



B u n d e s
rechnungshof 

Bemerkungen 2013

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

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

Bundesrechnungshof
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

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

Vorwort

Solide Finanzen sind ein wesentlicher Baustein für die Zukunftsfähigkeit eines Staates. Dem tragen die nationalen und europäischen Schuldenregeln zunehmend Rechnung. Die seit dem Jahr 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse verpflichtet den Bund, sein strukturelles Defizit abzubauen. In der Finanzplanung des Bundes bis zum Jahr 2017 werden diese Vorgaben bereits eingehalten. Ab dem Jahr 2015 sind keine Nettokreditaufnahmen mehr geplant, in den zwei Folgejahren rechnet der Bund sogar mit steigenden Haushaltsüberschüssen.

Der im Finanzplan vorgesehene Abbau der Schulden ist ein gutes finanzwirtschaftliches Signal. Der weiterhin hohe Gesamtschuldenstand des Bundes von 1,3 Billionen Euro ist Grund genug, an einer konsequenten Einhaltung der Schuldenregel festzuhalten.

Die günstige Erwartung an die Entwicklung der Bundesfinanzen darf in keinem Fall dazu verleiten, notwendige Schritte für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung zu vernachlässigen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist der wirtschaftliche und sparsame Umgang der Bundesverwaltung mit Haushaltsmitteln. Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind auch in diesem Jahr Wegweiser zu mehr Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und zeigen Einsparpotenziale bei den Ausgaben auf. Daneben bilden die Einnahmen einen Schwerpunkt der Prüfungen. Auch hierzu geben die aktuellen Bemerkungen Empfehlungen und Hinweise.

Nunmehr im dritten Jahr stellt der Bundesrechnungshof die wesentliche Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen in den Einzelplänen des Bundeshaushalts dar. Durch diese Analyse gibt er einen Überblick über Schwerpunkte, Strukturen und mögliche Risiken in den Einzelplänen. Die Einzelplanbemerkungen sowie die Bemerkungsbeiträge sind zumeist jeweils einem Bundesministerium zugeordnet; maßgeblich hierfür war die Organisation der Bundesregierung in der abgelaufenen 17. Wahlperiode.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen in den kommenden Monaten beraten, soweit die Verwaltung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt ist. In der Regel verbindet das Parlament die Beratung der Bemerkungsbeiträge mit der Forderung an die Bundesregierung, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Dem ausführlichen Berichtsteil ist – auf blauen Seiten – eine Kurzfassung vorangestellt. Sie soll den schnellen Einstieg in die unterschiedlichen Themen erleichtern. Die Bemerkungen 2013 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Als Broschüre können sie bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes angefordert werden. Sie sind zudem im Internet unter der Adresse www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

Bonn, im Dezember 2013



Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

**Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2013
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2012)**

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		7
Zusammenfassungen	11	
Teil I Allgemeiner Teil		
1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögens- rechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2012	11	55
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	11	55
1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2012 ordnungsgemäß	11	56
1.3 Haushaltsverlauf	11	56
1.4 Haushaltsabschluss	11	57
1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und zur Verschuldung	12	60
1.6 Haushaltsüberschreitungen	12	63
1.7 Ausgabereste	12	65
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	12	67
1.9 Gewährleistungen	13	69
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel	13	71
1.11 Vermögensrechnung	13	72
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	13	74
1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen		78

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung in Sicht	14	79
2.1 Haushaltseckwerte bis 2017	14	80
2.2 Einhaltung der Schuldenregel	15	86
2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss	15	89
2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur	15	90
2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur	16	100
2.6 Nettokreditaufnahme	17	106
2.7 Verschuldung und Schuldendienst	17	108
2.8 Gewährleistungen	17	110
2.9 Europäische Fiskalregeln und nationale Schuldenregel	17	113
Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse		
3 Regelungen zur Übertragung staatlicher Aufgaben auf Beliehene müssen verbessert werden	18	120
4 Erfahrungen aus der Gebührenreform für ein zukunftssicheres Beitragsrecht nutzen	19	123
5 Parallelentwicklung und -betrieb von Personalwirtschafts- systemen unwirtschaftlich	19	125
6 Bundesverwaltung setzt Empfehlungen zur wirtschaftlichen Arbeitsweise großer Poststellen nicht konsequent um	19	127
7 Bereinigung des Bundesrechts zeigt Erfolge	20	128
8 Reisekostenerstattung für Vorstellungsreisen von Bewerberinnen und Bewerbern für den öffentlichen Dienst vereinheitlicht	20	131
Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse		
Bundespräsident und Bundespräsidialamt		
9 Entwicklung des Einzelplans 01	21	133
Deutscher Bundestag		
10 Entwicklung des Einzelplans 02	21	135
Bundesrat		
11 Entwicklung des Einzelplans 03	22	141
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt		
12 Entwicklung des Einzelplans 04	22	142
Auswärtiges Amt		
13 Entwicklung des Einzelplans 05	23	147
14 Wissenschafts- und Innovationshäuser des Auswärtigen Amtes tragen sich weiterhin nicht selbst	23	152
15 Auswärtiges Amt reformiert die Ausstattung seiner Auslandsvertretungen	24	155

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium des Innern		
16 Entwicklung des Einzelplans 06	24	156
17 Gesamtstaatlicher Bevölkerungsschutz erfordert bessere planerische und rechtliche Grundlagen	25	166
18 Unwirtschaftliche Förderung von Kulturprogrammen für Großveranstaltungen	26	168
19 Bundespolizei verzichtet auf unnötigen Neubau von Büro- und Geschäftsräumen	26	170
20 Bundesinnenministerium konzentriert automatisierte Grenz- kontrollen auf ein einziges System	26	170
21 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge will Wirksamkeit der Kurse zur Integration von Migrantinnen verbessern	27	171
Bundesministerium der Justiz		
22 Entwicklung des Einzelplans 07	27	172
Bundesministerium der Finanzen		
23 Entwicklung des Einzelplans 08	28	177
24 Organisation der Bundesbeteiligungen bei stabilisierten Banken verbessern	29	181
25 Bundesfinanzverwaltung verringert Risiken bei IT-gestützter Bezügezahlung über Dienstleister	29	183
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie		
26 Entwicklung des Einzelplans 09	29	184
27 Bundeswirtschaftsministerium muss jahrelange Abgabenausfälle der Bundesnetzagentur bei Signaturverfahren abstellen	30	191
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz		
28 Entwicklung des Einzelplans 10	30	192
Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
29 Entwicklung des Einzelplans 11	31	198
30 Bundesregierung setzt Vorschläge zur Rechts- und Verwaltungs- vereinfachung bei der Kranken- und Pflegeversicherung nicht um	32	211
31 Oberste Gerichtshöfe ermitteln Personalbedarf für ihre Verwaltungsbereiche sachgerecht	32	213
32 Bundesversicherungsamt erhält nach Prüfung durch den Bundes- rechnungshof IT-Ausgaben von fast 500 000 Euro zurück	33	214
33 Deutsche Arbeitsschutzausstellung will ihre Wirkung durch Internet-Angebote steigern	33	215
Bundesagentur für Arbeit		
34 Bundesagentur für Arbeit gibt jährlich bis zu 2,6 Mio. Euro für nicht benötigte Kapazität zum Scannen von Dokumenten aus	33	216

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
35 Bundesagentur für Arbeit verstärkt ihre Aktivitäten zur Aufdeckung, Verfolgung und Vorbeugung von Vermögensschäden	34	217
36 Verbesserte Auslastung von berufsvorbereitenden Bildungs- maßnahmen ermöglicht Einsparungen in Millionenhöhe	34	218
Rentenversicherung		
37 Rentenversicherungsträger wollen ihre Anweisungen zur Rechts- anwendung bundesweit vereinheitlichen	35	219
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung		
38 Entwicklung des Einzelplans 12	35	220
39 Geplante Lärmschutzwand nahezu wirkungslos	36	229
40 Notwendigkeit für den Bau von Standstreifen unzureichend geprüft	36	230
41 Landesstraße mit Bundesmitteln ausgebaut: Brandenburg erstattet dem Bund mehr als 3 Mio. Euro	36	232
42 Bau einer 4 Mio. Euro teuren unnötigen Verkehrsbeeinflussungs- anlage verhindert	37	233
43 Kontrollprüfung des Umbaus einer Kreuzung führt zu Erstattung von 420 000 Euro an den Bund	37	233
44 Optimierter Bau des Kramertunnels: Millionen gespart und Sicherheitsrisiken reduziert	37	234
45 Überladene Baustofftransporte: Straßenbauverwaltungen werden stärker auf Einhaltung der Gewichtsgrenzen achten	38	235
46 Verwaltungskosten zu hoch berechnet: Bund erhält vom Freistaat Sachsen 0,6 Mio. Euro zurück	38	236
47 Wasser- und Schifffahrtsdirektionen verbessern Vertragsmanagement	38	237
48 Wasser- und Schifffahrtsdirektion sorgt für wirtschaftlichen Einkauf von Schutzausrüstung	39	238
49 Eisenbahn-Bundesamt fordert 2,7 Mio. Euro vereinbarungswidrig eingesetzte Bundesmittel zurück	39	239
Bundesministerium der Verteidigung		
50 Entwicklung des Einzelplans 14	39	239
51 Bundeswehr kauft für 3,5 Mio. Euro ungeeignete Ökostrom-Zertifikate	40	250
52 Bundeswehr kann den Verbleib von verliehenem Material nicht lückenlos nachweisen	41	252
53 Bundeswehr hat bis heute keine moderne Materialverfolgung im Einsatz	41	253
54 Bundesverteidigungsministerium finanziert Projekte der Bekleidungs- gesellschaft mit 5 Mio. Euro ohne rechtliche Grundlage	42	255
55 Ausgaben für den Auslandsverwendungszuschlag lassen sich nicht ausreichend kontrollieren	42	257
56 Bundeswehr zahlt Gehälter an neu eingestellte Soldatinnen und Soldaten fehlerhaft	43	259

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Gesundheit		
57 Entwicklung des Einzelplans 15	43	259
58 Gesundheitsfonds ohne aussagekräftigen und geprüften Jahres- abschluss	44	265
59 Korruptionsprävention und Kontrolle bei der Verwendung von Fördermitteln verbessert	44	266
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit		
60 Entwicklung des Einzelplans 16	45	268
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend		
61 Entwicklung des Einzelplans 17	45	276
62 Bürokratieabbau: Bundesfamilienministerium muss gesetzlichen Unterhaltsvorschuss zügig reformieren	46	282
63 Einkommensermittlung beim Elterngeld vereinfacht	46	283
Bundesverfassungsgericht		
64 Entwicklung des Einzelplans 19	47	284
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
65 Entwicklung des Einzelplans 23	47	288
66 Einnahmen von 20 Mio. Euro nicht an den Bund abgeführt und Vermögensrechnung um 86 Mio. Euro zu hoch	48	295
Bundesministerium für Bildung und Forschung		
67 Entwicklung des Einzelplans 30	48	297
68 Programmpauschalen für Hochschulen – Grenzen der Finanzierungs- kompetenz des Bundes beachten	49	303
69 Bundesforschungsministerium schließt Kontrolllücke bei der Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft	49	307
Bundesschuld		
70 Entwicklung des Einzelplans 32	50	308
Allgemeine Finanzverwaltung		
71 Entwicklung des Einzelplans 60	50	314
72 Gesetzliche Regelung zur Steuerbefreiung von Sanierungs- gewinnen dringend erforderlich	51	321
73 Änderungen beim pauschalen Abzug von Betriebsausgaben in der Forstwirtschaft sorgen für zutreffendere Besteuerung	51	323
74 Aus für steuerschädliches „Goldfinger-Modell“	52	324
75 Regelung zu den Umsatzsteuerlagern muss überprüft werden	52	324
76 Steuerpflichtige Umsätze von Ärzten nicht vollständig erfasst	52	326
77 Finanzämter können Umsatzsteuerbetrug nach Geschäftsübernahmen nicht hinreichend bekämpfen	53	327

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
78 Umsatzsteuerkontrolle für Bauleistungen ausländischer Unternehmer wird verbessert	53	328
79 Erfolge bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch nachhaltige internationale Zusammenarbeit	53	329
80 Besteuerung von Zinsen aus Darlehen verbessert	54	330
81 Bundesfinanzministerium informiert Gesetzgeber nicht über Änderungsbedarf bei Steuersubventionen	54	330
Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes		333

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

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

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

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

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

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

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

Annahmen beruhen, kann der Bundesrechnungshof Gesetzesänderungen empfehlen.

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

2 Bemerkungsverfahren

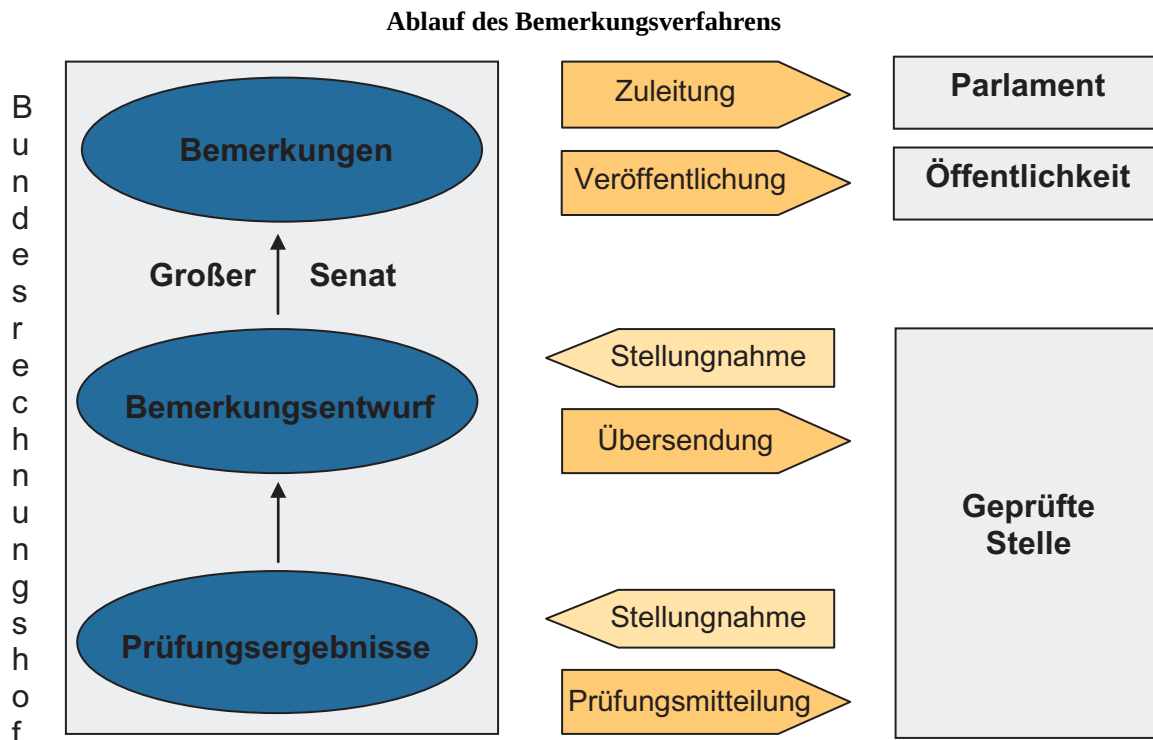
Die Bemerkungen beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und beziehen seine Beratungstätigkeit ein. Sie werden nach einem festgelegten Verfahren aufgestellt. Sie berücksichtigen auch die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit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

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

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

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind eine wesentliche Grundlage für die jährliche Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Bundesregierung. Diese Entscheidung haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat gesondert zu treffen (Artikel 114 Absatz 1 Grundgesetz). Sie beziehen sich dabei auf die ihnen vom Bundesfinanzministerium jährlich vorzulegende Rechnung 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 im parlamentarischen Entlastungsverfahren dazu führen, dass das Parlament einzuleitende Maßnahmen beschließt (§ 114 Absatz 2 BHO) oder bestimmte Sachverhalte missbilligt (§ 114 Absatz 5 BHO).

3 Aktualität

Die Bemerkungen beschränken sich nicht nur auf das für die Entlastung anstehende Haushaltsjahr 2012. 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 eine aktuellere Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat zu schaffen, 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 aktuelle Erkenntnisgrundlage gestellt werden kann.

4 Aufbau der Bemerkungen

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

In **Teil I** veröffentlicht der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2012 sowie zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes im Finanzplanungszeitraum (2013 bis 2017).

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

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

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

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

Die Einzelplanbemerkungen geben 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**). Die Einzelplanbemerkungen beziehen sich schwerpunktmäßig auf den zur Entlastung anstehenden Haushalt des Jahres 2012. Sie enthalten jedoch auch Bezüge zu aktuellen Entwicklungen und zur Haushaltsplanung für das Jahr 2014. Wegen der Bundestagswahl im September 2013 unterliegt der Haushaltsentwurf 2014 allerdings der Diskontinuität (§ 125 GO-BT), sodass er in der neuen Legislaturperiode erneut eingebracht werden muss. Daher liegt der Schwerpunkt der Analyse stärker auf den langfristigen Entwicklungen und den strukturellen Aspekten der Einzelpläne als auf dem aktuellen Regierungsentwurf.

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

Die Beiträge zu sonstigen Prüfungs- und Beratungsergebnissen sind dadurch gekennzeichnet, dass zu ihnen Beschlüsse des Parlaments in der Regel nicht mehr erforderlich sind. Dazu gehören Fälle, in denen die Verwaltung

den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist. Auch Beiträge zur Beratungstätigkeit des BWV sowie Ergebnisse von Beratungen nach § 88 Absatz 2 BHO werden hier aufgenommen (**Kategorie C**).

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

Die „Blauen Seiten“ enthalten Kurzfassungen zu allen Beiträgen.

5 Auswirkungen der Neustrukturierung des Bundeshaushalts auf die Bemerkungen

Zentrale Bezugspunkte insbesondere von Teil I der Bemerkungen und der Einzelplanbemerkungen (Teil III, Kategorie A) sind der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung des Bundes. Mit dem Haushaltsentwurf 2013 hat das Bundesfinanzministerium damit begonnen, die Einzelpläne umzustrukturieren, um die Ausgaben und Einnahmen transparenter darzustellen. Die Programmausgaben sollen daher stärker herausgestellt werden. Mit dem Haushalt 2013 wurden zunächst die Einzelpläne 08, 09 und 10 in der neuen Struktur aufgestellt. Es ist geplant, alle Einzelpläne – mit Ausnahme der Einzelpläne 32 und 60 – spätestens bis zum 2. Regierungsentwurf des Haushaltsplans 2014 umzustrukturieren.

Im Zuge der Neustrukturierung werden alle Titel in neue Kapitel umgesetzt; teilweise werden mehrere Titel zu einem neuen zusammengeführt. Diese Umsetzung und Zusammenführung von Titeln hat zur Folge, dass die Sollzahlen im Haushaltsentwurf nicht mehr ohne Weiteres mit den Ansätzen in den Haushaltsplänen und Haushaltsrechnungen der Vorjahre vergleichbar sind. Um die vom Bundesrechnungshof insbesondere in den Einzelplanbemerkungen dargestellten Ausgabenschwerpunkte vergleichbar zu machen, sind deren Ansätze für die Jahre 2012 und 2013 in den Tabellen – ungeachtet der damaligen Kapitel- und Titelstrukturen – den entsprechenden Ansätzen des Jahres 2014 zugeordnet.

Zusammenfassungen

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2012

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. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 306,8 Mrd. Euro um 4,8 Mrd. Euro unter dem Soll. Die Einnahmen¹ übertrafen das Soll um 0,8 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahme unterschritt den geplanten Wert mit 22,5 Mrd. Euro um 5,6 Mrd. Euro. Die seit dem Jahr 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldenregel wurde eingehalten. Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen lag bei 123,6 Mrd. Euro. Ende des Jahres hatten der Bund und seine Sondervermögen Gewährleistungen von 462,6 Mrd. Euro übernommen. Das erfasste Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug 215 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 699 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2011 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet. Grundlagen waren die Jahresrechnung 2011 sowie die Bemerkungen 2012 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich der im April 2013 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnisse zu den Bemerkungen 2012.

1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2012 ordnungsgemäß (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)

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

ten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt.

Der Bundesrechnungshof prüfte stichprobenweise, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren. Er nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren. Aus den im Buchführungssystem des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen wurden 1 304 durch eine Zufallsauswahl bestimmt. 4,37 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen aller im HKR-Verfahren nachgewiesener Buchungen auch in diesem Bereich liegt. Die im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen waren demnach im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt (Nr. 1.2 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsverlauf

Das Haushaltsgesetz 2012 vom 22. Dezember 2011 sah Einnahmen und Ausgaben von 306,2 Mrd. Euro vor. Das Bundesfinanzministerium wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 26,1 Mrd. Euro ermächtigt. Nach der seit dem Jahr 2011 geltenden neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel war eine Nettokreditaufnahme von maximal 40,5 Mrd. Euro erlaubt. Vor allem wegen der erforderlichen Einzahlung der ersten beiden Tranchen des deutschen Anteils am Eigenkapital des Europäischen Stabilisierungsmechanismus und der Erhöhung des Eigenkapitals der Europäischen Investitionsbank waren im Laufe des Haushaltsjahres 2012 zwei Nachtragshaushalte erforderlich. Die Einnahmen und Ausgaben des ersten Nachtrags wurden mit 312,7 Mrd. Euro veranschlagt bei einer vorgesehenen Nettokreditaufnahme von 32,1 Mrd. Euro. Der zweite Nachtrag sah Einnahmen und Ausgaben von 311,6 Mrd. Euro vor. Die vorgesehene Nettokreditaufnahme lag bei 28,1 Mrd. Euro (Nr. 1.3 der Bemerkungen).

1.4 Haushaltsabschluss

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsvollzug günstiger als erwartet. Mit 306,8 Mrd. Euro lagen sie um 4,8 Mrd. Euro unter dem Soll des Zweiten Nachtragshaushalts von 311,6 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 0,8 Mrd. Euro höher als im Zweiten Nachtragshaushalt veranschlagt.

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

¹ Ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme.

Die neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der ursprünglichen Haushaltsaufstellung und den beiden Nachtragshaushalten als auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2012 lag im Ist bei 8,5 Mrd. Euro. Dies waren 0,34 % des Bruttoinlandsprodukts. Damit unterschritt die strukturelle Nettokreditaufnahme bereits im Jahr 2012 die erst ab dem Jahr 2016 geltende Obergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts.

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 5,4 Mrd. Euro bzw. 2,0 %. Während die Steuereinnahmen um 8,0 Mrd. Euro stiegen, sanken die Sonstigen Einnahmen um 2,6 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2012 um 10,5 Mrd. Euro bzw. 3,6 % höher als im Vorjahr. Der Anstieg ist wesentlich auf die mit den beiden Nachtragshaushalten beschlossenen zusätzlichen Ausgaben zurückzuführen (Nr. 1.4 der Bemerkungen).

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und zur Verschuldung

Ab dem Jahr 2010 fließt der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet und nicht zur Tilgung der Schulden des Erblastentilgungsfonds (ELF) benötigt wird, an das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF). Die Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn betrugen 0,6 Mrd. Euro, die auch in dieser Höhe veranschlagt waren. Somit konnten im Jahr 2012 keine Schulden des ITF getilgt werden (Nr. 1.5.1 der Bemerkungen).

Das Haushaltsgesetz 2012 enthielt eine Kreditermächtigung von 28,1 Mrd. Euro zur Deckung von Ausgaben. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 31,1 Mrd. Euro. Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2012 nicht ausgeschöpft wurde, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2011 vom Bundesfinanzministerium nicht in Anspruch genommen werden. Sie fiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2012. Für den Haushalt 2013 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2012 insgesamt 5,6 Mrd. Euro zur Verfügung (Nr. 1.5.2 der Bemerkungen).

Die Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes betrugen ausweislich der Vermögensrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2012 insgesamt 1 114,8 Mrd. Euro. Andere Darstellungen und Publikationen des Bundes enthalten hiervon abweichende Zahlen. Das Bundesfinanzministerium nimmt seit dem Haushaltsjahr 2011 eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Darstellungen mit Überführungsrechnungen und Erläuterungen in den jeweiligen Finanzbericht auf und weist in hierzu relevanten Veröffentlichungen auf die Erläuterungen im Finanzbericht hin (Nr. 1.5.4 der Bemerkungen).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2012 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 102,9 Mio. Euro und außer-

planmäßige Ausgaben von 2,3 Mio. Euro. Der Gesamtbetrag entspricht 0,03 % des Haushalts-Solls. Er liegt mit 105,2 Mio. Euro deutlich unter dem Vorjahresergebnis von 2,4 Mrd. Euro. Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

In fünf Fällen haben Ressorts ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums die bewilligten Haushaltsansätze überschritten. Dies betrifft Ausgaben von insgesamt 10,9 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 (Nr. 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 2011 waren 17,2 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 9,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Dies waren 2,6 Mrd. Euro mehr als am Ende des Haushaltsjahres 2010 (Nr. 1.7.1 der Bemerkungen).

Im Haushaltsjahr 2012 flossen 12,3 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist um 4,9 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr (Nr. 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. Von den in das Haushaltsjahr 2012 übertragbaren Ausgaben im flexibilisierten Bereich von 1,529 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,485 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 97 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie einen strengen Maßstab bei der Restebildung anlegen. Sie dürfen nur Ausgabereste bilden, wenn hierfür ein konkreter Bedarf besteht (Nr. 1.7.3 der Bemerkungen).

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2012 waren Verpflichtungsermächtigungen von 45,3 Mrd. Euro veranschlagt. Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungsermächtigungen von 3,4 Mrd. Euro bewilligt. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 33,6 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 69 %. Auch wenn der Ausnutzungsgrad damit gegenüber dem Vorjahr angestiegen ist,

bleiben alle Ressorts weiterhin aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der erforderlichen Höhe zu veranschlagen. Dies verlangen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Nr. 1.8.1 der Bemerkungen).

Zum 31. Dezember 2012 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 123,6 Mrd. Euro zu leisten. Von dem Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen entfallen 35,7 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2013 und 24,2 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2014. Dabei sind die im Haushaltsjahr 2013 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt (Nr. 1.8.2 der Bemerkungen).

1.9 Gewährleistungen

Mit Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen unterstützt der Bund förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen. Durch das Haushaltsgesetz 2012 war das Bundesfinanzministerium ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 436,9 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 445,6 Mrd. Euro. Ende 2012 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 335,6 Mrd. Euro übernommen.

Darüber hinaus durfte das Bundesfinanzministerium nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro zur Absicherung von Krediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau eingehen. Es nutzte sie in voller Höhe für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 durfte das Bundesfinanzministerium Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität tätigt, übernehmen. Diese Ermächtigung hat es Ende des Jahres 2012 in Höhe von 100,1 Mrd. Euro genutzt (Nr. 1.9 der Bemerkungen).

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

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

Das Bundesfinanzministerium nahm erstmals in die Haushaltsrechnung 2009 eine Gesamtübersicht über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf. Deren Volumen lag Ende 2012 bei 931 Mio. Euro – verteilt auf neun

Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (987 Mio. Euro) nahm der Gesamtbestand um 56 Mio. Euro oder 5,7 % ab (Nr. 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Vermögensrechnung

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2012 insgesamt 215 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 699 Mrd. Euro. Nicht enthalten sind darin Vermögen und Schulden rechtsfähiger Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung. 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.

Der Bundesrechnungshof unterstützt weiterhin die vom Bundesfinanzministerium geplante Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes. Im Hinblick auf den Nachweis der immateriellen Vermögenswerte, des beweglichen Sachvermögens und der Vorräte empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes zügig abzuschließen (Nr. 1.11 der Bemerkungen).

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

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

Der Bund errichtete zur Finanzierung von Maßnahmen des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität im Jahr 2009 das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF). Zur Finanzierung von konjunkturstützenden – überwiegend investiven – Fördermaßnahmen stand dem Fonds in den Jahren 2009 bis 2011 ein Betrag von bis zu 20,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Mit Ablauf der aktiven Laufzeit des ITF hat dessen Abwicklungs- und Tilgungsphase begonnen. Dementsprechend beschränkten sich im Haushaltsjahr 2012 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (352,9 Mio. Euro). Ausweislich der Haushaltsrechnung 2012 erzielte der ITF Einnahmen aus der Rückerstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln von 24,1 Mio. Euro. Die verbleibende Finanzierungslücke von 328,8 Mio. Euro wurde durch entsprechende Krediteinnahmen gedeckt (Nr. 1.12.1 der Bemerkungen).

Der im Zuge der Finanzkrise errichtete Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) soll Finanzinstituten bei der Überwindung von Liquiditätsengpässen helfen sowie deren Eigenkapitalbasis stärken. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung verwaltet den FMS. Der FMS konnte zunächst Hilfen bis zum 31. Dezember 2010 bereitstellen. Die bis zu diesem Stichtag gewährten Stabilisierungsmaßnahmen laufen bis zu ihrer Endfälligkeit oder Rückzahlung weiter. In den Folgejahren verlängerte der Ge-

setzgeber die Antragsfrist für Stabilisierungsmaßnahmen, zuletzt mit dem Dritten Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das am 1. Januar 2013 in Kraft trat. Dieses ermöglicht es dem FMS, Hilfen bis Ende des Jahres 2014 zu gewähren.

Zum Stichtag 31. Dezember 2012 sank das Volumen der ausstehenden Garantien im Vergleich zum Vorjahr um 86,9 % auf 3,7 Mrd. Euro. Darüber hinaus stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2012 umfassten diese Kapitalhilfen 18,8 Mrd. Euro.

Der seit Bestehen des FMS angehäuften Fehlbetrag belief sich zum 31. Dezember 2012 auf 21,5 Mrd. Euro. Der Verlust wird vorgetragen, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auflösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder bis zu 7,7 Mrd. Euro übernehmen (Nr. 1.12.2 der Bemerkungen).

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie des nationalen und internationalen Klimaschutzes ermöglichen. Zur Finanzierung erhält der EKF die – bislang im Bundeshaushalt veranschlagten – Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz (CO₂-Emissionshandel). Die im Jahr 2012 erzielten Preise für CO₂-Zertifikate lagen unter der ursprünglichen Prognose, was zu einem Einnahmeausfall des Fonds führte. Infolgedessen wies das Bundesfinanzministerium den sieben bewirtschaftenden Ressorts statt der laut Wirtschaftsplan des EKF vorgesehen Mittel von 0,8 Mrd. Euro nur 0,5 Mrd. Euro zu.

Die wegen der Abhängigkeit vom CO₂-Emissionshandel bestehende unsichere Einnahmesituation des EKF führte im Jahr 2012 zu einer Planungsunsicherheit sowohl auf Seiten der Bewirtschafter als auch auf Seiten der potenziellen Auftragnehmer. Für den Bundesrechnungshof ist es bisher nicht ersichtlich, inwieweit beim EKF die teilweise Ausgliederung der Haushaltsmittel zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof keine Notwendigkeit, den EKF aufrechtzuerhalten (Nr. 1.12.7 der Bemerkungen).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung in Sicht

2.0

Die Einschätzung der Bundesregierung, dass die Haushaltslage des Bundes sich weiter verbessert, spiegelt sich in den Eckwerten des Haushaltsentwurfs 2014 und des Finanzplans bis 2017 wider. Der Haushaltsentwurf 2014

weist eine Nettokreditaufnahme von 6,2 Mrd. Euro aus. Im Jahr 2015 soll die Neuverschuldung auf Null zurückgehen. Für die Jahre 2016 und 2017 werden ansteigende Haushaltsüberschüsse erwartet. Die günstigen Haushaltseckwerte beruhen weitgehend auf verringerten Ansätzen bei den Zinsausgaben, auf höheren Steuereinnahmeerwartungen sowie auf niedrigeren Arbeitsmarktausgaben und einem für das Jahr 2014 abgesenkten Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds. Die verbesserten Haushaltseckwerte werden ohne zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen erreicht. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes gibt es eine Reihe von Belastungen, Planungsrisiken und Schätzunsicherheiten, die die günstige Haushaltslage des Bundes mit dem ab dem Jahr 2015 vorgesehenen Verzicht auf eine Neuverschuldung beeinträchtigen könnten. Dazu gehören vor allem die Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise sowie weitere finanzielle Zugeständnisse des Bundes an die Länder. Der Bund sollte daher die weiterhin stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nutzen, um den Abbau seines Defizits und die Verringerung der hohen Schuldenstandsquote voranzutreiben.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2017

Die positiven konjunkturellen Erwartungen wirken sich auf die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2014 und des Finanzplans bis 2017 aus. Nach dem Haushaltsentwurf 2014 gehen die Ausgaben um 14,6 Mrd. Euro gegenüber dem Soll des Nachtragshaushalts 2013 zurück. Grund hierfür sind die niedrigeren Zins- und Arbeitsmarktausgaben sowie der Wegfall der Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe“ und einer Jahrestanche bei der deutschen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Die Steuereinnahmen sollen auf 268,7 Mrd. Euro steigen. Die Nettokreditaufnahme geht gegenüber dem Soll 2013 von 25,1 Mrd. Euro auf 6,2 Mrd. Euro zurück.

Außerhalb des Haushalts veranschlagt sind die Mittel des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF). Für das Jahr 2014 sieht der Wirtschaftsplan des EKF Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro vor. Der EKF soll außer den Einnahmen aus dem CO₂-Emissionshandel erstmals eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 655 Mio. Euro erhalten. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der EKF unter haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Aspekten kritisch zu bewerten ist (vgl. Nr. 2.1.1 der Bemerkungen).

Nach dem Finanzplan steigen die Ausgaben bis zum Jahr 2017 auf 308,1 Mrd. Euro. Rechnet man die Tilgungsausgaben für das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) ein, belaufen sich die Ausgaben auf 317,7 Mrd. Euro. Bei den Steuereinnahmen wird für den Zeitraum 2014 bis 2017 mit einem Anstieg von 40 Mrd. Euro oder 15,3 % (bis 2017) gegenüber dem Soll 2013 gerechnet. Der Bundeshaushalt 2015 soll – erstmals seit dem Haushalt 1969 – keine Nettokreditaufnahme enthalten. Bis zum Jahr 2017 soll der Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben auf 9,6 Mrd. Euro ansteigen.

Gegenüber dem bisherigen Finanzplan haben sich die Eckwerte zur Neuverschuldung für die Jahre 2014 bis 2016 verbessert. Die günstigen Haushaltseckwerte beruhen weitgehend auf deutlich verringerten Ansätzen bei den Zinsausgaben, auf höheren Steuereinnahmeerwartungen sowie auf niedrigeren Arbeitsmarktausgaben und einem für das Jahr 2014 abgesenkten Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds. Allein die Zinsentlastungen und Steuermehreinnahmen gegenüber dem bisherigen Finanzplan betragen für die Haushalte 2014 bis 2016 zusammen 26 Mrd. Euro. Demgegenüber betragen die Verbesserungen beim Finanzierungssaldo in demselben Zeitraum nur 16 Mrd. Euro. Die verbesserten Haushaltseckwerte werden ohne zusätzliche strukturelle Konsolidierungsanstrengungen erreicht. Eine stärkere Konsolidierung wäre durchaus möglich gewesen. So wurden die Konsolidierungsmaßnahmen des Zukunftspakets 2010 bislang nicht oder nur teilweise umgesetzt. Dies gilt auch für die Reformempfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Umsatzbesteuerung. Außerdem sieht sich der Bundeshaushalt zusätzlichen Belastungen ausgesetzt, u. a. aus den beschlossenen Hilfen für die Beseitigung der Hochwasserschäden. Weitere Herausforderungen ergeben sich aus einer Reihe von finanziellen Zugeständnissen des Bundes gegenüber den Ländern. Überdies bestehen längerfristige Risiken aufgrund der Folgen der europäischen Staatsschuldenkrise. Bislang sind die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt noch begrenzt (vgl. Nr. 2.1.2 der Bemerkungen).

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

Bis spätestens zum Jahr 2016 muss der Bund seine strukturelle Neuverschuldung in gleichmäßigen Schritten auf die dann nach der verfassungsrechtlichen Schuldenregel verbindliche Kreditobergrenze von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zurückführen (Abbaupfad). Auf Grundlage des Regierungsentwurfs soll bereits der Bundeshaushalt 2014 einen strukturellen Überschuss von 0,08 % des BIP aufweisen. Ab dem Haushalt 2015 sollen sogar tatsächliche Überschüsse erzielt werden, die zur Schuldentilgung beim ITF eingesetzt werden sollen. Damit werden die Vorgaben der Schuldenregel deutlich erfüllt. Dies gilt auch, wenn bei der Berechnung des Abbaupfades entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf das tatsächliche Haushaltsergebnis 2010 abgestellt würde. Der Sicherheitsabstand zur zulässigen Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich sinnvoll, um nicht vorhergesehene Haushaltsbelastungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können.

Hinsichtlich der Anwendung der Schuldenregel in der Haushaltspraxis weist der Bundesrechnungshof auf folgende Aspekte hin:

- Aufgrund der günstigen Haushaltsabschlüsse 2011 und 2012 weist das Kontrollkonto bereits nach zwei Jahren einen hohen Positivsaldo von 56,9 Mrd. Euro aus. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind derartige Gutschriften mit der Funktion des Kontrollkontos nicht vereinbar. Der Gesetzgeber hat auf diesen Wertungswiderspruch reagiert und die Regelung des

§ 9 Artikel 115-Gesetz dahingehend ergänzt, dass der kumulierte Saldo des Kontrollkontos Ende 2015 gelöscht wird. Damit wird verhindert, dass auf dem Kontrollkonto angehäuften Positivbuchungen aus dem Übergangszeitraum in den „Regelbetrieb“ der Schuldenregel ab dem Jahr 2016 übertragen werden.

- Die Konjunkturkomponente weist in den Jahren 2012 bis 2016 durchgehend negative Werte auf. Im Rahmen der vorgesehenen regelmäßigen Überprüfung und Fortentwicklung des Konjunkturbereinigungsverfahrens sollte sichergestellt werden, dass das Verfahren nicht durchgehend zu negativen Konjunkturkomponenten über den Konjunkturzyklus hinweg führt. Ein solcher zusätzlicher Neuverschuldungskorridor wäre mit dem Ziel der Schuldenregel, einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, nicht vereinbar.
- Die Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an den ESM von insgesamt 21,7 Mrd. Euro gelten als defizitneutrale finanzielle Transaktionen. Ob diesen Zahlungen an den ESM auf Dauer entsprechende Vermögenszuwächse gegenüberstehen, ist offen. Sollten die ESM-Mitgliedstaaten aufgrund von Verlusten des ESM zu weiteren Einzahlungen von abrufbarem Kapital verpflichtet werden, müssten solche Zahlungen in jedem Fall defizitwirksam gebucht werden.

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss

Zur Umsetzung der neuen Schuldenregel stellt die Bundesregierung seit der Haushaltsaufstellung 2012 den Regierungsentwurf im sogenannten Top-Down-Verfahren auf. Hierzu beschließt das Bundeskabinett zu Beginn der Aufstellung verbindliche Eckwerte für alle Einzelpläne und für den Finanzplan. Die Vorgaben des Eckwertebeschlusses vom 13. März 2013 zur Nettokreditaufnahme wurden im Haushaltsentwurf 2014 und im Finanzplan bis 2017 eingehalten. Nach den bisherigen Erfahrungen in drei Aufstellungsverfahren erscheint das Top-Down-Verfahren geeignet, die Haushaltsaufstellung zu straffen und strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen. Ob sich das Verfahren auch bei einem ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Umfeld bewährt, bleibt abzuwarten.

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Sozial- und Zinsausgaben bestimmen die Ausgaben Seite des Bundeshaushalts. Die Sozialausgaben gehen seit ihrem bisherigen Höchststand im Jahr 2010 zurück. Nach dem Haushaltsentwurf 2014 entfällt jedoch nach wie vor fast die Hälfte aller Ausgaben des Bundes auf diesen Bereich. Dies beruht vor allem darauf, dass die sozialen Sicherungssysteme vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Außerdem beteiligt sich der Bund zunehmend an Leistungen, die in früheren Jahren von Ländern und Gemeinden zu tragen waren. So muss der Bundeshaushalt für die Übernahme der Beteiligung an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Er-

werbsminderung rund 28 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum (2013 bis 2017) aufbringen. Die Zinsausgaben bilden den zweitgrößten Ausgabenblock. Zusammen entfallen auf die Ausgaben für Soziales und Zinsen zwei Drittel der Steuereinnahmen des Bundes. Dagegen wird der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 8 % sinken (vgl. Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern) betragen mehr als 105 Mrd. Euro. Das entspricht einem Drittel der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Den Schwerpunkt bilden die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Hierfür sind 82,5 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2014 veranschlagt. Ungeachtet der in der Vergangenheit durchgeführten Rentenreformen sowie der aktuellen Entlastungen aufgrund der Beitragssatzsenkung zum Jahresbeginn 2013 werden die Bundesleistungen an die Rentenversicherung mittelfristig ansteigen – auf mehr als 90 Mrd. Euro im Jahr 2017 (vgl. Nr. 2.4.2 und 2.4.3 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt sind im Haushalt des Bundes sowie im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit enthalten. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschafts- und Finanzkrise dämpft die Arbeitsmarktausgaben. Die Bundesagentur für Arbeit rechnet für das Jahr 2013 zwar mit einem leichten Defizit. Dies ist u. a. auf den Wegfall der Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung bei gleichzeitigem Wegfall des Eingliederungsbeitrags zurückzuführen. Mittelfristig sollen wieder Überschüsse erzielt werden. Im Bundeshaushalt sind die Arbeitsmarktausgaben seit ihrem Höchststand im Jahr 2010 stark rückläufig. Im Haushaltsentwurf 2014 sind noch 30,4 Mrd. Euro veranschlagt. Dies wäre der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform des Jahres 2004 (vgl. Nr. 2.4.4 der Bemerkungen).

Die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erhöhten sich in den Jahren 2000 bis 2012 um 38 %. Die Beitragseinnahmen konnten hiermit nicht Schritt halten. Um Defizite zu vermeiden, trägt der Bund seit dem Jahr 2004 in zunehmendem Maße zur Finanzierung bei. Von 2013 bis 2017 sind hierfür 66 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vorgesehen. Im Haushaltsentwurf 2014 ist ein Bundeszuschuss von 10,5 Mrd. Euro veranschlagt. Zur Stabilisierung der Finanzlage bei der GKV sind zu Beginn des Jahres 2011 das GKV-Finanzierungsgesetz und das Arzneimittel-Neuordnungsgesetz erlassen worden. Zusammen mit den verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hat dies dazu beigetragen, dass die GKV in den Jahren 2011 und 2012 Überschüsse verzeichnen konnte. Ob es gelingt, die Finanzen der GKV nachhaltig zu stabilisieren und damit auch den Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt nicht zu vergrößern, bleibt abzuwarten (vgl. Nr. 2.4.5 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben sollen nach dem Haushaltsentwurf 2014 auf 29,1 Mrd. Euro zurückgehen. Für die Jahre 2014 bis 2016 belaufen sich die Entlastungen gegenüber dem

bisherigen Finanzplan auf 20 Mrd. Euro. Die bereits bei der letztjährigen Fortschreibung des Finanzplans zu verzeichnenden Zinsentlastungen setzen sich damit fort. Der Bund profitiert weiterhin von den historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Auf mittelfristige Sicht können allerdings ein Anstieg des Zinsniveaus und damit höhere Zinszahlungen nicht ausgeschlossen werden. Höhere Zinssätze an den Kreditmärkten würden bei den vorgesehenen hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen schnell auf die Zinslast des Bundes durchschlagen (vgl. Nr. 2.4.6 der Bemerkung).

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen sind mit Abstand die wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Sie steigen seit dem Jahr 2010 (226,2 Mrd. Euro) stetig. Nach dem Haushaltsentwurf 2014 und dem Finanzplan bis 2017 soll sich dieser Trend fortsetzen. Für das Jahr 2014 sind 268,7 Mrd. Euro veranschlagt. Bis zum Jahr 2017 sollen die Steuereinnahmen mit 300,5 Mrd. Euro erstmal die Grenze von 300 Mrd. Euro überspringen. Mindereinnahmen, insbesondere aufgrund des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, das die Anhebung des Grundfreibetrags vorsieht, sind in der Planung berücksichtigt. Da die Einführung einer Finanztransaktionssteuer derzeit noch unsicher ist, sind Mehreinnahmen hierfür im Haushaltsentwurf 2014 nicht veranschlagt. Ob die hierfür im Finanzplan ab dem Jahr 2015 vorgesehenen Einnahmen von jährlich 2,0 Mrd. Euro erzielt werden können, bleibt abzuwarten. Trotz des prognostizierten Anstiegs der Steuereinnahmen im Bundeshaushalt wird sich der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums um rund einen Prozentpunkt gegenüber dem Jahr 2011 vermindern (vgl. Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

Die im vertikalen Finanzausgleich geleisteten Bundesergänzungszuweisungen sind seit dem Jahr 2008 rückläufig. Sie betragen nach dem Haushaltsentwurf 2014 noch 10,4 Mrd. Euro. Der überwiegende Teil dieser steuerlichen Zuweisungen entfällt auf die neuen Länder und Berlin. Mit den degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen insbesondere teilungsbedingte Sonderlasten, die unterproportionale kommunale Finanzkraft und die Kosten struktureller Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern ausgeglichen werden. Obwohl diese steuerlichen Zuweisungen zurückgehen und im Jahr 2019 auslaufen, bleiben die Verpflichtungen des Bundes aus den Solidarpakten I und II auf hohem Niveau (vgl. Nr. 2.5.2 der Bemerkungen).

Die sonstigen Einnahmen gehen nach dem Haushaltsentwurf 2014 um 3,8 Mrd. Euro auf 20,5 Mrd. Euro zurück. Dies beruht im Wesentlichen darauf, dass die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen nur noch mit 0,2 Mrd. Euro veranschlagt sind (Soll 2013: 4,4 Mrd. Euro). Im Finanzplanungszeitraum sind Privatisierungseinnahmen in nennenswerter Höhe nicht mehr vorgesehen (vgl. Nr. 2.5.3).

2.6 Nettokreditaufnahme

In der Vergangenheit war der Bundeshaushalt auf eine fortwährende Aufnahme neuer Kredite zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs angewiesen. Seit Beginn der 1990er-Jahre lag die Kreditfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der Nettokreditaufnahme an den Gesamtausgaben, oftmals oberhalb von 10 %. Auch in Jahren mit normalem oder sogar gutem Wirtschaftswachstum hat sich der Bund regelmäßig in zweistelliger Milliardenhöhe zusätzlich verschuldet. Nicht zuletzt wegen der strikteren Vorgaben der neuen Schuldenregel soll die Nettokreditaufnahme im Haushaltsentwurf 2014 deutlich zurückgehen. Ab dem Haushalt 2015 ist keine Neuverschuldung mehr vorgesehen.

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zum Jahresende 2012 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes 1 287,5 Mrd. Euro, davon 1 072,9 Mrd. Euro im Kernhaushalt und 214,6 Mrd. Euro in den Extrahaushalten. Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung, die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand, etwa verfünffacht. Der hohe Schuldenanstieg im Jahr 2010 ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt – der FMS Wertmanagement – übertragen wurden. Eine Aussage, inwieweit die Finanzmarktkrise den Schuldenstand dauerhaft erhöhen wird, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden. Die Gesamtverschuldung des Bundes ist nicht nur in absoluter Höhe gestiegen, sondern auch im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft (vgl. Nr. 2.7.1 der Bemerkungen).

Als Folge der wachsenden Gesamtverschuldung muss der Bund hohe Kredite aufnehmen, um fällig werdende Kredite aus früheren Jahren abzulösen. Die jährliche Bruttokreditaufnahme soll im Finanzplanungszeitraum eine Größenordnung von bis zu 220 Mrd. Euro erreichen. Angesichts des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist der Bundeshaushalt infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten nicht unerheblichen Risiken ausgesetzt (vgl. Nr. 2.7.2 der Bemerkungen).

2.8 Gewährleistungen

Zu den mittel- und langfristig wirkenden Belastungen und Risiken gehört das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen ist im Zuge der Hilfsmaßnahmen zur Abwendung der Wirtschaftskrise deutlich erhöht worden. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2014 ist ein Gewährleistungsrahmen von 477,5 Mrd. Euro vorgesehen. Zum Jahresende 2012 waren die Gewährleistungen in Höhe von 335,6 Mrd. Euro belegt (vgl. Nr. 2.8.1 der Bemerkungen).

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen stellt der Bund über das Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro zur Verfügung. Mit dem Dritten Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde die bis Ende 2014 befristete Möglichkeit geschaffen, erneut Stabilisierungsmaßnahmen zu gewähren. Die bislang gewährten Garantien sind rückläufig und beliefen sich zur Jahresmitte 2013 nur noch auf 1,1 Mrd. Euro. Zu Jahresbeginn 2011 wurde der Restrukturierungsfonds errichtet. Er soll dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Dem Fonds wurde eine Garantiermächtigung bis zu 100 Mrd. Euro eingeräumt, die bislang nicht Anspruch genommen wurde (vgl. Nr. 2.8.2 der Bemerkungen).

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

Im Zeitraum 1991 bis 2012 überstiegen die Einnahmen des Bundes aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen seine Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen um 17,1 Mrd. Euro. Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings im Hinblick auf die Hilfsmaßnahmen zur Eurostabilisierung erhöhte Risiken gegenüber. Der deutsche Anteil an den bisher gewährten finanziellen Hilfen beläuft sich unter Einbeziehung der Obergrenze für den deutschen Haftungsanteil am ESM auf rund 310 Mrd. Euro. Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Risiken als Belastungen für den Bundeshaushalt realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab (vgl. Nr. 2.8.4 der Bemerkungen).

2.9 Europäische Fiskalregeln und nationale Schuldenregel

Ein Ergebnis der europäischen Staatsschuldenkrise ist, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Überwachungs- und Koordinierungsverfahren auf euro-

päischer Ebene verschärft haben. Seit dem Jahr 2011 sind verschiedene Reformmaßnahmen in Kraft gesetzt worden. Hierzu gehört der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt mit einer Reihe europäischer Rechtsakte, die die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten verstärken sollen. Außerdem wurden ein Verfahren für eine eigenständige Überwachung nationaler Wirtschaftspolitiken, eine verstärkte haushaltspolitische Koordinierung durch das Europäische Semester sowie der Fiskalvertrag auf den Weg gebracht (vgl. Nr. 2.9.1 der Bemerkungen).

Für das strukturelle Defizit sieht der Fiskalvertrag als mittelfristiges Haushaltsziel eine Obergrenze von 0,5 % des BIP vor. Diesen Referenzwert haben die öffentlichen Haushalte Deutschlands bereits im Jahr 2012 unterschritten. Den Referenzwert für die Schuldenstandsquote von 60 % des BIP verfehlt Deutschland allerdings noch deutlich. Zum Jahresende 2013 wird mit einem Schuldenstand von rund 80 % des BIP gerechnet. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2017 soll diese Quote auf 68 ½ % des BIP fallen. Damit würden die Vorgaben des Fiskalvertrages zum Abbau der Schuldenstandsquote erfüllt. Nach den vom Europäischen Rat gebilligten länderspezifischen Empfehlungen soll Deutschland seine solide Haushaltsposition beibehalten. Zudem soll die Schuldenbremse in allen Bundesländern kohärent umgesetzt werden (vgl. Nr. 2.9.2 der Bemerkungen).

Mit dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurde die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP im Haushaltsgrundsätzegesetz verankert. Zudem wurde das zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen bei Bund und Ländern bestehende Frühwarnsystem ergänzt. Der Stabilitätsrat als wesentlicher Akteur dieses Frühwarnsystems hat zusätzliche Rechte erhalten, um die Einhaltung der Defizitgrenzen zu überwachen. Allerdings hat er weiterhin nicht die Möglichkeit, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Sanktionen bei Fehlverhalten zu verhängen (vgl. Nr. 2.9.3 der Bemerkungen).

Der Bund muss ein besonderes Interesse an der zielgerichteten Durchführung der nationalen Haushaltsüberwachung haben, denn er trägt im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften deutlich höhere Defizit- und Verschuldungsanteile. Zusätzliche Lasten ergeben sich aus den seit dem Jahr 2011 gewährten Konsolidierungshilfen an fünf Länder, mit denen die Einführung der Schuldenregel unterstützt werden soll. Nach den finanziellen Zugeständnissen an die Länder im Zuge der nationalen Umsetzung des Fiskalvertrages erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes ausgereizt. Er sollte die geplanten Überschüsse daher konsequent für eine Rückführung der hohen Schuldenstandsquote nutzen, um für die kommenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen gerüstet zu sein (vgl. Nr. 2.9.4 der Bemerkungen).

Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Regelungen zur Übertragung staatlicher Aufgaben auf Beliehene müssen verbessert werden

Das Bundesinnenministerium hat es bislang versäumt, das Rechtsinstitut der Beleihung grundlegend zu regeln. Daraus resultieren erhebliche Schwächen in der Verwaltungspraxis. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind Hilfen für die Bundesverwaltung nötig, um die Qualitätssicherung bei den Beleihungen zu verbessern.

Staatliche Aufgaben können von sogenannten Beliehenen wahrgenommen werden. Dies sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die hoheitlich handeln. Ziel einer Beleihung ist es, diese staatlichen Aufgaben wirksam und vor allem wirtschaftlich zu erledigen. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn vorhandene Kenntnisse und Strukturen der Beliehenen genutzt werden.

Die Begründung eines Beleihungsverhältnisses bedarf eines Gesetzes, allerdings gibt es keine grundlegende bundesgesetzliche Normierung. Beleihungsermächtigungen und -tatbestände finden sich in diversen Gesetzen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei verschiedenen Beleihungen fest: Bei mehreren Normen war nicht eindeutig, ob es sich um eine Beleihung handelte. Einem Bundesministerium war deshalb nicht klar, ob Private beliehen

waren. Zwar sollte die Beleihung die sonst erforderliche Ausweitung von Behörden vermeiden. Die notwendigen Strukturen wurden dann aber bei den Beliehenen aufgebaut. In einem Verwaltungsverfahren wurde erst eine neue Organisation geschaffen und dann beliehen. In einem anderen Fall hatte ein Bundesministerium vorher untersucht, dass es für den Bund wirtschaftlich war, private Dienstleister zu beliehen. Ob der Bund tatsächlich seine Ausgaben verringert hat, blieb offen. Für die Auswahl von Beliehenen und die Verlängerung von Beleihungsverhältnissen sind transparente und wettbewerbsorientierte Verfahren anzuwenden. Dennoch belieh ein Bundesministerium im Jahr 1986 eine natürliche Person mit bundesweiten, fast monopolartigen Verwaltungsaufgaben. Nach dem Ausscheiden der beliehenen Person im Jahr 2011 wurde deren Nachfolge beliehen, ohne vorher einen Wettbewerb anzustreben. Der Nachteil, der sich aus fehlenden allgemeinen Vorgaben für Beleihungen ergibt, wird besonders bei einem Fehlverhalten des Beliehenen deutlich. Um den Beliehenen in Regress nehmen zu können, muss ein Rückgriff im jeweiligen Gesetz festgelegt sein. Dies war in der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle nicht gegeben. Damit haftet im Schadensfall letztendlich der Steuerzahler.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung daher empfohlen, das Institut der Beleihung klarer zu strukturieren und der Bundesverwaltung Hilfen zur Verfügung

zu stellen. So könnte die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gewährleistet und insgesamt die Qualitätssicherung verbessert werden. Dabei wäre vor allem mit einer grundsätzlichen Normierung eine größere Rechtssicherheit und -klarheit zu erreichen. Geregelt würden grundlegende Merkmale, die dann im Spezialgesetz nicht wiederholt werden müssten. Hierzu gehören mindestens eine Definition und die Beschreibung allgemeiner Voraussetzungen der Beleihung sowie Auswahl-, Aufsichts- und Haftungsregeln. Gäbe es z. B. eine zentrale Normierung zur Haftung des Belehenden, müsste der Gesetzgeber diese nicht in jedem Gesetz individuell verankern. In den Spezialgesetzen mit Beleihungsermächtigungen und -tatbeständen wären notwendige Ergänzungen bzw. bewusste Abweichungen auszuführen. Das Bundesinnenministerium sollte daher prüfen, welche Hilfen für die Bundesverwaltung zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Beleihungen nötig sind.

4 Erfahrungen aus der Gebührenreform für ein zukunftssicheres Beitragsrecht nutzen

Grundsätzliche Fragen des Beitragsrechts sind bundesrechtlich nicht geklärt. Viele Regelungen sind uneinheitlich und lückenhaft. Dies hat zu unnötiger Bürokratie geführt und erschwert, Beiträge zutreffend und rechtssicher zu verwalten. Das Beitragsrecht sollte daher nach dem Vorbild der Strukturreform des Bundesgebührenrechts umfassend reformiert werden. Beiträge und andere Abgaben sollten besser voneinander abgegrenzt und im Haushaltsplan aussagefähiger dargestellt werden.

Beiträge werden für die mögliche Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung oder Einrichtung von allen erhoben, die einen besonderen Vorteil daraus ziehen. Beiträge erheben die Behörden beispielsweise für die Teilnahme am Studium oder aufgrund der Verordnung zur elektronischen Signatur. Im Haushaltsplan 2011 waren 50 Mio. Euro für Einnahmen aus Beiträgen veranschlagt.

Ein Bundesressort, das federführend und übergreifend für das Beitragsrecht zuständig war, gab es nicht. Das Beitragsrecht ist in verschiedenen Gesetzen und nicht einheitlich geregelt. Die Regelungen sind zum Teil schwer handhabbar und wenig rechtssicher. Daher musste beispielsweise die Bundesnetzagentur in vielen Fällen Abgaben zurückerstatten oder nacherheben. Außerdem kam es zu erheblichen Einnahmefällen. Beiträge sind im Haushaltsplan nicht eindeutig von anderen Einnahmen abgegrenzt.

Das Bundesinnenministerium hat mitgeteilt, es übernehme die federführende Zuständigkeit für das Beitragsrecht. Es plane, das Beitragsrecht künftig in einer vergleichbaren Struktur wie das reformierte Gebührenrecht zu gestalten. Um von den dort gewonnenen Erfahrungen zu profitieren, solle zunächst die Strukturreform des Gebührenrechts abgeschlossen werden.

Das Bundesfinanzministerium hat erklärt, die jeweils zuständigen Fachressorts seien allein dafür verantwortlich, Abgaben rechtlich einzuordnen.

Der Bundesrechnungshof hat es als wichtigen Schritt bewertet, dass das Bundesinnenministerium künftig federführend für das Beitragsrecht zuständig ist. Er hält die dargestellte Vorgehensweise zur Reform des Beitragsrechts für sachgerecht. Anders als das Bundesfinanzministerium hält der Bundesrechnungshof es jedoch für notwendig, Beiträge besser von anderen Einnahmen abzugrenzen. Das Bundesfinanzministerium bleibt daher aufgefordert, die haushaltsmäßige Darstellung nichtsteuerlicher Abgaben zu präzisieren.

5 Parallelentwicklung und -betrieb von Personalwirtschaftssystemen unwirtschaftlich

Die Bundesregierung hat die Personalwirtschaftssysteme der Bundesverwaltung nicht übergreifend geplant und koordiniert. So haben Ressorts seit dem Jahr 1996 für einen dreistelligen Millionenbetrag vier große und viele kleine inkompatible und ressortübergreifend nicht hinreichend vernetzte Personalwirtschaftssysteme entwickelt und betrieben. Die unzureichende Standardisierung verteuert und erschwert die erforderlichen Umstrukturierungen in der Bundesverwaltung.

Personalwirtschaftssysteme unterstützen Personalplanung, -beschaffung, -einsatz, -entwicklung, -abrechnung und -verwaltung.

Diese Aufgaben sind in den Ressorts weitgehend gleich. Dennoch einigten diese sich nicht auf gemeinsame Standards für ihre Personalwirtschaftssysteme. Sie nutzten teils gleiche und teils unterschiedliche Technologien und Produkte. Sie entwickelten Komponenten mehrfach. Die inkompatiblen Personalwirtschaftssysteme verteuern und erschweren die Übernahme von Teilen der Personalverwaltung der Bundeswehr durch das Bundesinnenministerium und das Bundesfinanzministerium.

Die Bundesregierung muss messbare Ziele für die Konsolidierung ihrer Personalwirtschaftssysteme formulieren und diese konsequent und wirtschaftlich umsetzen. Sie muss darüber hinaus ein geeignetes ressortübergreifendes Steuerungssystem für die IT des Bundes einrichten.

6 Bundesverwaltung setzt Empfehlungen zur wirtschaftlichen Arbeitsweise großer Poststellen nicht konsequent um

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2012 erneut festgestellt, dass viele Bundesbehörden die Wirtschaftlichkeit ihrer großen Poststellen noch nicht nachgewiesen haben. Bereits im Jahr 2005 hatte er empfohlen die Organisation der Poststellen in der Bundesverwaltung zu untersuchen und für eine wirtschaftliche Arbeitsweise zu sorgen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2004 und 2011 große Poststellen in der Bundesverwaltung. Er stellte fest, dass die geprüften Behörden die Organisation der Poststellen geändert hatten, aber dabei vielfach unsystematisch vorgehen. Statt der Poststellen bereiteten die Fachabteilungen Briefe versandfertig vor. Teilweise falteten und kuvertierten die Beschäftigten der Poststelle Ausgangssendungen manuell, obwohl eine Kuvertiermaschine vorhanden war. Behörden, die Massendrucksaachen erstellten, untersuchten nicht, ob eine Vergabe dieser Aufgabe an Dienstleister wirtschaftlich gewesen wäre. Ferner ermittelten die Behörden überwiegend nicht die Gesamtkosten der Postausgangsbearbeitung.

Der Bundesrechnungshof empfahl sowohl im Jahr 2005 als auch im Jahr 2012, die Arbeitsabläufe systematisch zu untersuchen und den Personalbedarf zu ermitteln. Anhand dieser Empfehlungen sollten die Behörden Schwachstellen erkennen und beseitigen. Für Organisationsfragen der Bundesverwaltung ist das Bundesinnenministerium federführend zuständig. Es schloss sich den Empfehlungen grundsätzlich für alle Bundesbehörden an.

Der Bundesrechnungshof fragte Ende des Jahres 2012 bei allen Bundesministerien erneut ab, ob sie seine Empfehlungen umgesetzt hatten. Viele Behörden verneinten dies. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin erneut gefordert, die Poststellen wirtschaftlich zu organisieren. Er hat das Bundesinnenministerium gebeten, diesen Prozess zu unterstützen.

Das Bundesinnenministerium hat darauf hingewiesen, dass die Bundesministerien seit dem Jahr 2005 große Anstrengungen zur wirtschaftlichen Ausgestaltung aller Dienstleistungsprozesse unternommen haben. Dabei habe sich aber auch gezeigt, dass Rahmenverträge zum Briefversand mit externen Dienstleistern eher einen erhöhten Arbeitsaufwand mit sich gebracht hätten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass die Arbeitsabläufe der großen Poststellen in der Bundesverwaltung zu verbessern sind. Das Bundesinnenministerium sollte Organisationsuntersuchungen in den Poststellen der Bundesverwaltung anstoßen und die Bundesministerien beraten.

7 Bereinigung des Bundesrechts zeigt Erfolge

Die vom Bundesrechnungshof angemahnte Bereinigung des Bundesrechts hat die Rechtsordnung signifikant von überholtem Recht entlastet. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, erforderliche Restarbeiten in einem ressortübergreifenden Rechtsbereinigungsgesetz zusammenzuführen. Die Bemühungen um eine bereinigte Rechtsordnung sollten stetig weitergeführt und um inhaltliche Aspekte erweitert werden. Hierzu bieten die Ansätze des Bundesinnenministeriums und des Bundesjustizministeriums eine geeignete Grundlage.

Um die Ziele des Gesetzgebers wirksam zu fördern, muss eine Rechtsordnung klar, verständlich und gut zugänglich sein. Dies setzt voraus, dass der Normenbestand laufend

von formal oder inhaltlich überholtem Recht entlastet und aktualisiert wird. Rechtsbereinigung sichert damit die Qualität der Rechtsordnung.

Die Bundesregierung verfolgt seit dem Jahr 2003 eine Strategie zur Bereinigung des Bundesrechts. Die federführenden Bundesministerien des Innern und der Justiz koordinieren diese. Der Bundesrechnungshof gab hierzu Impulse, beispielsweise zur Bereinigung des Kriegsfolgenrechts und des vereinigungsbedingten Rechts. Im Zeitraum von 2006 bis 2012 legte die Bundesregierung elf ressortbezogene und drei thematisch übergreifende Rechtsbereinigungsgesetze vor. Damit konnte die Anzahl der Vorschriften um bis zu 4,9 % reduziert und ihr erneutes Anwachsen spürbar gebremst werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse als wichtigen und grundlegenden Schritt zur Bereinigung der Rechtsordnung gewürdigt. Der Erfolg der Bereinigungsarbeit sollte gesichert und dauerhaft ausgeweitet werden. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, künftig verstärkt inhaltliche Ziele zu betrachten.

Die Bundesministerien des Innern und der Justiz haben zugesagt, den verbliebenen Bereinigungsbedarf aller Ressorts zu sammeln und in ein ressortübergreifendes Rechtsbereinigungsgesetz einzubringen. Um eine laufende inhaltliche Rechtsbereinigung sicherzustellen, habe der „Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau“ beschlossen, Gesetzgebungsvorhaben verstärkt zu evaluieren. Das im Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vorgesehene Normenscreening werde ebenfalls zu einer inhaltlichen Rechtsbereinigung beitragen.

Der Bundesrechnungshof wird das weitere Vorgehen aufmerksam begleiten.

8 Reisekostenerstattung für Vorstellungsreisen von Bewerberinnen und Bewerbern für den öffentlichen Dienst vereinheitlicht

Das Bundesinnenministerium hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes eine Richtlinie zur Erstattung von Reisekosten bei Vorstellungsreisen von Bewerberinnen und Bewerbern für den öffentlichen Dienst erarbeitet, die von allen Ressorts der Bundesverwaltung übernommen wird. Alle Bewerberinnen und Bewerber werden gleich behandelt. Durch Vereinfachung der Vorschriften wird der Verwaltungsaufwand spürbar verringert.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung der Erstattung von Reisekosten für Vorstellungsreisen fest, dass die Bundesverwaltung nach elf verschiedenen Richtlinien abrechnete. Die Mehrzahl der Ressorts hatte eine vom Bundesfinanzministerium für seinen Geschäftsbereich erlassene Regelung, mit der die Ausgaben für Vorstellungsreisen deutlich reduziert werden sollten, nicht übernommen. Sie befürchteten negative Auswirkungen auf das Bewerberaufkommen und führten abweichende Regelungen ein. In der Prüfung bestätigten sich die Befürchtungen nicht.

Die Regelungen des Bundesinnenministeriums und sich daran orientierende Richtlinien erwiesen sich wegen unbestimmter Rechtsbegriffe, Ermessensentscheidungen und Vergleichsberechnungen als aufwendig und fehleranfällig. Regelungen, die für Bewerberinnen und Bewerber aus dem Ausland generell nur halbierte Erstattungssätze vorsahen, verstießen gegen das im EU-Recht verankerte Diskriminierungsverbot.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesinnenministerium empfohlen, im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium eine für die gesamte Bundesverwaltung ver-

bindliche einheitliche Erstattungsregelung für Reisekosten bei Vorstellungsreisen zu erarbeiten, die seine Hinweise berücksichtigt und eine Kleinstbetragsregelung vorsieht. Er hat auf die Verpflichtung hingewiesen, alle EU-Bürgerinnen und -Bürger gleich zu behandeln.

Das Bundesinnenministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und in einer Richtlinie zur Erstattung der Reisekosten bei Vorstellungsreisen umgesetzt. Alle Ressorts haben der neuen Regelung zugestimmt.

Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

Bundespräsident und Bundespräsidialamt

9 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. Das Bundespräsidialamt hat 169 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Bundespräsident verfügt über je einen Amtssitz und je eine Amtswohnung in Berlin und Bonn.

Ebenfalls im Einzelplan 01 veranschlagt ist das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz. Im Haushaltsjahr 2012 hatte das Büro 19,5 Beschäftigte und Ausgaben von 1,8 Mio. Euro.

Einzelplan 01 – Bundespräsident und Bundespräsidialamt

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	30,5	32,5	32,8
	Planstellen/Stellen		
Personal	188	200	199

Im Jahr 2012 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 30,5 Mio. Euro. Der größte Anteil entfiel auf Besoldung und Vergütung mit 12,1 Mio. Euro und auf Versorgungsausgaben mit 4,7 Mio. Euro (55 %). Weitere Ausgabenschwerpunkte des Bundespräsidialamtes waren die Ausgaben für Gebäudebewirtschaftung, wohltätige Leistungen, Veranstaltungen und Reisen.

Deutscher Bundestag

10 Entwicklung des Einzelplans 02

Der Deutsche Bundestag ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane auf Bundesebene. Er ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes und nach dem Prinzip der Gewaltenteilung gemeinsam mit dem Bundesrat die gesetzgebende Gewalt in Deutschland. Er entscheidet auch über den Bundeshaushalt und kontrolliert die Regierungsrbeit. Im Jahr 2012 gehörten dem 17. Deutschen Bundestag, der am 27. September 2009 gewählt wurde, 620 Abgeordnete an, die Mitglieder von fünf Fraktionen waren.

Zur Unterstützung seiner Arbeit ist beim Deutschen Bundestag eine Verwaltung eingerichtet. Sie untersteht als oberste Bundesbehörde dem Präsidenten des Deutschen Bundestages und hat rund 2 500 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 2012 beliefen sich die Ausgaben im Einzelplan 02 auf 674,2 Mio. Euro. Die Gesamtausgaben sind in den letzten zehn Jahren von 511,8 Mio. Euro im Jahr 2003 auf 674,2 Mio. Euro im Jahr 2012 (31,7 %) gestiegen.

Einzelplan 02 – Deutscher Bundestag

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	674,2	731,4	748,6
Einnahmen des Einzelplans	2,3	1,8	1,8
Verpflichtungs- ermächtigungen	3,9	38,0	27,3
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 280	2 527	2 523

Der Einzelplan war im Jahr 2012 gekennzeichnet durch folgende wesentliche Ausgabenbereiche:

- Leistungen, Zuschüsse und Unterstützungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages (296,8 Mio. Euro),
- Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung (129,7 Mio. Euro),
- Geldleistungen an die Bundestagsfraktionen (80,8 Mio. Euro),
- Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden (46,2 Mio. Euro),
- Informationstechnik für die Bundestagsverwaltung und die Mitglieder des Deutschen Bundestages (17,3 Mio. Euro),
- Besucherdienst und Öffentlichkeitsarbeit (15,5 Mio. Euro) und
- Geschäftsbedarf (9,5 Mio. Euro).

Bundesrat

11 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 eingerichtet.

Einzelplan 03 – Bundesrat

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	20,9	22,8	23,0
Einnahmen des Einzelplans	0,44	0,08	0,07
	Planstellen/Stellen		
Personal	179	188	189

Im Haushaltsjahr 2012 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 03 bei 20,9 Mio. Euro. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgaben-schwerpunkte regelmäßig Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

12 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 2012 auf 1,9 Mrd. Euro.

Einzelplan 04 – Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	1 918,4	2 053,5	2 000,1
Einnahmen des Einzelplans	6,0	3,1	3,2
Verpflichtungs- ermächtigungen	100,0	162,1	147,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 568	3 693	3 687

- Das Bundeskanzleramt hat rund 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es unterstützt die Bundeskanzlerin bei der Durchführung ihrer Aufgaben und bereitet ihre Entscheidungen vor. Darüber hinaus koordiniert es auch die Arbeit der Bundesministerien. Im Haushaltsjahr 2012 beliefen sich die Ausgaben für das Bundeskanzleramt auf 44,5 Mio. Euro. Etwa 71 % hiervon entfielen auf Personalausgaben, etwa 22 % auf die sächlichen Verwaltungsausgaben.
- Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung hat rund 460 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es koordiniert die ressortübergreifende Öffentlichkeitsarbeit und informiert die Öffentlichkeit und die Medien über die Arbeit der Bundesregierung. Außerdem informiert es die Bundesregierung sowie den Bundespräsidenten über die Nachrichtenlage. Von den Gesamtausgaben von 83,2 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2012 entfielen rund 63 % auf sächliche Verwaltungsausgaben und rund 34 % auf Personal.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien ist zuständig für die kultur- und medienpolitischen Aktivitäten des Bundes. Er hat rund 210 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und fördert mit rund

1 Mrd. Euro im Jahr zahlreiche Einrichtungen und Veranstaltungen in nahezu allen Bereichen der Kultur durch Zuwendungen und Zuweisungen.

- Die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie untersteht der Rechtsaufsicht durch die Bundesregierung. Im Jahr 2012 bezuschusste der BKM den Betrieb und die Ausstattung der Deutschen Welle mit 272 Mio. Euro. Mitte 2013 vereinbarten Bund und Länder eine engere Zusammenarbeit von Deutscher Welle mit ARD und ZDF im Fernsehbereich.
- Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR bewahrt die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes auf und stellt sie nach den gesetzlichen Vorschriften Privatpersonen, Institutionen und der Öffentlichkeit zur Verfügung. Er hat mehr als 1 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im Haushaltsjahr 2012 beliefen sich die Ausgaben auf 100,2 Mio. Euro.

Auswärtiges Amt

13 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. Es besteht aus der Zentrale in Berlin, einem weiteren Dienstsitz in Bonn sowie 230 Auslandsvertretungen. Im Jahr 2012 gab es für seine Aufgaben 3,1 Mrd. Euro aus. Das ist gegenüber dem Vorjahr unverändert und entspricht 1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Der Eckwertebeschluss der Bundesregierung vom 13. März 2013 sah für das Auswärtige Amt im Jahr 2014 zunächst knapp 3,4 Mrd. Euro vor. In den Haushaltsverhandlungen bewilligte das Bundesfinanzministerium zusätzlich 120 Mio. Euro, insbesondere für humanitäre Hilfe.

Einzelplan 05 – Auswärtiges Amt

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	3 097,3	3 485,8	3 486,4
Einnahmen des Einzelplans	145,4	123,9	135,2
Verpflichtungs- ermächtigungen	459,3	1 099,4	1 589,7
	Planstellen/Stellen		
Personal	6 257	6 642	6 679

- Knapp zwei Drittel seiner Ausgaben verwendete das Auswärtige Amt unmittelbar für außenpolitische Aufgaben, insbesondere für Beiträge an internationale Organisationen, Mittel für humanitäre Hilfe sowie für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik.
- Über 500 Mio. Euro verwendete es allein für die Krisenprävention und um in Not geratenen Menschen bei Naturkatastrophen und kriegerischen Auseinandersetzungen Hilfe zu leisten.
- Für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland gab das Auswärtige Amt im Jahr 2012 knapp 750 Mio. Euro aus. Davon entfielen 220 Mio. Euro auf die Förderung deutscher Partnerschulen im Ausland. Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt empfohlen, die Förderung von Auslandsschulen grundlegend zu reformieren. Am 20. Juni 2013 hat der Deutsche Bundestag das Auslandsschulgesetz verabschiedet. Deutsche Auslandsschulen sollen dadurch künftig einen Rechtsanspruch auf personelle und finanzielle Förderung erhalten.
- Rund ein Drittel des Gesamtbudgets gab das Auswärtige Amt für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen zur Erfüllung seiner außenpolitischen Aufgaben aus. Diese Ausgaben sind wesentlich durch die Personalausgaben für seine weltweit rund 12 000 Beschäftigten geprägt. Im Jahr 2012 waren das rund 850 Mio. Euro. Die meisten Beschäftigten des Auswärtigen Amtes sind im Ausland tätig. Den knapp 2 100 Planstellen und Stellen in der Zentrale stehen rund 4 600 an den Auslandsvertretungen gegenüber. Hinzu kommen 5 200 Beschäftigte, die unmittelbar von den Auslandsvertretungen als Ortskräfte angestellt werden, sowie 1 000 Beschäftigte aus anderen Ressorts wie dem Bundeswirtschaftsministerium oder Bundesverteidigungsministerium.
- Das Auswärtige Amt erzielte Einnahmen, insbesondere durch Gebühren für die Bearbeitung von Visa- und Passanträgen an den Auslandsvertretungen. Im Jahr 2012 betrugen die Einnahmen hieraus rund 100 Mio. Euro. Durch höhere Visagebühren rechnet das Auswärtige Amt für das Jahr 2014 mit Mehreinnahmen von 10 Mio. Euro.

14 Wissenschafts- und Innovationshäuser des Auswärtigen Amtes tragen sich weiterhin nicht selbst

In fünf Jahren ist es dem Auswärtigen Amt nicht gelungen, dass sich die von ihm gegründeten Deutschen Wissenschafts- und Innovationshäuser aus Eigen- und Drittmitteln selbst finanzieren. Seit dem Jahr 2009 baute das Auswärtige Amt im Ausland sechs solcher Häuser

auf. Es finanzierte diese bisher mit insgesamt 10 Mio. Euro.

In den Deutschen Wissenschafts- und Innovationshäusern (DWIH) sollen deutsche Unternehmen, Wissenschaftsorganisationen und Hochschulen unter einem Dach arbeiten. Sie sollen für Deutschland werben sowie die Arbeit der deutschen Wissenschaft und der forschenden Wirtschaft im Ausland unterstützen. Das Auswärtige Amt wollte für eine Aufbauphase von zwei Jahren die Anschubfinanzierung für die DWIH übernehmen, danach sollten sich die Häuser durch Beiträge der Projektpartner selbst finanzieren. Ab der Betriebsphase wollte das Auswärtige Amt nur noch einzelne Projekte fördern.

Das Auswärtige Amt versäumte es, mit den Projektpartnern rechtzeitig eine verbindliche Vereinbarung über die Übernahme der Betriebsausgaben zu schließen. Stattdessen finanzierte es den Betrieb der Wissenschafts- und Innovationshäuser dauerhaft mit 2 bis 3 Mio. Euro im Jahr. Dies ist seit Beginn der Betriebsphase eine unzulässige quasi-institutionelle Förderung, für die im Haushalt keine Mittel veranschlagt sind. Darüber hinaus gelang es dem Auswärtigen Amt nicht wie vorgesehen, die Wirtschaft in die Aktivitäten und die Finanzierung der DWIH einzubeziehen.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, die Förderung der Deutschen Wissenschafts- und Innovationshäuser umgehend auf einzelne Projekte an den Standorten zu beschränken und dabei die haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Gleichzeitig muss es sicherstellen, dass Projektpartner die Betriebsausgaben der Häuser vollständig aus eigenen Mitteln übernehmen. Das Auswärtige Amt sollte zudem seine Bemühungen verstärken, deutsche Unternehmen als Projektpartner zu gewinnen.

Kann das Auswärtige Amt die genannten Voraussetzungen auch zukünftig nicht erfüllen, sollte es das Projekt nicht weiter aus Bundesmitteln finanzieren.

15 Auswärtiges Amt reformiert die Ausstattung seiner Auslandsvertretungen

Das Auswärtige Amt hat Fehler bei der Ausrüstung der deutschen Botschaften und Generalkonsulate mit Möbeln und Büroausstattungen erkannt und behoben. Es hat die Beschaffung und die hiermit beauftragten Arbeitsbereiche neu organisiert. Hierdurch spart es Haushaltsmittel und beugt Korruption vor.

Das Auswärtige Amt stattet seine Auslandsvertretungen (Verwaltungsgebäude und Botschaftsresidenzen) mit Büroeinrichtungen, Möbeln, Teppichen, Vorhängen, Antiquitäten, Tafelsilber und weiterem Inventar aus. Hierfür stehen ihm jährlich 5 Mio. Euro zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Beschaffungs-

und Vergabereferat Ausstattungen häufig unwirtschaftlich und wettbewerbswidrig von bestimmten Herstellern oder Händlern einkaufte, zu denen es zum Teil langjährige Geschäftsbeziehungen unterhielt. Dies beruhte auf entsprechenden Vorgaben der Ausstattungsstelle im Auswärtigen Amt, die den Bedarf der Auslandsvertretungen beschrieb. Beide Arbeitseinheiten waren eng miteinander verflochten. Einige Beschäftigte waren über zehn Jahre für die Vergabe zuständig.

Das Haushalts- und Vergaberecht verlangt, dass öffentliche Auftraggeber Waren und Dienstleistungen wirtschaftlich in einem förmlichen Vergabeverfahren beschaffen und dabei insbesondere das Wettbewerbsprinzip beachten. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist besonders korruptionsgefährdet. Diesem Risiko ist nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention vorzubeugen. So sind die Planung und Bedarfsbeschreibung der zu beschaffenden Waren und Dienstleistungen organisatorisch vom Vergabeverfahren zu trennen. Außerdem sollen Beschäftigte nicht länger als fünf Jahre in Arbeitsgebieten eingesetzt werden, in denen öffentliche Aufträge vergeben werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, die Ausstattung seiner Auslandsvertretungen neu zu organisieren, künftig das Haushalts- und Vergaberecht zu beachten und den Korruptionsrisiken vorzubeugen. Darüber hinaus hat er angeregt, geeignete Standardprodukte häufiger entweder über Rahmenverträge oder durch die jeweilige Auslandsvertretung vor Ort zu beschaffen, um dort günstiger einzukaufen und Transportkosten zu sparen.

Das Auswärtige Amt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in allen Punkten gefolgt.

Bundesministerium des Innern

16 Entwicklung des Einzelplans 06

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

Im Haushaltsjahr 2012 betrugen die Ausgaben 5,7 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 06 – Bundesministerium des Innern

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 728,0	5 850,5	5 766,6
Einnahmen des Einzelplans	459,2	405,9	405,9
Verpflichtungs- ermächtigungen	551,9	636,0	656,0
	Planstellen/Stellen		
Personal	51 987	53 459	53 395

- Der Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan ist die Innere Sicherheit. Im Jahr 2012 waren 84,5 % der Planstellen und Stellen bei fünf Behörden ausgebracht, die mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst waren. Das Bundesinnenministerium gab dafür 3,8 Mrd. Euro aus; das waren rund zwei Drittel der Gesamtausgaben.
- 380 Mio. Euro (rund 7 % der Ausgaben) entfielen im Jahr 2012 auf Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Der Ausgabenschwerpunkt lag bei den Integrationskursen und den sonstigen Maßnahmen für Zuwanderer.
- Ferner förderte das Bundesinnenministerium den Spitzensport vielfältig, u. a. Bundesleistungszentren, Olympiastützpunkte, Sportinstitute und Sportstätten für den Hochleistungssport. Es verausgabte im Jahr 2012 für den Spitzensport rund 131 Mio. Euro.
- Das Bundesverwaltungsamt ist ein zentraler Dienstleister im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums mit rund 2 400 Beschäftigten. Es nimmt nach eigenen Angaben über 120 Aufgaben für die Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche wahr. Im Zuge der Neuausrichtung der Bundeswehr sind zum 1. Juli 2013 die Aufgabenbereiche Besoldung, Entgeltzahlung, Beihilfe und Familienkasse für aktive Bundeswehrangehörige auf das Bundesverwaltungsamt übergegangen. Die Abrechnung der Reise- und Umzugskosten sowie des Trennungsgeldes soll bis Ende 2015 übernommen werden. Durch diese Aufgabenverlagerungen werden rund 2 000 Beschäftigte der Bundeswehr zum Bundesverwaltungsamt versetzt. Dadurch erhöht sich die Zahl der Beschäftigten um rund 80 %. Die Zahl der Außenstellen verdoppelt sich auf 14.
- Einnahmen erzielte das Bundesinnenministerium vor allem aus der Luftsicherheitsgebühr (Gebühr für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck). Auf sie entfielen mit rund 329 Mio. Euro im Jahr 2012 rund 72 % der Gesamteinnahmen des Bundesinnenministe-

riums. Diesen Einnahmen standen Ausgaben an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle und für die Beschaffung und Unterhaltung von Luftsicherheitskontrollgeräten von rund 320 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kamen Ausgaben für Mieten und Pachten an Flughäfen sowie für das Personal der Bundespolizei.

17 Gesamtstaatlicher Bevölkerungsschutz erfordert bessere planerische und rechtliche Grundlagen

Die getrennten Zuständigkeiten des Bundes für den Zivilschutz und der Länder für den Katastrophenschutz erschweren einen wirksamen Schutz der Bevölkerung. Der Bund und die Länder haben zwar im Jahr 2002 beschlossen, Zivil- und Katastrophenschutz durch den gesamtstaatlichen Ansatz des Bevölkerungsschutzes zu bündeln. Mehr als zehn Jahre danach fehlt jedoch noch immer ein schlüssiges Konzept, wie dieser Ansatz auszugestalten ist. Gesetzliche Regelungen sind für einen wirksamen Bevölkerungsschutz unverzichtbar.

Der Zivilschutz im Verteidigungs- und Spannungsfall ist Aufgabe des Bundes. Die Länder vollziehen diese Aufgabe und werden dafür vom Bund ergänzend mit Material ausgestattet. In den Jahren 2010 bis 2012 waren dies jeweils mehr als 30 Mio. Euro. Der Schutz vor Katastrophen wie Flutkatastrophen ist Sache der Länder. Der Bund leistet auf Anforderung Amtshilfe, hat aber keine operativen Befugnisse. Den Katastrophenschutz haben die Länder zu finanzieren. Um einen gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz sicherzustellen, beschlossen Bund und die Länder im Jahr 2002 die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Vorgabe des Grundgesetzes, nach Zivilschutz und Katastrophenschutz zu unterscheiden, in der Praxis auf Probleme stößt. Das Bundesinnenministerium stützt die Länder beim Zivilschutz ergänzend aus, ohne deren Personal- und Materialausstattung im Katastrophenschutz vollständig zu kennen. Des Weiteren hält der Bund mit hohem Personalaufwand ein Lagezentrum vor, hat aber auch bei Katastrophen nationalen Ausmaßes keinerlei operative Befugnisse. Besonders bei Katastrophen von nationaler Bedeutung besteht die Gefahr, dass die Informationen bundesweit nicht zusammengeführt und Ressourcen nicht wirksam koordiniert werden können. Die Länder sind ihrerseits nicht verpflichtet mitzuwirken und den Bund über Katastrophen zu informieren. Letztlich fehlen umfassende Risikoanalysen und ein Gesamtkonzept von Bund und Ländern für den Bevölkerungsschutz.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die planerischen und rechtlichen Grundlagen für einen wirksamen Bevölkerungsschutz zu schaffen. Dabei soll sich die Verantwortung des Bundes und der Länder nicht mehr an der Ursache einer Katastrophe orientieren. Der Bundesrechnungshof regt insbesondere an, dass Bund und Länder in übergreifenden Szenarien die Risiken für die Bevölkerung analysieren, ihre Kräfte bündeln und ein Gesamtkonzept für

den Bevölkerungsschutz entwickeln. Ein grundlegend verbessertes Zusammenwirken von Bund und Ländern beim gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz hält der Bundesrechnungshof dann für möglich, wenn die Trennung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz im Grundgesetz aufgegeben wird.

18 Unwirtschaftliche Förderung von Kulturprogrammen für Großveranstaltungen

Das Bundesinnenministerium förderte Kulturprogramme für Großveranstaltungen mit festen Beträgen von insgesamt 29 Mio. Euro. Diese Art der Finanzierung war haushaltsrechtlich nicht zulässig. Sie war auch unwirtschaftlich. Zudem ging das Bundesinnenministerium damit unnötige finanzielle Risiken ein. Es ist aufgefordert, künftig bei vergleichbaren Förderprojekten haushaltsrechtlich zulässige Finanzierungsarten zu wählen.

Das Bundesinnenministerium förderte in den Jahren 2006 bis 2011 mit insgesamt 29 Mio. Euro vier Kulturprogramme für Großveranstaltungen wie die Leichtathletikweltmeisterschaften oder das Bürgerfest zum Jubiläum Freiheit und Einheit. Als Zuwendungsart wählte es die Festbetragsfinanzierung. Dabei beteiligt sich der Zuwendungsgeber mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Diese Finanzierungsart schränkt die Möglichkeit ein, die Zuwendung ganz oder teilweise zurückzufordern, wenn sich die vorgesehenen Gesamtausgaben ermäßigen oder sich die Einnahmen erhöhen. Andere Finanzierungsarten sind die Fehlbedarfsfinanzierung oder die Anteilfinanzierung. Obwohl das Bundesinnenministerium bereits zum Bewilligungszeitpunkt wusste, dass die Zuwendungsempfänger Finanzierungsbeiträge Dritter in ungewisser Höhe erwarteten, gewährte es seine Zuwendungen als Festbetragsfinanzierung. Dies war haushaltsrechtlich nicht zulässig. Es war auch unwirtschaftlich.

Zudem vertrat das Bundesinnenministerium die Auffassung, bei der Festbetragsfinanzierung seien Rückforderungen nur möglich, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben unter den bewilligten Festbetrag sinken. Es hatte die Verwendungsnachweise daher zunächst nicht vertieft geprüft, weil bereits nach überschlägiger Prüfung abzusehen gewesen sei, dass die Gesamtausgaben die Höhe der Zuwendung übersteigen würden. Der Bundesrechnungshof hat die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger einer eigenen Prüfung unterzogen. Es stellte sich heraus, dass die Zuwendungsempfänger gegen Zuwendungsaufgaben verstoßen oder zusätzliche Einnahmen erzielt hatten. In einem Fall führte der Verstoß gegen Zuwendungsaufgaben dazu, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben geringer waren als die bewilligte Zuwendung. Das Bundesinnenministerium forderte daher 340 000 Euro zurück.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesinnenministerium die Kulturprogramme mit einem Festbetrag finanzierte, obwohl ihm zum Zeitpunkt der Bewilligung bekannt war, dass die Zuwendungsempfänger

Beiträge Dritter in ungewisser Höhe erwarteten. Damit verstieß es gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und den Grundsatz der Subsidiarität. Zudem sieht es seine Rückforderungsmöglichkeiten bei der Festbetragsfinanzierung als eingeschränkt an und prüft die Verwendungsnachweise nicht vertieft. Daher hat der Bundesrechnungshof das Bundesinnenministerium aufgefordert, Zuwendungen künftig nur dann als Festbetragsfinanzierung zu gewähren, wenn dies haushaltsrechtlich zulässig ist.

19 Bundespolizei verzichtet auf unnötigen Neubau von Büro- und Geschäfts- räumen

Die Bundespolizei hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes darauf verzichtet, neue Büro- und Geschäftsräume für ihre Forschungs- und Erprobungsstelle in Lübeck zu errichten. Stattdessen hat sie die Bediensteten in einem bestehenden bundeseigenen Gebäude untergebracht. Dadurch spart der Bund 700 000 Euro ein.

Die Bundespolizei baute am Standort Lübeck eine zentrale Forschungs- und Erprobungsstelle für Führungs- und Einsatzmittel auf. Dies sind insbesondere technische Anlagen zum Aufspüren von Gegenständen und gefährlichen Substanzen wie Sprengstoff. Sie werden z. B. bei Kontrollen im Luftverkehr eingesetzt. Die Forschungs- und Erprobungsstelle bewertet sie und nimmt sie ab. Für die Bediensteten wollte die Bundespolizei neue Büro- und Geschäftsräume errichten und plante hierfür 700 000 Euro ein.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundespolizei die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens nicht untersucht hatte. Sie hatte insbesondere nicht geprüft, ob es andere Unterbringungsmöglichkeiten gibt, obwohl geeignete bundeseigene Räume auf derselben Liegenschaft leer standen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundespolizei empfohlen, die vorhandenen Gebäude zu nutzen, um die Bediensteten darin unterzubringen. Bundesinnenministerium und Bundespolizei sind dem gefolgt und haben die Bediensteten dauerhaft in einem bestehenden Gebäude untergebracht.

20 Bundesinnenministerium konzentriert automatisierte Grenzkontrollen auf ein einziges System

Das Bundesinnenministerium konzentriert auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes automatisierte Grenzkontrollen bis zum Jahr 2014 auf ein System. Die Bundespolizei identifiziert damit Reisende über das digitale Lichtbild im elektronischen Reisepass. Auf die aufwendige Augeniriserkennung kann sie daher verzichten. Dadurch vermeidet der Bund Investitionen von 2 Mio. Euro und Ausgaben für die Unterhaltung von jährlich 200 000 Euro.

Das Bundesinnenministerium betreibt derzeit am Flughafen Frankfurt am Main zwei Systeme für automatisierte

Grenzkontrollen im Probebetrieb. Die beiden Systeme sollen Personal einsparen und Grenzkontrollen beschleunigen. Sie greifen auf biometrische Daten zu. Das vollautomatisierte System ABG (Automatisierte biometriegestützte Grenzkontrolle) identifiziert Reisende über die Regenbogenhaut des Auges. Das teilautomatisierte System EasyPASS legt das digitale Gesichtsbild aus dem elektronischen Reisepass zugrunde. Beide Systeme sollten ausgebaut werden. Für ABG waren hierfür einmalig 2 Mio. Euro für Investitionen und jährlich 200 000 Euro für den Unterhalt vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundespolizei die Wirtschaftlichkeit der beiden Vorhaben weder vorab noch begleitend untersucht hatte. Sie hatte insbesondere nicht geprüft, ob die Ziele erreicht werden können, bevor sie den Ausbau beider Systeme beschloss. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind zudem die Nutzerzahlen von ABG gesunken.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Erfolg beider Systeme zu kontrollieren. Das Bundesinnenministerium und die Bundespolizei sind dem gefolgt und haben den Erfolg begleitend untersuchen lassen. Sie haben festgestellt, dass nur EasyPASS wirtschaftlich ist und infolgedessen zugesagt, sich ausschließlich darauf zu konzentrieren. Reisende, die am System ABG teilnehmen, sollen bis zum Ende des Jahres 2014 in das System EasyPASS überführt werden.

21 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge will Wirksamkeit der Kurse zur Integration von Migrantinnen verbessern

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge will Kurse zur Integration von Migrantinnen besser fördern. Es will Anbieter von Kursen und deren Zentralstellen häufiger kontrollieren und deren Abrechnungen sorgfältiger prüfen. Damit folgt es den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) fördert Kurse zur Integration von Migrantinnen mit durchschnittlich 1,6 Mio. Euro jährlich. Ziel ist es, den Teilnehmerinnen Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu vermitteln und sie auf weitere Integrationsmaßnahmen vorzubereiten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet:

- Das Förderprogramm hatte das Bundesamt im Jahr 2005 neu konzipiert. Seitdem hat es nicht mehr hinterfragt, ob die Förderziele erreicht werden.
- Das Kursangebot entsprach nicht der regionalen Verteilung der Migrantinnen, an die es sich richtete. Deshalb war es in manchen Bundesländern deutlich schwieriger einen Kursplatz zu erhalten als in anderen.
- Das Bundesamt kontrollierte die Anbieter der Kurse nicht ausreichend.

- Die Abrechnung der Fördergelder prüfte das Bundesamt nicht sorgfältig. So bemerkte es nicht, dass eine Zentralstelle unberechtigt Kurspauschalen gekürzt und teilweise selbst vereinnahmt hatte.

Das Bundesamt hat zugesichert, die Mängel abzustellen. So will es eine Quote für die Verteilung der Kurse auf die einzelnen Bundesländer vorgeben, welche die regionale Verteilung der Migrantinnen berücksichtigt. Ab dem Jahr 2014 will es 20 % der Kursanbieter örtlich kontrollieren und untersuchen, ob das Förderprogramm seine Ziele erreicht.

Bundesministerium der Justiz

22 Entwicklung des Einzelplans 07

Die wesentlichen Aufgaben des Bundesjustizministeriums liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetzes- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt das Bundesjustizministerium bei allen Gesetzes- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit. Zu seinem Geschäftsbereich gehören der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, der Bundesfinanzhof sowie der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, das Bundespatentgericht, das Deutsche Patent- und Markenamt und das Bundesamt für Justiz. Im Haushaltsjahr 2012 gab das Bundesjustizministerium 542,6 Mio. Euro aus. Das waren 0,2 % der Ausgaben des Bundeshaushalts. Dem standen Einnahmen von 495,6 Mio. Euro gegenüber. Davon entfielen 87 % auf das Deutsche Patent- und Markenamt und das Bundesamt für Justiz.

Einzelplan 07 – Bundesministerium der Justiz

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	542,6	606,8	613,0
Einnahmen des Einzelplans	495,6	484,3	484,2
Verpflichtungs- ermächtigungen	7,9	122,8	1,1
	Planstellen/Stellen		
Personal	4 313	4 723	4 715

- Beim Bundesjustizministerium wie auch bei den obersten Bundesgerichten und dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof fallen neben hohen Personalkosten auch hohe Ausgaben für Versorgung an. Dies liegt an der besonderen Alters- und Besoldungsstruktur. Im Jahr 2012 machten die Ausgaben für Per-

sonal (einschließlich Versorgung und Zuweisungen an den Versorgungsfonds) 77 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 aus.

- Mit 2 189 Beschäftigten ist das Deutsche Patent- und Markenamt die größte Behörde im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums. Es erteilt und verwaltet gewerbliche Schutzrechte und informiert die Öffentlichkeit über gewerbliche Schutzrechte. Im Jahr 2012 erzielte es knapp zwei Drittel der Einnahmen im Einzelplan 07.
- Das Bundesamt für Justiz besteht seit dem Jahr 2007 als zentraler Dienstleister der Bundesjustizverwaltung. Es hatte im Jahr 2012 568 Beschäftigte. Der Gesetzgeber hat die Zuständigkeiten des Bundesamtes wiederholt erweitert. Zum 1. November 2013 übernahm es die Aufgaben einer Schlichtungsstelle im Luftverkehr. An diese Schlichtungsstelle können sich Fluggäste wenden, um Ansprüche wegen Nichtbeförderung, Annullierung oder Verspätung von Flügen geltend zu machen. Das Bundesamt hat damit begonnen, ein „Kompetenzzentrum Rechtsinformationssystem des Bundes“ aufzubauen. Ab Mitte des Jahres 2014 sollen Führungszeugnisse und Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister mithilfe des neuen Personalausweises elektronisch beim Bundesamt beantragt werden können.

Bundesministerium der Finanzen

23 Entwicklung des Einzelplans 08

Als Haushaltsministerium stellt das Bundesfinanzministerium den Finanzplan und den Entwurf des Bundeshaushaltsplans auf und legt Rechnung über Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden des Bundes. Als Fachministerium trägt es die Verantwortung für die Bundesfinanzbehörden. Die Finanzbeziehungen des Bundes zu den Ländern und der Europäischen Union sind ein weiterer Aufgabenschwerpunkt. Außerdem befasst es sich mit finanzpolitischen und volkswirtschaftlichen Grundsatzfragen und der Kreditpolitik, bereitet die Steuergesetzgebung vor und achtet auf eine einheitliche Rechtsanwendung. Darüber hinaus ist das Bundesfinanzministerium mit Entschädigungszahlungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung befasst, hat die Aufsicht über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und ist für Grundsatzaufgaben der Privatisierungs- und Beteiligungspolitik zuständig.

Im Haushaltsjahr 2012 betrugen die Ausgaben aus dem Einzelplan 4,7 Mrd. Euro. Dies entspricht 1,5 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Den Schwerpunkt bildeten die Ausgaben für die Zollverwaltung mit 1,9 Mrd. Euro.

Die Einnahmen beliefen sich auf 359 Mio. Euro. Davon stammten rund 40 % aus der Beteiligung des Bundes an Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt und rund 30 % aus Einnahmen der Zollverwaltung (Gebühren und Geldbußen).

Einzelplan 08 – Bundesministerium der Finanzen

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	4 706,0	5 018,4	5 014,4
Einnahmen des Einzelplans	359,0	246,2	251,7
Verpflichtungs- ermächtigungen	810,4	309,0	334,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	40 102	42 413	42 428

- Die Gesamtausgaben im Jahr 2012 übertrafen den Soll-Ansatz um 100 Mio. Euro. Der Einzelplan 08 ist geprägt von Personalausgaben. Im Jahr 2012 machten sie rund 58 % der Gesamtausgaben aus (2,7 Mrd. von 4,7 Mrd. Euro). Davon entfielen 880 Mio. Euro auf Ausgaben für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.
- Für den Zoll gab das Bundesfinanzministerium im Jahr 2012 knapp 1,9 Mrd. Euro aus, davon 1,4 Mrd. Euro für das Personal.
- Ein weiterer Aufgabenschwerpunkt im Einzelplan 08 waren die Wiedergutmachungen des Bundes im Zusammenhang mit Kriegsfolgen und Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (641 Mio. Euro).
- Auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung erstattete das Bundeszentralamt für Steuern der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung Bund im Jahr 2012 Verwaltungskosten von 296 Mio. Euro.
- Für die zentralen Dienstleistungen, die durch das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen und das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik erbracht werden, beliefen sich die Ausgaben 2012 auf rund 270 Mio. Euro.
- Für die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt fielen im Jahr 2012 Ausgaben von 248 Mio. Euro an. Sie überstiegen die im Bundeshaushalt 2012 veranschlagten Ausgaben um fast 50 Mio. Euro.
- Die Ausgaben im neu geschaffenen Kapitel „Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben“ betrugen im Jahr 2012 rund 1 Mrd. Euro. Davon entfielen fast 90 % auf die Ausgaben für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.
- Bei den Einnahmen rechnet das Bundesfinanzministerium ab dem Jahr 2015 mit Steigerungen von jährlich 36 Mio. Euro. Eine auf Empfehlungen des Bundes-

rechnungshofes zurückgehende Gesetzesänderung soll die Zollverwaltung ermächtigen, eine Kostenpauschale gegenüber bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu erheben, in deren Auftrag sie Geldforderungen vollstreckt.

24 Organisation der Bundesbeteiligungen bei stabilisierten Banken verbessern

Das Bundesfinanzministerium hat keine geeignete Organisationsstruktur, um bei der Finanzmarktstabilisierung erworbene Bankbeteiligungen sachgerecht zu betreuen. Die inhaltlichen Fragen der Stabilisierung siedelte es in einer anderen Abteilung an, als die Betreuung der Aufsichtsräte dieser Banken.

Der Bund gewährte Banken Hilfen, um die Finanzmärkte zu stabilisieren. An zwei Banken erwarb er Aktienbeteiligungen. Diese Beteiligungen betreute das Bundesfinanzministerium. Eine Abteilung bereitete die auf Veranlassung des Bundes gewählten Aufsichtsratsmitglieder aus dem Bundesfinanzministerium vor. Eine andere Abteilung war inhaltlich verantwortlich für die Stabilisierungsmaßnahmen und die stabilisierten Banken. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass beide Abteilungen unterschiedliche Informationen über die Banken hatten.

Das Bundesfinanzministerium räumte ein, dass es notwendig sei, die Zusammenarbeit der beteiligten Organisationseinheiten zu verbessern. Dadurch könne es die stabilisierten Banken intensiv beobachten und die gewählten Aufsichtsratsmitglieder aus dem Bundesfinanzministerium qualifiziert vorbereiten. Es habe daraufhin geeignete Maßnahmen veranlasst. Diese hätten den Informationsaustausch verbessert. Auch hätten die Maßnahmen dazu geführt, dass die Aufsichtsratsmitglieder angemessen sowie umfassend vorbereitet würden. Ein darüber hinausgehendes Zusammenführen von Aufgaben lehnte das Bundesfinanzministerium ab.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesfinanzministerium den Informationsfluss zwischen den Beteiligten und die Vorbereitung seiner Vertreter im Aufsichtsrat verbessert hat. Nach seiner Auffassung reichen diese Schritte noch nicht aus, um die Aufsichtsratsstätigkeit bei der Finanzmarktstabilisierung wirksam zu gestalten. Die inhaltlichen Fragen der Finanzmarktstabilisierung und die Vorbereitung von Aufsichtsratsmitgliedern sind nach wie vor nicht in einer Hand gebündelt.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das Bundesfinanzministerium die bisher organisatorisch getrennten Aufgaben in der für die Stabilisierungsmaßnahmen zuständigen Abteilung zusammenführt.

25 Bundesfinanzverwaltung verringert Risiken bei IT-gestützter Bezügezahlung über Dienstleister

Das Bundesfinanzministerium präzisiert die Verfahrensregeln für die Bezügebearbeitung. Damit verringert es Risiken durch Übermittlungsfehler und die Gefahr von Manipulationen bei der IT-gestützten Bezügezahlung über Dienstleister. So darf eine Person alleine solche Zahlungen nicht veranlassen.

Der Bundesrechnungshof hat Fehler bei der Anweisung und Erfassung von Bezügezahlungen festgestellt. Diese sind durch Risiken im Verfahren zur IT-gestützten Bezügezahlung über Dienstleister entstanden. Treten diese Risiken ein, kann dies über viele Jahre hinweg zu rechtswidrigen Bezügezahlungen führen.

Falls Personalstellen zahlungsbegründende Unterlagen wie Leistungsfeststellungen, Arbeitszeitchweise oder Fahrtenbücher nicht vollständig dem Dienstleister zuleiten, müssen die Personalstellen die sachliche und rechnerische Richtigkeit ordnungsgemäß gewährleisten und dokumentieren. Zudem müssen Bearbeiterinnen und Mitarbeiter der Personalstellen die Bezügedaten der Beschäftigten einsehen können.

Die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes haben das Bundesfinanzministerium veranlasst, die Verfahrensregeln bei der Bezügebearbeitung zu präzisieren. Dabei hat es insbesondere klarstellende Regelungen zur Beachtung des Vier-Augen-Prinzips vorgegeben, bei dem die sachliche Richtigkeit und die Anordnungsbefugnis immer durch zwei Personen festzustellen sind. Ferner beabsichtigt das Bundesfinanzministerium, in einem neuen IT-Verfahren den Personalstellen ein Leserecht für die Bezügemitteilungen zu ermöglichen. Das Bundesfinanzministerium verringert auf diese Weise Risiken durch Übermittlungsfehler und mögliche Manipulationen mit der Folge langjährig überhöhter Personalausgaben.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

26 Entwicklung des Einzelplans 09

Das Bundeswirtschaftsministerium ist für die gesamte Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologie- und Innovationspolitik, Bergbau, Marktordnung und Energie. Zu seinem Geschäftsbereich gehören sechs Behörden mit Aufgaben im technisch-wissenschaftlichen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik. Im Jahr 2012 gab das Bundeswirtschaftsministerium 6,1 Mrd. Euro aus. Das entsprach 2 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 09 – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 136,0	6 119,2	6 109,4
Einnahmen des Einzelplans	653,4	426,3	371,8
Verpflichtungsermächtigungen	2 271,8	2 540,4	2 622,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	7 612	7 773	7 737

- Das Bundeswirtschaftsministerium verwendete im Jahr 2012 5 Mrd. Euro für Förderungen in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen. Dies entsprach 83 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Für das Jahr 2012 weist die Zuwendungsdatenbank rund 21 000 Projektförderungen von 13 000 Zuwendungsempfängern aus. Es hat 23 Projektträger mit der Bearbeitung von Förderprogrammen beauftragt.
- Die Einnahmen waren mit 375 Mio. Euro veranschlagt; eingenommen hat das Bundeswirtschaftsministerium 653 Mio. Euro. Die im Haushalt ausgewiesenen Mehreinnahmen von 278 Mio. Euro stammen vor allem aus den Zuschüssen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, die das Bundeswirtschaftsministerium den Ländern zugewiesen hat.
- Vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2017 sollen die Ausgaben im Einzelplan 09 um 222 Mio. Euro (3,6 %) sinken. Einsparungen ergeben sich vor allem aus sinkenden Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau sowie durch das Auslaufen von Abrüstungsprojekten in der Russischen Föderation und bei den Zuschüssen für den Bau einer Stadtbahn in Vietnam. Zusätzliche Mittel sind insbesondere für das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt vorgesehen.

27 Bundeswirtschaftsministerium muss jahrelange Abgabenausfälle der Bundesnetzagentur bei Signaturverfahren abstellen

Das Bundeswirtschaftsministerium hat es über Jahre versäumt, die Verordnung für die Abgabenerhebung nach dem Signaturgesetz neu zu fassen. Sie erhob seit dem Jahr 2001 Gebühren und eine jährliche Abgabe auf Grundlage unzutreffender und veralteter Annahmen. Dadurch entgingen dem Bund Einnahmen in Millionenhöhe.

Der Bundesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung im Jahr 2007 Mängel bei der Abgabenerhebung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) festgestellt. Die Bundesnetzagentur nimmt administrative Aufgaben und Überwachungstätigkeiten im Zusammenhang mit dem Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Signaturgesetz) wahr. Hierfür erhebt sie Gebühren und eine jährliche Abgabe auf Grundlage der Signaturverordnung aus dem Jahr 2001. In den Jahren 2002 bis 2006 deckten die Einnahmen aus Gebühren und Jahresbeiträgen nur rund 10 % der Gesamtkosten von rund 4 Mio. Euro. Jahresbeiträge trugen in diesem Zeitraum weniger als 1 % zur Deckung der Gesamtkosten bei. Die Beitragssätze beruhten auf viel zu hohen Zertifikatzahlen. Dies verstieß gegen das Signaturgesetz. Danach soll die Bundesnetzagentur für ihren Verwaltungsaufwand Gebühren und Jahresbeiträge erheben, die den auf das Allgemeininteresse entfallenden Kostenanteil berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2012 die Abgabenerhebung im Signaturbereich durch die Bundesnetzagentur erneut geprüft. Er stellte fest, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Signaturverordnung nicht wie zugesagt überarbeitet hat. Die Einnahmen deckten in den Jahren 2007 bis 2012 nur 9 % der Gesamtkosten von 7 Mio. Euro.

Damit keine weiteren Einnahmeausfälle entstehen, muss das Bundeswirtschaftsministerium die Signaturverordnung unverzüglich novellieren. Dabei sollte es für die gesetzlich vorgesehene Refinanzierung der Kosten der Bundesnetzagentur sorgen. Mehr als zehn Jahre nach der Festlegung der Beitragssätze melden die ZDA nur einen Bruchteil der damals prognostizierten Zertifikate. Daher sollte das Bundeswirtschaftsministerium bei der Neukalkulation der Beitragssätze belastbare Zertifikatzahlen zugrunde legen, die sich an den jährlichen Meldungen der ZDA orientieren. Das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesnetzagentur müssen jährlich die Kalkulationsgrundlagen für die Abgabenerhebung überprüfen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Bundeshaushalt entgegen den gesetzlichen Vorgaben weiterhin belastet wird.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

28 Entwicklung des Einzelplans 10

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nimmt die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Verbraucherpolitik wahr. Im Haushaltsjahr 2012 gab es dafür 5,2 Mrd. Euro aus. Dies entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Die Ausgaben sollen in den Jahren 2013 und 2014 im Vergleich zum Jahr 2012 nahezu gleich bleiben, während die geplanten Gesamtausgaben des Bundes um 3,7 % sinken sollen.

Einzelplan 10 – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 243,0	5 269,2	5 262,3
Einnahmen des Einzelplans	86,7	63,2	83,5
Verpflichtungs- ermächtigungen	699,4	1 534,4	1 694,7
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 977	4 049	4 049

- Der größte Teil der Ausgaben des Einzelplans entfällt auf die landwirtschaftliche Sozialpolitik. Im Jahr 2012 wendete der Bund für die Alterssicherung und die Krankenversicherung der Landwirte sowie die landwirtschaftliche Unfallversicherung 3,7 Mrd. Euro auf.
- Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung wird es künftig immer weniger landwirtschaftliche Betriebe und auch weniger Beitragszahler in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung geben. Dieser ist es bisher nicht gelungen, ihre Verwaltungsausgaben dem Rückgang der Versicherungszahl anzupassen. Der Gesetzgeber hat die landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger daher verpflichtet, bestimmte Verwaltungsausgaben bis zum Jahr 2016 um 20 % gegenüber dem Jahr 2004 abzusenken. Zum 1. Januar 2013 hat der Gesetzgeber die landwirtschaftliche Sozialversicherung neu organisiert und einen einheitlichen Bundesträger, die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, geschaffen. Der Bundesrechnungshof begleitete die Organisationsreform von Beginn an. Er stellte fest, dass der Bundesträger noch kein zukunftsfähiges Organisations- und Personalkonzept hat. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung begleiten.
- Ein Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 10 war die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit Ausgaben von 584 Mio. Euro. Ein weiterer Ausgabenschwerpunkt war die Förderung von „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit Ausgaben von 484 Mio. Euro. Für diesen Zweck erhöhte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Ausgaben seit dem Jahr 2009 um 33 %.
- Die Verbraucherpolitik ist ein erklärter politischer Schwerpunkt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Die Ausgaben für die Verbraucherpolitik und für das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

machten im Jahr 2012 mit 148,5 Mio. Euro gleichwohl nur 2,8 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 10 aus.

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

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

29 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 erfüllen überwiegend bundes- bzw. landesunmittelbare Körperschaften – insbesondere die Deutsche Rentenversicherung Bund und die Bundesagentur für Arbeit. Sie werden grundsätzlich über Beiträge finanziert. Der Bund beteiligt sich an den Ausgaben. Diese sind stark abhängig von externen Faktoren: den Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt, der demografischen Entwicklung in Deutschland und der Dauer der Lebensarbeitszeit.

Der Einzelplan 11 ist nach dem Ausgabenvolumen der mit Abstand größte Einzelplan im Bundeshaushalt. So beliefen sich die Ausgaben im Haushaltsjahr 2012 auf 125 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 40,7 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Einzelplan 11 – Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	124 952,5	119 229,1	120 697,2
Einnahmen des Einzelplans	6 091,9	1 582,3	1 894,5
Verpflichtungs- ermächtigungen	1 573,9	2 350,0	2 347,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 212	2 430	2 429

- Im Jahr 2012 zahlte der Bund 81,4 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. Er trug fast ein Drittel

ihrer Gesamtausgaben. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Eine Organisationsreform im Jahr 2005 sollte die Rentenversicherung schlanker und effizienter machen. Der Bundesrechnungshof empfahl den Trägern wiederholt, sich bei Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Rentenversicherung besser abzustimmen.

- In den Jahren 2011 und 2012 untersuchte der Bundesrechnungshof, ob die Rentenversicherungsträger überzahlte Renten ordnungsgemäß zurückforderten. Er stellte fest, dass nicht alle Träger dies unverzüglich und konsequent taten. Derzeit erörtert der Bundesrechnungshof mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Trägern, wie diese ihre Forderungsbestände transparent erfassen und die Rückforderungspraxis an einheitlichen Maßstäben ausrichten können.
- Die Ausgaben für die Arbeitsförderung beliefen sich im Jahr 2012 auf 7,2 Mrd. Euro. Das Bundesministerium unterstützte damit die Bundesagentur für Arbeit. Im Jahr 2013 hat die Bundesregierung die Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung aufgehoben. Gleichzeitig entfällt der von der Bundesagentur an den Bund zu leistende Eingliederungsbeitrag. Die Bundesagentur hatte sich damit zur Hälfte an den Aufwendungen des Bundes für Langzeitarbeitslose in der Grundsicherung beteiligt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Finanzen der Bundesagentur auch in den kommenden Jahren stabil sein werden. Der Bundesrechnungshof prüft im Bereich der Arbeitsförderung insbesondere die Fachaufgaben der Bundesagentur. Auf seine Empfehlung will die Bundesagentur Maßnahmen, die den Berufseinstieg junger Menschen unterstützen sollen, besser auslasten.
- Der Bund hat seit Jahren hohe Aufwendungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Jahr 2012 waren das rund 32 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof ist die einzige staatliche Institution, die umfassende Erhebungsrechte bei allen Jobcentern hat. Besondere Prüfungsschwerpunkte waren – über die Organisation der Grundsicherungsstellen und die Kostenerstattung durch den Bund hinaus – die Integration Arbeitsuchender in den Arbeitsmarkt und der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie der Arbeitsgelegenheiten (sog. Ein-Euro-Jobs). Wesentliche Empfehlungen zur Verbesserung des Vollzugs wurden in Gesetzgebungsverfahren und in untergesetzlichen Regelungen aufgegriffen.

30 Bundesregierung setzt Vorschläge zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bei der Kranken- und Pflegeversicherung nicht um

Die Bundesregierung hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bei der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung für Bezieher von Arbeitslosengeld II anerkannt. Sie hat diese aber bislang nicht umgesetzt. Sie nimmt damit fortgesetzt

einen fehleranfälligen Verwaltungsvollzug und vermeidbare Vollzugskosten trotz Anerkennung des Reformbedarfs in Kauf.

Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen und nicht familienversichert sind, sind grundsätzlich in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung versicherungspflichtig. Für versicherungspflichtige Bezieher von Arbeitslosengeld II trägt der Bund die Beiträge und die Jobcenter führen diese ab. Die Jobcenter müssen für jeden Bezieher von Arbeitslosengeld II feststellen, ob dieser aufgrund des Leistungsbezugs versicherungspflichtig ist. Zusätzliche Einkommen der Pflichtversicherten mindern die von den Jobcentern abzuführenden Beiträge.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jobcenter die Versicherungsbeiträge in fast der Hälfte der geprüften Fälle fehlerhaft ermittelt hatten. In jedem fünften Fall entschieden die Jobcenter fehlerhaft über die Versicherungspflicht. Die Bearbeitung der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung war mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Vorrang der Familienversicherung vor der Versicherungspflicht wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld II in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung abzuschaffen. Er hat angeregt, jeweils einen pauschalen Beitrag für jeden Monat mit Bezug von Arbeitslosengeld II einzuführen. Die pauschalen Beiträge wären so festzusetzen, dass sie in ihrer Summe den derzeitigen Aufwand nicht übersteigen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesgesundheitsministerium haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bereits im August 2012 anerkannt. Sie teilen die Kernaussagen zur Komplexität der Rechtslage und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes. Sie streben an, dass Ende 2013/Anfang 2014 politische Entscheidungen auf der Grundlage laufender Gespräche zur Änderung des geltenden Rechts getroffen werden können.

Eine konkrete Initiative zur Änderung des geltenden Rechts ist nicht bekannt. Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesministerien daher auf, nunmehr unverzüglich eine gesetzliche Neuregelung zu erarbeiten. Damit soll ein rechtssicherer und wirtschaftlicher Verwaltungsvollzug bei der Kranken- und Pflegeversicherung für Bezieher von Arbeitslosengeld II gewährleistet werden. Bei der Festsetzung der pauschalen Beiträge ist darauf zu achten, dass sie in ihrer Summe den derzeitigen Aufwand nicht übersteigen.

31 Oberste Gerichtshöfe ermitteln Personalbedarf für ihre Verwaltungsbereiche sachgerecht

Das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht haben den Personalbedarf für ihre Verwaltungsbereiche ermittelt und strukturierten zuvor ihre Organisation neu. Sie verlagerten Aufgaben und sorgten so dafür, dass die Beschäftigten der untersuchten Bereiche gleichmäßiger ausgelastet sind.

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, dass die Bundesgerichte ihren Personalbedarf qualitativ nicht angemessen und sachgerecht ermittelt hatten. Außerdem hatten die Bundesgerichte ihre Erhebungsunterlagen vernichtet. Daher konnten sie den berechneten Bedarf weder fortschreiben noch aktualisieren.

Der Bundesrechnungshof empfahl den Bundesgerichten, ihren Personalbedarf in ihren Verwaltungsbereichen mit angemessenen Methoden neu zu ermitteln. Der Personalbedarfsermittlung sollte eine umfassende Aufgabenkritik vorgeschaltet werden. Die Bundesgerichte sagten zu, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Im Jahr 2012 kontrollierte der Bundesrechnungshof, ob die Bundesgerichte ihre Zusagen einhielten. Er stellte fest, dass die Bundesgerichte Minder- bzw. Überbelastungen ihres Personals ausgeglichen und ihren Personalbedarf in einem Teil der Untersuchungsbereiche sachgerecht begründet haben.

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass die Bundesgerichte ein fortschreibungsfähiges Modell entwickelt haben. Er wird darauf achten, dass sie den Personalbedarf auch für die noch nicht untersuchten Bereiche angemessen ermitteln.

32 Bundesversicherungsamt erhält nach Prüfung durch den Bundesrechnungshof IT-Ausgaben von fast 500 000 Euro zurück

Das Bundesversicherungsamt hat nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof für die Jahre 2009 bis 2011 aus dem Gesundheitsfonds fast 500 000 Euro zusätzlich erstattet bekommen.

Seit dem 1. Januar 2009 fließen die Beiträge der gesetzlich Krankenversicherten und der Bundeszuschuss in den Gesundheitsfonds. Dieser weist den gesetzlichen Krankenkassen Pauschalen zur Deckung ihrer Ausgaben zu. Das Bundesversicherungsamt verwaltet den Gesundheitsfonds. Seinen Aufwand dafür soll es sich aus dem Gesundheitsfonds erstatten lassen.

Vor der Prüfung durch den Bundesrechnungshof hatte das Bundesversicherungsamt seine erstattungsfähigen IT-Ausgaben uneinheitlich oder unsachgemäß und zum Teil gar nicht abgerechnet. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes erstellte das Bundesversicherungsamt ein Konzept für die Abrechnung seiner IT-Ausgaben für den Gesundheitsfonds. Es überprüfte alle Abrechnungen und ermittelte für die Jahre 2009 bis 2011 den zu wenig abgerechneten Betrag.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesversicherungsamt das Konzept für die Abrechnung seiner IT-Ausgaben konsequent anwendet und bei Bedarf fort schreibt.

33 Deutsche Arbeitsschutzausstellung will ihre Wirkung durch Internet-Angebote steigern

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin betreibt in Dortmund die Deutsche Arbeitsschutzausstellung. Mit ergänzenden Angeboten im Internet soll die Ausstellung künftig bundesweit Interessenten besser erreichen.

Die Deutsche Arbeitsschutzausstellung (DASA) soll die Öffentlichkeit insbesondere über die Bedeutung einer menschengerechten Gestaltung der Arbeit aufklären. Im Jahr 2013 sind für die DASA Ausgaben von über 8,5 Mio. Euro vorgesehen.

Die DASA hatte jährlich zwischen 150 000 und 190 000 Besucherinnen und Besucher. Sie hat einen bundesweiten Auftrag. Die Besucherinnen und Besucher kamen aber weit überwiegend aus der engeren Umgebung. Der Internetauftritt der DASA enthielt bis zum Jahr 2012 Besucherinformationen und Veranstaltungsprogramme. Lehrfilme, eLearning-Möglichkeiten und ähnliche Angebote hatte die DASA nicht auf ihrer Internetseite.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Bundesanstalt) empfohlen, Teile des zu vermittelnden Wissens mit geeigneten Bildungsangeboten im Internet anzubieten, um so eine wesentlich größere, bundesweite Wirkung zu erzielen.

Ende 2012 hat die Bundesanstalt den Internetauftritt der DASA neu gestaltet. Die dort eingestellten Informationen berücksichtigen die Belange der einzelnen Zielgruppen jetzt besser. Neben den bislang bereits angebotenen Inhalten können jetzt z. B. auch Materialien zur Vorbereitung von Unterrichtseinheiten an Schulen heruntergeladen werden. Die Bundesanstalt plant, das Internetangebot der DASA durch weitere Fotos, Filme und vertiefende Textinformationen zu erweitern.

Der Bundesrechnungshof hält die ergänzende Internetpräsentation von Lerninhalten für geeignet, um Interessenten künftig bundesweit besser zu erreichen. Die Bundesanstalt sollte untersuchen, inwieweit sie die beabsichtigten Wirkungen hierdurch erreicht.

Bundesagentur für Arbeit

34 Bundesagentur für Arbeit gibt jährlich bis zu 2,6 Mio. Euro für nicht benötigte Kapazität zum Scannen von Dokumenten aus

Die Bundesagentur für Arbeit hat Dokumente der Arbeitslosenversicherung digitalisieren lassen. Dabei hat sie versäumt, die Menge der zu erfassenden Dokumente hinreichend genau zu bestimmen. Deshalb hat sie sich zu hohe Kapazität bereitstellen lassen. Dafür zahlt sie jährliche Bereitstellungspauschale bis zu 2,6 Mio. Euro. Der

Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur für Arbeit aufgefordert, nur noch für Leistungen zu bezahlen, die sie auch benötigt. In einem möglichen Verlängerungsvertrag muss sie eine entsprechende Änderung durchsetzen.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) wollte in der Arbeitslosenversicherung und in der Familienkasse elektronische Akten einführen. Über die Digitalisierung der Dokumente schloss sie einen Vertrag mit einem privaten Unternehmen. Dieses berechnet für die Bereitstellung der Digitalisierungskapazität eine jährliche Pauschale.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundesagentur erheblich weniger Dokumente digitalisieren ließ als geplant. Die Pauschale für die Bereitstellung der Digitalisierungskapazität blieb jedoch unverändert. Eine Anpassungsmöglichkeit sah der Vertrag nicht vor. Deshalb muss die Bundesagentur ab 2013 jährlich bis zu 2,6 Mio. Euro für die Bereitstellung von Digitalisierungskapazität zahlen, die sie nicht benötigt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Bundesagentur ihre Mittel nur für nötige Digitalisierungskapazität einsetzt. Dazu sollte sie Art und Menge zu verarbeitender Dokumente verständlich und schlüssig bestimmen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur den unwirtschaftlichen Vertrag vor einer Verlängerung entsprechend anpasst.

35 Bundesagentur für Arbeit verstärkt ihre Aktivitäten zur Aufdeckung, Verfolgung und Vorbeugung von Vermögensschäden

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit angekündigt, ihr Verfahren zur Aufdeckung, Verfolgung und Vorbeugung von Vermögensschäden zu verbessern. Damit will die Bundesagentur die Qualität ihrer Berichterstattung erhöhen und ihre Kenntnisse über Schadensursachen vertiefen. Ihre vorbeugende Fachaufsicht will sie verstärken, um Vermögensschäden wirksamer zu verhindern.

Der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) können Schäden an ihrem Geld- oder Sachvermögen entstehen, wenn Beschäftigte ihre Pflichten nicht beachten. Die Beschäftigten verursachen solche Vermögensschäden beispielsweise, wenn sie Arbeitslosengeld oder Leistungen der Grundsicherung zu Unrecht bewilligen oder Eigentum der Bundesagentur beschädigen oder verlieren. Im Jahr 2011 gab es rund 24 000 Schadensfälle. Die Schadenssumme belief sich auf 26 Mio. Euro. In 160 Fällen mit einem Gesamtbetrag von 1 Mio. Euro sah die Bundesagentur bei ihren Beschäftigten eine Haftung für den verursachten Schaden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur die Vermögensschäden teilweise unvollständig erfasste und von ihren eigenen Regelungen abwich. Ihre Informationen zu Schadensursachen und zum Schadensaufkommen waren deshalb lückenhaft. Die Bundesagen-

tur untersuchte nicht gezielt, wie wirksam ihre Maßnahmen dazu beitrugen, die Schadensursachen zu beheben. Möglichkeiten, um Vermögensschäden umfassend aufzudecken und ihrem Entstehen wirksam vorzubeugen, nutzte sie kaum.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend aufgenommen. Sie hat erste Schritte eingeleitet, um Schäden künftig wirksamer zu vermeiden. So hat sie die verantwortlichen Beschäftigten wiederholt darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, die Daten zu Vermögensschäden vollständig und zutreffend zu erfassen. Sie will systematischer auswerten, ob Maßnahmen wirken, die sie einleitet, um Schadensursachen zu beheben. Außerdem will sie die vorbeugende Fachaufsicht verstärken, um Vermögensschäden zu verringern.

36 Verbesserte Auslastung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ermöglicht Einsparungen in Millionenhöhe

Die Bundesagentur für Arbeit will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen besser auslasten. Sie muss zukünftig für Teilnehmerplätze oberhalb einer Mindestmenge nur bezahlen, sofern diese auch tatsächlich besetzt werden.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kann junge Menschen beim Übergang von der Schule in den Beruf durch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) fördern. BvB werden von Trägern durchgeführt, mit denen die Bundesagentur Rahmenverträge geschlossen hat. Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) können aufgrund dieser Verträge Teilnehmerplätze abrufen. Danach mussten die Agenturen eine Mindestmenge von Plätzen unabhängig von ihrer tatsächlichen Besetzung abnehmen. Sofern die Agenturen Plätze oberhalb dieser Mindestmenge abgerufen hatten, mussten sie auch für die ungenutzten Plätze bezahlen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Agenturen viele Plätze oberhalb der Mindestmenge abgerufen hatten, obwohl sie keine Teilnehmer zuweisen konnten. Allein in der Stichprobe des Bundesrechnungshofes blieben dadurch Plätze im Wert von 4 Mio. Euro unbesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, Teilnehmerplätze oberhalb der Mindestmenge nur abzurufen, sofern und solange sie diese tatsächlich besetzen kann. Dazu sollte sie die aktuelle Auslastung der BvB laufend beobachten und vertragliche Möglichkeiten nutzen.

Die Bundesagentur hat die Agenturen angewiesen, so zu planen, dass alle angeforderten Plätze besetzt werden. Sie nutzt ein IT-Verfahren, um die Auslastung zu kontrollieren. Auch hat sie den Rahmenvertrag geändert. Die Agenturen müssen nun Plätze oberhalb einer Mindestmenge nur bezahlen, wenn sie tatsächlich besetzt sind.

Rentenversicherung

37 Rentenversicherungsträger wollen ihre Anweisungen zur Rechtsanwendung bundesweit vereinheitlichen

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung wollen ihren Beschäftigten nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes bundesweit einheitliche Anweisungen zur Rechtsanwendung geben. Gemeinsame Anweisungen helfen den Trägern, das Bundesrecht einheitlich anzuwenden und können das Erscheinungsbild der Deutschen Rentenversicherung in der Öffentlichkeit verbessern.

Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger (Träger) nehmen die Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung wahr. Ihre Beschäftigten entscheiden über Rentenangelegenheiten der Versicherten nach dem Sozialgesetzbuch, z. B. über Renten wegen Alters und verminderter Erwerbsfähigkeit.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2001 festgestellt, dass die Träger ihren Beschäftigten unterschiedliche Anweisungen gaben, wie sie Rentenangelegenheiten bearbeiten sollen. Er hatte den Trägern empfohlen, ihre Anweisungen zusammenzuführen, um eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen. Die Träger hatten dies zugesagt.

Bei einer Kontrollprüfung im Jahr 2012 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass es noch unterschiedliche Anweisungen zur Rechtsanwendung gab. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bergen uneinheitliche Anweisungen zur Rechtsanwendung erhebliche rechtliche Risiken für die Träger. Zudem können sie das Erscheinungsbild der gesetzlichen Rentenversicherung in der Öffentlichkeit beeinträchtigen. Der Bundesrechnungshof hat die Träger aufgefordert, ihre Anweisungen zu vereinheitlichen.

Die Träger haben die Forderungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und sich nach eigenen Angaben auf eine Vereinheitlichung der Arbeitsanweisungen verständigt. Sie stimmten derzeit ab, wann und in welchen Schritten sie dies umsetzen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes werden gemeinsame Anweisungen zu einer einheitlichen Anwendung von Bundesgesetzen beitragen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

38 Entwicklung des Einzelplans 12

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern. Es ist verantwortlich für Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr. Darüber hinaus nimmt es die Zuständigkeiten des Bundes bei der Raumordnung, dem

Städtebau sowie dem Wohnungs- und Bauwesen wahr. Im Haushaltsjahr 2012 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 mehr als 25 Mrd. Euro. Dies entsprach 8,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Mehr als die Hälfte der Ausgaben des Einzelplans wurde für Investitionen verwendet. Diese flossen vor allem in den Straßen- und Schienenwegebau. Den größten Teil seiner Einnahmen (4,4 Mrd. von 6,2 Mrd. Euro) erhielt das Bundesministerium aus der Lkw-Maut.

Einzelplan 12 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	25 733,8	26 411,0	25 444,1
Einnahmen des Einzelplans	6 232,5	5 732,6	5 733,9
Verpflichtungs- ermächtigungen	7 478,3	24 035,9	12 119,3
	Planstellen/Stellen		
Personal	22 321	23 367	23 298

- Im Jahr 2012 gab der Bund für die Eisenbahn 9,7 Mrd. Euro aus. Hier ist zu unterscheiden zwischen Ausgaben für das Bundeseisenbahnvermögen von 5,5 Mrd. Euro sowie Ausgaben für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege von 4,2 Mrd. Euro. Für den Ausbau gewährt der Bund seinen Eisenbahninfrastrukturunternehmen vorhabenbezogene Baukostenzuschüsse. Die Unternehmen müssen im Einzelnen nachweisen, dass sie diese zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet haben. Für den Erhalt der Schienenwege zahlt der Bund den Unternehmen seit dem Jahr 2009 pauschal 2,5 Mrd. Euro jährlich. Die Gegenleistungen der Unternehmen sind insbesondere für das Jahr 2015 bislang nicht hinreichend konkretisiert worden und daher kaum nachprüfbar.
- Den Bau, Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen finanzierte der Bund mit 6,5 Mrd. Euro. Allein für den Erhalt erwartet das Bundesministerium künftig einen Bedarf von über 3 Mrd. Euro jährlich. Die entsprechenden Haushaltsansätze sind auf 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2013 angestiegen. Die Haushaltsrechnungen zeigen indes, dass in den vergangenen Jahren über 10 % der eingeplanten Mittel nicht dem Erhalt zugutekamen, sondern z. B. für den Neu- und Ausbau von Straßen sowie deren Betrieb verwendet wurden.
- Der Bund trägt auch die Verantwortung für Ausbau und Unterhalt der Bundeswasserstraßen. Im Jahr 2012 gab er dafür 1,9 Mrd. Euro aus. Für die Bundeswas-

serstraßen ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung als bundeseigene Verwaltung mit mehr als 12 000 Beschäftigten zuständig. Seit dem Jahr 2011 untersucht das Bundesministerium diese Verwaltung mit dem Ziel einer Reform. Zum 1. Mai 2013 hat es die sieben ehemaligen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen organisatorisch zur Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt mit sieben Außenstellen zusammengefasst. Der Bundesrechnungshof wird die Reformbemühungen weiter begleiten.

- Die Ausgaben für das Wohnungswesen und den Städtebau beliefen sich im Jahr 2012 auf 3,4 Mrd. Euro. Schwerpunkte waren hier das Wohngeld, die Wohnungsbauprämie sowie verschiedene Förderprogramme, z. B. zur Gebäudesanierung und für den Städtebau.

Ein Großteil der Investitionen des Einzelplans fließt in Projekte der Verkehrsinfrastruktur. Diese werden im Bundeshaushalt je nach Verkehrsträger (Schiene, Straße, Wasserstraße) unterschiedlich abgebildet. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium die Projekte einheitlich und insgesamt transparenter darstellen, um die parlamentarische Steuerung dieser wichtigen Vorhaben zu verbessern.

39 Geplante Lärmschutzwand nahezu wirkungslos

Ein Straßenbauamt plant für 900 000 Euro eine Lärmschutzwand, die nahezu wirkungslos wäre. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Bundesmittel für den Lärmschutz effektiv und wirtschaftlich verwendet werden.

In der bayerischen Gemeinde Diedorf plant das Straßenbauamt für 900 000 Euro eine Lärmschutzwand für die Anwohner einer neu zu bauenden Bundesstraße. Die Lärmschutzwand würde die Anwohner vor Straßenlärm schützen, nicht jedoch vor dem viel stärkeren Schienenlärm einer angrenzenden Bahnstrecke.

Das Straßenbauamt versuchte vergeblich, gemeinsam mit der bundeseigenen Deutschen Bahn AG ein Lärmschutzkonzept zu entwickeln, das die Anwohner ausreichend vor Schienenlärm schützt. Das Bahnunternehmen sah Lärmschutzinvestitionen an anderen Standorten als vorrangig an.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium darauf hingewiesen, dass die geplante Lärmschutzwand unwirtschaftlich ist. Den erheblichen Kosten steht kein angemessener Nutzen gegenüber. Er erwartet, dass die Lärmschutzwand dort errichtet wird, wo sie den größtmöglichen Nutzen für die Anwohner hat und sie vor Straßen- und Schienenlärm schützt. Das Bundesverkehrsministerium sollte bei der Deutschen Bahn AG darauf hinwirken, dass die Lärmschutzwand zwischen der Bahnstrecke und den Wohnhäusern gebaut wird.

40 Notwendigkeit für den Bau von Standstreifen unzureichend überprüft

Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung Schleswig-Holstein planen, die Bundesstraße B 207 vierstreifig mit Standstreifen auszubauen. Der Bundesrechnungshof hält diesen autobahnähnlichen Ausbau angesichts des prognostizierten Verkehrs für nicht notwendig. Der Bund könnte dadurch Baukosten von 22 Mio. Euro sparen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung die Notwendigkeit von Standstreifen überprüfen.

Im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums plant die Straßenbauverwaltung Schleswig-Holstein, die Bundesstraße B 207 vierstreifig mit Standstreifen auszubauen. Davon ausgenommen ist das Teilstück der zweistreifigen Fehmarnsundbrücke zwischen der Insel Fehmarn und dem Festland. Der Ausbau soll 90 Mio. Euro kosten, davon entfallen 22 Mio. Euro auf die Standstreifen.

Die Straßenbauverwaltung hält Standstreifen angesichts der übergeordneten Bedeutung der B 207 für erforderlich. Die vierstreifige B 207 soll die Lücke zwischen dem als Fehmarnbelt-Querung geplanten Tunnel nach Dänemark und der Bundesautobahn A 1 schließen. Außerdem seien Standstreifen für die Verkehrssicherheit erforderlich. Die vierstreifige A 1 hat teilweise keine Standstreifen. Der Tunnel wird vierstreifig mit Standstreifen gebaut, die dänische Hinterlandanbindung hat dagegen keine Standstreifen.

Der Bundesrechnungshof hält den autobahnähnlichen Ausbau mit Standstreifen angesichts des geringen prognostizierten Verkehrs für nicht notwendig. Seiner Ansicht nach sind Nothaltebuchten für die Verkehrssicherheit ausreichend. Die Straßenbauverwaltung hat bei ihren Planungen unzureichend gewürdigt, dass die B 207 auf der Fehmarnsundbrücke vorerst zweistreifig bleiben wird. Schließlich hat sie bei der Planung die wirtschaftlichen Auswirkungen und die Folgen für die Umwelt unzureichend berücksichtigt, die sich beim Bau von Standstreifen ergeben.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf die Standstreifen zu verzichten und stattdessen Nothaltebuchten zu bauen. Der Bund könnte dadurch 22 Mio. Euro sparen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung die Notwendigkeit von Standstreifen überprüfen.

41 Landesstraße mit Bundesmitteln ausgebaut: Brandenburg erstattet dem Bund mehr als 3 Mio. Euro

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg hat dem Bund nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes mehr als 3 Mio. Euro erstattet. Sie ließ eine Straße auf Kosten des Bundes ausbauen, die sie zuvor von einer Bundesstraße zur Landesstraße abgestuft hatte.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (Bundesanstalt) nahm im Jahr 2000 einen Abschnitt der Bundesstraße B 115 in ein Forschungsprojekt zur Verkehrssicherheit auf. Die Planungen zum dafür notwendigen Bau zusätzlicher Überholfahrstreifen und neuer Straßenbeläge übernahm die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg. Sie zogen sich bis zum Jahr 2003 hin.

Im Jahr 2003 vereinbarte das Bundesverkehrsministerium mit der Straßenbauverwaltung, den dortigen Abschnitt der B 115 zur Landesstraße abzustufen, weil er nicht mehr dem Fernverkehr diene. Zum Jahr 2004 wechselten mit der Straßenbaulast alle mit Bau und Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben auf das Land.

Die Straßenbauverwaltung ließ die Straße in den Jahren 2004 und 2005 wie geplant ausbauen. Die Kosten von 3,26 Mio. Euro lastete sie dem Bund an. Sie war davon ausgegangen, dass der Bund die Baukosten des Forschungsprojekts auch dann übernimmt, wenn er die Straßenbaulast nicht mehr trägt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung die zur Landesstraße abgestufte Straße mit Bundesmitteln ausbaute. Der Ausbau war zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes nicht notwendig. Auf einen Hinweis des Bundesrechnungshofes hat die Straßenbauverwaltung dem Bund im Jahr 2012 die Baukosten von 3,26 Mio. Euro zurückgezahlt.

42 Bau einer 4 Mio. Euro teuren unnötigen Verkehrsbeeinflussungsanlage verhindert

Die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Bau einer unnötigen Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der Bundesautobahn A 1 bei Lübeck verzichtet. Die Baukosten sollten 4 Mio. Euro betragen.

