106 Mio. Euro. Für das Jahr 2011 sind 122 Mio. Euro und für das Jahr 2012 112 Mio. Euro vorgesehen.

### **24.3.2 Raumfahrtförderung**

Der größte Teil der Mittel für Raumfahrt fließt als Mitgliedsbeitrag und freiwillige Leistungen an die Europäische Weltraumorganisation ESA. Im Jahr 2010 zahlte der Bund 613 Mio. Euro. Im Haushalt 2011 sind dafür etwas mehr als 611 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2012 sind 619 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 2010 auf 222 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2011 sind dafür 242 Mio. Euro eingeplant. Der Ansatz steigt im Jahr 2012 auf 270 Mio. Euro. Das nationale Weltraumprogramm ist eng mit den Programmen der ESA verknüpft. Neben Projekten auf nationaler Ebene fördert das Bundeswirtschaftsministerium Beiträge zur Nutzung und Vorbereitung der Nutzung von ESA-Vorhaben. Außerdem umfasst das nationale Weltraumprogramm Projekte und Missionen in internationaler Zusammenarbeit. Aus dem Titel können auch Ausgaben für die Ausstattung mit Geräten, flankierende Maßnahmen zur Erreichung der Programmziele sowie zum Wissenstransfer und 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 6 900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in 33 Instituten und Einrichtungen an 13 Standorten.

Das DLR erhielt im Jahr 2010 für seinen Betrieb eine institutionelle Förderung von knapp 227 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2011 soll die Grundfinanzierung entsprechend dem Pakt für Forschung und Innovation um jährlich 5 % bis zum Jahr 2015 steigen. Für das Haushaltsjahr 2011 sind 242 Mio. Euro im Einzelplan 09 veranschlagt. Für das Jahr 2012 sind im Regierungsentwurf Ausgaben von 254 Mio. Euro eingeplant. Darüber hinaus sieht der Haushaltsplan 2011 Mittel für Investitionen des DLR bis zu 56 Mio. Euro vor. Der Ansatz für das Jahr 2012 beträgt 60 Mio. Euro. Die Ausgaben im Jahr 2010 beliefen sich auf 54 Mio. Euro.

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. Einzelplan 30 Nr. 76).

### **24.3.3 Fördermittel für kleine und mittlere Unternehmen**

#### **24.3.3.1 Forschung, Entwicklung und Innovation in mittelständischen Unternehmen**

Mit 598 Mio. Euro förderte das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2010 die Forschung, Entwicklung und Innovation in mittelständischen Unternehmen sowie wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen.

Den Schwerpunkt bildet das „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM). Das technologie- und branchenoffene Programm soll die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen nachhaltig fördern und einen Beitrag für deren Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit leisten. Die dafür vorgesehenen Mittel wurden schrittweise auf 389 Mio. Euro im Jahr

2011 erhöht und sollen im Jahr 2012 auf 499 Mio. Euro steigen. Bis zum Jahr 2014 ist der weitere Ausbau auf 516 Mio. Euro geplant. Weitere Förderinitiativen zielen insbesondere auf die verstärkte Gründung technologieorientierter Unternehmen und dauerhafte Forschungsoperationen, die kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu Forschungsergebnissen erleichtern sollen.

#### **24.3.3.2 Förderung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit**

Kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und Angehörige freier Berufe erhielten im Jahr 2010 insgesamt 188 Mio. Euro, um sie in ihrer Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Schwerpunkte bildeten

- Zinszuschüsse im Rahmen von Förderprogrammen des ERP-Sondervermögens,
- 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.

Im Haushaltsjahr 2011 stehen dafür 189 Mio. Euro zur Verfügung. Für das Jahr 2012 sieht der Regierungsentwurf 191 Mio. Euro vor.

#### **24.3.4 Förderung bestimmter Wirtschaftszweige**

##### **24.3.4.1 Informations- und Kommunikationswirtschaft**

Das Bundeswirtschaftsministerium förderte für die Informations- und Kommunikationswirtschaft die Infrastruktur und die Entwicklung von neuen Technologien und Anwendungen mit insgesamt 91 Mio. Euro. Schwerpunkte sind dabei das „Internet der Dinge“ (Vernetzung und Steuerung von Alltagsobjekten), das „Internet der Energie“ (Entwicklung und Erprobung eines IKT-basierten 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 für Mittelstand, Verwaltung und Wohnen energieeffiziente Informations- und Kommunikationstechnologien sowie bei kleinen und mittleren Unternehmen und Handwerk die Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechniken unterstützt werden. Im Jahr 2011 sind Ausgaben von 150 Mio. Euro und für das Jahr 2012 von 99 Mio. Euro vorgesehen. Der Aufwuchs im Jahr 2011 betrifft vor allem die Zuschüsse zu Umstellungskosten aus der Freigabe von Frequenzen.

##### **24.3.4.2 Außenwirtschaft**

Die Ausgaben für die Außenwirtschaftsförderung im Jahr 2010 betrugen 220 Mio. Euro. Ein Schwerpunkt war die Unterstützung der Auslandshandelskammern und der Delegierten der deutschen Wirtschaft mit 33,5 Mio. Euro.

Für die institutionelle Förderung der „Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI)“ zahlte das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2010 17 Mio. Euro. Für Gemeinschaftsausstellungen kleiner und mittlerer Unternehmen bei Messen im Ausland gab es insgesamt 38 Mio. Euro aus. Zudem wird die Beteiligung des Bundes an Weltausstellungen im Ausland aus dem Einzelplan finanziert. Im Jahr 2011 sollen die Ausgaben für die Außenwirtschaftsförderung bei 220 Mio. Euro bleiben und im Jahr 2012 auf 278 Mio. Euro ansteigen.

##### **24.3.4.3 Luftfahrtforschung und -technologien**

Im Jahr 2010 betrugen die Ausgaben für die Förderung der Luftfahrtforschung und -technologien 151 Mio. Euro. Im Luftfahrtforschungsprogramm IV fördert das Bundeswirtschaftsministerium einzelne Forschungsvorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie und gewährt Investitionszuschüsse für die notwendige Forschungsinfrastruktur. Förderschwerpunkte sollen die Entwicklung von Technologien für Luftfahrzeuge und Antriebe der nächsten Generation sowie Methoden sein, um den spezifischen Energieverbrauch sowie die Lärm- und Schadstoffemissionen zu senken.

Der Bund unterstützt entsprechend seinen internationalen Verpflichtungen die Entwicklung ziviler Luftfahrzeuge einschließlich Ausrüstungskomponenten und Triebwerken. Im Jahr 2011 sind Ausgaben für die Titelgruppe Förderung der Luftfahrtforschung und -technologien von 161 Mio. Euro veranschlagt. Sie sollen im Jahr 2012 auf 165 Mio. Euro steigen.

##### **24.3.4.4 Maritime Wirtschaft, Mobilität und Verkehrstechnologien**

Für die Förderungen der Maritimen Wirtschaft, der Mobilität und von Verkehrstechnologien gab das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2010 insgesamt 87 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2011 sind 114 Mio. Euro vorgesehen. Wegen der Verlagerung der Mittel für Elektromobilität in den Energie- und Klimafonds werden im Jahr 2012 im Einzelplan 09 nur noch 106 Mio. Euro veranschlagt.

Ein Förderschwerpunkt ist das Forschungsprogramm „Mobilität und Verkehrstechnologien“ der Bundesregierung. Hierunter fallen insbesondere Technologieprojekte zu alternativen Antrieben, innovative Seehafentechnologien, ein Projekt zur Optimierung der landseitigen Abfertigung an großen Verkehrsflughäfen und Projekte zu Fahrerassistenzsystemen sowie die Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans Elektromobilität.

Beim Schiffbau, der Meerestechnik und der Werftindustrie fördert das Bundeswirtschaftsministerium im Programm „Schifffahrt und Meerestechnik für das 21. Jahrhundert“ die Erforschung und Entwicklung neuer Technologien. Es leistet hierzu Innovationsbeihilfen an die Werftindustrie und gewährt Zinszuschüsse für Schiffbaukredite. In der nicht-schiffbaulichen Meerestechnik unterstützt es Forschungsaktivitäten zur Unterwasserförderung von Erdöl und Erdgas sowie zur unterseeischen Gewinnung von Methanhydraten.

#### 24.3.4.5 Tourismus

Für die Förderung des Tourismus gab das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2010 insgesamt 30 Mio. Euro aus. In den Jahren 2011 und 2012 sollen die Ausgaben 29 Mio. Euro betragen. Sie entfallen überwiegend auf die Unterstützung des institutionellen Zuwendungsempfängers „Deutsche Zentrale für Tourismus e. V.“ (DZT). Die DZT soll Deutschland international als Reiseland positionieren. Mit weiteren Mitteln fördert das Bundeswirtschaftsministerium die Leistungssteigerung im Tourismusgewerbe, vornehmlich Fortbildungsveranstaltungen für Fach- und Führungskräfte aus allen Bereichen des Tourismus.

#### 24.3.5 Regionalförderung

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 2010 betrug der Bundesanteil 598 Mio. Euro. Im Bundeshaushalt 2011 sind 611 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2012 sieht 558 Mio. Euro vor. Die Bundesregierung plant, den Bundesanteil bis zum Jahr 2013 auf 536 Mio. Euro zu verringern.

Ziel der GRW-Förderung 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 Gemeinden und Gemeindeverbände Zuschüsse für wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen erhalten.

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.

#### 24.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

##### 24.4.1 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

2010 beliefen sich die Einnahmen aus Geldbußen und Geldstrafen auf 124 Mio. Euro. Das Bundeskartellamt rechnet für die Jahre 2011 und 2012 mit Bußgeldeinnahmen von 180 Mio. Euro.

##### 24.4.2 Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur nahm im Jahr 2010 Gebühren, Beiträge und Auslagen von 4,5 Mrd. Euro ein. Die hohen Einnahmen beruhen größtenteils auf der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang zu Telekommunikationsdiensten (GSM und UMTS). Im Jahr 2011 hat die Bundesnetzagentur Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Auslagen von 79 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2012 sind Einnahmen von 78 Mio. Euro eingeplant.

#### 24.5 Ausblick

Vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2014 sollen nach dem bis zum Jahr 2014 gültigen Finanzplan die Ausgaben im Einzelplan 09 um 80 Mio. Euro sinken, das entspricht einem Rückgang um 1,3 %. Einsparungen ergeben sich in diesem Zeitraum vor allem bei der Steinkohleförderung (-195 Mio. Euro) und bei der Regionalförderung (-105 Mio. Euro). Demgegenüber sind bei der Mittelstandsförderung zusätzliche Mittel von 136 Mio. Euro geplant.

#### 25 KfW verbessert Bearbeitungsprozesse bei der Umsetzung eines Konjunkturprogramms

##### 25.0

*Die Kreditanstalt für Wiederaufbau hat das Verfahren zur Umsetzung eines Konjunkturprogramms verbessert. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat sie die Kommunikation mit Banken und Kreditnehmern gestärkt sowie ihre Bearbeitungsprozesse beschleunigt. Die Veränderungen könnten dazu beitragen, dass mittelständische Unternehmen schneller Kredite aus dem Konjunkturprogramm erhielten.*

##### 25.1

Die in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 eingetretene weltweite Wirtschaftskrise belastete in erheblichem Maße die Absatzmöglichkeiten des exportorientierten deutschen Mittelstands. Deshalb setzte sich die Bundesregierung Ende 2008 das Ziel, die Kreditversorgung der mittelständischen Wirtschaft zu verbessern. Mittels eines Sonderprogramms stellte die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ein Kreditvolumen von 40 Mrd. Euro bereit. Davon waren 29 Mrd. Euro für Kredite an Unternehmen vorgesehen.

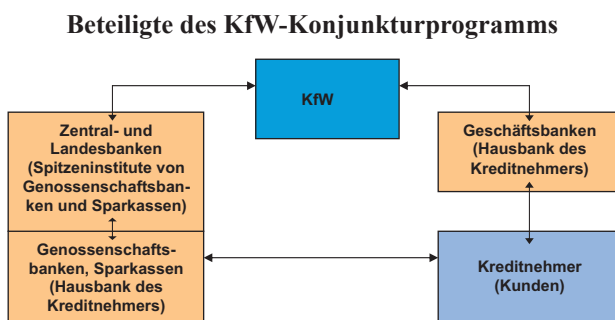
Die KfW ist die Förderbank des Bundes. Sie hat u. a. die Aufgabe, kleinere und mittlere Unternehmen mit Krediten zu versorgen sowie den Mittelstand und Existenzgründer zu fördern. Dazu legt sie eine Vielzahl von Programmen auf. Die Programme wickelt sie nicht selbst ab, da sie über kein Filialnetz verfügt. Deshalb kooperiert die



KfW mit den Hausbanken der Kreditnehmer. Hierzu zählen die Geschäftsbanken, die Sparkassen und die Genossenschaftsbanken. Mit den Genossenschaftsbanken und Sparkassen arbeitet die KfW traditionell nur mittelbar über deren Spitzenorganisationen, nämlich die Zentralinstitute und Landesbanken, zusammen. Die Hausbanken bearbeiten die Anträge der Kunden, bereiten die Kreditverträge vor und leiten diese an die KfW weiter. Nach Zustimmung der KfW schließen die Hausbanken die Kreditverträge ab. Eine direkte Geschäftsverbindung zwischen KfW und Kreditnehmer besteht nicht.

Entsprechend diesen Grundsätzen wurde das Konjunkturprogramm umgesetzt. Die nachfolgende Darstellung zeigt die Beteiligten des Programms und die Kommunikationsbeziehungen:

Abbildung 25.1



Quelle: Bundesrechnungshof

In den Jahren 2008 und 2009 wurde das Konjunkturprogramm nur mäßig in Anspruch genommen. Bis zum 31. Dezember 2010 zahlte die KfW 9,1 Mrd. Euro und damit ein Drittel des Budgets für Einzelkredite aus. Das zuständige Bundeswirtschaftsministerium wertete dies als Erfolg, da nicht beabsichtigt gewesen sei, das Gesamtvolumen vollständig auszuschöpfen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Herbst 2009 die Bearbeitungsprozesse der KfW zur Umsetzung des Konjunkturprogramms. Dabei ging er u. a. der Frage nach, wie die KfW die Hausbanken über das Konjunkturprogramm und seine Änderungen informierte. Des Weiteren untersuchte er, ob und ggf. wie die KfW mit den Kreditnehmern kommunizierte und die Bewilligung von Krediten beschleunigt werden kann.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung Folgendes fest:

- Für das Förderprogramm erstellte die KfW Merkblätter und Bankenrundschriften, in denen sie u. a. das Antragsverfahren beschrieb. Eine Reihe von Geschäftsbanken bereitete diese Informationen für ihre Beschäftigten und Kreditnehmer nochmals auf.
- Die KfW verzichtete bei Kontakten mit potenziellen Kreditnehmern darauf, kundenspezifische Daten systematisch zu erfassen. Hierzu zählen z. B. Wünsche zur Kredithöhe und -laufzeit, die geplante Verwendung der Mittel sowie Name und Adresse des Kunden.

- Die mit den Kreditanträgen eingereichten Unterlagen waren weit überwiegend unvollständig. Die KfW wartete zunächst ab, ob die Hausbanken Unterlagen von sich aus nachreichen. Oft musste sie für die Antragsentscheidung erforderliche Unterlagen nachfordern. Die Bearbeitung der Anträge war deshalb häufig unterbrochen. Kreditnehmer, Hausbanken und die KfW mussten sich mehrfach mit demselben Vorgang befassen.
- Die KfW kommunizierte nicht direkt mit Genossenschaftsbanken und Sparkassen. Anders als bei den Geschäftsbanken mussten sämtliche Anliegen über die jeweiligen Spitzeninstitute, die Zentral- und Landesbanken, geleitet werden.

## 25.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Kredite von 9,1 Mrd. Euro (Stand: 31. Dezember 2010) häufig nur schleppend an die Kreditnehmer ausgezahlt wurden. Er hat hierfür als eine Ursache Defizite in den Bearbeitungsprozessen der KfW festgestellt. Im Einzelnen hat er bemängelt:

- Merkblätter und Bankenrundschriften der KfW waren für Bankbeschäftigte und insbesondere für potenzielle Kreditnehmer schwer verständlich. Dies war der Grund, warum Geschäftsbanken diese Unterlagen nochmals aufbereiteten. Der Bundesrechnungshof hat der KfW vorgeschlagen, Bankenrundschriften und Merkblätter durch veranschaulichende Darstellungen und Beispiele zu ergänzen.
- Soweit die KfW potenzielle Kreditnehmer beriet, erfasste sie weder spezifische Kundendaten noch Rückmeldungen. Der Bundesrechnungshof hat der KfW empfohlen, Kunden zu befragen und mit deren Erlaubnis die Daten zu sichern und anschließend auszuwerten. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollte sie heranziehen, um ihre Bearbeitungsverfahren zu verbessern.
- Die Kreditanträge waren oft unvollständig. Dies verzögerte die Bearbeitung und die Auszahlung der Kredite. Der Bundesrechnungshof hat der KfW empfohlen, die Vertriebspartner (Spitzeninstitute, Hausbanken) verstärkt auf die Folgen unvollständiger Antragsunterlagen hinzuweisen. Zudem war es umständlich und bürokratisch, Unterlagen von Sparkassen und Genossenschaftsbanken über deren Spitzeninstitute anzufordern. Der Bundesrechnungshof hat der KfW empfohlen, direkt mit Sparkassen und Genossenschaftsbanken zu kommunizieren.

## 25.3

Die KfW hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und größtenteils umgesetzt:

- Die Vorschläge zur Verbesserung der Verständlichkeit der Bankenrundschriften und Merkblätter hat sie in die Entwicklung eines Konzeptes zur zielgruppenspezifischen Ausrichtung von KfW-Förderprogrammen

integriert. Die Verständlichkeit von Bankenrundschriften hat sie umgehend verbessert.

- Die Pflege von Kontakten mit potenziellen Kreditnehmern will die KfW konzeptionell aufgreifen. Mittlerweile führt sie Kundenbefragungen mit sogenannten „Response-Karten“ durch. Auf diese tragen die potenziellen Kreditnehmer ihre Adressen und Interessenschwerpunkte ein. Diese Daten können von der KfW gezielt zum Aufbau einer nachhaltigen Kundenbindung genutzt werden. Die „Response-Karten“ setzt die KfW inzwischen bei allen überregionalen Messen ein. Zudem erfasst sie Beschwerden und Anregungen aus Beratungsgesprächen.
- Bei der Mittelstandsförderung hat die KfW die Bearbeitung von Förderanträgen modifiziert. Soweit wesentliche Antragsunterlagen fehlen, wird nach Ablauf einer festgelegten Frist ein allgemeines Anforderungsschreiben versandt. Ausstehende Kreditunterlagen liegen so schneller vor. Dies verkürzt die Bearbeitungsdauer.
- Schließlich ist die KfW dazu übergegangen, Rückfragen zu Anträgen im Konjunkturprogramm direkt mit Genossenschaftsbanken und Sparkassen zu klären. Zentral- und Landesbanken haben dieser Vorgehensweise grundsätzlich zugestimmt. Dies verkürzt die Kommunikationswege und beschleunigt die Kreditvergabe.

#### 25.4

Die verbesserten Arbeitsprozesse haben dazu beigetragen, dass mittelständische Unternehmen schneller Kredite erhielten. Diese Verbesserungen im Konjunkturprogramm kann die KfW ggf. auch auf andere Geschäftsfelder und Programme übertragen. Dies gilt insbesondere für die Auswertung von Kundendaten, die direkte Kommunikation mit Sparkassen und Genossenschaftsbanken sowie die Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens.

### **26 Kat. C Bundesnetzagentur schafft Voraussetzungen für wirksame Interne Revision (Kapitel 0910)**

#### 26.0

*Die Bundesnetzagentur hat wesentliche Voraussetzungen für eine wirksame Interne Revision geschaffen. Sie hat eine Risikoanalyse durchgeführt und richtet ihre Prüfungsplanung daran aus. Damit folgt sie wiederholten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.*

*Die eingeleiteten oder bereits umgesetzten Veränderungen können die Arbeit und die Wirkung der Internen Revision in der Bundesnetzagentur deutlich verbessern. Sie fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln und beugen Fehlentwicklungen vor.*

#### 26.1

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) ist eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums. Ihre Aufgabe ist es, für Wettbewerb, Qualität und Transparenz auf den Märkten für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post- und Eisenbahninfrastruktur zu sorgen.

Interne Revisionen in der Bundesverwaltung nehmen Prüfungs- und Kontrollaufgaben wahr und unterstützen die Behördenleitungen bei ihren Führungsaufgaben. Dabei spielen Analyse und Kontrolle von Risiken eine wichtige Rolle. Interne Revisionen untersuchen das Verwaltungshandeln nach den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Hierbei prüfen sie auch die Anwendung und Wirksamkeit interner Kontroll- und Steuerungssysteme der Behörde, wie Vieraugenprinzip, Zeichnungsvorbehalte oder Controlling. Ein wichtiger Grund für den Einsatz einer Internen Revision ist die präventive Wirkung, da sie jederzeit behördliche Abläufe, Prozesse und Entscheidungen prüfen kann.

Der Bundesrechnungshof untersuchte wiederholt die Einrichtung, Arbeit und Wirksamkeit der Internen Revision bei der Bundesnetzagentur und deren Vorgängerbehörde. In den Jahren 2001 und 2004 hatte er gravierende Defizite bei Organisation und Einsatz der Internen Revision festgestellt. So verfügte die Bundesnetzagentur bis zu diesem Zeitpunkt über keine eigenständige Organisationseinheit, die Funktionen der Internen Revision wahrnahm. Stattdessen erledigte ein Mitarbeiter des Haushaltsreferates diese Aufgaben mit. Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Einrichtung und Arbeitsweise einer Internen Revision hatte die Bundesnetzagentur anerkannt und zugesagt, die Empfehlungen umzusetzen.

Im Jahr 2010 kontrollierte der Bundesrechnungshof, ob die Bundesnetzagentur die Mängel beseitigt hatte. Er legte hierfür als Prüfungsmaßstab seine Sollvorstellungen zum Aufbau und zur Wirksamkeit Interner Revisionen in der Bundesverwaltung zugrunde (Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 4). Ergänzend berücksichtigte er Empfehlungen und Handreichungen des Bundesinnenministeriums (Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 47). Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesnetzagentur erst im Jahr 2006 eine eigenständige Interne Revision eingerichtet hatte. Die früher bereits festgestellten Mängel bestanden überwiegend fort:

- Die Leitung hatte das Revisionshandbuch noch nicht genehmigt. Damit waren Aufgaben, Pflichten und Befugnisse nicht verbindlich festgelegt.
- Die Interne Revision erledigte auch Verwaltungsaufgaben. Aus diesem Grund war nicht sichergestellt, dass sie unabhängig und neutral handeln konnte.
- Die Bundesnetzagentur bezog nicht alle Aufgabenbereiche in ihre Risikoanalyse ein. Deren Ergebnis bildet jedoch die Grundlage für einen risikoorientierten Prüfungsplan.



- Die Interne Revision war nicht angemessen mit Personal ausgestattet.
- Die Bundesnetzagentur verzichtete darauf, für jede Prüfung die Arbeitstage der Prüfer festzulegen. Bedeutung und Gewichtung der Prüfungsthemen waren so nicht zu erkennen.
- Die Interne Revision verfasste keine Berichte über die Ergebnisse ihrer Prüfungen. Damit war die Leitung nicht darüber informiert, mit welchem Ergebnis die für das abgelaufene Jahr geplanten Prüfungen erledigt wurden.
- Die Bundesnetzagentur besaß keine Informationen darüber, wie die von der Internen Revision aufgedeckten Mängel beseitigt wurden.

## 26.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesnetzagentur die zugesagten Verbesserungen beim Aufbau und Einsatz einer Internen Revision nicht umgesetzt hat. Er hat auf den Stellenwert einer funktionsfähigen Internen Revision und die Verantwortung der Behördenleitung für dieses Instrument hingewiesen. Betont hat der Bundesrechnungshof die präventiven Wirkungen der Internen Revision. Dadurch ließen sich Mängel in der Aufgabenerledigung der Behörde und unwirtschaftliches Verhalten begrenzen.

Um eine funktionsfähige und nachhaltige Interne Revision zu schaffen, hat der Bundesrechnungshof seine Empfehlungen wiederholt und konkretisiert:

- Die Vorgaben für die Arbeit der Internen Revision sollten von der Leitung genehmigt und damit verbindlich werden.
- Die Interne Revision sollte unmittelbar der Leitung der Behörde unterstellt werden, um effizient und objektiv prüfen zu können.
- Die Bundesnetzagentur sollte ihr Risikopotenzial mittels einer systematischen Risikoanalyse ermitteln. Damit sollte sie die ihrer Arbeit innewohnenden Risiken hinsichtlich der möglichen Schadenshöhe und ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit ermitteln.
- Der Personalbedarf für die Interne Revision sollte an den Ergebnissen der Risikoanalyse ausgerichtet werden.
- Den jährlichen Arbeitsplänen als Grundlage der Arbeit der Internen Revision sollte die Bundesnetzagentur eine größere Bedeutung schenken. Dabei sollte die Interne Revision Prüfungen risikoorientiert planen, Personal- und Zeitressourcen festlegen und die Planung von der Leitung genehmigen lassen.
- Die Behördenleitung sollte über die Vorschläge der Internen Revision entscheiden. Darüber hinaus sollte sie regelmäßig über den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen unterrichtet werden.

- Nach Abschluss des Prüfungsjahres sollte die Interne Revision der Leitung über ihre wesentlichen Prüfungsergebnisse schriftlich berichten.

## 26.3

Die Bundesnetzagentur hat die Kritik des Bundesrechnungshofes in allen Punkten anerkannt. Seine Empfehlungen hat sie nunmehr größtenteils umgesetzt. Gegenwärtig ist folgender Stand erreicht:

- Das maßgebende Regelwerk für die Interne Revision hat der Präsident der Bundesnetzagentur in Kraft gesetzt.
- Um ihre Aufgaben effizient wahrzunehmen, hat die Bundesnetzagentur eine erste systematische Risikoanalyse vorgenommen.
- Nachdem die Interne Revision auf dieser Grundlage die Risiken bewertet hatte, hat sie für das Jahr 2011 einen Arbeitsplan mit Zeit- und Kapazitätsvorgaben erstellt. Diesen hat die Behördenleitung genehmigt.
- Ferner hat die Interne Revision der Leitung für das Jahr 2010 einen Bericht mit den wesentlichen Prüfungsergebnissen vorgelegt.

Die Bundesnetzagentur hat damit begonnen, die Risikoanalyse auszuweiten und zu verfeinern. Deren Ergebnisse will sie auch nutzen, um den angemessenen Personalbestand für ihre Interne Revision zu ermitteln. Sie hat angekündigt, bereits im Jahr 2011 den Stand der Umsetzung von Empfehlungen der Internen Revision in geeigneter Form zu überwachen und zu dokumentieren. Sie hat zugesagt, zum 1. Januar 2012 die Interne Revision unmittelbar dem Präsidenten zu unterstellen.

## 26.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesnetzagentur beim Aufbau und Einsatz der Internen Revision bedeutende Fortschritte erzielt hat. Er sieht in den Verbesserungen eine gute Grundlage, die Aufgaben der Internen Revision wirkungsvoll und nachhaltig wahrzunehmen. Er erwartet von der Bundesnetzagentur, dass sie die noch ausstehenden Schritte termingerecht umsetzt. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit vom Erfolg der Maßnahmen überzeugen.

## Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Einzelplan 10)

### 27 Entwicklung des Einzelplans 10 Kat. A

#### 27.1 Überblick

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nimmt die Regierungsaufgaben auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft

schaft, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Verbraucherpolitik wahr. Es sieht die Schwerpunkte seiner Tätigkeit in der

- Ernährungsaufklärung und Verbesserung der Lebensmittelsicherheit,
- Information der Verbraucher und
- Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gestaltet inhaltlich 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. Zum 1. Juni 2010 hat es sich umstrukturiert, um u. a. die

nachhaltige Land- und Forstwirtschaft organisatorisch stärker mit Umwelt-, Klima- und Energieaspekten zu verzahnen.

Um seine Ziele zu erreichen, führt das Bundesministerium verschiedene Programme zur Förderung der Landwirtschaft, der Forschung und Innovation und des Verbraucherschutzes durch. 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 aus den jeweiligen Förderprogrammen finanziert. Daneben fördert das Bundesministerium mit jährlichen Zuwendungen Einrichtungen wie den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V., die Ziele der Verbraucheraufklärung und des Verbraucherschutzes verfolgen.

Tabelle 27.1

**Übersicht über den Einzelplan 10  
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

|                                                                                | 2010<br>Soll        | 2010<br>Ist        | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                                                | in Mio. Euro        |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                                                       | 5 836               | 5 721              | -115                        | 5 492        | 5 280                         | -3,9                          |
| darunter:                                                                      |                     |                    |                             |              |                               |                               |
| • Ministerium                                                                  | 71                  | 80                 | 9                           | 75           | 76                            | 1,3                           |
| • Landwirtschaftliche Sozialpolitik                                            | 3 800               | 3 898              | 98                          | 3 729        | 3 692                         | -1,0                          |
| • Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ | 675                 | 667                | -8                          | 590          | 590                           | 0                             |
| • Forschung und Innovation (einschließlich Nachwachsende Rohstoffe)            | 495                 | 442                | -53                         | 443          | 450                           | 1,6                           |
| • Förderung der Landwirtschaft                                                 | 316                 | 198                | -118                        | 216          | 16                            | -92,6                         |
| • Verbraucherpolitik                                                           | 148                 | 137                | -11                         | 160          | 149                           | -6,9                          |
| Einnahmen des Einzelplans                                                      | 155                 | 173                | 18                          | 62           | 59                            | -4,8                          |
| Verpflichtungsermächtigungen                                                   | 1 225 <sup>a</sup>  | 495                | -730                        | 1 294        | 1 232                         | 4,9                           |
|                                                                                | Planstellen/Stellen |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Personal                                                                       | 4 123,2             | 4 008 <sup>b</sup> | 115,2                       | 4 095,6      | 4 092,3                       | -0,1                          |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>b</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 10; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 10, Stand: 1. Juli 2011.

Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums gehören – neben der BLE – das Bundessortenamt, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, vier Bundesforschungsinstitute und das Bundesinstitut für Risikobewertung, ferner der Deutsche Weinfonds, der die Qualität und den Absatz des Weines zu fördern sowie auf den Schutz der Weinbezeichnungen hinzuwirken hat.

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. So ist sie unter anderem Marktordnungsstelle für die in der Europäischen Union eingerichteten gemeinsamen Marktorganisationen für Agrarerzeugnisse und Genehmigungsstelle für den grenzüberschreitenden Warenverkehr mit Erzeugnissen der Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft. Außerdem übernimmt sie Aufgaben für den gesamten Geschäftsbereich, indem sie beispielsweise Aufträge vergibt und Beihilfeangelegenheiten bearbeitet.

Das Bundesministerium erstattet der BLE Verwaltungs- und Investitionsausgaben, soweit diese nicht durch eigene Einnahmen gedeckt sind. Im Haushaltsjahr 2010 betrug die Erstattung 52 Mio. Euro. Für die Jahre 2011 und 2012 sind jeweils 62 Mio. Euro veranschlagt.

## 27.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Haushaltsjahr 2010 waren im Einzelplan 10 Gesamtausgaben von 5,8 Mrd. Euro veranschlagt. Die Ist-Aus-

gaben lagen bei 5,7 Mrd. Euro. Dies entspricht 1,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Wesentliche Ausgabenschwerpunkte bildeten die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit rund 3,9 Mrd. Euro, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) mit 667 Mio. Euro sowie Forschung und Innovation mit 442 Mio. Euro. Die Leistungen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik und die Ausgaben für die GAK binden zusammen 78,5 % der Haushaltsmittel im Einzelplan 10. Ein Großteil der verbleibenden 21,5 % ist langfristig durch Förderprogramme sowie Personal- und Sachkosten gebunden.

Für das Jahr 2010 waren im Einzelplan 10 Verpflichtungsermächtigungen von 1,2 Mrd. Euro ausgebracht. Hiervon hat das Bundesministerium Ermächtigungen von 0,7 Mrd. Euro (rund 60 %) nicht genutzt. 80 % dieser nicht genutzten Ermächtigungen entfielen auf Mieten und Pachten der Bundesforschungsinstitute.

Die Ausgaben im Einzelplan 10 waren im Jahr 2010 um 11 % höher als im Jahr 2007. Damit war der Anstieg um rund 6 Prozentpunkte geringer als der Ausgabenanstieg im Gesamthaushalt. Die Ausgaben sollen im Jahr 2012 im Vergleich zum Jahr 2010 um 8,6 % abnehmen. Sie sinken damit deutlich stärker als die geplanten Ausgaben des gesamten Bundeshaushalts (4,2 %). Dieser Rückgang hat im Wesentlichen zwei Gründe: Das Grünlandmilchprogramm wird im Jahr 2011 beendet (s. Nr. 27.3.4) und der Mittelansatz in der landwirtschaftlichen Sozialpolitik wird reduziert.

Tabelle 27.2

### Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

|                                                                                                         | Einnahmen 2010<br>(Ist) | Ausgaben 2010<br>(Ist) | Planstellen/Stellen<br>am 1. Juni 2010 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------------------------|
|                                                                                                         | in Mio. Euro            |                        |                                        |
| Ministerium                                                                                             | 0,4                     | 79,5                   | 898,8                                  |
| Bundessortenamt                                                                                         | 10,2                    | 22,0                   | 314,0                                  |
| Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit                                              | 7,9                     | 32,0                   | 343,8                                  |
| Bundesforschungsinstitute                                                                               |                         |                        |                                        |
| • Friedrich Löffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit                               | 14,1                    | 167,2                  | 622,8                                  |
| • Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei | 10,1                    | 62,8                   | 574,5                                  |
| • Julius Kühn-Institut, Forschungsinstitut für Kulturpflanzen                                           | 4,0                     | 65,5                   | 803,1                                  |
| • Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel                          | 3,0                     | 41,5                   | 451,0                                  |
| Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung                                                          | 6,9                     | 59,0                   | 923,5                                  |
| Bundesinstitut für Risikobewertung                                                                      | 3,8                     | 56,0                   | 537,0                                  |

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 10.

## **27.3 Wesentliche Ausgabenbereiche**

### **27.3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik**

#### **Soziale Sicherung der Landwirte**

Um die sozialen Risiken selbstständiger Landwirte zu verringern und die Folgen des Strukturwandels in der Landwirtschaft sozial zu flankieren, wurde seit dem Jahr 1957 ein von der allgemeinen Sozialversicherung unabhängiges, berufsständisch geprägtes Sondersystem eingerichtet. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung bietet selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und Lebenspartnern sowie mitversicherten Familienangehörigen mit der Krankenversicherung der Landwirte, der Pflegeversicherung sowie der landwirtschaftlichen Unfallversicherung eine soziale Absicherung, die der sozialen Absicherung abhängig Beschäftigter vergleichbar ist. Die Alterssicherung der Landwirte ist lediglich als Teilalterssicherung ausgelegt. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung bietet im Versicherungsfall dem selbstständigen Landwirt als systemspezifische Leistung Betriebs- und Haushaltshilfe, damit das landwirtschaftliche Unternehmen weitergeführt werden kann.

Im Jahr 2010 lagen die Ausgaben des Bundes für die landwirtschaftliche Sozialpolitik bei 3,9 Mrd. Euro. Für die Jahre 2011 und 2012 sind jeweils 3,7 Mrd. Euro vorgesehen.

#### **Alterssicherung der Landwirte**

Derzeit zahlen rund 257 000 Personen Beiträge zur Alterssicherung der Landwirte; rund 618 000 Rentner erhalten Leistungen. Die Alterssicherung der Landwirte gewährt als Teilalterssicherung geringere Rentenleistungen als die allgemeine Rentenversicherung. Die Beiträge der Versicherten liegen entsprechend niedriger. Durch eigenverantwortliche ergänzende Vorsorge, z. B. ein privatrechtliches Altenteil, eine sonstige private Altersvorsorge sowie durch freiwillige Beitragszahlungen in die allgemeine Rentenversicherung können Landwirte zusätzliche und eigenständige Ansprüche erwerben.

Der Bund trägt gemäß § 78 des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte den Unterschiedsbetrag zwischen den Einnahmen und Ausgaben. Im Jahr 2010 wurden die Gesamtausgaben für die Alterssicherung der Landwirte mit 3 Mrd. Euro veranschlagt. Der Bund hat davon 2,3 Mrd. Euro zu tragen. Dies entspricht 77 % der Gesamtausgaben für die Alterssicherung der Landwirte und 39 % der gesamten Mittel des Einzelplans 10.

#### **Krankenversicherung der Landwirte**

Die Leistungen der landwirtschaftlichen und der allgemeinen Gesetzlichen Krankenversicherung sind weitgehend identisch. Landwirte sind allerdings selbstständige Unternehmer. Eine schwere Erkrankung des Landwirtes kann die Existenz seines Betriebes gefährden. Statt Krankengeld erhält der versicherte Landwirt deshalb in der Regel Betriebs- und Haushaltshilfe, d. h. die betrieblich notwendigen Arbeiten werden unter finanzieller Beteili-

gung des Versicherten zulasten der Krankenversicherung durch Dritte erledigt.

Derzeit hat die Krankenversicherung der Landwirte rund 571 000 Mitglieder. In den letzten Jahrzehnten hat die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe beständig abgenommen. Die Beitragszahler können auch infolge dieses Strukturwandels die Krankheitskosten der Rentner nicht alleine tragen. Der Bund unterstützte im Jahr 2010 deshalb die Leistungen der Krankenversicherung für die Empfänger von Renten mit 1,3 Mrd. Euro (§ 37 des Zweiten Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte).

#### **Landwirtschaftliche Unfallversicherung**

Die landwirtschaftliche Unfallversicherung mit rund 1,6 Millionen Beitragspflichtigen sichert alle in der Landwirtschaft Tätigen gegen das arbeitsbedingte Risiko von Unfällen und Berufskrankheiten ab. Ihre Aufgaben und Leistungen entsprechen weitgehend der allgemeinen gesetzlichen Unfallversicherung. Risiken soll sie verhindern helfen (Prävention), die Folgen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten soll sie aufheben (Rehabilitation) oder finanziell ausgleichen (Entschädigung), wenn eine vollständige Wiederherstellung nicht möglich ist.

Der Bund gewährt den Trägern der landwirtschaftlichen Unfallversicherung einen Zuschuss. Im Jahr 2010 betrug diese Zuwendung 300 Mio. Euro (einschließlich einer einmaligen Verstärkung aus den Mitteln des Grünlandmilchprogramms von 100 Mio. Euro). Landwirtschaftliche Betriebe zahlen aufgrund der Leistungen des Bundes geringere Beiträge für die Unfallversicherung.

### **27.3.2 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 2011 und im Regierungsentwurf 2012 sind für die GAK jeweils 590 Mio. Euro im Einzelplan 10 veranschlagt.

### **27.3.3 Forschung und Innovation einschließlich Nachwachsende Rohstoffe**

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.

#### **Ressortforschung**

Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums gehören vier Bundesforschungsinstitute, die Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik des Bundes erarbeiten (vgl. Nr. 27.1).



Am 1. Januar 2008 begann das Bundesministerium das „Konzept für eine zukunftsfähige Ressortforschung“ umzusetzen. Das Konzept sieht vor, dass die Forschungsstandorte konzentriert und größere Organisationseinheiten geschaffen werden. Deshalb hat das Bundesministerium die Aufgaben der bis dahin bestehenden sieben Bundesforschungsanstalten in vier Bundesforschungsinstituten neu organisiert. Das Konzept sieht weiter vor, 350 Stellen einzusparen und 14 Standorte zu schließen. Das Konzept soll im Jahr 2012 umgesetzt sein.

### **Förderung anderer Einrichtungen**

Neben den Bundesforschungsinstituten finanziert das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz das Deutsche BiomasseForschungs-Zentrum (DBFZ) und sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“ (WGL).

Der Bund gründete im Februar 2008 das DBFZ als gemeinnützige GmbH. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf der Nutzung von Biomasse als Energiequelle. Zudem soll es Entscheidungshilfen für das Bundesministerium erarbeiten. Es wurde im Jahr 2010 mit 4,2 Mio. Euro gefördert. Im Jahr 2011 veranschlagte das Bundesministerium 12,7 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sieht der Regierungsentwurf 9,7 Mio. Euro vor.

Die vom Bundesministerium geförderten Einrichtungen der WGL, die unter anderem umweltwissenschaftliche Fragestellungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung bearbeiten, werden je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert. Der Bundesanteil für das Jahr 2010 lag bei 28,4 Mio. Euro. Im Jahr 2011 veranschlagte das Bundesministerium 30,7 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sieht der Regierungsentwurf 31,9 Mio. Euro vor.

### **Projektförderung**

Neben den Einrichtungen fördert das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz verschiedene Forschungsprogramme. Hierunter fallen insbesondere das „Programm zur Innovationsförderung“ sowie das „Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe“ mit zusammen 67,1 Mio. Euro im Jahr 2010. Im Jahr 2011 veranschlagte das Bundesministerium 75,5 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sieht der Regierungsentwurf 87,5 Mio. Euro vor.

### **Stiftungsprofessur für Verbraucherrecht**

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fördert seit Oktober 2010 erstmalig eine Stiftungsprofessur für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth. Die Förderung ist zunächst auf drei Jahre angelegt und beträgt 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“.

### **27.3.4 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 2010 wies die Europäische Union Deutschland 5,5 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.

Darüber hinaus fördert das Bundesministerium die Landwirtschaft durch eigene Programme. Dies sind im Wesentlichen das „Bundesprogramm zur Förderung des Ökologischen Landbaus und anderer Formen der nachhaltigen Landwirtschaft“ (Bundesprogramm) und das „Grünlandmilchprogramm“.

Das Bundesprogramm besteht seit dem Jahr 2002. Es verfügte anfänglich jährlich über 35 Mio. Euro. Seit dem Jahr 2007 ist es mit einem jährlichen Budget von 16 Mio. Euro ausgestattet. Ziel ist es, die Rahmenbedingungen für die ökologische Landwirtschaft und andere Formen der nachhaltigen Landwirtschaft zu verbessern. Im Mittelpunkt stehen neben der Förderung von Forschungsprojekten und der Entwicklung neuer Technologien vor allem Schulungs- und Informationsprojekte für Landwirte, Verarbeiter, Händler und Verbraucher.

Das Grünlandmilchprogramm führte die Bundesregierung mit dem Gesetz über ein Sonderprogramm mit Maßnahmen für Milchviehhalter (Milch-Sonderprogrammgesetz – MilchSoPrG) am 17. April 2010 ein. 300 Mio. Euro im Jahr 2010 und 200 Mio. Euro im Jahr 2011 sollten die Auswirkungen der niedrigen Milchpreise abfedern. Dieses Programm endet mit Ablauf des Jahres 2011.

### **27.3.5 Verbraucherpolitik**

Die Verbraucherpolitik ist ein erklärter politischer Schwerpunkt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Die Ausgaben für die Verbraucherpolitik (105 Mio. Euro) und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (32 Mio. Euro) machten im Jahr 2010 mit 137 Mio. Euro 2,4 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 10 aus. Für das Jahr 2011 veranschlagte das Bundesministerium hierfür 160 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sieht der Regierungsentwurf 149 Mio. Euro vor.

Tabelle 27.3 zeigt die Verteilung der Ausgaben bei der Verbraucherpolitik.

Tabelle 27.3

**Ausgaben für die Verbraucherpolitik im Jahr 2010**

| <b>Zweck</b>                                                                | <b>Ausgaben 2010<br/>(Ist)</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
|                                                                             | <b>in Mio. Euro</b>            |
| Erstattung der Verwaltungskosten des Bundesinstituts für Risikobewertung    | 48,7                           |
| Zuschüsse an den Verbraucherzentrale Bundesverband                          | 8,7                            |
| Zuschuss an die Stiftung Warentest                                          | 5,5                            |
| Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest                       | 20                             |
| Zuschuss an die Deutsche Gesellschaft für Ernährung                         | 2,5                            |
| Zuschüsse für Investitionen des Bundesinstituts für Risikobewertung         | 3,5                            |
| Projekte und Maßnahmen zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher | 16,1                           |
| <b>Summe</b>                                                                | <b>105,0</b>                   |

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 10.

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 2010 sah der Einzelplan 10 hierfür 9,8 Mio. Euro vor.

Für weitere Informationsmaßnahmen plante das Bundesministerium für die 16 Verbraucherzentralen der Länder Projektfördermittel von 5,4 Mio. Euro ein. Für neue Maßnahmen, um z. B. auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können, bleibt ihm nur ein begrenzter finanzieller Spielraum.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. gründete am 6. Juli 2010 die Deutsche Stiftung Verbraucherschutz. Zweck der Stiftung ist die Verbesserung der Verbraucherinformation und des Verbraucherschutzes durch Projekte. Zu deren Finanzierung soll die Stiftung auch Drittmittel einwerben. Das Gründungskapital von 50 000 Euro sowie eine Aufstockung des Stiftungskapitals im Jahr 2011 um 10 Mio. Euro stellte das Bundesministerium zur Verfügung. An weiteren Mitteln konnte die Stiftung bisher 517 000 Euro einnehmen.

## 27.4 Ausblick

Im Finanzplan des Bundes für die Jahre 2011 bis 2015 ist ab dem Jahr 2012 für den Einzelplan 10 jeweils ein gleichbleibender Betrag von 5,2 Mrd. Euro vorgesehen.

### 27.4.1 Entwicklung der landwirtschaftlichen Sozialpolitik

Auch in Zukunft wird die Zahl der Beitragszahler für die Alterssicherung der Landwirte und die landwirtschaftliche Krankenversicherung weiter sinken. Die Zahl der Leistungsempfänger wird deutlich langsamer abnehmen. Der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist es bislang nicht gelungen, ihre Verwaltungskosten dem Rückgang an Versicherten und Beiträgen anzupassen. Bei vergleichbaren Leistungen sind ihre Verwaltungskosten für alle Sozialversicherungszweige höher als die anderer Sozialversicherungsträger. Der Gesetzgeber hat auch deshalb seit 2001 organisatorische Reformen für die landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger beschlossen und sie verpflichtet, bestimmte Verwaltungskosten bis zum Jahr 2014 um 20 % gegenüber dem Basisjahr 2004 zu vermindern.

Der Bundesrechnungshof begleitet und prüft die Umsetzung der organisatorischen Reformen sowie die Entwicklung der Verwaltungskosten. Seiner Auffassung nach lassen sich die Verwaltungskosten umfassend und nachhaltig nur dann vermindern, wenn die begonnene Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung konsequent weitergeführt wird. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung wurde aufgrund Gesetzes (Gesetz zur Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung vom 13. Februar 2001) durch freiwillige Fusionen von ehemals 20 auf nunmehr neun Träger verringert. Als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts unterstehen sieben der neun Träger der Aufsicht der Länder, die an den Ausgaben für die landwirtschaftliche Sozialversicherung nicht beteiligt sind. Der Bundesrechnungshof hat bereits seit 1999 empfohlen, nur einen Bundesträger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu schaffen (vgl. zuletzt Bericht des Bundesrechnungshofes gemäß § 99 BHO über die Umsetzung und Weiterentwicklung der Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung vom 30. Juli 2007, Bundestagsdrucksache 16/6147). Dies hätte den Vorteil, dass neun Träger mit entsprechenden Verwaltungen und Selbstverwaltungen entfallen könnten. Geringere Verwaltungskosten würden niedrigere Leistungen des Bundes nach sich ziehen. Ein bundesunmittelbarer Träger böte dem Bund Einwirkungsmöglichkeiten, die dem Umfang seiner finanziellen Leistungen gerecht würden.

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit einen Gesetzentwurf für die Reorganisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in einem Bundesträger. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess begleiten.

### 27.4.2 Entwicklung der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Der Präsident des Bundesrechnungshofes in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat auf Bitte der Bundesverbraucherschutzministerin die Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland untersucht. Anlass für

die Bitte war die Aufdeckung erhöhter Dioxin-Werte in Futterfetten, Eiern sowie in Geflügel- und Schweinefleisch Ende 2010. Das Gutachten enthält auch Vorschläge, die den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz betreffen.

## **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Einzelplan 11)**

### **28 Entwicklung des Einzelplans 11 Kat. A**

#### **28.1 Überblick**

Im Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist der weitaus überwiegende Teil der Zuständigkeiten des Bundes für Soziales und Beschäftigung zusammengefasst. Prägend für den Bereich „Soziales“ ist die Zuständigkeit für die Sozialversicherung mit den Zweigen gesetzliche Rentenversicherung und gesetzliche Unfallversicherung. Außerdem ist das Bundesministerium zuständig für die Sozialhilfe, die soziale Entschädigung – im Schwerpunkt die Kriegsopferversorgung und -fürsorge – sowie die Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am allgemeinen sozialen Leben und am Arbeitsleben. Der Bereich „Arbeit“ umfasst vor allem die Arbeitsförderung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die Zuständigkeit für Arbeitsrecht und Arbeitsschutz. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nimmt zudem Aufgaben auf dem Gebiet der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik wahr. Für die Aufgaben der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung als weiterem Zweig der Sozialversicherung ist das Bundesministerium für Gesundheit zuständig, die Ausgaben des Bundes hierfür sind im Einzelplan 15 veranschlagt.

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 an den Ausgaben und führt die Aufsicht über die bundesunmittelbaren Körperschaften. Die landesunmittelbaren Körperschaften unterstehen der Aufsicht des jeweiligen Landes.

Der Einzelplan 11 ist nach seinem Volumen der mit Abstand größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Im Haushaltsjahr 2010 beliefen sich die Ausgaben im Ist auf 133,3 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 43,9 % am Ist der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Rentenversi-

cherung mit 80,7 Mrd. Euro sowie die Ausgaben für den Arbeitsmarkt mit 49,1 Mrd. Euro.

Zu den weiteren Ausgaben für soziale Sicherungssysteme gehörten insbesondere:

- Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Diese betrug 518 Mio. Euro im Jahr 2010.
- Leistungen an die Künstlersozialkasse. Der Bund trägt hier die Verwaltungskosten sowie 20 % der Ausgaben. Im Jahr 2010 waren dies zusammen 156 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 2010 wendete der Bund dafür 92 Mio. Euro auf.

Damit hatte die finanzielle Unterstützung sozialer Sicherungssysteme einen Anteil von rund 98 % an den Gesamtausgaben im Einzelplan 11 (130,7 Mrd. von 133,3 Mrd. Euro). Für die Kriegsopferversorgung fielen Ausgaben von 1,9 Mrd. Euro an (1,4 % der Gesamtausgaben).

Als Einnahmen verbuchte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vor allem den Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur zur Grundsicherung für Arbeitsuchende mit 5,3 Mrd. Euro, die länderseitige Erstattung einigungsbedingter Leistungen an die Rentenversicherung von 1,6 Mrd. Euro sowie Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds von 0,5 Mrd. Euro.

Die Verpflichtungsermächtigungen betrugen 4,6 Mrd. Euro.

Tabelle 28.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan.

Aus dem Einzelplan 11 werden auch vier Behörden im nachgeordneten Bereich finanziert. Das Bundesversicherungsamt führt die Rechtsaufsicht über die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger, z. B. über die Deutsche Rentenversicherung Bund. 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 gehören zum Geschäftsbereich das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht. Tabelle 28.2 gibt eine Übersicht über den Geschäftsbereich.

Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zugeordnet sind der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen und der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen. Es verwaltet darüber hinaus den Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben.

Tabelle 28.1

**Übersicht über den Einzelplan 11  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

|                                                               | 2010<br>Soll                     | 2010<br>Ist | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|---------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                               | in Mio. Euro                     |             |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                                      | 143 197                          | 133 317     | -9 880                      | 131 293      | 126 590                       | -3,6                          |
| darunter:                                                     |                                  |             |                             |              |                               |                               |
| • Ministerium                                                 | 100                              | 97          | -3                          | 107          | 111                           | 3,7                           |
| • Leistungen des Bundes zur Rentenversicherung                | 80 780                           | 80 745      | -35                         | 80 347       | 81 763                        | 1,8                           |
| • Leistungen des Bundes an die Bundesagentur                  | 20 727                           | 13 134      | -7 593                      | 13 474       | 7 266                         | -46,1                         |
| davon:                                                        |                                  |             |                             |              |                               |                               |
| • Beteiligung des Bundes an der Arbeitsförderung              | 7 927                            | 7 927       | 0                           | 8 046        | 7 238                         | -10,0                         |
| • Ausgleich eines Haushaltsdefizits der Bundesagentur         | 12 800                           | 5 207       | -7 593                      | 5 388        | 0                             | -100,0                        |
| • Grundsicherung für Arbeitsuchende                           | 38 311                           | 35 920      | -2 391                      | 34 190       | 33 069                        | -3,3                          |
| Einnahmen des Einzelplans                                     | 6 947                            | 7 480       | 533                         | 6 293        | 6 905                         | 9,7                           |
| darunter:                                                     |                                  |             |                             |              |                               |                               |
| • Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur                     | 5 256                            | 5 256       | 0                           | 4 600        | 4 227                         | -8,1                          |
| • Erstattung einigungsbedingter Leistungen/Rentenversicherung | 1 539                            | 1 557       | 18                          | 1 550        | 1 550                         | 0,0                           |
| • Zuschüsse des Europäischen Sozialfonds                      | 0                                | 527         | 527                         | 0            | 0                             | 0,0                           |
| Verpflichtungsermächtigungen                                  | 4 565 <sup>a</sup>               | 2 783       | 1 782                       | 3 209        | 2 220                         | -30,8                         |
|                                                               | Planstellen/Stellen <sup>b</sup> |             |                             |              |                               | in %                          |
| Personal                                                      | 2 353,0                          | 2 214,6     | -138,4                      | 2 323,2      | 2 366,7                       | 1,9                           |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>b</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 11; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 11.

Tabelle 28.2

**Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

| Behörde                                            | Einnahmen 2010<br>(Ist) | Ausgaben 2010<br>(Ist) | Planstellen/Stellen<br>am 1. Juni 2010 |
|----------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------------------------|
|                                                    | in Mio. Euro            |                        |                                        |
| Ministerium                                        | 1                       | 97                     | 909,8                                  |
| Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin | 2                       | 51                     | 500,5                                  |
| Bundesarbeitsgericht                               | 1                       | 12                     | 153,5                                  |
| Bundessozialgericht                                | 1                       | 23                     | 179,0                                  |
| Bundesversicherungsamt                             | 22                      | 36                     | 471,8                                  |

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 11.



## 28.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgabenstruktur im Einzelplan 11 wird durch Zuweisungen und Zuschüsse geprägt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Zahlungen an die Sozialversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit. Auf die Zuweisungen und Zuschüsse entfielen im Jahr 2010 rund 133 Mrd. Euro (Ist). Dies entsprach 99,8 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Die Personalausgaben und sächlichen Verwaltungsausgaben beliefen sich auf insgesamt 247 Mio. Euro (0,2 % der Gesamtausgaben). Die Investitionen hatten mit 21 Mio. Euro bzw. 0,02 % der Gesamtausgaben im Vergleich zum Bundeshaushalt (knapp 8,9 %) und zu den anderen Ressorts ein geringes Gewicht.

Der Einzelplan 11 steht in starker Abhängigkeit von externen Faktoren. So ist er abhängig von den konjunkturellen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sowie der demografischen Entwicklung in Deutschland und der Dauer der Lebensarbeitszeit. Diese Faktoren beeinflussen die Zahl der Leistungsempfänger und damit die Summe der Ausgaben. Auf der Einnahmenseite beeinflussen sie die Höhe des Beitragsaufkommens und damit die Haushalte der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur. Beides bestimmt wiederum die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts. Die Zusammenhänge sind in Teil I bei Nr. 2.4.1 in langfristiger Betrachtung seit den 1990er-Jahren dargestellt. Tabelle 28.3 zeigt die Ausgabenentwick-

lung im Einzelplan 11 und im Bundeshaushalt insgesamt seit dem Jahr 2007.

Der Einzelplan 11 verzeichnete – ebenso wie der Gesamthaushalt – in den Jahren 2009 und 2010 erhebliche Ausgabensteigerungen, die in weitem Umfang auf die Auswirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise zurückgingen. So beruhte die Steigerung von 126,4 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 133,3 Mrd. Euro im Jahr 2010 im Wesentlichen auf Leistungen des Bundes zum Ausgleich eines konjunkturbedingten Finanzierungsdefizits der Bundesagentur. Die Auswirkungen waren allerdings geringer als prognostiziert, sodass die Ist-Werte im Jahr 2010 unter den Sollansätzen blieben.

Nach den Konsolidierungsbeschlüssen der Bundesregierung vom 6./7. Juni 2010 („Zukunftspaket“) sollen die Ausgaben sowohl im Einzelplan 11 als auch im Bundeshaushalt weniger stark steigen als in den Vorjahren bzw. die Ausgaben im Einzelplan sollen sinken. Abbildung 28.1 zeigt, dass die Ausgabenentwicklung im Einzelplan 11 in den letzten Jahren – mit Ausnahme des Jahres 2010 – hinter der Ausgabenentwicklung im Bundeshaushalt zurückgeblieben ist.

Dem Finanzplan für den Einzelplan 11 liegt die Erwartung zugrunde, dass sich die Arbeitsmarktsituation bei anhaltendem wirtschaftlichem Aufschwung weiter verbessert und die Zahl der Erwerbstätigen leicht steigt. Sie sieht für das Jahr 2015 Ausgaben von 127,1 Mrd. Euro vor.

Tabelle 28.3

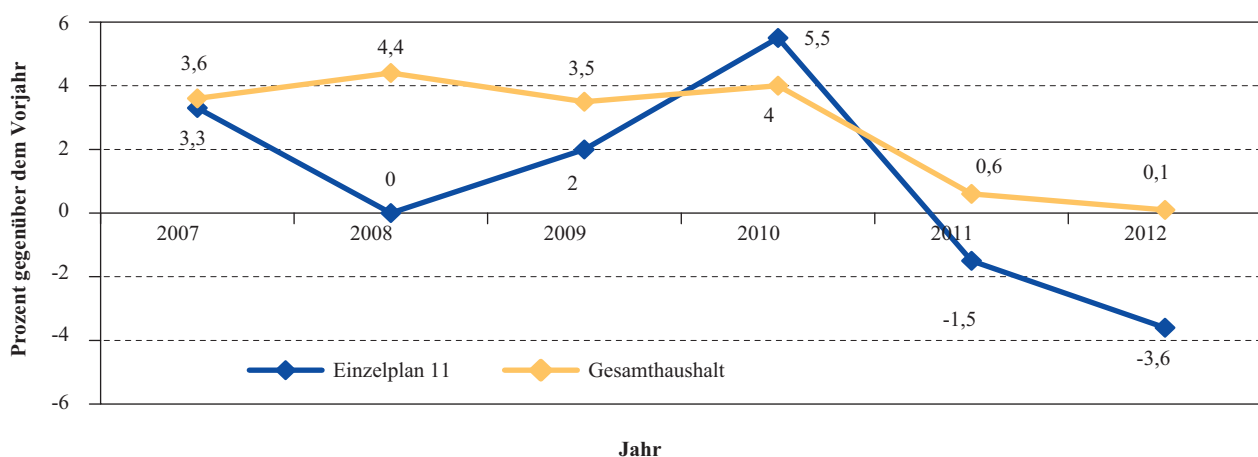
**Ausgabenentwicklung im Einzelplan 11 im Vergleich zum Gesamthaushalt (absolut)**

|                | 2007<br>Ist  | 2008<br>Ist | 2009<br>Ist | 2010<br>Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Soll |
|----------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
|                | in Mrd. Euro |             |             |             |              |              |
| Einzelplan 11  | 123,9        | 123,9       | 126,4       | 133,3       | 131,3        | 126,6        |
| Gesamthaushalt | 270,4        | 282,3       | 292,3       | 303,9       | 305,8        | 306,0        |

Quelle: Für die Jahre 2007 bis 2011: Bundeshaushalt; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt.

Abbildung 28.1

**Ausgabenentwicklung im Einzelplan 11 im Vergleich zum Gesamthaushalt (prozentual)**



Quelle: Berechnungen des Bundesrechnungshofes auf Grundlage des Bundeshaushaltes (Jahre 2007 bis 2011) bzw. des Haushaltsentwurfs zum Bundeshaushalt 2012.

## 28.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

### 28.3.1 Ministerium

Im Einzelplan 11 fielen im Jahr 2010 für den ministeriellen Bereich 59,9 Mio. Euro an Personalausgaben und 31,5 Mio. Euro an sächlichen Verwaltungsausgaben an (Ist). An den Gesamtausgaben im Einzelplan 11 hatten sie zusammen nur einen geringen Anteil (rund 0,1 %).

Die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit machten mit 9,4 Mio. Euro 29,7 % der sächlichen Verwaltungsausgaben aus. Nach den Sollansätzen steigen die Ausgaben im Jahr 2011 weiter auf 10,3 Mio. Euro und liegen im Jahr 2012 bei 9,8 Mio. Euro. Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sind in der Bemerkung Nr. 29 wiedergegeben.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben enthielten außerdem Ausgaben für die Forschung im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (ohne Geschäftsbereich) von 5,5 Mio. Euro (Anteil von 17,4 %). Diese sollen im Jahr 2012 auf 6 Mio. Euro steigen.

### 28.3.2 Rentenversicherung

Im Jahr 2010 zahlte der Bund 80,7 Mrd. Euro an die Rentenversicherung, das waren rund 60 % der Ausgaben im Einzelplan 11. Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung umfassen Zuschüsse, Erstattungen und Beiträge sowie den Fehlbetrag zwischen Einnahmen und Ausgaben in der knappschaftlichen Rentenversicherung (s. im Einzelnen auch Teil I, Nummer 2.4.3, Tabelle 2.5).

Im Jahr 2010 finanzierte der Bund fast ein Drittel der Ausgaben der Rentenversicherung. Die Bundeszuschüsse dienen überwiegend dazu, nicht beitragsgedeckte Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzieren. Sie sichern so die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. Über 98 % der Ausgaben entfallen auf folgende gesetzliche Leistungen:

- 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.

Tabelle 28.4 zeigt, dass die Ausgaben für die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung seit dem Jahr 2008 um etwa 9 Mrd. Euro gestiegen sind. Davon entfielen 7 Mrd. Euro auf den Anstieg bei den Altersrenten.

Zwei Bundesträger (DRV Bund und DRV Knappschaft-Bahn-See) und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Seit der Organisationsreform der Rentenversicherung im Jahr 2005 (Organisationsreform) gilt für die Regionalträger die einheitliche Bezeichnung: „Deutsche Rentenversicherung“ mit dem Zusatz ihrer örtlichen Zuständigkeit. Jeder Träger der Deutschen Rentenversicherung stellt einen eigenen Haushalt auf und bewirtschaftet ihn.

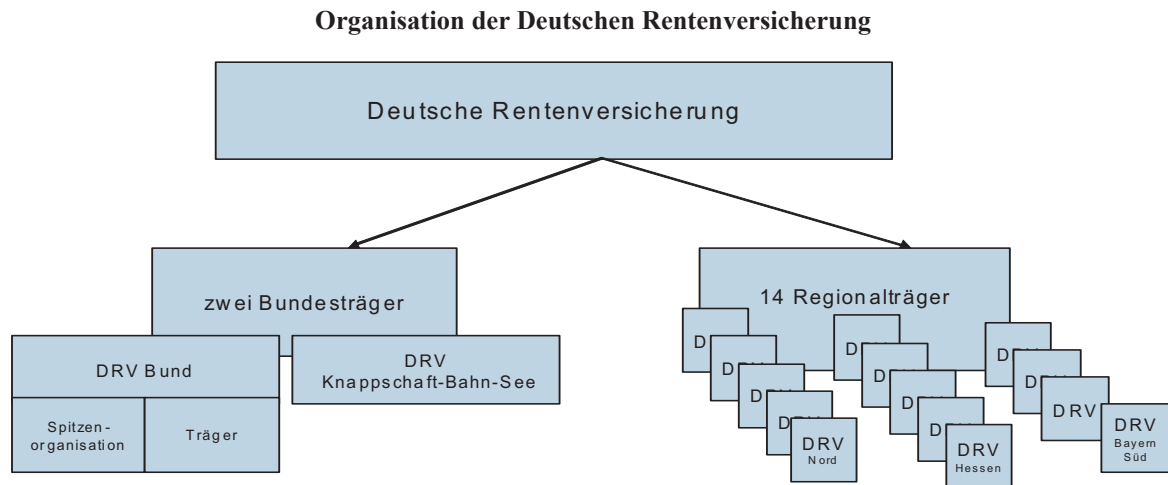
Tabelle 28.4

#### Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung in den Jahren 2008 bis 2010

|                                                 | 2008         | 2009    | 2010    | Veränderung<br>2009/2010 |
|-------------------------------------------------|--------------|---------|---------|--------------------------|
|                                                 | in Mio. Euro |         |         | in %                     |
| Gesamtausgaben                                  | 240 430      | 245 833 | 249 197 | 1,3                      |
| Leistungsausgaben                               | 236 494      | 241 892 | 245 349 | 1,4                      |
| Anteil an den Gesamtausgaben in %               | 98,4         | 98,4    | 98,5    |                          |
| Ausgaben für einzelne Leistungen                |              |         |         |                          |
| • Altersrenten                                  | 163 784      | 167 985 | 170 921 | 1,7                      |
| • Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit    | 14 205       | 14 248  | 14 488  | 1,7                      |
| • Renten wegen Todes                            | 38 193       | 38 608  | 38 942  | 0,9                      |
| • Leistungen zur Teilhabe                       | 4 948        | 5 260   | 5 379   | 2,2                      |
| • Kindererziehungsleistungen                    | 380          | 315     | 258     | -22,1                    |
| • Beitragserstattungen                          | 126          | 132     | 110     | -20,0                    |
| • Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner | 14 858       | 15 344  | 15 251  | -0,6                     |

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen, zehn Finanzdaten und Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Schreiben vom 8. August 2011, Az.: Z b 1-04621-12/92.

Abbildung 28.2



Die Rentenversicherung umfasst die allgemeine und die knappschaftliche Rentenversicherung. Die Träger der allgemeinen Rentenversicherung bilden einen Finanzverbund. Insoweit tragen sie ihre Ausgaben im Verhältnis ihrer Beitragseinnahmen gemeinsam. Hiervon ausgenommen sind Ausgaben für die Leistungen zur Teilhabe, die Verwaltung und Verfahren sowie Investitionen. Im Jahr 2010 bewirtschafteten die Bundesträger insgesamt 139 Mrd. Euro (57 %) und die Regionalträger insgesamt 106 Mrd. Euro (43 %) des Etats der allgemeinen Rentenversicherung von 245 Mrd. Euro. Ihren Etat von knapp 15 Mrd. Euro deckte die knappschaftliche Rentenversicherung mit 8 Mrd. Euro Ausgleichszahlungen aus der allgemeinen Rentenversicherung und Beiträgen von knapp 1 Mrd. Euro sowie einem Bundeszuschuss in Höhe von knapp 6 Mrd. Euro.

Tabelle 28.5 gibt einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben der Träger der Rentenversicherung.

Im Jahr 2010 erhielten die Bundesträger 53 % für die allgemeine Rentenversicherung und 7 % für die knappschaftliche Rentenversicherung; die Regionalträger erhielten 40 %.

Der Bundesrechnungshof prüft sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben bei den Bundes- und bei den Regionalträgern der Deutschen Rentenversicherung.

Einige Regionalträger und die sie beaufsichtigenden Länder bestreiten die Erhebungs- und Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes nach § 55 Absatz 1 Haushaltsgrundsatzgesetz. Könnte er die Haushalte der Regionalträger nicht mehr prüfen, bliebe die Verwendung von Bundes- und Beitragsmitteln in Höhe von rund 106 Mrd. Euro ungeprüft.

Bei der Prüfung der Einnahmen konzentriert sich der Bundesrechnungshof zurzeit auf die vollständige und rechtzeitige Erhebung der Versichertenbeiträge.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, künftig das Beitragsaufkommen und die Beitragsrück-

stände aller Sozialversicherungszweige darzustellen. Seit März 2010 weist das Bundesversicherungsamt monatlich erstmals die Beitragsrückstände nach abgestimmten, einheitlichen Kriterien aus. Die Beitragsrückstände betrugen im August 2011 6,9 Mrd. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 40). Ein Schwerpunkt bei der Prüfung der Einnahmen im laufenden Jahr ist die Durchführung von Betriebsprüfungen.

Die Prüfungen von Leistungsausgaben offenbarten immer wieder einen zu hohen Aufwand für die Ermittlung rentenrechtlicher Zeiten und falsche Rentenberechnungen. Über beides berichtete der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren in den Bemerkungen (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 15 und weitere Prüfungsergebnisse 2009, Bundestagsdrucksache 17/1300 Nr. 6).

Der Bundesrechnungshof begleitet die Träger auch bei der Umsetzung ihrer Organisationsreform. In diesem Zusammenhang prüft er die Verwaltungs- und Verfahrenskosten. Ziel seiner Prüfungen ist festzustellen, ob die Träger – wie vom Gesetzgeber gewollt – enger zusammenarbeiten und dabei wirtschaftlich handeln. Seine bisherigen Erkenntnisse deuten allerdings darauf hin, dass die Träger die ihnen mit der Organisationsreform gebotenen Möglichkeiten bei Weitem nicht nutzen. So führen sie keine Leistungsvergleiche untereinander durch, koordinieren ihre Informations- und Kommunikationstechnik nur unzureichend, organisieren ihr Auskunfts- und Beratungsangebot unwirtschaftlich und lehnen es ab, Qualitätsstandards für Personalbedarfsermittlungen verbindlich festzulegen. Auch hierüber hat der Bundesrechnungshof in den vergangenen Jahren berichtet (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 11, Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 17/1300 Nr. 7, Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 21). Schwerpunkte der Prüfung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten im laufenden Jahr sind die Finanzanlagen und die Gremienarbeit der Deutschen Rentenversicherung, ihre Öffentlichkeitsarbeit und ihre Aus- und Fortbildung. Der Bundesrechnungshof prüft im laufenden Jahr außerdem, wie die Bundesregierung ihr Recht auf Mitwirkung am Entwurf des Haushaltsplans der DRV Bund ausübt.

Tabelle 28.5

**Zusammenfassung der Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung im Jahr 2010 nach Trägergruppen**

|                                                                | RV insge-<br>samt <sup>a</sup> | allgemeine RV     |                     | knappschaft-<br>liche RV |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------|---------------------|--------------------------|
|                                                                |                                | Bundes-<br>träger | Regional-<br>träger |                          |
|                                                                | in Mio. Euro                   |                   |                     |                          |
| Gesamteinnahmen                                                | 251 254 <sup>a</sup>           | 138 908           | 105 784             | 14 955                   |
| darunter:                                                      |                                |                   |                     |                          |
| • Beitragseinnahmen                                            | 185 288                        | 104 707           | 79 698              | 883                      |
| • Bundeszuschüsse                                              | 45 791                         | 22 633            | 17 252              | 5 906                    |
| • Zusätzlicher Bundeszuschuss <sup>b</sup>                     | 19 095                         | 10 836            | 8 259               | 0                        |
| • Erstattungen                                                 | 769                            | 426               | 324                 | 18                       |
| • Vermögenserträge                                             | 99                             | 53                | 41                  | 4                        |
| • Sonstige Einnahmen                                           | 212                            | 110               | 102                 | 1                        |
| <i>Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV</i> | -                              | 142               | 108                 | 8 142                    |
| Gesamtausgaben                                                 | 249 197                        | 136 575           | 106 060             | 14 955                   |
| darunter:                                                      |                                |                   |                     |                          |
| • Rentenausgaben                                               | 224 352                        | 119 762           | 91 280              | 13 310                   |
| • Beiträge und Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner   | 15 251                         | 8 126             | 6 195               | 931                      |
| • Leistungen zur Teilhabe                                      | 5 379                          | 2 386             | 2 858               | 135                      |
| • Beitragserstattungen                                         | 110                            | 62                | 47                  | 1                        |
| • Verwaltungs- und Verfahrenskosten                            | 3 521                          | 1 448             | 1 964               | 110                      |
| • Kindererziehungsleistungen                                   | 258                            | 143               | 108                 | 7                        |
| • Sonstige Ausgaben                                            | 327                            | 43                | 72                  | 213                      |
| <i>Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV</i> |                                | 4 607             | 3 536               | 250                      |
| Einnahmeüberschuss                                             | 2 057                          | 2 332             | -276                | -                        |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Ohne Ausgleichszahlungen zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung.

<sup>b</sup> Gemäß § 213 Absatz 3 SGB VI, vor allem zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen.

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rechnungsergebnisse, Stand: 29. Juni 2011 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Schreiben vom 8. August 2011, Az.: Z b 1-04621-12/92.

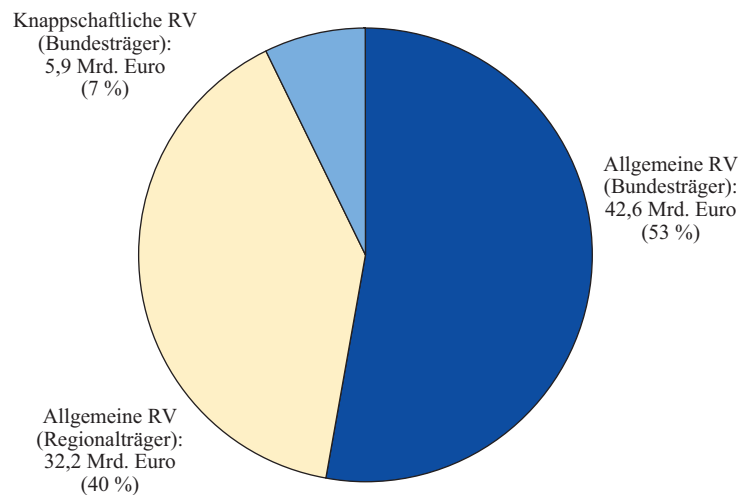
Bei den Leistungen zur Teilhabe, wie der stationären medizinischen Rehabilitation, prüft der Bundesrechnungshof sowohl die Leistungsausgaben, die Auftragsvergabe, die Qualitätskontrollen und die Verfahrensabläufe des Verfahrens als auch die Mittelverwendung durch die Rentenversicherungsträger für ihre eigenen Rehabilitationskliniken. Im Jahr 2009 wies er in seinen Bemerkungen auf den fehlenden Qualitäts- und Preiswettbewerb der Rehabilitationskliniken hin (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 13). Am 21. Mai 2010 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Bundes-

ministerium für Arbeit und Soziales daraufhin auf, gegenüber der Deutschen Rentenversicherung auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinzuwirken, um einen Qualitäts- und Preiswettbewerb mit privaten Rehabilitationseinrichtungen zu fördern. Die Träger der Deutschen Rentenversicherung wenden seitdem ein anderes Verfahren beim Abschluss von Verträgen mit privaten Rehabilitationseinrichtungen an. Damit tragen sie aus Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales den vergaberechtlichen Grundsätzen der Transparenz, Marktoffenheit, Diskriminierungsfreiheit und Wettbewerbsorientierung Rechnung.



Abbildung 28.3

**Verteilung der Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung 2010 insgesamt 80,7 Mrd. Euro**



Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rechnungsergebnisse, Stand: 29. Juni 2011 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Schreiben vom 8. August 2011, Az.: Z b 1-04621-12/92.

Im Jahr 2010 wies der Bundesrechnungshof das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf rechtswidrige Belegungszusagen der früheren Landesversicherungsanstalt LVA Sachsen – jetzt: Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland – gegenüber privaten Rehabilitationseinrichtungen hin (vgl. Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 20). Sie erstreckten sich über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales konnten die betreffenden Zusagen inzwischen gekündigt oder in rechtskonforme Verträge umgewandelt werden.

Auch im Bereich der Leistungen zur Teilhabe nutzen die Träger die ihnen mit der Organisationsreform gebotenen Möglichkeiten bisher nicht, um die Bettenbedarfs- und Belegungsplanung zwischen den Trägern wirksam zu koordinieren. Der Bundesrechnungshof berichtete dazu im Jahr 2007 (vgl. Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 21).

Zumal die Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe gesetzlich budgetiert sind und sich der normierten Grenze nähern, gewinnt der wirtschaftliche Mitteleinsatz umso größere Bedeutung. Der Bundesrechnungshof beanstandete in der Vergangenheit auch, dass einige Rentenversicherungsträger mit ihren trügereigenen Rehabilitationskliniken Verluste zulasten des Rehabilitationsbudgets verursachten (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 12) und darüber hinaus Mittel für Aufgaben verwendeten, die nicht gesetzlich vorgeschrieben oder zugelassen sind (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 13 und Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 18 und 19).

In seinen Bemerkungen 2007 wies der Bundesrechnungshof darauf hin, dass das Verfahren der Sozialversicherungswahlen bei den Trägern der Sozialversicherung keine bzw. nur geringe Legitimationswirkung entfaltet und mit Ausgaben von mehr als 40 Mio. Euro verbunden ist (vgl. Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 20).

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, bis spätestens 2012 ein Gesetzgebungsverfahren zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen einzuleiten.

### 28.3.3 Arbeitsförderung

Die Ausgaben für die Arbeitsförderung fallen im Einzelplan 11 des Bundeshaushalts und in dem eigenständigen Haushalt der Bundesagentur an. Die Bundesagentur gehört als großenteils über Beiträge finanzierte öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Selbstverwaltung zur mittelbaren Bundesverwaltung. Ihre Aufgaben umfassen neben der Zahlung von Entgeltsersatzleistungen (z. B. Arbeitslosengeld) insbesondere die Vermittlung in Ausbildungs- und Arbeitsstellen, die Berufsberatung und die Arbeitsmarktstatistik. Sie erfüllt diese Aufgaben mit einem flächendeckenden Netz von Agenturen für Arbeit und Geschäftsstellen. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung und führt die Rechtsaufsicht.

Der Bund beteiligt sich bislang in Höhe eines Prozentpunktes des Umsatzsteueraufkommens an den Kosten der Arbeitsförderung. Er trägt damit seit dem Jahr 2007 zur Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung bei (bis 2006: 6,5 %; 2007: 4,2 %; 2008: 3,3 %; 2009 bis 2010: 2,8 %; ab dem Jahr 2011: 3,0 %). Die Bundesbeteiligung belief sich im Jahr 2010 auf 7,9 Mrd. Euro (Ist). Sie soll im Jahr 2011 auf einem ähnlich hohen Niveau verbleiben. Ab dem Haushaltsjahr 2012 soll der Ansatz nach der Planung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in drei Schritten auf letztlich jeweils 4,8 Mrd. Euro in den Jahren 2014 und 2015 abgesenkt werden, um die Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund (vgl. Nr. 28.3.5) gegenzufinanzieren. Tabelle 28.6 zeigt die Entwicklung der Bundesbeteiligung an der Arbeitsförderung seit der Einführung im Jahr 2007.

Tabelle 28.6

**Entwicklung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung**

| 2007<br>Ist  | 2008<br>Ist | 2009<br>Ist | 2010<br>Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Soll | 2013<br>Soll | 2014<br>Soll | 2015<br>Soll |
|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| in Mio. Euro |             |             |             |              |              |              |              |              |
| 6 468        | 7 583       | 7 777       | 7 927       | 8 046        | 7 238        | 5 998        | 4 821        | 4 774        |

Quelle: Für die Jahre 2007 bis 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 11; für die Jahre 2012 bis 2015: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 11.

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. Die bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen des Bundes gestalteten sich in den letzten Jahren unterschiedlich. Im Jahr 2009 konnte die Bundesagentur die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Arbeitsmarkt noch über Rücklagen auffangen. Im Jahr 2010 glied der Bund ein konjunkturbedingtes Finanzierungsdefizit der Bundesagentur einmalig mit einem Zuschuss aus dem Bundeshaushalt von 5,2 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2011 hat der Haushaltsgesetzgeber für den Defizitaus-

gleich ein zinsloses Darlehen des Bundes an die Bundesagentur von 5,4 Mrd. Euro im Einzelplan 11 vorgesehen.

Der Regierungsbeschluss zu den Haushaltseckwerten vom 14. April 2011 geht von einer weiteren konjunkturellen Erholung aus. Außerdem soll das Zukunftspaket der Bundesregierung den Haushalt der Bundesagentur entlasten, insbesondere im Zuge einer Straffung von Förderinstrumenten und der Umwandlung von Pflichtleistungen bei der Arbeitsförderung in Ermessensleistungen. Daher geht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales davon aus, dass die Bundesagentur ab dem Jahr 2012 Überschüsse erwirtschaften und das Darlehen bis zum Jahr 2014 in voller Höhe getilgt haben wird. Tabelle 28.7 gibt eine Übersicht über die für die Unterstützung des Bundes wesentlichen Eckwerte im Haushalt der Bundesagentur.

Tabelle 28.7

**Übersicht über Eckwerte im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit**

|                                                                  | 2010<br>Soll              | 2010<br>Ist | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | Verände-<br>rung<br>Soll<br>2010/2011 |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------|-----------------------------|--------------|---------------------------------------|
|                                                                  | in Mio. Euro <sup>a</sup> |             |                             |              | in %                                  |
| Ausgaben <sup>a</sup>                                            | 54 084                    | 45 213      | -8 871                      | 41 964       | -22,4                                 |
| darunter:                                                        |                           |             |                             |              |                                       |
| • aktive Arbeitsförderung                                        | 16 674                    | 14 982      | -1 692                      | 14 098       | -15,4                                 |
| • Arbeitslosengeld I                                             | 22 324                    | 16 602      | -5 722                      | 14 481       | -35,1                                 |
| • Eingliederungsbeitrag/Bund                                     | 5 400                     | 5 256       | -144                        | 4 600        | -14,8                                 |
| • Verwaltungsausgaben Arbeitsförderung                           | 5 508                     | 5 322       | -186                        | 5 323        | -3,4                                  |
| • Verwaltungsausgaben Grundsicherung für Arbeit-suchende         | 2 388                     | 2 113       | -275                        | 2 474        | 3,6                                   |
| Einnahmen                                                        | 36 138                    | 37 070      | 932                         | 36 577       | 1,2                                   |
| darunter:                                                        |                           |             |                             |              |                                       |
| • Beiträge                                                       | 21 631                    | 22 614      | 983                         | 24 575       | 13,6                                  |
| • Beteiligung des Bundes an der Arbeitsförderung                 | 7 927                     | 7 927       | 0                           | 8 046        | 1,5                                   |
| • Verwaltungskostenerstattung Grundsicherung für Arbeit-suchende | 2 988                     | 2 772       | -216                        | 3 154        | 5,6                                   |
| • Sonstige (insbes. Umlagen)                                     | 3 593                     | 3 756       | 163                         | 802          | -77,7                                 |
| Finanzierungssaldo                                               | -17 946                   | -8 143      | -9 803                      | -5 388       | -70,0                                 |
| • Entnahme aus Rücklagen                                         | 1 946                     | 2 936       | 990                         | 0            | -100,0                                |
| • Bundeszuschuss                                                 | 16 000                    | 5 207       | -10 793                     | 0            | -100,0                                |
| • Darlehen                                                       | 0                         | 0           | 0                           | 5 388        | 100,0                                 |

Erläuterung: <sup>a</sup> Ohne überplanmäßige Ausgaben. Differenzen in den Summen einzelner Positionen entstehen durch Rundungen.

Quelle: Haushalt der Bundesagentur sowie Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2010.