Die Bundesautobahn A 1 ist im Bereich Lübeck sechsstreifig ausgebaut. Die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein plante in diesem Autobahnabschnitt den Bau einer 11,2 km langen Verkehrsbeeinflussungsanlage. Sie rechnete mit Baukosten von 2,3 Mio. Euro. Verkehrsbeeinflussungsanlagen sollen den Verkehrsfluss sicher und in Abhängigkeit von den aktuellen Verkehrsverhältnissen steuern.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart im Jahr 2012 die Planung der Verkehrsbeeinflussungsanlage. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein Baukosten von 1,7 Mio. Euro nicht berücksichtigt hatte. Auch verwendete die Straßenbauverwaltung für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung veraltete Daten über Unfälle und Staus in dem Autobahnabschnitt.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes überprüfte die Straßenbauverwaltung ihre Berechnungen und kam zu dem Ergebnis, dass eine Verkehrsbeeinflussungsanlage

auf der A 1 im Raum Lübeck nicht notwendig ist, da sie den Verkehrsablauf nicht verbessert.

43 Kontrollprüfung des Umbaus einer Kreuzung führt zu Erstattung von 420 000 Euro an den Bund

Eine Kontrollprüfung des Bundesrechnungshofes hat dazu geführt, dass die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen dem Bund 420 000 Euro erstattet hat. Die Straßenbauverwaltung hatte das Land und die Stadt nicht vollständig und zu spät an den Kosten für den Umbau einer Kreuzung beteiligt.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen baute eine Kreuzung der Bundesstraße B 239 in der Stadt Detmold für 800 000 Euro um. Die Kreuzung verknüpft eine Landesstraße und eine Gemeindestraße mit der Bundesstraße. Wie die Kosten für die Kreuzung aufzuteilen sind, regelt das Bundesfernstraßengesetz. Bereits im Jahr 2008 hatte der Bundesrechnungshof die Straßenbauverwaltung auf Mängel bei der Abrechnung des Kreuzungsumbaus hingewiesen. Er hatte festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung entgegen dem Bundesfernstraßengesetz die Stadt und das Land nicht an den Kosten beteiligt hatte. Die Straßenbauverwaltung sagte seinerzeit zu, dies nachzuholen.

Im Jahr 2011 untersuchte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart in einer Kontrollprüfung die Zusage der Straßenbauverwaltung. Dabei stellte er fest, dass die Straßenbauverwaltung Kosten für eine Lichtsignalanlage und die Umsatzsteuer nicht abgerechnet hatte. Auch forderte sie die Beteiligung der Stadt erst nach über einem Jahr ein. Der Bundesrechnungshof hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, die fehlerhafte Abrechnung zu korrigieren und dem Bund die zu viel gezahlten Beträge zu erstatten.

Die Straßenbauverwaltung ist der Aufforderung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat dem Bund 420 000 Euro erstattet.

44 Optimierter Bau des Kramertunnels: Millionen gespart und Sicherheitsrisiken reduziert

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes haben das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern zunächst nur den Rettungstollen für den Kramertunnel bei Garmisch-Partenkirchen erstellen lassen. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse über die schwierigen geologischen und hydrologischen Verhältnisse des Kramermassivs nutzt sie nun, um die Bauweise des Hauptstollens festzulegen. Dadurch spart sie Kosten von mehreren Millionen Euro und reduziert die Sicherheitsrisiken.

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Straßenbauverwaltung) plant im Auftrag des Bundesverkehrsmini-

nisteriums die Ortsumgehung Garmisch-Partenkirchen. Sie wird westlich des Ortes durch einen 3,6 km langen Tunnel unter dem Kramermassiv entlanggeführt. Der Kramertunnel soll aus einem einröhrigen Hauptstollen und einem befahrbaren Rettungstollen bestehen. Die Straßenbauverwaltung plante, die Arbeiten für beide Stollen gemeinsam auszuschreiben. Sie wollte zunächst mit dem Bau des Rettungstollens beginnen. Vier Monate später sollten bereits die Bauarbeiten für den Hauptstollen starten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart das Bauvorhaben. Er stellte fest, dass der Straßenbauverwaltung die geologischen und hydrologischen Verhältnisse wegen des unzugänglichen Gebirges nicht für die gesamte Tunnelstrecke bekannt waren. Der Bundesrechnungshof hielt es für wahrscheinlich, dass geologische Störzonen, Lockergesteinschichten oder Grundwasser die Bauarbeiten behindern und die Tunnelbauer gefährden. Diese Umstände hätte die Straßenbauverwaltung weder bei der Ausschreibung der Bauleistungen für den Hauptstollen noch bei der Wahl der Bauweise berücksichtigen können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, zunächst nur den Bau des Rettungstollens auszuschreiben. Die beim Bau gewonnenen Kenntnisse über die geologischen und hydrologischen Verhältnisse sollte die Straßenbauverwaltung nutzen, um die Bauweise für den Hauptstollen festzulegen und die Baukosten dafür detailliert zu ermitteln.

Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung sind der Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Dadurch konnten Kosten in Millionenhöhe eingespart und das Sicherheitsrisiko reduziert werden.

45 Überladene Baustofftransporte: Straßenbauverwaltungen werden stärker auf Einhaltung der Gewichtsgrenzen achten

Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Straßenbauverwaltungen der Länder dazu veranlasst, stärker darauf zu achten, dass Transportfahrzeuge auf Baustellen der Bundesfernstraßen die vorgeschriebenen Gewichtsgrenzen einhalten. Damit können unnötige Kosten für das Beseitigen der Schäden an Bundesfernstraßen durch Überladungen vermieden werden. Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt auf die negativen Auswirkungen überladener Baustofftransporte hingewiesen.

Die auf Straßenbaustellen benötigten Baustoffe werden in der Regel mit Lkws oder Sattelzügen transportiert. Dabei darf das zulässige Gesamtgewicht 40 Tonnen grundsätzlich nicht übersteigen.

Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt festgestellt, dass Transportfahrzeuge auf Baustellen der Straßenbauverwaltungen das zulässige Gesamtgewicht überschritten. Einzelne Liefer- und Wiegescheine wiesen Gesamtge-

wichte von bis zu 58 Tonnen aus. Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass überladene Baustofftransporte erhebliche Schäden an Straßen und Brücken verursachen. Er empfahl, dass die Straßenbauverwaltungen stärker gegen überladene Baustofftransporte vorgehen.

Das Bundesverkehrsministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Straßenbauverwaltungen der Länder in einem Rundschreiben aufgefordert, künftig im Bauvertrag klarzustellen, dass Transportfahrzeuge nicht mehr wiegen dürfen als zulässig und festgestellte Überladungen als Ordnungswidrigkeiten angezeigt werden.

46 Verwaltungskosten zu hoch berechnet: Bund erhält vom Freistaat Sachsen 0,6 Mio. Euro zurück

Das Bundesbauministerium ist einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat 0,6 Mio. Euro zu viel gezahlter Entschädigung vom Freistaat Sachsen zurückgefordert. Auch will das Bundesbauministerium der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen und aus Gründen der Rechtsklarheit mit den Ländern vereinbaren, dass weder Bund noch Länder sich bei der Entschädigung für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes auf eine bereits eingetretene Verjährung berufen.

Der Bund zahlte an ein Land für die Durchführung der Bauaufgaben des Bundes 0,6 Mio. Euro zu viel. Nachdem der Bundesrechnungshof die Überzahlung festgestellt hatte, verrechnete der Bund seine Forderung gegen das Land mit Entschädigungsforderungen des Landes. Das Land widersprach der Verrechnung, weil nach seiner Auffassung die Forderung des Bundes bereits verjährt war. Das Bundesbauministerium wies die Einrede der Verjährung zurück. Es war der Auffassung, die Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Verjährung fänden keine Anwendung. Die Parteien des Abkommens stünden sich „nicht wie selbstständige Rechtssubjekte im allgemeinen Rechtsverkehr gegenüber“.

Das Bundesbauministerium hält an der Verrechnung der Rückforderung fest. Es hat auch die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, aus Gründen der Rechtsklarheit künftig mit den Ländern darüber zu verhandeln, gegenseitig auf die Einrede der Verjährung zu verzichten.

47 Wasser- und Schifffahrtsdirektionen verbessern Vertragsmanagement

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes werden die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest Beschaffungsverträge in ihren Zuständigkeitsbereichen besser gestalten und abwickeln. Dazu lassen sie das Fachpersonal verstärkt schulen und intensivieren ihre Fachaufsicht. Unnötige Mehrausgaben für den Bund lassen sich auf diese Weise vermeiden.

Die Wasser- und Schifffahrtsämter (WSÄ) vergeben zahlreiche öffentliche Aufträge, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Beispiele für solche Aufträge sind die Instandsetzung von Schiffen oder die Lieferung von Steinen für den Wasserbau. Viele der von den geprüften WSÄ abgeschlossenen Verträge waren lückenhaft. Beispielsweise waren notwendige Vertragsbestimmungen zu Inhalt und Abnahme von Leistungen ungenau oder fehlten ganz. Fristen für Gewährleistungsansprüche überwachten die WSÄ nur selten. Bei fast jedem zweiten geprüften Vertrag erweiterten sie nachträglich das Auftragsvolumen. Dies führte zu hohen Mehrausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat die Defizite darauf zurückgeführt, dass die WSÄ die Verträge nicht sorgfältig gestalteten und abwickelten. Ferner hat er die Fachaufsicht der Wasser- und Schifffahrsdirektionen (Direktionen) über die WSÄ für nicht ausreichend gehalten. Der Bundesrechnungshof hat die Direktionen aufgefordert, das Vertragsmanagement deutlich zu verbessern.

Die Direktionen haben zugesagt, das Schulungsprogramm zu Vergabe und Vertragsmanagement deutlich zu verstärken. Außerdem prüfen sie organisatorische Verbesserungen, z. B. die verbindliche Nutzung zentraler Überwachungslisten für Abnahmen und Gewährleistungsfristen.

48 Wasser- und Schifffahrtsdirektion sorgt für wirtschaftlichen Einkauf von Schutzausrüstung

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost dafür gesorgt, dass ihre nachgeordneten Dienststellen Schutzausrüstungen für ihre Beschäftigten nicht länger mit zahlreichen Einzelaufträgen beschaffen. Stattdessen wird sie künftig diesen Bedarf wirtschaftlich über zentrale Rahmenvereinbarungen decken.

Die Beschäftigten der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) benötigen im Dienst Ausrüstung zum Schutz vor Gefahren für ihre Sicherheit oder Gesundheit. Hierzu gehören z. B. Arbeits- und Schnittschutzbekleidung, Rettungswesten und Sicherheitsschuhe. Nach einem Konzept des Bundesverkehrsministeriums soll die WSV ihren Ausrüstungsbedarf grundsätzlich über zentrale Beschaffungsstellen des Bundes decken, weil dies im Regelfall wirtschaftlich ist.

In den Jahren 2008 bis 2011 kauften die Dienststellen gleichartige Schutzausrüstungen mit 2 600 Einzelaufträgen zumeist ohne öffentliche Ausschreibung. Sie meldeten ihren Bedarf weder den zentralen Beschaffungsstellen, noch nutzten sie deren Rahmenvereinbarungen.

Der Bundesrechnungshof hat den unwirtschaftlichen dezentralen Einkauf ebenso kritisiert wie den mangelnden Wettbewerb bei den meisten Einzelaufträgen. Er hat gefordert, die Beschaffungen effizient zu gestalten und das Konzept des Bundesverkehrsministeriums zu beachten.

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost hat die Forderung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Insbesondere hat sie die Dienststellen angewiesen, ihren Bedarf an Schutzausrüstungen künftig grundsätzlich über Rahmenvereinbarungen zu decken und die technischen Voraussetzungen für einen zentralen elektronischen Einkauf geschaffen.

49 Eisenbahn-Bundesamt fordert 2,7 Mio. Euro vereinbarungswidrig eingesetzte Bundesmittel zurück

Das Eisenbahn-Bundesamt hat aufgrund von Feststellungen des Bundesrechnungshofes insgesamt 2,7 Mio. Euro von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert. Diese hatten Bundesmittel vereinbarungswidrig und unwirtschaftlich verwendet.

Der Bund finanziert den Neu- und Ausbau sowie Ersatzinvestitionen in seine Schienenwege. Zahlungsgrundlage sind projektbezogene Finanzierungsvereinbarungen mit Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (Unternehmen). Diese verpflichten sich, die erhaltenen Bundesmittel wirtschaftlich und zweckentsprechend einzusetzen. Verwenden die Unternehmen die Bundesmittel nicht vereinbarungsgemäß, haben sie die Mittel zurückzuzahlen.

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Unternehmen die Bundesmittel verwendet haben. Dabei stellte er u. a. fest, dass die Unternehmen aus diesen Mitteln Leistungen doppelt abgerechnet, eigene Planungs- und Baufehler finanziert und nicht benötigtes Material beschafft haben. Der Bundesrechnungshof hat das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) darauf aufmerksam gemacht und es aufgefordert, die vereinbarungswidrig verwendeten Bundesmittel zurückzufordern.

Das Bundesamt ist den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nachgegangen. Es hat die Unternehmen aufgefordert, insgesamt 2,7 Mio. Euro zurückzuzahlen. Davon haben die Unternehmen bereits 1,5 Mio. Euro erstattet.

Bundesministerium der Verteidigung

50 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 2012 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 33,5 Mrd. Euro. Das entsprach 10,9 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2014 sind Verteidigungsausgaben von 32,8 Mrd. Euro und damit 11,1 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts vorgesehen.

Einzelplan 14 – Bundesministerium der Verteidigung

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	33 505,8	33 258,1	32 835,7
Einnahmen des Einzelplans	642,4	323,3	292,1
Verpflichtungs- ermächtigungen	4 993,0	8 050,4	4 329,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	268 629	281 479	275 540

Die Darstellung der Entwicklung des Einzelplans 14 geht insbesondere auf folgende Schwerpunkte ein:

- Im Haushaltsjahr 2012 waren im Einzelplan 14 Verpflichtungsermächtigungen von 8,9 Mrd. Euro veranschlagt. Tatsächlich nahm das Bundesverteidigungsministerium 5 Mrd. Euro in Anspruch. Der Ausnutzungsgrad betrug somit 55,8 %. Noch im Vorjahr betrug er lediglich 18,2 %. Der Bundesrechnungshof kritisierte diese vergleichsweise niedrige Quote im Einzelplan 14. Er wies darauf hin, dass ein niedriger Ausnutzungsgrad auf die Veranschlagung von nicht etatreifen Verpflichtungsermächtigungen zurückzuführen sein könnte. Den nunmehr deutlich höheren Ausnutzungsgrad bewertet der Bundesrechnungshof als einen Schritt in die richtige Richtung.
- Für das Jahr 2014 sind im Einzelplan 14 Personalausgaben von 10,5 Mrd. Euro vorgesehen. Im Zuge der Strukturreform will die Bundeswehr ihren Personalbestand um etwa 23 300 zivile und militärische Beschäftigte reduzieren und der neuen Struktur anpassen. Hierfür nutzt sie unterschiedliche Instrumente. So stellt sie beispielsweise in einigen Bereichen zeitlich befristet weniger neues Personal ein, als erforderlich wäre, um ausscheidendes Personal vollständig zu ersetzen. Mit einem befristeten Reformbegleitprogramm will sie den Personalbestand schnell und sozialverträglich anpassen sowie die Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr steigern.
- Seit dem Jahr 1991 reduzierte die Bundeswehr den Bestand an Luftfahrzeugen, Landfahrzeugen sowie Schiffen und Booten um mehr als 60 %. Gleichwohl führte dies nicht zu niedrigeren Ausgaben für die Materialerhaltung. So gab die Bundeswehr hierfür z. B. im Jahr 2012 insgesamt 2,7 Mrd. Euro aus. Dies waren 432,9 Mio. Euro mehr als im Jahr 2007. Bis zum Jahr 2017 sollen die Ausgaben um weitere 317,5 Mio. Euro auf 3,1 Mrd. Euro ansteigen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Gründen für die gegenläufige Entwicklung bei den Beständen und den Ausgaben für die Materialerhaltung verstärkt nachzu-

gehen. Weil die Bundeswehr ihre Bestände im Zuge der Strukturreform weiter reduzieren will, sollte das Bundesverteidigungsministerium zudem Einsparziele für die Materialerhaltung formulieren.

- Die Bundeswehr kooperiert in sogenannten Betreibermodellen mit Industrieunternehmen, um Aufgaben besser zu erfüllen. Für das Jahr 2014 sind Ausgaben für Betreibermodelle von 1,6 Mrd. Euro vorgesehen. Das Bundesverteidigungsministerium ist berechtigt, einige Betreibermodelle in den Jahren 2013 bis 2016 zu beenden. Derzeit prüft es, wie es die von den Industrieunternehmen erbrachten Leistungen künftig bereitstellen lässt.

51 Bundeswehr kauft für 3,5 Mio. Euro ungeeignete Ökostrom-Zertifikate

Die Bundeswehr hat für 3,5 Mio. Euro Ökostrom-Zertifikate erworben, die nicht geeignet waren, den Ökostrom-Anteil in ihren Liegenschaften zu erhöhen. Die Zertifikate dienten lediglich dazu, den verbrauchten konventionellen Strom als Ökostrom zu deklarieren. Der Erwerb der Zertifikate trug nicht dazu bei, die Klimaschutzziele der Bundesregierung zu erreichen.

Mit Ökostrom-Zertifikaten können Energieerzeuger den ideellen Mehrwert ihres Ökostroms getrennt vom physischen Strom vermarkten. Kauft ein Kunde Ökostrom-Zertifikate, so kann er z. B. Atom- oder Kohlestrom als Ökostrom deklarieren.

In den Jahren 2010 bis 2012 beschaffte die Bundeswehr für 3,5 Mio. Euro Ökostrom-Zertifikate. Sie wollte damit den Ökostrom-Anteil in ihren Liegenschaften erhöhen und die Bundesregierung beim Erreichen der Klimaschutzziele unterstützen. Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt hielten Ökostrom-Zertifikate als Nachweis für die Einhaltung von Umweltauflagen für nicht geeignet. Sie rieten öffentlichen Auftraggebern daher davon ab, Ökostrom-Zertifikate zu beschaffen. Dennoch erwarben drei Dienststellen der Bundeswehr Ökostrom-Zertifikate. Eine Dienststelle kaufte dabei so viele Ökostrom-Zertifikate, dass sie rechnerisch mehr Ökostrom ausweisen konnte, als tatsächlich an Strom verbraucht wurde. Die von der Bundeswehr beschafften Ökostrom-Zertifikate bezogen sich fast ausschließlich auf Ökostrom aus bestehenden Wasserkraftwerken in Norwegen. Von dort fließt kein Strom in das deutsche Stromnetz. Der tatsächliche Ökostrom-Anteil in den Liegenschaften der Bundeswehr stieg daher nicht. Der Erwerb der Zertifikate war damit wirkungslos. Überdies war der Bezug von Ökostrom-Zertifikaten für 100 % des verbrauchten Stroms unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht zu rechtfertigen, da es sich bei 30 % des verbrauchten Stroms bereits um Ökostrom handelte.

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Schwächen der Ökostrom-Zertifikate zwar eingeräumt. Gleichwohl hat es angekündigt, diese weiterhin zu beschaffen. Dabei hat es darauf verwiesen, dass es die Sichtweise von Bun-

desumweltministerium und Umweltbundesamt hinsichtlich der Förderung von Ökostrom nicht teile.

Die Einlassungen des Bundesverteidigungsministeriums haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. So kann er nicht erkennen, warum die Hinweise von Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt zur Beschaffung von Ökostrom für die Bundeswehr nicht gelten sollen. Für besonders bedenklich hält er, dass das Bundesverteidigungsministerium die Schwächen der Ökostrom-Zertifikate zwar einräumt, diese aber weiterhin erwerben möchte. Das Bundesverteidigungsministerium hat Haushaltsmittel in Millionenhöhe für eine wirkungslose Maßnahme ausgegeben.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium künftig auf den Erwerb von Ökostrom-Zertifikaten oder vergleichbaren Instrumenten verzichtet und die Hinweise des Bundesumweltministeriums für eine wirtschaftliche Beschaffung von Ökostrom berücksichtigt.

52 Bundeswehr kann den Verbleib von verliehenem Material nicht lückenlos nachweisen

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten 20 Jahren wiederholt beanstandet, dass die Bundeswehr keinen Überblick über verliehenes Wehrmaterial hat. Auch im Jahr 2012 konnte sie nicht nachweisen, wo Wehrmaterial im Wert von 92 Mio. Euro verblieben ist. Buchungsdifferenzen konnte die Bundeswehr selbst mit Unterstützung von zusätzlichem Fachpersonal nicht mehr lückenlos aufklären. Sie ist nach jahrelanger Recherche und Aufarbeitung gezwungen, die Millionenwerte pauschal auszubuchen.

Die Bundeswehr übergibt befristet Wehrmaterial zu Erprobungs-, Entwicklungs- und Forschungszwecken sowohl an wissenschaftliche Einrichtungen als auch an zivile Rüstungsunternehmen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 1993 und im Jahr 2006 beanstandet, dass die Bundeswehr keinen Überblick über ihr verliehenes Wehrmaterial hatte. Im Jahr 2012 prüfte der Bundesrechnungshof erneut mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München, wie die Bundeswehr die Nachweisführung organisiert. Er stellte fest, dass die Bundeswehr zwar inzwischen eine Nachweisstelle eingerichtet hatte, diese aber mit ungeeigneten Verfahren und zu wenig Personal arbeitete. Darüber hinaus wies er die Bundeswehr darauf hin, dass ihr der Überblick über noch mehr Wehrmaterial fehlte, als ihr bis dahin bekannt war.

Erst durch die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr ihre Anstrengungen bei der Aufarbeitung der Nachweisdefizite intensiviert. Trotz umfangreicher Recherchen konnte die Nachweisstelle Wehrmaterial im Wert von 92 Mio. Euro nicht mehr zuordnen. Das Bundesverteidigungsministerium beabsichtigt nun ein formelles Verfahren analog zur Schadensbearbeitung an-

zuwenden. Auf diese Weise will sie die Nachweisführung um den Betrag von 92 Mio. Euro pauschal bereinigen, ohne klären zu können, ob im Einzelfall ein Schaden entstanden ist und wer ihn verursacht hat. Seit nunmehr 20 Jahren gelingt es der Bundeswehr trotz aller Ankündigungen nicht, den Verbleib von verliehenem Wehrmaterial lückenlos nachzuweisen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Bundeswehr künftig verliehenes Material von Anfang an ordnungsgemäß nachweist und überwacht. Hierzu bedarf es einer verlässlichen Verfahrensregelung und eines geeigneten IT-Verfahrens, wie es die Bundeswehr seit Jahren ankündigt. Anders kann die Bundeswehr Vermögensschäden nicht ausschließen.

53 Bundeswehr hat bis heute keine moderne Materialverfolgung im Einsatz

Seit den 1990er-Jahren hat die Bundeswehr wiederholt versucht, ein wirksames Materialverfolgungssystem einzuführen, bislang ohne Erfolg. 5 Mio. Euro hat sie zuletzt in ein eigenständiges IT-System für den Afghanistaneinsatz investiert, das sich als nicht praktikabel herausstellte. Für über 8 Mio. Euro will sie nun einen zivilen Betreiber nur mit der Überwachung des Materialrückflusses aus Afghanistan beauftragen. Die Effizienz der Materialbewirtschaftung der Bundeswehr bleibt trotzdem weiter eingeschränkt.

Die Bundeswehr muss zur Erfüllung ihres Auftrags Material weltweit bewegen und verfolgen. Ein System zur Materialverfolgung soll dabei den Materialfluss von der Übernahme bis zum Verbrauch oder der Aussonderung elektronisch abbilden. Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass die Bundeswehr insbesondere bei Auslandseinsätzen die notwendige Transparenz beim Transport von Material nicht sicherstellen konnte. Zuletzt prüfte er im Jahr 2012 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Materialverfolgung der Bundeswehr.

Im Jahr 2000 hatte die Bundeswehr entschieden, ihre betriebswirtschaftliche Standardsoftware (SASPF) auch für ihre Materialbewirtschaftung einzuführen. Seitdem stattet sie ausgewählte logistische Dienststellen im Inland mit entsprechenden Systemen aus. Diese unterstützen bislang jedoch lediglich die Depotverwaltung. Versand- und Transportwege bilden sie nicht ab.

Für die Materialversorgung der Auslandskontingente in Afghanistan beschaffte die Bundeswehr im Jahr 2004 für 5 Mio. Euro ein Materialverfolgungssystem. Dabei beteiligte sie sich nicht an dem Verfahren anderer NATO-Mitgliedstaaten. Die Bundeswehr wollte das System später in SASPF integrieren. Die hierfür eingeplanten Haushaltsmittel von mehr als 12 Mio. Euro gab sie für andere Teilprojekte aus. Da weitere Investitionen nötig gewesen wären, entschied die Bundeswehr, das System ab dem Jahr 2011 nicht mehr zu nutzen. Für die Materialrückführung

aus dem Afghanistaneinsatz will sie sich nun von einem gewerblichen Dienstleister unterstützen lassen. Für insgesamt 8 Mio. Euro soll dieser mit seiner eigenen Technik die Materialverfolgung von etwa 4 800 Containern und 1 200 Fahrzeugen nach Deutschland sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof hat die bisherigen Schritte der Bundeswehr zur Verbesserung ihrer Materialverfolgung als unkoordiniert und unzureichend bewertet. Er hält es für dringend geboten, dass die Bundeswehr schnellstmöglich ein Materialverfolgungssystem in SASPF integriert. Sonderlösungen ohne Einbindung in das logistische System der Bundeswehr hält der Bundesrechnungshof für unwirtschaftlich. Erst durch eine integrierte Materialbewirtschaftung sind die Investitionen langfristig von Vorteil.

54 Bundesverteidigungsministerium finanziert Projekte der Bekleidungsgesellschaft mit 5 Mio. Euro ohne rechtliche Grundlage

Das Bundesverteidigungsministerium hat mehrere technische Projekte der Bekleidungsgesellschaft – sie stattet die Truppe z. B. mit Uniformen aus – mit insgesamt 5 Mio. Euro finanziert. Hierfür gab es keine rechtliche Grundlage. Das Bundesverteidigungsministerium kann zudem nicht ausschließen, dass es für ein Projekt mehr zahlte, als es kostete. Der Forderung des Bundesrechnungshofes, die Umstände der Finanzierung aufzuklären, kommt es nicht nach.

Das Bundesverteidigungsministerium hält für den Bund 25,1 % der Anteile der im Jahr 2002 zusammen mit zwei privaten Unternehmen gegründeten LH Bekleidungsgesellschaft mbH (Bekleidungsgesellschaft). Neben den Kosten für den Kauf der Bekleidung finanziert die Bundeswehr als alleiniger Kunde der Bekleidungsgesellschaft auch deren weiteren Aufwand. Hierzu vereinbarten die Bundeswehr und die Bekleidungsgesellschaft jährlich einen Festpreis.

Im Dezember 2011 zahlte die Bundeswehr der Bekleidungsgesellschaft 4,13 Mio. Euro für ein neues IT-System. Das Fachreferat des Bundesverteidigungsministeriums veranlasste die Zahlung innerhalb weniger Tage auf der Grundlage eines unzureichenden Projektantrags und ohne ausreichende zahlungsbegründende Unterlagen. Das IT-System wollte die Bekleidungsgesellschaft erst im Jahr 2013 in Betrieb nehmen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes war diese Vorleistung unzulässig. Auch gab es für die Finanzierung keine rechtliche Grundlage. Die Entscheidung ist schlecht dokumentiert und das Bundesverteidigungsministerium kann nicht ausschließen, dass die Bekleidungsgesellschaft Kosten des IT-Systems auch in den Festpreis einkalkuliert hat. In diesem Fall hätte die Bundeswehr für das IT-System mehr gezahlt als es kostete.

Für das Geschäftsjahr 2009 bot die Bekleidungsgesellschaft der Bundeswehr eine Gutschrift über 913 000 Euro an. Das zuständige Referat des Bundesverteidigungsministeriums veranlasste, dass die Bekleidungsgesellschaft den überwiegenden Teil der Gutschrift „am Bundeshaushalt vorbei“ mit Ausgaben für technische Änderungen an zwei Hochregallagern verrechnete. Dieser Verstoß gegen Haushaltsrecht wiegt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes besonders schwer, weil dem Referat die Finanzierung der Maßnahmen aus dem Bundeshaushalt im ministeriellen Entscheidungsprozess zuvor nicht gestattet worden war.

Der Forderung des Bundesrechnungshofes, alle Entscheidungen zur Finanzierung der Projekte aufzuarbeiten und rechtlich umfassend zu würdigen, ist das Bundesverteidigungsministerium nicht nachgekommen.

55 Ausgaben für den Auslandsverwendungszuschlag lassen sich nicht ausreichend kontrollieren

Bedienstete der Bundeswehr erhalten während ihrer Verwendung im Ausland, beispielsweise in Afghanistan, zusätzlich zu ihren Inlandsdienstbezügen Auslandsverwendungszuschläge. Wegen Mängeln in der Aktenführung lassen sich derzeit weder die Qualität der Bearbeitung noch die Höhe der Auszahlungen angemessen kontrollieren. Über- oder Unterzahlungen bleiben daher auf Dauer unentdeckt.

Bedienstete der Bundeswehr, die im Ausland bei einer humanitären oder unterstützenden Maßnahme eingesetzt werden, erhalten Auslandsverwendungszuschläge (AVZ) nach dem Bundesbesoldungsgesetz. Je nach Belastung vor Ort wird eine von sechs verschiedenen Stufen mit Tagessätzen von 30 bis 110 Euro steuerfrei gewährt. Der Bundesrechnungshof beabsichtigte, die Zahlungen der AVZ an 20 000 Bedienstete in Höhe von jährlich 180 Mio. Euro mittels einer Auswahl an Zahlfällen zu prüfen. Die Bundeswehr führte die entsprechenden Akten nicht ordnungsgemäß. Sie konnte Unterlagen zu Zahlungen der AVZ nur mit erheblichem Arbeitsaufwand zur Verfügung stellen. Deshalb musste der Bundesrechnungshof den Umfang seiner Prüfung soweit einschränken, dass er die Qualität der Bearbeitung der AVZ durch die Bundeswehr im Ausland nicht sicher beurteilen kann. Er prüfte die Berechnung der AVZ auch im Inland. Bei einer Dienststelle waren 30 % der Fälle fehlerhaft. Soldatinnen und Soldaten wurden häufig unter- oder überzahlt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium alsbald wirksame Ausgabenkontrollen zu den AVZ und eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherstellt. Nur so können das Bundesverteidigungsministerium und die zuständigen Behörden seines Geschäftsereichs ihre Fachaufsicht ausüben und dafür sorgen, dass die AVZ ordnungsgemäß gezahlt werden.

56 Bundeswehr zahlt Gehälter an neu eingestellte Soldatinnen und Soldaten fehlerhaft

Die Bundeswehr hat die Gehaltszahlungen an ihre neu eingestellten Soldatinnen und Soldaten unzureichend kontrolliert. 2 000 Soldatinnen und Soldaten erhielten ihre Gehälter in falscher Höhe. Das neue IT-Verfahren zur Berechnung und Zahlung der Gehälter bietet nicht die technischen Voraussetzungen, um zutreffende Gehaltszahlungen zu gewährleisten. Deshalb sollte das Bundesverteidigungsministerium das IT-Verfahren um Kontrollfunktionen ergänzen und eine elektronische Besoldungsakte einführen.

Aufgrund von Prüfungserkenntnissen hatte der Bundesrechnungshof dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, die Gehaltszahlungen zu kontrollieren. Das Bundesverteidigungsministerium stellte daraufhin fest, dass nahezu 2 000 Soldatinnen und Soldaten überwiegend zu niedrige Gehälter erhalten hatten. Mit dem neuen IT-Verfahren zur Berechnung und Zahlung der Gehälter (SASPF) ist es nicht möglich, zentral und mit vertretbarem Aufwand die Zahlungen der Gehälter an die Soldatinnen und Soldaten zu kontrollieren. Die Besoldungsakten der Soldatinnen und Soldaten führt die Bundeswehr als Papierakten an verschiedenen Standorten. Deshalb ist es aufwendig die Zahlungen nachträglich manuell zu prüfen. Zusätzliche Kontrollfunktionen in SASPF und eine elektronische Besoldungsakte könnten diesen Mangel beheben. Diese hat die Bundeswehr aber aus finanziellen Erwägungen bisher nicht eingeführt.

Das Bundesverteidigungsministerium muss für zutreffende Gehaltszahlungen sorgen. Es sollte darauf hinwirken, dass auch in SASPF die Personalausgaben mit vertretbarem Aufwand geprüft werden können. Dazu sollte es SASPF um Kontrollfunktionen ergänzen und eine elektronische Besoldungsakte einführen.

Bundesministerium für Gesundheit

57 Entwicklung des Einzelplans 15

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

Die Ausgaben im Einzelplan 15 im Haushaltsjahr 2012 beliefen sich auf 14,5 Mrd. Euro und machten 4,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt aus.

Einzelplan 15 – Bundesministerium für Gesundheit

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
in Mio. Euro			
Ausgaben des Einzelplans	14 502,5	11 986,9	11 090,7
Einnahmen des Einzelplans	135,2	93,5	99,6
Verpflichtungs-ermächtigungen	95,9	42,6	49,4
Planstellen/Stellen			
Personal	2 537	2 035	2 020

- Mit 14 Mrd. Euro im Jahr 2012 macht der Zuschuss, mit dem der Bund pauschal Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen abgilt, 97 % der Ausgaben des Einzelplans aus. Er fließt mit den Mitgliedsbeiträgen der Versicherten an den vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds. Aus dem Gesundheitsfonds erhalten die Krankenkassen Zuweisungen für ihre Leistungs- und Verwaltungsausgaben. Für das Jahr 2013 wurde der Bundeszuschuss einmalig um 2,5 Mrd. Euro auf 11,5 Mrd. Euro verringert, im Jahr 2014 soll er nochmals auf 10,5 Mrd. Euro absinken. In den Folgejahren sieht die Finanzplanung des Bundes wieder einen Bundeszuschuss von 14 Mrd. Euro vor.
- Der Bundesrechnungshof prüft die Leistungs- und Verwaltungsausgaben der Krankenkassen. Mit Blick auf die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes, die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und Vorschläge des Bundesgesundheitsministeriums hat der Deutsche Bundestag gesetzliche Änderungen zur Vorlage und Genehmigung der Verträge von Krankenkassenverbänden, zur Genehmigung von Mietverträgen sowie zur Verbesserung von Krankenhausabrechnungen beschlossen. Außerdem hat der Bundesrechnungshof Kontrolldefizite und eine zu aufwendige Geschäftsführung beim ehemaligen IKK Bundesverband beanstandet.
- Nach einer gesetzlichen Neuregelung fördert das Bundesgesundheitsministerium ab dem Jahr 2014 rückwirkend für das Jahr 2013 den Abschluss privater Pflegevorsorge-Versicherungen für Mitglieder der gesetzlichen Pflegeversicherung. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 sind dafür 100 Mio. Euro eingestellt. Die Inanspruchnahme der Förderung und die Verwaltungskosten lassen sich noch nicht abschätzen.
- Mit Zuwendungen und Zuweisungen von 44 Mio. Euro unterstützte das Bundesgesundheitsministerium Einrichtungen, Verbände und einzelne Projekte im Gesundheitswesen sowie Forschungsinstitute der

Leibniz-Gemeinschaft. Für gesundheitliche Aufklärung und Prävention wurden 31 Mio. Euro und für Ressortforschung 22 Mio. Euro verwendet.

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

58 Gesundheitsfonds ohne aussagekräftigen und geprüften Jahresabschluss

Das Bundesversicherungsamt verwaltet seit dem Jahr 2009 den Gesundheitsfonds mit Ausgaben von bis zu 185 Mrd. Euro im Jahr 2012. Bisher hat es verspätet nur die Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 und 2010 vorgelegt. Diese sind wenig aussagekräftig, da sie keine Erläuterungen zur Finanz- und Liquiditätssituation des Gesundheitsfonds enthalten. Die Prüfung des Jahresabschlusses durch die Innenrevision des Bundesversicherungsamtes sollte durch eine unabhängige Prüfung abgelöst werden. Hierfür ist eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

Der Gesundheitsfonds hat bis zum 15. Mai des Folgejahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Anders als beim Jahresabschluss der Krankenkassen ist für diesen nicht vorgegeben, dass dazu ein Anhang mit Erläuterungen zur Finanz- und Liquiditätssituation gehört. Die Innenrevision des Bundesversicherungsamtes prüft den Jahresabschluss.

Das Bundesversicherungsamt stellte im Dezember 2011 den Jahresabschluss für das Jahr 2009 und im Juni 2013 für das Jahr 2010 fest. Für die Jahre 2011 und 2012 fehlen die Jahresabschlüsse bisher. Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, diese möglichst rasch zu erstellen und Jahresabschlüsse künftig termingerecht vorzulegen. Er hat darauf hingewiesen, dass die bisher vorliegenden Jahresabschlüsse wenig aussagekräftig sind. Es fehlen z. B. erläuternde Angaben zur Entwicklung der Liquidität sowie zu Risiken und Perspektiven. Zudem kann die Prüfung durch die Innenrevision eine unabhängige Prüfung nicht ersetzen.

Das Bundesgesundheitsministerium hat mitgeteilt, es plane eine Neuregelung, mit der die Aufstellung des Jahresabschlusses beschleunigt werden soll. Es hat eingeräumt, dass ein erläuternder Anhang die Bewertung des Jahresabschlusses erleichtern könnte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftige Jahresabschlüsse des Gesundheitsfonds um die wichtigen Informationen zu Lage, Risiken und Perspektiven des Gesundheitsfonds zu ergänzen. Die Anforderungen, die bereits die Krankenkassen bei ihren Jahresabschlüssen erfüllen

müssen, sollten entsprechend auf den Jahresabschluss des Gesundheitsfonds übertragen werden. Auch hält der Bundesrechnungshof eine unabhängige Prüfung des Jahresabschlusses für erforderlich, um Interessenkollisionen auszuschließen. Zudem sollte ein Verfahren zur Entlastung des Bundesversicherungsamtes entwickelt werden. Das Bundesgesundheitsministerium ist aufgefordert, einen Vorschlag für entsprechende Regelungen zu erarbeiten.

59 Korruptionsprävention und Kontrolle bei der Verwendung von Fördermitteln verbessert

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes werden das Bundesgesundheitsministerium und das Land Hessen einem gemeinsam geförderten Forschungsinstitut wirksame Regeln zur Korruptionsprävention aufgeben. Außerdem vereinbarte das Bundesgesundheitsministerium mit dem Land, dass dieses die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel nach vorgegebenen Standards prüfen wird.

Gemeinsam mit dem Land Hessen fördert das Bundesgesundheitsministerium ein wissenschaftliches Forschungsinstitut, das neue Methoden der Krebs- und AIDS-Behandlung erprobt. Hierzu gewähren Bund und Land jeweils institutionelle Zuwendungen. Nach der Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und Land hat das Forschungsinstitut die hessischen Regelungen zur Korruptionsprävention anzuwenden; das Land hat die Verwendungsnachweise zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich die hessischen Regelungen zur Korruptionsprävention auf eine Verwaltungsvorschrift über die Annahme von Belohnungen und Geschenken beschränken. Zu anderen wichtigen Maßnahmen der Korruptionsprävention – die z. B. die Transparenz der Vergabeverfahren und eine Rotation von Beschäftigten in korruptionsgefährdeten Bereichen vorsehen – wurde das Forschungsinstitut nicht verpflichtet. Das Bundesgesundheitsministerium nahm dies hin; eigene Regelungen zur Korruptionsprävention legte es dem Forschungsinstitut nicht auf. Akzeptiert hatte das Bundesgesundheitsministerium zudem, dass das Land die Verwendungsnachweisprüfung von einem Wirtschaftsprüfer durchführen ließ, den das Forschungsinstitut beauftragt hatte.

Das Bundesgesundheitsministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Korruptionsprävention und die Verwendungsnachweisprüfung verbessert werden müssen. Bund und Land werden das Forschungsinstitut verpflichten, die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung zu beachten. Darin werden für alle wichtigen Handlungsfelder Maßnahmen zur Korruptionsprävention beschrieben. Außerdem haben sich das Bundesgesundheitsministerium und das Land auf die Bestimmungen zur Verwendungsnachweisprüfung verständigt, die für die Mitgliedseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft gelten. Bei der Verwendungsnachweisprüfung dieser Einrichtungen sind umfangreiche Standards zu beachten.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

60 Entwicklung des Einzelplans 16

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ist für die Umweltpolitik des Bundes federführend. Es gab im Jahr 2012 1,5 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2013 sind Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2014 1,8 Mrd. Euro vorgesehen.

Einzelplan 16 – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	1 490,4	1 644,1	1 818,2
Einnahmen des Einzelplans	312,6	326,5	326,3
Verpflichtungs- ermächtigungen	817,2	1 099,4	1 202,1
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 709	2 956	3 015

- Mit 503 Mio. Euro (34 % der Ausgaben des Einzelplans) kam der Förderung der erneuerbaren Energien im Jahr 2012 erneut die finanziell größte Bedeutung zu. Die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle lagen bei 351 Mio. Euro (24 %). Für den internationalen Klimaschutz setzte das Bundesministerium 108 Mio. Euro (7 %) ein.
- Die Verwaltungsausgaben (Behörden) einschließlich Versorgung erforderten mit 296 Mio. Euro einen Anteil von 20 % der Ausgaben. Diese sind nicht allein dem Bundesministerium, sondern auch dem Umweltbundesamt, dem Bundesamt für Naturschutz und dem Bundesamt für Strahlenschutz als dem Bundesministerium nachgeordnete Behörden zuzuordnen.
- Die Einnahmen des Einzelplans von 313 Mio. Euro im Jahr 2012 stammen zu 74 % aus Vorauszahlungen künftiger Benutzer von Endlagern. In den Jahren 2013 und 2014 sollen sich diese Vorauszahlungen um jeweils rund 60 Mio. Euro erhöhen und damit zu einer Steigerung der Gesamteinnahmen im Einzelplan 16 beitragen.
- Für die Jahre 2015 bis 2017 sieht der Finanzplan vor, das bisherige Ausgabenniveau von 1,8 Mrd. Euro um durchschnittlich 70 Mio. Euro pro Jahr zu reduzieren. Die Haushaltsplanung für künftige Jahre ist beim Einzelplan 16 mit zahlreichen finanziellen Risiken behaftet, die derzeit im Bundeshaushalt nicht abgebildet sind. Das größte Risiko besteht darin, die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle verlässlich abzuschätzen. So gehen die im Finanzplan jährlich weiterhin vorgesehenen 460 Mio. Euro für die Endlager nur auf eine grobe Schätzung zurück, u. a. weil dem

Bundesministerium belastbare Zahlen zu den Gesamtkosten der Endlagerprojekte nicht zur Verfügung stehen.

- Zum 1. Januar 2011 hat der Bund ein Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ errichtet. Dieses Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben, um eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sowie den Klimaschutz zu fördern. Mit dem Haushaltsentwurf 2014 sieht die Bundesregierung eine Umsetzung der Mittel des Sondervermögens für den internationalen Klima- und Umweltschutz in die Einzelpläne 16 und 23 vor. Für das Jahr 2014 sieht der Wirtschaftsplan des „Energie- und Klimafonds“ Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 2,8 Mrd. Euro vor. Davon soll das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Ausgaben von 344 Mio. Euro (22 %) und Verpflichtungsermächtigungen von 487 Mio. Euro (18 %) bewirtschaften.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

61 Entwicklung des Einzelplans 17

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist innerhalb der Bundesregierung für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend zuständig. Es finanziert dazu insbesondere gesetzliche Leistungen für die Familien und fördert Einrichtungen und Maßnahmen.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben sind dem Bundesministerium als Bundesoberbehörden unterstellt. Organisatorisch beim Bundesministerium angesiedelt ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Im Jahr 2012 lagen die Ausgaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei 7,3 Mrd. Euro, das entspricht 2,4 % der Gesamtausgaben des Bundes.

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

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	7 289,0	6 881,7	7 626,2
Einnahmen des Einzelplans	72,1	67,7	66,4
Verpflichtungs- ermächtigungen	444,4	553,6	542,8
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 260	1 268	1 247

Der Einzelplan 17 wird durch gesetzliche Leistungen geprägt. Wesentlichen Anteil daran haben die gesetzlichen Leistungen für die Familien. Dazu gehört beispielsweise das Elterngeld. Als weitere Leistung wurde ab dem 1. August 2013 das Betreuungsgeld eingeführt. Die gesetzlichen Leistungen hatten im Jahr 2012 mit 5,8 Mrd. Euro einen Anteil von 80 % an den Ausgaben des Einzelplans 17. Diese Ausgaben sollen im Jahr 2013 auf 6,0 Mrd. Euro und im Jahr 2014 auf 6,7 Mrd. Euro steigen.

Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben hat nach Aussetzung der Zivildienstpflicht seit dem 1. Juli 2011 zahlreiche neue Aufgaben übernommen. Es ist nunmehr u. a. für den Bundesfreiwilligendienst und die Förderung der pädagogischen Betreuung der Freiwilligen nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz zuständig. Zusätzlich übernahm es Aufgaben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Der Bundesrechnungshof begleitet diesen Prozess.

Das Bundesministerium fördert außerdem Einrichtungen und Maßnahmen, beispielsweise zur Sprachintegrationsförderung in Kindergärten oder zur Stärkung der Zivilgesellschaft.

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

62 Bürokratieabbau: Bundesfamilienministerium muss gesetzlichen Unterhaltsvorschuss zügig reformieren

Ein großer Beitrag zum Bürokratieabbau kann gelingen, wenn die verwaltungsaufwendige Anrechnung des gesetzlichen Unterhaltsvorschusses auf die Grundsicherung (sog. Hartz IV-Leistungen) entfällt. Dies würde den Gesamtleistungsanspruch alleinerziehender Elternteile und ihrer Kinder nicht berühren. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes muss das Bundesfamilienministerium die dazu notwendige Gesetzesänderung mit mehr Nachdruck vorbereiten. Die daraus folgende Verschiebung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen muss ausgeglichen werden.

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, z. B. für Lebensunterhalt und Unterkunft, sind gegenüber dem gesetzlichen Unterhaltsvorschuss nachrangig. Der gesetzliche Unterhaltsvorschuss wird auf die Grundsicherung als Einkommen angerechnet. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese Anrechnung unnötigen Verwaltungsaufwand verursacht. Er bezifferte die Personal- und

Sachkosten bei den Ländern und Kommunen auf 160 Mio. Euro im Jahr.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann ein großer Beitrag zum Bürokratieabbau gelingen, wenn die aufwendige Anrechnung des gesetzlichen Unterhaltsvorschusses auf die Grundsicherung entfällt. Gesetzlichen Unterhaltsvorschuss sollten nur noch Kinder erhalten, die keine Grundsicherung beziehen. Eine solche Lösung würde den Gesamtleistungsanspruch alleinerziehender Elternteile und ihrer Kinder nicht berühren.

Das Bundesfamilienministerium erkennt den hohen Verwaltungsaufwand bei den Ländern und Kommunen an. Nach eigenen Angaben erwäge es, den gesetzlichen Unterhaltsvorschuss mittel- bis langfristig zu reformieren.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes muss das Bundesfamilienministerium die Reform des gesetzlichen Unterhaltsvorschusses mit größerem Nachdruck verfolgen. Die daraus folgende Verschiebung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen muss ausgeglichen werden.

63 Einkommensermittlung beim Elterngeld vereinfacht

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat der Bundesgesetzgeber die Berechnung des Elterngeldes vereinfacht. Die Neuregelungen erleichtern es den Elterngeldstellen der Länder, das Einkommen der Berechtigten zu ermitteln und das vom Bund finanzierte Elterngeld zutreffend zu berechnen. Dies kann auch den Verwaltungsaufwand der Länder verringern.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes fest, dass die Elterngeldstellen in einem Drittel der geprüften Elterngeldfälle das Nettoeinkommen fehlerhaft ermittelt hatten. Die Ursache dafür sah der Bundesrechnungshof in den komplizierten Bestimmungen zur Einkommensermittlung. Die betriebswirtschaftlichen und steuerrechtlichen Kenntnisse der Beschäftigten in den Elterngeldstellen reichten häufig nicht aus, um das Nettoeinkommen zutreffend zu berechnen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfamilienministerium wiederholt empfohlen, die Berechnung des Elterngeldes gemeinsam mit den Ländern zu vereinfachen. Im Jahr 2012 hat der Gesetzgeber beschlossen, die Einkommensermittlung zu erleichtern. Bei Nichtselbstständigen berechnen die Elterngeldstellen das Nettoeinkommen der Berechtigten, indem sie vom Bruttoeinkommen Pauschalen für Sozialabgaben und Steuern abziehen. Selbstständige weisen ihre Einkünfte über den letzten Einkommensteuerbescheid vor der Geburt des Kindes nach. Der Bundesrechnungshof sieht in der Gesetzesänderung eine wesentliche Erleichterung für die Elterngeldstellen. Die Neuregelungen tragen zu einer rechtsfehlerfreien Ausführung des Elterngeldgesetzes und einer ordnungsgemäßen Verwendung von Bundesmitteln bei. Zudem können sie den Verwaltungsaufwand der Länder verringern.

Bundesverfassungsgericht

64 Entwicklung des Einzelplans 19

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Es wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Die Entscheidungen binden alle Gerichte, Behörden sowie die Verfassungsorgane von Bund und Ländern. Im Haushaltsjahr 2012 gab das Bundesverfassungsgericht 29,5 Mio. Euro aus. Dies entspricht einem Anteil von 0,01 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Einzelplan 19 – Bundesverfassungsgericht

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	29,5	45,1	39,3
Einnahmen des Einzelplans	0,5	0,04	0,04
Verpflichtungs-ermächtigungen	4,9	18,6	10,1
	Planstellen/Stellen		
Personal	161	170	172

- Der Einzelplan hat einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Ausgaben für Personal und Versorgung. Im Jahr 2012 waren das mehr als 72 % der Gesamtausgaben des Bundesverfassungsgerichts.
- Die Gebäude des Bundesverfassungsgerichts werden bis zum Jahr 2014 für insgesamt 46,7 Mio. Euro grundsanziert. Die Gesamtausgaben des Bundesverfassungsgerichts steigen daher in den Jahren 2012 bis 2014 deutlich gegenüber dem Jahr 2011.
- Ab dem Jahr 2014 will das Bundesverfassungsgericht seine Öffentlichkeitsarbeit ausbauen. Deutlich mehr Mittel hat es auch für internationale Kontakte sowie für Veröffentlichungen und Dokumentationen eingeplant.
- Angesichts steigender Belastungen durch immer mehr Verfassungsbeschwerden spricht sich das Bundesverfassungsgericht für eine gesetzliche „Mutwillensgebühr“ aus: Offensichtlich erfolglose Verfassungsbeschwerden sollen nur gegen eine angemessene Gebühr bearbeitet werden.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

65 Entwicklung des Einzelplans 23

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gab im Jahr 2012 6,3 Mrd. Euro aus:

Einzelplan 23 – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 346,0	6 296,4	6 282,8
Einnahmen des Einzelplans	605,1	559,6	587,1
Verpflichtungs-ermächtigungen	4 341,3	4 852,8	6 900,3
	Planstellen/Stellen		
Personal	591	734	723

- Auf die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit, unterteilt in Finanzielle und Technische Zusammenarbeit, entfielen 3,3 Mrd. Euro und damit wie im Vorjahr 53 % der eingesetzten Mittel.
- Auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisationen in der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit entfielen 724 Mio. Euro (11 % der Gesamtausgaben).
- In der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit beliefen sich die Beiträge an internationale Organisationen auf 2,2 Mrd. Euro (34 % der Gesamtausgaben).
- Die Verwaltungsausgaben im Jahr 2012 lagen bei 92 Mio. Euro (1 % der Gesamtausgaben).

Die Einnahmen von 605 Mio. Euro des Einzelplans im Jahr 2012 stammen weit überwiegend aus Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit.

Seit der Errichtung des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über zusätzliche Mittel für den internationalen Klima- und Umweltschutz verfügen können. Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens für das Jahr 2012 sah für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Ausgaben von 23 Mio. Euro vor, wovon es 14 Mio. Euro aus-

gab. Weil das Sondervermögen weniger Einnahmen erzielte als erwartet, durfte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung statt der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von 523 Mio. Euro nur 237 Mio. Euro nutzen. Die Bundesregierung beabsichtigt mit dem Haushaltsentwurf 2014, die Finanzierung der Projekte für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem Sondervermögen in den Bundeshaushalt umzusetzen.

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 2011 lag der Anteil bei 0,39 %. Nach vorläufiger Berechnung belief sich der Anteil für das Jahr 2012 auf 0,38 %.

66 Einnahmen von 20 Mio. Euro nicht an den Bund abgeführt und Vermögensrechnung um 86 Mio. Euro zu hoch

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat zugesichert, Einnahmen aus Beteiligungen und Darlehen an Unternehmen in Entwicklungsländern künftig ordnungsgemäß dem Bundeshaushalt zuzuführen. Außerdem will es Beteiligungen und Darlehensforderungen in Zukunft korrekt in der Vermögensrechnung des Bundes erfassen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beauftragte eine Gesellschaft, mit Haushaltsmitteln Beteiligungen an Unternehmen in Entwicklungsländern zu erwerben oder diesen Unternehmen Darlehen zu gewähren. Das Bundesministerium vereinbarte 20 Mio. Euro Erträge und Rückflüsse aus diesen Beteiligungen und Darlehen nicht im Bundeshaushalt, sondern verwendete sie erneut für entwicklungspolitische Zwecke. Eine haushaltsrechtliche Ermächtigung dafür lag nicht vor. Dem Deutschen Bundestag waren diese Mittel, die außerhalb des Bundeshaushalts für entwicklungspolitische Zwecke zur Verfügung standen, unbekannt. Er konnte daher nicht über ihre Verwendung entscheiden. In Unkenntnis dieser Mittel bewilligte er Haushaltsmittel für dieselben Zwecke.

Außerdem erfasste das Bundesministerium die Beteiligungen und Darlehensforderungen in der Vermögensrechnung des Bundes falsch. Ende 2012 enthielt die Vermögensrechnung Beteiligungen und Darlehen von 86 Mio. Euro, obwohl diese bereits verkauft oder getilgt waren.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

67 Entwicklung des Einzelplans 30

Im Jahr 2014 sind für das Bundesministerium für Bildung und Forschung 14 Mrd. Euro vorgesehen. Während der Gesamthaushalt gegenüber dem Jahr 2013 um 2,2 % zurückgehen soll, steigen die Ausgaben im Einzelplan 30

um 1,6 % an. Gegenüber dem Jahr 2011 ergibt sich eine Gesamtsteigerung des Einzelplans um 20,3 %.

Einzelplan 30 – Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	12 968,8	13 740,4	13 964,7
Einnahmen des Einzelplans	127,0	111,7	89,4
Verpflichtungsermächtigungen	4 524,7	5 547,2	4 563,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	873	916	920

- Der Haushaltsentwurf sieht eine sprunghafte Steigerung der Globalen Minderausgabe auf 410 Mio. Euro vor. Er beruht also auf der Annahme, dass das Bundesministerium im Haushaltsvollzug erheblich höhere Einsparungen erwirtschaften kann als bisher.
- Der Bundesrechnungshof hat im Vorjahr kritisiert, dass er den in der Finanzplanung unterstellten Ausgabenrückgang für das Jahr 2014 für wenig realistisch hielt. Dies hat sich bestätigt, da der Einzelplan 30 um 450 Mio. Euro über der früheren Finanzplanung der Bundesregierung liegen soll. Auch nach der aktuellen Finanzplanung sollen die Ausgaben für Bildung und Forschung in den nächsten Jahren sinken. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass sich auch diese Finanzplanung als nicht tragfähig erweisen wird.
- Mit mehr als 4 Mrd. Euro finanziert das Bundesministerium Wissenschaftseinrichtungen. Die Einrichtungen wurden in den vergangenen Jahren stark ausgebaut und hatten im Jahr 2012 bereits 90 000 Beschäftigte. Dieser hohe Personalbestand bringt erhebliche Verpflichtungen des Bundes für die Zukunft mit sich.
- Für die Förderung von Forschungsprojekten sind im Haushalt 2014 über 6 Mrd. Euro vorgesehen. Der Bundesrechnungshof stellt bereits seit Jahren Defizite bei der Kontrolle dieser Fördermittel fest. Er hält zusätzliche Anstrengungen des Bundesministeriums für notwendig, um den Mängeln abzuhelpen. Nach seiner Auffassung lässt sich die stark gestiegene Projektförderung im Einzelplan 30 nur rechtfertigen, wenn das Bundesministerium auch die Gewähr für eine gute Verwaltung dieser Mittel bieten kann.
- Der Bund hat sich verpflichtet, den Ländern bis zum Jahr 2019 jährlich 715 Mio. Euro als Ausgleich für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben Bildungsplanung und Hochschulbau zu zahlen. Der Bund hat die

Länder ab dem Jahr 2014 rechtlich nicht mehr verpflichtet, die Mittel im Bildungsbereich einzusetzen. Ungeachtet dessen würde die Bundesregierung es begrüßen, wenn die Länder die Mittel entsprechend verwenden. Der Bundesrechnungshof unterstützt dies. Denn der Haushalt für Bildung und Forschung darf nicht dazu herangezogen werden, allgemeine Ausgaben der Länder zu finanzieren.

- Seit dem Jahr 2010 fördert das Bundesministerium das Deutschlandstipendium. Wegen der geringen Anzahl von Stipendiaten entfielen in den Jahren 2010 bis 2012 nur knapp 60 % der eingesetzten Bundesmittel auf Stipendien und knapp 40 % auf den Durchführungsaufwand. Trotz des schleppenden Starts sieht die Finanzplanung für die Jahre 2013 bis 2017 insgesamt 275 Mio. Euro für das Programm vor.

68 Programmpauschalen für Hochschulen – Grenzen der Finanzierungskompetenz des Bundes beachten

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft gewährt bei der Forschungsförderung von Hochschulen Programmpauschalen, um deren Infrastruktur mitzufinanzieren. Der Bund trägt diese Pauschalen allein, obwohl die Deutsche Forschungsgemeinschaft anteilig von Bund und Ländern finanziert wird. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesforschungsministerium aufgefordert, die Programmpauschalen nur dann über das Jahr 2015 hinaus zu verlängern, wenn die Länder sich angemessen beteiligen. Auch sollte es belegen, dass die Höhe der Pauschale angemessen ist.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft fördert Projekte an Hochschulen, indem sie deren Personal- und Sachausgaben finanziert. Auf diese Ausgaben erhalten sie seit dem Jahr 2007 einen Zuschlag von 20 % als Programmpauschale. Sie dient zum Ausgleich für die Belastung der Infrastruktur der Hochschulen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Pauschalen anders als die übrige Förderung ausschließlich vom Bund finanziert werden. Dem Bundesforschungsministerium ist es weder bei den Verhandlungen zum Hochschulpakt bis zum Jahr 2010, noch bei der Verlängerung bis zum Jahr 2015 gelungen, einen Beitrag der Länder zu erreichen. Auch legte das Bundesforschungsministerium eine Pauschale von 20 % fest, ohne zu wissen, ob den Hochschulen überhaupt Nachteile entstehen, die der Bund in dieser Höhe ausgleichen darf.

Das Bundesforschungsministerium will für den Zeitraum ab dem Jahr 2016 erneut versuchen, einen Beitrag der Länder zu erreichen. Es habe dazu eine Absichtserklärung erwirkt, nach der die Länder das grundsätzliche Ziel einer Beteiligung akzeptieren würden. Zudem werde es eine Studie zur Höhe der Pauschale geben, die deren Auswirkungen auf die Hochschulinfrastruktur untersuchen solle.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Absichtserklärung der Länder keine eindeutige Finanzierungszusage. Er fordert das Bundesforschungsministerium auf, die weitere Verlängerung der Pauschale an eine angemessene Beteiligung der Länder zu knüpfen. Aus seiner Sicht kann es langfristig auch nicht im Interesse der Hochschulen sein, wenn die Länder sich teilweise aus ihrer Verantwortung für die Hochschulen zurückziehen und diese immer abhängiger von befristeten Transferleistungen des Bundes werden. Zur Höhe der Pauschale sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes repräsentative wirtschaftliche Daten notwendig, um die tatsächlichen zusätzlichen Belastungen der Infrastruktur festzustellen. Er fordert deshalb, die Studie so auszurichten, dass sie entsprechende Ergebnisse liefert.

69 Bundesforschungsministerium schließt Kontrolllücke bei der Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft

Das Bundesforschungsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Deutsche Forschungsgemeinschaft verpflichtet, Fördermittel des Bundes besser zu kontrollieren. Sie wird künftig 5 % der Förderfälle vertieft prüfen, in denen Hochschulen Mittel im Rahmen der Exzellenzinitiative erhalten. Zudem will sie die Überwachung auch in anderen Förderbereichen verbessern und Kontrolllücken schließen.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) führt die „Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung“ (Exzellenzinitiative) durch. Hierbei leitet sie Hochschulen jährlich knapp 400 Mio. Euro Bundesmittel weiter.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die DFG die Verwendung der Mittel nicht entsprechend den Vorgaben des Haushaltsrechts kontrollierte. Sie hätte diese insbesondere in einem Stichprobenverfahren vertieft prüfen müssen. Durch die Weiterleitung der Bundesmittel über die DFG ergab sich dadurch eine Lücke bei der Überwachung des Einsatzes öffentlicher Mittel.

Das Bundesforschungsministerium hat die DFG verpflichtet, die Kontrolle der Förderung zu verbessern. Sie wird 5 % der Förderfälle der Exzellenzinitiative vertieft prüfen. Dazu sind auch Prüfungen vor Ort bei Hochschulen vorgesehen. Zudem wird die DFG anlässlich der Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Exzellenzinitiative ein Konzept entwickeln, um in allen ihren Förderbereichen die Mittelüberwachung zu verbessern und Kontrolllücken zu schließen.

Das Bundesforschungsministerium hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Die eingeleiteten Maßnahmen sind geeignet, auch bei weitergeleiteten Bundesmitteln eine ausreichende Kontrolle zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, zu welchen Fortschritten das Verbesserungskonzept der DFG in der Praxis führt.

Bundesschuld

70 Entwicklung des Einzelplans 32

Im Jahr 2012 lagen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan bei 31,3 Mrd. Euro. Die Gesamteinnahmen betrugen 23,7 Mrd. Euro.

Einzelplan 32 – Bundesschuld

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	31 316	32 983	30 374
Einnahmen des Einzelplans	23 749	26 351	7 306

- Im Bundeshaushalt sind die Gesamtausgaben seit langem höher als die Einnahmen. Der Bund schließt diese Lücke im jährlichen Haushalt regelmäßig durch Kreditaufnahmen (Nettokreditaufnahme oder Neuverschuldung). Sie sind als Mittelzufluss auf der Einnahmenseite des Einzelplans 32 aufgeführt.
- Fällige Schulden aus früheren Jahren ersetzt der Bund durch neue Kredite und schuldet dadurch um (Anschlussfinanzierung). Auf diese Weise verschiebt er die Schulden- und Zinslast weiter in die Zukunft; der Schuldenstand vermindert sich nicht. Nettokreditaufnahme und Anschlussfinanzierung ergeben zusammen die haushaltsmäßige Bruttokreditaufnahme des Bundes, 245 Mrd. Euro im Jahr 2012. Die Gesamtverschuldung des Bundes lag bei 1 054 Mrd. Euro.
- Der Einzelplan 32 umfasst auf der Ausgabenseite insbesondere die Zinsen, die der Bund für seine gesamten Schulden zahlen muss. Mittelfristig rechnet er damit, dass die Zinsausgaben von 31,6 Mrd. Euro im Jahr 2013 auf 34,2 Mrd. Euro im Jahr 2017 steigen werden. Inwieweit sie sich in diesem Rahmen bewegen werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus ab.
- Im Einzelplan 32 sind außerdem die Einnahmen und Ausgaben für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen enthalten. Mit diesem Instrument unterstützt der Bund Vorhaben im In- und Ausland, soweit sie förderungswürdig sind oder im staatlichen Interesse liegen. Vorrangiges Ziel ist die Wirtschaftsförderung.
- Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2012 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 436,9 Mrd. Euro zu vergeben. Diesen Gewährleistungsrahmen schöpfte er zu 76,8 % aus. Der bisher aufgelaufene Schaden aus früheren Gewährleistungen liegt bei 11,7 Mrd. Euro, wobei Ausfälle aus

Bürgschaften für die Binnenwirtschaft den größten Anteil hieran haben.

- Außerhalb des Haushaltsgesetzes gewährt der Bund Finanzhilfen und übernimmt Gewährleistungen zugunsten deutscher Unternehmen des Finanzsektors, um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Für diese Stabilisierungsmaßnahmen richtete er zwei Sondervermögen ein, den Finanzmarktstabilisierungsfonds und den Restrukturierungsfonds. Zum Jahresende 2012 übernahm der Bund über den Finanzmarktstabilisierungsfonds Garantien für Schuldverschreibungen der Institute von 3,7 Mrd. Euro und gab Kapitalhilfen von 18,8 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2011 müssen Kreditinstitute die sogenannte Bankenabgabe leisten. Dadurch soll langfristig ein Kapitalstock von 70 Mrd. Euro gebildet werden. Wenn diese Mittel für Stützungsmaßnahmen bei Kreditinstituten in Schieflagen nicht ausreichen, kann der Restrukturierungsfonds Kredite bis zu 20 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen aufnehmen sowie Garantien bis zu 100 Mrd. Euro gewähren.
- Zur Sicherstellung der Finanzstabilität in der europäischen Währungsunion übernimmt der Bund u. a. Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro für Kredithilfen an Griechenland sowie bis zu 211 Mrd. Euro für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Diese Gewährleistungen sind haushaltsmäßig nicht erfasst. Im Jahr 2012 richteten die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion den dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein. Dieser löst die zeitlich befristete EFSF ab und setzt die Stabilisierungsmaßnahmen fort. Der ESM soll Mitgliedstaaten unterstützen, wenn sie Schulden am Kapitalmarkt nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen aufnehmen können. Ziel ist es, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets zu wahren. Der ESM verfügt über ein Kapital von 700 Mrd. Euro. Hiervon müssen die Mitgliedstaaten 80 Mrd. Euro direkt einzahlen. Der deutsche Anteil hieran liegt bei 21,7 Mrd. Euro und ist bis zum Jahr 2014 zu leisten. Diese Ausgaben sind im Einzelplan 60 veranschlagt. Die Haftung Deutschlands am Kapital des ESM ist auf 190 Mrd. Euro begrenzt.

Allgemeine Finanzverwaltung

71 Entwicklung des Einzelplans 60

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

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

Der Schwerpunkt des Einzelplans 60 liegt auf der Einnahmenseite und hier auf den Steuereinnahmen (im Jahr 2012: 256,1 Mrd. Euro). Nach dem ersten Haushaltsentwurf 2014 tragen die mit 268,7 Mrd. Euro veranschlagten Steuereinnahmen zu 91 % zur Finanzierung der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts bei. Angesichts ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung bilden sie einen Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen Nrn. 73–81).

Im Verhältnis zu den Einnahmen spielen im Einzelplan 60 die Ausgaben eine untergeordnete Rolle (im Jahr 2012: 20,5 Mrd. Euro). Im Haushalt 2013 sind die Ausgaben allerdings gegenüber dem Vorjahr deutlich auf 28,2 Mrd. Euro angestiegen. Grund hierfür ist die im Nachtragshaushalt 2013 veranschlagte einmalige Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an den Fonds „Aufbauhilfe“. Der Fonds wurde errichtet, um Maßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden aus dem Sommer 2013 und zum Wiederaufbau der Infrastruktur zu finanzieren. Zu den wesentlichen Ausgabeposten zählen außer den Zahlungen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (in den Jahren 2012 bis 2014) vor allem die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse, die Zuweisungen an den Energie- und Klimafonds (ab dem Jahr 2014), die Personalverstärkungsmittel sowie die sonstigen Versorgungsausgaben.

Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Einnahmen des Einzelplans	266 619,8	273 096,4	277 265,0
Ausgaben des Einzelplans	20 467,9	28 200,8	16 034,0
Verpflichtungsermächtigungen	4 408,0	57,0	67,0

Nach dem ersten Haushaltsentwurf 2014 werden die Einnahmen des Einzelplans 60 gegenüber dem Vorjahr um 1,5 % steigen. Während die Privatisierungseinnahmen um 4 Mrd. Euro zurückgehen, sollen sich die Steuereinnahmen um 8 Mrd. Euro erhöhen. Auch in den folgenden Finanzplanungs Jahren wird mit einem weiteren Anstieg des Steueraufkommens bis auf 300,5 Mrd. Euro (im Jahr 2017) gerechnet. Damit wird die Bedeutung der Steuereinnahmen für die Finanzierung der Ausgaben des Bundes weiter wachsen. Die Ausgaben gehen nach dem Haushaltsentwurf 2014 deutlich zurück, da nur noch eine – die letzte – Rate an den Europäischen Stabilitätsmechanismus von 4,3 Mrd. Euro veranschlagt ist und die Zuweisung an den Fonds „Aufbauhilfe“ wegfällt.

72 Gesetzliche Regelung zur Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen dringend erforderlich

Die derzeitigen Regelungen zur Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen können die Sanierung notleidender Unternehmen gefährden. Gemeinden und Finanzämter entscheiden unabhängig voneinander, ob sie Sanierungsgewinne von Ertragsteuern befreien. Damit fehlt den Unternehmen die Planungssicherheit, die sie für die Sanierung benötigen.

Notleidende Unternehmen werden saniert, um sie vor dem finanziellen Zusammenbruch zu bewahren. Zu den häufigsten Sanierungsmaßnahmen zählt der Verzicht von Gläubigern auf ihre Forderungen. Dadurch entstehen Sanierungsgewinne. Diese sind aufgrund einer Verwaltungsanweisung des Bundesfinanzministeriums von Einkommen- und Körperschaftsteuern zu befreien. Zuständig dafür sind die Finanzämter. Über den Erlass der Gewerbesteuern entscheiden die Gemeinden. Sie sind dabei weder an die Verwaltungsanweisung noch an die Entscheidung der Finanzämter gebunden.

Unternehmen müssen ihre Anträge auf Steuerbefreiung sowohl bei dem zuständigen Finanzamt als auch bei jeder beteiligten Gemeinde stellen. Unterschiedliche Entscheidungen sind möglich und kommen vor. Dies erschwert es den Unternehmen, Sanierungen zu planen und durchzuführen und verursacht vermeidbaren Bürokratie- und Verwaltungsaufwand.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, über eine unmittelbare gesetzliche Regelung Sanierungsgewinne von der Steuer zu befreien. Dies würde den Bürokratie- und Verwaltungsaufwand erheblich verringern und die notwendige Planungssicherheit bieten.

73 Änderungen beim pauschalen Abzug von Betriebsausgaben in der Forstwirtschaft sorgen für zutreffendere Besteuerung

Der Gesetzgeber hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Er hat den pauschalen Abzug der Betriebsausgaben bei forstwirtschaftlichen Einkünften gesenkt und auf kleinere Forstbetriebe begrenzt. Eine zutreffendere Besteuerung von Forstbetrieben ist nun möglich.

Forstwirte, die nicht Buch führen, können auf Antrag ihre Betriebsausgaben pauschal von ihren Einnahmen aus dem Verkauf von Holz (Holznutzung) abziehen. Sie können jährlich zwischen dem pauschalen Abzug und den tatsächlichen Betriebsausgaben wählen. Mit dem pauschalen Abzug sind alle forstwirtschaftlichen Betriebsausgaben abgegolten, die im Wirtschaftsjahr der Holznutzung entstanden sind. Abgegolten waren bislang auch die Wiederaufforstungskosten, z. B. wegen Sturmschäden, und zwar unabhängig davon, in welchem Jahr die Kosten tatsächlich angefallen sind.

Der Bundesrechnungshof verglich Gewinnermittlungen von Forstwirten und stellte dabei fest, dass die pauschalen Ansätze für den Betriebsausgabenabzug zu hoch waren. Forstwirtschaftliche Einkünfte, insbesondere mittlerer und größerer Betriebe, wurden dadurch unzureichend steuerlich erfasst. Zudem konnten Forstwirte durch die jährliche Wahlmöglichkeit des Betriebsausgabenabzugs Wiederaufforstungskosten mehrfach bei den Betriebsausgaben berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, die Regelung des pauschalen Betriebsausgabenabzugs auf kleinere Forstbetriebe zu begrenzen. Zudem hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die pauschalen Ansätze deutlich zu reduzieren und die Wiederaufforstungskosten dabei herauszunehmen.

Der Gesetzgeber hat durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 die Regelungen zum pauschalen Betriebsausgabenabzug bei forstwirtschaftlichen Einkünften ab dem Jahr 2012 entsprechend geändert.

74 Aus für steuerschädliches „Goldfinger-Modell“

Der Gesetzgeber hat Vorschriften zum Progressionsvorbehalt geändert. Steuerpflichtige können gesetzliche Regelungen nicht mehr durch das „Goldfinger-Modell“ steuerschädlich nutzen. Der Gesetzgeber hat damit auch Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

Gewinne und Verluste von bestimmten ausländischen Personengesellschaften mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum sind im Inland aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen von der Besteuerung ausgenommen. Das Steuerrecht bestimmt jedoch, dass diese Einkünfte dem Progressionsvorbehalt unterliegen.

Steuerpflichtige nutzten jahrelang den Progressionsvorbehalt des deutschen Steuerrechts mit einer als „Goldfinger-Modell“ bekannt gewordenen Methode aus: Sie gründeten z. B. in Großbritannien Personengesellschaften. Diese Gesellschaften erwarben Edelmetalle, vorzugsweise Gold, das zum Verkauf bestimmt war. Damit war es dem Umlaufvermögen zuzuführen. Da die Gesellschaften im Gründungsjahr keine oder nur geringfügige Einnahmen erzielten, führten die Anschaffungskosten für das Umlaufvermögen zu Verlusten. Diese teilweise sehr hohen Verluste bewirkten, dass der Steuersatz für das Gesamteinkommen in der Regel bei null lag. Verkaufte die Personengesellschaft im Folgejahr das Gold, berücksichtigten die Finanzämter die Gewinne ebenfalls über den Progressionsvorbehalt. Dies wirkte sich aber insgesamt kaum aus. Denn die Steuerpflichtigen unterlagen wegen ihres hohen Einkommens auch ohne den Verkauf des Goldes bereits dem Spitzensteuersatz.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das „Goldfinger-Modell“ jährlich Steuerausfälle in dreistelliger Millionenhöhe verursachte. Er hat dem Bundesfinanzministerium daher dringend empfohlen, das „Goldfinger-Modell“ zu verhindern und dazu gesetzliche Regelungen anzupassen.

Der Gesetzgeber hat durch das Gesetz zur Umsetzung der Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften die Regelungen zum Progressionsvorbehalt geändert. Danach können ausländische Personengesellschaften Anschaffungskosten für das Umlaufvermögen, z. B. für Gold, erst als Ausgaben berücksichtigen, wenn sie Einnahmen erzielen oder das Gold in ihr Privatvermögen überführen.

75 Regelung zu den Umsatzsteuerlagern muss überprüft werden

Die Finanzverwaltung hat keinen Überblick, wie viele Umsatzsteuerlager die Finanzämter tatsächlich genehmigt haben und wie hoch die Umsätze der Unternehmer sind. Steuerausfälle und Betrugsfälle können nicht ausgeschlossen werden. Welche wirtschaftliche Bedeutung den Umsatzsteuerlagern zukommt und ob sich die Regelung zu diesen bewährt hat, hat das Bundesfinanzministerium nicht untersucht.

In Umsatzsteuerlagern können Unternehmer bestimmte Waren, z. B. Getreide, lagern und verkaufen, ohne dass hierfür Umsatzsteuer anfällt. Die Waren verbleiben beim Handel im Lager. Erst wenn die Waren be- oder verarbeitet werden oder das Umsatzsteuerlager verlassen, wird die Umsatzsteuer fällig.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter nicht wussten, wie viele Umsatzsteuerlager existierten. Denn sie erfassten die Genehmigungen nicht gesondert. Darüber hinaus versäumten es die Finanzämter, die Umsatzsteuerlager zu überprüfen. Das Bundesfinanzministerium wusste nicht, ob sich die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmer durch die Regelung tatsächlich verbessert hat. Dies hatte der Gesetzgeber mit der Regelung beabsichtigt.

Die Finanzämter haben die genehmigten Umsatzsteuerlager zu erfassen und diese Lager sowie die damit zusammenhängenden Umsätze zu kontrollieren. Hierfür hat das Bundesfinanzministerium gemeinsam mit den Ländern Vorgaben zu entwickeln. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesfinanzministerium untersucht, ob sich die Regelung zu den Umsatzsteuerlagern bewährt hat.

76 Steuerpflichtige Umsätze von Ärzten nicht vollständig erfasst

Steuerpflichtige Leistungen von Ärzten werden vielfach nicht besteuert. Ursächlich hierfür ist, dass der Finanzverwaltung Informationen zu diesen Leistungen fehlen. Initiativen des Bundesfinanzministeriums sind wenig konkret und reichen nicht aus, eine gleichmäßige und vollständige Besteuerung dieser Leistungen sicherzustellen.

Heilbehandlungen durch Ärzte sind steuerbefreit, wenn sie medizinisch angezeigt sind. Daneben üben Ärzte zunehmend auch steuerpflichtige Tätigkeiten aus, wie Fettabsaugungen, kosmetische Brustoperationen, das Entfer-

nen von Tätowierungen und das Bleichen der Zähne. Das Volumen der steuerpflichtigen Leistungen nahm in den letzten Jahren stark zu. Die Finanzämter erkannten diese Leistungen häufig nicht, weil ihnen notwendige Informationen darüber fehlten. Sie blieben deshalb unbesteuert. Griff die Betriebsprüfung die Abgrenzungsproblematik zwischen steuerfreien und steuerpflichtigen Leistungen einmal auf, ergaben sich zum Teil erhebliche Verschiebungen zugunsten der steuerpflichtigen Leistungen und damit Mehreinnahmen für den Fiskus.

Die Finanzverwaltung benötigt zusätzliche Informationen, um eine gleichmäßige und vollständige Besteuerung sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium vorgeschlagen, einen branchenspezifischen Fragebogen zu entwickeln. Damit könnten die Bediensteten in den Finanzämtern notwendige Informationen für die Besteuerung abfragen. Zudem sollten sie sensibilisiert werden, in welchen Fällen sie Steuererklärungen von Ärzten vertieft bearbeiten müssen. Nur so kann die Finanzverwaltung die steuerpflichtigen Leistungen der Ärzte gleichmäßig und vollständig besteuern.

77 Finanzämter können Umsatzsteuerbetrug nach Geschäftsübernahmen nicht hinreichend bekämpfen

Kriminelle nutzen eine Regelungslücke bei der Umsatzsteuer für Betrugsmodelle. Denn Finanzämter dürfen keine monatlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen verlangen, wenn Unternehmer nicht mehr oder wenig aktive Unternehmen als sogenannte Firmenmäntel erwerben und unter diesen Umsätze erzielen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes müssen diese Unternehmer verpflichtet werden, monatliche Umsatzsteuer-Voranmeldungen abzugeben. Nur so können die Finanzämter rechtzeitig Informationen zu Umsätzen und Betrugsfällen erhalten und Steuerausfälle verhindern.

Gründer von neuen Unternehmen müssen im Gründungs- und Folgejahr monatliche Umsatzsteuer-Voranmeldungen (Voranmeldungen) abgeben. Damit können Finanzämter Umsatzsteuerbetrug vorbeugen. Für bereits bestehende Unternehmen müssen die Unternehmer grundsätzlich vierteljährliche Voranmeldungen abgeben. Betrügerische Unternehmer nutzen diese fehlende monatliche Abgabepflicht aus: Sie erwerben nicht mehr oder kaum geschäftlich aktive Gesellschaften als sogenannte Firmenmäntel. Unter diesen führen sie hohe Umsätze aus, zahlen aber nicht die Umsatzsteuer, die sie dem Finanzamt darauf schulden. Bevor die Finanzämter von den Umsätzen über die vierteljährliche Voranmeldung erfahren, sind die Unternehmen oftmals schon aufgelöst. Steuerausfälle sind die Folge.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen, auch Unternehmer, die Firmenmäntel erwerben, zu verpflichten, monatliche Voranmeldungen beim Finanzamt abzugeben. Dadurch können die Finanzämter Betrugsfälle schneller erkennen und bekämpfen.

78 Umsatzsteuerkontrolle für Bauleistungen ausländischer Unternehmer wird verbessert

Das Bundesfinanzministerium hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Umsatzbesteuerung von Bauleistungen ausländischer Unternehmer aufgegriffen. Die Finanzämter werden danach künftig die Umsatzbesteuerung besser kontrollieren, mehr Informationen austauschen und verstärkt Außenprüfungen durchführen. So können Umsatzsteuerausfälle verhindert werden.

Grundsätzlich schuldet in Deutschland der leistende Unternehmer die Umsatzsteuer für steuerpflichtige Leistungen. Bei Bauleistungen von ausländischen Unternehmern hat davon abweichend der Leistungsempfänger die Steuer auf die erhaltene Leistung zu zahlen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren, wie diese Regelung wirkte. Er stellte fest, dass die Finanzämter Steuerausfälle nicht ausschließen konnten. Dies hatte im Wesentlichen folgende Ursachen:

- Die Finanzämter versäumten es, Steuererklärungen von leistenden Unternehmern und Leistungsempfängern miteinander abzugleichen.
- Die Finanzämter erkannten nicht, wenn Leistungsempfänger erhaltene Bauleistungen nicht oder nicht vollständig erklärt hatten.
- Die Außenprüfungsdienste griffen die Umsatzbesteuerung von Bauleistungen nur in wenigen Fällen auf.

Das Bundesfinanzministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Kontrolle der Umsatzbesteuerung von Bauleistungen ausländischer Unternehmer verbessert werden muss. Die Finanzbehörden der Länder sollen entsprechend dafür sorgen, dass die Finanzämter die Umsatzbesteuerung von Bauleistungen ausländischer Unternehmer intensiver kontrollieren.

79 Erfolge bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch nachhaltige internationale Zusammenarbeit

Die Rechnungshöfe Belgiens, der Niederlande und Deutschlands haben gemeinsam geprüft, wie die EU-Mitgliedstaaten ihre Empfehlungen zum innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug umgesetzt haben. Sie sehen erste Erfolge: Potenzielle Umsatzsteuerbetrüger können früher erkannt werden. Um noch effektiver vorgehen zu können, sollten Steuerverwaltungen Unternehmen bei Betrug schneller umsatzsteuerlich löschen können.

Die Rechnungshöfe stellten fest, dass sich insbesondere der Informationsaustausch in der gesamten Europäischen Union verbessert hat. Daten über innergemeinschaftliche Umsätze werden grundsätzlich früher ausgetauscht. Das Ergebnis: Potenzielle Umsatzsteuerbetrüger können früher erkannt werden. Zusätzlich haben die EU-Mitgliedstaaten

das Netzwerk Eurofisc eingerichtet, um den Betrugsbekämpfungseinheiten die Zusammenarbeit zu erleichtern.

Handlungsbedarf sehen die Rechnungshöfe u. a. bei der umsatzsteuerlichen Erfassung und Löschung von Unternehmen. Steuerverwaltungen müssen z. B. gültige Umsatzsteuer-Identifikationsnummern bei Betrug schneller löschen können. So kann verhindert werden, dass Betrüger, die Unternehmen mit gültiger Umsatzsteuer-Identifikationsnummer erworben haben, diese missbräuchlich verwenden.

Ihre Erkenntnisse haben die drei Rechnungshöfe in einem gemeinsamen Bericht veröffentlicht. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abrufbar (www.bundesrechnungshof.de).

80 Besteuerung von Zinsen aus Darlehen verbessert

Das Bundesfinanzministerium und die Länder haben die Voraussetzungen für die zutreffende Besteuerung von Zinsen aus privaten Darlehen verbessert. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes vereinfachten sie den Vordruck für die Einkommensteuererklärung und beabsichtigen, die steuerlichen IT-Programme anzupassen. Außerdem schulten die Länder intensiv die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern.

Private Kapitalerträge unterliegen der Abgeltungssteuer von 25 %. Um auszuschließen, dass sich einkommensstarke Steuerpflichtige bei privaten Darlehen über die Abgeltungssteuer einen Vorteil verschaffen, hat der Gesetzgeber Ausnahmen vorgesehen. So sind Zinserträge mit dem individuellen Steuersatz von bis zu 45 % zu versteuern,

- wenn Darlehensgeber und -nehmer einander nahe stehende Personen sind und die Aufwendungen beim Darlehensnehmer zu Betriebsausgaben oder Werbungskosten führen;
- wenn der Darlehensgeber bei Gesellschafterdarlehen mit mindestens 10 % an der darlehensnehmenden Gesellschaft beteiligt ist.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter häufig Zinserträge mit dem Abgeltungssteuersatz von 25 % besteuert hatten, obwohl sie diese mit dem höheren individuellen Steuersatz hätten besteuern müssen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen:

- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern erneut über die Ausnahmetatbestände der Abgeltungssteuer zu schulen.
- Den Vordruck „Anlage Kapitalvermögen“ zu vereinfachen.
- Die IT-Programme so anzupassen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Ausnahmefälle leichter erkennen können.

Das Bundesfinanzministerium und die Länder sind den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

81 Bundesfinanzministerium informiert Gesetzgeber nicht über Änderungsbedarf bei Steuersubventionen

Das Bundesfinanzministerium hat es versäumt, das Parlament über Ergebnisse von Erfolgskontrollen bei Steuersubventionen zu unterrichten. Ist das Parlament nicht informiert, besteht die Gefahr, dass Erfolgskontrollen ins Leere laufen.

Im Steuerrecht ist es besonders wichtig Erfolgskontrollen durchzuführen, weil Steuergesetze regelmäßig hohe finanzielle Auswirkungen haben. Insbesondere Regelungen zu Steuersubventionen sollten daher turnusmäßig überprüft werden.

Der Bundesrechnungshof befasste sich mit einer umfangreichen Untersuchung zu Steuersubventionen. Gutachter unterzogen im Auftrag des Bundesfinanzministeriums die 20 größten Steuersubventionen einer systematischen Erfolgskontrolle. Sie schlugen vor, fünf Steuervergünstigungen (4,8 Mrd. Euro) abzuschaffen und zehn Steuervergünstigungen (10,5 Mrd. Euro) zu überarbeiten. Das Bundesfinanzministerium bewertete die Vorschläge überwiegend positiv. Dennoch informierte es das Parlament nicht über die Ergebnisse des Gutachtens und den Änderungsbedarf.

Ist das Bundesfinanzministerium nach Erfolgskontrollen davon überzeugt, dass Steuervorschriften wesentliche Regelungsziele nicht erreichen oder unerwünschte Nebenwirkungen erzeugen, hat es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes das Parlament darüber zu unterrichten und Handlungsempfehlungen aufzuzeigen. Nur dann kann das Parlament entscheiden, ob und welche gesetzgeberischen Schlussfolgerungen aus Erfolgskontrollen zu ziehen sind. Soweit das Bundesfinanzministerium nicht oder unzureichend informiert, sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass Erfolgskontrollen ins Leere laufen.

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2012

1.0

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2012 geprüft. Er hat dabei keine für die Entlastung bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 4,37 %.

Zwei Nachtragshaushalte waren erforderlich, um die ersten beiden Raten des deutschen Anteils am Eigenkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus und den deutschen Anteil an der Kapitalerhöhung der Europäischen Investitionsbank leisten zu können.

Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2012 mit 306,8 Mrd. Euro um 4,8 Mrd. Euro unter dem Sollansatz des Zweiten Nachtragshaushalts von 311,6 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Mündeneinnahmen) waren 0,8 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Im Ergebnis blieb die Nettokreditaufnahme mit 22,5 Mrd. Euro um 5,6 Mrd. Euro unter dem Soll. Die seit dem Jahr 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der ursprünglichen Haushaltsaufstellung und den beiden Nachtragshaushalten als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2012 lag bei 8,5 Mrd. Euro. Dies waren 0,34 % des Bruttoinlandsprodukts.

Die Vermögensrechnung weist zum Ende des Jahres 2012 Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes einschließlich Kassenverstärkungskredite von 1 114,8 Mrd. Euro aus. Andere Darstellungen und Publikationen des Bundes enthalten hiervon abweichende Zahlen. Wegen der zentralen Bedeutung der Finanzkennzahl „Gesamtverschuldung des Bundes“ hat das Bundesfinanzministerium das Thema aufgegriffen und nimmt seit dem Haushaltsjahr 2011 zumindest eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Darstellungen mit Überführungsrechnungen und Erläuterungen in den jährlichen Finanzbericht auf.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 105,2 Mio. Euro erheblich unter dem Vorjahresergebnis von 2,4 Mrd. Euro. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 10,9 Mio. Euro.

Im Haushaltsjahr 2012 flossen 12,3 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag war um 4,9 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr. Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr ist vor allem dadurch bedingt, dass die Bundesagentur für Arbeit im Vorjahr ein Darlehen des Bundes nicht in Anspruch nehmen musste.

Von den in das Haushaltsjahr 2012 übertragbaren Ausgaben im flexibilisierten Bereich von 1,529 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,485 Mrd. Euro Ausgabereste. Sie wollen demnach in künftigen Jahren über mehr als 97 % der nicht abgeflossenen flexibilisierten Mittel weiter verfügen.

Im Haushaltsplan 2012 waren Verpflichtungsermächtigungen von 48,7 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 33,6 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad von 69 % war erheblich höher als im Vorjahr. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 123,6 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2012). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug insgesamt 1 171 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2012 Gewährleistungen von 462,6 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln nahm gegenüber dem Vorjahr um 56 Mio. Euro ab. Er lag am Ende des Jahres 2012 bei 931 Mio. Euro – verteilt auf neun Einzelpläne.

Ende des Jahres 2012 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 215 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 698,6 Mrd. Euro. Das Bundesfinanzministerium will die eingeleitete Vervollständigung der Vermögensrechnung weiter fortsetzen.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2011 entlastet

Für das Haushaltsjahr 2011 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet.¹ Grundlage für diese Entlastung bildeten die vom Bundesfinanzministerium vorgelegte Haushaltsrechnung 2011

¹ Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/250 vom 27. Juni 2013 i. V. m. Bundestagsdrucksache 17/9908 und 17/9909, Bundesrat: Plenarprotokoll 910 vom 7. Juni 2013 i. V. m. Bundesratsdrucksache 343/12 und zu 343/12.

und die Vermögensrechnung 2011. Der Bundesrechnungshof hat mit seinen Bemerkungen 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2013 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.²

1.1.2 Getrennte Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung

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

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist aus, 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 am 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 (vgl. Nr. 1.11).

1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2012 ordnungsgemäß (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2012. Er stellte keine für die Entlastung bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Der Bundesrechnungshof prüfte stichprobenweise, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren. Er nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich wurden. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im automatisierten Verfahren

für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 304 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 4,37 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.⁴ Die im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen waren demnach im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen,
- Buchung auf falschem Haushaltstitel (Verstoß gegen die sachliche Bindung von Haushaltsmitteln) und
- zu hoch oder zu früh veranlasste Auszahlungen.

Der Bundesrechnungshof hat die zuständigen Bewirtschafter über die festgestellten Fehler im Einzelnen unterrichtet und aufgefordert, zukünftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Im Interesse einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln muss der Fehleranteil weiter verringert werden. Es ist unerlässlich, sorgfältig mit Haushaltsmitteln umzugehen, um die Zuverlässigkeit der öffentlichen Haushalte nicht zu gefährden.

Das Bundesfinanzministerium hat zugesagt, seine Bemühungen weiter fortzusetzen, den Anteil der Fehler der im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen zu reduzieren. Die Leiter der Bundeskassen sowie die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts würden in regelmäßig stattfindenden Besprechungen zur Beachtung der entsprechenden Vorschriften aufgefordert.

1.3 Haushaltsverlauf

Das Haushaltsgesetz 2012 vom 22. Dezember 2011 sah Einnahmen und Ausgaben von 306,2 Mrd. Euro vor. Das Bundesfinanzministerium wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 26,1 Mrd. Euro ermächtigt. Nach der seit dem Jahr 2011 geltenden neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel war eine Nettokreditaufnahme von maximal 40,5 Mrd. Euro erlaubt.

Für die im Jahr 2012 erforderliche Einzahlung der ersten beiden Tranchen des deutschen Anteils am Eigenkapital des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) von 8,7 Mrd. Euro waren die haushaltsrechtlichen Vorausset-

² Vgl. Bundestagsdrucksache 17/11330 und 17/12990.

³ Haushaltsrechnung: Bundestagsdrucksache 17/14009, Bundesratsdrucksache 480/13; Vermögensrechnung: Bundestagsdrucksache 17/14010, zu Bundesratsdrucksache 480/13.

⁴ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 3,26 % und 5,48 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 3,26 % und 5,48 %) liegt.

zungen zu schaffen.⁵ Dafür wurde ein Erster Nachtragshaushalt beschlossen. Außerdem wurden mit dem ersten Nachtragshaushalt u. a. die Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn sowie die Ausgaben für Zinsen geringer und die erwarteten Steuereinnahmen höher angesetzt. Die Einnahmen und Ausgaben wurden mit 312,7 Mrd. Euro veranschlagt bei einer vorgesehenen Nettokreditaufnahme von 32,1 Mrd. Euro.

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union einigten sich Ende Juni 2013 auf eine Erhöhung des Eigenkapitals der Europäischen Investitionsbank (EIB). Damit sollten zusätzliche Investitionen in allen Ländern Europas angestoßen werden. Um den deutschen Anteil von 1,6 Mrd. Euro leisten zu können, war ein Zweiter Nachtragshaushalt notwendig. Daneben sollten mit dem zweiten Nachtrag die Zusagen der Bundesregierung an die Länder im Zusammenhang mit dem Fiskalvertrag berücksichtigt werden. Zur gemeinsamen Finanzierung von Investitionen wurden dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ 580 Mio. Euro zugeführt. Außerdem wurden aufgrund der Haushaltsentwicklung vor allem die Ansätze für die Zinseinnahmen und -ausgaben sowie die Steuereinnahmen geändert. Der zweite Nachtrag sah Einnahmen und Ausgaben von 311,6 Mrd. Euro vor. Die vorgesehene Nettokreditaufnahme lag bei 28,1 Mrd. Euro.

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Ausgaben

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsvollzug günstiger als erwartet. Mit 306,8 Mrd. Euro lagen sie um 4,8 Mrd. Euro unter dem Soll des Zweiten Nachtragshaushalts von 311,6 Mrd. Euro. Wesentliche Minderausgaben gegenüber dem Haushaltsplan waren vor allem in folgenden Bereichen zu verzeichnen:

- Die Zinsausgaben verringerten sich aufgrund des günstigen Zinsniveaus (-0,8 Mrd. Euro).
- Die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit gingen wegen der besseren Arbeitsmarktentwicklung zurück (-0,5 Mrd. Euro).
- Wegen Bauverzögerungen musste die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben ein Darlehen nicht in gesamter Höhe in Anspruch nehmen (-0,4 Mrd. Euro).
- Für das Arbeitslosengeld II musste weniger als geplant ausgegeben werden, da der Arbeitsmarkt sich besser entwickelte als angenommen (-0,4 Mrd. Euro).
- Der Bund wurde in geringerem Umfang für übernommene Gewährleistungen in Anspruch genommen (-0,4 Mrd. Euro).

⁵ Der Vertrag trat gemäß Bekanntmachung vom 1. Oktober 2012 (BGBl. II S. 1086) am 27. September 2012 in Kraft.

1.4.2 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen 0,8 Mrd. Euro höher als im Zweiten Nachtragshaushalt veranschlagt. Die nur geringe Abweichung vom Soll ist darauf zurückzuführen, dass mit den beiden Nachtragshaushalten sich im Haushaltsverlauf abzeichnende Einnahmeänderungen – insbesondere bei den Steuern – bereits berücksichtigt wurden.

So waren die Steuereinnahmen nur 0,1 Mrd. Euro geringer als veranschlagt. Die sonstigen Einnahmen lagen um 0,9 Mrd. Euro über dem Soll.

Mit 22,5 Mrd. Euro lag die Nettokreditaufnahme beim Haushaltsabschluss um 5,6 Mrd. Euro unter dem veranschlagten Wert.

1.4.3 Neue Schuldenregel

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

- Im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts erfüllt),
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der Neuverschuldung durch eine Konjunkturkomponente,
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.

In einem Übergangszeitraum vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015 wird es dem Bund ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze abzubauen (Abbaupfad; vgl. Nr. 2.2).

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad hat die Bundesregierung die im Juni 2010 erwartete Neuverschuldung für das Haushaltsjahr 2010 von 65,2 Mrd. Euro zugrunde gelegt. Daraus berechnete sie eine zulässige Nettokreditaufnahme⁶ für das Soll des Haushaltsjahres 2012 von 40,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Mit einer veranschlagten Nettokreditaufnahme von 26,1 Mrd. Euro wurde die neue Schuldenregel bei der Aufstellung des ursprünglichen Haushalts 2012 eingehalten.

Die Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme wurde für die beiden Nachtragshaushalte jeweils aktualisiert. Die darin beschlossenen Beteiligungen am ESM und an der EIB hatten erhebliche Auswirkungen auf den Saldo der finanziellen Transaktionen. Sie führten zu einer entsprechenden Erhöhung der Obergrenze für die zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (vgl. Tabelle 1.1).

⁶ Demgegenüber hat der Bundesrechnungshof für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015 in einer Alternativrechnung niedrigere Beträge für die maximal zulässige Neuverschuldung empfohlen (vgl. Nr. 2.2.2).

Die neue Schuldenregel wurde bei beiden Nachtragshaushaltsplänen eingehalten.

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

Für das Haushaltsjahr 2012 errechnete sich so im Ist eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 53,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Bei einer tatsächlichen Nettokreditaufnahme (einschließlich Finanzierungssaldo Energie- und Klimafonds) von 22,3 Mrd. Euro wurde die neue Schuldenregel somit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Der positive Saldo auf dem Kontrollkonto bedeutet, dass weniger Kredite aufgenommen wurden, als nach der neuen Schuldenregel erlaubt. Die Bundesregierung hat erklärt, dass sie diese Positivsalden aus dem Übergangszeitraum nicht nutzen, sondern zum 31. Dezember 2015 löschen wird (vgl. Nr. 2.2). Gesetzlich ist dies in dem am 19. Juli 2013 in Kraft getretenen Fiskalvertragsumsetzungsgesetz geregelt.

Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2012 lag im Ist bei 8,5 Mrd. Euro. Dies waren 0,34 % des Bruttoinlandsprodukts. Damit unterschritt die strukturelle Nettokreditaufnahme bereits im Jahr 2012 die erst ab dem Jahr 2016 geltende Obergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts.

Tabelle 1.1

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2012⁷

	Ursprüngliches Soll 2012	Soll 1. Nachtrag	Soll 2. Nachtrag	Ist 2012
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (in % des Bruttoinlandsprodukts)	1,6			
	in Mrd. Euro			
Nominales Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung voran- gegangenen Jahres	2 476,8			
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme für 2012	39,4			
Abzüglich Konjunkturkomponente	-5,3	-5,9	-5,4	-6,4
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	4,3	-4,9	-7,4	-7,4
Nach der Schuldengrenze zulässige Nettokreditaufnahme	40,5	50,2	52,2	53,2
Nettokreditaufnahme (einschließlich Finanzierungs- saldo Energie- und Klimafonds)	26,1	32,1	28,1	22,3
<i>Strukturelle Nettokreditaufnahme</i>	<i>25,0</i>	<i>21,3</i>	<i>15,3</i>	<i>8,5</i>
Be-/Entlastung des Kontrollkontos				30,9
Gesamtsaldo Kontrollkonto (einschl. Vorjahr)				56,1

⁷ Vgl. Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums September 2013, S. 13; Differenzen durch Rundung.

1.4.4 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2012 zeigt folgendes Ergebnis:

Tabelle 1.2

Haushaltsabschluss 2012: Soll-Ist-Vergleich

	Ursprüngliches Soll	Soll 1. Nachtrag	Soll 2. Nachtrag	Ist ^a	Abweichung ggü. Soll 2. Nachtrag	
	in Mrd. Euro					in %
Ausgaben	306,2	312,7	311,6	306,8	-4,8	-1,5
• Personalausgaben	27,9	28,5	28,5	28,0	-0,5	-1,8
• Laufender Sachaufwand (einschl. militärische Beschaffung)	23,8	23,8	23,8	23,7	-0,1	-0,4
• Zinsausgaben	36,8	34,2	31,3	30,5	-0,8	-2,6
• Zuweisungen und Zuschüsse ^b	190,6	190,3	190,3	187,7	-2,6	-1,4
• Besondere Finanzierungsausgaben ^c	0,2	0,2	0,2	0,5	0,3	114,3
• Investitionsausgaben	26,9	35,7	37,5	36,3	-1,2	-3,2
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	279,7	280,2	283,1	284,0	0,8	0,3
• Steuereinnahmen	249,2	252,2	256,2	256,1	-0,1	-0,0
• Sonstige Einnahmen	30,5	28,0	27,0	27,9	0,9	3,7
Münzeinnahmen	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,1	-19,3
Nettokreditaufnahme	26,1	32,1	28,1	22,5	-5,6	-19,9
<u>Nachrichtlich:</u> Finanzierungssaldo	-26,5	-32,5	-28,5	-22,8	5,7	20,0

^a Ohne haushaltstechnischer Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).

^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

^c Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen, Globale Mehr- und Minderausgaben.

1.4.5 Vergleich mit dem Vorjahr 2011

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 5,4 Mrd. Euro bzw. 2,0 %. Während die Steuereinnahmen um 8,0 Mrd. Euro stiegen, sanken die Sonstigen Einnahmen – u. a. durch den Rückgang des Bundesbankgewinns – um 2,6 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2012 um 10,5 Mrd. Euro bzw. 3,6 % höher als im Vorjahr. Der Anstieg ist wesentlich auf die mit den beiden Nachtragshaushalten beschlossenen zusätzlichen Ausgaben zurückzuführen. Die deutsche Beteiligung am Grundkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus von 8,7 Mrd. Euro sowie die Erhöhung des deutschen Kapitalanteils an der Europäischen Investitionsbank von 1,6 Mrd. Euro stellen rechnerisch nahezu den gesamten Ausgabenanstieg gegenüber dem Vorjahr dar. Bei den übrigen Ausgaben wurden Steigerun-

gen durch Rückgänge an anderen Stellen aufgefangen. Die wesentlichen Ausgabesteigerungen waren:

- Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (+1,3 Mrd. Euro) und
- Bildung und Forschung (+1,6 Mrd. Euro).

Rückgänge waren festzustellen bei:

- den Zinsen (-2,3 Mrd. Euro),
- der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung (-0,8 Mrd. Euro) und
- den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (-0,7 Mrd. Euro).

Das Finanzierungsdefizit stieg gegenüber dem Vorjahr um 5,1 Mrd. Euro auf nunmehr 22,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2012 und 2011^d

	Ist 2012	Ist 2011	Veränderung ggü. 2011	
	in Mrd. Euro		in %	
Ausgaben^a	306,8	296,2	10,5	3,6
• Personalausgaben	28,0	27,9	0,2	0,7
• Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	23,7	21,9	1,8	8,0
• Zinsausgaben	30,5	32,8	-2,3	-7,1
• Zuweisungen und Zuschüsse ^b	187,7	187,6	0,2	0,1
• Besondere Finanzierungsausgaben ^c	0,5	0,7	-0,2	-30,8
• Investitionsausgaben	36,3	25,4	10,9	43,1
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	284,0	278,5	5,4	2,0
• Steuereinnahmen	256,1	248,1	8,0	3,2
• Sonstige Einnahmen	27,9	30,5	-2,6	-8,5
Münzeinnahmen	0,3	0,3	-0,0	-9,6
Nettokreditaufnahme	22,5	17,3	5,1	29,6
<u>Nachrichtlich:</u> Finanzierungssaldo	-22,8	-17,7	-5,1	-

^a Ohne haushaltstechnischer Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).

^b Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

^c Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen.

^d Differenzen durch Rundung.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und zur Verschuldung

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

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

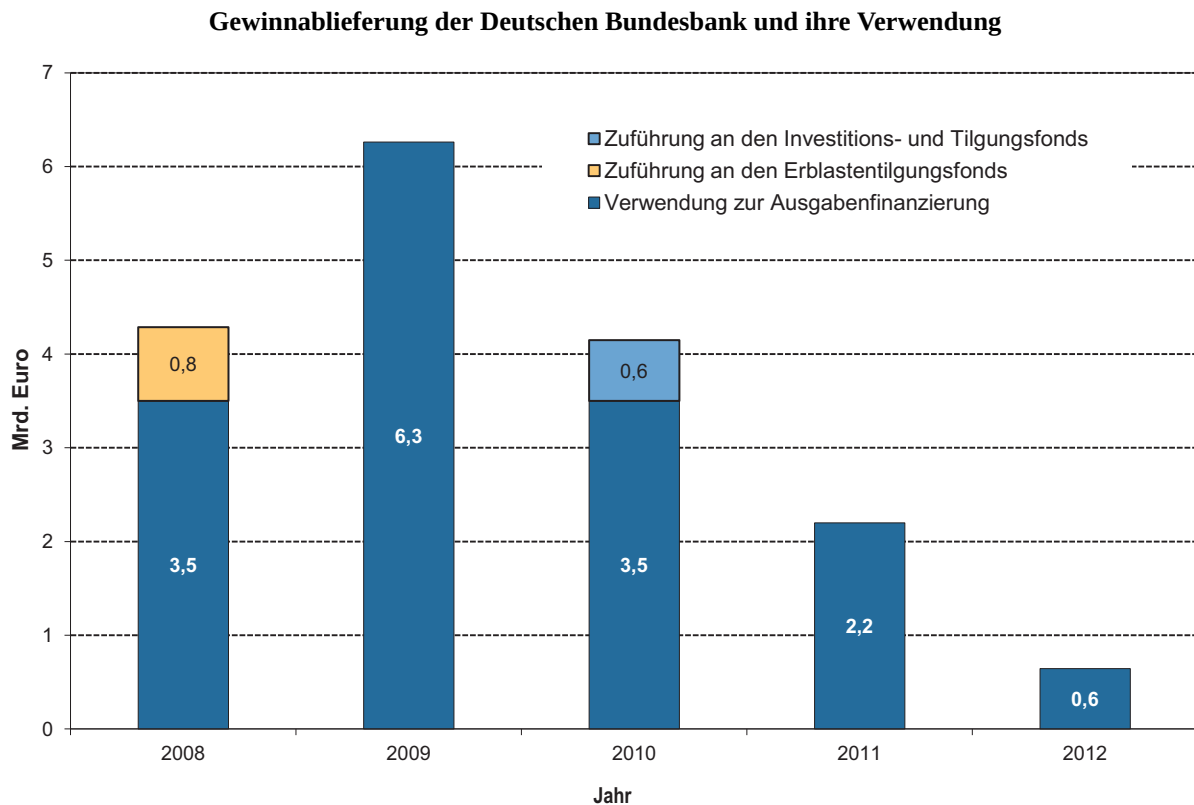
Ab dem Jahr 2010 fließt der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet und nicht zur Tilgung der Schulden des Erb-

lastentilgungsfonds (ELF)⁸ benötigt wird, an das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF). Damit werden dessen Verbindlichkeiten getilgt (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF).

Aufgrund gestiegener Risiken insbesondere im Zusammenhang mit Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern gingen die Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn gegenüber dem Vorjahr erneut zurück. Sie betrugen nur 0,6 Mrd. Euro (vgl. dazu Nr. 2.1.2.4 (2)), die auch in dieser Höhe veranschlagt waren. Somit konnten im Jahr 2012 keine Schulden des ITF getilgt werden (vgl. Abbildung 1.1).

⁸ Siehe Nr. 1.12.6.

Abbildung 1.1



1.5.2 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2012 enthielt eine Kreditermächtigung von 28,1 Mrd. Euro zur Deckung von Ausgaben. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung⁹ aus dem Vorjahr von 31,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.4).

Seit dem Haushaltsjahr 2008 muss das Bundesfinanzministerium zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch nehmen. Erst danach darf es auf

die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgreifen.¹⁰

Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2012 nicht ausgeschöpft wurde, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2011 vom Bundesfinanzministerium nicht in Anspruch genommen werden. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2012.

Für den Haushalt 2013 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2012 insgesamt 5,6 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. Tabelle 1.4).

⁹ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

¹⁰ Bis zur haushaltsgesetzlichen Neuregelung wurden zuerst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen – vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 1.4.1.

Tabelle 1.4

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme^a

	Ermächti- gungsbetrag 2012	Inanspruch- nahme 2012	Abweichung	Inanspruch- nahme 2011
	in Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Absatz 3 BHO)	31,1		-31,1	–
<i>(davon gesperrt gem. § 2 Absatz 8 Haushalts- gesetz 2012)</i>	<i>(29,5)</i>			
Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2012)	28,1	22,5	-5,6 ^b	17,3
Gesamtkreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	59,2			
Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung stehend	29,7			
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	245,5	245,2	-0,3	274,2
Tilgung von Krediten (§ 2 Absatz 2 Satz 1 Haus- haltsgesetz 2012)	232,6	232,6	–	257,9
Bruttokreditaufnahme abzüglich Tilgung	12,9	12,6	-0,3	16,3
Eigenbestandsveränderung (Marktpflege; § 2 Absatz 5 Haushaltsgesetz 2012)	4,2	4,2	–	2,1
Sonstiges ^c	11,0	5,7	-5,3	-3,1
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	28,1	22,5	-5,6	17,3

^a Differenzen durch Rundung.

^b In Höhe des Absolutwertes wurde dieser Betrag als Restkreditermächtigung in das Jahr 2013 übertragen.

^c Selbstbewirtschaftungsmittel, Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau, Sondervermögen Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere, Umbuchung zum Haushaltsausgleich gemäß Haushaltsvermerk zu Kapitel 3201.

1.5.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH nimmt für das Bundesfinanzministerium das Schuldenmanagement des Bundes wahr. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2012 ermächtigt das Bundesfinanzministerium, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon wurden 39,4 Mrd. Euro im Jahr 2012 in Anspruch genommen.¹¹
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von

30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2012 nicht genutzt.

Art und Umfang dieser Geschäfte erörtert das geheime Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bundestages.¹²

1.5.4 Gesamtverschuldung des Bundes

Die Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes¹³ betragen ausweislich der Vermögensrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2012 ohne Extrahaushalte insgesamt 1 114,8 Mrd. Euro. Die vom Bundesfinanzministerium dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegte „Übersicht über den Stand der Schuld der Bundesrepublik Deutsch-

¹² Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

¹³ Die in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Kreditmarktverbindlichkeiten umfassen auch die Kassenverstärkungskredite.

¹¹ Vgl. Nr. 2.4 der Haushaltsrechnung 2012.

land“ weist eine Gesamtverschuldung von 1 053,7 Mrd. Euro aus.¹⁴ Nach der aktuellen Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes betragen die Schulden des Kernhaushalts Bund beim nicht-öffentlichen Bereich (einschließlich Kassenkredite) 1 072,9 Mrd. Euro zum Jahresende 2012.

Bereits in den Bemerkungen der Vorjahre¹⁵ hat der Bundesrechnungshof auf den unterschiedlichen Ausweis der Finanzkennzahl „Gesamtverschuldung des Bundes“ hingewiesen. Das Bundesfinanzministerium hat erläutert, dass die Abweichungen auf unterschiedliche Zielrichtungen und Sachzusammenhänge zurückzuführen seien, die sich aus den jeweiligen Rechtsgrundlagen für die Darstellungen ergäben. Es hat das Thema aber aufgegriffen und nimmt seit dem Haushaltsjahr 2011 eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Darstellungen mit Überführungsrechnungen und Erläuterungen in den jeweiligen Finanzbericht¹⁶ auf. Außerdem verweist das Bundesfinanzministerium in Veröffentlichungen zur Verschuldung des Bundes auf die Erläuterungen im Finanzbericht.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁷ nicht ausgeglichen werden kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und auch keine Ausgabereste vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen durch das Bundesfinanzministerium bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalles ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2012).

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben geringer als im Vorjahr

Im Haushaltsjahr 2012 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 102,9 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 2,3 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Der Gesamtbetrag entspricht 0,03 % des Haushalts-Solls. Er liegt mit 105,2 Mio. Euro deutlich unter dem Vorjahresergebnis von 2,4 Mrd. Euro. Diese Entwicklung ist auch darauf zurückzuführen, dass unvorhergesehene Ausgaben in den beiden Nachtragshaushalten etatisiert wurden.

¹⁴ Vgl. Drucksache des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 17/5926.

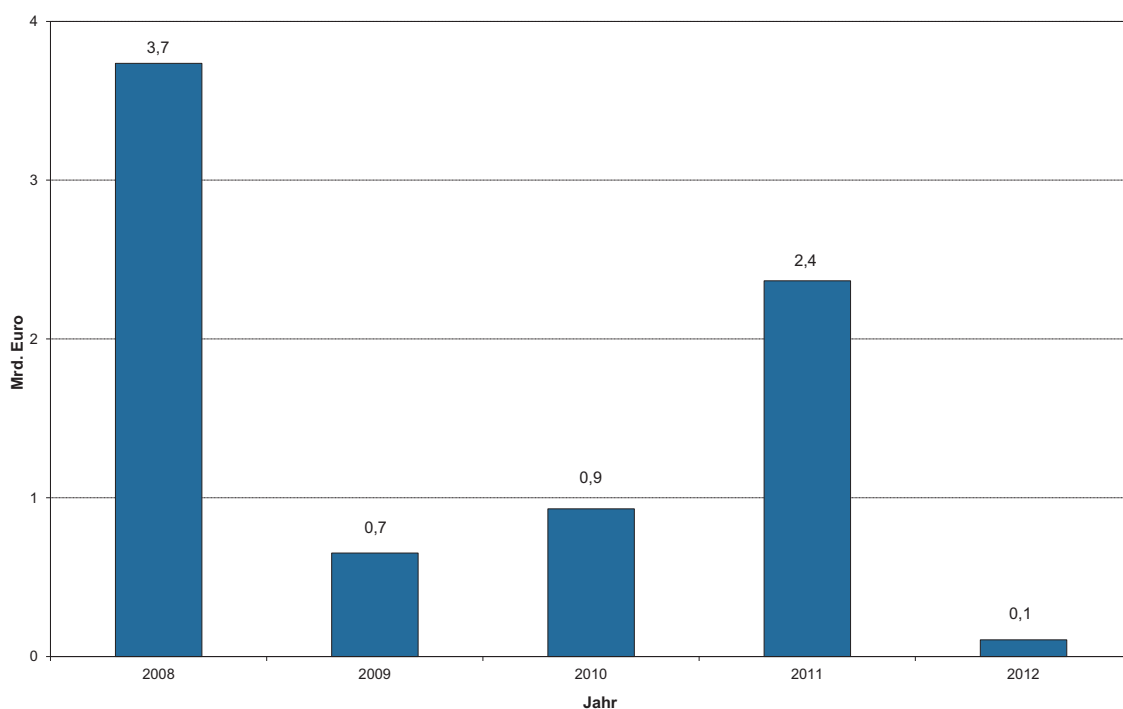
¹⁵ Vgl. z. B. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.5.4.

¹⁶ Vgl. Finanzbericht 2014, S. 128 f.

¹⁷ Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

Abbildung 1.2

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben



Die größten Haushaltsüberschreitungen fielen in folgenden Bereichen an:

- 40 Mio. Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland (überplanmäßig; Auswärtiges Amt).
- 15 Mio. Euro für Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen (überplanmäßig; Bundesarbeitsministerium).
- 13 Mio. Euro für Baumaßnahmen beim Friedrich-Loeffler-Institut (überplanmäßig; Bundeslandwirtschaftsministerium).

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge¹⁸ muss das Bundesfinanzministerium dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor seiner Einwilligung vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das Bundesfinanzministerium den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten.

¹⁸ 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 2012).

Seiner Unterrichtungspflicht ist das Bundesfinanzministerium im Haushaltsjahr 2012 in allen Fällen nachgekommen.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung bei 10,9 Mio. Euro

In fünf Fällen haben Ressorts ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums die bewilligten Haushaltsansätze überschritten (vgl. Abbildung 1.3). Dies betrifft Ausgaben von insgesamt 10,9 Mio. Euro. Im Vorjahr waren es drei Fälle mit Ausgaben von 2,4 Mio. Euro.

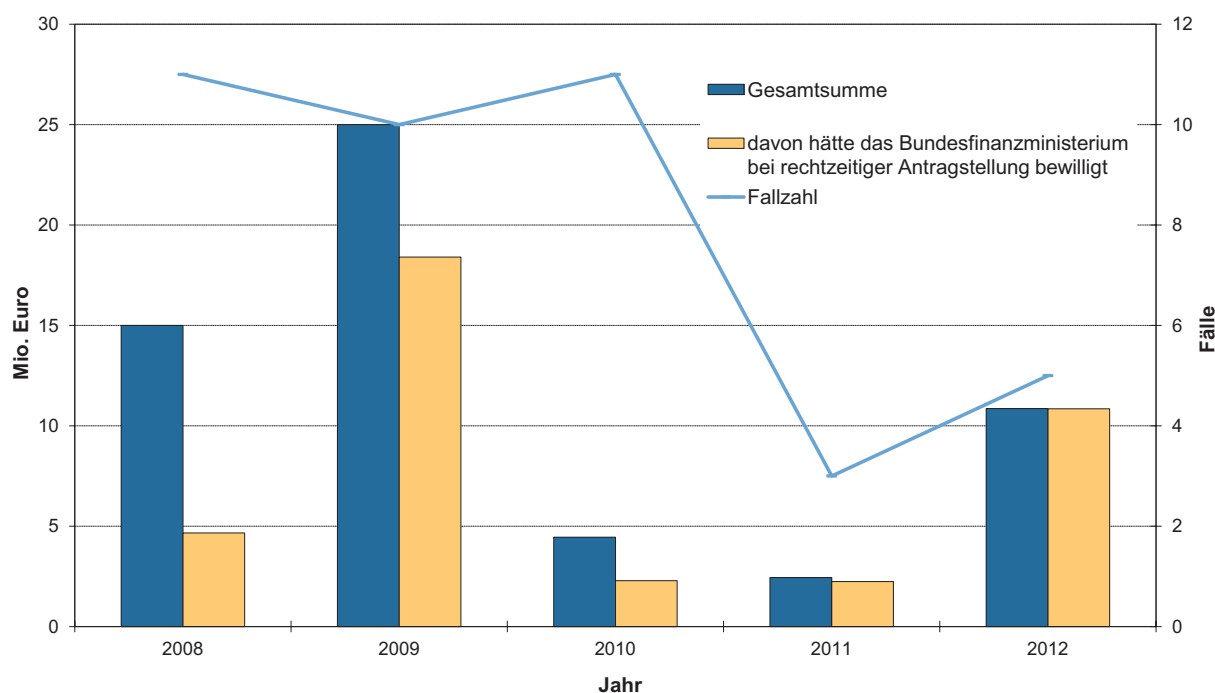
Das Auswärtige Amt leistete überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums in drei Fällen:

- 438 818 Euro für Dolmetscherkosten für die ratsvorbereitenden Gruppen in der Europäischen Union,
- 500 000 Euro für Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen und
- 11 775,67 Euro für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen, der den Leiterinnen und Leitern der Vertretungen und ihren ständigen Vertretern entsteht.

In den ersten beiden Fällen erklärte das Bundesfinanzministerium, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte.

Abbildung 1.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums



Weitere überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums leistete das Bundesverkehrsministerium für Kreuzungsmaßnahmen nach § 13 Absatz 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz (765 850,02 Euro) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für Zahlungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe (9 144 190,91 Euro).

Auch hier hätte das Bundesfinanzministerium bei rechtzeitiger Vorlage der Anträge seine Einwilligung zur Leistung der überplanmäßigen Ausgabe erteilt.

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

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 Restebil-

dung 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.

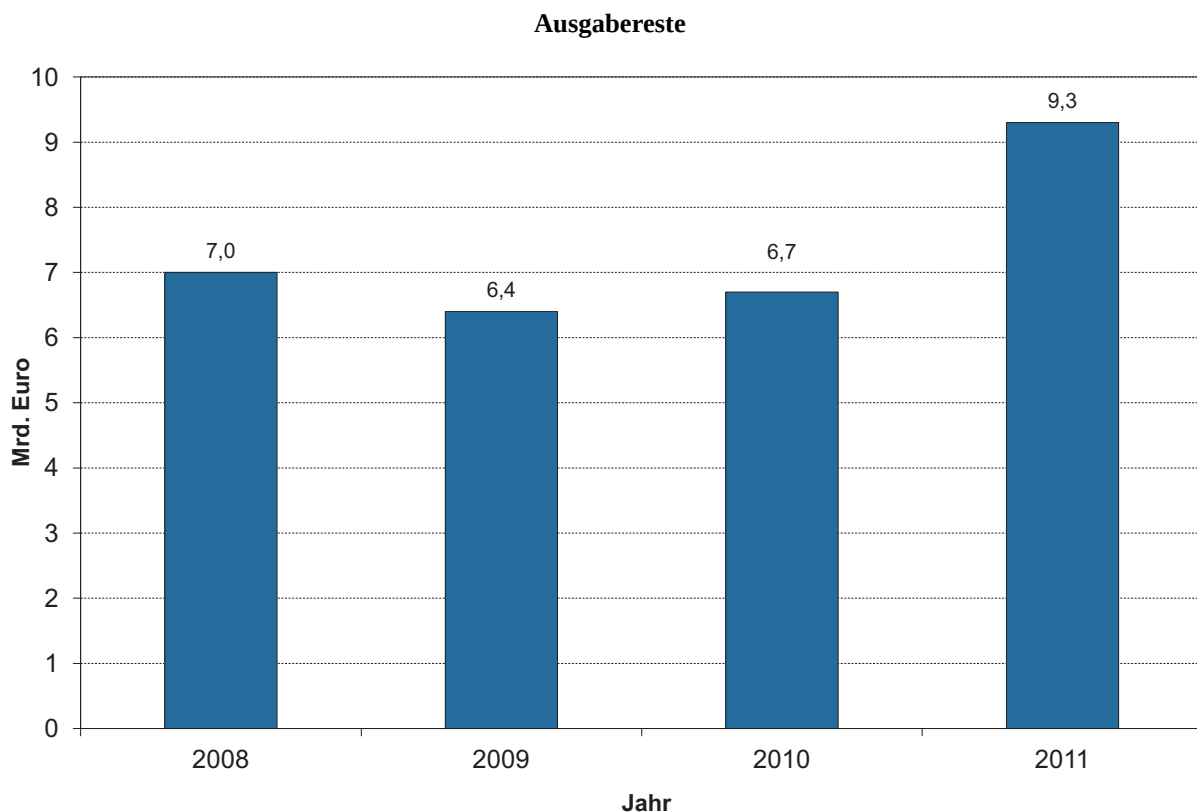
Ausgabereste beeinträchtigen allerdings die Transparenz des Haushalts, weil sie bislang nicht im Haushaltsplan ausgewiesen wurden. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten und die entsprechenden kassenmäßigen Einsparungen werden nur in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Allerdings werden ab dem Jahr 2013 die aus dem Vorvorjahr übertragenen und im Vorjahr tatsächlich gebildeten Ausgabereste im Bundeshaushalt dargestellt.

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 Änderungen gegenüber dem Vorjahr

Am Ende des Haushaltsjahres 2011 waren 17,2 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 9,3 Mrd. Euro Ausgabereste (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 2,6 Mrd. Euro mehr als am Ende des Haushaltsjahres 2010. Ursache hierfür waren höhere Ausgabereste bei den Zinsausgaben (2,0 Mrd. Euro) und bei den Gewährleistungsausgaben (0,5 Mrd. Euro).

Abbildung 1.4



1.7.2 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2012

Im Haushaltsjahr 2012 flossen 12,3 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist um 4,9 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr. Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr ist vor allem da-

durch bedingt, dass die Bundesagentur für Arbeit im Vorjahr ein überjähriges Darlehen nicht in Anspruch nehmen musste. Dort waren übertragbare Mittel von 5,4 Mrd. Euro entstanden.

Die übertragbaren Mittel ab einem Betrag von 100 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

Tabelle 1.5

In das Jahr 2013 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2012	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kap. 3205	Verzinsung	2 800
Kap. 1112 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 063
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	899
Kap. 1225	Wohnungswesen und Städtebau	662
Kap. 1102 Tgr. 05	Maßnahmen des Bundes unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und Kofinanzierung der Kosten für technische Hilfe	604
Kap. 6004 Tit. 861 02	Darlehen für Baumaßnahmen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben	450
Kap. 1607 Tgr. 03	Endlagerung radioaktiver Abfälle	423
Kap. 1222	Eisenbahnen des Bundes	389
Kap. 0602 Tgr. 02	Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)	406
Kap. 1226	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	296
Kap. 1218 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personenverkehrs an die Deutsche Bahn AG	202
Kap. 0902 Tit. 882 01	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	194
Kap. 6003 Tit. 634 02	Zuweisungen an den Entschädigungsfonds	145
Kap. 0905 Tit. 894 22	Zuschüsse zu den Umstellungskosten aus der Freigabe von Frequenzen „Digitale Dividende“	102
Gesamt		8 635

1.7.3 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

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

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

Von den in das Haushaltsjahr 2012 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,529 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,485 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 97 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

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

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und
- Baumaßnahmen sowie 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 2013 übertragbaren Ausgaben sind 1,467 Mrd. Euro flexibilisiert. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr leicht (um 62 Mio. Euro) gesunken.

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

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

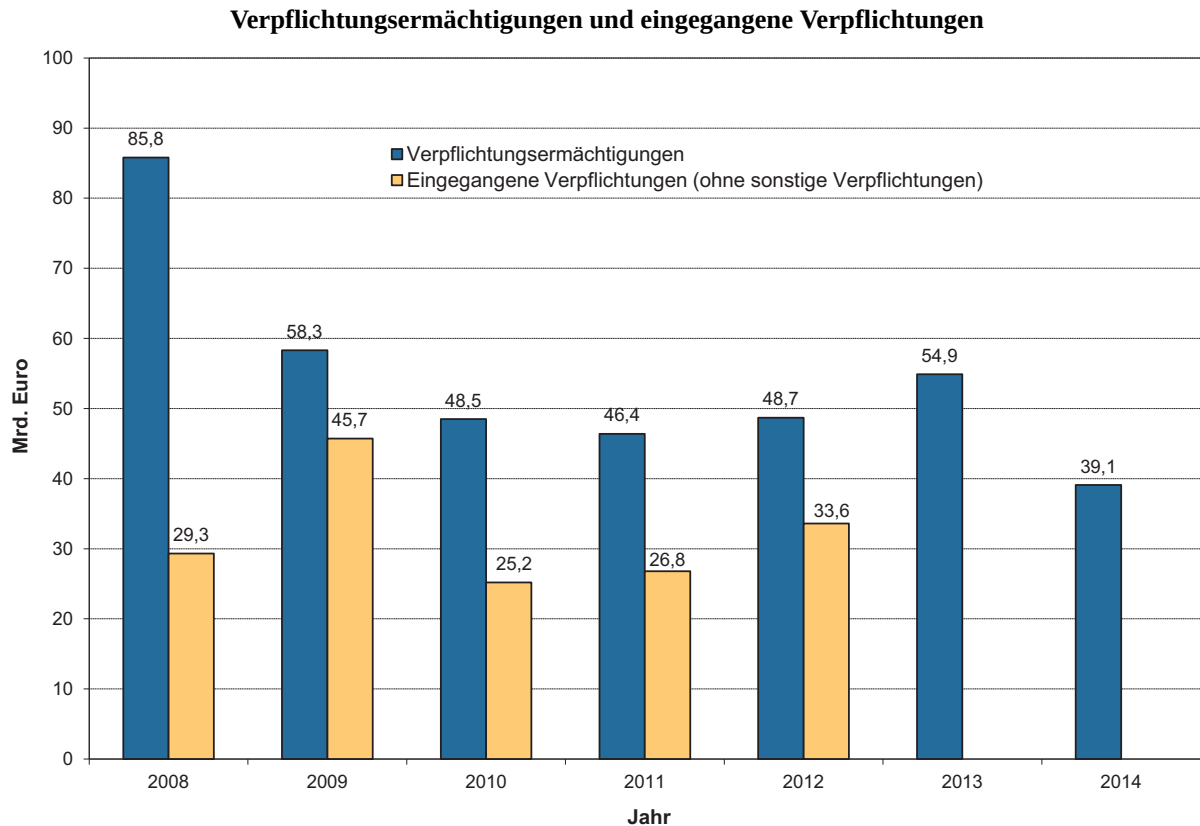
Die im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es der Verwaltung, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushaltsplan 2012 waren Verpflichtungsermächtigungen von 45,3 Mrd. Euro veranschlagt. Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungsermächtigungen von 3,4 Mrd. Euro bewilligt. Insgesamt stand somit ein Verpflichtungsrahmen von 48,7 Mrd. Euro zur Verfügung. Dies waren 2,3 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 33,6 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.5). Der Ausnutzungsgrad betrug 69 %, im Vorjahr lag der Ausnutzungsgrad bei 58 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 1,1 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2012 ist gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Die Höhe der für das Haushaltsjahr 2014 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen ist rückläufig. Dennoch bleiben alle Ressorts weiterhin aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der erforderlichen Höhe zu veranschlagen. Dies verlangen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das Bundesfinanzministerium zugestimmt. Die größte außerplanmäßige Verpflichtung (2,7 Mrd. Euro) wurde für weitere jährliche Zahlungen an Griechenland eingegangen. Die Euro-Mitgliedstaaten hatten zugesagt, jährlich einen Betrag in Höhe des jeweiligen rechnerischen Anteils an den Gewinnen der Europäischen Zentralbank aus der Tilgung griechischer Staatsanleihen an Griechenland weiterzugeben (vgl. Nr. 2.1.2.2). Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen vorab unterrichtet.²⁰

²⁰ Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2012 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 1.5

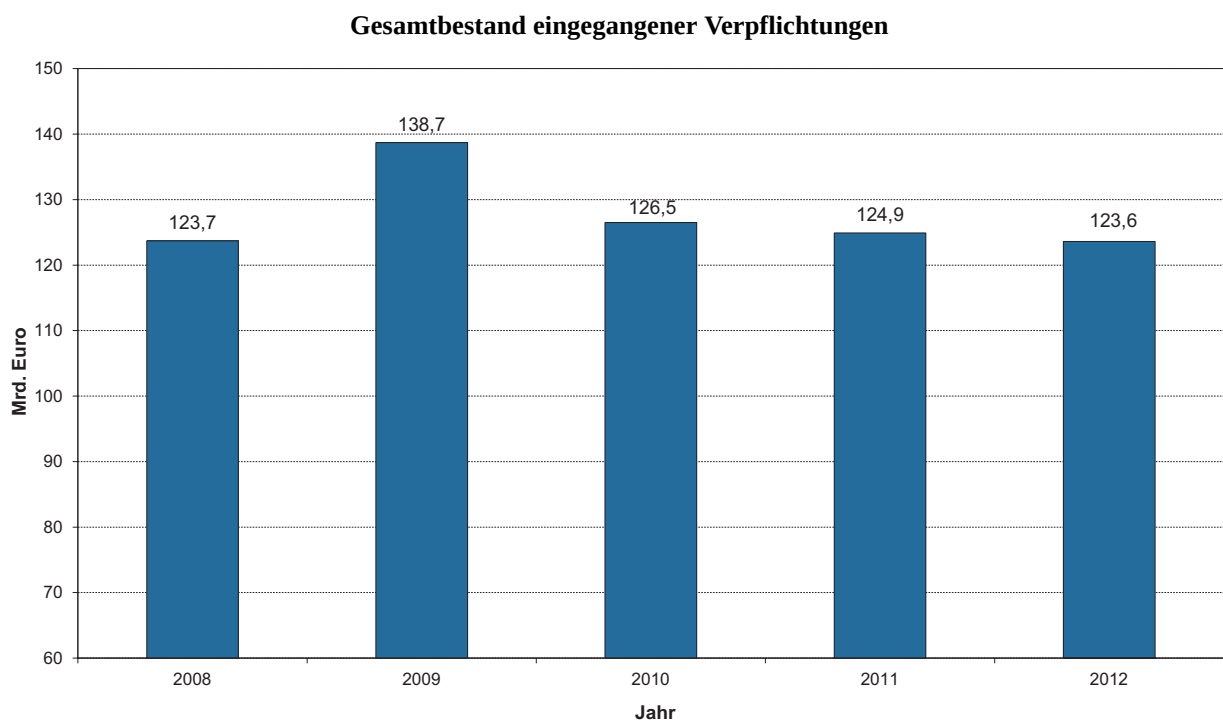


1.8.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2012 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 123,6 Mrd. Euro zu leisten. Der bis zum Jahr 2009 steigende Gesamtbestand eingegangener

Verpflichtungen ging damit im dritten Jahr nacheinander zurück (vgl. Abbildung 1.6). Dies könnte eine Folge der im Haushaltsgesetz 2010 festgesetzten pauschalen Reduzierung der Verpflichtungsermächtigungen um 10 % sein.

Abbildung 1.6



Von den bis zum Jahr 2012 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 35,7 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2013 und 24,2 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2014 (vgl. Abbildung 1.7). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2013 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Neben den Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere große Teile des Bundeshaushalts durch gesetzliche oder vertragliche Verbindungen²¹ festgelegt und so der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen.

1.9 Gewährleistungen

Mit Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen (Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungs-

würdige 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 Haushaltsgesetz²² oder in spezialgesetzlichen Regelungen²³ ausgewiesen.

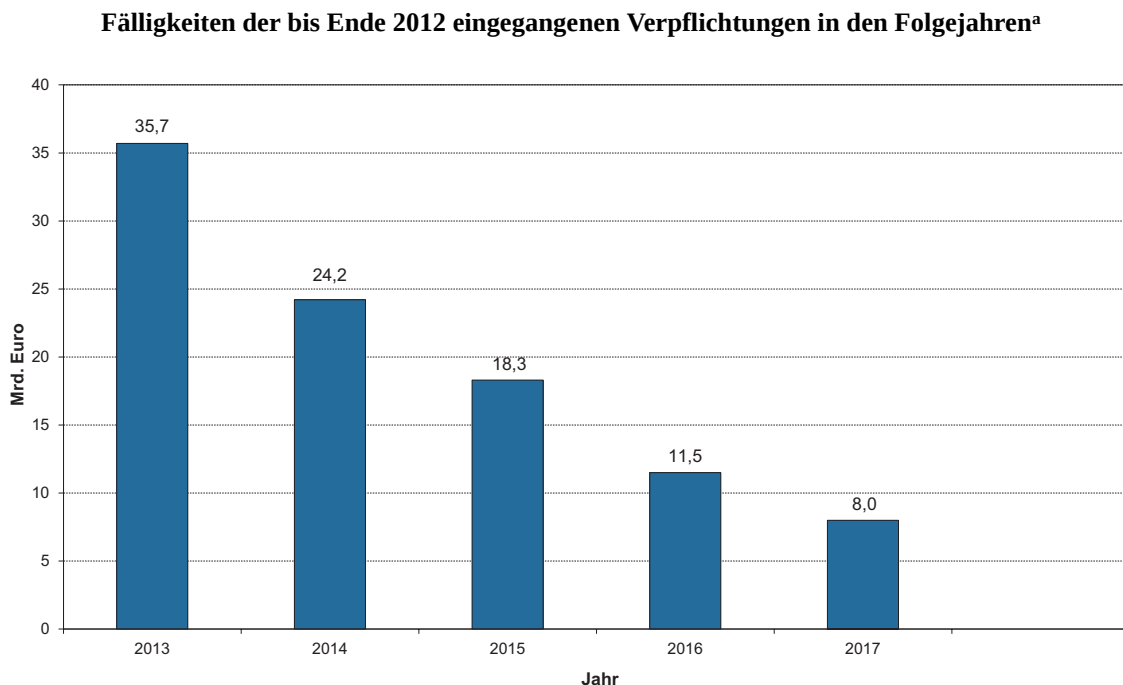
Durch das Haushaltsgesetz 2012 war das Bundesfinanzministerium ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 436,9 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 445,6 Mrd. Euro. Ende 2012 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 335,6 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.6). Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Zuwachs von 13,6 Mrd. Euro.

²¹ 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.

²² Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2012 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

²³ 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.

Abbildung 1.7



^a Für die Jahre ab 2014 kommen jeweils die im Vorjahr oder in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen hinzu. Nach dem Haushaltsjahr 2017 werden Verpflichtungen von insgesamt 25,9 Mrd. Euro fällig.

Darüber hinaus durfte das Bundesfinanzministerium nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro zur Absicherung von Krediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau eingehen. Es nutzte sie in voller Höhe für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 durfte das Bundesfinanzministerium Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Eu-

ropäische Finanzstabilisierungsfazilität tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2012 mit 100,1 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.6 sowie Nr. 2.8.4).

Zusätzlich konnte auch das Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) Garantien bis zu 400 Mrd. Euro übernehmen. Die Ausnutzung beim FMS lag Ende des Jahres 2012 bei 3,7 Mrd. Euro. Das Sondervermögen „Restrukturierungsfonds“ musste noch keine Garantien übernehmen.

Tabelle 1.6

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2012

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
	in Mrd. Euro			
Gewährleistungen gemäß Haushalts-gesetz				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	135,0	116,6	124,9	8,3
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland	50,0	38,5	41,5	3,0
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	171,0	100,8	100,0	-0,8
Internationale Finanzinstitutionen	62,0	55,9	56,1	0,2
Sonstiges	18,9	10,2	13,1	2,9
Summe Haushaltsgesetz	436,9	322,0	335,6	13,6
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz)	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010)	211,0	20,5	100,1	79,6
Summe weitere Gesetze	233,4	42,9	122,5	79,6
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien des FMS	400,0	28,2	3,7	-24,5
Garantien des Restrukturierungsfonds	100,0	-	-	-
Sonstiges	1,1	1,0	0,8	-0,2
Summe Sondervermögen	501,1	29,2	4,5	-24,7
Gesamtsumme	1 171,4	394,1	462,6	68,5

Die in der Zukunft aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden bisher – mit Ausnahme des Teilbereichs der Exportkreditgarantien – nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen. Für diesen Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das Bundesfinanzministerium in der Vermögensrechnung 2010 erstmals Rückstellungen. Diese lagen Ende 2012 bei 3,8 Mrd. Euro (vgl. Nr. 1.11). Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesfinanzministerium zu prüfen, ob bei der weiteren Vervollständigung der Vermögensrechnung auch Rückstellungen für weitere Gewährleistungen gebildet werden können.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie Einnahmen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2012 insgesamt 1,2 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. Nr. 2.8.1).

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Die Selbstbewirtschaftung setzt zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs-

und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

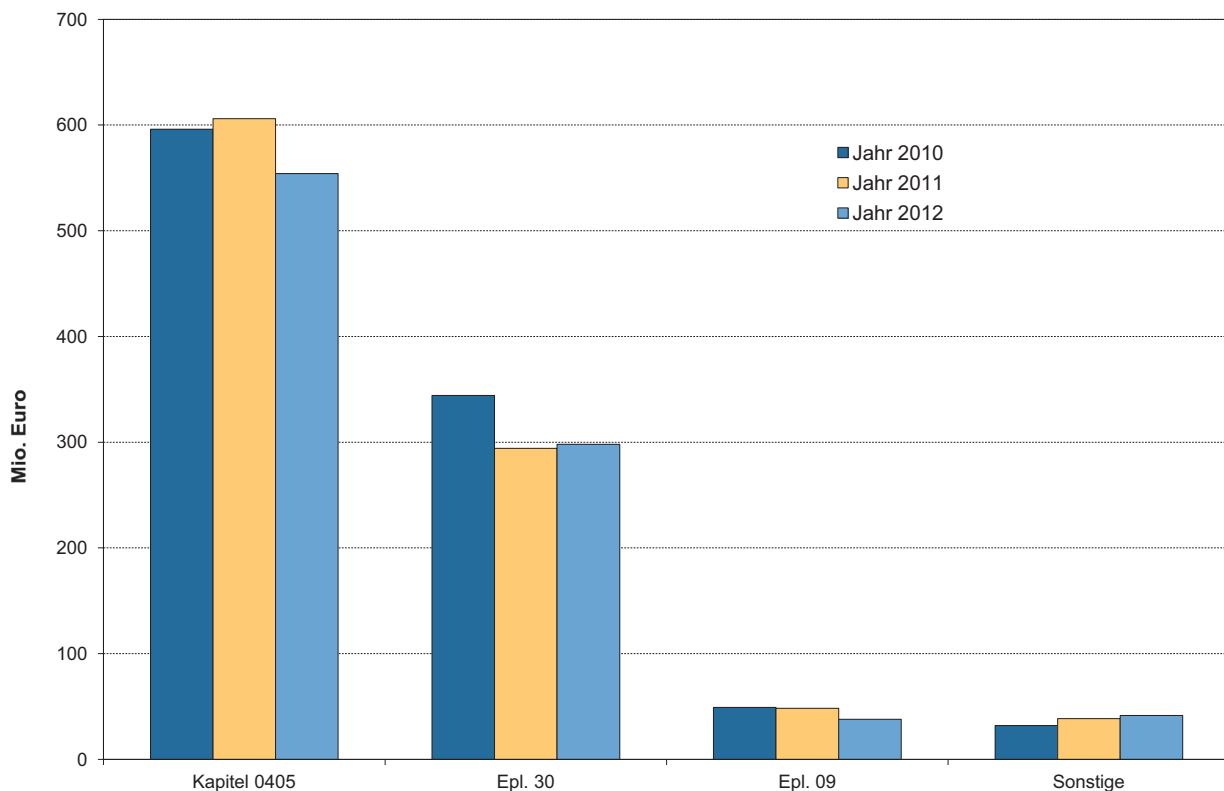
Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind jedoch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes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

Das Bundesfinanzministerium nahm erstmals in die Haushaltsrechnung 2009 eine Gesamtübersicht über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf. Deren Volumen lag Ende 2012 bei 931 Mio. Euro – verteilt auf neun Einzelpläne. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien – Kapitel 0405 – verfügt dabei mit 554 Mio. Euro über den größten Bestand. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung – Einzelplan 30 – kann auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 298 Mio. Euro zurückgreifen (vgl. Abbildung 1.8).

Gegenüber dem Vorjahr (987 Mio. Euro) nahm der Gesamtbestand um 56 Mio. Euro oder 5,7 % ab.

Abbildung 1.8

Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel



1.11 Vermögensrechnung

Seit dem Haushaltsjahr 2009 leitet das Bundesfinanzministerium die Vermögensrechnung getrennt von der Haushaltsrechnung zu. Es hat die Vermögensrechnung neu gegliedert und ihre Darstellung überarbeitet. Sie enthält wieder²⁴ eine Gesamtübersicht der nachgewiesenen Vermögensbestände und Schulden. Diese Übersicht weicht vom Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO) ab.²⁵ Sie orientiert sich vielmehr an dem für Bund und Länder gültigen Verwaltungskontenrahmen (VKR).

Gegenüber der Vermögensrechnung 2011 wurden die Forderungen und die Verbindlichkeiten des Bundes weiter vervollständigt. Aufgrund dieser Änderungen sowie des Vorliegens weiterer testierter Jahresabschlüsse für die Kapitalbeteiligungen und Sondervermögen des Bundes sind die Vermögensrechnungen der Jahre 2011 und 2012 nicht mehr unmittelbar vergleichbar.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2012 insgesamt 215 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 699 Mrd. Euro. Das Bundesfinanzministerium benennt wie in den Vorjahren die Positionen auf der Vermögens- und Schuldenseite, die im Hinblick auf eine vollständige Vermögensrechnung fehlen. So sind bisher nicht enthalten das Vermögen und die Schulden rechtsfähiger Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung²⁶ (§ 2 VBRO). Außerdem sind wesentliche Vermögenspositionen, wie das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen, noch nicht erfasst. Im Bereich der Forderungen des Bundes plant das Bundesfinanzministerium Wertberichtigungen bei den Forderungen vorzunehmen, die mit einem Risiko behaftet sein könnten. Auch die Schulden und Verbindlichkeiten sind nicht vollständig ausgewiesen. Bei den Rückstellungen will das Bundesfinanzministerium untersuchen, ob weitere Bereiche einzubeziehen wären, z. B. bei den durch den Bund übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (vgl. Tabelle 1.7).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2011 ausgewiesenen Jahresendbestand stieg das Vermögen im Jahr

2012 um 18 Mrd. Euro. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf höhere Kapitalbeteiligungen durch die Beteiligung Deutschlands am Kapital des ESM (8,7 Mrd. Euro) und durch eine Zunahme der Geldanlagen von 12,0 Mrd. Euro verursacht.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2012 vorgelegt haben, konnten nicht in die Vermögensermittlung einbezogen werden.²⁷

Seit dem Jahr 2008 enthält die Vermögensrechnung stichtagsbezogene Angaben zur Höhe der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Bundes für seine aktiven Beamtinnen und Beamten sowie seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Diese Angaben wurden in der Vermögensrechnung 2012 zum Stichtag 31. Dezember 2012 berechnet. Die Versorgungsverpflichtungen des Bundes bezifferte das Statistische Bundesamt mit 365,6 Mrd. Euro. Die Beihilfeverpflichtungen lagen nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums bei 99,8 Mrd. Euro. Dem standen Vermögenswerte von insgesamt 6,8 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 mit einem Diskontsatz von 3,72 % durch. Dies entspricht dem 7-jährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit.

Der Bundesrechnungshof unterstützt weiterhin die vom Bundesfinanzministerium geplante Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes. Im Hinblick auf den Nachweis der immateriellen Vermögenswerte, des beweglichen Sachvermögens und der Vorräte empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes (§§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO) zügig abzuschließen.

Auch im Hinblick auf zu erwartende Anforderungen aus dem europäischen Raum sollte das Bundesfinanzministerium seine Aktivitäten fortsetzen, um die Vermögensrechnung zu vervollständigen und eine flächendeckende IT-gestützte integrierte Finanzbuchhaltung im Sinne des § 73 Absatz 2 BHO aufzubauen.²⁸

²⁴ In den Jahren 2001 bis 2008 wurde auf eine Gesamtübersicht verzichtet.

²⁵ Der Entwurf der VBRO aus dem Jahr 1953 wurde nicht in Kraft gesetzt, ist aber dennoch grundsätzlich anzuwenden.

²⁶ Z. B. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Rentenversicherung Bund.

²⁷ Vgl. S. 91 f. der Vermögensrechnung.

²⁸ Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.11.

Tabelle 1.7

Übersicht über Vermögen und Schulden

Vermögen	31. Dezember 2012 in Mrd. Euro
I. Immaterielles Vermögen	-*
II. Sachvermögen	-*
III. Finanzvermögen	93,8
<i>davon: Kapitalbeteiligungen</i>	(55,7)
<i>Sonder- und Treuhandvermögen</i>	(38,1)
IV. Vorräte	-*
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	37,6
<i>davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen</i>	(19,0)
<i>Sonstige Forderungen</i>	(18,6)
VI. Wertpapiere	56,1
VII. Flüssige Mittel	27,4
Vermögen gesamt	215,0
Schulden	
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 114,8
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	-*
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	37,3
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	1,0
V. Rückstellungen	479,6
<i>davon: Pensionsrückstellungen</i>	(365,6)
<i>Beihilferückstellungen</i>	(99,8)
<i>Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen</i>	(3,8)
<i>Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere</i>	(5,4)
<i>Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten</i>	(5,0)
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	65,9
Schulden gesamt	1 698,6
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 483,7

* Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

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

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Der Bund errichtete zur Finanzierung von Maßnahmen des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (sog. Konjunkturpaket II) im Jahr 2009 das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF)²⁹. Zur Deckung der Ausgaben des Fonds (einschließlich Zinslasten) stattete er das Sondervermögen mit einer eigenen Kreditermächtigung über 25,2 Mrd. Euro aus. Der darin enthaltene Fördermittelanteil von 20,4 Mrd. Euro diente in den Jahren 2009 bis 2011 der Finanzierung von konjunkturstützenden – überwiegend investiven – Fördermaßnahmen. Das Förderspektrum umfasste Finanzhilfen des Bundes für Zukunftsinvestitionen der Länder und Kommunen (10,0 Mrd. Euro), Programme zur Stärkung der Pkw-Nachfrage (5,0 Mrd. Euro) und der anwendungsorientierten Forschung im Bereich Mobilität (0,5 Mrd. Euro). Die Haushaltsmittel wurden zudem bereitgestellt für die Ausweitung des zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (0,9 Mrd. Euro) und für Investitionen des Bundes insbesondere im Verkehrsbereich und für die energetische Grundsanierung (4,0 Mrd. Euro). Während der Förderperiode flossen insgesamt Fördermittel in Höhe von 19 950 Mio. Euro ab. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durften nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausbezahlt werden. Die nicht in Anspruch genommenen Mittel (450 Mio. Euro) sind verfallen.

Mit Ablauf der aktiven Laufzeit des ITF hat dessen Abwicklungs- und Tilgungsphase begonnen. Dementsprechend beschränkten sich im Haushaltsjahr 2012 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (352,9 Mio. Euro). Ausweislich der Haushaltsrechnung 2012 erzielte der ITF Einnahmen aus der Rückerstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln in einer Größenordnung von 24,1 Mio. Euro. Die verbleibende Finanzierungslücke von 328,8 Mio. Euro wurde durch entsprechende Krediteinnahmen gedeckt. Der ITF schloss damit im Haushaltsjahr 2012 mit einem in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenem Ergebnis ab.

Die Ausgabeermächtigung für die während der Gesamtlaufzeit des Sondervermögens anfallenden Zinsausgaben beläuft sich nach dem geltenden Wirtschaftsplan auf 4,8 Mrd. Euro. Davon wurden in den Jahren 2009 bis

2012 bereits Mittel in Höhe von rund 0,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Damit stehen für die Restlaufzeit noch 4,3 Mrd. Euro zur Finanzierung von Zinslasten bereit. Diesen Betrag weist die Haushaltsrechnung 2012 als übertragbare Mittel aus.

Zum Jahresende 2012 werden in der Vermögensrechnung des Bundes der Vermögensbestand des ITF mit insgesamt 2,2 Mrd. Euro und der Schuldenstand mit 22 Mrd. Euro beziffert. Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) berechnete demgegenüber in ihrer Übersicht über den Stand der Schuld der Bundesrepublik Deutschland zum 31. Dezember 2012 einen Schuldenstand des ITF in Höhe von 21,3 Mrd. Euro. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Berechnungen der Schuldenstände auf voneinander abweichenden Zielrichtungen, Sachzusammenhängen und Rechtsgrundlagen basieren (vgl. Nr. 1.5.4).

Die Verbindlichkeiten des Sondervermögens sind durch Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn zu tilgen, die den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigen und nicht zur Tilgung der Schulden des Erblastentilgungsfonds benötigt werden (§ 6 ITFG). Aufgrund von Belastungen der Bundesbankbilanz im Zusammenhang mit der europäischen Staatsschuldenkrise blieb die Gewinnabführung an den Bundeshaushalt im Jahr 2012 hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück, sodass wie im Vorjahr kein Tilgungsbeitrag für den ITF geleistet werden konnte. Der Finanzplan 2013 bis 2017 sieht allerdings vor, die in den Haushalten 2015 bis 2017 geplanten Überschüsse von zusammen 15,0 Mrd. Euro (vollständig) zur Tilgung der Schulden des ITF zu verwenden. Dies wäre ein substantieller Beitrag, um das Sondervermögen wie gesetzlich vorgesehen in einem absehbaren Zeitraum aufzulösen.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Grundlagen

Die Finanzmarktkrise führte ab September 2008 zu Vertrauensverlusten an den Finanzmärkten und zur finanziellen Gefährdung von Unternehmen des Finanzsektors. Die in diesem Zusammenhang beschlossenen staatlichen Rettungseingriffe zielten darauf ab, die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Im Oktober 2008 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein umfassendes Maßnahmenpaket um die Finanzmärkte zu stützen und richtete hierfür den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) ein. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung verwaltet den FMS.

Der FMS konnte zunächst Stabilisierungshilfen bis zum 31. Dezember 2010 bereitstellen. Die bis zu diesem Stichtag gewährten Stabilisierungsmaßnahmen laufen bis zu ihrer Endfälligkeit oder Rückzahlung weiter. In den Folgejahren verlängerte der Gesetzgeber die Antragsfrist für Stabilisierungsmaßnahmen, zuletzt mit dem Dritten Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das am 1. Januar 2013 in

²⁹ 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).

Kraft trat. Dieses ermöglicht es dem FMS, Stabilisierungshilfen bis Ende des Jahres 2014 zu gewähren.

Stabilisierungsmaßnahmen

Das Bundesfinanzministerium ist ermächtigt, für den FMS Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro aufzunehmen. Mit diesen Mitteln kann der Fonds beispielsweise Forderungen aus übernommenen Garantien abdecken, Risikopositionen erwerben (Risikoübernahme) sowie Institute mit Kapital ausstatten (Rekapitalisierung) oder sich an Instituten beteiligen (Anteilserwerb).

Der FMS kann Instituten daneben Garantien für ihre Schuldtitel bis zu einer Gesamthöhe von 400 Mrd. Euro gewähren. Damit trägt er dazu bei, Liquiditätsengpässe dieser Institute zu überwinden. Bisher ist der Fonds aus den Garantien nicht in Anspruch genommen worden. Zum Stichtag 31. Dezember 2012 sank das Volumen der gewährten Garantien im Vergleich zum Vorjahr um 86,9 % auf 3,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.8).

Tabelle 1.8

Volumen der übernommenen Garantien

Institut	Garantien	
	zum 31.12.2011	zum 31.12.2012
	in Mrd. Euro	
Aareal Bank AG	1,2	-
Bayerische Landesbank	2,8	-
Commerzbank AG	5,0	-
Düsseldorfer Hypothekenbank AG	1,5	1,5
HSH Nordbank AG	6,0	-
IKB Deutsche Industriebank	7,3	-
Sicherungseinrichtungsgesellschaft deutscher Banken mbH (Lehman Brothers)	4,4	2,2
Gesamt	28,2	3,7

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Bericht über das Geschäftsjahr 2012 des Finanzmarktstabilisierungsfonds.

Neben der Übernahme von Garantien stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Instituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2012 beliefen sich diese Kapitalhilfen auf 18,8 Mrd. Euro. Die hierfür erforderlichen Kredite nahm die Finanzagentur auf, die das Schuldenmanagement für den Bund betreibt. Die Kapitalhilfen verteilten sich auf folgende Institute:

Tabelle 1.9

Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Kapitalhilfen	
	zum 31.12.2011	zum 31.12.2012
	in Mrd. Euro	
Aareal Bank AG	0,3	0,3
Commerzbank AG	6,7	6,7
Hypo Real Estate-Gruppe	9,8	9,8
Portigon (ehemals Westdeutsche Landesbank)	3,0	2,0
Gesamt	19,8	18,8

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds, Stand: 31. Dezember 2012.

Kreditermächtigung

Seit dem Jahr 2011 gilt die neue Schuldenregel (vgl. Nr. 1.4.3). Bis Ende 2010 waren für Sondervermögen aufgrund eines Bundesgesetzes Ausnahmen von der investitionsbezogenen Kreditgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz (alte Fassung) zulässig. Mit der neuen Schuldenregel ist die bisherige Kreditermächtigung für Sondervermögen in Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz ersatzlos gestrichen worden. Die zulässige Kreditobergrenze kann daher nicht durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung unterlaufen werden.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes werden künftige Stabilisierungsmaßnahmen des FMS in einer Weise ausgewiesen, die eine transparente und nachvollziehbare Zuordnung der hierfür erforderlich werdenden Kreditaufnahmen zur alten Rechtslage oder zur neuen Schuldenregel ermöglicht. Das Bundesfinanzministerium hat die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung entsprechend angewiesen. Eine Übersicht zur Haushaltsrechnung ermöglicht es zudem, die Einhaltung der Schuldenregel zu überprüfen.

Jahresabschluss des FMS

Der FMS schloss das Jahr 2012 mit einem Überschuss von 580 Mio. Euro ab. Er resultierte im Wesentlichen aus Bewertungseffekten, wie der Auflösung von Rückstellungen. Diese hatte der FMS z. B. für die gesetzlich vorgegebene Verlustausgleichspflicht des Bundes gegenüber der FMS Wertmanagement gebildet. Die FMS Wertmanagement ist die Abwicklungsanstalt für ehemalige Vermögenswerte der Hypo Real Estate-Gruppe.

Zum 31. Dezember 2012 belief sich der seit Bestehen des FMS angehäufte Fehlbetrag trotz des Jahresüberschusses im Jahr 2012 auf 21,5 Mrd. Euro. Der Verlust wird vortragen, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auf-

lösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder bis zu 7,7 Mrd. Euro übernehmen.

1.12.3 Restrukturierungsfonds

Der Restrukturierungsfonds wurde nach dem Restrukturierungsfondsgesetz vom 9. Dezember 2010 zum Jahresbeginn 2011 errichtet. Er dient neben dem FMS der Stabilisierung der Finanzmärkte. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht kann eine Bank bei Schieflage schließen und schutzwürdige Vermögenspositionen auf ein anderes Institut übertragen. Steht hierfür kein übernehmendes Institut zur Verfügung, gründet der Restrukturierungsfonds ein sogenanntes Brückeninstitut. Daneben kann er sich auch am übernehmenden Institut beteiligen, indem er neu ausgegebene Aktien übernimmt oder stille Beteiligungen eingeht. Der Fonds darf zudem Garantien für Brückeninstitute sowie für die Refinanzierung des übernehmenden Instituts gewähren.

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

Anders als der FMS ist der Restrukturierungsfonds auf Dauer angelegt. Er soll durch jährliche Zuflüsse ein Volumen von 70 Mrd. Euro erreichen. In den Jahren 2011 und 2012 zahlten die beitragspflichtigen Kreditinstitute insgesamt 1,3 Mrd. Euro in den Restrukturierungsfonds ein.

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

1.12.4 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP) errichtet wurde. Dieses Programm wurde auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands. Das ERP-Sondervermögen wird vom Bundeswirtschaftsministerium verwaltet. Die Förderung besteht aus Zinsverbilligungen für Förderdarlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen, leistete es im Jahr 2012 Auszahlungen von 279 Mio. Euro.

Davon entfielen auf die im Jahr 2012 neu abgeschlossenen Förderkredite 25 Mio. Euro.

Nach der vom Bundeswirtschaftsministerium für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz stieg der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2012 um 861 Mio. Euro und beträgt nun 15,5 Mrd. Euro. Der Vermögensbestand liegt damit um 1,1 Mrd. Euro (7,5 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen von 14,4 Mrd. Euro. Dies ist der Wert des bis zum Jahr 1959 aufgebauten Sondervermögens unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2012. Damit hat das Bundeswirtschaftsministerium als Verwalter des Sondervermögens seinen gesetzlichen Auftrag erfüllt, den Vermögensbestand zu erhalten.

1.12.5 Bundeseisenbahnvermögen

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

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

Das BEV hatte im Jahr 2012 Ausgaben von 7,3 Mrd. Euro.³⁰ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,8 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,1 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2013 sind 5,3 Mrd. Euro veranschlagt, um den Fehlbedarf des BEV auszugleichen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 7,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2012 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 175 002 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 66 477 Personen und damit um 27,5 % zurück.

Die zum 31. Dezember 2012³¹ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 751,9 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (350 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (34 Mio. Euro),
- aktive Rechnungsabgrenzungsposten für die Januarbezüge (347,3 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestands des BEV hat sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 350 Mio. Euro im Jahr 2012 verringert. Der Rückgang beruht neben Verkäufen

³⁰ Darin sind 0,4 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

³¹ Vgl. S. 39 der Vermögensrechnung.

zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignet hat. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Das BEV ist gehalten, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

Im Jahr 1994 bei der Gründung des BEV waren der Deutschen Bahn AG 116 885 Beamtinnen und Beamte zugewiesen. Im Jahr 2012 waren es noch 38 163. Dies sind 78 722 Personen oder 67,3 % weniger als im Jahr 1994.

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

1.12.6 Erblastentilgungsfonds

Im Sondervermögen „Erblastentilgungsfonds“ sind zusammengefasst:

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

Das Sondervermögen startete am 1. Januar 1995 mit einem Schuldenstand von 172 Mrd. Euro. Aufgrund des Schuldenmitübernahmegesetzes vom 21. Juni 1999 wurden die zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Schulden von 137 Mrd. Euro in die Bundesschuld (Einzelplan 32) überführt.

Im Einzelplan 32 betrugen die sonstigen Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum Jahresende 2012 noch 1,5 Mio. Euro. Dem standen Forderungen von 12,4 Mio. Euro gegenüber. Da nur noch ein geringes Restvermögen besteht, liegt eine Auflösung des Fonds nahe. Die noch zu erwartenden geringfügigen Zahlungen könnten direkt über den Haushalt abgewickelt werden. Der Bundesrechnungshof regt daher die Auflösung des Sondervermögens an. Das Bundesfinanzministerium teilt die Überlegungen des Bundesrechnungshofes.

1.12.7 Energie- und Klimafonds

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzepts der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) errichtet. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Außerdem werden im Sondervermögen alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst. Es werden Maßnahmen in den folgenden Bereichen finanziert:

- Energieeffizienz,
- erneuerbare Energien,
- Energiespeicher- und Netztechnologien,
- energetische Gebäudesanierung,
- nationaler Klimaschutz,
- internationaler Klima- und Umweltschutz und
- Elektromobilität.

Zur Finanzierung erhält der EKF die – bislang im Bundeshaushalt veranschlagten – Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (CO₂-Emissionshandel). Die im Jahr 2012 erzielten Preise für CO₂-Zertifikate lagen unter der ursprünglichen Prognose, was zu einem Einnahmeausfall des Fonds führte. Infolgedessen wies das Bundesfinanzministerium den sieben bewirtschaftenden Ressorts statt der laut Wirtschaftsplan des EKF vorgesehenen Mittel von 0,8 Mrd. Euro nur 0,5 Mrd. Euro zu.

Die Ausgaben des EKF im Jahr 2012 bestanden aus Zuweisungen und Zuschüssen von 0,3 Mrd. Euro. Den verbleibenden Einnahmeüberschuss in Höhe von 0,2 Mrd. Euro führte der EKF der Rücklage zu.

Im Teil III seiner Bemerkungen (Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse) erläutert der Bundesrechnungshof weitere Einzelheiten der Ausgabe- und Einnahmeentwicklung des EKF mit Blick auf das für die Bewirtschaftung zuständige Ressort und dessen fachliche Schwerpunkte.³²

Die wegen der Abhängigkeit vom CO₂-Emissionshandel unsichere Einnahmesituation des EKF führte im Jahr 2012 zu einer Planungsunsicherheit sowohl auf Seiten der Bewirtschafteter als auch auf Seiten der potenziellen Auftragnehmer. Das Bundesfinanzministerium hatte die Mittel erst im März 2012 zugewiesen. Dies führte in einigen Ressorts wegen langer Projektvorlaufzeiten zu einem geringeren Barmittelabfluss. Mehrere Ressorts wiesen außerdem darauf hin, dass die Aufteilung von Finanzierungsmitteln auf die Einzelpläne des Bundeshaushalts einerseits und auf das Sondervermögen andererseits sowie die Planungsunsicherheit beim EKF zu einem erhöhten administrativen Aufwand geführt haben.

³² Bemerkungen zur Entwicklung der Einzelpläne 09 Nr. 26, 16 Nr. 60, 23 Nr. 65 und 60 Nr. 71.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2011 seine Bedenken gegen die Einrichtung des Sondervermögens EKF dargelegt.³³ Aus seiner Sicht stellen Sondervermögen 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. Daher ist an deren Gründung 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. Für den Bundesrechnungshof ist es bisher nicht ersichtlich, inwieweit beim EKF die teilweise Ausgliederung der Haushaltsmittel zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt. Auch die Einschätzungen der Ressorts deuten auf das Gegenteil hin. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren. Es würde zudem die Kontrolle des Parlaments erleichtern, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes in der Haushaltsrechnung des Bundeshaushalts nachgewiesen würden. Außerdem würde dies auch der Planungsunsicherheit beim EKF hinsichtlich der Finanzierung mehrjähriger Projekte entgegenwirken.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof keine Notwendigkeit, den EKF aufrechtzuerhalten (vgl. Nr. 2.1.1.).

³³ Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, in: Bemerkungen 2011 (Bundestagsdrucksache 17/7600), Nr. 2.1.1.2.

Das Bundesfinanzministerium bleibt bei seiner Auffassung, dass eine Verlagerung der Ausgaben des EKF in den Bundeshaushalt weder fach- noch haushaltspolitisch sinnvoll sei. Die derzeitigen Finanzierungsprobleme des EKF seien auf die derzeit geringen Preise der CO₂-Zertifikate zurückzuführen. Das Bundesfinanzministerium ist weiterhin der Überzeugung, dass mit der gesonderten Veranschlagung gerade ein hohes Maß an Transparenz sichergestellt werde. Neben dieser Finanzierungsfunktion habe der EKF aber auch eine Bündelungsfunktion. Diese bewirke im Rahmen von Haushaltsaufstellung und Bewirtschaftung eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit und damit einen effizienten Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Die bisherige ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Förderprogramme des EKF sei sehr positiv. Der im Jahr 2012 erhöhte administrative Aufwand sei teilweise auf allgemeine Anlaufschwierigkeiten zurückzuführen.

Die vom Bundesfinanzministerium vorgebrachten Argumente für eine Aufrechterhaltung des Sondervermögens überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Er hält es aus den genannten Gründen unverändert für vorteilhaft, den EKF in den allgemeinen Bundeshaushalt zu überführen.

1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

Das Bundesfinanzministerium hat der Vermögensrechnung unter Nr. 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.

Tabelle 1.10

Bundesbetriebe und Kantinen³⁴

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2012	Bestand 31.12.2012
	Euro	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	32 662 183	25 024 022
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 08	1 065	15
Einzelplan 09	14 295	-35 191
Einzelplan 10	4 033	1 202
Einzelplan 14	6 238 657	9 175 686

³⁴ Vgl. S. 12 f. der Vermögensrechnung.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung in Sicht*

2.0

Die Einschätzung der Bundesregierung, dass die Haushaltslage des Bundes sich weiter verbessert, spiegelt sich in den Eckwerten des Haushaltsentwurfs 2014 und des Finanzplans bis 2017 wider. Entlastungen werden vor allem bei den Ausgaben für Zinsen erwartet, während die Steuereinnahmen weiter steigen sollen.

Nach dem Haushaltsentwurf 2014 soll die Nettokreditaufnahme im Vergleich zum Soll des Nachtragshaushalts 2013 von 25,1 Mrd. Euro auf 6,2 Mrd. Euro zurückgehen. Für das Jahr 2015 ist geplant, keine neuen Kredite aufzunehmen. Sollte das gelingen, wäre dies der erste ohne Neuverschuldung ausgeglichene Bundeshaushalt seit dem Jahr 1969. Für die Jahre 2016 und 2017 werden ansteigende Haushaltsüberschüsse erwartet. Die günstigen Haushaltseckwerte beruhen weitgehend auf deutlich verringerten Ansätzen bei den Zinsausgaben, auf höheren Steuereinnahmeerwartungen sowie auf niedrigen Arbeitsmarktausgaben und einem für das Jahr 2014 abgesenkten Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds. Allein die Zinsentlastungen und Steuermehreinnahmen gegenüber dem bisherigen Finanzplan betragen für die Haushalte 2014 bis 2016 zusammen 26 Mrd. Euro. Die verbesserten Haushaltseckwerte sollen ohne zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen erreicht werden. Die Konsolidierungsmaßnahmen des Zukunftspakets 2010 wurden bislang nicht oder nur teilweise umgesetzt. Dies gilt auch für die Reformempfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Umsatzbesteuerung. Der Bundeshaushalt sieht sich zusätzlichen Belastungen ausgesetzt, die die günstige Haushaltslage des Bundes beeinträchtigen könnten. Dies umfasst u. a. die beschlossenen Hilfen für die Beseitigung der Hochwasserschäden. Weitere Herausforderungen ergeben sich aus einer Reihe von finanziellen Zugeständnissen des Bundes gegenüber den Ländern. Überdies bestehen längerfristige Risiken aufgrund der Folgen der europäischen Staatsschuldenkrise.

Der verfassungsrechtlich vorgegebene Abbaupfad für die strukturelle Nettokreditaufnahme wird im Finanzplan deutlich unterschritten. Dies gilt auch, wenn bei der Berechnung des Abbaupfades entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf das tatsächliche Haushaltsergebnis 2010 abgestellt würde. Der Sicherheitsabstand zur zulässigen Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich sinnvoll, um nicht vorhergesehene Haushaltsbelastungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können.

Seit dem Bundeshaushalt 2012 werden der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt und der Finanzplan im Top-Down-Verfahren aufgestellt. Nach den bisherigen Erfahrungen trägt die verbindliche Vorgabe von Eckwerten für die Einzelpläne dazu bei, die Haushaltsaufstellung zu straffen und strategische Budgetziele einzuhalten.

Die Ausgabenseite des Bundeshaushalts wird nach wie vor durch die Sozialausgaben bestimmt. Auf sie entfällt nach dem Haushaltsentwurf 2014 mit 146 Mrd. Euro nahezu die Hälfte des Haushaltsvolumens. Die Ausgaben des Bundes für die Alterssicherungssysteme belaufen sich auf mehr als 105 Mrd. Euro. Darin enthalten sind die Ausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesverwaltung sowie der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Der Hauptteil entfällt auf die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Trotz der im Haushaltsbegleitgesetz 2013 umgesetzten Kürzungen beim Bundeszuschuss werden die Rentenausgaben des Bundes im Finanzplanungszeitraum steigen.

Die weiterhin stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt entlastet sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit. Die Bundesagentur für Arbeit kann nach den Prognosen der Bundesregierung im Finanzplanungszeitraum Überschüsse erzielen. Die Arbeitsmarktausgaben des Bundes sollen im Finanzplanungszeitraum bei 30 Mrd. Euro verharren. Das wäre der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform 2004.

Aus dem Bundeshaushalt fließen in erheblichem Umfang Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung. Mit Blick auf das günstige wirtschaftliche Umfeld und die im Jahr 2011 beschlossenen Maßnahmen zur Kostendämpfung wird der Bundeszuschuss im Haushaltsentwurf 2014 auf 10,5 Mrd. Euro gekürzt. Der Finanzbedarf der Gesetzlichen Krankenversicherung und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt dürften mittelfristig wieder steigen.

Die veranschlagten Zinsausgaben sollen sich nach dem Haushaltsentwurf 2014 und dem Finanzplan bis 2017 nochmals gegenüber der bisherigen Finanzplanung verringern. Der Bund profitiert weiterhin von den historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Auf mittelfristige Sicht können allerdings ein Anstieg des Zinsniveaus und damit höhere Zinszahlungen nicht ausgeschlossen werden. Höhere Zinssätze an den Kreditmärkten würden bei jährlichen Bruttokreditaufnahmen von bis zu 220 Mrd. Euro schnell auf die Zinslast des Bundes durchschlagen.

Auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2013 weisen der Haushaltsentwurf 2014 und der Finanzplan bis 2017 steigende Steuereinnahmen aus. Mindereinnahmen, insbesondere aufgrund des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, sind in der Planung berücksichtigt. Da der Zeitpunkt der Einführung einer Finanztransaktionssteuer mit geplanten Einnahmen von jährlich 2,0 Mrd. Euro noch unsicher ist, sind Mehreinnahmen hierfür im Haushaltsentwurf 2014 nicht veranschlagt.

* Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 19. September 2013 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Anfang September 2013.

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese bis zum Jahr 2019 vorgesehenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind degressiv ausgestaltet. Die insoweit frei werdenden Mittel sind im Finanzplan berücksichtigt.

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird zum Jahresende 2013 voraussichtlich bei 1,3 Billionen Euro liegen. Überwiegend verantwortlich für den Anstieg seit dem Jahr 2010 sind die Schulden, die der Bund im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Finanzmarktkrise übernommen hat. In welcher Größenordnung diese Krise den Schuldenstand dauerhaft erhöhen wird, wird sich erst feststellen lassen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen abgewickelt sind.

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen stellt der Bund Garantien für Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums zur Verfügung. Dies geschieht über die europäischen Rettungsschirme – den Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität. Abhängig von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise können für die Zukunft Belastungen im Bundeshaushalt nicht ausgeschlossen werden.

Der reformierte europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Fiskalvertrag haben zum Ziel, tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in den EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen. Das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages ist Mitte 2013 in Kraft getreten. Die Länder haben ihm nach finanziellen Zugeständnissen des Bundes zugestimmt. Nach den Projektionen des Bundesfinanzministeriums vom Juli 2013 unterschreiten die öffentlichen Haushalte Deutschlands beim strukturellen Defizit die europäische Vorgabe eines mittelfristigen Haushaltsziels von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Die Schuldenstandsquote wird in den nächsten Jahren noch deutlich über dem Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts liegen. Die im Stabilitätsprogramm vorgesehene Verringerung dieser Quote sollte konsequent umgesetzt werden, um die öffentlichen Haushalte auch für schwierigere finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu wappnen.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2017¹

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2014 und des Finanzplans bis 2017 beruhen auf der Frühjahrsprojektion

¹ Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2012 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2013 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2012, Haushaltsplan 2013, Haushaltsentwurf 2014 (Bundestagsdrucksache 17/14300), Finanzplan von 2013 bis 2017 (Bundestagsdrucksache 17/14301), Finanzbericht 2014 des Bundesfinanzministeriums vom 9. August 2013.

der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erwartet sie jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 0,5 % im Jahr 2013 sowie 1,6 % im Jahr 2014. In den Folgejahren (2015 bis 2017) soll das BIP real um rund 1,4 % steigen. Nach dem Konjunktur-einbruch des Jahres 2009 mit einem Rückgang des BIP um 5,1 % soll bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums eine konjunkturelle Normallage erreicht sein. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Erwerbstätigen (2013: +200 000; 2014: +120 000); die Zahl der Arbeitslosen soll sich im Jahr 2013 auf dem Niveau des Vorjahres (2,9 Millionen) bewegen und im Jahr 2014 nochmals leicht um 90 000 sinken. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2014 und den Finanzplan bis 2017.

2.1.1 1. Haushaltsentwurf 2014

Der 1. Entwurf des Bundeshaushalts 2014 enthält Gesamtausgaben von 295,4 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Damit sollen die Ausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll 2013 unter Einbeziehung des Nachtragshaushalts um 14,6 Mrd. Euro oder 4,7 % sinken.

Minderausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll 2013 von 18,8 Mrd. Euro entstehen bei folgenden Positionen:

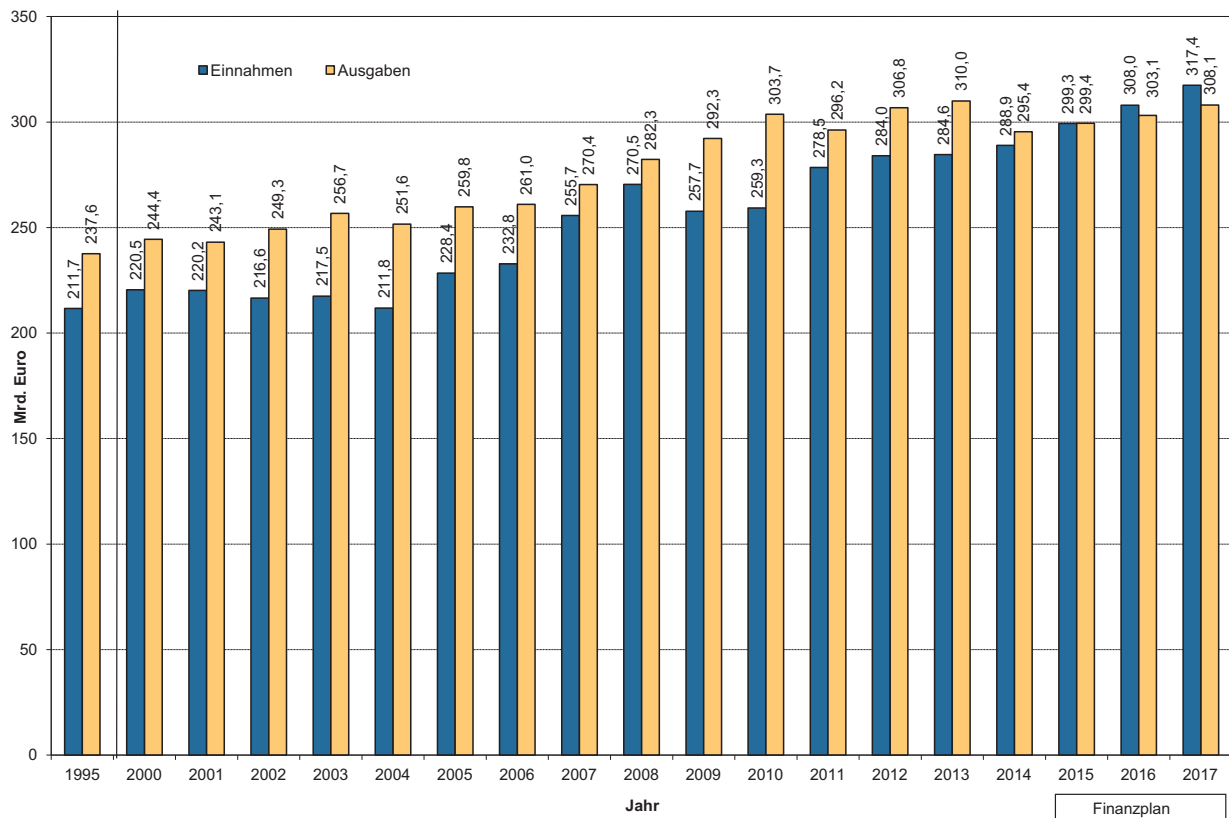
- Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe“ (-8,0 Mrd. Euro),
- Beteiligung am Grundkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus (-4,3 Mrd. Euro),
- Zinsausgaben (-2,5 Mrd. Euro),
- Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (-1,4 Mrd. Euro),
- Absenkung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds (-1,0 Mrd. Euro),
- Auslaufen des Infrastrukturbeschleunigungsprogramms (-0,7 Mrd. Euro) sowie
- Globale Minderausgabe (-0,9 Mrd. Euro).

Mehrausgaben gegenüber dem Soll 2013 von 4,2 Mrd. Euro fallen in folgenden Bereichen an:

- Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (+1,6 Mrd. Euro),
- Leistungen an die Rentenversicherung (+1,3 Mrd. Euro),
- Betreuungsgeld und Elterngeld (+0,6 Mrd. Euro) sowie
- Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (+0,7 Mrd. Euro).

Abbildung 2.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen^a



^a Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen; 2015 bis 2017: Ausgaben ohne Tilgungsausgaben zugunsten des ITF (vgl. Tabelle 2.4).

Außerhalb des Haushalts veranschlagt ist das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF), dessen Wirtschaftsplan im Jahr 2014 ein Volumen von 1,6 Mrd. Euro hat. Im Haushaltsentwurf 2014 ist erstmals eine Zuweisung von 655 Mio. Euro an den EKF veranschlagt. Dies wird damit begründet, dass die Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme des EKF trotz gesunkener Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen sichergestellt werden soll. Außerdem sollen Programmausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem EKF in den Kernhaushalt (in die Einzelpläne 05, 16 und 23) zurückverlagert werden. Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 2011 und 2012 darauf hingewiesen, dass der EKF unter haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Aspekten kritisch zu bewerten ist (vgl. Nr. 1.12.7).² Die Finanzierungsprobleme und die Zurückverlagerung von Haushaltsmitteln bestärken die

Zweifel, ob der EKF tatsächlich zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Mittelbewirtschaftung führt. Demgegenüber hält das Bundesfinanzministerium an seiner Auffassung fest, dass eine Verlagerung der Einnahmen und Ausgaben des EKF in den Bundeshaushalt fach- und haushaltspolitisch nicht sinnvoll wäre.

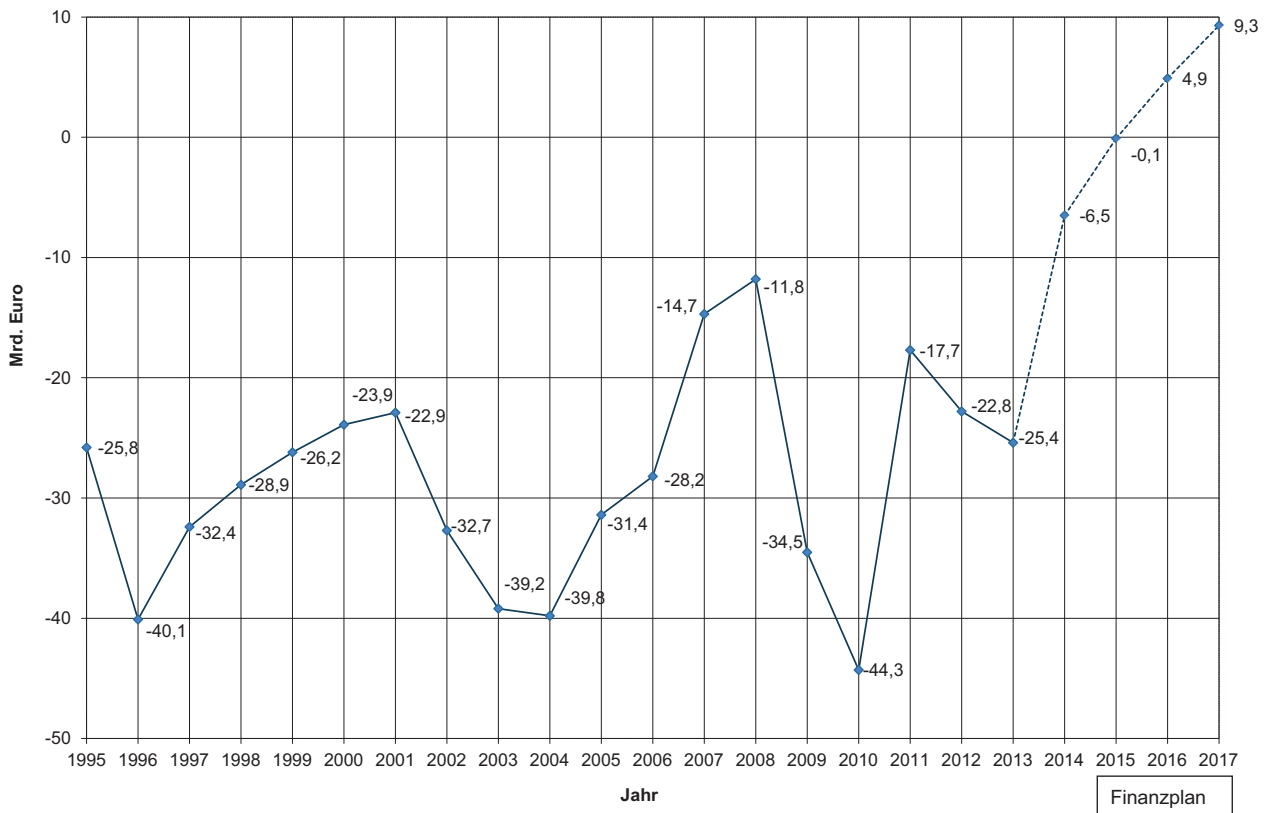
Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2014 – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – betragen 288,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 268,7 Mrd. Euro. Die veranschlagten Steuereinnahmen steigen damit gegenüber dem Soll 2013 (260,6 Mrd. Euro) um 3,1 %. Der Höchstwert der Steuereinnahmen des letzten Haushalts vor der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 (239,2 Mrd. Euro) wird um fast 30 Mrd. Euro oder 12,3 % übertroffen.

Das Finanzierungsdefizit 2014 soll 6,5 Mrd. Euro betragen (vgl. Abbildung 2.2). Es soll aus der Nettokreditaufnahme von 6,2 Mrd. Euro und durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gedeckt werden. Gegenüber dem Haushalts-Soll 2013 (einschließlich Nachtrag) von 25,1 Mrd. Euro verringert sich die Nettokreditaufnahme um 18,9 Mrd. Euro.

² Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.1.1.2 sowie Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Juni 2012, Haushaltsausschussdrucksache 17/4476 S. 2 f.

Abbildung 2.2

Entwicklung des Finanzierungssaldos



2.1.2 Finanzplan bis 2017

2.1.2.1 Eckdaten

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 ohne die Tilgungsausgaben zugunsten des Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) auf 299,4 Mrd. Euro bzw. 303,1 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2017 sind 308,1 Mrd. Euro vorgesehen. Rechnet man die im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) veranschlagten Tilgungsausgaben für den ITF hinzu, steigen die Ausgaben im Jahr 2017 auf 317,7 Mrd. Euro. Außerhalb des Einzelplans 60 entfällt der Ausgabenzuwachs vor allem auf die Einzelpläne 11 (Arbeit und Soziales), 15 (Gesundheit)³, 17 (Familie, Senioren, Frauen und Jugend) und 32 (Bundesschuld).

Auf der Einnahmenseite bilden die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2013 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Unter Berücksichtigung der geplanten Steuerrechtsänderungen sollen die Steuereinnahmen in den

Jahren 2015 bis 2017 leicht (um 1,6 bzw. 1,7 Mrd. Euro) über den Prognosen der Steuerschätzung liegen. Der Anstieg der Steuereinnahmen soll sich fortsetzen. Insgesamt wird für den Zeitraum 2014 bis 2017 mit einem Anstieg der Steuereinnahmen von 40 Mrd. Euro oder 15,3 % gegenüber dem Soll 2013 gerechnet.

Der Bundeshaushalt 2015 soll – erstmals seit dem Haushalt 1969 – unter Einbeziehung der Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro einen geringen Überschuss von 0,2 Mrd. Euro aufweisen. Bis zum Haushaltsjahr 2017 soll der Überschuss auf 9,6 Mrd. Euro ansteigen.

2.1.2.2 Vergleich zum bisherigen Finanzplan

Im Vergleich zum bisherigen Finanzplan verbessern sich die Eckdaten des Haushaltsentwurfs 2014 und des Finanzplans bis 2017 um insgesamt 16,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.1):

- (1) In den Jahren 2014 bis 2016 verringert sich das veranschlagte Nettokreditvolumen um 11,6 Mrd. Euro und die Überschüsse erhöhen sich um 4,4 Mrd. Euro.
- (2) Ein ausgeglichener Haushalt ohne Nettokreditaufnahme ist im Jahr 2015 und damit ein Jahr früher als im bisherigen Finanzplan vorgesehen.

³ Der Anstieg der Ausgaben im Einzelplan 15 im Jahr 2015 um 4,2 Mrd. Euro ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass nach dem Haushaltsentwurf 2014 der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds auf 10,5 Mrd. Euro abgesenkt wird.

Tabelle 2.1

Entlastungen und Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Haushaltsentwurf 2014/neuer Finanzplan	2014	2015	2016
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Finanzplan (- = Überschuss)	13,1	4,7	-1,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Finanzplan (- = Überschuss)	6,2	-0,2	-5,2
Differenz (zusammen 16,0 Mrd. Euro)	6,9	4,9	4,2
Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan bis 2016	10,4	9,1	13,6
Steuereinnahmen (Epl. 60)		2,1	4,4
Zinsausgaben (Epl. 32)	5,3	6,1	8,7
Leistungen an Rentenversicherung (Epl. 11)	0,6	0,6	0,2
Gesundheitsfonds (Epl. 15)	3,5		
Betreuungsgeld (Epl. 17)	0,6	0,2	0,2
Ausgaben für Gewährleistungen (Epl. 32)	0,4	0,1	0,1
Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan bis 2016	3,5	4,2	9,4
Steuereinnahmen (insb. Verschiebung Finanztransaktionssteuer)	0,4		
Sonstige Einnahmen	0,2	0,5	0,7
Globale Mindereinnahme		0,6	5,3
Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Epl. 11)	0,7	0,7	0,8
Grundsicherung für Arbeitsuchende (Epl. 11)	0,1	0,2	0,5
Elterngeld (Epl. 17)	0,2	0,2	0,2
Zuweisungen an Energie- und Klimafonds (Epl. 60)	0,7	0,6	0,7
Zahlungen an Hellenische Republik (Epl. 60)	0,5	0,4	0,3
Übrige Einzelpläne (ohne Epl. 11, 17, 32)	0,8	1,0	0,9
Fortsetzung der Zahlungen nach dem Entflechtungsgesetz (Epl. 12, 30)	.	.	.
Entlastungen per saldo	+6,9	+4,9	+4,2

Die Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan haben im Wesentlichen folgende Ursachen:

- (1) Die Steuereinnahmeerwartungen fallen erneut positiver aus; dies ist u. a. darin begründet, dass das Gesetz zum Abbau der kalten Progression vom 20. Februar 2013 zu geringeren Mindereinnahmen als geplant führt.⁴
- (2) Die Schätzansätze für die Zinsausgaben werden für die Jahre 2014 bis 2016 um zusammen rund 20 Mrd.

Euro herabgesetzt (vgl. Nr. 2.4.6), nachdem sie bereits im bisherigen Finanzplan für die Jahre 2013 bis 2015 um zusammen rund 34 Mrd. Euro abgesenkt worden waren.⁵

- (3) Der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds wird einmalig im Jahr 2014 um 3,5 Mrd. Euro auf 10,5 Mrd. Euro abgesenkt. Dank seines hohen Liquiditätspolsters kann der Gesundheitsfonds diese Kürzung kompensieren, ohne seine Zahlungen an die Krankenkassen zu verringern (vgl. Nr. 2.4.5 und Nr. 57 Entwicklung des Einzelplans 15).

⁴ Der Bundesrat hat im Rahmen des Vermittlungsverfahrens nur der Anhebung des Grundfreibetrags, nicht aber der im Gesetz enthaltenen Anpassung des Tarifverlaufs im Bereich der Progressionszonen zugestimmt.

⁵ Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.1.2.2.

Demgegenüber fallen die Belastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan geringer aus:

- (1) Der bisherige Finanzplan enthielt ab dem Jahr 2014 Einnahmen von 2,0 Mrd. Euro aus der beabsichtigten Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Diese werden erst ab dem Haushalt 2015 veranschlagt, da die Verhandlungen auf EU-Ebene für die hierfür erforderliche Richtlinie noch nicht abgeschlossen sind.
- (2) Ab dem Haushalt 2014 soll der EKF einen Bundeszuschuss von jährlich zwischen 0,6 bis 0,7 Mrd. Euro erhalten (vgl. Nr. 2.1.1).
- (3) Im bisherigen Finanzplan ebenfalls nicht enthalten sind jährliche Zahlungen, die Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums ab dem Jahr 2013 an Griechenland leisten. Anlass für die Zahlung ist, dass die Euro-Mitgliedstaaten zugesagt haben, jährlich einen Betrag in Höhe des jeweiligen rechnerischen Anteils an den Gewinnen der Europäischen Zentralbank (EZB) aus der Tilgung griechischer Staatsanleihen weiterzugeben. Diese Anleihen hatte die EZB im Rahmen geldpolitischer Operationen angekauft. Die Zahlungen als Teil eines Maßnahmenpakets sollen dazu beitragen, die Schuldentragfähigkeit des griechischen Staatshaushalts zu verbessern. Hierfür wurde im Bundeshaushalt 2012 eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 2,7 Mrd. Euro ausgebracht (vgl. Nr. 1.8.1).
- (4) Die Ausgaben im Einzelplan 60 steigen gegenüber dem bisherigen Finanzplan aufgrund der Auflösung der für das Betreuungsgeld ausgebrachten Globalen Minderausgabe. Die Bundesregierung hatte sich beim Eckwertebeschluss zum Haushaltsentwurf 2013 darauf verständigt, die Ausgaben für das Betreuungsgeld an anderer Stelle im Bundeshaushalt einzusparen. Im bisherigen Finanzplan war hierfür im Einzelplan 60 eine Globale Minderausgabe in Höhe der jährlichen Nettobelastungen ausgebracht worden.⁶ Auf Grundlage der durch die späteren gesetzlichen Änderungen bedingten Einsparungen beim Betreuungsgeld wurde die von den Ressorts zu erbringende Globale Minderausgabe auf 0,5 Mrd. Euro abgesenkt.⁷ Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums haben die Ressorts die erforderlichen Einsparungen zur Auflösung der Globalen Minderausgabe im Haushaltsentwurf 2014 erbracht. Im Finanzplan bis 2017 sind hierfür in den Einzelplänen der Ressorts Globale Minderausgaben enthalten.
- (5) Außerdem enthält der Finanzplan ab dem Jahr 2015 eine Globale Mindereinnahme als Planungsreserve.

Die Zahlungen des Bundes an die Länder nach dem Entflechtungsgesetz werden in unveränderter Höhe von 2,6 Mrd. Euro für die Jahre 2014 bis 2019 fortgeschrieben. Die

Länder erhalten die Mittel seit dem Jahr 2007 als Ausgleich für die Abschaffung der Mischfinanzierungen in den Bereichen „Gemeindeverkehrsfinanzierung“ und „soziale Wohnraumförderung“ (Einzelplan 12) sowie „Hochschulbau“ und „Bildungsplanung“ (Einzelplan 30). Mit der Änderung des Entflechtungsgesetzes entfällt ab dem 1. Januar 2014 die bis dahin nach Artikel 143c Absatz 2 Nummer 2 Grundgesetz bestehende Zweckbindung an die ehemals mischfinanzierten Aufgaben. Nur eine nicht weiter spezifizierte investive Zweckbindung der Mittel bleibt bestehen. Die hierfür benötigten Mittel sollen zwar ohne Erhöhung der Finanzplanmittel in den beiden betroffenen Einzelplänen bereitgestellt werden. Unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten ist zu den unveränderten Ausgleichszahlungen des Bundes aber anzumerken:

- (1) Dieses dem Bund von den Ländern abgerungene Zugeständnis zementiert die bestehenden Verflechtungen. Es widerspricht damit der Intention des Artikels 143c Grundgesetz, der gerade auf eine degressive finanzielle Beteiligung des Bundes abzielt. Durch den Wegfall der Zweckbindung gewinnen die Entflechtungsmittel zunehmend den Charakter einer Maßnahme des vertikalen Finanzausgleichs.
- (2) Zudem werden hierdurch Haushaltsmittel des Bundes langfristig gebunden, die für wichtige Bundesaufgaben an anderer Stelle fehlen.⁸

Das Bundesfinanzministerium hat hierzu angemerkt, dass der Wegfall der aufgabenbereichsspezifischen Verwendung den Zielen der Föderalismusreform I entspreche. Die langfristige Bindung von Haushaltsmitteln des Bundes ergebe sich aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag. Dies trage dem Aspekt der Planungssicherheit für die durch die Entflechtungsmittel zu finanzierenden Investitionen Rechnung.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Länder die bis zum Jahr 2019 in unveränderter Höhe fließenden Entflechtungsmittel verwenden, um zusätzliche Investitionen zu finanzieren, und nicht dazu einsetzen, in ihren Landeshäushalten eigene Investitionsmittel zu ersetzen. In diesem Fall würde die verbliebene investive Zweckbindung leer laufen (vgl. Nr. 67, Einzelplan 30).

2.1.2.3 Günstige Eckwerte ohne Konsolidierungsmaßnahmen

Die Verbesserungen bei der Neuverschuldung für die Haushalte 2014 bis 2016 fallen zwar mit 16 Mrd. Euro durchaus beachtlich aus. Sie hätten aber deutlich höher sein können, wenn die – gegenüber dem bisherigen Finanzplan – niedrigeren Schätzansätze für die Zinsausgaben (20 Mrd. Euro) und die Steuermehreinnahmen (6 Mrd. Euro) vollständig zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt worden wären. Angesichts dieser Entlastungen von zusammen 26 Mrd. Euro und der Erwartungen für eine stabile Konjunktorentwicklung wäre eine stärkere Konsolidierung durchaus möglich gewesen.

⁶ Dazu: Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.1.2.3.

⁷ Das Betreuungsgeld ist stufenweise ab dem 1. August 2013 eingeführt worden. Im Haushaltsentwurf 2014 sind hierfür 515 Mio. Euro veranschlagt; das sind gegenüber dem bisherigen Finanzplan Minderausgaben von 595 Mio. Euro. Seine volle Ausgabenwirkung von 1,1 Mrd. Euro erreicht das Betreuungsgeld ab dem Jahr 2015.

⁸ Zu den Auswirkungen im Einzelplan 30: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nr. 67.

Die verbesserten Haushaltseckdaten 2014 bis 2017 sollen ohne strukturelle Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung erreicht werden:

- (1) Die Kürzung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds im Haushaltsentwurf 2014 wird ohne Sparauflagen im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung möglich. Sie wird aus der angewachsenen Liquiditätsreserve des Fonds gedeckt, die wiederum vor allem auf die günstige Beschäftigungs- und Beitragentwicklung zurückzuführen ist.
- (2) Demgegenüber sind die ursprünglich vorgesehenen strukturellen Entlastungsmaßnahmen aus dem Zukunftspaket 2010⁹ nicht in vollem Umfang umgesetzt worden. Dies betrifft insbesondere die Kernbrennstoffsteuer mit einem geringeren Steueraufkommen, eine – ursprünglich bereits ab dem Bundeshaushalt 2012 vorgesehene – Finanztransaktionssteuer sowie Einsparungen im Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14), die im Zusammenhang mit der Strukturreform der Bundeswehr ursprünglich ab dem Haushalt 2013 realisiert werden sollten. Der im Finanzplan vorgesehene Abbau der Neuverschuldung und die Ausweisung von Haushaltsüberschüssen werden im Wesentlichen aufgrund der erwarteten Haushaltsentlastungen bei den Zinsen und Steuern erzielt.

Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, dass die Konsolidierungsziele des Zukunftspakets nicht nur erreicht, sondern deutlich übertroffen worden seien. Bei der Bewertung des Zukunftspakets müsse zudem die weitere gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entwicklung berücksichtigt werden. Dies gelte z. B. für die Mindereinnahmen bei der Kernbrennstoffsteuer aufgrund der Energiewende sowie die Verzögerungen bei der Einführung einer Finanztransaktionssteuer.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesfinanzministerium darin überein, dass sich die Haushalts- und Finanzlage des Bundes gegenüber den Annahmen des Jahres 2010 positiv entwickelt hat. Angesichts der bestehenden und neuen Haushaltsrisiken (vgl. Nr. 2.1.2.4) empfiehlt er jedoch, bei der strukturellen Konsolidierung des Bundeshaushalts nicht nachzulassen.

- (3) Bei der Umsatzsteuer hat der Bundesrechnungshof u. a. empfohlen, das System der ermäßigten Steuersätze grundlegend zu reformieren, um Abgrenzungsschwierigkeiten, missbräuchliche Gestaltungen und dadurch verursachte Steuerausfälle künftig zu vermeiden.¹⁰ Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof weitere Vorschläge für ein einfaches, EU-rechtskonformes und zielgenaues Umsatzsteuerrecht unterbreitet.¹¹ Damit könnten zusätzliche Steuereinnahmen in Milliardenhöhe erzielt, die Steuererhebung vereinfacht und bestehende Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungs-

hofes zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens hat die Bundesregierung bislang nicht aufgegriffen.¹²

2.1.2.4 Belastungen und Risiken im Finanzplanungszeitraum

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes gibt es eine Reihe von Belastungen, Planungsrisiken und Schätzunsicherheiten, die die günstige Haushaltslage des Bundes mit dem ab dem Jahr 2015 vorgesehenen Verzicht auf eine Neuverschuldung beeinträchtigen könnten:

- (1) Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt nach wie vor von den historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Die durchschnittliche Bruttorendite ist im Jahr 2012 auf nur noch 0,68 % gesunken. Sollte sich das Zinsniveau wieder normalisieren, drohen dem Bundeshaushalt erhebliche Mehrbelastungen (vgl. Nr. 2.4.6).
- (2) Bislang sind die Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise auf den Bundeshaushalt noch begrenzt:
 - Zum einen wird der Haushalt durch die Zahlungen an Griechenland belastet; diese sollen aber in den kommenden Jahren durch die anteiligen Gewinne Deutschlands aus der Tilgung griechischer Staatsanleihen kompensiert werden.
 - Zum anderen hat sich die Krise nachteilig auf die Höhe des an den Bundeshaushalt abgeführten Bundesbankgewinns ausgewirkt. Die Bundesbank hat in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 höhere Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken insbesondere im Zusammenhang mit Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern gebildet.¹³ Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an die Haushalte 2011 bis 2013 geringer ausgefallen.
- (3) Wie die Bundesregierung selbst einräumt, stellt eine Verschärfung der Staatsschuldenkrise im Euroraum das Hauptrisiko für die wirtschaftliche Entwicklung im Finanzplanungszeitraum dar. In einem solchen Fall könnte der Bundeshaushalt durch die übernommenen Garantien (vgl. Nr. 2.8.4) und mittelbar durch negative konjunkturelle Effekte erheblich belastet werden.
- (4) Strukturell wirkende Belastungen ergeben sich auch aus den finanziellen Zugeständnissen, die der Bund gegenüber den Ländern gemacht hat.

⁹ Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.2.3.

¹⁰ Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz vom 28. Juni 2010 Bundestagsdrucksache 17/2290.

¹¹ Überblick im Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens“, BWV-Schriftenreihe Band 17, Januar 2013; vgl. dazu auch Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 (Nr. 71).

¹² So hat die von der Bundesregierung einberufene Kommission, die Vorschläge für eine Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes erarbeiten sollte, ihre Arbeit in der 17. Wahlperiode nicht aufgenommen.

¹³ Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 2012, S. 160, 165; vgl. dazu auch Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 (Nr. 71).

- So trägt der Bund 4,75 Mrd. Euro und damit fast 60 % der im Fonds „Aufbauhilfe“ gebündelten Hilfen für die hochwassergeschädigten Regionen. Zudem finanziert er die Gesamtmittel langfristig vor, was entsprechende Zinsbelastungen mit sich bringt.
- Die Entflechtungsmittel von jährlich 2,6 Mrd. Euro wird der Bund bis zum Jahr 2019 in unveränderter Höhe weiterzahlen.
- Das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages verpflichtet den Bund, etwaige Sanktionszahlungen bei einem Verstoß gegen die Vorgaben des Fiskalvertrages bis zum Jahr 2020 alleine zu tragen. Außer den im Zweiten Nachtragshaushalt 2012 bereitgestellten Hilfen von 0,6 Mrd. Euro zum Ausbau von Kindertagesstätten beteiligt sich der Bund über die Verteilung der Umsatzsteuermittel an deren Betriebskosten (im Jahr 2014: 807,5 Mio. Euro; ab dem Jahr 2015: 845 Mio. Euro jährlich). Darüber hinaus wurde der Abrechnungsmodus für die Erstattung der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund zeitlich vorgezogen (vgl. Tabelle 2.1).¹⁴
- Der Bund hat des Weiteren zugesagt, in der 18. Wahlperiode ein Bundesleistungsgesetz in Kraft zu setzen, das die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung neu regelt. Die Länder fordern, dass der Bund die Kosten der Eingliederungshilfe übernimmt, deren Ausgabevolumen im Jahr 2010 bei 12,5 Mrd. Euro lag.¹⁵ Für den Fall, dass der Bund dieser Forderung ganz oder teilweise nachkommt, fehlt im Finanzplan bislang eine entsprechende Haushaltsvorsorge.

- (5) Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung beabsichtigt die Bundesregierung, Verbesserungen für eine sogenannte Lebensleistungsrente zu schaffen, die nicht beitrags-, sondern haushaltsfinanziert werden sollen. Bei Etatreife kommen hier zusätzliche Ausgaben auf den Bundeshaushalt zu (vgl. Nr. 2.4.3).

Unbeschadet der aufgezeigten spezifischen Belastungen und Risiken basieren die Eckdaten auf Prognosen bzw. Projektionen, die von einem mittelfristig stabilen Wirtschaftswachstum mit steigenden Steuereinnahmen und einem weiterhin robusten Arbeitsmarkt ausgehen. Bereits geringe negative konjunkturelle Abweichungen im Planungszeitraum würden die Einnahmen- und Ausgabenseite im Bundeshaushalt verschlechtern. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob die günstigen Haushaltseckdaten auch der Aufstellung des zweiten Haushaltsentwurfs 2014 zugrunde gelegt werden können.

¹⁴ Maßstab sind die Nettoausgaben des laufenden Kalenderjahres statt der Vorjahresausgaben.

¹⁵ Beschluss des Bundesrates vom 22. März 2013, Bundesratsdrucksache 282/12.

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:¹⁶

- (1) In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden.
- (2) Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund erlaubt, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen.
- (3) Durch eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- (4) Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt.¹⁷
- (5) Um die finanzielle Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zu sichern, ist es ausnahmsweise erlaubt, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden.
- (6) Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug wird über ein Kontrollkonto sichergestellt.
- (7) Dem Bund wird es durch eine Übergangsregel ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).¹⁸

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad von 2011 bis 2015 hat die Bundesregierung die im Juni 2010¹⁹ erwartete Neuverschuldung für das Haushaltsjahr 2010 von 65,2 Mrd. Euro zugrunde gelegt. Hiervon ausgehend wurden der Spielraum für die Nettokreditaufnahme aufgrund der Konjunkturkomponente berücksichtigt sowie die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.

Danach ergab sich als Ausgangswert für die strukturelle Nettokreditaufnahme 2010 ein Betrag von 53,2 Mrd. Euro.²⁰ Um bis zum Jahr 2016 eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP zu erreichen, muss diese auf Basis der o. a. Berechnung jährlich im Durchschnitt mindestens um jeweils 0,31 % des BIP abgebaut werden. Nach dem Haushaltsentwurf 2014 und dem Finanzplan

¹⁶ Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.6.2.

¹⁷ 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).

¹⁸ Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

¹⁹ Zeitpunkt der Beschlussfassung des Bundeskabinetts zum Haushaltsentwurf 2011 (Juni 2010).

²⁰ Einzelheiten der Berechnung enthält Teil II des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans zum Haushaltsgesetz 2011 (BGBl. I 2011 S. 2228 ff.).

bis 2017 wird die Nettokreditaufnahme deutlich geringer als der jeweils maximal zulässige Wert ausfallen (vgl. Tabelle 2.2). Die Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP wurde bereits im Haushaltsvollzug 2012 unterschritten.

Der Anstieg der strukturellen Nettokreditaufnahme 2013 im Soll (0,53 % des BIP) beruht darauf, dass im Nachtragshaushalt 2013 die Nettokreditaufnahme zur Finanzierung des Fonds „Aufbauhilfe“ von 17,1 Mrd. Euro um 8,0 Mrd. Euro auf 25,1 Mrd. Euro erhöht worden ist. Dabei wurde allerdings unterstellt, dass die Fondsmittel auch vollständig im Jahr 2013 abfließen und damit defizitwirksam werden. Der Finanzierungssaldo des Fonds „Aufbauhilfe“ wird – analog zum EKF – in der Schuldenregel berücksichtigt. Legt man die Erfahrungen zum Mittelabfluss im Aufbauhilfefonds aus dem Jahr 2002 zu-

grunde, dürften die Mittel für die Hilfsmaßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden jedoch nur teilweise im Jahr 2013 kassenwirksam werden.²¹ Die Zahlungen aus dem Fonds für Hilfsmaßnahmen werden sich voraussichtlich auch auf die nachfolgenden Haushaltsjahre verteilen. Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Gesamthaushalts 2013 in der Abgrenzung der Schuldenregel wird daher entsprechend niedriger ausfallen; im Gegenzug wird die strukturelle Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2014 höher sein. Ohne Berücksichtigung von Ausgaben des Fonds „Aufbauhilfe“ beläuft sich die strukturelle Verschuldung im Jahr 2013 auf 0,22 % des BIP.

²¹ Für das Jahr 2013 bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben: 452 Mio. Euro (Stand: Ende Juli 2013).

Tabelle 2.2

Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme^a

1. Haushaltsentwurf 2014 und Finanzplan bis 2017	2010	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Soll)	2014 (HHE)	2015 (FPI)	2016 (FPI)	2017 (FPI)
	in % des BIP							
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	2,21	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35
	in Mrd. Euro							
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres		2 397,1	2 476,8	2 592,6	2 643,9	2 701,6	2 791,4	2 875,0
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert)	53,2	45,6	39,4	33,2	25,7	17,8	9,8	10,1
Abzüglich Konjunkturkomponente ^b		1,1	-6,4	-6,3	-4,7	-3,3	-1,5	0,0
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen		2,0	-7,4	-5,2	-3,7	0,7	0,6	0,5
Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme		42,5	53,2	44,7	34,0	20,4	10,7	9,6
Nettokreditaufnahme^c		17,3	22,3	25,1	6,2	-0,2	-5,2	-9,6
= Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (Sicherheitsabstand)		25,2	30,9	19,6	27,8	20,6	15,9	19,2
Saldo Kontrollkonto		25,2	56,1					
Strukturelle Nettokreditaufnahme ^d		20,4	8,5	13,6	-2,2	-2,8	-6,1	-9,1
<i>in % des BIP des Vorjahres^d</i>		0,85	0,34	0,53	-0,08	-0,10	-0,22	-0,32
Nachrichtlich: Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme (Berechnung BRH) ^e		25,7	39,7	31,3	26,3	16,0	10,7	9,6
Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (Berechnung BRH)		8,4	17,4	6,2	20,1	16,2	15,9	19,2

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Dazu: Finanzplan 2013 bis 2017, Bundestagsdrucksache 17/14301, S. 7 Tabelle 1.

^b Basis für die Konjunkturkomponenten der Jahre 2014 bis 2017 ist die Frühjahrsprojektion 2013 der Bundesregierung; die Konjunkturkomponente des Haushalts 2013 ergibt sich aus Teil II des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans zum Nachtragshaushaltsgesetz 2013 (BGBl. I 2013 S. 2404, 2413).

^c Nettokreditaufnahme in Abgrenzung der Schuldenbremse, d. h. unter Berücksichtigung der Finanzierungssalden der relevanten Sondervermögen (Energie- und Klimafonds, Fonds „Aufbauhilfe“). Für das Jahr 2013 ist unterstellt, dass der Fonds „Aufbauhilfe“ die gesamten ihm zur Verfügung stehenden Mittel in diesem Jahr verausgabt. Für die Jahre 2015 bis 2017: ohne Berücksichtigung der zur Tilgung vorgesehenen Zuweisungen an den Investitions- und Tilgungsfonds.

^d Strukturelle Nettokreditaufnahme (=Nettokreditaufnahme abzüglich Konjunkturkomponente und Saldo der finanziellen Transaktionen) in Relation zum BIP; 2013: Unter Einbeziehung des Nachtragsolls.

^e Auf Basis des Ist-Ergebnisses für die Nettokreditaufnahme 2010.

Die erhebliche Unterschreitung der nach der Schuldenregel maximal zulässigen Nettokreditaufnahme beruht auch auf dem o. a. hohen Ausgangswert 2010. Der Bundesrechnungshof hatte sich für einen niedrigeren Startwert auf Basis des Ist-Ergebnisses 2010 ausgesprochen, da dies Wortlaut und Ziel der Verfassungsnorm des Artikels 143d Absatz 1 Satz 6 Grundgesetz eher entspricht.²² Hiervon ausgehend würden sich in den Haushaltsjahren bis 2015 niedrigere Beträge für die maximal zulässige Neuverschuldung ergeben. Die im Haushaltsentwurf 2014 und im Finanzplan veranschlagten Nettokreditaufnahmen würden aber auch bei dieser Berechnung deutlich unter der zulässigen Kreditobergrenze bleiben (vgl. Tabelle 2.2).

Eine deutliche Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme im Finanzplanungszeitraum erscheint nicht zuletzt angesichts der o. a. Belastungen und Risiken angezeigt. Ein solcher Sicherheitsabstand trägt dazu bei, nicht eingeplante Haushaltsbelastungen ohne Überschreitung der zulässigen Neuverschuldungsgrenzen abfedern zu können.

Zur Entwicklung der strukturellen Nettokreditaufnahme ist auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- (1) Aufgrund der günstigen Haushaltsabschlüsse 2011 und 2012 weist das Kontrollkonto bereits nach zwei Jahren einen hohen Positivsaldo von 56,1 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 2.2). Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind derartige Gutschriften mit der Funktion des Kontrollkontos nicht vereinbar. Danach sind Positivsalden nur bei Unterschreitung der strukturellen Kreditgrenze von 0,35 % des BIP vorzusehen, um über den Konjunkturzyklus hinweg auf einen symmetrischen Haushaltsausgleich hinzuwirken. Der Gesetzgeber hat auf diesen Wertungswiderspruch reagiert und die Regelung des § 9 Artikel 115-Gesetz dahingehend ergänzt, dass der kumulierte Saldo des Kontrollkontos am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht wird.²³ Damit wird verhindert, dass auf dem Kontrollkonto angehäuften Positivbuchungen aus dem Übergangszeitraum in den „Regelbetrieb“ der Schuldenbremse ab dem Jahr 2016 übertragen werden. Letztlich wird hierdurch auch den Bedenken des Bundesrechnungshofes zur Berechnung des Abbaupfades Rechnung getragen.
- (2) Die Konjunkturkomponente weist im Zeitraum 2012 bis zum Jahr 2016 als vorletztem Finanzplanungsjahr durchgehend negative Werte auf (vgl. Tabelle 2.2).

Hier wäre sicherzustellen, dass das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren nicht durchgehend zu negativen Konjunkturkomponenten über den Konjunkturzyklus hinweg führt. Denn dies würde im Ergebnis zu zusätzlichen Neuverschuldungsspielräumen über die strukturelle Verschuldungskomponente von 0,35 % des BIP hinaus führen. Ein solcher zusätzlicher Neuverschuldungskorridor wäre mit dem Ziel der Schuldenbremse, einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, nicht vereinbar.²⁴

Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Bestimmung der Konjunkturkomponente das Konjunkturbereinigungsverfahren nicht frei wählen könne. Sie sei vielmehr dazu verpflichtet, die Schätzungen in Übereinstimmung mit dem nach dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewandten EU-Verfahren vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof verweist hierzu auf § 5 Absatz 4 Satz 2 Artikel 115-Gesetz, wonach das Konjunkturbereinigungsverfahren regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln ist. In diese Überprüfung sollten vor allem auch die Auswirkungen des Berechnungsverfahrens auf die Höhe der ermittelten Konjunkturkomponenten einfließen.

- (3) Die Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von insgesamt 21,7 Mrd. Euro werden im Einklang mit der Einstufung durch das Statistische Amt der Europäischen Union als Erwerb von Finanzvermögen angesehen und gelten deshalb als defizitneutrale finanzielle Transaktionen. Ob diesen Zahlungen an den ESM auf Dauer entsprechende Vermögenszuwächse gegenüberstehen, ist offen. Sollte es beim ESM aufgrund von Verlusten zu einem Abschmelzen des eingezahlten Kapitals kommen, könnten die ESM-Mitgliedstaaten verpflichtet werden, weitere Einzahlungen von abrufbarem Kapital zu leisten. Nach der Schuldenregel müssten solche Einzahlungen in jedem Fall defizitwirksam gebucht werden. Die Zahlungen an den ESM führen bereits jetzt zu höheren Nettokreditaufnahmen und in der Folge zu zusätzlichen Zinsausgaben, die das strukturelle Defizit erhöhen.

²² Dazu: Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.2.2; Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Juni 2012, Haushaltsausschussdrucksache 17/4476 S. 3 f.; Stellungnahme der Deutschen Bundesbank vom 5. Juni 2012 für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Juni 2012, Haushaltsausschussdrucksache 17/4476 S. 2.

²³ Artikel 4 des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages.

²⁴ Diesen Effekt kritisiert u. a. auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2012, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 66–67 und S. 70–73; vgl. dazu auch: Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme vom 27. Mai 2013 zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (LT-Drs. 18/7253), der die regelmäßige Überprüfung der Konjunkturkomponente hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft durch Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos (§ 6 Artikel 141-Gesetz-E) positiv beurteilt. Kritisch zur Höhe der negativen Konjunkturkomponente im Haushaltsentwurf 2014: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2013, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 74.

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwerte-beschluss

Zur Umsetzung der neuen Schuldenregel wird seit der Haushaltsaufstellung 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs durchgeführt. Hierzu legt das Bundeskabinett im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 13. März 2013 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesfinanzministeriums die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2014 und zum Finanzplan bis 2017. Die Basis für diesen Eckwertebeschluss bildete eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

und zur Entwicklung der Steuereinnahmen. Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte aktualisiert. Die wesentlichen Ansatzänderungen betreffen insbesondere folgende Haushaltsbereiche (vgl. Tabelle 2.3):

- Minderausgaben im Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales),
- stärkere Absenkung der Ansätze für Zinsausgaben im Haushaltsentwurf 2014,
- Veranschlagung von Tilgungsleistungen zugunsten des Investitions- und Tilgungsfonds in den Jahren ab 2015,
- Anpassung der Steuereinnahmen an das Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2013 und
- Veranschlagung einer Globalen Mindereinnahme als Planungsreserve ab dem Jahr 2015.

Tabelle 2.3

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 13. März 2013

Haushaltsentwurf 2014/Finanzplan bis 2017	2014	2015	2016	2017
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	295,4	299,6	308,3	317,7
Ausgaben ohne Tilgung ITF		299,4	303,1	308,1
Ausgaben nach Eckwertebeschluss (ohne Tilgung ITF)	296,9	299,2	303,4	308,7
Abweichungen (- = Entlastung; + = Belastung)	-1,5	+0,2	-0,3	-0,6
<i>darunter:</i>				
<i>Einzelplan 11</i>	-0,8	-0,9	-1,1	-1,2
<i>Einzelplan 30</i>	+0,2	+0,4	+0,2	
<i>Einzelplan 32 (Zinsausgaben)</i>	-1,7			-0,1
<i>Einzelplan 60 (Zuschuss an EKF)</i>	+0,7	+0,6	+0,7	+0,7
Steuereinnahmen	268,7	279,4	292,9	300,5
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	269,0	278,4	287,5	297,1
Abweichungen (+ = Entlastung; - = Belastung)	-0,3	+1,0	+5,4	+3,4
Sonstige Einnahmen	20,5	20,8	20,7	20,6
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss	21,5	20,8	20,9	20,9
Abweichungen (+ = Entlastung; - = Belastung)	-1,0	0,0	-0,2	-0,3
Globale Mindereinnahme ^a		-0,6	-5,3	-3,4
Nettokreditaufnahme bzw. Überschuss (-)	6,2	-0,2	-5,2	-9,6
Nettokreditaufnahme bzw. Überschuss (-) nach Eckwertebeschluss	6,4	0,0	-5,0	-9,4
Abweichungen (- = Entlastung; + = Belastung)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2

^a Im Eckwertebeschluss noch nicht enthalten.

Am 26. Juni 2013 endete das Aufstellungsverfahren mit dem Kabinettsbeschluss über den Haushaltsentwurf 2014 und den Finanzplan bis 2017. Aufgrund der o. a. Ansatzveränderungen fällt die veranschlagte Nettokreditaufnahme in allen Jahren des Finanzplanungszeitraums um jeweils 0,2 Mrd. Euro geringer aus als im Eckwertebeschluss vom 13. März 2013.

Die Erfahrungen aus drei Aufstellungsverfahren mit dem Top-Down-Verfahren sind positiv. Das Verfahren scheint geeignet, die Haushaltsaufstellung zu straffen, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden. Die frühere Einschätzung des Bundesrechnungshofes zu den grundsätzlichen Vorteilen eines solchen Verfahrens²⁵ hat sich bislang bestätigt. Ob sich das Top-Down-Verfahren auch bei einem ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Umfeld bewährt, bleibt abzuwarten.

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.4.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die wesentlichen Ausgaben im Bundeshaushalt sind die Ausgaben für Soziales und Zinsen.

Die veranschlagten Sozialausgaben umfassen im Wesentlichen die finanzielle Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme. Hierzu gehören

- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.4.3),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.4.4),
- die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.4.5) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Im Haushalt 2013 sind 145,1 Mrd. Euro an Sozialausgaben veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2014 sollen sie leicht auf 146,2 Mrd. Euro steigen. Dies beruht im Wesentlichen auf dem Anstieg der Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Allein hierfür muss der Bundeshaushalt rund 28 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum aufbringen. Der Bundeshaushalt übernimmt damit Lasten, die zuvor von den kommunalen Haushalten zu tragen waren. Seit Anfang der 1990er-Jahre werden die sozialen Sicherungssysteme vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Aufgrund der Übernahme dieser Ausgaben bleibt die Sozialausgabenquote (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) trotz der weiterhin relativ stabilen Wirtschaftslage auf hohem Niveau. Nachdem sie im Haushalt 2013 deutlich und nach dem Haushaltsentwurf 2014 knapp unter 50 % fällt, wird sie in den Folgejahren diesen Wert wieder überschreiten (vgl. Tabelle 2.4). Damit wird sie nur unwesentlich unter den Sozialausgabenquoten der

beiden – von der Wirtschafts- und Finanzkrise besonders betroffenen – Haushalte 2009 und 2010 liegen (2009: 50,5 %; 2010: 53,8 %).

Die Zinsausgaben für die Bundesschuld sind der zweitgrößte Ausgabenblock. Trotz des erheblichen Kreditbedarfs des Bundes unterschreitet die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben) im Haushaltsentwurf 2014 mit 9,9 % erneut die 10 %-Marke. Sie liegt damit deutlich unter dem Höchstniveau von 17 % zur Mitte der 1990er-Jahre (vgl. Tabelle 2.4).

Die Zins- und Sozialausgaben machen im Haushaltsentwurf 2014 zusammen 59,3 % des Haushaltsvolumens aus. Rund zwei Drittel der Steuereinnahmen werden rechnerisch hierfür verwendet (vgl. Tabelle 2.4). Nach einem deutlichen Rückgang um fast 25 Prozentpunkte gegenüber dem Haushalt 2005 (89,6 %) dürfte sich diese Quote im Finanzplanungszeitraum nicht mehr nennenswert verringern.

Außerhalb der Bereiche „Soziales“ und „Zinsen“ entwickeln sich die Ausgaben wie folgt:

- (1) Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) erhöhten sich im Zeitraum von 2005 bis 2012 lediglich um 6,1 % von 26,4 Mrd. Euro auf 28,0 Mrd. Euro. Dies wurde durch geringe Gehalts- und Besoldungsanpassungen sowie Kürzungen, wie die bis zum Jahr 2011 befristete Halbierung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“), erreicht. In den Haushalten 2013 und 2014 steigen die Personalausgaben aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen leicht an. Darin enthalten sind die im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zentral veranschlagten Personalverstärkungsmittel zugunsten des Geschäftsbereichs des Bundesverteidigungsministeriums (2014: 0,75 Mrd. Euro). Diese Mittel sollen den mit der Strukturreform der Bundeswehr verbundenen Abbau beim Zivilpersonal der Bundeswehr von bis zu 21 000 Stellen finanziell unterstützen. Die Personalausgabenquote erhöht sich nach ihrem Tiefstand von 9,2 % in den Jahren 2012 und 2013 auf 9,6 % im Jahr 2014.

Der Stellenbestand soll nach dem Haushaltsentwurf 2014 im zivilen Bereich (ohne Ersatzstellen und Ersatzplanstellen) auf 247 621 Planstellen und Stellen sinken.²⁶ Dies entspricht einem Rückgang von 133 259 – also mehr als einem Drittel – gegenüber dem einigungsbedingten Personalthöchststand von 380 880 im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Post und Bahn). Auch der Stellenbestand vor der Wiedervereinigung im Jahr 1989 von 301 449 wird unterschritten.

Wie bereits der Haushalt 2013 sieht auch der Haushaltsentwurf 2014 keine pauschale Stelleneinsparung vor. Dies liegt u. a. darin begründet, dass die im Zukunftspaket 2010 vorgesehene Zielgröße für den Stellen-

²⁵ Bemerkungen 2008, Bundestagsdrucksache 16/11000 Nr. 2.1.2.3.

²⁶ Entwurf des Haushaltsgesetzes 2014, Übersicht V (Personalübersicht).

Tabelle 2.4

Wesentliche Ausgabearten und Finanzkennzahlen

Jahr	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgaben											Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro														
Sozialausgaben ^a	90,2	100,8	133,0	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	153,9	145,1	146,2	153,3	156,1	160,0
darunter:															
– Rente, Knappschaft	39,2	65,0	77,5	77,0	78,1	78,2	79,0	80,7	81,1	81,4	81,2	82,5	84,6	86,8	90,1
– Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ^b							0,5	0,5	0,6	1,9	3,9	5,5	5,9	6,3	6,7
– Leistungen für Familie ^c	14,2	3,6	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,4	6,0	6,7	7,2	7,3	7,3
– Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6
– Zuschuss an GKV	-	-	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	14,7	14,7	14,7
– Arbeitsmarkt	20,0	15,5	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	31,9	30,4	30,4	30,5	30,7
darunter:															
– Zuschuss an BA	3,5	0,9	0,4	-	-	-	-	5,2	-	-	-	-	-	-	-
– Arbeitslosenhilfe	10,5	13,2	1,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
– Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung					6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	7,2	-	-	-	-	-
– Grundsicherung	-	-	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	35,9	33,0	31,8	31,6	30,2	30,2	30,3	30,5
Zinsausgaben ^d	40,2	39,9	37,4	37,6	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,6	29,1	31,3	32,5	34,2
Personalausgaben	27,1	26,5	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,5	28,3	28,1	28,0	27,9
Sonstige Versorgung ^e	4,6	9,0	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	11,9	12,2	12,3	12,6
Investitionsausgaben ^f	34,0	28,1	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	34,8	29,7	25,2	24,9	24,7
Tilgungsausgaben ITF													0,2	5,2	9,6
Restliche Ausgaben ^g	41,5	40,1	34,0	35,1	34,4	39,4	40,6	41,7	43,5	46,5	58,5	51,8	50,6	50,7	50,0
Globalansätze ^h											-0,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,3
Gesamtausgaben	237,6	244,4	259,8	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	310,0	295,4	299,6	308,3	317,7
Ausgabenquoten ⁱ	in %														
Sozialquote	38,0	41,2	51,2	51,5	51,7	49,7	50,5	53,8	52,4	50,2	46,8	49,5	51,2	51,5	51,9
Zinsquote	16,9	16,3	14,4	14,4	14,3	14,2	13,0	10,9	11,1	9,9	10,2	9,9	10,5	10,7	11,1
Zins-/Sozialquote	54,9	57,6	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	64,7	63,5	60,1	57,0	59,3	61,7	62,2	63,0
Personalquote	11,4	10,8	10,2	10,0	9,6	9,6	9,5	9,3	9,4	9,1	9,2	9,6	9,4	9,2	9,1
Investitionsquote	14,3	11,5	9,2	8,7	9,7	8,6	9,3	8,6	8,6	11,8	11,2	10,1	8,4	8,2	8,0
Ausgaben/Steuerquoten															
Sozialsteuerquote	48,2	50,7	70,0	66,0	60,8	58,7	64,8	72,2	62,6	60,1	55,7	54,4	54,9	53,3	53,2
Zinssteuerquote	21,5	20,1	19,7	18,4	16,9	16,8	16,7	14,6	13,2	11,9	12,1	10,8	11,2	11,1	11,4
Zins-/Sozialsteuerquote	69,7	70,8	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	86,9	75,8	72,0	67,8	65,2	66,1	64,4	64,6
Investitionsteuerquote	18,2	14,1	12,5	11,1	11,4	10,2	11,9	11,5	10,2	14,2	13,4	11,1	9,0	8,5	8,2

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen: Wohngeld, Wohnungsbauprämie, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge.

^b Bis 2008 als Festbetrag (0,4 Mrd. Euro) beim Wohngeld enthalten.

^c Insbesondere Erziehungs-, Elterngeld und Kinderzuschlag; seit 1996 Umstellung auf steuerliches Kindergeld (2012: 38,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil: 16,4 Mrd. Euro); 2007: mehr wegen Einführung Elterngeld; 2007 und 2012: mehr wegen SV Kinderbetreuungsausbau; ab 2013: einschließlich Betreuungsgeld.

^d Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nichtintegrierten Sondervermögen.

^e Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Bahn- und Postbeamte (Bahnbereich seit 1994 + Postbereich seit 1999).

^f 2012 bis 2014: einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM.

^g Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Sondervermögen + sonstige Einrichtungen; 2013: einschließlich Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro (Soll) an Fonds „Aufbauhilfe“.

^h Saldo von Globalen Mehrausgaben und Minderausgaben.

ⁱ Ausgabenquoten in den Jahren 2015 bis 2017 ohne Einbeziehung der Tilgungsausgaben zugunsten des ITF.

abbau von 10 000 Stellen bereits im Haushalt 2013 erreicht worden ist. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamten wird fortgesetzt.²⁷

- (2) Nicht zu den Personalausgaben im engeren Sinne gerechnet werden die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post (vgl. Nr. 2.4.2). Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundesbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 11,9 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushaltsentwurf 2014 auf 40,2 Mrd. Euro.
- (3) Die Investitionsausgaben sind im Haushaltsentwurf 2014 mit 29,7 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht einer Investitionsausgabenquote von 10,0 %. Darin enthalten ist die fünfte und damit letzte Jahresrate von 4,3 Mrd. Euro an den ESM, die als Beteiligungserwerb und damit als Investition zählt. Rechnet man diese Zahlung nicht mit ein, so belaufen sich die Investitionen auf 25,4 Mrd. Euro; das entspricht einer Investitionsquote von 8,6 %. Sie liegt damit auf dem Niveau der letzten Jahre. Nach dem Finanzplan wird sie bis zum Jahr 2017 auf 8,0 % sinken.²⁸

2.4.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme bilden einen weiteren Schwerpunkt auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Außer den Leistungen an die Rentenversicherung von 82,5 Mrd. Euro enthält der Haushaltsentwurf 2014 eine Reihe weiterer Ausgaben für die Alterssicherung:

- die Alterssicherung der Landwirte (2,1 Mrd. Euro),
- die Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle²⁹ (8,0 Mrd. Euro),
- die Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (1,0 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- die Erstattung von Ausgaben des Bundesbahnvermögens,³⁰ das insbesondere die Bezüge und Beihil-

fen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (4,8 Mrd. Euro) und

- den Bundeszuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten³¹ (7,1 Mrd. Euro).³²

Die Ausgaben im Haushaltsentwurf 2014 für die verschiedenen Alterssicherungssysteme belaufen sich auf 105,4 Mrd. Euro, also auf mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben für die Alterssicherung im Bundeshaushalt zu rechnen. Für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“³³ und „Versorgungsfonds des Bundes“³⁴ geschaffen. Dadurch wird die Finanzierung dieser Versorgungsausgaben nicht mehr nur auf die Zukunft verlagert; künftige Haushalte werden entlastet.

2.4.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung³⁵

Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar. Sie sind von 30,6 Mrd. Euro im Jahr 1992 auf 81,4 Mrd. Euro im Jahr 2012 gestiegen. Dies entspricht einem Zuwachs um 167 %. In den letzten Jahren verlief der Anstieg flacher. Im Finanzplan wird mit wieder stärker steigenden Ausgaben des Bundes bis zu 90,1 Mrd. Euro im Jahr 2017 gerechnet (vgl. Tabelle 2.4). Sie beruhen auf den Prognosen des Schätzerkreises Rente³⁶ sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung.

²⁷ Vom Jahr 2005 bis zum Jahr 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.

²⁸ Berechnung der Investitionsquote ohne Einbeziehung der Tilgungsausgaben zugunsten des ITF in den Finanzplanungsjahren 2015 bis 2017.

²⁹ 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.

³⁰ Wirtschaftsplan des Bundesbahnvermögens (Anlage zu Kapitel 1222 Titel 634 01).

³¹ 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.

³² Kapitel 6002 Titel 685 01: Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V., dessen Aufgabe als Postbeamtenversorgungskasse zum 1. Januar 2013 auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost übertragen wurde, 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.

³³ Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuführungen mit dem Ziel, ab dem Jahr 2018 den Bundeshaushalt von Versorgungsausgaben zu entlasten. Ende 2012 betrug sein Marktwert 6,0 Mrd. Euro.

³⁴ Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ soll ab dem Jahr 2020 die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für alle ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellten Beamte/Richter/Berufssoldaten des Bundes erbringen; hierzu erhält es Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Ende 2012 betrug sein Marktwert 0,74 Mrd. Euro.

³⁵ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 29.

³⁶ Der Schätzerkreis besteht aus Vertretern des Bundesarbeitsministeriums, der Versicherungsträger sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde; die Rentenschätzungen werden unter Berücksichtigung aktueller Prognosen und Projektionen zur konjunkturellen und demografischen Entwicklung erstellt.

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 zur Rentenversicherung 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 sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für seine Höhe sind die Veränderungen

- der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- des Beitragssatzes im Jahr, für das er jeweils bestimmt wird, gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind zum Teil nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt wie an die jährliche Veränderungsrate des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung).

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen³⁷ durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.³⁸ Darüber hinaus wurde im Haushaltsbegleitgesetz 2013 der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung um 1 Mrd. Euro im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 gekürzt. Ungeachtet dieser Entlastungsmaßnahmen werden die Rentenleistungen des Bundes weiter steigen. Auch der Anteil der Rentenleistungen an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts wird sich von 26,5 % im Jahr 2012 auf 29,2 % im Jahr 2017³⁹ erhöhen.

Die Senkung des Beitragssatzes zum 1. Januar 2013 um 0,7 Beitragssatzpunkte und die ins Auge gefasste weitere Senkung zum 1. Januar 2014 können den Anstieg der Bundesleistungen zwar etwas bremsen, aber nicht aufhalten. Demgegenüber werden die vom Koalitionsausschuss am 4. November 2012 beschlossenen Verbesserungen für eine haushaltsfinanzierte sogenannte Lebensleistungsrente zu Mehrbelastungen führen, die derzeit noch nicht haushaltsmäßig bestimmbar sind.

³⁷ Insbesondere Altersvermögensergänzungsgesetz 2001, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004, Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz.

³⁸ Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

³⁹ Gesamtausgaben 2017 ohne Berücksichtigung der Tilgungszahlungen von 9,6 Mrd. Euro zugunsten des ITF.

Tabelle 2.5

Rentenversicherungsleistungen des Bundes

	2013 (Soll)	2014 (HHE)
	in Mrd. Euro	
Zuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung	38,9	39,3
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes ^a	21,0	21,6
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	11,6	11,7
Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,5	5,5
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)	3,0	3,1
Sonstiges	0,2	0,2
Insgesamt	81,2	82,5

^a Rundungsdifferenzen möglich.

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.

Die Gesamtausgaben der Rentenversicherung (einschließlich knappschaftlicher Rentenversicherung) sind von 147,3 Mrd. Euro im Jahr 1992 auf 257,9 Mrd. Euro im Jahr 2012 angewachsen.⁴⁰ 25,2 Millionen Altersrenten sowie Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und Renten wegen Todes wurden an 20,6 Millionen Rentnerinnen und Rentner gezahlt. Für das Jahr 2014 wird mit Rentenausgaben von rund 269 Mrd. Euro gerechnet. Die im Haushaltsentwurf 2014 veranschlagten Leistungen an die Rentenversicherung decken hiervon 30,7 % ab (vgl. Abbildung 2.3). Der Anteil der haushaltsfinanzierten Ausgaben der Rentenversicherung ist damit leicht rückläufig.

Der Anstieg der Gesamtausgaben der Rentenversicherung ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Rentenversicherungsleistungen ausgeweitet wurden. Die beitragsfinanzierten Einnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund hat den Ausgleich durch zusätzliche Leistungen übernommen, die zum Teil durch Erhöhungen der Umsatzsteuer sowie der Energie- und Stromsteuer finanziert werden.⁴¹

⁴⁰ Einschließlich Ausgleichszahlungen der allgemeinen Rentenversicherung an die knappschaftliche Rentenversicherung (Wanderungsausgleich).

⁴¹ 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.

2.4.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt⁴²

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an. Im Jahr 2012 beliefen sich die Ausgaben im Haushalt der Bundesagentur auf 34,8 Mrd. Euro (2011: 37,5 Mrd. Euro)⁴³ und die Einnahmen auf 37,4 Mrd. Euro (2011: 37,6 Mrd. Euro).⁴⁴ Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt 2012 lagen bei 39,5 Mrd. Euro (2011: 41,6 Mrd. Euro).

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

2.4.4.1 Bundesagentur für Arbeit

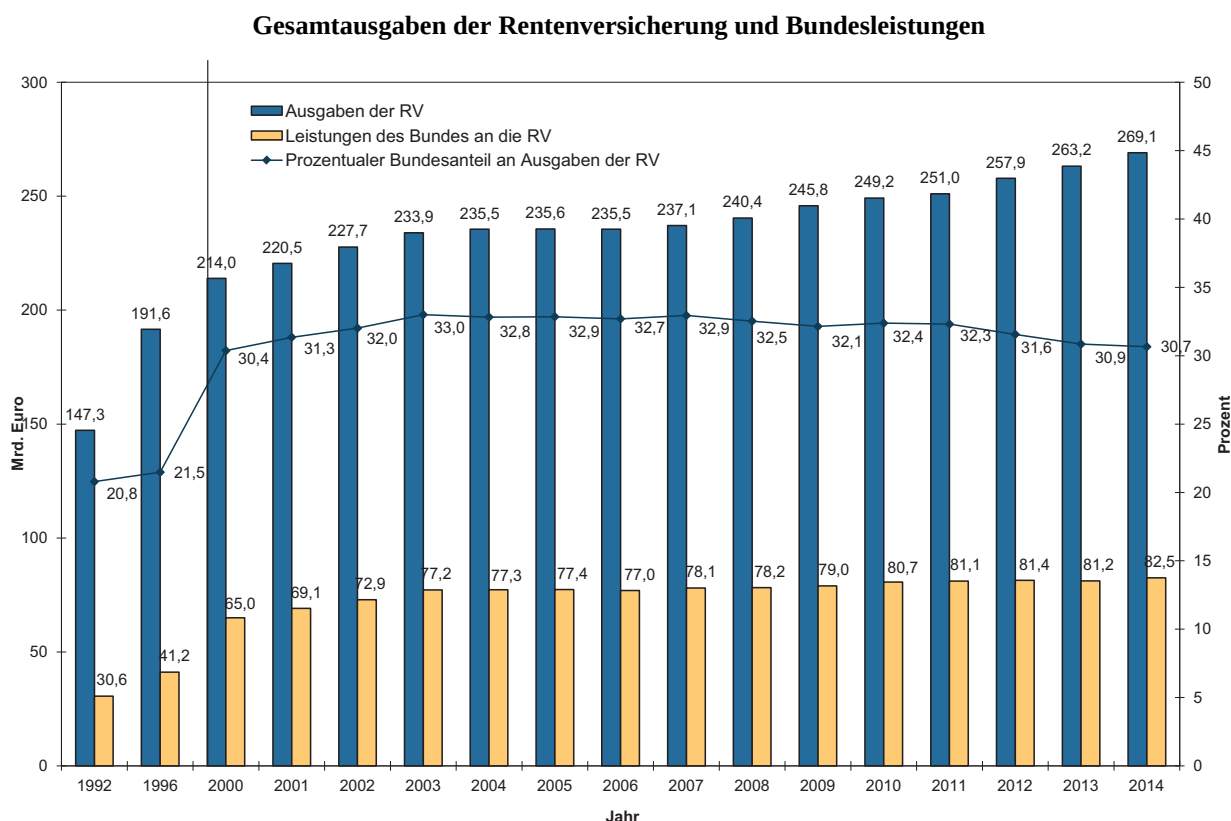
Dämpfend auf die Ausgabenentwicklung im Haushalt der Bundesagentur wirkt sich vor allem aus, dass sich der Arbeitsmarkt von den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise gut erholt hat. Im Jahresdurchschnitt 2012 ver-

⁴² Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 29.

⁴³ Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.

⁴⁴ Insbesondere Beitragseinnahmen (2012: 25,4 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

Abbildung 2.3



Quelle: Für 2012 bis 2014: Rentenversicherungsbericht 2012 vom 29. November 2012, Bundestagsdrucksache 17/11740, Übersichten B 1 und B 4.

ringerte sich die Zahl der Arbeitslosen auf 2,9 Millionen Personen (2009: 3,41 Millionen; 2010: 3,24 Millionen; 2011: 2,98 Millionen). Die Erwerbstätigkeit erreichte mit 41,62 Millionen erwerbstätigen Personen im Jahresdurchschnitt 2012 einen neuen Höchststand. Nach der Frühjahrsprognose wird für das Jahr 2013 mit einer etwa gleichbleibenden Arbeitslosenzahl und einem weiteren Anstieg der Erwerbstätigkeit (+0,2 Millionen) gerechnet. Im Jahr 2014 soll die Arbeitslosigkeit sinken (-0,1 Millionen) bei weiterhin steigender Erwerbstätigkeit. Infolge der stabilen konjunkturellen Rahmenbedingungen und der Entlastungen durch das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt⁴⁵ wird der Haushalt der Bundesagentur entlastet.

Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom April 2013 beruht auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Frühjahrsprognose der Bundesregierung. Danach wird sich der Arbeitsmarkt weiterhin günstig entwickeln und die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf 2,71 Millionen im Jahr 2017 zurückgehen. Dabei wird von einem unveränderten Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 3,0 % ausgegangen.

- (1) Für das Jahr 2013 rechnet die Bundesagentur mit einem Rückgang der Ausgaben um 1,6 Mrd. Euro auf 33,2 Mrd. Euro. Aufgrund des Wegfalls der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung – bei gleichzeitigem Wegfall des Eingliederungsbeitrags – sinken ihre Einnahmen um 5,0 Mrd. Euro. Die auf der Grund-

lage des im Jahr 2012 erwirtschafteten Überschusses von 2,6 Mrd. Euro aufgebaute Rücklage wird sich daher um 0,8 Mrd. Euro auf 1,8 Mrd. Euro verringern.

- (2) Für das Jahr 2014 geht die Bundesagentur von einem weiteren Rückgang der Ausgaben auf 32,0 Mrd. Euro und einem Jahresüberschuss von 1,0 Mrd. Euro aus.
- (3) Im weiteren Finanzplanungszeitraum bis 2017 sollen die Einnahmen im Haushalt der Bundesagentur durchgehend über den Ausgaben liegen. Als Folge hiervon soll die Rücklage auf 10,5 Mrd. Euro anwachsen.

2.4.4.2 Bundeshaushalt

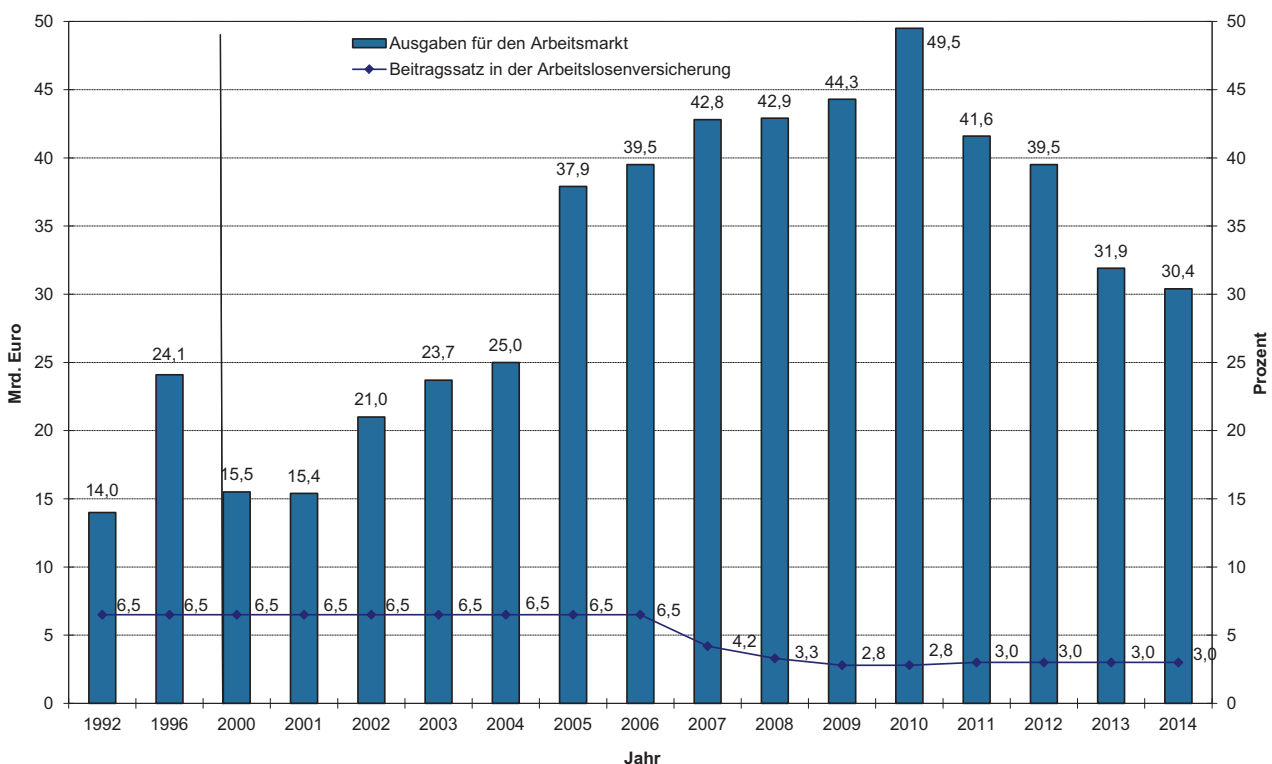
Die positive Einschätzung der mittelfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung wirkt sich auch dämpfend auf die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt aus. Zu weiteren Entlastungen von jährlich rund 1 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum führt der Wegfall der Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung bei gleichzeitigem Verzicht des Bundes auf die Leistung des Eingliederungsbeitrags durch die Bundesagentur.

Die Arbeitsmarktausgaben sind nach ihrem Höchststand im Jahr 2010 (49,5 Mrd. Euro) stark rückläufig. Im Haushaltsentwurf 2014 sind hierfür noch 30,4 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 2.4 und Abbildung 2.4). Das wäre der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform des Jahres 2004, mit der u. a. die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführt wurde. Nach dem Finanzplan sollen die Ausgaben für den Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2017 etwa auf gleicher Höhe bleiben.

⁴⁵ BGBl. I 2011, S. 2854 ff.

Abbildung 2.4

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt



2.4.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung⁴⁶

In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind rund 70 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Im Jahr 2012 erreichten die Ausgaben der GKV 184,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.6). Die Einnahmen betrugen 189,7 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Überschuss von 5,4 Mrd. Euro. Mit diesem Finanzvolumen bildet die GKV nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung.

⁴⁶ Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 15 Nr. 57.

In den Jahren 2000 bis 2012 stiegen die Ausgaben um 38 %; das entspricht einem jährlichen Anstieg von durchschnittlich 2,7 %. Die höchsten Zuwachsraten gab es in den Jahren 2007 bis 2009 mit jährlich rund 5 %. Seitdem konnte der Aufwuchs etwas gebremst werden. Das nominale Wirtschaftswachstum⁴⁷ lag im Zeitraum 2000 bis 2012 jahresdurchschnittlich bei 2,2 %. Auch die Ausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,7 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

⁴⁷ Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

Tabelle 2.6

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben ^a	Bundeszuschüsse (ab 2014: 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	15,7
2011	179,6	2,0	183,8	4,2	15,3
2012	184,3	2,6	189,7	5,4	14,0
2013					11,5
2014					10,5
2015					14,7
2016					14,7
2017					14,7
2000–2012					64,9
2013–2017					66,1

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.

Quelle: Bundesgesundheitsministerium: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF12Bund), Stand: Juli 2013.

Mit 61,7 Mrd. Euro entfiel etwa ein Drittel der GKV-Ausgaben im Jahr 2012 auf Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Seit dem Jahr 2000 (44,2 Mrd. Euro) sind diese Ausgaben um 17,5 Mrd. Euro und damit um fast 40 % gestiegen. Der zweitgrößte Ausgabeposten betrifft die Arzneimittel; er stieg sogar um 51,5 %. Immerhin lagen die Ausgaben mit 29,2 Mrd. Euro noch unter dem Wert des Jahres 2010 (30,2 Mrd. Euro). Für ärztliche Leistungen wurden 28,3 Mrd. Euro und für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) 11,8 Mrd. Euro aufgewendet. Danach folgen die Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel (11,5 Mrd. Euro) sowie für das Krankengeld (9,2 Mrd. Euro). Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 9,7 Mrd. Euro; dies entspricht 5,2 % der Gesamtausgaben des Jahres 2012 in der GKV.

Trotz des Ausgabenanstiegs in der GKV konnten seit dem Jahr 2004 Defizite vermieden oder zumindest begrenzt werden. Der Überschuss von 5,4 Mrd. Euro im Jahr 2012 übertraf sogar den des Vorjahres (2011: 4,2 Mrd. Euro). Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies einen Überschuss von 3,6 Mrd. Euro aus. Die Liquiditätsreserve im Gesundheitsfonds erreichte zum Jahresende 2012 insgesamt 13,1 Mrd. Euro. Auch die gesetzlichen Krankenkassen verfügten zum Jahresende 2012 über Finanzreserven von 15,2 Mrd. Euro.

Zur finanziellen Unterstützung erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse (vgl. Tabelle 2.6). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden:

- (1) Durch das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss von 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2006.
- (2) Im Jahr 2007 wurde mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben.⁴⁸ Danach sollten die Bundeszuschüsse an die GKV von 2,5 Mrd. Euro ab dem Jahr 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro ansteigen.
- (3) 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.

- (4) In den Haushalten 2010 und 2011 wurden – außer den im GKV-WSG bereits vorgesehenen Zuschüssen – zusätzliche Bundeszuschüsse zur finanziellen Stabilisierung der GKV geleistet.
- (5) Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 ist der Bundeszuschuss für das Jahr 2013 um 2,5 Mrd. Euro auf 11,5 Mrd. Euro abgesenkt worden.
- (6) Nach dem Haushaltsentwurf 2014 wird der Zuschuss für das Jahr 2014 auf 10,5 Mrd. Euro abgesenkt.⁴⁹
- (7) Ab dem Jahr 2015 soll der Bund weitere Zahlungen zur Finanzierung des Sozialausgleichs nach § 221b des Fünften Buches Sozialgesetzbuch leisten. Die Höhe der Zahlungen wird im Jahr 2014 gesetzlich festgelegt. Im Finanzplan sind hierfür 0,7 Mrd. Euro vorgesehen, sodass sich der Bundeszuschuss auf 14,7 Mrd. Euro erhöht.

Im Zeitraum von 2013 bis 2017 sind 66,1 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV vorgesehen. Die Leistungen des Bundes an die GKV stellen damit – ähnlich den Bundesleistungen an die Rentenversicherung – eine dauerhafte strukturelle Ausgabelast für den Bundeshaushalt dar.

Zur Stabilisierung der Finanzlage bei der GKV sind zu Beginn des Jahres 2011 das GKV-Finanzierungsgesetz⁵⁰ und das Arzneimittel-Neuordnungsgesetz erlassen worden. Diesen Konsolidierungsmaßnahmen stehen Belastungen insbesondere aus der Abschaffung der Praxisgebühr zum Jahresbeginn 2013 gegenüber. Als Kompensation für die sich hieraus ergebenden Mindereinnahmen von 1,8 Mrd. Euro in den Jahren 2013 und 2014 erhalten die Krankenkassen aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds einen Ausgleich.

Ob es auf der Grundlage des guten Finanzergebnisses des Jahres 2012 und – voraussichtlich – auch des Jahres 2013 gelingt, die Finanzen der GKV dauerhaft zu stabilisieren und damit auch den Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt zumindest nicht zu vergrößern, bleibt abzuwarten.

2.4.6 Zinsausgaben⁵¹

Die Zinsausgaben bilden nach den Sozialausgaben den zweitgrößten Ausgabenblock. Im Haushaltsentwurf 2014 sind 29,1 Mrd. Euro veranschlagt; dieser Ansatz liegt um 12,0 Mrd. Euro oder 29 % unter dem Höchststand von 41,1 Mrd. Euro im Jahr 1999. Nach dem Finanzplan rech-

⁴⁸ BGBl. I 2007 S. 378, 423 f. Artikel 1 Nummer 153 GKV-WSG: Änderung des § 221 Absatz 1 SGB V.

⁴⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ und zur Änderung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung, Artikel 2 „Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch“.

⁵⁰ Bestandteil des Gesetzes waren u. a. die Erhöhung des Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte auf 15,5 %, die Begrenzung des Anstiegs der Leistungsausgaben im Krankenhausbereich und bei niedergelassenen Ärzten und Zahnärzten sowie das Einfrieren der Verwaltungskosten der Krankenkassen.

⁵¹ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 32 Nr. 70.

net die Bundesregierung mit einem Anstieg der Zinsausgaben auf 34,2 Mrd. Euro im Jahr 2017 (vgl. Abbildung 2.5).

Der Rückgang der Zinsausgaben trotz steigender Bundesschuld ist darauf zurückzuführen, dass sich die Refinanzierungsbedingungen für den Bund fortwährend verbessert haben. So ist die Rendite der Bruttokreditaufnahme des Bundes von 5,0 % im Jahr 2000 auf ein Rekordtief von 0,68 % im Jahr 2012 gesunken. Insbesondere seit dem Jahr 2007 (4,09 %) hat sich die Rendite – vor allem als Folge der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise – rapide verringert. Die im Vergleich zum Volumen der Kreditmarktverschuldung niedrigen Zinsausgaben sind auf das historisch niedrige Zinsniveau zurückzuführen. Dem Bund kommt dabei zugute, dass seine Staatsanleihen im Euroraum die Referenz für die Renditen anderer Länder bilden.

Für den Finanzplanungszeitraum geht die Bundesregierung davon aus, dass das niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere aufgrund der hohen Nachfrage nach deutschen Staatsanleihen allenfalls nur langsam ansteigen wird. Die Schätzansätze für die Zinsausgaben sind demzufolge gegenüber den letzten beiden Finanzplänen erheblich abgesenkt worden (vgl. Tabelle 2.7).

Allein im Haushaltsentwurf 2014 ergibt sich durch die Absenkung ein Entlastungseffekt von 5,3 Mrd. Euro gegenüber dem letzten Finanzplan. Im vorletzten Finanzplan waren für das Jahr 2014 sogar um 16,9 Mrd. Euro höhere Zinsausgaben vorgesehen. Auch für das Jahr 2015 ergeben sich erhebliche Entlastungsbeträge. Für die Jahre 2014 bis 2016 belaufen sie sich gegenüber dem letzten Finanzplan zusammen auf 20,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.7). Die bereits bei der letztjährigen Fortschreibung

des Finanzplans zu verzeichnenden Zinsentlastungen setzen sich damit fort.

Damit bilden die Zinsansätze zusammen mit den Arbeitsmarktausgaben, der Absenkung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds sowie den steigenden Steuereinnahmeansätzen die maßgebliche Grundlage für die verbesserten Haushaltseckdaten im Finanzplanungszeitraum (vgl. Nr. 2.1.2.2).

Zinsrisiken sind allerdings im Zusammenhang mit der europäischen Staatsschuldenkrise (vgl. Nr. 2.8.3) nicht auszuschließen. Aufgrund der erwarteten jährlichen Bruttokreditaufnahmen in der Größenordnung von bis zu 220 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.12) würde ein Anstieg des Zinsniveaus schnell und spürbar auf die Zinslast des Bundes durchschlagen. Würde die Rendite für eine Bruttokreditaufnahme von 220 Mrd. Euro z. B. wieder den Stand vor der Finanzmarktkrise erreichen (2007: 4,09 %), bedeutete dies gegenüber den Zinskonditionen des Jahres 2012 (0,68 %) höhere Zinsausgaben von jährlich rund 7,5 Mrd. Euro. Legt man die Durchschnittsrendite seit dem Jahr 2000 von 3,04 % zugrunde, ergäbe sich immerhin noch eine Mehrbelastung von jährlich rund 5 Mrd. Euro.

Die in früheren Finanzplänen vorgesehenen hohen Ausgabenzuwächse bei den Zinsansätzen waren u. a. Ausdruck des im Haushaltsrecht verankerten Vorsichtsprinzips. Dank der in den Zinsansätzen enthaltenen Planungsreserven konnten bei der Fortschreibung der Finanzpläne nicht vorhergesehene Mehrbelastungen in anderen Haushaltsbereichen zumindest teilweise kompensiert werden. Dieser Ausgleich von Mehrbelastungen durch Absenkungen der Zinsansätze bei der Finanzplanfortschreibung dürfte künftig nicht mehr möglich sein.

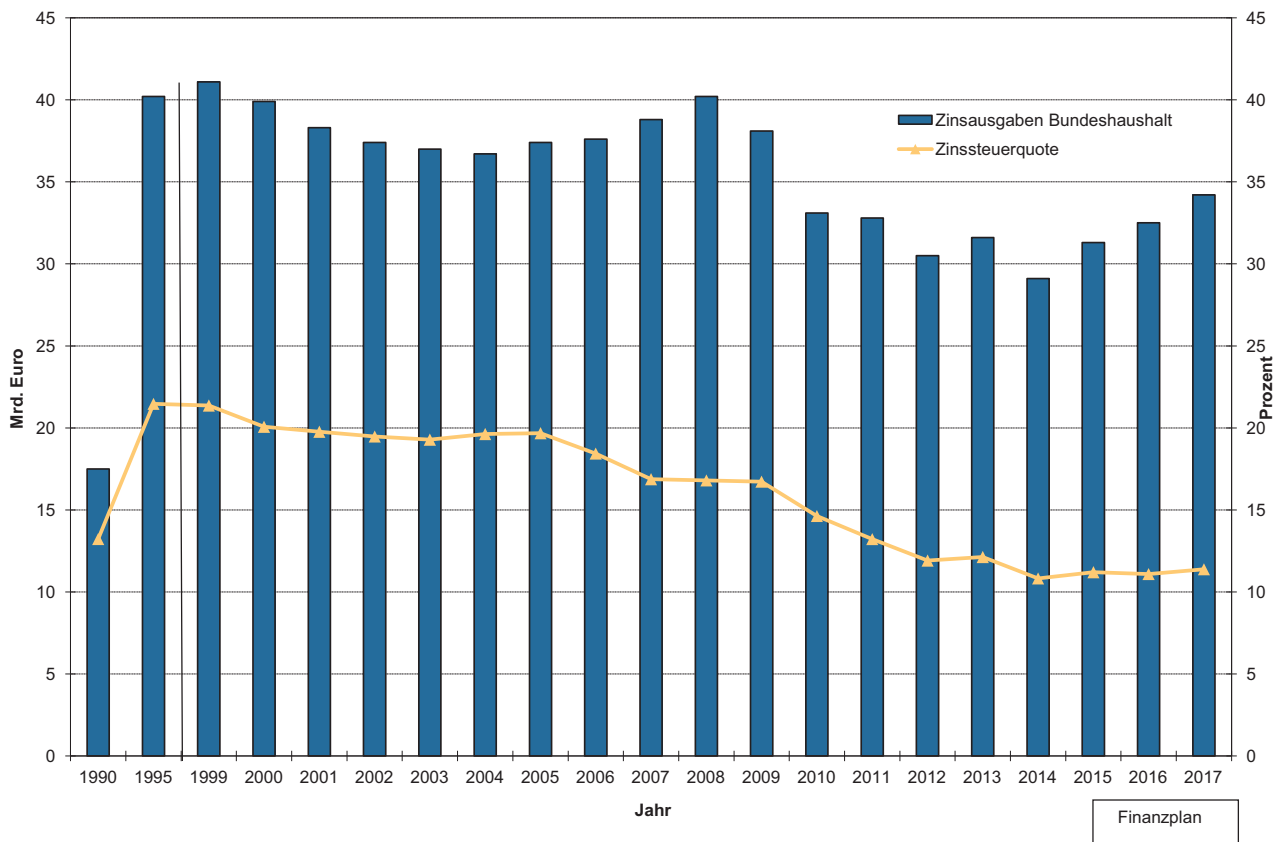
Tabelle 2.7

Zinsausgaben in der Haushalts- und Finanzplanung

	2014	2015	2016	2017	2014–2016
	in Mrd. Euro				
Finanzplan bis 2015	46,0	49,1			
Finanzplan bis 2016	34,4	37,4	41,2		
Haushaltsentwurf 2014 und Finanzplan bis 2017	29,1	31,3	32,5	34,2	
Differenz gegenüber Fpl. 2015 (- = Absenkung)	-16,9	-17,8			-34,7
Differenz gegenüber Fpl. 2016 (- = Absenkung)	-5,3	-6,1	-8,7		-20,1

Abbildung 2.5

Entwicklung der Zinsausgaben^a und Zinssteuerquote



^a Einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben der Sondervermögen FMS und ITF.

Die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) wird nach dem Haushaltsentwurf 2014 mit 11,4 % einen Tiefstwert erreichen und soll nach dem Finanzplan auf diesem Niveau verbleiben (vgl. Abbildung 2.5). Trotz dieser günstigen Entwicklung hat der Bund nach wie vor eine höhere Zinssteuerquote als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden (2012: 8,5 %).

Zusätzliche Zinslasten bestehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) und ITF:

- Der FMS unterstützt seit dem Haushaltsjahr 2008 Finanzinstitute durch Kapitalhilfen, die er seinerseits kreditfinanziert. Sie belaufen sich zur Jahresmitte 2013 auf 17,1 Mrd. Euro.⁵² Hinzu kommen Zahlungen an die Abwicklungsanstalt FMS Wertmanagement von 9,3 Mrd. Euro aus der bestehenden Verlustausgleichs-

verpflichtung. Den Zinsausgaben stehen Einnahmen aus den Stützungsmaßnahmen gegenüber.

- Beim ITF lag die Kreditaufnahme zum Jahresende 2012 für ausgezahlte Fördermaßnahmen bei 19,8 Mrd. Euro. Mit Beginn des Jahres 2012 erbringt der ITF nur noch Zahlungen für den Schuldendienst. Legt man eine Durchschnittsverzinsung von 2,0 % zugrunde, führt dies zu jährlichen Zinszahlungen des ITF von 0,4 Mrd. Euro. Die Ausgabeermächtigung für Zinszahlungen von 4,8 Mrd. Euro dürfte hierfür nach jetzigem Kenntnisstand ausreichen, wenn man die im Finanzplan bis 2017 vorgesehenen Tilgungsschritte⁵³ berücksichtigt. In den Jahren 2015 bis 2017 sollen die Haushaltsüberschüsse von zusammen 15,0 Mrd. Euro zur Tilgung der Schulden des ITF eingesetzt werden. Dadurch würden sich der Schuldenstand und damit die Zinsausgaben des ITF erheblich verringern.

⁵² Von den Kapitalmaßnahmen zugunsten der Hypo Real Estate von 9,8 Mrd. Euro sind 3,7 Mrd. Euro der FMS-Wertmanagement wirtschaftlich zurechenbar. Der Rest entfällt auf die Hypo Real Estate-Gruppe und Altaktionäre.

⁵³ Der ITF soll zur Schuldentilgung aus dem Bundeshaushalt jährlich Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn erhalten, die den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigen. Außerdem sollen anfallende Überschüsse zur Schuldentilgung eingesetzt werden.

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.8):

- Steuereinnahmen,
- sonstigen Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen gehören, und
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

2.5.1 Steuereinnahmen⁵⁴

2.5.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen entwickelten sich in der Vergangenheit nicht stetig, sondern unterlagen erheblichen Schwankungen (vgl. Abbildung 2.6):

⁵⁴ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 71.

- (1) Nach einem Anstieg in den 1990er-Jahren ging das Steueraufkommen des Bundes bis zum Jahr 2005 tendenziell wieder zurück – auf 190,1 Mrd. Euro. Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit dem Jahr 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen (Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze).
- (2) Der Wirtschaftsaufschwung sowie eine Reihe steuerlicher Reformmaßnahmen⁵⁵ führten dazu, dass innerhalb einer kurzen Zeitspanne das Steueraufkommen des Bundes auf 239,2 Mrd. Euro im Jahr 2008 stieg.

⁵⁵ 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.

Tabelle 2.8

Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

Jahr	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einnahmen											Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro														
Steuereinnahmen	187,2	198,8	190,1	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	260,6	268,7	279,4	292,9	300,5
Sonstige Einnahmen	24,8	21,8	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	24,3	20,5	20,8	20,7	20,6
darunter:															
– Münzeinnahmen	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
– Kapitalvermögen ^a	6,1	3,7	8,9	0,9	4,5	6,7	2,2	2,3	2,2	3,5	4,4	0,2	0,1	0,0	0,0
– Wirtschaftl. Tätigkeit ^b	6,1	5,0	1,4	3,8	4,3	4,6	4,5	4,4	5,0	4,6	5,5	5,7	6,2	6,4	6,4
darunter:															
– Bundesbankgewinn ^c	3,6	3,6	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	1,5	2,0	2,5	2,5	2,5
– Darlehen, Gewährleistungen ^d	1,9	2,1	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,7	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
– BA-Eingliederungsbeitrag			4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-	-	-	-	-
– Lfd. Einnahmen ^e	5,0	4,9	5,4	5,6	6,0	6,4	7,4	12,4	8,3	7,7	7,7	7,8	7,6	7,6	7,6
Globale Mindereinnahme													-0,6	-5,3	-3,4
Nettokreditaufnahme	25,6	23,8	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	22,5	25,1	6,2	-	-	-
Gesamteinnahmen	237,6	244,4	259,8	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	310,0	295,4	299,6	308,3	317,7

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Ab 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.

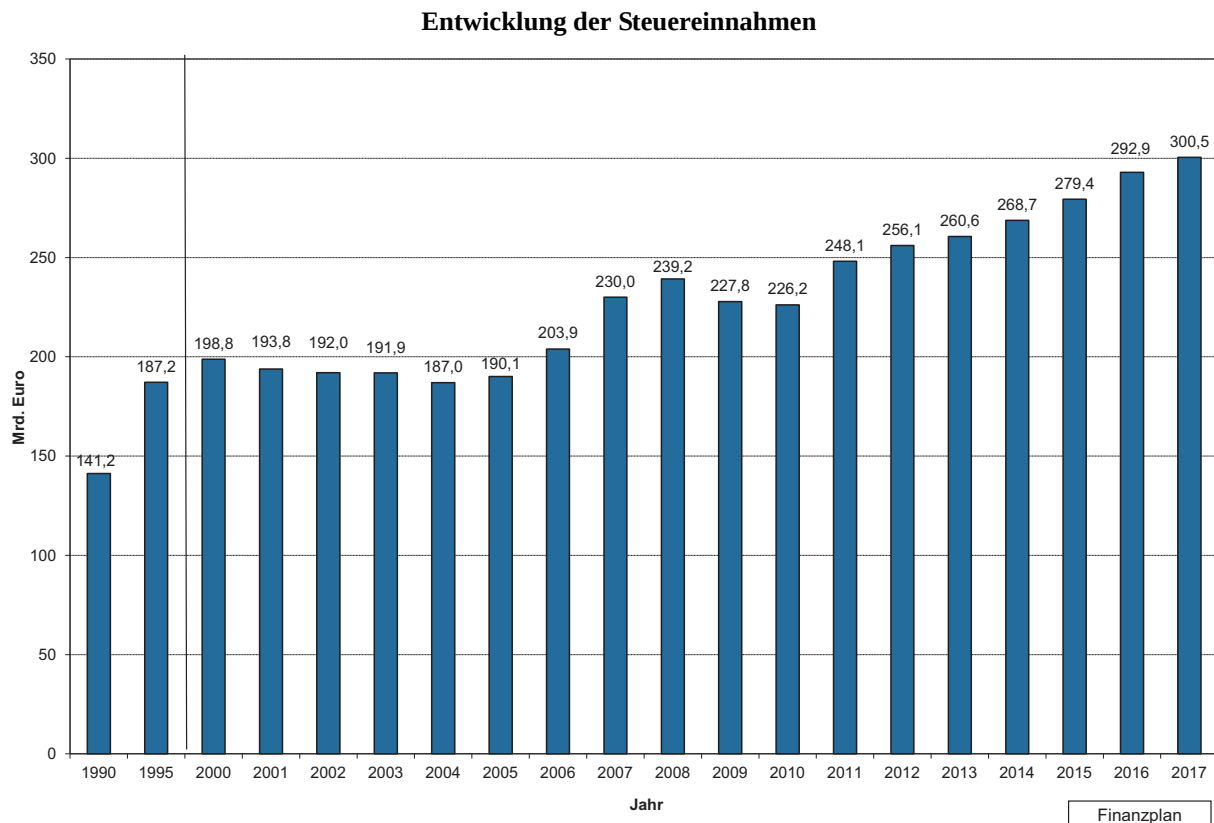
^b Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen; Mieten und Pachten; Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

^c 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.

^d Rückflüsse aus Darlehen; Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.

^e Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten; 2010: einschließlich Mobilfunkerlöse.

Abbildung 2.6



- (3) Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie einer Reihe von Steuerentlastungsmaßnahmen⁵⁶ sanken die Steuereinnahmen auf 226,2 Mrd. Euro im Jahr 2010.
- (4) Seit dem Haushaltsjahr 2011 steigt das Steueraufkommen. Im Haushalt 2013 sind 260,6 Mrd. Euro veranschlagt, die allerdings nach der Steuerschätzung vom Mai 2013 möglicherweise nicht ganz erreicht werden. In jedem Fall wird das Steueraufkommen des „Vorkrisenjahres“ 2008 deutlich überschritten.
- (5) Im Haushaltsentwurf 2014 und im Finanzplan bis 2017 rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der Steuerschätzung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 300,5 Mrd. Euro.

2.5.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2013 wird für alle staatlichen Ebenen ein stetiger Anstieg des Steueraufkommens bis zum Jahr 2017 erwartet. Gegen-

über der letzten Steuerschätzung vom Herbst 2012 sollen die Einnahmen geringfügig niedriger ausfallen:

- (1) Für Bund, Länder und Gemeinden rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in den Jahren 2013 und 2014 mit Mindereinnahmen von insgesamt 6,2 Mrd. Euro (-0,5 %).
- (2) Für die Jahre 2015 und 2016 wird ein leichter Anstieg gegenüber der Herbst-Schätzung von 0,8 Mrd. Euro prognostiziert.
- (3) Die Schätzung für das Haushaltsjahr 2017 bleibt fast unverändert.
- (4) Für die EU-Abführungen werden die Schätzungen demgegenüber um insgesamt 8,2 Mrd. Euro für die Jahre 2013 bis 2017 zurückgenommen.

Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2013 bis 2017 gegenüber den Schätzergebnissen vom Herbst 2012 wie folgt:

Bund:	+0,5 Mrd. Euro
Länder:	-4,8 Mrd. Euro
Gemeinden:	-0,8 Mrd. Euro
EU:	-8,2 Mrd. Euro
Zusammen	-13,3 Mrd. Euro

⁵⁶ Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

Die beim Bund gegenüber Ländern und Gemeinden günstigeren Prognosen sind darauf zurückzuführen, dass nunmehr mit geringeren Steuerabführungen an die Europäische Union als erwartet gerechnet wird. Hierbei sind die Einmaleffekte aus dem voraussichtlich im Jahr 2016 rückwirkend in Kraft tretenden neuen Rabattsystem berücksichtigt.

Nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung haben sich die gesamtwirtschaftlichen Annahmen in Bezug auf das nominale Bruttoinlandsprodukt für das Jahr 2013 etwas verringert. Dies wird aber durch höhere Erwartungen für das Jahr 2014 kompensiert. Bei den für die Steuereinnahmen besonders relevanten Bruttolöhnen und -gehältern wird im Vergleich zur letzten Herbstschätzung von einem stärkeren Anstieg ausgegangen. Für die Folgejahre wirkt sich dieser Basiseffekt entsprechend positiv aus.

Das Steueraufkommen erhöht sich auch aufgrund der rückläufigen Steuervergünstigungen bei der auslaufenden Eigenheimzulage⁵⁷ sowie der steuerlichen Investitionszulagen. Die Mindereinnahmen aus diesen Steuervergünsti-

gungen lagen im Jahr 2011 noch bei 3,3 Mrd. Euro. Sie werden bis zum Jahr 2016 vollständig wegfallen. Dagegen wird mit einem Anstieg der Steuerabzüge für die Altersvorsorgezulage („Riester-Förderung“) von 2,3 Mrd. Euro – jeweils in den Jahren 2011 und 2012 – auf 3,1 Mrd. Euro im Jahr 2017 gerechnet.

Die seit der Herbstschätzung 2012 in Kraft getretenen Steuerrechtsänderungen führen für die Jahre 2013 bis 2017 per Saldo zu Mindereinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden von insgesamt 21,2 Mrd. Euro. Etwa die Hälfte der Mindereinnahmen dürfte dabei auf das Gesetz zum Abbau der kalten Progression vom 20. Februar 2013 fallen.

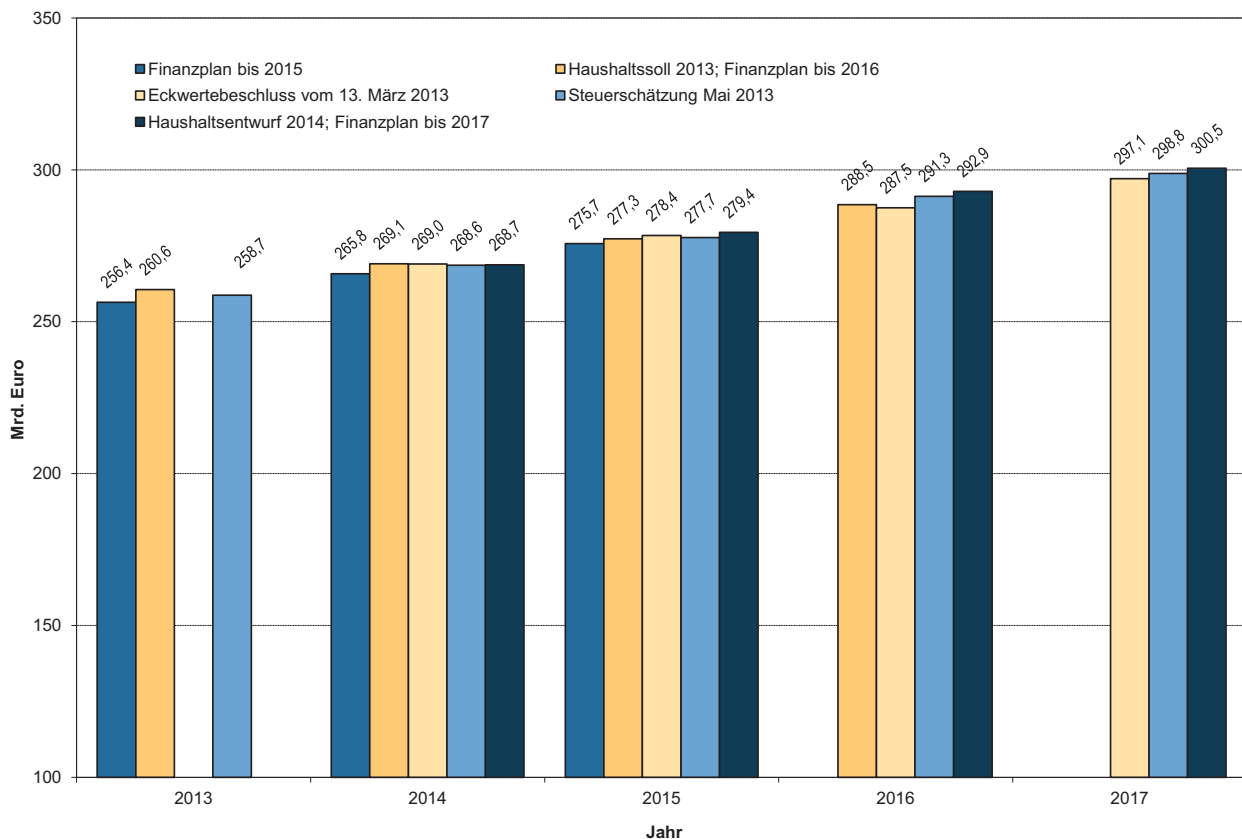
Die Ergebnisse der Steuerschätzung sind im Haushaltsentwurf 2014 sowie im Finanzplan bis 2017 berücksichtigt (vgl. Abbildung 2.7).

Ab dem Haushaltsjahr 2015 liegen die im Finanzplan vorgesehenen Steuereinnahmen in der Summe leicht über den Ergebnissen der Steuerschätzung (vgl. Abbildung 2.7). Dies beruht vor allem darauf, dass im Finanzplan jährliche Mehreinnahmen von 2,0 Mrd. Euro auf Basis der von der Bundesregierung angestrebten Finanztransaktionssteuer vorgesehen sind. Ob diese Einnahmen tatsächlich ab dem Jahr 2015 erzielt werden können, bleibt abzuwarten.

⁵⁷ Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Abschaffung der Eigenheimzulage (BGBl. I 2005 S. 3680) zum 1. Januar 2006 werden nur noch Objekte gefördert, mit deren Herstellung vor dem 1. Januar 2006 begonnen wurde oder die vor diesem Zeitpunkt erworben wurden.

Abbildung 2.7

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen



2.5.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die verbesserte Einnahmesituation für Bund, Länder und Gemeinden lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung wird die Steuerquote im Jahr 2014 mit 22,7 % des BIP deutlich über dem Tiefststand im Jahr 2010 (21,3 %) liegen (vgl. Abbildung 2.8). In den Folgejahren sollen die Steuereinnahmen etwa gleich schnell wie das nominale BIP steigen. Die Steuerquote wird in den Finanzplanungsjahren 2016 und 2017 damit voraussichtlich weiter bei knapp 23 % des BIP liegen.

Auch die Steuerquote des Bundes steigt nach dem Einbruch des Jahres 2010 (9,0 % des BIP) wieder. Sie bewegt sich im Finanzplanungszeitraum zwischen 9,6 % und 9,9 % des BIP und damit deutlich unterhalb der Quo-

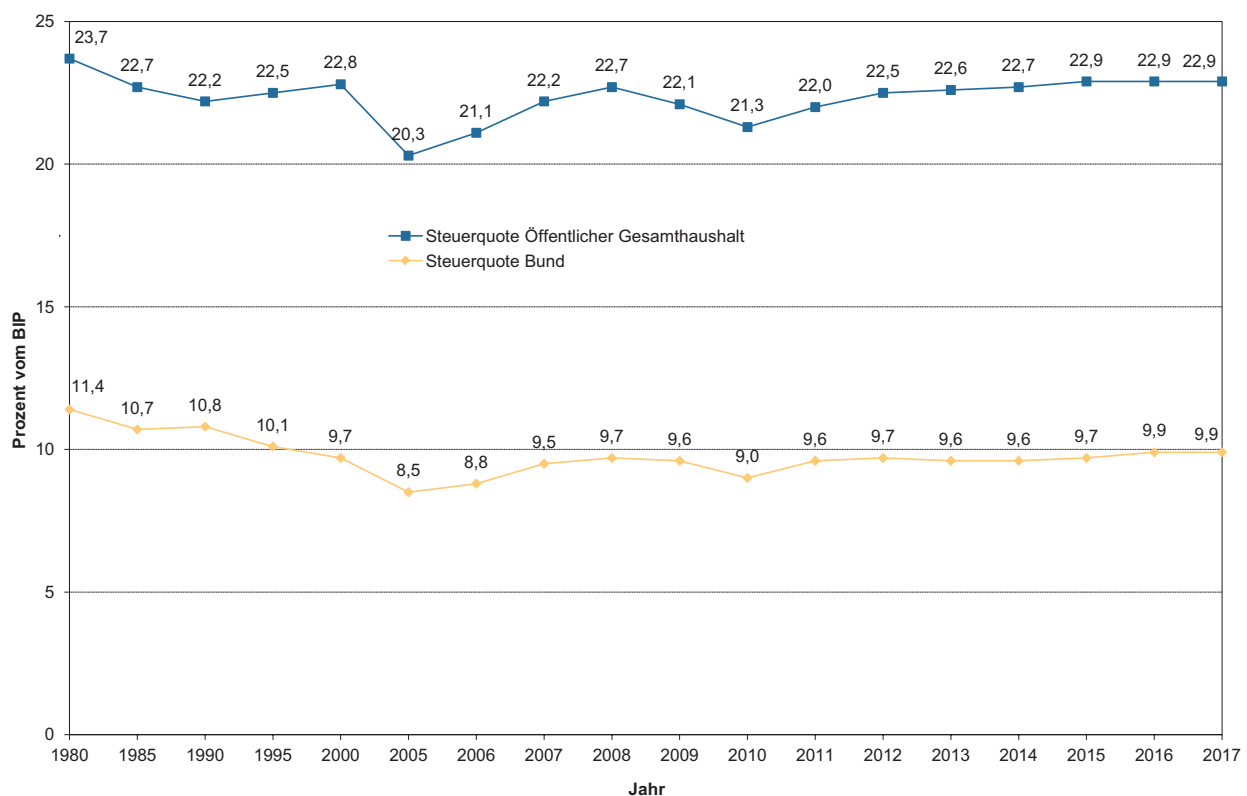
ten, die der Bund insbesondere in den Jahren vor 1995 zu verzeichnen hatte (vgl. Abbildung 2.8).