Tabelle 28.8

**Entwicklung der Planstellen und Stellen (Soll) bei der Bundesagentur für Arbeit**

|                                                             | Planstellen/Stellen |                 |                          |
|-------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------|--------------------------|
|                                                             | 2010<br>Soll        | 2011<br>Soll    | Veränderung<br>2010/2011 |
|                                                             | Anzahl              |                 |                          |
| Bereich Arbeitsförderung                                    | 58 439,5            | 58 351,0        | - 88,5                   |
| Bereich Grundsicherung für Arbeit-<br>suchende <sup>a</sup> | 37 411,5            | 38 742,5        | 1 331,0                  |
| <b>Gesamtzahl</b>                                           | <b>95 851,0</b>     | <b>97 093,5</b> | <b>1 242,5</b>           |

Erläuterung: <sup>a</sup> Ohne zugelassene kommunale Träger.

Quelle: Haushalt der Bundesagentur sowie Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2010.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise wirkte sich nicht so stark auf den Arbeitsmarkt aus, wie zunächst prognostiziert. Daher fiel das konjunkturbedingte Finanzierungsdefizit der Bundesagentur im Jahr 2010 geringer aus, als zunächst bei der Haushaltsplanung angenommen. Die Kurzarbeit nahm aufgrund der konjunkturellen Erholung ab, und die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger ging zurück. Mehreinnahmen im Jahr 2011 resultieren aus dem konjunkturell bedingten Anstieg der Zahl der Versicherungspflichtigen und der Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung von 2,8 % auf 3 %. Von den 2 596 000 Arbeitslosen im September 2011 entfielen 802 000 oder 29 % auf den überwiegend beitragsfinanzierten Bereich der Arbeitsförderung und 1 994 000 oder 71 % auf den steuerfinanzierten Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Arbeitslosigkeit im Bereich der Arbeitsförderung um 147 000 oder 15 % und im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende um 84 000 oder 4 % verringert.

Die Veränderung am Arbeitsmarkt, die Konjunkturabhängigkeit der Arbeitsförderung und eine zunehmende Kommunalisierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (die Ausweitung der sogenannten Optionskommunen) stellen die Bundesagentur 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.

Im Aufgabenbereich der Arbeitsförderung untersuchte der Bundesrechnungshof im Jahr 2010 zahlreiche fachliche sowie organisatorische und personalwirtschaftliche Fragestellungen. Dazu gehörten beispielsweise der Modellversuch der Bundesagentur zur Bereitstellung von Geschäftswagen für Fach- und Führungskräfte, ihre Verfahrensweise bei der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen, ihre Öffentlichkeitsarbeit und Maßnahmen für eine bessere Energieeffizienz ihrer Liegenschaften (s. Bemerkungen Nr. 30–35).

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat Impulse für die aktuelle Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente gegeben. Grundgedanke dieser Reform ist eine (weitere) Individualisierung und Flexibilisierung der Instrumente. Ermessensentscheidungen sollen ausgeweitet werden, um Leistungen effizienter

zu erbringen und den Verwaltungsaufwand zu verringern. Der BWV hat hierzu empfohlen, die Voraussetzungen der Instrumente möglichst klar und eindeutig zu fassen. Zudem hat er darauf hingewiesen, dass die Bundesagentur und die Jobcenter die Vermittlungsfachkräfte schulen und unterstützen müssen, damit sie die Ermessensentscheidungen rechtskonform treffen können.

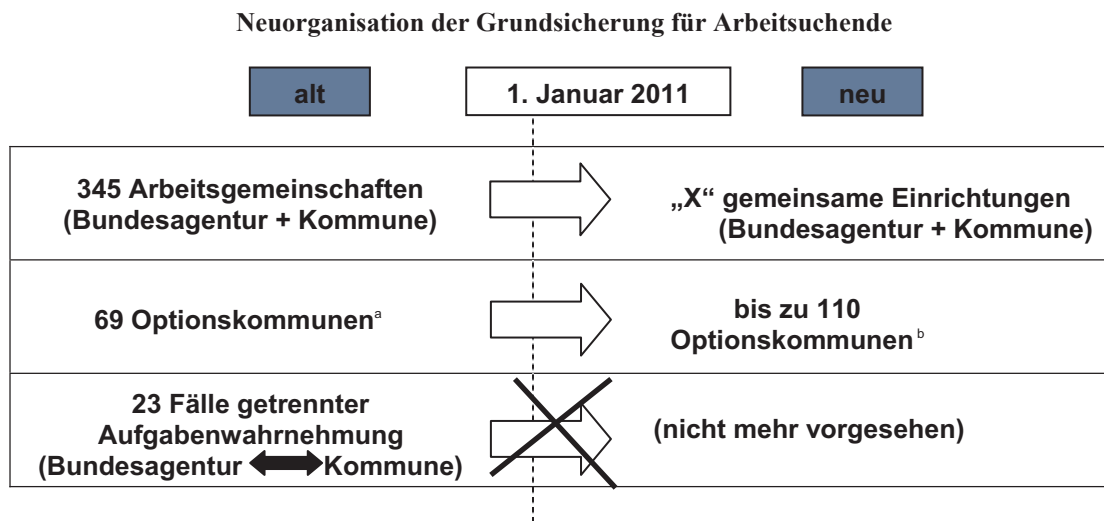
### 28.3.4 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Der Gesetzgeber führte Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen im Jahr 2005 zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammen und sah dabei eine geteilte Leistungsträgerschaft der Bundesagentur und der Kommunen vor. Die Träger nehmen ihre gesetzlichen Aufgaben als Ergebnis eines Reformprozesses und verfassungsrechtlicher Änderungen seit Anfang 2011 entweder in gemeinsamen Einrichtungen wahr, oder den Kommunen ist die alleinige Aufgabenwahrnehmung zugewiesen (zugelassene kommunale Träger – sog. „Optionskommunen“). Abbildung 28.4 gibt einen Überblick über die Neuorganisation.

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. Bei den vom Bund vollständig getragenen Aufwendungen handelt es sich im Wesentlichen um die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts in Form von Arbeitslosengeld II sowie Sozialgeld. Außerdem beteiligt sich der Bund in Höhe eines gesetzlich festgelegten Prozentsatzes zweckgebunden an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung.

Die Aufwendungen des Bundes liegen seit Bestehen der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einem hohen Niveau. Im Jahr 2005 beliefen sie sich auf rund 35,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2010 wendete der Bund 35,9 Mrd. Euro für Grundsicherungsleistungen auf. An den Leistungen für Unterkunft und Heizung beteiligte er sich in diesem Jahr mit durchschnittlich 23,6 %. Abbildung 28.5 zeigt die Aufteilung der Ausgaben des Bundes auf die Leistungsarten.

Abbildung 28.4



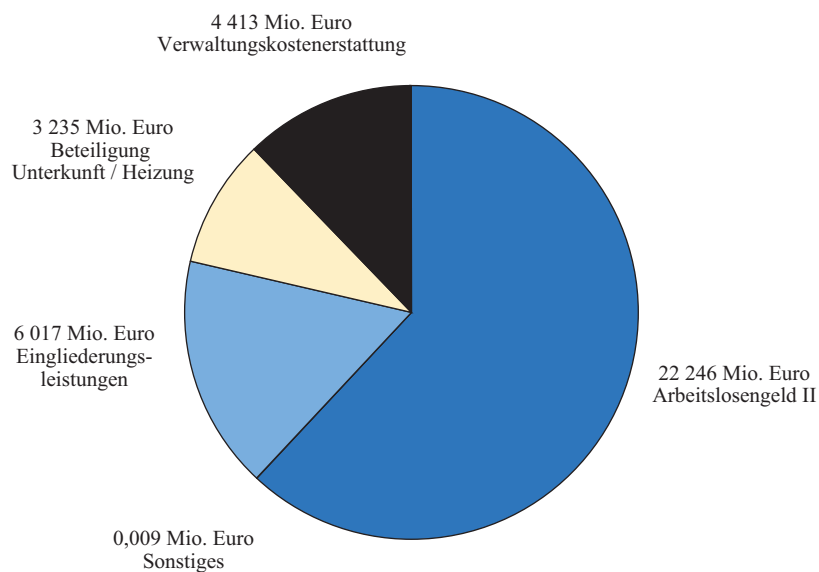
Erläuterungen: <sup>a</sup> Durch Gebietsreformen hat sich die Anzahl der Optionskommunen zwischenzeitlich auf 67 reduziert.

<sup>b</sup> Nach derzeitigem Stand voraussichtlich 108 Optionskommunen im Jahr 2012.

Quelle: Bundesrechnungshof.

Abbildung 28.5

**Grundsicherungsleistungen des Bundes im Jahr 2010 (Ist)**



Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 11.

Ab dem Jahr 2011 übernimmt der Bund zudem die Gesamtausgaben für die neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (z. B. für Schulbedarf, Lernförderung, schulische Mittagsverpflegung oder bestimmte Vereinsmitgliedsbeiträge). Für 2011 sind diese mit knapp 590 Mio. Euro (Soll) veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2012 enthält keinen gesonderten Ansatz hierfür, sondern sieht

stattdessen eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung um 5,4 Prozentpunkte vor. Als Ergebnis des Vermittlungsverfahrens zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch soll der Bund im Jahr 2012 Ausgaben für Leistungen für Bildung und Teilhabe von knapp 1 Mrd. Euro übernehmen. Davon sollen 470 Mio. Euro nach dem



Haushaltsentwurf aus den zusätzlichen Mitteln für Bildungsmaßnahmen im Rahmen des 12-Mrd.-Euro-Programms für Bildung und Forschung finanziert werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende von Anfang an begleitet. Zuletzt hat er im Zuge der Neuorganisation zum 1. Januar 2011 darauf hingewiesen, 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. Durch die Ausweitung des Kreises der Optionskommunen wird sich dieser Effekt ab dem Jahr 2012 noch verstärken.

Der Bundesrechnungshof ist die einzige staatliche Institution, die umfassende Informationen bei allen Trägerformen erheben darf. Er begleitete die Aufgabenerledigung in der Grundsicherung seit der Einführung zum Jahresbeginn 2005 durch Schwerpunktprüfungen und wies in zahlreichen Beiträgen auf Schwachstellen hin. Ein besonderer Schwerpunkt lag dabei neben der Organisation der Grundsicherungsstellen und der Kostenerstattung durch den Bund auf der Integration Arbeitsuchender in den Arbeitsmarkt und dem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie den Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs). Wesentliche Empfehlungen und Anregungen zur Verbesserung des Vollzugs wurden sowohl in Gesetzgebungsverfahren als auch in untergesetzlichen Regelungen aufgegriffen.

### 28.3.5 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Der Bund beteiligte sich im Jahr 2010 an der von den Kommunen getragenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit einem Anteil von 14 %. Dies entsprach 518 Mio. Euro.

Als Ergebnis des Vermittlungsverfahrens zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch wird der Bund – mit dem Ziel der finanziellen Entlastung der Kommunen – die Finanzierung in drei Schritten bis zum Jahr 2014 vollständig übernehmen (2012: zu 45 %; 2013: zu 75 %; 2014: zu 100 %). So steigt die Beteiligung im Jahr 2012 auf 1,9 Mrd. Euro (Soll). Ab dem Jahr 2013 wird diese Aufgabe – da die Höhe der Bundesbeteiligung bei über 50 % liegen wird – in Form der Bundesauftragsverwaltung durchgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die notwendigen Aufsichts- und Prüfungsrechte des Bundes gesichert sein müssen.

### 28.3.6 Ausgleichsfonds

Arbeitgeber müssen eine bestimmte Quote schwerbehinderter Menschen beschäftigen. Erfüllen sie diese Pflicht nicht oder nicht vollständig, haben sie eine Abgabe an das zuständige Integrationsamt zu entrichten (Ausgleichsabgabe). Die Integrationsämter leiten 20 % des Jahresaufkommens der Ausgleichsabgabe an den Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben weiter.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verwaltet den Ausgleichsfonds und fördert daraus Forschungsvorhaben, Projekte und Programme für schwerbehinderte Menschen. Einen Teil der Mittel weist es der Bundesagentur zu, die damit die Arbeitsaufnahme schwerbehinderter Menschen unterstützt. Die Träger der Grundsicherung fördern die Arbeitsaufnahme schwerbehinderter Menschen hingegen aus Bundesmitteln. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, Mittel der Ausgleichsabgabe auch ihnen zuzuweisen.

Das Vermögen des Ausgleichsfonds erhöhte sich von 386 Mio. Euro im Jahr 2006 auf 451 Mio. Euro im Jahr 2010 und damit um 16,8 %. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales plant aufgrund dieser Entwicklung, neue Maßnahmen zugunsten schwerbehinderter Menschen zu fördern. Der Bundesrechnungshof wird besonderes Augenmerk auf die Prüfung dieser Maßnahmen legen.

### 28.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Größter Einnahmenblock im Jahr 2010 war mit 5,3 Mrd. Euro der seit dem Haushaltsjahr 2008 von der Bundesagentur zu leistende Eingliederungsbeitrag. Die Bundesagentur beteiligt sich damit zur Hälfte an den dem Bund jährlich entstehenden Aufwendungen für Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Infolge der – nach dem Zukunftspaket der Bundesregierung vorgesehenen – schrittweisen Absenkung des Verwaltungs- und Eingliederungsbudgets für die Grundsicherung auf rund 8 Mrd. Euro im Jahr 2015 wird auch der Eingliederungsbeitrag entsprechend sinken. Die Entwicklung des Eingliederungsbeitrags ist in der Tabelle 28.9 dargestellt.

Tabelle 28.9

#### Entwicklung des Eingliederungsbeitrags der Bundesagentur in den Jahren 2008 bis 2015

| 2008<br>Ist  | 2009<br>Ist | 2010<br>Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Soll | 2013<br>Soll | 2014<br>Soll | 2015<br>Soll |
|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| in Mio. Euro |             |             |              |              |              |              |              |
| 5 000        | 4 866       | 5 256       | 4 600        | 4 227        | 3 977        | 3 977        | 3 977        |

Quelle: Für die Jahre 2008 bis 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 11; für die Jahre ab 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 11.

Einigungsbedingt werden Ansprüche, die in Zusatzversorgungssystemen im Beitrittsgebiet erworben wurden, in die Rentenversicherung überführt. Die Länder erstatten 60 % der Aufwendungen des Bundes für die einigungsbedingten Leistungen. Der Bund erstattet diese Aufwendungen seinerseits in voller Höhe an die Deutsche Rentenversicherung Bund. Neben dem Eingliederungsbeitrag hatte die Erstattung der einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung finanzielles Gewicht (1,6 Mrd. Euro). Die Erstattungen werden in den folgenden Jahren auf einem vergleichbaren Niveau bleiben.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste Instrument der Europäischen Union, um die Chancen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Einnahmen aus Zuschüssen des ESF beliefen sich im Jahr 2010 auf 527 Mio. Euro. Deutschland hat alle Maßnahmen, die der Bund mit anteiliger Finanzierung des ESF durchführt, in einem ESF-Bundesprogramm zusammengefasst (sog. „Operationelles Programm des Bundes“). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales leitet die Deutschland aus dem ESF zugewiesenen Mittel an die programmumsetzenden Stellen weiter. Es prüft die Durchführung der Programme. Die Europäische Kommission stellte Deutschland für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 für das Operationelle Programm des Bundes insgesamt rund 3,5 Mrd. Euro aus dem ESF bereit.

**29 Kat. C Bundesministerium für Arbeit und Soziales überprüft seine Öffentlichkeitsarbeit umfassend (Kapitel 1101 Titel 542 01)**

**29.0**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes unterzieht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales seine Öffentlichkeitsarbeit einer umfassenden Aufgabenkritik. Dabei prüft es, ob Aufgaben gebündelt werden können und ermittelt Einspar- und Optimierungspotenziale.*

**29.1**

Jedes Bundesministerium informiert die Bürgerinnen und Bürger sowie die Medien durch seine Presse- und Öffentlichkeitsarbeit über seine Arbeit und Ziele. Die Ausgaben hierfür sind im Bundeshaushalt grundsätzlich bei einem Titel mit der Zweckbestimmung „Öffentlichkeitsarbeit“ zu veranschlagen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in den Jahren 2007 bis 2009. Dabei untersuchte er insbesondere die Maßnahmen, die es aus dem Titel „Öffentlichkeitsarbeit“ finanzierte. Bei diesem Titel veranschlagte das Bundesministerium für die Jahre 2008 und 2009 Ausgaben (Soll) von jeweils 9,8 Mio. Euro. Für denselben Zeitraum wies es bei drei weiteren Titeln nochmals 5,4 Mio. Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus. Darüber hinaus finan-

zierte es Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit aus diversen Fachtiteln.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales seine Öffentlichkeitsarbeit nicht ausreichend konzeptionell und planerisch vorbereitete. Außerdem konnte es die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit seiner Öffentlichkeitsarbeit nicht beurteilen, da es den Erfolg der Maßnahmen nicht kontrollierte. Die auf mehrere Referate an zwei Standorten verteilten Zuständigkeiten für Öffentlichkeitsarbeit waren nicht schlüssig und klar voneinander abgegrenzt. Das gemäß Geschäftsverteilungsplan für die zentrale Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit zuständige Referat nahm diese Funktion nicht wahr.

Außerdem begründete das Bundesministerium den Bedarf für die Unterstützung seiner Öffentlichkeitsarbeit durch externe Dienstleister unzureichend und berücksichtigte eigene Handlungsmöglichkeiten nicht. Es übertrug den Agenturen sowohl Aufgaben aus dem Kernbereich ministerieller Öffentlichkeitsarbeit als auch einfach gelagerte Routinetätigkeiten. Bei der Vergabe von Aufträgen wahrte es nicht in allen Fällen das Wettbewerbsgebot. Einige der Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit genügten nicht den Anforderungen an eine wirtschaftliche und sparsame Verwaltung.

**29.2**

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bei seiner Öffentlichkeitsarbeit haushalts- und vergaberechtliche Grundsätze missachtet hat.

Er hat ihm empfohlen, die Haushaltsansätze für Öffentlichkeitsarbeit zusammenzuführen und ihre beabsichtigte Verwendung zu erläutern. Es sollte außerdem eine grundlegende Aufgabenkritik durchführen, Aufgaben und Organisation nach funktionalen Kriterien neu ordnen sowie seine Öffentlichkeitsarbeit stringenter koordinieren.

Vor der Vergabe von Aufträgen an externe Dienstleister sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stets prüfen, ob und inwieweit es diese Aufgaben nicht selbst erledigen kann bzw. muss. Auch sollte es die Wirksamkeit der Maßnahmen kontrollieren und an deren Wirtschaftlichkeit einen strengeren Maßstab anlegen.

**29.3**

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es führt derzeit eine Organisationsuntersuchung durch, bei der es auch die Öffentlichkeitsarbeit einer umfassenden Aufgabenkritik unterzieht. Dabei prüft es, ob Aufgaben gebündelt werden können, und ermittelt Einspar- und Optimierungspotenziale.

Der Bundesrechnungshof wird die Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums zu gegebener Zeit erneut prüfen.

## Bundesagentur für Arbeit

### **30 Bundesagentur für Arbeit verbessert ihr betriebliches Gesundheitsmanagement** Kat. C

#### **30.0**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit ihr betriebliches Gesundheitsmanagement verbessert. Sie richtet gesundheitspräventive Maßnahmen am Bedarf ihrer Beschäftigten aus und wird die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen bewerten. Des Weiteren will sie die Haushaltsmittel für das Gesundheitsmanagement sachgerecht verteilen sowie die Kosten ihren Aufgabenfeldern zuordnen.*

#### **30.1**

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) führte im Jahr 2006 ein betriebliches Gesundheitsmanagement ein. Es zielt darauf ab, die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten durch gesundheitspräventive Maßnahmen zu erhalten, wiederherzustellen und zu stärken. Für das Gesundheitsmanagement wendete die Bundesagentur im Jahr 2009 rund 1,7 Mio. Euro auf.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2009 das Gesundheitsmanagement der Bundesagentur und stellte dabei Folgendes fest:

- Die Bundesagentur richtete die gesundheitspräventiven Maßnahmen nicht am Bedarf aus. So befragte sie weder ihre Beschäftigten noch analysierte sie deren Fehlzeiten. Außerdem bewertete sie die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nicht.
- Sie verteilte die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht sachgerecht auf ihre Dienststellen.
- Die Bundesagentur konnte die Ausgaben des Gesundheitsmanagements nicht sachgerecht auf ihre teils beitrags-, teils steuerfinanzierten Aufgabenfelder verteilen.
- Die Dienststellen der Bundesagentur gewährten ihren Beschäftigten für die Teilnahme an gesundheitspräventiven Maßnahmen in unterschiedlichem Umfang Arbeitsbefreiung und beteiligten ihre Beschäftigten uneinheitlich an den Kosten.

#### **30.2**

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur Maßnahmen empfohlen, um ihr Gesundheitsmanagement zu verbessern:

- Sie sollte den Bedarf für gesundheitspräventive Maßnahmen durch einheitlich strukturierte Mitarbeiterbefragungen und eine Fehlzeitenanalyse ermitteln.

- Sie sollte die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der gesundheitspräventiven Maßnahmen kontinuierlich überprüfen.
- Bis dahin sollte sie die für gesundheitspräventive Maßnahmen vorgesehenen Haushaltsmittel den Dienststellen entsprechend der Anzahl ihrer Beschäftigten zuweisen.
- Die Bundesagentur sollte die Ausgaben für das Gesundheitsmanagement so erfassen, dass eine Zuordnung zu den unterschiedlich finanzierten Aufgabenfeldern möglich ist.
- Schließlich sollte die Bundesagentur einheitliche Regelungen für die Arbeitsbefreiung und Kostenbeteiligung ihrer Beschäftigten für die Teilnahme an gesundheitspräventiven Maßnahmen entwickeln.

#### **30.3**

Die Bundesagentur hat angekündigt, bis Ende 2011 eine Schwerpunktbefragung ihrer Beschäftigten zur Ermittlung des Bedarfes für Maßnahmen des Gesundheitsmanagements durchzuführen. Außerdem wird sie die Fehlzeiten unter Berücksichtigung von Kriterien wie z. B. Alter, Geschlecht, Tätigkeitsart und Organisationseinheit auswerten. Des Weiteren will sie ein Wirkungscontrolling einführen, um die Qualität der Maßnahmen beurteilen zu können. Die Bundesagentur hat angekündigt, den Dienststellen die Mittel für das Gesundheitsmanagement entsprechend der Anzahl ihrer Beschäftigten zuzuweisen und die Kosten so zu erfassen, dass eine aufwandsgerechte Zuordnung zu den Aufgabenfeldern möglich ist. Schließlich will die Bundesagentur noch im Jahr 2011 ihren Dienststellen einen einheitlichen Rahmen zur Kostenbeteiligung und Arbeitszeitregelung für die Teilnahme ihrer Beschäftigten an gesundheitspräventiven Maßnahmen vorgeben.

### **31 Bundesagentur für Arbeit beendet unwirtschaftliche Bereitstellung von Geschäftswagen für Fach- und Führungskräfte** Kat. C

#### **31.0**

*Die Bundesagentur für Arbeit stellte in einem Modellversuch Fach- und Führungskräften Geschäftswagen zur dienstlichen und privaten Nutzung zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof kam zu dem Ergebnis, dass der Einsatz der Geschäftswagen unwirtschaftlich war. Die Bundesagentur für Arbeit hat den Modellversuch deshalb mit Ablauf des Jahres 2010 beendet.*

#### **31.1**

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) setzte in einem im Jahr 2008 begonnenen Modellversuch 100 Geschäftsfahrzeuge ein. Die Geschäftswagen stellte sie ausgewählten Fach- und Führungskräften für dienstliche und

private Fahrten zur Verfügung. Die dienstliche und private Fahrleistung sollte mittels eines im Fahrzeug fest installierten elektronischen Fahrtenbuches jeweils separat erfasst werden. Für Privatfahrten hatten die Beschäftigten die anteiligen Leasingraten und Unterhaltskosten nachträglich zu erstatten. Die Fahrzeuge rief die Bundesagentur aus einem Leasing-Rahmenvertrag für jeweils ein Jahr ab. Die Ausgaben für Leasingraten, Kraftfahrzeugsteuer und Versicherung der 100 Fahrzeuge beliefen sich auf rund 400 000 Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin den Modellversuch. Dabei stellte er fest, dass die Bundesagentur die Wirtschaftlichkeit des Modellversuchs nicht belegen konnte. So hatte sie nicht alle Kosten und Alternativen erfasst und gegeneinander abgewogen. Beispielsweise hatte sie den Personalaufwand für die Verwaltung der Geschäftswagen sowie zusätzliche Versicherungskosten und Reisekosten für andere Verkehrsmittel nicht berücksichtigt. Die Bundesagentur beschaffte für rund 35 000 Euro elektronische Fahrtenbücher, ohne zuvor die Anforderungen zu definieren und in einer Leistungsbeschreibung zu konkretisieren. Sie führte weder eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durch noch prüfte sie Alternativen. Die elektronischen Fahrtenbücher waren mit der von der Bundesagentur genutzten IT nicht kompatibel und konnten dienstliche und private Fahrten nicht manipulationssicher erfassen.

### 31.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Modellversuches anhand seiner Hinweise zu überprüfen und empfohlen, für die Wirtschaftlichkeitsberechnung die Kapitalwertmethode einzusetzen. Wesentlicher Vorteil der Kapitalwertmethode gegenüber statischen Verfahren ist, dass sie die unterschiedlichen Zeitpunkte der Zahlungsströme innerhalb des Betrachtungszeitraumes berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat ferner kritisiert, dass die Bundesagentur vor der Beschaffung der elektronischen Fahrtenbücher die Anforderungen hätte definieren und in einer Leistungsbeschreibung konkretisieren müssen. Hierdurch hätte sie den Kauf untauglicher Fahrtenbücher verhindern können.

### 31.3

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie kam zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von Geschäftswagen über das Ende des Modellversuchs zum 31. Dezember 2010 hinaus aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt ist und hat den Modellversuch beendet. Die Leasingfahrzeuge hat sie zurückgegeben.

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, die ungeeigneten elektronischen Fahrtenbücher seien nicht wieder zu veräußern. Sie will gegen die Verantwortlichen Haftungsansprüche geltend machen.

Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob die Bundesagentur die Maßnahmen wie angekündigt umsetzt.

## 32 Bundesagentur für Arbeit wird Energieverbrauchswerte ihrer Liegenschaften vollständig und genau erfassen

### 32.0

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit die Grundlagen für eine detaillierte Erfassung der Energieverbrauchswerte geschaffen und die Belastbarkeit der Informationen verbessert. Damit kann sie die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauches bewerten.*

### 32.1

Die Bundesregierung verpflichtete sich in ihrem Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplan, die CO<sub>2</sub>-Emissionen in ihren Geschäftsbereichen bis zum Jahr 2012 um 30 % gegenüber dem Jahr 1990 zu verringern (vgl. auch Bemerkungen Nr. 60 sowie Nr. 56). Dieser Selbstverpflichtung folgend setzte sich die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) das Ziel, den Energieverbrauch in ihren Liegenschaften ebenfalls zu reduzieren. Allein der Stromverbrauch der Bundesagentur entsprach im Jahr 2009 jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen von 145 000 Tonnen. Ihre Ausgaben für Energie, Elektrizität, Fernwärme, Heizöl und Erdgas beliefen sich im Jahr 2009 auf rund 61,4 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs bei der Bundesagentur auf Grundlage des Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplans. Dabei stellte er fest, dass die Bundesagentur die Verbrauchsdaten für Energieträger nicht vollständig und zudem fehlerhaft erfasste. So ermittelte sie die Daten beispielsweise nicht periodengerecht. Auch konnte sie infolge unzureichender oder fehlender technischer Einrichtungen die Verbrauchsdaten nicht für jede ihre Liegenschaften separat erfassen. Die Bundesagentur hatte die Erfassung der Verbrauchsdaten nicht einheitlich geregelt.

### 32.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die erhobenen Verbrauchsdaten nicht aussagefähig sind. Detaillierte und aussagefähige Verbrauchsdaten sind jedoch eine wesentliche Voraussetzung, um Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs zielgerichtet auszuwählen, ihre Wirtschaftlichkeit zu bewerten sowie ihre Wirksamkeit kontrollieren zu können.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, die Messeinrichtungen so auszuwählen, dass sie detaillierte Energieverbrauchswerte für jedes Gebäude einer Liegenschaft ermitteln können. Weiter hat der Bundesrechnungshof auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Erfassung der Verbrauchswerte einheitlich zu regeln und zu dokumentieren.



### 32.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. So hat sie die zur objektgenauen Erfassung der Energieverbrauchswerte erforderlichen Messinstrumente installiert oder die Installation noch für das Jahr 2011 eingeplant. Sie hat die Verbrauchsdatenerfassung einheitlich geregelt und unterstützt sie künftig mit Arbeitshilfen, Plausibilitätsprüfungen und einer verbesserten IT-Anwendung.

## **33 Bundesagentur für Arbeit achtet stärker auf Risiken und Transparenz beim Beitragseinzug**

Kat. C

### 33.0

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird die Bundesagentur für Arbeit die Prüfung der Krankenkassen als Einzugsstellen für Sozialversicherungsbeiträge risikoorientiert planen und durchführen. Sie hat sich mit den Rentenversicherungsträgern darauf verständigt, hierfür ein gemeinsames Konzept zu entwickeln. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um den Beitragseinzugsdienst insgesamt zu verbessern.*

### 33.1

Arbeitgeber zahlen den Beitrag zur Arbeitsförderung zusammen mit den Beiträgen zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung als Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die Krankenkassen (Einzugsstellen). Die Einzugsstellen leiten die für die Arbeitslosenversicherung bestimmten Beiträge an die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die übrigen Beiträge an die Rentenversicherungsträger weiter. Im Jahr 2010 erhielt die Bundesagentur 22,5 Mrd. Euro von den Einzugsstellen. Die Bundesagentur und die Träger der Rentenversicherung zahlen den Einzugsstellen eine pauschale Vergütung und prüfen gemeinsam die Beitragseinzugsleistung. Für das Jahr 2010 hatten die Bundesagentur eine Vergütung von 465 Mio. Euro und die Träger der Rentenversicherung eine Vergütung von 322 Mio. Euro an die Einzugsstellen zu entrichten.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2009, wie der Prüfdienst der Bundesagentur die Tätigkeit der Einzugsstellen kontrolliert. Er stellte dabei insbesondere fest, dass die Bundesagentur die Einzugsstellen prüfte, ohne zuvor eine Risikoanalyse durchzuführen. So prüfte diese nicht, ob Einzugsstellen mit hohem Fehleraufkommen verstärkt und Einzugsstellen mit niedrigem Fehleraufkommen mit geringerem Aufwand zu prüfen sind.

Außerdem belegte die Bundesagentur den Personalbedarf für ihre Prüferinnen und Prüfer im Wesentlichen anhand von Erfahrungswerten, die nicht hinreichend plausibilisiert waren. So glich sie diesen nicht mit den tatsächlich benötigten Prüfungszeiten ab. Die Prüfungszeiten enthielten teilweise Prüfungszeitanteile, die der betreffende Stützpunkt des Prüfungsdienstes bei der Bundesagentur (Stützpunkt) von anderen Stützpunkten erhalten hatte

(„ausgeliehene Prüferinnen und Prüfer“). In der Folge wurde der Personalbedarf unzutreffend festgelegt.

Zudem prüfte die Bundesagentur das separate Meldeverfahren der Einzugsstellen über niedergeschlagene und erlassene Beiträge nicht auf Plausibilität. Die einzelnen Positionen aus dem Meldeverfahren fließen in die Vermögensrechnung der Bundesagentur ein.

### 33.2

Der Bundesrechnungshof hat den nicht risikoorientierten Prüfungsansatz der Bundesagentur infrage gestellt. Er hat Mängel bei der Ermittlung und Zuordnung des Personalbedarfs an die einzelnen Stützpunkte beanstandet. Ferner hat er kritisiert, dass die Bundesagentur das separate Meldeverfahren der Einzugsstellen über niedergeschlagene und erlassene Beiträge nicht auf Plausibilität prüft. Er hat darauf hingewiesen, dass hierdurch die Aussagekraft der Vermögensrechnung der Bundesagentur beeinträchtigt wird.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Prüfung der Einzugsstellen risikoorientiert zu gestalten und z. B. an der festgestellten Fehlerhäufigkeit auszurichten. Auch sollte die Bundesagentur ihren Personalbedarf für die Prüfung des Beitragseinzugs überprüfen und das Personal den Stützpunkten des Prüfdienstes belastungsgerecht zuordnen. Der Bundesrechnungshof hat zudem angeregt, auf das separate Meldeverfahren zu niedergeschlagenen und erlassenen Beiträgen gänzlich zu verzichten und diese Daten in einem bestehenden Verfahren zu erfassen und zu plausibilisieren.

### 33.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie wird die Einzugsstellenprüfung risikoorientiert planen und durchführen. Sie hat sich mit den Trägern der Rentenversicherung darauf verständigt, hierfür ein gemeinsames Konzept zu entwickeln.

Außerdem will sie das Personal für die Prüfung des Beitragseinzugs zukünftig belastungsgerecht ihren Stützpunkten zuordnen und dabei einen übergreifenden Ausgleich von Prüfungskapazitäten berücksichtigen.

Das beanstandete separate Meldeverfahren will sie gänzlich abschaffen. Die entsprechenden Daten will sie in das auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes erarbeitete (vgl. Bemerkung Nr. 40) umfassende Berichtswesen über die Lage der Beitragseinnahmen in der Sozialversicherung integrieren.

### 33.4

Der Bundesrechnungshof hält die bereits umgesetzten und zugesagten Maßnahmen für geeignet, die Prüfung des Beitragseinzugs insgesamt zu verbessern. Er wird zu gegebener Zeit prüfen, wie die Bundesagentur und die Träger der Rentenversicherung den risikoorientierten Prüfungsansatz gemeinsam ausgestaltet haben.

## **34 Bundesagentur für Arbeit überprüft Kat. C ihre Öffentlichkeitsarbeit**

### **34.0**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes gestaltet die Bundesagentur für Arbeit ihre Öffentlichkeitsarbeit wirksamer und wirtschaftlicher. Sie überprüfte insbesondere eine längerfristige Medienkooperation grundlegend. Dadurch konnte sie den Leistungsumfang ohne Mehrkosten erweitern und wird künftig größeren Einfluss auf die Arbeitsergebnisse ausüben können. Für die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende will die Bundesagentur ein umfassendes Marketingkonzept erstellen.*

### **34.1**

Seit dem Jahr 2006 kooperiert die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) mit einem Medienunternehmen und einem weiteren privaten Anbieter. Ziel dieser Kooperation ist es, mittels Print- und Online-Medien sowie Veranstaltungen Jugendliche über die Themen Berufswahl, Bewerbung und Ausbildung zu informieren und sie dafür zu interessieren. Hierzu schloss die Bundesagentur für die Jahre 2006 bis 2009 Kooperationsverträge mit dem Medienunternehmen und zahlte für dessen Leistungen pauschale Vergütungen von insgesamt 2,3 Mio. Euro. Für den gleichen Zweck vergab die Bundesagentur weitere Aufträge an verschiedene Dienstleister mit einem Gesamtvolumen von rund 350 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2009 die Beteiligung der Bundesagentur an der Medienkooperation. Dabei stellte er Mängel bei der Ermittlung des Bedarfs für die Kooperation fest. Außerdem schrieb die Bundesagentur die in der Medienkooperation beschriebenen Leistungen nicht aus, sondern vergab sie unter Hinweis auf die herausragende Marktposition freihändig an das Kooperationsunternehmen. Dabei arbeitete sie schon vor den Vergaben aufgrund von Absprachen mit diesem Unternehmen zusammen. Die zu vergebenden Leistungen nahm sie bereits in Anspruch. Die Bundesagentur beschränkte den Adressatenkreis der Verfahren ohne hinreichende Grundlage, indem sie angebliche Alleinstellungsmerkmale des Medienunternehmens im Wesentlichen aus dessen eigener Darstellung herleitete. Die Aufmachung der veröffentlichten Beiträge zu einzelnen Berufen orientierte sich überwiegend an Vermarktungsgesichtspunkten.

Die Bundesagentur hatte keinen Einblick in die Gesamtkalkulation ihrer Kooperationspartner. Sie hatte ihre eigenen in die Medienkooperation eingebrachten Leistungen, insbesondere die Expertise ihrer Fachinformationen und den Marktwert ihres Namens, nicht berücksichtigt. Außerdem hatte die Bundesagentur ihre mit der Medienkooperation verfolgten Ziele weder konkretisiert noch mit Kriterien zur Erfolgskontrolle hinterlegt. Für die Erfolgskontrolle verließ sie sich ausschließlich auf die Bewertungen des Medienunternehmens.

Als weitere Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit prüfte der Bundesrechnungshof im Jahr 2010 die Marketingkampagne „Hilfreiche Hände“, welche die Bundesagentur für rund 1,4 Mio. Euro im Sommer 2009 über eine externe Agentur durchführte. Mit dieser Kampagne wollte die Bundesagentur Unternehmen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – d. h. solchen im Leistungsbezug nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) – Beschäftigungsmöglichkeiten im Handwerk und im Sozialdienst aufzeigen. Außerdem sollten die Adressaten auf das Dienstleistungsangebot der Grundsicherungsstellen aufmerksam gemacht werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur ihrer Öffentlichkeitsarbeit in diesem Aufgabenbereich keine Gesamtkonzeption zugrunde gelegt hatte. Außerdem hatte sie den Bedarf für die Marketingkampagne „Hilfreiche Hände“ nicht analysiert und keine Kriterien für eine Erfolgskontrolle definiert. Die Planung der Mittel richtete sie nicht am Bedarf aus. Schließlich hatte die Bundesagentur nicht bemerkt, dass die Agentur Leistungen teilweise falsch abgerechnet hatte.

### **34.2**

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Vertragsverhältnisse zwischen der Bundesagentur und ihren Kooperationspartnern nicht angemessen austariert waren. Auch hat er kritisiert, dass die Bundesagentur die für die Preisbildung wesentlichen Informationen nicht kannte. Mangels Erfolgskontrolle fehlten jedenfalls für die Jahre 2008 und 2009 die Grundlagen, um sachgerecht über eine weitere Beteiligung an der Medienkooperation zu entscheiden. Außerdem hat der Bundesrechnungshof auch Bedenken an der inhaltlichen Ausrichtung der Medienkooperation geäußert. So hat er das Risiko gesehen, dass den Jugendlichen ein unrealistisches Bild von den dargestellten Berufen und ihren Anforderungen vermittelt wird.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Regelungen über einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Beitrags- und Haushaltsmitteln auch dann zu beachten sind, wenn die Gelegenheit zur Kooperation als „günstig“ empfunden wird. Dies gilt insbesondere für die Anforderungen, die an Bedarfsanalysen und Erfolgskontrollen zu stellen sind, sowie für das Vergaberecht.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, ihre Beteiligung an der Medienkooperation zu überprüfen. Sie sollte die Fortsetzung der Kooperation ab dem Jahr 2010 davon abhängig machen, ob und inwieweit sich die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes belegen lassen. Dies setzt voraus, dass sie Einblick in das gesamte Leistungsgefüge hat.

Weiter hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die Bedarfsermittlung, die Mittelplanung und die Mittelbewirtschaftung für die Marketingkampagne „Hilfreiche Hände“ mangelhaft waren. Die durchgeführten Einzelmaßnahmen entsprachen nicht immer den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für künftige Marketingkampagnen im SGB II-Bereich ein Gesamtkonzept zu erstellen und Einzelmaßnahmen hieraus abzuleiten. Er hat gefordert, die aufgezeigten Mängel und Schwachstellen bei künftigen Maßnahmen zu vermeiden.

### 34.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt.

Sie hat für die Entscheidung über eine weitere Beteiligung an der Medienkooperation – mit einem Vergütungsvolumen von rund 1,6 Mio. Euro von 2010 bis 2013 – die bisherige Zusammenarbeit und ihre Ergebnisse umfassend überprüft. Sie hat den Bedarf für die Beteiligung sowie deren Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung eigener und externer Handlungsalternativen begründet.

Für eine Neuverhandlung des Kooperationsvertrages hat sie sich Einblick in das gesamte Leistungsgefüge einschließlich der Leistungen und Vorteile der übrigen Kooperationspartner verschafft. Infolgedessen konnte die Bundesagentur zum einen den Leistungsumfang ohne Mehrkosten erweitern. Zum anderen hat sie vertragliche Regelungen durchgesetzt, über die sie Inhalt und Gestaltung der Beiträge stärker beeinflussen kann. Ferner hat sie die Effektivität und die Effizienz ihres Mitteleinsatzes mit Erfolgskontrollen abgesichert.

Für ihre Öffentlichkeitsarbeit im Aufgabenbereich nach dem SGB II will die Bundesagentur ein umfassendes Marketingkonzept erarbeiten und die Mittelplanung hinterlegen.

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen der Bundesagentur für geeignet, um ihre Öffentlichkeitsarbeit wirksamer und wirtschaftlicher zu gestalten.

## 35 Bundesagentur für Arbeit prüft Haftungsansprüche gegen Beschäftigte intensiver

Kat. C

### 35.0

*Verletzen Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit vorsätzlich oder grob fahrlässig ihre dienstlichen Pflichten, haften sie ihr für den daraus entstehenden Schaden. Interne Vorschriften regeln, wie Schadensersatzansprüche festzustellen und durchzusetzen sind. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur für Arbeit auf Schwachstellen der Haftungsverfahren und damit verbundene Risiken hingewiesen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Aufsicht verstärkt. Ferner hat sie die Agenturen für Arbeit und die von ihr und den Kommunen gemeinsam getragenen Jobcenter für dieses Thema sensibilisiert.*

### 35.1

Aufgrund gesetzlicher oder tarifvertraglicher Vorschriften haften Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit (Bun-

desagentur) grundsätzlich für von ihnen verschuldete oder mitverschuldete Vermögensschäden. Vermögensschäden können beispielsweise durch zu Unrecht bewilligte Leistungen oder durch strafbare Handlungen Dritter oder von Beschäftigten der Bundesagentur entstehen (z. B. durch Betrugs- und Untreuehandlungen).

Die Bundesagentur unterrichtet den Bundesrechnungshof über Vermögensschäden in den Agenturen für Arbeit (Agenturen) und in den von ihr und den Kommunen gemeinsam getragenen Jobcentern ab einer Schadenshöhe von 25 000 Euro je Einzelfall. Im März 2010 beliefen sich die seit dem Jahr 2006 an den Bundesrechnungshof gemeldeten Vermögensschäden auf 2,07 Mio. Euro. Die Schadenshöhen lagen zwischen 24 252 Euro und 447 052 Euro.

Der Bundesrechnungshof wertete 15 Schadensfälle aus, die ihm die Bundesagentur mitgeteilt hatte. Er prüfte insbesondere, wie und mit welchem Ergebnis die Dienststellen der Bundesagentur Haftungsverfahren durchführten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die durch Betrugs- und Untreuehandlungen von Beschäftigten verursachten Vermögensschäden in vielen Fällen durch Versäumnisse anderer Beschäftigter der Bundesagentur begünstigt wurden. So wirkten diese an Zahlungen mit, ohne deren Rechtmäßigkeit selbst zu prüfen, obwohl sie hierzu verpflichtet waren. Zahlungen gaben sie teilweise ohne begründende Unterlagen und ohne Prüfung frei. Unrechtmäßige Zahlungen wurden vornehmlich durch aufsichtliche Kontrollen oder durch Hinweise von Bankinstituten aufgedeckt.

Die Bundesagentur hatte in neun Fällen Haftungsverfahren gegen diejenigen Beschäftigten eingeleitet, die unter Verletzung von Dienstpflichten Betrugs- und Untreuehandlungen anderer Beschäftigter begünstigt hatten. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass keines dieser Haftungsverfahren zu einem Regress geführt hatte.

Er forderte die Bundesagentur daher auf, Haftungsentscheidungen der Agenturen und der Jobcenter zu überprüfen.

Die Bundesagentur kam zu dem Ergebnis, dass Beschäftigte, die unter Verletzung von Dienstpflichten den Schadenseintritt begünstigt hatten, nicht in Regress genommen werden könnten. Sie begründete die mangelnde Vorwerfbarkeit der Versäumnisse teils mit dem hohen Zeitdruck und der Arbeitsbelastung in den Dienststellen, teils mit der kurzen Einarbeitungszeit, teils mit der Ausnutzung eines Vorgesetzten- oder Vertrauensverhältnisses oder der Gutgläubigkeit des Beschäftigten. Auch sei der Unrechtscharakter der Handlungen wegen gefälschter oder manipulierter Unterlagen für die Anordnungsbefugten nicht zu erkennen gewesen.

### 35.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur auf die Schwachstellen bei Haftungsverfahren und die damit verbundenen Risiken hingewiesen. Er hält es für verfehlt, die Versäumnisse mit den Arbeitsbedingungen in den Agen-



turen und Jobcentern zu entschuldigen. Er sieht die Dienststellen auch unter schwierigen Bedingungen in der Pflicht, die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen. Hierzu gehört auch die Gewährleistung eines möglichst sicheren Zahlungsverkehrs. Der Bundesrechnungshof hat daher die unzureichende und oberflächliche Prüfung von Auszahlungen kritisiert. Knappe Ressourcen können Schwachstellen und Fehler nicht dauerhaft rechtfertigen.

Die Bundesagentur muss daher in Haftungsverfahren stets die persönliche Verantwortlichkeit der Beschäftigten klären und konsequent Haftungsansprüche geltend machen.

Sie hat sich mit ihren Kassenbestimmungen sowie Handlungs- und Geschäftsanweisungen einen organisatorischen Rahmen gegeben, der die Sicherheit bei Zahlungen erhöhen soll. Da organisatorische Maßnahmen bei vorsätzlich handelnden Personen an Grenzen stoßen, bedürfen diese Regelungen einer konsequenten Aufsicht und Kontrolle. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Aufsicht zu verstärken und die Kontrollichte zu erhöhen. Schließlich soll die Bundesagentur ihre Agenturen und Jobcenter für das Thema sensibilisieren, damit die Beschäftigten sich ihrer Verantwortung und möglicher Sanktionen bewusst werden.

### 35.3

Die Bundesagentur hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie hat die Aufsicht ihrer Zentrale verstärkt und ihre Regelungen zum Verfahren bei festgestellten Vermögensschäden überarbeitet. Ferner hat sie die bestehenden Regelungen um eine Arbeitshilfe erweitert. Diese soll Haftungsverfahren auf eine „objektive“ Grundlage stellen und die Transparenz des Verfahrens durch eine einheitliche Vorgehensweise erhöhen.

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten und umgesetzten Maßnahmen für geeignet, die Transparenz und Qualität von Haftungsentscheidungen zu erhöhen. Er wird die Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen zu gegebener Zeit überprüfen.

### 36 Kat. C **Bearbeitungsqualität bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen durch konkretere Vorgaben und einfacheres IT-Verfahren verbessert**

#### 36.0

*Die Bundesagentur für Arbeit will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Bearbeitungsqualität bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen verbessern. Die Vermittlungsfachkräfte müssen in jedem Einzelfall dokumentieren, ob und in welcher Höhe ein Eingliederungszuschuss für die berufliche Eingliederung erforderlich ist. Neue Kriterien helfen den Vorgesetzten, die Bearbeitungsqualität der Vermittlungsfachkräfte besser*

*bewerten zu können. Außerdem vereinfachte die Bundesagentur für Arbeit die Erfassung der Eingliederungszuschüsse in ihren IT-Systemen. Sie will damit sicherstellen, dass alle Beteiligten über die notwendigen Informationen verfügen und verringert den Verwaltungsaufwand.*

#### 36.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kann Arbeitgebern, die Arbeitslose einstellen, Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten gewähren (Eingliederungszuschüsse). Dies soll die Chancen auf einen Arbeitsplatz für Arbeitslose verbessern, deren Vermittlung erschwert ist oder die besondere Unterstützung benötigen. Hierzu können z. B. Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose oder solche ohne Berufspraxis gehören. Die Frage, ob im Einzelfall ein Eingliederungszuschuss gewährt wird, steht im Ermessen der örtlichen Agentur für Arbeit (Agentur). Gleiches gilt für die Frage, in welcher Höhe und für welche Dauer der Eingliederungszuschuss gewährt wird. Die bewilligten Eingliederungszuschüsse weist die Bundesagentur in drei IT-Systemen nach. Im Jahr 2010 gab die Bundesagentur 600 Mio. Euro für Eingliederungszuschüsse aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2009 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Gewährung von Eingliederungszuschüssen durch die Bundesagentur. Er stellte fest, dass die Agenturen in jedem vierten Fall nicht dokumentierten, weshalb sie einen Eingliederungszuschuss für notwendig hielten. Darunter waren auch Fälle, bei denen die Arbeitslosen gut ausgebildet und nur kurze Zeit arbeitslos waren. Gründe für die Höhe und Dauer des Eingliederungszuschusses dokumentierten die Agenturen in mehr als jedem fünften Fall nicht.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass die Agenturen die Förderungen häufig nicht in allen dafür vorgesehenen IT-Systemen erfassten.

#### 36.2

Ob die Agenturen bei der Bewilligung von Eingliederungszuschüssen ihr Ermessen rechtmäßig und zweckmäßig ausgeübt hatten, blieb häufig offen. Deshalb hat der Bundesrechnungshof der Bundesagentur empfohlen, ihre Vermittlungsfachkräfte anzuhalten, die Notwendigkeit des Eingliederungszuschusses in jedem Einzelfall umfassend zu dokumentieren. Dies trägt auch dazu bei, dass die begrenzten Mittel sparsam und effizient eingesetzt werden. Denn die Vermittlungsfachkräfte müssen sich in jedem Einzelfall bewusst machen, weshalb und in welchem Umfang sie eine Förderung für notwendig halten.

Die bewilligten Eingliederungszuschüsse sollten in allen dafür vorgesehenen IT-Systemen erkennbar sein. Nur so ist z. B. für eine Agentur ersichtlich, dass ein Arbeitgeber bereits von einer anderen Agentur einen Eingliederungszuschuss erhält. Dies kann für die Entscheidung über eine weitere Förderung bedeutsam sein. Auch bei einem Wechsel der Zuständigkeiten oder bei Abwesenheit einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters liefern die IT-Systeme mit vollständigen Daten schnell wertvolle Informa-



tionen für Förderentscheidungen. Ferner sind valide Daten für statistische Auswertungen und die Steuerung der Förderinstrumente wichtig. Es ist allerdings sehr aufwendig, die Bewilligung von Eingliederungszuschüssen jeweils mehrfach zu erfassen. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur deshalb empfohlen, zu prüfen, ob eine einfachere Datenerfassung möglich ist.

### 36.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie hat ihre Geschäftsanweisung überarbeitet und ihre Arbeitshilfe zur Fachaufsicht ergänzt. In der Geschäftsanweisung macht sie deutlich, dass die Vermittlungsfachkräfte immer prüfen und dokumentieren müssen, ob und in welcher Höhe ein Eingliederungszuschuss erforderlich ist. In der Arbeitshilfe hat die Bundesagentur nun klare Kriterien benannt, mit denen Vorgesetzte die Qualität der Bearbeitung durch Vermittlungsfachkräfte bewerten können.

Auch ihre IT-Systeme hat die Bundesagentur überarbeitet und die Agenturen auf die notwendige Erfassung hingewiesen. Es reicht jetzt aus, wenn die Vermittlungsfachkraft die Bewilligung eines Eingliederungszuschusses in nur einem IT-System erfasst. Automatische Programmschnittstellen geben die Information an die anderen IT-Systeme weiter. Damit stellt die Bundesagentur einen umfassenden Informationsfluss sicher und verringert zugleich den Aufwand für die Datenerfassung.

Der Bundesrechnungshof hält die ergriffenen Maßnahmen für geeignet, die Bearbeitungsqualität bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen zu verbessern.

## 37 Bundesagentur für Arbeit sucht intensiver nach Stellen für Jugendliche unter 25 Jahren

### 37.0

*Die Bundesagentur für Arbeit lässt ihre örtlichen Agenturen auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes regelmäßiger und systematischer nach Stellen für Jugendliche unter 25 Jahren suchen. Die Agenturen sollen Wartezeiten auf ein erstes Beratungsgespräch verkürzen und die Ergebnisse ihrer Vermittlungsvorschläge zur Qualitätssicherung auswerten. Die Führungskräfte der Agenturen für Arbeit und die Regionaldirektionen sollen darauf achten, dass diese Vorgaben eingehalten und Jugendliche schneller als bisher in den Arbeitsmarkt integriert werden.*

### 37.1

Eine Kernaufgabe der Agenturen für Arbeit (Agenturen) ist es, Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu vermitteln. Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat als durchschnittliche Wartezeit für ein erstes Beratungsgespräch mit der oder dem Arbeitsuchenden 14 Kalendertage festgelegt. In diesem Erstgespräch erstellen die Agenturen

ein sogenanntes Kundenprofil. In einem IT-Verfahren der Bundesagentur findet ein Stellensuchlauf statt, der dieses Kundenprofil mit dem Anforderungsprofil offener Stellen abgleicht. Die Weisungen der Bundesagentur an die Agenturen sehen regelmäßige Stellensuchläufe auch unabhängig von anstehenden Beratungsgesprächen vor. Das IT-Verfahren listet als Ergebnis des Suchlaufs mögliche Stellenangebote mit Angabe des Übereinstimmungsgrades zwischen den Anforderungen der offenen Stelle und den Kenntnissen und Fähigkeiten der Bewerberinnen und Bewerber auf. Die Vermittlungsfachkräfte der Agenturen wählen aus dieser Liste die Stellenangebote mit der höchsten Passgenauigkeit als Vermittlungsvorschlag aus. Die Ergebnisse der Vermittlungsvorschläge, insbesondere die Gründe für die Ablehnung von Bewerbern, sind von den Agenturen auszuwerten.

Der Bundesrechnungshof prüfte Ende 2009 bis Anfang 2010 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover die Vermittlung von Jugendlichen unter 25 Jahren. Dabei untersuchte er, wie lange die Jugendlichen auf ein Erstgespräch warten mussten. Darüber hinaus prüfte er, ob, in welcher Anzahl und in welchem zeitlichen Abstand die Agenturen den Jugendlichen Vermittlungsvorschläge ausgehändigt hatten und ob sie deren Ergebnisse auswerteten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jugendlichen durchschnittlich 24 Kalendertage auf ihr Erstgespräch warten mussten. Ein Viertel musste länger als 30 Tage darauf warten. Weiterhin stellte er fest, dass die Agenturen jedem fünften Jugendlichen keinen Vermittlungsvorschlag unterbreitet hatten, obwohl diese durchschnittlich bereits rund vier Monate arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet waren. Knapp drei Viertel dieser Jugendlichen hatten eine abgeschlossene Berufsausbildung und bezogen Arbeitslosengeld oder hatten diese Leistung beantragt. Mehr als ein Drittel der Jugendlichen mussten länger als 30 Tage, durchschnittlich 104 Tage, auf ihren ersten Vermittlungsvorschlag warten. Stellensuchläufe, die der Bundesrechnungshof während seiner Prüfung durchführte, zeigten ein nicht unerhebliches Potenzial an geeigneten Stellenangeboten für Jugendliche. Dieses hatten die Agenturen nicht genutzt. Das Ergebnis ihrer Vermittlungsvorschläge hatten die Agenturen in über der Hälfte der Fälle nicht oder nur teilweise ausgewertet.

### 37.2

Je früher die Agenturen Arbeitsuchende in die Vermittlung einbeziehen, desto eher können sie Vermittlungsvorschläge unterbreiten und Förderinstrumente anbieten. Einen frühen Start des Vermittlungsprozesses hält der Bundesrechnungshof insbesondere bei Jugendlichen für wichtig. Die Agenturen sollten möglichst verhindern, dass sich bei jugendlichen Arbeitsuchenden bereits zu Beginn des Berufslebens Arbeitslosigkeit verfestigt. Sie können damit die Dauer eines Bezuges von Lohnersatzleistungen verkürzen oder ihn sogar vermeiden.

Der Vermittlungsprozess beginnt mit dem Erstgespräch. Als problematisch erachtet der Bundesrechnungshof die

Fälle, in denen Jugendliche länger als 30 Tage auf ein Erstgespräch warten mussten. Darüber hinaus kommen die Agenturen ihrem Vermittlungsauftrag nur unzureichend nach, wenn sie nicht regelmäßig nach Stellenangeboten suchen und Jugendliche deshalb keinen Vermittlungsvorschlag erhalten oder mehrere Wochen darauf warten müssen. Wenn die Agenturen die Ergebnisse der Vermittlungsvorschläge nicht auswerten, gehen Rückmeldungen von Arbeitgebern, die für die weitere Vermittlungsstrategie von Bedeutung sein können, verloren.

Deshalb hat der Bundesrechnungshof der Bundesagentur empfohlen, ihre Vermittlungsbemühungen für die Gruppe der Jugendlichen unter 25 Jahren zu verstärken. Hierzu sollten die Vermittlungsfachkräfte das Erstgespräch innerhalb der empfohlenen Wartezeit führen, Stellenangebote regelmäßig sichten und wenn möglich Vermittlungsvorschläge unterbreiten. Die Führungskräfte der Agenturen sollten gewährleisten, dass die Ergebnisse von Vermittlungsvorschlägen ausgewertet werden und bedeutsame Rückmeldungen von Arbeitgebern mit den Arbeitsuchenden besprochen werden. Die Vermittlungsfachkräfte können nur so einschätzen, ob ihre Vermittlungsvorschläge passgenau waren.

### 37.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Auch sie sieht bei der Vermittlung von Jugendlichen unter 25 Jahren noch Verbesserungspotenzial. Sie teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass Erstgespräche frühzeitig geführt werden sollten. Daher hat sie die Agenturen nochmals aufgefordert, Jugendlichen ein Erstgespräch möglichst innerhalb von 14 Kalendertagen anzubieten. Zudem müssen die Agenturen bereits im Erstgespräch prüfen, ob geeignete Stellenangebote vorliegen. Durch Wiedervorlagen haben die Vermittlungsfachkräfte in den Agenturen sicherzustellen, dass sie regelmäßig Stellensuchläufe durchführen. Die Führungskräfte in den Agenturen müssen bei ihrer Fachaufsicht überprüfen, ob diese Vorgaben umgesetzt werden. Darüber hinaus werden die Regionaldirektionen in die Qualitätssicherung der Agenturen eingebunden. Qualitätsdefizite werden auf Tagungen und Dienstbesprechungen zwischen Regionaldirektionen und Agenturen erörtert. Schließlich hat die Bundesagentur ihre Arbeitshilfe „Fachliche Führung“ überarbeitet. Sie gibt den Führungskräften der Agenturen jetzt Hinweise, nach welchen Kriterien sie Kundenprofile überprüfen und für einen regelmäßigen Kontakt mit den Arbeitsuchenden sorgen sollen.

### 37.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den ergriffenen Maßnahmen einen wichtigen Schritt, um die Vermittlung von Jugendlichen unter 25 Jahren zu verbessern. Insbesondere durch die jetzt vorgeschriebenen Wiedervorlagen sind die Vermittlungsfachkräfte in den Agenturen gehalten, regelmäßig Stellensuchläufe für die Jugendlichen durchzuführen. Dies, die verstärkte Fachaufsicht und die Einbindung der Regionaldirektionen in die Qualitätssicherung lassen er-

warten, dass freie Stellen schneller besetzt werden. Damit steigen die Chancen der Jugendlichen auf eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt. Der Bundesrechnungshof wird sich von der Umsetzung und der Wirksamkeit der zugesagten Maßnahmen überzeugen.

## 38 Anzeigen von Kurzarbeit werden sorgfältiger geprüft – Wettbewerbsverzerrungen werden verhindert

Kat. C

### 38.0

*Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Verfahren bei der Anzeige von Kurzarbeit überarbeitet. Die Agenturen für Arbeit sind jetzt besser in der Lage zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung von Kurzarbeit vorliegen. Dies trägt dazu bei, Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.*

### 38.1

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen, die ihre Arbeitszeit aus wirtschaftlichen Gründen vorübergehend verkürzen müssen, z. B. wegen Absatzmangel oder fehlender Zulieferungen für die Produktion, erhalten von der örtlichen Agentur für Arbeit (Agentur) Kurzarbeitergeld. Es ersetzt einen Teil des durch die Kurzarbeit bedingten Lohnausfalls und soll dazu beitragen, Arbeitsplätze zu erhalten. Die Unternehmen müssen den Arbeitsausfall anzeigen und glaubhaft darlegen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

Eine besondere Bedeutung kam der Kurzarbeit in der Wirtschafts- und Finanzkrise zu. Deshalb führte der Gesetzgeber bis Ende März 2012 befristete Sonderregelungen ein, die den Bezug von Kurzarbeitergeld erleichtern sollen. Durch die volle oder teilweise Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge erhöhte er auch den Leistungsumfang für die Unternehmen. Zusätzlich vereinfachte die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) in Absprache mit den Arbeitgeberverbänden und dem Bundesarbeitsministerium das Antragsverfahren. Unter anderem verkürzte sie den Vordruck, mit dem die Unternehmen die Kurzarbeit anzeigen, von vier auf zwei Seiten. Die Unternehmen mussten nicht mehr anhand betrieblicher Umsatz- oder Auftragskennzahlen belegen, dass der Arbeitsausfall unvermeidbar war. Sie mussten auch nicht mehr im Einzelnen beschreiben, was sie unternommen hatten, um die Kurzarbeit zu vermeiden. Die Unternehmen sollten die Kurzarbeit damit ohne nennenswerten Sach- und Begründungsaufwand anzeigen können.

Die Unternehmen haben die Kurzarbeit in den Jahren 2009 und 2010 zur Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise genutzt. Die Bundesagentur hat ihnen im Jahr 2009 rund 4,5 Mrd. Euro und im Jahr 2010 – bei verbesserter Konjunktur – noch rund 3 Mrd. Euro an Kurzarbeitergeld (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) erstattet.

Der Bundesrechnungshof prüfte ab Mai 2009 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover, München und Stuttgart das Anzeige- und Anerkennungsverfahren. Er stellte fest, dass sich die Vereinfachung der Anzeige auf die Qualität der Bearbeitung durch die Agenturen auswirkte. Die Unternehmen begründeten die Ursache des Arbeitsausfalls in dem verkürzten Anzeigevordruck oftmals nur schlagwortartig und ohne die betrieblichen Kennzahlen zu nennen. Die Agenturen prüften die Angaben der Unternehmen häufig nur summarisch. Sie erkannten die Kurzarbeit in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle bereits dann an, wenn die Unternehmen nur behaupteten, der Arbeitsausfall beruhe auf der Wirtschaftskrise. Sie mussten dies nicht näher begründen oder gar durch Angaben zur Umsatz- oder Auftragsentwicklung glaubhaft darlegen. Dadurch gewährten die Agenturen auch dann Kurzarbeitergeld, wenn nicht die Wirtschaftslage, sondern z. B. notwendige Renovierungsmaßnahmen oder betriebsbedingte Umstellungen für den Arbeitsausfall ursächlich waren. Unternehmen verschafften sich so Wettbewerbsvorteile gegenüber Mitbewerbern.

### 38.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesarbeitsministerium und der Bundesagentur empfohlen, das vereinfachte Anzeigeverfahren zu überdenken. Er hat zwar auch die Notwendigkeit gesehen, die von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffenen Unternehmen und deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer möglichst unbürokratisch zu unterstützen. Gleichwohl muss es den Agenturen möglich sein, Missbräuche und Mitnahmeeffekte zu erkennen und Wettbewerbsverzerrungen entgegenzuwirken. Hierzu sollten sie auch betriebliche Kennzahlen, z. B. zur Auftrags- und Umsatzentwicklung, einsehen und überprüfen können.

### 38.3

Das Bundesarbeitsministerium und die Bundesagentur haben mitgeteilt, die Rechts- und Verfahrensvereinfachungen seien erforderlich gewesen, um die Attraktivität der Kurzarbeit zu erhöhen und Arbeitsplätze zu erhalten.

Das Bundesarbeitsministerium hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass Kurzarbeitergeld nicht ohne angemessene Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen gewährt werden darf. Gleichwohl sei der verkürzte Anzeigevordruck weiterhin erforderlich. Er müsse aber überarbeitet werden, sobald die Sonderregelungen auslaufen.

Die Bundesagentur hat bisher zwar am zweiseitigen Anzeigevordruck festgehalten, diesen jedoch ergänzt. Darüber hinaus hat sie ihre internen Handlungsanweisungen geändert. Die Agenturen müssen nunmehr anhand einer Checkliste die Gründe für den Arbeitsausfall und dessen Unvermeidbarkeit eingehend mit den Unternehmen erörtern. Die Ergebnisse müssen sie in einer Niederschrift zusammenfassen und dem Unternehmen zur Gegenzeichnung vorlegen.

### 38.4

Bei einer Kontrollprüfung Ende 2010 hat der Bundesrechnungshof bereits festgestellt, dass sich die Bearbeitungsqualität insgesamt verbessert hat. Die Agenturen hatten nur noch in rund 15 % der geprüften Fälle Kurzarbeit ohne nähere Begründung anerkannt. Auch hat die Bundesagentur auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Anzeigevordruck zwischenzeitlich erneut ergänzt. Wie vom Bundesrechnungshof angeregt, müssen die Unternehmen nunmehr ihre Angaben wieder mit betrieblichen Kennzahlen zur Unterauslastung belegen.

Der Bundesagentur ist es gelungen, den aufgezeigten Schwächen des vereinfachten Verfahrens zu begegnen, ohne die mit den Verbänden und dem Bundesarbeitsministerium abgesprochenen Verwaltungsvereinfachungen vollständig aufzuheben. Der Bundesrechnungshof erwartet aufgrund der Ergebnisse seiner Kontrollprüfung und der Ergänzung des Anzeigevordrucks, dass sich die Bearbeitungsqualität weiter verbessert.

### 39 Kat. C **Arbeitsagenturen passen Personaleinsatz an höhere Fallzahlen beim Kurzarbeitergeld an – Leistungsmissbrauch wird erschwert**

### 39.0

*Die Agenturen für Arbeit können auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes vorübergehend mehr Personal für die Abrechnung von Kurzarbeitergeld einsetzen. Die Bundesagentur für Arbeit will damit sicherstellen, dass die Angaben der Unternehmen sorgfältiger geprüft werden. Dies soll Leistungsmissbrauch erschweren.*

### 39.1

Unternehmen, deren Kurzarbeit von der örtlichen Agentur für Arbeit (Agentur) anerkannt wurde, müssen das Kurzarbeitergeld für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer monatlich beantragen (vgl. Bemerkung Nr. 38). Eine Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) regelt, wie die Unternehmen die gesetzlichen Voraussetzungen nachweisen und die Agenturen den Leistungsanspruch prüfen müssen. Beantragen Unternehmen erstmals Kurzarbeitergeld, müssen sie im ersten Monat des Arbeitsausfalls zusätzlich zu einer Abrechnungsliste weitere Nachweise vorlegen. Dazu gehören z. B. Kopien von Schicht- oder Stundenzetteln, Anwesenheitslisten, Diagrammscheiben von Fahrtenschreibern und sonstige Unterlagen zur Erfassung der Arbeitszeit. Zweifelsfragen sollen die Agenturen in den Unternehmen klären, bevor sie das Kurzarbeitergeld auszahlen. In den folgenden Monaten der Kurzarbeit sollen die Agenturen die Abrechnungslisten der Unternehmen vor der Auszahlung zumindest rechnerisch prüfen. Nach dem Ende der Kurzarbeit sind diese Abrechnungslisten in bestimmten Fällen mit den Unterlagen der Unternehmen abzugleichen.



Der Bundesrechnungshof prüfte ab Oktober 2009 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover, München und Stuttgart die Abrechnung von Kurzarbeitergeld. Er stellte fest, dass die Agenturen hierfür unterschiedlich viel Personal einsetzten. Im Extremfall hatte ein Mitarbeiter monatlich nahezu vier Mal so viele Anträge zu bearbeiten wie ein Mitarbeiter einer anderen Agentur. Die unterschiedliche Personalausstattung wirkte sich auf die Bearbeitungsqualität aus. Insbesondere die Agenturen mit wenig Personal prüften die Abrechnungen nur flüchtig. Zahlreiche Agenturen zahlten bereits für mehrere Monate Kurzarbeitergeld, ohne dass sie die Abrechnungslisten auf ihre Richtigkeit untersucht hatten. In den Fällen der erstmaligen Antragstellung lagen den Abrechnungslisten häufig keine weiteren Unterlagen für eine Plausibilitätsprüfung bei. Die Agenturen klärten widersprüchliche Angaben in etwa einem Viertel der geprüften Fälle nicht auf. In einigen Fällen erkannten sie zudem nicht, dass die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt waren oder Unternehmen das Kurzarbeitergeld missbräuchlich beantragt hatten. So zahlten die Agenturen Kurzarbeitergeld in Einzelfällen sogar für bereits gekündigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder für einen angeblichen Arbeitsausfall an arbeitsfreien Feiertagen. In mehreren Fällen erhielten Familienangehörige der Arbeitgeber Kurzarbeitergeld, während alle anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Unternehmens nicht vom Arbeitsausfall betroffen waren. Die Gründe hierfür dokumentierten die Agenturen nicht.

### 39.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, die Bearbeitungsqualität bei der Abrechnung von Kurzarbeitergeld zu verbessern. Hierzu sollte sie sicherstellen, dass den Agenturen für diese Aufgabe genügend Personal zur Verfügung steht. Zudem sollte die Bundesagentur der Bearbeitungsqualität ein stärkeres Gewicht beimessen. Ferner hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die Agenturen zahlreiche widersprüchliche Angaben bereits durch eine gründliche Bearbeitung der Antragsunterlagen, die Auswertung von Urlaubs-, Krankheits- und Anwesenheitslisten sowie durch Recherchen in ihren IT-Anwendungen aufklären könnten.

### 39.3

Die Bundesagentur hat geltend gemacht, dass die Mängel maßgeblich auf die „Antragsflut“ und damit auf eine Überlastung des Personals zurückzuführen seien. Sie habe die Regionaldirektionen und Agenturen bereits aufgefordert, die Mitarbeiterzahl für die Abrechnung von Kurzarbeitergeld zu erhöhen. Hierzu seien die Regionaldirektionen und Agenturen ermächtigt worden, befristete Arbeitsverträge zu schließen. Die Bearbeitungsdauer werde zentral überwacht, die Bearbeitungsqualität von den Agenturen selbst sichergestellt. Die aufgezeigten Schwachstellen würden mit den Agenturen erörtert und beseitigt. Da-

rüber hinaus habe die Bundesagentur den Agenturen einen Handlungsleitfaden für die Bearbeitung von Missbrauchsfällen zur Verfügung gestellt.

### 39.4

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass die Arbeitsbelastung der Agenturen während der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders stark war. Gerade deshalb hat er der Bundesagentur empfohlen, eine angemessene Personalausstattung sicherzustellen. Nachdem die Agenturen inzwischen mehr Personal für die Abrechnung von Kurzarbeitergeld einsetzen dürfen, sollte sich dies auch in einer verbesserten Bearbeitungsqualität niederschlagen. Der Bundesrechnungshof wird sich hiervon in einer Kontrollprüfung überzeugen.

## Rentenversicherung

### 40 Kat. C Höhe der Beitragsrückstände in der Sozialversicherung erstmals transparent

#### 40.0

*Das Bundessozialministerium und die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, das Beitragsaufkommen und die Beitragsrückstände aller Sozialversicherungszweige darzustellen. Seit März 2010 weist das Bundesversicherungsamt monatlich erstmals die Beitragsrückstände nach abgestimmten, einheitlichen Kriterien aus. Die Beitragsrückstände betrugen im August 2011 6,9 Mrd. Euro.*

#### 40.1

Arbeitgeber zahlen für ihre versicherungspflichtig Beschäftigten Sozialversicherungsbeiträge an die zuständige Krankenkasse der Gesetzlichen Krankenversicherung als Einzugsstelle. Die Einzugsstellen leiten die Beiträge an die zuständigen Rentenversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit weiter und informieren diese monatlich über eingezogene und rückständige Beiträge.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main die Entwicklung der Beitragsrückstände in der Sozialversicherung. Er stellte fest, dass das Bundessozialministerium und die damaligen Spitzenverbände der Einzugsstellen keinen verlässlichen Überblick über das Ausmaß von Rückständen an Sozialversicherungsbeiträgen hatten. Dies lag daran, dass es keine zusammenfassende Darstellung über das Beitragsaufkommen und die Beitragsrückstände aller Einzugsstellen gab.

Die Prüfung offenbarte Beitragsrückstände in Höhe von 3 Mrd. Euro. Darin enthalten waren Beiträge von 1 Mrd.



Euro, die niedergeschlagen, d. h. auf bestimmte oder unbestimmte Zeit nicht weiterverfolgt wurden.

#### 40.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Ausmaß an Beitragsrückständen und deren finanzielle Bedeutung für die Sozialversicherungsträger nicht ausreichend transparent waren. Dem zuständigen Bundessozialministerium und dem Spitzenverband der Krankenkassen fehlten verlässliche Informationen. Der Bundesrechnungshof hat auf die möglichen Folgen hingewiesen. Hohe Beitragsrückstände wirken sich negativ auf die Liquidität der Sozialversicherungen aus. Zudem deuten hohe Rückstände auf Mängel im Verfahren des Beitragseinzugs hin.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundessozialministerium deshalb empfohlen, das Beitragsaufkommen und die Beitragsrückstände regelmäßig und für alle Einzugsstellen einheitlich festzustellen. Über das Ausmaß an Beitragsrückständen soll das Bundessozialministerium die Öffentlichkeit regelmäßig unterrichten.

#### 40.3

Das Bundessozialministerium, der Spitzenverband der Krankenkassen, die Deutsche Rentenversicherung Bund und die Bundesagentur für Arbeit (Spitzenorganisationen der Sozialversicherung) haben schließlich den Vorschlag des Bundesrechnungshofes unterstützt. Das Bundessozialministerium hat das Bundesversicherungsamt (BVA) mit der Aufgabe betraut, die von den Einzugsstellen eingezogenen und weitergeleiteten Sozialversicherungsbeiträge zusammenzustellen. Das BVA bereitet diese Zahlen auf und fasst dabei u. a. die rückständigen Sozialversicherungsbeiträge aller Einzugsstellen zusammen. Seit März 2010 informiert es monatlich das Bundessozial- und das Bundesgesundheitsministerium sowie die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung.

Nach Angaben des BVA lagen die Beitragsrückstände, einschließlich Niederschlagungen, im August 2011 bei 6,9 Mrd. Euro. Die Rückstände haben sich im Vergleich zu den vom Bundesrechnungshof im Jahr 2006 ermittelten Zahlen also mehr als verdoppelt.

#### 40.4

Seit März 2010 werden erstmals systematisch und transparent die Beitragsrückstände in den Sozialversicherungszweigen aufgezeigt. Damit ist ein erster wichtiger Schritt getan, die Einzugsstellen zu einem effizienten und verantwortungsbewussten Einzug der Sozialversicherungsbeiträge anzuhalten. Die vorliegenden Zahlen sollten Anlass sein, das Verfahren des Beitragseinzugs grundlegend zu verbessern. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess prüfen.

## Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

(Einzelplan 12)

### 41 Entwicklung des Einzelplans 12

Kat. A

#### 41.1 Überblick

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Aufgabe sicherzustellen, dass den Verkehrsbedürfnissen in der Bundesrepublik Deutschland beim Ausbau und Erhalt der Straßen, Schienen- und Wasserwege, der Binnen- und Seeschifffahrt und des Luftverkehrs Rechnung getragen wird. Darüber hinaus nimmt es die Zuständigkeiten des Bundes bei der Raumordnung, dem Städtebau, dem Wohnungs- und dem Bauwesen wahr. Zu seinem Geschäftsbereich gehört auch der Deutsche Wetterdienst.

Im Haushaltsjahr 2010 betrugen die Gesamtausgaben im Einzelplan 12 knapp 26 Mrd. Euro. Dies entspricht 8,5 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Besondere Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für Straßen (6,3 Mrd. Euro), Wasserstraßen (2,1 Mrd. Euro) und die Eisenbahn (9,9 Mrd. Euro). Hier ist zu unterscheiden zwischen Ausgaben für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege von 4,3 Mrd. Euro und Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens (BEV) von 5,6 Mrd. Euro (weitere Informationen zum BEV s. Teil I, Nr. 1).

Im Einzelplan 12 gewährt der Bund den Ländern 1,3 Mrd. Euro als jährliche Kompensationszahlungen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. 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 stellt der Bund den Ländern und der Deutschen Bahn AG zweckgebunden für die Schieneninfrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs zur Verfügung. Seit dem Jahr 1996 sind die Länder für den öffentlichen Personennahverkehr allein verantwortlich. Der Bund unterstützt sie hierbei mit knapp 7 Mrd. Euro nach dem Regionalisierungsgesetz, indem er ihnen Einnahmen aus der Energiesteuer zuweist.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gab im Jahr 2010 für Wohnungswesen und Städtebau 3,6 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2011 sind dafür 3,5 Mrd. Euro; für das Jahr 2012 sind 3,1 Mrd. Euro vorgesehen.

Etwa drei Viertel seiner Einnahmen (4,5 Mrd. Euro von 6,5 Mrd. Euro) erhält das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aus der LKW-Maut. Weitere Einnahmen erzielt es aus Darlehensrückzahlungen der Deutschen Bahn AG. Außerdem fließt ihm im Jahr 2011 als Alleineigentümer nach der Privatisierung seiner Eisenbahnunternehmen erstmals eine Dividende von 500 Mio. Euro zu.

Tabelle 41.1 zeigt die Einnahme- und Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 12 im Überblick.

Tabelle 41.1

**Übersicht über den Einzelplan 12**  
**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

|                                                                  | <b>2010<br/>Soll</b>       | <b>2010<br/>Ist</b> | <b>Abwei-<br/>chung<br/>Soll/Ist</b> | <b>2011<br/>Soll</b> | <b>2012<br/>Haushalts-<br/>entwurf</b> | <b>Verän-<br/>derung<br/>2011/2012</b> |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
|                                                                  | <b>in Mio. Euro</b>        |                     |                                      |                      |                                        | <b>in %</b>                            |
| Ausgaben des Einzelplans                                         | 26 316                     | 25 987              | -329                                 | 25 248               | 25 341                                 | -0,4                                   |
| darunter:                                                        |                            |                     |                                      |                      |                                        |                                        |
| • Bundesfernstraßen                                              | 6 250                      | 6 299               | 49                                   | 5 842                | 6 054                                  | 3,6                                    |
| • Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU)                        | 4 331                      | 4 310               | -21                                  | 3 880                | 4 019                                  | 3,6                                    |
| • Bundeseisenbahnvermögen                                        | 5 687                      | 5 587               | -100                                 | 5 649                | 5 603                                  | -0,8                                   |
| • Wasserstraße                                                   | 1 979                      | 2 106               | 127                                  | 1 854                | 1 862                                  | 0,4                                    |
| • Wohnungswesen und Städtebau                                    | 3 497                      | 3 640               | 143                                  | 3 475                | 3 058                                  | -12                                    |
| • Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden | 1 672                      | 1 669               | -3                                   | 1 672                | 1 672                                  | 0                                      |
| Einnahmen des Einzelplans                                        | 6 551                      | 6 474               | -77                                  | 6 641                | 6 565                                  | -1,1                                   |
| darunter:                                                        |                            |                     |                                      |                      |                                        |                                        |
| • LKW-Maut                                                       | 4 870                      | 4 511               | -359                                 | 4 637                | 4 610                                  | -0,6                                   |
| • Gewinne aus Beteiligungen (DB AG)                              | 0                          | 0                   | 0                                    | 500                  | 525                                    | 5                                      |
| Verpflichtungsermächtigungen                                     | 13 779 <sup>a</sup>        | 8 332               | -4 197                               | 1 908                | 11 040                                 | -7,3                                   |
|                                                                  | <b>Planstellen/Stellen</b> |                     |                                      |                      |                                        | <b>in %</b>                            |
| Personal                                                         | 24 417                     | 22 959 <sup>b</sup> | -1 458                               | 23 933               | 24 286                                 | 1,5                                    |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>b</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni. Hinzu kommen 45 615 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte. S. dazu auch die Ausführungen zum BEV in Teil I, Nr. 1.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 12; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 12.

Dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sind 66 Behörden (13 Oberbehörden, 7 Mittelbehörden und 46 Unterbehörden) nachgeordnet; daneben beaufsichtigt es das BEV und die DFS Deutsche Flugsicherung

GmbH. Gemeinsam mit den Küstenländern hat es das Havariekommando eingerichtet. Mehr als die Hälfte der Stellen und Planstellen des gesamten Geschäftsbereichs sind bei der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung angesiedelt.

Tabelle 41.2

**Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums  
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

|                                                                                                | <b>Einnahmen 2010<br/>(Ist)</b> | <b>Ausgaben 2010<br/>(Ist)</b> | <b>Planstellen/Stellen<br/>am 1. Juni 2010</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------|
|                                                                                                | <b>in Mio. Euro</b>             |                                |                                                |
| Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung                                        | 3,2                             | 132,3                          | 1 362,4                                        |
| Straßenverkehr                                                                                 |                                 |                                |                                                |
| • Bundesamt für Güterverkehr                                                                   | 20,1                            | 99,9                           | 1 592,5                                        |
| • Kraftfahrt-Bundesamt                                                                         | 90,1                            | 66,4                           | 740,0                                          |
| • Bundesanstalt für Straßenwesen                                                               | 8,6                             | 38,1                           | 306,0                                          |
| Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Wasserstraßen                                                |                                 |                                |                                                |
| • Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie mit der Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung | 9,1                             | 73,3                           | 711,5                                          |
| • Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes <sup>a</sup>                                   | 326,2                           | 1 546,6                        | 12 851,0                                       |
| Luftfahrt                                                                                      |                                 |                                |                                                |
| • Luftfahrt-Bundesamt                                                                          | 46,2                            | 52,9                           | 769,5                                          |
| Wetterdienst                                                                                   |                                 |                                |                                                |
| • Deutscher Wetterdienst                                                                       | 58,5                            | 214,9                          | 2 297,0                                        |
| Städtebau, Wohnungswesen, Raumordnung und Bauwesen                                             |                                 |                                |                                                |
| • Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung                                                       | 4,3                             | 170,5                          | 1 077,5                                        |
| Eisenbahnwesen                                                                                 |                                 |                                |                                                |
| • Eisenbahn-Bundesamt                                                                          | 37,4                            | 70,8                           | 1 202,5                                        |
| <b>Summe<sup>b</sup></b>                                                                       | <b>603,8</b>                    | <b>2 465,9</b>                 | <b>22 958,0</b>                                |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Mit Bundesanstalt für Wasserbau und Bundesanstalt für Gewässerkunde.

<sup>b</sup> Differenzen zwischen den Gesamtwerten und den Summen der Einzelwerte beruhen auf Rundungen.

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 12 für das Jahr 2011 und Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2010.

## 41.2 Haushaltsstruktur

### 41.2.1 Ausgaben für Investitionen

54 % der Ausgaben des Einzelplans 12 (13,5 von 25,2 Mrd. Euro) dienen der Finanzierung von Investitionsmaßnahmen. Damit hat der Einzelplan von allen Einzelplänen im Bundeshaushalt den höchsten Investitionsanteil. Die Investitionsmittel werden vor allem für den Straßenbau sowie den Erhalt und Ausbau der Schienenwege ausgegeben. Abbildung 41.1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Ausgaben für Investitionen im Jahr 2011.