Im Vergleich der einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden, Europäische Union) vermindert sich der Anteil des Bundes am Steueraufkommen von 43,3 % im Jahr 2011 um rund einen Prozentpunkt auf 42,4 % im Jahr 2017. Die übrigen Steueranteile entwickeln sich bis zum Jahr 2017 wie folgt:

- (1) Der Steueranteil der Länder wird von 39,1 % (2011) leicht auf 39,3 % (2017) ansteigen.
- (2) Der Anteil der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen wird sich gegenüber 13,4 % (2011) auf 13,8 % (2017) erhöhen.
- (3) Der Steueranteil der Europäischen Union wird von 4,3 % (2011) auf 4,5 % (2017) steigen.

Abbildung 2.8

Steuerquoten^a der öffentlichen Haushalte



^a In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) liegen um bis zu zwei Prozentpunkte höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESGV nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

2.5.2 Vertikaler Finanzausgleich

2.5.2.1 Volumen

Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) haben als Konsequenz der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 1995 eine erhebliche Größenordnung erlangt. Aufgrund der Anschlussregelungen durch das Solidarpaktfortführungsgesetz aus dem Jahr 2005 werden sie auf hohem Niveau fortgeführt. Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen veranschlagt. Sie vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Die BEZ lagen mit 11,4 Mrd. Euro im Ausgleichsjahr 2012 um rund 44 % höher als das Finanzvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs, das 7,9 Mrd. Euro betrug.⁵⁸ Sie sind seit dem Jahr 2008 rückläufig. Der überwiegende Teil (zwischen 92 % und 95 %) der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 2.9).

⁵⁸ Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2012: vgl. Bundesfinanzministerium Monatsbericht Februar 2013.

Im Haushaltsentwurf 2014 umfassen die BEZ ein Volumen von 10,4 Mrd. Euro.⁵⁹ Sie setzen sich zusammen aus den

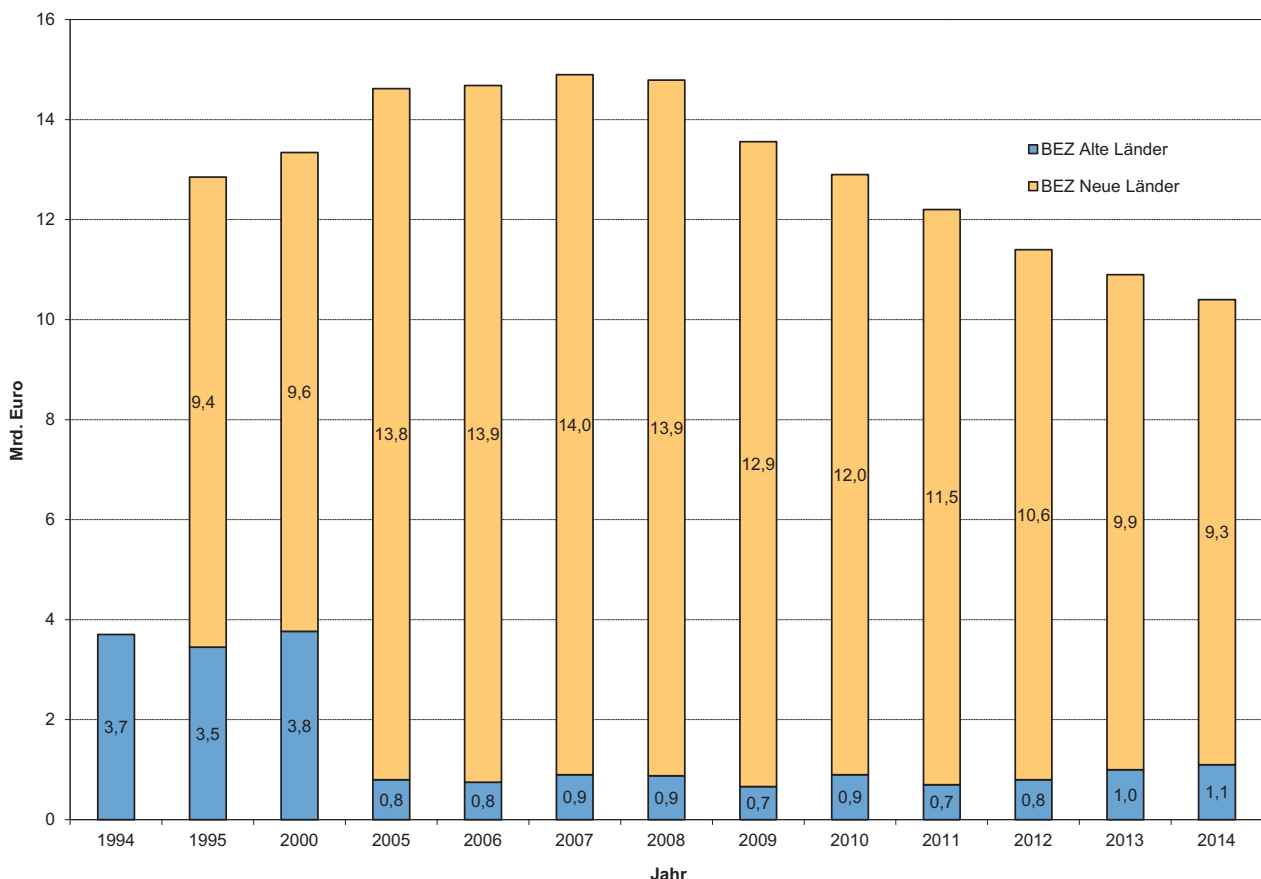
- (1) Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (5,8 Mrd. Euro),
- (2) allgemeinen BEZ an leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (3,3 Mrd. Euro),
- (3) Sonderbedarfs-BEZ an zehn kleinere alte und neue Länder wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (0,5 Mrd. Euro) sowie
- (4) Sonderbedarfs-BEZ (seit 2005) an die neuen Länder (ohne Berlin) wegen der Kosten struktureller Arbeitslosigkeit (0,8 Mrd. Euro).⁶⁰ Sie sollen deren überproportionale Lasten aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit decken. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen.

⁵⁹ Auf Basis der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2013.

⁶⁰ Nach den Überprüfungen der Sonderbedarfs-BEZ ergibt sich ein Ausgleichsbetrag von 710 Mio. Euro für die Jahre 2012 und 2013 sowie von 777 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 – vgl. Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vom 15. Juli 2013.

Abbildung 2.9

Bundesergänzungszuweisungen



2.5.2.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahr 2001 werden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen – wenn auch rückläufigem – Maße Steuereinnahmen des Bundes binden. Allein die aus dem Korb I des Solidarpaktes II⁶¹ zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ betragen von 2005 bis 2019 insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel beliefen sich in den Jahren 2002 bis 2005 auf jährlich 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2006 degressiv ausgestaltet. Für den Finanzplanungszeitraum und die Folgejahre sind die vom Bund zu leistenden Beträge gesetzlich festgeschrieben:

- (1) Im Finanzplanungszeitraum bis 2017 vermindern sich die Jahresbeträge von 6,5 Mrd. Euro (2013) auf 3,6 Mrd. Euro (2017).
- (2) Bis zum Jahr 2019 werden die Sonderbedarfs-BEZ bis auf 2,1 Mrd. Euro zurückgehen.

Ungeachtet des Rückgangs dieser Sonderbedarfs-BEZ bleiben die Verpflichtungen des Bundes nach den Solidarpakten I und II auf hohem Niveau.⁶²

- (1) Seit dem Jahr 1995 hat der Bund im Solidarpakt I seinen Anteil an der Umsatzsteuer dauerhaft um sieben Prozentpunkte reduziert. Im Jahr 2013 entspricht dies 12,3 Mrd. Euro an Mindereinnahmen zugunsten der Länder.⁶³
- (2) Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpaktes II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder⁶⁴ in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- (3) Zudem belasten die Zinsen nach der Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds“ und des Fonds

⁶¹ Korb I umfasst die in § 11 Absatz 3 FAG gesetzlich fixierten Bundesergänzungszuweisungen, die im vertikalen Finanzausgleich gewährt werden.

⁶² Von 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

⁶³ Berechnungsbasis: Umsatzeinkommen 2013 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2013 nach Abzug der Vorabträge für Bund und Gemeinden.

⁶⁴ Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

„Deutsche Einheit“ in die Bundesschuld den Bundeshaushalt dauerhaft.

Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.⁶⁵

Der Bund hat die aus dem Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel in seiner Finanzplanung bis 2017 berücksichtigt. Sie tragen dazu bei, dass der erforderliche Sicherheitsabstand zur Obergrenze für die Neuverschuldung nach der verfassungsrechtlichen Schuldenregel gewahrt wird.

2.5.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2014 zusammen 20,5 Mrd. Euro veranschlagt. Dies sind 3,8 Mrd. Euro weniger als das Soll des Haushaltsjahres 2013. Ursächlich dafür ist vor allem der Rückgang der Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes (Privatisierungseinnahmen). Gegenüber dem Soll 2013 von 4,4 Mrd. Euro sind im Haushaltsentwurf 2014 noch 0,2 Mrd. Euro veranschlagt.

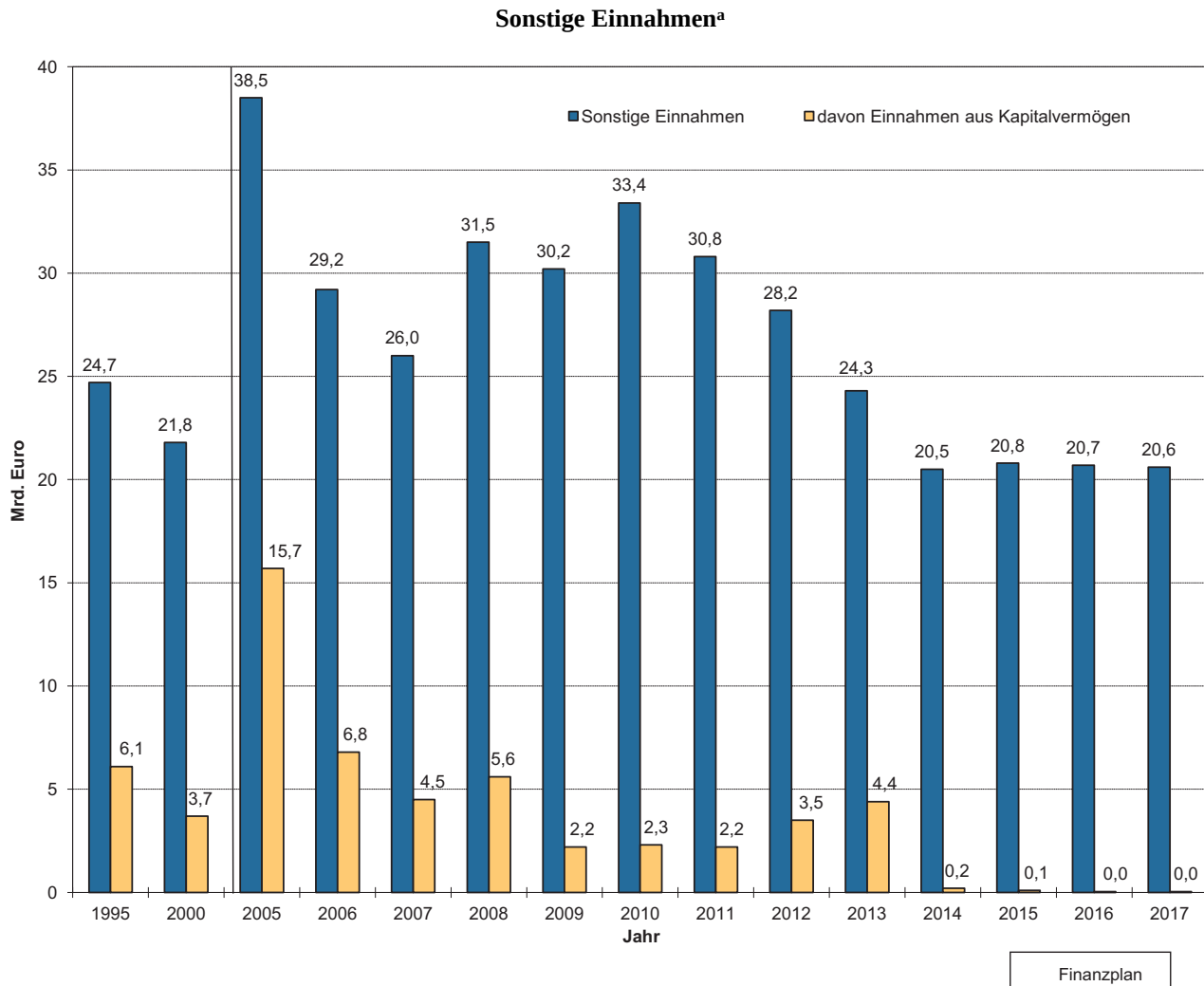
Diese Erlöse bildeten zusammen mit den laufenden Einnahmen (Verwaltungseinnahmen durch Gebühren und Entgelte – vgl. Tabelle 2.8) in den vergangenen Jahren einen wesentlichen Anteil der sonstigen Einnahmen. Der Bund hat sich vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt von seinen Beteiligungen getrennt. In den Jahren 1998 bis 2012 erreichten die Privatisierungseinnahmen insgesamt rund 76,5 Mrd. Euro⁶⁶, die zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme eingesetzt wurden. Sie fallen in den Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 2.10). Seit dem Jahr 2007 werden unter dem Titel für die Privatisierungseinnahmen auch Rückflüsse aus Darlehen des ERP vereinnahmt. Mit der Neuordnung des ERP-Sondervermögens im Jahr 2007 hatte der Bund die Verbindlichkeiten und Forderungen des ERP übernommen. Es handelt sich um insgesamt 14,1 Mrd. Euro, die bis einschließlich des Haushaltsjahres 2013 weitgehend zurückgeflossen sein werden. Im Haushaltsentwurf 2014 und im Finanzplan sind Privatisierungseinnahmen von nur noch 0,3 Mrd. Euro vorgesehen.⁶⁷

⁶⁵ Bundeshaushalt 2013: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 8,4 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von netto 1,3 Mrd. Euro sowie Unterstützung der Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von netto 1,0 Mrd. Euro.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 71.

Abbildung 2.10



^a 2005 und 2006: Einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen bei Gewährleistungen; ab 2007: einschließlich Rückflüsse von ERP-Darlehen.

2.6 Nettokreditaufnahme

Der Bundeshaushalt ist – von wenigen Haushaltsjahren abgesehen⁶⁸ – auf eine fortwährende Aufnahme neuer Kredite zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs angewiesen. Seit Beginn der 1990er-Jahre lag die Kreditfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der Nettokreditaufnahme an den Gesamtausgaben, oftmals oberhalb von 10 % (vgl. Tabelle 2.9). Sie erreichte im Jahr 2004 mit 15,7 % ihren seit dem Jahr 1996 (17,2 %) höchsten Stand. Nach einer kurzen Phase des Rückgangs in den Jahren 2007 und 2008 stieg sie als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise wieder sprunghaft auf 14,5 % im Jahr 2010 an.

Die bis einschließlich des Haushalts 2010 geltende investitionsbezogene Schuldenregel des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz erwies sich als wenig wirksam, die Neuver-

schuldung zu begrenzen. So wurde die durch die im Haushalt veranschlagten Investitionsausgaben bestimmte Regelkreditgrenze im letzten Jahrzehnt nur dreimal (2001, 2007, 2008) eingehalten (vgl. Tabelle 2.9). Auch in Jahren mit normalem oder sogar gutem Wirtschaftswachstum hat sich der Bund regelmäßig in zweistelliger Milliardenhöhe zusätzlich verschuldet.

Die Neuverschuldung erreichte im Zeitraum nach der Wiedervereinigung (1991 bis 2010) ein Volumen von fast 579 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.9). Hierbei ist die Kreditaufnahme außerhalb des Bundeshaushalts durch verschiedene Sondervermögen (insbesondere Erblastentilgungsfonds, Fonds Deutsche Einheit, Bundeseisenbahnvermögen, FMS, ITF)⁶⁹ nicht berücksichtigt.

⁶⁸ Der Bundeshaushalt 1969 war der letzte Haushalt ohne Nettokreditaufnahme.

⁶⁹ Der Höchstschuldenstand der mittlerweile überwiegend in die Bundesschuld eingegliederten Sondervermögen betrug Mitte der 1990er-Jahre zusammen rund 270 Mrd. Euro.

Nicht zuletzt wegen der strikteren Vorgaben der seit dem Haushalt 2011 geltenden neuen Schuldenregel ist ein deutlicher Rückgang der Kreditfinanzierungsquote zu beobachten. Ab dem Haushalt 2015 ist keine Neuverschuldung mehr vorgesehen. Die Kreditfinanzierungsquote wird sich entspre-

chend positiv entwickeln: Unter Einbeziehung des Nachtragshaushalts liegt sie im Jahr 2013 bei 8,1 %. Nach dem Haushaltsentwurf 2014 soll sie auf 2,1 % und danach auf null sinken.

Tabelle 2.9

Langfristige Entwicklung der Nettokreditaufnahme (NKA) in Soll und Ist

Jahr	Nettokredit- aufnahme ^a	Investitions- ausgaben = Regelkredit- grenze bis 2010	Haushalts- volumen	Kredit- investi- tions- quote	Kredit- finanzie- rungs- quote	Nachricht- lich: Reales BIP- Wachstum ^b	Nachricht- lich: BIP (nominal)	NKA/BIP
	in Mrd. Euro			in %			in Mrd. Euro	in %
1969	0,0	7,2	42,1	0,0	0,0		340,5	0,0
1970	0,6	7,8	45,0	7,7	1,3		390,9	0,2
1975	15,3	13,7	80,2	111,7	19,1		597,2	2,6
1980	13,9	16,1	110,3	86,3	12,6	1,4	854,7	1,6
1981	19,1	15,6	119,1	122,4	16,0	0,5	895,1	2,1
1982	19,0	16,4	125,1	115,9	15,2	-0,4	932,4	2,0
1983	16,1	16,0	126,2	100,6	12,8	1,6	973,6	1,7
1984	14,5	17,2	128,7	84,3	11,3	2,8	1.021,0	1,4
1985	11,4	17,1	131,5	66,7	8,7	2,3	1.067,0	1,1
1986	11,7	16,8	133,7	69,6	8,8	2,3	1.124,2	1,0
1987	14,0	17,0	137,6	82,4	10,2	1,4	1.154,5	1,2
1988	18,1	17,1	140,8	105,8	12,9	3,7	1.217,5	1,5
1989	9,8	18,5	148,2	53,0	6,6	3,9	1.301,4	0,8
1990	23,9	20,1	194,4	118,9	12,3	5,3	1.416,3	1,7
1991	26,6	31,4	205,4	84,7	13,0	5,1	1.534,6	1,7
1992	19,7	33,7	218,4	58,5	9,0	1,9	1.648,4	1,2
1993	33,8	33,2	233,9	101,8	14,5	-1,0	1.696,9	2,0
1994	25,6	31,3	240,9	81,8	10,6	2,5	1.782,2	1,4
1995	25,6	34,4	237,6	74,4	10,8	1,7	1.848,5	1,4
1996	40,0	31,2	232,9	128,2	17,2	0,8	1.875,0	2,1
1997	32,6	28,8	226,0	113,2	14,4	1,7	1.912,6	1,7
1998	28,9	29,2	233,6	99,0	12,4	1,9	1.959,7	1,5
1999	26,1	28,6	246,9	91,3	10,6	1,9	2.000,2	1,3
2000	23,8	28,1	244,4	84,7	9,7	3,1	2.047,5	1,2
2001	22,8	27,3	243,1	83,5	9,4	1,5	2.101,9	1,1
2002	31,9	24,1	249,3	132,4	12,8	0,0	2.132,2	1,5
2003	38,6	25,7	256,7	150,2	15,0	-0,4	2.147,5	1,8
2004	39,5	22,4	251,6	176,3	15,7	1,2	2.195,7	1,8
2005	31,2	23,8	259,8	131,1	12,0	0,7	2.224,4	1,4
2006	27,9	22,7	261,0	122,9	10,7	3,7	2.313,9	1,2
2007	14,3	26,2	270,5	54,6	5,3	3,3	2.428,5	0,6
2008	11,5	24,3	282,3	47,3	4,1	1,1	2.473,8	0,5
2009	34,1	27,1	292,3	125,8	11,7	-5,1	2.374,5	1,4
2010	44,0	26,1	303,7	168,6	14,5	3,7	2.495,0	1,8
1991–2010	578,5	559,6		103,4%	11,7%/Jahr	1,2%/Jahr		
2011	17,3		296,2		5,8	3,0	2.609,0	0,7
2012	22,5		306,8		7,3	0,7	2.666,4	0,8
2013	25,1		310,0		8,1	0,5	2.702	0,9
2014	6,2		295,4		2,1	1,6	2.791	0,2
2015	0,0		299,6		0,0	1,4	2.875	0,0
2016	0,0		308,3		0,0	1,4	2.961	0,0
2017	0,0		317,7		0,0	1,4	3.050	0,0

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Überschreitungen der Regelkreditgrenze des bisherigen Artikels 115 Grundgesetz sind grau unterlegt (bis 2010).

^b In den Jahren ab 2013 auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2013.

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

2.7.1 Anstieg der Verschuldung

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zu den Extrahaushalten mit einem hohen Schuldenvolumen gehören insbesondere der Finanzmarktstabilisierungsfonds, der Investitions- und Tilgungsfonds, der Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V. sowie die FMS Wertmanagement.

Zum Jahresende 2012 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich⁷⁰ 1 287,5 Mrd. Euro⁷¹ (2011: 1 279,6 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.11). Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung, die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand (Ende 1989: 254 Mrd. Euro), etwa verfünffacht.

Von der Gesamtverschuldung 2012 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 072,9 Mrd. Euro

(2011: 1 043,4 Mrd. Euro). Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf zusammen 214,6 Mrd. Euro⁷² (2011: 236,2 Mrd. Euro); darunter entfielen

- 161,5 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement,
- 20,5 Mrd. Euro auf den FMS,
- 21,3 Mrd. Euro auf den ITF sowie
- 11,4 Mrd. Euro auf den Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V.

Vor allem im Jahr 2010 stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr stark an. Dieser Anstieg ist überwiegend auf die Folgen der Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzkrise zurückzuführen.⁷³ So wurden im Jahr 2010 Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt, die FMS Wertmanagement, übertragen. Der Schuldenstandseffekt der FMS Wertmanagement lag Ende 2012 bei 161,5 Mrd. Euro (2011: 186,5 Mrd. Euro).

⁷⁰ Dazu zählen alle Wertpapiersschulden (Geld- und Kapitalmarktpapiere sowie Kassenkredite und Kredite) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2012, Fachserie 14, Reihe 5, Qualitätsbericht und methodische Erläuterungen Nr. 11.3.

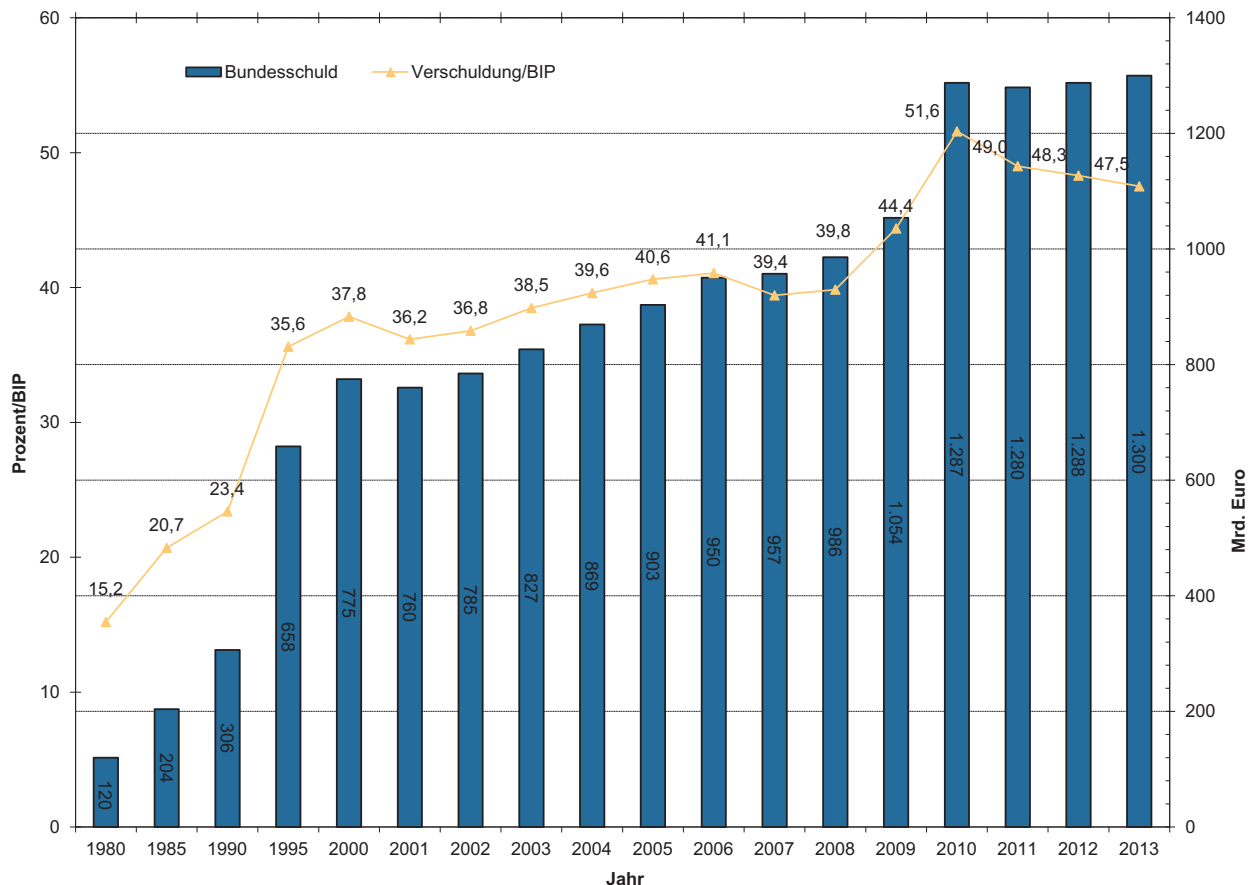
⁷¹ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2012, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1 (S. 20).

⁷² Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2012, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1 (S. 23).

⁷³ Der Effekt auf den Maastricht-Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der Maßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise hat das Bundesfinanzministerium zum Jahresende 2012 auf rund 293 Mrd. Euro oder 11,1 % des BIP beziffert – vgl. Bundestagsdrucksache 17/14397 S. 20.

Abbildung 2.11

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte^a



^a Wegen statistischer Revisionen und neuer begrifflicher Abgrenzungen vor allem in den Jahren 2006 und 2010 sind die Werte zurückliegender Jahre zum Teil nur eingeschränkt vergleichbar; Schuldenstand für Ende 2013 geschätzt.

Zum Jahresende 2013 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes in der Größenordnung von 1 300 Mrd. Euro bewegen. Für die Entwicklung der Gesamtverschuldung im Finanzplanungszeitraum ist Folgendes zu berücksichtigen:

- (1) Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird sich entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen entwickeln.
- (2) Dagegen werden die vorgesehenen Tilgungen der Schulden des ITF den Schuldenstand verringern. Ebenso können mögliche Verwertungserlöse bei den Aktiva der FMS Wertmanagement sowie mögliche Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand verringern.⁷⁴ Eine Aussage, in welcher Größenordnung sich die Finanzmarktkrise dauerhaft auf den Schuldenstand auswirken wird, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Schulden des Bundes sind nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Bis zum Jahr 2006 stiegen die Schulden auf 41,1 % des BIP an. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase hat der Schuldenstand – insbeson-

dere als Folge der o. a. Finanzmarktkrise – im Jahr 2010 wieder die 50 %-Marke überschritten und dürfte sich zum Jahresende 2013 unterhalb von 48 % des BIP einpendeln. Diese Quote liegt um rund neun Prozentpunkte über der des Jahres 2003 (vgl. Abbildung 2.11).

2.7.2 Risiken für den Schuldendienst

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen und die Nettokreditaufnahme zu finanzieren, muss der Bund neue Kredite aufnehmen. Die Schulden werden also nicht getilgt, sondern nur weitergewälzt. Die Anschlussfinanzierung wird im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.⁷⁵

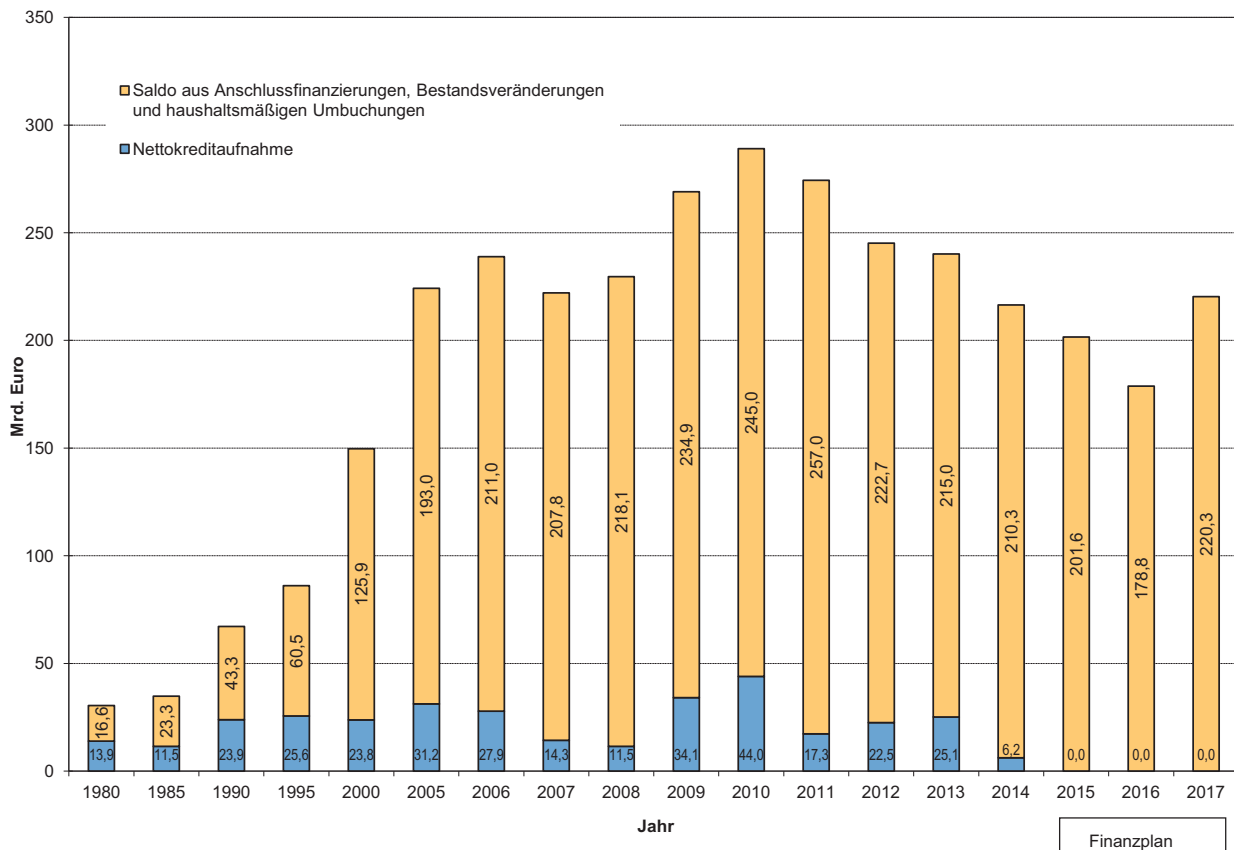
Die sich im Wesentlichen aus Anschlussfinanzierung und Nettokreditaufnahme zusammensetzende Bruttokreditaufnahme wurde im Abschluss des Haushaltsjahres 2012 mit 245,2 Mrd. Euro ausgewiesen. Auf Grundlage der Kreditfinanzierungsübersicht des Bundesfinanzministeriums ist in den Folgejahren mit niedrigeren Bruttokreditaufnahmen zu rechnen. Diese werden allerdings immer noch eine erhebliche Größenordnung erreichen (vgl. Abbildung 2.12). Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem im Langfristvergleich sehr niedrigen Zinsniveau – nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (vgl. Nr. 2.4.6).

⁷⁴ Für das Jahr 2013 wird ein Rückgang des Schuldenstandseffektes der Maßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise um 1 ½ Prozentpunkte auf 256 ½ Mrd. Euro (9 ½ % des BIP) geschätzt – vgl. Bundesfinanzministerium vom 18. Juli 2013, Bundestagsdrucksache 17/14397 S. 20.

⁷⁵ Gesamtplan des Bundeshaushalts, Teil IV.

Abbildung 2.12

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme^a



^a Ohne Kreditaufnahmen der Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“.

2.8 Gewährleistungen

2.8.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen kann mittel- und langfristig zu Belastungen für den Bundeshaushalt führen.

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in den Konjunkturpaketen I und II enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 Mrd. Euro auf 470 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.10). Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2014 ist ein Gewährleistungsrahmen von 477,5 Mrd. Euro ausgewiesen. Der Anstieg um 28,1 Mrd. Euro gegenüber dem Rahmen für das Jahr 2013 (449,4 Mrd. Euro) beruht vor allem auf höheren außenwirtschaftlichen Gewährleistungen (+20,0 Mrd. Euro).

Tabelle 2.10

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren) ^a	Ausgaben (Entschädi- gungen, Umschuldun- gen u. a.)	Saldo (Einnahmen./. Ausgaben)	Ermächti- gungsrahmen (Haushalts- gesetz)	Ausnutzung zum Jahresende	Ausnutzungs- grad
	in Mrd. Euro					in %
1991	0,8	1,7	-0,9	177,7	128,7	72,4
1992	0,9	2,1	-1,1	187,9	142,3	75,7
1993	1,5	4,1	-2,5	188,0	146,7	78,0
1994	2,3	4,3	-2,0	194,1	155,1	79,9
1995	2,1	3,4	-1,3	199,4	161,4	80,9
1996	2,3	1,8	0,4	201,6	176,1	87,4
1997	2,6	2,8	-0,1	210,1	181,1	86,2
1998	2,2	1,9	0,3	217,8	187,6	86,1
1999	1,8	1,4	0,4	234,5	197,2	84,1
2000	1,8	2,3	-0,5	246,4	208,0	84,4
2001	3,2	1,5	1,7	264,3	230,9	87,4
2002	3,0	1,2	1,8	292,1	229,2	78,5
2003	3,1	1,2	1,9	303,5	230,6	76,0
2004	2,6	1,1	1,5	318,6	229,7	72,1
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,1	74,2
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	71,7
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	70,2
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,0	82,9
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	70,5
2010	1,5	0,8	0,7	477,3	302,4	63,4
2011	1,6	0,8	0,8	445,6	322,0	72,3
2012	1,2	0,8	0,4	436,9	335,6	76,8
1991–2012	54,3	37,2	17,1			
2013 (Soll)	1,1	1,4	-0,3	449,4	351,0 ^b	
2014 (HHE)	1,0	1,3	-0,3	477,5		
2015 (Fpl)	0,9	1,4	-0,5			
2016 (Fpl)	0,9	1,3	-0,4			
2017 (Fpl)	0,9	1,2	-0,3			

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a 2005 und 2006: einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen („Prepayments“) von 6,8 bzw. 6,0 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

^b Belegung am 30. Juni 2013 unter Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden (11,7 Mrd. Euro zum Jahresende 2012), bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.

Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad⁷⁶ zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 87 % (vgl. Tabelle 2.10). Im Jahr 2012 lag er bei 76,8 % (335,6 Mrd. Euro).

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere folgende Bereiche:⁷⁷

- Ausfuhren
- Direktinvestitionen im Ausland
- Binnenwirtschaft
- Beteiligung an internationalen Finanzinstitutionen

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.⁷⁸ Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Risiko für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

2.8.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen ist der Bund ermächtigt, zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro über den FMS bereitzustellen (vgl. Nr. 1.12.2). Mit dem Dritten Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, wurde die Möglichkeit geschaffen, befristet bis Ende 2014 erneut Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz zu gewähren. Die vom FMS gewährten Garantien haben sich ohne Inanspruchnahme deutlich verringert und beliefen sich zur Jahresmitte 2013 nur noch auf 1,1 Mrd. Euro (Jahresmitte 2012: 11,0 Mrd. Euro).

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), vgl. Entwicklung des Einzelplans 32 (Nr. 70).

⁷⁸ § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2013.

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds soll mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Für den Fall, dass die Bankenabgabe sowie Sonderbeiträge zur Finanzierung der Aufgaben des Restrukturierungsfonds nicht ausreichen, wurden ihm eine Garantiermächtigung bis zu 100 Mrd. Euro und eine Kreditermächtigung für Restrukturierungsmaßnahmen bis zu 20 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Bislang sind diese Ermächtigungen nicht in Anspruch genommen worden (Stand: Jahresmitte 2013).

2.8.3 Ermächtigungsrahmen zur Stabilisierung des Euroraums

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen für den Euro.

2.8.3.1 Bilaterale Hilfen für Griechenland

Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder des Euroraums Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Auf Deutschland entfällt ein Anteil von 22,4 Mrd. Euro. Die Darlehensvergabe hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) übernommen. Durch das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom 7. Mai 2010 ist das Bundesfinanzministerium ermächtigt worden, Gewährleistungen bis zur Höhe von 22,4 Mrd. Euro für Kredite der KfW an Griechenland zu übernehmen. Im Rahmen des ersten Griechenlandprogramms wurden von den Eurostaaten 52,9 Mrd. Euro ausgezahlt; der deutsche Anteil beträgt 15,2 Mrd. Euro. Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Hilfspaket für Griechenland überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben werden (vgl. Nr. 2.8.3.3).

2.8.3.2 Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.⁷⁹ Es besteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der Europäischen Union gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden müsste. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Ein Teil der finanziellen Hilfen für Irland

⁷⁹ Artikel 2, Absatz 1, 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

und Portugal erbringt der EFSM in Höhe von 48,5 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 26,0 Mrd. Euro). Hiervon sind 43,8 Mrd. Euro ausgezahlt (Stand: Jahresmitte 2013). Auf den Bundeshaushalt entfallen entsprechend dem deutschen Anteil am EU-Haushalt rund 20 %.⁸⁰ Der EFSM wird durch den permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgelöst.

2.8.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Euro-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, mit Krediten von bis zu 440 Mrd. Euro eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten erhalten. Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien basiert auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank (ursprünglicher deutscher Gewährleistungsrahmen: 123 Mrd. Euro).

Um ein gutes Rating für die EFSF-Anleihen und damit eine möglichst kostengünstige Refinanzierung der EFSF auf den Kapitalmärkten sicherzustellen, ist eine Übersicherung von bis zu 165 % der Anleihen mit Garantien vorgesehen. Vor diesem Hintergrund wurde das Garantievolumen der EFSF im Jahr 2011 auf rund 780 Mrd. Euro erhöht, um die vereinbarte maximale Darlehenskapazität der EFSF von 440 Mrd. Euro in vollem Umfang bereitstellen zu können. Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) hat der Bund die deutsche Gewährleistungsermächtigung entsprechend angepasst. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen wurde von 123 Mrd. Euro um 88 Mrd. Euro auf 211 Mrd. Euro erhöht. Ab dem 1. Juli 2013 übernimmt die EFSF keine neuen Gewährleistungen mehr.

2.8.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Zum 1. Juli 2013 und nach einer anfänglichen Phase des Parallelbetriebs ist die EFSF durch einen permanenten Krisenfonds – den ESM – abgelöst worden. Der ESM soll zusammen mit dem am 2. März 2012 von 25 EU-Mitgliedstaaten unterzeichneten Fiskalvertrag das Euro-Währungsgebiet nachhaltig stabilisieren. Die gesetzlichen Grundlagen bilden

- das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag),
- das Gesetz zur finanziellen Beteiligung Deutschlands am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz) und

- das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).

Der ESM ist mit einem Kapital von 700 Mrd. Euro ausgestattet. Er soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro. Voraussichtlich im Laufe des Jahres 2014 sollen bis zu 60 Mrd. Euro aus dem ESM für Maßnahmen zur direkten Bankenrekapitalisierung bereitgestellt werden. Für diese Rekapitalisierungsmaßnahmen soll es eine Haftungskaskade geben. Hierbei wird auch der vorrangige Einsatz privater Kapitalressourcen einschließlich hinreichender Beiträge von Altaktionären und Gläubigern des oder der begünstigten Institute geprüft.⁸¹ Zur Umsetzung ist in Deutschland eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich.

Zur Finanzierung des ESM ist eine Kombination aus 80 Mrd. Euro an eingezahltem Kapital und 620 Mrd. Euro an abrufbarem Kapital vorgesehen. Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank. Der finanzielle Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am ESM beträgt 190,0 Mrd. Euro (27,15 %), bestehend aus 21,7 Mrd. Euro einzuzahlendem⁸² und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Letzteres wird in Form von Gewährleistungen bereitgestellt. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.⁸³

Nach Artikel 41 Absatz 2 ESM-Vertrag ist das Verhältnis zwischen eingezahltem Kapital und ausstehendem Betrag an ESM-Anleiheemissionen stets bei mindestens 15 % zu halten. Zur Jahresmitte 2013 haben die ESM-Mitgliedstaaten rund 48,6 Mrd. Euro eingezahlt, woraus sich ein Ausleihvolumen von 323,8 Mrd. Euro ergibt. Das maximale Ausleihvolumen von 500 Mrd. Euro soll im April 2014 erreicht werden.

⁸¹ Das Hilfsinstrument ist gemäß Beschluss der Eurogruppe vom 20. Juni 2013 erst dann einsetzbar, wenn die europäische Bankenaufsicht installiert und die EU-Richtlinie zur Bankenabwicklung in Kraft getreten ist.

⁸² Die deutschen Beteiligungsmittel sind in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) veranschlagt.

⁸³ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 12. September 2012 die Ablehnung der Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalvertrag u. a. mit folgender Maßgabe verbunden: Keine Vorschrift des ESM-Vertrages darf so ausgelegt werden, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters in den Gremien des ESM höhere Zahlungsverpflichtungen als der deutsche Anteil von 190 Mrd. Euro am genehmigten Stammkapital des ESM begründet werden. Dieses übereinstimmende Verständnis wurde durch eine gemeinsame, völkerrechtlich verbindliche Erklärung festgeschrieben. Sie wurde von Vertretern der ESM-Vertragsstaaten rechtsverbindlich angenommen und ist damit zukünftig für die Auslegung des ESM-Vertrages auch im Streitfall maßgeblich. Daneben bedarf der deutsche Vertreter für eine derartige Zustimmung nach dem ESM-Finanzierungsgesetz der vorherigen Zustimmung des Deutschen Bundestages.

⁸⁰ Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle (Zahlungs-)Verpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

2.8.4 Gesamtschau

Im Zeitraum 1991 bis 2012 überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen⁸⁴ die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen⁸⁵ um 17,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.10).

Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings im Hinblick auf die Maßnahmen zur Eurostabilisierung erhöhte Risiken gegenüber. So beläuft sich der deutsche Anteil an den Maßnahmen zum Schutz des Euro auf rund 310 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.11).⁸⁶

Diese Summe setzt sich zusammen aus

- (1) dem rechnerischen deutschen Anteil⁸⁷ an den Hilfsprogrammen der EFSF für Griechenland, Portugal und Irland,
- (2) dem deutschen Haftungsanteil für den ESM von höchstens 190 Mrd. Euro,
- (3) dem rechnerischen deutschen Anteil an den gewährten Hilfen durch den EFSM für Irland und Portugal sowie
- (4) der deutschen Beteiligung an den ausgezahlten bilateralen Hilfen aus dem ersten Griechenland-Hilfspaket (deutscher Anteil: 28,7 %).

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der euro-

päischen Staatsschuldenkrise ab. Erhebliche Zukunftsbelastungen für den Bundeshaushalt können jedenfalls nicht ausgeschlossen werden.⁸⁸

2.9 Europäische Fiskalregeln und nationale Schuldenregel

2.9.1 Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Die Europäische Kommission überwacht nach Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender Referenzwerte:⁸⁹

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit zum Bruttoinlandsprodukt (Defizitquote) und
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt (Schuldenstandsquote).

Ergänzend haben die Mitgliedstaaten im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vereinbart, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Um die Haushaltsentwicklung zu überwachen und Anzeichen möglicher finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen zu erkennen, haben sie ein Frühwarnsystem eingerichtet.

Die europäische Staatsschuldenkrise hat gezeigt, dass eine Verschärfung des Überwachungs- und Koordinierungsverfahrens des SWP erforderlich war. Ergänzend zur Strategie „Europa 2020“, dem „Euro-Plus-Pakt“⁹⁰ sowie dem ESM

⁸⁴ Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

⁸⁵ Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

⁸⁶ Anteil Deutschlands an der sog. Brandmauer – vgl. dazu Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.8.4.

⁸⁷ Garantien werden für die Finanzierungsgeschäfte der EFSF übernommen; eine Zuordnung des Haftungsanteils Deutschlands an einzelnen Programmen der EFSF ist daher nur rechnerisch möglich.

⁸⁸ Die Europäische Zentralbank hat bereits im Jahr 2011 auf die mit Eventualverbindlichkeiten verbundenen erheblichen Haushaltsrisiken hingewiesen – vgl. EZB-Monatsbericht April 2011, S. 63–81 (S. 72 ff.).

⁸⁹ Artikel 1 des Protokolls Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

⁹⁰ Durch „Europa 2020“ sollen Beschäftigung und Wirtschaftswachstum sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union gefördert werden; der „Euro-Plus-Pakt“ zielt auf die Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion ab.

Tabelle 2.11

Deutscher Anteil an Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro^a

	Kreditvergabe- kapazität	Ausschöpfung	Deutscher Anteil
	in Mrd. Euro		
EF SF	440,0	203,3 ^c	95,3 ^e
ESM	323,8 ^b	109,0 ^d	190,0 ^f
EF SM – gewährte Hilfen		48,5	9,7
Griechenland – ausgezahlte bilaterale Hilfen		52,9	15,2
Zusammen			310,2

^a Stand: 31. Juli 2013.

^b Auf Basis des bis 31. Juli 2013 eingezahlten Kapitals durch die Mitgliedstaaten.

^c Einschließlich Liquiditätspuffer von 15,0 Mrd. Euro ohne Übersicherung.

^d Davon ausbezahlt bis 31. Juli 2013: 44,4 Mrd. Euro.

^e Einschließlich des deutschen Anteils an der Übersicherung.

^f Der Deutsche Anteil bezieht sich auf das maximale Garantievolumen des ESM von 700 Mrd. Euro; eine Zuordnung des Haftungsanteils Deutschlands an einzelnen Hilfsmaßnahmen ist nicht möglich, da Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen bereitstellt.

(vgl. Nr. 2.8.3.4) wurden daher folgende Maßnahmen umgesetzt:

- (1) Der SWP wurde als Teil eines Pakets von sechs europäischen Rechtsakten, die Ende des Jahres 2011 in Kraft getreten sind, reformiert („Sixpack“). Er enthält folgende wesentliche Regelungen für die haushalts- und wirtschaftspolitische Überwachung:
 - Im präventiven Arm des SWP setzt sich jeder Mitgliedstaat ein mittelfristiges Haushaltsziel mit einem strukturellen Defizit von bis zu 1 % des BIP. Hierdurch soll eine Sicherheitsmarge zur Defizitquote von 3 % des Defizitverfahrens (korrektiver Arm) eingehalten werden. Wird dieses Ziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat zu einem Anpassungspfad mit einem Abbau seines Defizits um jährlich mindestens 0,5 % des BIP als Richtwert. Eine neue Ausgabenregel gibt vor, dass das Ausgabenwachstum grundsätzlich durch die mittelfristige Wachstumsrate des Produktionspotenzials begrenzt wird.
 - Weicht ein Mitgliedstaat erheblich von seinem Mittelfristziel oder seinem Anpassungspfad ab, können bereits im präventiven Arm Sanktionen verhängt werden. Sie unterbleiben nur, wenn eine Mehrheit im Rat sie stoppt (quasi-automatische Sanktion). Als Sanktion ist eine verzinssliche Einlage von bis zu 0,2 % des BIP möglich.
 - Im korrektiven Arm des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind nunmehr grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung im Durchschnitt jährlich um ein Zwanzigstel abzubauen. Ein Verstoß kann sanktioniert werden.
- (2) Um die Krisenprävention auszubauen und den präventiven Arm des SWP zu unterstützen, wurde eine eigenständige Überwachung nationaler Wirtschaftspolitiken zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt. In diesem Verfahren soll das Risiko gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte und Anfälligkeiten für alle Mitgliedstaaten jährlich bewertet werden. Im Falle tatsächlicher oder drohender Ungleichgewichte kann die Europäische Kommission eine umfassende Analyse durchführen. In besonders kritischen Fällen soll der Rat das Bestehen eines übermäßigen Ungleichgewichts feststellen und Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen festsetzen. Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sollen mit Sanktionen belegt werden, wenn sie wiederholt gegen die Bestimmungen verstoßen.
- (3) Als weiteren Baustein haben die Mitgliedstaaten erstmals im Jahr 2011 ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester⁹¹ abgestimmt. Das Europäische Semester folgt einem festgelegten Ablauf über die Dauer von sechs Monaten. Auf Grundlage des Jahreswachstumsberichts der Europäischen

Kommission berät der Europäische Rat im März über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union. Die nationalen Regierungen legen bis April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Auf dieser Grundlage erarbeitet die Kommission bis Juni für jeden Mitgliedstaat eine länderspezifische Empfehlung, die anschließend vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt wird. Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

- (4) Aufbauend auf dem reformierten SWP und der Einführung des Europäischen Semesters haben das Europäische Parlament und der Rat zwei weitere Verordnungen für den Euro-Währungsraum erlassen („Twopack“)⁹². Ziel der beiden Verordnungen ist insbesondere eine verbesserte haushaltspolitische Koordinierung. Sie regeln u. a. eine Überprüfung der nationalen Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten und eine strengere Haushaltsüberwachung. Dies betrifft insbesondere die Mitgliedstaaten, die Finanzhilfen empfangen oder von gravierenden Schwierigkeiten betroffen sind. Die EU-Verordnungen sind am 30. Mai 2013 in allen Euro-Mitgliedstaaten in Kraft getreten.
- (5) Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).⁹³ Er verpflichtet die Vertragsstaaten zu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalten. Der Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Er ist kein Bestandteil des EU-Rechts, sieht aber vor, dass sein Inhalt innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden soll.

Durch den Fiskalvertrag werden insbesondere folgende Verpflichtungen festgeschrieben:

- Das strukturelle Defizit eines Vertragsstaats muss dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel mit einer Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP entsprechen. Eine Obergrenze von bis zu 1,0 % des BIP ist nur zulässig, wenn der Schuldenstand deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind. Die Vertragsstaaten stellen eine rasche Annäherung an ihr mittelfristiges Ziel sicher.

⁹¹ Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert.

⁹² Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des europäischen Parlaments und Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, ABl. L 140 vom 27. Mai 2013; Verordnung (EG) Nr. 473/2013 des europäischen Parlaments und Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 140 vom 27. Mai 2013.

⁹³ Die Artikel 3 bis 8 des Titels III des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion regeln den „Fiskalpolitischen Pakt“.

- Das so definierte mittelfristige Haushaltsziel ist innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Vertrages in nationale Regeln von verbindlicher und dauerhafter Art umzusetzen. Die nationalen Regeln sollen vorzugsweise auf Verfassungsebene oder vergleichbarer Ebene verankert werden. Diese Verpflichtung kann vor dem Europäischen Gerichtshof durch die anderen Vertragsstaaten eingeklagt werden.
- Auf nationaler Ebene ist ein Korrekturmechanismus einzurichten. Dieser soll automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad eintreten. Dabei stützt er sich auf gemeinsame von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Grundsätze.⁹⁴
- Die Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenstandsquote und dem 60 %-Referenzwert ist um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich abzubauen.⁹⁵

⁹⁴ COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

⁹⁵ Diese Vorgabe des Fiskalvertrages ist bereits im reformierten SWP enthalten.

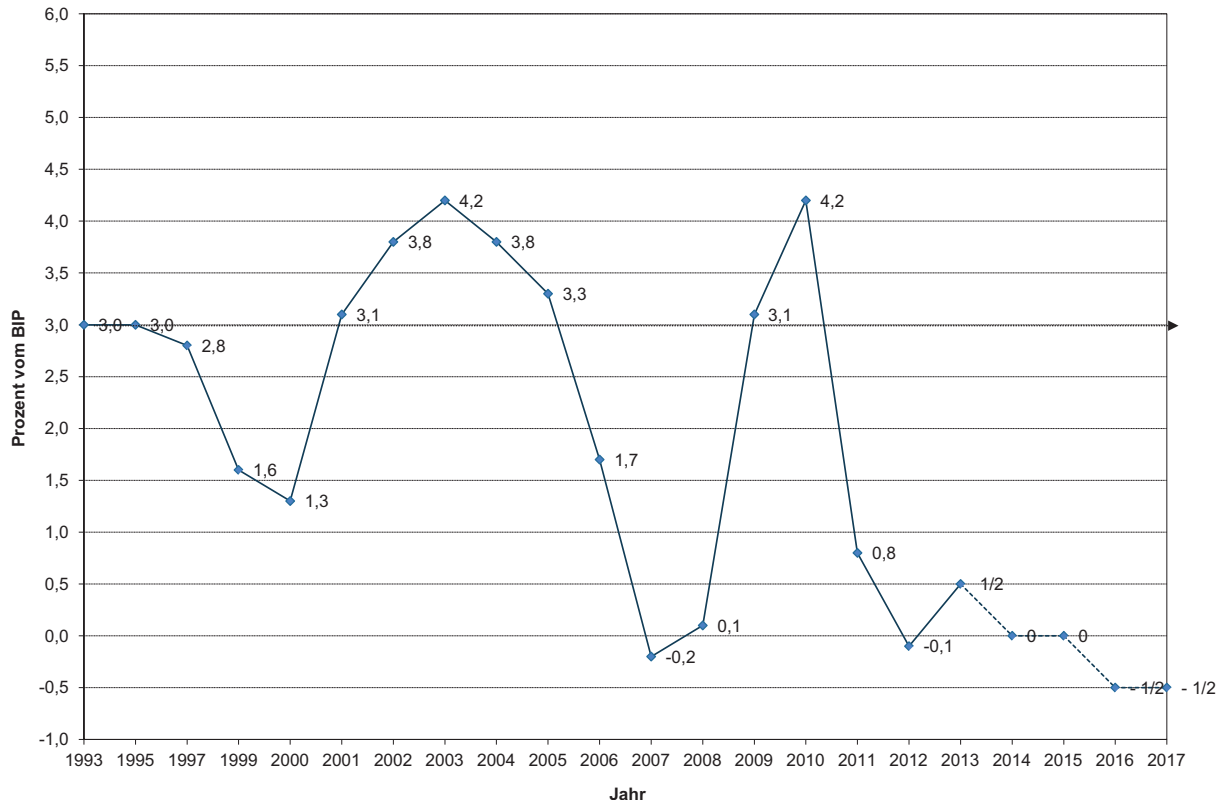
2.9.2 Staatsdefizit und Schuldenstand

Seit Einführung des haushaltspolitischen Meldeverfahrens im Jahr 1993 haben sich Defizit- und Schuldenstandsquote in Deutschland wie folgt entwickelt:

- (1) Die um Sondereffekte in den Jahren 1995 und 2000 bereinigte öffentliche Defizitquote bewegte sich in den Jahren 1993 bis 2006 zwischen 1,3 % (2000) und 4,2 % (2003) des BIP und verbesserte sich bis zum Jahr 2008 deutlich (vgl. Abbildung 2.13). Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise überschritt die Defizitquote im Jahr 2010 mit 4,1 % den Referenzwert. Im Jahr 2011 verbesserte sie sich deutlich auf 0,8 % des BIP. Im Jahr 2012 wurde sogar – erstmals seit dem Jahr 2007 – gesamtstaatlich ein Überschuss von 0,1 % des BIP erzielt. Der strukturelle Überschuss betrug sogar 0,3 % des BIP; damit erfüllte Deutschland das mittelfristige Haushaltsziel des Fiskalvertrages deutlich. Für das Jahr 2013 rechnet die Bundesregierung mit einer Defizitquote von ½ % des BIP und für die Jahre 2014 und 2015 mit einem ausgeglichenen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo. Für die Jahre 2016 und 2017 enthält die Projektion einen positiven Finanzierungssaldo von jeweils ½ % des BIP.

Abbildung 2.13

Entwicklung der Defizitquote^a



^a Der Pfeil bildet den Referenzwert für das nominale Defizit ab.

1995: ohne die Vermögenstransfers infolge der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungsbauunternehmen der DDR – inklusive dieses Effekts belief sich das gesamtstaatliche Defizit auf 9,5 % des BIP; 2000: ohne Mobilfunkerlöse – inklusive dieses Effekts wies der Staatshaushalt einen Überschuss von 1,1 % des BIP auf.

Quelle für die Jahre 2013 und 2014: Projektion des Bundesfinanzministeriums für den Arbeitskreis Stabilitätsrat Juli 2013, angepasst an revidierte Ergebnisse des BIP (Ende August 2013).

(2) Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote hat sich im Zeitraum 1993 bis 2010 mit Unterbrechungen fortwährend erhöht (vgl. Abbildung 2.14). Grund für den hohen Schuldenanstieg im Jahr 2010 waren insbesondere die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung (vgl. Nr. 2.7.1). Während im Jahr 2011 – erstmals seit dem Jahr 2006 – die Schuldenstandsquote wieder zurückging, ist sie im Jahr 2012 nochmals leicht auf 81,2 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien⁹⁶ und Einzahlungen in den ESM). Nach den Prognosen des Bundesfinanzministeriums wird die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2014 auf 77 % des BIP und bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2017 auf 68 ½ % des BIP sinken. Damit würden die Vorgaben des SWP und des Fiskal-

vertrages zur Rückführung der Schuldenstandsquote (vgl. Nr. 2.9.1 (1) und (5)) erfüllt.⁹⁷ Insbesondere wegen der Auswirkungen der Finanzmarkt- und der europäischen Staatsschuldenkrise wird der Schuldenstand in Deutschland auf absehbare Zeit den Referenzwert von 60 % des BIP überschreiten.

Die Europäische Kommission hat das aktualisierte deutsche Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2013 bis 2017 und das nationale Reformprogramm 2013 gleichzeitig bewertet. Der Europäische Rat hat mit der generellen Billigung der länderspezifischen Empfehlungen das Europäische Semester 2013 abgeschlossen. Für Deutschland hat er u. a. folgende finanzwirtschaftlich relevanten Empfehlungen für den Zeitraum 2013 bis 2014 gegeben:⁹⁸

- (1) Deutschland soll wie geplant eine solide Haushaltsposition beibehalten, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels während des Programmzeitraums sicherstellt.

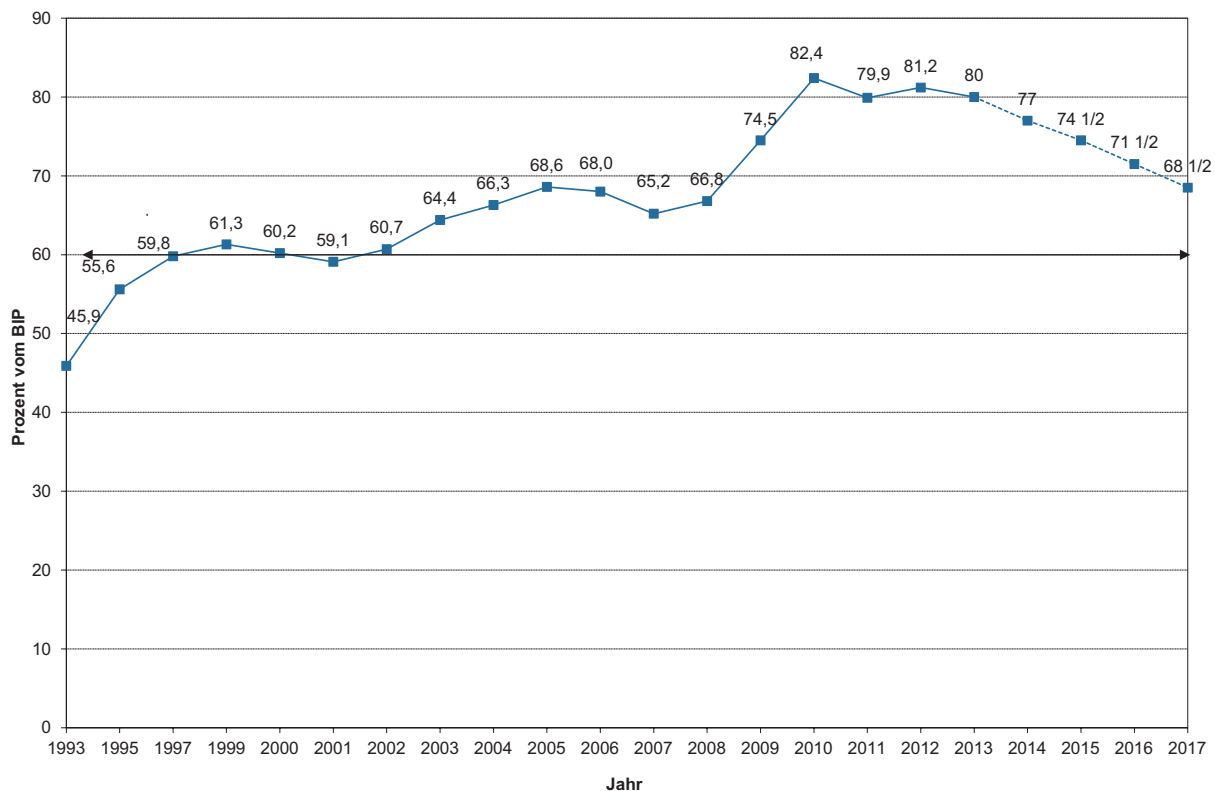
⁹⁶ Garantien der Mitgliedstaaten, die diese im Rahmen der von der EFSF an Griechenland, Irland und Portugal vergebenen Kredite übernommen haben, werden anteilig im Maastricht-Schuldenstand der Geberländer erfasst. Dies liegt darin begründet, dass die EFSF keine internationale Institution ist und die Kreditvergabe daher statistisch den jeweiligen Geberländern zugerechnet wird.

⁹⁷ Bereinigt um die Effekte aus der Finanzmarkt- und der Staatsschuldenkrise würde der Wert im Jahr 2017 wieder bei 60 % des BIP liegen.

⁹⁸ COM (2013) 355 final vom 29. Mai 2013; Tagung des Europäischen Rates vom 27./28. Juni 2013, EUCO 104/13.

Abbildung 2.14

Entwicklung der Schuldenstandsquote^a



^a Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.

Quelle für die Jahre 2013 und 2014: Projektion des Bundesfinanzministeriums für den Arbeitskreis Stabilitätsrat Juli 2013, angepasst an revidierte Ergebnisse des BIP (Ende August 2013).

- (2) Die Schuldenbremse soll in allen Bundesländern kohärent umgesetzt werden. Dabei sollen zeitnahe und relevante Kontrollverfahren und Korrekturmechanismen sichergestellt werden.

Der Bundesrechnungshof schließt sich diesen Empfehlungen für Deutschland an. Insbesondere die Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene ist ein wichtiger finanzwirtschaftlicher Meilenstein. Zudem fördert eine abgestimmte nationale Finanzpolitik die Einhaltung der europäischen Stabilitätsvorgaben. Diese sind wiederum zentrale Pfeiler für eine stabile europäische Währungs- und Wirtschaftsgemeinschaft. Dies zeigt nicht zuletzt die Staatsschuldenkrise in einigen Ländern des Euroraums.

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).⁹⁹

- (1) Artikel 109 Grundgesetz enthält den Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern, um die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages einzuhalten. Die neue Kreditgrenze für den Bund wurde in Artikel 115 Grundgesetz verankert. Bislang haben elf Länder die nähere Ausgestaltung der neuen Schuldenregel in ihren Landesverfassungen oder Landeshaushaltsordnungen vorgenommen.¹⁰⁰
- (2) Ein weiteres zentrales Regelwerk bildet das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages. Mit diesem Gesetz wurden – entsprechend der Vorgabe des Fiskalvertrages – 0,5 % des BIP als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit festgelegt (§ 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz). Diese gesamtstaatliche Obergrenze für das strukturelle Defizit bindet Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen.

Die Länder haben ihre Zustimmung zum Fiskalvertragsumsetzungsgesetz erst nach erheblichen finanziellen Zugeständnissen des Bundes (vgl. Nr. 2.1.2.4) erteilt.

- (3) Ergänzt werden diese Vorgaben 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. Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrats ist es, die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern auf der Basis finanzwirtschaftlicher Kennziffern fortlaufend zu überwachen. Hierdurch soll er die Gefahr einer drohenden Haushaltsnotlage möglichst früh erkennen, damit die betroffene Gebietskörperschaft rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergreifen kann.

- (4) Mit dem o. a. Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurden auch das Stabilitätsratsgesetz geändert und dem Stabilitätsrat weitere Aufgaben übertragen:

- Der Stabilitätsrat soll die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits überwachen.
- Auf Grundlage einer Schätzung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos überprüft der Stabilitätsrat zweimal jährlich die Einhaltung der Defizitobergrenze. Der Prüfungszeitraum umfasst den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Gegebenenfalls empfiehlt er Maßnahmen, die geeignet sind, ein überhöhtes Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Die Empfehlungen übermittelt er der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente.
- Zur Unterstützung des Stabilitätsrats bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits wird ein unabhängiger Beirat eingerichtet. Der unabhängige Beirat besteht aus neun Mitgliedern, u. a. aus je einem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und einem Vertreter der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute. Der Beirat soll die Einhaltung der Obergrenze des gesamtstaatlichen Defizits einschätzen und gegebenenfalls hierzu Empfehlungen abgeben. Die Einschätzungen und Empfehlungen des Beirats werden veröffentlicht.

Mit dem Stabilitätsrat hat der Gesetzgeber ein Gremium geschaffen, das aus folgenden Gründen geeignet erscheint, die Einhaltung der Defizitobergrenze gesamtstaatlich für die Teilsektoren zu überwachen:

- (1) Der Stabilitätsrat ist verfassungsrechtlich verankert.
- (2) Beschlüsse werden mit der Stimme des Bundes und der Zweidrittelmehrheit der Länder gefasst. Eine Gebietskörperschaft in einer drohenden Haushaltsnotlage kann dabei einen kritischen Beschluss des Stabilitätsrats zur Haushaltssanierung nicht verhindern.
- (3) Der Stabilitätsrat veröffentlicht seine Beschlüsse und kann hierdurch den politischen Druck zur Umsetzung von Konsolidierungsempfehlungen erhöhen.

⁹⁹ Text und Begründung in: Bundestagsdrucksache 16/12410.

¹⁰⁰ Stand: Jahresmitte 2013.

- (4) Der unabhängige Beirat kann mit seinem ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Sachverstand die Arbeit des Stabilitätsrates unterstützen. Durch die Veröffentlichung seiner Empfehlungen wird der öffentliche Diskurs gefördert.

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wäre es wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Sanktionen bei Fehlverhalten verhängen könnte.

2.9.4 Innerstaatliche Aufteilung von Defizit und Schuldenstand

Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens besonderes Interesse haben, denn er trägt seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften deutlich höhere Defizit- und Verschuldungsanteile:

- (1) Beim Finanzierungssaldo verzeichnete der Bund auch in „guten Haushaltsjahren“ vergleichsweise hohe Defizite, während die Gesamtheit der Länder und Gemeinden in den Jahren 2007 und 2008 sogar Überschüsse auswies. In den Jahren 2009 bis 2012 lagen die Defizite in den Haushalten von Ländern und Gemeinden deutlich niedriger als die des Bundes (vgl. Tabelle 2.12). Der gesamtstaatliche Überschuss des Jahres 2012 ist

dem hohen positiven Finanzierungssaldo in der Sozialversicherung zu verdanken. Der Bund verzeichnete erneut ein Defizit, während Länder und Gemeinden ihre Haushalte im Durchschnitt fast ausgeglichen abschlossen.

- (2) Auch bei der öffentlichen Verschuldung schneidet der Bund im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften schlechter ab. Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2012 von fast 2,2 Billionen Euro entfallen rund 1,4 Billionen Euro¹⁰¹ auf den Bund (vgl. Tabelle 2.13). Der auf den Bund entfallende Anteil am Maastricht-Schuldenstand hat sich im Jahr 2010 um rund drei Prozentpunkte erhöht. Grund für diese Entwicklung ist, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind.

¹⁰¹ Der Schuldenstand des Bundes nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt um bis zu vier BIP-Punkte über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da zu diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte, der Münzumsatz sowie die Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums hinzugerechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2012, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Erläuterungen Nr. 14.

Tabelle 2.12

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten^a

Jahr	Finanzierungssaldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialversicherung	davon: Länder und Gemeinden
	in Mrd. Euro			
2007	5,8	-18,6	10,8	13,6
2008	-1,9	-16,6	6,9	7,8
2009	-73,7	-38,6	-14,3	-20,9
2010	-104,2	-82,9	4,1	-25,3
2011	-22,0	-27,3	15,2	-9,9
2012	2,4	-14,4	18,3	-1,6

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2013, Statistischer Teil, IX. Öffentliche Finanzen, Tabelle 1.

Tabelle 2.13

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten^a

Jahr	Schuldenstand	darunter: Bund	darunter: Länder und Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schuldenstand
	in Mrd. Euro			in %	
2007	1 584	978	621	61,8	39,2
2008	1 653	1 008	660	61,0	39,9
2009	1 769	1 076	708	60,8	40,0
2010	2 056	1 313	759	63,9	36,9
2011	2 085	1 324	778	63,5	37,3
2012	2 166	1 371	813	63,3	37,5

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung; er ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2013, Statistischer Teil, IX. Öffentliche Finanzen, Tabelle 1; eigene Berechnungen.

Trotz seines höheren Schuldenstands beteiligt sich der Bund in den Jahren 2011 bis 2019 hälftig an den Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Hilfen von 800 Mio. Euro jährlich, also 7,2 Mrd. Euro in neun Jahren, sollen die fünf genannten Länder darin unterstützen, spätestens ab dem Jahr 2020 die Vorgaben der neuen Schuldenregel zu erfüllen.¹⁰² Der Bund übernimmt damit

zusätzliche finanzielle Verpflichtungen, um dem neuen verfassungsrechtlichen Schuldenreglement auf Länderseite den Weg zu ebnen.

Angesichts der o. a. bestehenden umfänglichen finanziellen Lasten und Risiken erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes für weitere finanzielle Zugeständnisse an die Länder ausgereizt. Die geplanten Haushaltsüberschüsse sollte der Bund vielmehr konsequent zur vorgesehenen Tilgung der Schulden des ITF nutzen, um die Schuldenquote wie angekündigt abzubauen und damit die Rolle Deutschlands als Stabilitätsanker in der Europäischen Union zu festigen.

¹⁰² 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 Regelungen zur Übertragung staatlicher Aufgaben auf Beliehene müssen verbessert werden (Bundesministerium des Innern)

3.0

Die Erledigung staatlicher Aufgaben kann der Bund auf Beliehene übertragen. Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die für den Staat hoheitlich handeln und entscheiden dürfen.

Ziel einer Beleihung ist es, übertragene Aufgaben wirksam und wirtschaftlich zu erledigen. Regelungen zur Beleihung sind nicht an zentraler Stelle normiert, sondern in Spezialgesetzen enthalten. Voraussetzungen und Rahmenbedingungen bleiben dabei vielfach unklar, woraus sich erhebliche Schwächen für die Verwaltungspraxis ergeben.

3.1

Staatliche Aufgaben kann der Bund grundsätzlich in unterschiedlichen Organisationsformen wahrnehmen. So kann er die Aufgaben in unmittelbarer oder mittelbarer Bundesverwaltung durchführen. Daneben kann er Aufgaben organisatorisch oder materiell ausgliedern (Organisations- oder Aufgabenprivatisierung). Eine Form der Organisationsprivatisierung staatlicher Aufgaben ist die Beleihung. Ziel einer Beleihung ist es, staatliche Aufgaben wirksam und wirtschaftlich zu erledigen. Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die hoheitliche Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse haben.

Die Beleihung unterliegt dem Gesetzesvorbehalt, da die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Private vom Gesetzgeber besonders begründet werden muss. Die Beleihung ist nicht grundlegend bundesgesetzlich normiert. Beleihungsermächtigungen und -tatbestände finden sich vielmehr in diversen Gesetzen. Ein Kataster aller Beliehenen und der von ihnen durchzuführenden staatlichen Aufgaben ist nicht vorhanden. Daher fehlt eine Übersicht über diese Form staatlichen Handelns.

Vor diesem Hintergrund prüfte der Bundesrechnungshof im Jahr 2011 verschiedene Beleihungsverhältnisse auf Bundesebene. Ziel war es, einen Überblick über Gesetze mit Beleihungen zu erlangen. Es sollten die daraus resultierende Verwaltungspraxis bewertet und Empfehlungen für diese Form der Verwaltungskooperation gegeben werden. Beleihungen spielen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in der Bundesverwaltung – auch in sensiblen und sicherheitsrelevanten Bereichen – eine wichtige Rolle.

Einordnung der Handlungsform

Verfahren und Wirkungen von Beleihungen begründen teils weitgehende Rechte und Pflichten der Beliehenen. Beleihungen müssen als staatliche Handlungsform daher eindeutig beschrieben und erkennbar sein. Verschiedene Normen mit Beleihungsermächtigungen und -tatbeständen ordneten die Handlungsform der Beleihung dennoch nicht eindeutig zu. In ihnen war von „Beauftragung“ oder von „benannter“ bzw. „zugelassener“ Stelle die Rede sowie davon, dass bestimmte Verwaltungsaufgaben „wahrgenommen“ werden. Unklarheit über die Handlungsform zeigte sich in einem Fall, in dem Private die Etikettierung von Lebensmitteln überwachen sollten. Das zuständige Bundesministerium verneinte erst eine Beleihung. Später erklärte es, einiges spreche für eine Beleihung „im weiteren Sinne“.

Gründe für die Beleihung/Wirtschaftlichkeit der Beleihung

Alle staatlichen Handlungsformen haben dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Leistungen der Beliehenen aus dem Bundeshaushalt oder über Gebühren finanziert werden. In jedem Fall sollen Beleihungen die wirksame und wirtschaftliche Erledigung staatlicher Aufgaben fördern und sichern. Sie sind insbesondere dann vorzuziehen, wenn Beliehene Aufgaben effizienter als eine Behörde erledigen können. Effizienzgewinne können z. B. erreicht werden, wenn besondere technische Kenntnisse oder vorhandene Strukturen der Beliehenen genutzt werden. Vor einer Beleihung sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Erfolg einer Beleihung ist später zu kontrollieren.

Bei Aufgaben im Zusammenhang mit der Benutzung des Luftraums durch Luftsportgeräte, z. B. Gleitschirme u. ä., gingen die Gesetzesmaterialien davon aus, eine Beleihung erspare die sonst erforderliche Ausweitung von Behörden. Die Beliehenen erhoben für ihre Amtshandlungen entsprechende Gebühren, für den Bund entstanden keine unmittelbaren Ausgaben. Dadurch sei nachgewiesen, dass ein Beliehener die Aufgabe im Vergleich zu einer Behörde wirtschaftlich wahrnimmt.

In einem anderenungsverfahren sollten Beliehene Hersteller registrieren, die in Deutschland Elektrogeräte in Verkehr bringen. Dabei sollte zusätzliche Bürokratie auf das „notwendige Mindestmaß“ begrenzt werden. Die Beleihung einer zu gründenden „Gemeinsamen Stelle“ bot danach den Vorteil, dass die Marktkenntnisse der Hersteller genutzt werden könnten. Zudem könnten die Vollzugsbehörden entlastet werden. Das Personal wurde aber

nicht von entsprechenden Unternehmen abgestellt, sondern vom allgemeinen Arbeitsmarkt gewonnen. Die Marktkennntnisse der Hersteller wurden über verschiedene Gremien eingebracht, die auf die Aufgabenerfüllung durch die „Gemeinsame Stelle“ einwirkten.

Bei einem weiteren Beleihungsverhältnis hatte das zuständige Bundesministerium vorher die Wirtschaftlichkeit untersucht. Danach war es für den Bund wirtschaftlich, bestimmte Kontrollen am Flughafen durch private Dienstleister durchführen zu lassen. Ob der Bund tatsächlich seine Ausgaben verringert hat, konnte das Bundesministerium aber nicht belegen.

Auswahl der zu Beliehenden/Dauer der Beleihung

Um Beliehene auszuwählen und Beleihungsverhältnisse zu verlängern, sind transparente und wettbewerbsorientierte Verfahren anzuwenden. Damit soll der Gefahr begegnet werden, dass die Beleihung unwirtschaftlich ist, sich private Monopole bilden und der Korruption nicht ausreichend vorgebeugt wird.

Mit der Koordinierung der Start- und Landezeiten von Flugzeugen belieh das zuständige Bundesministerium im Jahr 1986 eine natürliche Person. Sie war bis zum Jahr 2011 in dieser Funktion tätig. Das Bundesministerium belieh anschließend eine Person, die diese Aufgabe als deren Nachfolger übernommen hatte, ohne vorher einen Wettbewerb anzustreben. Daneben belieh das Bundesministerium im Dezember 1993 fünf juristische Personen des Privatrechts mit Aufgaben bei der Benutzung des Luftraums durch Luftsportgeräte ebenfalls ohne Wettbewerb. Sie üben diese Tätigkeiten bis heute aus.

Rechte und Pflichten der Beliehenen

Die Tätigkeiten von Beliehenen können sehr unterschiedlich und mit weitreichenden Befugnissen verbunden sein. Deshalb sind deren Aufgaben, Rechte und Pflichten eindeutig und klar zu regeln. Beliehene nehmen Verwaltungsaufgaben wahr und unterliegen daher als Teil der Exekutive der Grundrechtsbindung. Sie müssen ihre Tätigkeit unabhängig und unparteiisch ausüben.

Zur Beleihung von Privaten u. a. mit Fluggastkontrollen regelte das Gesetz nur, dass „geeignete Personen“ mit bestimmten Aufgaben beliehen werden können. Inhaltliche Vorgaben enthielt die Vorschrift nicht, es gab auch keine Rechtsverordnung, die Aufgaben und Befugnisse der Beliehenen konkretisierte. Das zuständige Bundesministerium strebte allerdings an, die Beleihungsbescheide inhaltlich und förmlich zu harmonisieren. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag ein solcher einheitlicher „Musterbescheid“ noch nicht vor. Für die Koordinierung von Start- und Landezeiten wurden die beliehene Person und ihre Beschäftigten von Unternehmen zeitlich unbegrenzt abgestellt. Diese waren im entsprechendensverfahren beteiligt. Die Unternehmen zahlten die Gehälter weiter und erhielten diese später erstattet.

Haftung der Beliehenen

Verursacht ein Beliehener einen Schaden, wird der Staat Schuldner eines möglichen Amtshaftungsanspruches des Geschädigten. Um den Beliehenen in Regress nehmen zu können, muss ein Rückgriff auf diesen im Gesetz festgelegt sein. Nur in drei der sieben geprüften Beleihungsverhältnissen regelte das Gesetz den Regress bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Regelungen zur Beleihung auf eine Vielzahl von Gesetzen verstreut sind. Sie sind uneinheitlich strukturiert und enthalten häufig nicht alle erforderlichen Rahmenbedingungen. Das Bundesinnenministerium hat bislang keine allgemeinen Vorgaben zu den Beleihungsverhältnissen auf Bundesebene erarbeitet, um einen qualitativen Mindeststandard sicherzustellen. So werden Beleihungsermächtigungen und -tatbestände in der Verwaltungspraxis unterschiedlich interpretiert und teilweise missverstanden. Wie in einem Fall festgestellt, bereitete es deshalb Schwierigkeiten, die Tätigkeit zutreffend rechtlich einzuordnen. Dies hat zu Risiken bei der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beleihungen geführt. Die Handlungsform muss für die Beteiligten aber eindeutig sein, dabei sollte die Bundesverwaltung von einer einheitlichen Definition der Beleihung ausgehen.

Bei der Beleihung ist das Wirtschaftlichkeitsgebot der Bundeshaushaltsordnung zu beachten. Müssen für eine Beleihung erst neue Strukturen geschaffen werden, kann ein „Bürokratieabbau“ aber kaum gelingen. Ebenso wenig führt allein eine Aufgabenfinanzierung über Gebühren dazu, dass die Beleihung wirtschaftlich ist. Vielmehr ist es notwendig, zu erwartende Effizienzgewinne in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu ermitteln und später auch nachzuweisen.

Wer die Anforderungen an die Beleihung am besten erfüllt, muss in einem wettbewerbsorientierten Verfahren ermittelt und danach regelmäßig überprüft werden. Demgegenüber wurden Beleihungsverhältnisse ohne vorherigen Wettbewerb begründet und ohne neue Markterkundung in einem Fall 25 Jahre beibehalten.

Rechte und Pflichten der Beliehenen sollten – jedenfalls in grundrechtsrelevanten Bereichen – bereits im Gesetz konkretisiert werden. Die Neutralität und unabhängige Entscheidung der Beliehenen sind möglichst umfassend zu wahren. Dabei ist bereits der Anschein einer Beeinflussbarkeit oder Interessenkollision zu vermeiden. Dieser Anschein besteht, wenn Personal aus solchen Unternehmen lediglich entliehen wird, die imsverfahren beteiligt sind. Kritisch ist weiterhin, wenn diese Unternehmen die Gehälter der beliehenen Person und seiner Beschäftigten weiterzahlen, auch wenn diese später erstattet werden.

Der aus fehlenden allgemeinen Vorgaben für Beleihungsverhältnisse resultierende Nachteil ist besonders bei einem Fehlverhalten des Beliehenen offensichtlich. Sehen

die Spezialgesetze keinen Regress vor, haftet im Schadensfall nicht der Beliehene, sondern letztendlich der Steuerzahler.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung daher empfohlen, das Institut der Beleihung klarer zu strukturieren und der Bundesverwaltung Hilfen zur Verfügung zu stellen. So könnten die Rechts- und Anwendungssicherheit gesteigert, die Wirtschaftlichkeit gesichert und insgesamt der Qualitätsstandard verbessert werden. Die Hilfen sollten wichtige Rahmenbedingungen für Beleihungen geben.

Dabei wäre mit einer grundsätzlichen Normierung eine größere Rechtssicherheit und -klarheit zu erreichen. Die Regelung könnte z. B. ins Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt werden. Die erforderliche Flexibilität dieses Rechtsinstituts würde dabei bestehen bleiben. Geregelt würden grundlegend relevante Merkmale, die dann im Spezialgesetz nicht wiederholt werden müssten. Hierzu gehören mindestens eine Definition und die Beschreibung allgemeiner Voraussetzungen der Beleihung sowie Auswahl-, Aufsichts- und Haftungsregeln. Gäbe es z. B. eine zentrale Normierung zur Haftung des Beliehenen, müsste der Gesetzgeber diese nicht in jedem Gesetz individuell verankern. In den Spezialgesetzen mit Beleihungsermächtigungen und -tatbeständen wären notwendige Ergänzungen bzw. bewusste Abweichungen auszuführen.

Zur Qualitätssicherung käme alternativ eine Checkliste mit Hinweisen zu den wesentlichen Rahmenbedingungen für eine Beleihung in Frage. Auch die Checkliste würde den Ressorts dabei helfen, spezialgesetzliche Beleihungsermächtigungen und -tatbestände zu erarbeiten und so die bisherige Praxis verbessern.

3.3

Das Bundesinnenministerium hat in seiner Stellungnahme die gestiegene Bedeutung des Rechtsinstituts der Beleihung eingeräumt. Es bestätigte auch, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz bislang keine ausdrücklichen Regelungen zur Beleihung enthält. Eine zentrale Normierung muss nach Auffassung des Bundesinnenministeriums einen ausreichend eigenständigen Regelungsgehalt haben, darf aber vorhandene Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Verwaltung nicht reduzieren. Eine Normierung setze umfangreiche und zeitintensive Vorarbeiten unter Einbeziehung der Ressorts und Länder voraus. Gehe sie über eine Beschreibung dessen hinaus, was als allgemeingültig bereits anerkannt sei, entstehe umfangreicher Änderungsbedarf im Fachrecht. Eine solche Regelung würde nur die Beleihung durch Verwaltungsakt oder Vertrag erfassen, da sie den Gesetzgeber selbst bei der Beleihung durch Gesetz oder Verordnung nicht binden könnte.

Eine Checkliste als Arbeitshilfe für die Beleihung hält das Bundesinnenministerium nicht für weiterführend. In den Ressorts und ihren Geschäftsbereichsbehörden werde grundsätzlich ausgebildetes und geschultes Personal eingesetzt, das auch mit dem Verwaltungsverfahrenrecht vertraut sei. Deren Arbeit lasse sich nicht adäquat durch

das Abarbeiten von „Checklisten“ erledigen oder gar ersetzen. Außerdem bedürfte es dann einer unüberschaubaren Zahl solcher „Checklisten“ für alle erdenklichen Situationen. Dadurch sei eher ein Qualitäts- und Kompetenzverlust zu befürchten, weil solche Listen zu einem schematischen Vorgehen verleiteten.

Das Bundesinnenministerium beabsichtigt, ab dem Jahr 2013 im Zusammenhang mit einer weitergehenden Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Vertrag zu überarbeiten. Dabei will es auch untersuchen, ob eine Regelung der Beleihung im Verwaltungsverfahrensgesetz notwendig und möglich ist. Das Vorhaben werde sich über mehr als eine Legislaturperiode hinziehen. Außerdem bewertet das Bundesinnenministerium das Instrument der Beleihung eher nicht als Gegenstand des Verwaltungsverfahrensgesetzes, sondern als eine Frage des Verwaltungsorganisationsrechts. Zugesagt hat das Bundesinnenministerium, die Hinweise zu den in die Prüfung einbezogenen Gesetzen bei einer Mitprüfung nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zu berücksichtigen.

3.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Handlungsform der Beleihung einheitliche Standards erfordert. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Regelungsdefizite und die fehlende Harmonisierung der Vorschriften führen zu Schwachstellen. Daraus ergibt sich dringender Handlungsbedarf.

Hierfür sprechen auch die Empfehlungen des Beirats „Verwaltungsverfahrenrecht“ beim Bundesinnenministerium, der im Jahr 2010 zum Novellierungsbedarf der Verwaltungsverfahrensgesetze Stellung genommen hat. Der Beirat will besonders die Möglichkeiten einer Harmonisierung und Reduzierung des Normbestandes ausschöpfen. Dies lasse sich z. B. dadurch verwirklichen, dass man gleich- oder ähnlich lautende Vorschriften in Fachgesetzen durch eine generelle Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz ablöst.

Die vom Bundesinnenministerium vorgebrachten Argumente können nicht überzeugen. So trifft zwar der Hinweis zu, die grundsätzliche Regelung der Beleihung im Bundesrecht setze entsprechende Vorarbeiten voraus. Allerdings ist dieser Weg aus Sicht des Bundesrechnungshofes vorrangig geeignet, die bisherigen Schwächen in der Beleihungspraxis des Bundes zu beheben. Entgegen der Auffassung des Bundesinnenministeriums besteht nämlich für Beleihungsermächtigungen und -tatbestände gerade kein Standard, der als „allgemeingültig bereits anerkannt ist“. Durch eine generelle Regelung, wie sie der Bundesrechnungshof vorschlägt, müssen bestehende Gesetze nicht umfangreich geändert werden. Die grundlegende Normierung soll vor allem bei künftigen Beleihungsgesetzen helfen. Diese müssten sich nur noch auf die allgemeine Regelung beziehen. Bestehende „Beleihungsgesetze“ könnten schrittweise im Zuge weiterer inhaltlicher Änderungen überarbeitet werden. Durch eine

grundsätzliche Regelung zur Beleihung entsteht jedenfalls kein sofortiger Änderungsbedarf.

Die Beleihung muss nicht zwingend im Verwaltungsverfahrensgesetz grundlegend normiert werden. In der Stellungnahme des Bundesinnenministeriums bleibt aber letztendlich offen, ob und inwieweit Regelungen zur Beleihung erarbeitet werden sollen. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes bei den Mitprüfungen nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zu berücksichtigen, ist sinnvoll, aber nicht ausreichend.

Wieso das Bundesinnenministerium eine Arbeitshilfe für das Erarbeiten von Beleihungsermächtigungen und -tatbeständen generell ablehnt, bleibt unklar. Vor allem ist nicht ohne weiteres nachvollziehbar, weshalb durch geeignete Checklisten ein Qualitäts- und Kompetenzverlust zu befürchten ist.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, geeignete Hilfen für die Ressorts zur Verfügung zu stellen. Ohne sie ist ein Mindestqualitätsstandard im Beleihungswesen des Bundes nicht sichergestellt. Das Bundesinnenministerium sollte daher prüfen, welche Hilfen für die Bundesverwaltung zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Beleihungen nötig sind. Dabei soll es auch Vor- und Nachteile einer grundsätzlichen Normierung der Beleihung im Bundesrecht untersuchen.

4 Kat. B Erfahrungen aus der Gebührenreform für ein zukunftsicheres Beitragsrecht nutzen (Bundesministerium des Innern)

4.0

Grundsätzliche Fragen des Beitragsrechts sind bundesrechtlich nicht geregelt. Bislang obliegt es dem jeweils fachlich zuständigen Ressort, die notwendigen Begriffe zu klären und eigenständige Verfahrensregelungen zu entwickeln, beispielsweise zur Kalkulation, Fälligkeit und Verjährung von Beiträgen. Dies führt zu unnötiger Bürokratie, lückenhaften Regelungen und vermeidbaren Unterschieden. Das Beitragsrecht sollte daher nach dem Vorbild der Strukturreform des Bundesgebührenrechts umfassend reformiert werden. Dies würde es erleichtern, durch Beiträge zu finanzierende Leistungen anhand einheitlicher Vorgaben zu identifizieren und kostendeckende Beiträge zu erheben. Im Haushaltsplan sollten Beiträge und andere Abgaben besser voneinander abgegrenzt und aussagefähiger dargestellt werden.

4.1

Verschiedene Abgabenarten zur Finanzierung staatlicher Leistungen in komplexem Regelungsrahmen

Der Staat finanziert seine Leistungen vor allem aus Steuern und nichtsteuerlichen öffentlichen Abgaben. Zu letz-

teren gehören neben Beiträgen Gebühren und Sonderabgaben.

- Beiträge werden als Gegenleistung für die mögliche Nutzung öffentlicher Leistungen oder Einrichtungen von allen erhoben, die für einen bestimmten Zeitraum einen besonderen Vorteil daraus ziehen. Beispiele für Beiträge sind Studienbeiträge oder Beiträge aufgrund der Verordnung zur elektronischen Signatur (vgl. Bemerkung Nr. 27). Ebenso wie Gebühren stellen Beiträge einen engen Zusammenhang zwischen Haushaltsausgaben und -einnahmen her.
- Gebühren muss bezahlen, wer öffentliche Dienstleistungen oder öffentliche Einrichtungen und Anlagen in Anspruch nimmt. Sie sollen die Kosten der öffentlichen Leistung ganz oder teilweise decken. So erhebt beispielsweise die Bundesnetzagentur Verwaltungsgebühren, wenn sie Geräte auf ihre elektromagnetische Verträglichkeit hin prüft. Benutzungsgebühren werden erhoben, wenn jemand beispielsweise Wasserstraßen des Bundes nutzt.
- Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion sind nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen zulässig. Sie dürfen nur den Angehörigen einer Gruppe auferlegt werden, die eine besonders enge Beziehung zu dem Zweck der Abgabe hat. Die Einnahmen müssen zum Nutzen dieser Gruppe verwendet werden. Ein Beispiel hierfür ist die Umlage zur Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die die beaufsichtigten Unternehmen zahlen müssen. Der Gesetzgeber hat regelmäßig zu überprüfen, ob die Sonderabgabe weiterhin gerechtfertigt ist. Er muss alle Sonderabgaben in einer dem Haushaltsplan beigelegten Anlage dokumentieren.

Abgaben sind auf unterschiedlichen Ebenen im Fachrecht geregelt. Die Regelungen sind nicht einheitlich strukturiert. In der Anwendung sind sie zum Teil schwer handhabbar, fehleranfällig und wenig rechtssicher. Sie führten beispielsweise bei der Bundesnetzagentur zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten. In vielen Fällen musste die Bundesnetzagentur Abgaben zurückerstatten oder nacherheben, nachdem rechtskonforme Regelungen geschaffen wurden. Diese Rechtsstreitigkeiten beanspruchten erhebliche Verwaltungskapazitäten.

Die Bundeshaushaltsordnung verlangt, Einnahmen des Bundes vollständig und rechtzeitig zu erheben (§ 34 Absatz 1 BHO). Der Bundeshaushaltsplan 2011 weist in der Gruppe „Gebühren, sonstige Entgelte“ Einnahmen über 6 990 Mio. Euro aus. 50 Mio. Euro sind im Haushaltsplan 2011 ausdrücklich für Einnahmen aus Beiträgen veranschlagt.

Zersplittertes Beitragsrecht führt zu Unsicherheiten

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Struktur des Beitragsrechts. Dabei berücksichtigte er die Bezüge zu anderen Abgabearten. Im Einzelnen stellte er Folgendes fest:

In der Bundesverwaltung war – in vergleichbarer Weise wie das Bundesinnenministerium für das Gebührenrecht des Bundes – kein Ressort federführend und übergreifend für das Beitragsrecht zuständig.

Der Bund hat allgemeine Grundsätze für nichtsteuerliche Abgaben nur zum Teil zusammenhängend geregelt. So regelt das Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes lediglich Gebühren für öffentliche Dienstleistungen. Regelungen zu Beiträgen sind als Teil der jeweiligen Fachgesetze über den Normenbestand verstreut. Dabei werden etwa die Begriffe „Beitrag“, „Abgabe“, „Umlage“, „Zuschlag“ und „Zahlung“ nicht einheitlich verwendet. Anders als für gebührenrechtliche Gesetze und Verordnungen gibt es zu Beiträgen des Bundes kein Verzeichnis aller relevanten Rechtsvorschriften. Diese sind daher nicht ohne Weiteres auffindbar.

Viele Fachgesetze enthalten voneinander unabhängige Vorschriften über Beitragszweck, Beitragspflichtige, Beitrag erhebende Stelle, Kalkulationsgrundlagen, Beitragsminderungen, Fälligkeit, Säumniszuschläge und Verjährung. Nicht immer decken die Fachgesetze alle genannten Regelungsbereiche ab. Dies gilt z. B. für Regelungen zu Beitragsbefreiungen, Beitragsminderungen, Säumniszuschlägen und zur Verjährung. Einige Fachgesetze verweisen zu Verfahrensregelungen auf andere Gesetze.

Alle untersuchten Fachgesetze und Rechtsverordnungen beschäftigen sich mit der Beitragskalkulation. Die dabei verwendeten Begriffe und die vorgeschriebenen Verfahren weichen teilweise voneinander ab. So stellen das Atomgesetz und die zugehörige Verordnung darauf ab, dass der „nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Aufwand“ gedeckt werden soll. Beide Regelungen enthalten Festlegungen, was unter diesem Aufwand zu verstehen ist. Nach dem Erdölbevorratungsgesetz werden das „Beitragsvolumen“ und „die Höhe der Beitragssätze (...) unter Berücksichtigung des im Haushaltsjahr zu erwartenden Mittelbedarfs“ festgelegt. Beim Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln ist ein auf das „Allgemeininteresse entfallender Kostenanteil beitragsmindernd“ zu berücksichtigen.

Begriffliche Unklarheiten in den Beitragsvorschriften führten auch zu materiell-rechtlichen Unsicherheiten. Sie führten z. B. zu Fehlinterpretationen der verfassungsrechtlichen Vorgaben beim Absatzfondsgesetz. Im Gesetz waren die Abgaben als Beiträge bezeichnet. Das Bundesverfassungsgericht hat die abgabenrechtlichen Bestimmungen dieses Gesetzes als verfassungswidrig verworfen und für nichtig erklärt (BVerfG vom 3. Februar 2009 – 2 BvL 54/06, Rn. 9 – Absatzfondsgesetz). Denn im Gegensatz zu Beiträgen sei die dort geregelte Sonderabgabe nur ausnahmsweise unter engen Voraussetzungen sowie unter hohen Anforderungen an die Transparenz zulässig.

Transparenz im Bundeshaushaltsplan nur zu Teilaspekten von Abgaben

Angesichts einer fortschreitenden Sonderabgabengesetzgebung in Bund und Ländern ergänzte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2003 die Prüfungs- und Anpassungspflich-

ten des Gesetzgebers durch besondere haushaltsrechtliche Informationspflichten (BVerfG vom 17. Juli 2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 2 BvL 1/01; Rn. 126 bis 129). Die damit gewonnene Transparenz soll dazu beitragen, den Ausnahmecharakter von Sonderabgaben zu bewahren. Daneben sollen diese schärfer gegen Beiträge, Steuern und Gebühren abgegrenzt werden.

Das Bundesfinanzministerium versendet jährlich ein Rundschreiben zur Haushaltsaufstellung an die Bundesbehörden. Es weist regelmäßig darauf hin, dass alle nichtsteuerlichen Abgaben, die weder Gebühr noch Beitrag sind und bei denen eine Konkurrenz zur Steuer nicht von vornherein ausgeschlossen ist, in den Haushalt aufzunehmen seien. Um die verfassungsrechtlichen Informationspflichten zu erfüllen, seien vorsorglich alle Abgaben aufzunehmen, die rechtlich möglicherweise als Sonderabgabe bewertet werden könnten.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass kein Bundesressort federführend für das Beitragsrecht zuständig ist. Er hat angemahnt, Beiträgen mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Zwar haben Beiträge eine wesentlich geringere Bedeutung für die Finanzierung öffentlicher Leistungen als Gebühren oder andere nichtsteuerliche Abgabenarten. Im Gefüge öffentlich-rechtlicher Abgaben werden jedoch generell leistungsbezogene Entgelte für individuell zurechenbare staatliche Leistungen bedeutender. Zudem sind klare Regelungen unerlässlich dafür, dass das Abgabensystem insgesamt rechtssicher und verlässlich ist. Dies zeigt sich beispielsweise in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Abgrenzung zwischen Beiträgen und Sonderabgaben.

Das Beitragsrecht des Bundes weist keinen hohen Entwicklungsstand auf. Die Rechtsnatur öffentlicher Abgaben bleibt oft zweifelhaft, weil diese nicht klar zugeordnet sind. Für Gesetzgeber, Verwaltung und Betroffene erhöht dies das Risiko, Voraussetzungen und Grenzen der Abgabepflicht zu verkennen. Auch die Ressorts grenzen Beiträge und beitragsfähige Leistungen nicht einheitlich ab.

Der Bundesrechnungshof hat in der fehlenden übergreifenden Zuständigkeit eine wesentliche Ursache dafür gesehen, dass das Beitragsrecht zersplittert und heterogen ist. Zudem fehlt ein Überblick über die beitragsrechtlichen Vorschriften. Dies alles trägt dazu bei, dass das Beitragsrecht nicht zuverlässig an veränderte Verhältnisse angepasst wird. Dies kann sich negativ auf die Beitrags-einnahmen des Bundes auswirken.

Nicht zuletzt wegen der mit unterschiedlicher Bedeutung verwendeten Begriffe und Definitionen hat der Bundesrechnungshof das Beitragsrecht als unklar und intransparent bewertet.

Der Bundesrechnungshof hat weiter bemängelt, dass im Beitragsrecht viele eigenständige Verfahrensregelungen bestehen. Zudem regelt das Beitragsrecht Sachverhalte unnötig parallel. Fehlende übergreifende Rahmenvorga-

ben haben zu Unklarheiten geführt. Diese waren mitursächlich dafür, dass Abgabengesetze nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprachen und für nichtig erklärt wurden.

Es fehlen Vorgaben, um beitragsfähige Leistungen zu ermitteln sowie Beiträge zu bemessen und zu erheben. Daher hat der Bundesrechnungshof ein erhöhtes Risiko dafür gesehen, dass Beiträge nicht rechtzeitig, vollständig und gleichmäßig erhoben werden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die Darstellung von nichtsteuerlichen Abgaben im Bundeshaushalt als nicht ausreichend aussagefähig und differenziert kritisiert. Er hat angeregt, die Abgabenarten deutlicher voneinander abzugrenzen und den Fachressorts die Möglichkeit zu einer transparenteren Darstellung der Finanzierung ihrer Leistungen über Abgaben zu geben.

4.3

Das Bundesinnenministerium hat sich im Hinblick auf die vergleichbaren Strukturen im Gebührenrecht und Beitragsrecht bereit erklärt, die federführende Zuständigkeit für das Beitragsrecht zu übernehmen. Es hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, wonach das Beitragsrecht umfassend bereinigt und vereinheitlicht werden sollte. Es strebe an, das Beitragsrecht künftig in einer vergleichbaren Struktur wie das reformierte Gebührenrecht zu gestalten. Um von den dort gewonnenen Erfahrungen zu profitieren, solle zunächst die Strukturreform des Gebührenrechts abgeschlossen werden.

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, seine Zuständigkeit für das Beitragsrecht beschränke sich auf Fragen der haushaltsmäßigen Klarstellung. Zu der dem Bundeshaushalt beigefügten Übersicht über die Sonderabgaben hat es darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung von Sonderabgaben in der alleinigen Verantwortung des jeweils zuständigen Fachressorts liege. Auch seien diese für die rechtliche Einordnung der Sonderabgaben als solche sowie deren Bezeichnung verantwortlich. Das Bundesfinanzministerium nehme bei der Erstellung der Übersicht von Sonderabgaben als Anlage zum Bundeshaushalt lediglich die Aufgaben eines Dokumentars wahr. Das Bundesfinanzministerium plant nicht, öffentlich-rechtliche Beiträge von anderen Einnahmen abzugrenzen.

4.4

Der Bundesrechnungshof bewertet es als wichtigen Schritt, dass das Bundesinnenministerium die federführenden Zuständigkeiten für das Beitragsrecht übernommen hat.

Er hält die vom Bundesinnenministerium dargestellte Vorgehensweise zur Reform des Beitragsrechts in Anlehnung und im Anschluss an die Reform des Gebührenrechts für sachgerecht. Den geplanten Reformprozess des Beitragsrechts wird er unterstützen und begleiten.

Das Bundesinnenministerium sollte bei der Reform den Rahmen vorgeben, um grundlegende Fragen des Beitragsrechts einheitlich zu klären. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, sollte das Bundesinnenministerium einen Ge-

setzentwurf zur Reform des Beitragsrechts erstellen. Das Gesetz sollte insbesondere die wichtigsten Begriffe zentral festlegen. Außerdem sollte es die Einnahmen des Bundes aus Beiträgen klar zu anderen Abgabenarten abgrenzen, um eine verlässliche rechtliche Grundlage zu schaffen. Einheitliche Strukturvorgaben sollten das Beitragsrecht transparenter machen. Dabei sollte sich die Gesetzgebung insbesondere an den Eckpunkten der Strukturreform des Gebührenrechts orientieren.

Die Ressorts sollten mögliche beitragsfähige Leistungen systematisch und umfassend daraufhin bewerten, ob sie einer Beitragspflicht unterworfen werden sollen. Dazu sollte das Bundesinnenministerium den Ressorts Leitlinien zur Verfügung stellen. Die Leitlinien sollen insbesondere dabei helfen, beitragsfähige Leistungen zu identifizieren und notwendige Verfahrensregelungen festzulegen, beispielsweise zur Kalkulation. Die bestehenden Beitragsregelungen sollten auf Rechtmäßigkeit, Vollständigkeit und Notwendigkeit der Normen überprüft werden. Soweit keine sachlichen Gründe für unterschiedliche Regelungen vergleichbarer Sachverhalte bestehen, sollten die Normen möglichst Zug um Zug angeglichen werden.

Um einen Überblick über die von der Bundesverwaltung zu erhebenden Beiträge und ihre Rechtsgrundlagen zu erhalten, sollte das Bundesinnenministerium ein Verzeichnis erstellen, das alle beitragsrechtlichen Normen des Bundes zusammenfasst. Dieses könnte sich an dem Verzeichnis verwaltungsgebührenrechtlicher Regelungen orientieren. Das Verzeichnis der Beitragsregelungen sollte regelmäßig aktualisiert werden. Solch ein Verzeichnis erleichtert es, Änderungsbedarf bei Gesetzen und Verordnungen, beispielsweise aufgrund neuer Erkenntnisse, europarechtlicher Vorgaben oder gerichtlicher Entscheidungen, rechtzeitig zu erkennen.

Anders als das Bundesfinanzministerium hält der Bundesrechnungshof es für notwendig, öffentlich-rechtliche Beiträge besser von anderen Einnahmen abzugrenzen. Das Bundesfinanzministerium bleibt daher aufgefordert, die nichtsteuerlichen Abgaben präziser im Haushaltsplan darzustellen. In diesem Sinne sollte das jährliche Rundschreiben zur Haushaltsaufstellung die Ressorts dabei unterstützen, Beiträge von Gebühren und Sonderabgaben abgrenzen zu können.

5 Parallelentwicklung und -betrieb von Kat. B Personalwirtschaftssystemen unwirtschaftlich (Bundesministerium des Innern)

5.0

Inkompatible und ressortübergreifend nicht vernetzte Personalwirtschaftssysteme haben den Bund bisher einen dreistelligen Millionenbetrag gekostet. Ein erhebliches Synergiepotenzial ist damit ungenutzt geblieben. Umstrukturierungen in der Bundesverwaltung werden durch unterschiedliche Personalwirtschaftssysteme erheblich erschwert und verteuert.

Bereits im Jahr 1996 beschloss die Bundesregierung, die IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalwirtschaft der Bundesverwaltung zu standardisieren. Allerdings hat sie es bislang versäumt, dies ressortübergreifend zu planen und zu koordinieren.

5.1

Die Bundesregierung hatte im Jahr 1996 beschlossen, die IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalwirtschaft zu standardisieren. Personalwirtschaftssysteme unterstützen Personalplanung, -beschaffung, -einsatz, -entwicklung, -abrechnung und -verwaltung. Diese Aufgaben sind in den Ressorts weitgehend gleich.

Auch das Konzept „IT-Steuerung Bund“ aus dem Jahr 2007 sah u. a. eine ressortübergreifende Bündelung und Standardisierung vor. Die Bundesregierung richtete hierzu den Rat der IT-Beauftragten der Ressorts ein. Dieser entscheidet einstimmig. Den Vorsitz führt die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, die dem Bundesinnenministerium angehört.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verfolgten die Ressorts für die IT-Unterstützung der gleichartigen personalwirtschaftlichen Aufgaben dennoch unterschiedliche Ansätze. Hierfür machten sie ihre jeweiligen Ausgangslagen, Umfeldfaktoren und einen umfangreichen Individualbedarf verantwortlich, der sich nicht standardisieren lasse. Sie entwickelten weitgehend parallel und unkoordiniert vier große und viele kleine Personalwirtschaftssysteme, die untereinander nicht kompatibel waren und einen dreistelligen Millionenbetrag kosteten. Dafür nutzten sie teils gleiche, teils unterschiedliche Technologien und Produkte.

Dieses Vorgehen bewerteten sie gegenüber dem Bundesrechnungshof als risikominimierend und wettbewerbsfördernd. Auch sei die Konsolidierung der Personalwirtschaftssysteme aufgrund der Komplexität nur stufenweise möglich. Der erste Schritt habe zu einer weitgehenden Vereinheitlichung innerhalb der Ressorts geführt.

Zum 1. Juli 2013 gab die Bundeswehr Teile ihrer Personalverwaltung an die Servicestellen des Bundesfinanzministeriums und des Bundesinnenministeriums ab. Das Bundesverteidigungsministerium, das Bundesfinanzministerium und das Bundesinnenministerium nutzen unterschiedliche Personalwirtschaftssysteme. Bis zum Jahr 2016 wollen sie feststellen, welche technischen und organisatorischen Konsequenzen die Aufgabenverlagerung haben wird. Bislang haben die drei Bundesministerien noch nicht entschieden, welche Personalwirtschaftssysteme sie künftig für ihre Beschäftigten und Versorgungsempfänger einsetzen werden. Bis dahin investieren sie weiter in die Modernisierung und den Ausbau ihrer jeweiligen Personalwirtschaftssysteme.

Nach Auffassung der Bundesregierung besteht weiterer Handlungsbedarf. Falls Ressorts ihr Personalwirtschaftssystem weiterentwickeln oder ablösen wollen, sollen sie künftig prüfen, ob sie ein vorhandenes System nutzen können. Außerdem will die Bundesregierung am Beispiel

der Kooperation von Bundesverteidigungsministerium, Bundesfinanzministerium und Bundesinnenministerium die Wirtschaftlichkeit einer Ein- und einer Zwei-Produkt-Strategie für Personalwirtschaftssysteme untersuchen.

Fachliche, zeitliche oder monetäre Ziele für die erforderliche Konsolidierung der Personalwirtschaftssysteme gab die Bundesregierung weiterhin nicht vor.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es der Bundesregierung seit nunmehr 17 Jahren nicht gelungen ist, die IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalwirtschaft der Bundesverwaltung zu vereinheitlichen. Er hat dies darauf zurückgeführt, dass die Bundesverwaltung das Konzept „IT-Steuerung Bund“ nicht umgesetzt hat. Damit hätte sie für die Aufgaben der Bundesverwaltung gemeinsame IT-Lösungen zur Verfügung stellen können. Auch wenn die meisten Behörden eines der vier großen Personalwirtschaftssysteme nutzen, bleibt weiteres Einsparpotenzial außer Acht.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesregierung die Einzelaktivitäten der Ressorts über den IT-Rat nicht koordiniert hat. Dies hängt möglicherweise damit zusammen, dass die Ressorts gleichberechtigt vertreten sind und einstimmig entscheiden.

Um in den nächsten Jahren eine tragfähige und den Bundeshaushalt entlastende Lösung zu erreichen, müsste die Bundesregierung ihre bisherigen Aktivitäten verstärken. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Ressorts bis dahin weitere zweistellige Millionenbeträge in die Entwicklung und Pflege verschiedener Systeme investieren, obwohl ein ressortübergreifender Nutzen nicht abzusehen ist.

Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass sich die bisherigen Systeme ohne klare Zielvorgaben für eine systematische Konsolidierung und ohne eine enge Koordinierung der Aktivitäten der Ressorts weiter auseinanderentwickeln. Dies erschwert und verteuert eine spätere Konsolidierung der Personalwirtschaftssysteme.

Der Bundesrechnungshof hatte bei weiteren Prüfungen der IT in der Bundesverwaltung ähnliche Mängel festgestellt. Auch in diesen Prüfungen hat er kritisiert, dass die Bundesverwaltung ohne eine geeignete IT-Strategie und IT-Steuerung erhebliche Risiken eingeht und wirtschaftliches Handeln nicht sicherstellen kann.

5.3

Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik hat erwidert, dass die Bundesregierung bereits einen Konsolidierungserfolg erzielt habe. Ein Individualisierungsbedarf und -aufwand sei bei den Personalwirtschaftssystemen des Bundes nicht zu vermeiden. Unabhängig davon hat sie bestätigt, dass weitere Optimierungen nötig sind.

Sie hat eingeräumt, dass die Vereinheitlichung und Standardisierung technischer Systeme Synergieeffekte ermöglichen. Dennoch müsse sie erst untersuchen, ob diese die Aufwände und Nachteile rechtfertigten und ob die Vereinheitlichung wirtschaftlich sei.

Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, dass jeder technologische Ansatz wirtschaftliche Risiken in sich berge. Setze man die Standardsoftware mehrerer Anbieter ein, so verringere die Bundesverwaltung die Abhängigkeit von einem Anbieter und damit die Risiken.

5.4

Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass Vereinheitlichung und Standardisierung technischer Systeme Synergieeffekte ermöglichen. Sie unterstreicht die Notwendigkeit weiterer Optimierungen. Auch widerspricht sie nicht der Kritik des Bundesrechnungshofes, dass fachliche, zeitliche sowie monetäre Ziele für die Konsolidierung der Personalwirtschaftssysteme fehlen. Nach 17 Jahren sollte sie diese nunmehr schnellstmöglich formulieren.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Bundesregierung durch eine angemessene IT-Steuerung sicherstellen muss, dass Einsparpotenziale u. a. bei Personalwirtschaftssystemen genutzt werden. Die von ihr aufgeführten „Aufwände und Nachteile“ sowie die Risiken muss die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen.

Zu den Personalwirtschaftssystemen sollte sie den aktuellen Sachstand und die bisherigen sowie die künftigen Kosten ermitteln. Anschließend sollte sie eine Strategie für die Standardisierung der IT-Unterstützung der Personalwirtschaftssysteme entwickeln. Hierfür muss sie spezifische, messbare, anerkannte, realistische und zeitlich klar definierte Ziele formulieren. Sie muss darlegen, wie sie künftig Mehrfachentwicklungen, Doppelstrukturen und damit unnötige Kosten für Personalwirtschaftssysteme vermeiden will. Auch sollte sie nachweisen, ob sich mit einer Ein- oder Mehrproduktstrategie die von ihr als notwendig erkannten weiteren Optimierungen wirtschaftlich erzielen lassen. Über die Vereinheitlichung der Personalwirtschaftssysteme hinaus erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Bundesregierung nun ein geeignetes Steuerungssystem für die IT des Bundes einrichtet.

6 Bundesverwaltung setzt Empfehlungen zur wirtschaftlichen Arbeitsweise großer Poststellen nicht konsequent um (Bundesministerium des Innern)

6.0

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Kontrollprüfung im Jahr 2012 erneut festgestellt, dass viele Bundesbehörden die Wirtschaftlichkeit ihrer großen Poststellen nicht

nachgewiesen haben. Er hatte bereits im Jahr 2005 empfohlen, die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Arbeitsweise der Poststellen zu schaffen. Dazu sollten die Behörden insbesondere die Arbeitsabläufe in den Poststellen untersuchen und den Personalbedarf ermitteln.

6.1

Bundesbehörden versenden jährlich mehrere Millionen Briefe und Drucksachen mit der Post. Einen wesentlichen Anteil daran haben große Poststellen, die jeweils mehr als 350 000 Poststücke pro Jahr versenden.

In den Jahren 2003 und 2004 prüfte der Bundesrechnungshof die Geschäftsprozesse in den großen Poststellen der Bundesverwaltung. In seinen Bemerkungen 2005 empfahl er insbesondere, die Arbeitsabläufe in den großen Poststellen systematisch zu untersuchen und den Personalbedarf zu ermitteln. So sollten die Behörden Schwachstellen erkennen und beseitigen, um ihre Post wirtschaftlich bearbeiten und versenden zu können.

Das Bundesinnenministerium ist das für Organisationsfragen federführende Bundesministerium. Es berät und unterstützt die Bundesministerien dabei, ihre Verwaltungsstruktur wirtschaftlich zu gestalten. Das Bundesinnenministerium schloss sich den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu den Poststellen grundsätzlich an und wollte darauf hinwirken, dass die Empfehlungen umgesetzt werden. Ferner wies es darauf hin, dass es für seinen Geschäftsbereich bereits entsprechende Maßnahmen veranlasst habe.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2010 und 2011 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz bei fünf Bundesbehörden, ob sie seine Empfehlungen umgesetzt hatten. Er stellte fest:

- Die geprüften Behörden änderten zwar die Organisation ihrer Poststellen. Dabei gingen sie jedoch vielfach unsystematisch vor. Ein Teil der Behörden hatte vorab keine Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Andere Behörden untersuchten nicht alle Arbeitsabläufe, die zum Postversand gehören. So berücksichtigten sie nicht, dass der Postversand bereits in den Fachabteilungen beginnt.
- Behörden ermittelten teilweise nicht, wie viel Personal ihre Poststelle benötigte. Soweit sie den Personalbedarf festlegten, war dieser häufig nicht sachgerecht begründet.
- Behörden nutzten vorhandene Kuvertiermaschinen nicht immer, entweder weil Beschäftigte der Fachabteilungen Briefe versandfertig vorbereiteten, oder weil Beschäftigte der Poststellen diese manuell kuvertierten.
- Behörden erstellten Massendrucksachen oder transportierten Post im Nahbereich bis drei Kilometer selbst. Sie untersuchten nicht, ob eine Vergabe dieser

Aufgaben an Dienstleister wirtschaftlich gewesen wäre.

- Die Gesamtkosten der Postausgangsbearbeitung ermittelten die Behörden nicht. Soweit sie über eine Kosten- und Leistungsrechnung verfügten, nutzten sie diese nicht für Kostenvergleiche oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Der Bundesrechnungshof fragte bei allen Bundesministerien Ende des Jahres 2012 erneut ab, ob sie ihre Poststellen untersucht und für deren wirtschaftlichen Betrieb gesorgt hatten. Viele Behörden, darunter auch einige aus dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums, verneinten dies. Sie erklärten, sie hätten weder die Organisation ihrer Poststellen untersucht, den Personalbedarf bemessen, noch mögliche Personalüberhänge abgebaut. In wirtschaftlich begründeten Fällen hätten sie den Postversand und -transport nicht an externe Dienstleister vergeben und auch die Kosten der Postausgangsbearbeitung nicht ermittelt.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat erneut beanstandet, dass viele Bundesbehörden versäumt haben

- regelmäßig die Organisation und Aufgaben ihrer Poststellen sowie die Arbeitsabläufe beim Postversand zu untersuchen,
- den Personalbedarf für die Poststellen darauf aufbauend zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen sowie Personalüberhänge abzubauen,
- bei einem großen Postaufkommen die klassischen Prozesse der Postausgangsbearbeitung – wie Falten und Kuvertieren – in zentralen Poststellen anzusiedeln,
- zu prüfen, ob eine verstärkte maschinelle Bearbeitung wirtschaftlich ist, und vorhandene Maschinen konsequent zu nutzen,
- regelmäßig zu untersuchen, ob es vorteilhaft ist, Teilaufgaben an externe Dienstleister zu vergeben, beispielsweise den Versand von Massendrucksendungen oder den Posttransport im Nahbereich,
- sämtliche Personal- und Sachkosten für die Postausgangsbearbeitung zu ermitteln und in ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzubeziehen.

Er hat die Bundesregierung abermals aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die großen Poststellen in der gesamten Bundesverwaltung ihre Organisation untersuchen und wirtschaftlich arbeiten. Das Bundesinnenministerium als das für Organisationsfragen federführende Ministerium nimmt dabei eine Schlüsselstellung ein.

6.3

Das Bundesinnenministerium hat dem Bundesrechnungshof widersprochen. Die Bundesministerien hätten seit

dem Jahr 2005 große Anstrengungen unternommen, alle Dienstleistungsprozesse wirtschaftlich auszugestalten. Dabei habe sich aber auch gezeigt, dass Rahmenverträge mit externen Dienstleistern eher einen erhöhten Arbeitsaufwand mit sich gebracht hätten. Als Beispiel hierzu seien die Rahmenverträge aus dem Jahr 2011 zum Briefversand an den Standorten Berlin, Köln und Bonn anzuführen.

Das Bundesinnenministerium hat zudem auf das im Grundgesetz verankerte Ressortprinzip hingewiesen. Nach diesem leitet jede Bundesministerin ihren und jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Demnach liege es in der jeweiligen Zuständigkeit der Bundesministerien, die Organisation ihrer Poststellen zu untersuchen, ihren Personalbedarf zu bemessen und den Abbau von Personalüberhängen zu prüfen. Richtig sei jedoch, dass das Bundesinnenministerium andere Bundesministerien bei der Gestaltung der Verwaltungsstrukturen berate und unterstütze. Es werde die Behörden des eigenen Geschäftsbereichs weiterhin dazu anhalten, die großen Poststellen wirtschaftlich zu organisieren.

6.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass die Arbeitsabläufe der großen Poststellen in der Bundesverwaltung zu verbessern sind. Die Abfrage des Bundesrechnungshofes Ende 2012 hat gezeigt, dass in den Geschäftsbereichen vieler Bundesministerien – darunter auch das Bundesinnenministerium – weiterhin entsprechender Handlungsbedarf besteht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das für Organisationsfragen federführende Bundesinnenministerium Organisationsuntersuchungen in den Poststellen der Bundesverwaltung anstößt und die Bundesministerien berät. Das Ressortprinzip steht einer solchen Vorgehensweise nicht entgegen.

7 **Bereinigung des Bundesrechts zeigt Erfolge** Kat. C (Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz)

7.0

Die Bereinigung des Bundesrechts ist innerhalb der letzten sieben Jahre deutlich fortgeschritten. Es wurde signifikant von überholtem Recht entlastet. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, erforderliche Restarbeiten in einem ressortübergreifenden Rechtsbereinigungsgesetz zusammenzuführen. Er hält es zudem für wesentlich, das Ziel einer bereinigten Rechtsordnung stetig weiterzuverfolgen. Hierzu bieten die Ansätze des Bundesinnenministeriums und des Bundesjustizministeriums eine geeignete Grundlage.

7.1

Eine Rechtsordnung muss verlässlich und wirksam sein und sollte keine überflüssigen Normen enthalten. Sie muss für die Rechtsanwender klar, verständlich und gut zugänglich sein, um ihnen einen verlässlichen Rahmen für ihr gesellschaftliches, wirtschaftliches und politisches Handeln zu geben. Dies setzt voraus, dass der Normenbestand laufend von formal oder inhaltlich überholtem Recht entlastet und den aktuellen Verhältnissen angepasst wird. Rechtsbereinigung sichert damit die Qualität einer Rechtsordnung. Sie erleichtert Staat, Bürgern und Unternehmen einen den Zielen des Gesetzgebers entsprechenden wirtschaftlichen Ressourceneinsatz.

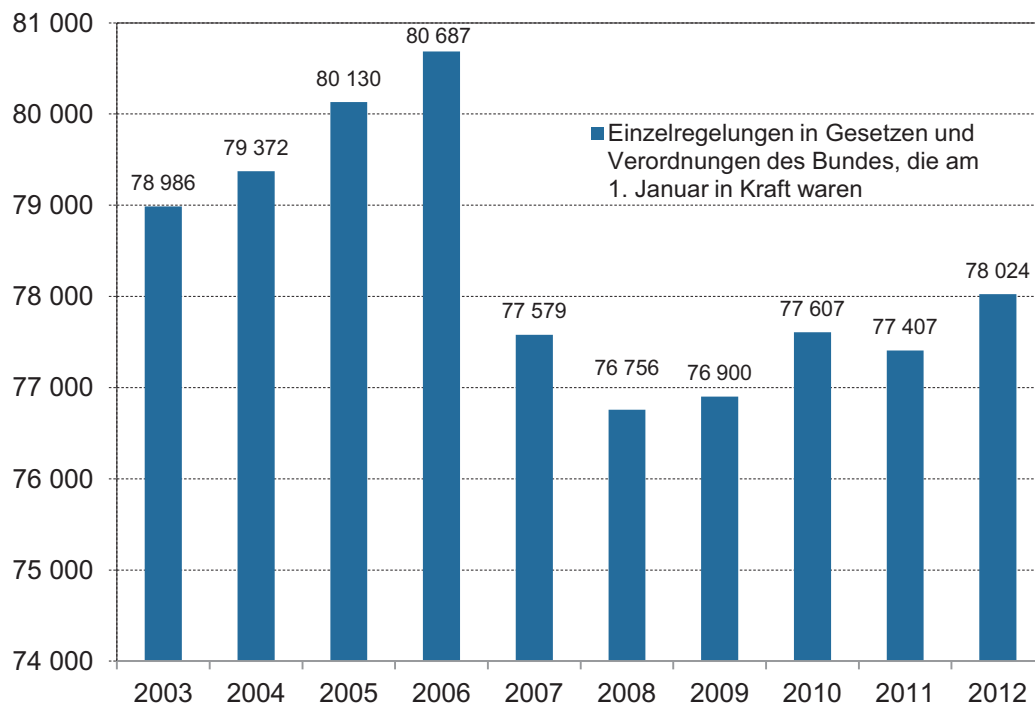
Verfassungsrechtlich steht die Rechtsbereinigung in enger Beziehung zum Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz). Denn der Staat darf nur fordern, dass Normen eingehalten werden, die mit angemessenem Aufwand erkennbar und nicht von überholtem Recht überlagert sind.

Koordiniert von den federführenden Bundesministerien des Innern und der Justiz verfolgt die Bundesregierung seit dem Jahr 2003 eine Strategie der Rechtsbereinigung. Der Bundesrechnungshof gab hierzu Impulse, beispielsweise zur Bereinigung des Kriegsfolgenrechts und des vereinigungsbedingten Rechts. Er begleitete die Aktivitäten der Bundesregierung durch mehrere Prüfungen und berichtete in den Jahren 2004 und 2008 über die Ergebnisse (vgl. Bemerkungen 2004, Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 48, sowie Bemerkungen 2008, Bundestagsdrucksache 16/11000 Nr. 39). Im Jahr 2012 untersuchte er in einer Kontrollprüfung, mit welchen Ergebnissen das Recht bis zu diesem Zeitpunkt bereinigt wurde, um Stand und Fortgang der Vorhaben überblicken und bewerten zu können.

In den Jahren 2006 bis 2012 legte die Bundesregierung elf ressortbezogene und drei thematisch übergreifende Rechtsbereinigungsgesetze vor. Sie stellten die formale Bereinigung des Rechts in den Vordergrund, nicht die inhaltliche Anpassung der Regelungen selbst. Abbildung 7.1 zeigt, wie sich die Zahl der Einzelregelungen in den letzten zehn Jahren entwickelt hat:

Abbildung 7.1

**Anzahl der Paragraphen in Gesetzen und Verordnungen des Bundes
in den Jahren 2003 bis 2012**



Erläuterung: Einzelnormen mit Anlagen, ohne Gliederungsüberschriften, Eingangsformeln und Schlussformeln.

Quelle: Bundesamt für Justiz.

Der Normenbestand wuchs bis zum Inkrafttreten der ersten Rechtsbereinigungsgesetze in den Jahren 2006 und 2007 von Jahr zu Jahr um durchschnittlich 0,7 %. Mit den ersten Bereinigungsgesetzen verminderte sich der Gesamtbestand bis zum Jahr 2008 zunächst um 4,9 %. Seither wächst er um durchschnittlich 0,4 % jährlich. Im Gesamtzeitraum ging die Zahl der Normen um 1,2 % zurück. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass den Bereinigungsergebnissen teilweise neue Gesetze gegenüberstehen.

Bei der formalen Bereinigung wurden u. a. isolierte Regelungen, beispielsweise in Änderungs- oder Vertragsgesetzen, in die Bezugsnormen eingegliedert. Daraus folgte, dass die Anzahl der Gesetze und Rechtsverordnungen insgesamt zurückgegangen ist. Diesen Effekt zeigt Abbildung 7.2.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse als wichtigen und grundlegenden Schritt zur Bereinigung der Rechtsordnung gewürdigt. Zwar ist der Normenbestand noch nicht so gesunken, dass die Rechtsanwender deutlich entlastet werden. Die Bundesverwaltung hat aber deutlich weniger Vorschriften pro Jahr erstellt als vor der Bereinigungsgesetzgebung.

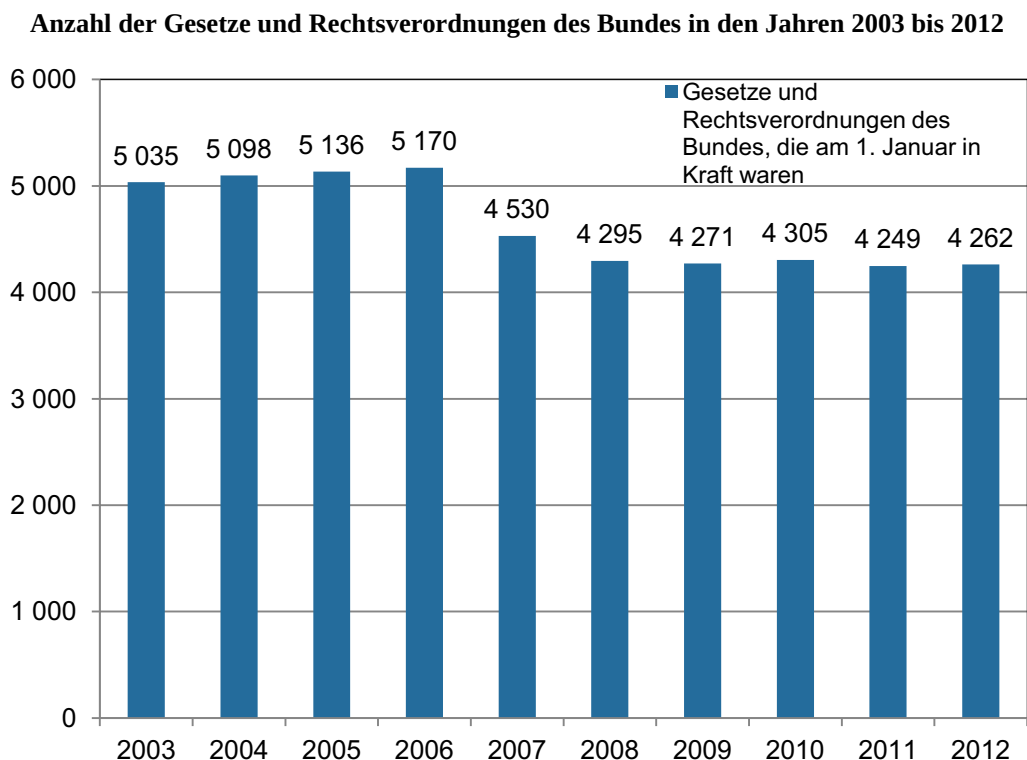
Der Erfolg der Bereinigungsarbeit sollte gesichert und ausgeweitet werden. Hierzu hat der Bundesrechnungshof empfohlen,

- in jedem Ressort einen Ansprechpartner für die Rechtsbereinigung zu benennen,
- ein abschließendes ressortübergreifendes Gesetz vorzulegen, um die in Teilbereichen noch erforderliche formale Bereinigung zu vervollständigen und
- eine abschließende Sammlung des geltenden Bundesrechts vollständig neu zu veröffentlichen, sobald dieses formal umfassend bereinigt ist.

Rechtsbereinigung lässt sich nicht allein und auch nicht in erster Linie an der Zahl der aufgehobenen Vorschriften oder deren Verhältnis zum Gesamtbestand der Rechtsnormen messen. Wichtiger sind die Qualität von Vorschriften, ihr Beitrag zu den Zielen des Gesetzgebers und ihr Belastungspotenzial für Normadressaten und Rechtsanwender. Dies zu bewerten ist Aufgabe einer materiellen, inhaltlichen Bereinigung.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig verstärkt inhaltliche Ziele der Vorschriften zu betrachten. Eine inhaltliche Rechtsbereinigung sollte ressortübergreifend koordiniert werden.

Abbildung 7.2



Quelle: Bundesamt für Justiz.

7.3

In einer gemeinsamen Stellungnahme haben die Bundesministerien des Innern und der Justiz erklärt, dass der verbliebene Bereinigungsbedarf aller Ressorts bis Ende Mai 2013 gesammelt werde. Anschließend solle er in ein ressortübergreifendes Rechtsbereinigungsgesetz eingebracht werden. Zur organisatorischen Absicherung des weiteren Prozesses gebe es in jedem Bundesministerium eine Arbeitseinheit, die als Ansprechpartner für Rechtsbereinigung die Bestandsaufnahme und Bewertung des festgestellten Bereinigungspotenzials koordine.

Es sei sinnvoll, die Öffentlichkeit noch besser über die Rechtsbereinigung zu informieren. Auch solle dem „Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau“ berichtet werden, insbesondere wenn wesentliche Zwischenergebnisse erreicht seien. Die Bundesministerien des Innern und der Justiz haben dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass es vorteilhaft wäre, das Bundesrecht umfassend neu bekannt zu machen. Wegen des erheblichen Aufwands bedürfe es hierfür aber eines eindeutigen politischen Auftrags. Um das Recht laufend inhaltlich bereinigen zu können, habe der „Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau“ am 23. Januar 2013 beschlossen, Gesetzgebungsvorhaben verstärkt zu evaluieren. Die notwendige Regulierung werde daneben mit den Instrumenten der Standardkostenmessung und der Ex-ante-Prüfung des Erfüllungsaufwandes gesteuert, die der Nationale Normenkontrollrat begleite.

Das Bundesinnenministerium hat darauf hingewiesen, dass im August 2013 das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) in Kraft getreten ist. Die darin vorgesehene Überprüfung von Normen werde ebenfalls dazu beitragen, das Recht inhaltlich zu bereinigen. Die damit verbundene Prüfung von Schriftformerfordernissen im Bundesrecht könne für weitere Projekte inhaltlicher Rechtsbereinigung genutzt werden.

7.4

Die erzielten Erfolge geben keinen Anlass, in den Bemühungen um eine Aktualisierung des Bundesrechts nachzulassen. Die Ergebnisse des Bundesrechnungshofes lassen vielmehr den Spielraum für weitere Verbesserungen erkennen, die vor allem auf die Wirksamkeit und Verbindlichkeit der Rechtsbereinigung gerichtet sein sollten. Um die bisherigen Erfolge zu sichern und künftige weitreichende Bereinigungsinitiativen möglichst entbehrlich zu machen, sollte Rechtsbereinigung stärker als dauerhafter Prozess verstanden und im Gesetzgebungsverfahren verankert werden.

Darüber hinaus sollte die Rechtsbereinigung künftig inhaltlich ausgerichtet werden. Als Einstieg für die inhaltliche Rechtsbereinigung kann sich eine kritische Prüfung von Schriftformerfordernissen eignen, wie sie das E-Government-Gesetz vorsieht. Ein solcher Ansatz kann einen Zugang schaffen, um fachliche und organisatorische Fragen des bestehenden Rechts zu klären und damit Ausgangspunkt für weitere themenbezogene Bereinigungen sein.

Der Bundesrechnungshof wird das weitere Vorgehen aufmerksam begleiten.

8 Reisekostenerstattung für Vorstellungsreisen von Bewerberinnen und Bewerbern für den öffentlichen Dienst vereinheitlicht (Bundesministerium des Innern)

8.0

Das Bundesinnenministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine Richtlinie für die Erstattung von Reisekosten bei Vorstellungsreisen von Bewerberinnen und Bewerbern für den öffentlichen Dienst herausgegeben, die alle Bundesministerien übernehmen. Die einheitliche Regelung vereinfacht das Verwaltungsverfahren spürbar und gewährleistet die Gleichbehandlung aller Bewerberinnen und Bewerber.

8.1

Der Bund muss Bewerberinnen und Bewerbern grundsätzlich die Ausgaben erstatten, die durch eine Vorstellung verursacht werden. Sollen Ausgaben nicht oder nur eingeschränkt erstattet werden, muss im Einladungsschreiben darauf hingewiesen werden.

Das Bundesfinanzministerium gab im Jahr 1997 eine Regelung heraus, um die Erstattung von Kosten bei Vorstellungsreisen für die Bundesverwaltung einzuschränken. Diese galt bis in das Jahr 2005 für die gesamte Bundesverwaltung.

Zum 1. September 2005 erließ das Bundesfinanzministerium für seinen Geschäftsbereich eine neue Regelung, die die Kostenerstattung weiter einschränkte. Danach erhielten Bewerberinnen und Bewerber für Bahn- oder Flugreisen einen Zuschuss von 50 % der nachgewiesenen Kosten in der niedrigsten Beförderungsklasse. Es regte an, die neue Regelung auch in den anderen obersten Bundesbehörden anzuwenden. Vier Ressorts folgten dieser Anregung.

Das Bundesinnenministerium übernahm die neue Regelung des Bundesfinanzministeriums nicht. Es fürchtete, wegen der weiteren Einschränkungen kein qualifiziertes Personal mehr gewinnen zu können. Nach seiner eigenen Regelung erhielten Bewerberinnen und Bewerber eine Erstattung der billigsten Fahrkarte der allgemein niedrigsten Klasse eines regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittels für den kürzesten Reiseweg. Flugkosten erstattete das Bundesinnenministerium bis zur Höhe der Kosten einer Landreise. Bewerberinnen und Bewerber aus dem Ausland erhielten generell die Hälfte der Fahrt- oder Flugkosten, die Bewerberinnen oder Bewerbern aus dem Inland zugestanden hätte.

Dieser Regelung schlossen sich sechs oberste Bundesbehörden an. Die übrigen erließen eigene Bestimmungen, die sich in wesentlichen Punkten an den Regelungen des Bundesfinanzministeriums oder des Bundesinnenministe-

riums orientierten. In der Folge rechnete die Bundesverwaltung ab dem Jahr 2005 Reisekosten für Vorstellungsreisen nach elf verschiedenen Richtlinien ab.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2010 und 2011 die Erstattung von Reisekosten bei Vorstellungsreisen von Bewerberinnen und Bewerbern für den öffentlichen Dienst querschnittlich in der Bundesverwaltung. Nach einhelliger Auskunft aller Bundesministerien, die die Erstattungsregelung des Bundesfinanzministeriums nutzten, hatten die einschränkenden Erstattungsregelungen keine negativen Auswirkungen auf das Bewerberaufkommen.

Die Prüfung zeigte deutliche Unterschiede bei dem Abrechnungsaufwand auf. Die Regelung des Bundesinnenministeriums und sich daran orientierende Richtlinien waren geprägt durch unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensentscheidungen und Vergleichsberechnungen. So waren u. a. in der Regel „die Kosten der billigsten Fahrkarte der allgemein niedrigsten Klasse eines regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittels für den kürzesten Reiseweg“ zu ermitteln. Dies machte das Abrechnungsverfahren aufwendig und fehleranfällig. In den verschiedenen Abrechnungsstellen übten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zudem ihren Ermessensspielraum unterschiedlich aus.

Nach Artikel 18 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist die Diskriminierung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern verboten. Die Bestimmung, ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern generell nur die Hälfte der Fahrt- oder Flugkosten zu erstatten, berücksichtigte das in Artikel 18 AEUV verankerte Diskriminierungsverbot nicht.

Die Regelung des Bundesfinanzministeriums enthielt dagegen keine unbestimmten Rechtsbegriffe. Vergleichsberechnungen und Ermessensentscheidungen waren nicht erforderlich.

Bei Prüfungen in zwei Service-Centern der Zollverwaltung lagen im Jahr 2010 in 27 % der Abrechnungen von Vorstellungsreisen die Auszahlungsbeträge unter 10 Euro, in 7 % sogar unter 5 Euro. Nach der Kosten- und Leistungsrechnung der Zollverwaltung verursachte die Abrechnung einer Inlandsdienstreise im Jahr 2010 durchschnittliche Kosten von 17,80 Euro.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass in der Bundesverwaltung elf unterschiedliche Regelungen für die Erstattung von Reisekosten bei Vorstellungsreisen galten. Dies hat er als nicht sachgerecht beurteilt. Unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensentscheidungen und Vergleichsberechnungen verursachen einen hohen Bearbeitungsaufwand und können zur Ungleichbehandlung von Bewerberinnen und Bewerbern führen. Wegen der unverhältnismäßig hohen Verwaltungskosten war es zudem nicht wirtschaftlich, Kleinstbeträge berechnen und auszahlen zu lassen.

Die Bestimmungen, die für ausländische Bewerberinnen und Bewerber reduzierte Erstattungssätze vorsahen, verstießen gegen EU-Recht.

Die unterschiedlichen Regelungen erzeugen zudem in der öffentlichen Wahrnehmung ein uneinheitliches Bild der Bundesverwaltung.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesinnenministerium empfohlen, im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium eine für die gesamte Bundesverwaltung verbindliche einheitliche Erstattungsregelung für Reisekosten bei Vorstellungsreisen zu erarbeiten. Er hat angeregt, unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensentscheidungen und Vergleichsberechnungen zu vermeiden und eine Kleinstbetragsregelung vorzusehen. Er hat auf die Verpflichtung hingewiesen, alle EU-Bürgerinnen und -Bürger gleich zu behandeln.

8.3

Das Bundesinnenministerium ist den Empfehlungen zunächst nicht gefolgt. Höhere Erstattungssätze seien erforderlich, um angesichts des Demografiewandels die dringend notwendige Gewinnung qualifizierten Personals nicht zu gefährden. Das Bundesfinanzministerium halte einheitliche Erstattungsregeln zwar auch für sinnvoll, sehe aber kaum Spielraum für höhere Erstattungssätze.

Im weiteren Verlauf des Bemerkungsverfahrens hat das Bundesinnenministerium auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes einen Entwurf für eine Erstattungsregelung erarbeitet, dem schließlich alle Ressorts der Bundesverwaltung zugestimmt haben. Diese sieht u. a. vor, bei einer Anreise mit regelmäßig verkehrenden Beförderungsmitteln die Fahrkosten bis zur Höhe der niedrigsten Beförderungsklasse der Deutschen Bahn zu erstatten. Bewerberinnen und Bewerber aus dem Ausland erhalten bei einer Flugreise die Auslagen für die niedrigste Flugklasse zurück. Zudem werden Reisekostenzuschüsse nur gewährt, wenn die Leistungen insgesamt den Betrag von 10 Euro übersteigen.

Die neue Erstattungsregelung soll uneingeschränkt für alle in- und ausländischen Bewerberinnen und Bewerber gelten.

8.4

Das Bundesinnenministerium hat diese Regelung für seinen Geschäftsbereich zum 1. Juli 2013 in Kraft gesetzt. Es hat alle obersten Dienstbehörden des Bundes aufgefordert, für ihre Geschäftsbereiche entsprechend zu verfahren. Das Bundesfinanzministerium hat die Regelung für seinen Geschäftsbereich ebenfalls zum 1. Juli 2013 erlassen. Die übrigen Ressorts haben angekündigt, die Regelung zu übernehmen.

Der Bundesrechnungshof sieht darin einen entscheidenden Schritt, Bewerberinnen und Bewerber gleich zu behandeln. Durch den Verzicht auf unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensentscheidungen und Vergleichsberechnungen wird zudem eine spürbare Vereinfachung erreicht.

Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

Bundespräsident und Bundespräsidialamt (Einzelplan 01)

9 Entwicklung des Einzelplans 01 Kat. A

9.1 Überblick

Das Bundespräsidialamt unterstützt den Bundespräsidenten bei der Erfüllung seiner Aufgaben als Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland. Der Chef des Bundespräsidialamtes berät und unterrichtet den Bundespräsi-

denten. Er nimmt als Staatssekretär an Kabinettsitzungen teil. Das Bundespräsidialamt hat 169 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Bundespräsident verfügt über jeweils einen Dienstsitz und eine Amtswohnung in Berlin und Bonn. Zum Bundespräsidialamt gehören die fünf Büros der ehemaligen Bundespräsidenten. Für das Jahr 2012 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 30,5 Mio. Euro. Darin enthalten sind Ausgaben von 1,8 Mio. Euro für das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz.

Einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt Tabelle 9.1.

Tabelle 9.1

**Übersicht über den Einzelplan 01^a
Bundespräsident und Bundespräsidialamt**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans 01	30,7	30,5	-0,2	32,5	32,8	1,2
darunter:						
Bundespräsident und Bundespräsidialamt	28,9	28,7	-0,2	30,6	30,9	1,2
davon:						
• Personalausgaben	15,9	15,6	-0,3	17,1	17,0	-0,6
davon:						
Versorgungsausgaben ^c	5,0	4,7	-0,3	4,9	4,8	-2,6
• Bewirtschaftung und Unterhalt von Grundstücken und Gebäuden	3,7	3,6	-0,1	4,2	4,1	-2,9
• Reisen und Veranstaltungen	3,5	2,9	-0,6	3,6	4,1	14
• Wohltätige Zwecke	3,5	4,6	1,1 ^d	3,5	3,6	2,8
Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz	1,8	1,8	-	1,9	1,9	0,2
davon:						
• Personalausgaben	1,2	1,2	-	1,3	1,3	-1,3
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	196	188 ^e	-8	200	199	-0,5

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich der Versorgungsausgaben des Büros der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz.

^d Zusätzlicher Anteil der Länder an der Deutschen Künstlerhilfe.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 01. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

9.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Personalausgaben des Bundespräsidialamtes und des Büros der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz hatten im Jahr 2012 mit 16,8 Mio. Euro den größten Anteil an den Ausgaben im Einzelplan 01. Davon entfielen 12,1 Mio. Euro auf Besoldung und Vergütung und 4,7 Mio. Euro auf Versorgungsausgaben. Insgesamt waren dies rund 55 % der Gesamtausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte waren mit 8 Mio. Euro (26,2 %) die sächlichen Verwaltungsausgaben und mit 5,2 Mio. Euro (17 %) Zuwendungen und Zuweisungen.

Innerhalb von zehn Jahren erhöhten sich die Ausgaben des Einzelplans von 20,7 Mio. Euro im Jahr 2003 auf 30,5 Mio. Euro im Jahr 2012. Ohne Berücksichtigung der Versorgungsausgaben, die erst seit dem Jahr 2006 im Einzelplan mit veranschlagt werden, ergibt sich eine Steigerung um 24,6 %.

Veränderungen bei den Ausgaben des Bundespräsidialamtes hängen oft eng mit einem Wechsel im Amt des Bundespräsidenten zusammen. Erfahrungsgemäß spiegelt sich der thematische Schwerpunktbereich jedes Bundespräsidenten in organisatorischen und personellen Maßnahmen wider, beispielsweise in der Einrichtung eines neuen Referates mit entsprechenden Aufgaben. Weiter fallen im jeweiligen Jahr der Amtseinführung zum einen Ausgaben für den Empfang aus Anlass der Amtseinführung an. Zum anderen erhöhte bislang die regelmäßige Einrichtung eines Büros für den jeweils vorherigen Amtsinhaber die Ausgaben im Einzelplan 01. Die Ausgaben für die Amtseinführung eines neuen Bundespräsidenten fallen nur einmal an. Dagegen entstehen dauerhafte Ausgabensteigerungen im Einzelplan 01 für jeden weiteren ehemaligen Bundespräsidenten.

Nach § 1 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten erhalten Bundespräsidenten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt in aller Regel einen Ehrensold auf Lebenszeit in Höhe der Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsfelder. Der Ehrensold, der zuletzt 199 000 Euro jährlich betrug, wurde im Jahr 2013 erhöht. Dazu wurden im Haushaltsplan 2013 vorsorglich 217 000 Euro veranschlagt. Inzwischen ist der Ehrensold auf 214 000 Euro pro Jahr festgesetzt worden. Die ursprüngliche Regelung, wonach die Ruhebezüge gestaffelt waren und der lebenslange Ehrensold lediglich die Hälfte der Amtsbezüge betrug, wurde im Jahr 1959 geändert.

Ebenfalls auf Lebenszeit erhalten die ehemaligen Bundespräsidenten bislang regelmäßig Büroräume, eine Büroleitung und weiteres Personal sowie einen personenbezogenen Dienstkraftwagen mit Chefkraftfahrer. Anders als beim Ehrensold existiert hierfür keine gesetzliche Anspruchsgrundlage. Vielmehr bewilligt das Parlament alljährlich die hierfür erforderlichen Mittel. Räumliche Lage (derzeit Berlin, Heilbronn und Bad Krozingen) sowie Art und Umfang der übrigen Ausstattung orientieren sich an den Vorstellungen der ehemaligen Bundespräsidenten. Die jährlichen Kosten für diese Ausstattung ein-

schließlich Reisekosten lagen im Jahr 2012 zwischen 174 000 Euro und 362 000 Euro je ehemaligem Bundespräsidenten. Weitere Kosten können entstehen, wenn ehemalige Bundespräsidenten ihren Wohnsitz verlagern und damit ein neues Büro angemietet und ausgestattet werden muss.

9.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

9.3.1 Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Im Haushaltsjahr 2012 lagen die Gesamtausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt (ohne Versorgungsausgaben) bei 24 Mio. Euro. Die Ausgaben für Besoldung und Vergütung betrugen 10,9 Mio. Euro (45,4 %).

Neben den Personalausgaben enthält der Einzelplan 01 insbesondere Ausgaben für folgende Bereiche:

Unterhalt und Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude

Ausgaben von 3,6 Mio. Euro für den Unterhalt und die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden entfielen im Jahr 2012

- 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 Büros und für Melde- und Notrufanlagen an privaten Wohnsitzen der ehemaligen Bundespräsidenten.

Reisen und Veranstaltungen

Der Bundespräsident nimmt zahlreiche repräsentative Aufgaben im In- und Ausland wahr, z. B. Staatsbesuche, Auslandsreisen und Regionalbesuche im Inland. Das Bundespräsidialamt organisiert Veranstaltungen und betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Im Jahr 2012 verwendete es für Reisen und Veranstaltungen insgesamt 2,9 Mio. Euro. Darüber hinaus verleiht der Bundespräsident Orden und Ehrenzeichen für herausragende Leistungen.

Wohltätige Leistungen

Für wohltätige Leistungen gab der Bundespräsident 4,6 Mio. Euro aus. Er würdigt besondere Ereignisse und Leistungen; so übernimmt er z. B. die Ehrenpatenschaft für jedes siebte oder ein später geborenes Kind einer Familie. Er kann außerdem Bürgerinnen und Bürgern, die sich in besonderen Notlagen an ihn gewandt haben, eine finanzielle Unterstützung zukommen lassen. Weiter reicht er wiederkehrende oder einmalige Zahlungen an bedürft-

tige Künstlerinnen und Künstler aus, die sich mit ihrem Werk um das kulturelle Ansehen Deutschlands verdient gemacht haben. Die Länder beteiligen sich finanziell hieran.

9.3.2 Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz

Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) ist eine Einrichtung von Bund und Ländern. Ihr gehören die für Wissenschaft und Forschung sowie die für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren des Bundes und der Länder an. Die GWK ist die Nachfolgeorganisation der früheren Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung und wurde im Zuge der Föderalismusreform gegründet. Am 1. Januar 2008 nahm sie ihre Arbeit auf. Seitdem koordiniert sie die gemeinsame Wissenschaftsförderung von Bund und Ländern.

Das Büro der GWK erledigt deren laufende Geschäfte und bereitet die Beratung der Gremien vor. Da die GWK überwiegend Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben betreut, die aus dem Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) finanziert werden, gehören die Ausgaben für das Büro systematisch zum Bereich Bildung und Forschung. Sie sind jedoch nach Angaben des Bundespräsidialamtes aus Gründen der Neutralität im Einzelplan 01 veranschlagt. Das Büro hat seinen Sitz in Bonn. Im Haushaltsjahr 2012 hatte es 19,5 Beschäftigte.

Deutscher Bundestag (Einzelplan 02)

10 Entwicklung des Einzelplans 02 Kat. A

10.1 Überblick

Der Deutsche Bundestag ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane auf Bundesebene. Er ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes und nach dem Prinzip der Gewaltenteilung mit dem Bundesrat gemeinsam die gesetzgebende Gewalt in Deutschland. Er entscheidet auch über den Bundeshaushalt und kontrolliert die Regierungarbeit.

Im Jahr 2012 gehörten dem 17. Deutschen Bundestag, der am 27. September 2009 gewählt wurde, 620 Abgeordnete aus fünf Fraktionen an.

Zur Unterstützung seiner Arbeit ist beim Deutschen Bundestag eine Verwaltung eingerichtet. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages ist eine oberste Bundesbehörde. Sie untersteht dem Präsidenten des Deutschen Bundestages (Bundestagspräsident), wird vom Direktor beim Deutschen Bundestag geleitet und hat rund 2 500 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 2012 lagen die Gesamtausgaben bei 674,2 Mio. Euro. Einen Überblick gibt die Tabelle 10.1.

10.2 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.

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 10.2.

Die Gesamtausgaben sind in den letzten zehn Jahren von 511,8 Mio. Euro im Jahr 2003 auf 674,2 Mio. Euro im Jahr 2012 (31,7 %) gestiegen. Im Zeitraum 2012 bis 2015 sollen die Ausgaben um weitere 96 Mio. Euro (14,3 %) steigen. Diese Steigerung hat im Wesentlichen folgende Gründe:

- Mit dem Ende der 17. Legislaturperiode schieden bisherige Abgeordnete aus dem Deutschen Bundestag aus, sodass der Bedarf an Übergangsgeld nach § 18 Abgeordnetengesetz vorübergehend höher ist.
- Die Tarifgehälter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Besoldung der Beamtinnen und Beamten wurden in drei Schritten zwischen März 2012 und August 2013 um insgesamt 6,5 % bzw. 5,9 % erhöht.
- Steigende Energiepreise führen zu Ausgabensteigerungen bei der Gebäudebewirtschaftung.
- Bei der Informations- und Kommunikationstechnik besteht erheblicher Modernisierungsbedarf.

Tabelle 10.1

Übersicht über den Einzelplan 02^a
Deutscher Bundestag

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	694,0	674,2	-19,8	731,4	748,6	2,3
darunter:						
• Deutscher Bundestag	657,8	638,0	-19,8	693,2	709,4	2,3
davon:						
• Leistungen, Zuschüsse und Unter- stützungen an Mitglieder und ehe- malige Mitglieder des Deutschen Bundestages	304,5	296,8	-7,7	322,4	326,9	1,4
• Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung	130,2	129,7	-0,5	140,1	142,2	1,5
• Geldleistungen an die Bundes- tagsfraktionen	80,8	80,8	0	84,6	84,6	0
• Bewirtschaftung/Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden	45,8	46,2	0,4	49,8	52,8	6,2
• Informationstechnik für die Bun- destagsverwaltung und für die Mitglieder des Deutschen Bundestages	23,7	17,3	-6,4	24,9	31,5	26,2
• Besucherdienst und Öffentlich- keitsarbeit	15,9	15,5	-0,4	18,1	16,8	-7,1
• Geschäftsbedarf	11,9	9,5	-2,4	11,8	11,3	-4,7
• Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages	3,9	3,6	-0,3	4,0	4,1	2,9
• Bundesversammlung	0	0,9	0,9	0	0	0
• Mitglieder des Europäischen Parlamentes	5,6	5,6	0	6,1	6,5	7,0
Einnahmen des Einzelplans	1,7	2,3	0,6	1,8	1,8	-0,4
Verpflichtungsermächtigungen	19,9	3,9	-16,0	38,0	27,3	-28,2
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 491	2 280 ^d	-211	2 527	2 523	-0,2

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 02. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Tabelle 10.2

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 02

	Haushaltsjahr									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zahl der Abgeordneten	603	603	601	614	614	613	612	622	620	620
Zahl der Beschäftigten der Bundestagsverwaltung ^a	2 316	2 272	2 324	2 355	2 358	2 352	2 405	2 426	2 439	2 491
Gesamtausgaben in Mio. Euro	511,8	520,0	525,3	569,8	586,2	615,5	646,7	662,8	666,7	674,2

Erläuterung: ^a Planstellen und Stellen (Soll).

Quelle: Zahl der Abgeordneten und der Beschäftigten: Einzelplan 02 des jeweiligen Jahres; Gesamtausgaben: Haushaltsrechnung für das jeweilige Haushaltsjahr.

10.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

10.3.1 Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

Die Leistungen aus dem Bundeshaushalt an Bundestagsabgeordnete bestehen im Wesentlichen aus:

- der Abgeordnetenentschädigung („Diät“),
- der Amtsausstattung in Form von Geld- und Sachleistungen,
- der Alters- und Hinterbliebenenversorgung,
- den Zuschüssen zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen und
- dem Übergangsgeld (nach Beendigung der Amtszeit).

Die angemessene Entschädigung der Abgeordneten dient insbesondere der in Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz garantierten Freiheit des Mandats. Sie muss die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1975 im sogenannten „Diäten-Urteil“ (BVerfGE 40, 296, 315 ff.) entschieden.

Die Abgeordnetenentschädigung wird monatlich ausbezahlt. Seit dem 1. Januar 2013 beträgt sie 8 252 Euro. Sie ist von den Abgeordneten individuell zu versteuern.

Die Amtsausstattung umfasst Geld- und Sachleistungen.

Zu den Geldleistungen zählen:

- Eine steuerfreie monatliche Kostenpauschale von derzeit 4 123 Euro zum Ausgleich mandatsbezogener Aufwendungen, z. B. für die Einrichtung und die Unterhaltung von Wahlkreisbüros, für Reisekosten oder Repräsentationsaufgaben.
- Gehaltszahlungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten, die diese bei der Erledigung ihrer parlamentarischen Arbeit unterstützen. Allen Abgeordneten stehen hierfür bis zu 15 798 Euro monatlich zur Verfügung. Die Bundestagsverwaltung erledigt die Gehaltsabrechnung und -auszahlung einschließlich aller übrigen die Abgeordneten als Arbeitgeber treffenden Verpflichtungen bei der Sozialversicherung und der Lohnsteuer.

Zu den Sachleistungen zählen z. B. eingerichtete Büros am Sitz des Deutschen Bundestages, die Fahrbereitschaft und das gemeinsame Informations- und Kommunikationssystem des Deutschen Bundestages. Der Wert dieser Sachleistungen ist nicht genau bezifferbar.

Einen Überblick über die Entwicklung der Geldleistungen gibt die Tabelle 10.3.

Tabelle 10.3

**Geldleistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder
des Deutschen Bundestages**

	Haushaltsjahr				
	2008	2009	2010	2011	2012
Summe aller Zahlungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder in Mio. Euro	268,1	281,8	287,1	288,8	296,8
Steigerung zum Vorjahr in %	3,3	5,1	2,0	0,6	2,8
darunter:	in Mio. Euro				
• Abgeordnetenentschädigung	51,5	54,7	54,5	54,1	56,0
• Kostenpauschale	27,2	29,1	29,0	29,1	29,4
• Aufwendungen für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern	131,4	137,4	138,3	142,5	146,5
• Altersentschädigung an ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie Hinterbliebenenversorgung	32,0	32,5	33,5	33,9	35,6
• Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages	0,4	2,6	5,8	1,5	0,6

Quelle: Rechnung über den Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre, Einzelplan 02 Kapitel 0201.

10.3.2 Leistungen an die Bundestagsfraktionen

Die Bundestagsfraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Sie wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Parlaments mit und erhalten hierzu Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Näheres regeln das Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Die Zulässigkeit der Fraktionsfinanzierung aus staatlichen Zuschüssen beruht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darauf, dass die Fraktionen „... als ständige Gliederungen des Deutschen Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt sind.“ Danach tragen sie dazu bei, die parlamentarische Arbeit zu steuern und zu erleichtern. So organisieren sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern, bereiten gemeinsame Initiativen vor, stimmen diese aufeinander ab und unterstützen eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder. Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten ersten Parteienfinanzierungsurteil (Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56, 104) entschieden und später u. a. in seinem sogenannten „Wüppesahl-Urteil“ (Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188) bestätigt.

Die Höhe der Fraktionsmittel legt der Deutsche Bundestag fest. Der Bundestagspräsident berichtet dazu dem Parlament über die Angemessenheit der bisherigen Höhe und legt ggf. einen Anpassungsvorschlag vor. Die Bundestagsverwaltung zahlt die Mittel an die Fraktionen aus. Sie ist damit mittelverwaltende Stelle. Nach Auffassung des

Bundesrechnungshofes hat die Bundestagsverwaltung somit – wie andere mittelverwaltende Stellen auch – nach allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätzen für die ordnungsgemäße Mittelverwendung Sorge zu tragen. Sie hat weiter bei Hinweisen auf Verstöße gegen die entsprechenden Vorgaben die Mittelverwendung zu überprüfen und ggf. Mittel zurückzufordern. Die Bundestagsverwaltung bestreitet diese Verpflichtung unter Hinweis auf eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundesrechnungshofes. Dieser ist nach Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz für die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, also auch für die Prüfung der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel durch die Bundestagsfraktionen zuständig. Die Regelungen des Abgeordnetengesetzes zur Mittelverwendung und Rechnungslegung der Bundestagsfraktionen knüpfen daran an und wiederholen diese Zuständigkeit in § 53 Absatz 1. Über seine Prüfungsergebnisse berichtet der Bundesrechnungshof stets auch der Bundestagsverwaltung. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entbindet seine Prüfungszuständigkeit die Bundestagsverwaltung jedoch nicht von ihren eigenen Pflichten als mittelverwaltende Stelle.

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 2008 bis 2012 gewährten Zuschüsse gibt die Tabelle 10.4.

Tabelle 10.4

**Geldleistungen an Bundestagsfraktionen gemäß § 50 Absatz 1
Abgeordnetengesetz**

Bundestagsfraktion	Haushaltsjahr				
	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. Euro				
CDU/CSU	21,2	23,3	24,8	25,2	25,3
SPD	21,1	22,1	18,6	19,0	19,2
FDP	9,6	10,7	12,1	12,4	12,5
DIE LINKE	8,9	10,0	12,0	12,2	12,3
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	8,7	9,7	11,2	11,4	11,5
Summe	69,5	75,8	78,7	80,4	80,8
Steigerung zum Vorjahr in %	1,7	9,1	3,8	2,3	0,5

Erläuterung: Die Abweichung zwischen der Summe der Einzelbeträge und der Summe lt. Haushaltsrechnung resultiert aus Rundungsdifferenzen.
Quelle: Werte je Fraktion: Jährliche Bekanntmachungen der geprüften Rechnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag als Bundestagsdrucksache; Jahressummen: Rechnung über den Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre, Einzelplan 02 Kapitel 0201.

10.3.3 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 2012 beliefen sich die Ausgaben für den Wehrbeauftragten auf 3,6 Mio. Euro. Für das Jahr 2013 sind 4 Mio. Euro und für das Jahr 2014 4,1 Mio. Euro vorgesehen.

10.3.4 Die Bundesversammlung

Die Bundesversammlung ist die größte parlamentarische Versammlung der Bundesrepublik Deutschland. Sie hat die Aufgabe, den Bundespräsidenten oder die Bundespräsidentin zu wählen. Sie besteht aus allen Bundestagsabgeordneten und der gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder gewählt werden.

Die Bundesversammlung tritt nur zur Wahl des Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin und damit in der Regel alle fünf Jahre zusammen. Abweichungen hiervon ergeben sich, wenn die Amtszeit des Bundespräsidenten

oder der Bundespräsidentin vorzeitig endet. Dies war sowohl im Jahr 2010 als auch im Jahr 2012 nach dem Rücktritt des jeweiligen Bundespräsidenten der Fall. Die am 18. März 2012 zusammengetretene 15. Bundesversammlung hatte 1 240 Mitglieder. Die Bundestagsverwaltung leistete hierfür Zahlungen von 899 000 Euro.

10.4 Parteienfinanzierung

Das Grundgesetz weist den politischen Parteien in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Deshalb haben sie Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung. Die staatlichen Mittel sind der Höhe nach begrenzt. Die sogenannte „absolute Obergrenze“ nach § 18 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz) lag im Jahr 2012 bei 150,8 Mio. Euro. Für das Jahr 2013 wurde sie erstmalig unter Berücksichtigung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben ermittelt. Sie beträgt 154,1 Mio. Euro (Bundestagsdrucksache 17/13377 vom 2. Mai 2013).

Maßstäbe für die Höhe der einer Partei zustehenden staatlichen Mittel sind

- die bei der jeweils letzten Europa-, Bundestags- und Landtagswahl erzielten gültigen Stimmen (wobei die Partei grundsätzlich einen Mindeststimmenanteil erreicht haben muss, um anspruchsberechtigt zu sein)

sowie

- die im Rechenschaftsbericht für das jeweils vorangegangene Kalenderjahr veröffentlichten Zuwendungen (das sind eingezahlte Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge sowie rechtmäßig erlangte Spenden); berücksichtigt werden nur Zuwendungen bis zu 3 300 Euro je natürliche Person.

Der Bundestagspräsident hat nach dem Parteiengesetz die Aufgabe, die auf die einzelnen Parteien entfallenden Anteile der staatlichen Parteienfinanzierung festzusetzen, getrennt nach Bundes- und Länderanteilen. Der Länderanteil beträgt 0,50 Euro für jede bei der letzten Landtagswahl abgegebene Stimme der Partei (§ 19a Absatz 6 Parteiengesetz). Er wird von den Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente, die auf Landesebene für die Mittelverwaltung zuständig sind, an die Landesverbände der Parteien ausgezahlt. Die Differenz zwischen dem Länderanteil und der sich nach den oben genannten Maßstäben ergebenden Gesamtsumme trägt der Bund. Der Bundestagspräsident zahlt diese an den Bundesverband der jeweiligen Partei aus. Diese Mittel sind allerdings nicht im Einzelplan 02 etatisiert, sondern im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 6002 Titel 684 03).

Einen Überblick über die Entwicklung der den Parteien gewährten staatlichen Mittel gibt Tabelle 10.5.

Das Parteiengesetz verpflichtet die Parteien, jährlich Rechenschaftsberichte zu erstellen und dem Bundestagspräsidenten zuzuleiten. Dieser überprüft die Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit. Stellt er dabei Fehler fest, hat er die im Parteiengesetz vorgese-

henen Sanktionen zu verhängen. Nach dem Parteiengesetz ist der Bundestagspräsident zudem verpflichtet, den Deutschen Bundestag alle zwei Jahre u. a. über die Entwicklung der Parteienfinanzen und die Rechenschaftsberichte zu informieren. Diese Berichte werden als Bundestagsdrucksachen veröffentlicht (zuletzt in der Bundestagsdrucksache 17/8200 vom 16. Dezember 2011).

10.5 Ausblick

Die Wahlen zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 fanden auf der Grundlage eines neuen Wahlrechts statt. Bereits im Jahr 2008 hatte das Bundesverfassungsgericht Regelungen des damaligen Wahlrechts zur Sitzverteilung bei Überhangmandaten für unzulässig erklärt (Urteil vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07). Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate erringt, als ihr Abgeordnetensitze nach dem Ergebnis der Zweitstimmen zustehen. Die gesetzlich durch § 1 Absatz 1 Bundeswahlgesetz festgelegte Gesamtmitgliederzahl des Deutschen Bundestages von 598 wurde daher in der Vergangenheit regelmäßig um die Zahl der Überhangmandate überschritten. Eine im Jahr 2011 beschlossene Gesetzesnovelle hatte vor dem Bundesverfassungsgericht ebenfalls keinen Bestand. Mit Urteil vom 25. Juli 2012 (BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11) erklärte das Gericht die Regelungen zum Sitzzuteilungsverfahren für verfassungswidrig bzw. nichtig. Die nunmehr seit Februar 2013 geltende Neuregelung sieht vor, dass die Gesamtzahl der Sitze des Deutschen Bundestages zum Ausgleich von Überhangmandaten erhöht wird.

Tabelle 10.5

Staatliche Teilfinanzierung der Parteien gemäß § 18 Parteiengesetz

	Kalenderjahr				
	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. Euro				
Absolute Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung (§ 18 Absatz 2 PartG)	133,0	133,0	133,0	141,9	150,8
Tatsächliche Gesamtausgaben des Bundes und der Länder	132,4	131,3	131,7	141,9	150,6
davon:					
• Anteil des Bundes (Kap. 6002 Tit. 684 03)	115,4	114,2	114,8	124,4	133,2
• Anteil der Länder	17,0	17,1	16,9	17,5	17,4

Quelle: Deutscher Bundestag – Verwaltung – Referat PM 3 Parteienfinanzierung/Landesparlamente.

Bundesrat

(Einzelplan 03)

11 Entwicklung des Einzelplans 03

Kat. A

11.1 Überblick

Der Bundesrat ist 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.

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Die Länder haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Derzeit hat der Bundesrat 69 ordentliche Mitglieder. Die im Jahr 2013 veröffentlichten Ergebnisse der Volkszählung des Jahres 2011 führen zu keinen Änderungen bei der Mitgliederzahl.

Nach Artikel 51 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz können sich die ordentlichen Mitglieder des Bundesrates durch andere Mitglieder der jeweiligen Landesregierung vertreten lassen. Nach der Geschäftsordnung des Bundesrates sind die stellvertretenden den ordentlichen Mitgliedern gleichgestellt. Die Länder haben derzeit insgesamt 103 stellvertretende Bundesratsmitglieder benannt.

Die Plenarsitzungen des Bundesrates finden meist im Abstand von drei bis vier Wochen statt, insgesamt etwa elfmal jährlich. Die Beschlüsse werden in 16 ständigen Ausschüssen vorbereitet.

Die Präsidentschaft des Bundesrates wechselt jährlich zum 1. November. Die Präsidentin oder der Präsident beruft die Plenarsitzungen ein, leitet diese und wird von zwei Mitgliedern des Bundesrates als Vizepräsidentin oder Vizepräsident vertreten.

Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat mit 189 Planstellen und Stellen eingerichtet.

Der Bundesrat hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin und verfügt über einen zweiten Dienstsitz in Bonn, wo ein Teil seiner Ausschusssitzungen stattfindet. Dementsprechend hat das Sekretariat eine Außenstelle in Bonn mit neun Beschäftigten.

Im Haushaltsjahr 2012 wurden aus dem Einzelplan 03 Gesamtausgaben von 20,9 Mio. Euro geleistet. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Aufgabenschwerpunkte im Wesentlichen Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben. Geringfügige Einnahmen erzielt der Bundesrat vor allem durch die Vermietung und Verpachtung von Räumen an seinen Dienstsitzen in Berlin und Bonn.

Eine Übersicht über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt die Tabelle 11.1.

Tabelle 11.1

Übersicht über den Einzelplan 03^a

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	21,7	20,9	-0,8	22,8	23,0	0,8
Wesentliche Ausgabenbereiche						
• Personalausgaben	13,7	13,2	-0,5	14,7	14,5	-0,8
davon:						
• Versorgungsausgaben	2,5	2,3	-0,2	2,8	2,7	-6,3
• Sächliche Verwaltungsausgaben	7,5	7,3	-0,2	7,5	7,9	5,3
Einnahmen des Einzelplans	0,05	0,44	0,39	0,08	0,07	-9,9
Verpflichtungsermächtigungen	0	0	0	0	0	0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	189	179 ^c	9	188	189	0,3

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 03. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung, für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

11.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 03 lagen in den Jahren 2003 bis 2012 zwischen 16,3 Mio. Euro und 20,9 Mio. Euro. Die Anzahl der Planstellen und Stellen in diesem Zeitraum schwankte zwischen 190 und 188.

11.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

11.3.1 Personalausgaben

Das Sekretariat verfügte im Jahr 2012 über 189 Planstellen und Stellen. Der Bundesrat wendete für Personalausgaben 13,2 Mio. Euro auf, davon 2,3 Mio. Euro für Versorgungsausgaben. Die Personalausgaben machen rund 63 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 03 aus.

In diesen Personalausgaben enthalten sind auch die Ausgaben für Reisen der Bundesratsmitglieder, z. B. zu den Sitzungen des Bundesrates. Im Jahr 2012 verursachten die Reisen Ausgaben von 938 000 Euro. Hierin enthalten sind die Ausgaben für Jahresnetzkarten der Deutschen Bahn AG für die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder, sofern sie nicht auf diese Fahrkarten verzichtet und anderweitige Fahrmöglichkeiten genutzt haben.

11.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen mit 7,3 Mio. Euro jährlich rund ein Drittel des Gesamtansatzes. Ausgabenschwerpunkte sind die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude, der Geschäftsbedarf, die Kostenbeiträge für Besuchergruppen und die Öffentlichkeitsarbeit.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt (Einzelplan 04)

12 Entwicklung des Einzelplans 04

Kat. A

12.1 Überblick

Aus dem Einzelplan 04 werden neben dem Bundeskanzleramt mehrere zentrale Stabsstellen und nachgeordnete Behörden der Bundesregierung sowie zahlreiche Zuwendungsempfänger finanziert. Die vier Aufgabenbereiche im Geschäftsbereich der Bundeskanzlerin sind:

- Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung (Bundeskanzleramt, Nationaler Normenkontrollrat, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration),
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung),
- Informationsbeschaffung für die Bundesregierung (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Stiftung Wissenschaft und Politik, Bundesnachrichtendienst),
- Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung (Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, Bundesarchiv, Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR).

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 04 beliefen sich im Jahr 2012 auf 1,9 Mrd. Euro. Einen Überblick über Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt die Tabelle 12.1.

Tabelle 12.1

Übersicht über den Einzelplan 04^a Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	1 962,4	1 918,4	-44,0	2 053,5	2 000,1	-2,6
darunter:						
• Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung	47,5	48,4	0,9	52,4	56,4	7,1
• Informationsbeschaffung	518,3	493,4	-25,0	545,4	562,8	3,2
• Öffentlichkeitsarbeit	84,6	83,2	-1,4	96,1	97,3	1,2
• Förderung von Kultur und Geschichts- aufarbeitung	1 239,0	1 223,5	-15,5	1 281,6	1 207,2	-5,8
Einnahmen des Einzelplans	3,1	6,0	2,9	3,1	3,2	1,7
Verpflichtungsermächtigungen	156,4 ^c	100,0	-56,4	162,1	147,5	-9,0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	3 757	3 568 ^d	-189	3 693	3 687	-0,2

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 04. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Rund 44 % der Ausgaben des Einzelplans 04 entfielen im Jahr 2012 auf Zuweisungen und Zuschüsse. Sie waren fast vollständig (98 %) im Geschäftsbereich des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien veranschlagt.

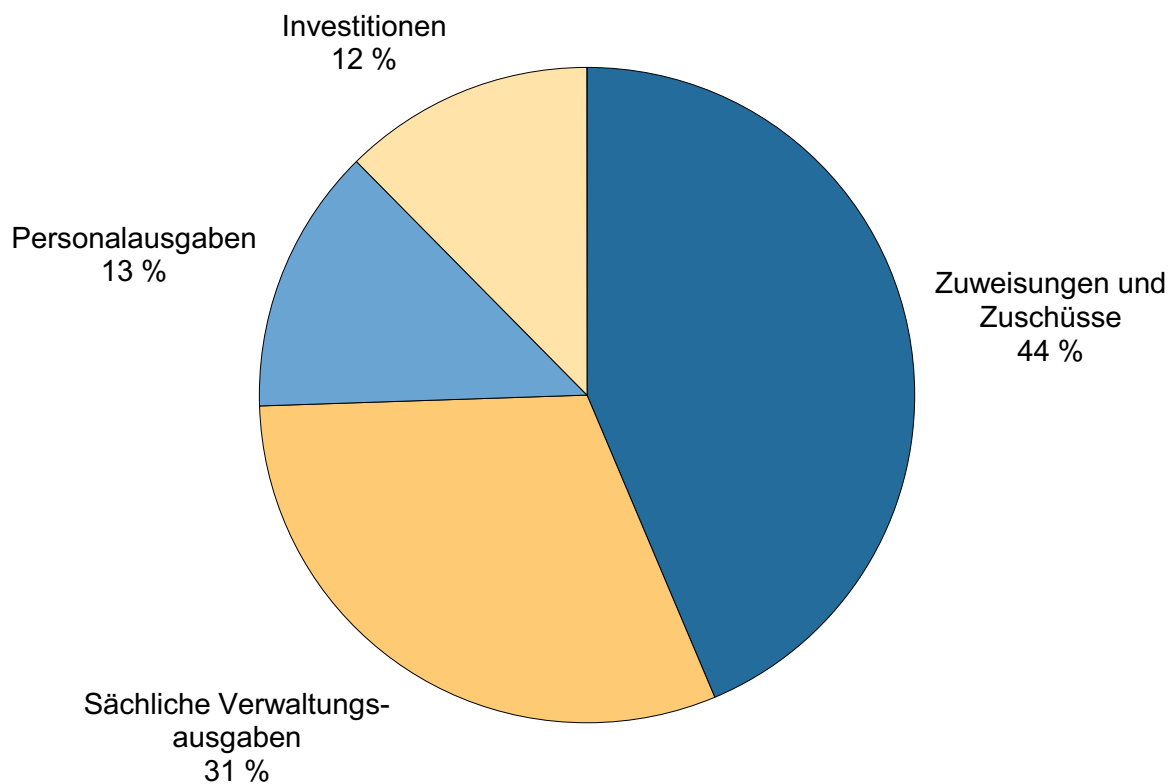
Personalausgaben machten rund 13 % des Ansatzes aus (ohne Bundesnachrichtendienst). Nahezu die Hälfte des

gesamten Planstellen- und Stellen-Solls im Einzelplan 04 entfiel im Jahr 2012 mit 1 809 Stellen auf den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR.

Einen Überblick über aktuelle Ausgaben, Einnahmen und den Personalbestand der Behörden des Geschäftsbereichs der Bundeskanzlerin gibt die Tabelle 12.2.

Abbildung 12.1

Struktur der Ausgaben (Ist) des Einzelplans 04 im Jahr 2012



Quelle: Haushaltsrechnung 2012, Einzelplan 04.

Tabelle 12.2

Übersicht über Behörden im Geschäftsbereich der Bundeskanzlerin

	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Bundeskanzleramt	0,1	44,5	495
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	1,1	83,2	462
Bundesnachrichtendienst	k. A.	479,8	k. A.
Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	1,5	1 068,7	207
Bundesarchiv	1,6	53,6	657
Bundesinstitut für Kultur und Geschichte im östlichen Europa	0,01	1,0	8
Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	0,7	100,2	1710
Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	0	3,9	29
Summe	5,0	1 834,9	3 568

Quelle: Einzelplan 04: Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 und Haushaltsplan für das Jahr 2013.

12.2 Haushaltsentwicklung

In zehn Jahren stiegen die Ausgaben im Einzelplan 04 von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf knapp 2 Mrd. Euro im Jahr 2012.

Zusätzlich zu den im Einzelplan 04 im Jahr 2012 eingerichteten rund 3 760 Planstellen und Stellen im Ge-

schäftsbereich waren rund 6 680 Stellen bei institutionellen Zuwendungsempfängern ausgebracht, die meisten davon im Kulturbereich. Einen Überblick über die Entwicklung der Planstellen, Stellen und Gesamtausgaben im Einzelplan 04 gibt die Tabelle 12.3.

Tabelle 12.3

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 04

	Haushaltsjahr				
	2008	2009	2010	2011	2012
Planstellen und Stellen im Einzelplan 04	4 030	3 979	3 924	3 822	3 757
Stellen der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger	6 350	6 458	6 422	6 425	6 676
Gesamtausgaben im Einzelplan 04 in Mio. Euro	1 713	1 809	1 820	1 805	1 918

Quelle: Zahl der Planstellen und Stellen (Soll) des jeweiligen Jahres aus dem Personalhaushalt zum Bundeshaushaltsplan.
Gesamtausgaben: Haushaltsrechnung für das jeweilige Haushaltsjahr.

12.3 Wesentliche Aufgabenbereiche

12.3.1 Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung

12.3.1.1 Bundeskanzleramt

Die Bundeskanzlerin bestimmt die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung hat sie dabei auf die Einheitlichkeit der Geschäftsführung in der Bundesregierung hinzuwirken. Das Bundeskanzleramt unterstützt die Bundeskanzlerin bei der Durchführung ihrer Aufgaben und bereitet ihre Entscheidungen vor. Es bereitet auch die Kabinettsitzungen und die Beschlüsse der Bundesregierung vor. Darüber hinaus koordiniert es die Arbeit der Bundesministerien.

Im Haushaltsjahr 2012 beliefen sich die Ausgaben des Bundeskanzleramtes auf 44,5 Mio. Euro. Davon entfielen 71 % auf Personalausgaben und 22 % auf die sächlichen Verwaltungsausgaben. Größere Veränderungen der Gesamtausgaben sind in der Regel auf Regierungswechsel und damit verbundene Personalwechsel oder auf die Einrichtung von Arbeitsstäben, Beauftragten oder Sachverständigenräten zurückzuführen.

Das Bundeskanzleramt unterhält Dienstsitze in Berlin und Bonn (Palais Schaumburg). Von den insgesamt 495 besetzten Planstellen und Stellen entfallen 24,2 auf den Standort Bonn. Die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsausgaben liegen nach Angaben des Bundeskanzleramtes in Berlin bei 4,2 Mio. Euro, in Bonn bei 0,1 Mio. Euro. Das Palais Schaumburg soll in den Jahren 2013 bis 2015 für rund 6,5 Mio. Euro grundlegend saniert werden.

12.3.1.2 Nationaler Normenkontrollrat

Der Nationale Normenkontrollrat wurde im Jahr 2006 im Bundeskanzleramt eingerichtet. Er hat die Aufgabe, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung zu unterstützen. Der Nationale Normenkontrollrat hat zehn Mitglieder, deren Amtszeit fünf Jahre beträgt. Ein Sekretariat unterstützt sie bei ihrer Arbeit.

12.3.1.3 Ausgaben für das Gästehaus der Bundesregierung Schloss Meseberg

Im Januar 2005 vereinbarte das Bundeskanzleramt mit der Eigentümerin von Schloss Meseberg eine Nutzung der Liegenschaft als Gästehaus der Bundesregierung für zunächst 20 Jahre. Die Bundesregierung investierte 13 Mio. Euro in das Anwesen, um die Sicherheits-, Haus- und Kommunikationstechnik ihren Bedürfnissen anzupassen. Seit dem Jahr 2008 wird die Liegenschaft als Gästehaus der Bundesregierung genutzt. Im Haupthaus befinden sich vier geräumige Suiten, die als Wohnraum

für Gäste zur Verfügung stehen. Daneben gibt es für Begleitpersonen zwei Delegationsgebäude mit jeweils zwölf Appartements. Im Jahr 2011 führte das Bundeskanzleramt auf Schloss Meseberg sieben und im Jahr 2012 sechs Veranstaltungen durch. In den Jahren 2011 und 2012 übernachteten im Gästehaus keine Gäste der Bundesregierung. Die sächlichen Ausgaben betragen jährlich rund eine halbe Million Euro. Hinzu kommen Personalausgaben des Bundeskanzleramtes und Bewachungsausgaben der Bundespolizei (finanziert aus Einzelplan 06) in erheblicher Höhe.

12.3.2 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt) ist eine oberste Bundesbehörde. Es wird von einem Staatssekretär geleitet und untersteht unmittelbar der Bundeskanzlerin. Das Bundespresseamt koordiniert die ressortübergreifende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und informiert die Öffentlichkeit und die Medien über die Arbeit der Bundesregierung. Daneben unterrichtet es die Bundesregierung sowie den Bundespräsidenten über die Nachrichtenlage und erforscht die öffentliche Meinung als Entscheidungshilfe für die politische Arbeit der Bundesregierung. Das Bundespresseamt organisiert und finanziert Informationsfahrten für politisch interessierte Personen auf Einladung von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Das Bundespresseamt fördert seit einigen Jahrzehnten auch mehrere Journalistenschulen. Im Jahr 2012 wurden drei solcher Einrichtungen mit insgesamt 194 000 Euro gefördert. Das Bundespresseamt hält die Förderung für zulässig und notwendig, um Journalisten für die politische, insbesondere bundespolitische Berichterstattung zu befähigen. Der Bundesrechnungshof ist demgegenüber der Ansicht, dass die Aus- oder Fortbildung von Journalisten nicht Aufgabe des Bundes, sondern der Länder ist.

Rund 63 % der Gesamtausgaben von 83,2 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2012 entfielen auf sächliche Verwaltungsausgaben und 34 % auf Personal. Am 1. Juni 2012 waren 462 von 502 Planstellen und Stellen besetzt; 84 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten in Berlin, 16 % am zweiten Dienstsitz in Bonn.

Aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beschloss der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2009 Maßnahmen für eine bessere Wahrnehmung der Koordinierungsfunktion des Bundespresseamtes gegenüber den Ressorts. Um Einsparungen für den Bundeshaushalt zu erzielen, wurden die obersten Bundesbehörden z. B. aufgefordert, für die Beschaffung von Werbematerial und für den Druck Rahmenverträge zu nutzen sowie Informationsmaterial über ein zentrales Management zu vertreiben. Seit dem Frühjahr 2012 nehmen erstmals alle Ressorts die durch das Bundespresseamt koordinierten Rahmenverträge in Anspruch.

12.3.3 Informationsbeschaffung für die Bundesregierung

Das Bundespresseamt unterrichtet den Bundespräsidenten, die Bundeskanzlerin und die gesamte Bundesregierung auf der Grundlage eines Medienmonitorings. Neben der tagesaktuellen Information archiviert das Bundespresseamt Presse- und Medieninformationen und hält diese zu Informationszwecken bereit.

Die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) ist eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts mit Sitz in Berlin. Die SWP führt in Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen zur internationalen Politik sowie zur Außen- und Sicherheitspolitik durch. Die Forschungsergebnisse dienen der Politikberatung und werden in geeigneten Fällen veröffentlicht. Als institutionelle Zuwendungsempfängerin des Bundeskanzleramtes erhielt die Stiftung im Jahr 2012 eine Zuwendung von 11,4 Mio. Euro und beschäftigte 122 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

12.3.4 Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung

12.3.4.1 Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) ist zuständig für die Kultur- und Medienpolitik des Bundes. Mit rund 1 Mrd. Euro im Jahr fördert er zahlreiche Einrichtungen und Veranstaltungen in nahezu allen Bereichen der Kultur. Er 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). Der BKM fördert mehr als 700 Empfänger von Zuwendungen und Zuweisungen. Außerdem ist er an einzelnen Gesellschaften beteiligt und finanziert Stiftungen (z. B. Rundfunk-Orchester und -Chöre [gemeinnützige] GmbH Berlin, Kulturstiftung des Bundes).

Die Pflege und Förderung der Kultur sind nach dem Grundgesetz grundsätzlich Ländersache. Einzelne Kompetenzen im Kulturbereich weist das Grundgesetz dem Bund ausdrücklich zu. Dazu gehören z. B. die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (vgl. Artikel 135 Absatz 4 Grundgesetz) und seit dem Jahr 2006 die Repräsentation des Gesamtstaats in der Bundeshauptstadt, die sich auch auf kulturelle Angelegenheiten erstrecken kann (vgl. Artikel 22 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz).

Bereits im Jahr 2007 hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinem Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern empfohlen, die Kulturförderung zu entflechten. Nur in den wenigen Bereichen, in denen ausnahmsweise eine ungeschriebene Bundeszuständigkeit zu bejahen ist, sollte der Bund die Förderung vollständig übernehmen. Damit sollen Mischfinanzierungen vermieden werden.

Wesentliche Aufgabenbereiche

- **Allgemeine Kulturförderung**

Dem BKM sollen im Jahr 2014 für die allgemeine Kulturförderung rund 400 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Finanzielle Schwerpunkte sind der Deutsche Filmförderfonds (im Jahr 2013 mit 70 Mio. Euro), die Kulturstiftungen und Museen sowie die Hauptstadtkultur. Seit dem Jahr 2011 fördert der BKM zudem mit 5 Mio. Euro jährlich das Reformationsjubiläum 2017. Finanziert werden z. B. Konzerte, Ausstellungen, Konferenzen und Maßnahmen zur kulturellen Bildung sowie der Erhalt und die Sanierung bedeutender Reformationsstätten. In den Jahren 2013 bis 2016 beteiligt sich der Bund mit insgesamt 20 Mio. Euro am Bau der Barenboim-Said-Akademie, die Stipendiatinnen und Stipendiaten aus den Ländern des Nahen Ostens ein musikalisches Studium ermöglichen soll.

- **Stiftung Preußischer Kulturbesitz**

Zur Stiftung Preußischer Kulturbesitz gehören u. a. 15 Museen, die Staatsbibliothek, das Geheime Staatsarchiv, das Ibero-Amerikanische Institut sowie das Staatliche Institut für Musikforschung. Der Bund trägt die Bauinvestitionen und drei Viertel der laufenden Betriebsausgaben, den restlichen Teil finanzieren die Länder. Ein zentrales Projekt ist das Humboldtforum im wieder zu errichtenden Berliner Stadtschloss. Die Ausgaben des Bundes für die Stiftung Preußischer Kulturbesitz sollen im Jahr 2014 bei rund 200 Mio. Euro liegen.

- **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.

- **Pflege des Geschichtsbewusstseins**

Der Bund fördert verschiedene nationale Gedenkstätten. Im Wesentlichen dienen sie dem 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**

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 die Tolstoi-Bibliothek zur Pflege der russischen Sprache und Kultur sowie die Dokumentationsstelle zur Kultur und Geschichte der Polen in Deutschland.

- **Zum Geschäftsbereich des BKM gehören außerdem das Bundesarchiv, das Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, der**

Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR und der Auslandsrundfunk.

12.3.4.2 Deutsche Welle

Größter Zuschussempfänger des BKM ist die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin. Sie soll im Ausland die Positionen und Werte Deutschlands als europäisch gewachsene Kulturnation und freiheitlich verfasster demokratischer Rechtsstaat vermitteln und die deutsche Sprache fördern. Die Deutsche Welle produziert ihre Journale, Magazine (u. a. Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport) und Reportagen zum Teil selbst. Außerdem sendet sie geeignete Fernsehbeiträge der ARD und des ZDF, die sie in ihr deutschsprachiges Programm übernimmt und für ihre fremdsprachigen Angebote überarbeitet. Weltweit erreicht sie nach eigenen Angaben wöchentlich durchschnittlich 101 Millionen Menschen.

Die Deutsche Welle ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht durch die Bundesregierung untersteht. Die Zuschüsse des BKM für den Betrieb (u. a. Personal, Liegenschaften) und die Ausstattung (Kommunikationstechnik) decken mehr als 90 % der Ausgaben der Deutschen Welle. Daneben erhält sie Projektmittel des Auswärtigen Amtes, der Europäischen Union und weiterer öffentlicher Institutionen.

Die Zuschüsse des BKM für die Deutsche Welle sind in den vergangenen Jahren leicht gesunken (Ist 2006: 273,4 Mio. Euro, Ist 2012: 271,7 Mio. Euro). Die im Haushaltsjahr 2013 veranschlagten Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr von knapp 6 Mio. Euro beinhalteten erstmalig Mietzahlungen der Deutschen Welle an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Soll: 277,6 Mio. Euro). Auch für das Jahr 2014 sollen die Zuschüsse des BKM 277,6 Mio. Euro betragen.

Mit Rücksicht auf die weltweit zunehmende Internetnutzung und die Digitalisierung der Rundfunkübertragung sowie als Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts setzte die Deutsche Welle in den Jahren 2010 bis 2012 eine Struktur- und Programmreform um. Sie legte die Redaktionen für die bislang getrennten Bereiche Hörfunk, Fernsehen und Internet zusammen und setzte regionale Schwerpunkte in Russland, Lateinamerika, Subsahara-Afrika, Nahost, Nordafrika, China, Südostasien und Afghanistan. Radioprogramme im Kurzwellenbereich überträgt die Deutsche Welle seitdem nur noch in Afrika und Teilen Asiens. Mitte 2013 vereinbarten Bund und Länder eine engere Zusammenarbeit von Deutscher Welle mit ARD und ZDF im Fernsehbereich.

12.3.4.3 Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR

Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) erfasst, verwahrt, verwaltet und verwendet die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes nach Maßgabe des Stasi-Unter-

lagen-Gesetzes. Die Behörde hat mehr als 1 700 Beschäftigte und steht unter der Dienstaufsicht des BKM. Im Haushaltsjahr 2012 beliefen sich die Ausgaben des BStU auf 100,2 Mio. Euro. Für das Haushaltsjahr 2013 beträgt der Ansatz 100,0 Mio. Euro.

Ein wichtiges Projekt des BStU beschäftigt sich mit der „virtuellen Rekonstruktion vorvernichteter Unterlagen“ des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS). Das MfS hatte im Spätherbst des Jahres 1989 30 Millionen Aktenseiten überwiegend von Hand zerreißen lassen. Die Überreste lagern in 16 000 Säcken beim BStU. In der Pilotphase des Projekts sollen die Papierschnipsel aus 400 Säcken automatisiert zu einzelnen Seiten zusammengesetzt und die Funktionsfähigkeit des dabei eingesetzten Verfahrens nachgewiesen werden. Die Pilotphase begann im Jahr 2007 und sollte ursprünglich im Jahr 2009 abgeschlossen sein. Inzwischen wird ein Abschluss frühestens Ende 2016 erwartet.

In einem zweiten Projekt sollen die virtuell rekonstruierten Seiten zu Akten zusammengesetzt werden. Diese archivische Aufbereitung wird nach aktuellen Angaben des BStU frühestens im Jahr 2017 beendet sein.

Für das Projekt „virtuelle Rekonstruktion“ hat der Deutsche Bundestag in den vergangenen Jahren 6,3 Mio. Euro bereitgestellt, von denen 4,8 Mio. Euro inzwischen abgeflossen sind. Für die archivische Aufbereitung sind weitere 2 Mio. Euro bewilligt. Beim BStU sind zurzeit etwa 32 Beschäftigte für das Projekt tätig. Für die künftigen Arbeiten sollen weitere 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt werden.

Sofern die Pilotphase erfolgreich verläuft, muss anschließend entschieden werden, ob auch die Schnipsel aus den übrigen 15 600 Säcken rekonstruiert werden sollen. Wie lange dies dauern könnte, ist ungewiss. Unklar ist ebenso, wie lange anschließend das Zusammenführen der virtuell rekonstruierten Seiten zu Akten dauern wird und welche Ausgaben bei der vollständigen Abwicklung dieser beiden Arbeitsschritte voraussichtlich noch entstehen werden.

Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

13 Entwicklung des Einzelplans 05 Kat. A

13.1 Überblick

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland und pflegt die Beziehungen zu auswärtigen Staaten sowie internationalen und überstaatlichen Organisationen. Deutschen im Ausland leistet es Hilfe und Beistand. Das Auswärtige Amt besteht aus der Zentrale in Berlin sowie 230 Auslandsvertretungen, bestehend aus Botschaften, Konsulaten, multilateralen Vertretungen und Verbindungsbüros. Zusätzlich verfügt das Auswärtige Amt über einen Dienstsitz in Bonn.

Im Jahr 2012 umfasste das Haushaltsvolumen des Einzelplans 05 3,1 Mrd. Euro. Das entsprach 1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Gegenüber dem Vorjahr blieben die Ist-Ausgaben gleich; sie lagen 227 Mio. Euro unter den geplanten Ausgaben.

Außerdem standen dem Auswärtigen Amt 2012 im flexibilisierten Bereich des Einzelplans 05 Ausgabereste aus dem Haushaltsjahr 2011 von 184 Mio. Euro zur Verfügung, die es übertragen hatte.

Rund ein Drittel des Gesamtbudgets gab das Auswärtige Amt für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen zur Erfüllung sei-

ner außenpolitischen Aufgaben aus. Knapp zwei Drittel verwendete es unmittelbar für außenpolitische Aufgaben, insbesondere für Beiträge an internationale Organisationen, Mittel für humanitäre Hilfe und Krisenprävention sowie für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik.

Das Auswärtige Amt erzielte im Jahr 2012 Einnahmen von 145 Mio. Euro. Den Großteil hiervon bildeten Visagebühren und Entgelte für andere konsularische Leistungen und gebührenpflichtige Amtshandlungen.

Für Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren nahm das Auswärtige Amt im Jahr 2012 Verpflichtungsermächtigungen von 459 Mio. Euro in Anspruch.

Tabelle 13.1

**Übersicht über den Einzelplan 05^a
Auswärtiges Amt**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsent- wurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	3 323,7	3 097,3	-226,5	3 485,8	3 486,4	0
darunter:						
• Zentrale und Auslandsvertretungen	955,8 ^c	988,2	32,5	1 078,9	1 129,6 ^c	4,7
• Beiträge Vereinte Nationen und anderes	802,8	581,9	-220,9	793,3	742,8	-6,4
• Humanitäre Hilfe, Krisenprävention und anderes	498,1	511,9	13,8	541,9	488,7	-9,8
• Auswärtige Kultur- und Bildungs- politik	784,8	745,8	-39,0	787,1	746,4	-5,2
Einnahmen des Einzelplans	110,3	145,4	35,1	123,9	135,2	9,2
darunter:						
• Visagebühren und andere Entgelte	96,5	106,4	9,9	107,2	117,2	9,3
Verpflichtungsermächtigungen	872,5 ^d	459,3	-391,1	1 099,4	1 589,7	44,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	6 678	6 257 ^e	-421	6 642	6 679	0,6
davon:						
• Inland	2 099	1 954	-144	2 070	2 065	-0,2
• Ausland	4 580	4 302	-278	4 572	4 614	0,9

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Nicht berücksichtigt ist die „Globale Minderausgabe“ von 30 Mio. Euro, die durch Einsparungen im nicht-flexibilisierten Bereich erbracht wurde bzw. wird.

^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf

Die meisten Beschäftigten des Auswärtigen Amtes sind im Ausland tätig. Den knapp 2 100 Planstellen und Stellen in der Zentrale stehen rund 4 600 an den Auslandsvertretungen gegenüber. Hinzu kommen 5 200 Beschäftigte, die unmittelbar von den Auslandsvertretungen als Ortskräfte angestellt werden.

Darüber hinaus sind 1 000 Beschäftigte aus anderen Ressorts, wie dem Bundeswirtschaftsministerium oder Bundesverteidigungsministerium, beim Auswärtigen Amt tätig, überwiegend an den Auslandsvertretungen.

Zum Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes zählt außerdem das Deutsche Archäologische Institut mit Sitz in Berlin und Außenstellen u. a. in Bagdad, Damaskus, Sanaa und Teheran. Für die Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften verwendete das Auswärtige Amt im Jahr 2012 insgesamt 29 Mio. Euro.

13.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das Haushaltsvolumen des Auswärtigen Amtes erhöhte sich seit dem Jahr 2009 von 3 Mrd. Euro auf 3,5 Mrd. Euro im Jahr 2013. Ursächlich für die Steigerungen waren Mehrausgaben für außenpolitische Aufgaben und für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik. In diesen beiden Bereichen stiegen die Ausgaben in den letzten vier Jahren von 2 Mrd. Euro um 10 % auf 2,2 Mrd. Euro im

Jahr 2013. Nach dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt vom Juli 2013 sollen sie im Jahr 2014 auf 2,1 Mrd. Euro sinken.

Gegenüber dem Vorjahr stieg der Haushaltsansatz des Auswärtigen Amtes für das Jahr 2013 mit 162 Mio. Euro um 5 % an. Der Grund dafür liegt u. a. in den erstmals veranschlagten Mietzahlungen von 40 Mio. Euro an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben für die Inlandsliegenschaften des Auswärtigen Amtes. Außerdem vereinbarte das Auswärtige Amt mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, zusätzliche Aufgaben der humanitären Hilfe zu übernehmen. Zu diesem Zweck wurden 80 Mio. Euro aus dem Einzelplan 23 übertragen (s. Nr. 13.3.3).

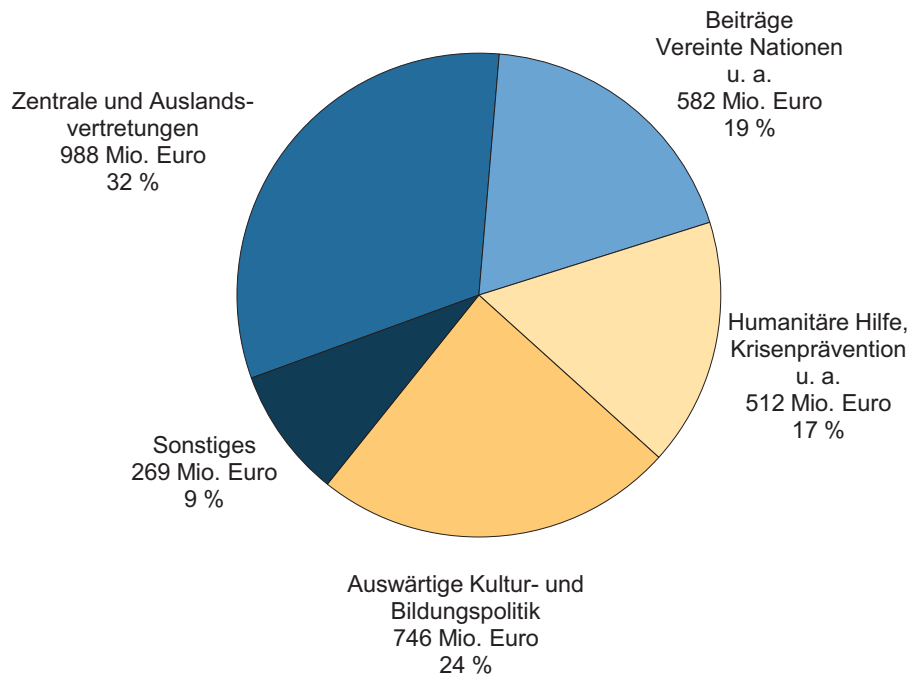
Darüber hinaus erhielt das Auswärtige Amt im Jahr 2013 einmalig 30 Mio. Euro für bauliche Sicherheitsmaßnahmen an Auslandsvertretungen mit besonderem Gefährdungspotenzial. Auslöser hierfür war die zunehmende Verschlechterung der Sicherheitslage, insbesondere für die Vertretungen in Nordafrika und dem Nahen Osten.

13.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

Abbildung 13.1 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 05.

Abbildung 13.1

Wesentliche Ausgabenbereiche im Jahr 2012



Quelle: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 05 für das Haushaltsjahr 2012.

13.3.1 Zentrale und Auslandsvertretungen

Die Ausgaben des Auswärtigen Amtes für die Zentrale und die Auslandsvertretungen sind wesentlich durch die Personalausgaben für seine weltweit rund 12 000 Beschäftigten geprägt. Im Jahr 2012 waren das 853 Mio. Euro.

Für seine Liegenschaften verwendete das Auswärtige Amt im Jahr 2012 etwa 7 % seiner Gesamtausgaben (203 Mio. Euro). Davon entfielen auf die Zentrale 16 Mio. Euro und auf die Auslandsvertretungen 187 Mio. Euro. Das Auswärtige Amt hat derzeit rund 700 Liegenschaften an 236 Standorten in 157 Ländern. Diese teilen sich auf in 350 Kanzleien und Visastellen, 175 Residenzen für Botschafterinnen und Botschafter sowie 923 Dienstwohnungen. Die Hälfte der Liegenschaften ist bundeseigen, die andere Hälfte ist gemietet. Darüber hinaus finanziert das Auswärtige Amt weltweit Bau und Unterhalt von 52 bundeseigenen Goethe-Instituten und 23 ebenfalls bundeseigenen Deutschen Schulen im Ausland (s. Nr. 13.3.4).

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gestattet der Haushaltsgesetzgeber dem Auswärtigen Amt, Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften gezielt für die Sanierung seiner Dienstgebäude im Ausland einzusetzen. Dadurch wird der Bauetat im Einzelplan 05 entlastet. Vorher flossen die Erlöse dem Bundeshaushalt zu. Im Jahr 2012 betrugen die Einnahmen 12 Mio. Euro. Hiervon hat das Auswärtige Amt etwas mehr als 9 Mio. Euro für seine Liegenschaften ausgegeben.

Das Auswärtige Amt rüstet die deutschen Vertretungen im Ausland mit Möbeln, Bürousausstattung und sonstigen Einrichtungs- und Gebrauchsgegenständen aus. Ihm stehen dafür jährlich 5 Mio. Euro zur Verfügung. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Auswärtige Amt die Produktbeschaffung und die hiermit beauftragten Arbeitsbereiche neu organisiert. Hierdurch spart es Haushaltsmittel und beugt Korruption vor (s. Bemerkung Nr. 15).

13.3.2 Beiträge an Vereinte Nationen und andere Organisationen

Die Zahlungen an internationale Organisationen betragen rund ein Fünftel der Gesamtausgaben des Auswärtigen Amtes. Sie bestehen zum größten Teil 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. Im Haushaltsjahr 2012 musste das Auswärtige Amt aufgrund einer veränderten Beitragsskala und Wechselkursschwankungen 221 Mio. Euro weniger Beiträge leisten als ursprünglich veranschlagt.

13.3.3 Humanitäre Hilfe und Krisenprävention

Im Jahr 2012 finanzierte das Auswärtige Amt Maßnahmen der humanitären Hilfe, der Krisenprävention und zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen mit 512 Mio.

Euro. Es hat seine Mittel für das Haushaltsjahr 2013 auf 542 Mio. Euro erhöht.

Mit humanitären Hilfsmaßnahmen unterstützt das Auswärtige Amt in Not geratene Menschen bei Naturkatastrophen wie Erdbeben und Überschwemmungen sowie bei kriegerischen Auseinandersetzungen oder in politischen Krisen. Dazu stellt es z. B. Notunterkünfte und sanitäre Einrichtungen zur Verfügung und versorgt die Menschen mit Trinkwasser, Nahrung und medizinischer Hilfe. Für diesen Zweck waren bislang auch im Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Mittel veranschlagt (Einzelplan 23). Im Jahr 2012 vereinbarten beide Ressorts, die humanitäre Nothilfe im Auswärtigen Amt zu konzentrieren. Dem Auswärtigen Amt wurden zu diesem Zweck im Haushalt 2013 zusätzlich 95 Mio. Euro aus dem Einzelplan 23 für die Übernahme der Gesamtzuständigkeit der humanitären Hilfe zugewiesen. Im Gegenzug übernahm das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Zuständigkeit für die Katastrophenvorsorge. Hierfür wurden ihm im Jahr 2013 vereinbarungsgemäß 15 Mio. Euro aus den Mitteln für Krisenprävention und Konfliktbewältigung aus dem Einzelplan 05 übertragen.

Mit dem „Stabilitätspakt Afghanistan“ finanziert das Auswärtige Amt unter anderem die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte, den Aufbau von Justiz und Verwaltung sowie die Bildung in Schulen und Hochschulen. Das Auswärtige Amt gab zu diesem Zweck 177 Mio. Euro im Jahr 2012 aus. Für die Jahre 2013 und 2014 sind hierfür weitere 350 Mio. Euro veranschlagt.

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die „Transformationspartnerschaft Nordafrika/Naher Osten“. Mit diesem Programm soll der demokratische Wandel insbesondere in Ägypten und Tunesien unterstützt werden. Hierfür gab das Auswärtige Amt im Jahr 2012 insgesamt 47 Mio. Euro aus. Die Finanzierung dieser Maßnahme wird auch in 2013 und 2014 mit insgesamt fast 100 Mio. Euro fortgesetzt.

13.3.4 Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik

Das Auswärtige Amt fasst die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland unter dem Begriff der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik zusammen und bezeichnet diese als einen der Schwerpunkte deutscher Außenpolitik. Für Partnerschulen im Ausland, Stipendien, den Austausch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Hochschulpartnerschaften und die Förderung der deutschen Sprache gab es im Jahr 2012 insgesamt 746 Mio. Euro aus.

Der größte Anteil entfällt hiervon auf die Zusammenarbeit mit Mittlerorganisationen wie dem Goethe-Institut, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst, der Alexander von Humboldt-Stiftung und anderen Institutionen. Die Mittlerorganisationen erhielten im Jahr 2012 insgesamt 527 Mio. Euro institutionelle Zuwendungen und Projektmittel. Davon erhielt allein das Goethe-Institut als größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amtes 235 Mio. Euro. Mit diesen Mitteln unterhält das

Goethe-Institut 136 Kulturinstitute und 10 Verbindungsbüros in 92 Ländern. Hinzu kommen über 800 weitere Einrichtungen ausländischer Partner weltweit, die das Goethe-Institut mitfinanziert bzw. mit denen es zusammenarbeitet. Hierzu gehören unter anderem Goethe-Zentren, deutsch-ausländische Kulturgesellschaften, Bibliotheken sowie Informations- und Sprachlernzentren. Darüber hinaus betreibt das Goethe-Institut 13 Unterrichtsstätten im Inland, die es aus eigenen Mitteln finanziert.

Das Goethe-Institut soll die deutsche Sprache im Ausland fördern, die internationale kulturelle Zusammenarbeit pflegen und ein umfassendes Deutschlandbild durch Informationen über das kulturelle, politische und gesellschaftliche Leben vermitteln. Als besondere Schwerpunkte, die sich aus der mit dem Auswärtigen Amt für die Jahre 2011 bis 2014 geschlossenen Zielvereinbarung ergeben, bezeichnet das Goethe-Institut die Bereiche Migration und Integration, Bildung sowie die Förderung der europäischen Integration durch kontinuierlichen Kulturaustausch.

Das Auswärtige Amt fördert als weiteren Schwerpunkt seiner Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik rund 1 500 Partnerschulen im Ausland. Dazu zählen 141 Deutsche Auslandsschulen, die einen hohen deutschsprachigen Unterrichtsanteil haben und in Deutschland anerkannte Schulabschlüsse vermitteln. Hinzu kommen 870 Schulen, die als Abschluss das Deutsche Sprachdiplom anbieten, sowie 533 durch das Goethe-Institut betreute Schulen, an denen Deutschunterricht stattfindet. Im Jahr 2012 gab das Auswärtige Amt für das Partnerschulnetz 219 Mio. Euro aus.

Hinzu kommen Mittel für Baumaßnahmen der Schulen. Das Auswärtige Amt finanzierte im Jahr 2012 mit 26 Mio. Euro den Bau und die Unterhaltung deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland. Darunter fällt auch der Neubau der Deutschen Schule Madrid mit Gesamtkosten von knapp 50 Mio. Euro als eines der derzeit größten Bauprojekte des Bundes im Ausland.

Das Auswärtige Amt plant derzeit, das Partnerschulnetz bis zum Jahr 2014 auf insgesamt 2 000 Schulen auszuweiten. Für die Förderung der Partnerschulen hat das Auswärtige Amt 244 Mio. Euro im Jahr 2013 und 224 Mio. Euro im Jahr 2014 veranschlagt.

Am 20. Juni 2013 hat der Deutsche Bundestag das Auslandsschulgesetz verabschiedet. Deutsche Auslandsschulen sollen dadurch künftig einen Rechtsanspruch auf personelle und finanzielle Förderung erhalten. Hierzu müssen die Schulen besondere Voraussetzungen erfüllen und insbesondere eine jährliche Mindestanzahl anerkannter Schulabschlüsse nachweisen. Zurzeit erfüllen 82 Deutsche Auslandsschulen diese Voraussetzungen. Alle übrigen Partnerschulen werden weiterhin durch Bundeszuwendungen auf der Grundlage von Richtlinien gefördert.

Mit Beginn des Jahres 2013 hat das Auswärtige Amt die Zuständigkeit für die Finanzierung der Europäischen Schulen an das Bundesbildungsministerium abgegeben. Die zu diesem Zweck im Finanzplan des Auswärtigen Amtes vorgesehenen Mittel von 13 Mio. Euro entfallen.

Das Auswärtige Amt betreibt seit dem Jahr 2009 die „Initiative Außenwissenschaftspolitik“. Ziel ist es, den akademischen und wissenschaftlichen Austausch zwischen Deutschland und der Welt zu fördern. Zu diesem Zweck unterstützt das Auswärtige Amt unter anderem den Aufbau von Deutschen Wissenschafts- und Innovationshäusern (DWIH). Standorte sind New York, Moskau, Neu Delhi, Sao Paulo, Tokio sowie Kairo. Das Auswärtige Amt finanzierte die DWIH bis zum Jahr 2013 mit insgesamt 10 Mio. Euro.

In seinen diesjährigen Bemerkungen kritisiert der Bundesrechnungshof, dass sich die DWIH nicht wie geplant aus Eigen- und Drittmitteln selbst finanzieren und das Auswärtige Amt auch in den Jahren 2011 bis 2013 insgesamt 3,4 Mio. Euro für Betriebsausgaben aufwenden musste. Aus der geplanten Projektförderung für eine zwei- bis dreijährige Anlaufphase ist damit eine dauerhafte Förderung der DWIH entstanden. Damit verfehlte das Auswärtige Amt ein wesentliches Ziel seiner ursprünglichen Projektstrategie (s. Bemerkung Nr. 14).

13.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Das Auswärtige Amt erzielt Einnahmen im Rechts- und Konsularbereich. Die Auslandsvertretungen bearbeiten insbesondere Visa- und Passanträge. Im Jahr 2012 betrugen die Einnahmen hieraus 106 Mio. Euro. Durch ein höheres Aufkommen an Visagebühren rechnet das Auswärtige Amt für das Jahr 2014 mit Mehreinnahmen von 10 Mio. Euro.

Die Gebühren für Amtshandlungen, z. B. Beglaubigungen oder Beurkundungen, wurden durch eine Änderung der Auslandskostenverordnung mit Beginn des Jahres 2013 erhöht. Hieraus erwartet das Auswärtige Amt für das Haushaltsjahr 2014 rund 1 Mio. Euro; das sind Mehreinnahmen von über 40 %.

Außerdem erhielt das Auswärtige Amt Sponsoringleistungen deutscher Unternehmen von 6 Mio. Euro, die es hauptsächlich für Veranstaltungen der Auslandsvertretungen verwendete.

13.5 Ausblick

Der erste Haushaltsentwurf der Bundesregierung sieht für das Auswärtige Amt für das Jahr 2014 einen Mittelansatz von knapp 3,5 Mrd. Euro vor. Das Bundesfinanzministerium genehmigte bei den Haushaltsverhandlungen im Mai 2013 zusätzlich 120 Mio. Euro, davon 90 Mio. Euro zur Verstärkung der Mittel im Bereich der Humanitären Hilfe, Krisenprävention und Abrüstung. Dadurch bleiben die Ansätze im Einzelplan 05 voraussichtlich auf dem Niveau des Vorjahres.

Im Haushaltsjahr 2015 sollen die Ausgaben laut mittelfristiger Finanzplanung 2013 im Vergleich zur Finanzplanung aus dem Jahr 2012 um 299 Mio. Euro auf 3,2 Mrd. Euro sinken. Für das Haushaltsjahr 2016 ist eine Erhöhung auf 3,4 Mrd. Euro vorgesehen. Im Haushaltsjahr 2017 soll der Etat dann nach neuer Finanzplanung wieder auf 3,2 Mrd. Euro sinken.

Das Auswärtige Amt übertrug 184 Mio. Euro Ausgabe-
reste in das Haushaltsjahr 2012, die es im Vorjahr nicht
für die von ihm veranschlagten Verwaltungsausgaben be-
nötigt hatte (s. Nr. 13.1). Es sollte diese zum großen Teil
flexibilisierten Ausgaben künftig bedarfsgerecht veran-
schlagen.

Die in der Finanzplanung für die Jahre 2015 und 2017
vorgesehenen Einsparungen von jeweils 6 % wird das
Auswärtige Amt auch bei den Ausgaben für die Auswär-
tige Kultur- und Bildungspolitik erbringen müssen. Dies
wäre insbesondere bei einem weiteren Ausbau des Part-
nerschulnetzes (Nr. 13.3.4) zu berücksichtigen.

**14 Wissenschafts- und Innovationshäuser
Kat. B des Auswärtigen Amtes tragen sich
 weiterhin nicht selbst
 (Kapitel 0504 Titel 687 12)**

14.0

*Das Auswärtige Amt hat bislang nicht erreicht, dass sich
die von ihm gegründeten Deutschen Wissenschafts- und
Innovationshäuser wie geplant aus Eigen- und Drittmit-
teln selbst finanzieren. Seit dem Jahr 2009 baute es im
Ausland sechs solcher Häuser auf. Es förderte diese bis-
her mit insgesamt 10 Mio. Euro.*

*Das Auswärtige Amt übergab die Leitung der Häuser an
sogenannte Konsortialführer aus Wissenschaft und Wirt-
schaft. Es versäumte dabei, verbindliche Maßstäbe für
den Aufbau der Standorte zu setzen, Ziele zu vereinbaren
und eine geeignete Trägerstruktur aufzubauen.*

14.1

Das Auswärtige Amt startete im Jahr 2007 zusammen mit
dem Bundesforschungsministerium die „Initiative Außen-
wissenschaftspolitik“. Das Förderprogramm sah unter
anderem die Einrichtung von „Deutschen Wissenschafts-
und Innovationshäusern“ (DWIH) an mehreren Stand-
orten im Ausland vor. In den DWIH sollen Vertreterinnen
und Vertreter deutscher Unternehmen, Wissenschafts-
organisationen und Hochschulen unter einem Dach arbei-
ten. Sie sollen dabei für Deutschland werben, die Arbeit
der deutschen Wissenschaft und der forschenden Wirt-
schaft im Ausland unterstützen, einen Beratungs- und In-
formationsservice für ausländische Forscherinnen und
Forscher anbieten und als Forum für Veranstaltungen die-
nen.

Aufbauphase

Ende 2008 beschlossen das Auswärtige Amt und das
Bundesforschungsministerium mit Projektpartnern aus
Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung, dass das Aus-
wärtige Amt für eine Aufbauphase von zwei Jahren die
Anschubfinanzierung für die DWIH übernehmen solle.
Danach sollten sich die Projektpartner entweder in einer
Bürogemeinschaft unter anteiliger Übernahme von „Ge-
meinschaftskosten“ oder durch einen Kostenbeitrag betei-

ligen. Die genaue Höhe der Kostenanteile wollten die
Beteiligten in der Aufbauphase der DWIH in einem Pro-
jektplan festlegen.

Die Leitung des jeweiligen DWIH vor Ort übernahm ei-
ner der Projektpartner als sogenannter Konsortialführer.
Diese Konsortialführer stellten für den Aufbau der DWIH
Projektstäbe mit jeweils bis zu drei Beschäftigten ein. Die
Projektstäbe waren für den Betrieb des DWIH und die
Koordinierung der Projekte zuständig. Anfang 2011 sollte
die Aufbauphase abgeschlossen sein. Mit Beginn der Be-
triebsphase sollte die Trägerschaft für die DWIH auf die
Konsortialführer übergehen. Diese sollten dann die Be-
triebsausgaben vollständig übernehmen.

In der Aufbauphase sollten die Projektpartner eine Dach-
organisation für die DWIH aufbauen, vorzugsweise durch
die Gründung eines Trägervereins. Eine schriftliche Ver-
einbarung mit den Konsortialführern zu ihren konkreten
Aufgaben oder zu den in der Aufbauphase zu erreichen-
den Zielen schloss das Auswärtige Amt nicht ab.

Ab dem Jahr 2009 begannen die Konsortialführer mit
dem Aufbau der DWIH an den Standorten New York,
Neu-Delhi, São Paulo, Tokio und Moskau. Das Auswär-
tige Amt finanzierte sämtliche Ausgaben, darunter Perso-
nalausgaben für die Projektstäbe, Sach- und Verwaltungsausgaben sowie Mieten. Die Mittel hierfür waren im
Haushalt des Auswärtigen Amtes als Projektförderung
veranschlagt. In den Jahren 2009 bis 2012 gab das Aus-
wärtige Amt für die Finanzierung der DWIH 7,7 Mio.
Euro aus.

Im Jahr 2010 prüfte der Bundesrechnungshof die Förde-
rung der DWIH. Die Projektpartner machten zu diesem
Zeitpunkt ihre weitere Mitwirkung davon abhängig, dass
das Auswärtige Amt die DWIH auf Dauer finanziert. Das
Auswärtige Amt wies die Projektpartner ausdrücklich auf
ihre Finanzierungsverantwortung hin und erklärte, es sei
nach dem Ende der Aufbauphase nur noch bereit, „klar
umrissene Projekte und Programme im Rahmen der zur
Verfügung stehenden Haushaltsmittel“ zu finanzieren.
Gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärte das Aus-
wärtige Amt, es fördere die DWIH nur noch unter der Vo-
raussetzung, dass die Konsortialführer spätestens ab dem
Jahr 2012 den laufenden Betrieb der DWIH selbst finan-
zieren. Fehle es an einer derartigen Zusage, müsse der
betroffene Standort geschlossen werden. Der Bundesrech-
nungshof empfahl, vor einem weiteren Ausbau des Pro-
jekts zunächst dessen Ziele, die Finanzierung sowie die
rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für
den Betrieb der bestehenden Häuser zu klären.

Anfang 2013 prüfte der Bundesrechnungshof die Förde-
rung der DWIH erneut. Die Prüfung führte zu folgenden
Feststellungen:

Erstmals im Jahr 2011 beteiligten sich die Projektpartner
in geringem Umfang an den Betriebsausgaben der DWIH.
Dies geschah überwiegend durch die Bereitstellung von
Bürräumen und Personal für die Projektarbeit. Das Aus-
wärtige Amt überließ es den Konsortialführern, in wel-

chem Umfang und in welchen Ausgabenbereichen sie Eigenmittel für die DWIH verwendeten.

Im März 2011 vereinbarten das Auswärtige Amt und das Bundesforschungsministerium, ab dem Jahr 2012 keine weitere „institutionelle Absicherung des Personals und der Unterbringung (Miete)“ mehr zu leisten. Die Wissenschaftsorganisationen unter Vorsitz der Konsortialführer müssten die Häuser nach Eröffnung und damit dem Beginn der Betriebsphase selbst betreiben. Lediglich einzelne Projekte der DWIH sollten ab diesem Zeitpunkt noch gefördert werden.

Beginn der Betriebsphase und zusätzlicher Standort

Anfang 2012 begann die Betriebsphase für die DWIH in New York, São Paulo, Moskau, Neu-Delhi und Tokio.

Die Auslandshandelskammer in São Paulo, die bislang Konsortialführer für das DWIH vor Ort gewesen war, stieg Anfang 2012 aus dem Projekt aus und übergab die Konsortialführung an den Deutschen Akademischen Austauschdienst.

Im November 2012 eröffnete das Auswärtige Amt ein DWIH in Kairo. Dort hatte zuvor eine Bürogemeinschaft deutscher Wissenschaftsorganisationen unter dem Namen „Deutsches Wissenschaftszentrum“ bestanden. Diese hatten keine Fördermittel erhalten, vielmehr trugen die Projektpartner die Betriebsausgaben. An das DWIH in Kairo zahlte das Auswärtige Amt seit der Eröffnung rund 0,5 Mio. Euro.

Im Mai 2012 schrieb das Auswärtige Amt in einem Vermerk, es fördere an den bestehenden Standorten der DWIH „nur noch einzelne Projekte im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (keine institutionelle Förderung)“.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes finanzierte das Auswärtige Amt im Haushaltsjahr 2012 Betriebsausgaben der DWIH wie Personal-, Miet-, Sach- und Verwaltungsausgaben von 0,9 Mio. Euro. Für die Programmförderung bewilligte es den DWIH insgesamt 1,1 Mio. Euro. Im Jahr 2013 förderte das Auswärtige Amt die DWIH mit insgesamt 2,5 Mio. Euro. Davon entfielen auf den Betrieb der Standorte 1,3 Mio. Euro und auf die Programmförderung 1,2 Mio. Euro.

14.2

Faktische „Dauerförderung“

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass aus der geplanten Projektförderung für eine zwei- bis dreijährige Anlaufphase eine dauerhafte Förderung mit jährlichen Ausgaben zwischen 2 bis 3 Mio. Euro entstanden ist. Es handelt sich um eine unzulässige quasi-institutionelle Förderung, für die im Haushaltsplan keine Mittel veranschlagt waren. Spätestens ab Eintritt in die Betriebsphase hätte das Auswärtige Amt nur noch einzelne, abgegrenzte Vorhaben (z. B. einzelne Forschungsvorhaben, Tagungen oder Ausstellungen) fördern dürfen.

Entgegen seiner eigenen Darstellung beschränkte sich das Auswärtige Amt ab dem Jahr 2011 jedoch nicht darauf, einzelne Projekte der DWIH zu fördern. In den Haushaltsjahren 2011, 2012 und 2013 finanzierte es an sämtlichen Standorten Personal-, Miet-, Verwaltungs- und Sachausgaben.

Das Auswärtige Amt hat versäumt, mit den Projektpartnern rechtzeitig eine verbindliche Vereinbarung über die Übernahme der Betriebsausgaben zu schließen. Seit Anfang 2010 ist dem Auswärtigen Amt bekannt, dass die Konsortialführer die finanzielle Verantwortung für den Betrieb nicht mehr übernehmen wollten. Es gelang ihm jedoch nicht, die Konsortialführer umzustimmen. Dies führte dazu, dass sich das Auswärtige Amt nicht – wie Anfang 2011 mit dem Bundesforschungsministerium vereinbart – in der Betriebsphase aus der Finanzierung der Häuser zurückzog.

Darüber hinaus gelang es dem Auswärtigen Amt nicht wie vorgesehen, die Wirtschaft in die Aktivitäten und die Finanzierung der DWIH einzubeziehen. Die Beteiligung von Unternehmen beschränkte sich bislang auf einzelne Veranstaltungen, Drittmittel wurden nur in geringem Umfang eingeworben. Der Rückzug der Auslandshandelskammer am Standort São Paulo zu Beginn des Jahres 2012 ist ein Hinweis darauf, dass das Interesse der deutschen Wirtschaft an diesem Vorhaben und die Bereitschaft zur Unterstützung zurückgingen.

Kein hinreichendes Projektmanagement

Das Auswärtige Amt hat den Konsortialführern keine einheitlichen, klaren und verbindlichen Ziele und Maßstäbe für den Aufbau der DWIH an die Hand gegeben. Außerdem hat es versäumt, eine einheitliche Projektleitung oder eine Trägerstruktur („Dachorganisation“) mit standortübergreifender Verantwortung für den erfolgreichen Betrieb der DWIH einzurichten. Die auf die sechs Standorte verteilten Konsortialführer und deren zum Teil unterschiedliche Interessenlage haben auf Seiten des Auswärtigen Amtes zu erheblichem Verwaltungsaufwand bei der Abstimmung mit dem jeweiligen DWIH geführt.

Aufbau weiterer Standorte trotz fehlender Finanzierungssicherheit

Mit der Erweiterung des DWIH-Netzes um den Standort Kairo ist das Auswärtige Amt Ende des Jahres 2012 zusätzliche, langfristige finanzielle Verpflichtungen eingegangen. Dabei berücksichtigte es nicht, dass zu diesem Zeitpunkt bereits aufgrund der verlängerten Aufbauphase ein erhöhter Mittelbedarf an den bestehenden Standorten erkennbar war. Auch nahm es die Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht auf, vor Gründung neuer Standorte zunächst die Finanzierung und die weiteren Voraussetzungen für den Betrieb der DWIH zu klären. Hinzu kommt, dass es in Kairo bereits eine Einrichtung der deutschen Wissenschaftsorganisationen gab, die bis zu diesem Zeitpunkt keine Fördermittel aus dem Haushalt des Auswärtigen Amtes benötigt hatte.

14.3

Das Auswärtige Amt hat betont, die Konsortialführer und Wissenschaftsorganisationen hätten ihre Verantwortung für den Betrieb der DWIH und deren Finanzierung frühzeitig anerkannt. Die Erklärungen hierzu seien stets positiv gewesen und hätten auf einen „substanziellen Beitrag“ hoffen lassen. Bei einer Konferenz Anfang Mai 2013 hätten die Wissenschaftsorganisationen ihre Verantwortung für die DWIH nochmals bestätigt.

Das Auswärtige Amt hat erklärt, es verfolge ein klares Konzept für den Aufbau und Betrieb der DWIH. In der Grundkonzeption habe es ausreichende Ziele festgelegt. Nachfolgende Entwicklungen hätten die Konzeption zwar teilweise überholt, man bemühe sich jedoch, eine entsprechende Anpassung vorzunehmen.

Das Auswärtige Amt ist der Ansicht, es habe nach Beendigung der Aufbauphase keine Betriebsausgaben mehr finanziert und sich auf eine Förderung einzelner Projekte beschränkt. Es finanziere nur solches Personal, das den Projekten eindeutig zurechenbar sei. Miet- oder Verwaltungsausgaben fördere es nicht, die Betriebsausgaben trügen die Projektpartner.

Die Wirtschaft sei im Übrigen an allen Standorten über die Auslandshandelskammern als Partner eingebunden. Dies sei von Anfang an ein wichtiges Anliegen für das Auswärtige Amt gewesen. Die Wissenschaftsorganisationen hätten Drittmittel in erheblichem Umfang für einzelne Vorhaben bei der deutschen Wirtschaft eingeworben, z. B. anlässlich des „German Innovation Award“ in Tokio. Das Auswärtige Amt erwarte in Zukunft einen wachsenden Zufluss von Drittmitteln.

Eine Schließung von Standorten komme für das Auswärtige Amt nicht mehr in Betracht. Die DWIH seien „Vorzeigeprojekte der Außenwissenschaftspolitik“. Schließungen führten zu einem Prestigeverlust für Deutschland als weltweit führenden Wissenschafts- und Innovationsstandort.

Das neue DWIH in Kairo sei eine Reaktion auf den „arabischen Frühling“ und die Umwälzungen in Ägypten. Man habe dabei auf eine gewachsene Zusammenarbeit der vor Ort bereits vertretenen Organisationen aufbauen können. Das DWIH habe sich deshalb in kurzer Zeit zu einem angesehenen Akteur und einer effektiven Plattform in der Wissenschaft entwickelt.

Das Auswärtige Amt hat zugesichert, mit den Konsortialführern in Zukunft weitere spezifische, messbare und realistische Ziele zu vereinbaren, die auch Gegenstand der Zuwendungsbescheide werden sollen. Ob die Konsortialführer diese Ziele erreichen, möchte das Auswärtige Amt künftig in Abstimmung mit den örtlich zuständigen Auslandsvertretungen und den Konsortialführern überprüfen. Die Ergebnisse will das Auswärtige Amt bei Folgebewilligungen in besonderem Maße berücksichtigen.

14.4

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Förderung der DWIH umgehend auf einzelne Projekte zu beschränken und dabei die zuwendungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Gleichzeitig muss das Auswärtige Amt sicherstellen, dass die Projektpartner die Betriebsausgaben der Häuser vollständig aus eigenen Mitteln übernehmen. Unverbindliche Zusicherungen der Wissenschaftsorganisationen und allgemeine Verweise des Auswärtigen Amtes auf eine grundsätzliche Verantwortung der Konsortialführer für den Betrieb der DWIH reichen nicht aus.

Die Behauptung des Auswärtigen Amtes, es finanziere keine Betriebsausgaben mehr, wird durch die Zuwendungsbescheide für das Jahr 2013 widerlegt: Danach übernimmt das Auswärtige Amt in diesem Jahr an fünf von sechs Standorten Verwaltungsausgaben von insgesamt mehr als 0,3 Mio. Euro. Die Personalausgaben für die Projektstäbe bezuschusst es an allen DWIH mit insgesamt 1 Mio. Euro. Im Haushalt sind diese Mittel jedoch weiterhin als Projektförderung veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Konsortialführer und des Auswärtigen Amtes an, eine finanzielle Beteiligung der deutschen Wirtschaft an den DWIH sicherzustellen. Gleichwohl ist dies bislang nur in dem vom Auswärtigen Amt genannten Einzelfall gelungen. Damit fehlt weiterhin eine wesentliche Finanzierungsquelle für einen unabhängigen Betrieb der DWIH. Das Auswärtige Amt sollte seine Bemühungen verstärken und insbesondere versuchen, deutsche Unternehmen als Projektpartner zu gewinnen. Die Auslandshandelskammern, die nach dem Ausstieg in São Paulo derzeit nur noch in Tokio als Konsortialführer tätig sind, sollten noch stärker als Mittler einbezogen werden. Sie können die Verbindung zu den deutschen Unternehmen herstellen, die sich am jeweiligen Standort mit den für das DWIH relevanten Themen aus den Bereichen Innovation und Forschung befassen. Das Auswärtige Amt, das auch Verantwortung für die Außenwirtschaftsförderung trägt, sollte hierauf gegenüber den Konsortialführern bestehen. Es wird sonst sein mit den DWIH verbundenes übergeordnetes Ziel eines gemeinsamen Auftritts der deutschen Wissenschaft und der forschenden Wirtschaft im Ausland verfehlen. Dies dürfte zugleich die Wirksamkeit des Projekts sowie die Finanzierung der einzelnen Standorte beeinträchtigen.

Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten beim Übergang in die Betriebsphase hätte das Auswärtige Amt den Standort Kairo nicht ausbauen dürfen. Zumindest hätte es zuvor die Erfolgsaussichten prüfen und die Finanzierung sicherstellen müssen. Sofern das Auswärtige Amt den Aufbau weiterer Standorte plant, muss es dies berücksichtigen.

Kann das Auswärtige Amt die genannten Voraussetzungen auch zukünftig nicht erfüllen, sollte es das Projekt nicht weiter aus Bundesmitteln finanzieren.

15 Kat. C Auswärtiges Amt reformiert die Ausstattung seiner Auslandsvertretungen (Kapitel 0503 Titel 812 01)

15.0

Das Auswärtige Amt hat Fehler bei der Ausrüstung seiner Auslandsvertretungen mit Möbeln, Büroausstattungen und weiteren Einrichtungs- und Gebrauchsgegenständen erkannt und behoben. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes organisierte es seine für diese Aufgabe verantwortlichen Arbeitsbereiche neu und beugte so Korruptionsrisiken vor. Auch reformierte es die Beschaffung der erforderlichen Produkte. So spart es durch verstärkten Wettbewerb und Einkäufe vor Ort Haushaltsmittel.

15.1

Das Auswärtige Amt rüstet die deutschen Vertretungen im Ausland – Botschaften, Generalkonsulate und Ständige Vertretungen bei internationalen Organisationen – mit Möbeln, Büroausstattungen und weiteren Einrichtungs- und Gebrauchsgegenständen aus. Ihm stehen dafür jährlich rund 5 Mio. Euro zur Verfügung.

Das Haushalts- und Vergaberecht verlangt, dass das Auswärtige Amt als öffentlicher Auftraggeber Waren und Dienstleistungen wirtschaftlich in einem förmlichen Vergabeverfahren beschafft und dabei insbesondere das Wettbewerbsprinzip beachtet. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist besonders korruptionsgefährdet. Diesem Risiko ist nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention vorzubeugen. So sind die Planung und Bedarfsbeschreibung der zu beschaffenden Waren und Dienstleistungen organisatorisch vom Vergabeverfahren zu trennen. Außerdem sollen Beschäftigte nicht länger als fünf Jahre in Arbeitsgebieten eingesetzt werden, in denen öffentliche Aufträge vergeben werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Verwaltungsabläufe bei der Ausstattung der Auslandsvertretungen.

Die Ausstattungsstelle im Auswärtigen Amt plante die Ausstattung der Auslandsvertretungen und beschrieb deren Bedarf. Mit dem Beschaffungs- und Vergabereferat war die Ausstattungsstelle eng verbunden:

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beider Arbeitseinheiten arbeiteten Tür an Tür am zweiten Dienstsitz des Auswärtigen Amtes in Bonn, während ihre Dienstvorgesetzten zum Teil in der Zentrale in Berlin tätig waren. Beschäftigte der Ausstattungsstelle gaben dem Beschaffungs- und Vergabereferat bestimmte Hersteller oder Händler vor, beispielsweise für Möbel, Teppiche, Vorhänge, Antiquitäten und Tafelsilber. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Beschaffungs- und Vergabereferates kauften die betreffenden Gegenstände dann häufig bei den ihnen benannten oder aus langjährigen Geschäftsbeziehungen bereits bekannten Händlern in Deutschland ein. Einige

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren seit über zehn Jahren für Auftragsvergaben verantwortlich.

Rahmenverträge des Auswärtigen Amtes oder des Kaufhauses des Bundes, mit denen die Verwaltung Standardprodukte kostengünstig beschaffen kann, nutzte das Beschaffungs- und Vergabereferat nicht konsequent.

15.2

Das Auswärtige Amt hat mit seiner Beschaffungspraxis gegen das Haushalts- und Vergaberecht und dabei insbesondere das Wettbewerbsprinzip verstoßen. Es hat sich über die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention hinweggesetzt und seine Dienstaufsicht vernachlässigt.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, das Haushalts- und Vergaberecht zu beachten und die Mängel abzustellen. Zur Vermeidung von Korruptionsrisiken hat er insbesondere verlangt, die Vergabestelle strikt von der für die Planung und Beschreibung des Ausstattungsbedarfs zuständigen Arbeitseinheit zu trennen. Außerdem hat er dem Auswärtigen Amt empfohlen, für eine angemessene Rotation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen zu sorgen und die Leitung und Dienstaufsicht der jeweiligen Arbeitseinheit vor Ort sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, keine bestimmten Hersteller oder Händler zu bevorzugen, sondern die benötigten Leistungen im Wettbewerb zu beschaffen. Ausnahmen sind nur in Einzelfällen bei herausgehobenen Botschaften möglich, wenn diese z. B. wegen denkmalschützender oder architektonischer Besonderheiten eine Sonderausstattung benötigen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, geeignete Standardprodukte häufiger entweder über Rahmenverträge oder durch die jeweilige Auslandsvertretung vor Ort zu beschaffen. Hierdurch kann das Auswärtige Amt Anschaffungs- oder Transportkosten sparen. Auch sind manche Produkte in ihren Ursprungsländern günstiger zu erwerben.

15.3

Das Auswärtige Amt hat die festgestellten Mängel und Risiken eingeräumt. Zum Teil hatte es diese bereits selbstständig erkannt und Verbesserungen eingeleitet. Es hat die Aufbau- und Ablauforganisation und die damit verbundenen Beschaffungs- und Vergabeprozesse weitreichend reformiert.

Die Verflechtungen zwischen der früheren Ausstattungsstelle und dem ehemaligen Beschaffungs- und Vergabereferat hat das Auswärtige Amt aufgelöst. So prüft nun ein neu gegründetes Ausstattungsreferat den Bedarf der Auslandsvertretungen. Ausstattungen, die nicht preiswer-

ter vor Ort beschafft werden können, beschreibt es produkt- und herstellernerneutral. Es erstellt die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, leitet die Beschaffung ein, prüft und bezahlt die Ware und versendet sie an die Auslandsvertretung.

Das ebenfalls neu aufgebaute Vergabereferat hat das Auswärtige Amt als zentrale Vergabestelle ausgestaltet. Es begleitet die Beschaffungen von der Ausschreibung der Leistungen im Wettbewerb bis zum Zuschlag auf das beste Angebot. Die Vergabestelle überwacht die Einhaltung der Rechtsvorschriften und berät die Auslandsvertretungen im Bedarfsfall.

Auch sorgt das Auswärtige Amt für eine angemessene Rotation des Personals in korruptionsgefährdeten Bereichen.

Seine Verwaltungsvorschriften zum Vergabewesen hat es umfassend überarbeitet. Um Einsparungen zu erzielen, nutzt es außerdem verstärkt Rahmenverträge oder beschafft die benötigten Gegenstände über das Kaufhaus des Bundes. Darüber hinaus hat das Auswärtige Amt neue produktneutrale Rahmenverträge für die Einrichtung der Botschafterresidenzen, z. B. für Möbel, Porzellan und Tafelsilber, abgeschlossen.

Ferner hat das Auswärtige Amt seine Beschäftigten geschult, damit diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Leistungsbeschreibungen ordnungsgemäß erstellen und die Vergabeverfahren einwandfrei durchführen können.

15.4

Der Bundesrechnungshof hat sich in einer Kontrollprüfung davon überzeugt, dass das Auswärtige Amt die beanstandeten Mängel ausgeräumt hat. Er erkennt die bereits erzielten Verbesserungen an. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Auswärtige Amt den Reformprozess weiterverfolgt. Er wird das Verwaltungsverfahren zur Ausstattung der Auslandsvertretungen in angemessener Zeit erneut überprüfen.

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. Weitere Handlungsfelder sind Zuwanderung, Integration und nationale Minderheiten, Spitzensportförderung, amtliche Statistik, Angelegenheiten der neuen Länder, politische Bildung sowie Angelegenheiten der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Darüber hinaus übernimmt das Bundesinnenministerium Aufgaben für den Öffentlichen Dienst, beispielsweise bei der Gestaltung des Dienstrechts, bei der Organisation der öffentlichen Verwaltung, insbesondere Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, sowie bei der Informationstechnik und -sicherheit.

Das Bundesinnenministerium hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin. Es ist dort überwiegend in einem Mietobjekt untergebracht. Im Jahr 2015 will es in einen Neubau umziehen, der von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben errichtet wird.

Im Haushaltsjahr 2012 betrugen die Ausgaben 5,7 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Der Ausgaben Schwerpunkt im Einzelplan ist die Innere Sicherheit. Darauf entfielen im Jahr 2012 mit 3,8 Mrd. Euro rund zwei Drittel der Ausgaben. Zum Aufgabenfeld Innere Sicherheit zählen die Behörden mit Sicherheitsaufgaben, die Beschaffungen für die Bereitschaftspolizeien der Länder und der Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Digitalfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben.

380 Mio. Euro (rund 7 % der Ausgaben) entfielen im Jahr 2012 auf Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Das Bundesinnenministerium erzielte im Jahr 2012 mit der Luftsicherheitsgebühr Einnahmen von rund 329 Mio. Euro. Dies entspricht 72 % der Gesamteinnahmen von 459 Mio. Euro. Den Einnahmen standen Ausgaben für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle gegenüber (vgl. Nr. 16.5).

Tabelle 16.1

**Übersicht über den Einzelplan 06^a
Bundesministerium des Innern**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsent- wurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 490,3	5 728,0	237,7	5 850,5	5 766,6	-1,4
darunter:						
• Innere Sicherheit	3 661,3	3 752,6	91,3	3 874,3	3 755,7	-3,0
darunter:						
• Bundespolizei	2 406,6	2 449,2	42,6	2 544,6	2 535,9	-0,3
• Bundeskriminalamt	397,2	390,3	-6,9	425,5	422,4	-0,7
• BOS ^c	293,1	325,8	32,7	318,1	218,1	-31,4
• Migration und Flüchtlinge	403,9	379,5	-24,4	396,0	396,7	0,3
• Spitzensportförderung	131,7	130,5	-1,2	132,2	127,8	-3,3
Einnahmen des Einzelplans	415,7	459,2	43,5	405,9	405,9	0
darunter:						
• Luftsicherheitsgebühr	388,8	329,2	-59,6	378,8	378,8	0
Verpflichtungsermächtigungen	881,5 ^d	551,9	-329,6	636,0	656,0	3,1
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	53 792	51 987 ^e	-1 805	53 459	53 395 ^f	-0,1

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).

^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni.

^f Ohne Planstellen/Stellen, die aus dem Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums zum Bundesverwaltungsamt umgesetzt werden (s. 16.4.2).

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Zum Bundesinnenministerium gehören die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Das Bundesinnenministerium wird von 15 nachgeordneten Behörden bei der Erledigung seiner Aufgaben unterstützt. Von diesen Behörden wird das Bundesamt für Ver-

fassungsschutz in der folgenden Tabelle aus Gründen der Geheimhaltung nicht berücksichtigt. Im Jahr 2012 waren 84,5 % der Planstellen und Stellen bei fünf Behörden ausgebracht, die mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst waren (s. Tabelle 16.2).

Tabelle 16.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern^a

Behörde	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Besetzte Planstel- len/Stellen am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Bundesministerium des Innern	2,5	141,8	1 301
Behörden im Bereich Innere Sicherheit			
Bundeskriminalamt	1,7	390,3	4 788
Bundesamt für Sicherheit in der Informa- tionstechnik	1,6	74,3	496
Bundespolizei	373,7	2 449,2	37 567
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	11,6	109,2	248
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	3,8	179,2	829
Weitere Behörden			
Der Bundesbeauftragte für den Daten- schutz und die Informationsfreiheit	0	7,1	76
Statistisches Bundesamt	8,2	165,8	2 024
Bundesakademie für öffentliche Verwal- tung	0,3	7,0	43
Fachhochschule des Bundes für öffentli- che Verwaltung	2,0	22,9	143
Bundesverwaltungsamt	14,1	225,8	2 001
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	1,4	30,6	224
Bundesinstitut für Bevölkerungs- forschung	0	2,9	23
Bundesinstitut für Sportwissenschaft	0,1	6,4	24
Beschaffungsamt des Bundes- ministeriums des Innern	0,5	19,9	192
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	25,8	379,5	1 853
Bundeszentrale für politische Bildung	0,3	33,6	156

Erläuterung: ^a Ohne Bundesamt für Verfassungsschutz.

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan.

Dem Bundesinnenministerium ist auch die rechtsfähige Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben zugeordnet. Sie soll ein digitales Sprech- und Datenfunksystem für die Polizeibehörden von Bund und Ländern, Feuerwehren und Rettungsdienste, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und Zollbehörden aufbauen und betreiben.

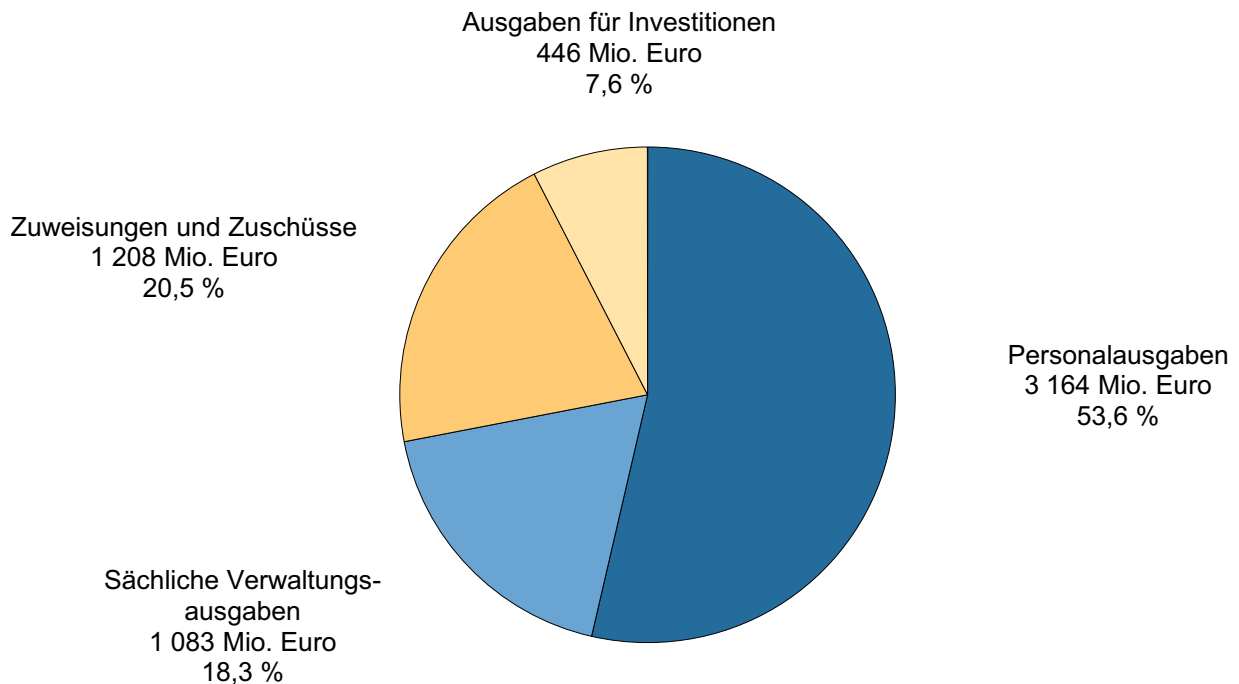
16.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Aufgrund des Aufgabenzuschnitts des Ressorts und seiner Geschäftsbereichsbehörden prägen ein hoher Stellenbestand und somit hohe Personalausgaben den Einzelplan des Bundesinnenministeriums.

Für das Jahr 2014 sieht der Haushaltsentwurf Ausgaben von 5,767 Mrd. Euro vor. Der Sollansatz ist um 84 Mio. Euro niedriger als im Jahr 2013. Abbildung 16.1 zeigt die Ausgabenstruktur des Einzelplans 06.

Abbildung 16.1

Ausgabenstruktur im Einzelplan 06 im Jahr 2014



Erläuterung: Veranschlagte Haushaltsmittel einschließlich der Globalen Minderausgabe von rund 135 Mio. Euro.
 Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Für das Jahr 2014 sieht der Haushaltsentwurf zum Einzelplan 06 erneut eine pauschale Ausgabenkürzung (Globale Minderausgabe) vor. Gegenüber den letzten Jahren (jeweils 130 Mio. Euro) hat sie sich um 5 Mio. Euro auf 135 Mio. Euro erhöht.

Gegenüber der bisherigen Finanzplanung für das Jahr 2014 soll der Einzelplan um 0,2 % wachsen. Zwei Drittel

der Ausgaben im Einzelplan sollen auch im Haushaltsjahr 2014 auf den Bereich der Inneren Sicherheit entfallen.

Für 53 395 Planstellen und Stellen sind 3,2 Mrd. Euro veranschlagt (ohne Bundesamt für Verfassungsschutz). Die Personalausgaben im Einzelplan sind seit dem Jahr 2010 sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den Gesamtausgaben gestiegen (s. Tabelle 16.3):

Tabelle 16.3

Entwicklung der Personalausgaben im Einzelplan 06

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben Soll	Personalausgaben Soll	in %
	in Mio. Euro		
2010	5 491,9	2 788,5	50,8
2011	5 402,2	2 805,1	51,9
2012	5 490,3	2 854,4	52,0
2013	5 850,5	3 104,0	53,1
2014 ^a	5 766,6	3 164,4	54,9

Erläuterung: ^a Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

Quelle: Einzelplan 06. Für die Jahre 2010 bis 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Bei acht Behörden liegt der Anteil der Personalausgaben aufgabenbedingt deutlich über den in der vorstehenden Tabelle dargestellten Durchschnittswerten. So beträgt er beim Statistischen Bundesamt 78,4 %.

Der Stellenbestand im Bundesinnenministerium einschließlich Geschäftsbereich (ohne Sicherheitsbereich) wurde seit 1998 um insgesamt 14,7 % reduziert. Im Ministerium wurden 5,3 % des Stellenbestands abgebaut.

Der Stellenbestand im Bereich der Inneren Sicherheit ist im gleichen Zeitraum um 1,8 % angestiegen.

16.3 Ausgabenbereich Innere Sicherheit

16.3.1 Bundespolizei

Die Bundespolizei ist eine Sonderpolizei des Bundes, deren Hauptaufgabe ursprünglich im Schutz der Landesgrenzen bestand (ehemaliger Bundesgrenzschutz). Als Folge des Übereinkommens von Schengen aus dem Jahr 1985 und der deutschen Wiedervereinigung gingen die grenzpolizeilichen Aufgaben stark zurück. Demgegenüber kamen Bahnpolizei- und Luftsicherheitsaufgaben neu hinzu. Die Bundespolizei verfügt außerdem über Bereitschaftskräfte, die sie für eigene Aufgaben und in Ausnahmefällen zur Unterstützung der Länderpolizeien einsetzen darf.

Im Jahr 2012 betrugen die Ausgaben für die Bundespolizei 2,4 Mrd. Euro. Für die Jahre 2013 und 2014 sind jeweils 2,5 Mrd. Euro vorgesehen.

Mit der am 1. März 2008 begonnenen Neuorganisation der Bundespolizei beabsichtigte das Bundesinnenministerium insbesondere, Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte von Verwaltungsaufgaben zu entlasten und die Organisa-

tion zu straffen. Im Jahr 2013 hat das Bundesinnenministerium einen Bericht zur Evaluierung der Neuorganisation vorgelegt. Der Bundesrechnungshof wird unter anderem auf dieser Grundlage prüfen, inwieweit die Ziele der Neuorganisation erreicht worden sind.

16.3.2 Zivilschutz und Katastrophenhilfe

Im Jahr 2002 hatten der Bund und die Länder beschlossen, ihre Zusammenarbeit bei national bedeutsamen Gefahren- und Schadenslagen zu verbessern. Parallelstrukturen sollten vermieden werden. Als Teil dieser neuen Strategie errichtete der Bund im Jahr 2004 das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Es soll unter anderem die Bevölkerung über den Zivilschutz informieren, bei ihrer Warnung vor Katastrophen mitwirken sowie Veröffentlichungen auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung sammeln und auswerten.

Im Zivilschutz und bei der Katastrophenhilfe kommt darüber hinaus der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk eine wesentliche Bedeutung zu. Die Bundesanstalt gliedert sich in die Leitung und in acht Landesverbände. Sie hat rund 830 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie etwa 80 000 ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, von denen etwa die Hälfte im aktiven Dienst steht. Die Bundesanstalt leistet u. a. technisch-humanitäre Hilfe auf Anforderung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen wie z. B. Polizei, Feuerwehr und Katastrophenschutzbehörden.

Die Ausgaben für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk beliefen sich im Jahr 2012 zusammen auf 288 Mio. Euro. Für das Jahr 2014 sind 280 Mio. Euro vorgesehen (s. Tabelle 16.4).

Tabelle 16.4

Zivilschutz und Katastrophenhilfe

Einrichtung	Soll 2012	Ist 2012	Soll 2013	1. Haushalts- entwurf 2014 ^a	Veränderung 2013/2014
	in Mio. Euro				in %
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	102,7	109,2	99,6	99,7	0,2
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	178,6	179,2	178,8	180,5	1,0
Summe	281,3	288,4	278,4	280,2	0,7

Erläuterung: ^a Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Der Bund förderte ab dem Jahr 1958 bis in die 1990er-Jahre den Bau von Schutzräumen für den Zivilschutz. In dieser Zeit flossen in die Baumaßnahmen von Schutzräumen Zuschüsse des Bundes von insgesamt 1,1 Mrd. Euro an Länder, Kommunen und private Betreiber. Im Jahr 2007 entschied das Bundesinnenministerium, alle Schutzräume aufzugeben und ihre Unterhaltung bis zum Rückbau auf das zwingend notwendige Maß zu beschränken. Das Bundesinnenministerium begründete diesen Entschluss mit einer veränderten Bedrohungslage für Deutschland. Seit dem Jahr 2008 baut das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe die Schutzräume zurück. Das Bundesinnenministerium hat die Rückabwicklungskosten auf 180 Mio. Euro geschätzt, wovon der Bund bis zu einem Drittel zu tragen hätte. Im September 2012 existierten noch 1 422 von ehemals 2 000 Schutzräumen. Nur noch wenige Schutzräume befinden sich in einem zweckentsprechenden Zustand.

Ziel der Prüfungen des Bundesrechnungshofes beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk ist es, die Wirksamkeit des Bevölkerungsschutzes zu verbessern. Auf einige damit zusammenhängende Probleme weist der Bundesrechnungshof in seiner Bemerkung Nr. 17 hin.

16.4 Weitere Aufgabenbereiche

16.4.1 Zuweisungen und Zuschüsse im Einzelplan 06

1,2 Mrd. Euro entfallen im Jahr 2013 auf Zuweisungen und Zuschüsse; das sind 20,2 % der im Einzelplan 06

vorgesehenen Ausgaben. Zu den Ausgabenbereichen gehören insbesondere die

- Integrationsarbeit für Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge,
- Spitzensportförderung und
- Bewilligungen für Spätaussiedler, Minderheiten und Vertriebene.

Integrationsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge finanziert vor allem Maßnahmen zur sprachlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Zuwanderern durch Projektförderungen (s. Tabelle 16.5):

Im Jahr 2012 nahmen an den Integrationskursen weniger Zuwanderer teil als erwartet. Die Ausgaben waren daher niedriger als veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat die Integrationsförderung von Frauen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geprüft. Er stellte dabei fest, dass es die Fördermittel in Teilen nicht ziel- und bedarfsgerecht verwendet hat. Das Bundesamt hat seine Empfehlungen aufgegriffen (s. Bemerkung Nr. 21).

Tabelle 16.5

Integrationsmaßnahmen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Maßnahme	Soll 2012	Ist 2012	Soll 2013	1. Haushalts- entwurf 2014 ^a	Veränderung 2013/2014
	in Mio. Euro				in %
Durchführung von Integrationskursen	224,1	162,0	209,1	204,1	-2,4
Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer	25,3	25,2	25,8	26,3	1,9
Maßnahmen zur Förderung der Integration von Zuwanderern	18,2	17,6	16,7	17,0	1,8

Erläuterung: ^a Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Spitzensportförderung

Das Bundesinnenministerium fördert den Spitzensport in Deutschland (s. Tabelle 16.6). Die Förderung ist vielfältig. Das Bundesinnenministerium leistet Projektförderung insbesondere für

- zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports,
- Sporteinrichtungen wie das Institut für Forschung und Entwicklung von Sportgeräten und das Institut für Angewandte Trainingswissenschaft,
- die Errichtung und die Unterhaltung von Sportstätten für den Hochleistungssport und
- periodisch wiederkehrende Sportveranstaltungen, u. a. Olympische Spiele, Welt- und Europameisterschaften.

Bei den zentralen Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports liegt der Schwerpunkt mit über 70 % des Ansatzes bei der Sportförderung. Gefördert werden hierbei z. B. die Bundessportfachverbände (u. a. Stützpunkttraining, Teilnahme an Welt- und Europameisterschaften, Maßnahmen zur Olympiavorbereitung), das Leistungssportpersonal, die Olympiastützpunkte und Bundesleistungszentren (s. Tabelle 16.6).

Bei der Förderung von Kulturprogrammen für Großveranstaltungen (u. a. Kunst- und Kulturprogramme während der Fußballweltmeisterschaft 2006, der Leichtathletikweltmeisterschaft 2009 und der Alpinen Skiweltmeisterschaft 2011) hat das Bundesinnenministerium mit der Wahl der Finanzierungsart gegen Haushaltsrecht verstoßen und ist unnötige finanzielle Risiken eingegangen. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet (s. Bemerkung Nr. 18).

Bewilligungen für Spätaussiedler, Minderheiten und Vertriebene

Das Bundesinnenministerium fördert aus Kapitel 0640 Maßnahmen für Spätaussiedler, Minderheiten und Vertriebene (s. Tabelle 16.7). Es fördert die Suchdienste und die Familienzusammenführung. Es unterstützt die deutschen Minderheiten in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa einschließlich der nichteuropäischen Nachfolgestaaten der UdSSR sowie die deutsche Volksgruppe in Nordschleswig. Über das Aufnahmeverfahren hilft das Bundesinnenministerium bei der Betreuung, Erstaufnahme und Eingliederung von Spätaussiedlern. Die Maßnahmen werden überwiegend durch Zuwendungen gefördert.

Tabelle 16.6

Spitzensportförderung

Maßnahme	Soll 2012	Ist 2012	Soll 2013	1. Haushalts- entwurf 2014 ^a	Veränderung 2013/2014
	in Mio. Euro				in %
Gesamtansatz der Titelgruppe 01 – Sportförderung	131,7	130,5	132,2	127,8	-3,3
davon					
• Zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports	94,5	95,0	94,8	93,8	-1,1

Erläuterung: ^a Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Tabelle 16.7

Bewilligungen für Spätaussiedler, Minderheiten und Vertriebene

Maßnahme	Soll 2012	Ist 2012	Soll 2013	1. Haushalts- entwurf 2014 ^a	Veränderung 2013/2014
	in Mio. Euro				in %
Gesamtansatz des Kapitels 0640	68,4	66,6	65,4	64,1	-2,0
davon:					
• Zuwendungen für Suchdienst- aufgaben	15,1	14,9	15,5	14,9	-3,8
• Unterstützung der deutschen Minderheiten	18,5	18,5	17,9	18,4	2,8
• Spätaussiedler	8,1	5,7	7,5	6,7	-11,4
• Förderung der deutschen Volksgruppe in Nordschleswig	11,6	12,6	12,4	12,5	1,4

Erläuterung: ^a Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

16.4.2 Neue Zuständigkeiten für das Bundesverwaltungsamt

Das Bundesverwaltungsamt ist ein zentraler Dienstleister des Bundes. Mit seinen rund 2 400 Beschäftigten nimmt es nach eigenen Angaben über 120 verschiedene Aufgaben für die Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche wahr. Das Bundesverwaltungsamt ist in zwei Liegenschaften an seinem Hauptsitz in Köln sowie sieben Außenstellen im Bundesgebiet untergebracht.

Bei der Neuausrichtung der Bundeswehr hat das Bundesverteidigungsministerium auch die Frage untersucht, inwieweit nicht zu den Kernaufgaben der Bundeswehr gehörende Aufgabenfelder (klassische Serviceaufgaben) in andere Geschäftsbereiche abgegeben werden sollten. Das Bundesinnenministerium, das Bundesfinanzministerium und das Bundesverteidigungsministerium vereinbarten am 2. November 2012, Aufgaben u. a. auf das Bundesverwaltungsamt zu verlagern. Es handelt sich hierbei um die Abrechnung bestimmter Personalkosten sowie der Reisekosten der Bundeswehr.

Zum 1. Juli 2013 sind die Aufgabenbereiche Besoldung, Entgeltzahlung, Beihilfe und Familienkasse für aktive Bundeswehrangehörige auf das Bundesverwaltungsamt übergegangen. Diese Aufgabenbereiche werden an insgesamt sieben Standorten (bisherige Standorte der vier Wehrbereichsverwaltungen und ihrer drei Außenstellen) wahrgenommen.

Die Abrechnung der Reisekosten soll zunächst in einem „Kompetenzzentrum Travel Management“ gebündelt und dann möglichst bis zum Ende des Jahres 2015 zusammen mit der Umzugskosten- und Trennungsgeldbearbeitung dem Bundesverwaltungsamt übergeben werden.

Durch die Organisationsmaßnahmen werden rund 2 000 Beschäftigte der Bundeswehr zum Bundesverwaltungsamt versetzt. Dadurch erhöht sich die Zahl der Beschäftigten beim Bundesverwaltungsamt um rund 80 %. Die Zahl der Außenstellen verdoppelt sich. Die beteiligten Ressorts erwarten sich durch die Verlagerung eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung.

16.4.3 Neubau eines Dienstgebäudes für das Bundesinnenministerium

Das Bundesinnenministerium ist derzeit mit seinem ersten Dienstsitz in drei Liegenschaften, überwiegend in einem privaten Mietobjekt in Berlin untergebracht. Mit Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages errichtet die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben als Bauherrin und künftige Vermieterin einen Neubau für das Bundesinnenministerium. Diese Neubaumaßnahme ist im Einzelplan 60 (Anlage 1 zu Kapitel 6004) veranschlagt. Die Ausgabenobergrenze für das Bauvorhaben von 208,1 Mio. Euro wird nach Angaben des für die Bauausführung verantwortlichen Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung eingehalten. Derzeit sind 99 % aller Bauleistungen vergeben. Das Neubauvorhaben begann im Februar 2010. Der Umzug des Bundesinnenministeriums ist für das Jahr 2015 vorgesehen.

Zu den Ausgaben für das Bauvorhaben von 208,1 Mio. Euro kommen rund 55 Mio. Euro hinzu, die das Bundesinnenministerium aus dem eigenen Einzelplan zu tragen hat (s. Tabelle 16.8). Sie verteilen sich über mehrere Jahre. So fällt z. B. durch die vorzeitige Kündigung des Vertrages für das private Mietobjekt eine Abstandsanzahlung von 18,3 Mio. Euro an. Dies entspricht zwei Jahresmieten.

Tabelle 16.8

Ausgaben im Einzelplan 06 für den Neubau des Dienstgebäudes

Maßnahme	Gesamtsumme in Mio. Euro	anteilige Fälligkeit im Jahr/ in den Jahren
Aufgabe des bisherigen Mietobjekts		
• Abstandszahlung wegen frühzeitiger Kündigung des Mietvertrages	18,3	2016
• Nebenkostenfortzahlung	2,0	2016 und 2017
• Rückbaukosten ^a	8,2	2016
Bezug des Neubaus		
• Ausstattung mit Geräten und Ausrüstungsgegenständen (inkl. Kantine)	6,7	2014 bis 2016
• Ausstattung mit IT (inkl. Installation der Technik und deren Inbetriebnahme)	16,2	2014 und 2015
• Umzugskosten	2,2	2014 und 2015
• Sonstiges	1,4	2014 bis 2017

Erläuterung: ^a Die Rückbauforderungen sind noch nicht abschließend verhandelt.

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2014: Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2014; für die Jahre 2015 bis 2017: Finanzplan.

16.4.4 Steuerung der Informationstechnologie des Bundes

Das Konzept „IT-Steuerung Bund“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2007 soll die IT der Bundesverwaltung stärker bündeln. Die IT-Beauftragte der Bundesregierung beim Bundesinnenministerium soll das Konzept umsetzen. Sie soll die ressortübergreifende IT-Koordinierung zu einer ressortübergreifenden IT-Steuerung ausbauen. Die IT-Beauftragte der Bundesregierung steuert u. a. die Bereitstellung zentraler IT-Infrastrukturen des Bundes, z. B. IT-Netze. Der Rat der IT-Beauftragten der Ressorts soll sie dabei unterstützen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass beim Bund eine einheitliche IT-Strategie weiterhin fehlt. Außerdem hat die Bundesregierung das Konzept „IT-Steuerung Bund“ nur unzureichend umgesetzt. Dies führte z. B. zu unwirtschaftlichen Parallelentwicklungen bei Personalwirtschaftssystemen (s. Bemerkung Nr. 5).

Die mangelnde IT-Steuerung behindert zudem das Großprojekt „Netze des Bundes“ erheblich. Mit diesem Projekt sollen die IT-Netze der Bundesverwaltung konsolidiert werden. Der Bundesrechnungshof begleitet dieses Thema.

16.4.5 Politische Stiftungen

Politische Stiftungen sind den Parteien nahestehende Institutionen mit der Aufgabe, gesellschaftspolitische und demokratische Bildung zu vermitteln. Aus dem Bundeshaushalt werden derzeit folgende Politische Stiftungen finanziert:

- CDU: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
- SPD: Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
- FDP: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
- DIE LINKE.: Rosa-Luxemburg-Stiftung; Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V.
- BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN: Heinrich-Böll-Stiftung e. V.
- CSU: Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Die staatliche Finanzierung dieser sechs Stiftungen beruht auf drei Säulen:

- Institutionelle Zuwendungen durch sogenannte Globalzuschüsse des Bundesinnenministeriums,
- Projektförderungen durch verschiedene Ressorts und
- Zweckzuwendungen für Investitionen als sogenannte Bauglobalzuschüsse des Bundesinnenministeriums.

Die Stiftungen erhielten aus dem Einzelplan 06 für das Jahr 2011 Globalzuschüsse für ihre gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit von 98 Mio. Euro. Für die Verwendung der Mittel gelten besondere Bewirtschaftungsgrundsätze. Sie erhielten darüber hinaus im Jahr 2011 vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung Projektfördermittel von insgesamt 317,5 Mio. Euro. Zusätzlich erhielten sie Bauglobalzuschüsse aus dem Einzelplan 06 von 7,7 Mio. Euro im Jahr 2011.

Die Zuwendungen des Bundes an die Politischen Stiftungen stiegen von 323,2 Mio. Euro im Jahr 2002 um 31 % auf 423,2 Mio. Euro im Jahr 2011 (Aktuellere Zahlen lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung nicht vor).

Die Politischen Stiftungen haben zusammen rund 2 000 Beschäftigte. Davon sind etwa 85 % im Inland und 15 % im Ausland tätig.

16.5 Wesentliche Einnahmenbereiche

Das Bundesinnenministerium erzielte Einnahmen vor allem aus der Luftsicherheitsgebühr. Diese Gebühr wird für die Kontrolle der Fluggäste und ihres Gepäcks erhoben. Auf sie entfielen im Jahr 2012 rund 329 Mio. Euro. Dies waren rund 72 % der Gesamteinnahmen des Bundesinnenministeriums. Diesen Einnahmen standen Ausgaben

an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle und für die Beschaffung und Unterhaltung von Luftsicherheitskontrollgeräten von rund 320 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kamen Ausgaben für Mieten und Pachten an Flughäfen sowie für das Personal der Bundespolizei.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2011 und 2012 die Luftsicherheitsgebühr geprüft und festgestellt, dass die Gebühr nicht kostendeckend ist. Er hat dem Bundesinnenministerium u. a. vorgeschlagen,

- einen verbindlichen Katalog der gebührenfähigen Kosten zu erstellen,
- die Voraussetzungen für eine rechtzeitige Festsetzung der Gebühr zu schaffen sowie
- ein Verfahren einzuführen, das dazu geeignet ist, die Fluggastzahlen als Abrechnungsgrundlage für die Gebühr schnell und verlässlich zu ermitteln.

Das Bundesinnenministerium hat zugesagt, die Vorschläge des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Der Bundesrechnungshof wird dies weiter begleiten.

16.6 Ausblick

Nach dem Finanzplan sollen die Ausgaben im Einzelplan 06 bis zum Jahr 2017 auf 5,5 Mrd. Euro sinken (s. Tabelle 16.9). Ob dies erreicht werden kann, ist fraglich. Insbesondere ist über diesen Zeitraum schwer absehbar, wie sich die Innere Sicherheit entwickeln wird. Außerdem sind die im Zusammenhang mit der Verlagerung von Aufgaben aus dem Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums zum Bundesverwaltungsamt (s. 16.4.2) entstehenden Ausgaben bisher nicht berücksichtigt.

Tabelle 16.9

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 06

	Haushaltsjahr					
	2012 Soll	2013 Soll	2014 1. Haushaltsentwurf	2015 Finanzplan	2016 Finanzplan	2017 Finanzplan
Einzelplan 06 (in Mio. Euro)	5 490,3	5 850,5	5 766,6	5 553,3	5 561,7	5 535,5
Veränderungen zum Vorjahr (in %)	1,6	6,6	-1,4	-3,7	0,2	-0,5

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 06. Für die Jahre 2012 und 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf; für die Jahre 2015 bis 2017: Finanzplan.

17 Kat. B Gesamtstaatlicher Bevölkerungsschutz erfordert bessere planerische und rechtliche Grundlagen (Kapitel 0628)

17.0

Die getrennten Zuständigkeiten des Bundes für den Zivilschutz und der Länder für den Katastrophenschutz erschweren einen wirksamen Schutz der Bevölkerung. Der Bund und die Länder haben zwar im Jahr 2002 beschlossen, Zivil- und Katastrophenschutz durch den gesamtstaatlichen Ansatz des Bevölkerungsschutzes zu bündeln. Mehr als zehn Jahre danach fehlt jedoch noch immer ein schlüssiges Konzept, wie dieser Ansatz auszugestalten ist. Gesetzliche Regelungen sind für einen wirksamen Bevölkerungsschutz unverzichtbar.

17.1

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz. Der Zivilschutz ist Aufgabe des Bundes. Er setzt den Eintritt des Verteidigungs- oder Spannungsfalls voraus, also kriegerische Handlungen oder einen bevorstehenden kriegerischen Konflikt. Der Bund hat im Zivilschutz die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Die Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände vollziehen diese Aufgabe im Auftrag des Bundes. Dabei werden sie von der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und Hilfsorganisationen, z. B. dem Deutschen Roten Kreuz, unterstützt. Der Bund trägt die den Ländern entstehenden Kosten, ausgenommen ihre personellen und sächlichen Verwaltungskosten.

Der Schutz vor Katastrophen ist Sache der Länder. Sie können etwa aus extremen Wetterlagen oder großen Unglücksfällen entstehen. Beispiele sind die Flutkatastrophen der Jahre 2002 und 2013.

Bund und Länder beschlossen im Jahr 2002 die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“, um einen gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz sicherzustellen. Für den Zivilschutz ist das Bundesinnenministerium zuständig, in dessen nachgeordnetem Bereich das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Der Bund richtete im Jahr 2002 im BBK für den Bevölkerungsschutz das „Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern“ (Lagezentrum) ein. Es soll bei Katastrophen von nationaler Bedeutung sicherstellen, dass bundesweit Informationen zusammengeführt und Ressourcen koordiniert werden.

Das Bundesinnenministerium sieht den Bund, losgelöst vom Verteidigungs- und Spannungsfall, bei „Gefahrenarten mit potenzieller Bundesrelevanz“ betroffen und verpflichtet. Bund und Länder haben noch nicht entschieden, was darunter zu verstehen ist. Das Bundesinnenministerium versteht darunter Gefahren wie extreme Naturereignisse, biologische, chemische oder radiologische Einwirkungen sowie den Ausfall sogenannter „Kritischer

Infrastrukturen“, z. B. zur Energie- und Wasserversorgung.

Für Zwecke des Zivilschutzes stattet der Bund die Länder beim Katastrophenschutz ergänzend aus. So gab das BBK für den Erwerb von Fahrzeugen sowie weiteren Geräten und Ausrüstungsgegenständen in den Jahren 2010 bis 2012 jeweils mehr als 30 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Unterstützungs- und Ergänzungsleistungen des Bundes an die Länder für den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe. Dabei stellte er u. a. Folgendes fest:

- Der Bund betreibt und finanziert das Lagezentrum alleine. Es ist ganzjährig rund um die Uhr besetzt und bindet 14 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Die Länder sind nicht verpflichtet, beim Lagezentrum im BBK mitzuwirken und ihm Informationen zu übermitteln. Sie berichten dem Bund zu Ereignissen nur „nach eigener Beurteilung der Lage und nach eigenem Ermessen“.
- Das Bundesinnenministerium stattet die Länder beim Zivilschutz ergänzend aus, ohne deren Personal- und Materialausstattung im Katastrophenschutz vollständig zu kennen. Es stützt seine Daten in der Regel auf allgemein zugängliche Quellen, wie Statistiken von Hilfsorganisationen oder Feuerwehren.
- Der Bund hat weder ein seiner Zuständigkeit entsprechendes Zivilschutzkonzept noch gibt es ein Gesamtkonzept von Bund und Ländern zum Bevölkerungsschutz. Das BBK entwickelte lediglich eine Methode, um Risiken im Bevölkerungsschutz zu analysieren. Es untersuchte zwei Risiken des Katastrophenschutzes: „Schmelzhochwasser aus den Mittelgebirgen“ und „Pandemie durch Virus Modi-SARS“.
- Das Bundesinnenministerium und das BBK haben bei national bedeutsamen Katastrophen keine operativen Befugnisse, z. B. um Hilfsmaßnahmen zu koordinieren. Der Bund kann erst auf Ersuchen eines betroffenen Landes tätig werden. Selbst dann bleiben die Länder für das operative Krisenmanagement zuständig.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat verschiedene Defizite im Zusammenwirken von Bund und Ländern festgestellt, die das Ziel beeinträchtigen, die Bevölkerung wirksam zu schützen.

Das Bundesinnenministerium hat Länder auch für den Katastrophenschutz ergänzend ausgestattet, obwohl ihm ein Überblick über die dort vorhandene Ausstattung fehlt. Darüber hinaus hat das Bundesinnenministerium den Bau und Betrieb des Lagezentrums vollständig finanziert, obwohl es sich um eine Einrichtung von Bund und Ländern mit Koordinierungsaufgaben handelt, die gemeinsam zu finanzieren ist. Das Lagezentrum ist ein erster Schritt hin zu einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen Bund

und Ländern beim Bevölkerungsschutz. Das Bundesinnenministerium hat jedoch nicht die Voraussetzungen schaffen können, um sich ausreichende Kenntnis über die Personal- und Sachmittel in den Ländern zu verschaffen. So ist es nicht gewährleistet, dass die Länder und Hilfsorganisationen mit dem Bund alle Informationen über die jeweils vorhandenen oder fehlenden Ausrüstungen und Maßnahmen austauschen. Die Lage kann nur dann umfassend erfasst und bewertet werden, wenn die Länder Informationen zur Verfügung stellen und mitwirken. Das Bundesinnenministerium hat schon deshalb die Risiken für die Bevölkerung nicht umfassend analysieren können. Es hat bisher lediglich Szenarien für den Katastrophenschutz untersucht. Getrennte Szenarien für den Zivilschutz und den Katastrophenschutz sollten durch Bund-Länder-übergreifende Szenarien für den Bevölkerungsschutz ersetzt werden. Um einen gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz zu gewährleisten, ist ein Gesamtkonzept von Bund und Ländern erforderlich. Ein solches Konzept sollte sich nicht vorrangig daran orientieren, ob die Gefahrenlage aus einer Naturkatastrophe oder anderen Bedrohung resultiert. Es muss sich vielmehr auf eine Analyse der Risiken, der erforderlichen Maßnahmen und der hierfür zur Verfügung stehenden Kapazitäten stützen und Möglichkeiten für eine Bündelung der Kräfte nutzen. Dem Bundesinnenministerium ist es auch nach mehr als zehn Jahren nicht gelungen, die Voraussetzungen hierfür zu schaffen.

Ein wirksamer Bevölkerungsschutz erfordert auch eine wirksame Koordinierung von Maßnahmen bei national bedeutsamen Katastrophen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesinnenministerium daher u. a. empfohlen, das BBK zu einer Zentralstelle für operatives Krisenmanagement fortzuentwickeln.

17.3

Das Bundesinnenministerium hat betont, dass der Bund die Ausstattung und Vorsorgemaßnahmen der Länder ausschließlich im gesetzlichen Umfang finanziere. Es hat aber eingeräumt, dass der Bund nicht immer über belastbare Zahlen der Länder verfüge. Dies gelte für Informationen zum Personal und Material gleichermaßen. Abfragen bei den Ländern hätten nur Teilergebnisse erbracht. Das Bundesinnenministerium hat der Feststellung des Bundesrechnungshofes widersprochen, nicht über Risikoszenarien für den Zivilschutz zu verfügen. Es hat darauf verwiesen, dass es für den Bund federführend bis zum Jahr 2014 ein Konzept zum Zivilschutz erarbeiten werde.

Das Bundesinnenministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, die Verantwortung des Bundes und der Länder solle sich nicht mehr an der Ursache einer Katastrophe orientieren. Es hat aber darauf hingewiesen, dass die Vorschläge des Bundesrechnungshofes nur umgesetzt werden könnten, wenn das Grundgesetz geändert würde. Nur so könnten die Aufgaben und Kompetenzen an die Erfordernisse eines modernen Bevölkerungsschutzes angepasst werden. Unter dieser Bedingung befürwortet das Bundesinnenministerium die Empfehlung des

Bundesrechnungshofes, das BBK zu einer Zentralstelle des Bundes im Bevölkerungsschutz auszubauen und die Länder zu verpflichten, Informationen weiterzugeben.

17.4

Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes lassen erkennen, dass der Zivilschutz in der Planung des Bundesinnenministeriums tatsächlich keine Rolle mehr spielt. Darüber hinaus erschwert die Trennung in Zivilschutz und Katastrophenschutz einen wirksamen Bevölkerungsschutz. Das vom Bundesinnenministerium für das Jahr 2014 in Aussicht gestellte Konzept zum Zivilschutz würde den Bevölkerungsschutz nicht weiterentwickeln. Ein wirksamer Schutz hängt nicht davon ab, ob die Gefahrenlage aus einer Naturkatastrophe, z. B. Hochwasser, oder anderen Bedrohung, z. B. Verteidigungsfall, resultiert. Grundvoraussetzung für einen gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz sind bessere Informationen sowie eine bessere und verpflichtende Zusammenarbeit und Koordination. Mit vollständigen Informationen aus Bund und Ländern können Risiken erfasst, kategorisiert und bewertet werden. Auf dieser Grundlage können länderübergreifende Strategien und ein Gesamtkonzept für den Bevölkerungsschutz entwickelt werden. Um die Informationen zusammenzuführen und die Hilfe zu koordinieren, ist außerdem eine Zentralstelle erforderlich. Dies würde einen gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz bei Großschadenslagen, verbunden mit einer klaren Aufgaben- und Kompetenzverteilung, ermöglichen.

Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung muss allerdings der Verfassung entsprechen. Nach geltendem Recht hat sich der Bund auf den Zivilschutz zu beschränken. Sofern die grundgesetzlichen Kompetenzen nicht verändert werden, bleiben nur einfachgesetzliche Änderungen im bestehenden Regelungsrahmen: Bund und Länder könnten ihre Informations- und Mitwirkungspflichten regeln und die Informationen in dem schon bestehenden, gemeinsamen Lagezentrum sammeln und verarbeiten. Operative Befugnisse, mit denen Hilfsmaßnahmen wirksam koordiniert werden könnten, wären auf dieser Grundlage jedoch nicht möglich. Die Handlungsfähigkeit wird damit nicht in jedem Fall sichergestellt. Außerdem sind die Finanzierungszuständigkeiten in Katastrophenschutzlagen, wie bei Hochwasser, nach der derzeitigen Rechtslage nicht ausdrücklich geregelt.

Dieser Befund spricht für verfassungsrechtliche Regelungen, wenn Bundesverantwortung bei Großschadenslagen über die Amtshilfe des Bundes hinaus begründet werden soll. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Tragweite, die eine Änderung des Bund-Länder-Verhältnisses in diesem wichtigen Bereich aufwirft. Ziel muss es aber sein, in der Krise effektiv zu handeln, um einen bestmöglichen Schutz der Bevölkerung zu gewährleisten. Der Hinweis des Bundesinnenministeriums, dass bestimmte Maßnahmen nur mit einer Änderung des Grundgesetzes umzusetzen sind, ist zutreffend. In gleicher Weise hat sich

auch der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bereits im Jahr 2007 in seinem Gutachten „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ geäußert. Der Bundesrechnungshof spricht sich wie der Bundesbeauftragte für eine Entflechtung und klare Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern aus.