### 41.2.2 Verpflichtungsermächtigungen

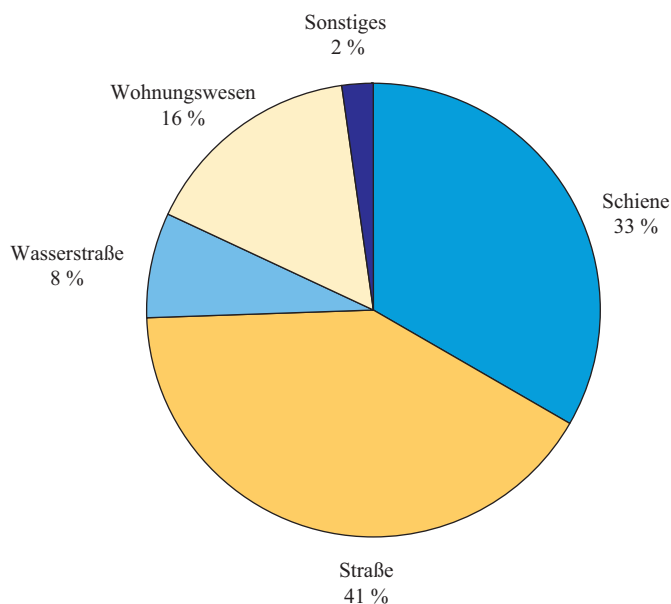
Der überwiegende Teil der investiven Ausgaben fließt in Vorhaben, die über mehrere Jahre angelegt sind. Zur mehrjährigen Finanzierung der Vorhaben sieht der Einzelplan 12 Verpflichtungsermächtigungen vor, mit denen der Bundeshaushalt in den Folgejahren belastet werden

kann. Für die bis zum Jahresende 2010 eingegangenen Verpflichtungen werden im Jahr 2012 Ausgaben für Investitionen von 5,8 Mrd. Euro fällig. Darüber hinaus ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ermächtigt, im Jahr 2011 bis zu 3,1 Mrd. Euro an weiteren Verpflichtungen für Investitionen im Jahr 2012 einzugehen. Werden diese Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen, wären 8,9 Mrd. Euro und damit zwei Drittel der im Haushaltsentwurf 2012 veranschlagten Investitionsmittel von 13,7 Mrd. Euro vorab gebunden. Dies würde den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers für neue investive Projekte erheblich einschränken.

Für neue mehrjährige Vorhaben ging das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Jahr 2010 Verpflichtungen von 8,3 Mrd. Euro ein. Zur Verfügung standen 13,8 Mrd. Euro. Im Jahr 2011 sind im Einzelplan 12 Verpflichtungsermächtigungen von 11,9 Mrd. Euro veranschlagt.

Abbildung 41.1

### Verteilung der Ausgaben für Investitionen im Jahr 2011



Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 12 für das Jahr 2011.

#### 41.2.3 Deckungsvermerke

Im Einzelplan 12 sind zahlreiche Deckungsvermerke eingebracht. Sie gewähren dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Handlungsspielraum bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel. Es kann so den Mehrbedarf für bestimmte Vorhaben aus Mitteln finanzieren, die grundsätzlich für andere Vorhaben bei einer anderen Haushaltsstelle veranschlagt sind. Diese Mittel müssen dort in gleicher Höhe eingespart werden.

Durch die Nutzung von Deckungsvermerken kann das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Investitionsschwerpunkte und Finanzierungsarten, die der Haushaltsgesetzgeber festgelegt hat, ändern. So hat es den Ansatz im Kapitel 1222 für den Neu- und Ausbau der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Titel 891 01) mit Mitteln verstärkt, die für das Zukunftsinvestitionsprogramm 2001 bis 2003 (Titel 891 97) vorgesehen waren. Dies hat dazu geführt, dass die für den Neu- und Ausbau der Schienenwege damals vorgesehene anteilige Darlehensfinanzierung teilweise durch nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse ersetzt worden ist. Diese Änderung der Finanzierungsart belastet den Bundeshaushalt dauerhaft zusätzlich.

Beim aktuellen Lärmsanierungsprogramm an bestehenden Schienenwegen (Titel 891 05) sind investive Mittel mit den Mitteln für den Neu- und Ausbau der Schienenwege (Titel 891 01) gegenseitig deckungsfähig. Überdies hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung übertragene Ausgabeermächtigungen dieses Programms im Jahr 2009 nicht für den Lärmschutz, son-

dern für Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung (Kapitel 1225 Titel 661 07) in Anspruch genommen.

Je mehr Titel mit unterschiedlicher Zweckbestimmung in die Deckungskreise einbezogen werden, umso mehr werden die Grundsätze der Einzelveranschlagung und der sachlichen Bindung im Haushaltsvollzug durchbrochen. Mit speziellen Programmen wie dem Lärmsanierungsprogramm verfolgt der Gesetzgeber in der Regel bestimmte Ziele. Erst in der Haushaltsrechnung – und damit im Nachhinein – ist erkennbar, für welchen Zweck die in einen Deckungskreis einbezogenen Mittel tatsächlich verwendet wurden.

Die hohe Anzahl an Deckungsvermerken im Einzelplan 12 erschwert die parlamentarische Steuerung und Kontrolle.

#### 41.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

##### 41.3.1 Bundesfernstraßen

Der Bund trägt die Ausgaben für den Bau und den Betrieb der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Im Jahr 2010 flossen 79 % der Ausgaben in Investitionen für ihren Neubau und ihren Erhalt (4,9 von 6,2 Mrd. Euro). Der Ausgabenanteil für den Betrieb der Bundesfernstraßen betrug 16 %. Ein ähnliches Verhältnis zeigt der Haushalt für das Jahr 2011: 78 % der Ausgaben sind für Investitionen eingeplant, 15 % kommen dem Betrieb zugute. Die restlichen Ausgaben sind insbesondere für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht sowie für Zinszahlungen vorgesehen.



Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Sie bewirtschaften die dafür bereitgestellten Bundesmittel. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach darauf hingewiesen, dass dabei der Bund immer wieder ungerechtfertigt durch die Länder belastet wird, weil diese die Mittel zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwenden. Allein in den vergangenen vier Jahren konnte der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Hinweise Rückzahlungen der Länder von fast 10 Mio. Euro erreichen (vgl. Bemerkung Nr. 54).

Restzahlungen für bereits begonnene Bauprojekte engen den Gestaltungsspielraum für neue Investitionen in Bundesfernstraßen stark ein. Im Jahr 2011 sind mehr als 63 % der Ausgaben für den Fernstraßenbau bereits durch Verpflichtungen gebunden. Bei einzelnen Haushaltstiteln – beispielsweise Kapitel 1210 Titel 741 22 (Bedarfsplanmaßnahmen – Bundesstraßen) – sind die für das Jahr 2011 eingegangenen Verpflichtungen sogar höher als die bereitgestellten Mittel. Dieser Titel ist allerdings mit anderen Titeln gegenseitig deckungsfähig.

Eine Reihe von Festlegungen aus den vergangenen Jahren bindet den Haushaltsgesetzgeber mindestens bis zum Ende des Jahres 2014 in erheblichem Umfang:

- Private Vorfinanzierung von Bundesfernstraßen

In den 1990er-Jahren finanzierten private Unternehmen mehrere Abschnitte von Bundesfernstraßen vor. Der Bund zahlt dem Unternehmen die Herstellungskosten einschließlich Zinsen in jährlichen Raten zurück. Grundsätzlich werden Zinszahlungen des Bundes aus dem Einzelplan 32 beglichen. Bei den privat vorfinanzierten Fernstraßen werden sie hingegen aus dem Einzelplan 12 finanziert. Der Bundesrechnungshof kritisierte das Finanzierungsmodell mehrfach. Er stellte bereits im Jahr 2001 fest, dass sich der Bund durch die private Vorfinanzierung von Straßen auf lange Sicht in die Zukunft verschuldet. Seit einem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2002 sieht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung von weiteren Straßenbauprojekten mit privater Vorfinanzierung ab.<sup>1</sup> Im Jahr 2010 fielen für Rückzahlung und Zinsen noch 252 Mio. Euro und im Jahr 2011 noch 245 Mio. Euro an. Um die Projekte vollständig abzuführen, sind in den kommenden Jahren im Einzelplan 12 noch 1,4 Mrd. Euro für Tilgung und Zinsen einzuplanen.

- Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP)

Auch begonnene ÖPP-Projekte werden in künftigen Haushaltsjahren Mittel im Einzelplan 12 binden. Bis zum Jahr 2011 ging das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hierfür Verpflichtungen von 4,4 Mrd. Euro ein. Schwerpunkt der Projekte ist der mehrstreckige Autobahnausbau durch private

Partner. Der Bund überträgt ihnen für eine Vertragslaufzeit von zumeist 30 Jahren den Ausbau, die bauliche Erhaltung, den laufenden Betrieb und die Finanzierung des Ausbauabschnittes. Als Gegenleistung erhalten die privaten Betreiber die auf dem Ausbauabschnitt erwirtschaftete LKW-Maut (sog. „A-Modell“).

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in einem Gutachten auf Faktoren hingewiesen, die der Wirtschaftlichkeit des A-Modells entgegenstehen. Er hat zugleich Anregungen gegeben, wie die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte verbessert werden kann.<sup>2</sup> Der Bundesrechnungshof wird weiter verfolgen, wie und mit welchem Erfolg das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Anregungen aufgreift.

- Konjunkturprogramme

Mit Mitteln der Konjunkturprogramme I und II, die im Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ veranschlagt sind, wurden zahlreiche Straßenbauvorhaben neu begonnen. Viele dieser Projekte werden im Abrechnungszeitraum bis Ende des Jahres 2011 nicht fertig gestellt werden können. Bei seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das Gesamtvolumen der Konjunkturmittel bei weitem nicht ausreichen wird, um sämtliche Projekte auszufinanzieren. Daher wird der überwiegende Teil der Projekte in den nächsten Jahren mit regulären Haushaltsmitteln zu Ende gebaut werden müssen. Dies wird den Spielraum für neue Investitionen in den nächsten Jahren weiter einschränken.

- Anti-Stau-Programm und Lückenschlussprogramm

Auch die Restzahlungen von zusammen 1 Mrd. Euro für unvollendete Projekte des „Anti-Stau-Programms“ und des „Lückenschlussprogramms“ werden über mehrere Jahre Mittel im Einzelplan 12 binden. Der Bundesrechnungshof wies das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf Schwachstellen in der Projektsteuerung hin, die für die sachgerechte und mit dem Kostenplan in Einklang stehende Umsetzung solcher Programme wesentlich sind. Er empfahl ihm, bei Programmen künftig die Programmziele konkret festzulegen und messbare Indikatoren für die Zielerreichung zu definieren. Außerdem sollte es den Mitteleinsatz überwachen und den Mittelabruf am Baufortschritt orientieren. Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf, künftig Projekte schon im Vorfeld auszuschließen, mit denen sich die erwünschten Programmziele und damit der Programmterfolg absehbar nicht erreichen lassen (Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 23).

Im laufenden Haushaltsjahr 2011 ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ermächtigt,

<sup>1</sup> Vgl. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 11: Bundesfernstraßen. Planen, Bauen und Betreiben. Stuttgart (Verlag W. Kohlhammer) 2004, S. 12ff.

<sup>2</sup> Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau vom 5. Januar 2009.

neue Verpflichtungen für Investitionen in die Bundesfernstraßen von 3,7 Mrd. Euro einzugehen. Im Jahr 2012 stehen Mittel für Investitionen von knapp 5 Mrd. Euro zur Verfügung. Da bis zum Jahr 2014 keine Mittelerhöhung für den Bundesfernstraßenbau vorgesehen ist, kann sich der Spielraum für Investitionen weiter einschränken, wenn das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Rahmen neu einzugehender Verpflichtungen voll ausschöpft.

#### **41.3.2 Schienenwege**

##### **41.3.2.1 Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes**

Im Jahr 1999 ging das Eigentum an der Schieneninfrastruktur auf die privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) über. Sie betreiben die Schieneninfrastruktur und unterhalten diese mit eigenen Mitteln. Der Bund gewährleistet, dass beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird (Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz). Er investiert in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes. Dies umfasst sowohl Neu- und Ausbaumaßnahmen als auch Ersatzinvestitionen. Im Jahr 2010 hat er dafür 4,3 Mrd. Euro ausgegeben. Im Jahr 2011 sind 3,9 Mrd. Euro im Einzelplan 12 veranschlagt. In der Gesamtsumme sind jeweils 100 Mio. Euro für Investitionen in die Lärmsanierung enthalten.

- **Neu- und Ausbau des Schienennetzes**

Das Schienennetz der EIU wird nach dem „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ neu- und ausgebaut. Im Jahr 2010 hat der Bund 1,1 Mrd. Euro ausschließlich als nicht rückzahlbaren Baukostenzuschuss für Vorhaben des Bedarfsplans ausgegeben. Bedarfsplanmaßnahmen über 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 finanziert der Bund auch Anlagen des Kombinierten Verkehrs, mit denen Güter zwischen den Verkehrsträgern Schiene/Straße/Wasserstraße umgeschlagen werden, beispielsweise Krananlagen. Der Bund schließt für den Bau 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 seine Erkenntnisse darüber berichtet (Bundestagsdrucksache 16/840). Er stellte immer wieder fest, dass die EIU Bundesmittel für den Schienenwegebau zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwendeten (zuletzt: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 22; Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 17). So ließ beispielsweise ein EIU bereits fertiggestellte Lärmschutzwände auf Kosten des Bundes wieder abreißen und ein zweites Mal aufbauen. Das Eisenbahn-Bundesamt ging den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nach und forderte die unzulässig verwendeten Bundesmittel zurück (vgl. Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 48).

- **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 führten häufig zu Rückforderungen. So forderte es beispielsweise aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse bei einem EIU zunächst 61 Mio. Euro und nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes weitere 36 Mio. Euro zurück (s. Bemerkung Nr. 44).

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. Zudem äußerte er sich in seinen Bemerkungen 2010 – Weitere Prüfungsergebnisse –, Bundestagsdrucksache 17/5350 Nr. 3.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit, ob die LuFV ein geeignetes Finanzierungsinstrument ist. Er richtet dabei den Blick auf das System der Qualitätskennzahlen, auf die Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers und

weitere Teilaspekte dieses neuen Finanzierungsverfahrens. Der Bundesrechnungshof und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beabsichtigen, dem Parlament im ersten Halbjahr 2012 über ihre Erfahrungen zur LuFV zu berichten. Der Bund und die EIU wollen ab Mitte 2012 über eine ab dem Jahr 2014 geltende Folgevereinbarung verhandeln.

#### 41.3.2.2 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 2010 insgesamt 5,6 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt erhalten. Davon entfielen 5,2 Mrd. Euro auf die Erstattung von Verwaltungsausgaben des BEV und 0,4 Mrd. Euro auf Zuschüsse für Rentenleistungen der Renten-Zusatzversicherung der Deutschen Rentenversicherung 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 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.

#### 41.3.3 Wasserstraßen

Der Bund ist nach Artikel 89 Absatz 1 Grundgesetz Eigentümer der Bundeswasserstraßen. Dazu gehören im Binnenbereich Flüsse und Kanäle mit einer Länge von 7 350 km und einer Fläche von 23 000 km<sup>2</sup> im Bereich der Seewasserstraßen. Der Bund trägt die Verantwortung für Neubau, Ausbau und Unterhalt seiner Bundeswasserstraßen. Hierzu bedient er sich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV), die als bundeseigene Verwaltung geführt wird. Der Bund investierte im Jahr 2010 in Neu-/Ausbau und Unterhalt seiner Wasserstraßen 1 014 Mio. Euro, im Jahr 2011 sollen es 884 Mio. Euro sein. Für das Jahr 2012 sind 883 Mio. Euro veranschlagt. Die Investitionsprojekte ergaben sich bisher aus dem Bundesverkehrswegeplan, der auf einer Verkehrsträger übergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beruht. Die Projekte mit dem größten Nutzen im Verhältnis zu den Kosten sollten zuerst rea-

lisiert werden. Im Gegensatz zu den Verkehrsträgern Straße und Schiene gibt es für die Wasserstraßen kein Ausbaugesetz.

Die WSV besteht aus sieben Wasser- und Schifffahrtsdirektionen (Mittelbehörden) sowie 39 ihnen nachgeordneten Wasser- und Schifffahrtsämtern und sieben Wasserstraßenneubauämtern als Unterbehörden. Die Ämter führen 140 Außenbezirke und 33 Bauhöfe. Die Direktionen erfüllen mit ihren nachgeordneten Ämtern strompolizeiliche Aufgaben. Sie sorgen dafür, dass vom Verkehr auf den Bundeswasserstraßen keine Gefahr für Mensch und Umwelt ausgeht und sind verantwortlich für die behördlichen Genehmigungsverfahren. Außerdem unterhalten und betreiben sie zahlreiche Anlagen im Binnen- und Seewasserstraßenbereich wie Schleusen, Schiffshebewerke und Schifffahrtszeichen. Als eine der drei Oberbehörden im Aufgabenbereich der WSV ist die Bundesanstalt für Wasserbau technisch-wissenschaftlicher Dienstleister für das Ministerium und die Direktionen und berät bei verkehrswasserbaulichen Aufgaben. Die Bundesanstalt für Gewässerkunde unterstützt es bei allen Fragen der Nutzung und Bewirtschaftung der Bundeswasserstraßen. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie ist Dienstleister für Umweltschutz im Seeverkehr und für die Sicherheit der Seeschifffahrt und ist verantwortlich für die Genehmigungsverfahren für Offshore-Windparks und Pipelines.

Der Bundesrechnungshof hat seit dem Jahr 1995 in Bemerkungen und Berichten wiederholt auf erhebliches Einsparpotenzial bei der WSV hingewiesen. Dabei hat er sowohl die Organisation der WSV als auch einzelne Aufgabenbereiche geprüft und kritisch bewertet. Er hat wiederholt empfohlen, die gesamte WSV zu reformieren. Im Mai 2011 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aufgefordert, die WSV einer umfassenden Organisationsuntersuchung zu unterziehen. Diesen Prozess begleitet der Bundesrechnungshof kritisch. Er wird bei Bedarf das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und ggf. den Haushaltsausschuss über Verbesserungspotenziale bei der Reform der WSV informieren.

#### 41.3.4 Wohnungswesen und Städtebau

##### • Wohngeld

Von den 3,3 Mrd. Euro, die der Bund im Jahr 2010 für das Wohnungswesen ausgab, entfielen 880 Mio. Euro auf das Wohngeld. Gegenüber dem Jahr 2008 stiegen diese Ausgaben um 109 Mio. Euro. Dies ist im Wesentlichen auf Leistungsverbesserungen durch die zum 1. Januar 2009 in Kraft getretene Wohngeldreform zurückzuführen. Mit ihr hat der Gesetzgeber die Wohngeldleistungen deutlich erhöht. Dadurch ist die Zahl der Empfängerhaushalte erheblich gestiegen. Der Anspruch auf Wohngeld als Mietzuschuss oder als Lastenzuschuss für den selbst genutzten Wohnraum richtet sich nach der Zahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder, der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung und dem Gesamteinkommen. Die Auf-



wendungen für das Wohngeld werden je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern getragen.

- **Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz**

Der Bund fördert das Bausparen mit einer Prämie, wenn das zu versteuernde Einkommen des Bausparers jährlich 25 600/51 200 Euro (Alleinstehende/Verheiratete) 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 514,5 Mio. Euro im Jahr 2010. Für das Jahr 2011 sind Ausgaben von 525 Mio. Euro, für das Jahr 2012 485,6 Mio. Euro eingeplant. Der Bund trägt die Ausgaben für die Wohnungsbau-prämie alleine.

- **Förderprogramme**

Einen weiteren Ausgabenschwerpunkt bildet das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm. Im Jahr 2011 stellt der Bund Programmmittel von 437 Mio. Euro bereit, um die energetische Sanierung von Gebäuden zu fördern.<sup>3</sup>

Darüber hinaus stellt der Bund im Jahr 2011 entsprechend der Abgrenzung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 455 Mio. Euro für die Städtebauförderung zur Verfügung. Dazu gehören beispielsweise das Programm „Stadtumbau“ für die Anpassung an den demografischen und strukturellen Wandel sowie das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“, mit dem historische Stadtkerne und Stadtquartiere in Ost und West erhalten werden sollen.

Weitere 100 Mio. Euro fließen in Förderprogramme, die dem altersgerechten Umbau von Wohnungen dienen sollen.

- **Zahlungen an die Länder zur Finanzierung der Wohnraumförderung**

Der Bund zahlt seit dem Jahr 2007 jährlich 518,2 Mio. Euro an die Länder, um den Wegfall der Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung zu kompensieren. Bis Ende 2013 prüfen Bund und Länder nach Angaben des Bundesfinanzministeriums, in welcher Höhe die den Ländern zugewiesenen Finanzierungsmittel für den Zeitraum bis zum Jahr 2019 noch angemessen und erforderlich sind.

#### 41.3.5 Deutscher Wetterdienst

Der Deutsche Wetterdienst (DWD) ist der nationale meteorologische Dienst der Bundesrepublik Deutschland. Zu den Kernaufgaben gehören neben der Wettervorhersage einschließlich amtlicher Unwetterwarnungen insbesondere die meteorologische Sicherung der Luft- und Seefahrt sowie die Klimaüberwachung.

Die Gesamtausgaben des DWD im Jahr 2010 betrugen 215 Mio. Euro. Hiervon entfielen 104 Mio. Euro (48 %) auf Personalausgaben. Zweitgrößter Ausgabenblock waren mit 42 Mio. Euro (20 %) die Beiträge an internationale Organisationen, welche u. a. mithilfe von Wettersatelliten meteorologische Informationen für die Arbeit des DWD liefern. Die Investitionsausgaben beliefen sich auf 28 Mio. Euro (13 %).

Der DWD verlangt für die meisten seiner Dienstleistungen Vergütungen. Im Jahr 2010 erzielte er Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten von 52 Mio. Euro.

Im Haushalt 2011 sind für den DWD Gesamtausgaben von 243 Mio. Euro veranschlagt; der Haushaltsentwurf für das Jahr 2012 sieht Gesamtausgaben von 281 Mio. Euro vor. Diese erhebliche Steigerung (16 %) ist in erster Linie auf geplante Beiträge an internationale Organisationen zur Finanzierung von Satellitenprogrammen zurückzuführen.

Durch Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Vertragscontrolling konnte der DWD Mehrausgaben von 14,5 Mio. Euro vermeiden (vgl. Bemerkung Nr. 57).

#### 41.4 Einnahmen aus der LKW-Maut

Seit Beginn 2005 wird in Deutschland die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr (LKW-Maut) erhoben. Die Einnahmen aus der LKW-Maut verteilt die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zur Finanzierung von Bauvorhaben des Bundes in den Bereichen Straße, Schiene und Wasserstraße. Die LKW-Mauteinnahmen stiegen von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2005 kontinuierlich auf 4,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 an (vgl. Tabelle 41.4). Dies ist im Wesentlichen zurückzuführen auf Erhöhungen der Mautsätze im September 2007 und im Januar 2009. Aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise blieben die Einnahmen aus der LKW-Maut in den Jahren 2009 und 2010 um 685 Mio. Euro bzw. um 360 Mio. Euro hinter den Erwartungen zurück (vgl. Tabelle 41.1, Spalte LKW-Maut).

Tabelle 41.4

#### LKW-Mauteinnahmen in den Jahren 2005 bis 2010

| Jahr         | Ist-Einnahmen   |
|--------------|-----------------|
|              | in Mio. Euro    |
| 2005         | 2 592,8         |
| 2006         | 3 046,7         |
| 2007         | 3 310,3         |
| 2008         | 3 490,9         |
| 2009         | 4 325,1         |
| 2010         | 4 511,3         |
| <b>Summe</b> | <b>21 277,1</b> |

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

<sup>3</sup> Soweit nicht anders gekennzeichnet, sind diese und die weiteren Angaben in diesem Abschnitt dem Bundesfinanzbericht 2011, S. 95 entnommen.



In den Jahren 2005 bis 2010 sind rund 17 Mrd. Euro der Einnahmen aus der LKW-Maut in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes geflossen. 58 % dieser Summe hat der Bund in den Bau und den Erhalt von Bundesfernstraßen investiert, 30 % in die Schienenwege des Bundes und 12 % in die Bundeswasserstraßen. Außerdem wurden mit der LKW-Maut deren Systemkosten sowie Anpassungs- und Hilfsprogramme im Güterverkehrsgewerbe bezahlt. Ab dem Jahr 2011 wird die LKW-Maut ausschließlich in den Bundesfernstraßenbau investiert.

Vor der Einführung der LKW-Maut betrugen die Ausgaben für den Bau, Betrieb und Erhalt der Bundesfernstraßen pro Jahr im Mittel 5,6 Mrd. Euro. Nach der Einführung der LKW-Maut betrugen die Ausgaben im Mittel 5,8 Mrd. Euro jährlich. Das entspricht einer nominalen Steigerung von 4,5 %, ohne Berücksichtigung der inflationsbedingten Baupreissteigerung.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2009 dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung empfohlen, die LKW-Maut auch auf Bundesstraßen mit autobahnähnlichem Ausbaustandard zu erheben. Das Bundesministerium wird die LKW-Maut auf rund 1 000 km Bundesstraßen erheben und erwartet dadurch jährlich 100 Mio. Euro zusätzliche Einnahmen. Mit dem Bundesfernstraßenmautgesetz ist die dafür erforderliche Rechtsgrundlage in Kraft getreten.

Ursache für die Begrenzung der LKW-Mautpflicht auf 1 000 km Bundesstraßen sind unter anderem die sogenannten On-Board Units (Fahrzeuggeräte), die in die LKW eingebaut sind. Sie bestimmen die zurückgelegten Streckenabschnitte und berechnen die Mautgebühren. Die Fahrzeuggeräte können derzeit nur 1 000 km Bundesstraßen zusätzlich erfassen. Sobald die technischen Voraussetzungen vorliegen, kann über eine gesetzliche Ausdehnung der LKW-Maut um weitere 1 000 km vierstreifige, autobahnähnliche Bundesstraßen entschieden werden (vgl. Bemerkung Nr. 52).

Seit dem Jahr 2011 hängt die Mauthöhe in stärkerem Maße von der Schadstoffklasse der LKW ab. Es ist zu erwarten, dass die Fuhrunternehmen ihre Fahrzeugflotten verstärkt auf schadstoffarme LKW umstellen, um ihre Mautkosten zu senken. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erwartet daher im Jahr 2012 etwas geringere Mauteinnahmen als im Jahr 2011 (vgl. Tabelle 41.1).

#### 41.5      **Ausblick**

Im Einzelplan 12 sind bereits jetzt die Mittel künftiger Haushaltsjahre in einem hohen Maße gebunden. Dies schränkt die Entscheidungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers hinsichtlich neuer Infrastrukturprojekte ein. Zumindest wird die Realisierung solcher Projekte zeitlich gestreckt werden müssen. Sie werden dadurch teurer und können ihren Nutzen erst später entfalten. Wenn der Mittelansatz künftig weiter gesenkt werden muss, sollte rechtzeitig entschieden werden, welche Investitionen den größten Nutzen bringen und deshalb vorrangig zu reali-

sieren sind. Der Bundesrechnungshof wird weiter beobachten, wie sich die Vorbelastungen entwickeln und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ggf. informieren.

Bei der jährlichen Haushaltsaufstellung sollten das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Parlament zudem die zahlreichen Deckungsvermerke kritisch überprüfen und ggf. ihre Zahl verringern. Dabei sollte der Maßstab die vom Haushaltsgesetzgeber ursprünglich beschlossene Zweckbestimmung der Haushaltsmittel sein. Die parlamentarische Steuerung und Kontrolle in Form eines Soll-Ist-Vergleichs wird erleichtert, wenn die im Einzelplan 12 genannten Zahlen den Mittelfluss möglichst eindeutig wiedergeben.

#### **42            Krankenversorgung der Bundesbahn-** **Kat. C       beamten nutzt Preisspielräume bei** **Hilfsmitteln und spart Millionen** (Kapitel 1222 Titel 634 01, 634 02)

##### **42.0**

*Die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes Preisspielräume bei Hilfsmitteln künftig stärker nutzen. Bisher lagen die Kosten vergleichbarer Hilfsmittel bei ihrer Krankenversicherung deutlich höher als bei ihrer Pflegeversicherung.*

##### **42.1**

Die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten (KVB) erbringt für ihre Mitglieder Leistungen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen. Als Folge der Bahnreform nimmt sie seit 1994 keine neuen Mitglieder mehr auf. Dadurch erhöhen sich das Durchschnittsalter der Mitglieder und die durchschnittlichen Leistungsausgaben. Die Beiträge der Mitglieder sind gesetzlich in ihrer Höhe begrenzt. Ausgaben der KVB, die durch die begrenzten Mitgliederbeiträge und einen Zuschuss des Bundeseisenbahnvermögens nicht gedeckt sind, gehen zulasten des Bundes.

Die Mitglieder der KVB haben sowohl bei der Krankenversicherung als auch bei der Pflegeversicherung im Bedarfsfall einen Anspruch auf Hilfsmittel bzw. Pflegehilfsmittel. Hilfsmittel sind z. B. Rollstühle, Rollatoren oder Hörgeräte. Die Verfahren, wie die Mitglieder an ihre benötigten Hilfsmittel gelangen, sind bei der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung unterschiedlich.

Bei der Krankenversicherung erwerben oder mieten die Mitglieder die Hilfsmittel selbst im Fachhandel. Die KVB erstattet ihnen die entstandenen Kosten unter Abzug einer Selbstbeteiligung. Die vom Fachhandel in Rechnung gestellten Preise erachtet die KVB im Allgemeinen als angemessen. Bei den meisten Hilfsmitteln orientiert sie sich in erster Linie an Erfahrungswerten. Vorgaben für die Höhe der erstattungsfähigen Kosten gibt es in diesen Fällen nicht.

Bei der Pflegeversicherung kauft oder leiht die KVB die nicht zum Verbrauch bestimmten Hilfsmittel. Hierzu hat sie mit mehreren Lieferanten Verträge geschlossen. Die Hilfsmittel stellt die KVB den Mitgliedern zur Verfügung. Seit Abschluss der ersten Verträge mit den Lieferanten im Jahr 1996 konnte sie die Preise für manche Hilfsmittel mehrfach senken.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Wirtschaftlichkeit der Verfahren. Er stellte fest, dass sich die Preise vergleichbarer Hilfsmittel sowohl innerhalb der Krankenversicherung als auch zwischen Kranken- und Pflegeversicherung erheblich unterscheiden. So erstattete die Krankenversicherung für vergleichbare Leichtgewichtsrollstühle zwischen 560,68 Euro und 1 539,73 Euro. Die Verträge der Pflegeversicherung sehen für Leichtgewichtsrollstühle lediglich 468,00 Euro vor. Für Rollatoren erstattete die Krankenversicherung in einem Fall 113,05 Euro und in einem weiteren 399,00 Euro. Die Pflegeversicherung erwarb die Rollatoren für 95,00 Euro.

#### 42.2

Der Bundesrechnungshof hat die Preisunterschiede auf die unterschiedliche Verfahrensweise zur Versorgung mit Hilfsmitteln zurückgeführt. Er hat der KVB empfohlen, das Verfahren ihrer Pflegeversicherung für die Versorgung ihrer Mitglieder mit Hilfsmitteln auch für die Krankenversicherung zu übernehmen. Die Krankenversicherung sollte Einsparmöglichkeiten durch Abschluss von Verträgen mit Hilfsmittellieferanten nutzen.

#### 42.3

Das Bundesverkehrsministerium, die KVB sowie das Bundeseisenbahnvermögen haben die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Einsparmöglichkeiten aufgegriffen. Die KVB will das Verfahren für die Versorgung ihrer Mitglieder in der Krankenversicherung mit Hilfsmitteln anpassen. Sie beabsichtigt, mit Lieferanten feste Preise für bestimmte Hilfsmittel auszuhandeln. Die Mitglieder der Krankenversicherung können die Hilfsmittel zu diesen fest vereinbarten Konditionen beziehen. Durch den niedrigen Bezugspreis verringert sich auch die Selbstbeteiligung der Mitglieder an den Kosten der Hilfsmittel. Das geänderte Verfahren berücksichtigt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und lässt eine jährliche Reduzierung der Kosten für Hilfsmittel in Millionenhöhe erwarten.

### **43      Bundeseisenbahnvermögen stellt seine Kat. B   Beschäftigten besser als andere             vergleichbare Tarifbeschäftigte             des Bundes             (Kapitel 1222 Titel 634 01)**

#### 43.0

*Das Bundeseisenbahnvermögen hat seine Tarifverträge nicht an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst angeglichen. Sie begünstigen die Beschäftigten im Vergleich*

*zu den Tarifverträgen des Bundes und sehen insbesondere höhere Entgelte für vergleichbare Tätigkeiten vor. Außerdem gewährte das Bundeseisenbahnvermögen seinen Beschäftigten zu Unrecht außertarifliche Leistungsprämien und -zulagen.*

#### 43.1

Das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) besteht seit dem Jahr 1994 als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes. Für die der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten nimmt es dienstrechtliche Funktionen wahr und zahlt deren Bezüge aus. Es beschäftigte Ende 2010 noch über 2 100 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die es eigene Tarifverträge abgeschlossen hatte.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2010 die tariflichen Regelungen beim BEV. Vergleichend bezog er dabei das Tarifrecht des Bundes mit ein. Er stellte fest, dass sich die tariflichen Regelungen des BEV eng an den bei seiner Gründung geltenden Bundesangestelltentarifvertrag anlehnten. Die Gehaltstabellen sahen mit steigendem Lebensalter höhere Gehälter vor. Viele Arbeitsgerichte werteten derartige Regelungen als Verstoß gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz. Sie sahen darin eine unzulässige altersbezogene Diskriminierung. Daher sei den Beschäftigten die Grundvergütung nach Maßgabe der höchsten Lebensaltersstufe zu zahlen; das Lebensalter sei kein geeignetes Entgeltkriterium.

Anlässlich von Tarifänderungen beim BEV im Jahr 2008 wies das Bundesinnenministerium auf abweichendes Tarifrecht des Bundes hin. Es regte an, das Tarifrecht des BEV an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) anzulehnen und grundlegend neu zu gestalten. Die Verhandlungen über eine Tarifreform beim BEV begannen mit der Tarifrunde 2003; sie sind ohne Ergebnis geblieben.

Die Tarifverträge des BEV sehen in einzelnen Regelungen günstigere Entgelte vor als für Tarifbeschäftigte des Bundes nach dem TVöD. Das betrifft z. B. Zahlungen für Nacharbeit und Überstunden sowie die Urlaubsvergütung. Das BEV zahlt seinen Beschäftigten neben dem Entgelt einen Ortszuschlag, ein Urlaubsgeld gestaffelt bis zu einem Betrag von 332,34 Euro sowie die Jahressonderzuwendung von 82,14 % einer Monatsvergütung. Diese Leistungen sieht der TVöD nicht bzw. nicht in dieser Höhe vor.

Vergleichbare Tätigkeiten sind in vielen Vergütungs- und Lohngruppen des BEV im Vergleich zum TVöD höher bezahlt. Beispielsweise erhält ein Akademiker ein etwa 10 % höheres Bruttojahresentgelt als vergleichbare Beschäftigte in der Bundesverwaltung. Technikern und Fachhochschulabsolventen zahlt das BEV etwa 5 % mehr. Entgegen der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts vergütete das BEV viele seiner Tarifbeschäftigten nicht nach der auszuübenden Tätigkeit, sondern danach, wie vergleichbare Beamtendienstposten bewertet sind.

Zusätzlich zum tariflichen Tabellenentgelt belohnte das BEV 92 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einer Leistungszulage von bis zu 15 % der Grundvergütung für sehr gute Leistungen. Außerdem gewährte das BEV außertariflich Leistungsprämien und -zulagen, im Jahr 2010 von fast einer halben Million Euro. Zuvor hatte das Bundesverkehrsministerium nach Rücksprache mit dem Bundesinnenministerium sein Einvernehmen zur außertariflichen Leistungsbezahlung verweigert. Ohne weitere Rückfrage setzte das BEV aber im Oktober 2009 die außertarifliche Regelung zur Zahlung von Leistungsprämien und -zulagen in Kraft. Zudem stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BEV Leistungsprämien und -zulagen gewährte, ohne die Voraussetzungen für eine Zahlung einzuhalten. Es begründete Leistungszulagen über Jahre wortgleich.

#### 43.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die aktuellen Tarifverträge des BEV in vielfältiger Weise vom Tarifrecht des Bundes abweichen. Die Beschäftigten des BEV stehen sich finanziell besser als vergleichbare Bundesbedienstete, ohne dass es hierfür eine sachliche Rechtfertigung gibt. Die Tarifverträge müssen deshalb angepasst werden. Dies ist seit Bestehen des BEV nicht gelungen. Das BEV hat es bisher versäumt, zielgerichtet auf eine Angleichung an die Tarifverträge des Bundes hinzuwirken. Das Tarifrecht ist diskriminierungsfrei auszugestalten. Andernfalls besteht das Risiko, allen Arbeitnehmern eine Grundvergütung nach Maßgabe der höchsten Lebensaltersstufe zahlen zu müssen.

Änderungen im Tarifgefüge, wie der Wegfall des Urlaubsgeldes und des Ortszuschlages, müssen zur Wahrung eines einheitlichen Tarifrechts in der gesamten Bundesverwaltung und damit auch vom BEV nachvollzogen werden. Das Entgelt sollte sich wie im Tarifrecht des Bundes nach der tarifrechtlichen Bewertung der auszuübenden Tätigkeit richten und nicht danach, wie vergleichbare Beamten dienstposten bewertet sind.

Für außertarifliche Leistungsprämien und -zulagen fehlt eine rechtliche Grundlage. Das BEV durfte sich nicht über das fehlende Einvernehmen des Bundesverkehrsministeriums hinwegsetzen. Zudem hat das BEV seine Vorgaben zur Leistungsbezahlung fehlerhaft umgesetzt. Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, alle außertariflichen Regelungen, insbesondere die außertarifliche Gewährung von Leistungsprämien und -zulagen, unverzüglich aufzuheben. Das BEV sollte Leistungen auf tariflicher Grundlage honorieren und sich dabei am Leistungstarifvertrag des Bundes orientieren.

#### 43.3

Das BEV hat es abgelehnt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Verhandlungen über eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Tarifverträge will es bis zu einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zurückstellen. Die Beschäftigten des BEV

seien nicht gravierend bessergestellt, da die Berechnungsgrundlagen andere seien als beim TVöD. Bei Übernahme des TVöD seien aufgrund von Besitzstandsregelungen keine gravierenden Einsparungen zu erzielen. Auch sei eine Übernahme des TVöD wegen des dadurch entstehenden Aufwandes wirtschaftlich nicht vertretbar. Die Bestimmungen zum Urlaubsgeld und der Sonderzahlung seien gekündigt, wirkten für die Beschäftigten des BEV kraft Gesetzes jedoch nach. Im Übrigen handle es sich um einen quasi geschlossenen Personalbestand. Neueinstellungen würden grundsätzlich nicht mehr vorgenommen. Die zusätzliche Leistungsbezahlung sei gerechtfertigt, da es sich bei dem Personenkreis um über Jahrzehnte erfahrene und in der Arbeitsausführung herausragende Mitarbeiter handele. Bei den außertariflichen Leistungsprämien und -zulagen sei das BEV davon ausgegangen, dass es diese Regelung als Arbeitgeber allein treffen durfte. Zukünftig würden die Voraussetzungen genauer beachtet.

Das Bundesverkehrsministerium weist darauf hin, dass das BEV die Tarifverträge der Deutschen Bundesbahn fortgeführt habe. Die Tarifvertragsparteien müssten Wege finden um sicherzustellen, dass die Tarifwerke des BEV diskriminierungsfrei ausgestaltet werden. Eine mehr als nur unerhebliche Besserstellung zum TVöD sei zu vermeiden. Die Tarifbeschäftigten des BEV befänden sich bereits nahezu vollständig in den höchsten Lebensaltersstufen und es handele sich um einen geschlossenen Bestand. Das dargestellte Risiko einer Vergütungszahlung nach der höchsten Lebensaltersstufe bestehe daher allenfalls hinsichtlich eines zu vernachlässigenden Teils der Beschäftigten.

#### 43.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom BEV angeführten Argumente für nicht durchgreifend. Die Tarifverträge des BEV enthalten deutlich günstigere Regelungen, die dem Ziel einheitlicher Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Bundesverwaltung entgegenstehen. Zudem müssen gekündigte Teile der Tarifverträge ohnehin ersetzt werden. Selbst für einen geschlossenen Personalbestand müssen diese unverzüglich angepasst und diskriminierungsfrei ausgestaltet werden. Damit sollte das BEV nicht bis zu einer abschließenden gerichtlichen Klärung warten. Entgegen der Auffassung des Bundesverkehrsministeriums ist der Anteil der betroffenen Beschäftigten auch nicht zu vernachlässigen. Zudem ergeben sich bei der Übernahme des TVöD mittel- bzw. langfristig Einsparungen. Leistungszulagen und außertarifliche Leistungsprämien sind tariflich zu regeln.

Das Bundesverkehrsministerium sollte das BEV dazu anhalten, bei den Tarifverhandlungen darauf hinzuwirken, die Besserstellung gegenüber den anderen Bundesbeschäftigten zurückzuführen. Bleiben die Tarifverhandlungen ohne Ergebnis, sollte es prüfen, inwieweit dem BEV vorgegeben werden kann, den TVöD zu übernehmen. Die beim BEV verbliebenen Verwaltungsaufgaben ließen sich problemlos mit dem TVöD abbilden.



**44 Eisenbahn-Bundesamt fordert  
Kat. C 36 Mio. Euro für Gleisbau-  
maßnahmen zurück**

**44.0**

*Das Eisenbahn-Bundesamt hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes von einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen 36 Mio. Euro zurückgefordert. Das Unternehmen hatte Bundesmittel für den Schienenwegebau vereinbarungswidrig und unwirtschaftlich verwendet.*

**44.1**

**44.1.1**

Der Bund finanziert die Gleiserneuerung seines Schienenwegenetzes. Dazu schloss er mit einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (Unternehmen) eine „Globalvereinbarung Oberbau“ (Vereinbarung) ab; zum Oberbau gehören hauptsächlich Schienen, Schwellen und das Schotterbett. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung stellte der Bund dem Unternehmen 1,4 Mrd. Euro für die Erneuerung des Oberbaus zur Verfügung. Maßnahmen zur Instandhaltung der Schienenwege finanziert der Bund nicht.

Bund und Unternehmen stimmten sich darüber ab, an welchen Stellen des Bestandsnetzes der Oberbau erneuert werden sollte. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) prüfte stichprobenweise, ob das Unternehmen die Zuwendungen vereinbarungsgemäß und wirtschaftlich verwendet hat. Bei den von ihm geprüften Fällen ermittelte es den Anteil der zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel. Diesen Anteil rechnete das Bundesamt auf das Gesamtvolumen der ausgereichten Bundesmittel hoch. Den hochgerechneten Anteil forderte es vom Unternehmen zurück.

Das Bundesamt stellte fest, dass das Unternehmen bei den geprüften Oberbaumaßnahmen 2,6 Mio. Euro zu Unrecht gegenüber dem Bund abgerechnet hatte. Das Unternehmen musste nach der Hochrechnung 61 Mio. Euro an den Bund zurückzahlen.

**44.1.2**

Mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart vollzog der Bundesrechnungshof die vom Bundesamt geprüften Fälle nach. Der Bundesrechnungshof stellte dabei weitere Unstimmigkeiten fest, die das Bundesamt nicht beanstandet hatte:

- So hatte das Unternehmen an einem Streckenabschnitt das Gleis erneuern und gleichzeitig Instandhaltungsarbeiten durchführen lassen. Die Bauarbeiten hatte das Unternehmen durch besondere Maßnahmen sichern lassen. Das Unternehmen stellte dem Bund sämtliche

Sicherungsmaßnahmen in Rechnung, obwohl diese auch der Instandhaltung zugute gekommen waren.

- Bei einer anderen Oberbaumaßnahme hatte das Unternehmen neue Schwellen einbauen lassen. Für den Transport der Schwellen hatte es zulasten des Bundes teure Spezialwagen angemietet. Anstelle der Spezialwagen hätte das Unternehmen preisgünstigere konventionelle Güterwagen oder Lastkraftwagen einsetzen können. Zudem vergütete es Wagenmiete auch für Zeiten, an denen die Spezialwagen nicht verfügbar waren.

**44.2**

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt auf diese und weitere Unstimmigkeiten aufmerksam gemacht. Er hat es aufgefordert, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel zurückzufordern.

**44.3**

Das Bundesamt hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Unstimmigkeiten aufgegriffen. Es hat das Unternehmen aufgefordert, dem Bund weitere 29,8 Mio. Euro zuzüglich 6,5 Mio. Euro Zinsen zu erstatten. Das Unternehmen hat die Rückforderungen als nicht berechtigt angesehen. Nach der Vereinbarung seien neben der Stichprobe des Bundesamtes keine weiteren Prüfungen vorgesehen. Das Bundesamt hat dem Unternehmen entgegen gehalten, dass der Bundesrechnungshof die bemängelten Sachverhalte innerhalb der vom Bundesamt ausgewählten Stichprobe festgestellt habe. Das Bundesverkehrsministerium hat den Sachverhalt bestätigt. Es wird dem Bundesrechnungshof über das Ergebnis der Rückforderung berichten.

**44.4**

Eine Ursache dafür, dass das Bundesamt die weiteren Unstimmigkeiten nicht festgestellt hat, sieht der Bundesrechnungshof in dessen unzureichender Personalausstattung. Darauf hat er bereits im Zusammenhang mit einer Bemerkung zu sicherheitsrelevanten Mängeln an Bahnanlagen aus dem Jahr 2009 (vgl. Bemerkungen 2009 – Weitere Prüfungsergebnisse – Bundestagsdrucksache 17/1300 Nr. 9) hingewiesen.

Die stichprobenweise Prüfung des Bundesamtes wirkt sich durch die Hochrechnung bedeutend auf die Höhe der Rückforderungen aus. Sie ist daher besonders wichtig. Die bisherige Regelung, den in einer Stichprobe festgestellten Rückforderungsbetrag auf die gesamten Zuwendungen hochzurechnen, hat sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bewährt. Sie sollte auch in künftige Vereinbarungen aufgenommen werden. Die zusätzlichen Rückforderungen belegen zudem, dass eine wirkungsvolle externe Finanzkontrolle der Zuwendungen des Bundes unverzichtbar ist.



**45 Kat. B Wasser- und Schifffahrtsdirektion betreibt ein überflüssiges und unwirtschaftliches 80 Jahre altes Schiff (Kapitel 1203)**

**45.0**

*Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest betreibt ein fast 80 Jahre altes sogenanntes Bereisungsschiff. Die Betriebskosten betragen durchschnittlich 400 000 Euro im Jahr. Für das unwirtschaftliche Schiff gibt es keinen Bedarf mehr. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Schiff stillzulegen und zu veräußern.*

**45.1**

Das Wasser- und Schifffahrtsamt Emden (Amt) im Bereich der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (Direktion) unterhält das Bereisungsschiff „Ems“. Die Aufgabe der „Ems“ ist es, Personen zu transportieren, um zum Beispiel Anlagen an Wasserstraßen zu besichtigen. Sie dient auch dazu, Besprechungen und Veranstaltungen an Bord abzuhalten. Das 1934 gebaute Schiff hat 18 Sitzplätze und ist in Emden stationiert. Es benötigt eine Besatzung von fünf Personen, die bei Bedarf von anderen Schiffen mit technischen Aufgaben (Arbeitsschiffe) abgezogen wird. Diese Schiffe sind dann nur eingeschränkt einsatzfähig. Die Kosten dieser Ausfallzeiten hat das Amt nicht ermittelt. Die Betriebskosten für die „Ems“ betragen durchschnittlich 400 000 Euro pro Jahr. Andere Ämter nutzen für Bereisungen Arbeitsschiffe, die „Ems“ oder verzichten auf Besprechungen an Bord von Schiffen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits bei früheren Prüfungen in den Jahren 1998 und 2007 beanstandet, dass der Betrieb der „Ems“ unwirtschaftlich ist. Er hatte die Direktion aufgefordert, die „Ems“ stillzulegen.

Im Jahr 2010 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg erneut die Nutzung der „Ems“. Dabei stellte er fest, dass die Direktion die „Ems“ im Jahr 2009 für insgesamt 67 Fahrten eingesetzt hatte. Davon dienten 15 Fahrten technischen Aufgaben, die ansonsten mit anderen Schiffen erledigt werden. Die übrigen Einsätze waren u. a. Fahrten anlässlich der Kieler Woche, eine Hafenrundfahrt mit Vertretern der Hafenwirtschaft in Emden, eine Abendbereisung mit Personalräten oder eine Fahrt mit den ehemaligen Beschäftigten eines Amtes. Die Direktion erklärte, die Fahrten dienten einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit. Dadurch könne sie den verschiedenen Partnern aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung, der interessierten Fachwelt und den Medien die Aufgaben und Leistungen der Ämter und Direktionen anschaulich vermitteln.

Die „Ems“ fuhr auch zu Einsätzen in entfernte Reviere an der Nord- und der Ostseeküste und hatte daher von Emden aus lange Anfahrtswege. Die An- und Abfahrt nach Bremerhaven dauerte zum Beispiel zwei Tage, die nach Kiel vier Tage. Für An- und Abreisen war sie im Jahr 2009 an insgesamt 14 Tagen unterwegs.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass viele Arbeitsschiffe der Direktionen Nord und Nordwest auch Fahrgäste mitnehmen können. Die in verschiedenen Häfen stationierten 14 Arbeitsschiffe verfügen jeweils über einen separaten Raum für 10 Personen, einige sogar für 20 Personen. Die Direktion kann diese Schiffe für Bereisungsfahrten nutzen. Steht keines der Arbeitsschiffe zur Verfügung, hat die Direktion in den meisten Revieren die Möglichkeit, Fahrgastschiffe privater Reedereien für Bereisungen zu chartern. Einzelne Charterschiffe können bis zu 60 Personen befördern.

**45.2**

Der Bundesrechnungshof hat für die „Ems“ nach wie vor keinen Bedarf gesehen. Er hat es für unwirtschaftlich gehalten, für den Betrieb der „Ems“ Personal von anderen Schiffen abziehen, die dadurch nur beschränkt einsatzfähig sind. Die tagelangen An- und Abfahrten der „Ems“ auch bei kurzen Einsätzen sind wirtschaftlich nicht vertretbar. Der Bundesrechnungshof hat bei dem fast 80 Jahre alten Schiff außerdem auf das Risiko hoher Reparaturkosten hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat der Direktion empfohlen, die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit mit den vorhandenen Arbeitsschiffen zu erfüllen. Sie können bei Bereisungen bis zu 20 Personen befördern. Sollte kein Arbeitsschiff zur Verfügung stehen, kann die Direktion je nach Bedarf Fahrgastschiffe chartern. Für technische Aufgaben sind Arbeitsschiffe zuständig und nicht die „Ems“. Es besteht daher kein Bedarf für die „Ems“. Die Direktion kann jährliche Betriebskosten von 400 000 Euro sparen, indem sie das Schiff stilllegt.

**45.3**

Die Direktion hat die Argumente des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen und erklärt, für das Schiff gebe es einen Bedarf. Sie hat bestritten, dass der Betrieb der „Ems“ unwirtschaftlich ist. Die Arbeitsschiffe seien ausgelastet und stünden nicht für Bereisungsfahrten zur Verfügung. Charterschiffe seien zu unflexibel und nicht kostengünstiger.

Das Bundesverkehrsministerium hat eingeräumt, dass ein Wirtschaftlichkeitsnachweis für den Betrieb der „Ems“ nicht möglich sei. Es hat die Ansicht vertreten, der Einsatz des Schiffes bei maritimen Veranstaltungen und Besprechungen trage dazu bei, das Verständnis der Partner aus Ländern, Kommunen, Fachbehörden, Verbänden und Interessengemeinschaften für die Aufgaben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zu fördern. Zudem sei die „Ems“ ein Kulturgut von hohem Wert, der nicht beziffert werden könne. Das Bundesverkehrsministerium suche nach einer Lösung und wolle unaufgefordert berichten.

**45.4**

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass alle 14 Arbeitsschiffe ausgelastet sind, da einige Ämter sie für Bereisungsfahrten nutzen. Auch ist ihr Einsatz eingeschränkt,

wenn Personal für den Betrieb der „Ems“ abzustellen ist. Der Einsatz vor Ort stationierter Arbeitsschiffe für Bereisungsfahrten ist flexibler, weniger zeitaufwendig und wirtschaftlicher als der Einsatz der „Ems“. Sollten keine geeigneten Arbeitsschiffe zur Verfügung stehen, muss die Direktion Alternativen prüfen. So könnte es wirtschaftlich sein, ein Fahrgastschiff zu chartern. Da die Direktion die Einsätze der „Ems“ wegen der teilweise langen Anfahrtswege weit im Voraus planen muss, kann sie für solche Fahrten auch Fahrgastschiffe vor Ort chartern. Das ermöglicht die zeitgleiche Bereisung mehrerer Reviere und erhöht die Flexibilität. Ob eine Bereisung notwendig ist, muss dabei vorab geprüft werden. Auch das Ziel einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit kann die Direktion mit den genannten Alternativen erreichen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass es nicht die Aufgabe der Direktion ist, die „Ems“ als Kulturgut zu betreiben.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Einsatz der „Ems“ unwirtschaftlich ist. Der Direktion ist es seit 13 Jahren nicht gelungen, die Wirtschaftlichkeit für die „Ems“ nachzuweisen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium die Direktion auffordert, die „Ems“ unverzüglich stillzulegen und zu veräußern.

**46      Einsparpotenzial beim Einsatz von**  
**Kat. B   Seeschifffahrtszeichen bleibt**  
**ungenutzt**  
**(Kapitel 1203)**

**46.0**

*Das Bundesverkehrsministerium nutzt beim Einsatz schwimmender Seeschifffahrtszeichen erhebliche Einsparmöglichkeiten seit Jahren nicht aus. Es missachtet damit den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, der schon im Jahr 2002 gefordert hatte, Schifffahrtszeichen wirtschaftlich einzusetzen.*

**46.1**

Schwimmende Seeschifffahrtszeichen (Tonnen) sind Markierungen, die der Schifffahrt als Navigationshilfen dienen. Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) Nord verfügt über insgesamt 4 300 Tonnen, die Direktion Nordwest über 2 350 Tonnen. Beide Direktionen betreiben Schiffe (sog. Tonnenleger), um die Tonnen auszulegen und zur Instandsetzung einzuholen. Sie setzen die Tonnen in Bauhöfen an insgesamt 13 Standorten instand. An einem Standort werden die Arbeiten an Dritte vergeben; an den übrigen Standorten erledigen Mitarbeiter der Direktionen die Instandsetzung. Dabei werden die aus Stahl bestehenden Tonnen im Wesentlichen entrostet und erhalten einen neuen Farbanstrich. Einheitliche Vorgaben zur Anzahl der Farbanstriche oder zu den Instandsetzungsintervallen gibt es nicht. Die beiden Direktionen planen und steuern den Betrieb, die Unterhaltung und die technischen Anforderungen an die Tonnen nicht zentral.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesverkehrsministerium bereits in seinen Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 31) empfohlen, die Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen mit Tonnen zu überprüfen. Dazu sollte es u. a. die bisher ausschließlich genutzten Stahltonnen bedarfsgerecht, nach einheitlichen Vorgaben und nur noch an zentral gelegenen und zeitgemäß ausgestatteten Standorten instand setzen. Es sollte ermitteln, wie viele Standorte dafür notwendig sind. Das Bundesverkehrsministerium sollte außerdem untersuchen, ob es wirtschaftlicher ist, die Instandsetzung der Stahltonnen an Dritte zu vergeben. Schließlich sollte es die Planungs- und Steuerungsaufgaben für den gesamten Bereich der Tonnen zentralisieren.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das Bundesverkehrsministerium im Jahr 2002 auf, Rationalisierungsspielräume zu nutzen und auf eine zentrale Steuerung hinzuwirken. Das Bundesverkehrsministerium sagte im Februar 2003 zu, ein Konzept für die bedarfsgerechte Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen zu erarbeiten. Im Juli 2006 legten die Direktionen Nord und Nordwest ein erstes Konzept vor. Danach wollten sie zum Beispiel längere Wartungsintervalle einführen, die Tonnenabstände vergrößern und die Anzahl der Tonnenleger reduzieren.

Seit dem Jahr 2002 setzt die Direktion Nordwest Kunststofftonnen in der Nordsee ein. Die Direktion Nord ersetzte im Jahr 2008 alle Stahltonnen auf der Schlei durch Kunststofftonnen. Kunststofftonnen erhalten keine Farberneuerung, weil sie nicht rosten. Verblässen die Farben, werden sie durch neue Tonnen ersetzt. Damit entfällt die Instandhaltung überwiegend, sodass die Direktionen dafür bisher eingesetztes Personal auf ihren Bauhöfen reduzieren können. Kunststofftonnen können mit kleineren und leichteren Schiffen ausgelegt werden, weil sie im Vergleich zu Stahltonnen leichter sind. Die Direktion Nord kam selbst zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von Kunststofftonnen wirtschaftlich ist. Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes sind im Ausland Kunststofftonnen schon weit verbreitet. So wollen die Niederlande ab dem Jahr 2012 nur noch Kunststofftonnen verwenden.

In seinen Bemerkungen 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 25) forderte der Bundesrechnungshof das Bundesverkehrsministerium auf, das im Jahr 2003 zugesagte Konzept für die bedarfsgerechte Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen zum Abschluss zu bringen. Darin sollte es den Einsatz von Kunststofftonnen sowie die Reduzierung der Tonnen auf den notwendigen Umfang berücksichtigen. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das Bundesverkehrsministerium im Jahr 2008 auf, das Konzept vorzulegen und kurzfristig umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg im Jahr 2010, ob die Direktionen die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzten. Er stellte fest, dass das Bundesverkehrsministerium im Jahr 2008 in einem Konzept zu dem Ergebnis gekommen war, die Direktionen könnten die Anzahl der Tonnen nicht wesentlich reduzieren. Die

Frage, unter welchen Bedingungen Stahl- durch Kunststofftonnen ersetzt werden können und ob es Gründe gibt, die den Einsatz von Kunststofftonnen ausschließen, beantwortete es nicht. Dazu verfüge es über keine ausreichenden Erfahrungen mit Kunststofftonnen. Es untersuchte auch nicht, wie sich der Einsatz von Kunststofftonnen auf die Instandhaltung auswirken würde. Die Direktionen hatten außerdem nicht geprüft, ob eine Vergabe der Instandsetzung an Dritte wirtschaftlich ist. Lediglich die Direktion Nord begann, die Instandsetzung der Stahltonnen zu bündeln.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass das Bundesverkehrsministerium die Planungs- und Steuerungsaufgaben für den Bereich der Seeschiffahrtszeichen nicht zentralisiert hatte.

#### 46.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesverkehrsministerium wesentliche Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses nach zehn Jahren noch nicht umgesetzt hat. Es hat die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Kunststofftonnen noch immer nicht abschließend untersucht, obwohl die Vorteile offensichtlich sind. Es hat bisher auch kein schlüssiges Konzept zu bedarfsgerechten und einheitlichen Instandsetzungsintervallen für Stahltonnen erarbeitet. Das Bundesverkehrsministerium ist überdies der Forderung, die Instandsetzung von Stahltonnen zu zentralisieren, nur teilweise nachgekommen. Es hat die Planungs- und Steuerungsaufgaben für den gesamten Bereich der Seeschiffahrtszeichen nicht gebündelt.

Der Bundesrechnungshof hat aus seinen Prüfungsergebnissen nicht schließen können, dass das Bundesverkehrsministerium gewillt ist, sein Verwaltungshandeln am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten und die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umzusetzen.

#### 46.3

Das Bundesverkehrsministerium hat in seiner Stellungnahme dargelegt, es verfüge noch nicht über belastbare Erkenntnisse zum Einsatz von Kunststofftonnen. Es habe im Jahr 2008 eine Fachstelle beauftragt, den Einsatz systematisch zu untersuchen. Es rechne Ende 2012 mit belastbaren Untersuchungsergebnissen.

Das Bundesverkehrsministerium hat weiter ausgeführt, es habe bereits die Anzahl der Stahltonnen reduziert. Ihren Betrieb und ihre Unterhaltung wolle es nach wirtschaftlichen Kriterien optimieren und in Bauhöfen zentralisieren. Einsparungen sehe es allerdings nur, wenn Bauhöfe geschlossen werden. Es hat zugesagt, die Kritik des Bundesrechnungshofes aufzunehmen und seine Anregungen bei der derzeitigen Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes umzusetzen.

#### 46.4

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht akzeptabel, dass das Bundesverkehrsministerium nach zehn Jahren immer noch kein Konzept zum wirtschaftlichen Einsatz von Tonnen hat. Er erwartet, dass alle Einsparungsmöglichkeiten genutzt werden, solange die Direktionen Stahltonnen einsetzen. Das Bundesverkehrsministerium muss wirtschaftliche Instandhaltungsintervalle ermitteln und dafür sorgen, dass die Direktionen die Tonnen an den Standorten einheitlich instand setzen. Die Direktionen müssen außerdem die Instandsetzung bündeln und prüfen, ob die Vergabe an Dritte wirtschaftlich ist.

Der Einwand, das Bundesverkehrsministerium verfüge nicht über belastbare Erkenntnisse zum Einsatz von Kunststofftonnen, trifft nicht zu. Die Direktionen können auf langjährige eigene Erkenntnisse und Erfahrungen zum erfolgreichen und wirtschaftlichen Einsatz der Kunststofftonnen im Ausland zurückgreifen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das Bundesverkehrsministerium den Einsatz der Kunststofftonnen mit dem erforderlichen Nachdruck vorantreibt. Das bestätigt auch der internationale Vergleich. Während das Bundesverkehrsministerium auf weitere Untersuchungsergebnisse wartet, werden die Niederlande Ende des Jahres 2012 die Umstellung auf Kunststofftonnen abgeschlossen haben. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, dass das Bundesverkehrsministerium ein erhebliches Einsparvolumen nicht nutzt. Das Bundesverkehrsministerium kann und sollte im Übrigen unabhängig von der Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung darüber entscheiden, den Einsatz von Kunststofftonnen auszuweiten.

#### 47 Kat. C **Wasser- und Schifffahrtsdirektion verzichtet bei Schleusensanierungen auf entbehrliche Investitionen und spart 400 000 Euro (Kapitel 1203)**

#### 47.0

*Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Münster baut auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes sechs Betriebsgebäude für Schleusen deutlich kleiner und kostengünstiger als zunächst geplant. Sie verzichtet auf entbehrliche technische Ausstattung und den Kauf von Kraftfahrzeugen. Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion spart damit insgesamt 400 000 Euro.*

#### 47.1

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Münster (Direktion) saniert drei Schleusen am Dortmund-Ems-Kanal. Sie wollte sechs neue, geräumige Betriebsgebäude für Schaltschränke und Kompressoren für insgesamt 520 000 Euro bauen. Die Schleusen werden künftig fernbedient. Im Störfall können weiterhin alle Schleusentore örtlich bedient werden. Die Direktion plante hierfür zusätzliche, zentrale Steuerstände für jede Schleuse mit Mehrkosten von insgesamt 40 000 Euro. Außerdem wollte sie Com-



puter und Kraftfahrzeuge mit Kosten von 200 000 Euro beschaffen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover die Planungen zur Schleusensanierung. Er stellte fest, dass deutlich kleinere Betriebsgebäude für die Schaltschränke und Kompressoren ausreichen und die örtliche Bedienung im Störfall auch ohne die zusätzlichen zentralen Steuerstände möglich ist. Zudem wies er darauf hin, dass der Bedarf für die Computer und Kraftfahrzeuge nicht nachgewiesen ist.

#### 47.2

Der Bundesrechnungshof hat der Direktion empfohlen, die Planung der Betriebsgebäude auf das notwendige Maß anzupassen und auf die zusätzlichen zentralen Steuerstände zu verzichten. Er hat die Direktion aufgefordert zu überprüfen, ob der Kauf der Computer und Kraftfahrzeuge notwendig ist.

#### 47.3

Die Direktion hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Durch den Bau deutlich kleinerer Betriebsgebäude senkt sie die Kosten um 160 000 Euro. Da die Direktion auf die zentralen Steuerstände, die Computer und die Kraftfahrzeuge verzichten wird, spart sie insgesamt 400 000 Euro.

### 48 Wasser- und Schifffahrtsdirektion stellt gravierende Mängel bei der Beschaffung und Verwaltung von IT nicht ab (Kapitel 1203 Titelgruppe 55)

#### 48.0

*Im Verantwortungsbereich einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion beschaffte ein nachgeordnetes Amt seine IT wiederholt vorschriftswidrig. Auch konnte es einen Vermögensnachweis für seine IT nur teilweise erbringen. Zahlreiche Geräte waren nicht auffindbar.*

*Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion hatte diese gravierenden Mängel im Jahr 2007 festgestellt, sie aber nicht abgestellt.*

#### 48.1

Im Jahr 2009 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz (Prüfungsamt), wie ein Amt im Bereich einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) seine IT beschaffte, verwaltete und verwertete.

Das Prüfungsamt stellte erhebliche Mängel bei der Beschaffung und dem Vermögensnachweis von IT fest.

Bei Beschaffungen fehlten mehrfach bedarfsbegründende Unterlagen. Außerdem dokumentierte das Amt die Beschaffungsabläufe nicht oder nur fehlerhaft.

Alle Aufträge vergab das Amt ohne Ausschreibung. Häufig begründete es dies unzutreffend damit, Rahmenverträge des Bundes zu nutzen:

- Einige der vom Amt angeführten Rahmenverträge existierten nicht.
- Oft beauftragte das Amt Unternehmen, die in den genannten Rahmenverträgen des Bundes nicht als Vertragspartner aufgelistet waren.
- Teilweise waren die Produkte in den Rahmenverträgen nicht enthalten.

Zudem zahlte das Amt häufig höhere Preise, als in den Rahmenverträgen vereinbart war.

Für seine IT-Ausstattung konnte das Amt keinen vollständigen Vermögensnachweis vorlegen. Auf Anraten des Prüfungsamtes führte es noch während der Prüfung eine Inventur durch. In der hierbei erstellten Bestandsliste fehlten zahlreiche, seit dem Jahr 2004 beschaffte IT-Geräte. Weitere IT-Geräte waren zwar in der Liste enthalten, jedoch nicht auffindbar. Das Amt gab an, diese IT-Geräte ausgesondert und verwertet zu haben. Bis zum Abschluss der Prüfung konnte es dies jedoch nicht belegen.

Das Amt erteilte vom Prüfungsamt erbetene Auskünfte häufig erst, nachdem es mehrfach dazu aufgefordert worden war. Angeforderte Unterlagen stellte es zögerlich und unvollständig bereit. Auch nachdem das Prüfungsamt die Direktion über die Verzögerungen der Prüfung durch das Amt informiert hatte, änderte das Amt daran nichts.

Die Direktion hatte bereits im August 2007 die IT bei dem ihr nachgeordneten Amt geprüft. In ihrer Niederschrift vom 17. Oktober 2007 hatte sie unter anderem dargelegt:

- Die IT-Bestandsverwaltung entspreche nicht den Vorschriften.
- Die Aussonderung der IT sei unwirtschaftlich.
- Die seinerzeit im Bereich der Direktion geltenden Regelungen zur IT-Beschaffung würden „stillschweigend, ohne der Direktion zu berichten, nicht mehr eingehalten“. So seien z. B. „Personalcomputer und Monitore nicht nach dem gültigen Rahmenvertrag“ beschafft worden. Darüber hinaus seien auch Server „mit anderen als den vereinbarten Techniken“ und „mit nicht definiertem Vergabeverfahren“ beschafft worden.

Die Direktion zog weder Konsequenzen aus ihren Feststellungen, noch prüfte sie, ob das Amt die Mängel abstellte.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes informierte das Bundesverkehrsministerium im Jahr 2010 die zuständige Staatsanwaltschaft. Diese ermittelte gegen Beschäftigte und Vorgesetzte des Amtes wegen des Verdachts der Untreue. Sie stellte abschließend fest:

- Im Amt gäbe es erhebliches verwaltungsfehlerhaftes Verhalten. Beschaffungsvorgänge „strotzten nur vor vergaberechtlichen Verstößen“.



- Eine vernünftige Kontrolle durch Vorgesetzte und Behördenleitung sei nicht feststellbar.

Weil den Beschuldigten Vorsatz nicht nachzuweisen war, stellte die Staatsanwaltschaft das Verfahren im Jahr 2011 ein. Sie kündigte an, die Ermittlungen wieder aufzunehmen, falls die Verstöße nicht abgestellt würden.

#### 48.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Amt bei der Beschaffung seiner IT-Ausstattung das Vergaberecht nicht beachtete. Alle von öffentlichen Ausschreibungen abweichenden Vergabearten sind Ausnahmen, für die streng auszulegende Voraussetzungen gelten. Meistens waren die vom Amt geltend gemachten Ausnahmetatbestände für einen Verzicht auf eine Ausschreibung nicht einschlägig. Darüber hinaus hat das Amt Vorgaben zur Beschaffung, Aussonderung und Verwertung von IT nicht eingehalten. Es hat dadurch mehrfach erhebliche Mehrkosten für den Bund in Kauf genommen.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Amt auch nach der Inventur seiner IT-Ausstattung den nach der Bundeshaushaltsordnung geforderten Vermögensnachweis nicht erbringen konnte.

Die Direktion hätte dafür sorgen müssen, dass die Verzögerung bei der Prüfung des Bundesrechnungshofes abgestellt wird. Eine solche Verzögerung ist für den Bundesrechnungshof nicht hinnehmbar.

Der Bundesrechnungshof hat weiter kritisiert, dass die Direktion die gravierenden Mängel beim Amt nicht abgestellt hat. Diese hätten zwei Jahre nach der Prüfung durch die Direktion behoben sein müssen. Er hat die Direktion aufgefordert, die Mängel schnellstmöglich abzustellen. Das Amt sollte seine IT regelkonform beschaffen. Ebenso sollte es Abläufe anpassen und die Dokumentation verbessern, um den Vermögensnachweis für seine IT erbringen zu können.

#### 48.3

Das Bundesverkehrsministerium hat erklärt, die Direktion habe bereits im November 2007 gegenüber dem Amtsleiter und dem zuständigen Sachbereichsleiter unmissverständlich gefordert, die Mängel zu beseitigen. Aufgrund krankheitsbedingter Ausfälle sei das Amt dazu kurzfristig nicht in der Lage gewesen. Eine unverzügliche Nachprüfung der Direktion sei daher unterblieben. Wegen der Prüfungsankündigung des Bundesrechnungshofes im Dezember 2008 habe die Direktion eine spätere Nachprüfung unterlassen.

Als Konsequenz der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes habe die Direktion das Amt personell verstärkt. Eine Dienstanweisung für die IT-Beschaffung sei erstellt worden. Vergaben müssten vor der Auftragserteilung der Vergabestelle der Direktion vorgelegt werden.

Innerhalb des Bundesverkehrsministeriums sei die Direktion nun Pilotbehörde im Projekt „Lifecycle-Management“. Dieses biete Werkzeuge für eine verbesserte, kontinuierliche Fachaufsicht.

#### 48.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Dienst- und Fachaufsicht der Direktion nicht ausreichte.

Der Direktion musste bereits bei der Prüfung im Jahr 2007 auffallen, dass Vorgesetzte und Beschäftigte des Amtes ihren Aufgaben nicht oder unzureichend nachkamen. Der Bundesrechnungshof hält es für inakzeptabel, dass die Direktion die Missstände dennoch nicht abgestellt hat.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Direktion organisatorische Abläufe ändern möchte und das Amt personell verstärkt hat. Es bleibt abzuwarten, ob die Fachaufsicht der Direktion durch das Pilotprojekt „Lifecycle-Management“ verbessert wird.

Diese Maßnahmen reichen allerdings noch nicht aus. Insbesondere bei kleineren Behörden wie dem Amt ist eine Bündelung von Aufgaben auf übergeordneter Ebene sinnvoll. Das Bundesverkehrsministerium sollte bei der geplanten Neuorganisation der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes prüfen, inwieweit IT-Beschaffungen und andere IT-Aufgaben zentralisiert werden können. Es sollte darüber hinaus dafür sorgen, dass seine Direktionen ihre Fach- und Dienstaufsicht umfassend wahrnehmen. Dazu gehört es auch, für den reibungslosen Ablauf von Prüfungen zu sorgen.

### 49 Kat. C Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen vereinheitlicht (Kapitel 1210)

#### 49.0

*Das Bundesbauministerium will die Wahl des Vergabeverfahrens bei Architekten- und Ingenieurleistungen auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes vereinheitlichen. Das erhöht die Rechtssicherheit und vermeidet zusätzlichen Aufwand bei den Bauverwaltungen der Länder, die für den Bund tätig werden. Bisher führten einige dieser Bauverwaltungen europaweite Vergabeverfahren durch, andere nicht. Die Ursache dafür war, dass sie eine Schwellenwert-Regelung im Vergaberecht unterschiedlich anwandten. Zukünftig werden sie einheitlich verfahren.*

#### 49.1

Der Bund lässt einen großen Teil seiner Hochbaumaßnahmen auf der Grundlage von Bund-Länder-Vereinbarungen von den Bauverwaltungen der Länder planen und ausführen. Beispiele dafür sind der Bau von Kasernen und Verwaltungsgebäuden. Die Länderbauverwaltungen vergeben dabei Aufträge für Architekten- und Ingenieurleistungen. Der Bund erstattet den Ländern die Kosten, die ihnen dadurch entstehen.

Wenn der Wert eines solchen Auftrages einen bestimmten Betrag (sog. Schwellenwert) erreicht oder überschreitet, gilt für das Vergabeverfahren folgende Regelung: Die beabsichtigte Auftragsvergabe muss so veröffentlicht wer-

den, dass sich alle Architekten- und Ingenieurbüros in der Europäischen Union am Wettbewerb beteiligen können. Aufträge der obersten und oberen Bundesbehörden, z. B. der Bundesministerien, sind bereits ab einem Schwellenwert von zurzeit 125 000 Euro in einem solchen europaweiten Verfahren zu vergeben. Für alle anderen Aufträge gilt ein Schwellenwert von zurzeit 193 000 Euro. Ein Großteil der Aufträge fällt in diese Spanne. Unterhalb der Schwellenwerte darf die Bauverwaltung die Auftragnehmer auch ohne europaweiten Wettbewerb bestimmen. Die Länderbauverwaltungen vergeben mit Bundesmitteln jährlich Architekten- und Ingenieurleistungen von insgesamt über 100 Mio. Euro.

Sie wandten die beiden Schwellenwerte bei der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen nicht einheitlich an. Sie hatten unterschiedliche Auffassungen, welcher der beiden Schwellenwerte für sie galt.

#### 49.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesbauministerium auf die uneinheitliche Vergabep Praxis hingewiesen. Sie führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit, weil den Bietern erst oberhalb des zutreffenden Schwellenwertes ein Vergabeschlussverfahren zur Verfügung steht. Eine einheitliche Vergabep Praxis muss auch sichergestellt werden, um ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hat das zuständige Bundeswirtschaftsministerium daher aufgefordert, die Frage zu klären, welchen der beiden Schwellenwerte die Länderbauverwaltungen bei der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen für Hochbaumaßnahmen des Bundes anzuwenden haben. Dieses hat daraufhin festgestellt, dass hier der Schwellenwert von 193 000 Euro gilt. Dazu hat es ausgeführt, die Länderbauverwaltungen hätten im Bundesbau nicht die Position einer obersten oder oberen Bundesbehörde, sondern gehörten zum nachgeordneten Bereich. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesbauministerium empfohlen, auf ein einheitliches Verwaltungshandeln der Länderbauverwaltungen hinzuwirken.

#### 49.3

Das Bundesbauministerium hat zugesagt, mit einem Erlass die Länderbauverwaltungen aufzufordern, bei der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen einheitlich den Schwellenwert von 193 000 Euro anzuwenden. Europaweite Vergabeverfahren werden damit nur dann durchgeführt, wenn sie erforderlich sind. Dies vermindert den Verwaltungsaufwand der Länderbauverwaltungen deutlich und senkt die Kosten für den Bund. Die Rechtssicherheit für die Bieter wird erhöht. Von der Vereinheitlichung ist ein Bereich mit einem bedeutsamen jährlichen Ausgabevolumen betroffen. Der vom Haushaltsrecht vorgegebene Grundsatz eines möglichst breiten Wettbewerbs bleibt davon unberührt.

Das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesbauministerium sollten auch in anderen Bereichen darauf achten, dass die Verwaltung die Schwellenwerte bei der Vergabe einheitlich anwendet.

#### 50 Kat. C Bund beteiligt sich nicht an der Verlegung einer Landesstraße und spart 5,6 Mio. Euro (Kapitel 1210)

##### 50.0

*Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern verzichtet auf eine Bundesbeteiligung von 5,6 Mio. Euro zur Verlegung einer Staatsstraße. Das vereinbarten das Bundesverkehrsministerium und der Freistaat Bayern nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Bereits gezahlte Mittel von 960 000 Euro erhielt der Bund vom Freistaat Bayern zurück.*

##### 50.1

Die Ausgaben für Bau und Unterhaltung einer Straße trägt der jeweilige Straßenbaulastträger. Bei Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen) liegt die Straßenbaulast beim Bund, bei Landesstraßen (im Freistaat Bayern Staatsstraßen) beim Land. Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes und bewirtschaften die bereitgestellten Bundesmittel.

Durch Auf- und Abstufung einer Straße wechseln alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben auf den neuen Straßenbaulastträger. Indem der Bund mit dem Land die Übernahme einer Bundesstraße vereinbart, kann diese zur Landesstraße abgestuft werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Ausgaben für den Bundesfernstraßenbau bei der Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Straßenbauverwaltung). Er stellte fest, dass das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung im Jahr 1996 gemeinsam geplant hatten, einen 35 km langen Abschnitt der Bundesstraße B 8 zwischen Marktheidenfeld und Würzburg nach dem Abschluss von Bauarbeiten abzustufen. Nach dem Ende der Bauarbeiten im Jahr 2002 stufte die Straßenbauverwaltung den Abschnitt der B 8 nicht ab. Zur gleichen Zeit plante sie, eine Staatsstraße zu verlegen, die in die B 8 einmündete. Da der Bund nach wie vor Baulastträger der nicht abgestuften B 8 war, sollte er auf der Grundlage des Bundesfernstraßengesetzes mit insgesamt 5,6 Mio. Euro an der Verlegung beteiligt werden. Davon hatte der Bund bereits 960 000 Euro gezahlt.

##### 50.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die gemeinsame Planung des Bundesverkehrsministeriums und der Straßenbauverwaltung aus dem Jahr 1996 als

Vereinbarung zur Abstufung der B 8 zu werten ist. Er hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung die B 8 nicht abstufte, obwohl die Voraussetzungen dafür seit dem Jahr 2002 vorlagen. Mit der Abstufung der B 8 ist eine finanzielle Beteiligung des Bundes an der Verlegung der Staatsstraße ausgeschlossen, weil dann die Baulast für beide Straßen beim Freistaat Bayern liegt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium daher aufgefordert, umgehend dafür zu sorgen, dass die B 8 wie vereinbart abgestuft wird. Darüber hinaus hat er gefordert, dass sich der Bund nicht mehr an der Verlegung der Staatsstraße beteiligt und die bereits gezahlten Bundesmittel von 960 000 Euro zurückfordert.

### 50.3

Das Bundesverkehrsministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat mit der Straßenbauverwaltung vereinbart, dass diese darauf verzichtet, den Bund mit 5,6 Mio. Euro an der Verlegung der Staatsstraße zu beteiligen. Die bisher gezahlten Bundesmittel von 960 000 Euro hat der Freistaat Bayern im Jahr 2010 vollständig zurückerstattet.

## 51 Fehlinvestition von 115 Mio. Euro Kat. C im Straßenbau vermieden (Kapitel 1210)

### 51.0

*Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Neubau der Bundesstraße 10 als stadtnahe Umgehungsstraße von Karlsruhe verzichtet. Dadurch vermeidet der Bund eine Fehlinvestition von 115 Mio. Euro.*

### 51.1

Im Auftrag des Bundes plante die Straßenbauverwaltung Baden-Württembergs (Straßenbauverwaltung) den Neubau der Bundesstraße B 10 als stadtnahe nördliche Umgehungsstraße des Karlsruher Stadtgebietes (stadtnahe Nordtangente). Sie sollte in west-östlicher Richtung verlaufen und aus drei Bauabschnitten bestehen. Die Kosten für den Bund sollten 126 Mio. Euro betragen.

Der westliche Bauabschnitt begann an der bestehenden B 10 bei Karlsruhe-Maxau und endete an der städtischen Willy-Brandt-Allee. Er war rund 6 km lang und sollte 38 Mio. Euro kosten. Baulastträger war der Bund. Der mittlere Bauabschnitt war rund 3 km lang. Baulastträger war die Stadt Karlsruhe. Die Straßenbauverwaltung hatte mit dem Bau dieser beiden Abschnitte nicht begonnen.

Der östliche Bauabschnitt verlief von der städtischen Theodor-Heuss-Allee bis zur Bundesautobahn A 5 bei Karlsruhe-Durlach. Er war 3,2 km lang und sollte 88 Mio. Euro kosten. Baulastträger war der Bund. Bestandteil dieses Bauabschnittes war der Anschluss eines Gewerbe-

gebietes an die Bundesautobahn A 5. Mit dem Bau des Anschlusses hatte die Straßenbauverwaltung begonnen.

Die ursprüngliche Grafik ist vorsorglich, aus Gründen des Urheberrechtsschutzes entfernt worden

## Verlauf der geplanten stadtnahen Nordtangente

Quelle: Regierungspräsidium Karlsruhe

Der Bundesrechnungshof prüfte die stadtnahe Nordtangente im Jahr 2005. Er hielt sie zwar für geeignet, die Karlsruher Innenstadt vom weiträumigen Verkehr zu entlasten. Das setzte jedoch voraus, dass die drei Bauabschnitte der stadtnahen Nordtangente als durchgehende Strecke gebaut werden.

### 51.2

Der Bundesrechnungshof wies das Bundesverkehrsministerium darauf hin, dass sich die Stadt Karlsruhe nicht verpflichtet hatte, ihren Streckenteil zu bauen, obwohl der östliche Abschnitt bereits im Bau war. Er wies auf die Gefahr hin, dass der Bund seine beiden Abschnitte mit Kosten in Millionenhöhe baue, diese aber wegen des möglicherweise fehlenden mittleren städtischen Abschnittes für den weiträumigen Verkehr nutzlos blieben. Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesverkehrsministerium, den Bau seiner Abschnitte so lange einzustellen, bis die Stadt Karlsruhe sich verpflichtet, ihren Abschnitt zu bauen.

Den Anschluss des Gewerbegebietes an die Bundesautobahn A 5 baute die Straßenbauverwaltung fertig. Die Kosten dafür betrugen 11 Mio. Euro. Anschließend stellte das Bundesverkehrsministerium den Weiterbau des östlichen Abschnittes der stadtnahen Nordtangente ein.

Im Jahr 2009 beschloss die Stadt Karlsruhe, den Mittelabschnitt nicht zu bauen. Damit ist ein durchgehender Streckenzug der B 10 in der geplanten Variante als stadtnahe Nordtangente nicht mehr möglich.

### 51.3

Indem das Bundesverkehrsministerium der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgte und auf den Bau des westlichen Abschnittes und die Fertigstellung des östlichen Abschnittes verzichtete, vermied es eine Fehlinvestition von 115 Mio. Euro.

Das Bundesverkehrsministerium hat angekündigt, weiter nach Varianten für die Streckenführung einer Nordtangente zu suchen, die alle Anforderungen erfüllt.

**52 Kat. C LKW-Maut auf vierstreifigen Bundesstraßen führt zu Einnahmen von jährlich 100 Mio. Euro für den Bund (Kapitel 1202)**

**52.0**

*Das Bundesverkehrsministerium wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die LKW-Maut auch auf vierstreifigen Bundesstraßen mit autobahnähnlichem Ausbaustandard erheben. Der Bund wird dadurch jährlich 100 Mio. Euro zusätzlich einnehmen.*

**52.1**

Seit Beginn des Jahres 2005 erhebt der Bund auf den Bundesautobahnen eine entfernungsabhängige Maut für schwere LKW (LKW-Maut). Bis zum Jahr 2010 investierte der Bund 17 Mrd. Euro der LKW-Mauteinnahmen in die Bundesfernstraßen, die Schienenwege des Bundes und die Bundeswasserstraßen. Ab dem Jahr 2011 stehen die gesamten Einnahmen aus der LKW-Maut für den Ausbau und den Erhalt der Bundesfernstraßen zur Verfügung.

Auf vierstreifigen Bundesstraßen, die autobahnähnlich ausgebaut sind, erhob der Bund bisher keine LKW-Maut. Wenn vierstreifige Bundesstraßen bestimmte Ausbaustandards erreichen, stiften sie für die Verkehrsteilnehmer den gleichen Nutzen wie Autobahnen. Sie werden deshalb teilweise als mautfreie Ausweichstrecken genutzt. Der Bundesrechnungshof prüfte daher in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, welche vierstreifigen Bundesstraßen für eine Mauterhebung infrage kommen. Dabei legte er folgende Voraussetzungen zugrunde:

- Die Bundesstraßen müssen für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sein.
- Sie müssen so angelegt sein, dass sie frei von höhenungleichen Kreuzungen sind sowie für Zu- und Abfahrt besondere Anschlussstellen haben.
- Die Fahrbahnen des Richtungsverkehrs müssen getrennt sein.
- Technische Merkmale zur Fahrbahnbreite, zu Kurvenradien, zur Höhenlage und zu Sichtweiten müssen erfüllt sein.
- Sie müssen einen direkten Anschluss an das Netz der Bundesautobahnen haben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass von 2 290 km geprüften vierstreifigen Bundesstraßen in den sieben einbezogenen Ländern rund 700 km autobahnähnlich ausge-

baut waren. Sie erfüllten alle Voraussetzungen, um eine Mautpflicht zu rechtfertigen.

**52.2**

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium daher empfohlen, die LKW-Maut bundesweit auf allen vierstreifigen Bundesstraßen mit autobahnähnlichem Standard zu erheben. Er hat dabei auf die erheblichen Vorteile verwiesen, die sich durch Mehreinnahmen für den Bundeshaushalt und die Vermeidung von Umgehungsverkehr auf Bundesstraßen ergeben.

**52.3**

Das Bundesverkehrsministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es wird die LKW-Maut auf rund 1 000 km Bundesstraßen erheben und erwartet dadurch jährlich 100 Mio. Euro zusätzliche Einnahmen. Mit dem Bundesfernstraßenmautgesetz ist die dafür erforderliche Rechtsgrundlage bereits in Kraft getreten.

Das Bundesverkehrsministerium hat darauf hingewiesen, dass es die LKW-Maut auf weitere autobahnähnliche Bundesstraßen ausdehnen könne. Ursache für die derzeitige Begrenzung der LKW-Mautpflicht auf 1 000 km Bundesstraßen seien unter anderem die in die LKW eingebauten sogenannten On-Board Units (Fahrzeuggeräte). Sie würden die zurückgelegten Streckenabschnitte und die Mautgebühren berechnen. Die Fahrzeuggeräte könnten derzeit nur 1 000 km Bundesstraßen zusätzlich erfassen. Das Bundesverkehrsministerium kündigte an, dass über eine gesetzliche Ausdehnung der LKW-Maut um weitere 1 000 km Bundesstraßen entschieden werden könne, sobald die technischen Voraussetzungen dafür vorlägen.

**53 Kat. B Einsparpotenzial von 50 Mio. Euro bei einem geplanten Autobahntunnel nicht ausreichend untersucht (Kapitel 1202 und 1210)**

**53.0**

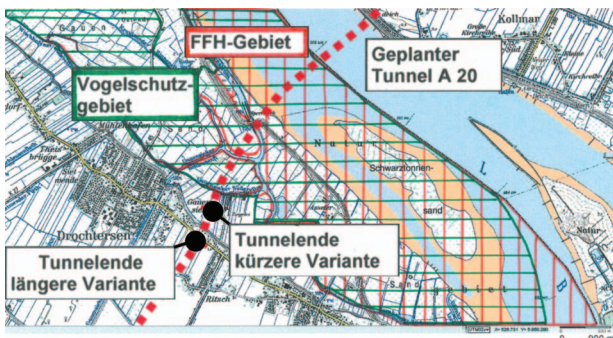
*Das Bundesverkehrsministerium hat auf Vorschlag der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein einen Tunnel der geplanten Bundesautobahn A 20 genehmigt, der die Elbe unterqueren soll. Dieser Tunnel könnte rund 500 m kürzer gebaut werden. Der Bund könnte dadurch 50 Mio. Euro Baukosten sowie 200 000 Euro jährliche Betriebskosten sparen. Das Bundesverkehrsministerium ließ die kürzere Tunnelvariante nicht vertieft untersuchen, sondern schloss sie vorzeitig aus.*

**53.1**

Im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums planten die Straßenbauverwaltungen der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Straßenbauverwaltungen) den Neubau der Nord-West-Umfahrung Hamburg im Zuge der



Bundesautobahn A 20. Ein wesentlicher Teil ist der geplante, 5 670 m lange Elbtunnel zwischen Drochtersen in Niedersachsen und Glückstadt in Schleswig-Holstein. Er soll auf beiden Seiten der Elbe großflächige Schutzgebiete von europäischem Rang unterqueren. Auf niedersächsischer Seite liegen das Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Gebiet „Unterelbe“ mit einer Ausdehnung von 18 600 ha und das gleichnamige Vogelschutzgebiet mit einer Größe von 16 715 ha. Beide Gebiete überlagern sich im Bereich der Elbe und ihrer Nebengewässer und werden im Folgenden als Natura 2 000-Gebiete bezeichnet.



#### Örtliche Situation am Tunnelende in Niedersachsen

Quelle: Vermessungsverwaltungen der Bundesländer und BKG ([www.bkg.bund.de](http://www.bkg.bund.de))

Das Bundesverkehrsministerium suchte mit den Straßenbauverwaltungen nach Möglichkeiten, den geplanten Tunnel als ÖPP-Projekt (Öffentlich-Private-Partnerschaft) zu realisieren. Die zunächst geplante Finanzierung mit einer Maut stellte es nach den Ergebnissen einer Untersuchung zurück.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Planungen für den Tunnel. Er hatte dem Bundesverkehrsministerium bereits im November 2008 empfohlen, auch einen um knapp 500 m kürzeren Tunnel auf seine Bauwürdigkeit hin zu untersuchen. Nach den Ergebnissen einer Machbarkeitsstudie der Straßenbauverwaltungen könnte der kürzere Tunnel alle Anforderungen erfüllen. Auch das Bundesverkehrsministerium hielt es seinerzeit für notwendig, die Kosten für den kürzeren Tunnel zu ermitteln. Damit beauftragte es die Straßenbauverwaltungen, die jedoch trotz mehrfacher Aufforderungen keine Berechnungen vorlegten. Die Straßenbauverwaltungen gingen davon aus, dass der kürzere Tunnel zu erheblichen Beeinträchtigungen und daher unzulässigen Eingriffen in die Natura 2 000-Gebiete führt. Sie schlossen diese Variante aus, ohne geprüft zu haben, ob die Beeinträchtigungen erheblich sind. Sie untersuchten auch nicht, ob der kürzere Tunnel in Verbindung mit einem ergänzendem Schutzkonzept gebietsverträglich sein könnte. Darüber hinaus kann nach der FFH-Richtlinie eine Maßnahme auch bei einer erheblichen Beeinträchtigung der Schutzziele eines Natura 2 000-Gebietes zulässig sein, wenn zwingende Gründe des öffentlichen Interesses vorliegen (Abweichungsprüfung). Auch dies prüften die Straßenbauverwaltungen nicht.

Im Juni 2009 genehmigte das Bundesverkehrsministerium den Bauwerksentwurf für den längeren Tunnel. Es erwartete Herstellungskosten von 813 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof kam aufgrund seiner Prüfung zu der Einschätzung, dass der kürzere Tunnel Einsparungen von rund 50 Mio. Euro gegenüber der jetzt vorgesehenen Lösung ermöglicht. Zusätzlich wären bei diesem kürzeren Tunnel jährlich Einsparungen von etwa 200 000 Euro bei Betrieb, Unterhaltung und Erhaltung zu erwarten.

#### 53.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Argumente der Straßenbauverwaltungen für den auf niedersächsischem Gebiet rund 500 m längeren Tunnel nicht ausreichen, um diesen gegenüber dem preiswerteren, kürzeren Tunnel zu favorisieren. Sie haben nicht nachgewiesen, ob überhaupt eine erhebliche Beeinträchtigung der Schutzziele der Natura 2 000-Gebiete eintreten wird. Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesverkehrsministerium keine umfassende und detaillierte Untersuchung zu dem kürzeren Tunnel durchführen ließ. Beispielsweise fehlten aktualisierte Kosten und eine Abweichungsprüfung. Erst auf dieser Grundlage kann entschieden werden, ob dem kürzeren Tunnel tatsächlich zwingende und unabänderliche Gründe entgegenstehen. Das Bundesverkehrsministerium hat somit eine kostengünstige Tunnelvariante vorzeitig ausgeschlossen. Es hat sich auf eine teure bauliche Lösung festgelegt, obwohl die Finanzierung des geplanten Tunnels bisher ungeklärt ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, den kürzeren Tunnel in eine sorgfältige und umfassende Variantenabwägung einzubeziehen und ein mögliches Einsparpotenzial zu nutzen.

#### 53.3

Das Bundesverkehrsministerium hat dargelegt, dass bei der kürzeren Tunnelvariante während der Bauzeit Flächen in den Natura 2 000-Gebieten vorübergehend für eine Bodenaufschüttung über dem Tunnel in Anspruch genommen werden müssten. Diese zwei Auflastflächen hätten eine Länge von insgesamt 500 m, eine Höhe von etwa zwei bis drei Metern. Daraus ergibt sich eine Fläche von maximal 5 ha. Erst mit dieser Auflast könne die unter Druck stattfindende Tunnelbohrung sicher durchgeführt werden.

Die Straßenbauverwaltungen haben ergänzt, Ausgangspunkt ihrer Planungen sei gewesen, innerhalb der Natura 2 000-Gebiete sämtliche Eingriffe zu vermeiden. Auch eine zeitlich begrenzte, jedoch in jedem Fall mehrjährige Aufschüttung ergebe dauerhafte Veränderungen durch großflächige Bodenverdichtungen. Die Aufschüttungs- und Abtragungsvorgänge würden zu umfangreichen Störungen in den Natura 2 000-Gebieten führen, da die Flächen vor allem den Rastvögeln als Lebens- bzw. Rast- und Nahrungsraum verloren gingen. Außerdem verändere das in die Weichböden einsinkende Auflastmaterial

(Sand) den Boden- und Wasserhaushalt in den Natura 2 000-Gebieten deutlich.

Wegen dieser „vernünftigen Zweifel“ an einer Verträglichkeit der Planung sei eine FFH-Verträglichkeitsprüfung für den kürzeren Tunnel nicht zielführend. Diese würde voraussichtlich ergeben, dass erhebliche Beeinträchtigungen nach den Maßgaben der Rechtsprechung zu Natura 2 000-Gebieten nicht sicher ausgeschlossen werden könnten. Der längere Tunnel vermeide hingegen nach einer FFH-Verträglichkeitsprüfung solche erheblichen Beeinträchtigungen.

Die Straßenbauverwaltungen haben zudem die Finanzierung einer kompletten Entwurfsplanung abgelehnt, die für eine FFH-Verträglichkeitsprüfung der kürzeren Variante notwendig wäre.

#### 53.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltungen bei der Beurteilung der FFH-Verträglichkeit entscheidende Punkte außer Acht gelassen. Sie haben noch nicht alle möglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft, um die Eignung des kürzeren Tunnels zu bewerten. Sie haben bislang nicht ermittelt, ob erhebliche Beeinträchtigungen für die geschützten Lebensraumtypen und Arten bei der kürzeren Variante unter Einbeziehung eines Schutzkonzeptes konkret zu erwarten sind. Gegen eine erhebliche Beeinträchtigung der Natura 2 000-Gebiete spricht die Eingriffsfläche von maximal 5 ha, die im Verhältnis zur Gesamtgröße der Schutzgebiete äußerst gering ist.

Die nach der FFH-Richtlinie möglichen Abweichungsprüfungen haben verschiedene Straßenbauverwaltungen z. B. für Brücken der Bundesautobahn A 20 über die Flüsse Peene bei Jarmen in Brandenburg, Wakenitz bei Lübeck und die Durchschneidung des Travetals bei Bad Segeberg erfolgreich durchgeführt. Ohne die dadurch erwirkten Ausnahmegenehmigungen hätten teure Tunnel im Grundwasser errichtet werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hält es bei dem hohen Einsparpotenzial von 50 Mio. Euro Baukosten und 200 000 Euro jährlichen Betriebskosten für geboten, die kürzere Tunnelvariante detaillierter zu untersuchen. Hierzu gehört auch, die Gebietsverträglichkeit des kürzeren Tunnels im Hinblick auf die Erhaltungsziele der geschützten Arten und Lebensräume umfassender zu prüfen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, inwieweit diese Ziele durch begleitende Maßnahmen vor und während des Eingriffes erreicht werden können. Die möglichen Einsparungen rechtfertigen die Kosten, die für die Untersuchung entstehen.

Die Straßenbauverwaltungen lehnen eine Abweichungsprüfung ab, da sie in dem längeren Tunnel eine zumutbare Alternative sehen. Sie verkennen dabei, dass auch wirtschaftliche Gründe für die Entscheidung zum Bau einer bestimmten Variante herangezogen werden können. Nicht zuletzt die ungelöste Finanzierungsfrage erfordert es, alle Einsparungsmöglichkeiten zu nutzen.

Das Vorgehen des Bundesverkehrsministeriums und der Straßenbauverwaltungen steht im Widerspruch zu der Verpflichtung der Verwaltung, alle Möglichkeiten für wirtschaftliches Handeln zu prüfen und zu nutzen. Es ist nicht zu erkennen, dass in diesem Fall die aus Naturschutzgründen zweifelsohne gerechtfertigten Schutzbelange solche Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zwingend und von vornherein ausschließen. Der Bundesrechnungshof sieht daher weiterhin die Notwendigkeit, dass das Bundesverkehrsministerium eine naturschutzrechtliche Verträglichkeitsprüfung für die kürzere Tunnelvariante durchführen lässt.

#### 54      **Wiederholt fehlerhafte Abrechnungen** Kat. B    **im Straßenbau**               (Kapitel 1210)

##### 54.0

*Der Bund erhält 9,6 Mio. Euro zurück, weil Straßenbauverwaltungen der Länder Bundesmittel zu Unrecht ausbezahlt haben. Sie rechneten Baumaßnahmen und den Betriebsdienst an Bundesfernstraßen zulasten des Bundes fehlerhaft ab. Seit über zehn Jahren stellt der Bundesrechnungshof solche Abrechnungsfehler fest, die durch die getrennte Aufgaben- und Kostenverantwortung zwischen Bund und Ländern im Straßenbau begünstigt werden.*

##### 54.1

Der Bund trägt als Straßenbaulastträger die Ausgaben für Bau und Unterhaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Dem Bundesverkehrsministerium obliegt die Fachaufsicht.

Der Bundesrechnungshof untersucht mit Unterstützung seiner Prüfungsämter jedes Jahr stichprobenartig, wie die Straßenbauverwaltungen den Aufwand für Bau und Erhalt der Bundesfernstraßen gegenüber dem Bund abrechnen. Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen zahlten die Länder allein seit Ende des Jahres 2007 insgesamt 9,6 Mio. Euro an den Bund zurück. Abrechnungsfehler führten in folgenden Fällen zu hohen Rückzahlungen:

- Die Straßenbauverwaltungen leisten den Winterdienst auf Bundesfernstraßen und auf Landesstraßen. Sie kaufen dafür Streustoffe, z. B. Streusalz. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass eine Straßenbauverwaltung den Bund deutlich mehr Streustoffe bezahlen ließ, als sie auf den Bundesfernstraßen verbrauchte. Das Land zahlte daraufhin 1,9 Mio. Euro an den Bund zurück.
- Es ist die Aufgabe von Versorgungsunternehmen, Leitungen unter den Straßen zu verlegen und umzulegen. Sie haben dafür in der Regel die Kosten zu tragen. Mehrfach finanzierten Straßenbauverwaltungen diese Arbeiten mit Bundesmitteln. Der Bundesrechnungshof

forderte die Straßenbauverwaltungen auf, die Kosten bei den Versorgungsunternehmen geltend zu machen. Der Bund erhielt über 800 000 Euro zurück.

- Das Bundesfernstraßengesetz regelt, wie die Kosten für Kreuzungen von Bundesfernstraßen mit anderen öffentlichen Straßen zwischen dem Bund und den anderen Straßenbaulastträgern (Länder, Kreise und Kommunen) aufgeteilt werden. Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 37) und 2008 (Bundestagsdrucksache 16/11000 Nr. 51) berichtet, dass die Straßenbauverwaltungen bei der Kostenteilung nicht immer die gebotene Sorgfalt und Sachkunde walten ließen. Er stellte erneut fest, dass die Straßenbauverwaltungen die Kosten fehlerhaft und meist zum Nachteil des Bundes aufteilten. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes erhielt der Bund über 4,2 Mio. Euro zurück.
- Der jeweilige Baulastträger hat die Ausgaben für seine Straßen zu tragen. Einige Straßenbauämter bauten Landesstraßen oder städtische Gehwege trotzdem auf Kosten des Bundes um. In mehreren Fällen war vorgesehen, Bundesstraßen zu Landesstraßen abzustufen. Obwohl dies den Straßenbauverwaltungen bekannt war, führten sie mit Bundesmitteln kurz vor der Abstufung Arbeiten an den Straßen aus. Der Bundesrechnungshof beanstandete in diesen Fällen, dass die Straßenbauämter den Bund an den Kosten beteiligten und erreichte Rückzahlungen von über 1 Mio. Euro.
- Die Länder tragen nach dem Grundgesetz die Verwaltungsausgaben für ihre Straßenbauverwaltungen, z. B. die Personalkosten. Daher dürfen die Straßenbauverwaltungen dem Bund keine Verwaltungskosten in Rechnung stellen. Eine Bauverwaltung rechnete z. B. 150 000 Euro für ein elektronisches Planfreigabesystem ab. Der Bundesrechnungshof beanstandete diese und andere fehlerhafte Abrechnungen und erreichte Rückzahlungen von 1 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof berichtet in weiteren Bemerkungen über besonders wichtige Prüfungsergebnisse. Diese führen zu hohen Mehreinnahmen und Einsparungen von bis zu 100 Mio. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 50, Nr. 51, Nr. 52, Nr. 53).

Die Länder leisten Zahlungen für Bundesfernstraßen nicht aus eigenen Mitteln, sondern aus dem Bundeshaushalt. Fehler bei der Mittelbewirtschaftung treffen das Land also nicht unmittelbar. Um eine sparsame Verwendung der Mittel zu fördern, hatte der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2004 vorgeschlagen, die Aufgaben- und Kostenverantwortung für Bundesfernstraßen zusammenzuführen. Bei dieser Neuordnung der Verwaltung der Bundesfernstraßen sollte sich der Bund auf Bau und Betrieb der Bundesautobahnen beschränken. Die Länder sollten die bisherigen Bundesstraßen übernehmen und dafür einen angemessenen Finanzausgleich erhalten (vgl. Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 66).

## 54.2

Der Bundesrechnungshof stellt bereits seit über zehn Jahren wiederholt Abrechnungsfehler fest. Er hat diese Fehler u. a. darauf zurückgeführt, dass die Straßenbauverwaltungen fachkundige und erfahrene Beschäftigte durch Personalabbau verloren haben. Das strukturelle Problem der getrennten Aufgaben- und Kostenverantwortung ließe sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes mit einer Neuordnung der Verwaltung der Bundesfernstraßen lösen. Abrechnungsfehler, die darauf zurückzuführen sind, würden dadurch überwiegend vermieden. Der Bundesrechnungshof hat bereits in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen, dass viele Bundesmittel bei einer korrekten sorgfältigen Abrechnung der Straßenbauprojekte eingespart oder für andere Bundesfernstraßenprojekte verwendet werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, die Möglichkeiten der Fachaufsicht intensiver als bisher zu nutzen. Es sollte die Länder außerdem anhalten, Straßenbaumaßnahmen korrekt abzurechnen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Fachaufsicht der Länder über die Straßenbauverwaltungen zu verstärken und die Beschäftigten besser zu schulen.

## 54.3

Das Bundesverkehrsministerium hat erklärt, es weise die Länder regelmäßig auf ordnungsgemäßes Handeln hin. Die Folgen des Personalabbaus in den Straßenbauverwaltungen seien Gegenstand eines „intensiv erörterten Optimierungsprozesses“. Konkrete Ergebnisse der Erörterungen, so räumte das Bundesverkehrsministerium auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes ein, lägen noch nicht vor. Das Bundesverkehrsministerium verwies darauf, dass der Vorschlag zur Neuordnung der Verwaltung der Bundesfernstraßen in der Föderalismuskommission II nicht durchsetzbar gewesen sei.

## 54.4

Zu den vom Bundesrechnungshof immer wieder festgestellten Fehlern bei der Abrechnung zulasten des Bundes tragen strukturelle Ursachen maßgeblich bei. Es fehlt an Anreizen und wirksamen Verfahren, eine korrekte Abrechnung sicherzustellen. Eine Lösung dieses Problems wäre nur mit einer grundlegenden strukturellen Veränderung erreichbar, wie sie der Bundesrechnungshof mit einer Trennung von Bundes- und Landesstraßenbauverwaltungen vorgeschlagen hat.

Solange die strukturellen Probleme im Straßenbau fortbestehen, müssen alle Möglichkeiten genutzt werden, die Straßenbauverwaltungen zu einem rechtskonformen Verhalten anzuhalten. Das Bundesverkehrsministerium muss daher als Fachaufsicht die Abrechnungen der Straßenbauverwaltungen konsequent kontrollieren, um finanzielle Nachteile für den Bund zu vermeiden. Der bloße Hinweis auf den „intensiv erörterten Optimierungsprozess“ kann den Bundesrechnungshof nicht davon überzeugen, dass



sich das Bundesverkehrsministerium ausreichend um eine Problemlösung bemüht.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium sich mit größerem Nachdruck für die Vermeidung von Abrechnungsfehlern einsetzt. Es ist aufgefördert, konkrete Maßnahmen zu benennen und auf die konsequente Umsetzung bei den Ländern hinzuwirken.

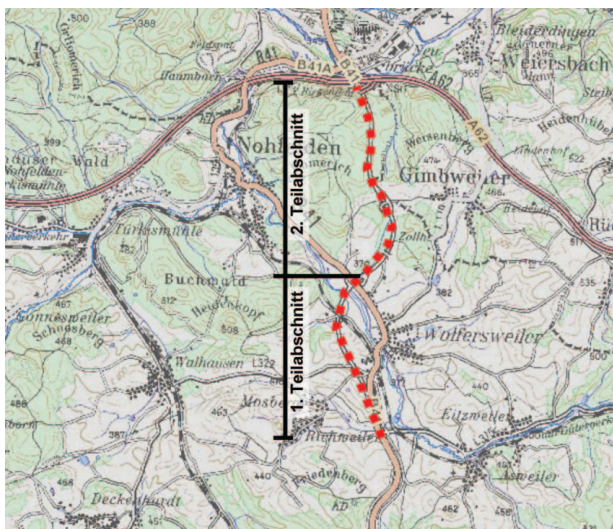
**55 Kat. C Verzicht auf unwirtschaftliche Ortsumfahrung im Saarland spart 27 Mio. Euro**  
(Kapitel 1202 und 1210)

**55.0**

*Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung des Saarlandes werden auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Neubau der unwirtschaftlichen Ortsumfahrung Wolfersweiler verzichten. Der Bund spart dadurch 27 Mio. Euro, die damit für dringlichere Bundesfernstraßenprojekte zur Verfügung stehen.*

**55.1**

Im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums plante die Straßenbauverwaltung des Saarlandes (Straßenbauverwaltung) die Ortsumfahrung Wolfersweiler. Sie besteht aus dem Neubau von zwei jeweils 3 km langen Teilabschnitten der Bundesstraße 41. Der 1. Teilabschnitt beginnt südlich von Wolfersweiler, verläuft westlich der Ortslage und trifft nördlich wieder auf die alte Trasse der Bundesstraße 41. Der 2. Teilabschnitt schließt unmittelbar daran an und endet weiter nördlich an der Bundesautobahn A 62.



**Übersichtslageplan der Ortsumfahrung**

Quelle: Geobasisinformationen © BKG und Vermessungsverwaltungen der Bundesländer (www.bkg.bund.de)

Bereits in den Jahren 1975 und 1978 ergingen die Planfeststellungsbeschlüsse für die Ortsumfahrung. Anschließend errichtete die Straßenbauverwaltung im 1. Teilabschnitt zwei Brücken, die heute Bauruinen sind. Sie erwarb außerdem 95 % aller für den Bau erforderlichen Grundstücke. Die Straßenbauverwaltung gab dafür mehrere 100 000 Euro aus. Danach verzichtete sie auf den Weiterbau, weil andere Projekte vorrangig waren.

Die Ortsumfahrung ist im Vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans 2003 und des Bedarfsplans enthalten. Aus dem Bundesverkehrswegeplan leitet sich der Bedarfsplan ab, den das Parlament als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz beschließt. Die Straßenbauverwaltung hat damit nach wie vor den gesetzlichen Auftrag, die Ortsumfahrung zu bauen. Die Baukosten gab die Straßenbauverwaltung im Jahr 2008 mit 27 Mio. Euro an.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Planung für die Ortsumfahrung und stellte fest, dass eine Verkehrsprognose aus dem Jahr 2006 für die Ortsumfahrung nur noch geringe Verkehrsmengen erwarten ließ. In der Folge gab die Straßenbauverwaltung im Jahr 2008 eine Nutzen-Kosten-Untersuchung in Auftrag. Diese ergab ein Nutzen-Kosten-Verhältnis des geplanten Neubaus von 0,77. Das bedeutet, dass den Kosten von 1 Euro lediglich ein mit einem Betrag von 77 Cent zu bewertender Nutzen gegenübersteht. Das Projekt ist damit unwirtschaftlich.

**55.2**

Der Bundesrechnungshof hält es wegen des geringen Nutzen-Kosten-Verhältnisses von 0,77 für geboten, den Bau der Ortsumfahrung nicht weiter zu verfolgen. Solange das Projekt im Bundesverkehrswegeplan und im Bedarfsplan enthalten ist, hat die Straßenbauverwaltung den Auftrag, die Ortsumfahrung zu bauen. Daher hat der Bundesrechnungshof dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, die Ortsumfahrung im neuen Bundesverkehrswegeplan, der ab dem Jahr 2015 gelten soll, nicht mehr zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat zudem beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung verfrüht mit dem Bau der Ortsumfahrung begonnen und dadurch einen Schaden von mehreren 100 000 Euro verursacht hatte. Denn die erworbenen Grundstücke werden nicht gebraucht und die Brücken sind zu Bauruinen geworden.

**55.3**

Das Bundesverkehrsministerium hat dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Es hat zugesagt, die Ortsumfahrung nicht mehr in den Vordringlichen Bedarf des neuen Bundesverkehrswegeplans aufzunehmen.

Die Einsparung von 27 Mio. Euro überwiegt den durch den Brückenbau und den Grunderwerb entstandenen Schaden um ein Vielfaches. Die frei gewordenen Mittel stehen damit der Straßenbauverwaltung für dringlichere und volkswirtschaftlich sinnvollere Projekte zur Verfügung.



**56 Kat. C Energieeffizienz und CO<sub>2</sub>-Minderung bei Gebäuden: Förderung wird besser kontrolliert**

(Kapitel 1225 Titel 661 07 und 891 01)

**56.0**

*Das Bundesbauministerium wird nach Anregung des Bundesrechnungshofes künftig die Verwendung der Fördergelder für Energieeffizienz und CO<sub>2</sub>-Minderung bei Gebäuden besser kontrollieren lassen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die die Fördergelder bewilligt, wird systematisch Stichprobenkontrollen der Baumaßnahmen vor Ort vornehmen. Sie wird außerdem die notwendige Qualität der Leistungen der Bau- und Energiesachverständigen sicherstellen, die im Förderverfahren beteiligt sind.*

**56.1**

Das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm soll das Ziel der Bundesregierung unterstützen, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2012 um 30 % gegenüber dem Jahr 1990 zu verringern (vgl. auch Bemerkung Nr. 32 und Nr. 60). Mit diesem Programm fördert das Bundesbauministerium die energetische Sanierung der Gebäudehülle, die effizientere Nutzung von Heizenergie und andere energetische Bauvorhaben. Mit der Programmdurchführung beauftragt es regelmäßig die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Das Förderverfahren und die Ausgestaltung der Förderung im Einzelnen haben das Bundesbauministerium und die KfW vertraglich geregelt. Das Bundesbauministerium stellt für das Programm seit Jahren Haushaltsmittel zur Verfügung. Nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung hatte das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm im Jahr 2009 ein Zuschussvolumen von 357 Mio. Euro. Es ist damit eine der größten finanziellen Hilfen des Bundes für private Haushalte, die mittelbar die Wirtschaft begünstigt. Dabei fördert die KfW energetische Bauvorhaben über Direktkredite, gibt Kreditzusagen an durchleitende Kreditinstitute oder gewährt Zuschüsse unmittelbar an Bauherren. Die Förderhöhe hängt vom geplanten Bauvorhaben ab und richtet sich nach den erwarteten Energieeinsparungen und CO<sub>2</sub>-Minderungen.

Die KfW hat die formale Mittelverwendungsprüfung umfangreich geregelt. Grundlage für die Kontrollen sind die Selbstauskunft der Bauherren, die Beteiligung eines Bau- und Energiesachverständigen und die Stichproben der Kredit gebenden Banken. Der Bauherr beschreibt das Bauvorhaben im Förderantrag. Bau- und Energiesachverständige unterstützen ihn dabei und bestätigen, dass das geplante Bauvorhaben die erwarteten energetischen Einsparmöglichkeiten erbringen kann. Die Sachverständigen sind nicht nur beim Förderantrag und nach Bauende einzuschalten, sondern fallweise auch für eine Baubegleitung vor Ort. Sie prüfen und bestätigen dann im Einzelfall, dass die geplante und beantragte Maßnahme den Förderbedingungen der Programme entspricht.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms fest, dass das Bundesbauministerium die KfW nicht vertraglich zu systematischen Vor-Ort-Kontrollen verpflichtet hatte. Erst Jahre nach dem Start des Förderprogramms kontrollierte die KfW stichprobenartig bei den Bauherren vor Ort. Dabei zeigte sich, dass zum Beispiel der Energiebedarf fehlerhaft berechnet war, Bauherren von den beantragten Bauvorhaben abgewichen und CO<sub>2</sub>-Berechnungen unzureichend dokumentiert waren.

Für die Sachverständigen gab es kein klares Anforderungsprofil. Deren Berechtigtenkreis weitete sich im Laufe der Jahre aus. Selbst nach Einschätzung der KfW war die Beratungsleistung der Sachverständigen „nicht optimal“. Wegen der Größe des Programms ist der umfangreiche Einsatz der Bau- und Energiesachverständigen ein wichtiges Strukturelement des Förderprogramms.

**56.2**

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die KfW zunächst weitgehend auf die Prüfung der Unterlagen beschränkt hat. Sie hat sich keine ausreichende Kenntnis davon verschafft, was die Bauherren tatsächlich gebaut hatten. Die ersten Stichprobenkontrollen vor Ort zeigten bereits, dass eine rein papiermäßige Kontrolle nicht ausreichte. Ohne eigenen Einblick in das Bauen vor Ort musste im Unklaren bleiben, ob das Bundesbauministerium mit dem Programm die erhofften Wirkungen in Qualität und Quantität tatsächlich erreicht. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesbauministerium auf die Schwachstellen im Förderverfahren hingewiesen. Er hat es aufgefordert, seine Steuerungsfunktion wahrzunehmen und systematische Kontrollen vor Ort zu veranlassen.

Fehler und Qualitätsmängel bei der Arbeit der Sachverständigen bewirken erhebliche Unsicherheiten, ob die mit den Programmen verfolgten Ziele im gewünschten und behaupteten Maße erreicht werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesbauministerium aufgefordert, ein klares Anforderungsprofil für die Sachverständigen zu entwickeln und so die notwendige Qualität ihrer Arbeit sicherzustellen.

**56.3**

Das Bundesbauministerium hat die Auffassung geäußert, eine Änderung oder Abweichung vom beantragten Bauvorhaben zeige keine systematische Schwachstelle des Förderverfahrens. Es hat sich aber inzwischen mit der KfW vertraglich über systematische Vor-Ort-Kontrollen verständigt.

Weiter hat das Bundesbauministerium ausgeführt, dass die Auswahl bestimmter Berufsgruppen (z. B. Architekten, Ingenieure, Handwerker) nicht wesentlich für deren Beratungsqualität als Sachverständige sei. Das Bundesbauministerium hat jedoch mit der KfW vertraglich vereinbart, dass diese „geeignete Maßnahmen“ ergreifen wird, um eine angemessene Qualität der Leistungen der Sachverständigen sicherzustellen.

#### 56.4

Der Bundesrechnungshof sieht seine Forderungen erfüllt, die Voraussetzungen dafür zu verbessern, die Kontrolle bei den Bauherren systematisch zu verstetigen sowie ein definiertes und angemessenes Qualitätsniveau der Leistungen der Sachverständigen zu erzielen.

Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, wie die KfW die vertraglichen Regelungen umgesetzt hat. Er wird auch prüfen, ob die „geeigneten Maßnahmen“ erfolgreich waren.

#### 57      **Deutscher Wetterdienst vermeidet Kat. C    Mehrkosten von 14,5 Mio. Euro              durch bessere Verträge** (Kapitel 1214)

#### 57.0

*Der Deutsche Wetterdienst hat bei der Beschaffung eines Höchstleistungsrechners Mehrkosten von 14,5 Mio. Euro vermieden. Nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof hatte er ein verbessertes Vertragscontrolling eingeführt, Projektrisiken untersucht und in Verträgen Risiken minimiert.*

#### 57.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2003 beim Deutschen Wetterdienst (DWD) den Einsatz der Informationstechnik geprüft und Mängel bei der Beschaffung von Höchstleistungsrechnern für die Wettervorhersage aufgezeigt. Hierüber hatte er das Parlament in seinen Bemerkungen 2003 informiert (Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 28). Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages den DWD aufgefordert, Projektrisiken ausreichend zu untersuchen und in Verträgen die verbleibenden Risiken zu minimieren.

#### 57.2

Eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof im Jahr 2010 ergab, dass der DWD die Empfehlungen bei der neuerlichen Beschaffung eines Höchstleistungsrechners umgesetzt hat. Das Projekt war mit hohen Risiken behaftet, da der Rechner teuer und die Einführung schwierig war. Der DWD berücksichtigte dies, indem er einen leistungsfähigen Anbieter auswählte. Darüber hinaus vereinbarte er in den Verträgen messbare Abnahmekriterien, Vertragsstrafen sowie diverse Verpflichtungen des Anbieters, u. a. bei Verzug.

Als im Projektverlauf einige der Risiken tatsächlich eintraten, konnte der DWD durch seine vorausschauende und risikoorientierte Vertragsgestaltung Mehrkosten für den Bund von 14,5 Mio. Euro abwenden.

#### 57.3

Das Beispiel des DWD zeigt, welche erheblichen monetären Risiken für den Bundeshaushalt bei Großinvestitionen bestehen. Der Bundesrechnungshof sieht insbesondere in einer adäquaten Risikoanalyse und dem darauf aufbauenden Vertragsmanagement wichtige Instrumente, um finanzielle Schäden bei großen Investitionen abzuwenden.

#### **Bundesministerium der Verteidigung** (Einzelplan 14)

#### 58      **Entwicklung des Einzelplans 14** Kat. A

#### 58.1      **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.

Die Streitkräfte gliedern sich in die fünf militärischen Organisationsbereiche Heer, Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis und Sanitätsdienst. Dabei werden Heer, Luftwaffe und Marine auch als Teilstreitkräfte bezeichnet. Teilstreitkraftübergreifende Dienstleistungen, wie die Versorgung der Streitkräfte im Inland oder die streitkräftegemeinsame Ausbildung, stellt die Streitkräftebasis zentral für alle Organisationsbereiche bereit. Die Bundeswehrverwaltung besteht aus der Territorialen Wehrverwaltung und dem Rüstungsbereich. Sie 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.

Die Bundesregierung hat im Juni 2010 eine Strukturreform der Bundeswehr angestoßen. Ziel dieser Strukturreform ist es, die Organisation der Bundeswehr effizienter als bisher zu gestalten, die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte zu erhöhen und die erforderlichen Fähigkeiten nachhaltig zu finanzieren. Im Ergebnis wird die Strukturreform Auswirkungen auf den Verteidigungshaushalt haben, deren Umfang und Ausprägung derzeit noch nicht erkennbar sind.

Im Jahr 2010 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 32 Mrd. Euro. Das entspricht 10,5 % der Gesamtausgaben des Bundes. Tabelle 58.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan. Dabei beruht das in der Übersicht dargestellte Zahlenwerk im Wesentlichen auf den Angaben des Bundesverteidigungsministeriums in den jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahren.

Tabelle 58.1

**Übersicht über den Einzelplan 14  
Bundesministerium der Verteidigung**

|                                                   | 2010<br>Soll               | 2010<br>Ist            | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|---------------------------------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                   | in Mio. Euro <sup>a</sup>  |                        |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                          | 31 110,8                   | 31 969,9               | 859,1                       | 31 549,0     | 31 681,9                      | 0,4                           |
| darunter:                                         |                            |                        |                             |              |                               |                               |
| • Bundesministerium                               | 313,0                      | 399,8                  | 86,8                        | 369,0        | 372,6                         | 1,0                           |
| • Kommandobehörden                                | 8 763,4                    | 9 481,7                | 718,3                       | 8 962,5      | 8 745,1                       | -2,4                          |
| • Bundeswehrverwaltung                            | 4 344,0                    | 4 392,2                | 48,2                        | 4 229,4      | 3 083,6                       | -27,1                         |
| • Sonstiger Betrieb                               | 2 200,1                    | 2 102,1                | -98,0                       | 2 161,1      | 2 046,8                       | -5,3                          |
| • Materialerhaltung                               | 1 989,1                    | 2 059,2                | 70,1                        | 2 086,6      | 2 200,5                       | 5,5                           |
| • Unterbringung                                   | 2 397,1                    | 2 466,3                | 69,2                        | 3 198,3      | 3 882,8                       | 21,4                          |
| • Militärische Beschaffungen                      | 5 070,2                    | 4 745,8                | -324,4                      | 5 174,1      | 5 094,5                       | -1,5                          |
| • Wehrforschung                                   | 1 136,1                    | 1 104,2                | -31,9                       | 921,9        | 923,1                         | 0,1                           |
| • Versorgungsausgaben                             | 4 476,5                    | 4 619,0                | 142,6                       | 4 632,2      | 4 692,3                       | 1,3                           |
| Einnahmen des Einzelplans                         | 309,3                      | 708,1                  | 398,8                       | 223,7        | 323,6                         | 44,7                          |
| darunter:                                         |                            |                        |                             |              |                               |                               |
| • Veräußerungserlöse                              | 105,2                      | 263,7                  | 158,5                       | 25,2         | 125,2                         | 396,8                         |
| • Heilbehandlung Dritter                          | 79,5                       | 150,9                  | 71,4                        | 79,5         | 79,5                          | 0                             |
| • Erstattungen aus internationa-<br>len Einsätzen | 0                          | 90,7                   | 90,7                        | 0            | 0                             | 0                             |
| Verpflichtungsermächtigungen                      | 7 661,2 <sup>b</sup>       | 1 868,0                | -5 793,2                    | 8 276,4      | 7 710,4                       | -6,8                          |
|                                                   | <b>Planstellen/Stellen</b> |                        |                             |              |                               | <b>in %</b>                   |
| Personal                                          | 296 697,0                  | 280 257,0 <sup>c</sup> | -16 440,0                   | 294 896,5    | 289 392,5                     | -1,9                          |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Rechnerische Abweichungen ergeben sich aufgrund von Rundungsdifferenzen und der Globalen Minderausgabe.

<sup>b</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>c</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni 2010.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 14; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 14, Stand: 1. Juli 2011.

Der Einzelplan 14 weist Planstellen, Stellen, Einnahmen und Ausgaben nicht getrennt nach Organisationsbereichen aus. Kapitel 1401 bezieht sich grundsätzlich auf die Einnahmen und Ausgaben sowie die Planstellen und Stellen des Bundesverteidigungsministeriums selbst. Bei einzelnen Titeln, z. B. bei Titel 441 01 (Beihilfe), sind hier die Ausgaben zentral für den gesamten Einzelplan erfasst. Kapitel 1403 (Kommandobehörden) veranschlagt die Einnah-

men und Ausgaben für das militärische Personal sowie die allgemeinen Ausgaben für den militärischen Dienst. Zudem weist dieses Kapitel die Planstellen und Stellen für das militärische Personal im nachgeordneten Bereich aus. Planstellen und Stellen für das zivile Personal außerhalb des Bundesministeriums sowie Ausgaben für die dem Bundesministerium nachgeordneten Behörden und Dienststellen der Bundeswehrverwaltung erfasst Kapitel 1404.

Tabelle 58.2

**Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums**

| Bereich              | Einnahmen<br>2010<br>(Ist) | Ausgaben<br>2010<br>(Ist) | Planstellen/<br>Stellen<br>Ist am<br>1. Juni 2010 |
|----------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------|
|                      | in Mio. Euro               |                           |                                                   |
| Bundesministerium    | 0,2                        | 399,8                     | 3 031                                             |
| Kommando-behörden    | 246,1                      | 9 481,7                   | 188 541                                           |
| Bundeswehrverwaltung | 30,3                       | 4 392,2                   | 88 685                                            |

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 14.

Tabelle 58.2 gibt eine Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums. Zum 1. Juni 2010 waren insgesamt 280 257 Planstellen und Stellen für militärisches und ziviles Personal besetzt. Darüber hinaus waren im Einzelplan 14 Stellen für 55 000 Grundwehrdienstleistende und 2 500 Reservisten vorgesehen.

Im Haushaltsjahr 2010 waren im Einzelplan 14 Verpflichtungsermächtigungen von 7,7 Mrd. Euro veranschlagt. Verpflichtungsermächtigungen lassen erkennen, inwieweit aktuelle Vorhaben künftige Haushalte belasten können. Tatsächlich nahm das Bundesverteidigungsministerium im Jahr 2010 lediglich 1,9 Mrd. Euro in Anspruch. Der Ausnutzungsgrad, also das Verhältnis zwischen den in Anspruch genommenen und den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen betrug somit 24,4 %. Im Vergleich dazu lag der Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen im Gesamthaushalt im selben Zeitraum bei 52,0 %.

Das Bundesverteidigungsministerium führt den vergleichsweise niedrigen Ausnutzungsgrad im Einzelplan 14 u. a. auf geplante, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht realisierte Vorhaben zurück. Für diese Vorhaben habe es in erheblichem Umfang Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen. Allein bei den „militärischen Beschaffungen“ und bei der „wehrtechnischen Entwicklung und Erprobung“ (Kapitel 1416 und 1420) habe es Vorhaben für insgesamt 2,9 Mrd. Euro noch nicht realisieren können. So habe es aufgrund von Einsparvorgaben z. B. Verträge über Rüstungsinvestitionen mit einem Bedarf an Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 672 Mio. Euro erst später abschließen können. Für das Privatisierungsvorhaben „Lagerhaltung und Distribution“ (Kapitel 1407) seien Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1,3 Mrd. Euro veranschlagt gewesen. Dieses Vorhaben werde jedoch nicht mehr in der ursprünglich vorgesehenen Form verwirklicht. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass im Jahr 2010 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von

400 Mio. Euro haushaltsgesetzlich gesperrt waren und daher nicht in Anspruch genommen werden konnten.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2012 weist zwei wesentliche Veränderungen gegenüber den Titelanätzen des Vorjahres auf:

- Der Titelanatz für die Bundeswehrverwaltung sinkt um 1,1 Mrd. Euro (27,1 %). Dies ist im Wesentlichen auf eine Absenkung der geplanten Ausgaben für ziviles Personal zurückzuführen, insbesondere für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Gleichzeitig soll der mit der Strukturreform eingeleitete Personalabbau finanziell flankiert werden. Der Einzelplan 14 erhält hierfür eine Verstärkungsmöglichkeit von bis zu 1 Mrd. Euro aus dem Einzelplan 60.
- Darüber hinaus steigt im Haushaltsentwurf für das Jahr 2012 der Titelanatz für die Unterbringung um 684,5 Mio. Euro (21,4 %). Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2012 zusätzlich Ausgaben für Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem „Einheitlichen Liegenschaftsmanagement“ in Höhe von 900 Mio. Euro für die Wehrbereiche Süd und Ost im Einzelplan 14 veranschlagt werden. Wird der Titelanatz um diese geplanten Zahlungen an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) bereinigt, sinkt der Titelanatz für das Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 215,5 Mio. Euro.

## 58.2 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 nunmehr zwölf. Deckungsmöglichkeiten bestehen grundsätzlich nur innerhalb der jeweiligen Ausgabenbereiche. Wie bislang kann das Bundesverteidigungsministerium jedoch Einsparungen bei den Personalausgaben verwenden, um gegebenenfalls 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. Die unterschiedlichen Deckungsmöglichkeiten erlauben es dem Bundesverteidigungsministerium, bei der Ausführung des Haushalts flexibel zu agieren.

Für jedes Haushaltsjahr erstellt das Bundesverteidigungsministerium sogenannte „Erläuterungen und Vergleiche zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts“, in denen es die Ausgaben strukturiert und vier Ausgabenkategorien 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 der Ausgabenkategorie verteidigungsinvestive Ausgaben zusammengefasst.
- Bei den Versorgungsausgaben handelt es sich um Ausgaben für die Versorgung ehemaliger Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamten der Bundeswehr sowie deren Hinterbliebene. Neben Versorgungsbezügen und Beihilfen fallen hierunter auch Übergangsbeihilfen für ausscheidende Soldatinnen und Soldaten auf Zeit. Hinzu kommen die Einzahlungen in den Versorgungsfonds für Neueinstellungen seit dem 1. Januar 2007.

Die Verteilung der geplanten Ausgaben auf die Ausgabenkategorien im Haushaltsjahr 2012 zeigt Abbildung 58.1.

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. Personalumfänge nicht beliebig oder Organisationsstrukturen und Standorte nicht

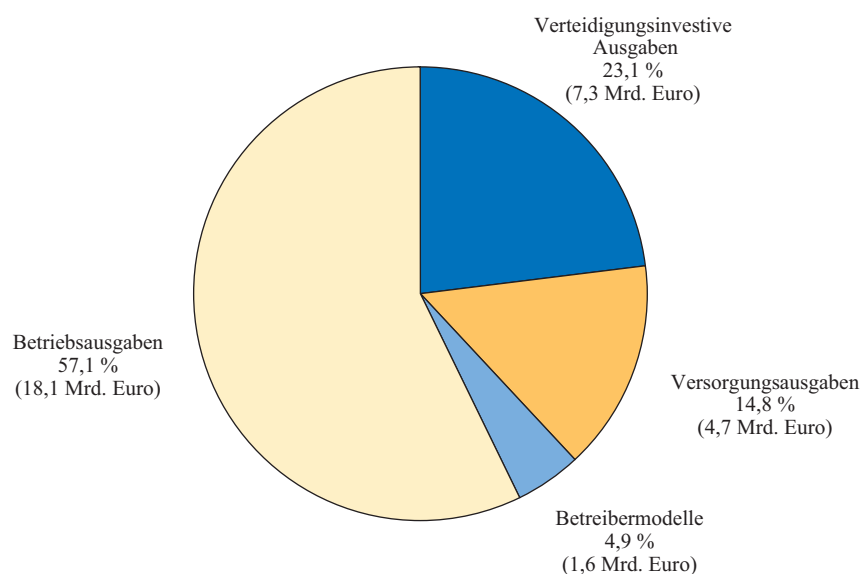
kurzfristig anpassen. Damit haben Veränderungen in diesen Bereichen erst auf mittlere bis lange Sicht Auswirkungen auf die Höhe der Ausgaben.

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. Mit der Fokussierung auf den Einsatzauftrag müssen auch die bereitzustellenden militärischen Fähigkeiten und der Ausrüstungsbedarf der Streitkräfte fortlaufend angepasst werden. Damit können sicherheitspolitische Entwicklungen unmittelbar militärische Beschaffungsvorhaben auslösen oder beeinflussen und eine Veränderung der Haushaltsmittelansätze erforderlich machen. Aus einer erhöhten Einsatzbelastung können darüber hinaus 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 originären Titeln veranschlagt. Zusätzlich werden Ausgaben für „Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen“ in Kapitel 1403 Titelgruppe 08 veranschlagt. Bei diesen sogenannten „einsatzbedingten Zusatzausgaben“ handelt es sich um Haushaltsmittel zur Deckung des unmittelbar einsatzrelevanten Bedarfs. Abbildung 58.2 zeigt die Entwicklung der einsatzbedingten Zusatzausgaben seit dem Jahr 1992.

Abbildung 58.1

#### Verteilung der Verteidigungsausgaben auf die Ausgabenkategorien

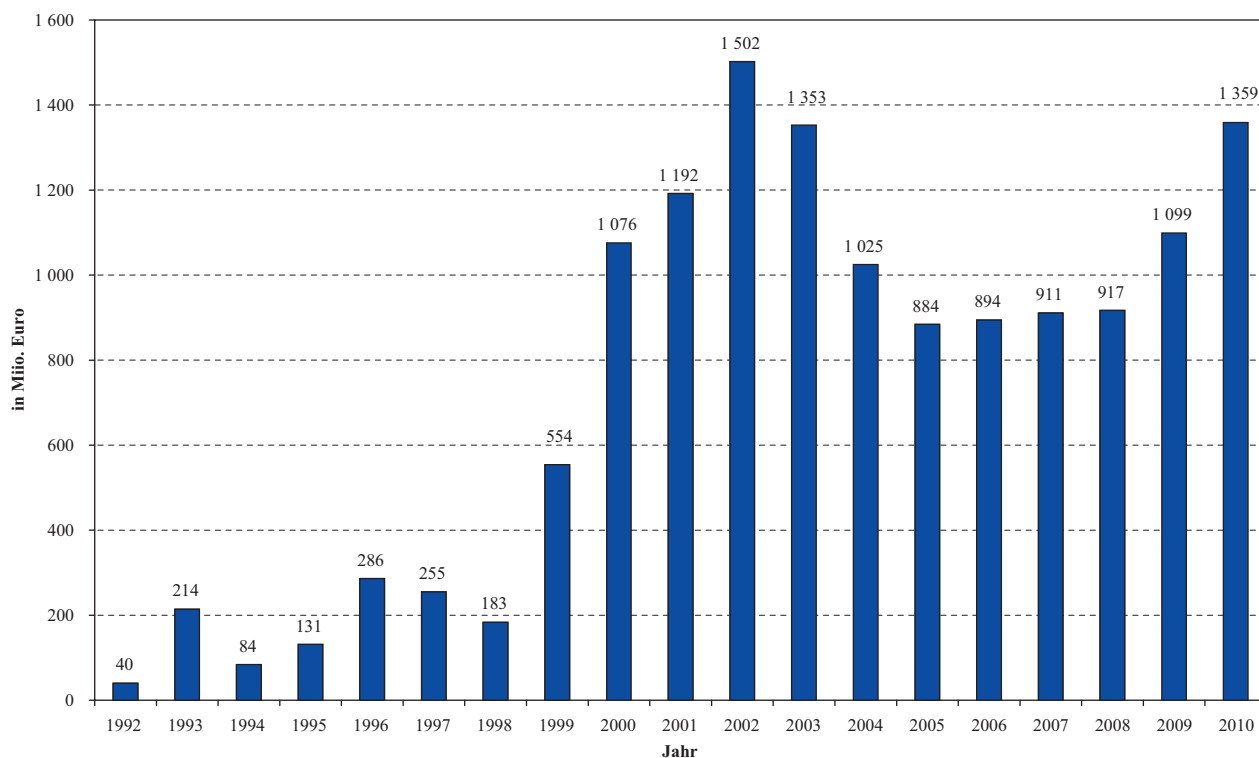


Erläuterung: Die rechnerische Abweichung zu 100 % ergibt sich durch Rundungsdifferenzen.

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts 2012.

Abbildung 58.2

### Entwicklung der einsatzbedingten Zusatzausgaben



Quelle: Bundestagsdrucksache 16/10692 vom 22. Oktober 2008; Bundeshaushalt, Einzelplan 14.

Dabei ist erkennbar, dass die einsatzbedingten Zusatzausgaben mit Beginn eines neuen Einsatzes – beispielsweise bei der Kosovo-Krise im Jahr 1999 oder beim Afghanistan-Einsatz Ende 2001 – sprunghaft ansteigen und sich in den darauffolgenden Jahren auf einem niedrigeren Niveau verstetigen. Das Bundesverteidigungsministerium führt dies darauf zurück, dass zu Beginn eines Einsatzes zunächst Fähigkeitslücken geschlossen werden müssen. Im Verlaufe eines Einsatzes stark ansteigende Ausgaben begründet es mit gravierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen. Beispielhaft nennt es die Anhebung der Personalobergrenzen für den Afghanistan-Einsatz Anfang

2010 und den daraus resultierenden einsatzbedingten Sofortbedarf.

### 58.3 Ausgabenkategorien

#### 58.3.1 Betriebsausgaben

Seit dem Jahr 2008 sind die Betriebsausgaben um 1,1 Mrd. Euro angestiegen. Die Erhöhung des Titelansatzes im Jahr 2009 ist im Wesentlichen auf geplante Mehrausgaben von 525,4 Mio. Euro für ziviles und militärisches Personal, insbesondere für Besoldungs- und Tarifverbesserungen sowie für die Wehrsolderhöhung, zurückzuführen.

Tabelle 58.3

### Übersicht über die Entwicklung der Betriebsausgaben im Einzelplan 14

|                                    | Haushaltsjahr |              |              |              |                 |
|------------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
|                                    | 2008<br>Soll  | 2009<br>Soll | 2010<br>Soll | 2011<br>Soll | 2012<br>Entwurf |
| Betriebsausgaben<br>(in Mio. Euro) | 16 954,2      | 17 615,9     | 17 732,6     | 18 747,1     | 18 102,2        |
| Veränderung zum Vorjahr<br>(in %)  | -2,2          | 3,9          | 0,7          | 5,7          | -3,4            |

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Seit dem Jahr 2005 bewirtschaftet die Bundesanstalt das Liegenschaftsvermögen des Bundes einheitlich und nach kaufmännischen Grundsätzen (Einheitliches Liegenschaftsmanagement). Für den Bundeswehrbereich haben Bundesfinanzministerium, Bundesverteidigungsministerium und Bundesanstalt im Jahr 2009 zu diesem Zweck eine sogenannte „Dachvereinbarung“ geschlossen. Danach soll die Bundeswehr das Eigentum an ihren inländischen Liegenschaften in drei Schritten auf die Bundesanstalt übertragen:

- Wehrbereichsverwaltung Nord zum 1. Januar 2011,
- Wehrbereichsverwaltungen Süd und Ost zum 1. Januar 2012 sowie
- Wehrbereichsverwaltung West zum 1. Januar 2013.

Mit der Eigentumsübertragung sollen Bundesverteidigungsministerium und Bundesanstalt für alle Liegenschaften Mietverträge schließen. Auf dieser Basis soll das Bundesverteidigungsministerium Mieten an die Bundesanstalt zahlen. Diese Ausgaben aus dem Einzelplan 14 sind zugleich Einnahmen der Bundesanstalt und werden im Einzelplan 60 verbucht. Im Jahr 2011 veranschlagte die Bundesregierung im Einzelplan 14 erstmals 900 Mio. Euro für Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement (vgl. Tabelle 58.3). Die Haushaltsmittel hat das Bundesverteidigungsministerium zusätzlich erhalten. Im Jahr 2012 wird der Titelantrag um weitere 900 Mio. Euro angehoben. Ein Substanzgewinn für den Einzelplan 14 ist damit in beiden Fällen nicht verbunden.

Wegen unterschiedlicher Auffassungen hinsichtlich der Geschäftsprozesse haben Bundesverteidigungsministerium und Bundesanstalt die Mietverträge für die Liegenschaften im Geschäftsbereich der Wehrbereichsverwal-

tung Nord erst zum 1. April 2011 geschlossen. Ab diesem Zeitpunkt zahlt das Bundesverteidigungsministerium Miete an die Bundesanstalt. Mit Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) plant das Bundesverteidigungsministerium, den ursprünglich für Mietzahlungen für das erste Quartal 2011 vorgesehenen Anteil von 225 Mio. Euro für andere Aufgaben im Einzelplan 14 zu verwenden. So sollen diese Haushaltsmittel u. a. der Finanzierung des Bauunterhalts in Liegenschaften des Wehrbereichs Nord dienen. Im Ergebnis fehlen dem Einzelplan 60 Einnahmen aus Mietzahlungen an die Bundesanstalt.

### 58.3.2 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, wie der BWI Informationstechnik GmbH (IT-Gesellschaft), der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH, der LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH, der BwFuhrpark-Service GmbH (Fuhrpark-Gesellschaft) oder um sonstige Kooperationen mit der Industrie, z. B. zum Charter von Transportkapazitäten.

Tabelle 58.4 zeigt, dass der Titelantrag für Betreibermodelle seit dem Jahr 2008 um insgesamt 231,6 Mio. Euro gestiegen ist.

Mögliche Folgen der Einführung von Betreibermodellen für den Verteidigungshaushalt verdeutlichen die Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik (Projekt HERKULES) und für den BundeswehrFuhrparkService.

Tabelle 58.4

### Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle im Einzelplan 14

|                                    | Haushaltsjahr     |              |              |              |                 |
|------------------------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
|                                    | 2008<br>Soll      | 2009<br>Soll | 2010<br>Soll | 2011<br>Soll | 2012<br>Entwurf |
| Betreibermodelle<br>(in Mio. Euro) | 1 334,8           | 1 508,0      | 1 603,2      | 1 600,8      | 1 566,4         |
| Veränderung zum Vorjahr<br>(in %)  | 15,0 <sup>a</sup> | 13,0         | 6,3          | -0,1         | -2,1            |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Für das Haushaltsjahr 2007 bestand bereits ein Finanzbedarf von 525,9 Mio. Euro für die IT-Gesellschaft, der im veranschlagten Soll für das Jahr 2007 nicht berücksichtigt war. Die in dieser Tabelle ausgewiesene prozentuale Veränderung des Solls im Jahr 2008 zum Vorjahr berücksichtigt das „bereinigte Soll“ im Jahr 2007.

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

### 58.3.2.1 Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik

Mit dem Projekt HERKULES (IT-Projekt) soll die IT-Gesellschaft „nicht zu den Kernfähigkeiten der Bundeswehr gehörende Teile ihrer IT kostengünstig und zeitgerecht bereitstellen“. Dazu schloss das Bundesverteidigungsministerium Ende 2006 einen Vertrag mit industriellen Partnern für die Dauer von zehn Jahren. Es gab den Finanzbedarf mit insgesamt 5,8 Mrd. Euro an. Die Haushaltsmittel für das IT-Projekt sollten ausschließlich bei den Ausgaben für „Aufträge und Dienstleistungen“ (Kapitel 1407 Titel 532 56) veranschlagt werden.

Das Bundesverteidigungsministerium leistet die Ausgaben für das IT-Projekt planmäßig in jährlich annähernd gleichen Raten. Art und Umfang der Leistungen, die es im Gegenzug erhält, weichen jedoch erheblich von den ursprünglich als dringend benötigt angenommenen und vertraglich vereinbarten Leistungen ab. So hat das Bundesverteidigungsministerium erkannt, dass sich die benötigten Leistungen seit Vertragsschluss verändert haben. Das Auftragsvolumen erhöhte es jedoch nicht, sondern vereinbarte Leistungsänderungen im bestehenden Vertrag. Dabei kompensierte es einen Mehrbedarf, indem es auf ursprünglich vereinbarte Leistungen ganz oder teilweise verzichtete. Dadurch kommt als Vertragspartner auch insoweit nur die IT-Gesellschaft in Frage. Dies hat zur Folge, dass die Preise für die nachträglich beauftragten Leistungen überwiegend nicht im Wettbewerb ermittelt werden.

Das Bundesverteidigungsministerium plant z. B., seine Arbeitsplatzcomputer länger als ursprünglich vorgesehen zu nutzen. Weil es infolgedessen während der Vertragslaufzeit weniger Arbeitsplatzcomputer austauschen lässt, macht es damit Haushaltsmittel frei, um einen Mehrbedarf zu decken. Es nimmt jedoch in Kauf, zum Vertragsende teilweise über eine veraltete und umgehend auszutauschende IT-Ausstattung zu verfügen. Der so entstehende Modernisierungstau führt zu einem hohen Finanzbedarf nach Ablauf des IT-Projektes und schränkt Handlungsalternativen für die Zeit nach Vertragsende ein.

Weil das Bundesverteidigungsministerium die zusätzlich und die nicht in Anspruch genommenen Leistungen gegeneinander aufrechnet, verändern sich die Leistungen im IT-Projekt, ohne dass sich dies im Einzelplan 14 niederschlägt.

Unzutreffende Annahmen über den Aufwand für den Aufbau und Ausbau der IT-Leitungsnetze führten zu einem erhöhten Haushaltsmittelbedarf. Aus diesem Grunde erhielt das Bundesverteidigungsministerium für das IT-Projekt zusätzlich 99,7 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket II. Weitere Mehrausgaben von 100 Mio. Euro deckte es aus Haushaltsmitteln für „Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“ (Kapitel 1412 Titel 558 11).

Die Bundeswehr erbringt Unterstützungsleistungen für das IT-Projekt mit eigenem Personal. So gab das Heer im Februar 2010 an, es setze für das Projekt „ca. 900 Personen zur Unterstützung“ ein. Dieses Personal betreibt z. B. dezentrale Server, koordiniert Störungsmeldungen der

Nutzer und unterstützt die Verteilung von Arbeitsplatzcomputern. Für seine eigentlichen Aufgaben steht es in dieser Zeit nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung. Das Bundesverteidigungsministerium kann nicht beziffern, in welchem Umfang sein Personal durch derartige Leistungen gebunden ist und welche Ausgaben diesen Aktivitäten zuzurechnen sind. Die Unterstützungsleistungen erfasst es mengenmäßig nicht. Auch eine finanzielle Bewertung der Unterstützungsleistungen nimmt es nicht vor. Beides ist, so das Bundesverteidigungsministerium, vertraglich nicht vorgesehen und für Abrechnungszwecke nicht erforderlich. Weil es im IT-Projekt zu Verzögerungen kommt, geht das Bundesverteidigungsministerium davon aus, dass Dienststellen der Bundeswehr auch weiterhin erhebliche Unterstützungsleistungen erbringen müssten.

### 58.3.2.2 Ausgaben für den Bundeswehr FuhrparkService

Im Jahr 2002 gründete die Bundeswehr gemeinsam mit der Deutschen Bahn AG die Fuhrpark-Gesellschaft. Diese sollte den Fuhrpark der Bundeswehr umfassend modernisieren und ein zeitgemäßes, leistungsfähiges Flottenmanagement für die Bundeswehr einführen und betreiben. Hierzu sollte die Fuhrpark-Gesellschaft die handelsüblichen und die teilmilitarisierten Radfahrzeuge übernehmen und der Bundeswehr diese Fahrzeuge auf Mietbasis zur Verfügung stellen. Zudem sollte sie die Betriebsdaten für die militarisierten Radfahrzeuge erfassen. Die Bundeswehr beabsichtigte, den Bestand an handelsüblichen und teilmilitarisierten Radfahrzeugen zu reduzieren, zu modernisieren und besser auszulasten sowie die Gesamtkosten für den Fuhrpark zu senken. Den Leistungsvertrag mit der Fuhrpark-Gesellschaft schloss das Bundesverteidigungsministerium im Jahr 2002 für eine Vertragsdauer von sieben Jahren. Diesen Vertrag verlängerte es zunächst bis zum Jahr 2012. Nunmehr billigte der Haushaltsausschuss eine Vertragsverlängerung bis zum 30. Juni 2014, ohne Option auf eine weitere Verlängerung.

Die Haushaltsmittel für die Fuhrpark-Gesellschaft werden bei den Ausgaben für den „Betrieb der Fahrzeuge des Flottenmanagements“ (Kapitel 1407 Titel 553 39) veranschlagt. Im Jahr 2010 erhielt die Fuhrpark-Gesellschaft aus diesem Titel 351,4 Mio. Euro. Alle übrigen Ausgaben für z. B. Personal, Beschaffungen oder Materialerhaltung im Zusammenhang mit Radfahrzeugen verbuchte das Bundesverteidigungsministerium bei anderen Haushaltsstellen des Einzelplans 14.

In einem Beratungsbericht an den Haushaltsausschuss wies der Bundesrechnungshof im Jahr 2011 darauf hin, dass die Bundeswehr wesentliche Ziele auch nach neun Jahren Flottenmanagement nicht erreicht hat. So stellte er fest, dass die Bundeswehr insbesondere das große Einsparpotenzial durch die Verkleinerung der Fahrzeugflotte und der damit verbundenen Reduzierung der Betriebsausgaben nicht erschlossen hatte. Der Bestand an Radfahrzeugen war nach wie vor zu hoch. Weil Fuhrparkaufgaben in der Bundeswehr verblieben waren, fiel hier zudem zusätzlicher Aufwand an.



Mit den Fuhrparkaufgaben zusammenhängende bundeswehrinterne Aufwendungen erfasste und dokumentierte das Bundesverteidigungsministerium nicht vollständig. Auch die Summe aller Ausgaben für den Bundeswehr-FuhrparkService konnte es nicht beziffern. Dem Bundesverteidigungsministerium und dem Bundesrechnungshof vorliegende Daten und überschlägige Werte zu einzelnen Bereichen und Ausgabenpositionen im Zusammenhang mit Fuhrparkaufgaben wichen zum Teil deutlich voneinander ab.

Der Bundesrechnungshof schätzte die Summe aller Ausgaben für den BundeswehrFuhrparkService, einschließlich der Ausgaben für die in der Bundeswehr verbliebenen Fuhrparkaufgaben, auf bis zu 2 Mrd. Euro pro Jahr. Eigene Schätzungen hierfür nannte das Bundesverteidigungsministerium nicht. Der Haushaltsausschuss hat das Bundesverteidigungsministerium daraufhin im Jahr 2011 u. a. aufgefordert, Kosten- und Leistungsdaten mit Blick auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Neuordnung des BundeswehrFuhrparkServices zu erheben sowie den Haushalt zu entlasten. Derzeit ermittelt das Bundesverteidigungsministerium die für die Berechnung der Gesamtausgaben erforderlichen Daten. Damit kommt es der Forderung des Haushaltsausschusses nach.

### 58.3.2.3 Auswirkungen auf den Einzelplan 14

Das Bundesverteidigungsministerium geht mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit Hilfe von Betreibermodellen in erheblichem Umfang vertragliche Verpflichtungen ein, die es über einen längeren Zeitraum finanziell binden und damit den Gestaltungsspielraum im Einzelplan 14 einschränken. Zuverlässige Daten sowie realistische Annahmen und Prognosen sind daher bei der Entscheidung über ein Betreibermodell von besonderer Bedeutung.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erhöht die Veranschlagung der Ausgaben für ein Betreibermodell in einer einzelnen Haushaltsstelle des Einzelplans 14 die Transparenz der Ausgaben nur scheinbar. In erheblichem Umfang verbucht das Bundesverteidigungsministerium weitere

mit den Aufgaben des Betreibermodells zusammenhängende Ausgaben bei anderen Haushaltsstellen. Andere Faktoren, wie Leistungsänderungen, Unterstützungsleistungen der Bundeswehr oder zusätzlich aufrechterhaltene Kapazitäten, die zum Teil erhebliche finanzielle Auswirkungen haben, erfasst und dokumentiert es nicht konsequent. Infolgedessen lässt auch eine Evaluation, die ausschließlich die Haushaltsstelle des Betreibermodells berücksichtigt, keine Rückschlüsse darauf zu, ob dieses sich planmäßig und wirtschaftlich entwickelt.

Der Bundesrechnungshof geht auch davon aus, dass die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundesverteidigungsministeriums derzeit nicht geeignet ist, in diesem Aufgabenbereich die tatsächlichen Gegebenheiten realistisch abzubilden. Im Ergebnis fehlt damit eine verlässliche Grundlage, um Kosten und Risiken der einzelnen Betreibermodelle, aber auch deren Auswirkungen auf den Verteidigungshaushalt insgesamt abzuschätzen. Das Bundesverteidigungsministerium erwartet, mit Hilfe einer zentralen Kosten- und Leistungsrechnung die hierfür erforderlichen Informationen in Zukunft bereitstellen zu können.

### 58.3.3 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.

Die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben und ihre prozentuale Veränderung zum Vorjahr zeigt Tabelle 58.5. Der Titelanatz für verteidigungsinvestive Ausgaben ist seit dem Jahr 2008 um 319 Mio. Euro gestiegen.

Tabelle 58.5

### Übersicht über die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14

|                                                | Haushaltsjahr |              |              |              |                 |
|------------------------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
|                                                | 2008<br>Soll  | 2009<br>Soll | 2010<br>Soll | 2011<br>Soll | 2012<br>Entwurf |
| Verteidigungsinvestive Ausgaben (in Mio. Euro) | 7 001,9       | 7 622,3      | 7 554,8      | 7 347,2      | 7 320,9         |
| Veränderung zum Vorjahr (in %)                 | 9,8           | 8,9          | -0,9         | -2,7         | -0,4            |

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

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, für deren Entwicklung und Beschaffung ein erheblicher zeitlicher und finanzieller Aufwand betrieben werden muss.

Angesichts des hohen Anteils an gebundenen Haushaltsmitteln im Einzelplan 14 ist das für neue Rüstungsprojekte frei verfügbare Haushaltsvolumen gering. Um flexibel auf Veränderungen des militärischen Bedarfs und aktuelle Entwicklungen bei der Realisierung militärischer Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte reagieren zu können, hat das Bundesverteidigungsministerium die sogenannte „Priorisierungs-Systematik“ eingeführt. Mit diesem Verfahren betrachtet das Bundesverteidigungsministerium teilstreitkraftübergreifend alle Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben. Auf diese Weise beabsichtigt es, die insgesamt verfügbaren Haushaltsmittel auch bei unplanmäßig verlaufenden Beschaffungsvorhaben effizient einzusetzen.

Wie aus den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesverteidigungsministeriums der letzten Jahre ersichtlich, stellen die militärischen Beschaffungsvorhaben einen präferierten Schwerpunkt dar.

#### 58.3.4 Versorgungsausgaben

Seit dem Jahr 2006 werden die Versorgungsausgaben für die Bundeswehr im Einzelplan 14 veranschlagt. Ihre Entwicklung zeigt Tabelle 58.6. Danach ist der Titelanatz für die Versorgungsausgaben seit dem Jahr 2008 um 532,7 Mio. Euro angestiegen. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,1 %.

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.

#### 58.4 Einnahmen

Einnahmen spielen im Einzelplan 14 eine untergeordnete Rolle. So sind für das Haushaltsjahr 2012 Einnahmen von 323,6 Mio. Euro vorgesehen. Der Einzelplan 14 enthält die Einnahmenkategorien „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 die Kategorie übrige 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. Die Entwicklung der Einnahmen seit dem Jahr 2008 zeigt Tabelle 58.7. Dabei ist erkennbar, dass der Titelanatz erheblichen Schwankungen unterliegt.

Tabelle 58.6

#### Übersicht über die Entwicklung der Versorgungsausgaben im Einzelplan 14

|                                       | Haushaltsjahr |              |              |              |                 |
|---------------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
|                                       | 2008<br>Soll  | 2009<br>Soll | 2010<br>Soll | 2011<br>Soll | 2012<br>Entwurf |
| Versorgungsausgaben<br>(in Mio. Euro) | 4 159,6       | 4 433,3      | 4 476,5      | 4 632,2      | 4 692,3         |
| Veränderung zum Vorjahr<br>(in %)     | 3,0           | 6,6          | 1,0          | 3,5          | 1,3             |

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Tabelle 58.7

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen im Einzelplan 14**

|                                   | Haushaltsjahr |              |              |              |                 |
|-----------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
|                                   | 2008<br>Soll  | 2009<br>Soll | 2010<br>Soll | 2011<br>Soll | 2012<br>Entwurf |
| Einnahmen<br>(in Mio. Euro)       | 337,5         | 300,8        | 309,3        | 223,7        | 323,6           |
| Veränderung zum Vorjahr<br>(in %) | 91,4          | -10,9        | 2,8          | -27,7        | 44,7            |

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 14.

**58.5 Ausblick**

Für die kommenden Jahre sieht die Finanzplanung eine Absenkung der Ausgaben im Einzelplan 14 auf 30,4 Mrd. Euro vor (s. Tabelle 58.8).

Tabelle 58.8

**Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 14**

|                                   | Haushaltsjahr |              |              |              |              |              |
|-----------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                   | 2010<br>Soll  | 2011<br>Soll | 2012<br>Soll | 2013<br>Soll | 2014<br>Soll | 2015<br>Soll |
| Einzelplan 14<br>(in Mio. Euro)   | 31 110,8      | 31 549,0     | 31 681,9     | 31 352,9     | 30 947,2     | 30 426,0     |
| Veränderung zum Vorjahr<br>(in %) | -0,2          | 1,4          | 0,4          | -1,0         | -1,3         | -1,7         |

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 14; Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2012 und zum Finanzplan 2011 bis 2015.

Bereits den Haushalt für das Jahr 2011 hat das Bundesverteidigungsministerium als Übergangshaushalt bezeichnet. Die Haushaltsansätze standen in weiten Teilen unter dem Vorbehalt der Umsetzung der Strukturreform. Das Bundesverteidigungsministerium beabsichtigt, die Strukturreform in elf Teilprojekten zu verwirklichen. Diese Teilprojekte befassen sich z. B. mit der Verkleinerung und Reorganisation des Bundesministeriums, der Neuordnung der Streitkräfte, der Stationierungsentscheidung, der Nachwuchsgewinnung sowie der Optimierung von Rüstungs- und Beschaffungsvorhaben.

Die inzwischen beschlossene Aussetzung der Einberufung zum Grundwehrdienst und die schrittweise Reduzierung des zivilen und militärischen Personals sollen mittel- bis langfristig zu erheblichen Einsparungen führen. Der Eckwertebeschluss zum Regierungshaushalt 2012 und zum Finanzplan 2015 orientiert sich bereits an einem Streitkräfteumfang von bis zu 185 000 Soldatinnen und Soldaten. In diesem Finanzplanzeitraum soll der Verteidigungshaushalt den im Jahr 2010 beschlossenen Konsolidierungsbeitrag von 8,3 Mrd. Euro erbringen.

**59 Kat. B Unzureichende Vorbereitung einer Unterbringungsentscheidung verdoppelt die voraussichtlichen Kosten (Kapitel 1412)**

**59.0**

*Das Bundesverteidigungsministerium hat die Entscheidung zur Unterbringung einer Schule und weiterer Einheiten der Bundeswehr nicht sorgfältig vorbereitet. Es untersuchte ausschließlich Unterbringungsalternativen in zu sanierenden Gebäuden; eine mögliche Neubauvariante berücksichtigte es hingegen nicht. Seiner Untersuchung legte es veraltete Bedarfsangaben zugrunde. Die geschätzten Sanierungskosten von 76 Mio. Euro sind inzwischen auf 162 Mio. Euro gestiegen. Eine dem Standard der Bundeswehr entsprechende Unterbringung in Einzelzimmern ist nur für 20 % der Lehrgangsteilnehmerinnen und Lehrgangsteilnehmer vorgesehen.*

## 59.1

Das Bundesverteidigungsministerium beabsichtigt, an einem Bundeswehrstandort eine Schule und weitere Einheiten unterzubringen. Es erwog die Unterbringung in zwei benachbarten zentrumsnahen Kasernen oder in einer auf einer Anhöhe gelegenen Kasernenanlage, die denkmalgeschützt ist (Ensembleschutz).

Ursprünglich wollte das Bundesverteidigungsministerium das Gebäudeensemble auf der Anhöhe zur Verwertung freigeben. Das Bundesfinanzministerium bot jedoch im Jahr 2006 an, sich an einer Herrichtung der denkmalgeschützten Anlage mit 30 Mio. Euro zu beteiligen. Dafür sollte das Bundesverteidigungsministerium eine langjährige Nutzung sicherstellen.

Zu Beginn 2007 führte das Bundesverteidigungsministerium daraufhin eine sogenannte „Grobkostenschätzung“ der Unterbringungsvarianten durch. Es kam zu dem Ergebnis, dass die denkmalgeschützte Anlage für 76 Mio. Euro hergerichtet werden könne. Die Sanierung der zentrumsnahen Kasernen würde 65 Mio. Euro kosten. Das Bundesverteidigungsministerium berücksichtigte die vom Bundesfinanzministerium zugesagte finanzielle Beteiligung und bewertete die Unterbringung auf der Anhöhe als die wirtschaftlich vorteilhaftere Variante. Es verfolgte daraufhin ausschließlich die Unterbringung in der denkmalgeschützten Anlage weiter.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2009 die Entscheidung des Bundesverteidigungsministeriums. Er stellte dabei fest:

- Das Bundesverteidigungsministerium legte einen Personal- und Materialbedarf aus dem Jahr 1985 zugrunde. Die ab Mitte 2007 zur Verfügung stehenden Angaben, die beim Personal einen Zuwachs um 12 % aufzeigten, berücksichtigte es nicht.
- Es betrachtete nur die Unterbringung in zu sanierenden Gebäuden. Die Unterbringung in einem möglichen Neubau, etwa auf dem Gelände der zentrumsnahen Kasernen, untersuchte es nicht.
- Für die Unterbringung der Lehrgangsteilnehmerinnen und Lehrgangsteilnehmer legte das Bundesverteidigungsministerium unterschiedliche Maßstäbe an. Bei den zentrumsnahen Kasernen ging es ausnahmslos vom Schulstandard der Bundeswehr aus, der eine Unterbringung in Einzelzimmern vorsieht. Für die denkmalgeschützte Anlage ließ es aus Gründen des Ensembleschutzes eine teilweise Unterbringung in Doppelzimmern zu. Lediglich 30 % der Lehrgangsteilnehmerinnen und Lehrgangsteilnehmer sollten im Schulstandard untergebracht werden.

Im Jahr 2009 berechnete das Bundesverteidigungsministerium die Unterbringungskosten erneut. Die Berechnung wies eine Steigerung des voraussichtlichen Finanzbedarfs von 76 Mio. Euro auf nunmehr 160 Mio. Euro aus. Die neue Berechnung basierte auf aktuellen Angaben zum Personal- und Materialbedarf und berücksichtigte die Er-

gebnisse statischer und brandschutzrechtlicher Untersuchungen.

Seitdem versucht das Bundesverteidigungsministerium, die Kosten zu senken. Einsparungen will es beispielsweise durch die Herrichtung von weiteren Doppelzimmern anstelle von Einzelzimmern erzielen. Dadurch würde die Zahl der im Schulstandard untergebrachten Lehrgangsteilnehmerinnen und Lehrgangsteilnehmer weiter auf nunmehr 20 % absinken. Zudem beabsichtigt das Bundesverteidigungsministerium, eine ursprünglich für den Standort vorgesehene Einheit an einen anderen Standort zu verlegen.

Das Bundesverteidigungsministerium geht aktuell davon aus, dass die Unterbringung der Schule und weiterer Einheiten in den Gebäuden auf der Anhöhe 162 Mio. Euro erfordert. Zudem hat es inzwischen die Kosten eines Neubaus auf dem Gelände der zentrumsnahen Kasernen überschlägig auf 200 Mio. Euro geschätzt. Detailliertere Angaben hierzu legte das Bundesverteidigungsministerium nicht vor. Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es bisher nicht beauftragt.

Im Jahr 2010 gab das Bundesverteidigungsministerium für die Erschließung und die Stromversorgung der denkmalgeschützten Anlage 5 Mio. Euro aus.

## 59.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesverteidigungsministerium die Unterbringungsentscheidung nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorbereitet hat. Die bisherigen Aktivitäten erfüllen die Voraussetzungen einer für alle finanzwirksamen Maßnahmen gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht.

- Das Bundesverteidigungsministerium hätte seinen Planungen den aktuellen Personal- und Materialbedarf der unterzubringenden Einheiten zugrunde legen müssen. Nur so hätte es sich einen realistischen Überblick über die benötigte Infrastruktur verschaffen können.
- Es hätte alle Varianten einschließlich eines Neubaus ergebnisoffen näher betrachten müssen. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang bemängelt, dass das Bundesverteidigungsministerium sich auf eine Variante festgelegt hat, die die Unterbringung der Lehrgangsteilnehmerinnen und Lehrgangsteilnehmer in dem geforderten Schulstandard weitgehend ausschließt.
- Die Frage der Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen darf nicht auf den Haushaltsplan eines Ressorts reduziert werden. Insofern hätte das Bundesverteidigungsministerium die Zusage des Bundesfinanzministeriums, eine Unterbringungsalternative mit 30 Mio. Euro zu unterstützen, nicht ausgabenmindernd berücksichtigen dürfen.
- Nachdem sich der deutlich höhere Finanzbedarf für die denkmalgeschützte Anlage abzeichnete, hätte das Bundesverteidigungsministerium eine erneute Ver-



gleichsbetrachtung veranlassen müssen. Stattdessen schafft es mit vorbereitenden baulichen Maßnahmen Fakten. Seine Kosten senkenden Planungen haben sich auf das Ergebnis der Kostenschätzungen bisher nicht ausgewirkt. Die Planungen verschlechtern zudem die Unterbringungssituation weiter. Dies könnte bereits in wenigen Jahren zusätzliche bauliche Maßnahmen notwendig machen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, alle Unterbringungsvarianten unter Berücksichtigung aktueller Angaben zum Infrastrukturbedarf umfassend zu vergleichen. Dazu gehören auch Neubauten. Bis dahin soll das Bundesverteidigungsministerium von baulichen Aktivitäten absehen.

### 59.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Es hat erläutert, dass seine Überlegungen wesentlich von der bevorstehenden Entscheidung über die künftige Struktur der Bundeswehr beeinflusst werden. Das Bundesverteidigungsministerium beabsichtige, auch in der Vergangenheit getroffene Unterbringungs- und Stationierungsentscheidungen auf Grundlage der Strukturreform zu hinterfragen. Es werde daher in der auf der Anhöhe gelegenen Liegenschaft zunächst nur noch zwingend erforderliche Baumaßnahmen durchführen.

### 59.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesverteidigungsministerium ergriffenen Maßnahmen nur für einen ersten Schritt, eine wirtschaftliche Unterbringungsvariante zu finden. Die mehr als verdoppelten Kosten der ausgewählten Variante verdeutlichen die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen von Beginn an umfassend zu hinterfragen. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesverteidigungsministerium in der Vergangenheit an Stationierungsüberlegungen aus militärisch-funktionalen Gründen grundsätzlich festgehalten. Auch unter diesem Aspekt sprechen die Bemühungen des Bundesverteidigungsministeriums, die stark ansteigenden Kosten der gewählten Unterbringungsvariante nachträglich zurückzuführen, für mangelnde Sorgfalt bei der Vorbereitung der Entscheidung. Bedenklich ist zudem, dass das Bundesverteidigungsministerium eine Infrastruktur befürwortet, die nur für 20 % der Lehrgangsteilnehmerinnen und Lehrgangsteilnehmer eine Unterbringung im selbst vorgegebenen Schulstandard vorsieht.