Bund und Länder könnten die Zuständigkeiten für die Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung in der Verfassung neu regeln, um geeignete übergeordnete Strukturen für die Gefahrenabwehr zu schaffen und zu unterhalten. Der Bundesgesetzgeber könnte ermächtigt werden, das Nähere zu regeln. Das entsprechende Bundesgesetz könnte vorsehen, dass der Bund bestimmte Einrichtungen ausrustet und unterhält. Es könnte die Länder mit Zustimmung des Bundesrates verpflichten, entsprechende Kapazitäten zu unterhalten und mit den Einrichtungen des Bundes zusammenzuarbeiten. Dabei sollte jede Gebietskörperschaft ihre Kapazitäten und Maßnahmen finanzieren. Eine weitere Entflechtungsalternative bestünde darin, den Ländern die Zuständigkeit für den Bevölkerungsschutz insgesamt, d. h. einschließlich des Zivilschutzes zu übertragen. Dies würde allerdings voraussetzen, dass die Länder Koordinierungsmechanismen selbst schaffen.

Mit einer Änderung des Grundgesetzes würde das Zusammenwirken von Bund und Ländern beim Bevölkerungsschutz mit länderübergreifenden Strategien und einem Gesamtkonzept rechtlich gesichert und die Eigenverantwortung der beteiligten Gebietskörperschaften gestärkt. Mit operativen Befugnissen bei nationalen Katastrophen könnte der Bund zudem dazu beitragen, Krisen zu bewältigen.

18 Unwirtschaftliche Förderung von Kulturprogrammen für Großveranstaltungen

18.0

Das Bundesinnenministerium hat in den Jahren 2006 bis 2011 Kulturprogramme für Großveranstaltungen mit festen Beträgen von insgesamt 29 Mio. Euro gefördert. Diese Finanzierungsart war haushaltsrechtlich nicht zulässig.

Sie war auch unwirtschaftlich. So minderten zusätzliche Einnahmen durch Sponsoren ausschließlich die Ausgaben der Zuwendungsempfänger, führten aber nicht zu einer Absenkung der Zuwendung. Zudem hatten die Zuwendungsempfänger gegen Zuwendungsaufgaben verstoßen. Unter Berufung auf die gewählte Finanzierungsart hat das Bundesinnenministerium die Zuwendungen nur teilweise zurückgefordert.

18.1

Das Bundesinnenministerium förderte in den Jahren 2006 bis 2011 Kulturprogramme für folgende Großveranstaltungen mit Zuwendungen (s. Tabelle 18.1).

Als Finanzierungsart wählte es die Festbetragsfinanzierung. Hierbei beteiligt sich der Zuwendungsgeber mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Finanzierungsart schränkt die Möglichkeiten ein, die Zuwendung ganz oder teilweise zurückzufordern, wenn sich die vorgesehenen Gesamtausgaben ermäßigen oder sich die Einnahmen erhöhen. Nach dem Haushaltsrecht des Bundes kommt eine Festbetragsfinanzierung deshalb nicht in Betracht, wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter in ungewisser Höhe oder mit Einsparungen zu rechnen ist. Andere Finanzierungsarten sind die Fehlbedarfsfinanzierung oder die Anteilfinanzierung. Bei beiden Zuwendungsarten würden Einsparungen oder Mehreinnahmen die Zuwendung – zumindest anteilig – reduzieren. Den dann zu viel gezahlten Teil der Zuwendung könnte der Zuwendungsgeber zurückfordern.

Das Bundesinnenministerium begründete seine Entscheidung für die Festbetragsfinanzierung unter anderem damit, ihm hätten keine konkreten Hinweise auf spätere Einsparungen oder Mehreinnahmen vorgelegen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dem Bundesinnenministerium zum Bewilligungszeitpunkt für die Fußballweltmeisterschaft ein Finanzierungsplan vorlag. Dieser wies für die Jahre 2003 bis 2006 u. a. Einnahmen durch Sponsoren aus. Aufgrund der bereits zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Zusagen von Sponsoren konnte das Bundesinnenministerium von weiteren Einnahmen

Tabelle 18.1

Übersicht über geförderte Kulturprogramme

Veranstaltung	Veranstaltungsjahr	Gesamt- ausgaben	davon Zuwendung
		in Euro (Ist)	
Fußballweltmeisterschaft	2006	37 000 000	24 000 000
Leichtathletikweltmeisterschaft	2009	2 980 000	2 500 000
Bürgerfest zum Jubiläum Freiheit und Einheit	2009	1 590 000	1 000 000
Alpine Skiweltmeisterschaft	2011	2 000 000	1 500 000

bis zum Jahr 2006 ausgehen. Das Bundesinnenministerium war auch darüber informiert, dass vorgesehen war, für das Kulturprogramm bei den Leichtathletikweltmeisterschaften Spenden einzuwerben. Das Bürgerfest zum Jubiläum Freiheit und Einheit wollte eine Agentur so organisieren, dass es überwiegend durch Sponsoren finanziert werden sollte. Dem Bundesinnenministerium war dies bekannt. Der Veranstalter der Alpinen Skiweltmeisterschaften plante, die Eröffnungsfeier u. a. mit Sponsorengeldern zu finanzieren. Auch dies wusste das Bundesinnenministerium.

Nach Abschluss der Veranstaltungen müssen die Zuwendungsempfänger den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel in Verwendungsnachweisen belegen. Wenn die Zuwendungsempfänger gegen Auflagen verstoßen, kann dies die zuwendungsfähigen Ausgaben mindern. Der Zuwendungsgeber hat zu prüfen, ob im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für einen Erstattungsanspruch gegeben sind (kursorische Prüfung). In diesem Fall sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Daneben sind vertiefte Prüfungen nach einer Stichprobenauswahl vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof unterzog die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger bei seinen Erhebungen einer eigenen Prüfung. Er stellte fest, dass die Zuwendungsempfänger bei der Umsetzung der Kulturprogramme gegen zahlreiche Zuwendungsaufgaben verstoßen, Mittel nicht zweckentsprechend verwendet oder zusätzliche Einnahmen erzielt hatten:

- Ein Zuwendungsempfänger verstieß gegen die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung, weil er wesentliche Verträge nicht schriftlich vereinbart hatte.
- Ein anderer Zuwendungsempfänger hatte neben der Bundeszuwendung Sponsoreneinnahmen über 300 000 Euro und Einnahmen u. a. für Gastronomie erzielt, die er jedoch im zahlenmäßigen Nachweis nicht aufführte.
- Bei einer Veranstaltung fehlten Nachweise, dass abgerechnete Leistungen erbracht wurden, ebenso wie die dazugehörigen Verträge. Dabei stand der Zuwendungsempfänger in Geschäftsbeziehungen zu Firmen, die nahen Familienangehörigen seiner Geschäftsführerin gehörten. Zahlungen des Zuwendungsempfängers über 350 000 Euro an den Ehemann seiner Geschäftsführerin waren nicht belegt. Daneben forderte der Zuwendungsempfänger Mittel verfrüht an und verwendete diese teilweise nicht zweckentsprechend.
- Bei einer anderen Veranstaltung hatte der Zuwendungsempfänger gegen Vergabevorschriften verstoßen. Dabei bestanden in einem Fall personelle Verflechtungen mit einem Auftragnehmer. Der Zuwendungsempfänger konnte teilweise nicht nachweisen, dass Leistungen zweckentsprechend und innerhalb des Bewilligungszeitraums erbracht wurden.

Zu jedem der geförderten Kulturprogramme lagen zum Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass mit späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter in ungewisser Höhe zu rechnen war.

Das Bundesinnenministerium hatte die Verwendungsnachweise zunächst nicht vertieft geprüft. Es ist der Auffassung, dass bei Festbetragsfinanzierungen zuwendungsfähige Ausgaben nur in Höhe des Festbetrags zu prüfen sind, auch wenn der Zuwendungsempfänger verpflichtet ist, alle Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen. Rückforderungen seien erst möglich, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben unter den bewilligten Festbetrag sinken. Bereits nach überschlägiger Prüfung sei abzusehen gewesen, dass die Gesamtausgaben die Höhe der Zuwendung übersteigen würden. Wegen der Festbetragsfinanzierung habe es keine Rückforderungsansprüche erwarten können. Zudem seien vertiefte Prüfungen nach dem Zuwendungsrecht auf eine Stichprobe begrenzt. Aufgrund der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes prüfte das Bundesinnenministerium die Verwendungsnachweise teilweise erneut. Im Ergebnis forderte es 340 000 Euro von einem Zuwendungsempfänger zurück, weil der Verstoß gegen Auflagen dazu führte, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben geringer waren als die bewilligte Zuwendung.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesinnenministerium die Kulturprogramme mit einem Festbetrag finanzierte. Dies war unzulässig, da bereits zum Bewilligungszeitpunkt mit Mehreinnahmen in ungewisser Höhe gerechnet werden konnte. Vielmehr hätte das Bundesinnenministerium die Zuwendungen als Anteilfinanzierung oder Fehlbedarfsfinanzierung gewähren sollen.

18.3

Das Bundesinnenministerium hat der Kritik an der Förderung der Kulturprogramme mit einem festen Betrag widersprochen. Aus seiner Sicht habe es nicht gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen, insbesondere nicht gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit, verstoßen.

Die Kulturprogramme seien grundsätzlich losgelöst von der sportfachlichen und ökonomischen Motivation der jeweiligen Veranstalter zu sehen. Es habe im erheblichen Bundesinteresse gelegen, die politisch gewollten Kulturprogramme mit ausreichenden Finanzmitteln auszustatten. Dies sei nach damaliger Auffassung am besten durch eine Förderung mit einem festen Betrag gewährleistet gewesen.

Auch künftig wolle das Bundesinnenministerium die Finanzierung ähnlicher Maßnahmen mit einem festen Betrag als eine Alternative betrachten. Die Festbetragsfinanzierung stehe gleichberechtigt neben den anderen Finanzierungsarten. Das Bundesinnenministerium werde das ihm bei der Mittelbereitstellung eingeräumte Ermessen unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen wahrnehmen. Trotzdem wolle es sich künftig bei ähnlich gelagerten Fällen intensiver damit auseinandersetzen, welche Einnahmen des Veranstalters, insbesondere Sponsorengelder, zu erwarten seien. Dadurch strebe das Bundesinnenministerium genauere Prognosen über eventuell zu erwartende zusätzliche Finanzierungsquellen an. Das Bundesinnenministerium lässt offen, inwieweit es die seiner Auffas-

sung nach eingeschränkten Rückforderungsmöglichkeiten bei Verstößen des Zuwendungsempfängers gegen Zuwendungsaufgaben in seine Entscheidung über die Finanzierungsart einbeziehen will.

18.4

Das Bundesinnenministerium darf Zuwendungen nur gewähren, wenn das erhebliche Bundesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Es hat darauf zu achten, dass bei der Zuwendungsgewährung das Subsidiaritätsprinzip gewahrt ist. Danach darf der Bund Vorhaben von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung lediglich ergänzend und nachrangig fördern.

Das Argument, das Bundesinnenministerium habe die politisch gewollten Kulturprogramme mit ausreichenden Finanzmitteln versehen wollen und daher die Festbetragsfinanzierung gewählt, überzeugt nicht. Ausreichende Finanzmittel hätte das Bundesinnenministerium auch mithilfe anderer Finanzierungsarten bereitstellen können.

Durch die Wahl einer Festbetragsfinanzierung hat es gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften verstoßen. Eine Festbetragsfinanzierung ist unzulässig, wenn mit Mehreinnahmen oder Minderausgaben in ungewisser Höhe zu rechnen ist. Es hat auch unwirtschaftlich gehandelt. Hätte das Bundesinnenministerium eine andere Finanzierungsart gewählt, hätten sich die absehbaren Mehreinnahmen zuwendungsmindernd ausgewirkt. Zudem hat es die Auffassung vertreten, Rückforderungen seien erst möglich, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben unter den bewilligten Festbetrag sinken. Damit hat es seine Möglichkeiten eingeschränkt, die Zuwendungen zurückzufordern.

Der Bundesrechnungshof hält seine Forderung aufrecht, Zuwendungen nur dann als Festbetragsfinanzierung zu gewähren, wenn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür vorliegen. Dies war in den vorliegenden Fällen nicht gegeben. Auch ist bei der Entscheidung über die Finanzierungsart zu berücksichtigen, dass das Bundesinnenministerium unter Berufung auf die Festbetragsfinanzierung die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendung nur eingeschränkt prüft und die Rückforderungsmöglichkeiten bei Verstößen des Zuwendungsempfängers gegen Zuwendungsaufgaben als eingeschränkt ansieht.

19 Kat. C Bundespolizei verzichtet auf unnötigen Neubau von Büro- und Geschäftsräumen (Kapitel 0625 Titel 711 01)

19.0

Die Bundespolizei hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes darauf verzichtet, neue Büro- und Geschäftsräume für ihre Forschungs- und Erprobungsstelle in Lübeck zu errichten. Stattdessen hat sie die Bediensteten in einem bestehenden bundeseigenen Gebäude untergebracht. Dadurch spart der Bund 700 000 Euro ein.

19.1

Die Bundespolizei begann im Jahr 2008 am Standort Lübeck eine zentrale Forschungs- und Erprobungsstelle für Führungs- und Einsatzmittel aufzubauen. Anlass hierfür war, dass sie sich neu organisiert und hierbei Aufgaben vom Bundeskriminalamt übernommen hat. Die Bundespolizei erforscht und erprobt in Lübeck auch Detektionstechnik. Mit dieser Technik sollen bestimmte Gegenstände und gefährliche Substanzen, wie Sprengstoff, aufgespürt werden. Sie wird z. B. bei Kontrollen im Luftverkehr eingesetzt. Die Bundespolizei richtete hierfür ein Kompetenzzentrum für Detektionstechnologie ein, das die Kontrollanlagen bewertet und abnimmt. Sie wollte für 39 Bedienstete neue Büro- und Geschäftsräume errichten und plante hierfür 700 000 Euro ein.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover die Forschungs- und Erprobungsstelle. Er stellte fest, dass die Bundespolizei nicht untersucht hatte, ob der geplante Neubau wirtschaftlich ist. Insbesondere hatte sie nicht geprüft, ob es andere Möglichkeiten gibt, um die Bediensteten unterzubringen. Außerdem stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Bundespolizei über geeignete, leer stehende Räume auf derselben Liegenschaft verfügte. Diese waren ungenutzt, weil die Bundespolizei bei der Neuorganisation u. a. ihre Inspektion in Lübeck aufgelöst hatte.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundespolizei neue Büro- und Geschäftsräume bauen wollte, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit geprüft zu haben. Er hat darauf hingewiesen, dass sie nicht sämtliche Alternativen betrachtet und deshalb die bundeseigenen Gebäude außer Acht gelassen hat. Der Bundesrechnungshof hat der Bundespolizei empfohlen, Räume in den leer stehenden Gebäuden zu nutzen.

19.3

Das Bundesinnenministerium und die Bundespolizei haben die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigt und darauf verzichtet, neue Büro- und Geschäftsräume für das Kompetenzzentrum zu errichten. Die Bundespolizei hat die Bediensteten dauerhaft in einem bestehenden Gebäude auf derselben Liegenschaft untergebracht. Die für den Neubau vorgesehenen Mittel von 700 000 Euro spart der Bund ein.

20 Kat. C Bundesinnenministerium konzentriert automatisierte Grenzkontrollen auf ein einziges System (Kapitel 0625)

20.0

Das Bundesinnenministerium konzentriert auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes automatisierte Grenzkontrollen bis zum Jahr 2014 auf ein System. Die Bundespolizei

identifiziert damit Reisende über das digitale Lichtbild im elektronischen Reisepass. Auf die aufwendige Augenirisererkennung kann sie daher verzichten. Dadurch vermeidet der Bund Investitionen von 2 Mio. Euro und Ausgaben für die Unterhaltung von jährlich 200 000 Euro.

20.1

Das Bundesinnenministerium betreibt derzeit am Flughafen Frankfurt am Main zwei Systeme im Probetrieb, mit denen Grenzkontrollen automatisiert unterstützt werden. Die Reisenden können freiwillig daran teilnehmen. Mittels Biometrie werden individuelle körperliche Merkmale erfasst und vermessen. Die beiden Systeme sollen Personal einsparen und Grenzkontrollen beschleunigen.

Die Bundespolizei setzt seit dem Jahr 2004 die „Automatisierte biometriegestützte Grenzkontrolle“ (ABG) ein. ABG identifiziert die Reisenden über die Iris (Regenbogenhaut des Auges). Hauptzielgruppe sind Vielreisende. Die Reisenden müssen einen maschinenlesbaren Ausweis besitzen und sich vorher registrieren lassen. Die Bundespolizei erfasst dabei bestimmte personenbezogene und biometrische Daten. Die Daten des in Deutschland im Jahr 2007 eingeführten elektronischen Reisepasses (ePass) reichen nicht aus. Der ePass wurde u. a. in der Europäischen Union eingeführt, um Reisende besser identifizieren zu können. Er enthält einen Chip, auf dem als biometrische Merkmale das Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücke des Inhabers gespeichert sind. Er enthält jedoch keine Abbilder der Iris. ABG ist vollautomatisiert und ersetzt herkömmliche Grenzkontrollen, d. h. manuelle Kontrollen sind entbehrlich. Das Bundesinnenministerium entschied, den Probetrieb von ABG unbefristet zu verlängern und auszubauen. Für den Ausbau rechnete es mit Investitionen von 2 Mio. Euro und jährlichen Ausgaben für die Unterhaltung von 200 000 Euro.

Die Bundespolizei führte im Jahr 2008 außerdem das System EasyPASS ein. Im Gegensatz zu ABG werden die Reisenden nicht vorab registriert. Sie müssen lediglich einen ePass besitzen. EasyPASS identifiziert sie über das digitale Lichtbild, das im ePass gespeichert ist. Es vergleicht dieses digitale Lichtbild mit dem Gesicht der reisenden Person. EasyPASS ist teilautomatisiert und unterstützt die herkömmliche Grenzkontrolle, ersetzt diese aber nicht. Das Bundesinnenministerium wollte den Probetrieb von EasyPASS ebenfalls ausbauen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover in den Jahren 2006 und 2011 das System ABG, im Jahr 2011 zusätzlich auch EasyPASS. Er stellte fest, dass die Bundespolizei für beide Systeme vorab keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und ihren Erfolg nicht begleitend kontrolliert hatte. Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass die Nutzerzahlen bei ABG gesunken sind.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesinnenministerium und der Bundespolizei empfohlen, für beide Systeme Erfolgskontrollen durchzuführen und auf dieser Grundlage zu entscheiden, ob und für welches System ein

Ausbau infrage kommt. Er hat angeregt zu prüfen, ob tatsächlich mehr Personalkosten eingespart werden können, als Investitions- und Betriebskosten für die technischen Einrichtungen anfallen. Für den Fall, dass ABG wirtschaftlich ist, hat der Bundesrechnungshof zudem empfohlen, auf die aufwendige Irisererkennung zu verzichten und stattdessen bereits im ePass registrierte biometrische Daten zu verwenden.

20.3

Das Bundesinnenministerium und die Bundespolizei haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den Erfolg beider Systeme begleitend untersuchen lassen. Die Untersuchungen führten zu dem Ergebnis, dass nur EasyPASS wirtschaftlich ist. Daraufhin haben das Bundesinnenministerium und die Bundespolizei zugesagt, sich ausschließlich auf EasyPASS zu konzentrieren. Reisende, die am System ABG teilnehmen, sollen bis zum Ende des Jahres 2014 in das System EasyPASS überführt werden.

20.4

Der Bundesrechnungshof befürwortet, die automatisierten Grenzkontrollen auf das System EasyPASS auszurichten. Dadurch vermeidet der Bund Investitionen von 2 Mio. Euro und Ausgaben für die Unterhaltung von jährlich 200 000 Euro.

21 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge will Wirksamkeit der Kurse zur Integration von Migrantinnen verbessern (Kapitel 0633 Titel 684 04)

21.0

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge will Kurse zur Integration von Migrantinnen besser fördern. Dazu will es das Kursangebot an der regionalen Verteilung der Zielgruppe ausrichten. Es hat zugesichert, die Fördergelder bedarfsgerecht auszus zahlen und die Anbieter der Kurse verstärkt vor Ort zu kontrollieren. Außerdem will es prüfen, ob das Förderprogramm seine Ziele erreicht.

21.1

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) fördert seit dem Jahr 2003 Kurse für Migrantinnen. Jährlich gibt es dafür durchschnittlich 1,6 Mio. Euro aus. Ziel ist es, den Teilnehmerinnen Grundkenntnisse der deutschen Sprache und Kultur zu vermitteln und sie auf weitere Integrationsmaßnahmen vorzubereiten.

Fünf bundesweit tätige Träger bieten den überwiegenden Teil der Kurse an. Diese Träger fungieren als Zentralstellen: Sie bündeln Förderanträge ihrer Mitglieder und Kooperationspartner, prüfen sie inhaltlich und stellen anschließend Sammelanträge beim Bundesamt. Daneben fördert das Bundesamt auch weitere Träger nicht über die Zentralstellen, sondern unmittelbar.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Förderung der Jahre 2009 bis 2011. Dabei stellte er fest:

Das Bundesamt hatte das Förderprogramm im Jahr 2005 neu konzipiert. Seitdem hat es nicht untersucht, ob die Förderziele erreicht wurden. Das Bundesamt richtete die Verteilung der Fördergelder nicht an der regionalen Verteilung der Migrantinnen aus, die mit dem Kursangebot angesprochen werden sollten. So kamen rechnerisch in einem Bundesland auf einen geförderten Kurs 9 700 Migrantinnen, in einem anderen Bundesland waren es nur 1 900. Dadurch war es in manchen Bundesländern deutlich schwieriger, einen Kursplatz zu erhalten als in anderen. Das Bundesamt prüfte nur oberflächlich, ob die Zentralstellen die Fördergelder bedarfsgerecht anforderten. Es zahlte Fördergelder früher als benötigt aus. Auf diese Weise entstand dem Bund ein Zinsschaden.

Bei Kontrollen vor Ort hatten die Außenstellen des Bundesamtes Mängel bei einzelnen Kursanbietern festgestellt. So hatte in einigen Fällen der überwiegende Teil der Kursteilnehmerinnen bereits mehr als die im Förderkonzept vorgesehenen fünf Kurse besucht. In anderen Fällen erschienen keine Teilnehmerinnen zu den angegebenen Kurszeiten. Dennoch gab das Bundesamt seinen Außenstellen nicht vor, wie oft sie die Kurse kontrollieren sollten. Dies hatte zur Folge, dass einige Außenstellen die Kurse bereits seit Jahren nicht mehr kontrolliert haben. Die Kursträger legten dem Bundesamt Nachweise über die Verwendung der Fördergelder vor. Diese prüfte das Bundesamt weder fristgerecht noch sorgfältig. So entging ihm, dass eine Zentralstelle die gegenüber dem Bundesamt abgerechneten Kurspauschalen nicht in voller Höhe an die Kursanbieter weiterleitete.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt aufgefordert, die Fördergelder ziel- und bedarfsgerecht einzusetzen und zu untersuchen, ob das Förderprogramm die vorgegebenen Ziele erreicht. Er hat dem Bundesamt empfohlen, bei der Aufteilung der Fördergelder die regionale Verteilung der Zielgruppe des Förderprogramms zu berücksichtigen. Er hat das Bundesamt gebeten, darauf zu achten, dass die Fördergelder nicht früher als tatsächlich benötigt abfließen. Er hat das Bundesamt dazu angehalten, die zweckentsprechende Verwendung der Fördergelder sorgfältiger zu prüfen, die Verwendungsnachweise gründlich und fristgerecht zu kontrollieren und den Umfang der örtlichen Kontrollen bei den Kursanbietern festzulegen. Er hat die Frage aufgeworfen, ob das Bundesamt diejenige Zentralstelle weiter fördern will, die unberechtigt Kurspauschalen gekürzt und teilweise selbst vereinnahmt hatte.

21.3

Das Bundesamt hat zugesichert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. So will es den Zentralstellen eine Quote für die Verteilung der Kurse auf die einzelnen Bundesländer vorgeben. Diese soll die regionale Verteilung der Migrantinnen berücksichtigen. Zu-

dem will es künftig fristgerecht und sorgfältig prüfen, ob die Fördergelder bedarfsgerecht angefordert und zweckentsprechend verwendet werden. Seine Außenstellen will es anweisen, ab dem Jahr 2014 jährlich 20 % der Kursanbieter örtlich zu kontrollieren. Ferner hat es zugesichert, ab dem Jahr 2014 zu untersuchen, ob das Förderprogramm die vorgegebenen Ziele erreicht.

Die Förderbescheide an die Zentralstelle, die unberechtigt Kurspauschalen gekürzt hatte, hat das Bundesamt widerrufen und die zweckwidrig verwendeten Fördergelder zurückgefordert.

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, die Förderung wirksamer und wirtschaftlicher zu gestalten. Er wird sich vom Erfolg der Maßnahmen überzeugen.

Bundesministerium der Justiz (Einzelplan 07)

22 Entwicklung des Einzelplans 07 Kat. A

22.1 Überblick

Die wesentlichen Aufgaben des Bundesjustizministeriums liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetzes- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt das Bundesjustizministerium bei allen Gesetzes- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit. Dabei prüft es, ob die Entwürfe mit dem Grundgesetz und der übrigen Rechtsordnung vereinbar sowie rechtssystematisch und rechtsförmlich einheitlich gestaltet sind.

Im Einzelplan 07 sind die Haushaltsmittel für drei der fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes veranschlagt: der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof. Zudem umfasst der Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, das Bundespatentgericht, das Bundesamt für Justiz (BfJ) und das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA). Das Bundesjustizministerium hat die Dienstaufsicht über die Bundesgerichte sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die Behörden seines Geschäftsbereichs.

Im Haushaltsjahr 2012 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 542,6 Mio. Euro an. Die Einnahmen erreichten mit 495,6 Mio. Euro etwa 90 % der Ausgaben. Der Einzelplan 07 hatte einen Anteil von 0,2 % an den Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 19,1 Mio. Euro (3,7 %) und die Einnahmen um 13,4 Mio. Euro (3 %).

Das Bundesjustizministerium ist eines der Ressorts, die ihren Einzelplan für den Haushalt 2014 aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages umstrukturiert haben (s. Vorbemerkung Nr. 5).

Tabelle 22.1

**Übersicht über den Einzelplan 07^a
Bundesministerium der Justiz**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsent- wurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	508,3	542,6	34,4	606,8	613,0	1,0
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung)	258,6	278,4	19,8	302,6	299,6	-1,0
• Versorgung	125,5	125,5	0	136,4	139,4	2,2
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	6,8	15,2	8,4	14,8	15,7	5,6
• Sächliche Verwaltungsausgaben ohne Informationstechnik	61,8	60,6	-1,2	82,0	82,4	0,6
• Informationstechnik	31,4	35,0	3,5	40,4	41,8	3,7
• Allgemeine Bewilligungen	10,4	10,4	0	11,4	11,1	-2,3
Einnahmen des Einzelplans	441,5	495,6	54,1	484,3	484,2	0
darunter:						
• Gebühren, sonstige Entgelte	417,8	470,1	52,3	467,7	470,3	0,6
davon:						
• Deutsches Patent- und Markenamt	302,3	313,4	11,1	312,7	317,7	1,6
• Bundesamt für Justiz	90,0	117,6	27,7	128,5	123,5	-3,9
Verpflichtungsermächtigungen	10,5 ^c	7,9	-2,6	122,8	1,1	-99,1
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 742	4 313 ^d	-430	4 723	4 715	-0,2

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2012 und 2013: Bundeshaushalt, Einzelplan 07; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 07.

Von den 4 742 im Stellenplan des Einzelplans 07 für das Jahr 2012 ausgewiesenen Stellen waren 430 am 1. Juni 2012 nicht besetzt. Als Gründe für diese Differenz nannte das Bundesjustizministerium eine nötige Vorsorge für kommende Stelleneinsparungen, Verzögerungen im Besetzungsverfahren und nicht ausreichende Personalmittel.

Im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums ist das DPMA mit 2 189 Beschäftigten die größte Behörde. Es folgen mit 568 Beschäftigten das BfJ und mit 516 Beschäftigten das Bundesjustizministerium selbst. Das DPMA und das BfJ bilden die Ausgaben- und Einnamenschwerpunkte im Einzelplan 07. Im Jahr 2012 entfielen auf diese beiden Behörden 44 % der Gesamtausgaben und 87 % der Gesamteinnahmen des Einzelplans 07.

Tabelle 22.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums

Behörde/Gericht	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Bundesjustizministerium	16,5	58,0	516
Deutsches Patent- und Markenamt	313,6	195,7	2 189
Bundesamt für Justiz	117,9	45,2	568
Bundesgerichtshof	22,0	34,9	325
Generalbundesanwalt beim Bundes- gerichtshof	0,2	24,4	179
Bundespatentgericht	12,3	15,9	204
Bundesverwaltungsgericht	1,5	17,3	179
Bundesfinanzhof	3,6	15,2	152

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 07.

22.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Personalausgaben (einschließlich Versorgung und Zuweisungen an den Versorgungsfonds) machten mit 419 Mio. Euro 77,2 % der Gesamtausgaben im Haushaltsjahr 2012 aus. Knapp 20 % (96 Mio. Euro) gab das Bundesjustizministerium für sächliche Verwaltungsausgaben wie Mieten, IT und Geschäftsbedarf aus. Anders als bei anderen Einzelplänen fielen die Ausgaben für Allgemeine Bewilligungen mit 10,4 Mio. Euro (1,9 %) kaum ins Gewicht. Diese umfassen im Einzelplan 07 überwiegend Zuweisungen und Zuwendungen, z. B. an die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. und das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V., sowie Beiträge an internationale Organisationen wie die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) in Genf.

In den letzten zehn Jahren stiegen die Ausgaben im Einzelplan 07 von 333 Mio. Euro um 63 % auf 543 Mio. Euro im Jahr 2012. Seit dem Jahr 2006 werden die Versorgungsausgaben dezentral in jedem Einzelplan veranschlagt. Dies führte beim Einzelplan 07 zu einer Steigerung der Ausgaben um 30 % gegenüber dem Vorjahr. Wegen des hohen Anteils an Personalkosten wirkte sich die Dezentralisierung der Versorgungsausgaben beim Bundesjustizministerium wesentlich stärker aus als bei den meisten anderen Ressorts.

Der starke Anstieg des Ansatzes für das Jahr 2013 gegenüber den tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2012 um

mehr als 60 Mio. Euro ist vor allem den höheren Personalkosten nach der Tarif- und Besoldungsrunde 2012 und der Einführung des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements geschuldet. Das Bundesjustizministerium und mehrere Behörden und Gerichte seines Geschäftsbereichs müssen danach für ihre Liegenschaften Mieten zahlen. Hierfür hat das Bundesjustizministerium im Haushaltsjahr 2013 rund 34 Mio. Euro angesetzt, 12 Mio. Euro mehr als im Vorjahr. Die Einführung des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements war auch ursächlich für den Anstieg bei den Verpflichtungsermächtigungen. Das Absinken der Verpflichtungsermächtigungen vom Jahr 2013 auf das Jahr 2014 ist dadurch bedingt, dass für diesen Zweck im Jahr 2014 keine neuen Verpflichtungsermächtigungen benötigt werden.

Der Ansatz für die Zuweisungen zum Versorgungsfonds wurde im Jahr 2013 gegenüber dem Ansatz des Jahres 2012 mehr als verdoppelt. Für die Zuweisungen zum Versorgungsfonds konnte das Bundesjustizministerium bis zum Haushaltsjahr 2012 noch Ausgabereste einsetzen.

Bis zum Jahr 2011 hatte das Bundesjustizministerium zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres hohe Ausgabereste gebildet, aus denen es Mehrausgaben finanzieren konnte. So standen ihm im Jahr 2011 59,5 Mio. Euro und im Jahr 2012 31,4 Mio. Euro aus Ausgaberesten des jeweiligen Vorjahres zur Verfügung. Inzwischen hat das Bundesjustizministerium seine Ausgabereste weitgehend abgebaut. Im Jahr 2013 sind es noch 13,5 Mio. Euro.

22.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

22.3.1 Personal und Versorgung

Die Ausgaben für Personal und Versorgung bilden den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07. Die Aufgaben des Bundesjustizministeriums, des Justizbereichs (Bundesgerichtshof, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof und Bundespatentgericht) sowie des DPMA erfordern in hohem Maß Personal mit Hochschulabschluss. Deshalb ist im Bundesjustizministerium und seinem Geschäftsbereich der Anteil der Beschäftigten des höheren Dienstes an allen Beschäftigten mit 34 % überdurchschnittlich hoch. Während er beim BfJ knapp 7 % beträgt, liegt der Anteil beim Bundesjustizministerium bei 36 %, im Justizbereich bei 41 % und beim DPMA bei 45 %. Zudem ist bei den obersten Bundesgerichten der Anteil der Beschäftigten in hohen Besoldungsgruppen in der Laufbahn des höheren Dienstes größer als bei anderen Gerichten und Behörden.

Der hohe Anteil der Beschäftigten im höheren Dienst sowie die hohen Besoldungsgruppen der Richterinnen und Richter an den obersten Gerichten führen im Einzelplan 07 zu überdurchschnittlich hohen Versorgungsbezügen. Ihr Anteil lag im Jahr 2012 bei 23 % der Gesamtausgaben des Einzelplans und bleibt in den Jahren 2013 und 2014 in etwa gleich.

Die besondere Personalstruktur wirkt sich auch auf die Leistungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ aus. Diese sind beim Einzelplan 07 überdurchschnittlich hoch. Beim „Versorgungsfonds des Bundes“ kommt hinzu, dass sich die Höhe der Zuweisungen u. a. nach dem Alter der Beschäftigten zum Zeitpunkt der Ernennung beim Bund bemisst. Richterinnen und Richter oberster Bundesgerichte sind bei ihrer Ernennung im Durchschnitt über 50 Jahre alt. Wird das Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis beim Bund nach Vollendung des 45. Lebensjahres begründet, erhöht sich der Zuweisungssatz um 50 %; nach Vollendung des 50. Lebensjahres erhöht er sich um 100 %. Der Zuweisungssatz erhöht sich nicht, wenn ein Land eine Abfindung nach dem Staatsvertrag über die Versorgungslastenteilung gezahlt hat und die Ernennung ab dem 1. Januar 2012 erfolgte. In diesem Staatsvertrag haben sich Bund und Länder verpflichtet, bei einem Dienstherrenwechsel zwischen Land und Bund Abfindungen zu zahlen.

Für Richterinnen und Richter sowie Beamtinnen und Beamte, die ein Land vorübergehend an eine Bundesbehörde oder ein Bundesgericht abordnet, zahlt der Bund eine Abfindung an den Versorgungsfonds des jeweiligen Landes.

22.3.2 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2012 entfiel auf das DPMA mehr als ein Drittel der Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten zwei Drittel seiner Gesamtausgaben aus.

Das DPMA ist die Zentralbehörde auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes. Es erteilt und verwaltet gewerbliche Schutzrechte für das Bundesgebiet und informiert hierüber die Öffentlichkeit. Bei der Erteilung gewerblicher Schutzrechte konkurriert das DPMA mit Institutionen, die gewerbliche Schutzrechte europa- und weltweit registrieren. Schutzrechte für fast alle Länder Europas können unmittelbar beim Europäischen Patentamt beantragt werden. Eine internationale Registrierung ist zudem bei den Behörden der Staaten möglich, die dem Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens beigetreten sind. Deutschland zählt zu diesen Staaten. Deshalb ist es von großer Bedeutung, wie schnell und in welcher Qualität Schutzrechte beim DPMA bearbeitet werden.

Das DPMA hat in den vergangenen Jahren wiederholt mehr Personal erhalten. Die Arbeitsbelastung des DPMA und sein Personalbedarf hängen wesentlich von der Zahl der Prüfanträge ab. Deren Zahl ist seit dem Jahr 2009 um 7,2 % gestiegen. Die künftige Entwicklung unterliegt konjunkturellen Einflüssen und lässt sich daher nur schwer einschätzen.

Knapp zwei Drittel der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 für Informationstechnik entfielen im Jahr 2012 auf das DPMA. Seit Mai 2006 werden sämtliche Markenverfahren elektronisch bearbeitet. Im Juni 2011 führte das DPMA die Elektronische Schutzrechtsakte für Patente und Gebrauchsmuster ein. Die Elektronische Schutzrechtsakte schafft die Möglichkeit, u. a. Patente und Gebrauchsmuster von der Anmeldung bis zur Publikation elektronisch zu bearbeiten. Vor allem für Zusatzleistungen für die Elektronische Schutzrechtsakte und Programmierarbeiten zur Umsetzung der Patentrechtsnovelle stiegen die Ausgabenansätze für Informationstechnik beim DPMA im Haushaltsjahr 2013 gegenüber dem Jahr 2012 um 5,2 Mio. Euro.

22.3.3 Bundesamt für Justiz

Auf das BfJ entfielen 8,3 % der Ausgaben des Einzelplans 07 im Jahr 2012. Die Personalausgaben machten – wie beim DPMA – zwei Drittel seiner Ausgaben aus.

Das BfJ besteht seit dem Jahr 2007 als zentrale Dienstleistungsbehörde der Bundesjustizverwaltung. Es führt insbesondere das Bundeszentralregister, das Gewerbezentralregister und das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister. Das BfJ nimmt zudem Aufgaben des internationalen Rechtsverkehrs wahr; es verfolgt und ahndet Ordnungswidrigkeiten, die in anderen Staaten begangen wurden, und erledigt Aufgaben der allgemeinen Justizverwaltung, z. B. als Vollstreckungsbehörde anderer Behörden und Gerichte, und führt Ordnungsgeldverfahren nach dem Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG) durch. Da die Zahl der Ordnungsgeldverfahren und der eingelegten Widersprüche deutlich höher war als zunächst angenommen, wurden Stelleneinsparungen in diesem Bereich mehrfach verschoben.

Seit Oktober 2010 ist das BfJ Vollstreckungsbehörde nach dem Geldsanktionengesetz und seit Juni 2011 zentrale Behörde für Unterhaltsverfahren mit Auslandsbezug. Ziel ist, die Unterhaltsberechtigten darin zu unterstützen, ihre Ansprüche gegen Unterhaltspflichtige im Ausland zu verfolgen. Dazu führt es Sachstandsanfragen durch und vermittelt die Kommunikation zwischen Antragsteller und ausländischen Stellen.

22.4 Einnahmen

22.4.1 Allgemeines

Die tatsächlichen Einnahmen lagen in den Jahren 2008 bis 2012 durchschnittlich 43 Mio. Euro über dem Soll. Dazu trugen die erheblichen Mehreinnahmen beim DPMA seit dem Jahr 2008 und beim BfJ in den Jahren 2010 und 2011 bei. Das DPMA verzeichnete in dieser Zeit steigende Anmeldungen für gewerbliche Schutzrechte.

Auf das DPMA und das BfJ entfielen 87 % der Gesamteinnahmen des Einzelplans 07. Das BfJ erzielte seine Einnahmen zu 79 % aus Ordnungsgeldverfahren nach dem EHUG. 19 % seiner Einnahmen stammten aus der Erteilung von Führungszeugnissen nach dem Bundeszentralregistergesetz.

Nach dem Geldsanktionengesetz ist das BfJ für die Beibehaltung der im EU-Ausland verhängten Geldstrafen und Geldbußen zuständig. Auf Ersuchen eines anderen EU-Mitgliedstaates kann es in diesem Mitgliedstaat verhängte Bußgelder und Geldstrafen vollstrecken, z. B. für Verstöße gegen Verkehrsregeln und gegen Vorschriften über die Lenk- und Ruhezeiten. Die Einnahmen fließen dem Bund zu. Im Jahr 2012 blieben die Einnahmen weit hinter den Erwartungen zurück. Dem Ansatz für Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten von 7 Mio. Euro standen tatsächliche Einnahmen von 185 000 Euro gegenüber. Davon entfielen 106 000 Euro auf Einnahmen nach dem Geldsanktionengesetz. Statt der erwarteten 100 000 Ersuchen gingen beim BfJ im Jahr 2012 nur 6 104 ein; 1 504 Ersuchen konnte das BfJ im Jahr 2012 abschließend bearbeiten.

22.4.2 Kostendeckungsgrad der Gebühren-einnahmen

Um zu beurteilen, inwieweit staatliche Leistungen durch Gebühren finanziert werden, fragt das Bundesfinanzministerium im Haushaltsaufstellungsverfahren bei den Ressorts jährlich den jeweiligen Kostendeckungsgrad einer Gebühr ab. Obwohl dem Haushalt des Bundesjustizministeriums zu einem erheblichen Teil Gebühren zufließen, weist das Bundesjustizministerium in seinem Voranschlag nur den Kostendeckungsgrad für Gebühren des DPMA aus. In einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof, die sich mit den Einnahmen aus Gebühren oberster Bundesgerichte im Einzelplan 07 beschäftigte, führte es aus, dass

die Gerichte keine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt haben. Der Kostendeckungsgrad könne nicht mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden. Er sei im Justizbereich auch nicht das maßgebliche Kriterium für die Gebührenhöhe.

Der Bundesrechnungshof gibt dem Bundesjustizministerium Recht, dass Gebühren für die Gewährung von Rechtsschutz durch staatliche Gerichte nicht zu einer Zugangsbarriere führen dürfen. Dennoch ist es zweckmäßig, den Kostendeckungsgrad auch bei Gerichtsgebühren zu ermitteln. Der Kostendeckungsgrad stellt ein Merkmal dar, um die Angemessenheit einer Gebühr zu beurteilen. Aus seiner Betrachtung im zeitlichen Ablauf können sich Hinweise ergeben, wo sich Ressourceneinsatz und Inanspruchnahme der Gerichte auseinanderentwickeln. Anders als das Bundesjustizministerium weist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in seinem Voranschlag die Kostendeckungsquote beim Bundesarbeitsgericht und beim Bundessozialgericht – basierend auf einer Schätzung – aus. Die Länder ermitteln ebenfalls den Kostendeckungsgrad getrennt nach Gerichtszweigen. Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung an das Bundesjustizministerium daher aufrecht, den Kostendeckungsgrad von Gebühren auch im Einzelplan 07 auszuweisen. Bei fehlender Kosten- und Leistungsrechnung mag das Bundesjustizministerium dazu Schätzungen vornehmen.

22.5 Ausblick

Das Ausgaben-Soll für das Haushaltsjahr 2014 liegt mit etwas mehr als 6 Mio. Euro knapp über den veranschlagten Ausgaben für das Jahr 2013. Die Anhebung des Solls dient im Wesentlichen dazu, Mehrausgaben aufzufangen, die beim Generalbundesanwalt für das Verfahren vor dem Oberlandesgericht München wegen der Mordserie der rechtsextremen terroristischen Vereinigung Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) entstehen. Das Oberlandesgericht München wird bei diesem Verfahren im Wege der Organleihe als Bundesgericht tätig. Daher muss der Bund dem Land Bayern die Verfahrenskosten erstatten, soweit sie im Falle einer Verurteilung nicht von den Angeklagten getragen werden.

Das BfJ übernimmt weitere Aufgaben, die finanzielle Auswirkungen auf den Einzelplan 07 haben: Zum 1. November 2013 wurde es Schlichtungsstelle nach dem Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr. An die Schlichtungsstelle können sich Fluggäste wenden, um Ansprüche wegen Nichtbeförderung, Annullierung oder Verspätung von Flügen geltend zu machen. Sie soll über Zahlungsansprüche bis 5 000 Euro entscheiden. Um die Kosten der Schlichtungsstelle zu decken, sollen die Fluggesellschaften eine Fallpauschale zahlen. Für das Jahr 2014 sind dafür Einnahmen von 332 000 Euro angesetzt.

Das BfJ hat damit begonnen, ein „Kompetenzzentrum Rechtsinformationssystem des Bundes“ aufzubauen. Dieses soll die staatlichen Pflichtaufgaben bei der Information über Gerichtsurteile übernehmen, beispielsweise den

beauftragten Dienstleister steuern und die beteiligten Stellen fachlich und technisch koordinieren. Das Kompetenzzentrum soll auch das Portal „Gesetze im Internet“ pflegen.

Mit der geplanten Änderung des Bundeszentralregistergesetzes und anderer registerrechtlicher Vorschriften sollen ab Mitte des Jahres 2014 Führungszeugnisse und Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister mithilfe des neuen Personalausweises elektronisch beim BfJ beantragt werden können. Das BfJ muss bis dahin die technischen und personellen Voraussetzungen dafür schaffen.

Das Einnahme-Soll des Jahres 2014 für den Einzelplan 07 entspricht annähernd den erzielten Einnahmen im Jahr 2012. Beim BfJ werden für das Jahr 2014 5 Mio. Euro weniger Einnahmen aus Ordnungsgeldern nach dem EHUG erwartet als für das Jahr 2013. Diese sollen durch höhere Einnahmen beim DPMA kompensiert werden.

Nach der geplanten Änderung des Handelsgesetzbuches werden die Einnahmen des BfJ aus den Ordnungsgeldverfahren nach dem EHUG ab dem Jahr 2014 um weitere 20 Mio. Euro sinken. Danach sollen die Mindestordnungsgelder für kleine Kapitalgesellschaften und Kleinstkapitalgesellschaften gesenkt werden.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

23 Entwicklung des Einzelplans 08 Kat. A

23.1 Überblick

Als Haushaltsministerium stellt das Bundesfinanzministerium den Finanzplan und den Entwurf des Bundeshaushaltsplans auf und legt Rechnung über Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden des Bundes. Als Fachministerium trägt es die Verantwortung für die Bundesfinanzbehörden. Die Finanzbeziehungen des Bundes zu den Ländern und der Europäischen Union sind ein weiterer Aufgabenschwerpunkt. Das Bundesfinanzministerium befasst sich außerdem mit finanzpolitischen und volkswirtschaftlichen Grundsatzfragen und der Kreditpolitik. Ferner bereitet es die Steuergesetzgebung vor und achtet auf eine einheitliche Rechtsanwendung. Darüber hinaus ist es mit Entschädigungszahlungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung befasst. Weitere Bereiche bilden Treuhandnachfolgeaufgaben und die Bundesimmobi-

lien, insbesondere die Aufsicht über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie Grundsatzaufgaben der Privatisierungs- und Beteiligungspolitik.

Im Haushaltsjahr 2012 betrugen die Ausgaben aus dem Einzelplan 4,7 Mrd. Euro. Dies entspricht 1,5 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Den Schwerpunkt bildeten die Ausgaben für die Zollverwaltung mit 1,9 Mrd. Euro.

Die Einnahmen im Jahr 2012 beliefen sich auf 359 Mio. Euro. Davon stammten 147 Mio. Euro aus der Beteiligung des Bundes an Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt, etwas mehr als 100 Mio. Euro nahm die Zollverwaltung an Gebühren sowie Geldstrafen und Geldbußen ein.

Die von der Zollverwaltung erhobenen Steuern von fast 95 Mrd. Euro werden im Einzelplan 60 ausgewiesen. Dazu gehören die Verbrauchsteuern, der Bundesanteil an der Einfuhrumsatzsteuer sowie die Luftverkehrssteuer. Sie machen mehr als ein Drittel der Einnahmen des Bundes aus (ohne Nettokreditaufnahme). Die Zölle (4,5 Mrd. Euro) fließen – um eine Erhebungskostenpauschale (25 %) gemindert – in den EU-Haushalt.

Im Jahr 2012 war das Bundesfinanzministerium eines der Pilotressorts, die ihren Einzelplan aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages neu strukturiert haben (s. Vorbemerkung Nr. 5).

Tabelle 23.1 gibt einen Überblick über die Einnahmen- und Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans.

Das Bundesfinanzministerium wird bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von der Zollverwaltung und drei Bundesoberbehörden sowie dem Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) unterstützt. Zu den Bundesoberbehörden gehört die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (BfB). Sie gewährt Beihilfen an Brennereien für die Produktion von Rohalkohol. Zum Ende des Jahres 2017 läuft das Branntweinmonopol in zwei Stufen aus. Der Gesetzgeber setzt damit die Verordnungen der Europäischen Union zur Abschaffung des Branntweinmonopols um. Nach Abwicklung aller Restaufgaben wird die BfB aufgelöst. Das Bundesfinanzministerium beabsichtigt, die Beschäftigten der BfB bei entsprechendem Bedarf an andere Behörden oder in die Zollverwaltung zu versetzen und auch ihre Planstellen/Stellen dorthin zu verlagern. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 sieht Zuschüsse an die BfB von 58 Mio. Euro vor.

Tabelle 23.1

**Übersicht über den Einzelplan 08^a
Bundesministerium der Finanzen**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	4 605,2	4 706,0	100,8	5 018,4	5 014,4	-0,1
darunter:						
• Zoll	1 731,8	1 850,6	118,8	1 873,2	1 901,1	1,5
• Wiedergutmachungen des Bundes	640,0	641,1	1,1	696,2	660,3	-5,2
• Zentrale steuerliche Aufgaben	342,4	296,1	-46,3	311,0	313,0	0,6
• Zentrale Dienstleistungen (überwiegend für andere Bundesbehörden)	269,5	268,5	-1,0	307,2	333,2	8,5
• Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt	199,6	248,0	48,4	300,1	276,5	-7,9
• Ministerium	166,4	162,4	-4,0	176,9	181,6	2,7
• Zentral veranschlagte Verwaltungs- ausgaben	1 000,4	1 014,2	13,8	1 073,4	1 098,3	2,3
davon:						
Ausgaben für Versorgungsempfänger ^c	856,1	880,0	23,9	914,6	929,0	1,6
Einnahmen des Einzelplans	221,4	359,0	137,6	246,2	251,7	2,2
darunter:						
• Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt	90,0	147,1	57,1	100,0	100,0	0
• Zoll	65,6	101,0	35,4	77,9	83,8	7,6
Verpflichtungsermächtigungen	901,7 ^d	810,4	-91,3	309,0	334,4	8,2
	Planstellen/Stellen					
Personal	42 829	40 102 ^e	-2 728	42 413	42 428	0

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Titelgruppe 57.

^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Tabelle 23.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

Behörde	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Planstellen/Stellen (Ist) am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Ministerium	7,2	162,4	1 702
Bundeszollverwaltung	101,0	1 850,6	34 331
Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) mit Bundesausgleichsamt (BAA)	2,7	91,2	1 535
Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)	19,1	389,3	1 178
Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT)	11,7	177,4	1 172
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	0	66,6	184

Quelle: Einzelplan 08: Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 und Haushaltsplan für das Jahr 2013.

23.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das Bundesfinanzministerium und seine nachgeordneten Behörden nehmen personalintensive Verwaltungsaufgaben wahr. Der Einzelplan 08 ist demgemäß von Personalausgaben geprägt. Im Jahr 2012 machten sie (einschließlich Versorgung und Zuweisung an den Versorgungsfonds) mit 2,7 Mrd. Euro rund 58 % der Gesamtausgaben von 4,7 Mrd. Euro aus.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2012 um rund 100 Mio. Euro (2,2 %) über dem Soll-Ansatz. Das Bundesfinanzministerium begründet den Aufwuchs u. a. mit Besoldungs- und Tarifsteigerungen. Für die Finanzierung der Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt beliefen sich die Mehrausgaben auf 48 Mio. Euro.

Im Jahr 2013 sollen die Ausgaben im Vergleich zum Soll des Jahres 2012 um rund 413 Mio. Euro (9 %) auf über 5 Mrd. Euro steigen. Von dem Zuwachs entfallen nach Angaben des Bundesfinanzministeriums 138 Mio. Euro auf die Tarif- und Besoldungsrunde des Jahres 2012, 71 Mio. Euro auf höhere Leistungen an NS-Opfer und 101 Mio. Euro auf höhere Zuwendungen für die Treuhandnachfolgeeinrichtungen.

Das Bundesfinanzministerium geht für das Jahr 2014 davon aus, dass die Ausgaben gegenüber dem Soll des Haushaltsjahres 2013 geringfügig um 4 Mio. Euro sinken werden.

Die Einnahmen verringerten sich im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr von 455 Mio. Euro um fast ein Fünftel auf 359 Mio. Euro. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt 123 Mio. Euro weniger einnahmen als im Vorjahr. Für das Jahr 2013 sind 246 Mio. Euro veranschlagt. Der Entwurf für den Haus-

halt des Jahres 2014 sieht Einnahmen von 252 Mio. Euro vor.

23.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

23.3.1 Zoll

Mit mehr als 35 000 Bediensteten ist die Bundeszollverwaltung die größte Organisationseinheit im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums. Sie erhebt die Zölle und die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer; sie 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. Gemeinsam mit der Bundespolizei nimmt sie grenzpolizeiliche Aufgaben wahr. Mit ihrem Zollfahndungsdienst bekämpft sie die Zollkriminalität und prüft bei Warensendungen aus Drittstaaten, ob Sicherheitsrisiken bestehen. Die Bundeszollverwaltung ist außerdem als Vollstreckungsbehörde des Bundes damit beauftragt, über die zolleigenen Forderungen hinaus die Ansprüche anderer Bundesstellen durchzusetzen. Schließlich ist sie ressortübergreifend als zentrale Beschaffungsstelle der Bundesverwaltung tätig und wird ab 1. Juli 2014 die Kraftfahrzeugsteuer verwalten.

Mit rund 6 500 Bediensteten ist sie als „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ bundesweit gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz.

Im Jahr 2012 betrugen die Ausgaben für die Bundeszollverwaltung 1,9 Mrd. Euro. Dabei beliefen sich die Personalausgaben auf 1,4 Mrd. Euro. Das waren 75 Mio. Euro

mehr als veranschlagt. Das Bundesfinanzministerium begründet dies im Wesentlichen mit den Besoldungs- und Tarifsteigerungen. Auch für das Jahr 2014 sind Gesamtausgaben von 1,9 Mrd. Euro geplant.

Für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages einen Personalbedarf von 1 771 Beschäftigten anerkannt. Zur Bedarfsdeckung beabsichtigt das Bundesfinanzministerium u. a. auch, vorübergehend Überhangpersonal aus Postnachfolgeunternehmen einzusetzen. Zur haushaltsrechtlichen Absicherung wurde dafür im Jahr 2013 eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 40,2 Mio. Euro erteilt, die in den Jahren 2014 und 2015 fällig wird.

Darüber hinaus unterrichtete das Bundesfinanzministerium den Haushaltsausschuss im Jahr 2013 über eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 70 Mio. Euro. Sie soll die Übernahme der Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer haushaltsrechtlich absichern. Das Bundesfinanzministerium beabsichtigt, einen Dienstleister mit Druck und Versand von Steuerbescheiden und sonstigen Schreiben zu beauftragen.

23.3.2 Wiedergutmachungen des Bundes

Für die Wiedergutmachungen des Bundes gab das Bundesfinanzministerium im Jahr 2012 641 Mio. Euro aus. Davon entfielen knapp 90 % (570 Mio. Euro) auf Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung. Das Bundesfinanzministerium gab mit 348 Mio. Euro rund 25 Mio. Euro mehr aus als geplant, um Opfer des NS-Regimes in Härtefällen finanziell zu unterstützen. Die Mehrausgaben sind darauf zurückzuführen, dass die Bundesregierung die Mittel für die häusliche Pflege von Holocaust-Überlebenden aufstockte und die Kriterien für eine Entschädigung bei Inhaftierung in einem Ghetto änderte. Für die Jahre 2013 und 2014 sind für Wiedergutmachungen 696 Mio. bzw. 660 Mio. Euro veranschlagt.

23.3.3 Zentrale steuerliche Aufgaben

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) nimmt im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung im Wesentlichen bundesländerübergreifend zentrale steuerliche Aufgaben nach Maßgabe des Finanzverwaltungsgesetzes wahr. Dazu zählt auch die Durchführung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs (Kindergeld und Kinderfreibetrag). Für die Kindergeldbearbeitung stellt die Bundesagentur für Arbeit dem BZSt ihre Dienststellen als Familienkassen zur Verfügung und erhält dafür eine Verwaltungskostenerstattung. Diese betrug im Jahr 2012 193 Mio. Euro. Für das Jahr 2013 sind 199 Mio. Euro und für das Jahr 2014 197 Mio. Euro eingeplant.

Darüber hinaus gewährt das BZSt die Altersvorsorgezulage und bedient sich dazu der DRV Bund. Diese wird für das BZSt auch noch für andere Aufgaben tätig, z. B. beim Anfrageverfahren zur Steuerlichen Identifikationsnummer und im Zusammenhang mit dem Rentenbezugsmitteilungsverfahren. Die dafür vom BZSt geleistete Verwaltungskostenerstattung belief sich im Jahr 2012 auf 104 Mio. Euro. Das sind rund 10 Mio. Euro mehr als im Jahr 2011.

Für das Jahr 2013 sind Ausgaben von 112 Mio. Euro vorgesehen. Den Großteil dieser Erstattung erhält die DRV Bund für die Durchführung der steuerlich geförderten Altersvorsorge (sog. Riesterrente). Derzeit zahlt die DRV Bund Zulagen für mehr als 15 Millionen private Altersvorsorgeverträge. Das Bundesfinanzministerium rechnet damit, dass die Zulageanträge im Jahr 2013 um weitere 1,3 Millionen steigen werden. Im Jahr 2014 sollen 97 Mio. Euro auf die Kostenerstattung für das Altersvorsorgezulageverfahren entfallen.

23.3.4 Zentrale Dienstleistungen

Zentrale Dienstleister für die Bundesfinanzverwaltung, überwiegend jedoch für andere Behörden, sind das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) und das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT).

Das BADV ist u. a. zuständig für die zentralisierte Abrechnung von Bezügen und Personalnebenleistungen (Beihilfe, Reisekosten usw., vgl. Bemerkung Nr. 25). Es bietet Organisationsberatungen und -untersuchungen sowie Personalbedarfsberechnungen an, unterstützt die Bundesverwaltung bei der Personalgewinnung und wickelt die vermögens- und entschädigungsrechtlichen Verfahren von Verfolgten des NS-Regimes ab. Darüber hinaus hat es für eine einheitliche Durchführung des Vermögensgesetzes sowie des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes und des DDR-Entschädigungserfüllungsgesetzes zu sorgen.

Das BADV hat einen hohen Anteil an Personalausgaben. Diese beliefen sich im Jahr 2012 mit knapp 70 Mio. Euro auf mehr als drei Viertel (rund 76 %) der Gesamtausgaben von 92 Mio. Euro. Für die Jahre 2013 und 2014 sind Ausgaben von jeweils 101 Mio. Euro vorgesehen.

Das ZIVIT als zentraler IT-Dienstleister des Bundes unterstützt nicht nur den Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums. Es kann von der gesamten Bundesverwaltung beauftragt werden. Einnahmen wurden daraus bisher nicht erzielt. Im Jahr 2012 gab es insgesamt 177 Mio. Euro aus. Davon entfielen 100 Mio. Euro auf die IT. 58 Mio. Euro waren Personalausgaben. Für das Jahr 2013 sind Ausgaben von 206 Mio. Euro vorgesehen. Für das Jahr 2014 plant das Bundesfinanzministerium Gesamtausgaben von 231 Mio. Euro.

23.3.5 Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), ehemals Treuhandanstalt, fungiert seit dem Jahr 2001 nur noch als Rechts- und Vermögensträger ohne operative Tätigkeit und ohne eigenes Personal. Seit dem Jahr 2004 wird sie von einem Abwickler vertreten. Die BvS erhält wie in den Vorjahren keine Bundeszuwendungen und finanziert ihre Restaufgaben selbst. Dem Bund sollen in den Jahren 2013 und 2014 aus den Beteiligungen der BvS 100 Mio. Euro zufließen. Die wesentlichen Restaufgaben werden von der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) wahrgenommen. Die

BVVG privatisiert volkseigene land- und forstwirtschaftliche Flächen der ehemaligen DDR und erwirtschaftete im Jahr 2012 einen Überschuss von 483 Mio. Euro, den sie an die BvS abführte. Sie verfügt noch über einen Bestand von 267 500 Hektar landwirtschaftlicher und 48 700 Hektar forstwirtschaftlicher Flächen mit einem Bilanzwert von 1,1 Mrd. Euro.

Das Bundesfinanzministerium verkaufte Ende des Jahres 2012 die TLG IMMOBILIEN GmbH und die TLG WOHNEN GmbH. Der Kaufpreis für beide Gesellschaften betrug einschließlich der übernommenen Schulden 1,6 Mrd. Euro. Als Barkaufpreis vereinnahmte das Bundesfinanzministerium 2013 rund 812 Mio. Euro (Einzelplan 60). Zum Schutz der Mieter von Wohnungen haben der Bund und die Käufer jeweils eine Sozialcharta abgeschlossen. Um deren Einhaltung zu überwachen, wird der Bund eine Ombudsstelle einrichten und deren Kosten tragen. Im Haushaltsplan 2013 sind hierfür Ausgaben von 0,5 Mio. Euro eingestellt (Einzelplan 60).

Die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH verwaltet, entwickelt und vermarktet die Flächen des stillgelegten Braunkohlenbergbaus in den neuen Ländern. Dafür sieht ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den ostdeutschen Braunkohlendörfern für die Jahre 2013 bis 2017 insgesamt 1,2 Mrd. Euro vor. Das sind 204 Mio. Euro mehr als in dem bis zum Jahr 2012 laufenden Abkommen veranschlagt. Die Steigerung ist im Wesentlichen auf Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Grundwasseranstieg zurückzuführen.

Die Energiewerke Nord GmbH (EWN) hat vorrangig die Aufgabe, die Kernkraftwerke in Greifswald und Rheinsberg zurückzubauen und die notwendige Entsorgung sicherzustellen. Im Jahr 2012 erhielt die EWN Zuwendungen des Bundes von 102,5 Mio. Euro. Im Jahr 2013 sind 85 Mio. Euro, im Jahr 2014 76,7 Mio. Euro vorgesehen.

23.3.6 Ministerium

Im Jahr 2012 betrugen die Gesamtausgaben des Bundesfinanzministeriums 162 Mio. Euro, davon 108 Mio. Euro für Personal, Miete und Bewirtschaftung der Liegenschaften des Bundesfinanzministeriums und der Bundesfinanzakademie machten 32 Mio. Euro aus.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 sieht Ausgaben von 182 Mio. Euro vor. Der Anstieg um 9 % gegenüber dem Soll des Jahres 2012 wird mit Besoldungs- und Tarifsteigerungen begründet. Das Bundesfinanzministerium geht zudem davon aus, dass sich die Mieten für zwei seiner Liegenschaften wegen neuer Mietwertermittlungen ab dem Jahr 2014 um 2 Mio. Euro erhöhen werden.

23.3.7 Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben

Schwerpunkt des erstmals für das Haushaltsjahr 2013 geschaffenen Zentralkapitels bilden die Ausgaben für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger, die in den Vorjahren in anderen Kapiteln veranschlagt wur-

den. Sie bestehen im Wesentlichen aus Versorgungsbezügen, Beihilfen und der Zuführung an die Versorgungsrücklage. Beliefen sie sich im Jahr 2011 noch auf rund 854 Mio. Euro, so betrugen sie im Jahr 2012 880 Mio. Euro. Für die Jahre 2013 und 2014 sind Ausgaben von 914,6 Mio. Euro bzw. 929 Mio. Euro geplant, was in diesen Jahren einem Anteil an den Gesamtausgaben des Einzelplans von 18 % bzw. 19 % entspricht.

23.4 Ausblick

Für den Finanzplanungszeitraum 2014 bis 2017 rechnet das Bundesfinanzministerium für die Wiedergutmachungen des Bundes mit Mehrausgaben von insgesamt 61 Mio. Euro. Als Grund führt es die Ausweitung der Wiedergutmachungsleistungen und die erhebliche Erhöhung der Verwaltungskostenpauschale an die Jewish Claims Conference an.

Die Ausgaben des ZIVIT sollen sich gegenüber der bisherigen Finanzplanung um mehr als 70 Mio. Euro in den Jahren 2014 bis 2017 erhöhen. Grund hierfür ist, dass das ZIVIT stetig mehr IT-Verfahren entwickelt und betreibt. Außerdem muss es die IT-Infrastruktur den steigenden Anforderungen technisch anpassen. Die Bundesregierung hat dafür die Mittel im Haushaltsentwurf 2014 um 25 Mio. Euro aufgestockt. Den darüber hinausgehenden Mehrbedarf will das Bundesfinanzministerium durch kapitelübergreifende Umschichtungen decken, die das Gesamtvolumen des Einzelplans unverändert lassen.

Bei den Einnahmen rechnet das Bundesfinanzministerium ab dem Jahr 2015 mit Steigerungen von jährlich 36 Mio. Euro. Eine geplante Gesetzesänderung soll die Zollverwaltung ermächtigen, eine Kostenpauschale von bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu erheben, wenn sie in deren Auftrag Geldforderungen vollstreckt. Die Gesetzesänderung würde eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes umsetzen, der die unentgeltliche Inanspruchnahme der Vollstreckungsstellen des Zolls durch andere Bundesstellen beanstandet hat. In über 90 % der Fälle vollstreckt der Zoll die Geldforderungen anderer Stellen, insbesondere der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur für Arbeit, muss aber bisher seine diesbezüglichen Personal- und Sachkosten von 100 Mio. Euro allein tragen.

24 Organisation der Bundesbeteiligungen bei stabilisierten Banken verbessern

24.0

Das Bundesfinanzministerium hat keine geeignete Organisationsstruktur, um bei der Finanzmarktstabilisierung erworbene Bankbeteiligungen sachgerecht zu betreuen. Die inhaltlichen Fragen der Stabilisierung siedelte es in einer anderen Abteilung an als die Betreuung der Aufsichtsräte dieser Banken. Die Kommunikations- und Informationsprozesse zwischen den beteiligten Abteilungen waren unzureichend.

24.1

Die Finanzmarktkrise führte ab September 2008 zu Vertrauensverlusten an den Finanzmärkten und zur finanziellen Gefährdung von Unternehmen des Finanzsektors. Deshalb gewährte der Bund Banken Hilfen, um die Finanzmärkte zu stabilisieren. Die Hilfsmaßnahmen stellte der vom Bund Ende des Jahres 2008 eingerichtete Finanzmarktstabilisierungsfonds bereit. An zwei Banken erwarb er Aktienbeteiligungen. Diese Beteiligungen betreute das Bundesfinanzministerium gemeinsam mit der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (Bundesanstalt), die auch den Finanzmarktstabilisierungsfonds verwaltete. Eine Abteilung im Bundesfinanzministerium betreute die Aufsichtsräte und bereitete die auf Veranlassung des Bundes gewählten Aufsichtsratsmitglieder aus dem Bundesfinanzministerium vor. Sie war zudem zuständig für allgemeine Fragen des Aktien- und Beteiligungsrechts. Eine andere Abteilung war inhaltlich verantwortlich für die Stabilisierungsmaßnahmen sowie für alle Angelegenheiten der Bundesanstalt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass beide Abteilungen unterschiedliche Informationen über die Banken hatten. Die Bundesanstalt wertete von den Banken erhaltene Berichte und Informationen aus und berichtete wöchentlich an die für die Stabilisierungsmaßnahmen zuständige Abteilung im Bundesfinanzministerium. Handlungsempfehlungen für die Betreuung der Beteiligungen fehlten. Die für die Aufsichtsratsmitglieder zuständige Abteilung erhielt diese Berichte nicht. Sie wertete im Wesentlichen Unterlagen aus, die der Bankvorstand dem Aufsichtsrat zur Verfügung gestellt hatte. Dabei konzentrierte sie sich vor allem auf formale Aspekte. Der Bundesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass die für die Aufsichtsräte zuständige Abteilung nicht immer an Gesprächen zwischen der Bundesanstalt und den Aufsichtsräten teilgenommen hatte. Auch war sie teilweise nicht umfassend über diese Gespräche informiert. Die für Stabilisierungsmaßnahmen zuständige Abteilung behandelte die strategisch bedeutsamen Fragen. Die andere Abteilung beschränkte sich auch bei strategischen Fragen auf eine formelle Vorbereitung der Aufsichtsratsmitglieder des Bundesfinanzministeriums. Inhaltlich war sie bei strategischen Fragen nicht eingebunden.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Kommunikations- und Informationsprozesse zwischen den beteiligten Abteilungen des Bundesfinanzministeriums und mit der Bundesanstalt unzureichend waren. Das Bundesfinanzministerium hat versäumt, diese Prozesse so zu gestalten, dass es die Beteiligungen hätte umfassend betreuen können. Zudem hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesfinanzministerium Stabilisierungsmaßnahmen und das Betreuen der Aufsichtsräte in zwei Abteilungen ansiedelte. Er hat darauf hingewiesen, dass für eine eigenständige Rolle der die Aufsichtsräte betreuenden Abteilung nur wenig Raum besteht.

Die bei der Finanzmarktstabilisierung erworbenen Bankenbeteiligungen unterscheiden sich von den anderen Beteiligungen des Bundes dadurch, dass ihr Erwerb ausschließlich der Stabilisierung des Finanzmarktes dient. Dieses Ziel hat das Bundesfinanzministerium zu berücksichtigen, wenn es die Aufsichtsräte für ihre Sitzungen vorbereitet. Die Aufgaben der Finanzmarktstabilisierung und das Betreuen der Aufsichtsräte für diese Beteiligungen hätten in einer Abteilung gebündelt werden sollen.

24.3

Das Bundesfinanzministerium hat zugestimmt, dass sich die bei der Finanzmarktstabilisierung erworbenen Beteiligungen von anderen Bundesbeteiligungen unterscheiden. Es hat jedoch der Empfehlung widersprochen, die Aufgaben in einer Abteilung zu bündeln. Zugleich hat das Bundesfinanzministerium eingeräumt, dass es notwendig sei, die Zusammenarbeit der beteiligten Organisationseinheiten zu verbessern. Dadurch könne es die stabilisierten Banken intensiv beobachten und die gewählten Aufsichtsratsmitglieder aus dem Bundesfinanzministerium qualifiziert vorbereiten. Daher seien inzwischen insbesondere folgende Maßnahmen grundsätzlich umgesetzt:

- Weitergabe der Berichte der Bundesanstalt an die für die Aufsichtsräte zuständige Abteilung,
- Anpassen der Berichte an die Anforderungen dieser Abteilung,
- intensiverer Informationsaustausch mit der Bundesanstalt und zwischen den zuständigen Abteilungen des Bundesfinanzministeriums,
- stärkeres Einbinden der für die Aufsichtsräte zuständigen Abteilung bei Gesprächen der Bundesanstalt mit Aufsichtsräten.

Diese Maßnahmen hätten den Informationsfluss verbessert. Auch hätten sie dazu geführt, dass die Aufsichtsratsmitglieder umfassend und angemessen vorbereitet würden. Ein darüber hinausgehendes Zusammenführen von Aufgaben der Finanzmarktstabilisierung und des Betreuens von Aufsichtsräten sei weder mit dem Aktienrecht noch mit einer guten Unternehmensführung vereinbar. Im Übrigen würden keine Einsparungen erzielt.

24.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesfinanzministerium den Informationsfluss zwischen den Beteiligten und die Vorbereitung seiner Vertreter im Aufsichtsrat verbessert hat. Nach seiner Auffassung reichen diese Schritte noch nicht aus, um die Aufsichtsrats Tätigkeit bei der Finanzmarktstabilisierung wirksam zu gestalten. Die inhaltlichen Fragen der Finanzmarktstabilisierung und die Vorbereitung von Aufsichtsratsmitgliedern sind nach wie vor nicht in einer Hand gebündelt.

Der Bundesrechnungshof sieht keine Anhaltspunkte für den nicht näher ausgeführten Einwand des Bundesfinanz-

ministeriums, das Zusammenlegen der Aufgaben würde gegen das Aktienrecht und eine gute Unternehmensführung verstoßen. Aspekte der Befangenheit und der Weisungsungebundenheit sind nicht berührt. Im Mittelpunkt stehen auch nicht Einsparungen im Bundesfinanzministerium. Vielmehr geht es darum, Aufgaben zweckmäßig zusammenzuführen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das Bundesfinanzministerium die bisher organisatorisch getrennten Aufgaben in der für die Stabilisierungsmaßnahmen zuständigen Abteilung zusammenführt.

25 Kat. C Bundesfinanzverwaltung verringert Risiken bei IT-gestützter Bezügezahlung über Dienstleister (Kapitel 0813 Titel 428 01)

25.0

Das Bundesfinanzministerium präzisiert die Verfahrensregeln für die Bezügebearbeitung. Mit klarstellenden Vorgaben vermindert es Risiken durch Übermittlungsfehler und die Gefahr von Manipulationen bei der IT-gestützten Bezügezahlung über Dienstleister. So darf eine Person alleine die Zahlung von Bezügen nicht veranlassen. Unterlagen, die derartige Zahlungen begründen, müssen nachprüfbar sein.

25.1

Bei den Bundesfinanzdirektionen sind Service-Center eingerichtet. Diese unterstützen die Personalstellen der Bundesfinanzdirektionen und der Hauptzollämter u. a. bei den Zahlverfahren der Besoldung für die Beamtinnen und Beamten sowie der Entgelte für die Tarifbeschäftigten (Bezüge). Als Dienstleister ordnen die Service-Center Zahlungen über das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) an. Dazu erfassen sie zahlungsbegründende Daten zur Auszahlung von Bezügen im IT-Verfahren. Vergleichbare Dienstleistungen bietet auch das BADV an.

Nach dem Haushaltsrecht des Bundes muss vor der Anordnung von Zahlungen deren Richtigkeit festgestellt werden. Beim Einsatz von automatisierten Verfahren sind die sachliche Richtigkeit und die Anordnungsbefugnis zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips immer durch zwei Personen festzustellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2011 und 2012 Personalstellen und Service-Center bei den Bundesfinanzdirektionen West und Nord sowie beim BADV. Dabei stellte er fest:

In vielen Fällen waren Arbeitszeitnachweise, Fahrtenbücher und Beschäftigungsnachweise der Kraftfahrer oder Leistungsfeststellungen und Prämienberechnungen bei den personalverwaltenden Stellen verblieben. Personalstellen übermittelten den Dienstleistern Unterlagen, die

vielfach nur von einer Person unterschrieben waren. Auch leiteten sie Unterlagen formlos per E-Mail zu. Beispielsweise erhielt ein Dienstleister eine Prämienliste per E-Mail mit der Bitte, die Auszahlung gelisteter Beträge zu veranlassen. Einige Personalstellen übermittelten ihrem Dienstleister Stundenzahlen mit dem Formular „Sammelanordnung unständige Bezüge“ mit der Bitte, die Auszahlung von Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschlägen anzuweisen. Die rechnerische und sachliche Richtigkeit hatten sie nicht bestätigt. Vielfach hatten nicht mindestens zwei Personen übermittelte Angaben, etwa Stundenwerte, Prämienbeträge sowie entgeltwirksame Höhergruppierungen oder Stufenlaufzeiten geprüft. Übertragungsfehler, z. B. Zahlendreher bei der Bezifferung von Stundenzahlen und Leistungsprämien in Listenform, blieben unentdeckt. Berechnungen der Dienstleister fehlten in den Entgeltakten oder sie waren nicht von mindestens zwei Personen geprüft.

Die Personalstellen konnten die Bezügemitteilungen des BADV an ihre Beschäftigten nicht einsehen. Damit hatten sie keine Möglichkeit zu erkennen, ob die Zahlungen richtig waren.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat die Fehler bei der Anweisung und Erfassung von Bezügezahlungen über Dienstleister beanstandet. Diese sind im Verfahren zur IT-gestützten Bezügezahlung entstanden. Personalstellen und Dienstleister haben das Vier-Augen-Prinzip nicht beachtet und Bezügezahlungen nicht fehlerfrei erfasst und angewiesen. Darüber hinaus war es möglich, durchschnittliche Monatsarbeitszeiten, Entgeltbeträge sowie auch dauerhaft wirksame Zahlungen (z. B. bei Veränderung einer Stufenlaufzeit) zu manipulieren, weil Entscheidungen nicht dokumentiert waren oder weil nicht klar war, wer die Verantwortung trug. Treten diese Risiken ein, kann dies über viele Jahre hinweg zu rechtswidrigen Bezügezahlungen führen.

Deshalb hat der Bundesrechnungshof gefordert, die Risiken bei der Zahlung von Bezügen zu verringern. Bei allen Personalvorgängen, bei denen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht vollständig dem Dienstleister zugeleitet werden, muss die sachliche und rechnerische Richtigkeit formal und inhaltlich ordnungsgemäß gewährleistet und dokumentiert sein. Dienstleister dürfen Zahlungen nur anordnen, wenn ihnen Nachweise zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit (z. B. auszuzahlende Prämienbeträge) übermittelt werden, an deren Feststellung mindestens zwei Personen beteiligt waren. Dienstleister, die Zahlungen selbst berechnen, müssen das Vier-Augen-Prinzip ebenso beachten.

Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, den Personalstellen ein Leserecht für die Bezügemitteilungen ihrer Beschäftigten einzuräumen. Damit könnten die Personalstellen nachprüfen, ob die Zahlungen richtig sind.

25.3

Das Bundesfinanzministerium hat die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, die Verfahrensregeln zur Dokumentation zahlungsbegründender Unterlagen bei der Bezügebearbeitung zu präzisieren. So hat es das BADV beauftragt, die Verfahrensdokumentation sowie die Dienstabweisungen und Zuständigkeitskataloge zum Zahlverfahren zu überarbeiten.

Dabei hat das Bundesfinanzministerium insbesondere klarstellende Regelungen zur Anwendung des Vier-Augen-Prinzips vorgegeben, mit denen es den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgt. Dies gilt beispielsweise für die Leistungsbezahlung, wenn die Unterlagen über die Leistungsfeststellung und die auf dieser Grundlage vollzogenen Prämienberechnungen bei der personalverwaltenden Stelle verbleiben. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips muss sichergestellt sein, bevor die Daten durch Dienstleister weiterverarbeitet werden. Eigene Berechnungen des Dienstleisters sind fortan ebenfalls nach dem Vier-Augen-Prinzip zu bearbeiten und zu dokumentieren.

Ferner beabsichtigt das Bundesfinanzministerium, in einem neuen IT-Verfahren den Personalstellen ein Leserecht für die Bezügedaten einzuräumen. Das Bundesfinanzministerium verringert auf diese Weise Risiken durch fehlerhafte Übermittlungen und mögliche Manipulationen mit der Folge langjährig überhöhter Personalausgaben.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

(Einzelplan 09)

26 Entwicklung des Einzelplans 09

Kat. A

26.1 Überblick

Das Bundeswirtschaftsministerium ist für die gesamte Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologie- und Innovationspolitik, Bergbau, Marktordnung und Energie.

Ziel des Bundeswirtschaftsministeriums ist es, die Wachstums- und Wettbewerbschancen für den Wirtschaftsstandort Deutschland zu erhalten und zu verbessern. Damit sollen Arbeitsplätze geschaffen und ein hoher Beschäftigungsstand gesichert werden. Es fördert neue Technologien und Innovationen, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Außerdem unterstützt es Existenzgründungen und Maßnahmen zur beruflichen Bildung. Ein weiterer Aufgabenschwerpunkt ist die Energieforschung und die Förderung der rationellen und sparsamen Energieverwendung. Das Bundeswirtschaftsministerium hat dazu zahlreiche Förderprogramme eingerichtet.

Das Bundeswirtschaftsministerium fördert ferner acht Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen mit institutionellen Zuwendungen. Bei sieben Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, nimmt es federführend die Beteiligungsverwaltung wahr. Die Bilanzsummen der sieben Unternehmen betrugen zum 31. Dezember 2011 zusammen 198 Mio. Euro.

Im Jahr 2012 gab das Bundeswirtschaftsministerium 6,1 Mrd. Euro aus. Dies entsprach 2 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Den größten Ausgabenblock bildeten mit 3,6 Mrd. Euro die Zuweisungen und Zuschüsse. Davon gab das Bundeswirtschaftsministerium allein knapp 1,2 Mrd. Euro für den Steinkohlenbergbau aus. Weitere 1,6 Mrd. Euro entfielen auf Investitionen.

Eingenommen hat das Bundeswirtschaftsministerium 653 Mio. Euro, das waren 278 Mio. Euro mehr als veranschlagt (375 Mio. Euro). Mehreinnahmen von 210 Mio. Euro erzielte es z. B. aus den Zuschüssen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Diese weist das Bundeswirtschaftsministerium den Ländern zu, um die regionale Wirtschaftsstruktur zu fördern (s. auch Nr. 26.4.1).

Für Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren nahm das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2012 Verpflichtungsermächtigungen von 2,3 Mrd. Euro in Anspruch.

Das Bundeswirtschaftsministerium bewirtschaftet seit dem Jahr 2012 Mittel des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF; Anlage 3 zu Kapitel 6092; s. auch Bemerkung Nr. 1.12.7). Es förderte damit beispielsweise Projekte zu energieeffizienteren Techniken, zum Ausbau der Elektromobilität und für internationale Energie- und Rohstoffpartnerschaften. Im Jahr 2012 waren ihm 101 Mio. Euro zur Bewirtschaftung zugewiesen, von denen es 48 Mio. Euro ausgab. Für das Jahr 2013 sind ihm 248 Mio. Euro zugewiesen.

Seit dem Jahr 2013 ist das Bundeswirtschaftsministerium eines der Pilotressorts, die ihren Einzelplan aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages neu strukturiert haben (s. Vorbemerkung Nr. 5).

Tabelle 26.1 gibt einen Überblick über die Einnahmen und die Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 09.

Im Jahr 2013 sind im Einzelplan 09 gegenüber dem Jahr 2012 insgesamt 418 Stellen weniger ausgewiesen. Hintergrund ist die Entscheidung der Bundesregierung vom Mai 2012, im Zusammenhang mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz auch den Einrichtungen des Bundes mit Ressortforschungsaufgaben haushaltsrechtliche Flexibilisierungen im Personalbereich zu ermöglichen. In der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung wurde z. B. auf die Verbindlichkeit des Stellenplans für wissenschaftliche und wissenschaftsnahe Tarifbeschäftigte verzichtet. Bei der Bundesanstalt betrifft dies 443 Stellen. Für dieses Personal wurde ein eigener Entgelttitel geschaffen, aus dem die Bundesanstalt Anstellungsverträge für den wissenschaftlichen Bereich finanziert.

Tabelle 26.1

**Übersicht über den Einzelplan 09^a
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 108,0	6 136,0	28,0	6 119,2	6 109,4	-0,2
darunter:						
• Förderung bestimmter Branchen	3 473,0	3 270,2	-202,7	3 431,8	3 458,6	0,8
• Steinkohlenbergbau	1 312,0	1 287,5	-24,5	1 229,1	1 289,8	4,9
• Raumfahrt	1 205,7	1 164,5	-41,2	1 243,2	1 252,0	0,7
• Branchenübergreifende Förderberei- che	1 637,3	1 784,0	146,7	1 654,7	1 642,7	-0,7
• Regionale Wirtschaftsförderung	596,8	780,9 ^c	184,1	582,8	569,2	-2,3
• Innovationsförderung und -bera- tung	516,2	479,8	-36,4	527,3	530,7	0,6
• Ministerium	120,5	119,9	-0,6	154,5	155,6	0,7
Einnahmen des Einzelplans	374,9	653,4	278,5	426,3	371,8	-12,8
darunter:						
• Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	0	209,7	209,7	0	0	0
• Geldbußen u. a. beim Bundeskartell- amt	192,0	224,1	32,1	192,0	180,0	-6,3
• Gebühren der Bundesnetzagentur	78,1	70,4	-7,6	86,0	70,4	-18,2
Verpflichtungsermächtigungen	2 791,1 ^d	2 271,8	-519,3	2 540,4	2 622,4	3,2
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	8 191	7 612 ^e	-579	7 773	7 737	-0,5

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich der Zuschüsse des EFRE und Rückflüssen gemäß § 8 Absatz 3 GRW-Gesetz (s. auch Nr. 26.4.1).

^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 09. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Einen Stellenzuwachs verzeichnet die Bundesnetzagen-
tur. Sie erhielt mit dem Netzausbaubeschleunigungs-
gesetz und der Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes
zusätzliche Aufgaben, vor allem im Planungsrecht.

Zum Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministe-
riums gehören vier weitere Behörden. Ihre Aufgaben lie-
gen im technisch-wissenschaftlichen Bereich sowie auf
den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung,
Außenwirtschaft und Energiepolitik.

Tabelle 26.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Bundesministerium	2,1	125,2	1 453
Physikalisch-Technische Bundesanstalt	31,2	183,2	1 249
Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	22,6	159,2	1 034
Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe	3,3	84,2	541
Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	1,0	53,2	716
Bundeskartellamt	233,4	24,2	291
Bundesnetzagentur	74,0	179,0	2 328

Quelle: Einzelplan 09: Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 und Haushaltsplan für das Jahr 2013.

Die Ausgaben aller nachgeordneten Behörden werden vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2014 kontinuierlich steigen. Den stärksten Zuwachs (18 %) wird die Bundesnetzagentur verzeichnen. Dies liegt an höheren Ausgaben für Personal sowie Mieten und Pachten für das Einheitliche Liegenschaftsmanagement. Aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes konnte das Bundeskartellamt die Mietnebenkosten für Hausmeistertätigkeiten für eine Liegenschaft jährlich um rund 90 000 Euro senken.

Zum 1. Januar 2012 sind alle Liegenschaften im Geschäftsbereich auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) übergegangen. Die Behörden im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums zahlten für das Jahr 2012 insgesamt 40 Mio. Euro Mieten und Pachten an die Bundesanstalt. Die Liegenschaften des Bundesministeriums waren noch nicht berücksichtigt, weil die Vertragsverhandlungen mit der Bundesanstalt bis Ende 2012 andauerten. Für das Jahr 2013 sind erstmals für alle Liegenschaften Ausgaben von 74 Mio. Euro veranschlagt, die im Jahr 2014 auf 78 Mio. Euro steigen sollen. Einzelne Behörden bewirtschaften Teile der Liegenschaften weiterhin selbst, insbesondere technische Anlagen und Gebäude. Die Ausgaben hierfür betrugen im Jahr 2012 insgesamt 44,7 Mio. Euro.

Das Bundeswirtschaftsministerium richtete bei der Bundesnetzagentur ein Dienstleistungszentrum ein. Es bearbeitet seit dem Jahr 2002 zentral die Beihilfeangelegenheiten der Beschäftigten des Geschäftsbereichs. Darüber hinaus bietet es Dienstleistungen zur Abrechnung von Reisekosten, Leistungen der Familienkasse, Besoldungs- und Entgeltangelegenheiten an. Diese werden von Einrichtungen des Geschäftsbereichs im Bundeswirtschaftsministerium und auch anderer Ressorts in Anspruch

genommen. Hierzu gehören z. B. die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, das Bundesamt für Güterverkehr, der Erdölbevorratungsverband und die Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH sowie drei Zuwendungsempfänger.

Das Bundeswirtschaftsministerium ist federführend für die Energiepolitik zuständig. Mit ihrem Energiekonzept aus dem Jahr 2010 strebt die Bundesregierung eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung an. Neben dem Bundeswirtschaftsministerium fördern sechs weitere Ressorts die Forschung, die Entwicklung und die Einführung neuer Energietechnologien sowie Energieeffizienzmaßnahmen. Dies sind das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie das Auswärtige Amt. Zur Umsetzung des Energiekonzepts soll das Sondervermögen EKF (s. auch Bemerkung Nr. 1.12.7) zusätzliche Programmausgaben zur Förderung der energiepolitischen Ziele sowie des nationalen und internationalen Klimaschutzes ermöglichen. Das Bundeswirtschaftsministerium bewirtschaftet die Mittel des EKF entsprechend seiner Ressortzuständigkeit. Eine gesonderte Übersicht über alle Mittel zur Umsetzung des Energiekonzepts führt es nicht.

Das Bundeswirtschaftsministerium koordiniert die Maßnahmen der Bundesministerien und der Länder bei der Netzinfrastruktur und Versorgungssicherheit. Es passte in den Jahren 2012 und 2013 die Organisation seiner für die Energiepolitik zuständigen Abteilung an, indem es sieben

neue Referate einrichtete und die Aufgaben der bestehenden Referate änderte. Es übertrug 20 Stellen von der Bundesnetzagentur in das Bundesministerium und schuf dort weitere 20 neue Stellen. Die Bundesnetzagentur erhielt für die Aufgaben aus dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz und der Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahr 2013 zusätzlich 138 Stellen.

26.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Gesamtausgaben des Einzelplans 09 bleiben in den Jahren 2012 bis 2014 mit 6,1 Mrd. Euro nahezu unverändert. Die Ausgaben des Bundeshaushalts insgesamt sollen in diesem Zeitraum um 5,2 % abnehmen.

Das Bundeswirtschaftsministerium verwendete die Mittel aus dem Einzelplan 09 überwiegend für Fördermaßnahmen. Es gab dafür 5 Mrd. Euro aus (83 %). Mit dem Haushaltsplan 2012 strukturierte das Bundeswirtschaftsministerium seine Fördermaßnahmen neu. Es hat seine Förderungen jeweils einem von 17 Förderfeldern zugeordnet. Ergänzt werden die Förderfelder durch die Fördermaßnahmen des EKF. Die Förderfelder sind in vier Kapiteln zu Oberthemen zusammengefasst.

Die Zuwendungsdatenbank des Bundes weist für das Jahr 2012 rund 21 100 Projektfördervorhaben des Bundeswirtschaftsministeriums mit 13 000 Zuwendungsempfängern

und einer teilweise überjährigen Bewilligungssumme von zusammen 6 Mrd. Euro aus. Den Schwerpunkt bildeten finanziell kleinteilige Projekte.

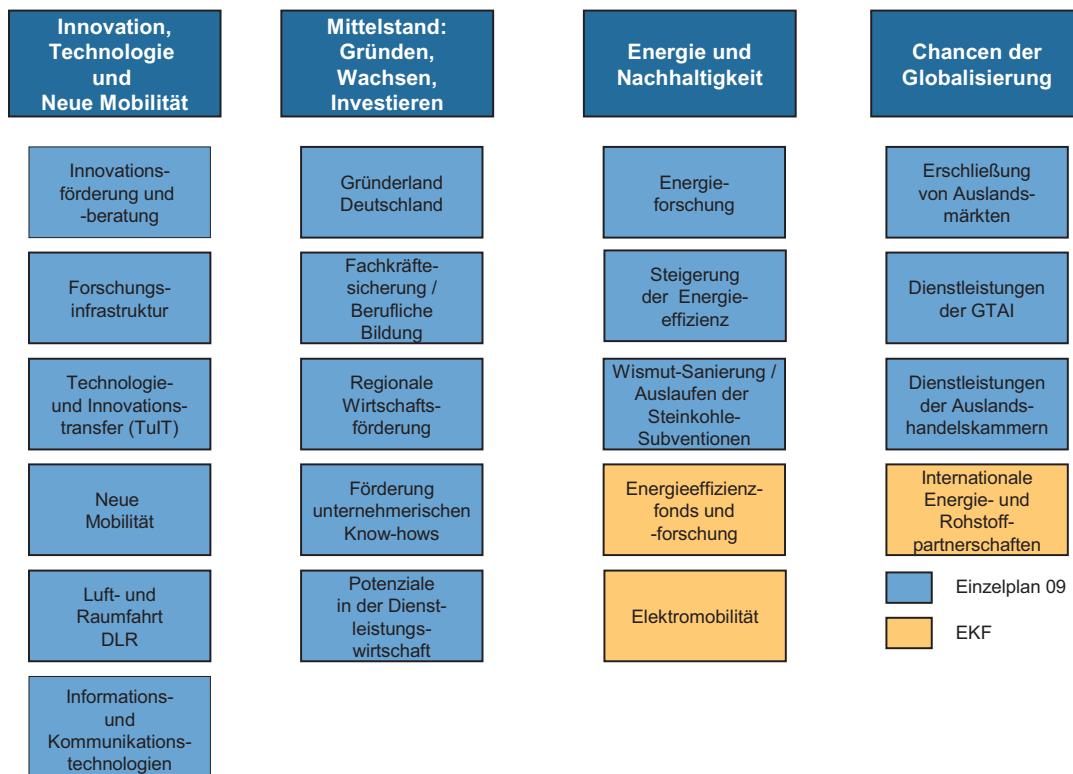
- Rund ein Drittel (7 000 Projekte) sind Zuwendungen bis zu 100 000 Euro. Ihr Anteil an der Bewilligungssumme beträgt 4 %.
- Knapp zwei Drittel der Förderungen sind Zuwendungen zwischen 100 000 und 1 Mio. Euro (13 600 Projekte) mit einem Anteil an der Bewilligungssumme von 51 %.
- Rund 450 Projekte (2 %) sind Zuwendungen von mehr als 1 Mio. Euro. Auf sie entfällt knapp die Hälfte (45 %) der Bewilligungssumme.

Acht institutionelle Zuwendungsempfänger unterstützte das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2012 mit insgesamt 492 Mio. Euro. Für das Jahr 2013 sind 536 Mio. Euro veranschlagt; im Jahr 2014 sind 548 Mio. Euro vorgesehen.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat 23 Projektträger mit der Bearbeitung von einigen Förderprogrammen beauftragt. Für die Jahre 2012 und 2013 waren im Einzelplan 09 für Projektträgerleistungen Ausgaben von bis zu 50 Mio. Euro vorgesehen, für das Jahr 2014 bis zu 49 Mio. Euro.

Abbildung 26.1

Struktur der Fördermaßnahmen des Bundeswirtschaftsministeriums



Das Bundeswirtschaftsministerium richtete im Jahr 2011 einen Aufbaustab „Fördercontrolling/Evaluation“ ein. Der Stab soll ein Fördercontrolling aufbauen, um eine höhere Transparenz über die Fördermaßnahmen und deren Wirksamkeit zu erreichen. Er soll zudem die Fachreferate des Bundesministeriums bei Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 BHO unterstützen. Im März 2013 legte der Stab seinen ersten Controllingbericht für Großprojekte mit einem Fördervolumen von über 20 Mio. Euro vor. Die weiteren Förderprogramme des Bundeswirtschaftsministeriums sollen zu einem späteren Zeitpunkt in das Fördercontrolling aufgenommen werden.

26.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

26.3.1 Förderung bestimmter Branchen

Abbildung 26.2 gibt einen Überblick über die Förderung für bestimmte Branchen aus dem Einzelplan 09.

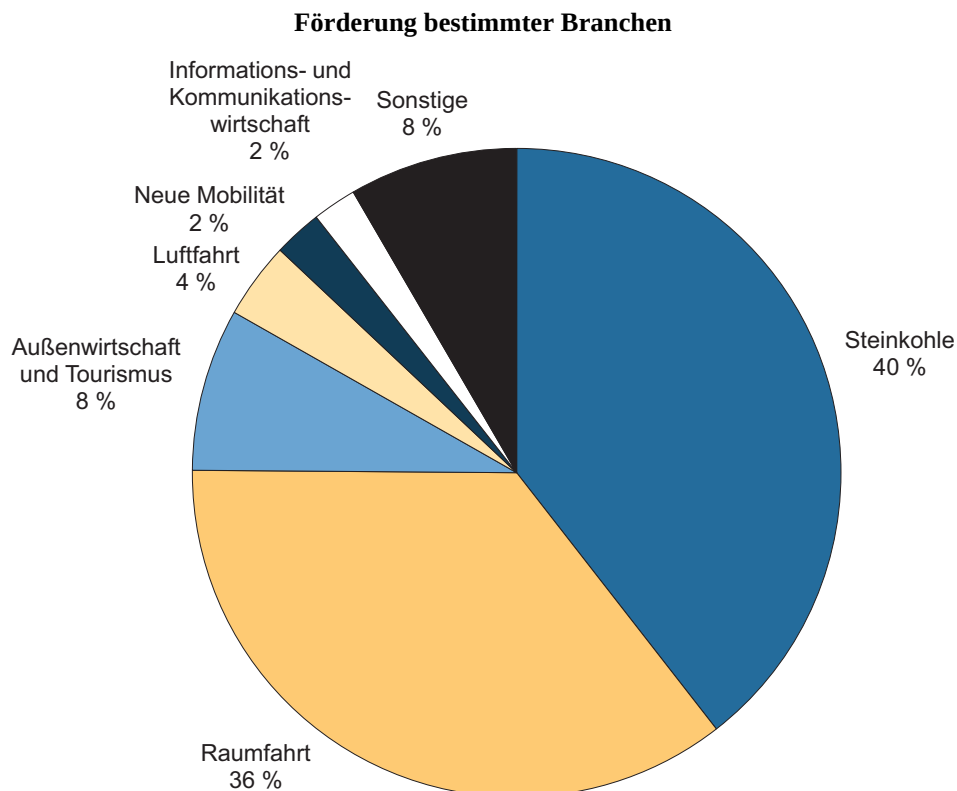
26.3.1.1 Steinkohlenbergbau

Gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen bezuschusst der Bund den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und Stahlerzeugung sowie die Stilllegungsaufwendungen im Steinkohlenbergbau. Der Anteil des Bundes ist im „Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018“ (Steinkohlefinanzierungsgesetz) festgelegt. Der

Bund und die Revierländer Nordrhein-Westfalen und Saarland hatten sich darauf verständigt, die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden. Die RAG AG (ehemals Ruhrkohle AG) betreibt den Steinkohlenbergbau in Deutschland. Im Jahr 2012 bezuschusste das Bundeswirtschaftsministerium mit 1 182 Mio. Euro die Aufwendungen der RAG AG für den Steinkohlenbergbau im Jahr 2011. Die Zuschüsse sollen bis zum Jahr 2014 auf 1 172 Mio. Euro zurückgehen.

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 2012 betrug der Bundesanteil 106 Mio. Euro. In den Jahren 2013 und 2014 sind jeweils 118 Mio. Euro vorgesehen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt und den jährlich dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorzulegenden Kohlebericht ergänzt. Darin weist es nunmehr zusätzlich die Stilllegungsbeihilfen und die von der RAG AG finanzierten Maßnahmen des Personalabbaus aus.

Abbildung 26.2



Quelle: Bundesrechnungshof.

26.3.1.2 Raumfahrt

Der größte Teil der Mittel für Raumfahrt fließt als Mitgliedsbeitrag und freiwillige Leistungen an die Europäische Weltraumorganisation ESA. Im Jahr 2012 zahlte der Bund 636 Mio. Euro. Im Haushalt 2013 sind dafür 639 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2014 sind 634 Mio. Euro vorgesehen. Die Beiträge sollen nach den Bestimmungen der ESA zum großen Teil als Aufträge an deutsche Unternehmen und Forschungseinrichtungen zurückfließen. Deutschland nimmt an ESA-Vorhaben in allen wichtigen Bereichen der Raumfahrt teil, zum Beispiel der Nutzung von Raumfahrzeugen wie der Trägerrakete Ariane, der Nutzung der Internationalen Raumstation ISS und der wissenschaftlichen Erdbeobachtung.

Darüber hinaus finanziert das Bundeswirtschaftsministerium Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie Investitionen aus dem nationalen Weltraumprogramm. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2012 auf 212 Mio. Euro. In den Haushaltsjahren 2013 und 2014 sind dafür jeweils 272 Mio. Euro eingeplant. Das nationale Weltraumprogramm umfasst Projekte und Missionen in internationaler Zusammenarbeit. Es ist insbesondere eng mit den Programmen der ESA verknüpft.

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) bündelt und koordiniert die deutschen Raumfahrtaktivitäten auf nationaler und europäischer Ebene. Es hat 7 400 Beschäftigte in 32 Instituten und Einrichtungen an 16 Standorten. Außerdem ist das DLR als Dienstleister über den Luft- und Raumfahrtbereich hinaus für andere Ressorts tätig. Es wickelt als Projektträger z. B. Förderprogramme für das Bundesministerium für Bildung und Forschung ab.

Das DLR erhielt im Jahr 2012 für seinen Betrieb und für Investitionen insgesamt knapp 289 Mio. Euro. Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz des Bundes und der Länder hat im Jahr 2009 den Pakt für Forschung und Innovation 2011 bis 2015 beschlossen. Die Grundfinanzierung des DLR soll dementsprechend um jährlich 5 % auf 363 Mio. Euro im Jahr 2015 steigen.

Das DLR ist als Helmholtz-Zentrum Mitglied der Helmholtz-Gemeinschaft. Die übrigen 16 Helmholtz-Zentren dieser größten deutschen Wissenschaftsorganisation sind im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung angesiedelt (vgl. Bemerkung Nr. 67).

26.3.1.3 Außenwirtschaft und Tourismus

Im Jahr 2012 gab das Bundeswirtschaftsministerium 265 Mio. Euro für die Förderung der Außenwirtschaft und des Tourismus aus. Schwerpunkte waren die Unterstützung der Auslandshandelskammern und der Delegierten der deutschen Wirtschaft sowie die institutionelle Förderung der Deutschen Zentrale für Tourismus e. V. (DZT) und der bundeseigenen Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI). Das Bundeswirtschaftsministerium förderte zudem Gemeinschaftsausstellungen deutscher Unternehmen bei Messen im Ausland und beteiligte sich an den

Ausgaben für Weltausstellungen im Ausland. Im Jahr 2013 sind für die Außenwirtschaftsförderung und den Tourismus Ausgaben von 305 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2014 sind 258 Mio. Euro vorgesehen.

Einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend lässt sich das Bundeswirtschaftsministerium seit dem Jahr 2011 im Genehmigungsverfahren des Wirtschaftsplans auch die Zielvereinbarung zu den geplanten Maßnahmen der DZT vorlegen. Die GTAI ist im Jahr 2009 nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus der Invest in Germany GmbH, der The New German Länder Industrial Investment Council GmbH und der Bundesagentur für Außenwirtschaft hervorgegangen.

Das Bundeswirtschaftsministerium ist federführend bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes. Der Bund stellt zur Absicherung der besonderen Risiken des Außenhandels und der Außenwirtschaft verschiedene Instrumente zur Verfügung (s. auch Bemerkung Nr. 1.9 und Bemerkung Nr. 2.8.1). Die Höchsthaftungsgrenze gemäß Haushaltsgesetz beträgt im Jahr 2013 für diese Risiken 218 Mrd. Euro und liegt damit 12 % höher als im Vorjahr. Die daraus erwarteten Entschädigungen und die Kosten sind in Kapitel 3208 des Bundeshaushalts mitveranschlagt.

26.3.1.4 Luftfahrtforschung und -technologien

Im Jahr 2012 betrugen die Ausgaben für die Förderung der Luftfahrtforschung und -technologien 124 Mio. Euro. Das Bundeswirtschaftsministerium fördert auf der Grundlage von mehrjährigen Luftfahrtforschungsprogrammen Vorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie und bezuschusst die notwendige Forschungsinfrastruktur. Einen Forschungsschwerpunkt bildet die Entwicklung von Technologien mit Umwelt- und Klimabezug. Die Haushaltsmittel sollen sich im Jahr 2014 auf insgesamt 165 Mio. Euro erhöhen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2013 im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums die Prüfung der Verwendungsnachweise. Er stellte einen hohen Bearbeitungsrückstand bei den Fördervorhaben der Luftfahrtforschung fest. Das Bundeswirtschaftsministerium hat dem Bundesrechnungshof zugesichert, den Rückstand zügig abzarbeiten.

26.3.1.5 Neue Mobilität

Im Förderfeld „Neue Mobilität“ fasst das Bundeswirtschaftsministerium die Förderungen der Maritimen Wirtschaft, der Mobilität und der Verkehrstechnologien zusammen. Es gab im Jahr 2012 dafür 77 Mio. Euro aus. Vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2014 sollen die Mittel von 107 Mio. Euro auf 98 Mio. Euro zurückgehen. Fördergegenstand sind u. a. neue Technologien beim Schiffbau, der Meerestechnik und der Werftindustrie. Zudem leistet das Bundeswirtschaftsministerium Zinsgarantien für Schiffbaukredite und fördert die Entwicklung neuer Verkehrs- und Logistiksysteme sowie Projekte für die unterseeische Gewinnung und den Transport von Erdöl, Erdgas und Methanhydraten. Ergänzend bewirtschaftet das Bundeswirtschaftsministerium Mittel aus dem EKF zur

Förderung der Elektromobilität. Im Jahr 2012 gab es 28 Mio. Euro aus, für das Jahr 2013 sind 129 Mio. Euro zugewiesen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundeswirtschaftsministerium aus Mitteln für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft Unternehmen bezuschusste, die nach der Förderrichtlinie nicht antragsberechtigt waren. Das Bundeswirtschaftsministerium hat zugesagt, künftig die Voraussetzungen der Förderung zu beachten.

26.3.1.6 Informations- und Kommunikationswirtschaft

Das Bundeswirtschaftsministerium förderte im Jahr 2012 mit 71 Mio. Euro die Entwicklung neuer Technologien und Anwendungen für die Informations- und Kommunikationswirtschaft. Es will u. a. KMU sowie Gründer bei der Entwicklung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie unterstützen und den Aufbau IT-gestützter Netze in den Bereichen Verkehr, Energie, Gesundheit, Bildung, Umwelt und Verwaltung vorantreiben. Im Jahr 2013 sind dafür 72 Mio. Euro veranschlagt, für 2014 sind 79 Mio. Euro vorgesehen.

26.3.2 Branchenübergreifende Förderbereiche

Das Bundeswirtschaftsministerium fördert insbesondere für KMU zahlreiche branchenübergreifende Maßnahmen. Die Regionale Wirtschaftsförderung und das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) sind die beiden größten Förderbereiche.

26.3.2.1 Regionale Wirtschaftsförderung

Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in Regionen mit erheblichen wirtschaftlichen Strukturproblemen gehört nach Artikel 91a Grundgesetz zu den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz) beteiligt sich der Bund zur Hälfte an den Ausgaben der Länder. Im Jahr 2012 betrug der Bundesanteil 551 Mio. Euro, hinzu kamen 20 Mio. Euro aus Rückflüssen. Darüber hinaus leitete das Bundeswirtschaftsministerium Zuschüsse des EFRE (s. Nr. 26.1) von 210 Mio. Euro an die Länder weiter. Die im Bundeshaushalt 2013 veranschlagten 583 Mio. Euro sollen im Jahr 2014 auf 569 Mio. Euro sinken und sich dann verstetigen. Das Bundeswirtschaftsministerium begründet den Rückgang damit, dass einzelne Länder ihren Finanzierungsanteil vermindern und der Bundesanteil dieser Entwicklung folgt.

Ziel der Förderung nach dem GRW-Gesetz ist es, in strukturschwachen Regionen dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Bund und Länder legen gemeinsam auf der Grundlage der europäischen Regionalbeihilferegeln die Förderregionen und deren Förderanteile fest. Die Länder führen die Maßnahmen in eigener Zuständigkeit durch. Sie setzen dabei Förderschwerpunkte nach ihren regionalpolitischen Erfordernissen.

In die neuen Länder und nach Berlin fließen rund 85 % der Mittel. Bund und Länder fördern u. a. die Errichtung, den Ausbau und die Umstellung von Gewerbebetrieben. Außerdem können sie wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen insbesondere der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Kooperationsnetzwerke oder Regionalmanagementvorhaben bezuschussen.

26.3.2.2 Innovationsförderung und -beratung

Im Förderfeld Innovationsförderung und -beratung entfallen 97 % der Mittel auf das ZIM. Im Jahr 2012 zahlte das Bundeswirtschaftsministerium 471 Mio. Euro aus. ZIM ist ein technologie- und branchenoffenes Förderprogramm. Das Bundeswirtschaftsministerium will die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten von KMU fördern, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Bis zum Jahr 2014 ist ein Anstieg des ZIM auf 513 Mio. Euro geplant. Mit den übrigen Mitteln fördert das Bundeswirtschaftsministerium insbesondere Beratungen zu Innovationsmanagement sowie Rohstoff- und Materialeffizienz in KMU.

26.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

26.4.1 Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Der Einnahmetitel mit dem höchsten Betrag ist der für die Zuschüsse des EFRE. Das Bundeswirtschaftsministerium verbucht die Zuschüsse der Europäischen Union für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen als Einnahmen und weist sie anschließend den Ländern zu (s. auch Nr. 26.1). Da die Einnahmen im Haushaltsplan ohne Betrag veranschlagt werden, weist die Haushaltsrechnung diese in voller Höhe als Mehreinnahmen aus.

26.4.2 Bundeskartellamt

Das Bundeskartellamt erhebt Geldbußen nach den §§ 81 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Das sind beispielsweise Bußgelder gegen Unternehmen, die das Kartellverbot missachtet oder Kartellabsprachen getroffen haben. Auch wenn marktbeherrschende Unternehmen ihre Marktmacht missbrauchen oder Unternehmensfusionen nicht ordnungsgemäß anmelden, kann das Bundeskartellamt Bußgelder verhängen. Im Jahr 2012 lagen diese Einnahmen bei 224 Mio. Euro und waren damit um 32 Mio. Euro höher als veranschlagt. Für das Jahr 2013 rechnet das Bundeskartellamt mit 192 Mio. Euro, für das Jahr 2014 mit einem Rückgang auf 180 Mio. Euro.

26.4.3 Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur nahm im Jahr 2012 mit 70 Mio. Euro 8 Mio. Euro weniger Gebühren und sonstige Entgelte ein als geplant (s. dazu Bemerkung Nr. 27). Im Jahr 2013 hat sie hierfür Einnahmen von rund 86 Mio. Euro veranschlagt; im Jahr 2014 erwartet sie 70 Mio. Euro.

26.5 Ausblick

Nach dem Entwurf des Finanzplans aus dem Jahr 2013 sollen die Ausgaben im Einzelplan 09 bis zum Jahr 2017 um 222 Mio. Euro (-3,6 %) sinken. Einsparungen ergeben sich in diesem Zeitraum vor allem aus sinkenden Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau (-62 Mio. Euro) sowie durch das Auslaufen von Abrüstungsprojekten in der Russischen Föderation (-65 Mio. Euro) und des Zuschusses für den Bau einer Stadtbahn in Ho Chi Minh-Stadt/Vietnam (-30 Mio. Euro). Demgegenüber sollen die Mittel für den Betrieb und die Investitionen des DLR (s. Nr. 26.3.1.2) um 31 Mio. Euro steigen.

27 Bundeswirtschaftsministerium muss jahrelange Abgabenausfälle der Bundesnetzagentur bei Signaturverfahren abstellen Kat. B (Kapitel 0918)

27.0

Die Bundesnetzagentur erhebt bei Signaturanbietern Gebühren sowie eine jährliche Abgabe aufgrund des Signaturgesetzes und der Signaturverordnung. Die Kalkulationsgrundlagen der Verordnung für die Gebühren und die jährliche Abgabe sind unzutreffend und veraltet. Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundeswirtschaftsministerium schon im Jahr 2007 empfohlen, die Signaturverordnung zu überarbeiten. Das Bundeswirtschaftsministerium kam seiner Zusage nicht nach und stellte die Mängel nicht ab. Dies entlastete die Signaturanbieter zulasten des Bundeshaushalts in Millionenhöhe.

27.1

Grundlagen der Abgabenerhebung für elektronische Signaturen

Das Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Signaturgesetz) und die Verordnung über die elektronische Signatur (Signaturverordnung) traten im Jahr 2001 in Kraft. Damit setzte der Gesetzgeber die Richtlinie für elektronische Signaturen (EU-Richtlinie) in nationales Recht um. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) ist zuständig für die sich hieraus ergebenden administrativen Aufgaben und Überwachungstätigkeiten.

Elektronische Signaturen basieren auf einer elektronischen Bescheinigung (Zertifikat), die die Signatur einer Person zuordnet und deren Identität bestätigt. Private Zertifizierungsdiensteanbieter (ZDA) stellen Zertifikate aus. Das Signaturgesetz unterscheidet zwischen ZDA, die ihren Betrieb der Bundesnetzagentur angezeigt haben (angezeigte ZDA) und solchen, die bei der Bundesnetzagentur freiwillig akkreditiert sind (akkreditierte ZDA). Die EU-Richtlinie verlangt kein Akkreditierungssystem.

Gemäß § 22 Signaturgesetz hat die Bundesnetzagentur für den Verwaltungsaufwand, der ihr durch Aufgaben aus dem Signaturgesetz entsteht, Gebühren und eine jährliche Abgabe (Jahresbeitrag) zu erheben. Die Abgabetatbestände hat das Bundeswirtschaftsministerium in der Signaturverordnung konkretisiert. So erhält die Bundesnetzagentur z. B. Gebühren, wenn sie einen ZDA akkreditiert. Den Jahresbeitrag erhebt die Bundesnetzagentur für Zertifikatsverzeichnisse, in denen sie Daten über die ZDA vorhält. Nach § 13 der Signaturverordnung bemisst sich der Jahresbeitrag nach dem Personal- und Sachaufwand sowie dem Investitionsaufwand. Der auf das Allgemeininteresse entfallende Kostenanteil ist beitragsmindernd berücksichtigt. Den Beitragssatz je Zertifikat legte das Bundeswirtschaftsministerium fest, indem es umlagefähige Kosten auf die rund 790 000 jährlich prognostizierten Zertifikate verteilte. Die ZDA melden jährlich der Bundesnetzagentur die Zahl der ausgestellten Zertifikate.

Mängel bei der Abgabenerhebung in den Jahren 2002 bis 2006

Der Bundesrechnungshof hatte bei seiner Prüfung im Jahr 2007 grundlegende Mängel bei der Abgabenerhebung festgestellt. In den Jahren 2002 bis 2006 waren Gesamtkosten von rund 4 Mio. Euro entstanden. Die Einnahmen aus Gebühren und Jahresbeiträgen deckten hiervon nur rund 10 %. Jahresbeiträge trugen in diesem Zeitraum weniger als 1 % zur Kostendeckung bei. Statt der erwarteten 790 000 Zertifikate meldeten die ZDA in den Jahren 2002 bis 2006 jährlich nur rund 20 000 beitragsrelevante Zertifikate. Die Folge waren erheblich geringere Einnahmen als geplant und eine zu niedrige Deckung der Kosten.

Deswegen hatte der Bundesrechnungshof dem Bundeswirtschaftsministerium und der Bundesnetzagentur empfohlen, die Signaturverordnung neu zu fassen. Sie sollten eine möglichst kostendeckende, transparente und verursachergerechte Abgabenordnung schaffen. Der Beitragssatz sollte nicht auf Basis ungesicherter und zu hoher Prognosen, sondern anhand der von den ZDA gemeldeten Zertifikate neu berechnet werden.

Das Bundeswirtschaftsministerium hatte im Jahr 2007 zugesagt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu einer grundlegenden Überprüfung der Abgabenstruktur in einer Novellierung der Signaturverordnung aufzugreifen.

Bisher keine grundlegende Verbesserung des Kostendeckungsgrades

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Kontrollprüfung im Jahr 2012 fest, dass die Einnahmen der Bundesnetzagentur nur geringfügig höher waren als in den Jahren 2002 bis 2006. Sie erhob ihre Gebühren und Jahresbeiträge nach wie vor auf Grundlage der fehlerhaften Kalkulation der Signaturverordnung aus dem Jahr 2001. Die Einnahmen deckten in den Jahren 2007 bis 2012 nur 9 % der Gesamtkosten von 7 Mio. Euro. Die ZDA meldeten in diesem Zeitraum jahresdurchschnittlich 84 000 beitragsrelevante Zertifikate. Dies waren weniger als 11 % der

Zertifikate, mit denen das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2001 die Beiträge kalkuliert hatte.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundeswirtschaftsministerium entgegen seiner Zusage im Jahr 2007 die Rechtsgrundlage für die Abgabenerhebung nach dem Signaturgesetz nicht überarbeitet hatte. Sie beruhte noch immer auf unzureichenden Kalkulationsgrundlagen. Der Verpflichtung aus dem Signaturgesetz, ihre um den auf das Allgemeininteresse entfallenden Anteil geminderten Kosten durch Gebühren und Jahresbeiträge zu decken, konnte die Bundesnetzagentur deswegen nicht ausreichend nachkommen. Dies entlastete die ZDA in Millionenhöhe zulasten des Bundeshaushalts.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundeswirtschaftsministerium erneut aufgefordert, die Signaturverordnung unverzüglich neu zu fassen, um die Einnahmeausfälle zu begrenzen. Dabei muss es die Vorgaben des Signaturgesetzes zur Bemessung der Abgaben beachten. Es sollte die Jahresbeiträge anhand realistischer Zertifikatzahlen kalkulieren und sich dabei an den jährlich gemeldeten Zertifikatzahlen der ZDA orientieren.

27.3

Das Bundeswirtschaftsministerium hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass die Begründung zur Signaturverordnung aus dem Jahr 2001 viele systematische und rechnerische Fehler enthält. Die angegebenen Zertifikatzahlen seien der für drei Jahre anzusetzende Wert gewesen und insoweit dreifach überhöht. Dieser Fehler setze sich bei der Berechnung der dadurch zu gering ausgewiesenen Jahresbeiträge fort.

Für keinen der Beteiligten sei absehbar gewesen, dass sich die Projekte mit neuen Anwendungen für Signaturverfahren so lange hinziehen würden. Es werde die Bundesnetzagentur unverzüglich auffordern, die Rechts- und Kalkulationsgrundlagen für die Bemessung der Abgaben mit dem Ziel zu überarbeiten, die Kostendeckungsquote zu erhöhen. Die von den ZDA in den letzten Jahren gemeldeten Zertifikatzahlen will es jedoch nicht in die Beitragskalkulation einbeziehen.

Die Kalkulation will das Bundeswirtschaftsministerium regelmäßig alle ein bis zwei Jahre überprüfen.

27.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums in seiner Auffassung bestärkt, dass die Abgabenordnung für die Signaturverfahren gravierende Mängel aufweist. So liegen alle bisherigen Prognosen zur Zahl der auszustellenden Zertifikate deutlich außerhalb der tolerierbaren Schwankungsbreite.

Die Bundesnetzagentur soll nach dem Signaturgesetz den Personal- und Sachaufwand durch Gebühren und Jahresbeiträge decken. Damit keine weiteren Einnahmeausfälle entstehen, muss das Bundeswirtschaftsministerium die Signaturverordnung unverzüglich novellieren. Dabei sollte es für die gesetzlich vorgesehene Refinanzierung der Kosten der Bundesnetzagentur sorgen. Der Bemessung des Beitragssatzes müssen belastbare Zertifikatzahlen zugrunde liegen. Mehr als zehn Jahre nach der Festlegung der Beitragssätze melden die ZDA nur einen Bruchteil der damals prognostizierten Zertifikate. Daher sollte das Bundeswirtschaftsministerium bei der Neukalkulation der Beiträge belastbare Zertifikatzahlen zu Grunde legen, die sich an den jährlichen Meldungen der ZDA orientieren. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Kosten des freiwilligen Akkreditierungssystems entgegen den gesetzlichen Vorgaben weiterhin zulasten des Bundeshaushalts gehen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundeswirtschaftsministerium und der Bundesnetzagentur, die Grundlagen für die Abgabekalkulation künftig jährlich zu überprüfen und wenn nötig die Rechtsgrundlagen umgehend anzupassen.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Einzelplan 10)

28 Entwicklung des Einzelplans 10 Kat. A

28.1 Überblick

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nimmt Aufgaben des Bundes auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie des Verbraucherschutzes wahr. Darüber hinaus gestaltet es die landwirtschaftliche Sozialpolitik und stellt finanzielle Mittel für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme bereit.

Im Jahr 2012 umfasste das Haushaltsvolumen des Einzelplans 5,2 Mrd. Euro (Ist-Ausgaben). Das entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Vier Fünftel des Gesamtbudgets gab das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) aus. Diese Mittel wies es den landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträgern und den Ländern zu.

Knapp ein Fünftel verwendete es, um

- die Lebensmittelsicherheit zu verbessern,
- den Verbraucherschutz zu stärken und
- die Landwirtschaft und den ländlichen Raum zu fördern.

Dazu finanzierte das Bundesministerium mehrere Programme, z. B. das Programm zur Innovationsförderung und das Förderprogramm „Nachwachsende Rohstoffe“. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur für Nachwachsende Rohstoffe e. V. wickelten die Förderungen als Projektträger fachlich und administrativ ab. Daneben förderte das Bundesministerium mit jährlichen Zuwendungen Einrichtungen wie die Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. und die Deutsche BiomasseForschungsZentrum gGmbH.

Für das Jahr 2012 waren im Einzelplan 10 Verpflichtungsermächtigungen von 1,2 Mrd. Euro ausgebracht. Hiervon hat das Bundesministerium knapp die Hälfte (532 Mio. Euro) nicht genutzt. 65 % dieser nicht genutzten Ermächtigungen waren für Mieten und Pachten der Bundesforschungsinstitute und des Bundesamtes für Ver-

braucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement vorgesehen. Der Grund hierfür liegt darin, dass Mietverträge noch nicht in vollem Umfang wie vorgesehen abgeschlossen werden konnten.

Im Jahr 2012 war das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eines der Pilotresorts, die ihren Einzelplan aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages neu strukturiert haben (s. Vorbemerkung Nr. 5).

Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums gehören – neben der BLE und dem BVL – das Bundessortenamt, vier Bundesforschungsinstitute, das Bundesinstitut für Risikobewertung sowie der Deutsche Weinfonds, der über eine Sonderabgabe finanziert wird.

Tabelle 28.1

Übersicht über den Einzelplan 10^a
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

	2012 Soll	2012 Ist ^a	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 280,1	5 243,0	-37,1	5 269,2	5 262,3	-0,1
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 692,3	3 658,9	-33,4	3 662,0	3 606,0	-1,5
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	590,0	583,7	-6,3	590,0	590,0	0
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschl. Bundesforschungsinstitute)	475,2	484,1	8,9	494,1	508,8	3,0
• Verbraucherpolitik (einschl. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit)	148,6	148,5	-0,1	143,1	158,5	10,8
• Ministerium	75,7	82,7	7,0	93,2	96,4	3,4
Einnahmen des Einzelplans	58,7	86,7	28,0	63,2	83,5	32,1
Verpflichtungsermächtigungen	1 231,6 ^c	699,4	-532,2	1 534,4	1 694,7	10,4
	Planstellen/Stellen					
Personal	4 071	3 977 ^d	-94	4 049	4 049	0

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Tabelle 28.2

**Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums
für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

Behörde	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Bundesministerium	0,3	82,7	900
Bundesforschungsinstitute			
• Julius Kühn-Institut (Kulturpflanzen)	7,1	85,3	783
• Friedrich-Löffler-Institut (Tiergesundheit)	13,5	128,8	619
• Max Rubner-Institut (Ernährung und Lebensmittel)	3,5	48,4	461
• Johann Heinrich von Thünen-Institut (Ländliche Räume, Wald und Fischerei)	13,6	80,3	568
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	8,2	67,2	904
Bundesinstitut für Risikobewertung	4,7	73,5	544
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	8,2	38,6	343
Bundessortenamt	10,6	23,3	303

Quelle: Einzelplan 10: Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 und Haushaltsplan für das Jahr 2013.

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 hat vielfältige Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährung, Fischerei und Verbraucherschutz sowie als Dienstleistungszentrum.

Das Bundesministerium erstattet der BLE Verwaltungs- und Investitionsausgaben, soweit diese nicht durch eigene Einnahmen, z. B. Gebühren für Genehmigungen nach dem Ökolandbau-Gesetz, gedeckt sind. Im Haushaltsjahr 2012 erstattete das Bundesministerium der BLE 59,1 Mio. Euro. Für das Jahr 2013 sind 95,9 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2014 sieht der Haushaltsentwurf 103,7 Mio. Euro vor. Hintergrund der höheren Ansätze in den Jahren 2013 und 2014 ist die Neustrukturierung des Einzelplans 10. Seit dem Jahr 2013 werden die Mittel für Investitionen sowie Personal- und Betriebskosten für Fischereischutzboote und -forschungsschiffe der BLE nicht mehr im Kapitel 1002 (Titelgruppe 04, Fischerei) veranschlagt, sondern im Verwaltungshaushalt der BLE.

Das Bundesinstitut für Risikobewertung hat die Aufgabe, die Bundesregierung bei der Lebensmittelsicherheit und im gesundheitlichen Verbraucherschutz zu beraten und zu

unterstützen. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz plante, eine Abteilung des Bundesinstituts von Berlin in das rund 100 km entfernte Neuruppin auszulagern. Der Bundesrechnungshof prüfte die geplante Auslagerung und stellte fest, dass eine Aufteilung des Bundesinstituts auf zwei Standorte unwirtschaftlich wäre. Der Bund könnte Mehrausgaben für zusätzliches Personal und höhere Reisekosten von insgesamt jährlich ca. 375 000 Euro sowie für den Erwerb einer zusätzlichen Liegenschaft vermeiden. Am Sitz des Bundesinstituts in Berlin sind ausreichende Flächen vorhanden, um alle Beschäftigten des Instituts unterzubringen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich der Empfehlung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, die Planungen zur Auslagerung aufzugeben. Daraufhin hat das Bundesministerium im Jahr 2012 entschieden, die Abteilung am Standort Berlin zu belassen.

28.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Ausgabenschwerpunkte bildeten im Jahr 2012 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 3,7 Mrd. Euro, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit 584 Mio. Euro sowie die Förderung von „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit 484 Mio. Euro.

Nicht im Einzelplan 10 veranschlagt sind die Direktzahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft. Die Förderung der Landwirtschaft ist aufgrund der EU-Verträge (Gemeinsame Agrarpolitik – GAP –) vorrangig eine Aufgabe der Europäischen Union. Die GAP 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. Im Jahr 2012 erhielt der Bund daraus 5,4 Mrd. Euro, die er an die Länder weitergeleitet hat. Die zweite Säule bildet die Politik für ländliche Räume, die Bund und Länder mit Mitteln der GAK kofinanzieren. Hierzu zählen z. B. die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die finanzielle Förderung des Küsten- und Hochwasserschutzes.

Nachdem die Ist-Ausgaben im Einzelplan 10 in den Jahren 2008 bis 2010 kontinuierlich gestiegen waren, lagen sie im Jahr 2011 mit rund 5,4 Mrd. Euro wieder auf dem Niveau des Jahres 2008. Im Jahr 2012 sind die Ausgaben gegenüber dem Jahr 2011 nochmals um rund 175 Mio. Euro gesunken. Im gleichen Zeitraum sind die Gesamtausgaben des Bundes um 8,8 % gestiegen. Die sinkenden Ausgaben im Einzelplan 10 sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der Bund seine befristete Unterstüt-

zung für Milchviehbetriebe nach dem Milch-Sonderprogrammgesetz wie geplant Ende 2011 eingestellt hat. Die Soll-Ausgaben im Einzelplan 10 bleiben in den Jahren 2013 und 2014 gegenüber dem Jahr 2012 nahezu gleich, während die Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2012 um 3,7 % sinken sollen.

Im Finanzplan des Bundes sind für die Jahre 2013 bis 2017 jeweils 5,2 Mrd. Euro für den Einzelplan 10 vorgesehen.

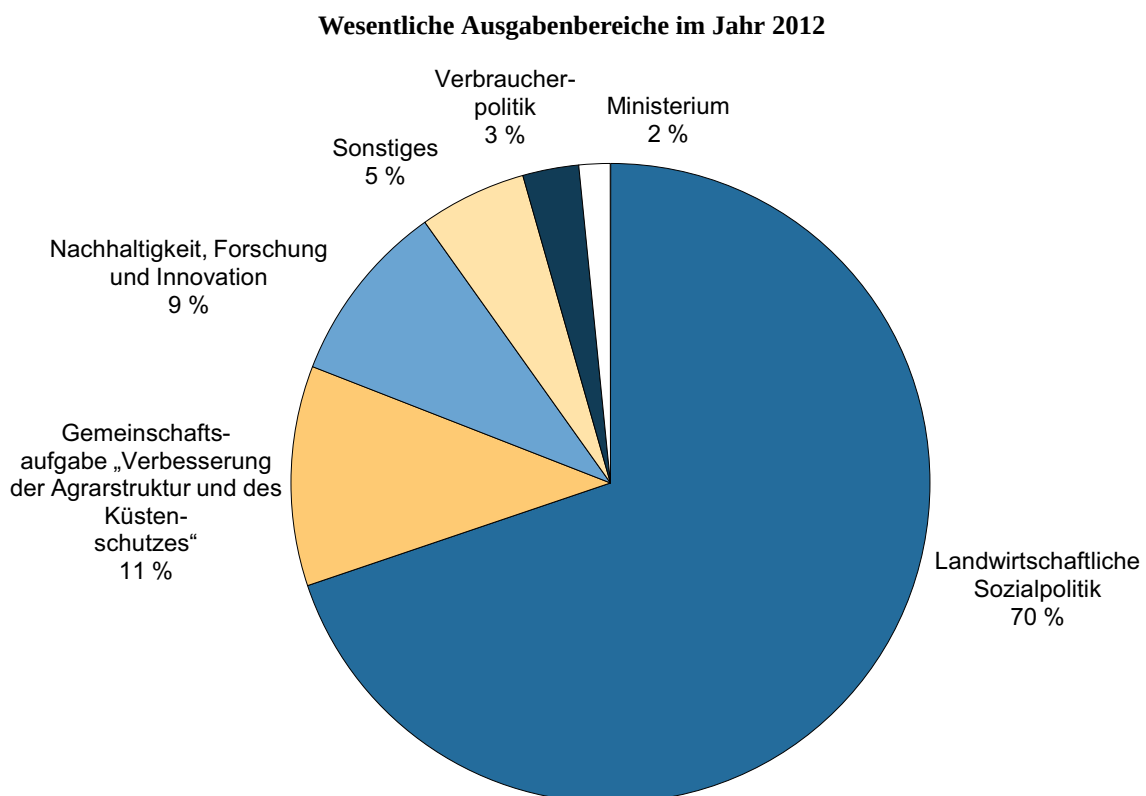
28.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

Abbildung 28.1 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 10.

28.3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung ist ein von der allgemeinen Sozialversicherung unabhängiges, berufsständisch geprägtes Sondersystem. Sie bietet den selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und Lebenspartnern sowie mitarbeitenden Familienangehörigen eine soziale Absicherung, die der abhängig Beschäftigten vergleichbar ist. Allerdings besteht eine Einschränkung bei der Alterssicherung der Landwirte, die nur eine Teilsicherung ist.

Abbildung 28.1



Quelle: Haushaltsrechnung des Einzelplans 10 für das Haushaltsjahr 2012.

Im Jahr 2012 gab der Bund für die landwirtschaftliche Sozialversicherung insgesamt 3,7 Mrd. Euro aus. In den Jahren 2013 und 2014 sollen die Ausgaben auf annähernd gleichem Niveau bleiben. Folgend sind die drei finanzstärksten Ausgabenbereiche dargestellt.

28.3.1.1 Alterssicherung der Landwirte

Aufgrund des Strukturwandels in der Landwirtschaft zahlen immer weniger Personen Beiträge für die Alterssicherung der Landwirte. Im Jahr 2000 waren das 388 000 Personen, im Jahr 2013 werden es voraussichtlich nur noch 238 000 sein (-39 %). Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Leistungsempfänger von 580 000 im Jahr 2000 auf 610 000 Personen im Jahr 2012 (5 %). Der Bund trägt den Unterschiedsbetrag zwischen den Einnahmen und Ausgaben. Im Jahr 2012 bezuschusste er die Alterssicherung der Landwirte mit 2,2 Mrd. Euro. Das waren 77 % der Gesamtausgaben für die Alterssicherung der Landwirte und 42 % der gesamten Haushaltsmittel im Einzelplan 10.

28.3.1.2 Krankenversicherung der Landwirte

Landwirte sind selbstständige Unternehmer. Eine schwere Erkrankung kann die Existenz ihrer Betriebe gefährden. Deshalb erhält ein versicherter Landwirt statt Krankengeld unter bestimmten Voraussetzungen Betriebs- und Haushaltshilfen, um seinen landwirtschaftlichen Betrieb aufrechterhalten zu können. Im Jahr 2012 hatte die Krankenversicherung der Landwirte rund 550 000 Mitglieder.

Deren Beiträge reichten nicht aus, um die krankheitsbedingten Aufwendungen aller Leistungsberechtigten aufzufangen. Zu ihnen gehören auch die Bezieher einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte. Für sie trägt der Bund die Ausgaben, soweit diese nicht durch deren Beiträge oder den in den Beiträgen der aktiven Landwirte enthaltenen Solidarzuschlag gedeckt sind. Im Jahr 2012 zahlte der Bund für diesen Zweck 1,2 Mrd. Euro.

28.3.1.3 Landwirtschaftliche Unfallversicherung

Die landwirtschaftliche Unfallversicherung sichert 1,6 Millionen beitragspflichtige Unternehmen gegen arbeitsbedingte Unfallrisiken ihrer Beschäftigten ab. Der Bund bezuschusste die landwirtschaftliche Unfallversicherung im Jahr 2012 mit 175 Mio. Euro. Dadurch zahlten landwirtschaftliche Betriebe geringere Beiträge an die Unfallversicherung. Der Zuschuss des Bundes verringert sich seit dem Jahr 2012 um jährlich 25 Mio. Euro und wird ab dem Jahr 2015 auf 100 Mio. Euro pro Jahr begrenzt werden.

28.3.1.4 Entwicklung der landwirtschaftlichen Sozialpolitik

Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung wird es künftig immer weniger landwirtschaftliche Betriebe und auch weniger Beitragszahler in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung geben. Die Bundesregierung geht in ihrem Lagebericht aus dem Jahr

2009 über die Alterssicherung der Landwirte von 202 000 Beitragszahlern im Jahr 2019 aus. Langsamer abnehmen wird dagegen die Zahl der Leistungsempfänger.

Der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist es bisher nicht gelungen, ihre Verwaltungsausgaben dem Rückgang der Versichertenzahl anzupassen. Bei vergleichbaren Leistungen liegen ihre Verwaltungskosten über denjenigen anderer Sozialversicherungsträger. Der Gesetzgeber hat die landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger daher verpflichtet, bestimmte Verwaltungsausgaben bis zum Jahr 2016 um 20 % gegenüber dem Jahr 2004 abzusenken.

Darüber hinaus hat er die landwirtschaftliche Sozialversicherung zum 1. Januar 2013 neu organisiert. Er hat sieben landesunmittelbare, die beiden bundesunmittelbaren Versicherungsträger und den Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in einem Bundesträger zusammengefasst, der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau. Dieser Bundesträger untersteht der Aufsicht des Bundesversicherungsamtes. Dadurch erhält der Bund seiner finanziellen Unterstützung entsprechend angemessene Einwirkungsmöglichkeiten.

Der Bundesrechnungshof begleitete die Organisationsreform von Beginn an. Er stellte bei seinen Prüfungen fest, dass der Bundesträger noch kein zukunftsfähiges Organisations- und Personalentwicklungskonzept hat. Zudem beschäftigt er Geschäftsführer der früheren Träger als sogenannte Regionalbeauftragte, ohne ihnen eigenständige Aufgaben zuzuweisen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auf Anregung des Bundesrechnungshofes aufgefordert, bei den Verhandlungen mit dem Bundesträger über den Haushalt 2014 dafür zu sorgen, dass die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau ehemalige Geschäftsführer nur weiterbeschäftigt, wenn sie ihnen eigenständige Aufgaben überträgt und dies wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof begleitet auch die weitere Entwicklung. Er wird prüfen, ob bestehende dezentrale Strukturen aufgelöst werden und der Personalbedarf so bemessen wird, dass die Verwaltungsausgaben sinken.

28.3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Im Jahr 1969 wurde die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ als Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder in das Grundgesetz aufgenommen. Die GAK umfasst eine Vielzahl von Förderungen für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen und deckt damit in weiten Teilen den Anwendungsbereich der EU-Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER-Verordnung) ab. Einzelheiten vereinbaren Bund und Länder in jährlichen Rahmenplänen, die die Länder als eigene Aufgabe umsetzen. Der Bund übernimmt 60 % der Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Jahr 2012 gab das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für die GAK 583,7 Mio. Euro aus. Für die Jahre 2013 und 2014 sind dafür jeweils 590 Mio. Euro im Einzelplan 10 vorgesehen.

Bund und Länder haben begonnen, den Rahmenplan an die neue Förderperiode der Europäischen Union ab dem Jahr 2014 anzupassen.

28.3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz steigerte die Ausgaben für Forschung und Innovation von 135 Mio. Euro im Jahr 2009 auf 179 Mio. Euro im Jahr 2013 (33 %). Für das Jahr 2014 sieht der Haushaltsentwurf 187 Mio. Euro vor.

28.3.3.1 Förderung von Einrichtungen

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fördert vier Bundesforschungsinstitute, die Deutsche BiomasseForschungsZentrum gGmbH (DBFZ) und sechs Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL).

Die vier Bundesforschungsinstitute erarbeiten Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik des Bundes (vgl. Nr. 28.1).

Die im Jahr 2008 gegründete DBFZ ist eine bundeseigene Gesellschaft. Das Bundesministerium hat die DBFZ in den Jahren 2008 bis 2012 mit jährlich rund 32,8 Mio. Euro institutionell gefördert. Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die institutionelle Förderung.

Die außerhochschulischen Forschungseinrichtungen der WGL werden je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert. Der Bundesanteil für das Jahr 2012 lag bei 31,3 Mio. Euro. Im Jahr 2013 veranschlagte das Bundesministerium 34,6 Mio. Euro. Für das Jahr 2014 sieht der Haushaltsentwurf 36,2 Mio. Euro vor.

28.3.3.2 Projektförderung

Neben den Forschungseinrichtungen fördert das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auch einzelne Forschungsvorhaben, vorrangig mit den Programmen „Innovationsförderung“, „Nachwachsende Rohstoffe“ sowie „Ökologischer Landbau und andere nachhaltiger Formen der Landwirtschaft“. Im Jahr 2012 waren im Einzelplan 10 für diese drei Programme 109,5 Mio. Euro veranschlagt, von denen es 92,3 Mio. Euro ausgab. Für das Jahr 2013 sind 114 Mio. Euro veranschlagt. Auch für das Jahr 2014 sieht der Haushaltsentwurf 114 Mio. Euro vor.

Die vom Bundesministerium institutionell geförderten Einrichtungen der WGL erhielten aus diesen Förderprogrammen zusätzliche Mittel. Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung im Wesentlichen festgestellt, dass es

vielfach nicht notwendig war, den Einrichtungen zusätzliche Projektmittel zu gewähren. Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesministerium empfohlen, die Schwerpunkte seiner beabsichtigten Forschungsvorhaben in die Arbeitsplanung der WGL einfließen zu lassen. Nur wenn die Vorhaben nachweisbar aus besonderen sachlichen und zeitlichen Gründen nicht im Rahmen der allgemeinen Arbeitsplanung durchgeführt werden können, sollte eine Projektförderung in Betracht gezogen werden. Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und entsprechende Schritte eingeleitet.

28.3.4 Verbraucherpolitik

28.3.4.1 Ausgaben und Schwerpunkte

Die Verbraucherpolitik ist ein politischer Schwerpunkt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Seine Ausgaben für die Verbraucherpolitik (109,9 Mio. Euro) und für das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (38,6 Mio. Euro) machten im Jahr 2012 mit 148,5 Mio. Euro gleichwohl nur 2,8 % des Gesamtbudgets des Einzelplans 10 aus. Für das Jahr 2013 sind hierfür 143,1 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2014 sieht der Haushaltsentwurf 158,5 Mio. Euro vor.

Die größte Fördermaßnahme zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher ist der Nationale Aktionsplan „IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“, eine Gemeinschaftsinitiative mit dem Bundesministerium für Gesundheit. Für den Aktionsplan veranschlagte das Bundesministerium im Jahr 2012 10,4 Mio. Euro.

Mit 5,6 Mio. Euro unterstützte das Bundesministerium die 16 Verbraucherzentralen der Länder.

28.3.4.2 Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Jahr 2011 das Gutachten zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland vorgelegt. Anlass für das Gutachten waren erhöhte Dioxin-Werte in Lebens- und Futtermitteln. Im Gutachten regte der BWV Änderungen bei den betrieblichen Eigenkontrollen, der Organisation der staatlichen Lebensmittelüberwachung, dem Krisenmanagement und der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern an.

Derzeit erarbeitet das Bundesministerium zusammen mit den Ländern Lösungen. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess begleiten. Bislang sind im Wesentlichen folgende Empfehlungen aufgegriffen worden, die teil-

weise bereits bei den Vorfällen um falsch deklariertes Pferdefleisch umgesetzt wurden:

- Die Aufstellung interdisziplinärer „Spezialeinheiten“ in den Ländern, die die bisherigen Kontrollstrukturen ergänzen,
- im Falle länderübergreifender Lebensmittelkrisen die Einberufung eines Krisenrates auf Staatssekretärs-Ebene und eines nationalen Krisenstabs auf Abteilungsleiter-Ebene sowie
- die Verabschiedung einer Rechtsgrundlage, um die Öffentlichkeit bei einer nachweislichen erheblichen Täuschung der Verbraucherinnen und Verbraucher besser informieren zu können.