Die bislang eingeleiteten baulichen Maßnahmen haben lediglich vorbereitenden Charakter und rechtfertigen nicht, dass das Bundesverteidigungsministerium an der ausgewählten Unterbringungsvariante festhält. Weil das Bundesverteidigungsministerium seine Unterbringungs- und Stationierungsentscheidungen ohnehin überdenken will, sollte es im vorliegenden Fall prüfen, ob geeignete, den Haushalt weniger belastende Unterbringungsoptionen

in anderen Standorten zur Verfügung stehen. Auf dieser Grundlage sollte es alle in Frage kommenden Unterbringungsvarianten umfassend vergleichen und die wirtschaftlich vorteilhafteste auswählen.

### 60 Kat. B Bundeswehr lässt verbindliche Fördervorgaben für die energetische Sanierung ihrer Liegenschaften unbeachtet

(Kapitel 1227 Titel 720 11, Kapitel 1412 Titel 558 11 und Kapitel 1412 Titel 558 13)

### 60.0

*Das Bundesverteidigungsministerium hat seine Liegenschaften mit Fördermitteln saniert, ohne die hierfür geltenden Vorgaben ausreichend zu beachten. Aus dem Energieeinsparprogramm Bundesliegenschaften standen ihm 240 Mio. Euro zur Verfügung. Weil das Bundesverteidigungsministerium in erster Linie die Fördermittel innerhalb der Programmlaufzeit vollständig ausgeben wollte, wies es eigenmächtig von verbindlichen Fördervorgaben ab. So erhöhte es die Förderhöchstsätze, förderte Maßnahmen nach nicht mehr gültigen Vorgaben und wählte die geförderten Maßnahmen nicht sachgerecht aus.*

### 60.1

#### 60.1.1

Die Bundesregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis zum Jahr 2012 um 30 % gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren (vgl. Bemerkung Nr. 56, Bemerkung Nr. 32). Hierzu fördert der Bund die energetische Sanierung seiner Liegenschaften mit dem Energieeinsparprogramm Bundesliegenschaften (Energieeinsparprogramm). Für die Jahre 2006 bis 2012 stellte er zu diesem Zweck insgesamt 480 Mio. Euro bereit. Die bewilligten Stellen sollten die Maßnahmen bis Ende 2011 genehmigen und die Fördermittel bis Ende 2012 ausgeben.

Das Bundesbauministerium ist für Durchführung des Energieeinsparprogramms federführend zuständig. Im Jahr 2006 erließ es eine verbindlich anzuwendende Durchführungsrichtlinie (Durchführungsrichtlinie 2006). Diese ersetzte das Bundesbauministerium im Jahr 2007 durch die aktualisierte Durchführungsrichtlinie 2007. Mit der Durchführungsrichtlinie 2007 überarbeitete es den Katalog der förderfähigen Maßnahmen. Zudem betonte es, dass die Fördervorgaben einzuhalten und die Fördermittel wirtschaftlich zu verwenden seien.

In den Durchführungsrichtlinien gab das Bundesbauministerium vor:

- Die bewilligten Stellen müssen im Einzelfall prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Förderung vorliegen. Dabei dürfen sie eine Überschreitung der Förderhöchstsätze nur in begründeten Ausnahmefällen genehmigen, z. B. im Fall denkmalgeschützter Gebäude.

- Mehr als 40 verschiedene Maßnahmenarten sind förderfähig. So kann ein Antragsteller z. B. Fördermittel erhalten, wenn er in seinen Liegenschaften die Wärmedämmung verbessert oder Heizungsanlagen erneuert. Die Höhe der Fördermittel sowie das Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial unterscheiden sich je nach Maßnahmenart. Die bewilligenden Stellen müssen dies bei der Auswahl der Maßnahmen berücksichtigen. Je höher die erzielbaren Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparungen im Verhältnis zum Mitteleinsatz für eine Maßnahme sind, desto vordringlicher soll diese genehmigt und realisiert werden.

Die Bundeswehr erhielt 240 Mio. Euro aus dem Energieeinsparprogramm. Diese Haushaltsmittel bewirtschaftete das Bundesverteidigungsministerium zusätzlich zu den in seinem Einzelplan bereitgestellten Mitteln.

#### 60.1.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesverteidigungsministerium die Durchführungsrichtlinie 2006 für die Bundeswehr mit einem Erlass umsetzte, auf die Umsetzung der Durchführungsrichtlinie 2007 des Bundesbauministeriums jedoch verzichtete. Stattdessen wendete es die außer Kraft gesetzte Durchführungsrichtlinie 2006 weiter an. Als die Durchführungsrichtlinie 2007 in Kraft trat, hatte das Bundesverteidigungsministerium bereits Maßnahmen mit einem Gesamtfördervolumen von 224 Mio. Euro bewilligt. Infolgedessen standen ihm aus dem Energieeinsparprogramm noch 16 Mio. Euro Fördermittel zur Verfügung. Tatsächlich genehmigte das Bundesverteidigungsministerium in der Folgezeit noch Maßnahmen für etwa 70 Mio. Euro auf der Grundlage der nicht mehr gültigen Durchführungsrichtlinie 2006.

Die Anträge aus seinem Geschäftsbereich prüfte und bewilligte das Bundesverteidigungsministerium selbst. Im Jahr 2007 erhöhte es die in den beiden Durchführungsrichtlinien verbindlich vorgegebenen Förderhöchstsätze ohne erkennbare Abstimmung mit dem Bundesbauministerium pauschal um 25 %. Ob eine beantragte Überschreitung des Förderhöchstsatzes nach den Durchführungsrichtlinien zulässig war, prüfte es nur, wenn dieser um mehr als 25 % überschritten wurde.

Der Bundesrechnungshof untersuchte zudem stichprobenweise die Effizienz der vom Bundesverteidigungsministerium genehmigten Maßnahmen. Hierzu betrachtete er für jede Maßnahmenart das Verhältnis zwischen Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparungen zum Mitteleinsatz. Dabei stellte er deutliche Effizienzunterschiede fest. Entgegen den Durchführungsrichtlinien berücksichtigte das Bundesverteidigungsministerium das Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial bei der Auswahl der Maßnahmen nicht. Kriterien für eine Priorisierung der Maßnahmen legte es nicht fest. Erst ab dem Jahr 2008 berücksichtigte es einzelfallbezogen das Verhältnis der Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparungen zum Mitteleinsatz.

Aus Sicht des Bundesverteidigungsministeriums reichen die Fördermittel des Energieeinsparprogramms für die energetische Sanierung seiner Liegenschaften nicht aus.

Bereits im Jahr 2008 hielt es zu diesem Zweck weitere 400 Mio. Euro für erforderlich.

#### 60.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesverteidigungsministerium die verbindlichen Fördervorgaben des Bundesbauministeriums nicht beachtete.

Nach dem Inkrafttreten der Durchführungsrichtlinie 2007 war nur noch diese für Antragstellung, Prüfung und Genehmigung von Maßnahmen heranzuziehen. Der Bundesrechnungshof hat es daher als fehlerhaft bewertet, dass das Bundesverteidigungsministerium die überholte Richtlinie weiter anwendete und in der Folge auch den überarbeiteten Katalog der förderfähigen Maßnahmen nicht nutzte.

Die pauschale Erhöhung der Förderhöchstsätze um 25 % hatte zur Folge:

- Das Bundesverteidigungsministerium prüfte systematisch die Zulässigkeit einer erhöhten Förderung bei diesen Anträgen nicht. Infolgedessen ist nicht auszuschließen, dass es auch weniger effiziente Maßnahmen genehmigt hat.
- Das Bundesverteidigungsministerium gestand den Antragstellern ohne Einzelfallprüfung mehr Fördermittel zu, als nach den beiden Durchführungsrichtlinien vorgesehen war. Dadurch verringerte sich die Zahl der aus dem Energieeinsparprogramm geförderten Maßnahmen.

Für diese Abweichung von den verbindlichen Durchführungsrichtlinien hätte es im Vorfeld die Zustimmung des Bundesbauministeriums einholen müssen.

Das Bundesverteidigungsministerium hat es unterlassen, die Maßnahmen nach der Höhe der erwarteten Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparungen auszuwählen und zu priorisieren. Die ab dem Jahr 2008 vorgenommene einzelfallbezogene Auswahl von Maßnahmen konnte eine sachgerechte Gesamtbewertung und Auswahl der Maßnahmen nicht ersetzen. Stattdessen hätte das Bundesverteidigungsministerium die vorhandenen Informationen zum energetischen Zustand und zum Energieverbrauch seiner Liegenschaften zusammenführen müssen. Erst eine Gesamtbewertung auf dieser Grundlage hätte es ihm ermöglicht, Liegenschaften mit einem hohen Energieeinsparpotenzial sicher zu erkennen sowie die aus energetischer und wirtschaftlicher Sicht sinnvollen Maßnahmen einzuleiten. Zudem hätte es Kriterien festlegen müssen, um Maßnahmen einheitlich nach ihrem Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial auszuwählen.

#### 60.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat eingeräumt, bei der Umsetzung des Energieeinsparprogramms von den verbindlichen Durchführungsrichtlinien abgewichen zu sein. Dieses Vorgehen hat es insbesondere mit dem zeitlichen Druck gerechtfertigt, unter dem das Energieeinspar-

programm gestanden habe. In erster Linie sei es ihm um einen möglichst planmäßigen und vollständigen Mittelabfluss gegangen.

Die Durchführungsrichtlinie 2007 habe das Bundesverteidigungsministerium nicht umgesetzt, weil zu diesem Zeitpunkt nur noch 16 Mio. Euro Fördermittel verfügbar gewesen seien. Diese Restmittel hätten den mit der Umsetzung verbundenen zusätzlichen Aufwand nicht gerechtfertigt. Zwar habe es anschließend Maßnahmen für etwa 70 Mio. Euro genehmigt und das noch zur Verfügung stehende Fördervolumen überschritten. Nach seinen Erfahrungen aus vergleichbaren Programmen könne es jedoch regelmäßig einen Teil der genehmigten Maßnahmen nicht oder nur in reduziertem Umfang verwirklichen. Infolgedessen habe es das Fördervolumen überzeichnet, um die bereitgestellten Fördermittel vollständig auszus schöpfen.

Die pauschale Erhöhung der Förderhöchstsätze um 25 % hat das Bundesverteidigungsministerium mit erwarteten Preissteigerungen bei der Bauausführung begründet. Da seit dem Programmstart auch die Energiepreise gestiegen seien, habe es die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen als nicht gefährdet angesehen. Sein von den Durchführungsrichtlinien abweichendes Vorgehen habe es mit dem Bundesbauministerium abgestimmt, diese „Zusatzvereinbarung“ aber nicht dokumentiert.

Zum Programmstart im Jahr 2006 sei das Bundesverteidigungsministerium darüber hinaus davon ausgegangen, dass die vorhandenen Fördermittel für die energetische Sanierung aller Liegenschaften ausreichen. Daher habe es die Maßnahmen nicht nach dem Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial priorisiert. Auch später habe es eine Priorisierung für nicht erforderlich gehalten. Außerdem habe es ab dem Jahr 2008 Maßnahmen einzelfallbezogen ausgewählt. Dabei habe es auch das Verhältnis von Energie- und CO<sub>2</sub>-Einsparungen zum Mitteleinsatz berücksichtigt.

#### 60.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an der Umsetzung des Energieeinsparprogramms in der Bundeswehr aufrecht. Die Einlassungen des Bundesverteidigungsministeriums überzeugen nicht. Dies gilt auch für den Einwand, dass es Maßnahmen nur deshalb nicht priorisiert habe, weil es von einer ausreichenden Bereitstellung von Fördermitteln ausgegangen sei. Bereits im Jahr 2008 hielt das Bundesverteidigungsministerium weitere 400 Mio. Euro für eine bedarfsgerechte Sanierung seiner Liegenschaften für erforderlich.

Das Bundesverteidigungsministerium lässt insbesondere nicht erkennen, dass es verbindlichen Vorgaben in vergleichbaren Fällen künftig einen höheren Stellenwert beimessen wird. Fördervorgaben sollen einen einheitlichen, ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Vollzug von Förderprogrammen sicherstellen. Für besonders bedenklich hält es der Bundesrechnungshof deshalb, wenn das Bundesverteidigungsministerium die Programmziele dem zeitlichen Druck oder dem Bestreben, einen möglichst

vollständigen Mittelabfluss sicherzustellen, unterordnet. Damit nimmt es in Kauf, Fördermittel unwirtschaftlich einzusetzen und Programmziele nicht zu erreichen.

Auch der Hinweis des Bundesverteidigungsministeriums auf mündliche, darüber hinaus aber nicht dokumentierte „Zusatzvereinbarungen“ mit dem Bundesbauministerium entlastet es nicht. Nur ein Verwaltungshandeln, das Stand und Ergebnis der Vorgangsbearbeitung jederzeit nachvollziehbar und zutreffend wiedergibt, bindet die handelnden Personen und ist hinreichend transparent.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium verbindliche Vorgaben bei der Umsetzung von Förderprogrammen künftig beachtet.

### **61 Kat. C Zwei benachbarte Dienststellen der Bundeswehr nutzen Kräne gemeinsam und sparen so mindestens 2 Mio. Euro (Kapitel 1403 und 1404)**

#### **61.0**

*Das Bundesverteidigungsministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt, Kräne und Gabelstapler einer Wehrtechnischen Dienststelle und des Marinestützpunktkommandos in Eckernförde gemeinsam nutzen zu lassen. Dadurch konnte die Wehrtechnische Dienststelle auf einen neuen stationären Hafenkran verzichten und mindestens 2 Mio. Euro einsparen.*

#### **61.1**

Im Kranzfelder Hafen in Eckernförde liegen die Wehrtechnische Dienststelle für Schiffe und Marinewaffen, Maritime Technologie und Forschung (Wehrtechnische Dienststelle) und das Marinestützpunktkommando unmittelbar nebeneinander. Die Dienststellen gehören unterschiedlichen Organisationseinheiten an. Die Wehrtechnische Dienststelle ist Teil der Rüstungsverwaltung, das Marinestützpunktkommando ist eine Dienststelle der Deutschen Marine. Zu den Aufgaben der beiden Dienststellen gehören u. a. die Be- und Entladung von Schiffen sowie der Transport von Material und Containern im Hafen. Hierfür setzen die Dienststellen verschiedene Umschlagmittel, z. B. Kräne und Gabelstapler, ein.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes Koblenz die Aufgaben dieser Dienststellen für den Hafenbetrieb. Dabei stellte er u. a. fest, dass beide Dienststellen für ihre Verladearbeiten jeweils eigene Kräne und Gabelstapler einsetzen. Die Auslastung dieser Umschlagmittel lag zwischen 0,4 und maximal zwei Stunden arbeitstäglich. Eine Vereinbarung über eine gemeinsame Nutzung der Umschlagmittel der beiden Dienststellen gab es nicht. Außerdem hatte die Wehrtechnische Dienststelle den Neubau eines stationären Hafenkrans auf der ausschließlich von ihr genutzten Westmole beantragt. Wegen der unzureichenden Tragfähigkeit der Westmole sowie aus Platzgründen hielt sie es nicht für möglich, Container durch mobile Kräne zu verladen.



Das übergeordnete Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) stimmte der Errichtung eines neuen stationären Hafenkrans zu.

Weder die Wehrtechnische Dienststelle noch das Bundesamt hatten kostengünstigere Lösungen untersucht. So hatten sie den Bedarf für den stationären Hafenkran nicht nachgewiesen. Insbesondere hatten sie nicht alle Möglichkeiten geprüft, mobile Kräne für schwere Verladearbeiten einzusetzen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass – entgegen der Einschätzung der Wehrtechnischen Dienststelle – in einem besonders verstärkten Abschnitt der Mittelmole schwere Verladearbeiten mit vorhandenen mobilen Kränen möglich sind.

### 61.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Umschlagmittel unwirtschaftlich eingesetzt werden. Ihre Anzahl könnte reduziert und die Auslastung erhöht werden, wenn beide Dienststellen ihre Umschlagmittel gemeinsam nutzen würden. Er hat empfohlen, für die Umschlagmittel den gemeinsamen Bedarf zu ermitteln und ihre künftige Nutzung durch ein dienststellenübergreifendes Konzept zu optimieren. Er legte dar, dass mobile Kräne anders als stationäre Einrichtungen von beiden Dienststellen genutzt werden können. Außerdem hat der Bundesrechnungshof angeregt, auf den Bau des stationären Hafenkrans zu verzichten.

### 61.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat mitgeteilt, dass die Wehrtechnische Dienststelle und das Marinestützpunktcommando eine Vereinbarung zur Bewirtschaftung und gemeinsamen Nutzung ihrer Umschlagmittel getroffen haben. Beide Dienststellen hätten ihren Bedarf an Umschlagmitteln gemeinsam ermittelt. Danach habe das Marinestützpunktcommando einen 20 t-Kran ausgesondert. Die Forderung, einen stationären Hafenkran zu errichten, habe die Wehrtechnische Dienststelle zurückgezogen.

## 62 Einsparungen in Millionenhöhe durch Kat. C Verzicht auf eine nicht notwendige Software

### 62.0

*Nach Empfehlung des Bundesrechnungshofes verzichtet das Bundesverteidigungsministerium auf die Entwicklung einer nicht notwendigen Software für den Austausch taktischer Daten. Hierdurch spart es Entwicklungsausgaben von einmalig 23 Mio. Euro sowie Ausgaben für die Pflege und Anpassung der Software von jährlich 280 000 Euro.*

### 62.1

Waffensysteme, z. B. Kampfflugzeuge oder Fregatten, benötigen Informationen, um die Lage darzustellen, Posi-

tionen zu bestimmen und Ziele zu erfassen. Diese Informationen erhalten die Waffensysteme u. a. über „Taktische Datenlinks“. Taktische Datenlinks übertragen einsatzrelevante Informationen automatisiert und stellen sie Führungs- und Waffeneinsatzsystemen zur Verfügung. Die NATO hat hierzu mehrere militärische Standards festgelegt. Die meisten großen Waffensysteme der NATO-Partner benötigen für einen streitkräfteübergreifenden Informationsaustausch mehrere Taktische Datenlinks. „Multilink-Systeme“ unterstützen hierbei den gleichzeitigen Betrieb verschiedener Taktischer Datenlinks.

Das Bundesverteidigungsministerium beabsichtigte, das Multilink-System „MULUS“ entwickeln zu lassen, das Marine, Heer und Luftwaffe in ihren Waffensystemen einsetzen sollten. Die Verwendung von MULUS in allen drei Teilstreitkräften sollte u. a. die Ausgaben für die Pflege und Anpassung der Software senken. Das Bundesverteidigungsministerium sah für die Entwicklung von MULUS 23 Mio. Euro und für die Pflege und Anpassung der Software jährlich 280 000 Euro vor. Das Bundesamt für Informationsmanagement und Informationstechnik der Bundeswehr (Bundesamt) leitete im Jahr 2007 die freihändige Vergabe für die neue Software ein.

Heer und Luftwaffe benannten keine Waffensysteme, in denen die neue Software mittelfristig hätte eingesetzt werden können. Lediglich die Marine plante zusammen mit dem Bundesamt, MULUS auf den Fregatten der Klasse 123 einzusetzen. Für diese Fregatten waren ohnedies bereits Verbesserungen bei Hard- und Software der Führungs- und Waffeneinsatzsysteme vertraglich vereinbart. Die Marine benötigte die Fregatten dringend für den Einsatz. Es sollten keine zusätzlichen Liegezeiten für die Integration von MULUS in das Führungs- und Waffeneinsatzsystem entstehen. Das Bundesamt wollte deshalb die Integration von MULUS mit den geplanten Arbeiten an den Führungs- und Waffeneinsatzsystemen verbinden.

### 62.2

Der Bundesrechnungshof hat bereits im April 2007 darauf hingewiesen, dass MULUS zu den geplanten Liegezeiten der Fregatten nicht fertiggestellt werden kann. Er hat aufgezeigt, dass es mittelfristig keinen streitkräfteübergreifenden Bedarf für eine Software wie MULUS gibt. Eine Software zu entwickeln, die eventuell erst Jahre später eingesetzt wird, ist unwirtschaftlich. Die Software, sollte sie zum Einsatz kommen, wäre dann bereits veraltet und könnte nicht oder nur mit erheblichem Änderungs- und Kostenaufwand eingesetzt werden. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, das Vergabeverfahren für MULUS aufzuheben.

### 62.3

Trotz der kritischen Hinweise des Bundesrechnungshofes setzte das Bundesamt das Vergabeverfahren für MULUS



zunächst fort. Im April 2010 überprüfte das Bundesverteidigungsministerium nochmals den Bedarf für MULUS. Es fand dabei die Einschätzung des Bundesrechnungshofes bestätigt, dass mittelfristig kein Bedarf für die neue Software besteht. Zudem lag dem Bundesamt kein Angebot für eine fristgerechte und wirtschaftliche Entwicklung von MULUS vor. Daraufhin hat das Bundesamt das Vergabeverfahren aufgehoben und den Plan aufgegeben, ein streitkräfteübergreifendes Multilink-System entwickeln zu lassen.

**63 Umrüstung von Bundeswehr-**  
**Kat. C Fahrzeugen spart gegenüber**  
**Neukauf 8 Mio. Euro**  
(Kapitel 1416 Titel 554 07)

**63.0**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr darauf verzichtet, für die Kampfmittelbeseitigung der Luftwaffe drei neue Fahrzeuge vom Typ BOXER zu kaufen. Nach erneuter Prüfung rüstete sie bereits vorhandene Fahrzeuge vom Typ FUCHS so um, dass die spezifischen Anforderungen der Luftwaffe in vollem Umfang erfüllt werden. Hierdurch spart die Bundeswehr gegenüber dem Neukauf einer Kleinserie vom Typ BOXER 8 Mio. Euro ein.*

**63.1**

Die Bundeswehr beabsichtigte, für die Kampfmittelbeseitigung auf Einsatzflugplätzen der Luftwaffe drei Fahrzeuge vom Typ BOXER zu kaufen. Diese sollten an die spezifischen Anforderungen der Luftwaffe angepasst werden. Fahrzeuge vom Typ BOXER beschafft die Bundeswehr sonst überwiegend für die Landstreitkräfte. Eine Kleinserie für die Luftwaffe hätte 11 Mio. Euro gekostet.

Der Bundesrechnungshof prüfte die geplante Beschaffung dieser Fahrzeuge mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz. Er stellte dabei fest, dass die Bundeswehr keine Alternativen zum beabsichtigten Kauf der angepassten Kleinserie geprüft hatte.

**63.2**

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium vom Kauf dieser Kleinserie abgeraten, um Kosten für die spezifische Anpassung an die Anforderungen der Luftwaffe zu vermeiden. Er hat empfohlen, wirtschaftliche Alternativen zu prüfen, und angeregt, für die Aufgaben der Kampfmittelbeseitigung bei der Luftwaffe und den Landstreitkräften einen gemeinsamen Fahrzeugtyp zu nutzen.

**63.3**

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Bei der Su-

che nach Alternativen hat es festgestellt, dass der Kauf einer angepassten Kleinserie des Fahrzeugtyps BOXER nicht erforderlich ist. Die spezifischen Anforderungen der Luftwaffe an ihre Fahrzeuge zur Kampfmittelbeseitigung könnten durch die Anpassung des bereits vorhandenen Transportpanzers FUCHS erfüllt werden. Dieser ebenfalls geschützte Transportpanzer, der auch von den Landstreitkräften genutzt werde, könne durch eine Modifikation auf das von der Luftwaffe geforderte Fähigkeitsniveau angehoben werden. Die Umrüstung von drei Fahrzeugen des Typs FUCHS kostete insgesamt nur 3 Mio. Euro. Im Vergleich zu dem ursprünglich geplanten Neukauf von drei Fahrzeugen des Typs BOXER sparte die Bundeswehr somit ohne Leistungseinbußen 8 Mio. Euro ein.

**64 Bundeswehr verzichtet auf teure**  
**Kat. C Anhänger für ihre Materiallager**  
**und spart so 5,6 Mio. Euro**  
(Kapitel 1407 Titel 553 39 und  
Kapitel 1416 Titel 554 06)

**64.0**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr die beabsichtigte Ersatzbeschaffung von Anhängern für ihre Materiallager überprüft. Sie beschafft weniger Anhänger als geplant und verzichtet auf überflüssige Sonderausstattungen. Die Bundeswehr spart dadurch 5,6 Mio. Euro.*

**64.1**

Für den Materialtransport in ihren Lagern setzt die Bundeswehr Anhänger ein, die von Gabelstaplern gezogen werden. Anfang des Jahres 2010 hatte sie für die Lager insgesamt 656 Anhänger von der bundeswehreigenen Fuhrparkgesellschaft für einen monatlichen Preis von jeweils 24 Euro gemietet. Die Bundeswehr beabsichtigte, diese teilweise bereits seit dem Jahr 1979 genutzten Anhänger vollständig durch neue Modelle zu ersetzen. Die Fuhrparkgesellschaft der Bundeswehr hatte bereits fünf neue Anhänger gekauft und für monatlich jeweils 160 Euro an ein Lager vermietet. Für den vollständigen Austausch wollte sie weitere 651 Anhänger beschaffen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die beabsichtigte Ersatzbeschaffung neuer Anhänger mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München. Er stellte fest, dass das Logistikamt der Bundeswehr nicht untersucht hatte, ob tatsächlich alle alten funktionsfähigen Anhänger durch neue ersetzt werden müssen. Obwohl höchstens 60 Anhänger für Auslandseinsätze bestimmt waren, hatte das Logistikamt den Austausch aller Anhänger als „einsatzrelevant“ eingestuft. Aufgrund dieser Einstufung wären alle Anhänger mit aufwendigen Vorrichtungen für den Transport mit Schiffen ausgestattet worden. Darüber hinaus sollten die neuen Anhänger eine umfangreiche Sonderausstattung erhalten, beispielsweise eine Anzeige zur

Bremsbelagkontrolle, eine aufwendige Beschriftung sowie eine Sonderlackierung.



**Alter Anhänger**

Quelle: Bundesrechnungshof



**Neuer Anhänger**

Quelle: Bundesrechnungshof

#### 64.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, die Beschaffung neuer Anhänger erst nach einer sachgerechten Bedarfsermittlung fortzusetzen. Nur für die, aus zwingenden Gründen zu ersetzenden, alten Anhänger sollten neue gekauft werden. Die Bundeswehr sollte die Leistungsmerkmale der neuen Anhänger strikt an den tatsächlichen Erfordernissen ausrichten sowie auf eine aufwendige Sonderausstattung verzichten.

#### 64.3

Die Bundeswehr hat die Beschaffung neuer Anhänger zunächst gestoppt und den Bedarf entsprechend den Hin-

weisen des Bundesrechnungshofes ermittelt. Sie will jetzt nur noch 395 neue Anhänger kaufen und auf überflüssige Sonderausstattungen verzichten. Lediglich die für den Auslandseinsatz vorgesehenen Anhänger stattet sie mit einer zusätzlichen Vorrichtung für den Schifftransport aus. Bei einer Mietdauer von sechs Jahren spart die Bundeswehr so 5,6 Mio. Euro.

#### **65 Kat. B Bundeswehr lässt Gewehrmunition im Wert von mindestens 46 Mio. Euro verrotten (Kapitel 1416)**

##### 65.0

*Die Bundeswehr hat seit den 1960er-Jahren Gewehrmunition beschafft und so gelagert, dass sie zu großen Teilen korrodiert ist. Daher ist ausbildungs- und einsatzrelevante Gewehrmunition im Wert von 46 Mio. Euro mittlerweile unbrauchbar. Noch funktionsfähige Munition muss zeit- und kostenaufwendig von Hand aussortiert werden. In der Folge steht der Bundeswehr für die Ausbildung nicht genügend Gewehrmunition zur Verfügung.*

##### 65.1

Bereits im Jahr 2002 hatte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen auf Mängel bei der Munitionsüberwachung der Bundeswehr hingewiesen. Er hatte festgestellt, dass diese Mängel sowohl vermeidbare Ausgaben verursachten als auch die Funktionsfähigkeit der gelagerten Munition grundsätzlich gefährden können. Der Bundesrechnungshof hatte u. a. empfohlen,

- eine Steuerstelle einzurichten, die laufende Kontrollen der Munition plant,
- ein wirksames Überwachungsmanagement zu erarbeiten und
- die Munitionsbestände auf das notwendige Maß zu reduzieren.

Das Bundesverteidigungsministerium sagte seinerzeit zu, die Empfehlungen umzusetzen. Aussagen zur Funktionsfähigkeit eines Munitionstyps und -loses seien jedoch uneingeschränkt möglich.

Anfang 2011 untersuchte der Bundesrechnungshof, ob das Bundesverteidigungsministerium seine Zusagen eingehalten hat. Dabei stellte er fest, dass die Bundeswehr einen Bevorratungsbedarf von 28 Millionen Patronen Gewehrmunition des Kalibers 7,62 x 51 mm hat. Tatsächlich lagerte sie 227 Millionen Patronen dieses Typs mit einem Buchwert von 116 Mio. Euro. Die Bundeswehr hat den überschüssigen Teil dieser Gewehrmunition nicht verwertet und lagert noch immer alte Bestände, deren Beschaffung bis auf die 1960er-Jahre zurückgeht. Seither hat sie nicht vorrangig die alten Bestände aufgebraucht, sondern auch inzwischen neu beschaffte Gewehrmunition verwendet.

Gemäß den logistischen Dienstvorschriften der Bundeswehr ist ältere vor neuer Munition zu verbrauchen. Dabei sind Ablaufdaten zu beachten. Sowohl eine zentrale Steuerstelle als auch die Munitionsdepots sollen die Funktionsfähigkeit der eingelagerten Munition regelmäßig mittels repräsentativer Stichproben überprüfen.

Die Munition ist für das Sturmgewehr G3 bestimmt, welches seit dem Jahr 1998 schrittweise abgelöst wird. Mittlerweile nutzt die Bundeswehr die Gewehrmunition hauptsächlich zur Herstellung von Patronengurten für das Maschinengewehr MG3 sowie für die noch verbliebenen Sturmgewehre G3. Beide Waffen setzt die Bundeswehr auch in Afghanistan ein.

Bis zum Jahr 2004 bemerkte die Bundeswehr keine Korrosionsschäden an der gelagerten Gewehrmunition. Erst bei der Vorbereitung von Gewehrmunition zur Lieferung an Truppenteile stellten Beschäftigte der Munitionsdepots vereinzelt Korrosionsschäden an den Patronenhülsen fest. Daraufhin ließ die Bundeswehr eine Probe augenscheinlich schadhafter Munition durch das Wehrwissenschaftliche Institut für Werk- und Betriebsstoffe (Institut) untersuchen. Nachdem das Institut die Korrosionsschäden bestätigt hatte, ordnete die Bundeswehr an, 1 % der auffälligen Lose zu überprüfen.

Im Mai 2010 entschied die Bundeswehr, alle 227 Millionen Patronen auszupacken und einzeln zu prüfen. 16 Depotmitarbeiter, unterstützt von 14 sachkundigen Soldaten, sollen die schadhaften Patronen aussortieren. Einen Verbesserungsvorschlag, der eine automatisierte Prüfung der Patronen ermöglicht hätte, griff die Bundeswehr erst Anfang 2011 auf. Sie bestellte einen Sichtungsaltsautomaten, der jedoch nicht vor März 2012 zur Verfügung stehen wird.

Auch das Institut stellte im Jahr 2011 erneut fest, dass die schadhafte Munition nicht verwendungsfähig ist. Ursache der Schädigung seien bekannte chemische Reaktionen, die zu einer „Entzinkung“ und zu „Lochkorrosionen“ der Messinghülsen führen. Ausschlaggebend hierfür seien lange Lagerzeiten bei Feuchtigkeit sowie der Kontakt mit Inhaltsstoffen des Verpackungsmaterials. Allein durch eine bloße Inaugenscheinnahme der Patronen sei deren Funktionsfähigkeit nicht zu beurteilen. Korrodierte Munition müsse entsorgt werden.

Das Bundesverteidigungsministerium geht davon aus, dass 40 % der 227 Millionen Patronen im Wert von rund 46 Mio. Euro unbrauchbar sind. Dies ist durch die bisherigen Sichtungsergebnisse belegt. Eine noch größere Menge schadhafter Munition kann die Bundeswehr nicht ausschließen.

Verschiedene Truppenteile der Bundeswehr teilten dem Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen mit, dass die Gewehrmunition kontingentiert und die Schießausbildung dadurch eingeschränkt werde.

Die Bundeswehr beabsichtigt, 25 Millionen neue Patronen zu beschaffen, um die Versorgungssicherheit zu erhöhen. Dadurch entstehen zusätzliche Ausgaben von voraussichtlich 17 Mio. Euro.

## 65.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesverteidigungsministerium seine Zusage, die Munitionsüberwachung zu verbessern, nicht wirksam umgesetzt hat. Fast zehn Jahre nach den ersten Hinweisen hat die Bundeswehr noch immer keine wirksame Munitionsüberwachung eingeführt, um den Zustand der gelagerten Munition rechtzeitig erkennen und Schäden vermeiden zu können. Insbesondere ist nicht sichergestellt, dass ältere vor neu beschaffter Munition verbraucht wird.

Da nach Einschätzung der Bundeswehr 40 % der Gewehrmunition schadhaft sind sowie 25 Millionen neue Patronen gekauft werden müssen, beläuft sich der Schaden inzwischen auf mindestens 63 Mio. Euro. Eine noch größere Menge unbrauchbarer Munition ist nicht auszuschließen. Hinzu kommt der erhebliche Aufwand für das manuelle Sortieren und Neuverpacken der Gewehrmunition.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Munitionsüberwachung umgehend so zu gestalten, dass weitere Lagerschäden vermieden werden und die Ausbildungs- und Einsatzfähigkeit der Bundeswehr nicht gefährdet wird.

## 65.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat betont, dass die Munitionsüberwachung ausreichend sei, um die Nutzungssicherheit und Funktionsfähigkeit der Munition sicherzustellen. Auf eine pauschale Entsorgung vorhandener Munitionsaltbestände werde verzichtet. Die Korrosionsschäden an der Gewehrmunition seien auf eine nicht geeignete Verpackung der Patronen in Verbindung mit langen Lagerzeiten zurückzuführen. Sie seien nicht Folge einer unzureichenden Munitionsüberwachung. Die Munitionsbestände würden sukzessive gesichtet und in den nächsten Jahren soweit möglich aufgebraucht. Damit hofft das Bundesverteidigungsministerium, noch 60 % der Altbestände an Munition retten zu können.

Nach Einschätzung des Bundesverteidigungsministeriums sei der derzeitige Bestand geprüfter Gewehrmunition für den Einsatz noch unkritisch. Für die Schießausbildung werde die Gewehrmunition kontingentiert zugewiesen. Die Versorgung der Streitkräfte für ihre Einsatzvorbereitung sei jedoch sichergestellt. Außerdem werde sich die Versorgungslage durch den Kauf von 25 Millionen neuen Patronen verbessern.

## 65.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nach wie vor, dass die Maßnahmen der Bundeswehr ausreichend sind, jederzeit Aussagen über den Zustand gelagerter Munition treffen zu können. Der große Überbestand und unzureichende Verfahren haben wesentlich dazu beigetragen, dass große Mengen der Munition zu lange gelagert wurden und verrottet sind. Hätte die Bundeswehr rechtzeitig nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes ihre Munitionsüberwachung wirksam gestaltet, wären ihr die seit



Jahren bestehenden Probleme nicht verborgen geblieben. Stattdessen braucht sie Jahre, um das gesamte Ausmaß des Schadens zu erfassen.

Die Kontingentierung der Munition macht bereits deutlich, dass sie für die Ausbildung nicht im gewünschten Umfang zur Verfügung steht. Die Ungewissheit über den Zustand der noch nicht gesichteten 180 Millionen Patronen führt trotz des Überschusses an Munition dazu, dass erst eine Nachbeschaffung in Millionenhöhe die Versorgungslage der Bundeswehr sicherstellt. Für den Bundesrechnungshof ist nicht erkennbar, ob es gelingt, 60 % der Altbestände an Munition zu retten. Misslingt dies, ist der entstandene Schaden noch größer.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dringend, seine seit langem bekannten Empfehlungen umzusetzen. Das Bundesverteidigungsministerium sollte umgehend eine wirksame Überwachung der Munition durchsetzen, Munitionsaltbestände auf den notwendigen Bedarf reduzieren sowie die Munitionslagerung verbessern.

**66 Bundeswehr hat noch immer zu viele**  
**Kat. B Konservierungs- und Verpackungs-**  
**anlagen**  
(Kapitel 1403 Titel 532 01 und  
Kapitel 1407 Titelgruppe 01)

**66.0**

*Die Bundeswehr konserviert und verpackt auch geringwertiges Wehrmaterial in eigens dafür vorgesehene Anlagen. Hochwertiges Wehrmaterial lagert sie hingegen zum Teil über mehrere Jahre ohne geeignete Verpackung. Würde die Bundeswehr nur einsatzwichtiges und hochwertiges Wehrmaterial konservieren und verpacken, könnte sie wenigstens zwei der insgesamt sechs Anlagen aufgeben und so jährlich mindestens 1 Mio. Euro einsparen.*

**66.1**

Wehrmaterial ist so zu lagern, dass es lange einsatz- und gebrauchsfähig bleibt. Die Bundeswehr beschafft Material grundsätzlich in größeren Gebinden und einfachen Verpackungen, um Kosten zu sparen. Sie beruft sich dabei auf eine interne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 1999. Um Schäden an Wehrmaterial, z. B. durch Witterungseinflüsse oder Schädlingsbefall, zu vermeiden, konserviert und verpackt die Bundeswehr ihr Wehrmaterial selbst. Sie unterhält dazu in sechs ihrer Lagereinrichtungen Konservierungs- und Verpackungsanlagen. Die Technik der Anlagen stammt zum Teil aus den 1960er-Jahren. Die Anlagen sind personell annähernd gleich ausgestattet.

Im Jahr 1997 hatte der Bundesrechnungshof erstmals die Wirtschaftlichkeit der Konservierung und Verpackung von Wehrmaterial geprüft. Er hatte dabei festgestellt, dass die Verpackungsanlagen nicht ausgelastet und Vorschriften nicht aktuell waren. Außerdem hatte die Bundeswehr die Kosten unzulänglich erfasst. Das Bundesverteidi-

gungsministerium hatte zugesagt, die Mängel zu beseitigen.

Im Jahr 2002 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das Bundesverteidigungsministerium die Mängel bei der Konservierung und Verpackung entgegen seiner Zusicherung nicht beseitigt hatte.

Im Jahr 2011 prüfte der Bundesrechnungshof die Konservierung und Verpackung erneut. Er stellte fest, dass die Bundeswehr in ihren Konservierungs- und Verpackungsanlagen Wehrmaterial nach eigenen Vorgaben verpacken ließ, wenn die Verpackung des Herstellers nicht ausreichend war. So wurden Dichtungen, Schrauben, Muttern oder Unterlegscheiben in größeren Gebinden und einfachen Verpackungen gekauft, um Preisvorteile zu nutzen. Diese geringwertigen Artikel wurden in den Konservierungs- und Verpackungsanlagen in kleinere Gebinde oder andere Behältnisse umverpackt. Der hierdurch verursachte Personal- und Materialaufwand erhöhte z. B. die Kosten für eine Packung Schrauben von 10 Euro auf 27 Euro. Andererseits lagerte die Bundeswehr teures und einsatzwichtiges Material über mehrere Jahre ohne geeignete Verpackung. Dies betraf u. a. Fahrzeugachsen im Wert von 1,87 Mio. Euro, Dieselmotoren im Wert von 300 000 Euro sowie Motorraumabdeckungen im Wert von fast 100 000 Euro.

Um alle Konservierungs- und Verpackungsanlagen gleichmäßig auszulasten, steuerte die Bundeswehr Verpackungsaufträge von stark belasteten zu weniger ausgelasteten Anlagen um. Sowohl hochwertiges Wehrmaterial, z. B. Stromerzeugungsaggregate, als auch geringwertige Artikel, wie 33 000 Reinigungsbürsten im Wert von je 0,13 Euro und 26 700 Farbrollen im Wert von je 0,23 Euro, transportierte sie dazu über mehrere hundert Kilometer von einer Anlage zur anderen. Nach dem Verpacken transportierte sie die Artikel wieder zum Ausgangsdepot zurück.

**66.2**

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr einerseits geringwertige Artikel mit hohem Aufwand konserviert und verpackt. Andererseits lagert sie hochwertiges Wehrmaterial zum Teil jahrelang ohne geeignete Verpackung, sodass hierdurch erhebliche Schäden entstehen können. Der Prozess der Konservierung und Verpackung ist noch immer nicht den tatsächlichen Bedürfnissen angepasst, unzweckmäßig und unwirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof hat dies auf unzureichende Kostenerfassung, veraltete Vorgaben und falsche Prioritäten zurückgeführt. Darüber hinaus hat die Bundeswehr die personelle und materielle Ausstattung der Anlagen nicht dem tatsächlichen Bedarf angepasst. Die ungleichmäßige Auslastung führt zu vermeidbaren Transporten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen zu untersuchen, ob die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 1999 heute noch gelten. Das Bundesverteidigungsministerium sollte bei Beschaffungen vorab prüfen, ob eine auf die Anforderungen der Bundeswehr abgestimmte Verpa-



ckung durch den Hersteller möglich ist, um den Aufwand in ihren Konservierungs- und Verpackungsanlagen zu verringern. Insbesondere geringwertige Artikel sollte die Bundeswehr nicht selbst neu verpacken. Die bundeswehreigene Konservierung und Verpackung sollte auf hochwertiges und einsatzwichtiges Wehrmaterial beschränkt werden. So könnte die Bundeswehr wenigstens auf zwei ihrer Konservierungs- und Verpackungsanlagen verzichten und jährlich mindestens 1 Mio. Euro einsparen.

### 66.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat eingeräumt, dass im Prozess Konservierung und Verpackung Optimierungspotenzial vorhanden ist. Es habe bereits Lösungen zur Reduzierung von Konservierungs- und Verpackungsmaßnahmen erarbeitet und wolle diese umsetzen. Insbesondere für die Lagerung von höherwertigem Wehrmaterial will es schnell eine Lösung finden. Allerdings könne es derzeit die Frage nicht beantworten, ob eine geringere Anzahl von Konservierungs- und Verpackungsanlagen ausreiche. Dies sei u. a. abhängig von der bevorstehenden Neuausrichtung der Bundeswehr. Der Prozess der Konservierung und Verpackung werde aber einer umfassenden Prüfung unterzogen.

### 66.4

Der Bundesrechnungshof hält es für unwirtschaftlich, weiterhin alle Konservierungs- und Verpackungsanlagen zu betreiben. Die Bundeswehr kann schon jetzt mindestens zwei ihrer Anlagen aufgeben, da auch aufgrund der bevorstehenden Verkleinerung der Bundeswehr der Umfang des zu verpackenden Materials zurückgehen wird. Die Bundeswehr sollte deshalb sofort beginnen, den Prozess der Konservierung und Verpackung zu verbessern. Dabei sollte sie insbesondere

- Überkapazitäten abbauen,
- fehlerhafte Verfahren abstellen,
- angemessene Prioritäten setzen und
- auf überflüssige Transporte verzichten.

## 67 Bundeswehr verwendet gesundheits-schädlichen Kraftstoff trotz besserer Alternativen

### 67.0

*Die Bundeswehr betankt unbemannte Fluggeräte mit einem Kraftstoff, der die Gesundheit der Soldatinnen und Soldaten gefährdet und die Umwelt belastet. Sie könnte stattdessen einen leicht verfügbaren und weniger gefährlichen Kraftstoff nutzen, der zudem wesentlich länger lagerfähig ist und den Wartungsaufwand für die Motoren halbiert.*

### 67.1

Die Bundeswehr führte im Jahr 2000 ein fliegendes unbemanntes Lageaufklärungssystem (LUNA) ein. Es besteht

u. a. aus zwei Bodenkontrollstationen und ferngesteuerten, mit Tag- und Nachtkameras ausgestatteten Fluggeräten. Die Bundeswehr setzt das System LUNA in der Ausbildung und im Auslandseinsatz ein.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Einführung und Nutzung des Systems LUNA. Er stellte fest, dass die Bundeswehr die Motoren der Fluggeräte mit dem verbleiten Kraftstoff Aviation Gasoline (AVGAS) betankt. AVGAS ist als hochentzündlicher, gesundheitsschädlicher und umweltgefährdender Gefahrstoff eingestuft. Er kann das Blutbild schädigen und Krebs erzeugen. Beim Umgang mit AVGAS sind besondere Sicherheitsbestimmungen zu beachten. Trotz Anweisung trugen die Soldatinnen und Soldaten nicht immer die vorgeschriebene und bereitgestellte Schutzbekleidung. Der Kraftstoff ist bis zu sechs Monate haltbar und muss danach durch ein Entsorgungsunternehmen beseitigt werden.

AVGAS verursacht beim Verbrennen schädliche Abgase sowie Rückstände im Motor. Die Motoren der Fluggeräte des Systems LUNA müssen daher bereits nach 50 Betriebsstunden gewartet werden. Die Bundeswehr lässt die Fluggeräte beim Hersteller des Systems warten. In den Jahren 2008 und 2009 gab sie hierfür rund 450 000 Euro aus.

Der Hersteller des Systems LUNA betreibt seine eigenen Fluggeräte seit Mitte 2007 mit dem handelsüblichen giftklassenfreien Petroleumprodukt Alkylat. Es ist weniger gesundheitsschädlich und umweltgefährlich als AVGAS. Es kann zudem lange gelagert werden. Bei der Verbrennung entstehen kaum Rückstände im Motor. Wird der Motor mit Alkylat betrieben, ist die Wartung nach 100 Betriebsstunden fällig.

Im Januar 2008 gab die für die Zulassung von Luftfahrtgerät zuständige Wehrtechnische Dienststelle der Bundeswehr Alkylat für den Betrieb der Fluggeräte des Systems LUNA frei. Die Bundeswehr betankte die Fluggeräte dennoch weiter mit AVGAS, da sie die Voraussetzungen für eine qualitätsgesicherte Versorgung mit Alkylat noch nicht geschaffen hatte.

Für militärische Geräte sollen grundsätzlich nur standardisierte Betriebsstoffe verwandt werden (Single-Fuel-Policy). Ausnahmen muss das Wehrwissenschaftliche Institut der Bundeswehr genehmigen. Dieses bewertet u. a. Betriebsstoffe, erarbeitet hierfür Qualitätssicherungsverfahren und nimmt die Betriebsstoffe in die Betriebsstoffliste der Bundeswehr auf. Qualitätssicherungsverfahren sollen die einwandfreie Qualität der beschafften Betriebsstoffe und damit die Einsatzfähigkeit und Betriebssicherheit der Geräte sicherstellen. Die Aufnahme in die Betriebsstoffliste und das Qualitätssicherungsverfahren sind Voraussetzungen für eine zentrale und qualitätsgesicherte Beschaffung von Alkylat.

### 67.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr AVGAS noch immer verwendet, obwohl sie eine weniger gefährliche Alternative hat. Spätestens nach der Freigabe im Jahr 2008 hätte die Bundeswehr den alterna-

tiven Kraftstoff Alkylat aus Gesundheits- und Umweltaspekten einsetzen müssen. Sie hat so über Jahre hinweg unnötig Gesundheitsrisiken für die Soldatinnen und Soldaten hingenommen.

Die Bundeswehr hat auch wirtschaftliche Aspekte außer Acht gelassen. Da Alkylat die Wartungsintervalle für die Motoren verlängert, hätte die Bundeswehr zum einen die Ausgaben für die Wartung reduzieren können. Zum anderen hätte sie die Fluggeräte damit länger einsetzen können. Möglichst lange Einsatzzeiten sind besonders für die Auslandseinsätze anzustreben, zumal die Fluggeräte unter hohen Ausgaben für die Wartung zum Hersteller nach Deutschland gebracht werden müssen.

Die Bundeswehr hätte die bereits nach 50 Betriebsstunden in den Jahren 2008 und 2009 fälligen 450 000 Euro für die Wartung der Motoren vermeiden können. Zudem hätte sie mit Alkylat Ausgaben für die Entsorgung sparen können, da Alkylat sehr lange lagerfähig ist.

Wegen der deutlich geringeren Gesundheitsgefährdungen, der niedrigeren Schadstoffbelastungen und der Einsparungen bei der Motorenwartung und der Kraftstoffversorgung hat der Bundesrechnungshof daher gefordert, künftig für alle Fluggeräte des Systems LUNA ausschließlich Alkylat zu verwenden. Er hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, die hierzu erforderlichen Maßnahmen einzuleiten. Die Bundeswehr sollte zudem prüfen, ob auch in anderen Fluggeräten statt des AVGAS weniger gesundheits- und umweltschädliche Kraftstoffe verwendet werden können.

### 67.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat bestätigt, dass die für die Zulassung von Luftfahrtgerät zuständige Wehrtechnische Dienststelle Alkylat bereits im Jahr 2008 für die Fluggeräte des Systems LUNA freigegeben habe. AVGAS habe aber zunächst weiter genutzt werden müssen, da die Rahmenbedingungen zur Nutzung von Alkylat noch nicht geschaffen worden seien. Erst nachdem sich der Hersteller des Systems LUNA Anfang 2010 bereit erklärt habe, die qualitätsgesicherte Versorgung der Bundeswehr zu übernehmen, habe die Bundeswehr den Probetrieb mit Alkylat im Ausbildungszentrum für das Bedienpersonal freigeben können. Aufgrund der geltenden Single-Fuel-Policy der Bundeswehr könne derzeit nur der Hersteller des Systems eine qualitätsgesicherte Versorgung gewährleisten. Die Bundeswehr werde zeitnah zusammen mit diesem Hersteller die ausschließliche Nutzung des Kraftstoffes Alkylat für alle Fluggeräte des Systems sicherstellen. Neben der erforderlichen Katalogisierung von Alkylat habe es die Beschaffung eingeleitet. Es werde zudem prüfen, ob Alkylat in weiteren unbemannten Fluggeräten eingesetzt werden könne.

### 67.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundeswehr Alkylat in den Fluggeräten des Systems LUNA im Ausbildungszentrum einsetzt und anstrebt, künftig diesen Kraftstoff ausschließlich zu nutzen. Das Bundesvertei-

gungsministerium äußert sich jedoch nicht dazu, wann dieses Ziel erreicht sein wird. Alkylat zunächst im Ausbildungszentrum zu erproben, überzeugt nicht angesichts der langjährigen Erfahrungen des Herstellers mit diesem Kraftstoff. Dies kann die weitere Verzögerung der Einführung von Alkylat nicht rechtfertigen.

Das Bundesverteidigungsministerium erläutert auch nicht, welche Maßnahmen es ergriffen hat, um unabhängig vom Hersteller des Systems LUNA die zentrale qualitätsgesicherte Versorgung mit Alkylat zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit mit dem Hersteller des Systems ist dazu nicht zwingend erforderlich. Da Alkylat ein marktgängiges Produkt ist, empfiehlt der Bundesrechnungshof, den Kraftstoff im Wettbewerb von Kraftstoffherstellern zu beschaffen. Das Bundesverteidigungsministerium sollte schnellstmöglich die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine zentrale qualitätsgesicherte Versorgung mit Alkylat in der Bundeswehr schaffen. Dazu gehört u. a., dass das Wehrwissenschaftliche Institut der Bundeswehr das Qualitätssicherungsverfahren unverzüglich erarbeitet und damit die Qualitätssicherung des beschafften Kraftstoffes gewährleistet.

Schließlich bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Empfehlung, auch in anderen Fällen zu prüfen, ob AVGAS durch einen weniger gefährlichen Kraftstoff ersetzt werden kann. Er wird die hierzu vom Bundesverteidigungsministerium angekündigten Prüfungen weiter verfolgen.

## Bundesministerium für Gesundheit (Einzelplan 15)

### 68 Entwicklung des Einzelplans 15 Kat. A

#### 68.1 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, Arzneien, Medizinprodukten, Heil- und Betäubungsmitteln sowie bei der Krankheitsbekämpfung. Das Bundesgesundheitsministerium gestaltet den rechtlichen Rahmen der Organtransplantation, der künstlichen Befruchtung sowie der Untersuchung und künstlichen Veränderung von Erbinformationen. Im Bundesgesundheitsministerium angesiedelt sind außerdem die Geschäftsstellen der Drogenbeauftragten und des Patientenbeauftragten der Bundesregierung.

Im Haushaltsjahr 2010 fielen im Einzelplan 15 Ausgaben von 16,1 Mrd. Euro an. Dies entsprach 5,3 % der Ausgaben im Gesamthaushalt des Bundes. Den ganz überwiegenden Teil machten mit 15,7 Mrd. Euro die Zahlungen an den Gesundheitsfonds aus. Die Einnahmen betrugen 134,5 Mio. Euro. Dies waren fast 60 Mio. Euro mehr als veranschlagt, aber 25 Mio. Euro weniger als im Vorjahr.

Tabelle 68.1

**Übersicht über den Einzelplan 15  
Bundesministerium für Gesundheit**

|                                                | 2010<br>Soll               | 2010<br>Ist        | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|------------------------------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                | in Mio. Euro               |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                       | 16 126                     | 16 136             | 10,0                        | 15 777       | 14 483                        | -8                            |
| darunter:                                      |                            |                    |                             |              |                               |                               |
| • Verwaltungsausgaben Ministerium              | 62,0                       | 55,5               | -6,5                        | 57,0         | 55,6                          | -2                            |
| • Gesundheitsfonds                             | 15 700                     | 15 700             | 0                           | 15 300       | 14 000                        | -8                            |
| • Institutionelle Förderung und<br>Zuwendungen | 44,0                       | 41,7               | -2,3                        | 44,0         | 45,7                          | 4                             |
| • Gesundheitliche Aufklärung                   | 39,8                       | 39,1               | -0,7                        | 34,6         | 29,8                          | -14                           |
| • Internationale Aufgaben                      | 34,1                       | 35,9               | 1,8                         | 31,3         | 33,3                          | 6                             |
| • Ressortforschung und<br>Modellmaßnahmen      | 24,7                       | 18,7               | -6,0                        | 25,6         | 31,8                          | 24                            |
| • Gesetzliche Leistungen                       | 6,4                        | 5,4                | -1,0                        | 31,6         | 6,2                           | -80                           |
| Einnahmen des Einzelplans                      | 76,0                       | 134,5              | 58,5                        | 83,0         | 92,4                          | 11                            |
| darunter:                                      |                            |                    |                             |              |                               |                               |
| • Gebühren im Arzneimittelbereich              | 69,9                       | 97,5               | 27,6                        | 77,2         | 86,6                          | 12                            |
| • Sponsoring                                   | 0                          | 21,4               | 21,4                        | 0            | 0                             | 0                             |
| Verpflichtungsermächtigungen                   | 146,2 <sup>a</sup>         | 129,9              | -16,3                       | 71,5         | 81,7                          | 14                            |
|                                                | <b>Planstellen/Stellen</b> |                    |                             |              |                               | <b>in %</b>                   |
| Personal                                       | 2 627                      | 2 476 <sup>b</sup> | -151                        | 2 596        | 2 597                         | 0                             |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>b</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 15; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 15.

Das Bundesgesundheitsministerium verfügt in seinem Geschäftsbereich über fünf nachgeordnete Behörden. Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und das Paul-Ehrlich-Institut überwachen Arzneimittel, Medizinprodukte, Impfstoffe und Sera und sind für deren Zulassung verantwortlich. Das Robert-Koch-Institut befasst sich vor allem mit der Gesundheitsberichterstattung und der Erforschung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Vorrangige Aufgaben liegen in der wissenschaftlichen Untersuchung, der epidemio-

logischen und medizinischen Analyse sowie der Bewertung von Krankheiten mit hoher Gefährlichkeit, hohem Verbreitungsgrad oder hoher öffentlicher oder gesundheitspolitischer Bedeutung. Das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information unterhält medizinische Datenbanken, während die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung die Bürgerinnen und Bürger über eine gesunde Lebensweise und Gesundheitsrisiken wie AIDS oder Drogen- und Suchtmittelmissbrauch informiert.

Tabelle 68.2

**Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit**

| Behörde                                                           | Einnahmen 2010 (Ist) | Ausgaben 2010 (Ist) | Planstellen/<br>Stellen (Ist)<br>am 1. Juni 2010 |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------|--------------------------------------------------|
|                                                                   | in Mio. Euro         |                     |                                                  |
| Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung                     | 0,3                  | 17,3                | 93                                               |
| Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information | 2,0                  | 11,3                | 99                                               |
| Paul-Ehrlich-Institut                                             | 23,6                 | 56,0                | 421                                              |
| Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte               | 82,4                 | 64,4                | 792                                              |
| Robert-Koch-Institut                                              | 6,6                  | 70,9                | 549                                              |

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 15.

## 68.2 Haushaltsentwicklung

Die Zahlungen an den Gesundheitsfonds sind verantwortlich für den in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden Aufwuchs der Ausgaben im Einzelplan 15. Im Jahr 2011 fallen bei den gesetzlichen Leistungen zudem einmalig 25,2 Mio. Euro an, die die Stiftung zur Unterstützung der durch Blutprodukte HIV-infizierten Personen erhalten soll. Im Jahr 2012 wird der Sollansatz in etwa wieder das Niveau von 2010 erreichen und 6,2 Mio. Euro betragen. Überplanmäßige Ausgaben für internationale Aufgaben im Jahr 2010 gingen auf Wechselkursveränderungen zurück, die sich vor allem beim Beitrag für die Weltgesundheitsorganisation (WHO) auswirkten.

## 68.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

### 68.3.1 Gesundheitsfonds

Seit dem Jahr 2004 leistet der Bund Zuschüsse, um die Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen pauschal abzugelten. Die Zuschüsse betrugen 1 Mrd. Euro im Jahr 2004 und stiegen bis zum Jahr 2010 auf 15,7 Mrd. Euro an. Für das Jahr 2011 sind 15,3 Mrd. Euro veranschlagt.

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 zurzeit 15,5 % des Brutto-Arbeitsentgeltes, davon zahlen die Arbeitnehmer 8,2 %, die Arbeitgeber 7,3 %. Die Krankenkassen erhalten aus dem Gesundheitsfonds Zuweisungen, um ihre Ausgaben zu decken. Reichen die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds den Krankenkassen dazu nicht aus, so haben sie von ihren Mitgliedern einen Zusatzbeitrag zu erheben.

2010 überwies der Gesundheitsfonds an die Krankenkassen 170,3 Mrd. Euro. Dem standen Einnahmen des Fonds in Höhe von 174,5 Mrd. Euro gegenüber. Der Gesund-

heitsfonds muss in vier jährlichen Schritten bis Ende 2012 eine Liquiditätsreserve von mindestens 3 Mrd. Euro aufbauen und anschließend vorhalten. Durch die höheren Einnahmen konnte diese Mindestreserve bereits mit Ablauf des Jahres 2010 erreicht werden. Noch nicht entschieden ist, ob aus dem Überschuss des Jahres 2010 das Defizit des Gesundheitsfonds des Jahres 2009 von 2,5 Mrd. Euro gedeckt werden muss. Dies würde die Liquiditätsreserve verringern.

Nach offiziellen Schätzungen vom September 2010 wird der Gesundheitsfonds im Jahr 2011 insgesamt 181,6 Mrd. Euro einnehmen. Zugewiesen wird den Krankenkassen ein Betrag von 178,9 Mrd. Euro. Damit würde der Gesundheitsfonds einen Überschuss von 2,7 Mrd. Euro erzielen. Den Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds von 178,9 Mrd. Euro stehen Ausgaben der Krankenkassen von 178,7 Mrd. Euro gegenüber. Werden diese Eckdaten erreicht, sind die Gesamtausgaben der Krankenkassen auskömmlich finanziert.

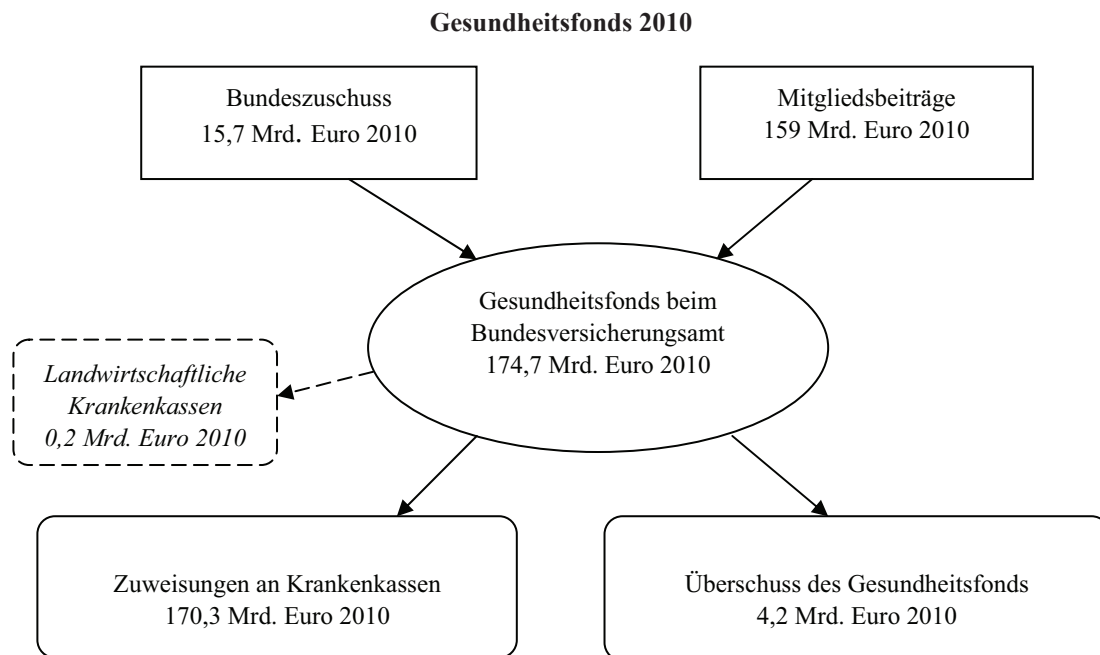
Wegen der anhaltenden positiven Wirtschaftsentwicklung werden die Einnahmen des Gesundheitsfonds im Jahr 2011 voraussichtlich höher sein als erwartet. Schätzungen vom August 2011 gehen davon aus, dass der Überschuss im Gesundheitsfonds Ende des Jahres 2011 nicht bei 2,7 Mrd. Euro, sondern bei 4,5 Mrd. Euro liegen wird. In der Summe ergäbe sich für die Jahre 2010 und 2011 damit ein Überschuss von 8,9 Mrd. Euro. Davon sind allerdings folgende Posten abzuziehen:

- der Aufbau der Liquiditätsreserve von mindestens 3 Mrd. Euro,
- ein einmaliger Bundeszuschuss von 2 Mrd. Euro als erste Tranche für den Sozialausgleich, der im Fonds verbleiben soll, sowie
- der Defizitausgleich aus dem Jahr 2009 von 2,5 Mrd. Euro.

Wird dies berücksichtigt, verbliebe im Gesundheitsfonds ein Überschuss von rund 1,4 Mrd. Euro.



Abbildung 68.1



Der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds bleibt unverändert im Jahr 2011 bei 15,3 Mrd. Euro, ab dem Jahr 2012 hat sich der Bund verpflichtet, jährlich gleichbleibende Zuschüsse von 14 Mrd. Euro zu zahlen.

Zum 1. Januar 2011 bestanden noch 156 Krankenkassen. In ihnen waren 70 Millionen Menschen versichert. Davon waren 52 Millionen Mitglieder und 18 Millionen beitragsfrei mitversicherte Familienangehörige.

Die Krankenkassen stellen den Versicherten Leistungen zur Verfügung, um die Gesundheit zu erhalten, wiederherzustellen oder den Gesundheitszustand zu bessern. Dabei haben sie das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten. Auf die Hauptleistungsbereiche ärztliche Behandlung (inklusive zahnärztlicher Behandlung), Arzneimittel, Krankengeld und Kosten für die Behandlung im Krankenhaus entfallen jährlich mehr als 80 % der gesamten Ausgaben der Krankenkassen. Den größten Anteil machen die Kosten für Krankenhausbehandlung mit rund einem Drittel aller Ausgaben aus. Die reinen Verwaltungsausgaben der Krankenkassen betragen rund 5 %.

Aufgrund des Bundeszuschusses, der über die Zuweisungen des Gesundheitsfonds an die Krankenkassen fließt, besitzt der Bundesrechnungshof ein Prüfungsrecht bei den Krankenkassen. Er prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Krankenkassen, ihrer Verbände und Arbeitsgemeinschaften. Die Krankenkassen erfüllen ihre Aufgaben, indem sie in vertragliche Beziehungen zu den Leistungserbringern treten. Leistungserbringer sind dabei vor allem die niedergelassenen Ärzte, Apotheken, Pharmaindustrie und Krankenhäuser. Infolge des Prüfungsrechts kann der Bundesrechnungshof zwar die vertraglichen Beziehungen der Krankenkassen zu den Leistungserbringern prüfen, nicht aber die Leistungserbringer selbst.

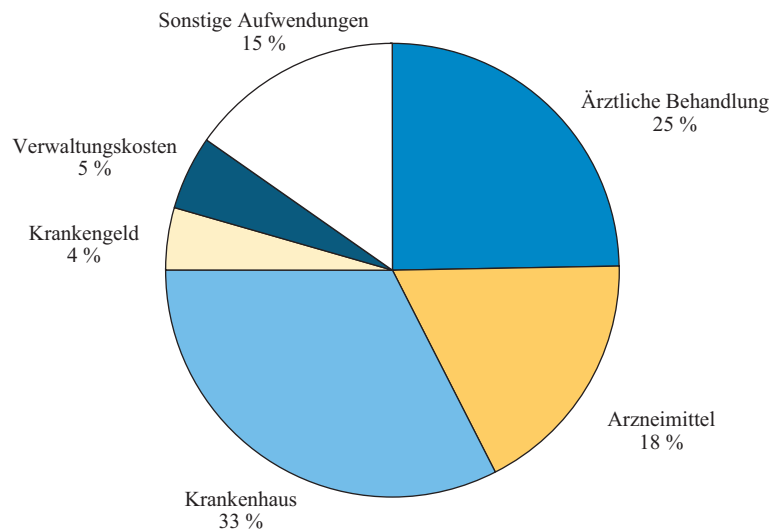
In seinen Bemerkungen 2009 hat der Bundesrechnungshof sich u. a. zum deutlichen Anstieg der Vergütungen der Vorstände von Krankenkassen geäußert. Er hat gefordert, dass die Aufsichtsbehörden der Krankenkassen Maßstäbe für eine angemessene und einheitliche Bezahlung der Vorstände entwickeln. Im Jahr 2010 hat er bemängelt, dass Präventionskurse häufig nicht den Qualitätsanforderungen entsprechen und ihre dauerhafte Wirksamkeit nicht hinreichend belegt ist. Er hat dazu empfohlen, präzise Qualitätsstandards für Präventionskurse festzulegen und ihre Qualität überprüfen zu lassen. In einer weiteren Bemerkung hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Abrechnungen der Krankenhäuser an die Krankenkassen häufig fehlerhaft und zu hoch sind, da das Abrechnungssystem zu komplex ist. Er hat sich für ein einfacheres Abrechnungssystem, Anreize für ein korrektes Abrechnungsverhalten und effektivere Prüfverfahren eingesetzt.

### 68.3.2 Zuwendungen

Im Haushaltsjahr 2010 vergab das Bundesgesundheitsministerium Zuwendungen und Zuweisungen von 44 Mio. Euro. Daran hatten die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft mit 32 Mio. Euro den größten Anteil. Es handelt sich um von Bund und Ländern gemeinsam finanzierte Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

Abbildung 68.2

**Ausgabenanteile der Gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2010**



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit.

Die ressortübergreifende Abstimmung, die Kontrolle und die Steuerung der Vergabe von Zuwendungen haben sich durch die vor einigen Jahren eingeführte Zuwendungsdatenbank des Bundes verbessert. Das Bundesgesundheitsministerium hat – wie andere Bundesministerien auch – die Bewilligung, Auszahlung und Prüfung der Zuwendungen zum größten Teil auf das Bundesverwaltungsamt übertragen. Auf diese Weise kann es sich stärker auf ministerielle Aufgaben konzentrieren.

Der Bundesrechnungshof prüft das Zuwendungsgeschehen kontinuierlich. Zum Beispiel untersuchte er, ob die Zuwendungsziele eindeutig formuliert waren und ob das Bundesgesundheitsministerium die Zielerreichung kontrollierte. In einem Fall führten die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes sowie das Ergebnis einer Evaluierung durch die Leibniz-Gemeinschaft dazu, dass der Bund sich aus der Förderung eines Instituts zurückziehen wird.

### 68.3.3 Gesundheitliche Aufklärung

Im Jahr 2010 betrugen die Ausgaben für gesundheitliche Aufklärung 39 Mio. Euro. Finanzielle Schwerpunkte lagen bei der AIDS-Aufklärung (13 Mio. Euro), der allgemeinen gesundheitlichen Aufklärung (10 Mio. Euro) und der Drogenaufklärung (8 Mio. Euro). Diese Aufgabe liegt im Wesentlichen in den Händen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.

### 68.3.4 Internationale Aufgaben

In der internationalen Zusammenarbeit zielt die Bundesregierung vor allem darauf ab, Infektionskrankheiten zu bekämpfen, die Kinder- und Muttergesundheit zu verbessern, nationale Gesundheitssysteme weltweit zu stärken

sowie Pandemiegefahren vorzubeugen. Der überwiegende Teil der Ausgaben für internationale Aufgaben im Einzelplan 15 entfiel im Jahr 2010 mit 30,4 Mio. Euro auf den deutschen Beitrag zur WHO. Deutschland trägt mit 8,6 % den drittgrößten Anteil am Etat der WHO. Es hat seit dem Jahr 2009 wieder für drei Jahre einen Sitz im Exekutivrat der WHO.

### 68.3.5 Ressortforschung und Modellvorhaben

Die Ausgaben für Ressortforschung und Modellvorhaben beliefen sich im Jahr 2010 auf 19 Mio. Euro. Sie sind zu einem großen Teil bei Kapitel 1501 Titel 544 01 (dem eigentlichen Ressortforschungstitel), aber auch in weiteren Kapiteln des Einzelplans veranschlagt. Zu den Forschungsschwerpunkten zählen unter anderem der Drogen- und Suchtmittelmissbrauch, AIDS und neue Infektionskrankheiten, eine verbesserte Versorgung chronisch Kranker und Pflegebedürftiger, die Arzneimitteltherapiesicherheit, Qualitätssicherung im Gesundheitswesen sowie Kindergesundheit.

Das Bundesgesundheitsministerium befindet sich mit seiner Ressortforschung in einer Umbruchphase. Im Jahr 2006 führte es eine systematische Planung und Erfolgskontrolle ein, die folgende Schritte umfasst: Forschungsvorhaben sind nach standardisierten Vorgaben zu planen und entsprechende Konzepte gemäß den vorgegebenen Schwerpunkten zu erstellen. Die Projekte sind im Wettbewerb zu vergeben, einer standardisierten Erfolgskontrolle zu unterziehen und schließlich ressortintern auszuwerten. Mit Wirkung vom 1. Januar 2009 übertrug das Bundesgesundheitsministerium einem Projektträger für zunächst vier Jahre die Trägerschaft für Aufgaben der Ressortforschung im Einzelplan 15.

## **68.4 Wesentliche Einnahmenbereiche**

### **68.4.1 Gebühren im Arzneimittelbereich**

Die Gebühren – beispielsweise für die Zulassung von Arzneimitteln – sollen die Personal- und Sachausgaben für diese Tätigkeit decken. Die meisten Einnahmen im Haushaltsjahr 2010 erzielten das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte mit 81 Mio. Euro und das Paul-Ehrlich-Institut mit 16 Mio. Euro.

### **68.4.2 Sponsoring**

In den letzten Jahren machten die Einnahmen im Einzelplan 15 jeweils über die Hälfte aller im Bundeshaushalt vereinnahmten Sponsoringleistungen aus. Die Leistungen an das Bundesgesundheitsministerium hatten im Jahr 2010 einen Wert von 21,4 Mio. Euro. Davon erhielt es 10 Mio. Euro vom Verband der privaten Kranken- und Pflegeversicherung für Aufklärungskampagnen zu den Themen AIDS und Alkoholmissbrauch. Ferner überließ der Fachverband Außenwerbung mietfrei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung für ihre Kampagnen nicht vermarktete Plakatflächen im Wert von 10 Mio. Euro.

## **68.5 Ausblick**

Im Finanzplanungszeitraum sollen die Ausgaben des Einzelplans 15 im Einklang mit der angestrebten Haushaltskonsolidierung sinken. Konjunkturbedingte Sonderzahlungen an den Gesundheitsfonds sollen wegfallen, der Sockelzuschuss beträgt dann 14 Mrd. Euro jährlich. Aufgestockt werden die Mittel für Forschung, für die die Bundesregierung in den kommenden Jahren im gesamten Haushalt mehrere Milliarden Euro mehr ausgeben will. Im Geschäftsbereich des Bundesgesundheitsministeriums werden die Mittel für die Ressortforschung und die institutionell geförderten Institute der Leibniz-Gemeinschaft aufgestockt.

## **69 Millionenverluste bei Krankenkassen durch hohe Mieten und nicht benötigte Büroflächen**

(Kapitel 1502 Titel 636 06)

### **69.0**

*Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung sind durch zu große und zu teure Mietobjekte finanzielle Nachteile in Millionenhöhe entstanden. Die Aufsichtsbehörden erfahren zu spät von den Mietverträgen. Die Krankenkassen sollten verpflichtet werden, den Aufsichtsbehörden Mietverträge vorzulegen, bevor diese abgeschlossen oder geändert werden.*

### **69.1**

Der Bundesrechnungshof untersuchte Mietverträge von sieben Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) und einer Arbeitsgemeinschaft

der Gesetzlichen Krankenversicherung. Für drei der geprüften Krankenkassen errichtete derselbe Projektentwickler Bürogebäude.

Die geprüften Krankenkassen mieteten noch zu errichtende Bürogebäude langfristig. Dabei enthielten die Mietverträge folgende wesentliche Bestandteile:

- Mieten zwischen 14,30 Euro/m<sup>2</sup> und 15,80 Euro/m<sup>2</sup>. Die ortsüblichen Mieten lagen demgegenüber zwischen 7,30 Euro/m<sup>2</sup> und 12,50 Euro/m<sup>2</sup>.
- Laufzeiten von bis zu 20 Jahren ohne ordentliches Kündigungsrecht.
- Flächen, die den Bedarf der Krankenkassen überschritten und von vornherein nicht als Büros, sondern nur als Gaststätte oder für den Einzelhandel genutzt werden konnten.

Um die finanziellen Lasten abzumildern, vermieteten die Krankenkassen einen Teil der nicht genutzten Flächen weiter. Die Einnahmen lagen unter der Miete, die sie selbst an ihren Vermieter zahlen mussten. Hierdurch sowie durch Leerstände und hohe Mieten entstanden den Krankenkassen finanzielle Nachteile in Millionenhöhe. So mietete z. B. eine Krankenkasse in den Jahren 1998 bis 2003 von einem Projektentwickler insgesamt 32 000 m<sup>2</sup> in drei noch zu errichtenden Gebäuden. Sie selbst nutzte 13 459 m<sup>2</sup>. Die Mietverträge liefen über 13, 15 und 20 Jahre. Aus Untervermietungen mit geringeren Einnahmen konnte sie einen Teil der Miete refinanzieren. Für die übrigen Flächen musste sie Leerstände hinnehmen. Bis Ende 2010 entstanden der Krankenkasse finanzielle Nachteile von mindestens 6 Mio. Euro.

Eine andere Krankenkasse verpflichtete sich, von demselben Projektentwickler ab dem Jahr 2011 ein 20 000 m<sup>2</sup> großes zu errichtendes Gebäude zu mieten. Die angemieteten Büroflächen umfassen 18 933 m<sup>2</sup>. Eine vorab erstellte Bedarfsanalyse ging von einem Gesamtflächenbedarf der Krankenkasse von 8 000 m<sup>2</sup> aus. Sie hat nach der Vereinbarung eine Miete zu zahlen, die nach Einschätzung der Aufsichtsbehörde deutlich über der für Büroflächen üblichen Miete lag. Der Mietvertrag läuft über 15 Jahre. Keine der Parteien hat das Recht, den Vertrag ordentlich zu kündigen.

Zwei weiteren Krankenkassen entstanden ebenfalls finanzielle Nachteile, weil sie Mieten zahlten, die über dem ortsüblichen Niveau lagen. Die Verluste betrugen bei dem einen Vertrag 2,4 Mio. Euro, bei dem anderen 5,7 Mio. Euro.

Derzeit gibt es keine gesetzliche Verpflichtung für Krankenkassen, die Aufsichtsbehörden zu beteiligen, bevor sie einen Mietvertrag abschließen. Das Bundesversicherungsamt (BVA) hat als Aufsichtsbehörde für die Krankenkassen seines Zuständigkeitsbereiches Leitlinien verfasst, in denen es „bittet“, das BVA unter gewissen Voraussetzungen vor Abschluss eines Mietvertrages zu unterrichten. Nur in Einzelfällen folgten die Krankenkassen dieser Bitte.

Soweit Krankenkassen Gebäude errichten, erweitern oder umbauen wollen, haben Aufsichtsbehörden diese Vorhaben ab einem bestimmten Betrag zu genehmigen. Daneben unterliegen nach dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch weitere Vorgänge einem Genehmigungsvorbehalt, z. B. der Erwerb oder das Leasen von Grundstücken (§ 85 SGB IV).

## 69.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die von den geprüften Krankenkassen abgeschlossenen Mietverträge unwirtschaftlich waren. Krankenkassen sollten nur Immobilien anmieten, für die sie ortsübliche Mieten zahlen müssen. Zu lange Laufzeiten der Mietverträge ohne ordentliche Kündigungsmöglichkeiten verhindern, dass Krankenkassen auf gesetzliche oder wirtschaftliche Veränderungen, wie Fusionen (vgl. Bemerkung Nr. 70), reagieren können. Die Unwirtschaftlichkeit wird verstärkt, wenn große Gebäude angemietet werden, deren Bürofläche die Krankenkassen nur zu einem Teil benötigen. Die Folgen sind Untervermietungen, die nicht zum Kerngeschäft einer Krankenkasse gehören. Durch solche Geschäfte übernehmen Krankenkassen wirtschaftliche Risiken, die über Jahre hinweg zu finanziellen Nachteilen führen können.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Aufsichtsbehörden derzeit wirtschaftlich für die Krankenkassen nachteilige Mietverträge nicht verhindern können, weil sie erst nach Vertragsschluss von deren Existenz und Inhalt erfahren. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen sind dann in der Regel nicht mehr möglich. Mögliche Schadensersatzansprüche gegen Vorstand und Verwaltungsrat der Krankenkassen können bereits verjährt sein, wenn die zuständige Aufsichtsbehörde von den Mietverträgen erfährt.

Der Bundesrechnungshof hat Gegenmaßnahmen gefordert, um unwirtschaftliche Mietverträge in Zukunft zu verhindern. Er hat vorgeschlagen, Krankenkassen gesetzlich zu verpflichten, Mietvertragsentwürfe den Aufsichtsbehörden vorzulegen. Damit würde die Wirksamkeit der Mietverträge von der Genehmigung der Aufsichtsbehörden abhängig gemacht.

## 69.3

Das Bundesgesundheitsministerium hält eine gesetzliche Vorlage- und Genehmigungspflicht für Mietverträge vor Vertragsabschluss nicht für erforderlich. Die Aufsichtsbehörden hätten bereits jetzt die rechtliche Möglichkeit, von den Krankenkassen alle Unterlagen und Auskünfte zu fordern, um ihr Aufsichtsrecht ausüben zu können. Eine Vorlagepflicht sei nur dann gerechtfertigt, wenn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit regelmäßig und flächendeckend beim Abschluss von Mietverträgen nicht beachtet würden. Diese Feststellungen habe der Bundesrechnungshof nicht getroffen. Seine Stichprobe sei zu klein, um einen repräsentativen Einblick in die Mietverträge sämtlicher Krankenkassen zu vermitteln. Der Bundesrechnungshof habe in seine Prüfung

Krankenkassen einbezogen, die bei der Errichtung und Miete neuer Immobilien in einer bestimmten Region mit einem Projektentwickler zusammengearbeitet haben. Diese Zusammenarbeit sei von den Interessen des Projektentwicklers dominiert worden, ohne dass die Krankenkassen ein ausreichendes professionelles Know-how entgegenzusetzen konnten.

Es erscheine nicht sachgerecht, für Mietverträge eine zwingende gesetzliche Vorlagepflicht zu verankern. Haushaltspläne der Versicherungsträger seien auch nur auf Verlangen der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

## 69.4

Die Argumente des Bundesgesundheitsministeriums überzeugen nicht. Die Aufsichtsbehörden können nur dann wirksam aufsichtsrechtliche Hinweise zu Mietverträgen geben, wenn sie vor Vertragsschluss oder Vertragsänderung Vertragsentwürfe und Unterlagen erhalten. Erfahren sie erst im Nachhinein von den Mietverträgen, können aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht oder nur schwer umgesetzt werden. Die schwache Resonanz zeigt, dass die Krankenkassen von sich aus nicht bereit sind, die Aufsichtsbehörden vor Vertragsschluss über Mietverträge zu informieren.

Die aufgeführten Beispiele machen deutlich, dass mehrere Krankenkassen Geschäfte mit finanziellen Risiken betrieben und das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet. Unwirtschaftliche Mietverträge sollten für die Zukunft soweit wie möglich ausgeschlossen werden. Gerade in den Fällen, in denen Krankenkassen Projektentwicklern und Vermietern kein ausreichend professionelles Know-how entgegenzusetzen können, könnten aufsichtsrechtliche Hinweise die Krankenkassen vor unwirtschaftlichem Handeln schützen.

Hierfür spricht auch, dass § 85 SGB IV finanziell bedeutsame Maßnahmen im Bereich der Vermögensanlagen unter den Vorbehalt einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde stellt. Nach dieser Vorschrift bedürfen u. a. der Erwerb und das Leasen von Grundstücken sowie die Errichtung, die Erweiterung und der Umbau von Gebäuden ab eines bestimmten Betrages der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Mietverträge, wie sie der Bundesrechnungshof geprüft hat, sind wegen der sich daraus ergebenden langfristigen Verpflichtungen und wirtschaftlichen Folgen mit den in § 85 SGB IV aufgeführten genehmigungspflichtigen Vorhaben vergleichbar. Es kann nicht darauf ankommen, auf welcher rechtlichen Grundlage (Kauf, Leasing oder Miete) Krankenkassen finanziell bedeutsame Entscheidungen treffen.

Das Bundesgesundheitsministerium bleibt daher aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Missstände bei der Miete von Büroflächen durch Krankenkassen nicht entstehen. Es sollte deshalb die Krankenkassen gesetzlich verpflichten, ihren Aufsichtsbehörden Mietverträge vor Abschluss bzw. Änderung vorzulegen.



**70 Kat. B Fusionen von Krankenkassen müssen wirtschaftlich sein**  
(Kapitel 1502 Titel 636 06)

**70.0**

*Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung können mit Genehmigung ihrer Aufsichtsbehörden fusionieren. Die vom Bundesrechnungshof geprüften Fusionen führten in den ersten Jahren zu Mehrausgaben, denen nur geringe Einsparungen gegenüberstanden. Die Aufsichtsbehörden sollten deshalb Fusionen nur genehmigen, wenn die fusionswilligen Krankenkassen belegen können, dass die geplante Fusion wirtschaftlich ist und mit ihr eine leistungsfähige neue Krankenkasse entsteht.*

**70.1**

Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) können durch Beschlüsse ihrer Verwaltungsräte und mit Genehmigung ihrer Aufsichtsbehörde fusionieren. In den Jahren 1992 bis 2010 ist die Zahl der Krankenkassen durch Fusionen von 1 397 auf 160 zurückgegangen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mehr als ein Viertel der in den Jahren 2007 bis 2009 vollzogenen Fusionen auf ihre wirtschaftlichen Auswirkungen hin. Ziel der Krankenkassen war vor allem, durch Fusionen Leistungs- und Verwaltungsausgaben einzusparen. Dazu wollten sie günstigere Verträge mit Leistungserbringern wie Ärzten oder Pharmaunternehmen abschließen. Auch wollten sie ihre Position im Wettbewerb mit anderen Krankenkassen stärken und durch Mitgliederzuwachs ihre wirtschaftliche Bedeutung verbessern. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die geprüften Krankenkassen diese Ziele oft nicht erreichten.

**70.1.1 Leistungsausgaben**

Bei den Leistungsausgaben konnten die Krankenkassen nach der Fusion (Fusionskassen) nur in wenigen Fällen günstigere Vertragskonditionen aushandeln, z. B. bei Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln. Erreichten Fusionskassen Preissenkungen, waren diese im Vergleich zu den gesamten Leistungsausgaben gering. In einem Fall konnten 65 000 Euro für Arzneimittel bei jährlichen Leistungsausgaben von 100 Mio. Euro eingespart werden.

**70.1.2 Verwaltungsausgaben**

Das Ziel, Vorteile im Verwaltungsbereich durch größere Abnahmemengen und gebündelte Nachfrage zu nutzen, ließ sich ebenfalls nicht ohne Weiteres umsetzen. Weil ihnen der Überblick über bestehende Vertragsbeziehungen fehlte, konnten die geprüften Fusionskassen diese auch Jahre nach der Fusion nicht zusammenführen. Teilweise konnten sie günstigere Preise, z. B. bei der Herstellung der Mitgliederzeitschriften oder für den Kauf von Kran-

kenversicherungskarten, erzielen. Diesen Einsparungen standen fusionsbedingte Mehrausgaben gegenüber. So machte es die Fusion erforderlich, neue Krankenversicherungskarten auszustellen. Bei der Hälfte der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fusionen erhöhten sich die Vorstandsvergütungen um bis zu 25 %. Eine Krankenkasse gewährte Vorständen, die nach der Fusion aus ihrem Amt ausschieden, Abfindungen in Millionenhöhe (vgl. Bemerkungen 2009 – Weitere Prüfungsergebnisse – Bundestagsdrucksache 17/1300 Nr. 13). Eine weitere Krankenkasse beauftragte eine Unternehmensberatung, sie bei mehreren Fusionsvorhaben zu unterstützen. Für die Beratung zahlte sie 14,3 Mio. Euro.

Der Personalbestand blieb nach Fusionen unverändert, weil Tarifverträge fusionsbedingte Kündigungen ausschlossen. Bei fast allen vom Bundesrechnungshof untersuchten Fusionen stiegen die Verwaltungsausgaben im Jahr der Fusion an, im Einzelfall um bis zu 18 %. Auch in den ersten drei Folgejahren sanken die Verwaltungsausgaben nicht.

**70.1.3 Fusionskonzept**

Fusionen müssen von den zuständigen Aufsichtsbehörden genehmigt werden. Krankenkassen sind verpflichtet, ihrem Genehmigungsantrag folgende Unterlagen beizufügen:

- Einen Fusionsantrag,
- die neue Satzung der Fusionskasse,
- eine Fusionsvereinbarung, die den Übergang der Rechtsbeziehungen zu Dritten auf die Fusionskasse regelt, sowie
- ein Konzept zur Organisations-, Personal- und Finanzstruktur der Fusionskasse einschließlich der Zahl und Verteilung ihrer Geschäftsstellen (Fusionskonzept).

Das Fusionskonzept soll den Meinungsbildungsprozess der Fusionspartner transparent machen. Es soll die Folgen der Fusion in den Kernbereichen Personal, Organisation und Finanzen und in der Betreuung der Versicherten aufzeigen. Die Genehmigung der Fusion dürfen die Aufsichtsbehörden allerdings nicht von der Tragfähigkeit des Fusionskonzeptes abhängig machen. Gesetzlich ist nicht festgelegt, welche Angaben die Fusionspartner im Fusionskonzept machen müssen. Die Aufsichtsbehörden haben hierzu bislang keine Vorgaben gemacht.

Der Umfang der Fusionskonzepte war sehr unterschiedlich; er reichte von einer halben bis zu 56 Seiten. Die Krankenkassen nannten darin nur teilweise die Ziele, die sie mit der Fusion verfolgten. Nicht immer enthielten die Konzepte Aussagen zu den Kernbereichen Organisation, Personal und Finanzen. Im Regelfall forderten die Aufsichtsbehörden die Krankenkassen nicht auf, lückenhafte Konzepte zu ergänzen.

## 70.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Fusionen nicht zwangsläufig zu wirtschaftlichen Vorteilen führen. Seine Prüfungsergebnisse haben aufgezeigt, dass erwartete Einsparziele bei den Leistungs- und Verwaltungsausgaben vielfach zumindest in den ersten Jahren verfehlt werden. Die Chancen einer Fusion sind sorgfältig zu analysieren und zu bewerten. Ziel einer Fusion sollte eine wettbewerbs- und leistungsfähige neue Krankenkasse sein. Es muss jedenfalls erkennbar sein, dass die durch die Fusion bedingten, oft erheblichen Mehrausgaben durch Einsparungen ausgeglichen werden. Grundlage für diese Beurteilung sollte ein aussagekräftiges Fusionskonzept sein. Der Bundesrechnungshof hat Vorgaben der Aufsichtsbehörden zu der Frage vermisst, welche Angaben das Fusionskonzept insbesondere in den Bereichen Personal, Organisation und Finanzen enthalten muss.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Aufsichtsbehörden die Fusionskonzepte inhaltlich nicht bewerteten und die Krankenkassen auch nicht aufforderten, fehlende Angaben oder schlüssige Konzepte nachzureichen. Sie konnten so nicht beurteilen, ob eine geplante Fusion wirtschaftlich und tragfähig ist oder nicht.

Da eine vollzogene Fusion nicht rückabgewickelt werden kann, hat es der Bundesrechnungshof für notwendig gehalten, dass die Krankenkassen die erwarteten wirtschaftlichen Auswirkungen der Fusion vorher erläutern. Er hat gefordert, Fusionen nur dann zu genehmigen, wenn die Krankenkassen die Wirtschaftlichkeit der Fusion und ihren Nutzen für die Versichertengemeinschaft in dem Fusionskonzept nachvollziehbar dargelegt haben. Das Fusionskonzept sollte Bestandteil der Genehmigung werden. Das Bundesgesundheitsministerium sollte die dazu erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen schaffen.

## 70.3

Das Bundesgesundheitsministerium hat darauf hingewiesen, dass die vom Bundesrechnungshof untersuchten Fusionen nicht repräsentativ für das gesamte Fusionsgeschehen seit dem Jahr 1992 seien. In einem Zeitraum von knapp drei Jahren könnten sich die mittel- bis langfristigen Wirkungen einer Vereinigung von Krankenkassen kaum zeigen. Allerdings sei es wichtig zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen Synergieeffekte durch Fusionen erzielt werden können. Dies setze eine systematische Auswertung der Fusionen voraus, die seit Mitte der 1990er-Jahre in der Gesetzlichen Krankenversicherung stattgefunden haben.

Die gesetzliche Verpflichtung, Konzepte zur Organisations-, Personal- und Finanzstruktur der neuen Krankenkasse vorzulegen, beruhe auf einem Anliegen der Aufsichtsbehörden. Probleme bei der Umsetzung dieser Regelung hätten diese bisher nicht an das Bundesgesundheitsministerium herangetragen.

## 70.4

Das Bundesgesundheitsministerium lässt in seiner Stellungnahme die vom Bundesrechnungshof beobachteten wirtschaftlichen Risiken von Fusionen außer Acht. Es räumt selbst ein, dass es über keine empirischen Daten verfügt und keinen Überblick hat, um die Auswirkungen von Fusionen zu bewerten. Die Gründe hierfür sind für den Bundesrechnungshof nicht verständlich, zumal bisher bereits über 1 200 Krankenkassen fusioniert haben. Die Aufsichtsbehörden sollten besonders darauf achten, dass Fusionen zu wirtschaftlichen und wettbewerbsfähigen Krankenkassen führen. Die Wirkungen von Fusionen dürfen sich jedenfalls nicht darin erschöpfen, höhere Gehälter für die Leitungsebenen, Abfindungen an ausgeschiedene Vorstandsmitglieder oder Honorare an Unternehmensberatungen zu zahlen. Beispiele für solche negativen Begleiterscheinungen hat der Bundesrechnungshof in der Vergangenheit mehrfach festgestellt (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 32 und Nr. 33; Bemerkungen 2009 – Weitere Prüfungsergebnisse – Bundestagsdrucksache 17/1300 Nr. 13).

Die Aufsichtsbehörden sollten daher Fusionen nur dann genehmigen dürfen, wenn die Krankenkassen in ihrem Fusionskonzept nachvollziehbar darlegen, dass die beabsichtigte Fusion wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus für erforderlich festzulegen, welche Mindestanforderungen an ein Fusionskonzept zu stellen sind. Dieses müsste insbesondere die finanziellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Fusionskasse festlegen. Dabei ist auch anzugeben, bis wann fusionsbedingte Mehrausgaben durch Einsparungen erwirtschaftet werden sollen. Das Konzept muss im Einzelnen erkennen lassen, welche finanziellen, organisatorischen und personellen Wirkungen die geplante Fusion auslöst und wann die erwarteten Folgen eintreten sollen. Die Berechnungen müssen aufzeigen, auf welchen Annahmen sie beruhen. Ein auf diesen Vorgaben beruhendes „Musterkonzept“ könnte den Aufwand der Krankenkassen bei Fusionen verringern und die Vergleichbarkeit der Konzeptinhalte erhöhen.

Das Bundesgesundheitsministerium bleibt aufgefordert, die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen.

### **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** (Einzelplan 16)

#### **71 Entwicklung des Einzelplans 16** Kat. A

##### **71.1 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.

Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind drei Behörden nachgeordnet: das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz und das Bundesamt für Strahlenschutz. Neben der Erfüllung

der ihnen gesetzlich zugewiesenen Vollzugsaufgaben unterstützen sie das Bundesministerium fachlich und wissenschaftlich und betreuen Förderprogramme. Dazu betreiben sie zudem eigene wissenschaftliche Forschung.

Im Jahr 2010 betrugen die Ausgaben aus dem Einzelplan 1,4 Mrd. Euro. Dies entspricht 0,5 % der Gesamtausgaben des Bundes. Die Einnahmen betrugen 167 Mio. Euro. Tabelle 71.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan.

Tabelle 71.1

**Übersicht über den Einzelplan 16  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

|                                                     | 2010<br>Soll               | 2010<br>Ist          | Ab-<br>weichung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|-----------------------------------------------------|----------------------------|----------------------|-----------------------------|--------------|------------------------------|-------------------------------|
|                                                     | in Mio. Euro <sup>a</sup>  |                      |                             |              |                              | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                            | 1 590                      | 1 409                | -181                        | 1 636        | 1 593                        | -2,6                          |
| darunter:                                           |                            |                      |                             |              |                              |                               |
| • Verwaltungsausgaben (Behörden)                    | 245                        | 254                  | 9                           | 255          | 268                          | 5,2                           |
| davon:                                              |                            |                      |                             |              |                              |                               |
| • Ministerium <sup>b</sup>                          | 76                         | 88                   | 13                          | 83           | 88                           | 5,9                           |
| • Umweltbundesamt                                   | 102                        | 100                  | -1 <sup>a</sup>             | 103          | 106                          | 3,0                           |
| • Bundesamt für Naturschutz                         | 22                         | 21                   | -2 <sup>a</sup>             | 24           | 26                           | 8,3                           |
| • Bundesamt für Strahlenschutz <sup>c</sup>         | 45                         | 45                   | 0                           | 44           | 48                           | 7,7                           |
| • Naturschutz                                       | 30                         | 27                   | -3                          | 50           | 49                           | -1,4                          |
| • Erneuerbare Energien                              | 590                        | 533                  | -57                         | 517          | 502                          | -2,9                          |
| • Internationaler Klimaschutz                       | 120                        | 82                   | -38                         | 120          | 120                          | 0,0                           |
| • Verwahrung u. Endlagerung radioaktiver Abfälle    | 367                        | 272                  | -95                         | 497          | 463                          | -6,9                          |
| Einnahmen des Einzelplans                           | 242                        | 167                  | -75                         | 367          | 354                          | -3,6                          |
| darunter:                                           |                            |                      |                             |              |                              |                               |
| • Vorausleistungen künftiger Benutzer von Endlagern | 225                        | 149                  | -75                         | 349          | 292                          | -16,3                         |
| Verpflichtungsermächtigungen                        | 1 060 <sup>d</sup>         | 626                  | -434                        | 1 839        | 1 154                        | -37,2                         |
|                                                     | <b>Planstellen/Stellen</b> |                      |                             |              |                              | <b>in %</b>                   |
| Personal                                            | 2 877,7                    | 2 672,7 <sup>e</sup> | -205,0                      | 2 849,6      | 2 918,4                      | 2,4                           |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Differenzen zwischen den Gesamtwerten und den Summen der Einzelwerte beruhen auf Rundungen.

<sup>b</sup> Im Kapitel 1601 sind auch globale Minderausgaben veranschlagt, die teilweise in anderen Kapiteln erwirtschaftet werden (im Jahr 2010: 17 Mio. Euro; im Jahr 2011: 19 Mio. Euro; im Jahr 2012: 15 Mio. Euro).

<sup>c</sup> Kapitel 1607 ohne Titelgruppen 03 und 04.

<sup>d</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>e</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 16; für das Jahr 2012: Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 16.

Mit einem Anteil von 38 % an den Gesamtausgaben kam der Förderung der Erneuerbaren Energien im Jahr 2010 – wie in den Vorjahren – die finanziell größte Bedeutung zu. Die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle sind in den Jahren 2009 und 2010 erheblich gestiegen; sie lagen im Jahr 2010 bei 19 %. Für den internationalen Klimaschutz setzte das Bundesministerium in diesem Jahr 6 % der Ausgaben ein. Die Verwaltungsausgaben des Einzelplans (Personalausgaben einschl. Versorgung, sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen der Verwaltung) machten 18 % aus. Die einzelnen Ausgabenbereiche werden unter Nr. 71.3 näher dargestellt.

Einnahmen erzielt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zum größten Teil durch die Vorauszahlungen der künftigen Benutzer der Endlager für radioaktive Abfälle. Sie erreichten im Jahr 2010 einen Anteil von 90 % der Gesamteinnahmen des Einzelplans 16.

## 71.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

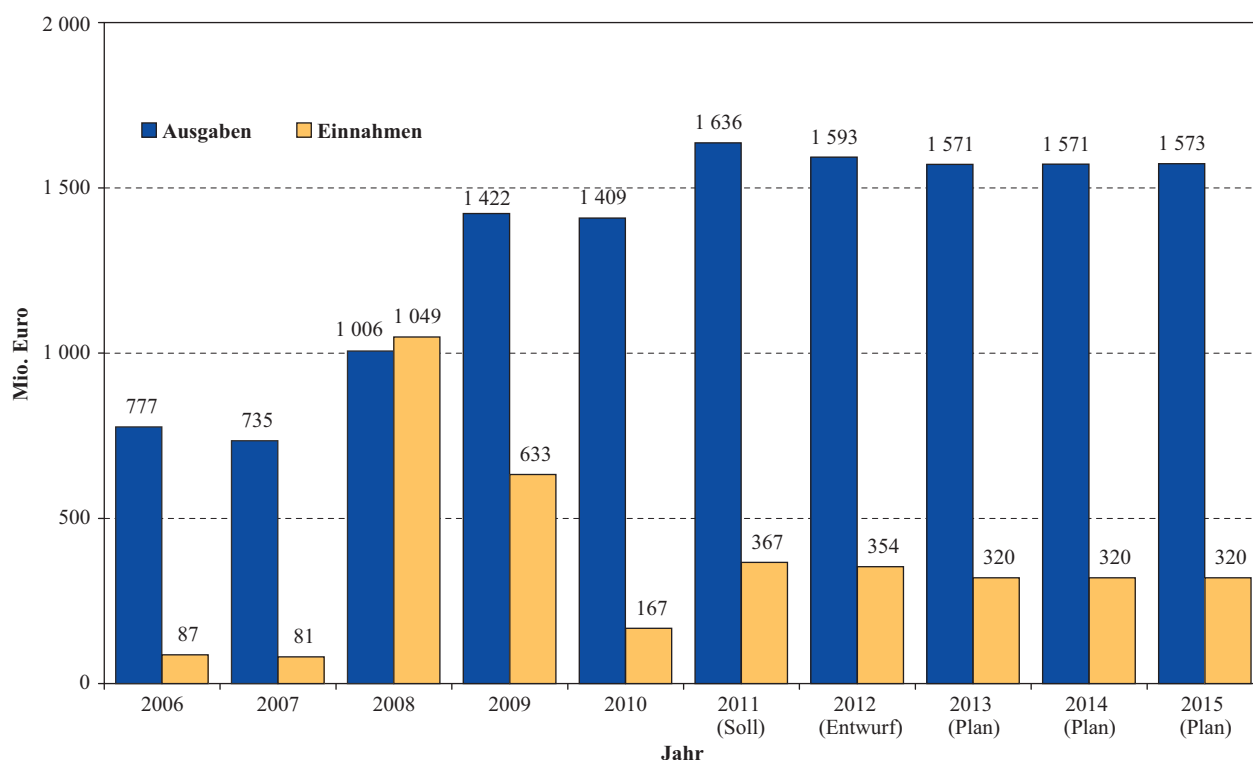
Die Ausgaben aus dem Einzelplan 16 stiegen seit dem Jahr 2006 um 81 % auf 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2010. Dieser Ausgabenanstieg liegt deutlich über dem Anstieg des

Gesamthaushalts im gleichen Zeitraum von 16 %. Für das Jahr 2011 sind Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro veranschlagt. Für die Jahre 2012 bis 2015 sieht der Finanzplan nach dem aktuellen Beschluss der Bundesregierung vor, die Ausgaben des Einzelplans 16 um etwa 20 Mio. Euro und damit um 1,3 % abzusenken. Abbildung 71.1 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans seit dem Jahr 2006 sowie die im Finanzplan vorgesehene Entwicklung bis 2015.

Der Ausgabenanstieg der Jahre 2008 und 2009 geht wesentlich auf das von der Bundesregierung beschlossene Integrierte Energie- und Klimaschutzprogramm zurück. Hierfür stellte der Bund im Jahr 2008 zunächst 400 Mio. Euro und ab 2009 jährlich 460 Mio. Euro bereit. Die Mittel wurden vor allem für die Förderung der Erneuerbaren Energien sowie für den nationalen und internationalen Klimaschutz eingesetzt. Im Jahr 2009 weitete der Bund die Förderung der Erneuerbaren Energien erneut aus. Dies führte zu einem weiteren Anstieg der Ausgaben. Hinzu kamen Mehrausgaben für die Endlager radioaktiver Abfälle, die zudem zum deutlichen Anstieg der Ausgaben und – wegen der entsprechenden Zahlungen der Endlagernutzer – auch der Einnahmen im Jahr 2011 beitrugen.

Abbildung 71.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 16



Quelle: Für die Jahre 2006 bis 2010: Rechnungen über den Haushalt des Einzelplans 16; für das Jahr 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 16; für das Jahr 2012: Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 16; für die Jahre 2013 bis 2015: Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015.



Die Deutsche Emissionshandelsstelle, ein Fachbereich im Umweltbundesamt, ist die zuständige nationale Stelle zur Umsetzung der marktwirtschaftlichen Klimaschutzinstrumente, u. a. des Emissionshandels. Die im Vergleich mit den anderen Jahren besonders hohen Einnahmen in den Jahren 2008 und 2009 gehen auf die Veräußerung von Emissionsberechtigungen zurück. Die Erlöse wurden damals im Einzelplan 16 vereinnahmt. Seit dem Jahr 2010 werden sie im Einzelplan 60 veranschlagt. Die Kosten der Emissionshandelsstelle von jährlich 15 Mio. Euro werden aus den Einnahmen finanziert. Ab dem Jahr 2012 fließen die übrigen Einnahmen aus dem Emissionshandel dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ zu (vgl. Nr. 71.4).

### **71.3 Wesentliche Ausgabenbereiche**

#### **71.3.1 Erneuerbare Energien**

Die Erneuerbaren Energien sind der finanziell bedeutendste Programmschwerpunkt des Einzelplans 16. Im Jahr 2011 sinkt der für die Erneuerbaren Energien vorgesehene Gesamtansatz gegenüber dem Vorjahr um 12 % von zuvor 590 Mio. auf 517 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2015 ist geplant, den Mittelantrag für den gesamten Bereich der Erneuerbaren Energien weiter auf dann knapp 500 Mio. Euro zu verringern. Daneben sind Ausgaben des Bundes für Erneuerbare Energien auch an anderer Stelle vorgesehen, z. B. im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“.

Im Einzelplan 16 konzentriert sich die Förderung überwiegend auf Einzelmaßnahmen zur Nutzung Erneuerbarer Energien. Zentrales Förderinstrument ist das sogenannte Marktanreizprogramm. Mit Investitionszuschüssen und langfristigen günstigen Darlehen will der Bund den Ausbau der Erneuerbaren Energien bis zu deren Marktreife vorantreiben. Daneben finanziert er Vorhaben der nationalen Klimaschutzinitiative, insbesondere Förderprogramme für hocheffiziente kleine Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen und gewerbliche Kälteanlagen, für Klimaschutzprojekte in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen und zur Optimierung der energetischen Biomassenutzung. Von den im Jahr 2010 für Einzelmaßnahmen insgesamt verfügbaren 448 Mio. Euro nutzte der Bund 406 Mio. Euro. 35 Mio. Euro sind als übertragbare Mittel für das Haushaltsjahr 2011 vorgesehen und dienen u. a. der Fortführung laufender Projekte. Im Jahr 2011 stehen neue Haushaltsmittel von 380 Mio. Euro zur Verfügung, d. h. 68 Mio. Euro weniger als im Vorjahr.

#### **71.3.2 Internationaler Klimaschutz**

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. Mit Investitions- und Zinszuschüssen

werden Vorhaben für eine klimafreundliche Wirtschaft, zur Anpassung an den Klimawandel und zum Schutz der biologischen Vielfalt gefördert. Der Bund kann aus dem Einzelplan 16 für diesen Zweck auch Zuschüsse an internationale Fonds leisten und sich an diesen Fonds beteiligen.

Die bereitgestellten Mittel hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bisher in keinem Jahr ausgeschöpft. Die tatsächlichen Ausgaben sind von 101 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 82 Mio. Euro im Jahr 2010 gesunken.

#### **71.3.3 Endlagerung radioaktiver Abfälle**

Der Gesetzgeber hat dem Bund die alleinige Verantwortung zur Einrichtung von Anlagen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle auferlegt. Die Ausgaben hierfür stiegen in den vergangenen Jahren erheblich an und machten im Jahr 2010 mit 272 Mio. Euro rund 19 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 16 aus. Im Jahr 2011 ist ein weiterer Anstieg auf 496 Mio. Euro vorgesehen, d. h. auf rund 30 % der insgesamt im Einzelplan 16 veranschlagten Ausgaben. Daneben sind Ausgaben für die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen in Höhe von jährlich 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 Schachanlage 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. Derzeit geht das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nicht davon aus, dass das Endlager vor dem Jahr 2019 errichtet sein wird. Die voraussichtlichen Gesamtkosten schätzt es auf 2,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2010 wandte das Bundesamt für Strahlenschutz für das Endlager Konrad 98 Mio. Euro auf.

- 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 2010 lagen sie bei 57 Mio. Euro. Erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens können die weiteren Kosten belastbar geschätzt werden.

- Stilllegung der Schachanlage Asse II bei Wolfenbüttel

Die Schachanlage diente ursprünglich dazu, die Endlagerung radioaktiver Abfälle zu erforschen. Von 1971 bis 1978 wurde sie in der Praxis als Endlager für schwach- und mittlerradioaktive Abfälle genutzt. Im Jahr 2010 wandte das Bundesamt für Strahlenschutz 74 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.

- Erkundung des Salzstocks in Gorleben als Standort für ein Endlager

Die Arbeiten begannen bereits im Jahr 1979. Nach einem durch Beschluss der Bundesregierung beendeten zehnjährigen Moratorium veranlasste das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahr 2010 das Bundesamt für Strahlenschutz, die Planungen für die weitere Erkundung wieder aufzunehmen. Der sogenannte Offenhaltungsbetrieb führte im Jahr 2010 zu Ausgaben von 25 Mio. Euro. Insgesamt wandte das Bundesamt für Strahlenschutz während der Gesamtdauer des Moratoriums hierfür 271 Mio. Euro auf. Im Jahr 2011 sind im Einzelplan 16 für Betrieb und Erkundung 47 Mio. Euro vorgesehen.

Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass die künftigen Nutzer der Endlager die Kosten für die Projekte Konrad und Gorleben vollständig sowie für die Erkundung weiterer Standorte für die Endlagerung teilweise 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 zu deren Erlass 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 Schachanlage Asse II als ehemalige Forschungsanlage trägt der Bund.

#### 71.3.4 Verwaltungsausgaben

Neben seinem Programmhaushalt finanziert das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus dem Einzelplan 16 auch die Verwaltungsausgaben seines Geschäftsbereiches. Dazu zählen insbesondere

die für das Ministerium und die nachgeordneten Behörden veranschlagten Ausgaben für Personal und Versorgung, die sächlichen Verwaltungsausgaben (z. B. für die Bewirtschaftung der Liegenschaften) sowie die Investitionen für die Verwaltung (z. B. der Erwerb von Geräten).

Die Personalausgaben haben sich seit dem Jahr 2006 von 166 Mio. auf 196 Mio. Euro im Jahr 2010 erhöht. Ihr Anteil an den weitaus stärker gestiegenen Gesamtausgaben des Einzelplans sank in dieser Zeit von 21 % im Jahr 2006 auf 14 % im Jahr 2010. Für das Jahr 2011 wird der Anteil auf 12 % sinken. Der Finanzplan bis 2015 sieht Personalkosten von 208 Mio. Euro vor, dies entspricht einem künftigen Anteil von 13 % der Gesamtausgaben.

Seit einigen Jahren weist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit auf die besondere Personalsituation seines Geschäftsbereiches hin. Um den wachsenden Aufgaben weiterhin gerecht zu werden und seine Funktionsfähigkeit aufrechtzuerhalten, seien allein im Bundesministerium zusätzlich etwa 200 Stellen erforderlich. Es hat seit längerem angekündigt, es werde den Personalbedarf systematisch ermitteln. Derzeit wird hierzu im Bundesministerium zunächst eine Aufgabenkritik durchgeführt.

Weitere sächliche Verwaltungsausgaben von 75 Mio. Euro waren im Jahr 2010 in den sogenannten Programmkapiteln (1602 und 1604) vorgesehen, in denen ansonsten die Förderprogramme veranschlagt sind. Von diesen Verwaltungsausgaben wandte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für seinen Forschungs- und Beratungsbedarf 61 Mio. Euro auf; davon 54 Mio. Euro für den sogenannten Umweltforschungsplan.

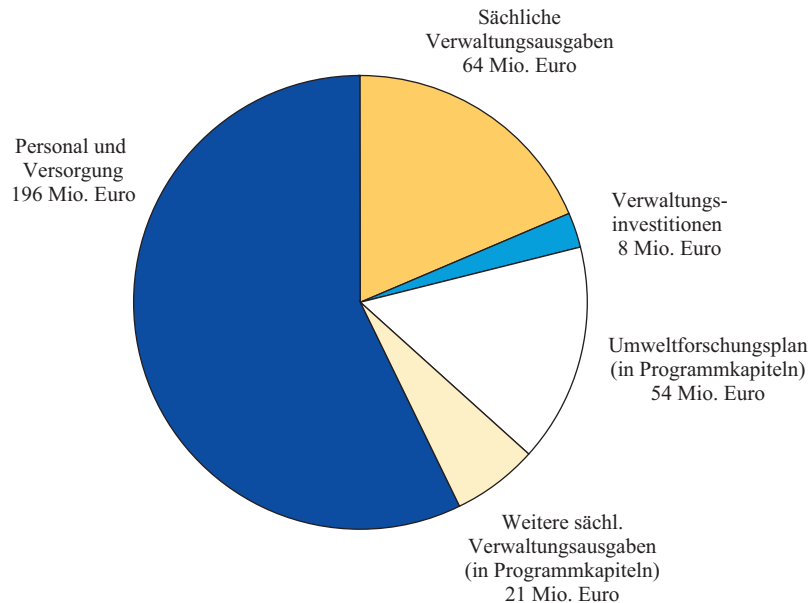
Abbildung 71.2 zeigt die Struktur der Verwaltungsausgaben im Jahr 2010.

#### 71.4 Ausgaben für Umweltschutz im Gesamthaushalt des Bundes

Der 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 2010 veranschlagten 6,4 Mrd. Euro entfällt etwa ein Viertel (1,6 Mrd. Euro) auf den Einzelplan 16. Weitere bedeutsame Ausgaben sind in den Einzelplänen 12 (1 Mrd. Euro) und 23 (1,3 Mrd. Euro) enthalten. Auch der Einzelplan 60 enthält mit dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ Ausgabeermächtigungen für den Umweltschutz und zur Förderung umweltschonender Energieversorgung. Nicht im Bundeshaushalt erfasst sind die Ausgaben des Bundes für zinsgünstige Umweltschutzkredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau und Zinszuschüsse aus dem ERP-Sondervermögen. Ihr Umfang lag im Jahr 2010 bei 2,5 Mrd. Euro.

Abbildung 71.2

### Verwaltungsausgaben im Einzelplan 16 im Jahr 2010



Erläuterung: Bei den Verwaltungsausgaben sind die beim Bundesamt für Strahlenschutz (Kapitel 1607) in Titelgruppen 03 und 04 veranschlagten Ausgaben für Verwahrung und Endlagerung radioaktiver Abfälle nicht berücksichtigt.

Quelle: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 16.

Zum 1. Januar 2011 hat der Bund zudem das Sondervermögen mit der Bezeichnung „Energie- und Klimafonds“ errichtet. Das Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz. Nach dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2012 soll das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 252 Mio. Euro des Sondervermögens als federführendes Ressort verwalten. Diese zusätzlichen Mittel erhöhen die dem Bundesministerium im Einzelplan 16 für Erneuerbare Energien zur Verfügung gestellten Ansätze um 50 %.

Die Einnahmen des Sondervermögens ergeben sich künftig im Wesentlichen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen. Dem Sondervermögen stehen diese Einnahmen nach Abzug der Kosten für die Deutsche Emissionshandelsstelle vollständig zu. In das Sondervermögen sollten zuvor hauptsächlich die aus dem Förderfondsvertrag resultierenden Zahlungen der Betreibergesellschaften der Kernkraftwerke in Deutschland und ab dem Jahr 2013 nur zusätzliche Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen zum Ausstoß von Treibhausgasen fließen. Nach dem Beschluss der Bundesregierung zum beschleunigten Ausstieg aus der Kernenergie sind keine weiteren Zahlungen aus dem Förderfondsvertrag an den Energie- und Klimafonds mehr zu erwarten.

#### 71.5 Ausblick

Die Finanzplanung für den Einzelplan 16 bewegt sich im Rahmen des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2012. Allerdings ist sie mit zahlrei-

chen finanziellen Risiken behaftet, die derzeit im Bundeshaushalt nicht abgebildet sind. Das größte Risiko für den Einzelplan 16 besteht darin, dass die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle nur schwer abzuschätzen sind. Der im Finanzplan für die Endlager vorgesehene Betrag von derzeit jährlich 455 Mio. Euro basiert lediglich auf einer groben Schätzung. Belastbare Zahlen zu den Gesamtkosten der Endlagerprojekte Konrad und Gorleben stehen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 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.

### Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Einzelplan 17)

#### 72 Entwicklung des Einzelplans 17 Kat. A

##### 72.1 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 2010 lagen die Ausgaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei 6,8 Mrd. Euro, das entspricht 2,2 % der Gesamtausgaben des Bundes. Die gesetzlichen Leistungen für die Familie hatten mit 5,5 Mrd. Euro einen Anteil von 82 % an den Ausgaben aus dem Einzelplan 17.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (vgl. Nr. 72.2.2) sind dem Bundesministerium als Bundesoberbehörden unterstellt. Direkt beim Bundesministerium ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes als unabhängige Anlaufstelle für Menschen eingerichtet, die von Diskriminierung betroffen sind.

Tabelle 72.1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

## 72.2 Wesentliche Ausgabenbereiche

### 72.2.1 Förderungen und sonstige Leistungen

Das Bundesministerium 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). Die wichtigsten Ausgabenbereiche werden unter Tabelle 72.2 aufgezeigt.

Tabelle 72.1

### Übersicht über den Einzelplan 17 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

|                                                             | 2010<br>Soll        | 2010<br>Ist        | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|-------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                             | in Mio. Euro        |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                                    | 6 543               | 6 757              | 214                         | 6 471        | 6 480                         | 0,1                           |
| darunter:                                                   |                     |                    |                             |              |                               |                               |
| • Ministerium                                               | 45                  | 51                 | 6                           | 47           | 50                            | 6,3                           |
| • Förderungen und sonstige Leistungen                       | 404                 | 453                | 49                          | 512          | 588                           | 14,8                          |
| • Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben | 632                 | 693                | 61                          | 477          | 268                           | -43,8                         |
| • Gesetzliche Leistungen für die Familie                    | 5 436               | 5 535              | 99                          | 5 408        | 5 547                         | 2,6                           |
| Einnahmen des Einzelplans                                   | 67                  | 64                 | -3                          | 67           | 62                            | -7,5                          |
| darunter:                                                   |                     |                    |                             |              |                               |                               |
| Erstattungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz             | 59                  | 55                 | -4                          | 59           | 55                            | -6,8                          |
| Verpflichtungsermächtigungen                                | 212 <sup>a</sup>    | 60                 | 152                         | 348          | 355                           | 2,0                           |
|                                                             | Planstellen/Stellen |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Personal                                                    | 1 348               | 1 309 <sup>b</sup> | -39                         | 1 326        | 1 333                         | 0,5                           |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>b</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 17 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 17, Stand: 20. Juli 2011.



Tabelle 72.2

**Förderungen und sonstige Leistungen**

| Verwendungszweck                                                                      | Ausgaben 2010<br>(Ist) | Ausgaben 2011<br>(Soll) | Ausgaben 2012<br>(Soll) |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                                                                                       | in Mio. Euro           |                         |                         |
| Maßnahmen und Einrichtungen der Jugendpolitik                                         | 193,9                  | 284,0                   | 330,1                   |
| Maßnahmen und Einrichtungen der Familien- und Gleichstellungspolitik sowie für Ältere | 51,0                   | 59,0                    | 52,8                    |
| Zuschüsse und Zuweisungen für Einrichtungen und Bauvorhaben                           | 14,4                   | 12,8                    | 10,8                    |
| Maßnahmen und Modelle zur Stärkung der Zivilgesellschaft                              | 20,6                   | 59,7                    | 97,3                    |
| Zuschüsse an Wohlfahrtsverbände                                                       | 27,5                   | 27,4                    | 27,4                    |
| Zuweisung Contergan-Stiftung                                                          | 32,2                   | 35,3                    | 35,3                    |
| Aufwendungen für Gräber nach dem Gräbergesetz                                         | 32,7                   | 34,0                    | 34,0                    |

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 17 bzw. Haushaltsrechnung; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf Bundeshaushalt, Einzelplan 17, Stand: 20. Juli 2011.

Vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2012 sollen die Ausgaben in zwei Bereichen deutlich ansteigen:

- Die Ausgaben für Maßnahmen der Jugendpolitik, insbesondere für Modelle und Maßnahmen der Sprach- und Integrationsförderung im frühkindlichen Bereich und für Familienhebammen in den Ländern, sollen um 70 % steigen.
- Für Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft ist ein Ausgabenzuwachs um das 3,7-fache vorgesehen.

**72.2.1.1 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen der Jugendpolitik**

Die Mittel für Maßnahmen und Einrichtungen der Jugendpolitik werden für zahlreiche Projekte und Institutionen eingesetzt:

- Für Zuschüsse und Zuwendungen an Länder und freie Träger für Maßnahmen der freien Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes sind im Jahr 2011 Ausgaben von 150 Mio. Euro vorgesehen. Das Bundesministerium soll im gesetzlichen Auftrag die Tätigkeit 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. Dazu werden vier Einrichtungen institutionell gefördert.

- Weiter werden Mittel für die Qualifizierungsoffensive der Bundesregierung mit drei Schwerpunkten bereitgestellt: Für die „Bundesinitiative zur gezielten Sprachintegrationsförderung in Kindertagesstätten (Kitas)“ sind 390 Mio. Euro vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2014 vorgesehen. Der Bund will damit zusätzliches Personal der Kommunen in 4 000 Kindertagesstätten fördern. Mit dem Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance – Elternbegleitung der Bildungsverläufe der Kinder“ sollen mindestens 4 000 Fachkräfte von bundeszentralen Trägern der Familienbildung qualifiziert werden, um Angebote der elterlichen Bildungsbegleitung modellhaft zu erproben. Dafür stehen rund 34 Mio. Euro zur Verfügung (2011 bis 2015). Zusätzlich stellt der Bund 13 Mio. Euro (2011 bis 2013) für das Modellprogramm „Mehr Männer in Kitas“ zur Verfügung. Damit soll für einen höheren Anteil männlicher Erzieher in kommunalen Kitas verschiedener Träger an 16 Modellstandorten in 13 Ländern gewonnen werden. Das Modellprogramm wird zum Teil kofinanziert aus dem Europäischen Sozialfonds.
- Mit der „Bundesinitiative Familienhebammen“ will der Bund mit 120 Mio. Euro (2012 bis 2015) 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 kommunalen Bereichen einzuführen, in denen es bisher noch keine gab.

- Der Bund stellt zur Extremismusprävention 137 Mio. Euro zur Verfügung (2011 bis 2015), um Modelle, Maßnahmen und lokale Aktionspläne gegen Rechtsextremismus, Linksextremismus sowie islamistischen Extremismus zu fördern.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vertritt die Auffassung, dass für die 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 würden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes können die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe wie auch der Förderung von Familien, Senioren und Frauen im Regelfall jedoch besser auf der lokalen Ebene wahrgenommen werden. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Bund solche Aufgaben finanziert und sich für eine Stärkung der Aufgaben- und Finanzverantwortung der Länder ausgesprochen.<sup>1</sup>

#### **72.2.1.2 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen der Familien- und Gleichstellungspolitik**

Der Bund finanziert Maßnahmen und Einrichtungen der Familien- und Gleichstellungspolitik sowie für Ältere. Für Zuschüsse und Leistungen für laufende Zwecke an Träger und Maßnahmen der Familien- und Gleichstellungspolitik sowie für ältere Menschen sollen im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2015 rund 132 Mio. Euro bereitgestellt werden.

- In der Familienpolitik ist das Schwerpunktthema die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert hierzu beispielsweise das Programm „Erfolgsfaktor Familie“ und die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“.
- In der Gleichstellungspolitik werden beispielsweise Initiativen gefördert, mit denen der berufliche Wiedereinstieg erleichtert oder Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern überwunden werden sollen.
- Förderschwerpunkte der Politik für Ältere sind die Initiative „Wirtschaftsfaktor Alter“ sowie die Initiativen und Programme zur Pflege und Versorgung im Alter, z. B. die Initiative „soziales Wohnen“ oder das Programm „soziales Wohnen – selbstbestimmt leben“.

Daneben fördert der Bund weiterhin die Einrichtung von Mehrgenerationenhäusern in Kommunen mit 10 Mio. Euro jährlich.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu ausführlich: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern. Stuttgart (Verlag W. Kohlhammer) 2007, Nr. 4.5.2.

#### **72.2.1.3 Zuschüsse für Bauvorhaben und Einrichtungen**

Der Bund gibt Trägern im Jahr 2011 Zuschüsse von rund 13 Mio. Euro für Bauvorhaben und Ausstattungen. Für das Jahr 2012 sind dafür 11 Mio. Euro veranschlagt. Die Mittel sind vorgesehen für zentrale oder überregionale Jugendbildungs- und Jugendbegegnungsstätten sowie für Jugendherbergen, für überregionale Maßnahmen und Modelleinrichtungen, für Familienferienstätten und für überregionale Einrichtungen des Deutschen Müttergenesungswerkes.

#### **72.2.1.4 Stärkung der Zivilgesellschaft**

Im Jahr 2011 stehen für diesen Zweck rund 60 Mio. Euro und im Jahr 2012 97 Mio. Euro für folgende Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft zur Verfügung:

- Freiwilligendienste nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz. Dazu gehören das freiwillige soziale Jahr und das freiwillige ökologische Jahr. Der Bund bezuschusst die pädagogische Betreuung der Freiwilligen. Derzeit arbeiten rund 35 000 Freiwillige in sozialen Einrichtungen. Daneben fördert der Bund rund 3 000 Freiwillige im internationalen Freiwilligendienst.
- Modellvorhaben zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements. Damit sollen Maßnahmen der nationalen Engagementstrategie unterstützt werden (z. B. die Projekte „engagiert in Deutschland“ oder „Bürgerstiftungswerkstatt“).

#### **72.2.1.5 Zuschüsse an Wohlfahrtsverbände**

Die Wohlfahrtsverbände erhalten Zuschüsse für zentrale und internationale Aufgaben einschließlich bundeszentraler Fortbildung (seit 1952), die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen und Auswanderern (seit 1979) und für zentrale Organisationen und zentrale Maßnahmen im Bereich der Wohlfahrtspflege (seit 1952).

#### **72.2.1.6 Zuweisungen an die Conterganstiftung**

Die Zuweisungen an die Conterganstiftung für behinderte Menschen dienen dazu, die gesetzlich garantierten Renten für die anerkannten contergangeschädigten Menschen zu finanzieren. Außerdem übernimmt der Bund die notwendigen Verwaltungskosten der Geschäftsstelle beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben.

#### **72.2.1.7 Aufwendungen für Gräber nach dem Gräbergesetz**

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.

### 72.2.2 Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben

Wehrpflicht und Zivildienstpflicht wurden mit dem Wehrrechtsänderungsgesetz 2011 ab dem 1. Juli 2011 ausgesetzt. Der Deutsche Bundestag beschloss, einen Bundesfreiwilligendienst einzuführen, der auch Frauen und Älteren offensteht. Er soll die Folgen des Wegfalls des Zivildienstes mindern. Die Einsatzbereiche des Bundesfreiwilligendienstes sind mit den Jugendfreiwilligendiensten nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz vergleichbar, beispielsweise dem freiwilligen sozialen Jahr. Die Verwaltungszuständigkeit für den Bundesfreiwilligendienst liegt beim Bund.

Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) wies in einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf darauf hin, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Ausgaben für den Bundesfreiwilligendienst nicht ausreichend begründet und den Vollzugsaufwand nicht konkret genug ermittelt hatte. Daneben waren die Zuständigkeiten sowie Inhalte der pädagogischen Betreuung der Freiwilligen unklar geregelt. Auch wies der BWV darauf hin, dass bereits zahlreiche Jugendfreiwilligendienste sowohl im Inland als auch im Ausland existieren. Für diese Dienste sind unterschiedliche Ressorts zuständig, und die Förderhöhe ist selbst bei gleichartigen Diensten verschieden hoch.

Das Bundesamt für den Zivildienst war bis zum 1. Juli 2011 beauftragt, die Kriegsdienstverweigerer nach dem Kriegsdienstverweigerungsgesetz anzuerkennen und den Zivildienst mit über 900 Beschäftigten durchzuführen. Es wurde Anfang Mai 2011 in Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben umbenannt und ist ab dem 1. Juli 2011 für den Bundesfreiwilligendienst zuständig. Zudem soll es ab dem 1. Januar 2012 neue Aufgaben nach dem Hilfetelefongesetz und dem Familienpflege-

zeitgesetz sowie aus weiteren Förderprogrammen des Bundesministeriums übernehmen.

Die drei ehemaligen bundeseigenen Zivildienstschulen und 14 Vertragsschulen werden als Bildungszentren für die Freiwilligen des Bundesfreiwilligendienstes weiter betrieben. Das Bundesministerium geht davon aus, dass bei geschätzten 35 000 Freiwilligen im Bundesfreiwilligendienst Ausgaben von 234 Mio. Euro jährlich entstehen. Ob und ggf. wann die erwartete Zahl der Freiwilligen erreicht werden kann, bleibt gerade wegen der Konkurrenz zu den bereits bestehenden Freiwilligendiensten – wie dem freiwilligen sozialen Jahr – offen.

Entsprechend den Veränderungen in diesem Bereich sollen die Ausgaben für das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben von 693 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 268 Mio. Euro im Jahr 2012 zurückgehen.

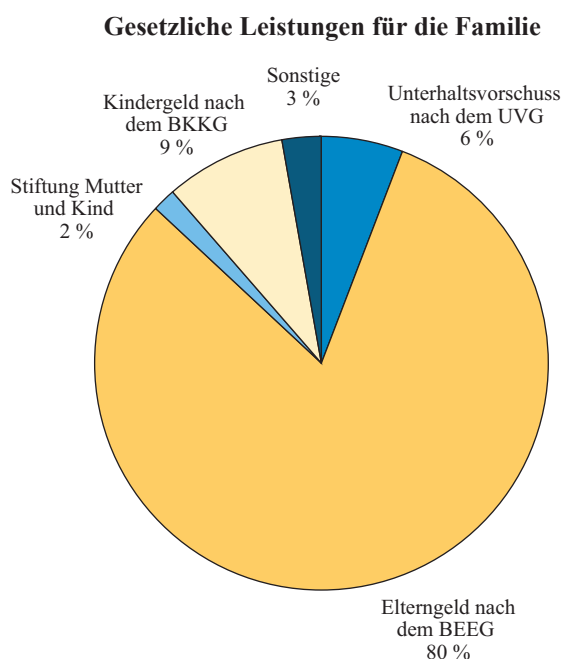
### 72.2.3 Gesetzliche Leistungen für die Familie

Die gesetzlichen Leistungen für die Familie bestehen aus den folgenden Komponenten (Soll 2011, s. auch Abbildung 72.1):

- Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG): 4 385 Mio. Euro,
- Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG): 469 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.

Die Ausgaben für gesetzliche Leistungen machen im Jahr 2011 (Soll) 82 % der Ausgaben des Einzelplans 17 aus.

Abbildung 72.1



#### 72.2.4.1 Elterngeld

80 % der Ausgaben für gesetzliche Leistungen entfallen 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, welches der berechtigte Elternteil im Jahr vor der Geburt erzielt hat und das während des Elterngeldbezugs wegfällt. Ein Mindestbetrag von 300 Euro für bis zu 12 Monate unterstützt die Eltern, auch wenn vor der Geburt keine Erwerbstätigkeit bestanden hat. Eltern mit geringem Einkommen, Eltern von Geschwisterkindern und Mehrlingen erhalten ein erhöhtes Elterngeld. Das Elterngeld beträgt höchstens 1 800 Euro. Die Länder führen das BEEG im Auftrag des Bundes durch und zahlen das Elterngeld aus.

#### 72.2.4.2 Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz

Das Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz zahlt der Bund an in Deutschland nicht unbeschränkt einkommensteuerpflichtige Eltern (z. B. ins Ausland entsandte, Grenzgänger aus benachbarten EU-Staaten) für deren Kinder grundsätzlich bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und an Vollwaisen. Hingegen erhalten alle übrigen Eltern das Kindergeld als Steuervergütung, die nicht Gegenstand des Einzelplans 17 ist. Das Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz ist einkommensunabhängig. Es beträgt monatlich für das erste und zweite Kind jeweils 184 Euro, für das dritte Kind 190 Euro und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 215 Euro.

Seit Januar 2005 können Eltern für in ihrem Haushalt lebende Kinder einen sogenannten Kinderzuschlag erhalten. Diesen Zuschlag zahlen die örtlichen Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit, wenn Eltern mit ihrem Einkommen zwar den eigenen Bedarf decken können, nicht aber den Unterhalt ihrer Kinder. Der Kinderzuschlag beträgt je Kind monatlich bis zu 140 Euro, der zusätzlich zum Kindergeld gezahlt wird. Im Jahr 2008 traten mehrere Änderungen der Regelungen zum Kinderzuschlag in Kraft mit dem Ziel, den Kreis der Antragsberechtigten zu erweitern.

Die Bundesagentur für Arbeit zahlt im Auftrag des Bundes das Kindergeld und den Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz aus.

#### 72.2.4.3 Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“

Diese Stiftung hilft seit dem Jahr 1984 schwangeren Frauen in Notlagen. Diese erhalten auf unbürokratischem Weg ergänzende finanzielle Hilfen, die ihnen die Ent-

scheidung für das Leben des Kindes und die Fortsetzung der Schwangerschaft erleichtern sollen. Die Bundesstiftung ist entsprechend den Vorschriften des Stiftungserrichtungsgesetzes eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Sie untersteht der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Im Errichtungsgesetz der Stiftung ist festgelegt, dass sie für ihre Arbeit jährlich mindestens 92 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt erhält.

#### 73 Kat. B Verzicht auf Aufgabenkritik führt zu unbegründeten Personalausgaben (Kapitel 1701)

##### 73.0

*Das Bundesfamilienministerium hat mindestens seit dem Jahr 2005 nicht mehr geprüft, welche seiner Aufgaben nach Art und Umfang unverändert notwendig sind. Es hat auch nicht untersucht, ob Aufgaben günstiger von anderen Einrichtungen durchgeführt werden können. Dennoch erhöhte es seinen Stellenbestand in den Jahren 2008 bis 2010 um 15 %. Es unterhielt ferner unwirtschaftliche Kleinreferate mit weniger als vier Beschäftigten. Damit handelte es gegen geltende Vorschriften für die Bundesverwaltung.*

##### 73.1

Das Bundesfamilienministerium verantwortet innerhalb der Bundesregierung die Politik für die Familien, die älteren Menschen, die Frauen und die Jugend (vgl. Bemerkung Nr. 72). Zu seinem Geschäftsbereich gehören das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben sowie die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien.

Das Bundesfamilienministerium ist wie alle Bundesministerien gehalten, seine Aufgaben laufend kritisch zu hinterfragen (Aufgabenkritik). Bei der Aufgabenkritik werden zunächst alle Aufgaben einer Behörde darauf geprüft, ob sie notwendig sind. Bei den notwendigen Aufgaben ist zusätzlich zu untersuchen, ob sie kostengünstiger von anderen Einrichtungen wahrgenommen werden können. Dies können vor allem nachgeordnete Behörden oder Privatunternehmen sein. Sind die Abläufe zu den verbleibenden Aufgaben optimiert, kann die Behörde ermitteln, wie viel Personal sie benötigt.

Nach den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung dürfen neue Planstellen und Stellen (in Folgendem: Stellen) nur ausgebracht werden, wenn der Bedarf nachvollziehbar begründet ist. Das „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“ (Organisationshandbuch) verlangt von Bundesbehörden, dass sie eine Aufgabenkritik durchgeführt haben, bevor sie ihren Personalbedarf ermitteln. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat zudem beschlossen, dass Mehrbedarf soweit möglich durch frei werdende Stellen aufgrund weggefallener Aufgaben auszugleichen



ist. Ein darüber hinaus vorhandener Bedarf ist durch Aufgabenkritik und Personalbedarfsanalysen nachzuweisen.

Das Bundesfamilienministerium unterzog seine Aufgaben mindestens seit dem Jahr 2005 keiner Aufgabenkritik. Gleichwohl forderte es in den Jahren 2008 bis 2010 wiederholt neue Stellen. Als Grund gab es u. a. an, dass allein von 1995 bis 2006 insgesamt 84 Stellen verloren gegangen seien. Für das Haushaltsjahr 2008 begründete das Bundesfamilienministerium 14 zusätzliche Stellen des höheren Dienstes mit dem Hinweis, die Erfüllung der Erwartungen in diverse Politikfelder sei nur mit einer stabilisierten und verbesserten Personalausstattung möglich. Im Jahr 2009 forderte es zwei neue Stellen der Besoldungsgruppe B 6 für die zusätzliche Einrichtung von zwei Unterabteilungen. Für das Jahr 2010 beantragte es noch einmal je drei Stellen der Besoldungsgruppen B 3, A 15, A 14 und A 13h. Dazu berief es sich auf den Abbau von Beförderungsstaus im Bereich der Referatsleitungen, Personalmangel in den Fachabteilungen sowie dauerhafte Aufgabenwahrnehmung. Aufgrund dieser und weiterer Stellenforderungen vergrößerte das Bundesfamilienministerium seinen Personalhaushalt binnen drei Jahren um insgesamt 58 Stellen. Das entsprach einem Zuwachs von 15 %.

Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sollte ein Referat neben der Referatsleiterin oder dem Referatsleiter mindestens vier Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter umfassen. Mitte 2010 waren in neun der 52 Referate des Bundesfamilienministeriums neben der Referatsleitung nicht mehr als drei Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter beschäftigt (Kleinreferate), in weiteren sechs Referaten jeweils vier.

Nach der GGO müssen Bundesministerien durch ständige Aufgabenkritik sicherstellen, dass sie nur ministerielle Kernaufgaben wahrnehmen. Im Geschäftsverteilungsplan des Bundesfamilienministeriums waren für die Referats-tätigkeiten überwiegend schlichte Zuständigkeiten anhand von Stichwörtern benannt, z. B. „Gräbergesetz“, „Deutsches Zentrum für Altersfragen“, „EU-Dienstleistungsrichtlinie“. Welche konkreten Aufgaben mit diesen Zuständigkeiten verbunden waren, war meist nicht ausgeführt. Nur wenige Aufgaben des Bundesfamilienministeriums waren eindeutig als ministerielle Aufgaben, z. B. die Bearbeitung von Grundsatzfragen oder die Wahrnehmung der Fachaufsicht, beschrieben bzw. erkennbar. Vielfach handelte es sich nach den Beschreibungen hingegen um Vollzugsaufgaben, z. B. Beratung, Monitoring, Qualitätssicherung, Beobachtungsstelle, Bescheinigungsbehörde, Vollzug einer Verwaltungsvereinbarung, Datenbank, Informations-börse.

### 73.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesfamilienministerium jahrelang auf eine Aufgabenkritik verzichtet hat. Damit hat es Vorgaben für die Bundesverwaltung missachtet. Den Stellenforderungen in den

Jahren 2008 bis 2010 fehlt die verlangte Berechnungsgrundlage in Form einer Aufgabenkritik und einer darauf aufbauenden Personalbedarfsanalyse. Die Begründungen im Haushaltsaufstellungsverfahren genügen diesen Ansprüchen nicht.

Neun Referate erreichten nicht die von der GGO vorgegebene Mindestgröße, weitere sechs Referate entsprachen ihr gerade. Werden Referate in mehrere (Klein-)Referate aufgeteilt, sind neue Leitungsstellen erforderlich. Zusätzliche Referate können es zudem ermöglichen, weitere Unterabteilungen (ab fünf Referaten) und die hierfür notwendigen Leitungsstellen der Besoldungsgruppe B 6 einzurichten. Allein die Ausgaben für die Leitung der neun Kleinreferate und der beiden neuen Unterabteilungen belaufen sich nach überschlägiger Berechnung auf jährlich etwa 1,4 Mio. Euro. Durch eine Aufgabenkritik könnte das Bundesfamilienministerium verwandte Aufgaben erkennen und damit kleinere Organisationseinheiten zu größeren zusammenfassen. Damit könnte es entsprechende Leitungsstellen einsparen.

Das Bundesfamilienministerium kann ohne Aufgabenkritik nicht belegen, inwieweit es neben ministeriellen Aufgaben auch Vollzugsaufgaben wahrnimmt. Die im Geschäftsverteilungsplan niedergelegten Aufgabenbeschreibungen deuten darauf hin, dass es dem Gebot der GGO nicht nachgekommen ist. Vollzugsaufgaben sind nachgeordneten Behörden zu übertragen, weil diese kostengünstiger arbeiten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfamilienministerium aufgefordert, sein Organisationsreferat mit einer umfassenden systematischen Aufgabenkritik zu beauftragen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Aufgabenkritik soll es künftig

- Stellenforderungen nur dann erheben, wenn sie hinreichend begründet sind,
- seine Referatsgrößen den Vorgaben der GGO anpassen und unnötige Leitungsstellen vermeiden und
- seine Tätigkeit auf ministerielle Kernaufgaben beschränken.

### 73.3

Das Bundesfamilienministerium hat eingeräumt, dass es seit dem Jahr 2005 keine Aufgabenkritik durchgeführt hat. Wegen des erheblichen Stellenabbaus seit dem Jahr 1993 seien die Möglichkeiten einer Aufgabenkritik erschöpft. Seine Stellenforderungen habe es anderweitig hinreichend begründet. Neue Stellen dienten dazu, den politischen Willen nachzuvollziehen. Für eine Aufgabenkritik entsprechend den Empfehlungen für die Bundesverwaltung sei regelmäßig weder Zeit noch Raum.

Seine Kleinreferate, die nicht der Mindestgröße nach der GGO entsprechen, hat das Bundesfamilienministerium in einem Fall mit der Teilzeit der Leitungskraft, in einem anderen Fall mit einer Fürsorgemaßnahme begründet. Die

doppelte Besetzung einer Referatsleitung habe es inzwischen aufgelöst, drei weitere Referate habe es nach einer „Einführungs- bzw. organisatorischen Umstellungsphase personell konsolidiert“. Diese Referate erfüllten nun die Maßgaben der GGO. Das Bundesfamilienministerium hat weiter ausgeführt, dass sich die Höhe der Personalausgaben nicht nach der Zahl der Referate, sondern nach den im Stellenplan ausgebrachten Stellen richte.

Das Bundesfamilienministerium hat mitgeteilt, dass es im Herbst 2010 – während der Prüfung durch den Bundesrechnungshof – mit den Planungen für eine Aufgabenkritik begonnen habe. Sein Konzept zur Aufgabenkritik orientiere sich am Organisationshandbuch. Grundlage hierfür seien die im Geschäftsverteilungsplan festgeschriebenen Aufgaben und der derzeitige Personalbestand. Das Bundesfamilienministerium beabsichtige, die bestehenden Aufgaben um mindestens 15 % zu reduzieren und die von der GGO vorgegebenen Referatsstärken zu erreichen. Die Ergebnisse der Aufgabenkritik will es bis zum Frühjahr 2012 umsetzen und Aufgabenkritik künftig als dauerhaftes Instrument nutzen.

#### 73.4

Der Bundesrechnungshof stellt nicht in Frage, dass neue politische Schwerpunkte zusätzliches Personal erfordern können. Dies befreit das Bundesfamilienministerium jedoch nicht von der Pflicht, dessen Notwendigkeit nach Zahl und Wertigkeit zu belegen. Die Begründungen des Bundesfamilienministeriums leisten dies nicht. Vielmehr hat es seine Stellenforderungen vielfach mit personalwirtschaftlichen Argumenten, z. B. „Beförderungsstau“, unterlegt.

Hinsichtlich der Unterschreitung der empfohlenen Leitungsspanne für Referate verweist das Bundesfamilienministerium auf personalwirtschaftliche Zwänge, hat diese jedoch nur für zwei Fälle belegen können. Zwar hat das Bundesfamilienministerium die Zahl der Kleinreferate verringert, eine „personelle Konsolidierung“ von Referaten ohne zugrunde liegende Aufgabenkritik ist jedoch eine bloße Umsetzung von Beschäftigten und nicht sachgerecht. Die Zahl der Referatsleitungen ist dabei insgesamt konstant geblieben.

Da das Bundesfamilienministerium jahrelang keine Aufgabenkritik durchgeführt hat, besteht dort grundsätzlich noch die Möglichkeit, verzichtbare Aufgaben zu identifizieren. Dies gilt – wie für alle anderen Ressorts auch – unabhängig davon, ob durch pauschale Stelleneinsparungen bereits Personal reduziert wurde. Die Haltung des Bundesfamilienministeriums, für eine Aufgabenkritik entsprechend den Vorgaben für die Bundesverwaltung sei regelmäßig weder Zeit noch Raum, ist für den Bundesrechnungshof nicht akzeptabel. Gerade die in der Bundesverwaltung bestehenden Einsparzwänge verlangen vielmehr, mittels einer methodisch korrekten Aufgabenkritik wirtschaftliches und zielgerichtetes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesfamilienministerium nunmehr eine Aufgabenkritik durchführen will. Das beabsichtigte Vorgehen hat allerdings Schwächen:

- Das Bundesfamilienministerium will seiner Aufgabenkritik die im Geschäftsverteilungsplan beschriebenen Aufgaben zugrunde legen. Dort sind allerdings bislang anstelle von konkreten Aufgaben vielfach nur Zuständigkeiten eingetragen; ein zugehöriger Personalbedarf ist so kaum ableitbar.
- Da es vom derzeitigen Personalbestand ausgehen will, stellt es diesen nicht in Frage; Stelleneinsparungen sind insofern nicht zu erwarten.
- Das Bundesfamilienministerium will die Zeiteile für die künftig wahrzunehmenden Aufgaben bereits bei der Aufgabenkritik festlegen. Eine Personalbedarfsermittlung ist jedoch erst nach einer Aufgabenkritik durchzuführen.

### Bundesverfassungsgericht (Einzelplan 19)

## 74 Entwicklung des Einzelplans 19 Kat. A

### 74.1 Überblick

Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen anderen Verfassungsorganen (Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat, Bundespräsident) gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes mit Sitz in Karlsruhe. Seine Entscheidungsbefugnisse ergeben sich aus Artikel 93 Grundgesetz. Sie erstrecken sich insbesondere auf:

- Verfassungsstreitigkeiten zwischen obersten Bundesorganen (Organstreit),
- Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern (föderaler Streit),
- Verfassungsbeschwerden von Bürgern und Gemeinden,
- Normenkontrollverfahren,
- die Verfassungsmäßigkeit politischer Parteien (Parteienverbot),
- Wahlprüfverfahren,
- Anklagen gegen den Bundespräsidenten und Bundesrichter und
- die Verwirkung von Grundrechten.

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. In einigen Fällen haben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft.

Dem Gericht gehören 16 Richterinnen und Richter als Mitglieder an. Sie werden je zur Hälfte vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat gewählt, die Präsidentin bzw. der Präsident sowie die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter vom Deutschen Bundestag und Bundesrat im Wechsel. Ihre Amtsdauer beträgt zwölf Jahre; eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Die Richterinnen und Richter sind in zwei Senaten mit jeweils acht Mitgliedern tätig. Die Senate haben unterschiedliche sachliche Zuständigkeiten. Die Verteilung der sachlichen Zuständigkeiten innerhalb der Senate legt das Bundesverfassungsgericht selbst durch die Geschäftsordnung fest.

Jeder Senat hat drei Kammern. Die Kammern befinden vor allem darüber, ob eine Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen wird. Lehnen sie die Annahme ab, ist das Verfahren beendet. Die Kammer kann einer Verfassungsbeschwerde stattgeben, wenn sie offensichtlich begründet ist. In Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung entscheidet jedoch stets der Senat. In der Zeit von 1951 bis 2006 sind nach Angaben des Bundesverfassungs-

gerichts 6 783 Senatsentscheidungen und 133 831 Kammerbeschlüsse ergangen. Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass die Kammern die Senate erheblich entlasten.

Nur die Senate führen öffentliche Verhandlungen durch. Grundsätzliche organisatorische Entscheidungen trifft das Plenum, das aus den sechzehn Mitgliedern des Gerichts besteht. Das Plenum beschließt auch über den Vorschlag für den Haushaltsplan.

Im Haushaltsjahr 2010 gab das Bundesverfassungsgericht 21,5 Mio. Euro aus. Die Ausgaben des Einzelplans 19 hatten damit einen Anteil von 0,007 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Das Bundesverfassungsgericht beschäftigt regelmäßig aus den Ländern abgeordnete wissenschaftliche Hilfskräfte. Im Jahr 2010 waren dies 65 Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die die Senate durch die Vorbereitung der Entscheidungen unterstützten.

Tabelle 74.1

### Übersicht über den Einzelplan 19 Bundesverfassungsgericht

|                                                       | 2010<br>Soll        | 2010<br>Ist        | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|-------------------------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                       | in Mio. Euro        |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                              | 23,2                | 21,5               | -1,7                        | 24,9         | 29,9                          | 20,1                          |
| darunter:                                             |                     |                    |                             |              |                               |                               |
| • Personalausgaben ohne Versorgung                    | 14,9                | 13,9               | -1,0                        | 13,6         | 14,7                          | 8,1                           |
| • Versorgungsausgaben                                 | 4,7                 | 4,2                | -0,5                        | 4,8          | 4,7                           | -2,1                          |
| • Zuweisungen an den Versorgungsfonds                 | 0,3                 | 0,3                | 0                           | 0,5          | 0,6                           | 39,1 <sup>a</sup>             |
| • Sächliche Verwaltungsausgaben                       | 2,6                 | 2,6                | 0                           | 3,0          | 2,8                           | -6,7                          |
| • Investitionen                                       | 0,7                 | 0,6                | -0,1                        | 3,1          | 6,8                           | 119,4                         |
| Einnahmen des Einzelplans                             | 0,04                | 0,06               | 0,02                        | 0,04         | 0,04                          | 0                             |
| Verpflichtungsermächtigungen                          | 15,7 <sup>b</sup>   | 15,7               |                             | 21,5         | 0                             | -100                          |
|                                                       | Planstellen/Stellen |                    |                             |              |                               | in %                          |
| Personal                                              | 170,5               | 164,7 <sup>c</sup> | -5,8                        | 169,5        | 167                           | -1,5                          |
| Wissenschaftliche Hilfskräfte,<br>i. d. R. abgeordnet |                     | 65                 |                             |              |                               |                               |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Die Abweichung zur Berechnung aus den Spalten 5 und 6 ergibt sich durch Rundungsdifferenzen.

<sup>b</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>c</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 19; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 19, Stand: 1. Juli 2011.

## 74.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Der Einzelplan ist gekennzeichnet durch den überdurchschnittlich hohen Anteil der Ausgaben für Personal und Versorgung. Im Jahr 2010 betrugen sie 18,4 Mio. Euro und machten damit 86 % der Gesamtausgaben aus. Davon war etwa ein Viertel (4,5 Mio. Euro) für die Versorgungsbezüge der Richterinnen und Richter und der Beamtinnen und Beamten veranschlagt. Die übrigen Haushaltsmittel entfielen mit 11 % auf sächliche Verwaltungsausgaben sowie mit 3 % auf den Bereich der Investitionen.

Die Investitionen und die Verpflichtungsermächtigungen von 15,7 Mio. Euro im Jahr 2010 und 21,5 Mio. Euro im Jahr 2011 sind fast ausschließlich bedingt durch die Sanierung der Liegenschaft des Bundesverfassungsgerichts. Die tatsächlichen Ausgaben (Ist) lagen im Jahr 2010 um 1,7 Mio. Euro, das entspricht 7,3 %, unter dem geplanten Ansatz (Soll).

Abbildung 74.1 zeigt, dass die Ausgaben vom Jahr 2002 bis zum Jahr 2010 um 45 % angestiegen sind. Seit dem Jahr 2006 werden die Versorgungsausgaben in jedem Einzelplan veranschlagt. Infolgedessen stiegen die Ausgaben im Einzelplan 19 deutlich über das Niveau der Vorjahre. Ohne Berücksichtigung der Versorgungsausgaben erhöhten sich die Ausgaben von 2002 bis 2010 um 14 %. Die Entwicklung der Ausgaben im Einzelplan 19 verlief weitgehend parallel zur Ausgabenentwicklung im Bundeshaushalt.

## 74.3 Wesentliche Ausgabebereiche

### 74.3.1 Personal und Versorgung

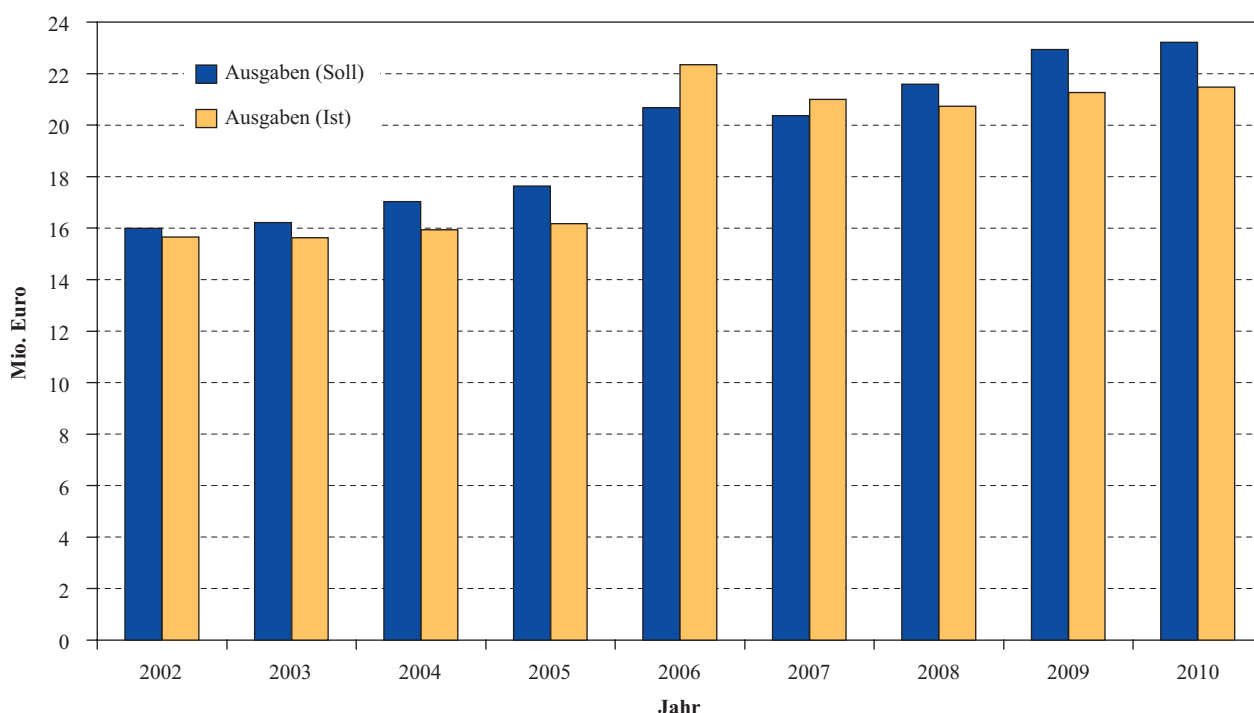
Bedingt durch seine Aufgaben hat das Bundesverfassungsgericht viele Beschäftigte mit Hochschulabschluss. Der Anteil an Beschäftigten im höheren Dienst beträgt 42 %, einschließlich der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts und der beamteten Hilfskräfte. Die Personalstruktur und die hohen Besoldungsgruppen der Richterinnen und Richter tragen zu dem hohen Anteil der Personalausgaben im Einzelplan 19 bei.

Diese Faktoren führen ebenfalls zu erheblichen Zahlungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“. Beim „Versorgungsfonds des Bundes“ kommt hinzu, dass das Einstellungsalter bei den Richterinnen und Richtern des Bundesverfassungsgerichts im Durchschnitt bei über 50 Jahren liegt. Die Zuweisungssätze erhöhen sich ab dem 45. Lebensjahr von 29,2 auf 43,8 % und ab dem 50. Lebensjahr auf 58,4 % der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge. Mit dem Jahr 2012 erhöhen sich die Zuweisungssätze ab dem 45. Lebensjahr auf 55,4 % und ab dem 50. Lebensjahr auf 73,8 %.

Das Bundesverfassungsgericht muss seit dem Jahr 2011 außerdem für die aus den Ländern abgeordneten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (beamtete Hilfskräfte) die Mittel an die Versorgungsfonds der Länder zahlen. Dies gilt erst für die ab 1. Januar 2011 abgeordneten wissenschaftlichen Hilfskräfte.

Abbildung 74.1

Entwicklung der Ausgaben des Bundesverfassungsgerichts



Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 19.



Der hohe Anteil der Beschäftigten im höheren Dienst, die hohen Besoldungsgruppen der Richterinnen und Richter sowie deren vergleichsweise geringe Verweildauer im aktiven Dienst des Bundes führen im Einzelplan 19 auch zu einem überdurchschnittlich hohen Anteil der Ausgaben für Versorgungsbezüge.

### 74.3.2 Gebäudesanierung des Bundesverfassungsgerichts

Der Hauptbau des Bundesverfassungsgerichts ist Teil eines in den Jahren 1965 bis 1969 erbauten Gebäudeensembles, das unter Denkmalschutz steht. Nach mehr als 40-jähriger Nutzungszeit soll es einer Grundsanierung unterzogen werden. Dabei sollen vor allem die Wärmedämmung und der Brandschutz verbessert werden. Die nunmehr geplanten Baumaßnahmen am Gebäude des Bundesverfassungsgerichts führen zu einer vom Bundesbauministerium baufachlich genehmigten und vom Bundesfinanzministerium haushaltsmäßig anerkannten Gesamtbausumme von 46,7 Mio. Euro. Darin enthalten ist ein Förderbetrag von 8 Mio. Euro aus dem Einzelplan 12 zur energetischen Sanierung von Bundesbauten (sog. 120-Mio.-Euro-Programm). Der Einzelplan 19 weist daher im Haushaltsplan 2011 als Gesamtausgabe für die Grundsanierung des Bundesverfassungsgerichts 38,7 Mio. Euro aus. Die Baumaßnahme wird in den Jahren 2011 bis 2014 durchgeführt. Für die Richterschaft und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist ein Ausweichdienstsitz hergerichtet worden. Die Baumittel hierfür wurden aus Mitteln des Investitions- und Tilgungsfonds des Bundes finanziert.

### 74.4 Ausblick

Die Zahl der beim Bundesverfassungsgericht eingereichten Verfassungsbeschwerden steigt kontinuierlich. Das Bundesverfassungsgericht denkt daher über Möglichkeiten nach, Entlastungen zu erreichen. Es hat dazu eine Kommission eingerichtet. Einen wesentlichen Ansatzpunkt sieht es darin, das Antragsverfahren zu ändern. Die Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhöhen, sieht das Bundesverfassungsgericht nicht als Lösung. Die Kapazitätsgrenze der Richter sei bereits jetzt erreicht. Auch die Einrichtung eines dritten Senats lehnt es ab. Mit einem dritten Senat sei die Einheitlichkeit der Rechtsprechung nicht mehr gewährleistet.

Die Entwicklung im Finanzplanungszeitraum 2011 bis 2015 ist in der Tabelle 74.2 dargestellt.

Tabelle 74.2

#### Ausgabenentwicklung im Einzelplan 19 im Finanzplanungszeitraum

| 2011         | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------|------|------|------|------|
| in Mio. Euro |      |      |      |      |
| 24,9         | 29,9 | 41,9 | 32,1 | 23,6 |

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 19, Stand: 1. Juli 2011.

Für die Jahre 2012 bis 2014 werden die Gesamtausgaben in der mittelfristigen Finanzplanung zunächst deutlich ansteigen. Ursachen sind die Baumaßnahme am Gebäude des Bundesverfassungsgerichts und die Unterhaltung zweier Dienstsitze während der Baumaßnahme. Für das Jahr 2015 sind noch 346 000 Euro für die Baumaßnahme veranschlagt. Im Jahr 2015 erreichen die geplanten Gesamtausgaben des Bundesverfassungsgerichts ohne Berücksichtigung der Versorgungsausgaben mit 18,2 Mio. Euro wieder Werte auf dem Niveau der Jahre 2004 und 2005.

### Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Einzelplan 23)

### 75 Entwicklung des Einzelplans 23 Kat. A

#### 75.1 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 für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert diese 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 (GIZ) GmbH die Vorhaben um.
- In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher 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 Millenniumsziele zu erreichen, z. B. für alle Kinder eine abgeschlossene Grundschulausbildung zu ermöglichen, Armut nachhaltig zu bekämpfen sowie globale öffentliche Güter wie Klima- und Umweltschutz sowie Sicherheit zu fördern.

Die Bundesregierung hat sich seit dem Jahr 2000 wiederholt auf internationaler Ebene dazu bekannt, die öffentlichen 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 2010 knapp 6 Mrd. Euro aus. Dies entspricht 2 % der Gesamtausgaben des Bundes. Tabelle 75.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan. Die einzelnen Ausgabenbereiche werden unter Nr. 75.3 näher dargestellt.

Die Verteilung der Ausgaben des Jahres 2010 in der Entwicklungszusammenarbeit stimmte im Wesentlichen mit derjenigen in den Vorjahren überein. Auf die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit entfiel im Jahr 2010 die Hälfte der eingesetzten Mittel, auf die nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit 11 % und auf die multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit 38 %. Im Entwurf für das Haushaltsjahr 2012 erhöht die Bundesregierung den Anteil für die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit auf 53 % und senkt im Gegenzug den Anteil für die multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit auf 34 %.

Tabelle 75.1

**Übersicht über den Einzelplan 23  
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

|                                                                 | 2010<br>Soll        | 2010<br>Ist        | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll       | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                                 | in Mio. Euro        |                    |                             |                    |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                                        | 6 070               | 5 975              | -95                         | 6 219 <sup>c</sup> | 6 333                         | 1,8                           |
| darunter:                                                       |                     |                    |                             |                    |                               |                               |
| • Bilaterale staatliche Entwicklungs-<br>zusammenarbeit         | 3 076               | 3 004              | -72                         | 3 116              | 3 327                         | 6,8                           |
| davon:                                                          |                     |                    |                             |                    |                               |                               |
| • Finanzielle Zusammenarbeit                                    | 1 721               | 1 651              | -70                         | 1 795              | 1 961                         | 9,3                           |
| • Technische Zusammenarbeit                                     | 1 320               | 1 318              | -2                          | 1 321              | 1 366                         | 3,4                           |
| • Nichtstaatliche Entwicklungszusam-<br>menarbeit               | 669                 | 649                | -20                         | 669                | 725                           | 8,5                           |
| • Multilaterale und europäische Ent-<br>wicklungszusammenarbeit | 2 249               | 2 247              | -2                          | 2 351              | 2 178                         | -7,4                          |
| • Verwaltungsausgaben                                           | 77                  | 75                 | -2                          | 86                 | 103                           | 20,0                          |
| Einnahmen des Einzelplans                                       | 656                 | 1 046              | 390                         | 638                | 660                           | 3,5                           |
| darunter:                                                       |                     |                    |                             |                    |                               |                               |
| • Tilgungen und Zinsen aus der Finan-<br>ziellen Zusammenarbeit | 580                 | 956                | 376                         | 575                | 600                           | 4,3                           |
| • Sonstige Tilgungen und Zinsen                                 | 67                  | 81                 | 14                          | 54                 | 52                            | -4,2                          |
| Verpflichtungsermächtigungen                                    | 4 276 <sup>a</sup>  | 3 814              | -462                        | 5 642              | 4 200                         | -25,6                         |
|                                                                 | Planstellen/Stellen |                    |                             |                    |                               | in %                          |
| Personal                                                        | 595,3               | 562,7 <sup>b</sup> | -32,6                       | 589,3              | 764,3                         | 29,7                          |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>b</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

<sup>c</sup> 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.

Quelle: Für das Jahr 2010: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 23; für das Jahr 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 23; für das Jahr 2012: Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 23.

An den Einnahmen von 1 Mrd. Euro im Einzelplan 23 hatten Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit wie in den Vorjahren auch im Jahr 2010 den weitaus größten Anteil (91 %). In den Jahren 2005 bis 2010 waren jeweils Einnahmen zwischen 656 Mio. und 726 Mio. Euro veranschlagt. Die tatsächlichen Einnahmen lagen zum Teil deutlich darüber (vgl. auch Abbildung 75.4).

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 auch zu Auszahlungen in künftigen Haushaltsjahren führen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung benötigt daher im Einzelplan 23 neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr auch in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre.

## 75.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Der Einzelplan 23 war in den vergangenen Jahren von einem stärkeren Wachstum gekennzeichnet als der Bundeshaushalt insgesamt:

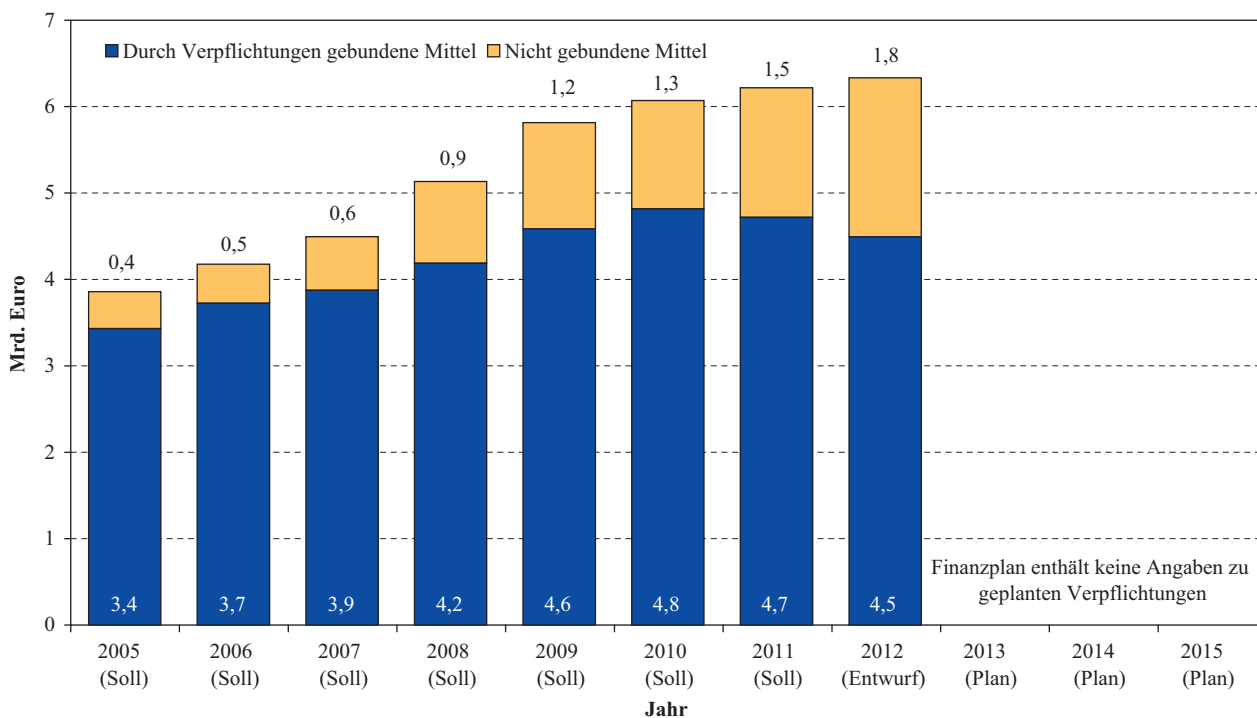
- Von 2005 bis 2010 stiegen die veranschlagten Ausgaben von 3,9 auf 6,1 Mrd. Euro und somit um 57 %. Sie erhöhten sich damit deutlich stärker als die Ausgaben im Bundeshaushalt insgesamt (26 %).
- Die jährlichen Verpflichtungsermächtigungen nahmen im gleichen Zeitraum leicht von 4,2 auf 4,3 Mrd. Euro zu. Der Anstieg ist hier gegenläufig zum Bundeshaushalt (dort Abnahme um 3,2 %).