Die Empfehlung im Gutachten, die Kompetenzen des Bundes beim Verbraucherschutz durch eine Grundgesetzänderung zu stärken, wollen Bund und Länder nicht aufgreifen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der nationale Krisenstab mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden. Außerdem hält er es für erforderlich, eine interdisziplinäre „Spezialeinheit“ auch beim Bund einzurichten.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Einzelplan 11)

29 Entwicklung des Einzelplans 11 Kat. A

29.1 Überblick

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zwei Aufgabenschwerpunkte: Im Bereich „Soziales“ ist es für die Sozialversicherung mit den Zweigen gesetzliche Rentenversicherung und gesetzliche Unfallversicherung zuständig. Die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung als weiterer Zweig der Sozialversicherung ist hingegen dem Bundesgesundheitsministerium zugeordnet. Das Bundesministerium hat im Bereich „Soziales“ außerdem folgende Aufgaben:

- Sozialhilfe einschließlich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- Soziale Entschädigung, vor allem die Kriegsoferversorgung und -fürsorge,
- Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am allgemeinen sozialen Leben und am Arbeitsleben.

Der zweite Schwerpunkt „Arbeit“ umfasst insbesondere die Arbeitsförderung und die Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie die Zuständigkeit für Arbeitsrecht und Arbeitsschutz. Das Bundesministerium erfüllt zudem Aufgaben auf dem Gebiet der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik.

Die Fachaufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung sowie der Arbeitsförderung nehmen die Sozialversicherungsträger bzw. die Bundesagentur für Arbeit eigenverantwortlich wahr. Bei diesen Organisationen handelt es sich um bundesunmittelbare oder landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie werden grundsätzlich über Beiträge finanziert. Der Bund beteiligt sich an den Ausgaben und führt die Rechtsaufsicht über die bundesunmittelbaren Körperschaften. Die landesunmittelbaren Körperschaften unterstehen der Aufsicht des jeweiligen Landes.

Der Einzelplan 11 ist nach dem Ausgabenvolumen der mit Abstand größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Im Haushaltsjahr 2012 beliefen sich die Ausgaben (Ist) auf 125 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 40,7 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Die finanzielle Unterstützung sozialer Sicherungssysteme hatte im Jahr 2012 mit 123,3 Mrd. Euro einen Anteil von 98,6 % an den Ausgaben des Einzelplans 11. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Rentenversicherung mit 81,4 Mrd. Euro sowie die Ausgaben für den Arbeitsmarkt mit 39 Mrd. Euro. Daneben gehörten hierzu:

- Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit 1,9 Mrd. Euro im Jahr 2012.
- Leistungen an die Künstlersozialkasse. Der Bund trägt hier die Verwaltungskosten sowie 20 % der Ausgaben. Im Jahr 2012 waren dies zusammen 172 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 2012 wendete der Bund dafür 96 Mio. Euro auf.

Die Kriegsoferversorgung und -fürsorge unterstützte der Bund mit 1,6 Mrd. Euro (1,3 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 11).

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nahm im Haushaltsjahr 2012 6,1 Mrd. Euro ein. Dies waren vor allem der Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur für Arbeit zur Grundsicherung für Arbeitsuchende mit 3,8 Mrd. Euro, die anteilige Erstattung der Länder für einigungsbedingte Leistungen an die Rentenversicherung von 1,7 Mrd. Euro sowie Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds von 480 Mio. Euro. Die Verpflichtungsermächtigungen betrugen 1,6 Mrd. Euro.

Das Bundesministerium ist eines der Ressorts, die ihren Einzelplan für den Haushalt 2014 aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages umstrukturiert haben (s. Vorbemerkung Nr. 5).

Tabelle 29.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan.

Tabelle 29.1

Übersicht über den Einzelplan 11^a
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	126 130,9	124 952,5	-1 178,5	119 229,1	120 697,2	1,2
darunter:						
• Leistungen des Bundes zur Renten- versicherung	81 629,4	81 378,9	-250,5	81 156,6	82 509,2	1,7
• Leistungen des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit	7 266,0	7 266,0	0	107,0	110,0	2,8
davon:						
• Bildungsmaßnahmen aus dem Programm für Bildung und Forschung	28,0	28,0	0	107,0	110,0	2,8
• Beteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung	7 238,0	7 238,0	0	0	0	0
• Grundsicherung für Arbeitsuchende	32 735,4	31 761,0	-974,4	31 625,8	30 211,0	-4,5
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	1 887,0	1 850,0	-37,0	3 885,0	5 493,0	41,4
• Kriegsopferversorgung und -fürsorge	1 662,5	1 557,1	-105,4	1 458,9	1 359,1	-6,8
Einnahmen des Einzelplans	5 630,2	6 091,9	461,8	1 582,3	1 894,5	19,7
darunter:						
• Eingliederungsbeitrag der Bundes- agentur für Arbeit	3 822,1	3 822,1	0	-250,0	0	-100,0
• Erstattung einigungsbedingter Leistungen/Rentenversicherung	1 680,0	1 668,9	-11,1	1 710,0	1 771,0	3,6
• Zuschüsse des Europäischen Sozialfonds	0	479,9	479,9	0	0	0
Verpflichtungsermächtigungen	2 234,7 ^c	1 573,9	-660,8	2 350,0	2 347,9	-0,1
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 358	2 212 ^d	-146	2 430	2 429	0

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 11. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gab für seine Verwaltung im Jahr 2012 insgesamt knapp 110 Mio. Euro aus. Davon entfielen etwas mehr als 64 Mio. Euro auf Personalausgaben. Für sächliche Verwaltungsausgaben, z. B. die Öffentlichkeitsarbeit, waren es 38,5 Mio. Euro. An den Gesamtausgaben des Einzelplans 11 hatten diese Ausgaben insgesamt nur einen geringen Anteil (knapp 0,1 %).

Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums gehören zwei nachgeordnete Behörden und zwei Bundesgerichte. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin unterstützt als Ressortforschungseinrichtung das Bundesministerium in allen Fragen sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen (s. dazu Bemerkung Nr. 33). Das Bundesversicherungsamt (s. dazu Bemerkung Nr. 32) führt die Rechtsaufsicht z. B. über die Deutsche Rentenversicherung Bund und die bundesunmittelbaren Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Zudem werden aus dem Einzelplan 11 das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht finanziert (s. dazu Bemerkung Nr. 31). Tabelle 29.2 gibt eine Übersicht über den Geschäftsbereich.

Dem Bundesministerium sind der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen und der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen zugeordnet. Darüber hinaus verwaltet es den Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben.

29.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Haushaltsjahr 2012 entfielen rund 124,7 Mrd. Euro (Ist) und damit 99,8 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 11 auf Zuweisungen und Zuschüsse. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Zahlungen an die Sozialversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit. Die Personalausgaben und sächlichen Verwaltungsausgaben für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales beliefen sich auf 279 Mio. Euro (0,2 % der Gesamtausgaben). Die Investitionen hatten mit 11 Mio. Euro bzw. 0,01 % der Gesamtausgaben ein geringes Gewicht.

Die Ausgaben im Einzelplan 11 sind stark abhängig von externen Faktoren: den Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt, der demografischen Entwicklung und der Dauer der Lebensarbeitszeit. Diese Faktoren beeinflussen die Zahl derjenigen, die Leistungen beziehen. Sie wirken sich zudem auf die Höhe des Beitragsaufkommens aus und damit auf die Haushalte der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur für Arbeit. Beide bestimmen wiederum die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts mit Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme. Die Zusammenhänge sind in Bemerkung Nr. 2.4.1 übergreifend dargestellt.

Der Einzelplan 11 schloss für das Jahr 2012 mit Gesamtausgaben von 125 Mrd. Euro (Ist) ab. Das waren 1,2 Mrd. Euro (0,9 %) weniger als geplant. Im Vergleich zum Ist-Ergebnis des Vorjahres sanken die Ausgaben um 0,7 Mrd. Euro (0,5 %). Ausschlaggebend hierfür war im Wesentlichen, dass die günstige Entwicklung des Arbeitsmarkts im Jahresverlauf 2012 anhielt.

Tabelle 29.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Ministerium	0,5	109,9	930
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	3,2	63,9	498
Bundesarbeitsgericht	1,4	12,7	153
Bundessozialgericht	0,8	14,7	169
Bundesversicherungsamt	25,9	41,9	463

Quelle: Einzelplan 11: Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 und Haushaltsplan für das Jahr 2013.

Für das Jahr 2013 sind 119,2 Mrd. Euro veranschlagt, knapp 6 Mrd. Euro weniger als das Ist 2012. Wesentlichen Anteil an diesem Rückgang hat der Wegfall der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung (vgl. Nr. 29.3.2). Der Haushaltsentwurf 2014 sieht eine geringe Erhöhung der Ausgaben im Einzelplan 11 auf 120,7 Mrd. Euro vor. Das sind 3,2 Mrd. Euro weniger als zu Beginn der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008. Der Finanzplanung des Bundes liegt die Annahme zugrunde, dass sich die Beschäftigung in den nächsten Jahren weiterhin stabil entwickelt. Nennenswerte Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sollen sich aus der Arbeitsmarktentwicklung damit nicht ergeben.

29.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

29.3.1 Rentenversicherung

29.3.1.1 Überblick

Im Jahr 2012 zahlte der Bund 81,4 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung (Tabelle 29.1). Dies ist der größte Ausgabenposten im Einzelplan 11. Die Zahlungen des Bundes setzen sich aus Bundeszuschüssen, mehreren zweckgebundenen Beiträgen und Erstattungen sowie dem Fehlbetrag zwischen Einnahmen und Ausgaben in der knappschaftlichen Rentenversicherung zusammen. Sie

fließen in die Haushalte der Träger der Rentenversicherung (Träger). Die Zahlungen des Bundes machten 31 % der Einnahmen der Rentenversicherung aus. Weitere wesentliche Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung sind die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber. Sie sind zudem maßgebend für die Berechnung der Renten.

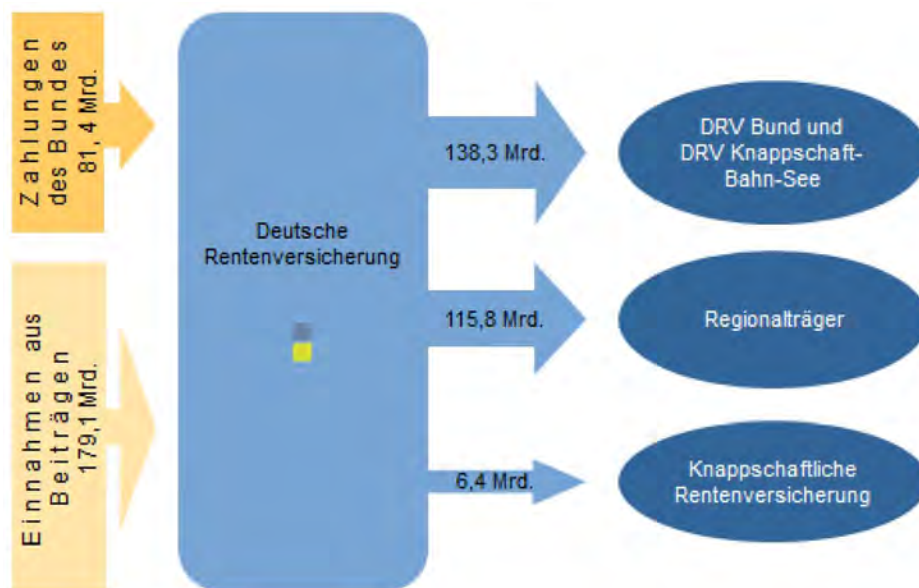
29.3.1.2 Organisation der Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung gliedert sich in die allgemeine und in die knappschaftliche Rentenversicherung, in der die im Bergbau beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer versichert sind. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung stellen sie jeweils einen eigenen Haushalt auf und bewirtschaften ihn. Mit 260,5 Mrd. Euro im Jahr 2012 erreichten die Einnahmen der Rentenversicherung ein Volumen, das etwa 91,6 % der Einnahmen des Bundeshaushalts (ohne Nettokreditaufnahme) entspricht. 115,8 Mrd. Euro davon verwalteten die Regionalträger.

Abbildung 29.1 zeigt, an welche Träger und in welcher Höhe die Beitrags- und Bundesmittel im Jahr 2012 geflossen sind (ohne Ausgleichszahlungen zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung).

Abbildung 29.1

Verteilung der Einnahmen auf die Träger der Rentenversicherung im Jahr 2012 (in Mrd. Euro)



Quelle: Bundesrechnungshof.

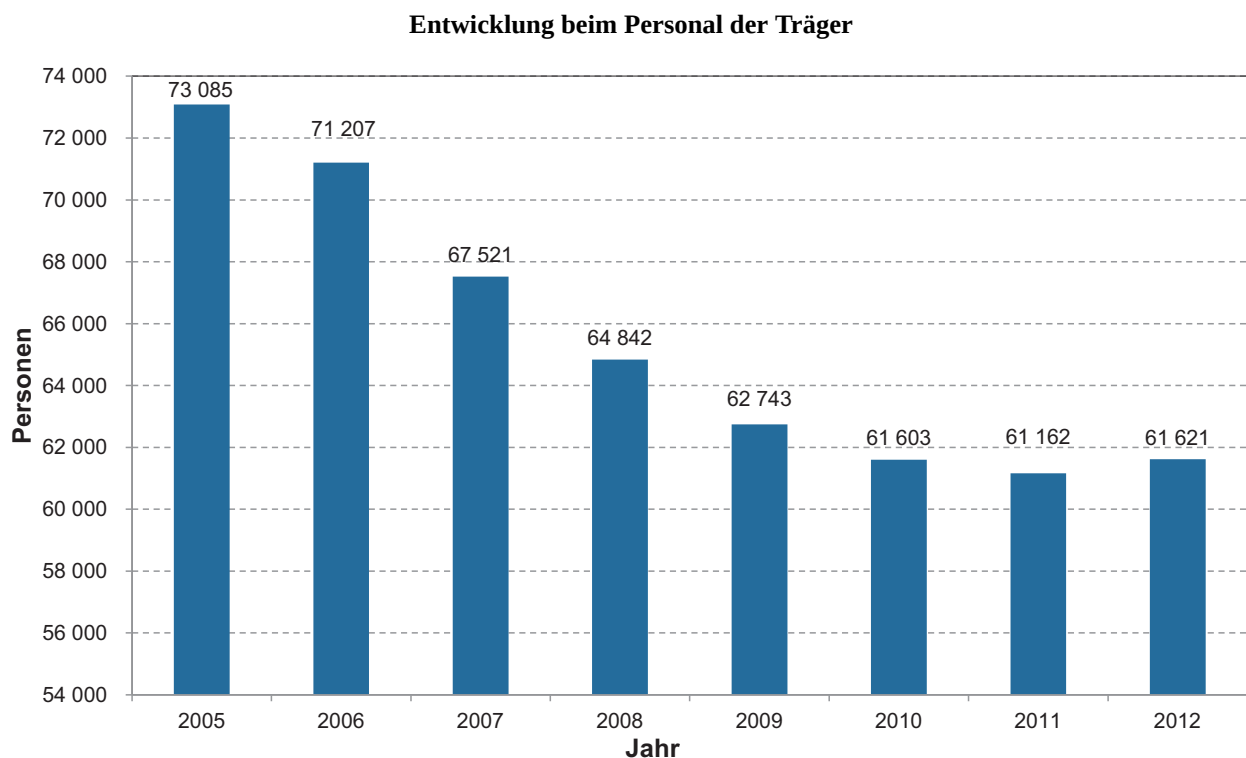
Seit der Organisationsreform der Rentenversicherung im Jahr 2005 wurde die Zahl der Träger von ursprünglich 26 auf 16 reduziert, um die Rentenversicherung schlanker und effizienter zu machen. Die Träger treten einheitlich als Deutsche Rentenversicherung (DRV) auf, mit einem Zusatz für ihre bundesweite Zuständigkeit, z. B. DRV Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS), oder ihre regionale Zuständigkeit, z. B. DRV Hessen. Die DRV Bund hat im Zuge der Organisationsreform eine Doppelfunktion übernommen: Sie ist Versicherungsträger und Spitzenorganisation der Deutschen Rentenversicherung. Die Spitzenorganisation DRV Bund hält für die Träger den organisatorischen Rahmen vor, um Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung gemeinsam zu erfüllen. Verbindliche Entscheidungen zu Grundsatz- und Querschnittsaufgaben hat die Bundesvertreterversammlung bzw. der Bundesvorstand der DRV Bund zu treffen. In diesen Gremien der Selbstverwaltung der DRV Bund sind alle Träger vertreten.

Der Bundesrechnungshof begleitete die Organisationsreform von Beginn an. Er empfahl den Trägern wiederholt,

sich bei Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Rentenversicherung besser abzustimmen, z. B. zu bundesweit einheitlichen Anweisungen zur Rechtsanwendung für die Beschäftigten der Rentenversicherung (s. Bemerkung Nr. 37). Im Jahr 2011 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Träger der Rentenversicherung bei ihren Geldanlagen mangels bundesweit einheitlicher Vorgaben unzureichend zusammenarbeiteten. Er empfahl der DRV Bund, einheitliche Maßstäbe für ein Risikomanagement sowie Anlage-richtlinien zu entwickeln, die für alle Träger verbindlich sind. Der Bundesrechnungshof begleitet entsprechende Bemühungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales mit den Trägern weiter.

Die Träger hatten im Jahr 2012 insgesamt 61 621 Beschäftigte und damit rund 11 500 weniger als zu Beginn der Organisationsreform. Bis zum Jahr 2012 ging die Zahl der Beschäftigten stetig zurück. Erstmals seit der Reform gab es bei den Trägern im Jahr 2012 wieder etwas mehr Beschäftigte als im Vorjahr (vgl. Abbildung 29.2).

Abbildung 29.2



Quelle: Personalstatistik der Rentenversicherung nach § 11 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Statistik in der Rentenversicherung, Stichtag jeweils der 30. Juni eines Jahres.

29.3.1.3 Finanzielle Situation

Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken die Einnahmen eines Kalenderjahres – und soweit erforderlich Entnahmen aus der Rücklage – die Ausgaben desselben Kalenderjahres. Einnahmen sind insbesondere die Beiträge und die Bundeszuschüsse. Im Jahr 2012 erzielte die allgemeine Rentenversicherung einen Überschuss von mehr als 5 Mrd. Euro. Die knappschaftliche Rentenversicherung trug zu den Überschüssen nicht bei. Sie wies ein Defizit aus, das der Bund aufgrund seiner

Haftung für etwaige Defizite dieses Versicherungszweigs ausglich.

Die Rentenversicherung nahm 193,7 Mrd. Euro an Beiträgen ein. Sie erhielt vom Bund Zuschüsse von 65,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2012 waren das 25,2 % der Gesamteinnahmen. An den Rentenausgaben der Rentenversicherung von 229,2 Mrd. Euro hatten die Bundeszuschüsse nach § 213 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) im Jahr 2012 einen Anteil von 28,6 %. Tabelle 29.3 gibt einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben.

Tabelle 29.3

Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung im Jahr 2012 nach Trägergruppen

	RV insgesamt ^{a, e}	allgemeine RV		Knappschaftliche RV
		Bundesträger	Regionalträger	
		in Mio. Euro		
Gesamteinnahmen	260 467 ^{a, e}	138 417	115 905	14 892
darunter:				
• Beitragseinnahmen ^b	193 686	105 001	87 888	797
• Bundeszuschuss ^c	45 446	21 707	18 188	5 551
• zusätzlicher Bundeszuschuss ^d	20 123	10 949	9 174	0
• Erstattungen	775	414	346	15
• Vermögenserträge	202	108	89	5
• sonstige Einnahmen	235	116	118	1
<i>Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV</i>	-	122	102	8 523
Gesamtausgaben	255 370 ^{a, e}	134 794	114 431	14 892
darunter:				
• Rentenausgaben	229 231	117 525	98 474	13 232
• Zuschüsse zur Krankenversicherung	16 247	8 314	6 967	966
• Leistungen zur Teilhabe	5 678	2 660	2 894	124
• Beitragserstattungen	102	55	47	0
• Verwaltungs- und Verfahrenskosten	3 645	1 489	2 041	115
• Kindererziehungsleistungen	165	88	73	4
• sonstige Ausgaben	302	29	46	227
<i>Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV</i>		4 634	3 889	224
Einnahmeüberschuss	5 097			-

Erläuterungen: ^a Ohne Ausgleichszahlungen innerhalb der allgemeinen Rentenversicherungen und zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung.

^b Einschließlich der Beitragszahlungen des Bundes insbesondere für Kindererziehungszeiten von 11,6 Mrd. Euro, § 177 SGB VI.

^c Zuschuss des Bundes an die Allgemeine Rentenversicherung, § 213 Absatz 2 SGB VI und Beteiligung des Bundes in der knappschaftlichen Rentenversicherung, § 215 SGB VI.

^d Zusätzlicher Bundeszuschuss zur pauschalen Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen und zur Stabilität des Beitragssatzes, § 213 Absatz 3 und 4 SGB VI.

^e Differenzen in den Quersummen und den Summen der Trägergruppen entstehen durch Rundungen.

Quelle: Zusammenstellung der endgültigen Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Der Überschuss von 5,1 Mrd. Euro ist im Vergleich zum Vorjahr (4,7 Mrd. Euro) leicht gestiegen. Die positive Entwicklung der Rechnungsergebnisse in der Rentenversicherung seit dem Jahr 2006 setzte sich damit im Jahr 2012 fort (vgl. Abbildung 29.3).

Der Überschuss im Jahr 2012 erhöhte die Rücklage der Rentenversicherung auf 29,5 Mrd. Euro. Damit lag die Rücklage über dem gesetzlich festgelegten oberen Grenzwert von 1,5 Monatsausgaben der Rentenversicherung. Übersteigt sie diesen oberen Grenzwert, verlangt das Gesetz, den Beitragssatz zu senken. Dann würden sich auch die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung verringern. Denn die gesetzlich vorgegebene Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses ist an den Beitragssatz gekoppelt. Droht die Rücklage hingegen unter den unteren Grenzwert von 0,2 Monatsausgaben zu sinken, ist der Beitragssatz anzuheben. Damit verbunden wäre dann auch ein höherer allgemeiner Bundeszuschuss zur Ren-

tenversicherung. Der Gesetzgeber hat folglich den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung ab dem Jahr 2013 von 19,6 % auf 18,9 % gesenkt.

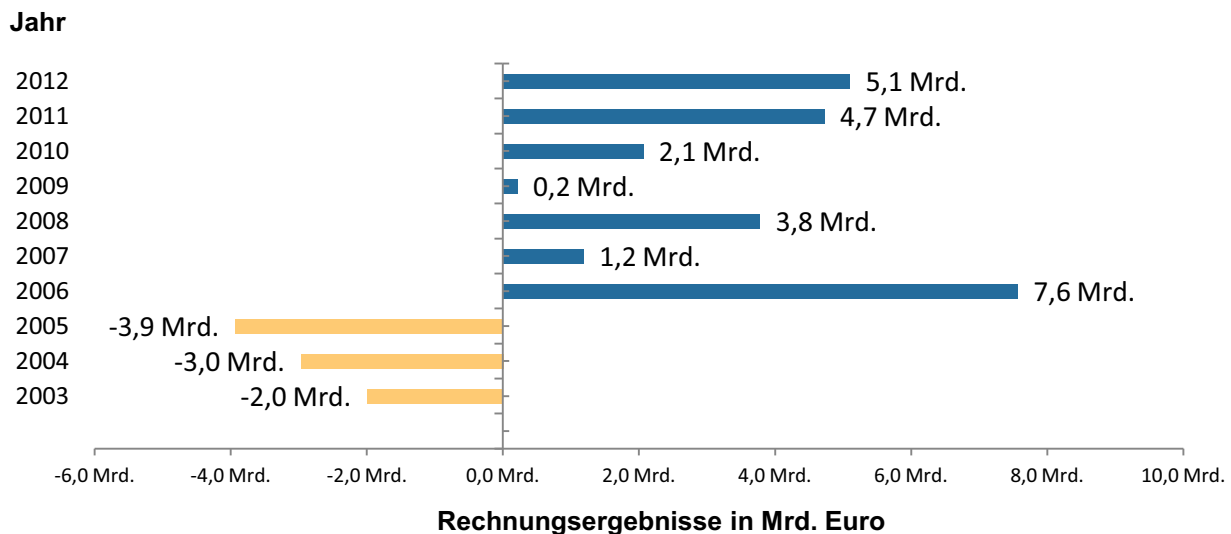
Darüber hinaus ordnete der Gesetzgeber an, den allgemeinen Bundeszuschuss an die Rentenversicherung unabhängig von der Veränderung des Beitragssatzes befristet abzusenken. Im Jahr 2013 hat er den allgemeinen Bundeszuschuss um 1,3 Mrd. Euro gesenkt. In den Jahren 2014 bis 2016 soll er um jeweils 1,6 Mrd. Euro sinken.

29.3.1.4 Beitragseinnahmen

Von den insgesamt 260,5 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2012 stammten knapp drei Viertel (193,7 Mrd. Euro) aus Beiträgen, einschließlich der vom Bund erstatteten Beiträge für Kindererziehungszeiten. Tabelle 29.4 zeigt die Entwicklung der Beitragseinnahmen im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen.

Abbildung 29.3

Rechnungsergebnisse in den Jahren 2002 bis 2012



Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung und endgültige Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung 2012, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Tabelle 29.4

Beitragseinnahmen in den Jahren 2010 bis 2012

	2010	2011	2012	Veränderung 2011/2012
	in Mio. Euro			in %
Gesamteinnahmen	251 254	255 771	260 467	1,8
Beitragseinnahmen	185 288	189 850	193 686	2,0
Anteil der Beitragseinnahmen in %	73,7	74,2	74,4	

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung und endgültige Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung 2012, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Einnahmen aus Beiträgen, die für eine versicherungspflichtige Beschäftigung zu entrichten sind, bilden den Kern der Beitragseinnahmen. Veränderungen des versicherungspflichtigen Arbeitsentgeltes und der Zahl der Beschäftigten wirken sich deshalb auf die Einnahmen der Rentenversicherung aus.

29.3.1.5 Ausgaben

Der weit überwiegende Teil der Ausgaben der Rentenversicherung (98 %) entfällt auf gesetzliche Leistungen an Versicherte. Dazu gehören

- Rentenausgaben wegen Alters (z. B. Regelaltersrente), verminderter Erwerbsfähigkeit oder wegen Todes (z. B. Witwen-/Waisenrenten),
- Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner sowie
- Leistungen zur Teilhabe.

Der Bundesrechnungshof prüft stichprobenartig die ordnungsgemäße Auszahlung von Renten. In den Jahren 2011 und 2012 untersuchte er, ob die Rentenversicherungsträger überzahlte Renten ordnungsgemäß zurückforderten. Häufige Gründe für überzahlte Renten waren nach seinen Erkenntnissen unterbliebene oder fehlerhafte Mitteilungen der Leistungsempfänger, z. B. über einen Hinzuverdienst. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass nicht alle Träger überzahlte Renten unverzüglich und konsequent zurückforderten. Außerdem waren die tatsächlichen Fehlbeträge aus überzahlten Renten teilweise höher, als sie die Träger in ihren Rechnungsergebnissen ausgewiesen hatten. Derzeit erörtert der Bundesrechnungshof mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Trägern, wie diese ihre Forderungsbestände transparent erfassen und die Rückforderungspraxis an einheitlichen Maßstäben ausrichten können.

Für Leistungen zur Teilhabe gaben die Träger der Rentenversicherung im Jahr 2012 5,6 Mrd. Euro aus. Diese Leistungen umfassen z. B. die medizinische Rehabilitation, die Teilhabe am Arbeitsleben und sonstige ergänzende Leistungen. Sie sollen den Auswirkungen einer Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung auf die Erwerbsfähigkeit der Versicherten entgegenwirken oder sie überwinden helfen; ferner sollen sie Beeinträchtigungen der Erwerbsfähigkeit der Versicherten oder ihr vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben verhindern bzw. die Versicherten dauerhaft in das Erwerbsleben wiedereingliedern.

Der Bundesrechnungshof prüfte insbesondere die Ausgaben für die medizinische Rehabilitation. Auf diese entfallen mehr als 70 % der Ausgaben für die Leistungen zur Teilhabe. Er wies in seinen Bemerkungen 2011 auf hohe Verluste trügereigener Rehabilitationskliniken und dortige Investitionen ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnung hin (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/9250 Nr. 2). Eigene Rehabilitationskliniken der Rentenversicherungsträger stehen auch weiterhin im Mittelpunkt der Prüfungen. Dabei zeigten sich Wirtschaftlichkeitsreserven. Nach wie vor verursachen trügereigene

Rehabilitationskliniken Verluste, die die Rentenversicherungsträger mit Betriebszuschüssen aus dem Rehabilitationsbudget ausgleichen, sodass diese Mittel für Rehabilitationsleistungen für die Versicherten fehlen.

Die Ausgaben für die Leistungen zur Teilhabe sind gesetzlich budgetiert. Das Rehabilitationsbudget bemisst sich bisher nach der Bruttolohnentwicklung. In den letzten Jahren schöpften die Rehabilitationsträger dieses Budget nahezu aus. Das Bundesministerium geht davon aus, dass das Rehabilitationsbudget künftig nicht mehr ausreichen wird, um den wachsenden Rehabilitationsbedarf zu decken. Grund dafür sei vor allem der steigende Anteil älterer Versicherter, der höhere Ausgaben erfordere. Das Bundesministerium möchte das Rehabilitationsbudget deshalb mittelfristig anheben und es nicht nur am Bruttolohn, sondern auch an demografischen Entwicklungen bemessen.

Zur Bemessung des Rehabilitationsbudgets und der beabsichtigten Erhöhung hat sich der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kritisch geäußert. Eine Budgeterhöhung hält er nicht für vertretbar, solange die Rentenversicherungsträger das Rehabilitationsbudget auch für Betriebszuschüsse an unwirtschaftliche trügereigene Rehabilitationseinrichtungen nutzen.

Der Bundesrechnungshof begleitete in den vergangenen Jahren auch die Steuerung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten durch die Selbstverwaltung. Für Verwaltungs- und Verfahrenskosten gaben die Träger der Rentenversicherung im Jahr 2012 mehr als 3,6 Mrd. Euro aus. Das waren 1,4 % der Ausgaben. Der Bundesrechnungshof empfahl den Trägern seit der Organisationsreform (Nr. 29.3.1.2) mehrfach, im Verwaltungsbereich effizienter zusammenzuarbeiten, z. B. durch ein konsequentes Benchmarking (Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 21), durch eine effizientere Organisation ihres Auskunft- und Beratungsdienstes (Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 16) und bei der Öffentlichkeitsarbeit (Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 34).

29.3.2 Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Arbeitsförderung obliegt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat die Rechtsaufsicht. Die Aufgaben der Bundesagentur umfassen neben der Zahlung von Entgeltersatzleistungen (z. B. Arbeitslosengeld) insbesondere die Vermittlung in Ausbildungs- und Arbeitsstellen, die Berufsberatung und die Arbeitsmarktstatistik. Die Bundesagentur erfüllt diese Aufgaben mit einem flächendeckenden Netz von Agenturen für Arbeit. Nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2006 hat die Bundesagentur im Jahr 2012 bundesweit die Agenturbezirke an die Grenzen der Landkreise und kreisfreien Städte angepasst und einige „kleine“ Agenturen organisatorisch zusammengefasst. Aktuell gibt es noch 156 Agenturen, 20 weniger als vorher.

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nahm trotz der leicht schwächeren konjunkturellen Entwicklung erneut zu. Hieraus resultierten Mehreinnahmen im Haushalt der Bundesagentur. Nach dem 1. Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 werden die Finanzen der Bundesagentur mit Blick auf die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt auch in den kommenden Jahren stabil bleiben. Danach wird die Bundesagentur bis zum Jahr 2017 bei Beibehaltung des gegenwärtigen Beitragssatzes von 3 % voraussichtlich Rücklagen aufbauen. Tabelle 29.5 gibt eine Übersicht über die für die Unterstützung des Bundes wesentlichen Eckwerte im Haushalt der Bundesagentur.

Der Bund beteiligte sich vom Jahr 2007 bis einschließlich 2012 in Höhe eines Prozentpunktes des Umsatzsteueraufkommens an den Kosten der Arbeitsförderung. Der Gesetzgeber sah dies bei der Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 16 % auf 19 % vor, um die seinerzeitige Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 % auf 4,2 % zu unterstützen. Im Jahr 2012 beteiligte sich der Bund mit 7,2 Mrd. Euro (Ist). Das Haushaltsbegleitgesetz 2013 hat die Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung ab dem Jahr 2013 aufgehoben. Gleichzeitig entfällt der von der Bundesagentur an den Bund zu leistende Eingliederungsbeitrag (vgl. Nr. 29.4).

Tabelle 29.5

**Übersicht über Eckwerte im Haushalt
der Bundesagentur für Arbeit**

	2012 Soll	2012 Ist	Abweichung Soll/Ist	2013 Soll	Veränderung Soll 2012/2013
	in Mio. Euro				in %
Ausgaben ^a	37 225,4	34 842,1	-2 383,3	33 691,2	-9,5
darunter:					
• aktive Arbeitsförderung	11 037,9	8 982,9	-2 055,0	10 677,0	-3,3
• Arbeitslosengeld I	13 720,7	13 823,3	102,6	14 127,0	3,0
• Eingliederungsbeitrag/Bund	4 000,0	3 822,1	-178,0	0	-100,0
• Verwaltungsausgaben Arbeitsförderung	5 296,8	5 117,4	-179,4	5 406,1	2,1
• Verwaltungsausgaben Grund- sicherung für Arbeitsuchende	2 309,0	1 978,6	-330,4	2 110,2	-8,6
Einnahmen	37 773,8	37 429,4	-344,4	32 550,0	-13,8
darunter:					
• Beiträge	26 340,0	26 570,0	230,0	27 467,0	4,3
• Beteiligung des Bundes an der Arbeitsförderung	7 238,0	7 238,0	0	0	-100,0
• Verwaltungskostenerstattung Grundsicherung für Arbeitsu- chende	3 070,0	2 456,0	-614,0	2 710,9	-11,7
• Sonstige Einnahmen (insbes. Umlagen)	1 125,9	1 165,5	39,6	2 122,2	88,5
Finanzierungssaldo	548,4	2 587,3	2 038,9	-1 141,2	-308,1
• Entnahme aus Eingliederungs- rücklage	0	39,9	39,9	0	0

Erläuterung: ^a Ohne überplanmäßige Ausgaben. Differenzen in den Summen einzelner Positionen entstehen durch Rundungen.

Quelle: Haushalt der Bundesagentur sowie Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2012.

Tabelle 29.6 zeigt die Entlastung, die sich aus der Streichung der Bundesbeteiligung im Bundeshaushalt im Finanzplanungszeitraum ab dem Jahr 2013 ergibt. Im Haushalt der Bundesagentur führt dies zu entsprechend geringeren Einnahmen.

Tabelle 29.6

Haushaltsentlastung des Bundes durch die entfallene Beteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung

2013 Soll	2014 Soll	2015 Soll	2016 Soll
in Mio. Euro			
6 127	4 956	4 970	4 975

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2014, Einzelplan 11, Haushaltsbegleitgesetz 2013.

Die Bundesagentur erwartet im Jahr 2013 höhere Einnahmen aus Umlagen. So steigt die Umlage für das Insolvenzgeld um knapp 1 Mrd. Euro. Mit dem Insolvenzgeld unterstützt die Bundesagentur Beschäftigte, denen ihre zahlungsunfähigen Arbeitgeber keine Löhne mehr zahlen. Das Insolvenzgeld wird von privaten Arbeitgebern durch eine Umlage finanziert. Öffentliche Arbeitgeber müssen diese Umlage nicht zahlen. Im Jahr 2013 erhöhte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Umlagesatz von 0,04 % des Arbeitsentgelts auf 0,15 %.

Der Bund unterstützt die Bundesagentur bedarfsabhängig mit zinslosen Darlehen, um Haushaltsdefizite auszugleichen (Liquiditätshilfen). Solche Haushaltsdefizite können sich aus Konjunktur- und, damit zusammenhängend, Be-

schäftigungsschwankungen ergeben. Diese betreffen sowohl die Beitragseinnahmen als auch die Ausgaben für Lohnersatzleistungen und für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Bundesagentur schloss das Jahr 2011 mit einem geringen Überschuss ab. Damit entfielen die im Bundeshaushalt 2012 als Rückeinnahme veranschlagten Tilgungszahlungen der Bundesagentur (vgl. Nr. 29.4). Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Bundesagentur im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2017 kein Darlehen des Bundes benötigen, sondern vielmehr Rücklagen aufbauen wird. Dabei legt die Bundesregierung einen gleichbleibenden Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung (seit dem Jahr 2011: 3 %) zugrunde. Im Jahr 2012 erwirtschaftete die Bundesagentur einen deutlichen Überschuss von 2,6 Mrd. Euro. Für das Jahr 2013 rechnet die Bundesagentur mit einem Defizit von 1,1 Mrd. Euro. Ein Defizit müsste die Bundesagentur aus ihren Rücklagen ausgleichen.

Veränderungen am Arbeitsmarkt, die Konjunkturabhängigkeit der Arbeitsförderung und die Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende (s. Nr. 29.3.3) stellen die Bundesagentur weiterhin vor die Herausforderung, die Anzahl ihrer Beschäftigten einem sich verändernden Bedarf anzupassen. Der Bundesrechnungshof wies in den vergangenen Jahren wiederholt darauf hin, dass die Bundesagentur dies in einem transparenten Verfahren und nach einheitlichen Maßstäben umsetzen und dabei z. B. die prognostizierte Arbeitslosigkeit berücksichtigen muss. Der Bundesrechnungshof hat bei der Aufstellung des Personalhaushalts für das Jahr 2013 darauf hingewiesen, dass das Personalkonzept der Bundesagentur diese Ausrichtung weiterhin nicht erkennen lässt. Tabelle 29.7 zeigt die aktuelle Entwicklung der Planstellen und Stellen bei der Bundesagentur.

Tabelle 29.7

**Entwicklung der Planstellen und Stellen (Soll)
bei der Bundesagentur für Arbeit**

	Planstellen/Stellen				
	2010 Soll	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	Veränderung 2012/2013
	Anzahl				
	95 851	97 094	95 999	96 456	457
Bereich Arbeitsförderung	58 440	58 351	57 964	57 168	-796
Bereich Grundsicherung für Arbeitsuchende ^a	37 412	38 743	38 035	39 289	1 254

Erläuterung: ^a Ohne zugelassene kommunale Träger.

Quelle: Haushalt der Bundesagentur sowie Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2012.

Im Bereich der Arbeitsförderung prüft der Bundesrechnungshof insbesondere die Fachaufgaben der Bundesagentur, z. B. die Berufsberatung und Berufsorientierung von jungen Menschen, die Vermittlung von Arbeitslosen, den Einsatz von Förderinstrumenten und die Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben.

Einen Prüfungsschwerpunkt stellte zuletzt die Förderung junger Menschen am Übergang von der Schule in den Beruf dar. Der Bundesrechnungshof stellte in mehreren Prüfungen fest, dass Maßnahmen, die den Berufseinstieg unterstützen sollen, nicht ausgelastet waren. Die Agenturen für Arbeit zahlten deshalb auch für unbesetzte Teilnehmerplätze (vgl. Bemerkung Nr. 36).

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stellt in den Jahren 2013 bis 2016 für das Sonderprogramm „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa“ 139 Mio. Euro zur Verfügung. Damit soll ein Beitrag gegen die hohe Jugendarbeitslosigkeit innerhalb der Europäischen Union und zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland geleistet werden. Hierzu sollen junge Menschen aus dem europäischen Ausland gefördert werden, wenn sie in Deutschland eine Berufsausbildung oder eine Beschäftigung aufnehmen. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium die Fördervoraussetzungen und die Regelungen zum Nachweis der Verwendung von Mitteln aus dem Sonderprogramm genauer gefasst. Zudem hat es für die einzelnen Förderleistungen die zuwendungsfähigen Ausgaben in einem Förderkatalog konkretisiert und nach der Höhe begrenzt.

Der Bundesrechnungshof prüfte außerdem, was die Bundesagentur bei Vermögensschäden durch pflichtwidriges Verhalten ihrer Beschäftigten unternahm. Auf seine Empfehlung will die Bundesagentur ihre interne Vorschrift zur Aufdeckung, Verfolgung und Vorbeugung von Vermögensschäden verbessern (vgl. Bemerkung Nr. 35).

Im Jahr 2012 führte die Bundesagentur die elektronische Akte in der Arbeitslosenversicherung ein. Dabei hat sie versäumt, im Vertrag mit dem privaten Anbieter die Menge der zu erfassenden Dokumente hinreichend genau zu bestimmen. Sie hat sich zu hohe Kapazitäten bereitstellen lassen, die sie nicht nutzt. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, nur noch Leistungen zu erwerben, die sie auch benötigt. Den Vertrag muss sie vor einer Verlängerung entsprechend anpassen (vgl. Bemerkung Nr. 34).

Für die Bundesagentur ist die elektronische Akte Voraussetzung, um die Agenturen für Arbeit neu zu organisieren. So will die Bundesagentur Aufgaben ohne Kundenkontakte aus den Agenturen für Arbeit auslagern und in 40 „Operativen Services“ bündeln. Die bundesweite Einführung der Operativen Services sollte Mitte 2013 beginnen. Das zum Jahresbeginn 2012 flächendeckend eingeführte „Einheitliche Ressourcen-Planungssystem“ (ERP) ersetzte viele IT-Anwendungen für Verwaltungsprozesse des Finanz- und Personalwesens. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die IT-Lösung für ERP insbesondere

die Anforderungen an die Kassensicherheit nicht erfüllte. Die Bundesagentur will ihre IT-Lösung anpassen. Sie konnte diese Mängel bisher jedoch nicht beseitigen.

29.3.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Der Gesetzgeber führte Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen im Jahr 2005 zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammen. Die Bundesagentur und die Kommunen sind Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Kommunen sind danach im Wesentlichen zuständig für die Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie Bildung und Teilhabe, für flankierende Eingliederungsleistungen sowie von der Regelleistung nicht umfasste Leistungen. Die Bundesagentur erbringt die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts in Form von Arbeitslosengeld II sowie Sozialgeld.

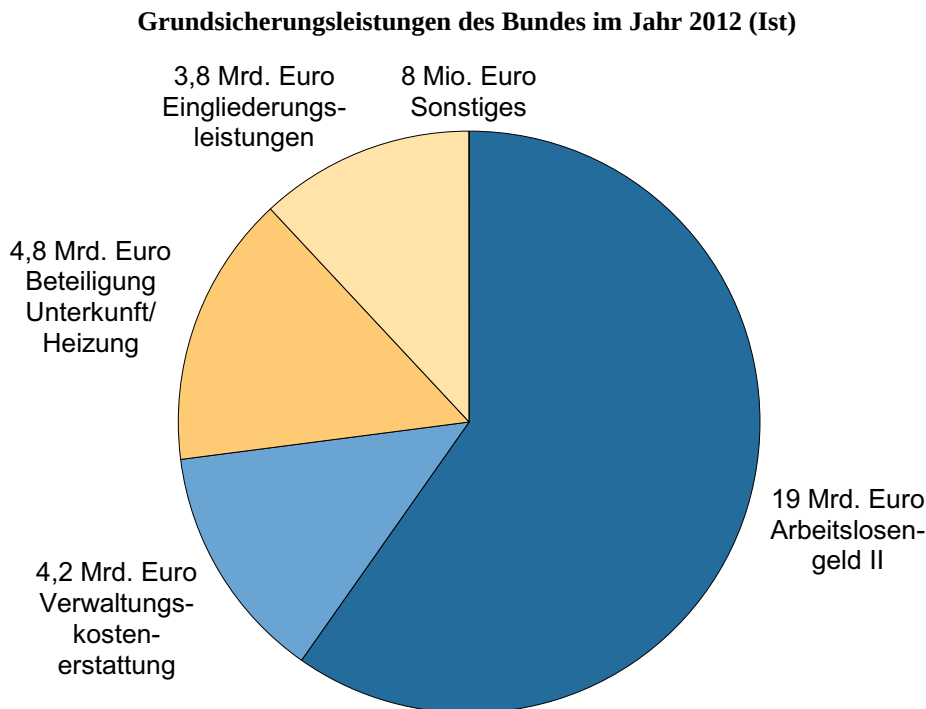
Die gesetzlichen Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfüllen sogenannte Jobcenter. Diese Jobcenter werden entweder als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommune betrieben oder von den Kommunen allein (sog. Optionskommunen). Derzeit wird die Grundsicherung von 306 gemeinsamen Einrichtungen und – nach Ausweitung des Optionsmodells im Jahr 2012 – von 108 Optionskommunen durchgeführt (zusammen 414 Jobcenter).

Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende von Anfang an begleitet. Zuletzt wies der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Zuge der Neuorganisation der Grundsicherung zum 1. Januar 2011 darauf hin, dass Fach- und Finanzierungsverantwortung möglichst weitgehend zusammengeführt werden sollten. Dies könnte stärkere Anreize für eine wirtschaftliche Organisation und Wahrnehmung der Aufgaben setzen als eine „Aufgabenverantwortung auf fremde Kosten“. Diese gilt insbesondere bei der Aufgabenwahrnehmung durch Optionskommunen.

Einige Optionskommunen bestreiten die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bei den von ihnen bewirtschafteten Bundesmitteln. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für die Mittel unverändert eine umfassende Finanzverantwortung des Bundes besteht. Die Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof ist hier auch deswegen geboten, um prüfungsfreien Räumen entgegenzuwirken. Dies könnte beispielsweise Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, für die Eingliederung und für Verwaltungsausgaben von insgesamt 7,6 Mrd. Euro betreffen, die der Bund den Optionskommunen im Jahr 2013 zur Verfügung stellt.

Der Bund beteiligte sich im Jahr 2005 mit 35,2 Mrd. Euro an der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Jahr 2012 wendete der Bund dafür rund 32 Mrd. Euro auf. Abbildung 29.4 zeigt die Aufteilung der Ausgaben des Bundes auf die Leistungsarten.

Abbildung 29.4



Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 11.

Soweit die Bundesagentur gesetzliche Leistungsträgerin ist, trägt der Bund anteilig die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten. Dies gilt auch, wenn eine Optionskommune die Aufgaben wahrnimmt.

Für das Jahr 2013 sind 3,9 Mrd. Euro für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) veranschlagt. Der Ansatz ist im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2010 um rund 40 % verringert worden. Der für Sonderprogramme des Bundes vorgesehene Teil des Titelansatzes ist jedoch deutlich gestiegen. Für das Jahr 2013 sind es 585 Mio. Euro. Diese Summe verteilen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Bundesagentur nicht auf die einzelnen Jobcenter. Vielmehr beauftragen sie nach den Richtlinien der einzelnen Programme Projektträger, die dafür Zuwendungen im Sinne der §§ 23 und 44 BHO erhalten. Diese sind beispielsweise Jobcenter oder private Anbieter auf dem Arbeitsmarkt. Die Strukturen zur Umsetzung, Steuerung und Kontrolle sind zwischen den Programmen und Projekten unterschiedlich. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Projekte und Programme zumeist weder untereinander noch mit den anderen Aufgaben der Jobcenter zur Eingliederung in Arbeit koordiniert sind. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht nur das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, sondern auch andere Ressorts und die Länder eigene Arbeitsmarktpprogramme haben. In der Praxis hat sich eine komplexe Förderlandschaft herausgebildet. Das Bundesministerium hält die Bundesprogramme für erforderlich, um neue Ansätze zu

erproben, die das gesetzlich geregelte Förderinstrumentarium ergänzen oder variieren sollen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist dies bisher nicht gelungen.

Außerdem beteiligt sich der Bund mit einem gesetzlich festgelegten Anteil zweckgebunden an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung. Seit dem Jahr 2011 erhalten die Kommunen über diese Bundesbeteiligung hinaus einen finanziellen Ausgleich von jährlich knapp 1 Mrd. Euro für ihre Ausgaben für Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft, z. B. für Schulbedarf, Lernförderung, schulische Mittagsverpflegung oder bestimmte Vereinsmitgliedsbeiträge (sog. Bildungspaket). Bund und Länder hatten sich im Jahr 2011 darauf geeinigt, hierfür die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung in den Jahren 2011 bis 2013 von durchschnittlich 25,1 % um 11,3 Prozentpunkte auf 36,4 % zu erhöhen. Damit beteiligt sich der Bund stärker insbesondere an folgenden Ausgaben:

- Sach- und Dienstleistungen für Bildung und Teilhabe (bis zur ersten Revision im Jahr 2013: 5,4 Prozentpunkte) und
- Verwaltungskosten für die Bildungs- und Teilhabeleistungen (1,2 Prozentpunkte).

Daneben sind in der Erhöhung 1,9 Prozentpunkte für die Übernahme der Kosten für die Warmwasseraufbereitung enthalten.

Die Finanzierung der kommunalen Leistungen für Bildung und Teilhabe vermischt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die verfassungsrechtlich verankerte Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern (einschließlich der Kommunen). Überdies erhielten die Kommunen für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 – also bis zur ersten Revision der prozentualen Bundesbeteiligung im Jahr 2013 – die Bundesmittel unabhängig von ihren tatsächlichen Ausgaben für Leistungen für Bildung und Teilhabe. Eine Rückzahlung nicht benötigter Mittel war nicht vorgesehen. In diesen beiden Jahren stellte der Bund für die Sach- und Dienstleistungen des Bildungspakets 1,6 Mrd. Euro bereit. Davon verwendeten die Kommunen schätzungsweise nur die Hälfte tatsächlich für diese Leistungen. Ab dem Jahr 2013 berücksichtigt der Bund bei der Abrechnung der Leistungen für Bildung und Teilhabe die tatsächlichen Ausgaben der Kommunen.

Der Bundesrechnungshof ist die einzige staatliche Institution, die umfassende Erhebungsrechte bei allen Jobcentern hat. Besondere Prüfungsschwerpunkte waren – über die Organisation der Grundsicherungsstellen und die Kostenersatzung durch den Bund hinaus – die Integration Arbeitsuchender in den Arbeitsmarkt und der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie der Arbeitsgelegenheiten (sog. Ein-Euro-Jobs). Wesentliche Empfehlungen zur Verbesserung des Vollzugs wurden in Gesetzgebungsverfahren und in untergesetzlichen Regelungen aufgegriffen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales mehrfach Vereinfachungen des Verfahrens vorgeschlagen. So sah der Bundesrechnungshof bei der Kranken- und Pflegeversicherung für Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, Möglichkeiten, um den Verwaltungsaufwand erheblich zu verringern (s. Bemerkung Nr. 30).

29.3.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist eine besondere Form der Sozialhilfe. Sie unterstützt hilfebedürftige Personen, die entweder die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder voll erwerbsgemindert sind. Die verwaltungsmäßige Zuständigkeit für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegt bei den Ländern und Kommunen.

Um die Kommunen finanziell zu entlasten, hat der Bund seinen Anteil an der Finanzierung im Laufe der Jahre stetig erhöht. Während er im Jahr 2011 den Ländern 15 % (587 Mio. Euro) der Ausgaben erstattete, waren es im Jahr 2012 45 % (1,9 Mrd. Euro). Im Jahr 2013 steigt die Beteiligung des Bundes auf 75 % (Soll 3,9 Mrd. Euro); ab dem Jahr 2014 beträgt sie dauerhaft 100 % (Soll 5,5 Mrd. Euro).

Erstmalig ab dem Jahr 2013 führen die Länder die Grundsicherung in Form der Bundesauftragsverwaltung aus. Damit übt der Bund die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Ländern aus. Für den Bundesrechnungshof bestehen Informations- und Prüfungsrechte über die Verwen-

dung der Bundesmittel. In den Ländern kann er örtliche Erhebungen auch bei den Kommunen durchführen.

29.3.5 Europäischer Sozialfonds

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Europäischen Union, um die Chancen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Aus dem ESF können arbeitsmarktpolitische Programme kofinanziert werden, die öffentliche Mittel oder private Gelder erhalten. Neben dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales fördern auch andere Ressorts – beispielsweise das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Bundesministerium für Bildung und Forschung – Maßnahmen mit anteiliger Finanzierung des ESF. Der Bund hat seine Maßnahmen in einem Bundesprogramm zusammengefasst. Auf das Bundesprogramm entfallen für die Förderperiode 2007 bis 2013 ESF-Mittel von 3,5 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat den Vorsitz einer Arbeitsgruppe von Obersten Rechnungskontrollbehörden mehrerer EU-Mitgliedstaaten übernommen. Die Arbeitsgruppe prüft, ob die Mitgliedstaaten die Strukturfondsmittel wirtschaftlich und ordnungsgemäß verwenden. In den Jahren 2012 und 2013 prüfte sie Änderungen der EU-Verordnungen, die die Strukturfondsförderung vereinfachen sollten. Sie stellte fest, dass die Mitgliedstaaten die neuen Möglichkeiten, z. B. Pauschalierungen von Ausgaben, in der laufenden Förderperiode noch wenig nutzten. Gründe hierfür waren insbesondere Unsicherheiten bei der Entwicklung der Pauschalen und ihre teils zu späte Einführung auf EU-Ebene. Die Abschlussberichte der Arbeitsgruppe sind im Internet veröffentlicht (s. Internetangebot des Europäischen Rechnungshofes, www.eca.europa.eu).

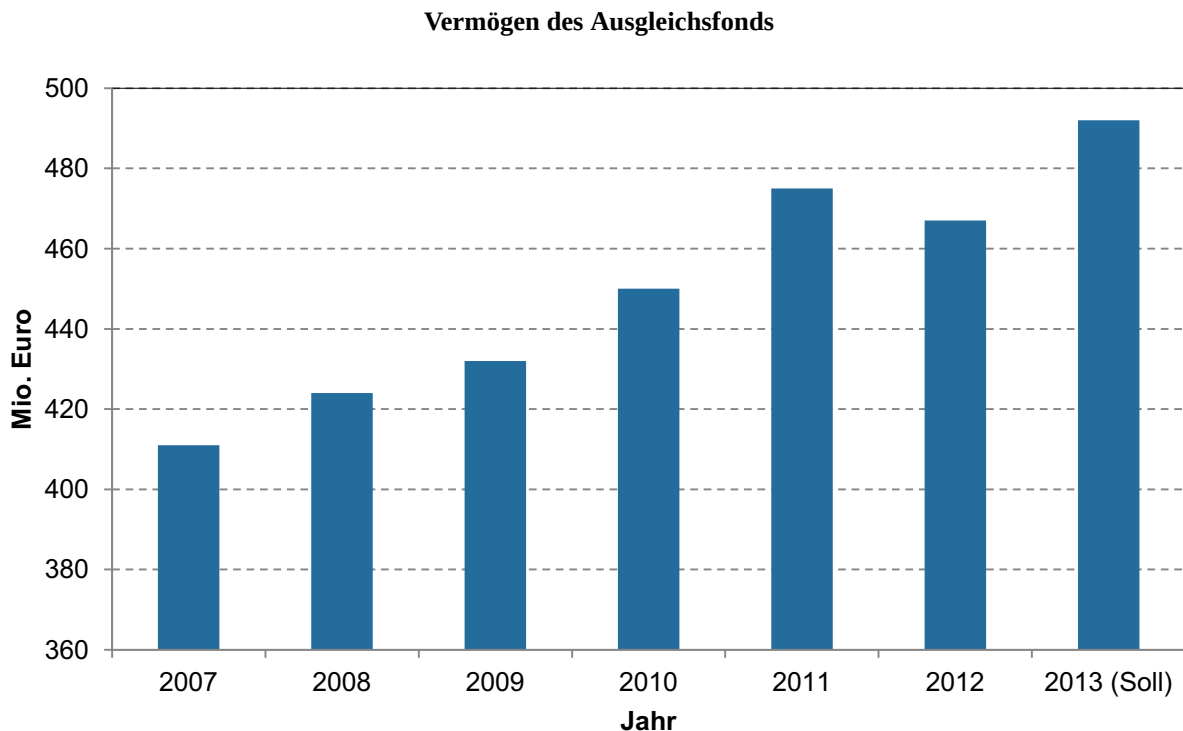
29.3.6 Ausgleichsfonds

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, eine bestimmte Anzahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen. Erfüllen sie diese Pflicht nicht oder nicht vollständig, müssen sie eine Abgabe an das Integrationsamt entrichten (Ausgleichsabgabe). Der Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben erhält seine Mittel aus dieser Ausgleichsabgabe.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verwaltet den Ausgleichsfonds. Es weist einen Teil der Mittel der Bundesagentur zu. Zudem finanziert es überregionale Programme. Für die Jahre 2011 bis 2015 stellte es beispielsweise 100 Mio. Euro für die Initiative Inklusion bereit. Mit dieser Initiative will die Bundesregierung die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen verringern und mehr Ausbildungsmöglichkeiten schaffen.

In den vergangenen Jahren war das Vermögen des Ausgleichsfonds stetig angestiegen, weil das Bundesministerium nicht alle Mittel ausgab. Im Jahr 2012 ist das Vermögen – u. a. durch die Ausgaben für die Initiative Inklusion – auf 467 Mio. Euro gesunken. Im Jahr 2013 wird es sich voraussichtlich auf 492 Mio. Euro erhöhen (vgl. Abbildung 29.5).

Abbildung 29.5



Quelle: Rechnungslegung der Sondervermögen des Bundes (2007 bis 2012) und Wirtschaftsplan des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (§ 78 SGB IX) für das Wirtschaftsjahr 2013.

29.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Mit 3,8 Mrd. Euro war der von der Bundesagentur zu leistende Eingliederungsbeitrag im Jahr 2012 – wie in den Vorjahren – größter Einnahmenblock im Einzelplan 11. Die Bundesagentur beteiligte sich damit seit dem Haushaltsjahr 2008 zur Hälfte an den dem Bund jährlich entstehenden Aufwendungen für Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Der Gesetzgeber hat den Eingliederungsbeitrag ab dem Jahr 2013 gestrichen. Im Ergebnis dient dies der Konsolidierung des Bundeshaushalts, weil gleichzeitig die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung weggefallen ist (vgl. Nr. 29.3.2). Im Haushalt 2013 bleibt der entsprechende Einnahmetitel erhalten, weil der im Jahr 2012 gezahlte Eingliederungsbeitrag noch abgerechnet werden muss. Im Jahr 2012 hat die Bundesagentur rund 245 Mio. Euro zu hohe Abschläge für den Eingliederungsbeitrag gezahlt. Dieser Betrag wurde der Bundesagentur zurückerstattet. Der Bund wird wegen der Streichung des Eingliederungsbeitrags jährlich knapp 4 Mrd. Euro weniger einnehmen. Im Haushalt der Bundesagentur wird dies zu entsprechend geringeren Ausgaben führen.

Einigungsbedingt werden Ansprüche, die in Zusatzversorgungssystemen im Beitragsgebiet erworben wurden, in

die Rentenversicherung überführt. Der Bund erstattet die Aufwendungen dafür in voller Höhe an die Deutsche Rentenversicherung Bund. Die Länder wiederum erstatten dem Bund für den Großteil der Zusatzversorgungssysteme 60 % der Aufwendungen. Diese Erstattung (1,7 Mrd. Euro) hatte neben dem Eingliederungsbeitrag im Jahr 2012 finanzielles Gewicht. Die Erstattungen sollen in den kommenden Jahren auf einem vergleichbaren Niveau bleiben.

30 Kat. B Bundesregierung setzt Vorschläge zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bei der Kranken- und Pflegeversicherung nicht um

30.0

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, den Vorrang der Familienversicherung vor der Versicherungspflicht wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld II abzuschaffen. Stattdessen sollte ein pauschaler Beitrag für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung für Bezieher von Arbeitslosengeld II eingeführt werden. Die Bundesregierung hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zwar anerkannt, sie aber bislang nicht umgesetzt. Sie nimmt damit fortgesetzt einen fehleranfälligen Verwaltungsvollzug und vermeidbare Vollzugskosten in Kauf.

30.1

Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen und nicht familienversichert sind, sind grundsätzlich in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung versicherungspflichtig. In diesen Fällen trägt der Bund die Beiträge. Die Jobcenter führen die Beiträge an den Gesundheitsfonds beim Bundesversicherungsamt ab, im Jahr 2012 insgesamt 3,4 Mrd. Euro.

Die Jobcenter müssen für jeden Bezieher von Arbeitslosengeld II feststellen, ob dieser aufgrund des Leistungsbezugs versicherungspflichtig ist oder ob eine vorrangige Familienversicherung besteht. Ist ein Leistungsberechtigter versicherungspflichtig, muss das Jobcenter das Versicherungsverhältnis der Krankenkasse melden. Ebenso muss es melden, wenn ein Bezieher von Arbeitslosengeld II wegen einer vorrangigen Familienversicherung nicht versicherungspflichtig ist. Die Bundesagentur für Arbeit stellt zur Kranken- und Pflegeversicherung über 50 Arbeitshilfen bereit.

Für Personen, die allein wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld II versicherungspflichtig waren, betrug der vom Jobcenter abzuführende Beitrag zur Krankenversicherung im Jahr 2012 monatlich 134,94 Euro, zur Pflegeversicherung 18,53 Euro. Pflichtversicherte, die neben dem Arbeitslosengeld II weitere Einkommen erzielen, beispielsweise aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, aus Arbeitslosengeld, Mutterschaftsgeld oder anderen Lohnersatzleistungen, sind zusätzlich versicherungspflichtig. Dieses Einkommen mindert im Ergebnis die von den Jobcentern abzuführenden Beiträge. Wird dieses Einkommen nur für Teile des Monats bezogen, müssen die Jobcenter die zu mindernden Beiträge nach den Vorgaben des Fünften und des Elften Buches Sozialgesetzbuch auf den Tag genau berechnen. Liegt das Erwerbseinkommen in der sogenannten Gleitzone (im Kalenderjahr 2012 zwischen 400,01 Euro und 800 Euro brutto monatlich), haben die Jobcenter die monatlich abzuführenden Beiträge zudem nach speziellen Regelungen festzusetzen.

In fast der Hälfte der geprüften Fälle ermittelten die Jobcenter die Höhe der aus dem Arbeitslosengeld II zu zahlenden Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung fehlerhaft. In jedem fünften der geprüften Fälle entschieden sie fehlerhaft über die Versicherungspflicht und meldeten den Krankenkassen den Versicherungsstatus nicht ordnungsgemäß. So zahlten sie Beiträge, wenn eine beitragsfreie Familienversicherung vorrangig gewesen wäre oder führten keine Pflichtversicherung durch.

Auch konnten die Jobcenter die Leistungsberechtigten nicht immer eindeutig der Pflicht- oder Familienversicherung zuordnen. Dies führte zu zahlreichen Bearbeitungsfehlern.

Bei vielen Leistungsberechtigten schwankt die Höhe der monatlichen Einkünfte. Zudem wechseln häufig Beschäftigungszeiten und Zeiten ohne Beschäftigung. Die Jobcenter müssen in diesen Fällen die Beiträge ständig neu berechnen und die Versicherungsverhältnisse überprüfen. Dies birgt ein hohes Fehlerrisiko und ist mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden. Zur rechtmäßigen Umsetzung werden von den Leistungsfachkräften der Jobcenter

zusätzliche Fachkenntnisse erwartet, die sonst nur von Sozialversicherungsfachangestellten oder von Personalfachkaufleuten verlangt werden.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Vorrang der Familienversicherung vor der Versicherungspflicht wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld II in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung abzuschaffen. Er hat angeregt, dem Gesundheitsfonds stattdessen einen pauschalen Beitrag für jeden Monat zu überweisen, in dem Arbeitslosengeld II gezahlt wird. Die Beitragshöhe sollte unabhängig davon sein, für wie viele Tage Arbeitslosengeld II bezogen wird und ob daneben weiteres Einkommen oder Lohnersatzleistungen erzielt werden. Die Jobcenter würden so von der Prüfung des Versicherungsstatus entlastet. Sie würden für alle Bezieher von Arbeitslosengeld II die gleichen Beiträge an den Gesundheitsfonds abführen. Eine aufwendige Beitragsminderung entfiel. Die pauschalen Beiträge wären so festzusetzen, dass sie in ihrer Summe den derzeitigen Aufwand nicht übersteigen. Ein so geändertes Verfahren würde den Antrags- und Bearbeitungsaufwand sowie das Fehlerrisiko deutlich reduzieren.

30.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesgesundheitsministerium haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im August 2012 anerkannt. Sie teilen die Kernaussagen zur Komplexität der Rechtslage und die daraus vom Bundesrechnungshof gezogenen Schlussfolgerungen. Im Mai 2013 teilten die Bundesministerien mit, sie hätten Gespräche über eine mögliche Änderung des geltenden Rechts zur Kranken- und Pflegeversicherung bei Bezug von Arbeitslosengeld II aufgenommen. Sie streben an, dass Ende 2013/Anfang 2014 politische Entscheidungen auf Grundlage der Gesprächsergebnisse getroffen werden können. Bis dahin sollen operative Maßnahmen, z. B. vertiefte Schulungsmaßnahmen, die Bearbeitungssituation verbessern.

30.4

Trotz des erkannten Handlungsbedarfs nehmen die Bundesministerien fortgesetzt einen fehleranfälligen Verwaltungsvollzug und vermeidbare Vollzugskosten in Kauf. Eine konkrete Initiative zur Änderung des geltenden Rechts ist nicht bekannt. Die Bundesministerien haben lediglich Prüfungsgespräche aufgenommen. Sie lassen damit die grundlegende Möglichkeit zur Verwaltungsvereinfachung ungenutzt. Die bereits eingeleiteten Maßnahmen könnten langfristig die Qualität bei der Bearbeitung der Kranken- und Pflegeversicherung verbessern. Sie beseitigen aber nicht den hohen Vollzugsaufwand und das mit der komplexen Rechtslage verbundene Fehlerrisiko.

Um einen rechtssicheren und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug bei der Kranken- und Pflegeversicherung für Bezieher von Arbeitslosengeld II zu gewährleisten, fordert der Bundesrechnungshof die Bundesministerien

auf, nunmehr unverzüglich einen entsprechenden Gesetzentwurf zu erarbeiten. Die einzuführenden pauschalen Beiträge sind so festzusetzen, dass sie in ihrer Summe den derzeitigen Aufwand nicht übersteigen.

31 Oberste Gerichtshöfe ermitteln Personalbedarf für ihre Verwaltungsbereiche sachgerecht
Kat. C (Kapitel 1105 und 1106)

31.0

Das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht haben auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Personalbedarf für ihre Verwaltungsbereiche neu ermittelt. Zuvor hatten beide Gerichtshöfe ihre Organisation verbessert. Auf diese Weise konnten sie erkennen, wie einzelne Bereiche ausgelastet waren, und steuernd eingreifen, indem sie Personal und Aufgaben verlagerten.

31.1

Mit dem Bundeshaushalt bewilligt der Gesetzgeber jährlich die Planstellen für Beamtinnen und Beamte und die Stellen für Tarifbeschäftigte. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften legen fest, dass Planstellen und Stellen nur im Bundeshaushalt ausgebracht werden dürfen, wenn sie angemessen und sachgerecht begründet sind. Dazu gibt das Organisationshandbuch des Bundesinnenministeriums den Dienststellen in der Praxis bewährte Hinweise und Empfehlungen.

Die Bundesregierung hatte Anfang 2004 einen Abschlussbericht zur Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung vorgelegt. Darin war auch beschrieben, wie das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht (Bundesgerichte) den Personalbedarf in ihren Verwaltungsbereichen, z. B. Geschäftsstellen, Dokumentationsstellen, Bibliotheken etc., ermittelt hatten.

Der Bundesrechnungshof stellte dazu fest, dass die Angaben der Bundesgerichte im Abschlussbericht der Bundesregierung zwar zutrafen, die Qualität der Personalbedarfsermittlungen jedoch nicht ausreichend war. So ermittelten sie den Personalbedarf häufig, ohne zuvor die Aufbau- und Ablauforganisation verbessert zu haben.

Auch waren die Methoden, den Personalbedarf zu ermitteln, weder zweckmäßig noch angemessen. So gingen die Bundesgerichte in einigen Bereichen nach der sogenannten Arbeitsplatzmethode vor. Bei dieser Methode werden Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten nicht ermittelt. Sie setzt vielmehr unmittelbar einen bestimmten Personalbestand voraus. Darüber hinaus hatten die Bundesgerichte nicht hinreichend geprüft, ob die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erhobenen Zeitwerte (Selbstaufschreibungen) schlüssig waren. Zudem ermittelten sie Zeiten, die nicht zur unmittelbaren Aufgabenerfüllung gehören (persönliche und sachliche Verteilzeiten), nicht gesondert und setzten die Zeiten dafür zu hoch an. Außerdem hatten die Bundesgerichte ihre Erhebungsunterlagen vernichtet. Daher konnten sie den ermittelten Personalbedarf weder fortschreiben noch aktualisieren.

Aufgrund seiner Feststellungen empfahl der Bundesrechnungshof beiden Bundesgerichten,

- den Personalbedarf in allen wesentlichen Teilbereichen der Verwaltung neu zu ermitteln,
- eine umfassende Aufgabenkritik voranzustellen,
- ohne Abstriche an der Qualität den Aufwand für Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlung möglichst gering zu halten,
- diese Aufgaben mit eigenem, qualifizierten Personal wahrzunehmen und
- die weiteren beratenden Hinweise des Bundesrechnungshofes zu Ablauf und Methodik zu beachten.

Beide Bundesgerichte sagten zu, ihren Personalbedarf in der Verwaltung nach einer Aufgabenkritik umfassend neu zu ermitteln. Der Bundesrechnungshof kontrollierte im Jahr 2012, inwieweit die Bundesgerichte die Empfehlungen beachtet und umgesetzt hatten.

Anhand der Unterlagen aus der Selbstaufschreibung konnte er den Stand, die Umsetzung und die Qualität der Personalbedarfsermittlung bewerten. Die Bundesgerichte konnten nicht für alle Untersuchungsbereiche ein Ergebnis vorlegen. Soweit sie den Personalbedarf ermittelt hatten, gingen sie überwiegend analytisch nach den im Organisationshandbuch beschriebenen Verfahren vor. Auf die Arbeitsplatzmethode verzichteten sie so weit wie möglich. Ferner prüften sie, ob die erhobenen Arbeitszeiten schlüssig waren und ermittelten die Verteilzeiten gesondert.

Den Zweck und den Vollzug ihrer Aufgaben hatten die Bundesgerichte vorab durch Organisationsuntersuchungen kritisch hinterfragt. Teilweise veränderten sie ihre Aufbau- und Ablauforganisation und verlagerten Personalkapazitäten. Sie ermittelten ihren Personalbedarf mit eigenem Personal und gliederten diese Aufgabe in ihren Geschäftsbetrieb ein.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass die Bundesgerichte den Personalbedarf für ihre Verwaltungsbereiche sachgerecht und effizient ermittelt haben.

Die einheitlich gegliederten Abschlussberichte bilden die Grundlage dafür, dass sie die Ergebnisse mit relativ geringem Aufwand jährlich fortschreiben können. Beide Bundesgerichte sind damit in der Lage, den aktuellen Personalbedarf darzustellen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof auf zusätzliche positive Nebeneffekte der Personalbedarfsermittlung hingewiesen. Auch wenn das Gesamtergebnis noch nicht vorliegt, haben die Untersuchungen bereits deutlich gemacht, wie die Aufgaben verteilt und einzelne Organisationseinheiten ausgelastet sind. Die Bundesgerichte haben Aufgaben entsprechend verlagert und Personal umgesetzt. Damit konnten sie Minder- bzw. Überbelastungen ausgleichen. Der Personalbedarf weicht insgesamt nur unwesentlich vom Personalbestand ab.

31.3

Das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht sind den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Damit haben sie ein fortschreibungsfähiges Modell für ihren Personalbedarf entwickelt. Mit den jetzt geschaffenen Strukturen haben die Bundesgerichte zudem ein wirkungsvolles Instrument, ihren Personaleinsatz zu steuern. Der Bundesrechnungshof wird in weiteren Prüfungen darauf achten, dass die Bundesgerichte auch für die noch nicht untersuchten Bereiche den Personalbedarf sachgerecht ermitteln.

32 Bundesversicherungsamt erhält nach Prüfung durch den Bundesrechnungshof IT-Ausgaben von fast 500 000 Euro zurück (Kapitel 1107 Titelgruppe 55)

32.0

Das Bundesversicherungsamt hat nach einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof für die Jahre 2009 bis 2011 aus dem Gesundheitsfonds fast 500 000 Euro zusätzlich erstattet bekommen. Grundlage dafür war ein auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes erstelltes Konzept für die Abrechnung von IT-Ausgaben für den Gesundheitsfonds und den Risikostrukturausgleich.

Zuvor hatte das Bundesversicherungsamt seine erstattungsfähigen IT-Ausgaben uneinheitlich oder unsachgemäß und zum Teil gar nicht abgerechnet.

32.1

Zum 1. Januar 2009 ordnete der Gesetzgeber die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung neu. Seitdem fließen die Beiträge der gesetzlich Krankenversicherten und der Bundeszuschuss in den Gesundheitsfonds. Dieser weist den gesetzlichen Krankenkassen Pauschalen zur Deckung ihrer Ausgaben zu. Das Bundesversicherungsamt verwaltet den Gesundheitsfonds und führt dazu den Risikostrukturausgleich durch. Der bereits im Jahr 1994 eingeführte Risikostrukturausgleich gleicht Unterschiede zwischen den Krankenkassen aus, die aufgrund der ungleichen Verteilung der Einkommen und der Gesundheitsrisiken der Versicherten bestehen.

Das Bundesversicherungsamt hat Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Verwaltung des Gesundheitsfonds einschließlich der Ausgaben für die Durchführung des Risikostrukturausgleichs entstehen.

Im Jahr 2012 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die IT-Verfahren des Bundesversicherungsamtes für den Gesundheitsfonds und den Risikostrukturausgleich. Dabei stellte er erhebliche Mängel bei der Abrechnung von IT-Ausgaben fest.

Zur Einführung des Gesundheitsfonds hatte das Bundesversicherungsamt unter hohem Zeitdruck eine IT-Unter-

stützung entwickelt. Es hatte seinem IT-Referat kein Abrechnungsverfahren vorgegeben. Anhand welcher Kriterien das IT-Referat die für die Abrechnung relevanten IT-Ausgaben ermittelte, war nicht dokumentiert. Die Abrechnungen des IT-Referates waren in Form und Inhalt unterschiedlich. Bei IT-Ausgaben, die nur teilweise den Gesundheitsfonds oder Risikostrukturausgleich betrafen, war nicht transparent, wie das Bundesversicherungsamt die zu erstattenden Anteile festlegte.

Für die Jahre 2009 bis 2011 hatte das Bundesversicherungsamt IT-Ausgaben von rund 3 Mio. Euro abgerechnet. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesversicherungsamt dem Gesundheitsfonds mehrere hunderttausend Euro zu wenig in Rechnung gestellt hatte.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass das Bundesversicherungsamt in kurzer Zeit eine funktionsfähige IT-Unterstützung für den Gesundheitsfonds entwickelt hat.

Er hat allerdings beanstandet, dass das Bundesversicherungsamt seine IT-Ausgaben für Gesundheitsfonds und Risikostrukturausgleich uneinheitlich oder unsachgemäß und zum Teil gar nicht abgerechnet hat.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesversicherungsamt aufgefordert,

- ein Konzept für die Abrechnung seiner IT-Ausgaben zu entwickeln,
- seine Abrechnungen der IT-Ausgaben rückwirkend zu überprüfen und
- versäumte Abrechnungen nachzuholen.

32.3

Das Bundessozialministerium und das Bundesversicherungsamt haben die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel eingeräumt. Sie haben diese auf den Zeitdruck bei der Einrichtung des Gesundheitsfonds zurückgeführt.

Das Bundesversicherungsamt hat zwischenzeitlich ein mit dem Bundessozialministerium abgestimmtes Abrechnungskonzept erstellt, in dem es regelt, für welche Leistungen es Kosten pauschal oder einzeln abrechnen kann.

Seine Abrechnungen hat es überprüft und festgestellt, dass es in den Jahren 2009 bis 2011 fast 500 000 Euro zu wenig abgerechnet hatte.

Das Bundessozialministerium hat bestätigt, dass der Fehlbetrag nunmehr aus dem Gesundheitsfonds erstattet und im Bundeshaushalt vereinnahmt wurde.

32.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesversicherungsamt seine Empfehlungen umgesetzt und nachträglich fast 500 000 Euro aus dem Gesundheitsfonds erhalten hat.

Er hält das neue Abrechnungskonzept für geeignet, solche Mängel künftig zu verhindern. Er erwartet, dass das Bundesversicherungsamt das Konzept konsequent anwendet und bei Bedarf fortschreibt.

33 Kat. C Deutsche Arbeitsschutzausstellung will ihre Wirkung durch Internet-Angebote steigern
(Kapitel 1104)

33.0

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin betreibt in Dortmund die Deutsche Arbeitsschutzausstellung. Die Ausstellung soll die Öffentlichkeit über die Bedeutung einer menschengerechten Gestaltung der Arbeit aufklären. Die Besucherinnen und Besucher kommen weit überwiegend aus der näheren Umgebung und dem übrigen Nordrhein-Westfalen. Mit ergänzenden Angeboten im Internet soll die Ausstellung künftig Interessenten im gesamten Bundesgebiet erreichen. Damit will die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ihren bundesweiten Auftrag besser erfüllen.

33.1

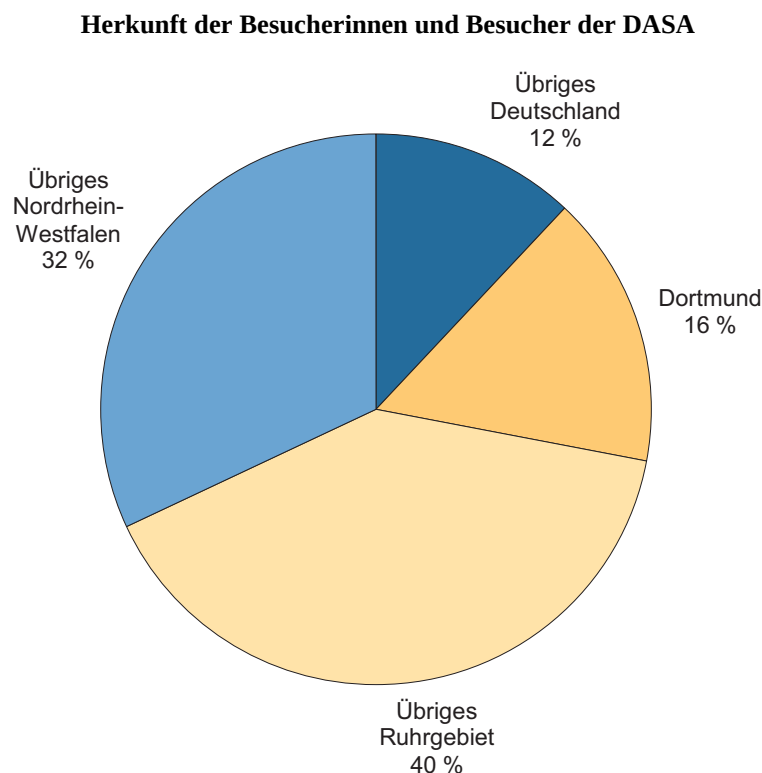
Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Bundesanstalt) ist eine Bundesoberbehörde und Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesarbeitsministeriums.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Bundesanstalt in den Jahren 2011 und 2012. Als eine ihrer wesentlichen Aufgaben betreibt die Bundesanstalt in Dortmund die Deutsche Arbeitsschutzausstellung (DASA). Nach dem Errichtungserlass der Bundesanstalt soll die „Ausstellung als ständige bildungsaktive Einrichtung ... die Öffentlichkeit über die Arbeitswelt, ihren Stellenwert für Individuum und Gesellschaft sowie über die Bedeutung einer menschengerechten Gestaltung der Arbeit“ aufklären. Im Bundeshaushaltsplan 2013 sind für die DASA Ausgaben von 5 Mio. Euro veranschlagt. Hinzu kommen Personalausgaben aus dem Haushalt der Bundesanstalt von mehr als 3,5 Mio. Euro.

Die DASA wurde 1993 mit zunächst drei Ausstellungseinheiten eröffnet. Heute bietet sie den Besucherinnen und Besuchern auf 13 000 m² Ausstellungsfläche zwölf ständige Ausstellungseinheiten sowie wechselnde Sonderausstellungen. Ferner richtet sie verschiedene Veranstaltungen, wie Sondervorführungen, Informationsveranstaltungen, Seminare, Tagungen und Kongresse, aus. Nach Angaben der Bundesanstalt hatte die DASA in den Jahren 2008 bis 2011 jährlich zwischen 153 000 und 186 000 Besucherinnen und Besucher. Davon machten Schulklassen rund drei Fünftel und Familien ein weiteres Fünftel aus. Nach eigenen Angaben will die DASA überwiegend Wissen für die Zielgruppe der jungen Erwachsenen und Jugendlichen in der Berufsfindungsphase vermitteln.

Als Teil der Bundesanstalt hat die DASA einen bundesweiten Auftrag. Im Jahr 2012 ermittelte sie die geografische Herkunft ihrer Besucherinnen und Besucher. Hiervon kamen demnach 56 % aus dem Ruhrgebiet und 32 % aus dem übrigen Nordrhein-Westfalen (vgl. Abbildung 33.1).

Abbildung 33.1



Quelle: Besucherbefragung der DASA 2012.

Nach Angabe der Bundesanstalt sind Wanderausstellungen ein Mittel, um bundesweite Wirkung zu erzielen. Beispiele für Wanderausstellungen finden sich in den jüngsten Jahresberichten kaum.

Über 90 % der Zielgruppe der jungen Erwachsenen und Jugendlichen nutzen das Internet. Der Internet-Auftritt der DASA enthielt bis zum Jahr 2012 allgemeine Besucherinformationen, Veranstaltungsprogramme sowie Hinweise zu aktuellen und geplanten Ausstellungen. Lehrfilme, eLearning-Möglichkeiten und ähnliche Internet-Angebote bot sie bis auf eine Ausnahme nicht an.

33.2

Mit ihrer Ausstellung in Dortmund erreichte die DASA vorwiegend nur Interessenten der eigenen Region und dem übrigen Nordrhein-Westfalen. Lediglich 12 % der Besucherinnen und Besucher kommen aus den übrigen Ländern. Daher hat der Bundesrechnungshof der Bundesanstalt empfohlen zu prüfen, ob sie Teile des zu vermittelnden Wissens mit geeigneten Bildungsangeboten im Internet präsentieren kann. So könnte die DASA Interessenten nicht nur regional, sondern auch bundesweit erreichen. Schulen, Berufsschulen und überbetriebliche Ausbildungszentren in ganz Deutschland könnten die Bildungsangebote der DASA nutzen. Die wichtige Zielgruppe der DASA, junge Menschen, die vor dem Eintritt in das Berufsleben stehen, könnte mit dem Internet-Angebot besonders gut erreicht werden.

Ziel der Bundesanstalt muss es sein, mit den vorhandenen finanziellen Mitteln die bestmögliche Wirkung der DASA zu erzielen (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit). Eine Präsenzausstellung an einem Ort und nur wenige Wanderausstellungen können nicht die Breitenwirkung erzielen, die mittels Internet möglich ist. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, zunächst zu klären, in welcher Art und in welchem Umfang die DASA das Internet nutzen kann. Dazu sollte die Bundesanstalt alle Einzelaufgaben der DASA vorab auf Notwendigkeit, Ausmaß und Ausprägung kritisch prüfen.

33.3

Das Bundesarbeitsministerium hat mitgeteilt, dass sich die Bundesanstalt zum Ziel gesetzt habe, die Zahl der überregionalen Besucherinnen und Besucher der DASA zu steigern. Die Bundesanstalt sehe das Internet als ein zentrales Medium der Wissensvermittlung an. Ende 2012 sei der Internetauftritt der DASA komplett neu gestaltet und die Benutzerfreundlichkeit erhöht worden. Die dort eingestellten Informationen würden jetzt die Belange der einzelnen Zielgruppen besser berücksichtigen. Neben den bislang bereits angebotenen Informationsmaterialien und Hintergrundinformationen könnten jetzt z. B. auch Materialien zur Vorbereitung von Unterrichtseinheiten an Schulen heruntergeladen werden. Ferner sehe die Bundesanstalt vor, das Internetangebot durch weitere Fotos, Filme und vertiefende Textinformationen zu ergänzen. Dabei sollen insbesondere Filmbeiträge aus aktuellen Wechselausstel-

lungen über das Internet zugänglich gemacht werden. Diese könnten ebenso unterhaltsam wie informativ über wichtige Aspekte der Arbeitswelt unterrichten.

Ergänzend hat das Bundesarbeitsministerium darauf hingewiesen, dass die Ausstellungen nicht durch eLearning-Angebote zu ersetzen seien. Für die Vermittlung wesentlicher Inhalte sei schwerpunktmäßig die „Erfahrbarkeit mit allen Sinnen“ notwendig.

33.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Präsenzausstellung der DASA aus pädagogischen Gründen unverzichtbar ist. Er hat sie demgemäß nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen. Die ergänzenden Internet-Angebote der Bundesanstalt sind geeignet, die Wirkung der DASA zu steigern. Deshalb sollte die Bundesanstalt in ihrem Bemühen fortfahren, ihrem bundesweiten Auftrag durch den Einsatz aktueller Technologien und Medien zur Wissensvermittlung besser nachzukommen. Sie sollte untersuchen, inwieweit sie die beabsichtigten Wirkungen hierdurch erreicht.

Bundesagentur für Arbeit

34 Kat. B Bundesagentur für Arbeit gibt jährlich bis zu 2,6 Mio. Euro für nicht benötigte Kapazität zum Scannen von Dokumenten aus

34.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat Dokumente der Arbeitslosenversicherung digitalisieren lassen. Dabei hat sie versäumt, die Menge der zu erfassenden Dokumente hinreichend genau zu bestimmen. Deshalb hat sie sich zu hohe Kapazität bereitstellen lassen. Dafür zahlt sie jährliche Bereitstellungspauschale bis zu 2,6 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur für Arbeit aufgefordert, nur noch für Leistungen zu bezahlen, die sie auch benötigt. In einem möglichen Verlängerungsvertrag muss sie eine entsprechende Änderung durchsetzen.

34.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) wollte in der Arbeitslosenversicherung und in der Familienkasse elektronische Akten einführen. Davon erhoffte sie sich, die Vorgänge schneller und wirtschaftlicher bearbeiten zu können. Sie richtete ein Projekt „Elektronische Akte“ ein, das u. a. die Digitalisierung eingehender Post und des Aktenbestandes vorbereiten sollte. Ferner sollte in dem Projekt ein IT-System eingeführt werden, mit dem die Bundesagentur die digitalisierten Dokumente verwalten und abrufen kann. In den Jahren 2006 bis 2012 gab die Bundesagentur für die Einführung der elektronischen Akte in der Arbeitslosenversicherung 111 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Projekt im Jahr 2012 bei der Bundesagentur. Er stellte Folgendes fest:

- Die Bundesagentur stellte die Einführung der elektronischen Akte in der Familienkasse zunächst zurück.
- Die Bundesagentur hatte im Jahr 2009 mit einem Unternehmen einen Vertrag über die Digitalisierung von Dokumenten der Arbeitslosenversicherung geschlossen. Das Unternehmen wollte dazu zehn Digitalisierungsstandorte (sog. Scanzentren) einrichten und betreiben. In diesen Scanzentren wollte es täglich 3 Millionen Seiten digitalisieren. Für die Bereitstellung dieser Kapazität zahlt die Bundesagentur eine jährliche Pauschale von 8,6 Mio. Euro. Hinzu kommen die Ausgaben für jedes digitalisierte Blatt. Eine bedarfsabhängige Anpassung der Pauschale hat die Bundesagentur vertraglich nicht vereinbart. Der Vertrag endet am 31. März 2014, bei Ausschöpfung aller Verlängerungsoptionen durch die Bundesagentur spätestens am 31. März 2017. Er sieht nicht vor, auch Dokumente der Familienkasse zu digitalisieren.
- Gegenüber ihrer Planung ließ die Bundesagentur erheblich weniger Dokumente digitalisieren. Deshalb konnte das Unternehmen die tatsächlich geforderten Mengen in nur sieben Scanzentren verarbeiten. Diese können 2,1 Millionen Seiten täglich erfassen. Die Pauschale für die Bereitstellung der Digitalisierungskapazität blieb jedoch unverändert.
- Im Jahr 2012 beauftragte die Bundesagentur dasselbe Unternehmen damit, die Dokumente der Familienkasse zu digitalisieren. Die erworbene Digitalisierungskapazität für die Arbeitslosenversicherung kann die Bundesagentur wegen der Vertragsgestaltung nicht für die Familienkasse nutzen. Die Bundesagentur wird für die Bereitstellung von Digitalisierungskapazität für die Familienkasse ebenfalls eine Pauschale zahlen.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Bundesagentur die Menge zu digitalisierender Dokumente in der Arbeitslosenversicherung nicht genau genug bestimmte. Auch hat sie versäumt zu vereinbaren, die Bereitstellungspauschale bedarfsabhängig anpassen zu können. Deshalb muss sie nunmehr jährlich bis zu 2,6 Mio. Euro für Digitalisierungskapazität zahlen, die sie nicht nutzt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Bundesagentur Art und Menge zu verarbeitender Dokumente genau und schlüssig bestimmt. Sie sollte ihre Mittel nur für nötige Digitalisierungskapazität einsetzen. Vor einer Verlängerung muss die Bundesagentur den Vertrag zur Digitalisierung von Dokumenten der Arbeitslosenversicherung entsprechend anpassen.

34.3

Die Bundesagentur hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Der Vertrag verstoße nicht gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Pauschale für die Bereitstellung der Digitali-

sierungskapazität führe zu einem günstigen Preis je Blatt für die Digitalisierung. Dadurch habe sie eine Einsparung von etwa 30 % gegenüber der ursprünglichen Forderung des Dienstleistungsunternehmens erzielt.

Die Bundesagentur hat betont, die Bieter hätten bei den Vertragsverhandlungen die Festlegung einer Mindestmenge zu digitalisierender Dokumente gefordert. Darauf sei sie jedoch nicht eingegangen. Stattdessen habe sie die Bereitstellungspauschale vorgesehen, um weitere Risikozuschläge zu vermeiden. Diese Pauschale berücksichtige angemessen die Risiken, die mit der bundesweiten Einführung der elektronischen Akte verbunden seien und diene damit der Kostentransparenz.

Die Bundesagentur hat darauf hingewiesen, dass die Pauschale für die Bereitstellung der Digitalisierungskapazität auch bei einem Anstieg des Digitalisierungsvolumens unverändert bleibe. Ein Schaden sei ihr durch die Vertragsgestaltung nicht entstanden. Sie beabsichtige, den Vertrag über März 2014 hinaus zu verlängern.

34.4

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente der Bundesagentur nicht für überzeugend. Die Bundesagentur ist gesetzlich verpflichtet, nur für Leistungen zu bezahlen, die sie benötigt, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Sie hat die Menge der zu digitalisierenden Dokumente nicht hinreichend genau bestimmt. Trotzdem hat sie darauf verzichtet, vertraglich zu vereinbaren, die Bereitstellungspauschale bedarfsabhängig anpassen zu können. Damit ist die Bundesagentur ein unnötiges Risiko eingegangen, das auch eingetreten ist: Sie muss für Leistungen bezahlen, die sie nicht benötigt.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass die Bundesagentur Art und Menge zu verarbeitender Dokumente schlüssig bestimmt. Die Bundesagentur sollte darauf achten, nur für die Leistungen zu bezahlen, die sie auch benötigt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sie ihre Dokumente wirtschaftlich und sparsam digitalisieren lässt. Den Vertrag über die Digitalisierung von Dokumenten der Arbeitslosenversicherung muss die Bundesagentur entsprechend anpassen.

35 Kat. C Bundesagentur für Arbeit verstärkt ihre Aktivitäten zur Aufdeckung, Verfolgung und Vorbeugung von Vermögensschäden

35.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit angekündigt, ihr Verfahren zur Aufdeckung, Verfolgung und Vorbeugung von Vermögensschäden zu verbessern. Damit will die Bundesagentur für Arbeit die Qualität ihrer Berichterstattung erhöhen und ihre Kenntnisse über Schadensursachen vertiefen. Ihre vorbeugende Fachaufsicht will sie verstärken, um Vermögensschäden wirksamer zu verhindern.

35.1

Der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) können Schäden an ihrem Geld- oder Sachvermögen entstehen, wenn Beschäftigte ihre Pflichten nicht beachten. Die Beschäftigten verursachen solche Vermögensschäden beispielsweise, wenn sie Arbeitslosengeld oder Leistungen der Grundsicherung zu Unrecht bewilligen oder Eigentum der Bundesagentur beschädigen oder verlieren.

Für das Jahr 2011 wies die Bundesagentur rund 24 000 Schadensfälle mit einer Schadenssumme von 26 Mio. Euro aus. In 160 Fällen mit einem Gesamtbetrag von 1 Mio. Euro sah sie Beschäftigte in der Haftung für den verursachten Schaden. Diese Haftung setzte sie zunächst vorläufig fest, um Fristen zu wahren.

Die Bundesagentur prüfte und bearbeitete entstandene Vermögensschäden anhand von internen Vorschriften.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2012, was die Bundesagentur bei Vermögensschäden durch pflichtwidriges Verhalten ihrer Beschäftigten unternommen hatte.

Dienststellen leiteten keine Verfahren ein, obwohl sie Schäden festgestellt hatten. Ein Teil der Berichte über Vermögensschäden war fehlerhaft. Die Bundesagentur untersuchte nicht gezielt, wie wirksam ihre Maßnahmen dazu beitrugen, die Schadensursachen zu beheben. Die Bundesagentur regelte nicht umfassend, wie Vermögensschäden vermieden werden können.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Bundesagentur trotz der internen Vorschriften nur fehlerhaft über Vermögensschäden und deren Ursachen informiert war. Sie versäumte insbesondere, ihre Aktivitäten zur Aufdeckung, Verfolgung und Vorbeugung von Vermögensschäden zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur Folgendes empfohlen:

- Sie sollte sicherstellen, dass ihre Informationen über Schäden und deren Ursachen vollständig und zutreffend sind.
- Sie sollte regelmäßig die Wirksamkeit ihrer Gegenmaßnahmen überprüfen.
- Vermögensschäden sollte sie nicht nur innerhalb des bestehenden Verfahrens, sondern auch umfassend betrachten. Dazu sollte sie bei der Aufsicht über alle Aufgabenbereiche der Bundesagentur insbesondere darauf achten, dass Vermögensschäden systematisch aufgedeckt werden. Dabei sollte sie auch prüfen, ob die Aktivitäten ausreichen, um Vermögensschäden vorzubeugen.

35.3

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat erste Schritte eingeleitet, um Vermögensschäden künftig wirksamer zu vermeiden.

Ihre internen Vorschriften will sie weiterentwickeln. Die Bundesagentur will die Qualität der Berichterstattung erhöhen und ihre Kenntnisse über Schadensursachen vertiefen. So hat sie die verantwortlichen Beschäftigten wiederholt darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, die Daten zu Vermögensschäden vollständig und zutreffend zu erfassen. Die Bundesagentur will systematischer auswerten, inwieweit ihre Maßnahmen dazu beitragen, die Schadensursachen zu beheben. Sie hat Fachleute aus den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern beauftragt, dazu Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten. Um Vermögensschäden zu verringern, will sie die vorbeugende Fachaufsicht verstärken.

35.4

Der Bundesrechnungshof hält die angekündigten Schritte für geeignet, um Vermögensschäden zuverlässiger aufzudecken, ihre Verfolgung gezielter auszurichten und ihrem Entstehen wirksamer vorzubeugen.

Ausgestaltung und Umsetzung bleiben jedoch abzuwarten. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob und wie sich die Aktivitäten der Bundesagentur auf das Schadensaufkommen auswirken.

36 Kat. C **Verbesserte Auslastung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ermöglicht Einsparungen in Millionenhöhe**

36.0

Die Bundesagentur für Arbeit will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen besser auslasten. Sie muss zukünftig für Plätze oberhalb einer Mindestmenge nur bezahlen, sofern diese auch tatsächlich besetzt werden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Agenturen für Arbeit allein bei den als Stichprobe ausgewählten Maßnahmen 4 Mio. Euro für unbesetzte Plätze zahlten.

36.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kann junge Menschen beim Übergang von der Schule in den Beruf durch sogenannte berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) fördern. Diese sollen die jungen Menschen auf eine berufliche Erstausbildung oder eine Beschäftigung vorbereiten. Die jungen Menschen nehmen an den BvB durchschnittlich etwa zehn Monate teil; oft vom Herbst bis zum Sommer des Folgejahres, um dann eine Ausbildung zu beginnen. Im Jahr 2010 förderte die Bundesagentur mit 326 Mio. Euro 65 000 junge Menschen in BvB. Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart u. a. die Auslastung der BvB.

BvB werden von Trägern durchgeführt, mit denen die Bundesagentur Rahmenverträge geschlossen hat. Auf Basis der Verträge können die Agenturen für Arbeit (Agen-

turen) ein vereinbartes Kontingent an Teilnehmerplätzen abrufen. Die Agenturen mussten für 60 % der Plätze unabhängig von ihrer tatsächlichen Besetzung bezahlen. Für weitere Teilnehmer konnten sie für mindestens drei Monate Plätze abrufen. Mit dem Abruf waren die Agenturen verpflichtet, diese Plätze abzunehmen und zu bezahlen, auch wenn sie unbesetzt blieben.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Auslastung der BvB in einer Stichprobe von 52 Maßnahmen, die im Zeitraum Herbst 2009 und Sommer 2011 durchgeführt wurden. Ein Teilnehmerplatz kostete in der Stichprobe durchschnittlich 480 Euro pro Monat. Die meisten Agenturen nahmen zunächst die vereinbarte Mindestmenge an Teilnehmerplätzen ab. Im Verlauf der Maßnahme riefen sie weitere Plätze häufig nicht nur für die Mindestdauer von drei Monaten, sondern für längere Zeiträume ab. Mehrere Agenturen riefen zusätzliche Teilnehmerplätze auch für die Sommermonate ab. Dabei konnten sie vorhersehen, dass in diesen Monaten kaum jemand mehr an den Maßnahmen teilnehmen würde. Oft waren daher nur einzelne oder überhaupt keine Plätze besetzt.

Eine Agentur stockte beispielsweise im November des Jahres 2009 die Mindestmenge von 55 Teilnehmerplätzen um weitere 35 Plätze für zehn Monate auf. Von den 90 für die Agentur bereitgestellten Plätzen waren im Juni des Folgejahres noch 70 Plätze, im Juli 26 und im August kein Platz besetzt. Bei dieser Maßnahme zahlte die Agentur allein für den Zeitraum Juni bis August 130 000 Euro, davon entfielen 84 000 Euro auf Plätze, die sie nicht nutzte.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei allen BvB der Stichprobe Teilnehmerplätze unbesetzt blieben; für diese mussten die Agenturen 4 Mio. Euro zahlen.

36.2

Die Bundesagentur hat die BvB nicht wirtschaftlich durchgeführt. Die Agenturen haben zu viele Plätze für einen zu langen Zeitraum bezahlt, obwohl sie vorhersehen konnten, dass sie diese nicht besetzen konnten. Ein erheblicher Teil der Ausgaben wäre vermeidbar gewesen, wenn die Agenturen nur die benötigten Plätze abgerufen hätten. Der Bundesrechnungshof hat auf ein bundesweites Einsparpotenzial in Millionenhöhe hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, Teilnehmerplätze oberhalb der Mindestmenge nur abzurufen, sofern und solange sie diese tatsächlich besetzen kann. Zu diesem Zweck ist die aktuelle Auslastung laufend zu beobachten. Daneben sollte die Bundesagentur insbesondere die vertraglichen Möglichkeiten nutzen, um die BvB wirtschaftlich auslasten zu können.

36.3

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass es mit dem bestehenden Rahmenvertrag nicht gelungen ist, Teilnehmerplätze bedarfsgerecht abzurufen. Sie hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie hat die Agenturen angewiesen, den Gesamtbedarf künftig so zu planen, dass grundsätzlich alle Plätze im Maßnahmeverlauf

besetzt werden können. Die Teilnehmerplätze müssen auch bei hohem Bedarf ausreichen. Die Mindestmenge muss stets ausgeschöpft sein. Dazu können die Agenturen zukünftig IT-gestützt und tagesaktuell auswerten, wie die Maßnahmen ausgelastet sind.

Die Bundesagentur hat den bestehenden Rahmenvertrag geändert. Nach dem neuen Rahmenvertrag müssen die Agenturen mindestens 70 % der Teilnehmerplätze aus dem vereinbarten Kontingent abnehmen. Die restlichen 30 % der Plätze müssen sie nur noch bezahlen, wenn und solange sie diese auch tatsächlich besetzen. Eine optimale Auslastung, insbesondere in den Sommermonaten, sei zwar nicht immer möglich. Der neue Rahmenvertrag gewährleistet jedoch, dass die Agenturen oberhalb einer Mindestmenge nur Teilnehmerplätze bezahlen müssen, die tatsächlich besetzt sind.

Die Bundesagentur hat inzwischen damit begonnen, BvB unter Einbeziehung der neuen Rahmenverträge auszusprechen. Im Ergebnis sind die durchschnittlichen Kosten pro Monat für einen Teilnehmerplatz um 2,4 % gesunken.

36.4

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen der Bundesagentur für geeignet, um die BvB besser auszulasten. Zwar hat die Änderung des Rahmenvertrags zu einer Erhöhung der Mindestabnahmequote geführt. Die Bundesagentur kann dies aber ausgleichen und darüber hinaus Einsparungen erzielen. Sie muss nämlich oberhalb der Mindestabnahmequote nur noch für Plätze zahlen, wenn und solange sie die Plätze tatsächlich nutzt. Ferner kann sie die Auslastung der BvB mit Hilfe von neuen IT-Verfahren besser planen und kontrollieren. Da die Agenturen nach dem neuen Rahmenvertrag für keine unbesetzten Plätze oberhalb der Mindestmenge zahlen müssen, sind insbesondere in den Sommermonaten hohe Einsparungen zu erwarten. Auch die um durchschnittlich 2,4 % gesunkenen Kosten je Platz tragen bei über 65 000 Teilnehmerplätzen pro Jahr zu einer wirtschaftlichen Durchführung der BvB bei.

Der Bundesrechnungshof wird deren Auslastung weiter beobachten und erneut prüfen.

Rentenversicherung

37 Kat. C Rentenversicherungsträger wollen ihre Anweisungen zur Rechtsanwendung bundesweit vereinheitlichen

37.0

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung wollen ihren Beschäftigten nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes bundesweit einheitliche Anweisungen zur Rechtsanwendung geben. Bislang bearbeiten die Beschäftigten die Rentenangelegenheiten der Versicherten nach unterschiedlichen Vorgaben für die Anwendung des Sozialgesetzbuches. Gemeinsame Anweisungen helfen den

Trägern, das Bundesrecht einheitlich anzuwenden. Außerdem könnten sie dadurch das Erscheinungsbild der Deutschen Rentenversicherung in der Öffentlichkeit verbessern.

37.1

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (Träger) bearbeiten und entscheiden über Rentenangelegenheiten der Versicherten nach dem Sechsten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) und anderen gesetzlichen Bestimmungen. Dazu zählen z. B. Renten wegen Alters, wegen verminderter Erwerbsfähigkeit oder wegen Todes (Witwen- und Waisenrenten) sowie Leistungen zur Rehabilitation.

Seit einer Organisationsreform im Jahr 2005 nehmen zwei Bundesträger und 14 Regionalträger die Aufgaben der Rentenversicherung wahr. Die Träger treten als Deutsche Rentenversicherung (DRV) auf, sind jedoch rechtlich eigenständig. Der Bundesträger Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) hat eine Doppelfunktion als Versicherungsträger und Spitzenorganisation der Träger übernommen. In ihrer Spitzenorganisation nehmen die Träger gemeinsame Aufgaben wahr. Dazu klären sie in gemeinsamen Gremien Fach- und Rechtsfragen, um eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen. Über die Spitzenorganisation DRV Bund übt das Bundessozialministerium die Rechtsaufsicht aus, die es teilweise auf das Bundesversicherungsamt übertragen hat.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits vor der Organisationsreform im Jahr 2001 geprüft, ob die Träger das Bundesrecht einheitlich anwenden. Er stellte fest, dass die Träger ihren Beschäftigten unterschiedliche Anweisungen zur Rechtsanwendung gaben. Darin gaben sie den Beschäftigten vor, wie sie die Rentenangelegenheiten bearbeiten sollen. Sie erläuterten z. B. den Anwendungsbereich und die gesetzgeberischen Ziele für die Praxis. Für „typische“ Fälle enthielten die Anweisungen beispielhafte Lösungsvorschläge. Die Träger aktualisierten die Anweisungen zur Rechtsanwendung regelmäßig. Außerdem veröffentlichten sie die Anweisungen im Internet.

Der Bundesrechnungshof empfahl den Trägern, ihre Anweisungen zu vereinheitlichen, um eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen. Die Träger sagten zu, ihre Anweisungen im Zuge der Organisationsreform im Jahr 2005 zusammenzuführen.

Bei einer Kontrollprüfung stellte der Bundesrechnungshof im Jahr 2012 fest, dass die Träger ihre Zusage nur zum Teil umgesetzt hatten. Die Regionalträger und die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See einerseits und die DRV Bund andererseits hatten jeweils eigene Anweisungen und veröffentlichten sie unabhängig voneinander. Außerdem stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Träger Grundsatzentscheidungen der Gremien der DRV Bund nicht zeitgleich in ihren Anweisungen berücksichtigt hatten.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass uneinheitliche und nicht zeitgleich aktualisierte Anweisungen zur Rechtsanwendung erhebliche rechtliche Risi-

ken für die Träger bergen. Unterschiedliche Anweisungen dürfen nicht dazu führen, dass die Träger über gleichartige Rentenansprüche von Versicherten nach dem SGB VI uneinheitlich entscheiden. Zudem können unterschiedliche Anweisungen das Erscheinungsbild der Deutschen Rentenversicherung in der Öffentlichkeit beeinträchtigen und die Akzeptanz von Entscheidungen der Träger erschweren.

Der Bundesrechnungshof hat die Träger aufgefordert, ihre Anweisungen zur Rechtsanwendung unter dem Dach der DRV Bund zu vereinheitlichen. Außerdem hat er das Bundessozialministerium und das Bundesversicherungsamt gebeten, sich bei der DRV Bund für die Erarbeitung einheitlicher Anweisungen in der Deutschen Rentenversicherung einzusetzen.

37.3

Die DRV Bund hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Nach ihren Angaben haben sich die Träger im Jahr 2012 darauf verständigt, ihre Anweisungen zur Rechtsanwendung zu vereinheitlichen. Sie stimmten derzeit ab, wann und in welchen Schritten sie ihre Anweisungen zusammenführen. Das Bundessozialministerium und das Bundesversicherungsamt haben mitgeteilt, dass sie die Umsetzung begleiten werden.

37.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes werden gemeinsame Anweisungen zu einer einheitlichen Anwendung von Bundesgesetzen beitragen. Die Umsetzung der zugesagten Vereinheitlichung bleibt abzuwarten. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob und wie die Träger ihre Zusagen einhalten.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Einzelplan 12)

38 Entwicklung des Einzelplans 12 Kat. A

38.1 Überblick

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Es ist verantwortlich für Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr und den Wetterdienst. Darüber hinaus nimmt es die Zuständigkeiten des Bundes bei der Raumordnung, dem Städtebau sowie dem Wohnungs- und Bauwesen wahr.

Im Haushaltsjahr 2012 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 mehr als 25 Mrd. Euro. Dies entsprach 8,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Besondere Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für Straßen (6,5 Mrd. Euro), Wasserstraßen (1,9 Mrd. Euro) und die

Eisenbahn (9,7 Mrd. Euro). Bei der Eisenbahn ist zu unterscheiden zwischen Ausgaben für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege (4,2 Mrd. Euro) und Ausgaben des Bundes für das Bundeseisenbahnvermögen (BEV; 5,5 Mrd. Euro).

Der Bund stellt jährlich knapp 1,7 Mrd. Euro für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Die Länder können daraus zweckgebunden 1,3 Mrd. Euro für eigene Vorhaben verwenden und haben dem Bund darüber zu berichten. Die Zweckbindung endet zum 1. Januar 2014. Danach dürfen die Länder die Mittel für jede Art der Investition einsetzen. Die übrigen Finanzhilfen und Investitionszuschüsse von 333 Mio. Euro gewährt der Bund den Ländern und der Deutschen Bahn AG zweckgebunden für die Schieneninfrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs.

Zudem unterstützte der Bund die Länder im Jahr 2012 mit 7,1 Mrd. Euro nach dem Regionalisierungsgesetz, in-

dem er ihnen Einnahmen aus der Energiesteuer zuwies. Diese sogenannten Regionalisierungsmittel für ein ausreichendes Nahverkehrsangebot in den Ländern sind im Einzelplan 60 veranschlagt (vgl. Bemerkung Nr. 71).

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gab im Jahr 2012 für Wohnungswesen und Städtebau 3,4 Mrd. Euro aus; 3,1 Mrd. Euro sind für das Jahr 2013 und 2,9 Mrd. Euro für das Jahr 2014 vorgesehen.

Seine Einnahmen bezog das Bundesministerium zu über zwei Dritteln (4,4 von 6,2 Mrd. Euro) aus der Lkw-Maut. Weitere Einnahmen erzielte es beispielsweise aus Zins- und Tilgungsleistungen für Darlehen, die der Bund zur Förderung des Wohnungsbaus ausgereicht hatte. Zudem zahlte die Deutsche Bahn AG wiederum eine Dividende an den Bund. Der Betrag von 525 Mio. Euro wurde im Jahr 2012 erstmals im Einzelplan 60 veranschlagt.

Tabelle 38.1 zeigt die wesentlichen Einnahmen- und Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 12 im Überblick.

Tabelle 38.1

Übersicht über den Einzelplan 12^a
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsent- wurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	25 934,1	25 733,8	-200,3	26 411,0	25 444,1	-3,7
darunter:						
• Bundesfernstraßen	6 448,9	6 461,2	12,3	6 449,4	5 863,7	-9,1
• Eisenbahninfrastruktur- unternehmen (EIU)	4 059,1	4 200,2	141,1	4 231,0	4 227,2	-0,1
• Bundeseisenbahnvermögen	5 603,1	5 525,2	-77,9	5 813,6	5 697,1	-2,0
• Wasserstraßen	1 880,7	1 850,5	-30,2	2 014,9	1 949,5	-3,2
• Verbesserung der Verkehrs- verhältnisse der Gemeinden	1 672,2	1 648,7	-23,5	1 672,2	1 672,2	0
• Wohnungswesen und Städtebau	3 412,3	3 362,3	-50,0	3 142,0	2 915,1	-7,2
Einnahmen des Einzelplans	6 042,1	6 232,5	190,4	5 732,6	5 733,9	0
darunter:						
• Lkw-Maut	4 610,0	4 362,1	-247,9	4 523,0	4 560,0	0,8
• Rückflüsse aus Darlehen zur Wohnungsbauförderung	497,4	449,3	-48,1	452,9	419,6	-7,4
Verpflichtungsermächtigungen	12 745,4 ^c	7 478,3	-5 267,1	24 035,9	12 119,3	-49,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	23 888	22 321 ^d	-1 567	23 367	23 298	-0,3

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni. Hinzu kommen 38 158 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte. S. dazu auch die Ausführungen zum BEV in Teil I, Nr. 1.12.5.

Quelle: Einzelplan 12. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2013 sind die Ausgabenansätze danach im Vergleich zum Vorjahr (Soll 2012) um 0,5 Mrd. Euro gestiegen. Gegenüber dem Jahr 2013 sollen die Ausgaben im Jahr 2014 um 1 Mrd. Euro sinken.

Überdurchschnittliche Ausgabenrückgänge sind im Jahr 2014 bei den Bundesfernstraßen sowie im Bereich Wohnungswesen und Städtebau vorgesehen. Bei den Bundesfernstraßen ist dies zu einem erheblichen Teil auf das Auslaufen der beiden Infrastrukturbeschleunigungsprogramme zurückzuführen, mit denen seit dem Jahr 2012 zusätzliche Mittel für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellt werden. Die Ausgabenentwicklung im Wohnungswesen und Städtebau begründet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung damit, dass sich einige Förderprogramme in der Abwicklung befinden (z. B. „Förderung von Investitionen in nationale UNESCO-Welterbestätten“, „Altersgerecht Umbauen“). Außerdem sind neue Mittel für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm seit dem Jahr 2012 ausschließlich im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ veranschlagt. Des Weiteren wurden die Ansätze bei der Wohnungsbauprämie an den zurückgehenden Bedarf angepasst.

Bei den Einnahmen rechnet das Bundesministerium für das Jahr 2014 mit sinkenden Rückflüssen aus Darlehen zur Wohnungsbauförderung. Ein erheblicher Teil der Darlehen sei bereits getilgt; einige Länder hätten bestimmte Darlehen vorzeitig vollständig abgelöst.

Mit Blick auf die Verpflichtungsermächtigungen hatte der Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 2011 und 2012 darauf hingewiesen, dass im Einzelplan 12 die Mittel künftiger Haushaltsjahre in hohem Maße durch bestehende Verträge gebunden sind (Bundestagsdrucksachen

17/7600 Nr. 41 und 17/11330 Nr. 37). Nach dem 1. Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 sollen die Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Jahr 2013 um knapp die Hälfte sinken und wieder das Niveau des Jahres 2012 (Soll) erreichen. Zurückzuführen ist dieser Sondereffekt darauf, dass der Haushaltsplan für das Jahr 2013 eine Verpflichtungsermächtigung von 12,5 Mrd. Euro enthält, die für den Abschluss einer bislang nicht zustande gekommenen Folgevereinbarung zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zur Erhaltung der Schienenwege vorgesehen ist. Auf ihrer Grundlage darf sich der Bund verpflichten, seinen Eisenbahninfrastrukturunternehmen den o. g. Betrag verteilt auf fünf Jahre als Infrastrukturbeitrag zur Verfügung zu stellen (Näheres hierzu s. u. Nr. 38.3.2.1).

Dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung waren im Jahr 2012 insgesamt 67 Behörden (14 Oberbehörden, 7 Mittelbehörden und 46 Unterbehörden) nachgeordnet. Daneben beaufsichtigte es das Bundeseseisenbahnvermögen und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. Der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) waren im Jahr 2012 mehr als die Hälfte aller Stellen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zugeordnet. Zum 1. Mai 2013 setzte es in der WSV eine Organisationsreform in Gang. Hierdurch wurden u. a. die sieben Mittelbehörden (ehemalige Wasser- und Schifffahrtsdirektionen) zu einer Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt mit sieben Außenstellen zusammengefasst. Außerdem richtete das Bundesministerium zum 1. Juli 2013 in seinem Geschäftsbereich die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen ein.

Eine Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesministeriums gibt Tabelle 38.2.

Tabelle 38.2

**Geschäftsbereich des Bundesministeriums
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

Behörde	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Ministerium	7,4	138,5	1 321 ^a
Straßenverkehr			
• Bundesamt für Güterverkehr	18,2	48,4	694 ^a
• Kraftfahrt-Bundesamt	94,9	68,0	717 ^a
• Bundesanstalt für Straßenwesen	6,5	39,5	294 ^a
Eisenbahnwesen			
• Bundeseisenbahnvermögen	1 757,2 ^b	7 271,6	3 711
• Eisenbahn-Bundesamt	27,9	75,1	1 166

noch Tabelle 38.2

Behörde	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Wasserstraßen			
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie mit der Bun- desstelle für Seeunfallunter- suchung	8,5	76,8	707
• Wasser- und Schifffahrtsverwal- tung des Bundes ^c	197,5	1 849,5	12 411
Luftverkehr und Wetterdienst			
• Luftfahrt-Bundesamt ^d	42,1	58,4	836
• Deutscher Wetterdienst	53,7	227,9	2 214
Städtebau, Wohnungswesen, Raumordnung und Bauwesen			
• Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	6,4	143,4	1 014
Verwaltungsdienstleistungen			
• Bundesanstalt für IT-Dienstleistun- gen im Geschäftsbereich des BMVBS ^e	-	-	-
• Bundesanstalt für Verwaltungs- dienstleistungen im Geschäfts- bereich des BMVBS ^f	-	-	-

Erläuterungen: ^a Hinzu kommt ein im Haushaltsplan nicht näher bezeichneter Teil der insgesamt 906 besetzten Planstellen/Stellen, die im Jahr 2012 erstmals im Kapitel 1209 (Erhebung und Verwendung der Lkw-Maut [Bundesfernstraßen]) ausgebracht waren. Diese Stellen werden ganz überwiegend vom Bundesamt für Güterverkehr bewirtschaftet. Einige wenige Stellen bewirtschaften das Kraftfahrt-Bundesamt, die Bundesanstalt für Straßenwesen, die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen sowie das Bundesministerium selbst.

^b Einnahmen des BEV ohne Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes.

^c Mit Bundesanstalt für Wasserbau und Bundesanstalt für Gewässerkunde (Kapitel 1203).

^d Mit Dienststelle Flugsicherung, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung und Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (Kapitel 1216).

^e Eingerichtet mit Wirkung zum 1. Januar 2012; veranschlagt im eigenen Kapitel 1204 ab dem Haushaltsjahr 2013.

^f Eingerichtet mit Wirkung zum 1. Juli 2013.

Quelle: Einzelplan 12. Für die Einnahmen und Ausgaben: Haushaltsrechnung; für die Stellenbesetzung: Haushaltsplan 2013.

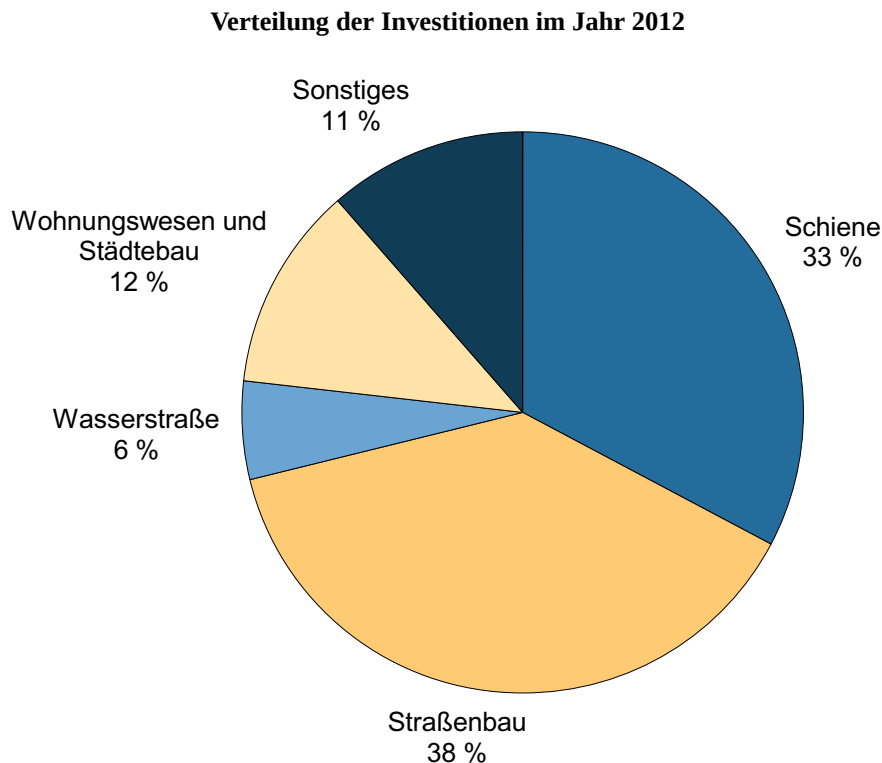
38.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

38.2.1 Investitionsanteil

54,3 % der Ausgaben des Einzelplans 12 (rund 14,0 von 25,7 Mrd. Euro) wurden im Jahr 2012 für Investitionen verwendet. Damit hatte der Einzelplan 12 wie in den Vor-

jahren den höchsten Investitionsanteil aller Einzelpläne des Bundeshaushalts. Die Investitionsmittel fließen vor allem in den Straßenbau sowie den Erhalt und Ausbau der Schienenwege. Sie werden zum großen Teil für Projekte der Verkehrsinfrastruktur ausgegeben. Abbildung 38.1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Investitionen im Jahr 2012.

Abbildung 38.1



Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnung.

38.2.2 Verkehrsinfrastrukturprojekte

38.2.2.1 Transparenz im Bundeshaushalt

Die kostenintensiven Verkehrsinfrastrukturprojekte werden im Bundeshaushalt je nach Verkehrsträger unterschiedlich abgebildet:

Für die **Bundesfernstraßen** enthält der Einzelplan 12 mit dem Straßenbauplan eine detaillierte Anlage. Darin sind die über 700 Neu-, Um- und Ausbauprojekte des Bedarfsplans Straße einzeln aufgelistet. Angegeben werden jeweils die aktuell erwarteten Gesamtausgaben, die bereits verausgabten Mittel sowie die für das laufende Haushaltsjahr veranschlagten und die für Folgejahre eingeplanten Mittel. Diese Angaben sind aufgeschlüsselt nach den Haushaltsstellen, aus denen die Projekte finanziert werden, und weisen auch Finanzierungsbeiträge Dritter aus. Ferner unterrichtet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung jährlich anlässlich der parlamentarischen Haushaltsberatungen über Veränderungen („Information zur Unterrichtung über unterjährige Änderungen des Straßenbauplans“). Weder diese Information noch der Haushaltsplan selbst enthält jedoch Vergleichszahlen, aus denen sich die Gesamtkostenentwicklung der Projekte gegenüber dem Vorjahr oder der Ausgangsplanung ableiten ließe. Zudem fehlen Erläuterungen, die ge-

änderte Bauzuschnitte oder sonstigen Ursachen von Kostenänderungen erklären.

Hinsichtlich der **Schienenwege** werden in einer Anlage im Einzelplan 12 lediglich Vorhaben des Bedarfsplans Schiene einzeln aufgeführt, deren Volumen 25 Mio. Euro übersteigt. Die Angaben zu diesen knapp 40 Vorhaben sind nicht nach Haushaltsstellen aufgeschlüsselt und treffen keine Aussagen zu Finanzierungsbeiträgen Dritter. Ebenso wie im Straßenbauplan finden sich keine Vergleichszahlen zur Kostenentwicklung der Projekte oder Erläuterungen zu möglichen Kostenänderungen.

Im Bereich der **Wasserstraßen** enthält eine Anlage knapp 200 Einzelprojekte. Sie weist Finanzierungsanteile aus verschiedenen Haushaltsstellen, darunter auch Sonder- und Konjunkturpakete, nicht jedoch Finanzierungsbeiträge Dritter aus. Vergleichszahlen zur Kostenentwicklung der Projekte und Erläuterungen zu Kostenänderungen fehlen auch hier.

Der Bundesrechnungshof hat im Bereich Wasserstraßen festgestellt, dass in der vorgenannten Haushaltsübersicht teilweise mehrere voneinander unabhängige Einzelmaßnahmen zu einem „Gesamtprojekt“ zusammengefasst sind (z. B. „Maßnahmen im Bereich der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Südwest zwischen Mainz und Roldandseck“). Solche Gesamtprojekte wurden mitunter über

Jahrzehnte weitergeführt, obwohl viele Einzelmaßnahmen bereits seit Jahren abgeschlossen waren. Haushaltsansätze, tatsächliche Ausgaben und erwartete Gesamtausgaben wurden hinsichtlich des Gesamtprojekts zwar stetig „fortgeschrieben“, mit Blick auf die jeweilige Einzelmaßnahme waren diese Zahlen jedoch nicht nachvollziehbar. Im Ergebnis ließ sich daraus der Verlauf der Einzelprojekte nicht ableiten.

Die Verkehrsinfrastrukturprojekte insgesamt binden einen erheblichen Teil der Ausgaben des Einzelplans 12 und sind für den gesamten Bundeshaushalt von Bedeutung. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten diese Projekte im Haushalt unabhängig vom Verkehrsträger grundsätzlich einheitlich abgebildet werden. Dies gilt insbesondere für die unterschiedlich detaillierten Finanzdaten zu den einzelnen Projekten. Außerdem ist die bisherige Darstellung im Bundeshaushalt nicht hinreichend transparent. Sie gibt dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit nur wenig Aufschluss über die Entwicklung der Gesamtkosten der Projekte, z. B. über die im Projektverlauf zu verzeichnenden Kostensteigerungen und deren Ursachen.

38.2.2.2 Monitoring

Auf Bitte der Berichterstatterinnen und Berichterstatter für den Einzelplan 12 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Ende 2012 ein jährliches Monitoring eingerichtet, mit dem es über Kostensteigerungen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten unterrichtet. Danach legt das Bundesministerium für die Bereiche Schiene und Wasserstraße jeweils im Dezember eine tabellarische Übersicht zu Kostenveränderungen mit den hierfür wesentlichen Gründen vor. Das Monitoring erfasst sämtliche Aus- und Neubauvorhaben des Bedarfsplans Schiene, bei den Wasserstraßen hingegen nur solche mit einem Volumen von mehr als 250 Mio. Euro. Der erste Monitoringbericht des Bundesministeriums enthielt dementsprechend 58 Schienenbauprojekte, jedoch nur ein Wasserstraßenprojekt. Im Bereich Bundesfernstraßen soll es nach den Vorstellungen des Bundesministeriums bei der oben erwähnten Information über unterjährliche Änderungen des Straßenbauplans anlässlich der parlamentarischen Haushaltsberatungen bleiben.

Das Monitoring erhöht die Transparenz der finanziellen Entwicklung von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Es ist allerdings ungeeignet, die finanzrelevanten Angaben verkehrsträgerübergreifend zu vereinheitlichen. Auch werden nicht alle aufgezeigten Transparenzdefizite behoben: Die Bundesfernstraßen sind nicht Teil des Monitorings. Bei den Schienenbauprojekten fehlen Angaben zu Finanzierungsbeiträgen Dritter. Im Bereich Wasserstraße liefert das Monitoring infolge der Volumenschwelle von 250 Mio. Euro kaum mehr Informationen als der Haushaltsplan. Ferner erscheint es unzumutbar, die Monitoringberichte jeweils im Dezember vorzulegen. Denn zu diesem Zeitpunkt ist der Haushalt für das Folgejahr in der Regel bereits verabschiedet, sodass der Haushaltsgesetzgeber hierauf keinen Einfluss mehr nehmen kann.

38.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

38.3.1 Bundesfernstraßen

Der Bund finanziert den Bau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Im Jahr 2012 gab er dafür 6,5 Mrd. Euro aus, davon 5,4 Mrd. Euro (83 %) für Investitionen in den Bau und Erhalt der Straßen und 0,9 Mrd. Euro (14 %), um diese zu betreiben. Die restlichen Mittel flossen als Pauschale für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an die Straßenbauverwaltungen der Länder. Diese planen, bauen und betreiben die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren mehrfach auf Fälle hingewiesen, in denen die Länder den Bund mit Kosten belasten, die von den Ländern oder von Dritten zu tragen sind. Seine Feststellungen führten zu Rückzahlungen von Bundesmitteln (s. Bemerkungen Nr. 41 und Nr. 43).

Im Haushalt 2013 sind für Bundesfernstraßen Gesamtausgaben von 6,4 Mrd. Euro vorgesehen. Das Verhältnis von Bau und Erhalt zu Betrieb bleibt dabei weitgehend unverändert.

Für die Erhaltung der Bundesfernstraßen erwartet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung künftig einen Mittelbedarf von über 3 Mrd. Euro pro Jahr. Die Mittel, die im Haushalt für die Erhaltung bereitgestellt werden, sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. Während im Bundeshaushalt 2010 dafür noch 2 Mrd. Euro veranschlagt waren, belaufen sich die Erhaltungsmittel im Haushalt 2013 auf 2,5 Mrd. Euro. Zusätzlich flossen in den Jahren 2009 bis 2012 rund 870 Mio. Euro aus Sonderprogrammen in die Erhaltung.

Die Haushaltstitel für die Erhaltung sind mit anderen Titeln für den Bundesfernstraßenbau gegenseitig deckungsfähig. Das bedeutet, dass die Bewirtschafter nicht strikt die der Haushaltsansätze gebunden sind. Sie können diese z. B. überschreiten, wenn sie die Mittel bei anderen Titeln einsparen. Damit soll die Eigenverantwortlichkeit der Bewirtschafter gestärkt und der Ressourceneinsatz optimiert werden.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wies die Straßenbauverwaltungen darauf hin, dass die Erhaltungsmittel grundsätzlich zweckentsprechend einzusetzen sind. Möchten sie Mittel aus den Erhaltungstiteln für andere Zwecke verwenden, müssen sie dies beim Bundesministerium beantragen. Im ersten Halbjahr 2013 hat das Bundesministerium acht Straßenbauverwaltungen gestattet, Erhaltungsmittel von 175 Mio. Euro für den Neubau von Straßen zu verwenden.

Die Haushaltsrechnungen zeigen, dass in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt 878,8 Mio. Euro, die für die Erhaltung der Bundesfernstraßen vorgesehen waren, für andere Zwecke verwendet wurden. Das sind 13 % der eingeplanten Mittel, die trotz eines sich verschlechternden Zustands der Bundesfernstraßen nicht deren Erhaltung zugutekamen.

Tabelle 38.3

**Ausschöpfung der Haushaltsmittel für die Erhaltung
der Bundesfernstraßen (ohne Sonderprogramme)**

Jahr	Mittel für die Erhaltung der Bundesfernstraßen			
	Soll	Ist	Abweichung Soll/Ist	
	in Mio. Euro		in Mio. Euro	in %
2010	2 001,9	1 841,4	-160,4	-8,0
2011	2 252,6	1 772,2	-480,4	-21,2
2012	2 370,8	2 132,8	-238,0	-10,0
2010 – 2012	6 625,4	5 746,6	-878,8	-13,2

Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnungen.

Von den nicht für die Erhaltung ausgegebenen Mitteln wurden 549,8 Mio. Euro dafür verwendet, Straßen neu, um- oder auszubauen. Mit 212,7 Mio. Euro deckte der Bund Ausgaben für den Betriebsdienst. Die restlichen Mittel flossen in den Erwerb privat vorfinanzierter Streckenabschnitte, in den Grunderwerb, den Kauf von Fahrzeugen und Geräten sowie in neue Gebäude.

38.3.2 Schienenwege

38.3.2.1 Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes

Im Jahr 1999 ging das Eigentum an den Bundesschienenwegen auf die privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) über. Diese betreiben das Netz und unterhalten es mit eigenen Mitteln. Der Bund gewährleistet, dass beim Ausbau und Erhalt den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird (Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz). Er investiert in die Schienenwege der EIU. Dies umfasst sowohl Neu- und Ausbaumaßnahmen als auch Ersatzinvestitionen. Im Jahr 2012 hat er dafür 4,2 Mrd. Euro ausgegeben. Für das Jahr 2013 sind ebenfalls 4,2 Mrd. Euro im Einzelplan 12 veranschlagt. In den Gesamtsummen sind jeweils 100 Mio. Euro für Investitionen in die Lärmsanierung enthalten (s. Bemerkung Nr. 39).

Der Bund fördert seit dem Jahr 2013 auch den Ausbau und Erhalt von Schienenwegen nicht bundeseigener Eisenbahnen. Er finanziert bis zu 50 % der Investitionskosten und stellt hierfür jährlich nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse von 25 Mio. Euro bereit.

Neu- und Ausbau des Schienenwegenetzes

Das Schienenwegenetz der EIU wird nach dem „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ neu- und ausgebaut. Im Jahr 2012 hat der Bund die Vorhaben des Bedarfsplans mit insgesamt 1,2 Mrd. Euro bezuschusst. Zusätzlich

stellte er den EIU weitere Mittel bereit, beispielsweise 1,4 Mrd. Euro aus den Konjunkturpaketen I und II. Außerdem finanziert er den Bau von Anlagen des kombinierten Verkehrs. Solche Umschlaganlagen dienen dazu, Güter (insbesondere in Containern) von einem Verkehrsträger auf einen anderen zu verlagern.

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 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Jahr 2010 auf, eine Kontrollquote von mindestens 25 % der zur Verfügung gestellten Bundesmittel sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der Schienenwege seit der Bahnreform begleitet und dem Parlament über seine Erkenntnisse berichtet (Bundestagsdrucksache 16/840). Er stellte wiederholt fest, dass die EIU Bundesmittel für den Schienenwegebau zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwendeten (Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 40; Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 44).

Ersatzinvestitionen

Die EIU erhalten auch Bundesmittel für Ersatzinvestitionen, d. h. für die Erneuerung ihrer Infrastruktur. Der Bund zahlt diese Mittel überwiegend in Form nicht rückzahlbarer Baukostenzuschüsse aus. Für die bis Ende 2008 ausgezahlten Mittel prüfte das Eisenbahn-Bundesamt auch aufgrund von Hinweisen des Bundesrechnungshofes (s. beispielsweise Bemerkung Nr. 49) stichprobenartig die zweckentsprechende sowie wirtschaftliche Verwendung der Mittel. Seine Kontrollen führten zu jährlichen Rück-

forderungen, die sich auf hohe zwei- oder dreistellige Millionenbeträge beliefen.

Im Jahr 2009 hat der Bund in Abstimmung mit den EIU die Auszahlung und Kontrolle der Mittel neu ausgerichtet. Er hat mit den EIU für fünf Jahre eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) abgeschlossen. Gegen Zuwendungen von jährlich 2,5 Mrd. Euro verpflichteten 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 belegen. Stattdessen haben sie dem Bund jährlich mit Qualitätskennzahlen über den Zustand der Schienenwege zu berichten (sog. Outputkontrolle). Der Bericht enthält außerdem Aussagen zum Investitionsvolumen, das ein vom Bund beauftragter Wirtschaftsprüfer testiert. Das Eisenbahn-Bundesamt prüft in Stichproben, ob die EIU die Qualitätskennzahlen vereinbarungsgemäß ermittelt und die Qualitätsziele eingehalten haben. Der Bundesrechnungshof informierte das Parlament über seine Erkenntnisse und Beanstandungen zu den Berichten der EIU über den Zustand der Bundes-schienenwege der Jahre 2008 und 2009. So waren die Angaben der EIU teils unvollständig und unzutreffend. Zudem wiesen die Berechnungsmethoden bei einigen Qualitätskennzahlen erhebliche Mängel auf (s. auch Bemerkungen 2010 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundesdrucksache 17/5350 Nr. 3).

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung und Steuerungswirkung der LuFV in mehreren Prüfungen untersucht. Dabei hat er insbesondere das System der Qualitätskennzahlen, die Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers und weitere Teilaspekte dieses neuen Finanzierungsverfahrens geprüft. Der Bundesrechnungshof hat dem Parlament im September 2012 über seine Erfahrungen zur LuFV berichtet. Er ist der Auffassung, dass die LuFV in der vorliegenden Fassung Systemmängel aufweist. Die Datengrundlagen für die Berechnung der Qualitätskennzahlen waren teilweise fehlerhaft. Auch das Vertragsmanagement des Zuwendungsgebers war verbesserungswürdig. Denn das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat versäumt, eine Vertragsstrafe rechtzeitig einzufordern. In den ersten zwei Vertragsjahren konnte das Bundesministerium deshalb die Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung beispielsweise zu Erfolgskontrollen nur unzureichend erfüllen.

Bund und EIU verhandeln seit dem Jahr 2011 über eine Folgevereinbarung zur LuFV. Die Vertragspartner haben sich bislang nicht auf eine gemeinsame Fassung geeinigt. Sie verständigten sich im Jahr 2013 darauf, die bestehende LuFV zwei Jahre – bis Ende 2015 – fortzuführen. Obwohl der Bund damit seinen Finanzierungsbeitrag für die Jahre 2014 und 2015 verbindlich zugesagt hat, sind bei den Qualitätskennzahlen keine Zielwerte für das Jahr 2015 vereinbart worden. Damit sind die Gegenleistungen der EIU bisher nicht hinreichend konkretisiert worden und folglich kaum nachprüfbar. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die fehlenden Zielwerte eingeräumt ebenso wie die Tatsache, dass ein

belastbarer Zusammenhang zwischen Ursache (Infrastrukturbeitrag – Input) und Wirkung (Qualität – Output) bisher nicht besteht. Gemeinsam mit den EIU beabsichtigt es, die Zielwerte der Qualitätskennzahlen zu einem späteren Zeitpunkt auf einer verbesserten Grundlage zu vereinbaren. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess begleiten.

38.3.2.2 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen „Bundeseisenbahnvermögen“ 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 auszuzahlen, die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und die Liegenschaften des BEV zu verwalten und zu verwerten. Das BEV hat im Jahr 2012 insgesamt 5,5 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt erhalten. Davon entfielen 5,1 Mrd. Euro auf die Erstattung von Verwaltungsausgaben des BEV und 0,4 Mrd. Euro auf Zuschüsse für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft-Bahn-See (s. zum Bundeseisenbahnvermögen Bemerkung Nr. 1.12.5).

38.3.3 Bundeswasserstraßen

Aufgrund von Beschlüssen des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages untersucht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung seit dem Jahr 2011 die WSV mit dem Ziel, sie zu reformieren. Am 1. Mai 2013 richtete das Bundesministerium die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt in Bonn ein. Damit will es die WSV wirtschaftlich, leistungs- und zukunftsfähig gestalten. Der Bundesrechnungshof wird die Reformbemühungen weiter begleiten und dabei vor allem darauf achten, dass die weiteren Entscheidungen auf der Grundlage belastbarer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen werden. Er ist der Auffassung, dass das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit von Investitionen mit einer fehlerhaften Methodik nachgewiesen hatte. Auf der Grundlage einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Bundesministerium aufgefordert, grundsätzlich die Arbeitsanleitungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesfinanzministeriums zu verwenden. Der Bundesrechnungshof wird das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung dabei unterstützen, die Gegebenheiten der WSV bei Nachweisen der Wirtschaftlichkeit in einer zentralen Regelung zu berücksichtigen.

Als öffentlicher Auftraggeber ist die WSV verpflichtet, Waren und Dienstleistungen wirtschaftlich zu beschaffen. Verbesserungen des Beschaffungsverfahrens und des Vertragsmanagements in Dienststellen der WSV sind Gegenstand der diesjährigen Bemerkungen (s. Nr. 47 und Nr. 48).

38.3.4 Wohnungswesen und Städtebau

38.3.4.1 Wohngeld

Der Anspruch auf Wohngeld als Mietzuschuss oder als Lastenzuschuss für den selbst genutzten Wohnraum richtet sich nach der Zahl der Haushaltsmitglieder, dem Familieneinkommen und der monatlichen Miete oder Belastung (jeweils ohne Heizkosten). Der Bund und die Länder tragen die Ausgaben für das Wohngeld je zur Hälfte. Von den Mitteln, die der Bund im Jahr 2012 für das Wohnungswesen ausgab, entfielen 591,7 Mio. Euro auf das Wohngeld. Gegenüber dem Vorjahr waren die Ausgaben um 153,7 Mio. Euro niedriger. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung führte den Ausgabenrückgang im Wesentlichen auf zwei Gesetzesänderungen zurück. Zum einen wurde der im Jahr 2009 eingeführte Zuschuss zu den Heizkosten im Jahr 2011 wieder gestrichen. Zum anderen traten im Jahr 2011 Änderungen bei den Voraussetzungen für die Gewährung von Kinderwohngeld in Kraft.

38.3.4.2 Wohnungsbauprämie

Der Bund fördert das Bausparen mit einer Prämie, wenn das zu versteuernde Einkommen des Bausparers jährlich 25 600 Euro bei Alleinstehenden bzw. 51 200 Euro bei Verheirateten nicht übersteigt. Die Prämie dient als Anreiz, Wohneigentum zu schaffen, zu erwerben oder zu erhalten. Sie beträgt 8,8 % der Sparleistungen, höchstens jedoch 45 bzw. 90 Euro jährlich. Seit dem Jahr 2009 ist die Prämie für neue Verträge in der Regel an die Verwendung für wohnwirtschaftliche Zwecke gekoppelt. Die Ausgaben sind rückläufig; im Jahr 2012 betrugen sie 385,6 Mio. Euro. Für das Jahr 2013 sind Ausgaben von 354,4 Mio. Euro und für 2014 von 300 Mio. Euro vorgesehen. Der Bund trägt die Ausgaben für die Wohnungsbauprämie alleine.