Für das Jahr 2011 sind beim Einzelplan 23 Ausgaben von 6,2 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 5,6 Mrd. Euro veranschlagt.

Der jährliche Entscheidungsspielraum für Bundesregierung und Haushaltsgesetzgeber über den Einsatz der Haushaltsmittel wird auch 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. Im Einzelplan 23 binden die in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen den größten Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel. Abbildung 75.1 zeigt für die Jahre 2005 bis 2012 das Verhältnis der durch Verpflichtungen gebundenen und nicht gebundenen Ausgabemittel.

Abbildung 75.1

Vorbindung der Ausgabemittel im Einzelplan 23<sup>a</sup>



Erläuterung: <sup>a</sup> Die Summe der Verpflichtungen aus den Vorjahren und der nicht gebundenen Mittel ergibt die veranschlagten Ausgaben im Haushaltsplan des jeweiligen Jahres.

Quelle: Verpflichtungen 2005 bis 2011 und nicht gebundene Mittel bis 2010: Rechnungen über den Haushalt des Einzelplans 23; nicht gebundene Mittel 2011: Bundeshaushalt 2011; für das Jahr 2012: Entwurf des Haushaltsplans 2012.

Der Anteil der nicht gebundenen Mittel hat sich von 11 % im Jahr 2005 auf 21 % im Jahr 2010 erhöht. Er war damit immer noch deutlich geringer als der Anteil nicht gebundener Mittel im gesamten Bundeshaushalt, der im Jahr 2010 bei 57 % lag. Daran wird auch der Anstieg auf 29 % im Jahr 2012, wie er im Entwurf des Einzelplans zu erkennen ist, zunächst nichts ändern.

Im Einzelplan 23 lag der Bestand aller Verpflichtungen für die Folgejahre bisher zwischen 21 und 25 Mrd. Euro und soll im Jahr 2012 bei 23 Mrd. Euro liegen (vgl. Abbildung 75.2). Bestehende Verpflichtungen und Verpflichtungsermächtigungen sind im Gegensatz zu Einnahmen und Ausgaben nicht Gegenstand der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes.

Die teils langfristigen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des Ressorts nicht nur im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch in künftigen Jahren deutlich ein. Der Einzelplan 23 ist dabei durch den hohen Anteil an Verpflichtungen wesentlich stärker betroffen als der Bundeshaushalt insgesamt. Die Verpflichtungen haben zum Beispiel zur Folge, dass bereits jetzt mehr als 37 % der im Finanzplan vorgesehenen Ausgaben des Jahres 2015 gebunden sind.

### 75.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

#### 75.3.1 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit

Im Jahr 2010 gab der Bund 3 Mrd. Euro für die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit aus. Je nach

Schwerpunkt werden die Vorhaben der Finanziellen oder der Technischen Zusammenarbeit zugerechnet:

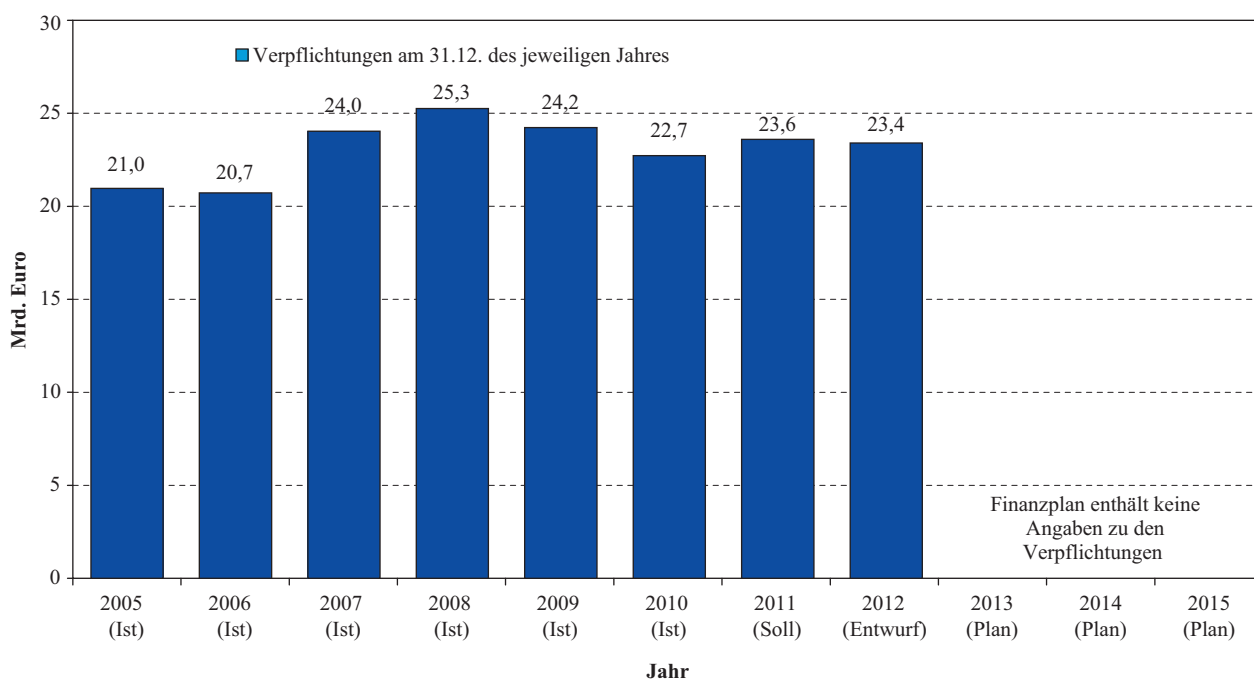
In der Finanziellen Zusammenarbeit fördert der Bund Investitionen in den Partnerländern (z. B. den Bau von Wasserversorgungssystemen oder die Gründung von Mikrofinanzinstitutionen) mit Darlehen, Zuschüssen sowie ergänzenden Maßnahmen. Daneben stellt er Kapital für Unternehmensbeteiligungen bereit. Die Ausgaben für die Finanzielle Zusammenarbeit betrugen 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2010. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau führt den weit überwiegenden Teil der Vorhaben durch. Aus den in der Vergangenheit ausgereichten Darlehen erzielte der Bund im Jahr 2010 Einnahmen von 956 Mio. Euro aus Tilgungen und Zinsen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau verwaltete Ende des Jahres 2010 Darlehen von 14,8 Mrd. Euro für den Bund.

In der Technischen Zusammenarbeit sollen die Kenntnisse und Fähigkeiten von Menschen und Organisationen in den Partnerländern erhöht 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 Haushaltsjahr 2010 auf 1,3 Mrd. Euro.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung begann im Jahr 2010 mit einer Strukturreform für eine wirkungsvollere Technische Zusammenarbeit. Im Zuge dieser Reform wurden die drei

Abbildung 75.2

**Entwicklung des Bestandes der Verpflichtungen für künftige Jahre**



Quelle: Für die Jahre 2005 bis 2010: Jahresrechnungen; für das Jahr 2011: Haushaltsplan; für das Jahr 2012: Entwurf des Haushaltsplans.



Durchführungsorganisationen Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Deutsche Entwicklungsdienst (DED) gGmbH und Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) verschmolzen. Die neue Gesellschaft trägt den Namen Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Das Bundesministerium geht davon aus, dass die Strukturreform ab dem Jahr 2014 zu jährlichen Einsparungen von 10 Mio. Euro führt. Der Bundesrechnungshof hat die Reform beratend begleitet. Er hat die Fusion der drei Durchführungsorganisationen als wesentlichen Reformschritt bewertet. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass nicht sicher ist, ob die Reform zu haushaltswirksamen Vorteilen führt. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat versichert, es gehe weiterhin davon aus, die erwarteten jährlichen Einsparungen zu erwirtschaften.

### **75.3.2 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 zur Förderung der entwicklungspolitischen Bildung in Deutschland durch.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützte diese Aktivitäten im Jahr 2010 mit 649 Mio. Euro. Davon erhielten die sechs Politischen Stiftungen zusammen 233 Mio. Euro, die beiden kirchlichen Zentralstellen zusammen 205 Mio. Euro.

### **75.3.3 Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit**

Der Bund leistet Pflicht- 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. Zu den Empfängern der Beiträge zählen die Weltbankgruppe, weitere Sonderorganisationen und Programme der Vereinten Nationen, vier Regionale Entwicklungsbanken sowie der Europäische Entwicklungsfonds.

Im Jahr 2010 gab das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für solche Beiträge 2,2 Mrd. Euro aus. Die meisten Mittel erhielt der Europäische Entwicklungsfonds mit 0,9 Mrd. Euro, gefolgt von der Weltbankgruppe mit 0,6 Mrd. Euro.

### **75.3.4 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 2010 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 75 Mio. Euro. Sie sind damit seit dem Jahr 2005 von 2,0 auf 1,3 % der Ausgaben aus dem Einzelplan gesunken.

Größte Ausgabenposition im Jahr 2010 waren die Personalausgaben (37 Mio. Euro). Am 1. Juni 2010 waren 563 der 595 vorgesehenen Planstellen/Stellen besetzt.

Die Strukturreform für eine wirkungsvollere Technische Zusammenarbeit im Jahr 2010 hatte auch das Ziel, die politische Gestaltungsfähigkeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu stärken. Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 2010 (Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 33) beanstandet, dass dieses über sein eigenes Personal hinaus jährlich bis zu 72 Beschäftigte der GTZ in seinem Hause auch für ministerielle Aufgaben einsetzte. Im Zuge der Reform wollte das Bundesministerium diese externen Beschäftigten durch 65 eigene Dienstkräfte ersetzen. Darüber hinaus forderte es zusätzliche 145 neue Planstellen/Stellen, davon 46 für weitere Aufgaben, die bisher Beschäftigte der GTZ wahrgenommen hatten. Der Bundesrechnungshof hatte bemängelt, dass das Bundesministerium diesen Bedarf nicht mit einer Personalbemessung nachgewiesen hatte. Zum Haushaltsjahr 2011 bewilligte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die insgesamt 210 beantragten Planstellen/Stellen nicht. Inzwischen hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine Personalbemessung erstellt. Daran anknüpfend sieht der Regierungsentwurf vor, dass das Bundesministerium 180 neue Planstellen und Stellen im Haushaltsjahr 2012 und weitere 30 Planstellen und Stellen im Haushaltsjahr 2013 erhalten soll.

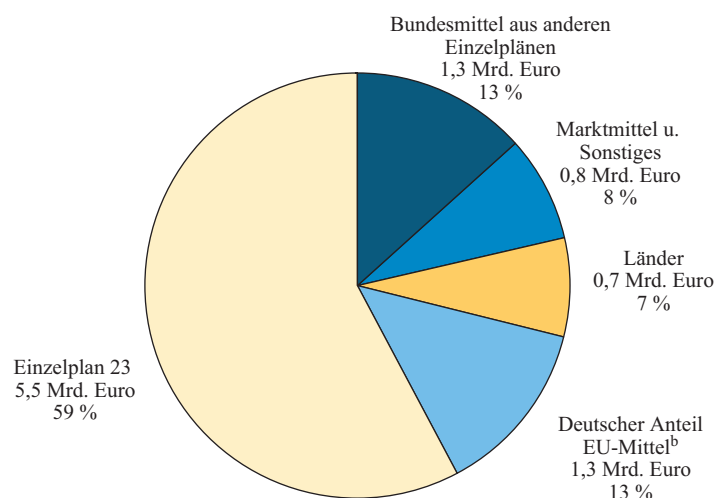
### **75.4 Der Einzelplan 23 im Zusammenhang mit der gesamten deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit**

Im Jahr 2009 lag der Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen nach Angaben der Bundesregierung bei 0,35 %. Im Jahr 2010 stieg er auf 0,38 %. Abbildung 75.3 zeigt die Herkunft der deutschen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit für das Jahr 2009 (für das Jahr 2010 liegt die Aufteilung noch nicht vor).

Der größte Teil der Ausgaben stammt mit 5,5 Mrd. Euro aus dem Einzelplan 23, weitere 1,3 Mrd. Euro steuern die anderen Bundesressorts bei. Bedeutsam sind auch die Deutschland zuzurechnenden anteiligen Zahlungen aus dem EU-Haushalt und die Zahlungen der Länder.

Abbildung 75.3

### Deutsche Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit<sup>a</sup>



Erläuterungen: <sup>a</sup> Der Bundeshaushalt 2011, Einzelplan 23, S. 54, Übersicht 2, enthält eine detaillierte Aufteilung der deutschen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>b</sup> 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 2011, Einzelplan 23.

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 2009 von 9,6 Mrd. Euro um 0,9 Mrd. Euro auf insgesamt anrechenbare Leistungen von 8,7 Mrd. Euro.

### 75.5 Ausblick

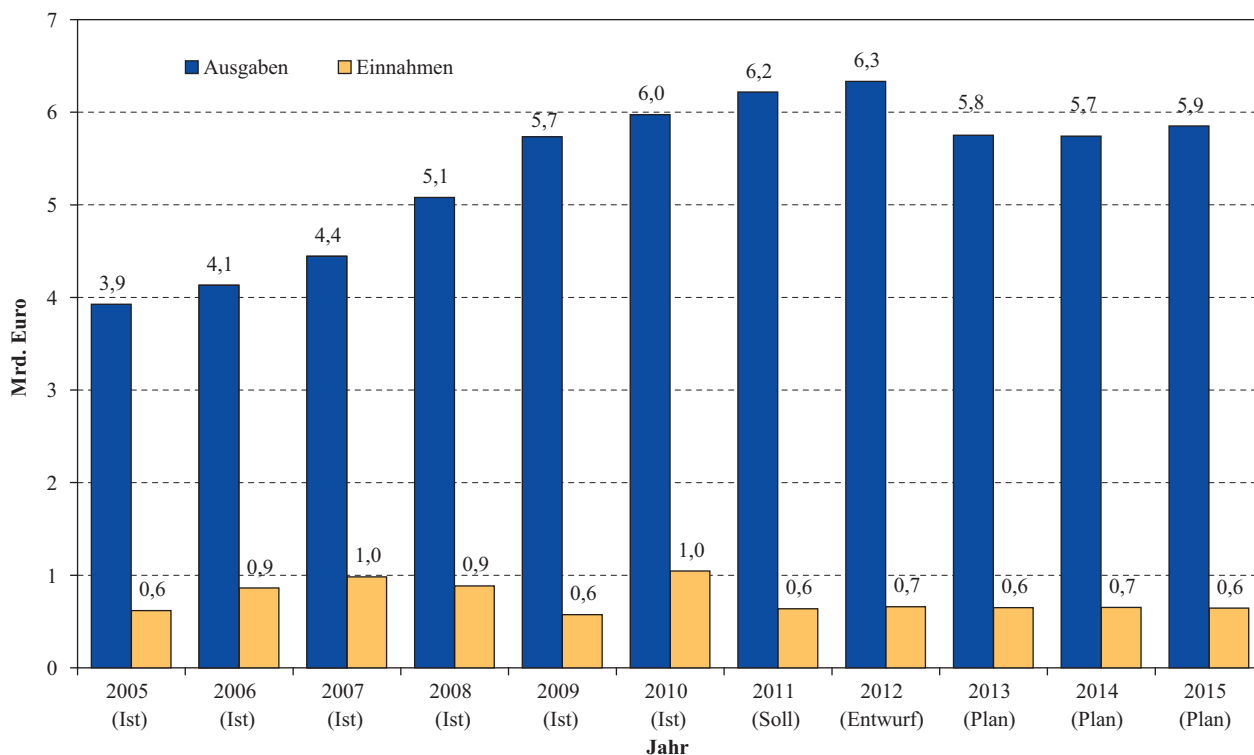
Im Jahr 2011 stehen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit 6,2 Mrd. Euro erneut mehr Mittel als im Vorjahr zur Verfügung. Abbildung 75.4 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan seit dem Jahr 2005 sowie die im Finanzplan vorgesehene weitere Entwicklung bis zum Jahr 2015.

Um die öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit weiter zu steigern, sieht die Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2012 im Regierungsentwurf 6,3 Mrd. Euro für den Einzelplan 23 vor. Dies sind 560 Mio. Euro mehr als im Finanzplan. Für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 geht der derzeitige Finanzplan von geringeren Ansätzen als in den Vorjahren aus (zwischen 5,7 Mrd. und 5,9 Mrd. Euro). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat hierzu darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung den Finanzplan für den Einzelplan 23 nicht angepasst hat.

Damit die Vorgaben der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse und gleichzeitig die Zusage der Bundesregierung zur Erreichung des 0,7 %-Ziels bis zum Jahr 2015 erfüllt werden können, will die Bundesregierung neben Haushaltsmitteln auch Mittel aus dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ sowie weitere „innovative Finanzierungsinstrumente“ einsetzen. Diese sollen einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung von Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit leisten.

Abbildung 75.4

### Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 23



Quelle: Für die Jahre 2005 bis 2010: Rechnungen über den Haushalt des Einzelplans 23; für das Jahr 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 23; für das Jahr 2012: Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 23; für die Jahre 2013 bis 2015: Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015.

## Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30)

### 76 Entwicklung des Einzelplans 30 Kat. A

#### 76.1 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 hingegen 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).

Im Hinblick auf Landeszuständigkeiten wirkt das Bundesministerium für Bildung und Forschung bei vielen Einrichtungen und Vorhaben mit den Ländern zusammen.

Die Gesamtausgaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung beliefen sich im Jahr 2010 auf 10,6 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 3,5 % am gesamten Bundeshaushalt.

#### 76.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Bundesregierung hat beschlossen, für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2013 zusätzlich 12 Mrd. Euro bereitzustellen und das erreichte Niveau in den Jahren 2014 und 2015 fortzuschreiben. Die zusätzlichen Mittel sollen je zur Hälfte der Bildung und der Forschung zugute kommen. Ziel ist, dass 10 % des deutschen Bruttoinlandsprodukts in Bildung und Forschung fließen. Im Bundeshaushalt des Jahres 2011 stehen erstmals mehr Mittel zur Verfügung; im Jahr 2012 sollen sie weiter gesteigert werden. Die zusätzlichen Mittel stehen allen Ressorts zu, die Bildung und Forschung fördern. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung erhält von diesen Mitteln für die Bildung 50 % und für die Forschung 65 %. Im Jahr 2012 sollen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung damit 1,2 Mrd. Euro bzw. knapp 10 % mehr zur Verfügung stehen als im Vorjahr.

Tabelle 76.1

**Übersicht über den Einzelplan 30  
Bundesministerium für Bildung und Forschung**

|                                                                                            | <b>2010<br/>Soll</b>       | <b>2010<br/>Ist</b> | <b>Abwei-<br/>chung<br/>Soll/Ist</b> | <b>2011<br/>Soll</b> | <b>2012<br/>Haushalts-<br/>entwurf</b> | <b>Verän-<br/>derung<br/>2011/2012</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
|                                                                                            | <b>in Mio. Euro</b>        |                     |                                      |                      |                                        | <b>in %</b>                            |
| Ausgaben des Einzelplans                                                                   | 10 863                     | 10 555              | -309                                 | 11 646               | 12 804                                 | 9,9                                    |
| darunter:                                                                                  |                            |                     |                                      |                      |                                        |                                        |
| • Ministerium und Versorgung                                                               | 108                        | 108                 | 0                                    | 105                  | 119                                    | 13,3                                   |
| • Förderung von Forschungs-<br>einrichtungen                                               | 4 178                      | 4 176               | -2                                   | 4 411                | 4 711                                  | 6,8                                    |
| • Förderung von Projekten                                                                  | 4 161                      | 3 834               | -327                                 | 4 596                | 5 381                                  | 17,1                                   |
| davon:                                                                                     |                            |                     |                                      |                      |                                        |                                        |
| • Förderung von Hochschulen<br>(Exzellenzinitiative Spitzen-<br>förderung von Hochschulen, | 804                        | 804                 | 0                                    | 1 237                | 1 768                                  | 42,9                                   |
| • Bundesausbildungs-<br>förderungsgesetz                                                   | 1 382                      | 1 382               | 0                                    | 1 544                | 1 632                                  | 5,6                                    |
| • Kompensationsmittel<br>Föderalismusreform                                                | 1 013                      | 892                 | -121                                 | 1 013                | 1 013                                  | 0                                      |
| Einnahmen des Einzelplans                                                                  | 159                        | 185                 | 26                                   | 118                  | 126                                    | 6,7                                    |
| darunter:                                                                                  |                            |                     |                                      |                      |                                        |                                        |
| • Verwaltungseinnahmen                                                                     | 30                         | 48                  | 18                                   | 34                   | 44                                     | 29,4                                   |
| • BAföG (Zinsen und Tilgung)                                                               | 129                        | 136                 | 7                                    | 89                   | 87                                     | -2,2                                   |
| Verpflichtungsermächtigungen                                                               | 8 593 <sup>a</sup>         | 3 074               | -5 519                               | 6 442                | 5 760                                  | -10,6                                  |
|                                                                                            | <b>Planstellen/Stellen</b> |                     |                                      |                      |                                        |                                        |
| Personal <sup>b</sup>                                                                      | 928                        | 928 <sup>c</sup>    | 0                                    | 914                  | 938                                    | 2,6                                    |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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.

<sup>b</sup> Nur Ministerium (Kapitel 3001).

<sup>c</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 30; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 30.

Das Gesamtvolumen des Einzelplans 30 soll in vier Jahren von 10,1 Mrd. Euro (Ist 2009) auf 12,8 Mrd. Euro (Soll 2012) steigen. Dies ist eine Steigerung um 27 %.

Der Etat für Bildung und Forschung trägt damit nicht zu den Konsolidierungsanstrengungen im Bundeshaushalt bei.



Tabelle 76.2

**Ausgabensteigerung gegenüber dem Vorjahr**

|                | <b>2009<br/>Ist</b>     | <b>2010<br/>Ist</b> | <b>2011<br/>Soll</b> | <b>2012<br/>Soll</b> |
|----------------|-------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
|                | <b>in %<sup>a</sup></b> |                     |                      |                      |
| Einzelplan 30  | 10,2                    | 4,5                 | 9,4                  | 9,9                  |
| Gesamthaushalt | 3,5                     | 3,9                 | 0,6                  | 0,1                  |

Erläuterung: <sup>a</sup> Die Prozentangaben enthalten Rundungsdifferenzen.

Quelle: Für die Jahre 2009 und 2010: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 30 und Gesamtrechnung des Bundeshaushalts; für das Jahr 2011: Bundeshaushalt und Einzelplan 30; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt und Einzelplan 30.

Der Finanzplan sieht auch ab dem Jahr 2013 weiter wachsende Ausgaben im Einzelplan 30 vor.

Tabelle 76.3

**Finanzplan bis 2015**

| <b>Haushaltsansatz (Soll) im Jahr</b> |             |             |             |             |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>2011</b>                           | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> |
| <b>in Mio. Euro</b>                   |             |             |             |             |
| 11 646                                | 12 804      | 13 419      | 13 502      | 13 727      |

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2012, Einzelplan 30.

Prägend für den Einzelplan 30 sind Zuweisungen und Zuschüsse, die 83 % der Ausgaben ausmachen. Diese Leistungen lagen im Haushaltsjahr 2010 bei 8,7 Mrd. Euro. In diesem Jahr wurden 1,7 Mrd. Euro für Investitionen aufgewandt. Der Investitionsanteil des Einzelplans 30 lag mit 16 % über dem des Gesamthaushalts von 9 %.

An den Ausgaben im Einzelplan haben die direkten Personalausgaben und sächlichen Verwaltungsausgaben nur einen geringen Anteil. Der größte Teil der Ausgaben für Personal und Sachmittel fällt vielmehr bei den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern an.

### 76.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

#### 76.3.1 Ministerium

Im Jahr 2010 betrugen die Verwaltungs- und die Versorgungsausgaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung 108 Mio. Euro. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat keine nachgeordneten Behörden. Es lässt sich allerdings von Projektträgern unterstützen, die als Organisationseinheiten bei Helmholtz-Zentren oder sonstigen fachlich qualifizierten Einrichtungen angesiedelt sind.

Die Projektträger betreuen die Projektförderungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung fachlich

und administrativ vom Beginn bis zum Abschluss des Förderverfahrens. Im Jahr 2010 betraf dies mehr als 17 000 Fördervorhaben. 800 Fördervorhaben betreute das Bundesministerium für Bildung und Forschung selbst.

Eine Anlage zum Einzelplan 30 („Übersicht 2“) soll einen Überblick über den projektbezogenen Einsatz der Projektträger geben. Sie weist einen Teil der Ausgaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für die Projektträger und deren Beschäftigtenzahlen aus. Demnach sind die Ausgaben vom Jahr 2009 (Ist) bis zum Jahr 2012 (Soll) um 40 % gestiegen. Sie werden aus den jeweiligen Fördertiteln finanziert.

Tabelle 76.4

**Projektbezogene Ausgaben für Projektträger**

| <b>2009<br/>Ist</b> | <b>2010<br/>Ist</b> | <b>2011<br/>Soll</b> | <b>2012<br/>Soll</b> |
|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| <b>in Mio. Euro</b> |                     |                      |                      |
| 79,8                | 82                  | 109                  | 112                  |

Quelle: Für das Jahr 2009: Bundeshaushalt 2011, Einzelplan 30, „Übersicht 2“; für die Jahre 2010 bis 2012: Entwurf zum Bundeshaushalt Einzelplan 30, „Übersicht 2“.

Im Jahr 2011 stellt das Bundesministerium für Bildung und Forschung den Projektträgern nach der Anlage zum Einzelplan 109 Mio. Euro zur Verfügung. Damit wird es 4 Mio. Euro mehr für die Projektträger als für seine eigene Verwaltung (105 Mio. Euro) ausgeben.

Das in der Anlage angegebene projektbezogene Personal der Projektträger stieg vom Jahr 2010 (Ist) bis zum Jahr 2012 (Soll) um 16 %.

Tabelle 76.5

**Projektbezogenes Personal der Projektträger**

| <b>Beschäftigte<sup>a</sup></b> |                     |                      |                      |
|---------------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| <b>2009<br/>Ist</b>             | <b>2010<br/>Ist</b> | <b>2011<br/>Soll</b> | <b>2012<br/>Soll</b> |
| 751                             | 750                 | 929                  | 869                  |

Erläuterung: <sup>a</sup> Beschäftigte umgerechnet auf Vollzeitäquivalente, wie sie die „Übersicht 2“ zum Einzelplan 30 ausweist (gerundet).

Quelle: Für das Jahr 2009: Bundeshaushalt 2011, Einzelplan 30, „Übersicht 2“; für die Jahre 2010 bis 2012: Entwurf zum Bundeshaushalt Einzelplan 30, „Übersicht 2“.

Neben der fachlichen und administrativen Abwicklung von Fördermaßnahmen übernehmen Projektträger allgemeine Beratungs- und Unterstützungsaufgaben für das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Dem Einzelplan 30 ist nicht zu entnehmen, wie viel der Bund den Projektträgern im Einzelnen für diese Aufgaben zahlt. In der Anlage sind diese Ausgaben nicht enthalten.

Bisher hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung die Aufträge an Projektträger größtenteils ohne öffentliche Ausschreibung freihändig vergeben. Es plant, ab dem Jahr 2012 ein ausschließlich wettbewerbliches Verfahren einzuführen.

### 76.3.2 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 2010 waren es 40 %.

Zu den finanzierten Einrichtungen gehören u. a. die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) als Trägerorganisation für 80 Einrichtungen der Grundlagenforschung, die eher anwendungsorientierte Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) als Selbstverwaltungsorganisation der deutschen Wissenschaft sowie 17 Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF)<sup>1</sup> und 61 Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL).<sup>2</sup> Diese Einrichtungen hatten 2010 zusammen mehr als 82 000 Beschäftigte.

Der Bund finanziert die Einrichtungen gemeinsam mit den Ländern. Die Finanzierungsanteile des Bundes betra-

gen 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.

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 %.

Bund und Länder haben den Forschungsorganisationen (MPG, FhG, HGF, WGL) sowie der DFG bis zum Jahr 2015 einen jährlichen Anstieg der Förderung um 5 % zugesichert. Bis zum Jahr 2011 betrug die jährliche Steigerung 3 %. Zusätzlich erhalten einige Forschungsorganisationen über die institutionelle Förderung hinaus Projektfördermittel. Rechnet man die Mittel aus beiden Förderarten zusammen, verdoppeln sich nahezu die Fördermittel beispielsweise bei der Helmholtz-Gemeinschaft innerhalb von zehn Jahren. Im Jahr 2015 wird die Fördersumme bei knapp 3 Mrd. Euro jährlich liegen (vgl. Bemerkung Nr. 77).

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung strebt mit der „Initiative Wissenschaftsfreiheitsgesetz“ mehr Gestaltungsspielraum für die Forschungseinrichtungen an. Gegenüber den für Zuwendungsempfänger sonst geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften hat es für die Forschungseinrichtungen Erleichterungen und Ausnahmen erwirkt. Beispielsweise können die Forschungseinrichtungen einen Teil nicht abgeflossener Gelder als sogenannte Selbstbewirtschaftungsmittel in das Folgejahr übertragen. Bei der Helmholtz-Gemeinschaft als größter Forschungsorganisation stieg der Betrag dieser nicht ab-

<sup>1</sup> Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt ist Mitglied der Helmholtz-Gemeinschaft. Es wird jedoch aus dem Haushalt des Einzelplans 09 gefördert.

<sup>2</sup> Die Angaben zur Anzahl der WGL-Einrichtungen beziehen sich auf den Einzelplan 30.

Tabelle 76.6

### Förderung von Forschungseinrichtungen

|                                                                 | 2010<br>Soll | 2010<br>Ist | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Soll | Anteil am<br>Gesamt-<br>Soll 2012 |
|-----------------------------------------------------------------|--------------|-------------|-----------------------------|--------------|--------------|-----------------------------------|
|                                                                 | in Mio. Euro |             |                             |              |              | in %                              |
| Fördersumme                                                     | 4 178        | 4 176       | -2                          | 4 411        | 4 711        | 37,8                              |
| darunter:                                                       |              |             |                             |              |              |                                   |
| • HGF-Zentren                                                   | 1 553        | 1 553       | 0                           | 1 684        | 1 833        |                                   |
| • DFG                                                           | 891          | 891         | 0                           | 936          | 983          |                                   |
| • MPG                                                           | 616          | 616         | 0                           | 647          | 678          |                                   |
| • FhG                                                           | 420          | 420         | 0                           | 441          | 463          |                                   |
| • Einrichtungen der WGL                                         | 358          | 351         | -7                          | 356          | 380          |                                   |
| • Sonstige institutionell geförderte Einrichtungen <sup>a</sup> | 78           | 76          | -2                          | 82           | 91           |                                   |
| • Beiträge für europäische und internationale Einrichtungen     | 261          | 270         | 9                           | 265          | 283          |                                   |

Erläuterung: <sup>a</sup> DGIA, BIBB, sonstige Einrichtungen aus Kapitel 3003.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 30; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 30.

geflossenen Mittel in den letzten Jahren stark an. Ende 2010 lag er bei mehr als 300 Mio. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 77).

Über die bisherigen Freiräume für Forschungseinrichtungen hinaus plant das Bundesministerium für Bildung und Forschung folgende Erleichterungen und Ausnahmen von den haushaltsrechtlichen Vorschriften weiter auszubauen:

- Einführung von Globalhaushalten,
- bessere Vergütungsstruktur für das wissenschaftliche Personal,
- Verfahrensvereinfachung bei Unternehmensbeteiligungen, Ausgründungen sowie bei Bauvorhaben der Wissenschaftsorganisationen.

Die Erfahrungen des Bundesrechnungshofes sprechen gegen solche weiteren Lockerungen. Als Beispiel für den Umgang der Forschungsorganisationen mit Sonderregelungen bei der Vergütung verweist der Bundesrechnungshof auf seine Feststellungen zur Vergabe von außertariflichen Sonderzahlungen bei Helmholtz-Zentren (vgl. Bemerkung Nr. 80). Der Bundesrechnungshof spricht sich zudem gegen die Verfahrensvereinfachung bei Unternehmensbeteiligungen und Ausgründungen aus, da mit der Neuregelung die Beteiligungsrechte des Bundes-

finanzministeriums und des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eingeschränkt würden.

### 76.3.3 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 wie 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.

Zur Förderung des Bildungsbereichs finanziert es insbesondere Projekte zur beruflichen Bildung. Darüber hinaus unterstützt es die Begabtenförderungswerke wie z. B. die Studienstiftung des deutschen Volkes.

Insgesamt sollen die Ausgaben für die Projektförderung vom Jahr 2010 (Ist) bis zum Jahr 2012 (Soll) um 29 % steigen.

Tabelle 76.7

### Förderung von Projekten

|                                                                               | 2010<br>Soll | 2010<br>Ist | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Soll | Anteil<br>am<br>Gesamt-<br>Soll 2012 |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------------------------------|
|                                                                               | in Mio. Euro |             |                             |              |              | in %                                 |
| Fördersumme                                                                   | 4 161        | 3 834       | -327                        | 4 596        | 5 381        | 42                                   |
| darunter:                                                                     |              |             |                             |              |              |                                      |
| • Innovation durch neue Technologien                                          | 709          | 752         | 43                          | 709          | 669          |                                      |
| • Innovation durch Lebenswissenschaften                                       | 501          | 504         | 3                           | 504          | 537          |                                      |
| • Klima, Energie und Umwelt                                                   | 378          | 331         | -47                         | 368          | 423          |                                      |
| • Neue Konzepte und regionale Förderung                                       | 273          | 269         | -4                          | 314          | 334          |                                      |
| • Naturwissenschaftliche Grundlagenforschung                                  | 198          | 136         | -62                         | 182          | 277          |                                      |
| • Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Versuchs- und Demonstrationsanlagen | 224          | 166         | -58                         | 240          | 216          |                                      |
| • Geistes- und Sozialwissenschaften                                           | 77           | 66          | -11                         | 96           | 99           |                                      |
| • Entwicklung des Hochschul- und Wissenschaftssystems                         | 54           | 45          | -9                          | 192          | 238          |                                      |
| • Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung                         | 193          | 122         | -71                         | 139          | 170          |                                      |
| • Begabtenförderung                                                           | 250          | 209         | -41                         | 197          | 227          |                                      |
| • Stärkung des Lernens im Lebenslauf                                          | 201          | 128         | -73                         | 165          | 127          |                                      |

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 30; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 30.

Die Empfänger von Projektförderung müssen belegen, wie sie die Mittel verwendet haben. Das Ressort 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. Inzwischen hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung einen Teil der Rückstände abgebaut. Außerdem hat es eine Stelle eingerichtet, die die Verwendungsnachweisprüfung koordiniert und die Verwendungsnachweise stichprobenartig überprüft. Es muss seine Bemühungen jedoch fortsetzen. Beim letzten Jahresvergleich im Oktober 2010 betrafen die bestehenden Bearbeitungsrückstände immer noch ein Fördervolumen von 1,3 Mrd. Euro.

Eine Sonderform der Projektförderung ist die sogenannte Kostenförderung von Forschungsvorhaben der Wirtschaft. Dabei können Unternehmen eine Pauschale geltend machen, die dem Projekt nicht direkt zurechenbare Kosten abdecken soll. Solche Kosten können z. B. allgemeine Verwaltungskosten sein. Der Bundesrechnungshof stellte hierzu fest, dass die Fördervorschriften für die Pauschale unnötig kompliziert waren. Außerdem war die Pauschale teilweise zu hoch, sodass es zu Mitnahmeeffekten kam. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat zugesagt, diese Mängel zu beseitigen und die Vereinfachungsvorschläge des Bundesrechnungshofes umzusetzen (vgl. Bemerkung Nr. 80).

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert auch Forschungsprojekte an Hochschulen. Als zusätzlicher Aufschlag auf die Projektkosten gewährt das Bundesministerium für Bildung und Forschung hier seit

Jahresbeginn 2011 eine Projektpauschale von 10 %. Sie steigt ab dem Jahr 2012 auf 20 %. Es bewilligt diese Pauschale auch für bereits laufende Projekte nachträglich automatisch. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes steigt der Bund mit der Projektpauschale zumindest indirekt wieder in die Finanzierung der Hochschulinfrastruktur ein. Dafür sind seit der Föderalismusreform allein die Länder zuständig. Tragender Gedanke der Föderalismusreform war, die finanziellen Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern klarer zu trennen.

#### 76.3.4 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die BAföG-Leistungen gehören zu den großen Ausgabenpositionen im Einzelplan 30. Zum 1. Oktober 2010 wurden die BAföG-Sätze angehoben und der Empfängerkreis erweitert. Gegenüber dem Jahr 2010 steigen deshalb die Ausgaben für 2011 um 12 %. Für das Jahr 2012 ist eine weitere Steigerung um 6 % geplant. 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.

#### 76.3.5 Kompensationszahlungen des Bundes

Mit der Föderalismusreform hat der Bund die früheren Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgaben Bildungsplanung, Hochschulbau und Forschungsförderung im Hochschulbereich beendet. Seit dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 leistet der Bund hierfür einen finanziellen Ausgleich, der von den Ländern zweckgebunden zu verwenden ist.

Tabelle 76.8

#### Leistungen des Bundes nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

|                                                                                             | 2010<br>Soll | 2010<br>Ist  | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Soll | Anteil am<br>Gesamt-<br>Soll 2012 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|-----------------------------|--------------|--------------|-----------------------------------|
|                                                                                             | in Mio. Euro |              |                             |              |              | in %                              |
| • BAföG Schülerinnen und Schüler                                                            | 535          | 556          | 21                          | 599          | 627          |                                   |
| • BAföG Zuschüsse an Studierende                                                            | 645          | 670          | 25                          | 780          | 821          |                                   |
| • Zinszuschüsse und Erstattung von Darlehensausfällen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau | 202          | 156          | -46                         | 165          | 184          |                                   |
| <b>Summe</b>                                                                                | <b>1 382</b> | <b>1 382</b> | <b>0</b>                    | <b>1 544</b> | <b>1 632</b> | <b>12,7</b>                       |

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 30; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 30.



Tabelle 76.9

**Kompensationszahlungen des Bundes für Bildungsplanung, Hochschulbau und Forschungsförderung**

| Kompensationszahlung                                     | 2010<br>Soll | 2010<br>Ist | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Soll | Anteil am<br>Gesamt-<br>Soll 2012 |
|----------------------------------------------------------|--------------|-------------|-----------------------------|--------------|--------------|-----------------------------------|
|                                                          | in Mio. Euro |             |                             |              |              | in %                              |
| Abschaffung der GA Bildungsplanung                       | 20           | 20          | 0                           | 20           | 20           |                                   |
| Abschaffung der GA Hochschulbau                          | 695          | 695         | 0                           | 695          | 695          |                                   |
| Überregionale Forschungsförderung<br>im Hochschulbereich | 298          | 177         | -121                        | 298          | 298          |                                   |
| <b>Summe</b>                                             | <b>1 013</b> | <b>892</b>  | <b>-121</b>                 | <b>1 013</b> | <b>1 013</b> | <b>7,9</b>                        |

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 30; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 30.

**76.4 Ausblick**

**76.4.1 Ausgabensteigerungen für Forschung und Bildung**

Die Forschungsausgaben im Einzelplan 30 sollen in den nächsten Jahren weiter steigen. Allein für die institutionelle Förderung ist eine Steigerung von 4,1 Mrd. Euro (Soll 2011) auf 5,2 Mrd. Euro (Soll 2015) geplant. Die Länder finanzieren Forschungseinrichtungen anteilig in unterschiedlichem Umfang mit. Die hohen Steigerungsraten bei der institutionellen Bundesförderung werden deshalb auch erhebliche Belastungen für die Länderhaushalte mit sich bringen.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung will auch die Förderung der Bildung weiter ausbauen. Dies betrifft insbesondere folgende Vorhaben:

- Die Mittel für das „Nationale Stipendienprogramm“, Titel 681 12, sollen vom Jahr 2011 mit 10 Mio. Euro bis zum Jahr 2015 um das Fünffache auf 51,4 Mio. Euro steigen. Bis zum Jahr 2015 ist eine Gesamtsumme von 201 Mio. Euro vorgesehen.
- Die Mittel für das Programm „Stärkung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“, Titel 685 41, sollen sich von 58,6 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 182 Mio. Euro im Jahr 2015 verdreifachen. Bis zu diesem Zeit-

punkt sieht der Finanzplan eine Gesamtsumme von 602,9 Mio. Euro für diese Fördermaßnahme vor. Ein Schwerpunkt dieses Titels ist u. a. der Einsatz von Berufseinstiegsbegleitern in Schulen.

**76.4.2 Besondere Programme zur Förderung von Hochschulen**

Bund und Länder fördern mit der Exzellenzinitiative Wissenschaft und Forschung an Hochschulen. In der Phase I sind 1,9 Mrd. Euro für den Zeitraum 2006 bis 2011 vorgesehen. Für die Phase II in den Jahren 2012 bis 2017 sind 2,7 Mrd. Euro 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 gewährt der Bund den Hochschulen Pauschalen in der Projektförderung und unterstützt finanziell den Ausbau der Studienplätze. Ab dem Jahr 2011 fördert er mit dem „Qualitätspakt Lehre“ zusätzlich auch die Lehre an Hochschulen. Für die Jahre 2011 bis 2015 hat der Bund für den Ausbau der Studienplätze eine Gesamtsumme von 5 Mrd. Euro und für die Programmpauschale eine Gesamtsumme von 1,7 Mrd. Euro eingeplant. Für den Qualitätspakt Lehre hat der Bund insgesamt 915 Mio. Euro im Finanzplan vorgesehen.

Tabelle 76.10

**Besondere Förderung von Hochschulen  
Finanzplan**

|                                                         | Bundesanteil am Hochschulpakt |              |              |              |              | Anteil am<br>Gesamt-<br>Soll 2012 |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------------|
|                                                         | 2011<br>Soll                  | 2012<br>Soll | 2013<br>Soll | 2014<br>Soll | 2015<br>Soll |                                   |
|                                                         | in Mio. Euro                  |              |              |              |              | in %                              |
| Exzellenzinitiative Spitzenförderung                    | 327                           | 308          | 363          | 377          | 398          |                                   |
| Hochschulpakt 2020<br>(mit Qualitätspakt Lehre ab 2011) | 1 050                         | 1 635        | 1 752        | 1 672        | 1 581        |                                   |
| <b>Summe</b>                                            | <b>1 377</b>                  | <b>1 943</b> | <b>2 115</b> | <b>2 049</b> | <b>1 979</b> | <b>15,2</b>                       |

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2012, Einzelplan 30.

**77 Kat. B Wirkungsvoller Einsatz der Forschungsmittel bei der Helmholtz-Gemeinschaft nicht sichergestellt**

**77.0**

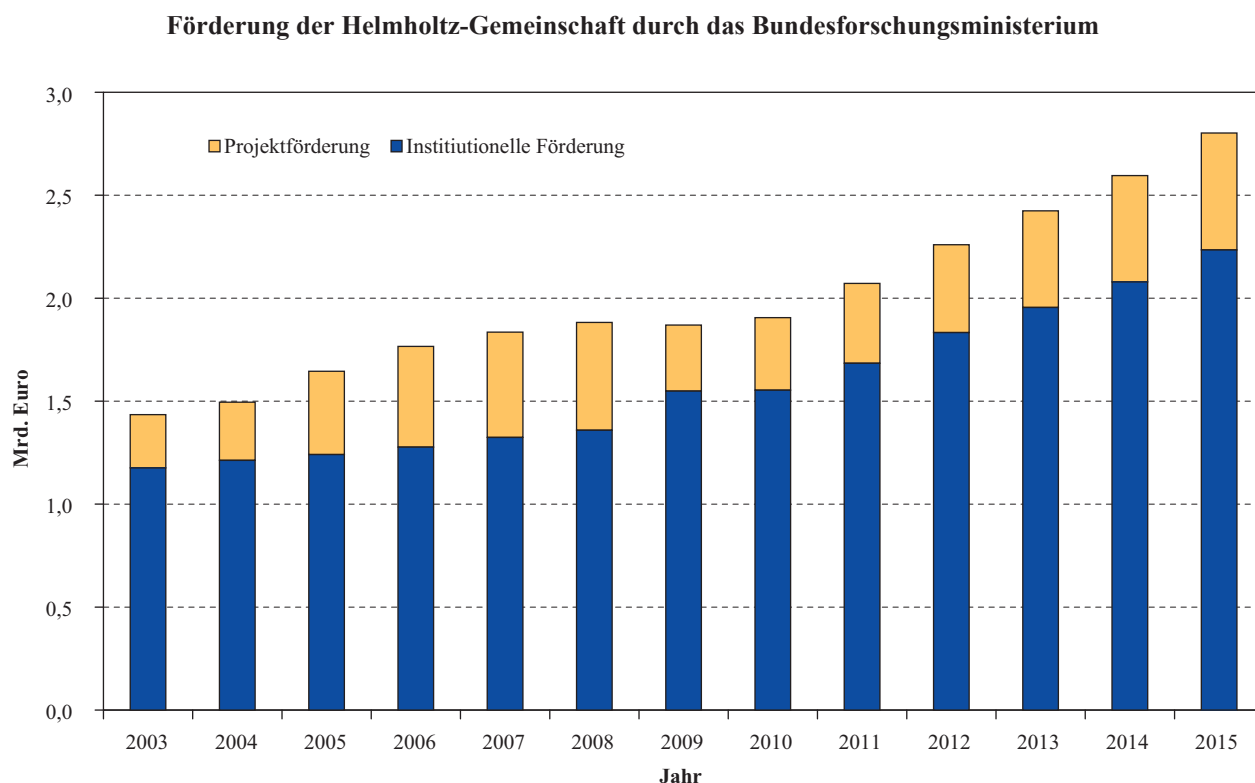
*Die Förderung der Helmholtz-Gemeinschaft durch das Bundesforschungsministerium soll sich innerhalb von zehn Jahren annähernd verdoppeln. Im Jahr 2015 wird sie bei knapp 3 Mrd. Euro jährlich liegen. Den wirkungsvollen Einsatz der Mittel stellte das Bundesforschungsministerium jedoch nicht sicher. Hierfür fehlte in der Gemeinschaft ein transparenter Wettbewerb um die Fördermittel. Das Steuerungssystem der programmorientierten Förderung wirkte sich deshalb kaum auf die Ressourcenverteilung aus. Weiterhin stellte das Controlling-Verfahren nicht sicher, dass die Forschungsmittel programmgemäß eingesetzt wurden. Das Bundesforschungsministerium hat es gleichwohl abgelehnt, das Förderverfahren vor dem Start der nächsten Programmperiode im Jahr 2014 zu evaluieren.*

**77.1**

**77.1.1 Verdoppelung der Bundesmittel bis zum Jahr 2015**

Die Helmholtz-Gemeinschaft ist die größte Wissenschaftsorganisation Deutschlands. Sie hat mehr als 30 000 Beschäftigte und besteht aus 17 Forschungszentren (Zentren). Der Bund trägt ihre laufenden Kosten zu 90 % (institutionelle Förderung) und finanziert zusätzlich konkrete Forschungsvorhaben der Gemeinschaft (Projektförderung). Den überwiegenden Teil der Bundesmittel stellt das Bundesforschungsministerium zur Verfügung. In den letzten Jahren erhöhte es die Förderung kontinuierlich. Die institutionelle Förderung will es bis zum Jahr 2015 weiter steigern. Die Höhe der künftigen Projektförderung hat es nicht festgelegt. Schreibt man den Trend der letzten Jahre fort, ist eine jährliche Steigerung von 10 % zu erwarten. Die Gesamtförderung der Helmholtz-Gemeinschaft soll sich damit innerhalb von zehn Jahren annähernd verdoppeln (vgl. Abbildung 77.1).

Abbildung 77.1

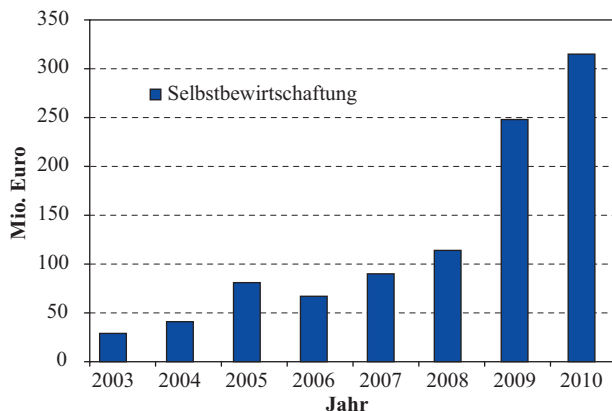


Quelle: Eigene Berechnungen, Daten Bundeshaushalt (Einzelplan 30).

Die 17 Zentren erhielten 20 % der institutionellen Förderung als sogenannte Selbstbewirtschaftungsmittel. Fließen diese Mittel nicht ab, können sie ins nächste Jahr übertragen werden. Die Summe der tatsächlich übertragenen Mittel ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen und lag Ende 2010 bei 315 Mio. Euro (vgl. Abbildung 77.2).

Abbildung 77.2

#### Am Jahresende übertragene Mittel der Helmholtz-Gemeinschaft



Quelle: Übersichten des Bundesforschungsministeriums.

#### 77.1.2 Programmorientierte Förderung als neues Verfahren seit 2003

Die stärkere Förderung der Helmholtz-Gemeinschaft ist das Ergebnis einer politischen Schwerpunktsetzung. Der Bund will gemeinsam mit den Ländern und der Wirtschaft erreichen, dass bis zum Jahr 2020 jährlich 3 % des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung investiert werden (3 %-Ziel). Die gemeinsamen Ausgaben für Bildung und Forschung sollen jährlich 10 % erreichen (10 %-Ziel).

Für einen wirkungsvollen Einsatz der Mittel bei der Helmholtz-Gemeinschaft stellte das Bundesforschungsministerium im Jahr 2003 seine institutionelle Förderung von einem „inputorientierten“ auf einen „outputorientierten“ Ansatz um. Nicht mehr wachsende „Forschungsapparate“, sondern zukunftsorientierte Forschungsprogramme sollten gefördert werden. Instrument des neuen Ansatzes ist die programmorientierte Förderung. Hiermit fördert das Bundesforschungsministerium sechs Forschungsbereiche (z. B. Forschungsbereich Erde und Umwelt), denen 30 fünfjährige Forschungsprogramme zugeordnet sind. Die erste Programmperiode endete im Jahr 2009, die zweite läuft derzeit. Die dritte Periode ist in Vorbereitung und soll im Jahr 2014 beginnen.

Die Ziele seiner programmorientierten Förderung beschrieb das Bundesforschungsministerium gegenüber dem Deutschen Bundestag im Jahr 2001. Maßgebend für

die Verteilung von Fördermitteln auf die Programme sind danach

- die wissenschaftliche Qualität im internationalen Wettbewerb,
- der Beitrag der Programme zur Lösung gesellschaftlicher Probleme,
- der Beitrag zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit sowie
- die externe Evaluierung der Programme und der Wettbewerb um finanzielle Ressourcen.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, entwickeln die Zentren Programmentwürfe, die von internationalen Expertengruppen begutachtet werden. Deren Ergebnisse bilden die Basis für die Förderentscheidungen des Bundesforschungsministeriums.

Ein weiteres Kernelement der programmorientierten Förderung ist ein wissenschaftsadäquates Controlling. Hierbei handelt es sich um ein Verfahren, in dem die Programmumsetzung mit dem vorgegebenen Zeit- und Finanzbudget abgeglichen wird. Zusammenfassende Fortschrittsberichte der Zentren sollen die zur Erfolgskontrolle notwendigen Informationen liefern.

#### 77.1.3 Prüfungsergebnis 2005: Neues Förderverfahren bewirkt wenig

Der Bundesrechnungshof prüfte die programmorientierte Förderung erstmals im Jahr 2005. Dabei stellte er u. a. fest:

- Das neue Verfahren führte zu keiner nennenswerten Mittelverschiebung.
- Das Bundesforschungsministerium griff nicht steuernd ein, wenn Zentren von inhaltlichen und finanziellen Programmvorgaben abwichen.

Der Bundesrechnungshof schlug vor,

- verstärkt Wettbewerb um die Forschungsmittel zu eröffnen,
- die Organisation des Bundesforschungsministeriums an die programmorientierte Förderung anzupassen,
- die Steuerungsaufgabe intensiver wahrzunehmen
- und die programmorientierte Förderung einer Gesamtevaluierung zu unterziehen.

Das Bundesforschungsministerium sagte daraufhin zu, Wettbewerbselemente im Verfahren auszubauen und die Umsetzung der Forschungsprogramme genauer zu überwachen. Eine Evaluierung hielt es für verfrüht, da diese einen längeren Erfahrungszeitraum benötigen würde. Mit Beginn der zweiten Programmperiode im Jahr 2008 kam es zu Detailänderungen im Verfahren. Insbesondere sollten vergleichende Begutachtungen für mehr Wettbewerb sorgen.

#### 77.1.4 Aktuelle Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof untersuchte die programmorientierte Förderung während der zweiten Programmperiode erneut und stellte fest:

- Die forschungspolitischen Vorgaben sahen für die Forschungsbereiche jährliche Mittelsteigerungen von bis zu 2,8 % vor. 180 überwiegend internationale Experten begutachteten die Programmentwürfe. Sie bescheinigten allen Programmen exzellente Qualität und hohe strategische Bedeutung. Sie empfahlen überwiegend, mehr Mittel zu gewähren als die Zentren beantragt hatten. Selbst der Forschungsbereich, der in den Empfehlungen der Experten am schlechtesten abgeschnitten hatte, sollte zusätzliches Geld erhalten. Das Bundesforschungsministerium stellte dazu fest, dass den Gutachtern seine forschungspolitischen Vorgaben teilweise unbekannt waren. Es übernahm jedoch deren Vorschläge, woraus sich ein Programmaufwuchs von 312 Mio. Euro ergab. Die abschließenden Förderentscheidungen sahen keine wesentlichen finanziellen Differenzierungen zwischen den Programmen der Forschungsbereiche vor.
- Ab dem Jahr 2011 steigt die institutionelle Förderung nicht mehr um 3 %, sondern um 5 % jährlich. Aus den zusätzlichen 2 % ergibt sich bis zum Jahr 2015 ein Zuwachs von 588 Mio. Euro. Das Bundesforschungsministerium bezieht diese Mittel nicht in das Gutachterverfahren der programmorientierten Förderung ein. Es plant, sie für zusätzliche „qualifizierte Initiativen“ zu verwenden, zu denen die Helmholtz-Gemeinschaft Vorschläge unterbreiten kann.
- Die Steuerung der Helmholtz-Gemeinschaft im Bundesforschungsministerium orientierte sich nicht an den Programmen, sondern an der Struktur des „Forschungsapparates“. Im Bundesforschungsministerium sind einzelne Betreuungsreferate für die Zentren eingerichtet, zu denen ein Helmholtz-Grundsatzreferat mit Controlling-Aufgaben hinzukommt. Das Grundsatzreferat meldete über Jahre teilweise identische Mängel an die Betreuungsreferate. So begründeten die Zentren z. B. Kostenüberschreitungen nicht plausibel oder erstellten keine Risikoberichte für größere technische Anlagen. Die Betreuungsreferate verfolgten die Hinweise des Grundsatzreferates mit sehr unterschiedlichem Nachdruck. Sie hatten keine eindeutige Vorgabe, dem Grundsatzreferat über die Ergebnisse der nachfolgenden Kontrolle zu berichten.
- Eine Arbeitsgruppe des Bundesforschungsministeriums und der Helmholtz-Gemeinschaft analysierte die programmorientierte Förderung. Im Vordergrund der Analyse stehen Verfahrensdetails. Sie bezeichnet den Wettbewerb als Verfahrensprinzip, setzt sich aber nicht damit auseinander, ob es diesen in der Praxis tatsächlich gibt. Vielmehr verweist die Analyse auf einzelne erfolgreiche Forschungsergebnisse und leitet daraus ein positives Gesamturteil über die programmorientierte Förderung ab.

#### 77.2

Der Bundesrechnungshof hat einen Zusammenhang zwischen hohen Mittelzuwächsen und Steuerungsdefiziten gesehen. Das 3 %-Ziel und das 10 %-Ziel führen zu erheblichen Steigerungsraten im Forschungshaushalt. Für die Helmholtz-Gemeinschaft als größte deutsche Wissenschaftsorganisation führt dies zu hohen Wachstumszielen. Sie soll fortlaufend stark anwachsende Fördermittel einsetzen. Dies ist schwierig, wie die nicht abgeflossenen Selbstbewirtschaftungsmittel zeigen (vgl. Nr. 77.1.1). Auch die vom Bundesforschungsministerium gebildete „Reserve“ von 588 Mio. Euro ist ein starkes Indiz, dass der zusätzliche Mittelaufwuchs nicht mehr sinnvoll im Rahmen der genehmigten Forschungsprogramme eingesetzt werden kann. „Abhilfe“ verspricht sich das Bundesforschungsministerium vielmehr von neuen Ideen und Vorschlägen, wie diese Mittel verwendet werden können.

Der angestrebte Wettbewerb „der besten Köpfe und Ideen“ um Forschungsmittel findet wegen der stetig steigenden Haushaltsansätze nicht statt. Es fehlt eine echte Konkurrenzsituation, in der es „Gewinner“ und „Verlierer“ gibt. Stattdessen wurden alle Programme exzellent bewertet und erhielten mehr Mittel, als die Zentren selbst beantragt hatten. Deshalb bewirkten selbst vergleichende Begutachtungen keine ausreichend differenzierte Mittelverteilung. Als Vergabekriterien hat das Bundesforschungsministerium eine hohe wissenschaftliche Qualität im internationalen Wettbewerb, einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme sowie einen hohen Innovationsgehalt für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit definiert. Mit der programmorientierten Förderung kann die Einhaltung dieser Kriterien in der Praxis jedoch nicht sichergestellt werden.

Das Bundesforschungsministerium hat seine Organisation auch nach zehn Jahren nicht an die programmorientierte Förderung angepasst. Angesichts der Wachstumsziele für die Forschungsförderung ist es eine Herausforderung, im Einzelfall die Einhaltung von inhaltlichen oder finanziellen Programmvorgaben durchzusetzen und die Verwendung der Mittel konsequent zu prüfen. Deshalb muss sich das Bundesforschungsministerium zur Steuerung der Helmholtz-Gemeinschaft optimal aufstellen und sollte organisatorisch von Betreuungsreferaten für einzelne Zentren abgehen.

Der Bundesrechnungshof hält eine externe Gesamtevaluierung der programmorientierten Förderung nach wie vor für notwendig. Die einzelnen Programme werden in jeder Periode von einer dreistelligen Zahl unabhängiger Experten begutachtet. Deshalb kann eine interne Arbeitsgruppe, deren Mitglieder überwiegend selbst an dem Verfahren mitwirken, das Gesamtsystem kaum ausreichend bewerten. Gegenstand einer externen Evaluierung sollten weniger Verfahrensdetails, sondern die Frage sein, ob das aufwendige Steuerungsinstrument seine Hauptziele erreicht. Acht Jahre Wirkbetrieb reichen dazu als Erfahrungszeitraum aus.



### 77.3

Nach Auffassung des Bundesforschungsministeriums hat sich die programmorientierte Förderung bewährt. Es habe die Anregungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2005 genutzt, um das Verfahren zu optimieren. Aus den flächendeckend positiven Begutachtungsergebnissen könne nicht geschlossen werden, dass kein Wettbewerb stattfindet. Die entscheidende Auswahl und strategische Steuerung finde vielmehr bereits intern im Vorfeld der Zentrenanträge statt. Im Gutachterverfahren seien deshalb nur noch kleinere Anpassungen erforderlich.

Ein wissenschaftsadäquates Controlling werde mit der Kontrolle der Zentrenfortschrittsberichte umgesetzt. Die Betreuungsreferate seien zumindest teilweise verpflichtet, über den Umgang mit Beanstandungen standardisiert zu berichten. Zudem sollten die Prüfungsergebnisse zu den Zentrenfortschrittsberichten zukünftig in den Gremien behandelt werden, die für die Prüfung der Jahresabschlüsse verantwortlich seien.

Organisatorisch habe das Bundesforschungsministerium die Betreuungsreferate bereits in zwei Fachabteilungen zusammengefasst. Zur strategischen Koordinierung trage auch eine Dialogplattform auf Abteilungs- und Staatssekretärssebene mit dem Präsidium der Helmholtz-Gemeinschaft bei. Zudem gebe es seit Einführung der Fortschrittsberichte einen Arbeitskreis zur Weiterentwicklung des Controlling-Systems.

Die Mittelübertragung bei der Helmholtz-Gemeinschaft bewege sich innerhalb der Grenzen des Haushaltsrechts. Der Anstieg der nicht abgeflossenen Gelder erkläre sich durch Verzögerungen und Verschiebungen bei Projekten. Den zusätzlichen Mittelaufwuchs in der zweiten Programmperiode habe man nicht im Wettbewerb vergeben können. Die 588 Mio. Euro „Extramittel“ könnten jedoch sämtlich für strategisch bedeutsame und forschungspolitisch herausragende neue Felder eingesetzt werden. Ein Beispiel sei die Aufnahme des Instituts für Meereswissenschaften in die Helmholtz-Gemeinschaft. Vor jeder Förderentscheidung zu den Zusatzmitteln gebe es eine Begutachtung durch den Senat der Helmholtz-Gemeinschaft.

Das Bundesforschungsministerium hat eine Gesamtevaluierung der programmorientierten Förderung vor dem Start der dritten Programmperiode im Jahr 2014 abgelehnt. Diese Evaluierung könne jedoch in der nächsten Legislaturperiode begonnen werden, damit Ergebnisse vor dem Beginn der vierten Programmperiode im Jahr 2019 vorlägen.

### 77.4

Der Bundesrechnungshof sieht das Gutachterverfahren als Kernelement der programmorientierten Förderung in Frage gestellt, wenn die maßgeblichen Entscheidungen bereits im Vorfeld intern getroffen werden. Das Bundesforschungsministerium misst dem Gutachterverfahren damit eine so geringe Bedeutung bei, dass der aufwendige Einsatz einer dreistelligen Zahl großteils internationaler

Spitzenwissenschaftler kaum zu rechtfertigen ist. Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass die programmorientierte Förderung nicht zu einem echten transparenten Wettbewerb führt. Er hält es nicht für vertretbar, die dritte Programmperiode im Jahr 2014 zu beginnen, ohne zuvor das Verfahren ernsthaft auf den Prüfstand zu stellen. Eine interne Arbeitsgruppe kann dies nicht leisten. Notwendig ist eine externe Gesamtevaluierung, die neben dem Gutachterverfahren auch die tatsächliche Steuerungswirkung des wissenschaftsadäquaten Controllings überprüft. Ein ausreichender Erfahrungszeitraum liegt jetzt vor. Es ist damit nicht vertretbar, die Erfolgskontrolle in die nächste Legislaturperiode zu verschieben, während die Fördermittel gleichzeitig jedes Jahr stark ansteigen.

Die Helmholtz-Gemeinschaft hält die formalen Grenzen der Selbstbewirtschaftung ein. Der Umfang der nicht ausgegebenen Mittel ist jedoch ein inhaltliches Problem. Das Bundesforschungsministerium muss kritischer beobachten, warum Mittel nicht abfließen. In keinem Fall sollte es die bestehende 20 %-Grenze für die Selbstbewirtschaftung anheben. In der Folge könnte die Helmholtz-Gemeinschaft eine noch größere finanzielle „Bugwelle“ vor sich her schieben.

Das Bundesforschungsministerium will die 588 Mio. Euro „Extramittel“ bis zum Jahr 2015 für zukunftsweisende, zusätzliche Forschungsfelder einsetzen. Der Bundesrechnungshof hat jedoch Zweifel, ob dazu eine Begutachtung durch den Senat der Helmholtz-Gemeinschaft ausreicht. Es handelt sich um ein rein internes Verfahren, das einen transparenten Wettbewerb nicht zwingend sicherstellt. Deshalb sollte das Bundesforschungsministerium die Entscheidung für neue Forschungsfelder zusätzlich mit externem Sachverstand absichern. Der Deutsche Bundestag hat mit dem Pakt für Forschung und Innovation hohe Fördermittel bereitgestellt. Eine breitere Diskussion in der wissenschaftlichen Gemeinschaft über den Einsatz dieser Mittel und transparente Entscheidungsverfahren wären dem angemessen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesforschungsministerium nicht an seinen Betreuungsreferaten für einzelne Helmholtz-Zentren festhalten sollte. Mit der programmorientierten Förderung will es den Schwerpunkt nicht mehr auf die Zentren als „Forschungsapparate“, sondern auf die inhaltlich definierten Forschungsprogramme legen. Solange das Bundesforschungsministerium dies nicht in seiner eigenen Organisation abbildet, ist der Übergang zu einem „outputorientierten“ Wettbewerbssystem nicht ausreichend glaubwürdig. Bei einer Gesamtevaluierung der programmorientierten Förderung sollten deshalb auch die ministeriellen Strukturen überprüft werden. Hierzu kann internationaler Sachverstand herangezogen werden. Wie die deutsche Forschung, sollte sich auch die Forschungsadministration an der internationalen Spitze orientieren. Hierzu bietet sich ein Vergleich der deutschen Steuerungsstrukturen mit denen anderer innovationsstarker Staaten an.

**78 Kat. C Deutsch-Polnische Wissenschaftsstiftung erhält tragfähige Grundlage**

**78.0**

*Das Bundesforschungsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Arbeit der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung reformiert. Das Stiftungskapital von 50 Mio. Euro wird künftig vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft verwaltet. Die Stiftung soll ihre Ausgaben auf der Basis einer realistischen Ertragsprognose planen und eine ordnungsgemäße Buchführung gewährleisten. Das Bundesforschungsministerium erwartet, dass noch im Jahr 2011 als erste Tranche 1 Mio. Euro des polnischen Stiftungsbeitrags eingeht.*

**78.1**

Deutschland und Polen beschlossen im Jahr 2005, die „Deutsch-Polnische Wissenschaftsstiftung“ (Stiftung) zur Förderung der Zusammenarbeit im Forschungs- und Hochschulbereich zu gründen. Sie soll wissenschaftliche Projekte in beiden Ländern unterstützen und Stipendien gewähren. Deutschland wollte 50 Mio. Euro bereitstellen, Polen 5 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof beriet das Bundesforschungsministerium in der Gründungsphase der Stiftung. Er wies darauf hin, dass es günstiger sei, einzelne Projekte direkt zu fördern als eine neue Einrichtung zu gründen. Neben dem hohen Kapitaleinsatz verursache eine Stiftung hohe Verwaltungskosten. Eine Projektförderung, die vom Bundesforschungsministerium selbst oder einer bestehenden Fördereinrichtung durchgeführt wird, sei demgegenüber effizienter.

Das Gründungskonzept sah eine große Nähe der Stiftung zur Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder vor. Der Bundesrechnungshof legte dar, dass die Finanzierung einzelner Hochschulen keine Aufgabe des Bundes sei. Deshalb forderte er, die Förderung in Deutschland und Polen breiter anzulegen und an Exzellenzkriterien zu orientieren. Er empfahl darüber hinaus, die Gründung der Stiftung von völkerrechtlich verbindlichen Zusagen über die gemeinsame Finanzierung abhängig zu machen.

Das Bundesforschungsministerium griff die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht auf. Es errichtete im Jahr 2006 die Stiftung und stattete sie in den folgenden drei Jahren über Zuwendungen mit insgesamt 50 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Zuwendungen an die Stiftung im Jahr 2010 und stellte fest:

- Die Stiftung legte ihr Kapital ausschließlich auf Festgeldkonten an. Die Anlage bot zeitweise nur minimale Zinserträge. Weil die Stiftung die Substanz ihres Kapitals nicht angreifen darf, verfügte sie im Jahr 2010 über weniger als 650 000 Euro zur Förderung von wissenschaftlichen Projekten und Stipendien.

- Die Verwaltungskosten der Stiftung waren hoch. Im Jahr 2010 gab sie für ihren Apparat rund ein Viertel der Zinserträge aus. Trotz des hohen Verwaltungsaufwandes entsprachen das Rechnungswesen und die Auszahlungsverfahren der Stiftung nicht den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung.
- Die Stiftung plante ihre Fördertätigkeit teilweise erst gegen Ende des Förderjahres und auf der Grundlage von überhöhten Ertragsprognosen. Das Aufsichtsgremium der Stiftung sah sich wegen unzureichender Transparenz und Systematik seit dem Jahr 2009 außer Stande, den Wirtschaftsplan zu beschließen.
- Die Stiftung finanzierte in der Anfangsphase ausschließlich Projekte der Europa-Universität Viadrina.
- Auch nach vier Jahren war der polnische Finanzierungsbeitrag nicht eingegangen. Die Verhandlungen dazu waren zum Stillstand gekommen.

**78.2**

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesforschungsministerium der Stiftung vor Auszahlung des Stiftungskapitals keine ausgewogene Anlagestrategie vorgab. Er hielt das Finanzmanagement insgesamt für unzureichend. Weiter hat er kritisiert, dass das Bundesforschungsministerium die Stiftungstätigkeit kaum überwachte und sich nicht im gebotenen Maße um den polnischen Finanzierungsbeitrag bemühte.

Der Bundesrechnungshof hat die Notwendigkeit dargelegt, eine tragfähige Grundlage für die Stiftung zu schaffen. Er hat dem Bundesforschungsministerium empfohlen sicherzustellen, dass die Stiftung

- ihr Vermögen effektiv und sicher anlegt,
- ihre Verwaltungskosten reduziert,
- ihre Ausgaben rechtzeitig auf realistischer Datenbasis plant und ordnungsgemäß verbucht,
- ihre Förderung auf Projekte aus ganz Deutschland und Polen ausdehnt.

Außerdem forderte der Bundesrechnungshof das Bundesforschungsministerium auf, die Verhandlungen über den Finanzierungsbeitrag Polens kurzfristig wieder aufzunehmen.

**78.3**

Das Bundesforschungsministerium hat geltend gemacht, es habe sich mit den vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängeln bereits vor der Prüfung beschäftigt. Die Verhandlungen über den polnischen Finanzierungsbeitrag hätten stets angehalten. Die Abstimmungen auf polnischer Seite hätten allerdings längere Zeit in Anspruch genommen. Im Juni 2011 sei das ausstehende Regierungsabkommen von Polen ratifiziert worden. Das Bundesforschungsministerium rechne deshalb damit, dass noch im Jahr 2011 als erste Tranche 1 Mio. Euro des polnischen Stiftungsbeitrags eingeht.

Das Bundesforschungsministerium hat damit begonnen die Arbeit der Stiftung zu reformieren. Es lässt ihr Vermögen nunmehr durch den Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft verwalten, der über 470 Stiftungen mit einem Gesamtkapital von mehr als 2 Mrd. Euro betreut. Weiter hat das Bundesforschungsministerium die Prüfungsfeststellungen zum Anlass genommen, die Verwaltungsmängel abzustellen. Es hat der Stiftung aufgegeben, die Höhe ihrer Ausgaben künftig auf der Basis der Erträge des Vorjahres nachvollziehbar zu planen. Außerdem soll die Stiftung für ihre Buchhaltung und ihr Rechnungswesen fachkundiges Personal hinzuziehen.

Die Stiftung hat bereits während der Prüfung durch den Bundesrechnungshof damit begonnen, ihre Förderung breiter anzulegen. Neben Kooperationsprojekten der Europa-Universität Viadrina fördert sie verstärkt Vorhaben anderer Universitäten und wissenschaftlicher Institute.

#### 78.4

Das Bundesforschungsministerium will die Arbeit der Stiftung mit den angekündigten Maßnahmen entscheidend verbessern. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es sich in den nächsten Jahren insbesondere von den Fortschritten bei der Verwaltung sowie der gesamtstaatlichen Ausrichtung der Stiftung überzeugen wird.

Mit der Zahlung der ersten Tranche des polnischen Beitrags wäre der Einstieg in eine gemeinsame Finanzierung fünf Jahre nach Gründung der Stiftung erreicht. Die Ausführungen des Bundesforschungsministeriums zu den schwierigen Verhandlungen bestätigen die früheren Hinweise des Bundesrechnungshofes. Das Bundesforschungsministerium hätte sich vor der Stiftungsgründung um eine verbindliche Finanzierungszusage bemühen müssen.

Mit der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung hat das Bundesforschungsministerium eine eigenständige Einrichtung geschaffen, um ein neues Förderfeld zu erschließen. Alternativen zu diesem Vorgehen sind direkte Projektförderungen oder eine Abwicklung über bestehende Förderorganisationen. Bei zukünftigen Initiativen sollte das Bundesforschungsministerium vorab prüfen, welche Lösung geeignet ist, die Förderziele mit dem geringsten Verwaltungsaufwand und der geringsten Belastung des Bundeshaushaltes zu erreichen.

#### 79 Kat. C **Bundesforschungsministerium gestaltet Forschungsförderung für Unternehmen einfacher und günstiger**

#### 79.0

*Das Bundesforschungsministerium will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Regeln zur Förderung von Forschungsprojekten der Wirtschaft überarbeiten. Dies bringt deutliche Vereinfachungen für Unternehmen und Förderverwaltung. Eine angemessene Pauschalierung soll zudem für eine wirtschaftliche Förderung sorgen und Mitnahmeeffekte vermeiden.*

#### 79.1

Das Bundesforschungsministerium fördert Forschungs- und Entwicklungsprojekte von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Dazu schaltet es Projektträger ein, die die Förderung verwaltungsmäßig abwickeln und größtenteils auch die Förderbescheide erlassen. Diese vergeben jährlich über 700 Mio. Euro für sogenannte Projektförderungen auf Kostenbasis (Kostenförderung). Hierbei machen die Unternehmen Einzelkosten geltend, die sie dem geförderten Projekt in ihrem betrieblichen Rechnungswesen direkt zurechnen können. Neben dem Materialaufwand ist dies hauptsächlich der Personalaufwand für das Projekt.

Zusätzlich können die Unternehmen Kosten ansetzen, die dem Projekt nicht direkt zurechenbar sind, beispielsweise Verwaltungskosten. Für die Abrechnung dieser Gemeinkosten gibt es zwei Varianten. Das Unternehmen kann die Gemeinkosten

- entweder mit seiner Buchführung einzeln nachweisen
- oder hierfür eine Pauschale geltend machen.

Auf die zweite Alternative (Kostenförderung mit Pauschale) entfiel im Jahr 2009 ein Fördervolumen von 350 Mio. Euro. Die Pauschalierungsmöglichkeit sollte die Förderung vereinfachen. Für ihre Gemeinkosten erhalten die Unternehmen bei dieser Abrechnungsform einen pauschalen Zuschlag auf die dem Projekt direkt zurechenbaren Personalkosten. Der Zuschlagssatz dafür liegt seit mehr als 20 Jahren bei 120 %.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Kostenförderung mit Pauschale im Jahr 2010. Er stellte fest, dass es die Pauschalregelung nicht ermöglicht, die Höhe des Zuschlags in einfacher Weise aus den Personalkosten herzuleiten. Der Grund hierfür ist, dass dem Zuschlag nicht unmittelbar die in der Buchführung der Unternehmen ausgewiesenen Personalkosten zugrunde gelegt werden können. Vielmehr sehen die Fördervorschriften verschiedene zusätzliche Berechnungsregeln und Korrekturfaktoren vor. Diese zielen darauf ab, die Höhe der Pauschale zu begrenzen und ungerechtfertigte Mitnahmeeffekte zu verhindern. Stichproben und Vergleichsberechnungen des Bundesrechnungshofes zeigten jedoch, dass der Zuschlagssatz von 120 % regelmäßig zu Pauschalen führt, deren Höhe die tatsächlichen Gemeinkosten der Unternehmen übersteigt. Unternehmen, die sich für die Kostenförderung mit Pauschale entscheiden, können nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes teilweise das Dreifache der tatsächlichen Gemeinkosten als Pauschale erhalten.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes befragte das Bundesforschungsministerium die Projektträger zu den Förderbestimmungen. Diese bestätigten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und wiesen zusätzlich auf den hohen Aufwand hin, den die Förderregeln bei ihnen und den geförderten Unternehmen verursachen.



## 79.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Pauschalzuschlag die Abrechnung der Gemeinkosten im Vergleich zum Einzelnachweis nicht vereinfacht. Weil der Zuschlagsatz überhöht ist, begünstigt die Pauschale darüber hinaus nicht gerechtfertigte Förderhöhen und teilweise erhebliche Mitnahmeeffekte.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, das System der Kostenförderung mit Pauschale zu überarbeiten. Er hat dem Bundesforschungsministerium empfohlen, auf die komplexen Berechnungsregeln und Korrekturfaktoren zu verzichten. Damit würde die Ermittlung der Pauschale für die Projektträger und die geförderten Unternehmen vereinfacht. Im Gegenzug sollte das Bundesforschungsministerium den Zuschlagsatz auf 80 % absenken. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes führt dieser Satz in Kombination mit der vereinfachten Berechnung zu angemessenen Förderergebnissen. Mit der Absenkung des Zuschlagsatzes sind keine Risiken verbunden. Unternehmen, deren Gemeinkosten über der abgesenkten Pauschale liegen, können von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen und sich für den Einzelnachweis entscheiden.

Neben den Empfehlungen zum Förderrecht hat der Bundesrechnungshof praktische Erleichterungen für Förderverwaltung und geförderte Unternehmen angeregt.

## 79.3

Das Bundesforschungsministerium hat die Prüfung des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, die Förderregeln und Verfahren zur Kostenförderung zu überarbeiten. Es hat angekündigt, den Zuschlagsatz deutlich zu reduzieren und die Vereinfachungsempfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Hierbei will es jedoch nicht stehen bleiben, sondern das gesamte Förderrecht zur Kostenförderung systematischer, klarer und straffer gestalten. Hinzutreten sollen praxisgerechte Hilfsmittel für die Abwicklung, wie z. B. IT-Vorlagen und Merkblätter.

## 79.4

Der Bundesrechnungshof hält die im Bundesforschungsministerium bereits geleisteten Vorarbeiten zur Verbesserung der Kostenförderung für vielversprechend. Er erwartet, dass die Reduzierung des Pauschalzuschlags und die weiteren Änderungen zu einer effizienteren Förderung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten der Wirtschaft führen. Der Bundesrechnungshof wird sich von der Umsetzung und Wirksamkeit der zugesagten Maßnahmen überzeugen.

Das Beispiel Kostenförderung belegt aus Sicht des Bundesrechnungshofes, dass Förderregeln nicht über Jahrzehnte unverändert bleiben dürfen, sondern regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls angepasst werden sollten. Der hierfür erforderliche Aufwand ist gerade angesichts der hohen Fördervolumen in der Forschungsförderung und der Bedeutung effektiver Verfahren für alle Beteiligten gerechtfertigt.

## 80 Kat. B

### **Forschungseinrichtungen sollen außertarifliche Sonderzahlungen verantwortungsvoll gewähren (Kapitel 3004)**

## 80.0

*Forschungszentren können ihren Beschäftigten außertarifliche Sonderzahlungen in Form von Zulagen und Prämien gewähren. Die zentralen Vorgaben des Bundesforschungsministeriums für diese Leistungen sind zum Teil unbestimmt. Forschungszentren leisteten Sonderzahlungen, ohne dass die Voraussetzungen vorlagen. Der Bundesrechnungshof hält einschränkende Vorgaben für notwendig.*

## 80.1

Das Bundesforschungsministerium räumt außeruniversitären Forschungszentren die Möglichkeit ein, Sonderzahlungen zu gewähren. Um qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler insbesondere aus der Wirtschaft und dem Ausland anzuwerben, kann eine Gewinnungszulage gewährt werden. Um einen Wechsel dorthin zu verhindern, kommt eine Bleibezulage in Betracht. Bei herausragenden wissenschaftlichen Leistungen kann eine Leistungsprämie oder -zulage bezahlt werden. Zum begünstigten Personenkreis zählen auch Fachhochschulabsolventen und Personen mit technischer Berufsausbildung, wenn sie „einschlägig“ beschäftigt werden. Andere Beschäftigte können Sonderzahlungen erhalten, wenn sie Forschungsvorhaben wesentlich unterstützen, z. B. planen, vorbereiten, durchführen oder bewerten. Dazu hat das Bundesforschungsministerium „Grundsätze für Sonderzahlungen“ („Grundsätze“) entwickelt. Nach den „Grundsätzen“ können Sonderzahlungen „auch unbefristet, erforderlichenfalls auch unwiderruflich“ gewährt werden. Demgegenüber gilt für den Wissenschaftsbereich der Länder eine tarifliche Regelung, die Sonderzahlungen auf eine bestimmte Zeit und einen Höchstbetrag begrenzt.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2010 die Vergabe außertariflicher Sonderzahlungen durch Forschungseinrichtungen. Er untersuchte dabei insbesondere, welche Auswahlkriterien die Einrichtungen zu Grunde legten und wie sie ihre Entscheidungen begründeten und dokumentierten. Dazu prüfte der Bundesrechnungshof bei drei Forschungszentren im Bereich des Bundesforschungsministeriums. Zwei Ressortforschungseinrichtungen des Bundeswirtschaftsministeriums, die ebenfalls Sonderzahlungen nach den „Grundsätzen“ gewähren, bezog er mit ein.

Der Bundesrechnungshof stellte bei den Forschungszentren fest, dass diese den anspruchsberechtigten Personenkreis unterschiedlich festlegten. Während ein Forschungszentrum den Kreis der einschlägig bzw. in unterstützenden Funktionen Beschäftigten eng fasste, sahen andere Einrichtungen einen großen Teil ihrer Beschäftigten als sonderzahlungsberechtigt an.



Allein die Forschungszentren der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft wandten für außertarifliche Sonderzahlungen im Jahr 2009 über 16 Mio. Euro auf. In einigen geprüften Fällen gewährten Einrichtungen Bleibe- und Gewinnungszulagen. Hierfür reichte die Behauptung des Beschäftigten aus, dass eine anderweitige berufliche Orientierung oder Abwanderung in Aussicht steht. Eine belastbare Zahlungsgrundlage, z. B. ein Schriftwechsel mit anderen Arbeitgebern, fehlte.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kamen in den Genuss von Leistungsprämien für dauerhaft überdurchschnittliche Leistungen, die nicht beschrieben waren. Mehrere Tierpfleger einer Einrichtung erhielten eine monatliche Leistungszulage nach Schließung des von ihnen betreuten Tierhauses. Zum Teil wurden Leistungszulagen über mehrere Jahre mit wortgleicher Begründung gezahlt.

Auch die geprüften Ressortforschungseinrichtungen des Bundeswirtschaftsministeriums gewährten in einem Pilotprojekt bis zum Jahr 2012 einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern außertarifliche Sonderzahlungen, obwohl die Voraussetzungen nach den „Grundsätzen“ nicht immer vorlagen. So erhielt eine Wissenschaftlerin eine monatliche Bleibezulage, obwohl ihre Verbeamtung schon eingeleitet war. Erst mit der Ernennung zur Beamtin stellte die Einrichtung die Sonderzahlung ein.

## 80.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Forschungseinrichtungen die Voraussetzungen für Sonderzahlungen nicht immer einhielten. Solche Zahlungen sollten verantwortungsvoll begründet, sorgfältig dokumentiert und nur in Ausnahmefällen dauerhaft gewährt werden.

Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass manche Einrichtungen die Sonderzahlungen als dauerhaften zusätzlichen Gehaltsbestandteil ansehen. Er hat beanstandet, dass die „Grundsätze“ die Voraussetzungen für die Sonderzahlungen nicht hinreichend klar vorgeben. So hält er etwa den Begriff der „einschlägigen“ Beschäftigung, wie ihn die „Grundsätze“ vorsehen, für missverständlich. Die zum Teil unklaren Voraussetzungen begünstigen einen nicht zweckentsprechenden Umgang mit den öffentlichen Mitteln. Er hat dazu angeregt, den berechtigten Personenkreis möglichst einfach und eindeutig zu definieren.

Gewinnungs- und Bleibezulagen sollten nur gewährt werden, wenn Bewerberinnen und Bewerber aus der Wirtschaft oder aus dem Ausland gewonnen werden sollen oder dorthin abzuwandern drohen. Davon muss sich die Einrichtung auf belastbarer Grundlage überzeugen. Sie darf nicht ohne gründliche Prüfung der Marktlage und der individuellen Situation entscheiden. Dies kann beispielsweise durch Einsichtnahme in einen hierzu geführten Schriftwechsel mit anderen Arbeitgebern ermöglicht werden. Die Einschätzung, auf der die Gewährung einer solchen Zulage beruht, ist in jedem Fall zu dokumentieren. Die Zulage sollte entsprechend den Länderregelungen begrenzt werden. Der Betrag sollte sich möglichst am Konkurrenzangebot orientieren. Herausragende wissenschaftliche Einzel- oder Teamleistungen sollten entsprechend

begründet und durch Prämien honoriert werden. Dabei müssen auch die Beiträge der zu prämierenden Beschäftigten schriftlich begründet sein.

Das Beispiel der beiden geprüften Ressortforschungseinrichtungen zeigt, dass auch außerhalb des Geschäftsberichts des Bundesforschungsministeriums Sonderzahlungen nach den „Grundsätzen“ nicht hinreichend belegt wurden. Mitnahmeeffekte vor einer Verbeamtung sind unbedingt zu vermeiden.

## 80.3

Das Bundesforschungsministerium ist der Ansicht, dass der berechnete Personenkreis in den „Grundsätzen“ klar umrissen sei. Dies gelte auch für „einschlägig“ Beschäftigte, für die eine wissenschaftsspezifische Tätigkeit, wie Planen, Vorbereiten oder Auswerten von Forschungsvorhaben in jedem Fall erforderlich sei. Gleichwohl werde es prüfen, die „Grundsätze“ klarer zu fassen oder ggf. die Einrichtungen mit einem ergänzenden Schreiben zu unterrichten. Dabei sei die den Einrichtungen eingeräumte Flexibilität sachgerecht und solle unbedingt erhalten bleiben. Für eine Bleibezulage müsse ein glaubhaftes und nachvollziehbares Konkurrenzangebot ausreichen. Im Einzelfall müsse eine Forschungseinrichtung auch bereits im Vorfeld eines Drittangebotes ein eigenes konkurrenzfähiges Angebot vorlegen können. Gewinnungs- und Bleibezulagen sollten weder in zeitlicher Hinsicht noch der Höhe nach begrenzt werden. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass Einrichtungen die Sonderzahlungen als zusätzlichen, dauerhaften Gehaltsbestandteil ansehen, werde nicht geteilt. Sollte es Anzeichen dafür geben, werde das Bundesforschungsministerium einer solchen Praxis entgegenwirken. Zudem machten Universitäten von Zulagemöglichkeiten für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen nach dem Tarifrecht der Länder Gebrauch.

Das Bundesforschungsministerium räumt ein, dass die Gründe für Sonderzulagen nicht immer hinreichend dokumentiert wurden. Allerdings seien die Entscheidungen aufgrund nachträglicher Angaben in der Sache bis auf Einzelfälle nachvollziehbar. Es will darauf hinwirken, dass die Einrichtungen die Gründe für die Gewährung einer Zulage aussagekräftig dokumentieren. Als Kontrolle diene das etablierte Berichtswesen, wonach die Einrichtungen jährlich über die vergebenen Sonderzahlungen zu berichten hätten.

Die über Jahre wortgleichen Begründungen bei Beschäftigten mit unterstützenden Aufgaben seien unzureichend. Das Bundesforschungsministerium werde die genannten Fälle zum Anlass nehmen, seine Zuwendungen zu prüfen. Es werde klarstellen, dass Anknüpfungspunkt für Leistungszulagen und -prämien eine konkrete, herausragende wissenschaftliche Leistung oder der wesentliche Beitrag hierzu sein müsse.

## 80.4

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die „Grundsätze“ zu überprüfen und anzupassen. Diese sind

nicht nur zu weit gefasst, sondern gehen auch deutlich über das hinaus, was die Länder als Anreize bei den universitären Forschungseinrichtungen zulassen. Das große Budget und die zum Teil unklaren Voraussetzungen begünstigen den leichtfertigen Umgang mit den öffentlichen Mitteln. Der Bundesrechnungshof hält deshalb einschränkende Vorgaben für notwendig. Öffentlich finanzierte Einrichtungen sollten nicht das Gehaltsgefüge im Wettbewerb um hochqualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sukzessive nach oben verschieben. Sonderzahlungen sollten befristet und auf einen Höchstbetrag begrenzt werden. Anhaltspunkte hierfür bieten die tariflichen Regelungen des Wissenschaftsbereichs der Länder.

Der Bundesrechnungshof sieht die Einrichtungen in der Verantwortung, mit dem Instrument der außertariflichen Sonderzahlung maß- und verantwortungsvoll umzugehen. Damit ist die vage Aussage des Bundesforschungsministeriums, Sonderzahlungen seien bereits „im Vorfeld eines konkreten Angebots Dritter“ gerechtfertigt, nicht zu vereinbaren. Dies würde es zulassen, dass Sonderzahlungen allein auf der Grundlage von Vermutungen oder Interessen geleiteten Informationen gewährt werden. Auch Forschungseinrichtungen dürfen öffentliche Mittel nur in dem Umfang einsetzen, in dem dies erforderlich ist. Sie müssen bei der Zahlung von Gehältern darauf achten, dass ungerechtfertigte Besserstellungen vermieden werden. Sie sollten daher Sonderzahlungen nur dann gewähren, wenn sie sich von der Rechtfertigung solcher Zahlungen überzeugt und dies dokumentiert haben.

## Bundesschuld (Einzelplan 32)

### 81 Entwicklung des Einzelplans 32 Kat. A

#### 81.1 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 2010 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan bei 34 Mrd. Euro. Sie hatten damit einen Anteil von rund 11 % an den Ausgaben des Bundes. Die Einnahmen betrugen 45,6 Mrd. Euro.

Tabelle 81.1

### Übersicht über den Einzelplan 32 Bundesschuld

|                                                                      | 2010<br>Soll | 2010<br>Ist | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|----------------------------------------------------------------------|--------------|-------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                                      | in Mio. Euro |             |                             |              |                               | in %                          |
| Ausgaben des Einzelplans                                             | 38 859       | 33 954      | -4 905                      | 37 172       | 40 045                        | 7,7                           |
| darunter:                                                            |              |             |                             |              |                               |                               |
| • Zinsausgaben (einschl. Verwaltungsausgaben für den Schuldendienst) | 36 809       | 33 149      | -3 660                      | 35 402       | 38 445                        | 8,6                           |
| • Gewährleistungen/Bürgschaften                                      | 2 050        | 805         | -1 245                      | 1 770        | 1 600                         | -9,6                          |
| Einnahmen des Einzelplans                                            | 81 138       | 45 570      | -35 568                     | 49 715       | 28 714                        | -42,2                         |
| darunter:                                                            |              |             |                             |              |                               |                               |
| • Einnahmen aus Krediten                                             | 80 200       | 44 011      | -36 189                     | 48 400       | 27 200                        | -43,8                         |
| • Zinseinnahmen                                                      | 138          | 88          | -50                         | 245          | 408                           | 66,5                          |
| • Gewährleistungen/Bürgschaften                                      | 800          | 1 471       | 671                         | 1 070        | 1 106                         | 3,4                           |

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 32, Stand: Juli 2011.

## 81.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

### 81.2.1 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. Daneben wird ein Teil des Bundesbankgewinns für die Schuldentilgung verwendet.

Die fälligen Schulden aus früheren Jahren ersetzt der Bund durch neue Kredite und schuldet dadurch um (Anschlussfinanzierung). Auf diese Weise wälzt er die wachsende 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 300 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung des Bundes liegt bei 1 022 Mrd. Euro.

Die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes ist im Einzelplan 32 oder im Haushaltsplan nicht erkennbar (vgl. auch Teil I Nr. 2). Die Anschlussfinanzierung von

Schulden ist ebenfalls nicht Bestandteil des Einzelplans 32. Sie ist im Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans ausgewiesen.

### 81.2.2 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 zentralem Dienstleister ausgelagert. Die Finanzagentur führt dabei die Kreditaufnahmen, das Schuldenmanagement und die Schuldenverwaltung im Namen und für Rechnung des Bundes aus. Die Finanzagentur ist seit dem 1. August 2006 auch dafür verantwortlich, Bundeswertpapiere an Private zu verkaufen (z. B. Bundesschatzbriefe) und das Bundesschuldbuch zu führen. Zusätzlich erarbeitet sie Marktanalysen und bereitet Entscheidungsalternativen für das Bundesfinanzministerium zur Liquiditätssteuerung des Bundes, zur Risikoüberwachung sowie für die Werbung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für Bundeswertpapiere vor.

Tabelle 81.2

### Entwicklung der Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Kreditaufnahme

| Jahr       | Gesamtverschuldung des Bundes <sup>a</sup> | Nettokreditaufnahme Einzelplan 32 | Anschlussfinanzierung (Tilgung von Krediten) | Bruttokreditaufnahme <sup>b</sup> |
|------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------|
|            | 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(Soll) |                                            | 48,4                              | 273,1                                        | 317,9                             |

Erläuterungen: <sup>a</sup> Ohne Sondervermögen und Kassenkredite. Die Sondervermögen des Bundes (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation, Finanzmarktstabilisierungsfonds, Investitions- und Tilgungsfonds, FMS Wertmanagement) mit 246,6 Mrd. Euro sind im Bundeshaushalt nicht enthalten. Ab 1990 einschließlich der Altschulden der von der ehemaligen DDR übernommenen Kreditaufnahme.

<sup>b</sup> Die Bruttokreditaufnahme entspricht wegen Umbuchungen auf das jeweilige Haushaltsjahr nicht genau der Summe aus Nettokreditaufnahme und Anschlussfinanzierung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1 und Bundesfinanzministerium.

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 2011 aus dem Einzelplan 40 Mio. Euro. Daraus finanziert sie vor allem ihre Personalausgaben und sonstigen Verwaltungskosten, die IT-Kosten sowie die Werbemaßnahmen für die Zielgruppe privater Anleger.

Trotz der erheblich gestiegenen Verschuldung des Bundes waren die Zinsausgaben im Haushaltsjahr 2010 mit 33,1 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2009 mit 38,1 Mrd. Euro stark rückläufig, da sich das Zinsniveau tendenziell verringert hatte. Im Jahr 2011 wird wieder mit einem Anstieg der Zinsausgaben auf 35,4 Mrd. Euro gerechnet. Gleichzeitig werden durch die kurzfristige Geldanlage von zeitweiligen Kassenüberschüssen Zinseinnahmen von 245 Mio. Euro im Jahr 2011 veranschlagt.

Im mittelfristigen Finanzplan des Bundes sind die erwarteten Zinsausgaben für die Jahre 2012 bis 2015 abgebildet.

Tabelle 81.3

#### Zinsausgaben des Bundes im Finanzplan

| in Mrd. Euro |      |      |      |
|--------------|------|------|------|
| 2012         | 2013 | 2014 | 2015 |
| 38,4         | 42,4 | 46,0 | 49,1 |

Quelle: Bundesfinanzministerium 2011.

Der Finanzplan zeigt, dass der Bund mittelfristig mit weiter steigenden Zinsausgaben rechnet. Danach steigen die Zinsausgaben vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2015 um 11 Mrd. Euro, das sind 28 %. Die geplanten hohen Zinszahlungen sind der Preis für die stark gestiegene Verschuldung der vergangenen Jahrzehnte und die geplanten neuen Kreditaufnahmen. Die erwarteten Zinsausgaben berücksichtigen auch das Risiko 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 u. a. mit dem Schuldenportfolio des Bundes von 1 022 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.

Er untersucht auch das Privatkundengeschäft des Bundes (einschließlich der Werbemaßnahmen), bei dem die Fi-

nanzagentur im Namen und für Rechnung des Bundes Bundesschatzbriefe, Finanzierungsschätze, Bundesobligationen und die Tagesanleihe des Bundes an private Anleger verkauft. Der Bundesrechnungshof setzt sich weiterhin mit der Verwaltung der Bundesschuld sowie organisatorischen Fragen auseinander und berät das Bundesfinanzministerium sowie das Bundesfinanzierungsgremium. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesfinanzministerium die Bundeswertpapierverwaltung in Bad Homburg im Jahr 2006 aufgelöst. Das Privatkundengeschäft des Bundes ist seither bei der Finanzagentur angesiedelt. Der Bundesrechnungshof bezweifelt seit Jahren die Wirtschaftlichkeit des Privatkundengeschäftes. Er hat auch mehrfach darauf hingewiesen, dass es nur einen geringen Beitrag für die Kreditaufnahme des Bundes leistet. Daher hat er dem Bundesfinanzministerium empfohlen, das Privatkundengeschäft einzustellen.

#### 81.2.3 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 2010 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 477,3 Mrd. Euro zu vergeben. Im Jahr 2008 betrug der Gewährleistungsrahmen noch rund 313,6 Mrd. Euro. Der Anstieg um rund 51 % geht auf Maßnahmen zur Überwindung der Wirtschaftskrise zurück (vgl. auch Teil I, Nr. 2).

Für die Gewährleistungen zahlen die Gewährleistungsnahmer grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2010 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen rund 1,5 Mrd. Euro aus. Sie überstiegen damit die Ausgaben um 700 Mio. 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.

Nach Angaben der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2010 beliefen sich die vom Bund übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen nach dem Haushaltsgesetz zum 31. Dezember 2010 auf 302,4 Mrd. Euro (s. Tabelle 81.4). Der Bund schöpfte damit den Gewährleistungsrahmen von 477,3 Mrd. Euro zu 63,3 % 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 10,9 Mrd. Euro. An den Ausfällen hatten die Bürgschaften für die Binnenwirtschaft mit 8 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 von 123 Mrd. Euro für den „Euro-Rettungsschirm“ 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 sind nicht im Haushalt veranschlagt. Sie werden in einem von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung geführten „Sondervermögen“, dem Finanzmarktstabilisierungsfonds, verwaltet. Zum Jahresende 2010 garantierte der Bund Schuldverschreibungen der Finanzinstitute von 64 Mrd. Euro und gab Finanzhilfen von 29 Mrd. Euro.

Tabelle 81.4

**Gewährleistungen des Bundes gemäß Haushaltsgesetz 2010**

| Zweck                                                                                 | Ermächtigungsrahmen | Ausnutzung         |               |               |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------|---------------|---------------|
|                                                                                       | 2010                | Ist zum 31.12.2010 | Zugang 2010   | Abgang 2010   |
|                                                                                       | in Mio. Euro        |                    |               |               |
| <b>Summe der Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2010</b>                          | <b>477 295</b>      | <b>302 385</b>     | <b>38 935</b> | <b>67 742</b> |
| darunter:                                                                             |                     |                    |               |               |
| • Ausfuhren (Exportgarantien)                                                         | 120 000             | 107 497            | 19 316        | 19 660        |
| • Bürgschaften für die Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland                 | 240 000             | 98 026             | 7 051         | 38 245        |
| • Gewährleistungen gegenüber internationalen Finanzinstitutionen                      | 58 000              | 53 333             | –             | –             |
| • Garantien für Kredite zur Finanzierung von Marktordnungs- und Bevorratungsmaßnahmen | 7 500               | –                  | –             | 7 500         |

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2010, Tabellen 26 ff..

### 81.3 Ausblick

Trotz der stark gestiegenen Verschuldung des Bundes gingen die Zinsausgaben im Jahr 2010 zurück. Ursache für diese scheinbar paradoxe Entwicklung ist das derzeit niedrige Zinsniveau. Dies darf nicht zu falschen haushaltspolitischen Folgerungen führen. Der haushaltspolitische Handlungsspielraum verbessert sich durch die rückläufigen Zinsausgaben nicht. Mit mehr als 35 Mrd. Euro ist dieser Ausgabenblock nach wie vor der zweitgrößte im Bundeshaushalt und wird künftig ansteigen. In der mittelfristigen Finanzplanung wird mit Zinsausgaben von 49 Mrd. Euro im Jahr 2015 gerechnet, das wären rund 16 % der gesamten Ausgaben des Bundes. Die steigenden Zinsausgaben sind aus den jährlich zufließenden Einnahmen sowie über zusätzliche Kreditaufnahmen zu finanzieren. Um die hieraus entstehende Schuldendynamik zu bremsen, sind bereits heute wirksame Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Haushalts zu treffen. Die vorgesehene Schuldenregel kann dazu beitragen.

In diesem Jahr wird die neue Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz erstmals auf den Bundeshaushalt angewendet. Danach wird die Kreditaufnahme des Bundes durch schärfere Regelungen eingeschränkt. Der Bundesrechnungshof wird sich mit den Auswirkungen der neuen Schuldenregel befassen (vgl. Teil I Nr. 2).

## Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

### 82 Entwicklung des Einzelplans 60 Kat. A

#### 82.1 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.

Das Bundesfinanzministerium ist Beauftragter für den Haushalt des Einzelplans 60. Die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans hat es an andere Dienststellen der Bundesverwaltung, insbesondere an die Fachressorts, übertragen.

Der Schwerpunkt des Einzelplans liegt auf der Einnahmenseite und hier auf den Steuereinnahmen. Weitere Einnahmen entfallen auf den Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn, die Privatisierung und die Münzprägung. Die im Einzelplan 60 veranschlagten Einnahmen tragen wesentlich zur Finanzierung der Ausgaben des Bundeshaushalts bei.

Seit dem Haushaltsjahr 2011 werden die Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt für Immobilien-

aufgaben im Einzelplan 60 ausgewiesen (Kapitel 6004 – Bundesimmobilienangelegenheiten). Sie waren bislang im Einzelplan 08 (Haushalt des Bundesfinanzministeriums) veranschlagt (vgl. Bemerkung Nr. 22).

Im Verhältnis zu den Einnahmen spielen die Ausgaben im Einzelplan 60 eine untergeordnete Rolle. Zu den wesentlichen Ausgaben zählen die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse, die Personalverstärkungsmittel, die Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit und die sonstigen Versorgungsausgaben.

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 beigelegt. Hierzu gehören die im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung errichteten Sondervermögen

- Entschädigungsfonds,
- Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz und
- Erblasten Tilgungsfonds.

Im Jahr 2009 errichtete der Bund den Investitions- und Tilgungsfonds, um konjunkturstützende Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise zu finanzieren (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.1).

Im Haushaltsentwurf 2012 ist auch der Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ dem Einzelplan als Anlage beigelegt. Dem Sondervermögen sollen alle Einnahmen aus dem CO<sub>2</sub>-Emissionshandel zur Verfügung stehen, die bislang im Bundeshaushalt vereinnahmt wurden. Die Mittel des Sondervermögens von 780 Mio. Euro sollen vorwiegend für zusätzliche Maßnahmen zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung und für zusätzliche Maßnahmen im Bereich des internationalen Klima- und Umweltschutzes eingesetzt werden. Daneben sind alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität im Energie- und Klimafonds zusammengefasst.

Tabelle 82.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 60.

#### 82.2 Mittelfristige Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2015

Nach dem Haushaltsentwurf 2012 betragen die Gesamteinnahmen des Einzelplans 260,6 Mrd. Euro. Dies sind 8,6 % mehr als im Vorjahr und rund 93 % der veranschlagten Gesamteinnahmen des Bundes im Jahr 2012 von 278,9 Mrd. Euro (ohne Nettokreditaufnahme).

Die Ausgaben sind mit 12,6 Mrd. Euro veranschlagt. Nach der Finanzplanung werden sie im Jahr 2013 um mehr als 4 Mrd. Euro auf 16,8 Mrd. Euro steigen (+33 %). Der Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass im Zeitraum 2013 bis 2017 jährliche Zahlungen Deutschlands von 4,3 Mrd. Euro an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vorgesehen sind. Diese Zahlungen sollen als Beteiligungserwerb im Einzelplan 60 veranschlagt werden. In den Finanzplanungsjahren 2014 und 2015 sollen die Ausgaben wieder auf das Niveau des

Tabelle 82.1

**Übersicht über den Einzelplan 60  
Allgemeine Finanzverwaltung**

|                                                           | 2010<br>Soll | 2010<br>Ist | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|-----------------------------------------------------------|--------------|-------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                                           | in Mio. Euro |             |                             |              |                               | in %                          |
| Einnahmen des Einzelplans                                 | 220 970      | 235 023     | 14 053                      | 239 956      | 260 582                       | 8,6                           |
| darunter:                                                 |              |             |                             |              |                               |                               |
| • Steuern                                                 | 211 887      | 226 189     | 14 302                      | 229 164      | 247 350                       | 7,9                           |
| • Allgemeine Bewilligungen                                | 8 229        | 7 972       | -257                        | 8 630        | 10 124                        | 17,3                          |
| davon:                                                    |              |             |                             |              |                               |                               |
| • Privatisierungseinnahmen                                | 2 250        | 2 187       | -63                         | 2 600        | 5 100                         | 96,2                          |
| • Bundesbankgewinn                                        | 3 500        | 3 500       | 0                           | 3 000        | 2 500                         | -16,6                         |
| • Münzeinnahmen/Sammler-<br>münzerlöse                    | 660          | 558         | -102                        | 721          | 704                           | -2,4                          |
| • Leistungen im Zusammenhang mit<br>der Deutschen Einheit | 83           | 84          | 1                           | 82           | 87                            | 6,1                           |
| • Bundesimmobilienangelegenheiten <sup>a</sup>            | (487)        | (521)       | (34)                        | 1 311        | 2 212                         | 68,7                          |
| • Sonstige Versorgungsausgaben                            | 771          | 779         | 8                           | 769          | 809                           | 5,2                           |
| Ausgaben des Einzelplans                                  | 10 113       | 9 534       | -579                        | 10 997       | 12 562                        | 14,2                          |
| darunter:                                                 |              |             |                             |              |                               |                               |
| • Allgemeine Bewilligungen                                | 7 332        | 6 928       | -404                        | 7 803        | 9 224                         | 18,2                          |
| davon:                                                    |              |             |                             |              |                               |                               |
| • Zuschuss an die Postbeamten-<br>versorgungskasse        | 6 342        | 6 205       | -137                        | 6 499        | 6 573                         | 1,1                           |
| • Personalverstärkungsmittel <sup>a</sup>                 | 0            | 0           | 0                           | 0            | 1 450                         | 0                             |
| • Leistungen im Zusammenhang mit<br>der Deutschen Einheit | 478          | 297         | -181                        | 402          | 417                           | 3,7                           |
| • Bundesimmobilienangelegenheiten <sup>b</sup>            | (337)        | (205)       | (-132)                      | 558          | 651                           | 16,7                          |
| • Sonstige Versorgungsausgaben                            | 2 303        | 2 310       | 7                           | 2 234        | 2 269                         | 1,6                           |
| Verpflichtungsermächtigungen <sup>c</sup>                 | 313          | 280         | 3                           | 531          | 713                           | 25,5                          |

Erläuterungen: <sup>a</sup> In den Haushalten 2010 und 2011 als Leertitel (ohne Ansatz) veranschlagt.

<sup>b</sup> Bis zum Jahr 2010: Kapitel 0807 (vgl. Bemerkung Nr. 22).

<sup>c</sup> Im Bundeshaushalt 2010 veranschlagtes Soll. 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: Für die Jahre 2010 und 2011: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung zum Einzelplan 60; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Einzelplan 60, Bundestagsdrucksache 17/6600.

Haushalts 2012 sinken. Der Rückgang beruht darauf, dass der Finanzplan in diesen beiden Jahren Globale Minderausgaben von jeweils 4,8 Mrd. Euro ausweist, die im Einzelplan 60 als Planungsposten enthalten sind. Diese Globalen Minderausgaben müssen bei der Fortschreibung der

Finanzplanung durch Einsparmaßnahmen konkretisiert werden.

Tabelle 82.2 zeigt die Eckdaten für die Einnahmen und Ausgaben im Einzelplan 60 nach dem Haushaltsentwurf 2012 und dem Finanzplan bis 2015.

Tabelle 82.2

**Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum 2011 bis 2015 im Einzelplan 60**

| <b>Einnahmen im Haushaltsjahr</b>  |             |             |             |             |             |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                    | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> |
| in Mio. Euro                       | 239 956     | 260 582     | 267 610     | 273 985     | 283 823     |
| Veränderung gegenüber Vorjahr in % |             | 8,6         | 2,7         | 2,4         | 3,6         |

| <b>Ausgaben im Haushaltsjahr</b>   |             |             |             |             |             |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                    | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> |
| in Mio. Euro                       | 10 997      | 12 561      | 16 825      | 12 024      | 12 055      |
| Veränderung gegenüber Vorjahr in % |             | 14,2        | 33,9        | -28,5       | 0,25        |

Quelle: Haushaltsentwurf 2012 und Finanzplan 2011 bis 2015.

### 82.3 Wesentliche Einnahmen- und Ausgabenbereiche

#### 82.3.1 Steuern

##### 82.3.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Der Bund finanziert seine Aufgaben hauptsächlich durch Steuereinnahmen. Ihm stehen die Erträge aus den Finanzmonopolen und aus den Bundessteuern zu. Hierzu gehören vor allem die Strom- und Energiesteuer, die Tabaksteuer, die Versicherungsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und der Solidaritätszuschlag. Dazu erhält er Anteile aus der Einkommen-, Lohn-, Körperschaft- und Umsatzsteuer (Gemeinschaftsteuern).

Im Kapitel 6001 sind die Einnahmen aus Bundes- und Gemeinschaftsteuern veranschlagt. Sie entsprechen nach dem Haushaltsentwurf 2012 rund 80 % der Gesamteinnahmen des Bundes. Das Kapitel enthält keine Ausgabenansätze. Die Zuweisungen des Bundes an die Länder (Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich, Regionalisierungsmittel, Ausgleichsmittel für weggefallene Einnahmen bei Kfz-Steuer und LKW-Maut) und an die Europäische Union (EU-Eigenmittel) werden als negative Einnahmen (Negativtitel) dargestellt.

Zu den Negativtiteln gehören die Regionalisierungsmittel. Seit dem Jahr 1996 sind die Länder für den öffentlichen Personennahverkehr verantwortlich (Artikel 106a Grundgesetz, Regionalisierungsgesetz). Damit die Länder ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherstellen können, erhalten sie vom Bund einen Teil des Mineralölsteueraufkommens. Im Jahr 2010 unterstützte der Bund die Länder mit 6,9 Mrd. Euro. Die Mittel weist er den einzel-

nen Ländern nach einem festgelegten Schlüssel zu. Die Länder oder die von ihnen beauftragten Zweckverbände legen Kriterien für Nahverkehrsleistungen fest (z. B. Verkehrsumfang, Art der Fahrzeuge) und bestellen sie bei Verkehrsunternehmen. Gegenüber dem Bund müssen die Länder erklären, wofür sie die Mittel verwendet haben. Kontrollbefugnisse durch den Bund und Sanktionsmöglichkeiten bei zweckwidriger Verwendung der Mittel sind nicht festgelegt.

Die wesentlichen Einnahmenbereiche und Negativtitel ergeben sich aus Tabelle 82.3.

In den Ansätzen für die einzelnen Steuerarten sind die Auswirkungen der Steuersubventionen bereits enthalten. Steuerermäßigungen und -befreiungen führen teilweise zu erheblichen Mindereinnahmen. Die 20 größten Steuervergünstigungen sind in einer Anlage zum Bundeshaushalt zusammengefasst. Dazu gehören z. B. die Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen, die Eigenheimzulage oder die Umsatzsteuerermäßigung für Beherbergungsleistungen. Im Jahr 2010 ergaben sich daraus Steuermindereinnahmen von 15,6 Mrd. Euro. Alle Steuervergünstigungen zusammen ergaben Mindereinnahmen von 17,6 Mrd. Euro für den Bund. Sonstige steuerliche Regelungen, die Steuererleichterungen enthalten, aber nach der Begriffsbestimmung des Subventionsberichts nicht als Subventionen gelten, führen zu weiteren Mindereinnahmen von 9,9 Mrd. Euro für den Bund. Sie werden ebenfalls in einer Anlage zum Bundeshaushalt dargestellt, soweit die finanziellen Auswirkungen quantifizierbar sind. Aus den veranschlagten Haushaltsansätzen für die Steuerarten ist dies nicht erkennbar.



Tabelle 82.3

**Kapitel 6001 – Steuern**

|                                               | 2010<br>Soll | 2010<br>Ist | Abwei-<br>chung<br>Soll/Ist | 2011<br>Soll | 2012<br>Haushalts-<br>entwurf | Verän-<br>derung<br>2011/2012 |
|-----------------------------------------------|--------------|-------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                                               | in Mio. Euro |             |                             |              |                               | in %                          |
| Einnahmen                                     | 211 887      | 226 189     | 14 302                      | 229 164      | 247 350                       | 7,9                           |
| darunter:                                     |              |             |                             |              |                               |                               |
| • Lohnsteuer                                  | 53 083       | 54 759      | 1 676                       | 55 781       | 60 605                        | 8,6                           |
| • Einkommensteuer, gesamt mit Abgeltungsteuer | 20 582       | 23 575      | 2 993                       | 22 385       | 26 122                        | 16,7                          |
| • Körperschaftsteuer                          | 3 595        | 6 021       | 2 426                       | 6 625        | 9 535                         | 43,9                          |
| • Umsatzsteuer                                | 75 463       | 72 655      | -2 808                      | 73 550       | 77 134                        | 4,9                           |
| • Einfuhrumsatzsteuer                         | 21 781       | 23 205      | 1 424                       | 25 182       | 26 393                        | 4,8                           |
| • Energiesteuer, gesamt                       | 39 400       | 39 838      | 438                         | 39 500       | 39 950                        | 1,1                           |
| • Tabaksteuer                                 | 13 590       | 13 492      | -98                         | 13 240       | 13 800                        | 4,2                           |
| • Versicherungssteuer                         | 10 450       | 10 284      | -166                        | 10 620       | 10 670                        | 0,5                           |
| • Stromsteuer                                 | 6 350        | 6 171       | -179                        | 6 200        | 6 805                         | 9,8                           |
| • Kfz-Steuer                                  | 8 240        | 8 488       | 248                         | 8 445        | 8 325                         | -1,4                          |
| • Solidaritätszuschlag                        | 10 950       | 11 714      | 764                         | 11 850       | 13 000                        | 9,7                           |
| Einnahmeminderungen<br>(Negativtitel)         |              |             |                             |              |                               |                               |
| • Ergänzungszuweisungen                       | -12 694      | -12 880     | -186                        | -12 159      | -11 838                       | -2,6                          |
| • EU-Eigenmittel, gesamt                      | -23 960      | -19 989     | 3 971                       | -24 170      | -24 680                       | 2,1                           |
| • Regionalisierungsmittel                     | -6 877       | -6 877      | 0                           | -6 980       | -7 085                        | 1,5                           |
| • Kfz-Steuer, LKW-Maut                        | -8 992       | -8 992      | 0                           | -8 992       | -8 992                        | 0                             |

Erläuterung: Aus Vereinfachungsgründen werden in der Tabelle einzelne Titel des Bundeshaushalts zusammengefasst.

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung zum Kapitel 6001; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Kapitel 6001, Bundestagsdrucksache 17/6600.

### 82.3.1.2 Entwicklung der Steuereinnahmen aufgrund gesetzlicher Änderungen

Grundlage für die Einnahmeerwartungen im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan bis 2015 sind die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2011. Für das Jahr 2012 geht die Bundesregierung über die Ansätze der Steuerschätzung hinaus, weil sie aufgrund nochmals verbesserter Konjunkturprognosen zusätzliche Einnahmen von 2 Mrd. Euro erwartet.

Grundlage für die Steuerschätzung sind die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Dabei berücksichtigt die Mai-Schätzung 2011 die Auswirkungen des Jahressteuergesetzes 2010, des Kernbrennstoffsteuergesetzes, des Haushaltsbegleit-

gesetzes 2011, des Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen sowie des Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes. Neben der günstigen konjunkturellen Entwicklung wirken sich auch Sonderfaktoren auf die Höhe der Steuereinnahmen aus. Dazu gehören der Rückgang der Kurzarbeit und die positive Entgeltentwicklung.

Im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan bis 2015 berücksichtigt sind folgende steuergesetzliche Änderungen:

- Das am 23. September 2011 vom Deutschen Bundestag beschlossene Steuervereinfachungsgesetz 2011 sieht vor, Steuerzahler und Steuerverwaltung von Er-

klärungs- und Prüfungsaufwand zu entlasten. Finanzielle Entlastungen für die Steuerzahler ergeben sich durch

- die Anhebung des Arbeitnehmerpauschbetrags von 920 auf 1 000 Euro,
- die verbesserte Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und
- die Leistung des vollen Kindergeldes, auch wenn das Kind während seiner ersten Berufsausbildung und eines Erststudiums hinzuverdient.

Im Haushaltsentwurf 2012 sind wegen dieser Entlastungen Mindereinnahmen von 840 Mio. Euro veranschlagt.

- Der vom Bundeskabinett am 6. Juni 2011 beschlossene beschleunigte Ausstieg aus der Kernenergie führt zu erheblichen Mindereinnahmen bei der Kernbrennstoffsteuer. Nach dem Haushaltsentwurf kann der Bund im Jahr 2012 statt der bislang vorgesehenen 2,3 Mrd. Euro nur mit 1,3 Mrd. Euro rechnen.

#### **82.3.1.3 Wesentliche Steuereinnahmenbereiche**

Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmittellungen, Berichten und Bemerkungen immer wieder auf Mängel bei der Anwendung der Steuergesetze hin. Solche Vollzugsmängel können die Steuereinnahmen erheblich mindern.

##### **82.3.1.3.1 Umsatzsteuer**

Die Umsatzsteuer ist die wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Im Haushaltsjahr 2010 belief sich der Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen auf 72,7 Mrd. Euro (ohne Einfuhrumsatzsteuer von 23,2 Mrd. Euro). Nach dem Haushaltsentwurf 2012 sind hierfür 77,1 Mrd. Euro veranschlagt.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes besteht Handlungsbedarf u. a. in folgenden Umsatzsteuerbereichen:

- In seinem Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Steuersatz vom 28. Juni 2010 (Bundestagsdrucksache 17/2290) hat der Bundesrechnungshof Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung aufgezeigt. Er hat empfohlen, das System der ermäßigten Steuersätze grundsätzlich zu reformieren. Nur so können Abgrenzungsschwierigkeiten, missbräuchliche Gestaltungen oder Wettbewerbsverzerrungen künftig vermieden werden. In der Folge hat die Bundesregierung Anfang 2011 eine Kommission berufen, die Vorschläge für eine Reform entwickeln soll. Selbst wenn nur Teilbereiche künftig mit dem Regelsteuersatz versteuert würden, könnten zusätzliche Steuereinnahmen in Milliardenhöhe erzielt werden (Mindereinnahmen aufgrund ermäßigtem Steuersatz: 24,2 Mrd. Euro im Jahr 2008). Wie diese genutzt werden, bliebe politisch zu entscheiden. Damit verbunden wären aber auch eine erhebliche Steuervereinfachung und ein Abbau von Steuersubventionen.

- Der Bundesrechnungshof prüft die Kontrolle der Umsatzsteuer durch die Finanzämter. Schätzungen gehen davon aus, dass dem Staat jährlich Steuereinnahmen in Milliardenhöhe durch Umsatzsteuerbetrug entgehen. Allein die Kosten des betrügerischen Handels mit Emissionsrechten werden auf einen dreistelligen Millionenbetrag geschätzt. Der Gesetzgeber reagierte darauf, indem er die Steuerschuldnerschaft für bestimmte Leistungen auf den Leistungsempfänger übertragen hat, sodass die Verpflichtung zur Zahlung der Umsatzsteuer und der Vorsteuererstattungsanspruch zusammenfallen.

Als Ergebnis seiner Prüfungen hat der Bundesrechnungshof empfohlen, den Informationsaustausch der beteiligten Finanzbehörden zu verbessern. Für die Kontrolle notwendige Daten müssen möglichst schnell zur Verfügung stehen und von allen Beteiligten problemlos genutzt werden können. Hierfür müssen die Behörden leistungsfähige und benutzerfreundliche IT-Anwendungen einsetzen. Die IT-Anwendungen sind teilweise so veraltet, dass sie von den Bediensteten in den Finanzämtern nicht mehr eingesetzt werden können und dringend modernisiert werden müssen (vgl. Bemerkung Nr. 85). Nur mit einer wirksamen Kontrolle kann der Umsatzsteuerbetrug erfolgreich bekämpft werden.

- Die EU-Mitgliedstaaten haben ein gemeinsames Umsatzsteuersystem. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Steuer in den einzelnen Mitgliedstaaten ist das jeweilige nationale Umsatzsteuergesetz. Die nationalen Regelungen müssen mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben vereinbar sein. Der Bundesrechnungshof hat dies gemeinsam mit dem Tschechischen Rechnungshof geprüft. Die Prüfung kam zu dem Ergebnis, dass auch ein harmonisiertes Mehrwertsteuerrecht auf EU-Ebene keinen einheitlichen Verwaltungsvollzug garantiert. Die notwendigen Änderungen des Gemeinschaftsrechts müssen vielmehr vollständig und fristgerecht umgesetzt sein (vgl. Bemerkung Nr. 87).

##### **82.3.1.3.2 Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer**

Einen Schwerpunkt der Steuereinnahmen bildet neben der Umsatzsteuer die Lohn- und Einkommensteuer (mit Abgeltungsteuer). Im Haushalt 2010 betrugen die Einnahmen des Bundes daraus 78,4 Mrd. Euro. Im Haushaltsentwurf 2012 sind 86,7 Mrd. Euro veranschlagt. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer lagen im Haushalt 2010 bei 6,0 Mrd. Euro und werden nach der Haushaltsplanung auf 9,5 Mrd. Euro im Jahr 2012 steigen.

Auch bei den Ertragsteuern führen Steuervergünstigungen und -befreiungen zu erheblich geringeren Einnahmen. Der Bundesrechnungshof untersuchte die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG. Sie mindert das Einkommen von Bund und Ländern nach aktuellen Schätzungen des Bundesfinanzministeriums jährlich um 2 Mrd. Euro. Mit seinem Bericht nach § 99 BHO vom

1. Februar 2011 hat der Bundesrechnungshof aufgezeigt, dass die Steuerermäßigung unvertretbar hohe Mitnahmeeffekte hat (Bundestagsdrucksache 17/4641). Bei rund 70 % der untersuchten Fälle mit Handwerkerleistungen und 30 % mit haushaltsnahen Dienstleistungen wurden die Ziele der Steuerermäßigung nicht erreicht, die Schwarzarbeit zu bekämpfen sowie Handwerk und Mittelstand zu unterstützen. Die Steuerpflichtigen hätten die Leistungen ohnehin legal in Auftrag gegeben. Außerdem konnten die Finanzämter Doppelförderungen nicht vermeiden, obwohl das Gesetz eine Steuerermäßigung neben einer öffentlichen Förderung durch Zuschüsse und Zinsverbilligungen nicht zulässt. Bei der Hälfte der geprüften Fälle kam es zu Doppelförderungen, weil die Finanzämter keine Informationen über eine Förderung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau erhalten hatten. Hinzu kam, dass die Finanzämter die Steuerermäßigung in 80 bis 90 % der Fälle gewährten, ohne die Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen. Es fehlten Ansatzpunkte, diese Probleme wirkungsvoll und mit vertretbarem Aufwand zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Steuerermäßigung abzuschaffen. Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, dass es noch in diesem Jahr eine Evaluierung der steuerlichen Förderung für Handwerkerleistungen nach § 35a EStG in Auftrag geben werde. Sie soll die Zielgenauigkeit und Wirksamkeit der Förderung einbeziehen.

Im Dezember 2009 wies der Bundesrechnungshof das Bundesfinanzministerium auf erhebliche Mängel bei der Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung hin. Er unterbreitete hierzu Vorschläge, um das Einkommensteuerrecht zu vereinfachen und so seine Anwendung zu erleichtern. Andernfalls müsste durch vielfältige und aufwendige Maßnahmen ein gesetzmäßiger und einheitlicher Vollzug der Steuergesetze gewährleistet werden. Das Bundesfinanzministerium hat hierzu eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet.

#### **82.3.1.3.3 Verbrauchsteuern**

Zu den bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern gehören insbesondere die Energie- und die Stromsteuer. Bei der Energiesteuer bleiben die Ansätze nahezu gleich. Sie steigen im Haushaltsentwurf 2012 nur leicht auf 40 Mrd. Euro gegenüber 39,8 Mrd. Euro im Jahr 2010 an. Das Aufkommen an der Stromsteuer soll dagegen um rund 10 % von 6,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2012 wachsen. Die von der Bundesregierung beschlossene Energiewende wirkt sich auch auf den Bundeshaushalt 2012 aus. Wie zuvor dargelegt, werden die veranschlagten Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer jährlich um 1 Mrd. Euro niedriger ausfallen. Erlöse aus der Veräußerung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten werden ab dem Haushalt 2012 vollständig im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ vereinnahmt.

Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Strom- und Energiesteuer (Nutzenergie-Contracting) ist das Bundesfinanzministerium mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 nachgekommen (vgl. Bemerkung Nr. 88).

#### **82.3.2 Privatisierungseinnahmen des Bundes**

Zusätzlich zu den Steuereinnahmen bilden die Privatisierungseinnahmen eine wichtige Einnahmequelle. Im Haushalt 2010 betrugen sie 2,2 Mrd. Euro. Nach dem Haushaltsentwurf 2012 erhöht sich der Ansatz auf 5,1 Mrd. Euro. Dies ist nahezu eine Verdopplung gegenüber dem Soll 2011 von 2,6 Mrd. Euro. Der Bund schlüsselt in den Haushaltsplänen die Einnahmen nicht nach den einzelnen in Aussicht genommenen Verwertungsmaßnahmen auf. Hierdurch sollen Signale an den Kapitalmarkt verhindert werden, die die Erlösaussichten schmälern könnten. Wesentliche unmittelbare Beteiligungen bestehen derzeit noch in unterschiedlicher Höhe insbesondere bei der Deutschen Bahn AG, der Deutschen Telekom AG, der TLG Immobilien GmbH sowie bei einigen Flughäfen. In den letzten zehn Jahren konnten die im Haushalt veranschlagten Privatisierungseinnahmen überwiegend nicht erreicht werden. Im Hinblick auf das verbliebene Beteiligungsportfolio des Bundes bleibt abzuwarten, ob die im Haushaltsentwurf 2012 veranschlagten Privatisierungserlöse tatsächlich realisiert werden.

#### **82.3.3 Zuschuss an den Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V.**

Der Bund leistet an den Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V. (BPS-PT) einen Zuschuss für Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Beamte der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen (Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG und Deutsche Telekom AG). Im Jahr 2010 stellte der Bund hierfür 6,2 Mrd. Euro bereit. Die Ausgaben werden nach dem Haushaltsentwurf im Jahr 2012 auf 6,6 Mrd. Euro steigen. Die Postnachfolgeunternehmen leisten aufgrund gesetzlicher Verpflichtung einen Unternehmensbeitrag zu den Versorgungs- und Beihilfeleistungen. Der BPS-PT unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums.

In den Jahren 2005 und 2006 hat der BPS-PT mit Zustimmung des Bundesfinanzministeriums seine Beitragsforderungen gegenüber den Postnachfolgegesellschaften für die Jahre 2006 bis 2037 weitgehend veräußert. Damit erzielte er Einnahmen von 15,5 Mrd. Euro. Sie entlasteten die Bundeshaushalte 2005 bis 2007. Der Bundesrechnungshof hat dies in seinen Bemerkungen unter finanzwirtschaftlichen Aspekten kritisch bewertet (vgl. Bemerkungen 2006, Bundestagsdrucksache 16/3200 Nr. 2.2.2.3). Er hat darauf hingewiesen, dass solche einmaligen Maßnahmen nur den Anschein einer Haushaltsstabilisierung erwecken und notwendige Konsolidierungsschritte hinauszögern. So hat die Verwertung von Forderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen zwar die Bundeshaushalte 2005, 2006 und 2007 entlastet. Seit dem Jahr 2008 muss der Bundeshaushalt die Ausgabelasten des BPS-PT aber fast vollständig übernehmen, weil die von den Postnachfolgeunternehmen gezahlten Pensionsbeiträge den Erwerbern der Forderungen zustehen.

#### 82.3.4 Bundesimmobilienangelegenheiten

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes. Mit einem Portfolio von rund 380 000 Hektar und 45 000 Wohnungen ist sie einer der größten Immobilienbesitzer Deutschlands. Bundesweit arbeiten in neun Direktionen und an 120 Haupt- und Nebenstellen rund 6 000 Beschäftigte.

Die Bundesanstalt hat das Ziel, das Liegenschaftsvermögen des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen einheitlich zu verwalten und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern.

Langfristige Kernaufgabe der Bundesanstalt ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Sie übernimmt hierfür schrittweise das Eigentum und die Bewirtschaftung von insgesamt rund 6 000 dienstlich genutzten Liegenschaften des Bundes. Nach dem Eigentumsübergang mieten die Bundesbehörden ihre Liegenschaften von der Bundesanstalt. Das ELM soll Kostentransparenz herstellen sowie eine effizientere Nutzung des Immobilienbestandes ermöglichen.

Die Mittel für ELM-Mieten sind dezentral in den Ressort-einzelplänen der Nutzer veranschlagt. Gleiches gilt für Mittel, die für nutzerspezifische bauliche Maßnahmen erforderlich werden. Die übrigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit dem ELM sind seit dem Haushaltsjahr 2011 im Einzelplan 60 veranschlagt. Auf der Einnahmenseite ist dies insbesondere die Abführung durch die Bundesanstalt an den Bundeshaushalt (Ist 2010: 0,5 Mrd. Euro, Soll 2011: 1,3 Mrd. Euro, Haushaltsentwurf 2012: 2,2 Mrd. Euro).

Zur Finanzierung von Baumaßnahmen auf ihren Liegenschaften erhält die Bundesanstalt vom Bund verzinsliche Darlehen (Ist 2010: 0,2 Mrd. Euro, Soll 2011: 0,6 Mrd. Euro, Haushaltsentwurf 2012: 0,7 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof berichtete dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2010 über die Dienstleistungsqualität der Bundesanstalt im ELM. Er stellte fest, dass die überwiegende Zahl der Nutzer die Dienstleistungsqualität der Bundesanstalt trotz einzelner Leistungsdefizite akzeptiert. Die Nutzer komplexer Großliegenschaften sehen allerdings nur eine geringe Entlastungswirkung durch das ELM. Dies deutet auf die Gefahr hin, dass sich Doppelstrukturen herausbilden können, die zu Effizienzdefiziten führen. Deshalb hat der Bundesrechnungshof der Bundesanstalt empfohlen, für besondere Nutzergruppen, z. B. für die Nutzer größerer Liegenschaften, eigene Geschäftsmodelle zu entwickeln.

#### 82.3.5 Sonstige Versorgungsausgaben

Im Einzelplan 60 sind sonstige Versorgungsausgaben des Bundes veranschlagt. Hierunter fallen insbesondere 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 das Sonderversorgungssystem der Volkspolizei (einschließlich Feuerwehr und Strafvollzug).

Die Versorgungsausgaben im Einzelplan 60 waren bis zum Jahr 2010 leicht rückläufig (2006: 2,7 Mrd. Euro; 2010: 2,3 Mrd. Euro). Im Haushaltsentwurf 2012 sind knapp 2,3 Mrd. Euro veranschlagt.

#### 82.4 Ausblick

Die im Einzelplan 60 veranschlagten Steuereinnahmen sind in hohem Maße von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Nach einem Rückgang in den Jahren 2009 und 2010 sollen sie im Haushaltsentwurf 2012 und im Finanzplan bis 2015 neue Höchstwerte erreichen. Damit wird ihre Bedeutung für die Finanzierung der Ausgaben im Bundeshaushalt noch wachsen.

Auf der Ausgabenseite werden die jährlichen Zahlungen Deutschlands zur Finanzierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von 4,3 Mrd. Euro ab dem Jahr 2013 das Ergebnis des Einzelplans belasten. Den Globalen Minderausgaben, die in den Jahren 2014 und 2015 eingeplant sind, stehen noch keine konkreten Einsparmaßnahmen gegenüber. Die bestehende Finanzierungslücke muss bei der Fortschreibung der Finanzplanung geschlossen werden.

#### 83 Rechtssicherheit bei der Auslegung von Doppelbesteuerungsabkommen

##### 83.0

*Durch Rechtsverordnungen können zwischenstaatliche Verwaltungsvereinbarungen zu Doppelbesteuerungsabkommen inzwischen für rechtsverbindlich erklärt werden. Von dieser Möglichkeit macht das Bundesfinanzministerium zunehmend Gebrauch. Es setzt damit eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes um. Bislang konnten die Steuerpflichtigen praktisch wählen, ob sie die Verwaltungsvereinbarungen für sich anerkennen oder nicht. Die Rechtsverbindlichkeit trägt zur Verwaltungsvereinfachung und zu mehr Rechtssicherheit bei.*

##### 83.1

Grenzgänger sind Steuerpflichtige, die in einem Land arbeiten und regelmäßig zu ihrem Wohnsitz in einem anderen Land zurückkehren. Zwischenstaatliche Doppelbesteuerungsabkommen regeln, welcher Staat jeweils den Arbeitslohn der Grenzgänger besteuert. Um Auslegungsfragen zu den Doppelbesteuerungsabkommen einver-



nehmlich zu klären, schließen die Finanzverwaltungen sogenannte Konsultationsvereinbarungen.

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie Grenzgänger zwischen Deutschland und der Schweiz besteuert werden. Nach dem Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz gelten als Grenzgänger diejenigen Steuerpflichtigen, die an höchstens 60 Arbeitstagen jährlich wegen ihrer Arbeit nicht an den Wohnsitz zurückkehren („Nichtrückkehrtage“). Ihre Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit besteuert dann der Wohnsitzstaat. Bleiben sie häufiger im Land ihrer Arbeitsstelle, werden sie dort besteuert. Die Konsultationsvereinbarungen mit der Schweiz regeln beispielsweise hierzu, wie mehrtägige Dienstreisen im Wohnsitzstaat einzuordnen sind und welche Tage als Nichtrückkehrtage zählen.

Die Rechtsprechung erkannte eine Bindungswirkung dieser Konsultationsvereinbarungen für sich nicht an. Bei ihnen handele es sich allein um eine Auslegungshilfe. An verwaltungsinterne Absprachen sei die Rechtsprechung nicht gebunden. So beurteilte die Rechtsprechung beispielsweise Dienstreisetage anders, als dies die Konsultationsvereinbarungen vorsahen. Deshalb konnten Steuerpflichtige, die die 60-Tagesgrenze knapp über- oder unterschritten, praktisch selbst wählen, welcher Staat ihren Arbeitslohn besteuern sollte. War die Regelung in den Konsultationsvereinbarungen für die Grenzgänger steuerlich günstiger, akzeptierten sie die Ansicht der Finanzverwaltung. War die Auslegung des Doppelbesteuerungsabkommens durch die Rechtsprechung für sie günstiger, legten sie Einspruch ein und beschritten den Rechtsweg.

### 83.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass unter diesen Umständen die Konsultationsvereinbarungen weder zur Verwaltungsvereinfachung noch zur Rechtssicherheit beitragen. Er hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, gesetzliche Regelungen zu prüfen, durch die Konsultationsvereinbarungen auch Bindungswirkung für Gerichte entfalten.

### 83.3

Das Bundesfinanzministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat eine Ermächtigung vorgeschlagen, nach der es mit Zustimmung des Bundesrates Konsultationsvereinbarungen durch Rechtsverordnungen in nationales Recht umsetzen kann. Das Jahressteuergesetz 2010 fügt eine solche Ermächtigung in die Abgabenordnung ein. Die Vereinbarungen entfalten damit auch Bindungswirkung für Steuerpflichtige und Gerichte. Das Bundesfinanzministerium erklärte inzwischen entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Behörden der USA, Belgiens, Frankreichs, den Niederlanden, Österreichs und der Schweiz für rechtsverbindlich.

## 84 Finanzverwaltung muss Steuerausfälle beim Kraftfahrzeughandel verhindern (Kapitel 6001 Titel 015 01)

### 84.0

*Im Handel mit gebrauchten Kraftfahrzeugen wird häufig eine besondere Form der Umsatzbesteuerung angewandt. Die Höhe der Steuer hängt dabei von der Differenz zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis ab (Differenzbesteuerung). Diese Sonderregelung ist betrugsanfällig und führt zu erheblichen Steuerausfällen. Das Bundesfinanzministerium sollte auf eine systematische Kontrolle der Differenzbesteuerung im Kraftfahrzeughandel hinwirken, um Betrugsmodelle rechtzeitig zu entdecken und das Steuerabkommen zu sichern.*

### 84.1

Für Lieferungen von gebrauchten beweglichen Gegenständen ist eine umsatzsteuerliche Sonderregelung vorgesehen. Sie legt dem Besteuerungsvorgang nicht den gesamten Umsatz, sondern nur die Differenz zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis zugrunde (Differenzbesteuerung). Die Regelung wird insbesondere beim Handel mit gebrauchten Kraftfahrzeugen angewandt. Hierfür hat der Gesetzgeber strenge Anforderungen vorgesehen. So muss u. a. der Händler das Kraftfahrzeug von einer Privatperson erworben haben oder von einem Unternehmer, der seinerseits die Differenzbesteuerung angewandt hat. Die Differenzbesteuerung ist sehr betrugsanfällig. Den Betrugsmodellen ist gemeinsam, dass Herkunft und Lieferwege der Fahrzeuge verschleiert werden sollen.

Dies verdeutlicht der folgende Beispielfall: Ein Händler erwarb eine große Anzahl hochwertiger Gebrauchtfahrzeuge. Er gab vor, die Fahrzeuge in andere EU-Mitgliedsstaaten zu verbringen. Tatsächlich blieben die Fahrzeuge im Inland. Über mehrere Zwischenhändler gelangten die Fahrzeuge in verschiedenen längeren Ketten an einen bestimmten Gebrauchtwagenhändler. Die Zwischenhändler waren meist steuerlich nicht geführt oder erklärten gegenüber den Finanzbehörden keine Umsätze. Der Gebrauchtwagenhändler am Ende der Lieferkette kaufte die Fahrzeuge schließlich scheinbar von Privatpersonen und wandte daraufhin beim Weiterverkauf in unzulässiger Weise die Differenzbesteuerung an. Damit waren Steuerausfälle in Millionenhöhe verbunden.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Differenzbesteuerung beim Kraftfahrzeughandel. Er stellte fest, dass die Finanzbehörden einzelne Betrugsfälle nur zufällig bei turnusmäßigen Außenprüfungen und bei der Auswertung von Kontrollunterlagen aufdeckten. Systematische Prüfungen und automatisierte Auswertungen führten sie nicht durch. Zudem müssen betroffene Unternehmer differenzbesteuerte und normal besteuerte Umsätze in ihren Umsatzsteuer-Voranmeldungen und ihrer Umsatzsteuererklärung nicht getrennt ausweisen. Daher stehen den Fi-

nanzbehörden keine maschinell auswertbaren Daten über die Anwendung der Differenzbesteuerung zur Verfügung.

In jedem Verdachtsfall auf Steuerhinterziehung hatten die Steuerfahndungsstellen umfangreiche Ermittlungen durchzuführen. So mussten sie die Verdachtsmomente bei jedem einzelnen Fahrzeugverkauf prüfen und belegen. Dies nahm in einigen Fällen mehrere Jahre in Anspruch. Die langen Bearbeitungszeiten führten dazu, dass die Finanzbehörden festgesetzte Steuerbeträge nicht oder nicht vollständig eintreiben konnten. Beteiligte Personen waren nicht mehr aufzufinden oder der Verbleib der Gelder konnte nicht ermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof geht aufgrund seiner Feststellungen davon aus, dass es über die bisher aufgedeckten Fälle hinaus zahlreiche weitere Betrugsfälle im Bereich des Kraftfahrzeughandels gibt.

#### 84.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, auf eine stärkere Kontrolle der Differenzbesteuerung hinzuwirken. Nur so können die Finanzbehörden Betrugsmodelle rechtzeitig entdecken und das Steueraufkommen sichern. Sie sollten sich nicht auf Zufallsfunde beschränken, sondern die Differenzbesteuerung systematisch prüfen und zielgerichtet risikobehaftete Fälle auswählen. Die bisher erfassten Daten reichen hierfür nicht aus. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Finanzverwaltung sollte sich weitere Datenquellen erschließen. Beispielsweise können hierzu gesonderte Angaben zu differenzbesteuerten Umsätzen in den Umsatzsteuer-Voranmeldungen und der Umsatzsteuererklärung beitragen. Diese sollten maschinell ausgewertet werden können.

#### 84.3

Das Bundesfinanzministerium hat die Aufnahme zusätzlicher Angaben in die Umsatzsteuererklärung nicht für erforderlich gehalten. Der Mehrwert für die Finanzbehörden rechtfertige den zusätzlichen Aufwand für die Unternehmer nicht. Für eine angemessene Kontrolle bedürfe es nach wie vor weiterer Ermittlungen der Finanzbehörde, beispielsweise bei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen.

#### 84.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wird die Differenzbesteuerung insbesondere im Kraftfahrzeughandel auch künftig sehr betrugsanfällig sein. Er hält es für dringend notwendig, Betrugsfälle zielgerichtet und planvoll aufzudecken. Dies setzt voraus, dass den Finanzbehörden maschinell auswertbare Daten über die Anwendung der Differenzbesteuerung zur Verfügung stehen. Die Auffassung des Bundesfinanzministeriums, dass auf eine gesonderte Ausweisung der differenzbesteuerten Umsätze verzichtet werden kann, überzeugt daher nicht. Der damit verbundene Nutzen für die Finanzverwaltung rechtfertigt vielmehr, dass entsprechende Angaben in die Umsatz-

steuer-Voranmeldungen und die Umsatzsteuererklärung aufgenommen werden. Die Finanzbehörden erhielten so bereits im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren erste Hinweise auf die Anwendung der Sonderregelung. Sie könnten beispielsweise gezielt Fälle mit hohen differenzbesteuerten Umsätzen oder geringen Margen prüfen. Dadurch könnten Betrugsmodelle rechtzeitig entdeckt und Steuerausfälle verhindert werden.

### **85 IT-Verfahren zur Umsatzsteuerkontrolle sind dringend zu verbessern** Kat. B (Kapitel 6001 Titel 015 01)

#### 85.0

*Die Finanzämter nutzen IT-Verfahren, um die Umsatzsteuerdaten zum innergemeinschaftlichen Warenverkehr abzugleichen. Die Verfahren sind veraltet und wenig anwenderfreundlich. Das Bundesfinanzministerium sollte unverzüglich auf eine dringend gebotene Erneuerung hinwirken.*

#### 85.1

Beim Warenverkehr zwischen Unternehmen innerhalb der Europäischen Union sind die grenzüberschreitenden Lieferungen des veräußernden Unternehmers steuerfrei. Der Erwerber muss den Warenbezug im Bestimmungsland versteuern. Um den innergemeinschaftlichen Warenverkehr zu kontrollieren, vergleichen die Finanzverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten die Angaben zu den innergemeinschaftlichen Lieferungen mit den Angaben zu den entsprechenden Erwerbsvorgängen. Die Finanzämter können durch das Dialogverfahren Umsatzsteuer-Länder-Online (USLO) die Daten aus anderen EU-Mitgliedstaaten abfragen. Die Daten selbst werden im Verfahren VAT-Information Exchange System (VIES) vorgehalten. Beide Verfahren wurden in den 1990er-Jahren geschaffen.

USLO ist wenig anwenderfreundlich. Die Bediensteten in den Finanzämtern verlieren viel Zeit durch umständliche Recherchen. Teilweise verzichten sie ganz darauf, USLO anzuwenden. Im Projekt Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung (KONSENS) vereinheitlichen und modernisieren der Bund und die Länder arbeitsteilig die IT-Verfahren der Steuerverwaltungen der Länder. Die seit dem Jahr 2007 geplante Weiterentwicklung von USLO haben sie immer wieder aufgeschoben. Nach derzeitigem Stand wollen sie USLO frühestens ab dem Jahr 2012 überarbeiten.

Auch das Verfahren VIES ist schlecht nutzbar. Den Bediensteten ist es beispielsweise nicht möglich, Zwischenergebnisse zu speichern. Wird ein neuer Arbeitsschritt begonnen, ohne den vorhergehenden abzuschließen, gehen die Arbeitsergebnisse unwiderruflich verloren. Das Bundesfinanzministerium ist für dieses Verfahren allein zuständig. Die Mängel sind ihm seit Jahren bekannt. Bereits im Jahr 2006 plante das Bundesfinanzministerium, VIES bis zum 30. April 2009 zu modernisieren. Später erwei-

terte es seine Anforderungen an das Verfahren, setzte die Entwicklung deshalb aus und begann sie anschließend neu. Derzeit legt das Bundesfinanzministerium seine detaillierten Anforderungen an VIES in einem Feinkonzept fest.

### 85.2

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es nicht hinnehmbar, dass sich die Neugestaltung der IT-Verfahren USLO und VIES weiter verzögert. Um den innergemeinschaftlichen Warenverkehr wirksam kontrollieren zu können, benötigen die Bediensteten einen raschen und einfachen Datenzugang. Die Verfahren müssen so gestaltet sein, dass sie problemlos genutzt und gut in die tägliche Arbeit eingefügt werden können. Dies würde auch der mangelnden Akzeptanz des bisherigen Systems durch die Nutzer entgegenwirken. Mit neuen Verfahren ließe sich die Umsatzsteuerkontrolle entscheidend verbessern.

### 85.3

Das Bundesfinanzministerium hält es aus fachlicher Sicht für sinnvoll, USLO schnell neu zu entwickeln. Allerdings seien zunächst die allgemeinen Grundlagen für Dialogverfahren im Projekt KONSENS zu schaffen. Die Federführung hierfür habe ein Land. Anschließend könnten die Verfahren automationstechnisch umgesetzt werden. Das Verfahren VIES müsse aus Effizienzgründen zwingend zusammen mit USLO erneuert werden.

### 85.4

Die Finanzverwaltung muss den innergemeinschaftlichen Warenverkehr angemessen kontrollieren können, um Steuerausfälle für die öffentlichen Haushalte zu vermeiden. Es ist daher nicht zu vertreten, dass zentrale Kontrollverfahren nicht weiterentwickelt und notwendige Verbesserungen immer wieder verzögert werden. Das Bundesfinanzministerium sollte sich in den zuständigen Gremien dafür einsetzen, dass USLO zügig erneuert wird. Für das Verfahren VIES ist das Bundesfinanzministerium allein zuständig. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dieses Verfahren passgenau zum Dialogverfahren USLO modernisiert wird. Verzögerungen beim Verfahren VIES, für die der Bund verantwortlich wäre, sind unbedingt zu vermeiden.

## 86 Steuerliche Datenbank zur Betrugsbekämpfung wird verbessert (Kapitel 6001 Titel 015 01)

### 86.0

*Mithilfe einer Datenbank können die Finanzämter Erkenntnisse über Umsatzsteuerbetrugsfälle bundesweit austauschen. Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewirkt, dass die Datenbank wirksamer genutzt werden kann. Außerdem wird es die Datenbank mit einem von den Finanzämtern regelmäßig genutzten Verfahren*

*verknüpfen. Das Bundesfinanzministerium folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.*

### 86.1

Um den Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen, haben Bund und Länder die Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuerbetrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen (ZAUBER) und die Länderumfassende Namensabfrage (LUNA) eingerichtet. In ZAUBER erfassen die Finanzämter seit dem Jahr 2001 insbesondere Daten über Betrugsfälle und damit in Verbindung stehende Personen. Mit dem im Jahr 2005 eingeführten Verfahren LUNA können sie bundesweit auf Grundinformationsdaten der Steuerpflichtigen wie Name, Anschrift und steuerliche Merkmale zugreifen. Wenn die Finanzämter Unternehmer steuerlich erfassen wollen, sind sie verpflichtet, die Daten aus beiden Systemen abzufragen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin, wie die Datenbank ZAUBER und das Verfahren LUNA durch die Steuerverwaltung genutzt werden. Er stellte fest:

- Die Beschäftigten in den Finanzämtern gaben oftmals keine Daten in der Datenbank ZAUBER ein, obwohl sie einschlägige Fälle bearbeiteten. Zudem nutzten sie die Datenbank häufig nur eingeschränkt oder gar nicht für Abfragen.
- Die Suchfunktion, die Darstellung der Ergebnisse und das Zugangssystem der Datenbank ZAUBER lassen keine hinreichend wirksame Auswertung zu. Das System bietet beispielsweise nur eine eingeschränkte phonetische Suche und eine unübersichtliche und nicht sortierte Trefferliste an.
- Die Beschäftigten nutzten zwar regelmäßig das Verfahren LUNA, konnten jedoch daraus nicht unmittelbar auf die Informationen aus ZAUBER zugreifen. Hierfür müssen sie eine gesonderte Abfrage durchführen. Seit dem Jahr 2007 plant das Bundesfinanzministerium, beide Systeme zu verknüpfen. Dies wurde bislang noch nicht umgesetzt.

### 86.2

Die Datenbank ZAUBER kann nur wirksam zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges eingesetzt werden, wenn die Finanzämter die erforderlichen Eintragungen vollständig vornehmen und die Beschäftigten auf alle wichtigen Daten zugreifen können. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium deshalb empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Finanzämter alle einschlägigen Fälle auch tatsächlich in die Datenbank eintragen. Zudem sollte die Datenbank in technischer Hinsicht an die Erfordernisse der Praxis angepasst werden. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus angeregt, beide Systeme rasch zu verknüpfen, damit die Beschäftigten in den Finanzämtern nunmehr alle notwendigen Informationen auf einen Blick erhalten.



### 86.3

Das Bundesfinanzministerium hat sich gegenüber den Ländern dafür eingesetzt, die erforderlichen Eintragungen in die Datenbank ZAUBER in vollem Umfang vorzunehmen. Zudem wird es in den zuständigen Gremien auf eine technische Verbesserung der Datenbank hinwirken. Die Anbindung von ZAUBER an das Verfahren LUNA hat das Bundesfinanzministerium inzwischen in Auftrag gegeben. Außerdem plant es, weitere beim Bund geführte Datenbanken einzubinden.

Das Bundesfinanzministerium folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof wird auch künftig darauf achten, dass die Datenbanken zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung wirksam eingesetzt werden können.

### 87 Internationale Zusammenarbeit zeigt Kat. C Ansätze für eine verbesserte Umsatzsteuerkontrolle innergemeinschaftlicher Warenbewegungen auf (Kapitel 6001 Titel 015 01)

#### 87.0

*Die Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und Deutschlands haben gemeinsam die Umsatzsteuerkontrolle innergemeinschaftlicher Warenbewegungen in ihren Ländern geprüft. Sie stellten fest, dass ein frühzeitiger, risikoorientierter und rechtlich zulässiger Datenaustausch die Umsatzsteuerkontrolle und die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges deutlich verbessern kann. Die dazu ergangenen Änderungen des Gemeinschaftsrechts müssen vollständig und fristgerecht in nationales Recht umgesetzt werden.*

#### 87.1

Die EU-Mitgliedstaaten haben ein gemeinsames Umsatzsteuersystem. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Steuer in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist das jeweilige nationale Umsatzsteuergesetz. Die nationalen Regelungen müssen mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben vereinbar sein.

Inneregemeinschaftliche Warenbewegungen zwischen Unternehmern werden im Bestimmungsland besteuert. Dies setzt voraus, dass die Finanzverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten über den innergemeinschaftlichen Warenverkehr informiert sind. In allen EU-Mitgliedstaaten haben die Unternehmer den Finanzbehörden mit sogenannten „Zusammenfassenden Meldungen“ ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen anzuzeigen. Mit frühzeitig zur Verfügung stehenden Daten können innergemeinschaftliche Warenbewegungen besser kontrolliert werden.

Zudem können die EU-Mitgliedstaaten ein elektronisches Datenbanksystem nutzen, um Umsatzsteuerbetrugsmodelle zu bekämpfen. Wie wirksam dieses System ist, hängt stark davon ab, in welcher Menge und Qualität die EU-Mitgliedstaaten Daten zur Verfügung stellen.

Die Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und Deutschlands prüften gemeinsam die Umsatzsteuerkontrolle innergemeinschaftlicher Warenbewegungen in ihren Ländern.

Bei ihrer ersten Prüfung im Jahr 2006 untersuchten sie parallel, wie die Finanzbehörden im jeweiligen Land die Umsatzsteuer verwalten. Hierzu verfassten sie einen gemeinsamen Bericht. Die beiden Rechnungshöfe stellten fest, dass die Finanzbehörden schneller zuverlässige Informationen für die Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen benötigten. Sie empfahlen u. a., das Gemeinschaftsrecht zu ändern, damit die Unternehmer die Zusammenfassenden Meldungen nicht vierteljährlich, sondern monatlich abgeben. Zudem regten die beiden Rechnungshöfe an, dass sich die EU-Mitgliedstaaten über Ansätze und Kriterien eines Risikomanagements austauschen, um Umsatzsteuerbetrug frühzeitiger aufdecken zu können.

Die beiden Rechnungshöfe untersuchten nun mit einer weiteren Prüfung, wie ihre Empfehlungen aufgegriffen wurden.

Im Dezember 2008 erließ die Europäische Kommission eine Richtlinie, wonach ab dem 1. Januar 2010 die Zusammenfassenden Meldungen für innergemeinschaftliche Lieferungen oberhalb einer bestimmten Betragsgrenze monatlich abzugeben sind. Die Rechnungshöfe stellten fest, dass nur die Tschechische Republik diese Vorgabe fristgerecht in nationales Recht umgesetzt hatte. In Deutschland trat die Pflicht zur Abgabe einer monatlichen Zusammenfassenden Meldung zum 1. Juli 2010 in Kraft. Seitdem müssen auch deutsche Unternehmer monatliche Zusammenfassende Meldungen abgeben. Im ersten Halbjahr 2010 übermittelte Deutschland den anderen EU-Mitgliedstaaten die Daten innergemeinschaftlicher Warenbewegungen noch vierteljährlich. Die Daten der anderen Länder nahm es dagegen bereits im Monatsturnus entgegen.

Die EU-Mitgliedstaaten nutzten das elektronische Datenbanksystem unterschiedlich. Tschechien stellte eigene Daten in die Datenbank ein und nutzte die Daten des Systems. Deutschland und zwei weitere EU-Mitgliedstaaten übermittelten keine Daten. Tschechien konnte deshalb risikobehaftete innergemeinschaftliche Warenbewegungen von Deutschland nach Tschechien nicht auf mögliche Betrugsfälle überprüfen.

Die Rechnungshöfe legten ihre Erkenntnisse in Berichten an die Finanzverwaltungen ihrer Länder dar.

#### 87.2

Die gemeinsamen Prüfungen mit dem tschechischen Rechnungshof haben gezeigt, dass die Umsatzsteuer nur wirksam kontrolliert und der Umsatzsteuerbetrug bekämpft werden kann, wenn alle EU-Mitgliedstaaten die vorgegebenen Instrumente nutzen. Dazu gehört auch ein frühzeitiger, risikoorientierter und rechtlich zulässiger Datenaustausch. Das harmonisierte Umsatzsteuersystem allein garantiert dies nicht. Es kommt immer darauf an, wie die EU-Mitgliedstaaten die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen in ihr nationales Recht umsetzen und vollziehen.



### 87.3

Das Bundesfinanzministerium bedauerte, dass es die Richtlinie erst verzögert in innerstaatliches Recht umgesetzt habe. Verantwortlich dafür seien nicht vom Ressort zu vertretende politische Gründe.

Für den zwischenstaatlichen Informationsaustausch über das Datenbanksystem fehlte nach Auffassung des Bundesfinanzministeriums die Rechtsgrundlage. Im Oktober 2010 änderte die Europäische Union die Rechtsgrundlagen. Deutschland beteilige sich nunmehr am multilateralen Informationsaustausch.

### 87.4

Auch künftig wird der Bundesrechnungshof gemeinsam mit Rechnungshöfen anderer EU-Mitgliedstaaten prüfen. Er wird die europäischen Entwicklungen zur Umsatzsteuerkontrolle und -betrugsbekämpfung beobachten und diese Erkenntnisse für seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit nutzen. Der Blick über die Grenzen ermöglicht es, von den Erfahrungen der anderen EU-Mitgliedstaaten zu profitieren. Bei der Umsatzsteuerkontrolle und Betrugsbekämpfung im Binnenmarkt kommt es entscheidend auf einen schnellen und vollständigen Datentransfer und eine reibungslose Zusammenarbeit an. Der Bundesrechnungshof kann hierzu mit seinen Erkenntnissen aus den internationalen Prüfungen beitragen.

## 88 Kat. C Mehreinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe durch Subventionsabbau und Verfahrensänderungen bei der Energie- und Stromsteuer (Kapitel 6001 verschiedene Titel)

### 88.0

*Eine Änderung des Energie- und Stromsteuergesetzes verhindert künftig den Missbrauch von Steuervergünstigungen durch das Nutzenergie-Contracting. Zudem wird die Abwicklung der Steuerermäßigung für Strom vereinfacht, der von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes genutzt wird. Diese Schritte hatte der Bundesrechnungshof dem Bundesfinanzministerium empfohlen. Allein aus den Änderungen beim Nutzenergie-Contracting sind Mehreinnahmen für den Bundeshaushalt von jährlich mehreren hundert Millionen Euro zu erwarten.*

### 88.1

#### 88.1.1 Prüfungsschwerpunkte

Der Bund entlastet Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft bei der Energie- und Stromsteuer. Damit sollen Wettbewerbsnachteile für die in Deutschland produzierten und international handelbaren Güter vermieden und einer Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland aufgrund vergleichsweise hoher Strom- und Energiesteuern vorgebeugt werden.

Im Jahr 2009 prüfte der Bundesrechnungshof diese Steuervergünstigungen. Er ging dabei insbesondere der Frage

nach, ob diese Vergünstigungen wirksam und die hierfür vorgesehenen Verwaltungsverfahren wirtschaftlich sind.

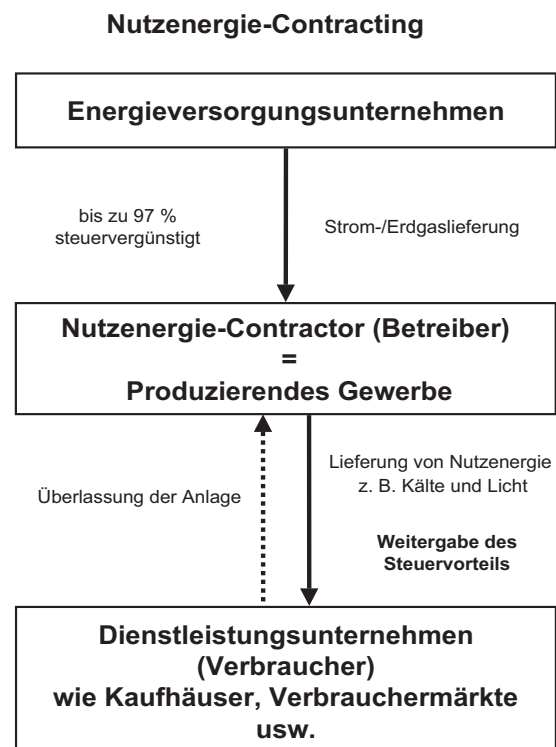
#### 88.1.2 Nutzenergie-Contracting

Zum Produzierenden Gewerbe rechnen auch solche Unternehmen, die **Primärenergie** wie Strom, Erdgas oder Heizöl in **Nutzenergie** wie Wärme, Licht, Kälte, Druckluft oder mechanischer Energie umwandeln. Sie geben die Nutzenergie an Verbraucher ab, verteilen sie oder verkaufen sie als eigenständiges Handelsgut (z. B. „Wärme“). Diese unternehmerische Tätigkeit wurde durch Steuervergünstigungen subventioniert.

Diese Steuervergünstigung bot auch für Branchenfremde einen Anreiz, allein mittels verschiedener Vertragskonstruktionen (Nutzenergie-Contracting) dem begünstigten Gewerbekreis zugerechnet zu werden. Voraussetzungen hierfür waren:

- Ein Verbraucher von Nutzenergie, der diese Nutzenergie ursprünglich selbst aus Primärenergie gewonnen hatte.
- Ein Betriebsstandort, mit Anlagen und Einrichtungen beim Verbraucher, mit denen die eingehende Primärenergie umgewandelt und z. B. als Wärme, Kälte, Licht oder zum Antrieb von Rolltreppen genutzt werden konnte.
- Die Überlassung dieser Anlagen des Verbrauchers an einen von ihm rechtsverschiedenen Betreiber. Der Betreiber musste selbst die Energie vom Primärenergie-lieferanten beziehen. Dazu trat er meist in bestehende Lieferverträge zwischen Verbraucher und Primärenergie-lieferant ein.

Abbildung 88.1



Dieses Vertragsmodell machte den Betreiber als Nutzenergie-Contractor zu einem Unternehmen des Produzierenden Gewerbes. Damit konnte er die für diesen Kreis von Unternehmen vorgesehene Steuervergünstigung in Anspruch nehmen. Die Primärenergie konnte er entsprechend preisgünstig als Wärme, Kälte, Licht etc. dem Verbraucher verkaufen, der damit als Träger der vollständigen Steuerlast ausschied. Verbraucher und Betreiber konnten durch die Gestaltung ihrer Rechtsbeziehungen selbst die Voraussetzungen dafür schaffen, die Steuervergünstigung zu nutzen. Dies verminderte das Steueraufkommen in einer nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprechenden Weise.

Insgesamt summierten sich die Steuermindereinnahmen aus dem Nutzenergie-Contracting in den Jahren 2005 bis 2007 auf mindestens 500 Mio. Euro und stiegen in den Folgejahren weiter an.

### 88.1.3 Erlaubnisscheinverfahren

Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft konnten Strom zu einem ermäßigten Steuersatz beziehen. Hierfür mussten sie eine Erlaubnis bei ihrem zuständigen Hauptzollamt beantragen. Die Hauptzollämter prüften alle formellen und materiellen Voraussetzungen. Bei einem positiven Ergebnis der Prüfung erteilten sie den Unternehmen eine unbefristete Erlaubnis. Der Erlaubnisschein diente den Energieversorgern als Nachweis, um die Unternehmen mit Strom zu dem ermäßigten Steuersatz beliefern zu können.

In der Verfahrenspraxis zeigten sich für Verwaltung und Unternehmen vielfältige Probleme:

- Die Unternehmen hatten den Hauptzollämtern jährlich aktuelle Tätigkeitsbeschreibungen vorzulegen. Diese mussten die Hauptzollämter häufig – teilweise mehrfach – anmahnen. Sie konnten so erst mit teils erheblichem Zeitabstand feststellen, ob die Unternehmen noch zu dem begünstigten Unternehmenskreis gehörten.
- Unternehmensänderungen zeigten Begünstigte nicht unverzüglich an. In zahlreichen Fällen bezogen die Unternehmen weiterhin steuerermäßigten Strom, obwohl sie nicht mehr dem Produzierenden Gewerbe angehörten. Mögliche umfangreiche Steuernachforderungen stellten erhebliche finanzielle Risiken für diese Unternehmen, aber auch deren Energieversorger dar.
- Ein jährlicher Stromverbrauch von 25 MWh war nach dem Willen des Gesetzgebers voll zu versteuern. Die Verwaltung unterstellte den begünstigten Unternehmen, dass sie diese Menge in voller Höhe ausschöpften. Die Stromsteuer hierfür erhob sie jährlich durch einen Steuerbescheid. Bei einem tatsächlich geringeren Stromverbrauch konnten die Unternehmen einen Antrag auf Steueränderung stellen.

Anders als bei der Stromsteuer beziehen Unternehmen Energieerzeugnisse wie Heizöl oder Erdgas zunächst voll

versteuert. Sie können aber nach Ablauf eines Abrechnungszeitraums einen Antrag auf Entlastung stellen. Dem Antrag haben sie alle notwendigen Unterlagen beizufügen. So erhält das Hauptzollamt jeweils aktuelle Angaben zum Unternehmen und seiner Tätigkeit. Die Entlastung wird dann für den beantragten Entlastungszeitraum gewährt.

Nach dem Stromsteuergesetz konnte Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen die bereits ermäßigte Stromsteuer erstattet werden. Dies hatten die Unternehmen nach Ablauf des Abrechnungszeitraums zu beantragen.

### 88.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Wirksamkeit der Steuervergünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft im Energie- und Stromsteuergesetz sowie die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens unzureichend waren.

Das praktizierte Nutzenergie-Contracting erfüllte nicht die Voraussetzungen, nach denen der Gesetzgeber Unternehmen des Produzierenden Gewerbes steuerlich entlasten will. Es führte auch bei solchen Unternehmen zu Steuervorteilen, die vom Gesetzgeber nicht steuerlich begünstigt werden sollten.

Das Erlaubnisscheinverfahren war für die Wirtschaft und Verwaltung sehr aufwendig, fehleranfällig und unwirtschaftlich:

- Der Personalaufwand der Verwaltung für Erlaubniserteilung, laufende Kontrolle und Bearbeitung (Tätigkeitsbeschreibungen, Erlaubnisscheine, Sockelverbrauch) sowie Widerrufe einschließlich Steuerfestsetzung und ggf. Ahndung überstieg den Aufwand für ein Entlastungsverfahren.
- Die Unternehmen hatten mit dem Erlaubnisscheinverfahren jedes Jahr verschiedene Unterlagen einzureichen, die sie in vielen Fällen erneut für eine weitergehende Entlastung bei der Stromsteuer vorlegen mussten.
- Zudem sprachen die finanziellen Risiken gegen Erlaubnisscheinverfahren. Während der Bund hierbei zunächst auf die Steuereinnahmen verzichtet und diese ggf. nachfordern muss, fließen ihm in einem Entlastungsverfahren zunächst die Steuern vollständig zu. Er vergütet dann in einem zweiten Schritt den Unternehmen die Steuerbeträge, für die diese einen berechtigten Anspruch nachweisen.

Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesfinanzministerium empfohlen, Regelungen zu treffen, die das Nutzenergie-Contracting von Steuervergünstigungen ausschließen. Außerdem sollte das Bundesfinanzministerium das Erlaubnisscheinverfahren für den Bezug von Strom zum ermäßigten Steuersatz zugunsten eines Entlastungsverfahrens abschaffen. Es sollte dabei auch erwägen, die-

ses neue Entlastungsverfahren mit dem bestehenden Entlastungsverfahren zusammenzufassen.

### **88.3**

Das Bundesfinanzministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat im Entwurf zum Haushaltsbegleitgesetz 2011 entsprechende Regelungen vorgesehen. Mit der Verabschiedung des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 beseitigte der Gesetzgeber ab 1. Januar 2011 die ungerechtfertigten Steuervorteile aus dem Nutz-

energie-Contracting. Zukünftig wird die Erzeugung von Nutzenergie nur noch dann steuerlich begünstigt, wenn deren tatsächliche Nutzung durch ein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes erfolgt. Das bisherige Erlaubnisscheinverfahren schaffte das Bundesfinanzministerium zugunsten eines Erstattungsverfahrens ab.

Insgesamt erwartet das Bundesfinanzministerium Mehreinnahmen für den Bundeshaushalt allein aus den Änderungen beim Nutzenergie-Contracting von jährlich mindestens 300 Mio. Euro.

Die Bemerkungen sind am 30. September 2011 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 14. November 2011

**Bundesrechnungshof**

Prof. Dr. Dieter Engels