38.3.4.3 Förderprogramme

Einen Ausgabenschwerpunkt bildet das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm. Aus dem Einzelplan 12 werden die bis zum Jahr 2011 bewilligten Maßnahmen finanziert. Im Jahr 2013 sind hierfür 759,4 Mio. Euro veranschlagt. Neue Mittel für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm

werden seit dem Jahr 2012 ausschließlich im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (s. Nr. 1.12.7) veranschlagt.

Für die Städtebauförderung stellt der Bund im Jahr 2013 den Ländern wie schon im Jahr 2012 Programmmittel von 455 Mio. Euro zur Verfügung. Die Mittel verteilen sich auf Programme wie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ zur Förderung der Innenentwicklung, „Stadtumbau“ zur Anpassung an den demografischen und strukturellen Wandel, „Kleinere Städte und Gemeinden“ zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen und dünn besiedelten Räumen oder „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“.

38.4 Wesentlicher Einnahmenbereich: Lkw-Maut

Seit Beginn des Jahres 2005 wird in Deutschland die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) erhoben. Seit dem Jahr 2011 orientieren sich die Mautsätze verstärkt an den Schadstoffklassen der Lkw. Da die Fuhrunternehmen ihre Fahrzeugflotten auf schadstoffarme Lkw umstellen, sind die Mauteinnahmen seitdem rückläufig. Seit August 2012 müssen schwere Lkw auch auf rund 1 000 km Bundesstraßen Maut zahlen. Dadurch erzielte der Bund im Jahr 2012 zusätzliche Einnahmen von 45,8 Mio. Euro. Die Gesamtentwicklung der Mauteinnahmen in den letzten Jahren zeigt Tabelle 38.4.

Im Jahr 2013 verwendet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung knapp drei Viertel der erwarteten Mauteinnahmen für den Bundesfernstraßenbau (3,3 Mrd. Euro). Das restliche Viertel fließt insbesondere in

- den Einzug der Maut durch Private (560 Mio. Euro),
- Personalausgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Zusammenhang mit der Maut (48 Mio. Euro) und
- Förderprogramme für das Güterkraftverkehrsgewerbe (395 Mio. Euro).

Außerdem dient es der Kompensation von Kfz-Steuerfällen (150 Mio. Euro).

Tabelle 38.4

Lkw-Mauteinnahmen in den Jahren 2010 bis 2014

Jahr	Soll	Ist	Veränderung zum Vorjahr (Ist)	
	in Mio. Euro		in %	
2010	4 870,0	4 511,3	186,2	4,3
2011	4 637,0	4 477,4	-33,9	-0,8
2012	4 610,0	4 362,1	-115,3	-2,6
2013	4 523,0	-	-	-
2014	4 560,0	-	-	-

Quelle: Einzelplan 12. Bis zum Jahr 2012: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

38.5 Ausblick

Der fortbestehende Investitionsbedarf in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur ist unbestritten. Angesichts begrenzter staatlicher Ressourcen wird es immer wichtiger, die Investitionsmittel zielgerichtet und wirtschaftlich einzusetzen. Um diesen Prozess auch parlamentarisch steuern zu können, müssen die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten und ihre Entwicklung transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Zentrale Bedeutung kommt hierbei nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dem Haushaltsplan zu, bei dessen jährlicher Beratung das Parlament aktuelle und übersichtliche Informationen benötigt. Ein ergänzendes Monitoring kann die unterjährige Steuerung unterstützen. Es vermag die Vorlage aktueller, vollständiger und nachvollziehbarer Daten im parlamentarischen Haushaltsverfahren indes nicht zu ersetzen.

Vor diesem Hintergrund sollte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung neben seinen Bemühungen für ein verbessertes Monitoring prüfen, wie die Abbildung von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt vereinheitlicht werden kann. Es sollte sich dabei am Straßenbauplan orientieren, der die Infrastrukturprojekte im Haushalt – verglichen mit Schiene und Wasserstraße – transparenter darstellt. Das Bundesministerium könnte die Informationen insbesondere um Angaben zur Gesamtkostenentwicklung der Projekte im Vergleich zum Vorjahr und zur Ausgangsplanung sowie um Erläuterungen der hierfür maßgeblichen Gründe ergänzen. Werden derartige Informationen für die Vorhaben bei allen Verkehrsträgern gleichermaßen zur Verfügung gestellt, kann die parlamentarische Steuerung von Verkehrsinfrastrukturprojekten erheblich verbessert werden.

39 Geplante Lärmschutzwand nahezu wirkungslos Kat. B (Kapitel 1209 und 1210)

39.0

Ein Straßenbauamt plant für 900 000 Euro eine Lärmschutzwand, die nahezu wirkungslos wäre, weil sie die wesentliche Lärmquelle ausspart. Die Lärmschutzwand würde zwar die Anwohner einer neu zu bauenden Bundesstraße vor Straßenlärm schützen, nicht jedoch vor dem viel stärkeren Schienenlärm einer parallel verlaufenden Bahnstrecke. Dazu müsste die Lärmschutzwand zwischen der Bahnstrecke und den Häusern der Anwohner errichtet werden. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Bundesmittel für den Lärmschutz effektiv und wirtschaftlich verwendet werden.

39.1

Im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums plant das Straßenbauamt in der bayerischen Gemeinde Diedorf für 900 000 Euro eine Lärmschutzwand für die Anwohner einer neu zu bauenden Bundesstraße. Die Lärmschutzwand soll zwischen der Straße und einer viel befahrenen Bahn-

strecke entstehen, die parallel dazu verläuft. Die Bahnstrecke der bundeseigenen Deutschen Bahn AG liegt zwischen der neuen Straße und einer südöstlich gelegenen Wohnbebauung (s. Abbildung 39.1).

Abbildung 39.1



Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Anwohner haben einen Rechtsanspruch auf angemessenen Schutz gegen Lärm, der von neuen Straßen ausgeht. Bei Lärmbelastungen von bestehenden Straßen und Schienenwegen besteht ein solcher Anspruch nicht. Für neue Straßen und Schienenwege hat der Gesetzgeber Grenzwerte zum Schutz der Anwohner festgelegt. Der Straßenverkehr wird Lärmbelastungen von tagsüber 65 Dezibel und nachts 58 Dezibel verursachen. Dies liegt über dem zulässigen Grenzwert für Wohngebiete von 59 Dezibel am Tag und 49 Dezibel in der Nacht.

Der Lärm der Bahnstrecke beeinträchtigt die Anwohner noch stärker. Dort fahren tagsüber durchschnittlich 160 und nachts 37 Züge. Bei den am stärksten betroffenen Wohnhäusern führt allein der Schienenverkehr zu Lärmbelastungen von 70 Dezibel. Dieser Lärm würde sich durch den hinzutretenden Straßenlärm für die Anwohner nicht wahrnehmbar erhöhen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich der prognostizierte Straßenverkehr fast vervierfachen müsste, um eine mit dem Schienenlärm vergleichbare Lärmbelastung der Anwohner zu erreichen.

Auf freiwilliger Basis stellt der Bund der Deutschen Bahn AG jährlich 100 Mio. Euro für den Lärmschutz an bestehenden Bahnstrecken zur Verfügung. Die Investition in den Lärmschutz setzt voraus, dass der Schienenlärm bestimmte Grenzwerte übersteigt. In Diedorf werden diese vor allem nachts stark überschritten. Das Straßenbauamt versuchte vergeblich, gemeinsam mit der Deutschen Bahn AG ein Lärmschutzkonzept zu entwickeln, das die Anwohner ausreichend vor Schienenlärm schützt. Die Deutsche Bahn AG sah Lärmschutzinvestitionen an anderen Standorten als vorrangig an.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium darauf hingewiesen, dass die zwischen Straße und Bahnstrecke geplante Lärmschutzwand unwirtschaftlich ist. Den erheblichen Kosten steht kein angemessener Nutzen gegenüber. Die Lärmschutzwand würde die Anwohner zwar vor Straßenlärm schützen, nicht jedoch vor dem viel stärkeren Schienenlärm. Möglicherweise reflektiert

die Lärmschutzwand gar den Schienenlärm und belastet die Anwohner zusätzlich. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Lärmschutzwand zwischen der Bahnstrecke und den Wohnhäusern zu bauen, um die Anwohner zugleich vor Straßen- und Schienenlärm zu schützen.

39.3

Das Bundesverkehrsministerium hat mitgeteilt, es halte die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Lösung für technisch nicht umsetzbar. Diese Alternative habe den Nachteil, dass dabei die Lärmschutzwand die Grundstücke der Anwohner verschatte. Außerdem könnten Winde die Verankerungen der Lärmschutzwand lösen und den Bahndamm und die Gleise schädigen. Das Bundesverkehrsministerium habe die Straßenbauverwaltung aufgefordert, in Abstimmung mit der Deutschen Bahn AG eine Lösung zu erarbeiten.

39.4

Der Bundesrechnungshof hält die Einwände für nicht überzeugend. Da die Lärmschutzwand in der von ihm vorgeschlagenen Alternative nordwestlich der Grundstücke stehen würde, ist eine Verschattung der Wohnhäuser nicht zu befürchten. Außerdem kann die Lärmschutzwand so tief gegründet werden, dass der Bahndamm und die Gleise nicht beschädigt werden. Die bloße Aufforderung an das Straßenbauamt, in Abstimmung mit der Bahn eine Lösung zu erarbeiten, reicht nicht aus.

Das Bundesverkehrsministerium muss dafür sorgen, dass Bundesmittel für den Lärmschutz effektiv und wirtschaftlich verwendet werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Lärmschutzwand dort errichtet wird, wo sie den größtmöglichen Nutzen für die betroffenen Anwohner hat und nicht zu weiteren Nachteilen führt. Das Bundesverkehrsministerium sollte bei der Deutschen Bahn AG darauf hinwirken, dass die Lärmschutzwand zwischen der Bahnstrecke und den Wohnhäusern gebaut wird.

40 Kat. B **Notwendigkeit für den Bau von Standstreifen unzureichend überprüft** (Kapitel 1209 und 1210)

40.0

Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung Schleswig-Holstein planen, die Bundesstraße B 207 mit Ausnahme der Fehmarnsundbrücke vierstreifig mit Standstreifen auszubauen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass dieser autobahnähnliche Ausbau angesichts des prognostizierten Verkehrs notwendig ist. Seiner Ansicht nach sind Nothaltebuchten statt Standstreifen für die Verkehrssicherheit ausreichend. Der Bund könnte dadurch Baukosten von 22 Mio. Euro sparen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung die Notwendigkeit von Standstreifen überprüfen.

40.1

Im Staatsvertrag über die Errichtung einer Festen Fehmarnbelt-Querung hat sich die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2008 gegenüber Dänemark verpflichtet, die Bundesstraße B 207 von Heiligenhafen bis Puttgarden vierstreifig auszubauen. Davon ausgenommen ist das insgesamt 3,7 km lange Teilstück der zweistreifigen Fehmarnsundbrücke zwischen der Insel Fehmarn und dem Festland. Die vierstreifige B 207 soll die Lücke zwischen dem als Fehmarnbelt-Querung geplanten Tunnel von Puttgarden nach Dänemark und der Bundesautobahn A 1 schließen, die in Heiligenhafen beginnt.

Im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums plant die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein (Straßenbauverwaltung), die B 207 auf insgesamt 16 km auszubauen, davon 6 km auf dem Festland und 10 km auf der Insel. Die Gesamtkosten für das Bauvorhaben bezifferte die Straßenbauverwaltung mit 90 Mio. Euro, davon 22 Mio. Euro für durchgängige Standstreifen.

Abbildung 40.1 gibt einen Überblick über den geplanten Ausbau.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg den geplanten Ausbau der B 207.

Nach einer Richtlinie des Bundesverkehrsministeriums können die Straßenbauverwaltungen der Länder vierstreifige Bundesstraßen „bis etwa 15 km Länge“ und mit Verkehrsbelastungen von durchschnittlich 30 000 Fahrzeugen pro Tag ohne Standstreifen bauen. Diese Schwelle dient auch dazu, für neu zu bauende Straßen möglichst wenig Flächen zu beanspruchen. Bei längeren Bauvorhaben oder durchschnittlich mehr als 30 000 Fahrzeugen pro Tag sind für die Verkehrssicherheit Standstreifen vorgesehen.

Nach einem von der Straßenbauverwaltung in Auftrag gegebenen Gutachten sind im Jahr 2025 durchschnittlich 11 500 Fahrzeuge pro Tag auf der Insel Fehmarn und bis 18 600 Fahrzeuge auf dem Festland zu erwarten. Zur Urlaubszeit werden höhere Spitzenwerte erreicht.

Die Straßenbauverwaltung plant, die B 207 autobahnähnlich mit Standstreifen auszubauen. Sie geht zwar davon aus, dass die prognostizierte Verkehrsbelastung nach Eröffnung der Festen Fehmarnbelt-Querung Standstreifen nicht zwingend erfordere. Zu berücksichtigen sei jedoch die übergeordnete Bedeutung der B 207 als Teil einer Nord-Süd-Achse, die Skandinavien mit Mitteleuropa verbindet. Nach Ansicht der Straßenbauverwaltung seien die Standstreifen außerdem für eine höhere Verkehrssicherheit erforderlich.

Die vierstreifige A 1 von Heiligenhafen bis Bad Schwartau hat – bis auf Streckenabschnitte von insgesamt 11 km – Standstreifen. Der Tunnel unter dem Fehmarnbelt wird vierstreifig mit Standstreifen gebaut. Die Hinterlandanbindung auf dänischer Seite ist dagegen mit etwa 28 km Länge vierstreifig ohne Standstreifen ausgebaut.

Abbildung 40.1

Geplante Ausbauabschnitte der B 207 (rot markiert)



Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Ergänzungen durch Bundesrechnungshof.

Das Bundesverkehrsministerium stimmte dem Bauentwurf der Straßenbauverwaltung im August 2010 zu. Seitdem ist der Ausbau in der Planfeststellung.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass der autobahnähnliche Ausbau der Strecke mit Standstreifen erforderlich ist. Er erkennt zwar die überregionale Bedeutung der B 207 an, die die Lücke zwischen der A 1 in Heiligenhafen und dem Tunnel unter dem Fehmarnbelt schließen soll. Diese erfordert jedoch aus seiner Sicht nicht, auch die B 207 mit Standstreifen auszubauen.

Die Straßenbauverwaltung hat bei ihren Planungen unzureichend berücksichtigt, dass die B 207 auf der Fehmarnsundbrücke vorerst zweistreifig bleiben wird und die dänische Hinterlandanbindung keine Standstreifen hat. Ein autobahnähnlicher Ausbau der B 207 mit Standstreifen ist

nach den Richtlinien des Bundes nicht zwingend erforderlich, weil die beiden auszubauenden Teilstücke auf dem Festland und auf der Insel jeweils weniger als 15 km lang sind. Selbst die Gesamtlänge des geplanten Ausbaus (16 km) liegt nahe an der Richtgröße des Bundesverkehrsministeriums („etwa 15 km“).

Auch der prognostizierte Verkehr erfordert nicht den Bau von Standstreifen. Die Gutachter erwarten durchschnittlich weniger als 20 000 Fahrzeuge pro Tag. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes ist dies für vierstreifige Bundesstraßen eine geringe Belastung. Nur zur Urlaubszeit werden höhere Spitzenwerte erreicht, die allerdings für die Entscheidung über den Bau von Standstreifen auf der B 207 nicht maßgebend sind.

Zudem sind die Standstreifen für die Verkehrssicherheit nicht notwendig. Um eine ausreichende Verkehrssicherheit zu gewährleisten, könnte die Straßenbauverwaltung statt durchgängiger Standstreifen Nothaltebuchten ein-

richten, um die Gefahr von Auffahrunfällen bei Pannen zu verringern.

Die Straßenbauverwaltung hat die erheblichen Kosten von Standstreifen unzureichend berücksichtigt. Außerdem hat sie die Auswirkungen auf die Umwelt nicht gewürdigt, die sich beim Bau von Standstreifen ergeben. Sie hat mit- hin bei der gebotenen Gesamtabwägung der Vor- und Nachteile des geplanten Ausbaus nicht berücksichtigt, dass sie für durchgängige Standstreifen etwa acht Hektar Fläche versiegeln müsste.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf die Stand- streifen zu verzichten. Der Bund könnte dadurch 22 Mio. Euro sparen.

40.3

Das Bundesverkehrsministerium hat mitgeteilt, dass es am vierstreifigen Ausbau mit Standstreifen festhalten möchte. Auf die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ist es nicht eingegangen.

40.4

Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauver- waltung haben die wirtschaftlichen Vorteile eines mögli- chen Verzichts auf Standstreifen unzureichend gewürdigt. Außerdem haben sie bei der Planung das Ziel nicht be- achtet, für neu zu bauende Straßen möglichst wenig Flä- chen zu beanspruchen. Im Hinblick auf die Verkehrssi- cherheit haben sie mögliche kostengünstigere Varianten nicht in Erwägung gezogen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwal- tung die Notwendigkeit von Standstreifen überprüfen und dabei alle relevanten Gründe einbeziehen.

41 Kat. C **Landesstraße mit Bundesmitteln ausgebaut: Brandenburg erstattet dem Bund mehr als 3 Mio. Euro** (Kapitel 1210)

41.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg hat dem Bund nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes mehr als 3 Mio. Euro erstattet. Sie ließ eine Straße auf Kosten des Bundes ausbauen, die sie zuvor von einer Bundesstraße zur Landesstraße abgestuft hatte.

41.1

Die Ausgaben für Bau und Unterhaltung einer Straße hat der jeweilige Straßenbaulastträger zu übernehmen. Das ist bei Bundesstraßen der Bund und bei Landesstraßen das Land. Die Straßenbauverwaltungen der Länder ver- walten die Bundesstraßen im Auftrag des Bundes und be- wirtschaften die bereitgestellten Bundesmittel.

Auf Vorschlag des Landes Brandenburg nahm die Bun- desanstalt für Straßenwesen (Bundesanstalt) einen Ab- schnitt der Bundesstraße B 115 im Jahr 2000 in ein For- schungsprojekt zur Verkehrssicherheit auf Bundesstraßen außerhalb von Ortschaften auf. Die Bundesanstalt wollte an dieser unfallträchtigen Strecke untersuchen, inwiefern sich Unfälle durch zusätzliche Überholfahrstreifen und einen neuen Straßenbelag auf den bestehenden Fahrstrei- fen reduzieren lassen. Die Planungen zum dafür notwen- digen Ausbau der Straße übernahm die Straßenbauver- waltung des Landes Brandenburg. Sie zogen sich bis zum Jahr 2003 hin.

Im Jahr 2003 vereinbarte das Bundesverkehrsministerium mit der Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg, den dortigen Abschnitt der B 115 zur Landesstraße L 48 abzustufen, weil er nicht mehr dem Fernverkehr diene. Zum 1. Januar 2004 wechselten mit der Straßenbaulast alle mit Bau und Unterhaltung zusammenhängenden Auf- gaben auf das Land. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Bund rechtlich verpflichtet, die Straße ordnungsgemäß zu unterhalten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin den Ausbau der Straße. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg die Straße in den Jahren 2004 und 2005 wie geplant ausbauen ließ. Die Kosten von 3,26 Mio. Euro lastete sie dem Bund an. Die Straßenbauverwaltung war davon ausgegangen, dass der Bund die Baukosten des Forschungsprojekts auch dann übernimmt, wenn er die Straßenbaulast nicht mehr trägt.

Das Bundesverkehrsministerium bemerkte den Fehler des Landes nicht. Es hatte darauf vertraut, dass das Land die zur Landesstraße abgestufte Straße nicht mehr mit Bun- desmitteln ausbaut. Bis zum Wechsel der Straßenbaulast hatte die Straßenbauverwaltung die B 115 im Auftrag des Bundes ordnungsgemäß unterhalten.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Stra- ßenbauverwaltung den Ausbau der Straße mit Bundesmit- teln finanzierte, obwohl sie die Strecke zuvor zur Landes- straße abgestuft hatte. Der Ausbau war auch zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes nicht notwendig, weil er über eine ordnungsgemäße Unterhaltung der Straße hinaus- ging. Der erneuerte Straßenbelag und die zusätzlichen Fahrstreifen kamen dem Land zugute. Die Straßenbauver- waltung hätte den Ausbau der Straße aus Landesmitteln fi- nanzieren oder auf den Ausbau verzichten müssen. Der Bundesrechnungshof hat die Straßenbauverwaltung aufge- fordert, dem Bund die Baukosten von mehr als 3 Mio. Euro zu erstatten.

41.3

Die Straßenbauverwaltung ist der Aufforderung des Bun- desrechnungshofes gefolgt und hat dem Bund im Jahr 2012 die Baukosten von 3,26 Mio. Euro zurückgezahlt.

42 Kat. C Bau einer 4 Mio. Euro teuren unnötigen Verkehrsbeeinflussungsanlage verhindert
(Kapitel 1210)

42.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Bau einer unnötigen Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der Bundesautobahn A 1 bei Lübeck verzichtet. Die Baukosten sollten 4 Mio. Euro betragen.

42.1

Die Bundesautobahn A 1 ist im Bereich Lübeck sechsstreifig ausgebaut. Die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein plante im Jahr 2011 in diesem Autobahnabschnitt den Bau einer 11,2 km langen Verkehrsbeeinflussungsanlage. Verkehrsbeeinflussungsanlagen sollen den Verkehrsfluss sicher und in Abhängigkeit von den aktuellen Verkehrsverhältnissen steuern. Sie können verkehrsrelevante Informationen an die Verkehrsteilnehmer über Anzeigetafeln, Wechselverkehrszeichen und dynamische Verkehrsschilder übermitteln.

Die Verkehrsbeeinflussungsanlage sollte

- 13 Verkehrszeichenbrücken mit Anschluss an die Betriebszentrale,
- drei signalgesteuerte Anschlussstellen und
- eine Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe umfassen.

Die Straßenbauverwaltung rechnete mit Baukosten von 2,3 Mio. Euro. Sie wollte mit der Verkehrsbeeinflussungsanlage die Verkehrssicherheit und den Verkehrsablauf auf der A 1 verbessern.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart im Jahr 2012 die Planung. Er stellte fest, dass die Baukosten nicht vollständig ermittelt waren. In der Kostenberechnung waren keine Kosten für passive Schutzeinrichtungen an den Verkehrszeichenbrücken sowie für ein Lichtwellenleiter-Kabel zur Datenübertragung berücksichtigt. Diese hätten voraussichtlich weitere 1,7 Mio. Euro gekostet.

Ferner stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nur Unfallzahlen und Stauereignisse aus dem Jahr 2006 berücksichtigte. Die Straßenbauverwaltung hatte weder die aktuelle Unfallrate ermittelt, noch diese mit dem Bundesdurchschnitt verglichen. Auch waren Unfälle und Staus in anderen Abschnitten der A 1 deutlich häufiger.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung den aktuellen Bedarf für die geplante Verkehrsbeeinflussungsanlage nicht nachgewiesen hat. Wegen der unzureichenden und veralteten Nachweise zu Unfällen und Staus sowie der fehlenden Untersuchung der Unfallrate hat der Bundesrechnungshof die Straßenbauverwaltung aufgefordert, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbeeinflussungsanlage neu zu untersuchen. Dabei sollte sie die Mehrkosten für die Schutzeinrichtungen an den Verkehrszeichenbrücken sowie das Lichtwellenleiter-Kabel berücksichtigen.

42.3

Die Straßenbauverwaltung hat daraufhin das Datenmaterial zu Unfällen und Staus aktualisiert. Sie ist zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der A 1 im Raum Lübeck derzeit nicht notwendig ist, da sie die Verkehrssicherheit und den Verkehrsablauf nicht verbessert. Die Straßenbauverwaltung hat die Planung eingestellt.

43 Kat. C Kontrollprüfung des Umbaus einer Kreuzung führt zu Erstattung von 420 000 Euro an den Bund
(Kapitel 1210)

43.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat die Kostenanteile von Land und Stadt beim Umbau einer Kreuzung nicht vollständig und zu spät eingefordert. Sie setzte damit eine Zusage nur unzureichend um, die sie in einer früheren Prüfung des Bundesrechnungshofes gegeben hatte. Eine Kontrollprüfung des Bundesrechnungshofes führte dazu, dass die Straßenbauverwaltung dem Bund weitere 420 000 Euro erstattete.

43.1

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen baute im Auftrag des Bundes eine Kreuzung der Bundesstraße B 239 in der Stadt Detmold für 800 000 Euro um. Die Kreuzung verknüpft eine Landesstraße und eine Gemeindestraße mit der Bundesstraße. Wie die Kosten für solche Kreuzungen zwischen dem Bund und anderen Straßenbaulastträgern, wie Ländern, Kreisen und Gemeinden, aufgeteilt werden, regelt das Bundesfernstraßengesetz.

Bereits im Jahr 2008 hatte der Bundesrechnungshof die Straßenbauverwaltung auf Mängel bei der Abrechnung des Kreuzungsumbaus hingewiesen. Er hatte festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung die übrigen Straßenbaulastträger der Kreuzung nicht an den Kosten beteiligt hatte. Die Straßenbauverwaltung sagte dem Bundesrechnungshof seinerzeit zu, dies nachzuholen.

Im Jahr 2011 untersuchte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart in einer Kontrollprüfung, ob die Straßenbauverwaltung ihre Zusage eingehalten hatte. Dabei stellte er fest, dass die Straßenbauverwaltung die Kostenanteile des Landes und der Stadt nicht vollständig berechnet hatte. So fehlten insbesondere die Kosten für eine Lichtsignalanlage und die Umsatzsteuer.

Die Straßenbauverwaltung hatte die Stadt erst Ende des Jahres 2009 aufgefordert, ihren Kostenanteil zu erstatten. Zum Zeitpunkt der Kontrollprüfung hatte die Stadt noch nicht gezahlt.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung ihre Zusage nur unzureichend umgesetzt hat. Denn sie hatte Kosten nicht berücksichtigt, die vom Land und von der Stadt zu tragen waren. Der Bund wurde dadurch zu hoch belastet. Den Kostenanteil der Stadt hat sie erst eineinhalb Jahre später und nicht mit genügendem Nachdruck eingefordert.

Der Bundesrechnungshof hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert,

- die Kostenanteile des Landes und der Stadt neu zu berechnen und
- die Anteile dem Bund zu erstatten.

Die Straßenbauverwaltung sollte prüfen, ob sie auch beim Umbau weiterer Kreuzungen Kostenanteile von anderen Beteiligten nicht eingefordert hat. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof der Straßenbauverwaltung empfohlen, den Umbau von Kreuzungen intensiver zu betreuen, damit künftig die Kostenanteile der Beteiligten korrekt berechnet und rasch eingefordert werden.

43.3

Die Straßenbauverwaltung ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat die Kosten für den Umbau der Kreuzung neu ermittelt. Sie hat erreicht, dass die Stadt ihren Anteil nunmehr gezahlt hat. Die Abrechnungen für den Umbau weiterer Kreuzungen hat sie auf Mängel überprüft und Fehler korrigiert. Insgesamt hat die Straßenbauverwaltung dem Bund aufgrund der Kontroll-

prüfung des Bundesrechnungshofes weitere 420 000 Euro erstattet. Die Straßenbauverwaltung hat zugesagt, künftig Kostenbeteiligungen beim Umbau von Kreuzungen durch einen besonders geschulten Mitarbeiter prüfen zu lassen.

44 Optimierter Bau des Kramertunnels: Kat. C Millionen gespart und Sicherheitsrisiken reduziert (Kapitel 1210)

44.0

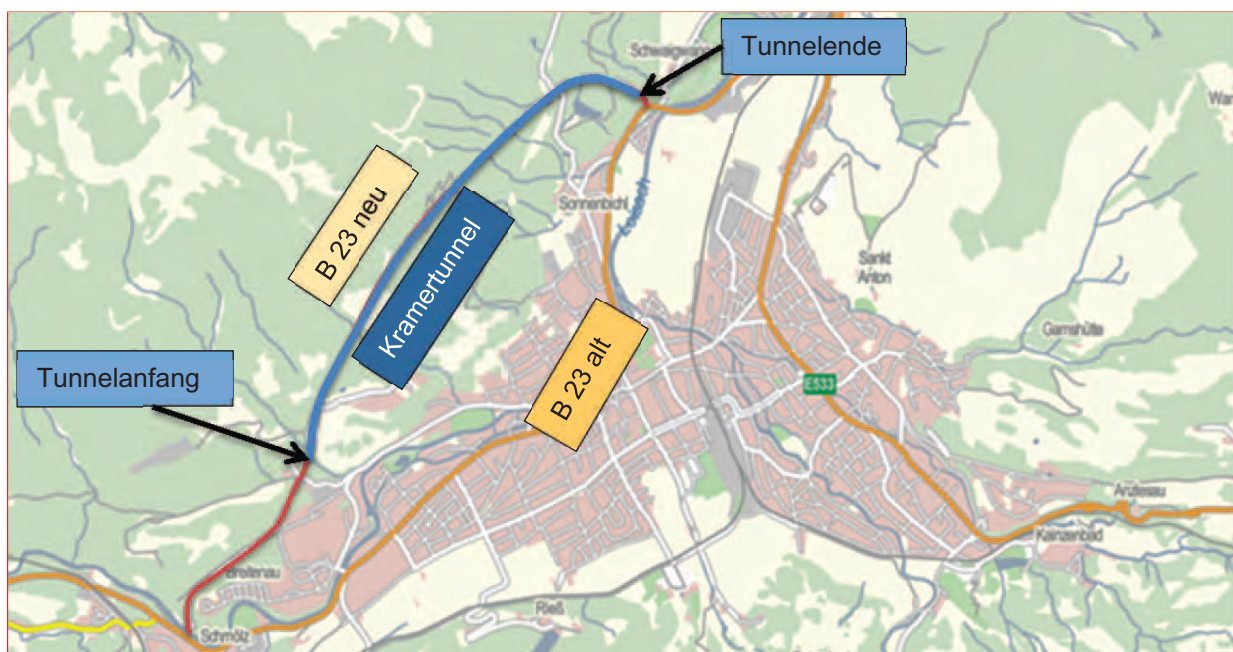
Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes haben das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern zunächst nur den Rettungstollen für den Kramertunnel bei Garmisch-Partenkirchen erstellen lassen. Die aus dem Bau gewonnenen Erkenntnisse über die schwierigen geologischen und hydrologischen Verhältnisse des Kramermassivs nutzt die Straßenbauverwaltung nun, um die Bauweise des Hauptstollens festzulegen. Dadurch spart sie Kosten von mehreren Millionen Euro und reduziert die Sicherheitsrisiken.

44.1

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Straßenbauverwaltung) plant im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums den Bau der Ortsumgehung Garmisch-Partenkirchen als Bundesstraße B 23 neu. Die B 23 neu wird westlich des Ortes durch einen 3,6 km langen Tunnel unter dem Kramermassiv entlanggeführt. Der Tunnel soll aus einem einröhrigen Hauptstollen und einem befahrbaren Rettungstollen bestehen.

Abbildung 44.1

Geplante Ortsumgehung Garmisch-Partenkirchen



Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Ergänzungen durch Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart das Bauvorhaben im Jahr 2009. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung die geologischen und hydrologischen Verhältnisse nicht für die gesamte Tunnelstrecke kannte. Grund war das schwer zugängliche Gebirge.

Die Straßenbauverwaltung und das Bundesverkehrsministerium wollten die Bauleistungen für beide Tunnel zusammen vergeben. Sie planten, mit dem Bau des Haupttunnels vier Monate nach Beginn der Bauarbeiten für den Rettungstollen zu beginnen. Die aus dem Bau des Rettungstollens gewonnenen geologischen und hydrologischen Erkenntnisse sollten unmittelbar in die baubegleitende Planung und den Bau des Hauptstollens einfließen.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die geplante Vorgehensweise der Straßenbauverwaltung ein hohes Kosten- und Sicherheitsrisiko darstellt. Er hat darauf hingewiesen, dass vier Monate nicht ausreichen, um aus dem Bau des Rettungstollens ausreichende Erkenntnisse für den Bau des Haupttunnels zu gewinnen. Beim Bau eines Tunnels sind die geologischen und hydrologischen Verhältnisse für die Bauweise und damit für die Baukosten entscheidend. Nur wenn diese Verhältnisse bekannt sind, kann die Sicherheit der Tunnelbauer und die Standsicherheit des Tunnels gewährleistet werden. Der Bundesrechnungshof hat es für wahrscheinlich gehalten, dass geologische Störzonen, Lockergesteinsschichten oder Grundwasser die Bauarbeiten behindern. Diese Risiken hätte die Straßenbauverwaltung weder bei der Ausschreibung der Bauleistungen für den Hauptstollen noch bei der Wahl der Bauweise berücksichtigen können. Er hat auch ein hohes Sicherheitsrisiko für die Tunnelbauer gesehen. Der Bundesrechnungshof hat befürchtet, dass eine zu ändernde Bauweise zu langen Baustopps führen würde. Geänderte Bauleistungen hätte die Straßenbauverwaltung in Nachträgen zum Bauauftrag vereinbaren müssen. Dies hätte zu unnötigen Kosten in Millionenhöhe führen können.

Der Bundesrechnungshof hat daher das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, zunächst nur die Bauleistungen für den Rettungstollen auszuschreiben. Die beim Bau gewonnenen Kenntnisse über die geologischen und hydrologischen Verhältnisse sollte die Straßenbauverwaltung nutzen, um die Bauweise für den Hauptstollen festzulegen und die Baukosten detailliert zu ermitteln.

44.3

Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung sind der Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die Straßenbauverwaltung hat zunächst nur den Rettungstollen ausgeschrieben und gebaut. Dadurch hat sie Kosten in Millionenhöhe eingespart und das Sicherheitsrisiko reduziert.

Beim Bau des Rettungstollens in den Jahren 2011 bis 2013 sind wie befürchtet große geologische und hydrologische Probleme aufgetreten. Deshalb hat die Straßenbauverwaltung den Rettungstollen nicht durchgängig bauen können. Zudem sei, so die Straßenbauverwaltung, nicht auszuschließen, dass sich der Bau des Hauptstollens negativ auf Naturschutzflächen auswirken werde. Unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse untersuche die Straßenbauverwaltung nun die möglichen Bauweisen für den Hauptstollen in technischer und ökologischer Sicht und unter Sicherheitsaspekten und ermittle die detaillierten Baukosten. Auf dieser Grundlage könne das Bundesverkehrsministerium über den Weiterbau des Kramertunnels entscheiden.

45 Überladene Baustofftransporte: Kat. C Straßenbauverwaltungen werden stärker auf Einhaltung der Gewichtsgrenzen achten (Kapitel 1210)

45.0

Das Bundesverkehrsministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Straßenbauverwaltungen der Länder dazu veranlasst, stärker darauf zu achten, dass Transportfahrzeuge auf Baustellen der Bundesfernstraßen die vorgeschriebenen Gewichtsgrenzen einhalten. Damit können unnötige Kosten für das Beseitigen der Schäden an Bundesfernstraßen durch Überladungen vermieden werden. Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt auf die negativen Auswirkungen überladener Baustofftransporte hingewiesen.

45.1

Die auf Straßenbaustellen benötigten Baustoffe werden in der Regel mit Lkws oder Sattelzügen transportiert. Dabei darf das zulässige Gesamtgewicht 40 Tonnen grundsätzlich nicht übersteigen. Wer das zulässige Gesamtgewicht überschreitet, handelt ordnungswidrig.

Überladene Baustofftransporte belasten Straßen und Brücken besonders stark. Sie verursachen bereits nach kurzer Zeit Fahrbahnschäden wie Spurrinnen oder abgebrochene Fahrbahnrande. Sie beeinträchtigen auch die Gebrauchstauglichkeit, die Tragfähigkeit und die Dauerhaftigkeit von Brücken. Dadurch müssen Straßen und Brücken wesentlich früher als geplant instand gesetzt werden. Zudem gefährden überladene Fahrzeuge die Verkehrssicherheit.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Liefer- und Wiegescheine von Baustofftransporten auf Baustellen an Bundesfernstraßen. Er stellte fest, dass Transportfahrzeuge das zulässige Gesamtgewicht häufig überschritten. Einzelne Liefer- und Wiegescheine wiesen Gesamtgewichte von bis zu 58 Tonnen aus. Für den Bau und Erhalt der Bundesfernstraßen sind die Straßenbauverwaltungen der Länder im Auftrag des Bundes zuständig.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Prüfungen immer wieder auf die negativen Auswirkungen überladener Baustofftransporte hingewiesen. Durch die überladenen Baustofftransporte entstehen erhebliche Kosten, denn die Straßen müssen häufiger instand gesetzt werden. Dies betrifft nicht nur Bundesfernstraßen, sondern auch Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen, die oft weniger tragfähig ausgebaut sind.

Die durch überladene Baustofftransporte verursachten Schäden an Straßen und Brücken können reduziert und Instandsetzungskosten vermieden werden, wenn

- bereits die Vergabe- und Vertragsunterlagen auf das Einhalten des zulässigen Gesamtgewichts von Baustofftransporten hinweisen,
- die Straßenbauverwaltungen die Baustofftransporte kontrollieren und
- die Straßenbauverwaltungen festgestellte Überladungen als Ordnungswidrigkeit bei den zuständigen Behörden anzeigen.

Der Bundesrechnungshof hat seine Sichtweise mit dem Bundesverkehrsministerium erörtert. Er hat angeregt, eine bundesweit einheitliche Vorgehensweise in den Straßenbauverwaltungen der Länder sicherzustellen.

45.3

Das Bundesverkehrsministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat sie unter Hinweis auf die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes in einem Rundschreiben an die Straßenbauverwaltungen der Länder aufgegriffen. Das Bundesverkehrsministerium hat die Straßenbauverwaltungen aufgefordert, gegen das Überladen von Transportfahrzeugen stärker vorzugehen. Die Straßenbauverwaltungen werden künftig im Bauvertrag klarstellen, dass

- Transportfahrzeuge einschließlich Ladung nicht mehr wiegen dürfen als zulässig und
- sie festgestellte Überladungen als Ordnungswidrigkeit anzeigen werden.

46 Kat. C Verwaltungskosten zu hoch berechnet: Bund erhält vom Freistaat Sachsen 0,6 Mio. Euro zurück (Kapitel 1225 Titel 632 03)

46.0

Das Bundesbauministerium ist einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat 0,6 Mio. Euro zu viel gezahlter Entschädigung für die Durchführung von Bauaufgaben vom Freistaat Sachsen zurückgefordert. Das Land erhob die Einrede der Verjährung. Dem widersprach das Bundesbauministerium und verrechnete die Forderung mit fälligen Abschlagszahlungen.

Das Bundesbauministerium will auch der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen und aus Gründen der Rechtsklarheit mit den Ländern vereinbaren, dass weder Bund noch Länder sich bei der Entschädigung für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes auf eine bereits eingetretene Verjährung berufen.

46.1

Der Bund zahlt für die Durchführung seiner Bauaufgaben im Hochbau den Ländern sogenannte Entschädigungen, die im Haushalt des Bundesbauministeriums veranschlagt sind. Hierfür schließt er mit dem jeweiligen Land ein Verwaltungsabkommen sowie eine Kostenerstattungsvereinbarung. Die Abrechnungen der Länder prüft seitens des Bundes das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesbauministeriums.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Freistaat Sachsen die Erstattung der baukostenbezogenen Ausgaben für Große Baumaßnahmen, die in den Jahren 2003 bis 2006 von der Bauverwaltung des Freistaates Sachsen durchgeführt worden waren. Grundlage der Abrechnungen waren ein Verwaltungsabkommen sowie eine Kostenerstattungsvereinbarung aus den Jahren 2000 und 2001. Darin war für Große Baumaßnahmen festgelegt, dass die Verwaltungskosten nach einem bestimmten Prozentsatz der Baukosten bemessen werden sollten.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass das Land in einem Fall Erschließungsbeiträge abgerechnet hatte, die nicht zu der Baumaßnahme gehörten. Das führte im Ergebnis zu einer um 0,6 Mio. Euro zu hoch berechneten Entschädigung.

Der Bundesrechnungshof empfahl, die zu viel gezahlten Mittel zurückzufordern. Der Bund folgte der Empfehlung und verrechnete die zu viel gezahlten Mittel mit aktuellen Forderungen. Das Land erhob die Einrede der Verjährung. Dem widersprach das Bundesbauministerium, da es zur Verjährung eine andere Rechtsauffassung vertrat. Es war der Ansicht, dass die Regelungen zur Verjährung des Bürgerlichen Gesetzbuches nicht anwendbar seien, da es sich bei den Verwaltungsabkommen und den darauf basierenden Kostenerstattungsvereinbarungen nicht um justiziable Abkommen handele. Die Parteien des Abkommens stünden sich „nicht wie selbstständige Rechtssubjekte im allgemeinen Rechtsverkehr gegenüber“.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesbauministerium geraten, die Rückforderung aufrechtzuerhalten. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rechtsauffassungen hat der Bundesrechnungshof weiter empfohlen, in zukünftigen Verwaltungsabkommen und Kostenerstattungsvereinbarungen mit den Ländern vorsorglich einen gegenseitigen Verzicht auf die Einrede der Verjährung zu vereinbaren, um eine größere Rechtsklarheit zu erreichen. So lassen sich Streitigkeiten über die Verjährung von vornherein vermeiden.

46.3

Das Bundesbauministerium hält an der Rechtmäßigkeit seiner Verrechnung fest. Insgesamt werden 0,6 Mio. Euro dem Bundeshaushalt wieder zugeführt. Das Bundesbauministerium hat zugesagt, entsprechend den Hinweisen des Bundesrechnungshofes in künftigen Vereinbarungen mit den Ländern einen gegenseitigen Verzicht auf die Einrede der Verjährung zu verhandeln.

47 Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Kat. C verbessern Vertragsmanagement (Kapitel 1203)

47.0

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes werden die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest in ihren Zuständigkeitsbereichen Beschaffungsverträge besser gestalten und abwickeln. Dazu lassen sie das Fachpersonal verstärkt schulen und intensivieren ihre Fachaufsicht. So wollen sie sicherstellen, dass die Verträge vollständig und klar formuliert sind, Gewährleistungsansprüche des Bundes rechtzeitig geltend gemacht und nachträgliche Vertragsänderungen reduziert werden. Die Ausgaben für Beschaffungen lassen sich auf diese Weise senken.

47.1

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes ist zuständig für die Verwaltung der Bundeswasserstraßen. Damit sie ihre Aufgaben erfüllen können, vergeben die Wasser- und Schifffahrtsämter (WSÄ) u. a. öffentliche Aufträge nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL). Beispiele für solche Aufträge sind die Instandsetzung von Schiffen oder die Lieferung von Steinen für den Wasserbau. Die WSÄ sind verpflichtet, die Vertragsbedingungen der VOL durch eigene Vertragsbedingungen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zu ergänzen. Die abzuschließenden Verträge müssen die WSÄ sorgfältig gestalten und deren Abwicklung intensiv überwachen (Vertragsmanagement). Nur so können sie Güter und Leistungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich beschaffen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg das Vertragsmanagement für Verträge nach der VOL mit einem Auftragswert über 100 000 Euro. Er untersuchte 48 Verträge aus den Zuständigkeitsbereichen der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest (Direktionen). Dabei stellte er Folgendes fest:

Viele Verträge enthielten nicht alle notwendigen Regelungen. Insbesondere bezogen die WSÄ Vertragsbedingungen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung oft nicht ein. In mehreren Verträgen beschrieben sie die Leistungen nicht vollständig. Auch fehlten klare Angaben zum Erfüllungsort und zur Abnahme der vertraglichen Leistung. Die WSÄ zahlten vielfach die vertraglich vereinbarte Gesamtvergütung, ohne dass sie eine ordnungsgemäße Vertragserfüllung geprüft und dokumentiert hatten. Die

Fristen für die von den Vertragspartnern geschuldete Gewährleistung überwachten sie nur in Ausnahmefällen.

In den 48 untersuchten Verträgen vereinbarten die WSÄ Lieferungen und Leistungen im Wert von 19 Mio. Euro. Bei etwa der Hälfte der geprüften Verträge erweiterten sie nachträglich das Auftragsvolumen. Diese Nachträge erreichten in mehreren Fällen 50 % des ursprünglichen Auftragswertes. Die WSÄ prüften nicht, ob sie die zusätzlichen Leistungen im Wettbewerb vergeben mussten. Im Ergebnis gab der Bund für notwendige Lieferungen und Leistungen statt der zunächst angesetzten 19 Mio. Euro letztlich 25 Mio. Euro aus.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat das Vertragsmanagement in den Zuständigkeitsbereichen der Direktionen beanstandet. Die Defizite hat er einerseits darauf zurückgeführt, dass das Vertragsmanagement der WSÄ nicht sorgfältig genug war. Andererseits hat er die Fachaufsicht der Direktionen über die WSÄ für nicht ausreichend gehalten. Daher hat der Bundesrechnungshof empfohlen,

- auf vollständige und klare vertragliche Regelungen zu achten und insbesondere die Leistungen sorgfältig zu beschreiben,
- Gewährleistungsfristen zu überwachen und etwaige Ansprüche des Bundes rechtzeitig geltend zu machen,
- Vertragsänderungen auf das unvermeidbare Maß zu beschränken und
- zu prüfen, ob nachträglich benötigte Leistungen im Wettbewerb vergeben werden müssen.

Hierzu hat es der Bundesrechnungshof für notwendig gehalten, das Fachpersonal verstärkt zu schulen und die Fachaufsicht der Direktionen über die WSÄ zu intensivieren.

47.3

Die Direktionen haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie haben zugesagt, das Schulungsprogramm zu Vergabe und Vertragsmanagement deutlich zu verstärken. Ferner wollen sie die Rechtmäßigkeit des Handelns der WSÄ gründlicher kontrollieren und diese fachlich stärker steuern. Dabei werden sie besonders berücksichtigen, dass Leistungen sorgfältig beschrieben sowie Gewährleistungen überwacht und dokumentiert werden. Außerdem prüfen sie in diesem Zusammenhang organisatorische Verbesserungen, z. B. die verbindliche Nutzung zentraler Überwachungslisten für Abnahmen und Gewährleistungsfristen.

47.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Direktionen seinen Empfehlungen folgen wollen. Er erwartet, dass Verträge künftig mit der gebotenen Sorgfalt vorbereitet und abgewickelt werden. Ziel muss es dabei sein, unnötige Mehrausgaben für den Bund zu vermeiden.

48 **Wasser- und Schifffahrtsdirektion**
Kat. C **sorgt für wirtschaftlichen Einkauf**
 von Schutzausrüstung
 (Kapitel 1203)

48.0

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost dafür gesorgt, dass ihre nachgeordneten Dienststellen Schutzausrüstungen für Beschäftigte nicht länger mit zahlreichen Einzelaufträgen beschaffen. Stattdessen wird sie diesen Bedarf bündeln und über das Kaufhaus des Bundes oder eigene Rahmenverträge decken. Dadurch können die Dienststellen ihren Verwaltungsaufwand verringern und günstigere Einkaufskonditionen erzielen.

48.1

Im Jahr 2003 beschloss die Bundesregierung, öffentliche Beschaffungen zu optimieren. Ziel war es, durch den Wegfall kleinteiliger Beschaffungsverfahren den Verwaltungsaufwand zu verringern und mit größeren Abnahmemengen günstigere Einkaufskonditionen zu erzielen. Dazu gründete die Bundesregierung das virtuelle Kaufhaus des Bundes. In diesem können Bundesbehörden auf elektronischem Weg aus ressortübergreifenden Rahmenverträgen bestellen. Vier zentrale Beschaffungsstellen bündeln den Einkauf und sind für die Bedarfsabfrage bei Bundesbehörden zuständig.

Das Bundesverkehrsministerium erstellte im Jahr 2010 ein Konzept für die Nutzung von ressortübergreifenden Rahmenverträgen durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Darin legte es fest, dass Dienststellen der WSV vom Kaufhaus des Bundes angebotene Güter auf elektronischem Weg beschaffen sollen. Hierfür sollten die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen die organisatorischen und technischen Voraussetzungen schaffen. Dazu gehörte es etwa, Nutzerprofile einzurichten und ein Rechte- und Rollenkonzept für die Genehmigung von Bestellungen umzusetzen. Außerdem hob das Bundesverkehrsministerium hervor, dass sich Rahmenvereinbarungen grundsätzlich auch für komplexe fachspezifische Beschaffungen eignen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin im Jahr 2012 den Einkauf von Schutzausrüstungen bei nachgeordneten Dienststellen der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost (Direktion). Dabei handelt es sich um Produkte, die die Beschäftigten im Dienst zum Schutz vor Gefahren für ihre Sicherheit oder Gesundheit nutzen, z. B. Arbeits- und Schnitzschutzkleidung, Rettungswesten und Sicherheitsschuhe.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Dienststellen ihren wiederkehrenden Bedarf selten bündelten. In den Jahren 2008 bis 2011 kauften sie gleichartige Schutzausrüstungen zumeist ohne öffentliche Ausschreibung. In diesen Fällen vergaben sie stattdessen die Aufträge freihändig an einen kleinen Kreis von Unternehmen. So beschafften sie mit etwa 2 600 Einzelaufträgen Schutzausrüstungen für knapp 1,4 Mio. Euro.

Gleichzeitig ermittelten die zentralen Beschaffungsstellen regelmäßig den Bedarf an Schutzausrüstungen in der gesamten Bundesverwaltung. Für den Einkauf über Rahmenvereinbarungen schlugen sie ein Produktsortiment vor, z. B. Rettungswesten und Sicherheitsschuhe. Dieses konnten die Behörden nach eigenem Bedarf ergänzen. Die der Direktion nachgeordneten Dienststellen meldeten ihren Bedarf nicht an. Soweit sie überhaupt von der Bedarfsermittlung wussten, begründeten sie dies mit unzureichenden qualitativen oder technischen Eigenschaften der vorgeschlagenen Produkte.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Direktion dem Konzept des Bundesverkehrsministeriums für die Nutzung von ressortübergreifenden Rahmenverträgen durch die WSV bisher nur unzureichend gefolgt ist. Er hat darauf hingewiesen, dass der dezentrale Einkauf von Schutzausrüstungen unwirtschaftlich ist. Durch Rahmenvereinbarungen ließen sich sowohl der Verwaltungsaufwand der Dienststellen reduzieren als auch günstigere Einkaufskonditionen erreichen. Er hat außerdem bemängelt, dass die Dienststellen ihre Einzelaufträge überwiegend nicht im Wettbewerb vergeben hatten.

Der Bundesrechnungshof hat die Direktion aufgefordert, die Vergabeverfahren der Dienststellen für Schutzausrüstungen transparent und effizient zu gestalten. Dazu sollte sie die Dienststellen

- über die Vorteile von Rahmenvereinbarungen informieren;
- organisatorisch und technisch in die Lage versetzen, am elektronischen Einkauf über das Kaufhaus des Bundes teilzunehmen;
- darin bestärken, WSV-spezifische Anforderungen bei den zentralen Beschaffungsstellen anzumelden und so das Produktsortiment im Kaufhaus des Bundes aktiv mitzugestalten;
- dazu anhalten, standardisierte Schutzausrüstungen nur dort abzurufen.

Darüber hinaus sollte die Direktion solche speziellen Schutzausrüstungen identifizieren, die die WSV nur außerhalb des Kaufhauses des Bundes über eigene Rahmenvereinbarungen beschaffen kann.

48.3

Die Direktion ist den Aufforderungen des Bundesrechnungshofes in vollem Umfang gefolgt. Insbesondere hat sie die Dienststellen nachdrücklich darauf hingewiesen, Beschaffungen vorrangig über das Kaufhaus des Bundes vorzunehmen. Die erforderlichen technischen Voraussetzungen für den Einkauf auf elektronischem Weg hat die Direktion geschaffen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Dienststellen die so eingerichteten Möglichkeiten der Beschaffung konsequent nutzen. Er hält es für notwendig, dass die WSV seine Empfehlungen flächendeckend berücksichtigt. Davon wird er sich bei weiteren Prüfungen überzeugen.

49 Kat. C Eisenbahn-Bundesamt fordert 2,7 Mio. Euro vereinbarungswidrig eingesetzte Bundesmittel zurück
(Kapitel 1222)

49.0

Das Eisenbahn-Bundesamt hat aufgrund von Feststellungen des Bundesrechnungshofes insgesamt 2,7 Mio. Euro von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert. Diese hatten Bundesmittel vereinbarungswidrig und unwirtschaftlich verwendet. So hatten sie u. a. Leistungen doppelt abgerechnet, eigene Planungs- und Baufehler mit Bundesmitteln finanziert und nicht benötigtes Material beschafft.

49.1

Der Bund finanziert den Neu- und Ausbau sowie Ersatzinvestitionen in seine Schienenwege. Zahlungsgrundlage sind projektbezogene Finanzierungsvereinbarungen mit Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (Unternehmen). Diese verpflichten sich, die Bundesmittel wirtschaftlich und zweckentsprechend einzusetzen.

In den Jahren 2009 bis 2011 zahlte der Bund den Unternehmen für solche Maßnahmen über 13,4 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) prüft stichprobenartig, ob die Unternehmen die Bundesmittel vereinbarungsgemäß verwenden. Stellt es dabei Verstöße gegen Vereinbarungen fest, hat es bei den Unternehmen Rückzahlungs- und Zinsansprüche geltend zu machen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart, wie die Unternehmen die Bundesmittel aus vier Finanzierungsvereinbarungen verwendet haben. Die untersuchten Maßnahmen hatten ein Finanzierungsvolumen von 208 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof stellte u. a. fest:

- Bei der Sanierung von Bahnhofsgebäuden rechnete ein Unternehmen Bundesmittel vereinbarungswidrig ab. So finanzierte es in mehreren Fällen Leistungen mit Bundesmitteln, deren Kosten der Bund nicht zu übernehmen hat. Auch rechnete es Planungskosten zusätzlich als Baukosten ab, die bereits pauschal abgegolten waren. Daneben gab es Bundesmittel ohne Erlaubnis des Bundes für zusätzliche Bauleistungen aus.
- Beim Neubau einer Eisenbahnbrücke bezahlte ein Unternehmen einen Brückenpfeiler vollständig mit Bundesmitteln. Anschließend stellte es Mängel am Brückenpfeiler fest. Erlöse aus der Verwertung alter Bausubstanz verwendete es vereinbarungswidrig nicht für den Neubau, sondern behielt sie ein.
- Die Ausstattung eines Streckenabschnitts mit Strommasten und Leitungen plante ein Unternehmen fehlerhaft. Zusätzliche Leistungen, die wegen dieser Planungsfehler notwendig geworden waren, finanzierte es aus Bundesmitteln.

- Bei einem Streckenausbau rechnete ein Unternehmen zu viel bestellte Signalkabel im Wert von 800 000 Euro gegenüber dem Bund ab.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt darauf aufmerksam gemacht, dass Unternehmen Bundesmittel vereinbarungswidrig und unwirtschaftlich verwendet haben. So haben die Unternehmen u. a. Leistungen doppelt abgerechnet, eigene Planungs- und Baufehler mit Bundesmitteln finanziert und nicht benötigtes Material beschafft.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt aufgefordert, die vereinbarungswidrig verwendeten Bundesmittel zurückzufordern.

49.3

Das Bundesamt ist den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nachgegangen. Es hat in allen vier Fällen bestätigt, dass die Unternehmen Bundesmittel vereinbarungswidrig und unwirtschaftlich verwendet haben. Es hat die Unternehmen aufgefordert, insgesamt 2,7 Mio. Euro zurückzuzahlen. Davon haben die Unternehmen bereits 1,5 Mio. Euro erstattet; weitere 1,2 Mio. Euro sind noch zu zahlen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesamt seinen Hinweisen nachgegangen ist und Erstattungsansprüche geltend gemacht hat. Er hatte in den letzten Jahren regelmäßig auf ähnliche Fälle hingewiesen (zuletzt Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 40). Die bisherigen Rückforderungen verdeutlichen, dass eine wirksame Kontrolle der Bundesinvestitionen in den Schienenwegebau unverzichtbar ist.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

50 Entwicklung des Einzelplans 14
Kat. A

50.1 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 Bundesregierung leitete im Juni 2010 eine Strukturreform der Bundeswehr ein. Ziel dieser Neuausrichtung ist es, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Dabei sollen Parallelstrukturen beseitigt sowie Entscheidungsprozesse und Verfahren gestrafft werden. Das Ergebnis

soll eine schlanke, finanzierbare sowie einsatz- und fähigkeitsorientierte Bundeswehr sein. In diesem Zusammenhang passt das Bundesverteidigungsministerium auch die Präsenz der Bundeswehr in Deutschland den neuen Rahmenbedingungen an. Künftig soll die Bundeswehr noch an 263 Standorten vertreten sein.

Im Zuge der Neuausrichtung wird die Bundeswehr das zivile und militärische Personal schrittweise reduzieren. Hierzu trägt auch bei, dass seit dem Jahr 2011 die Wehrpflicht in Friedenszeiten ausgesetzt ist. In der Zielstruktur soll die Bundeswehr bis zu 185 000 Soldatinnen und Sol-

daten umfassen, davon 5 000 bis 15 000 freiwillig Wehrdienstleistende sowie 2 500 Reservistinnen und Reservisten. Für das zivile Personal sind 55 000 Planstellen und Stellen vorgesehen.

Im Jahr 2012 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 33,5 Mrd. Euro. Das entsprach 10,9 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2014 sind Verteidigungsausgaben von 32,8 Mrd. Euro und damit 11,1 % der Gesamtausgaben des Bundes vorgesehen. Tabelle 50.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan.

Tabelle 50.1

**Übersicht über den Einzelplan 14^a
Bundesministerium der Verteidigung**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	31 871,9	33 505,8	1 634,0	33 258,1	32 835,7	-1,3
darunter:						
• Bundesministerium	372,6	429,2	56,6	408,6	436,7	6,9
• Kommandobehörden	8 745,1	9 237,6	492,5	9 139,4	8 914,3	-2,5
• Bundeswehrverwaltung	3 068,5	4 354,5	1 286,0	3 156,4	3 048,1	-3,4
• Sonstiger Betrieb	2 026,8	2 022,6	-4,2	2 072,0	2 029,2	-2,1
• Materialerhaltung	2 180,5	2 158,1	-22,4	2 206,3	2 315,5	4,9
• Unterbringung	4 072,8	4 032,3	-40,5	4 782,3	4 871,5	1,9
• Militärische Beschaffungen	5 159,5	4 903,5	-256,0	4 891,5	4 731,4	-3,3
• Wehrforschung	918,1	885,4	-32,7	927,4	815,4	-12,1
• Versorgungsausgaben	4 692,3	4 930,9	238,6	5 037,6	5 040,8	0,1
Einnahmen des Einzelplans	323,6	642,4	318,8	323,3	292,1	-9,7
darunter:						
• Veräußerungserlöse	125,2	113,7	-11,5	131,0	102,4	-21,8
• Heilbehandlung Dritter	79,5	174,3	94,8	79,5	79,5	0
• Erstattungen aus internationalen Einsätzen	--	124,0	124,0	--	--	0
Verpflichtungsermächtigungen	8 942,4 ^c	4 993,0	-3 949,4	8 050,4	4 329,4	-46,2
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	287 220	268 629 ^d	-18 591	281 479	275 540	-2,1

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2012 gab das Bundesverteidigungsministerium für die Kommandobehörden (Kapitel 1403) 492,5 Mio. Euro (5,6 %), die Bundeswehrverwaltung (Kapitel 1404) 1,3 Mrd. Euro (41,9 %) und für Versorgungsausgaben (Kapitel 1467 und 1468) 238,6 Mio. Euro (5,1 %) mehr als geplant aus. Für militärische Beschaffungen (Kapitel 1416) gab es hingegen 256 Mio. Euro (5 %) weniger als geplant aus.

Die Mehrausgaben für die Kommandobehörden (Kapitel 1403), die Bundeswehrverwaltung (Kapitel 1404) und die Versorgungsausgaben (Kapitel 1467 und 1468) begründete das Bundesverteidigungsministerium insbesondere mit höheren Ausgaben für das aktive und ehemalige militärische und zivile Personal. Bei Kapitel 1403 seien zudem Mehrausgaben für Maßnahmen im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen angefallen. Die Minderausgaben bei den militärischen Beschaffungen (Kapitel 1416) führte das Bundesverteidigungsministerium darauf zurück, dass Rüstungsunternehmen Waffensysteme, militärisches Gerät sowie Munition nicht vertragsgemäß geliefert hätten. Infolgedessen habe die Bundeswehr Zahlungen einbehalten.

Im Haushaltsjahr 2012 waren im Einzelplan 14 Verpflichtungsermächtigungen von 8,9 Mrd. Euro veranschlagt. Tatsächlich nahm das Bundesverteidigungsministerium 5 Mrd. Euro in Anspruch. Der Ausnutzungsgrad, also das Verhältnis zwischen den in Anspruch genommenen und den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, betrug somit 55,8 %. Der Ausnutzungsgrad im Gesamthaushalt lag im selben Zeitraum bei 69 %.

Noch im Vorjahr betrug der Ausnutzungsgrad im Einzelplan 14 lediglich 18,2 %. Der Bundesrechnungshof kritisierte diese vergleichsweise niedrige Quote. Er wies darauf hin, dass ein niedriger Ausnutzungsgrad auf die Veranschlagung von nicht etatreifen Verpflichtungsermächtigungen zurückzuführen sein könnte. Den nunmehr deutlich höheren Ausnutzungsgrad im Einzelplan 14 bewertet der Bundesrechnungshof als einen Schritt in die richtige Richtung.

Gegenüber dem Finanzplan 2012 bis 2016 sinkt der Eckwert für den Verteidigungshaushalt im Jahr 2014 um

147,3 Mio. Euro. Mit diesen Mitteln soll der Einzelplan 14 zur Gegenfinanzierung der Ausgaben für das Betreuungsgeld beitragen. Bis zum Jahr 2017 soll sich der vom Verteidigungshaushalt zu tragende Anteil auf rund 1 Mrd. Euro summieren.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 weist einige wesentliche Veränderungen gegenüber den Titelsätzen des Vorjahres auf:

- Die Titelsätze für das Bundesverteidigungsministerium (Kapitel 1401) steigen um 28,1 Mio. Euro (6,9 %). Dies ist im Wesentlichen auf höhere Ausgaben für das militärische Personal der Bundeswehr zurückzuführen.
- Die Titelsätze für die Materialerhaltung (Kapitel 1409) steigen um 109,2 Mio. Euro (4,9 %). Hiervon sind allein 91 Mio. Euro für die Materialerhaltung von Luftfahrzeugen vorgesehen.
- Die Titelsätze für die Wehrforschung (Kapitel 1420) sinken um 112 Mio. Euro (-12,1 %). Dies ist auf zum Teil deutlich reduzierte Ausgaben bei vier Forschungs- und Entwicklungstiteln zurückzuführen.

Tabelle 50.2 gibt eine Übersicht über Einnahmen, Ausgaben, Planstellen und Stellen im Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums. Zum 1. Juni 2012 waren 268 629 Planstellen und Stellen besetzt. Davon entfielen 182 024 auf militärisches sowie 86 605 auf ziviles Personal. Darüber hinaus waren im Einzelplan 14 Stellen für 2 500 Reservistinnen und Reservisten sowie bis zu 12 500 freiwillig Wehrdienstleistende vorgesehen.

50.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Für jedes Haushaltsjahr erstellt das Bundesverteidigungsministerium „Erläuterungen und Vergleiche zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts“, in denen es die Ausgaben strukturiert und vier Ausgabenbereichen zuordnet. Tabelle 50.3 gibt eine Übersicht über die Verteilung der geplanten Ausgaben auf die Ausgabenbereiche in den Jahren 2013 und 2014:

Tabelle 50.2

Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums

Bereich	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Planstellen/Stellen Ist am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Bundesministerium	0,2	429,2	2 989
Kommandobehörden	302,8	9 237,6	180 836
Bundeswehrverwaltung	47,9	4 354,5	84 804

Quelle: Einzelplan 14: Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 und Haushaltsplan für das Jahr 2013.

Tabelle 50.3

Übersicht über die Verteilung der geplanten Ausgaben auf die Ausgabenbereiche

Ausgabenbereich	2013		2014	
	Soll	Anteil am Plafond ^a	1. Haushaltsentwurf	Anteil am Plafond ^a
	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %
Betriebsausgaben	19 482,1	58,6	19 388,1	59,0
Betreibermodelle	1 617,9	4,9	1 564,0	4,8
Verteidigungsinvestive Ausgaben	7 120,5	21,4	6 842,8	20,8
Versorgungsausgaben	5 037,6	15,1	5 040,8	15,4

Erläuterung: ^a Gesamtausgaben laut Eckwertebeschluss.

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

- Zu den Betriebsausgaben zählen z. B. Ausgaben für das zivile und das militärische Personal, für die Materialerhaltung, für Verpflegung, für Betriebsstoffe und für die Bewirtschaftung der Liegenschaften.
- Bei den Betreibermodellen handelt es sich um Kooperationen mit der privaten Wirtschaft, mit deren Hilfe die Bundeswehr z. B. ihren Bedarf an IT-Dienstleistungen und an Fahrzeugen deckt.
- Zu den verteidigungsinvestiven Ausgaben zählen die Ausgaben für militärische Beschaffungen, für militärische Anlagen einschließlich NATO-Infrastruktur, für Forschung, Entwicklung und Erprobung einschließlich Zuwendungen an Forschungsinstitute sowie für sonstige Investitionen.
- Bei den Versorgungsausgaben handelt es sich um Ausgaben für die Versorgung, die der Bund für ehemalige Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte der Bundeswehr sowie deren Hinterbliebene leistet. Zu den Versorgungsausgaben zählen auch Übergangsbeihilfen für ausscheidende Soldatinnen und Soldaten auf Zeit.

Das Bundesverteidigungsministerium wendet nahezu 80 % seiner Haushaltsmittel für Betriebsausgaben, Versorgungsausgaben und Betreibermodelle auf. Die Höhe dieser Ausgaben kann es kurzfristig nur bedingt beeinflussen. So kann es z. B. Personal nicht beliebig einstellen oder entlassen und Standorte nicht kurzfristig verändern.

Seit dem Jahr 1992 beeinflussen internationale Einsätze zunehmend den Verteidigungshaushalt. Die Haushaltsmittel zur Deckung des unmittelbar einsatzrelevanten Bedarfs sind als einsatzbedingte Zusatzausgaben bei Kapitel 1403 Titelgruppe 08 veranschlagt.

Im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen gab die Bundeswehr in den Jahren 1992 bis 2012 insgesamt

16,9 Mrd. Euro aus. Dabei lagen die einsatzbedingten Zusatzausgaben im Jahr 2012 bei 1,4 Mrd. Euro. Im Jahr 2014 sind hierfür 775 Mio. Euro vorgesehen. Den deutlich geringeren Mittelbedarf begründet das Bundesverteidigungsministerium mit dem bevorstehenden Ende des ISAF-Einsatzes (International Security Assistance Force) im Dezember 2014. Die Bundesregierung reduziert ab dem Jahr 2013 schrittweise die Präsenz der Bundeswehr in Afghanistan.

50.3 Ausgaben

50.3.1 Betriebsausgaben

Die geplanten Betriebsausgaben sind in den vergangenen Jahren um 1,7 Mrd. Euro angestiegen (vgl. Tabelle 50.4). Die höheren Titelausgaben in den Jahren 2011 bis 2013 sind im Wesentlichen auf die Einführung des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements in der Bundeswehr zurückzuführen. In diesem Zeitraum übertrug die Bundeswehr das Eigentum an ihren inländischen Liegenschaften schrittweise auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt).

Seit der Eigentumsübertragung zahlt das Bundesverteidigungsministerium Mieten an die Bundesanstalt. Dabei sind die Ausgaben aus dem Einzelplan 14 zugleich Einnahmen der Bundesanstalt und werden im Einzelplan 60 verbucht. Für das Jahr 2014 sind im Einzelplan 14 insgesamt 2,6 Mrd. Euro für Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement für alle Bundeswehrliegenschaften einschließlich der beiden Dienstsitze des Bundesministeriums in Bonn und Berlin veranschlagt. Diese Haushaltsmittel erhält das Bundesverteidigungsministerium zusätzlich. Ein Substanzgewinn für den Einzelplan 14 ist damit nicht verbunden.

Tabelle 50.4

Übersicht über die Entwicklung der Betriebsausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2010 Soll	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
Betriebsausgaben (in Mio. Euro)	17 732,6	18 747,1	18 259,2	19 482,1	19 388,1
Veränderung zum Vorjahr (in %)	0,7	5,7	-2,6	6,7	-0,5

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

50.3.1.1 Personalausgaben

Für das Jahr 2014 sind im Einzelplan 14 Personalausgaben von 10,5 Mrd. Euro vorgesehen. Sie machen damit mehr als die Hälfte der Betriebsausgaben aus. Im Zuge der Strukturreform will die Bundeswehr ihren Personalbestand um etwa 23 300 zivile und militärische Beschäftigte reduzieren. Gleichzeitig benötigt sie neues Personal, um ihren veränderten Bedarf an Fachkräften zu decken. Sie nutzt unterschiedliche Instrumente, um ihren Personalbestand der neuen Struktur anzupassen. So stellt sie beispielsweise in einigen Bereichen derzeit weniger neues Personal ein, als erforderlich wäre, um ausscheidendes Personal vollständig zu ersetzen.

Im Jahr 2014 sollen dem Bundesverteidigungsministerium im Einzelplan 60 zusätzlich bis zu 750 Mio. Euro für Personalausgaben zur Verfügung stehen. Der Einzelplan 14 kann aus diesen Mitteln verstärkt werden. Mit ihnen unterstützt die Bundesregierung den Abbau des Zivilpersonals der Bundeswehr. „Überhangpersonal“ soll bevorzugt zu anderen Ressorts oder zu anderen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes wechseln können. Neue

Arbeitgeber sollen als Anreiz bei einer Einstellung die erforderlichen Haushaltsmittel aus dem Einzelplan 60 erhalten. Darüber hinaus unterstützt die Bundeswehr den Wechsel von Überhangpersonal zu privaten Arbeitgebern, z. B. durch Bewerbungstrainings.

Daneben will das Bundesverteidigungsministerium mit einem befristeten Reformbegleitprogramm den Personalbestand schnell und sozialverträglich anpassen. Hierfür stellt es seit dem Jahr 2012 Haushaltsmittel bereit, u. a. für Abfindungen bei Dienstzeitverkürzungen. Dadurch können z. B. bis zu 3 100 Berufssoldatinnen und -soldaten sowie 1 500 Beamtinnen und Beamte vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden. Mit Verpflichtungsprämien und einer verbesserten Vergütung will das Bundesverteidigungsministerium zugleich die Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr steigern und neues Personal gewinnen.

Tabelle 50.5 zeigt, für welche Maßnahmen das Bundesverteidigungsministerium im Zeitraum 2014 bis 2018 die für das Reformbegleitprogramm vorgesehenen Haushaltsmittel ausgeben möchte.

Tabelle 50.5

Übersicht über die geplanten Ausgaben im Reformbegleitprogramm

Maßnahme	Haushaltsjahr				
	2014 1. Haushalts- entwurf	2015 Finanzplan	2016 Finanzplan	2017 Finanzplan	2018 Prognose
	in Mio. Euro				
Abfindungen für militärisches Personal	186,3	186,3	172,0	155,4	152,7
Abfindungen für ziviles Personal	18,7	18,7	16,9	15,6	14,7
Verbesserung der Vergütung	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
Verpflichtungsprämien für Zeitsoldatinnen und -soldaten	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0
Sonstige Maßnahmen	2,0	2,0	18,1	36,0	39,6
Summe	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0

Erläuterung: Zu den sonstigen Maßnahmen zählen die Weiterentwicklung der Berufsförderung, die Verbesserung der Kinderbetreuung sowie die Werbung für Zivilpersonal.

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf; für die Jahre 2015 bis 2017: Finanzplan; für das Jahr 2018: Prognose des Bundesverteidigungsministeriums.

Eine vom Bundesverteidigungsministerium eingerichtete Projektgruppe soll für das Überhangpersonal Beschäftigungsalternativen bei anderen Arbeitgebern erfassen und die Personalvermittlung koordinieren. Bis April 2013 konnte die Projektgruppe 936 Bewerberinnen und Bewerber an neue Arbeitgeber vermitteln. Zudem bewilligte das Bundesverteidigungsministerium auf der Grundlage des Reformbegleitprogramms die Anträge von 2 854 Beschäftigten auf eine vorzeitige Beendigung des Dienstes. In den kommenden Jahren werden 1 300 Berufssoldatinnen und -soldaten sowie 154 Beamtinnen und Beamte vorzeitig in den Ruhestand versetzt. 1 400 Soldatinnen und Soldaten haben ihre Dienstzeit verkürzt.

Daneben sollen Aufgaben der Personalabrechnung zusammen mit dem jeweiligen Personal beginnend ab dem 1. Juli 2013 schrittweise von der Bundeswehr auf Behörden des Bundesinnenministeriums und des Bundesfinanzministeriums verlagert werden. Hiervon sind rund 2 000 Dienstposten im Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums betroffen.

Das Bundesverteidigungsministerium plant, seine Ziele beim militärischen Personal im Jahr 2017 und beim zivilen Personal nach dem Jahr 2018 zu erreichen. Für das Jahr 2017 sieht es Personalausgaben von 9,8 Mrd. Euro

vor. Damit hätte es seine Personalausgaben im Vergleich zum Jahr 2014 um 737,6 Mio. Euro (7 %) reduziert.

50.3.1.2 Ausgaben für die Materialerhaltung

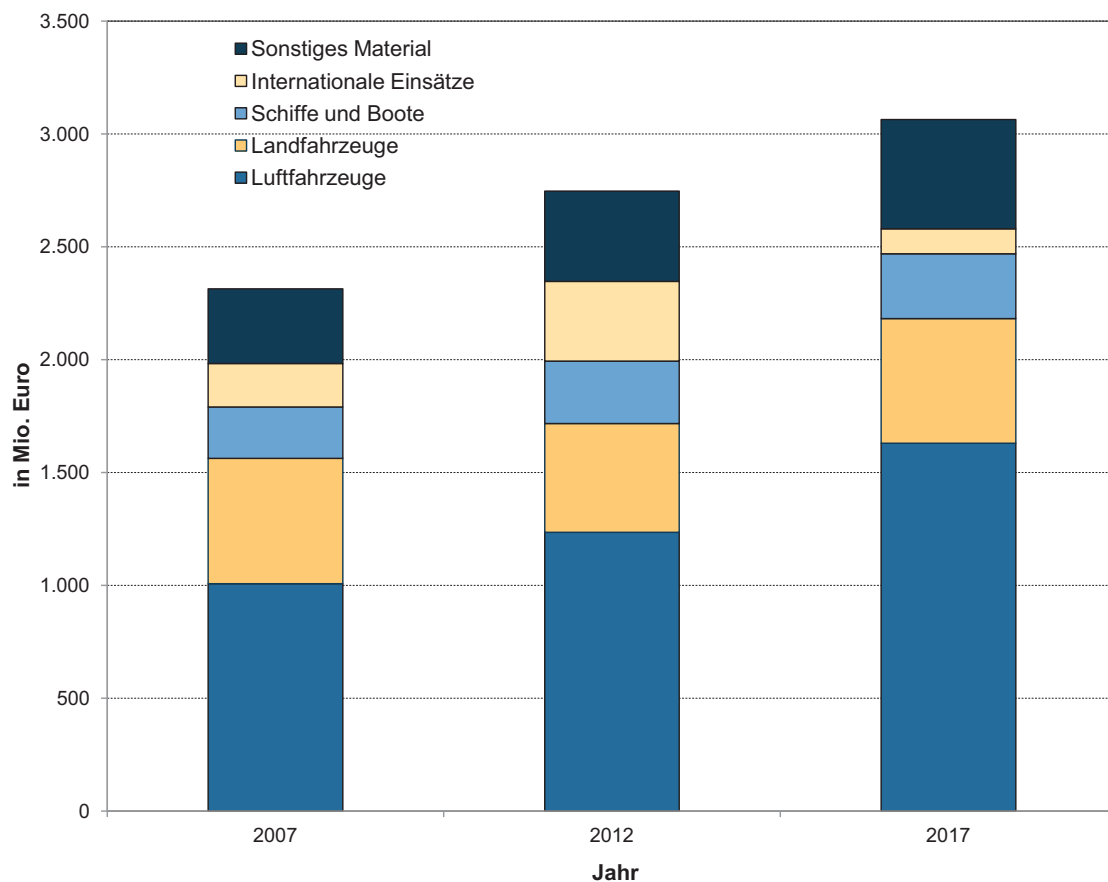
Die Bundeswehr lässt mit Haushaltsmitteln für die Materialerhaltung Instandsetzungen und Maßnahmen der Technisch-Logistischen Betreuung (technische Unterstützungsleistungen) bei Industrieunternehmen durchführen. Zudem kauft sie damit Ersatzteile und Beratungsleistungen ein. Der Großteil dieser Ausgaben wird bei Kapitel 1409 (Materialerhaltung) veranschlagt.

Abbildung 50.1 stellt die Ausgaben für die Materialerhaltung in den Jahren 2007, 2012 sowie für das Jahr 2017 für Luftfahrzeuge, Landfahrzeuge, Schiffe und Boote, internationale Einsätze sowie sonstiges Material dar.

Im Jahr 2012 gab die Bundeswehr für die Materialerhaltung 2,7 Mrd. Euro aus, die Ausgaben waren damit 432,9 Mio. Euro (18,7 %) höher als im Jahr 2007. Bis zum Jahr 2017 sollen sie um weitere 317,5 Mio. Euro (11,6 %) auf 3,1 Mrd. Euro ansteigen. Dabei sind insbesondere für die Materialerhaltung von Luftfahrzeugen höhere Ausgaben geplant (vgl. Nr. 50.2). Die niedrigeren geplanten Ausgaben für die Materialerhaltung bei internationalen Einsätzen berücksichtigen bereits das vorgesehene Ende des ISAF-Einsatzes.

Abbildung 50.1

Verteilung der Ausgaben für die Materialerhaltung



Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 2007 und 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2017: Finanzplan.

Nach der Wiedervereinigung wurde die Bundeswehr in mehreren Schritten reformiert und den geänderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen angepasst. Dabei reduzierte die Bundeswehr u. a. ihre Bestände an Luftfahrzeugen, Landfahrzeugen sowie Schiffen und Booten. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof für den Zeitraum 1991 bis 2017 die Entwicklung der Ausgaben für die Materialerhaltung den jeweiligen Beständen gegenübergestellt.

Aus Gründen der Vereinfachung hat der Bundesrechnungshof in den nachfolgenden Abbildungen Preissteigerungen bei den von der Bundeswehr erworbenen Materialerhaltungsleistungen nicht dargestellt. Er hat festgestellt, dass sich an dem dargestellten Ergebnis auch dann nichts Grundsätzliches ändert, wenn man die inzwischen eingetretenen Preissteigerungen berücksichtigt.

Ausgaben für die Materialerhaltung bei internationalen Einsätzen hat der Bundesrechnungshof in den nachfolgenden Abbildungen nicht erfasst. Nach dem Bundeswehrplan sollen hierfür im Zeitraum 2013 bis 2017 durchschnittlich pro Jahr 27,2 Mio. Euro für die Luftwaffe, 131,8 Mio. Euro für das Heer sowie 20 Mio. Euro für die Marine zusätzlich zur Verfügung stehen.

Luftfahrzeuge

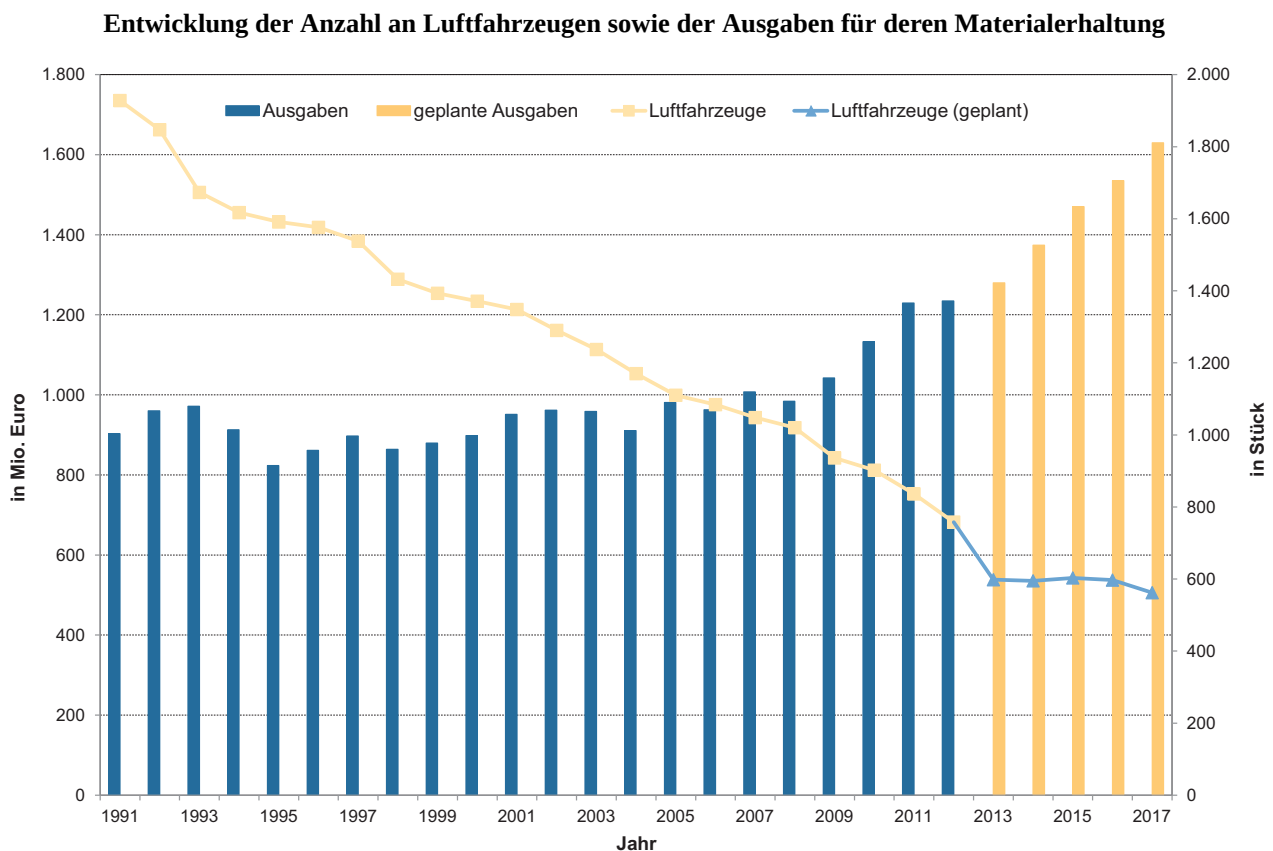
Abbildung 50.2 stellt für die Jahre 1991 bis 2017 die Ausgaben für die Materialerhaltung der Luftfahrzeuge dem Bestand in den jeweiligen Jahren gegenüber.

Im Jahr 1991 verfügte die Bundeswehr über 1 928 Luftfahrzeuge. Bis zum Jahr 2012 reduzierte sie den Bestand um mehr als 60 %. Die Anzahl soll in den nächsten fünf Jahren weiter sinken. Die Bundeswehr plant für das Jahr 2017 mit einem Bestand von 562 Luftfahrzeugen. Im Vergleich zum Ausgangsjahr 1991 hätte sie damit ihren Bestand auf weniger als ein Drittel (29,1 %) reduziert.

Im Zeitraum 1991 bis 2008 bewegten sich die Ausgaben für die Materialerhaltung der Luftfahrzeuge auf einem gleichbleibenden Niveau. Danach stiegen sie an. Für die Jahre 2013 bis 2017 sind weiter steigende Ausgaben geplant. Sie sollen im Jahr 2017 mehr als 1,6 Mrd. Euro betragen und damit 726,9 Mio. Euro (80,5 %) höher sein als im Ausgangsjahr 1991.

Das Bundesverteidigungsministerium wies darauf hin, dass eine Reduzierung des Bestands an Luftfahrzeugen nicht zwangsläufig zu geringeren Ausgaben für technische Unterstützungsleistungen führe. Die höheren Ausgaben für die Materialerhaltung begründete es zudem mit den neu zulaufenden Luftfahrzeugtypen, wie dem Eurofighter. Diese

Abbildung 50.2



Erläuterung: Zu den Luftfahrzeugen zählt der Bundesrechnungshof hier ausschließlich Flugzeuge und Hubschrauber der Bundeswehr. Luftfahrzeuge der ehemaligen Nationalen Volksarmee und Drohnen betrachtet er in diesem Zusammenhang nicht.

Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 1991 bis 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Bundeshaushalt; für die Jahre 2014 bis 2017: 1. Haushaltsentwurf und Finanzplan. Für die Bestandszahlen: Bundesverteidigungsministerium.

seien komplexer als ihre Vorgänger. Die Rüstungsindustrie halte hierfür unabhängig vom Bestand teure, vertraglich vereinbarte Materialerhaltungskapazitäten vor. Damit entstünden mit Zulauf des ersten neuen Luftfahrzeugs hohe Ausgaben für die Materialerhaltung. Dieser Sockelbetrag steige mit dem Zulauf weiterer Luftfahrzeuge zunächst nicht. Die vorgehaltenen Materialerhaltungskapazitäten würden lediglich besser ausgelastet. Durch die Einbindung der Rüstungsindustrie habe die Bundeswehr Ausgaben für eigenes Instandsetzungspersonal und Material einsparen können. Im Übrigen seien die für den Eurofighter vorgehaltenen Materialerhaltungskapazitäten bereits ausgelastet. Daher müsse die Bundeswehr zusätzliche Materialerhaltungsleistungen einkaufen.

Landfahrzeuge

Bei den Landfahrzeugen haben sich die Ausgaben für die Materialerhaltung anders entwickelt. Hier hat der Bundesrechnungshof seit dem Jahr 2000 wiederholt die geringe Auslastung sowie die hohen Ausgaben für Betrieb und Materialerhaltung beanstandet. Er hat empfohlen, die Fahrzeugflotte zu verkleinern und effizienter zu bewirtschaften.

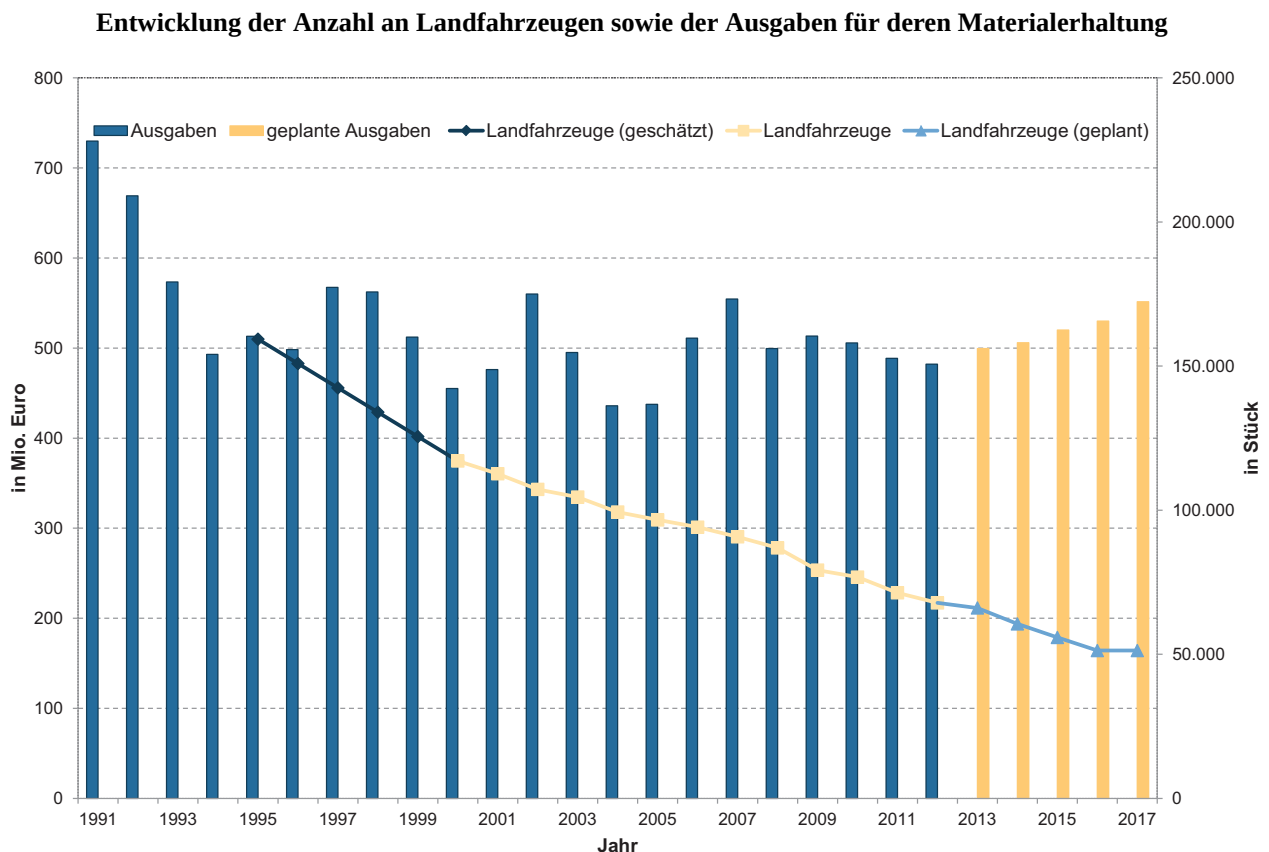
Abbildung 50.3 stellt für die Jahre 1991 bis 2017 die Ausgaben für die Materialerhaltung der Landfahrzeuge dem Bestand in den jeweiligen Jahren gegenüber. Die Darstellung berücksichtigt ausschließlich die im Einzelplan 14

unmittelbar für die Materialerhaltung der Landfahrzeuge ausgewiesenen Haushaltsmittel. Sie umfasst die bei Kapitel 1409 Titel 553 07 (Erhaltung des Fahrzeug- und Kampffahrzeugmaterials der Streitkräfte) sowie bei Kapitel 1407 Titel 553 49 (Betrieb der Heeresinstandsetzungslogistik) veranschlagten Mittel. Nicht enthalten sind Zahlungen an die im Jahr 2002 gemeinsam mit einem Industrieunternehmen gegründete BwFuhrparkService GmbH (vgl. Nr. 50.3.2). Im Jahr 2014 sind hierfür 390 Mio. Euro vorgesehen.

Die BwFuhrparkService GmbH vermietet Landfahrzeuge verschiedenen Typs, z. B. Pkw, Lkw oder Sonderfahrzeuge, gegen ein Nutzungsentgelt an die Bundeswehr. Deren Anteil ist in den vergangenen Jahren im Vergleich zur insgesamt von der Bundeswehr genutzten Fahrzeugflotte gestiegen. Im Gegenzug sonderte die Bundeswehr einen Teil ihrer alten Landfahrzeuge aus. Weil die BwFuhrparkService GmbH die von ihr bereitgestellten Landfahrzeuge in der Regel früher erneuert, als die Bundeswehr dies bisher getan hat, ist das Durchschnittsalter der Fahrzeugflotte gesunken.

Ausgaben für die Materialerhaltung der angemieteten Landfahrzeuge fallen nicht gesondert an. Sie sind Bestandteil des Nutzungsentgelts. Der Anteil für die Materialerhaltung der angemieteten Landfahrzeuge lässt sich allerdings nicht beziffern.

Abbildung 50.3



Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 1991 bis 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Bundeshaushalt; für die Jahre 2014 bis 2017: 1. Haushaltsentwurf und Finanzplan. Für die Bestandszahlen: Bundesverteidigungsministerium.

Die Bundeswehr konnte in der Vergangenheit ihren Bestand an Landfahrzeugen nicht genau beziffern. Nach der Übernahme von Landfahrzeugen der ehemaligen Nationalen Volksarmee schätzte das Bundesverteidigungsministerium den Bestand auf mehr als 200 000 Landfahrzeuge. In den Folgejahren begann die Bundeswehr, diesen deutlich zu reduzieren. Erste belastbare Zahlen wiesen im Jahr 1995 noch 159 300 Landfahrzeuge aus. Bis zum Jahr 2012 sank die Anzahl auf 67 800.

In den kommenden Jahren soll die Anzahl der Landfahrzeuge weiter sinken. Das Bundesverteidigungsministerium hat Bestandsobergrenzen für die jeweiligen Fahrzeugtypen eingeführt und als Zielgröße 51 300 Landfahrzeuge vorgegeben. Die Bundeswehr hätte damit ihren Bestand an Landfahrzeugen im Vergleich zum Ausgangsjahr 1991 auf ein Viertel reduziert.

Bis zum Jahr 1994 sanken die Ausgaben für die Materialerhaltung der Landfahrzeuge um etwa ein Drittel auf 492,9 Mio. Euro. In den Folgejahren bewegten sie sich unter teils größeren Schwankungen auf gleichbleibendem Niveau. Schätzungen des Bundesrechnungshofes zufolge konnte die Bundeswehr in diesem Zeitraum Ausgaben für die Materialerhaltung in Milliardenhöhe vermeiden, indem sie nicht mehr benötigte Landfahrzeuge aussonderte.

Daneben erzielte sie Einnahmen aus dem Verkauf der ausgesonderten Landfahrzeuge.

Die deutlich reduzierte Fahrzeugflotte besteht zu einem großen Teil aus neueren und damit weniger reparaturanfälligen Landfahrzeugen. Gleichwohl rechnet die Bundeswehr nicht mit weiter sinkenden Ausgaben für die Materialerhaltung der Landfahrzeuge. In den Jahren 2013 bis 2017 sollen sie sogar wieder steigen. Für das Jahr 2017 sind 552 Mio. Euro vorgesehen.

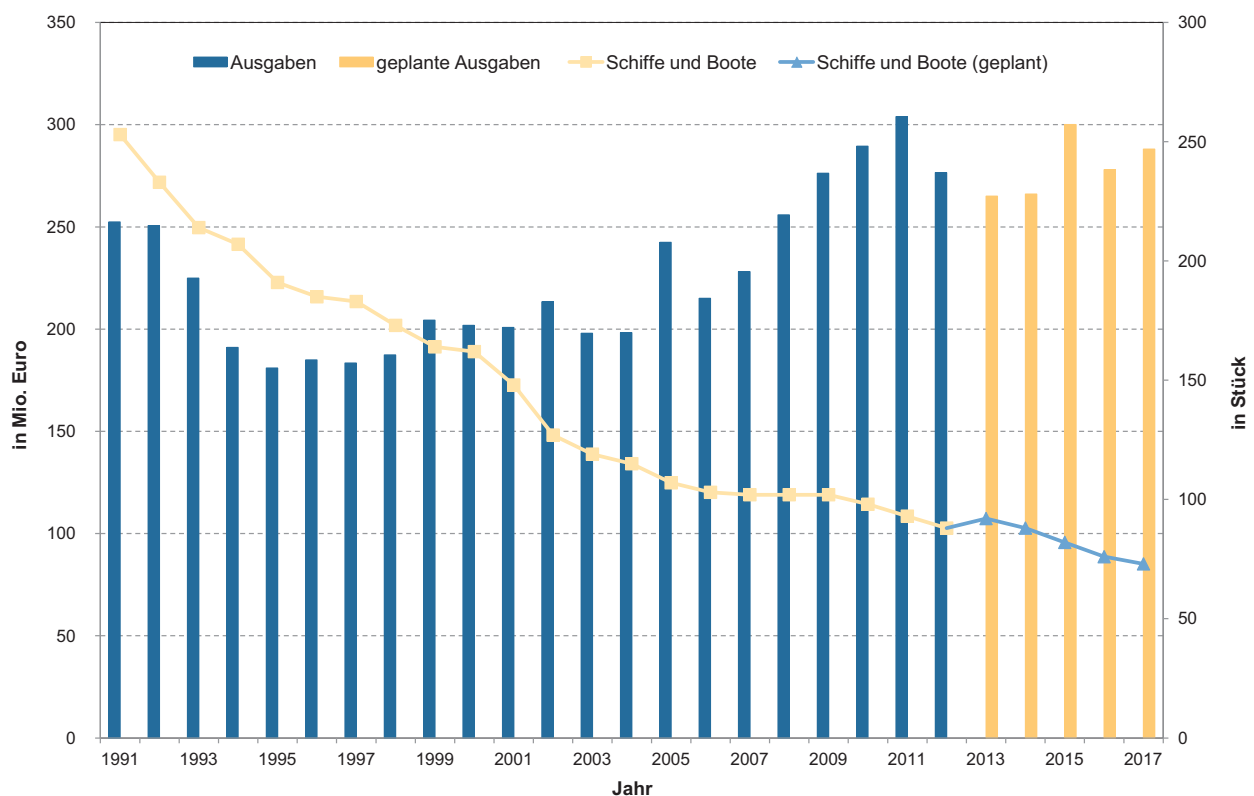
Die Entwicklung der Ausgaben für die Materialerhaltung begründete das Bundesverteidigungsministerium u. a. damit, dass immer noch ein Drittel aller Landfahrzeuge älter als 20 Jahre sei. Diese Altfahrzeuge müsse die Bundeswehr trotz hoher Kosten weiter nutzen. Zudem rechne das Bundesverteidigungsministerium mit höheren Ausgaben für die Instandsetzung von Landfahrzeugen, die mit dem Ende des ISAF-Einsatzes aus Afghanistan zurückgeführt würden. Im Übrigen seien neue Landfahrzeuge technisch komplexer und daher deutlich teurer zu betreiben.

Schiffe und Boote

Abbildung 50.4 stellt für die Jahre 1991 bis 2017 die Ausgaben für die Materialerhaltung der Schiffe und Boote dem Bestand in den jeweiligen Jahren gegenüber.

Abbildung 50.4

Entwicklung der Anzahl an Schiffen und Booten sowie der Ausgaben für deren Materialerhaltung



Erläuterung: Ausgaben für ziviles und militärisches Personal in den Instandsetzungseinrichtungen der Bundeswehr sind nicht enthalten. Die Bestandszahlen beziehen sich ausschließlich auf die Schiffe und Boote der Marine.

Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 1991 bis 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Bundeshaushalt; für die Jahre 2014 bis 2017: 1. Haushaltsentwurf und Finanzplan. Für die Bestandszahlen: Bundesverteidigungsministerium.

Im Jahr 1991 verfügte die Marine über 253 Schiffe und Boote. Bis zum Jahr 2012 reduzierte sie den Bestand um mehr als 65 %. Die Anzahl der Schiffe und Boote soll in den nächsten fünf Jahren weiter sinken. So plant die Bundeswehr für das Jahr 2017 mit einem Bestand von 73 Schiffen und Booten. Im Vergleich zum Ausgangsjahr 1991 hätte sie damit ihren Bestand auf etwa ein Viertel (28,9 %) reduziert.

Bis zum Jahr 1995 sanken die Ausgaben für die Materialerhaltung der Schiffe und Boote um etwa ein Viertel auf 180,9 Mio. Euro. Danach stiegen sie bis auf 303,9 Mio. Euro im Jahr 2011 an und gingen im Jahr 2012 wieder zurück. Auch im Jahr 2013 sind rückläufige Ausgaben für die Materialerhaltung von Schiffen und Booten geplant. Ab dem Jahr 2014 sollen sie wieder steigen.

Das Bundesverteidigungsministerium erklärte den geplanten Anstieg ab dem Jahr 2014 mit der in der Vergangenheit mehrfach verschobenen Instandsetzung von Korvetten. Zudem habe es im Finanzplan für das Jahr 2015 zusätzliche Ausgaben für planmäßige Inspektionen der Fregatten berücksichtigt.

Die Bundeswehr plant, Schiffe künftig intensiver zu nutzen. So sollen die ab dem Jahr 2016 zulaufenden Fregatten der Klasse 125 sowie die geplanten Mehrzweckkampfschiffe mehr als doppelt so lange auf See verbleiben wie die derzeit genutzten Fregatten. Welche Auswirkungen dies auf die Ausgaben für die Materialerhaltung haben wird, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen.

Fazit

Eine Reduzierung des Bestands an Luftfahrzeugen, Landfahrzeugen sowie Schiffen und Booten führte in der Vergangenheit nicht zwangsläufig zu niedrigeren Ausgaben für deren Materialerhaltung. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, den Gründen für die gegenläufige Entwicklung bei den Beständen und den Ausgaben für die Materialerhaltung verstärkt nachzugehen. Mit Blick auf die im Zuge der Neuausrichtung geplante Reduzierung der Bestände sollte das Bundesverteidigungsministerium zudem Einsparziele für die Materialerhaltung formulieren. Bei der Beschaffung sollte es alle erwarteten Ausgaben über den gesamten Nutzungszeitraum in seine Entscheidung einbeziehen.

Das Bundesverteidigungsministerium hat angekündigt, die Entwicklung der Ausgaben für die Materialerhaltung

zu untersuchen. Es sollte dabei auch hinterfragen, ob und in welchem Umfang sich die von ihm genannten Faktoren auswirken.

50.3.2 Betreibermodelle

Mithilfe von Betreibermodellen will das Bundesverteidigungsministerium Aufgaben der Bundeswehr besser erfüllen. Dabei handelt es sich entweder um Beteiligungen des Bundesverteidigungsministeriums an privatrechtlichen Unternehmen (Beteiligungsgesellschaften), wie der BWI Informationstechnik GmbH, der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH, der LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH, der BwFuhrparkService GmbH, oder um sonstige Kooperationen mit Industrieunternehmen, z. B. zum Chartern von Transportkapazitäten.

Mit Wirkung vom 11. Januar 2013 übernahm der Bund die von Industrieunternehmen gehaltenen Anteile an der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH. Seitdem ist das Bundesverteidigungsministerium alleiniger Gesellschafter. Die Laufzeiten der mit der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH, der LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH sowie der BwFuhrparkService GmbH vereinbarten Verträge enden in den kommenden Jahren. Derzeit prüft das Bundesverteidigungsministerium, wie es die von den Industrieunternehmen erbrachten Leistungen künftig bereitstellen lässt.

Tabelle 50.6 zeigt die Entwicklung der geplanten Ausgaben für Betreibermodelle und ihre prozentuale Veränderung zum Vorjahr.

Der Bundesrechnungshof hat sich wiederholt zu den finanziellen Auswirkungen der Wahrnehmung von Aufgaben der Bundeswehr durch Beteiligungsgesellschaften geäußert (zuletzt: Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 58). Dabei wies er darauf hin, dass Betreibermodelle die Bundeswehr über einen längeren Zeitraum binden und den Gestaltungsspielraum im Einzelplan 14 einschränken. Zudem stellte er fest, dass das Bundesverteidigungsministerium Aufgaben der Beteiligungsverwaltung nur unzureichend wahrnahm. Der Bundesrechnungshof führte dies insbesondere darauf zurück, dass der Bund Auftraggeber und als Gesellschafter des Unternehmens zugleich Auftragnehmer ist. Dieses Spannungsverhältnis hatte das Bundesverteidigungsministerium nicht sachgerecht aufgelöst.

Tabelle 50.6

Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2010 Soll	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
Betreibermodelle (in Mio. Euro)	1 603,2	1 600,8	1 556,4	1 617,9	1 564,0
Veränderung zum Vorjahr (in %)	6,3	-0,1	-2,1	3,9	-3,3

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

50.3.3 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 durch langfristige vertragliche Verpflichtungen eingeschränkt.

Die Verschiebung des Aufgabenspektrums der Bundeswehr beeinflusst auch Art und Umfang der militärischen Beschaffungen. Für die Teilnahme an internationalen Einsätzen benötigt die Bundeswehr hochwertige und technisch komplexe Rüstungsgüter, deren Entwicklung und Beschaffung erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand erfordern.

Die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben zeigt Tabelle 50.7. Die Titelansätze sind seit dem Jahr 2010 um 712 Mio. Euro gesunken.

50.3.4 Versorgungsausgaben

Die Versorgungsausgaben für die Bundeswehr werden im Einzelplan 14 veranschlagt. Ihre Entwicklung zeigt

Tabelle 50.8. Bis zum Jahr 2014 sollen sie auf mehr als 5 Mrd. Euro ansteigen.

Für die Entwicklung der Versorgungsausgaben ist insbesondere entscheidend, wie sich die Höhe der Versorgungsbezüge und die Zahl der Versorgungsempfänger verändert.

50.4 Einnahmen

Einnahmen spielen im Einzelplan 14 eine untergeordnete Rolle. So sind für das Haushaltsjahr 2014 Einnahmen von 292,1 Mio. Euro vorgesehen. Der Einzelplan 14 enthält die Einnahmenbereiche „Verwaltungseinnahmen“ sowie „übrige Einnahmen“.

Zu den Verwaltungseinnahmen zählen z. B. Einnahmen aus Gebühren und aus der Veräußerung von beweglichen oder unbeweglichen Sachen. In den Bereich der übrigen Einnahmen fallen z. B. Einnahmen aus Zinsen für gewährte Darlehen oder aus Erstattungen für Maßnahmen der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen.

50.5 Ausblick

Der Einzelplan 14 weist in den Jahren 2014 bis 2016 sinkende Gesamtausgaben auf (vgl. Tabelle 50.9).

Tabelle 50.7

Übersicht über die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2010 Soll	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
Verteidigungsinvestive Ausgaben (in Mio. Euro)	7 554,8	7 347,2	7 363,9	7 120,5	6 842,8
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-0,9	-2,7	0,2	-3,3	-3,9

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Tabelle 50.8

Übersicht über die Entwicklung der Versorgungsausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2010 Soll	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
Versorgungsausgaben (in Mio. Euro)	4 476,5	4 632,2	4 692,3	5 037,6	5 040,8
Veränderung zum Vorjahr (in %)	1,0	3,5	1,3	7,4	0,1

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des Bundesverteidigungsministeriums zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Tabelle 50.9

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 14

	Haushaltsjahr					
	2012 Soll	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsentwurf	2015 Finanzplan	2016 Finanzplan	2017 Finanzplan
Einzelplan 14 (in Mio. Euro)	31 871,9	33 258,1	32 835,7	32 170,7	32 142,3	32 142,3
Veränderung zum Vorjahr (in %)	1,0	4,3	-1,3	-2,0	-0,1	0

Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 2012 und 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf; für die Jahre 2015 bis 2017: Finanzplan.

Das Bundesverteidigungsministerium will die Neuausrichtung einschließlich der Stationierungsentscheidungen im Wesentlichen bis Ende 2016 abschließen. Dabei plant es, die Zielstruktur bis Ende 2015 zu erreichen. Zum selben Zeitpunkt möchte es etwa drei Viertel der Stationierungsentscheidungen umgesetzt haben. Seine Abbauziele beim militärischen Personal will das Bundesverteidigungsministerium im Jahr 2017, beim zivilen Personal nach dem Jahr 2018 erreichen.

51 Bundeswehr kauft für 3,5 Mio. Euro ungeeignete Ökostrom-Zertifikate
Kat. B (Kapitel 1412 Titel 517 01)

51.0

Die Bundeswehr hat für 3,5 Mio. Euro Ökostrom-Zertifikate erworben, die nicht geeignet waren, den Ökostrom-Anteil in ihren Liegenschaften zu erhöhen. Die Zertifikate dienten lediglich dazu, den verbrauchten konventionellen Strom als Ökostrom zu deklarieren. Der Erwerb der Zertifikate trug nicht dazu bei, die Klimaschutzziele der Bundesregierung zu erreichen.

51.1

„Ökostrom“ bezeichnet elektrische Energie, die aus erneuerbaren Energiequellen hergestellt wird. Die Bundesregierung beabsichtigt, den Ökostrom-Anteil in Deutschland bis zum Jahr 2020 schrittweise auf 35 % zu erhöhen. Daher fördert sie die Einspeisung von Ökostrom in das deutsche Stromnetz. Vor diesem Hintergrund versucht die Bundeswehr seit dem Jahr 2010, den Ökostrom-Anteil in ihren Liegenschaften zu steigern. Hierfür nutzte sie auch Ökostrom-Zertifikate.

Ökostrom-Zertifikate ermöglichen es Energieerzeugern, den ideellen Mehrwert ihres Ökostroms getrennt vom physischen Strom zu vermarkten. Hierzu müssen sie nachweisen, dass ihr Strom aus erneuerbaren Quellen stammt. Diesen Ökostrom können sie sowohl in einer neu errichteten als auch in einer bestehenden Energieerzeu-

gungsanlage herstellen. Kauft ein Stromkunde Ökostrom-Zertifikate, so kann er z. B. den von ihm verbrauchten Atom- oder Kohlestrom als Ökostrom deklarieren.

Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt raten öffentlichen Auftraggebern in ihrer Arbeitshilfe aus dem Jahr 2006 davon ab, Ökostrom-Zertifikate zu beschaffen. Weil Strom und Ökostrom-Zertifikate getrennt voneinander erworben werden könnten, seien die Zertifikate als Nachweis für die Einhaltung von Umwelanforderungen nicht geeignet.

Anfang 2009 wies das Bundesverteidigungsministerium seine für den Einkauf von Strom regional zuständigen vier Dienststellen an, den Ökostrom-Anteil in den Liegenschaften der Bundeswehr zu erhöhen. Die Dienststellen sollten eine anteilige Belieferung mit Ökostrom vorsehen. Daraufhin kauften drei der vier Dienststellen in den Jahren 2010 bis 2012 Ökostrom-Zertifikate. Hierfür gaben sie insgesamt 3,5 Mio. Euro aus.

Zwei Dienststellen schrieben die Stromversorgung der Liegenschaften ihres Zuständigkeitsbereichs öffentlich aus, ohne den Einsatz von Ökostrom-Zertifikaten vorzugeben. Im Vergabeverfahren nannten sie lediglich die infrage kommenden Stromerzeugungsquellen. In den Jahren 2010 bis 2012 versorgten Energieerzeuger die Liegenschaften mit Strom, den sie teilweise mithilfe von Ökostrom-Zertifikaten als Ökostrom auswiesen.

Im Unterschied dazu schrieb die dritte Dienststelle neben der Stromversorgung ausdrücklich auch die Lieferung von Ökostrom-Zertifikaten öffentlich aus. Ihr Ziel war es, die Liegenschaften ihres Zuständigkeitsbereichs vollständig mit Ökostrom zu versorgen. In den Jahren 2010 bis 2012 lieferte ein Energieerzeuger den Strom für die Liegenschaften. Daneben erwarb er im Auftrag der Dienststelle Ökostrom-Zertifikate für 1 Mio. Euro pro Jahr. Die Dienststelle erhielt so Ökostrom-Zertifikate für 100 % des in den Liegenschaften insgesamt verbrauchten Stroms. Weil ohnedies 30 % des gelieferten Stroms aus erneuerbaren Energiequellen stammte, konnte die Dienststelle 130 % des verbrauchten Stroms als Ökostrom deklarieren.

Die von den drei Dienststellen beschafften Ökostrom-Zertifikate bezogen sich fast ausschließlich auf Ökostrom aus bestehenden Wasserkraftwerken in Norwegen. Norwegische Energieerzeuger speisen unmittelbar keinen Strom in das deutsche Stromnetz ein.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beschaffung der Ökostrom-Zertifikate in der Bundeswehr als unwirtschaftlich kritisiert. Der Bund darf nur solche Ausgaben tätigen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig sind. Der Erwerb der Ökostrom-Zertifikate war nicht geeignet, die Klimaschutzziele der Bundesregierung zu fördern. Die Zertifikate dienten lediglich dazu, dem gelieferten konventionellen Strom ein umweltfreundliches Etikett zu verleihen. Im Einzelnen hat der Bundesrechnungshof kritisiert:

- Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt haben in ihrer Arbeitshilfe davon abgeraten, Ökostrom-Zertifikate zu beschaffen. Gleichwohl haben drei der vier Dienststellen diese in erheblichem Umfang erworben. Eine Dienststelle hat im Vergabeverfahren die Lieferung von Ökostrom-Zertifikaten sogar ausdrücklich vorgegeben. Zudem hat sie rechnerisch mehr Ökostrom ausweisen können, als die Nutzer der Liegenschaften ihres Zuständigkeitsbereichs an Strom tatsächlich verbraucht hatten.
- Für ihr Geld hat die Bundeswehr keinen zusätzlichen Ökostrom erhalten. Die Energieerzeuger haben lediglich den ideellen Mehrwert des in Norwegen ohnehin vorhandenen Ökostroms geliefert. Mit dem Kauf der Ökostrom-Zertifikate hat die Bundeswehr daher vor allem Imagewerbung betrieben und den Energieerzeugern Zusatzgewinne ermöglicht. Erst recht ist der Bezug von Ökostrom-Zertifikaten für 100 % des verbrauchten Stroms unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht zu rechtfertigen, da 30 % des verbrauchten Stroms bereits aus erneuerbaren Energiequellen stammte.
- Weil die Bundeswehr fast ausschließlich Wasserkraftwerke in Norwegen gefördert hat, ist weder der Ökostrom-Anteil im deutschen Stromnetz noch der Ökostrom-Anteil in den Liegenschaften der Bundeswehr gestiegen. Im Ergebnis hat die Bundeswehr das Erreichen der Ziele der Bundesregierung nicht unterstützt.

51.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat erklärt, dass seine Dienststellen in eigener Zuständigkeit und Verantwortung gehandelt hätten. Beim Einkauf von Ökostrom seien sie bewusst unterschiedlich vorgegangen. Dadurch habe die Bundeswehr umfangreiche Erfahrungen sammeln können. So habe sie beispielsweise auch die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Schwächen der Ökostrom-Zertifikate erkannt. Das Bundesverteidigungsministerium hat eingeräumt, dass seine Dienststellen die Hinweise von Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt nicht beachtet hätten. Diese beiden Einrichtungen hätten je-

doch zur Förderung von Ökostrom eine Sichtweise, die von der Bundeswehr nicht geteilt werde.

Insgesamt, so das Bundesverteidigungsministerium, habe die Bundeswehr eine angemessene Anzahl an Ökostrom-Zertifikaten beschafft. Die dafür eingesetzten Haushaltsmittel habe sie sinnvoll und richtig ausgegeben. Sie habe nicht nur den Markt für Ökostrom erkundet, sondern auch die Ziele der Bundesregierung unterstützt. Damit habe die Bundeswehr auch der „Vorbildfunktion der öffentlichen Hand“ Rechnung getragen, ohne jedoch Imagewerbung zu betreiben.

Dem Einwand des Bundesrechnungshofes, Ökostrom aus Energieerzeugungsanlagen in Norwegen werde nicht ins deutsche Stromnetz eingespeist, hat das Bundesverteidigungsministerium widersprochen. So bestünden durchaus Stromleitungen „zwischen Norwegen und Dänemark sowie Norwegen und den Niederlanden“. Ökostrom aus Norwegen habe daher über die Stromnetze dieser beiden Länder auch in das deutsche Stromnetz gelangen können.

Bei den Ökostrom-Zertifikaten handele es sich um ein anerkanntes Instrument, mit dem die Bundeswehr ihren Ökostrom-Bezug nachgewiesen habe. Daher werde die Bundeswehr weiterhin Ökostrom-Zertifikate beschaffen. Die Hinweise des Bundesrechnungshofes habe das Bundesverteidigungsministerium jedoch aufgegriffen. Künftig werde es bei der Auswahl von Ökostrom-Zertifikaten die Nachhaltigkeit der Stromerzeugungsquellen berücksichtigen.

51.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an dem Erwerb der Ökostrom-Zertifikate aufrecht. Die Einlassungen des Bundesverteidigungsministeriums überzeugen nicht. So kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen, warum die Hinweise des für die Umweltpolitik der Bundesregierung verantwortlichen Bundesumweltministeriums zur Beschaffung von Ökostrom für die Bundeswehr nicht gelten sollen. Für besonders bedenklich hält er, dass das Bundesverteidigungsministerium die Schwächen der Ökostrom-Zertifikate zwar einräumt, diese aber weiterhin erwerben möchte. Denn auch die im Jahr 2013 aktualisierte Arbeitshilfe rät davon ab, Ökostrom-Zertifikate oder vergleichbare Instrumente zu erwerben.

Ökostrom und konventioneller Strom fließen durch dasselbe Stromnetz. Inwieweit Ökostrom aus Norwegen den Weg über Dänemark oder die Niederlande nach Deutschland nimmt und hier den Ökostrom-Anteil erhöht, lässt sich weder bestimmen noch durch den Erwerb von Zertifikaten beeinflussen. Im Ergebnis gibt das Bundesverteidigungsministerium Haushaltsmittel in Millionenhöhe für eine wirkungslose Maßnahme aus. Seiner Rolle als Vorbild wird es dadurch nicht gerecht.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium künftig auf den Erwerb von Ökostrom-Zertifikaten oder vergleichbaren Instrumenten verzichtet. Es sollte die Hinweise des Bundesumweltministeriums für eine wirtschaftliche Beschaffung von Ökostrom berücksichtigen.

52 **Bundeswehr kann den Verbleib von**
Kat. B **verliehenem Material nicht lückenlos**
 nachweisen
 (Kapitel 1416)

52.0

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten 20 Jahren wiederholt beanstandet, dass die Bundeswehr keinen Überblick über verliehenes Wehrmaterial hat. Auch im Jahr 2012 konnte sie nicht nachweisen, wo Wehrmaterial im Wert von 92 Mio. Euro verblieben ist. Buchungsdifferenzen konnte die Bundeswehr selbst mit Unterstützung von zusätzlichem Fachpersonal nicht mehr lückenlos aufklären. Sie ist nach jahrelanger Recherche und Aufarbeitung gezwungen, die Millionenwerte pauschal auszubuchen.

52.1

Die Bundeswehr übergibt Wehrmaterial zu Erprobungs-, Entwicklungs- und Forschungszwecken sowohl an wissenschaftliche Einrichtungen als auch an zivile Rüstungsunternehmen. Diese nutzen es befristet (Leihgaben) oder verwenden es zur industriellen Fertigung neuer Ausrüstungsgegenstände für die Streitkräfte (Beistellungen). Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 1993 beanstandet, dass die Bundeswehr den Verbleib von verliehenem oder beigestelltem Wehrmaterial nicht nachweisen konnte. In seinen Bemerkungen 2006 wies er erneut darauf hin, dass die Bundeswehr keinen Überblick über das verliehene Wehrmaterial hatte und mehr als jeder zweite Rückgabetermin um Jahre überschritten war. Er empfahl, den ordnungsgemäßen Nachweis an einer zentralen Stelle sicherzustellen, ein einheitliches IT-Verfahren zum Nachweis des Materials zu nutzen und Buchungsdifferenzen aufzuklären.

Der Bundesrechnungshof prüfte erneut im Jahr 2012 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München, wie die Bundeswehr ihr verliehenes Material nachweist. Er stellte fest, dass im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung inzwischen eine zentrale Nachweisstelle eingerichtet war. Das dortige Personal bemühte sich, den Verbleib des verliehenen Wehrmaterials nachzuvollziehen, konnte aber letztlich Buchungsdifferenzen im Wert von 85 Mio. Euro nicht aufklären.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr noch immer keine geeigneten IT-Verfahren anwendete und die Nachweisstelle mit zu wenig Personal arbeitete. Er machte die Bundeswehr darauf aufmerksam, dass ihr der Überblick über noch weit mehr verliehenes Wehrmaterial fehlte, als ihr bis dahin bekannt war. Die Bundeswehr konnte zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes den Verbleib von Wehrmaterial im Wert von insgesamt 425 Mio. Euro nicht zweifelsfrei nachweisen.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr noch immer nicht vollständig nachweisen kann, wo sich verliehenes Wehrmaterial befindet. Er hat empfohlen, sämtliche Leihgaben und Beistellungen ausschließlich über die zentrale Nachweisstelle abzuwickeln. Die Bundeswehr sollte die Nachweisstelle umgehend mit ausreichend Personal und einem geeigneten IT-Verfahren zum Nachweis des Wehrmaterials ausstatten. Die noch vorhandenen Buchungsdifferenzen sollte die Bundeswehr nun zügig und endgültig aufarbeiten.

52.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat ausgeführt, dass die zentrale Nachweisstelle bereits mit ausreichend Personal ausgestattet sei. Die Buchungsdifferenzen im Wert von 425 Mio. Euro habe es mit Unterstützung von weiterem Fachpersonal weitgehend aufklären können. Wehrmaterial im Wert von 92 Mio. Euro könne die Nachweisstelle allerdings nach wie vor nicht mehr zuordnen. Das Bundesverteidigungsministerium beabsichtige nun ein formelles Verfahren analog zur Schadensbearbeitung anzuwenden, um die Nachweisführung um den Betrag von 92 Mio. Euro pauschal bereinigen zu können. Das Beschaffungsamt erarbeite derzeit eine Verfahrensregelung für künftige Leihen und Beistellungen. Diese solle in Verbindung mit der bundeswehrweiten Einführung einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware (SASPF) für Abhilfe sorgen.

52.4

Seit nunmehr 20 Jahren gelingt es der Bundeswehr trotz aller Ankündigungen nicht, den Verbleib von verliehenem Wehrmaterial lückenlos nachzuweisen. Die Prüfung im Jahr 2012 hat sogar ein noch größeres Ausmaß an Unstimmigkeiten gezeigt, als bis dahin bekannt war. Erst durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes und mit Unterstützung von weiterem Fachpersonal hat die Bundeswehr ihre Anstrengungen bei der Aufarbeitung der Nachweisdefizite intensiviert. Alle Bemühungen haben im Ergebnis nicht zur vollständigen Aufklärung der Buchungsdifferenzen beitragen können. Deshalb muss die Bundeswehr pauschale Schadensbuchungen in Höhe von 92 Mio. Euro vornehmen, ohne klären zu können, ob im Einzelfall ein Schaden entstanden ist und wer ihn verursacht hat.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Bundeswehr künftig verliehenes Material von Anfang an ordnungsgemäß nachweist und überwacht. Hierzu bedarf es einer verlässlichen Verfahrensregelung und eines geeigneten IT-Verfahrens, wie es die Bundeswehr seit Jahren ankündigt. Anders kann die Bundeswehr Vermögensschäden nicht ausschließen.

53 **Bundeswehr hat bis heute keine**
Kat. B **moderne Materialverfolgung im**
 Einsatz
 (Kapitel 1416)

53.0

Seit den 1990er-Jahren hat die Bundeswehr wiederholt versucht, ein wirksames Materialverfolgungssystem einzuführen, bislang ohne Erfolg. 5 Mio. Euro investierte sie zuletzt in ein eigenständiges IT-System für den Afghanistaneinsatz, das sich als nicht praktikabel herausstellte. Für über 8 Mio. Euro will sie nun einen zivilen Betreiber nur mit der Überwachung des Materialrückflusses aus Afghanistan beauftragen. Die Effizienz der Materialbewirtschaftung der Bundeswehr bleibt trotzdem weiter eingeschränkt.

53.1

**Materialverfolgungssysteme ermöglichen
professionelle Materialbewirtschaftung**

Die Bundeswehr muss zur Erfüllung ihres Auftrags Material weltweit bewegen und verfolgen. Ein System zur Materialverfolgung soll dabei den Materialfluss von der Übernahme bis zum Verbrauch oder der Aussonderung elektronisch abbilden. Durch eine automatisierte Identifikation kann Material ohne großen manuellen Aufwand nachverfolgt und sein jeweiliger Aufenthaltsort festgestellt werden. Dies setzt eine maschinenlesbare Kennzeichnung des Materials, z. B. mit Strichcodes, sowie Lesegeräte und geeignete IT-Verfahren voraus. Entsprechende Vorgaben sind an zentraler Stelle zu koordinieren. Mit einem solchen System können Materialflüsse transparent gestaltet und darauf aufbauend auch automatisch gesteuert werden. Bei gewerblichen Logistikdienstleistern oder Versandhäusern sind entsprechende Systeme üblich. Auch die Bundeswehr könnte ihr Material professioneller bewirtschaften, wenn sie ein Materialverfolgungssystem als Teil eines Materialbewirtschaftungssystems einsetzen würde.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass die Bundeswehr insbesondere bei Auslandseinsätzen die notwendige Transparenz beim Transport von Material nicht sicherstellen konnte. Zuletzt prüfte er im Jahr 2012 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Materialverfolgung der Bundeswehr.

**Bemühungen der Bundeswehr um die Einführung von
Materialverfolgungssystemen**

Die Bundeswehr hatte erstmalig im Jahr 1997 Schwächen bei ihrer Materialverfolgung erkannt und in zwei Studien die Einsatzmöglichkeiten automatisierter Identifizierungstechnik untersucht. Im Jahr 2000 entschied sie, ihre betriebswirtschaftliche Standardsoftware (SASPF) auch für die Materialbewirtschaftung einzuführen. In verschiedenen Bereichen kennzeichnet die Bundeswehr seither Material mit Strichcodes und stattet ausgewählte logistische

Dienststellen im Inland mit entsprechenden Systemen aus. Diese Systeme unterstützen die Depotverwaltung, nicht jedoch Versand und Transport, Belegidentifikation sowie Belange des Einsatzbetriebs. Für diese Bereiche sind die Arbeitsschritte noch manuell zu erledigen, z. B. durch Anhängen und Auswerten von Begleitpapieren. Der Material- und Datenfluss ist damit langsamer und fehleranfalliger.

Für die Materialversorgung der Auslandskontingente in Afghanistan hatte die Bundeswehr im Jahr 2004 aus Mitteln für den einsatzbedingten Sofortbedarf ein Materialverfolgungssystem beschafft. Die Bundeswehr wollte dieses später in SASPF integrieren. Sie kennzeichnete ihre Lieferungen mit Strichcodes und erfasste seit dem Jahr 2006 deren Durchlauf an fest eingerichteten Messpunkten. Das Materialverfolgungssystem war nicht mit dem Materialbewirtschaftungssystem verbunden, sondern ermöglichte nur die Abbildung des Transportweges (Sendungsverfolgung). Mehrere NATO-Mitgliedstaaten verfahren ähnlich, indem sie ihre Lieferungen für den Afghanistaneinsatz an verschiedenen Messpunkten erfassen und die Daten über ein NATO-Verfahren an ihre nationalen logistischen IT-Systeme übertragen. Die Bundeswehr beteiligte sich nicht an diesem Verfahren, sondern bevorzugte ein eigenes System.

Mit SASPF wollte die Bundeswehr im Projekt „Transport/Verkehr und Materialverfolgung“ Brüche im Datenfluss beseitigen. Bis zum Jahr 2008 sollten die Voraussetzungen für eine wirksame Materialbewirtschaftung geschaffen sein. Die hierfür eingeplanten Haushaltsmittel von mehr als 12 Mio. Euro gab sie jedoch für andere Teilprojekte aus. Ein notwendiges Softwaremodul konnte nicht realisiert werden, sodass die für das Jahr 2009 geplante Ablösung von Altverfahren durch SASPF nicht umgesetzt werden konnte. Die Bundeswehr rechnet damit, ein geeignetes SASPF-Modul frühestens in drei Jahren einführen zu können.

Beschaffung und Betrieb des Materialverfolgungssystems für den Afghanistaneinsatz kosteten die Bundeswehr bis zum Jahr 2010 insgesamt 5 Mio. Euro. Mangelnde Ausbildung des Bedienungspersonals und unvollständige Datenerfassungen an den Messpunkten führten zu einer unzureichenden Datenqualität. Softwareanpassungen und die Erneuerung der Hardware hätten weitere 750 000 Euro gekostet. Die Bundeswehr entschied daher, das System ab dem Jahr 2011 nicht mehr zu nutzen. Seitdem hat sie keine Möglichkeit, ihre Materiallieferungen automatisiert zu verfolgen.

Diesen Zustand will sie nun mit einer Initiative „Sendungsverfolgung“ verbessern. Für den Afghanistaneinsatz plant sie, sich von einem gewerblichen Dienstleister für insgesamt 8 Mio. Euro unterstützen zu lassen. Dieser soll mit seiner eigenen Technik die Materialverfolgung von etwa 4 800 Containern und 1 200 Fahrzeugen nach Deutschland sicherstellen. Anders ist nach Angaben der Bundeswehr keine Überwachung der Materialrückführung vom Einsatzverband bis zu den Dienststellen im Inland möglich.

Unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Materialkennzeichnung

Beschafft die Bundeswehr Rüstungsgüter, kann sie das Rüstungsunternehmen beauftragen, die Materialbestandteile bereits bei der Produktion maschinenlesbar zu kennzeichnen. Bei zwei vergleichbar großen Beschaffungen von Landfahrzeugen ging die Bundeswehr unterschiedlich vor. Während sie bei den Schützenpanzern vom Typ PUMA den Hersteller beauftragte, alle wesentlichen Teile zu kennzeichnen, kennzeichnete sie bei den gepanzerten Transportkraftfahrzeugen vom Typ BOXER nur etwa 5 % der Teile. Sie beauftragte das Rüstungsunternehmen mit der Kennzeichnung des Typs BOXER erst nach Produktionsbeginn. Die Mehrausgaben für die umfassende Kennzeichnung betragen 50 Mio. Euro.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hatte das Bundesverteidigungsministerium im Jahr 2008 eine zentrale Stelle eingerichtet, die alle Aktivitäten der Kennzeichnung und automatisierten Identifizierungstechnik koordinieren sollte. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese Stelle bei Projekten zu Verkehr, Transport und Sendungsverfolgung nicht beteiligt und bei Rüstungsvorhaben erst am Ende der Planungen eingebunden war.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat die bisherigen Schritte der Bundeswehr zur Verbesserung der Materialverfolgung als unkoordiniert und unzureichend bewertet. Die Bundeswehr sollte nach nunmehr 16 Jahren Vorlauf die Automatisierung ihrer logistischen Prozesse deutlich schneller vorantreiben und nachhaltig optimieren.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, auf Sonderlösungen zu verzichten. Er hat ein integriertes System innerhalb der Materialbewirtschaftung sowie eine einheitliche und kompatible Datenbasis gefordert. Für ihre Auslandseinsätze hat er der Bundeswehr empfohlen, die Teilnahme an Materialverfolgungssystemen der NATO in Erwägung zu ziehen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, über die Art der Kennzeichnung seines Materials nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu entscheiden, seine Vorgaben dahingehend anzupassen und Rüstungsunternehmen frühzeitig einzubinden.

Die zentrale Stelle für Identifizierungstechnik sollte insbesondere bei der Einführung von SASPF mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden, damit sie ihren Auftrag, alle Aktivitäten zur Materialverfolgung wirksam zu koordinieren, sachgerecht erfüllen kann.

53.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat in seiner Stellungnahme betont, dass die Teilkonzeption Materialverfolgung aus dem Jahr 2008 bereits das Ziel einer funktionsfähigen und wirksamen Materialverfolgung beschreibt. Die Materialverfolgung müsse als System ineinandergrei-

fender Einzelkomponenten verstanden werden, die ergänzend zur Transparenz im logistischen System der Bundeswehr beitragen. Ihre Realisierung werde mit der Einführung und Nutzung entsprechender Funktionalitäten in SASPF koordiniert.

In der Materialbewirtschaftung werde bereits heute mit den in SASPF realisierten Funktionalitäten Transparenz im Bereich der Materialbestände und Bewirtschaftungsvorgänge erreicht.

Die automatische Identifizierungstechnik ermögliche darüber hinaus, insbesondere durch das Scannen von Strichcodes, die schnellere Identifikation von Material und die verzugslose Übertragung der Identifikationsdaten in das SASPF-System. Zunächst sollten die Distributionszentren mit automatischer Identifizierungstechnik ausgestattet werden. Die flächendeckende Einführung dieser Technik in der Bundeswehr solle ab dem Jahr 2014 beginnen.

Die für die automatische Identifizierungstechnik erforderliche standardisierte Kennzeichnung von Material sei mit einem Erlass aus dem Jahr 2010 bereits grundsätzlich geregelt. Die Bundeswehr beabsichtige, die Umsetzung des Erlasses unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bis Ende 2013 neu zu regeln.

Die derzeit im Logistikzentrum der Bundeswehr genutzten, nicht mehr dem Stand der Technik entsprechenden isolierten Systeme für die Disposition von Transporten sollen durch eine zukunftsfähige Lösung auf Basis des Projekts SASPF abgelöst werden. Mittelfristig sei eine Systemerweiterung vorgesehen, die eine Sendungsverfolgung ermögliche. Hierzu erarbeite das Logistikkommando der Bundeswehr derzeit ein Konzept „Sendungsverfolgung im Rahmen der Materialverfolgung der Bundeswehr“.

Zur Rückführung von Material aus Afghanistan stelle die NATO lediglich die Serverstruktur für bestehende nationale Sendungsverfolgungssysteme bereit. Daher plane das Bundesverteidigungsministerium, bei der Rückverlegung des deutschen Einsatzkontingents einen gewerblichen Dienstleister mit der Sendungsverfolgung zu beauftragen.

Abschließend hat das Bundesverteidigungsministerium erklärt, die Materialverfolgung stelle ein komplexes System dar, das erst mit der „Abbildung der materialverfolungsrelevanten Anteile in SASPF“ die volle Wirksamkeit erreichen könne. Vor diesem Hintergrund und im Lichte begrenzter Ressourcen werde die Teilkonzeption Materialverfolgung schrittweise in prozessual kompatiblen Einzelkomponenten umgesetzt, die mit der Realisierung entsprechender Funktionalitäten in SASPF koordiniert werde.

53.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Einschätzung bestätigt. Die bisherigen Schritte der Bundeswehr zur Verbesserung der Materialverfolgung bewertet er als im Ergebnis unzureichend. Die Bundeswehr hat trotz jah-

relanger Bemühungen und trotz Aufwendungen von mehr als 10 Mio. Euro noch keine wirksame Materialverfolgung im Einsatz. Ihre Konzepte konnte die Bundeswehr bislang nicht umsetzen, weil sie sich entweder in der Praxis nicht verwirklichen ließen oder noch nicht fertig ausgearbeitet sind. Ihre Vorgaben zur Kennzeichnung will sie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten neu regeln.

Gerade die Rückverlegung aus dem Afghanistaneinsatz erfordert bereits jetzt wirksame Systeme, wenn die Bundeswehr sich auf geordnete logistische Prozesse abstützen will. Dazu beabsichtigt sie, für über 8 Mio. Euro einen zivilen Betreiber mit der Verfolgung des Materials nach Deutschland zu beauftragen, ohne dass sie im Anschluss an den Afghanistaneinsatz einen Nutzen davon hätte. Von ebensolchen Sonderlösungen, die nicht in das logistische Gesamtsystem der Bundeswehr integriert sind, hatte der Bundesrechnungshof abgeraten. Aus seiner Sicht hätte die Bundeswehr rechtzeitig in den Ausbau ihrer eigenen integrierten Systeme investieren oder die bestehenden Systeme nachhaltig optimieren sollen. Erst durch eine integrierte Materialbewirtschaftung sind die Investitionen langfristig von Vorteil. Dazu notwendige Ressourcen hätte die Bundeswehr nicht an anderer Stelle verplanen dürfen. Insgesamt bleiben damit auch nach so vielen Jahren die Transparenz und Effizienz der gesamten Materialbewirtschaftung der Bundeswehr noch immer eingeschränkt.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass die Bundeswehr schnellstmöglich ein Materialverfolgungssystem in SASPF integriert. Diesem Vorhaben müsse sie eine höhere Priorität einräumen.

54 Kat. B Bundesverteidigungsministerium finanziert Projekte der Bekleidungs-gesellschaft mit 5 Mio. Euro ohne rechtliche Grundlage (Kapitel 1407 Titel 553 19)

54.0

Das Bundesverteidigungsministerium hat mehrere technische Projekte der Bekleidungs-gesellschaft – sie stattet die Truppe z. B. mit Uniformen aus – mit insgesamt 5 Mio. Euro finanziert. Hierfür gab es keine rechtliche Grundlage. Das Bundesverteidigungsministerium kann zudem nicht ausschließen, dass es für ein Projekt mehr zahlte, als es kostete. Der Forderung des Bundesrechnungshofes, die Umstände der Finanzierung aufzuklären, ist es nicht nachgekommen.

54.1

Im Jahr 2002 gründete der Bund, vertreten durch das Bundesverteidigungsministerium, zusammen mit zwei privaten Unternehmen die LH Bekleidungs-gesellschaft mbH (Bekleidungs-gesellschaft) mit Sitz in Köln. Hauptaufgabe der Bekleidungs-gesellschaft ist die bedarfsgerechte und effiziente Ausstattung der Soldatinnen und Soldaten der

Bundeswehr mit Bekleidung, z. B. Uniformen. Der Bund hält 25,1 % der Anteile an der Gesellschaft.

Zeitgleich mit der Bekleidungs-gesellschaft wurde als deren 100-prozentige Tochter die LHD Group GmbH gegründet. Sie soll mit dem Verkauf von Firmen- und Sicherheitsbekleidung ein gewinnbringendes Geschäft mit Kunden außerhalb der Bundeswehr betreiben. Seitdem hat die Bekleidungs-gesellschaft weitere Tochterunternehmen gegründet.

Die Bundeswehr ist alleinige Kundin der Bekleidungs-gesellschaft. Ein Vertrag regelt die Einzelheiten der Geschäftsbeziehung. Hiernach finanziert die Bundeswehr neben den Kosten für den Kauf der Bekleidung auch den weiteren Aufwand der Bekleidungs-gesellschaft. Hierzu gehören z. B. die Kosten für die Ausgabe, Rücknahme und Aufbereitung der Bekleidung. Die Bekleidungs-gesellschaft kalkuliert ihre Kosten jährlich im Voraus und unterbreitet der Bundeswehr ein Angebot, das von der Preisbildungs- und Preisprüfungsbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen geprüft wird. Auf dieser Grundlage vereinbaren die Bundeswehr und die Bekleidungs-gesellschaft einen Festpreis. Weichen die tatsächlichen Kosten der Bekleidungs-gesellschaft hiervon später ab, bewirkt dies keine höhere oder niedrigere Zahlung der Bundeswehr. In den Festpreis sind auch die Finanzierungskosten für Kredite einkalkuliert, die die Bekleidungs-gesellschaft z. B. zur Vorfinanzierung von Beschaffungen benötigt.

Für die Vertragsabwicklung war auf Seiten der Bundeswehr bis zum Jahr 2012 das Bundesamt für Wehrverwaltung (BAWV) zuständig. Es bezahlte u. a. die gelieferte Bekleidung, stimmte den Bedarf ab und vereinbarte mit der Bekleidungs-gesellschaft den Festpreis. Im Zuge der Neuausrichtung der Bundeswehr gingen diese Aufgaben auf das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr über. Im vorgesetzten Bundesverteidigungsministerium ist ein Fachreferat für den Aufgabenbereich Bekleidung zuständig.

Im Jahr 2012 prüfte der Bundesrechnungshof die Geschäftsbeziehungen zwischen der Bundeswehr und der Bekleidungs-gesellschaft.

4,13 Mio. Euro für IT-Projekt

Für ein IT-Projekt zahlte das BAWV der Bekleidungs-gesellschaft am 28. Dezember 2011 4,13 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof stellte hierzu fest:

Am 25. November 2011 informierte das BAWV das Fachreferat des Bundesverteidigungsministeriums darüber, dass von den im Jahr 2011 für Zahlungen an die Bekleidungs-gesellschaft zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln 4,13 Mio. Euro nicht benötigt werden. Drei Tage später sagte das Bundesverteidigungsministerium der Bekleidungs-gesellschaft zu, ein Projekt zur Einführung eines neuen IT-Systems zu finanzieren. Dieses IT-System unterstützt z. B. die Einkaufsprozesse, die Bestandsplanung und die Qualitätssicherung. Noch im laufenden Jahr sollte die Bekleidungs-gesellschaft die Kosten

bis zu 4,13 Mio. Euro in Rechnung stellen. Am nächsten Tag übersandte das Bundesverteidigungsministerium dem BAWV eine knapp sieben Seiten lange Projektbeschreibung und eine ergänzende Folienpräsentation. Diese undatierten und nicht unterschriebenen Unterlagen bezeichnete das Fachreferat des Bundesverteidigungsministeriums als Projektantrag. Ohne weitere Begründung oder Belege stellte die Bekleidungsgesellschaft dem BAWV noch am selben Tag 4 130 000,01 Euro für das IT-Projekt in Rechnung. Am folgenden Tag, dem 30. November 2011, wies das Bundesverteidigungsministerium das BAWV an, die bis dahin nicht verbrauchten Haushaltsmittel für das IT-Projekt der Bekleidungsgesellschaft zu verwenden.

Das BAWV forderte die Bekleidungsgesellschaft auf, prüffähige rechnungsbegründende Unterlagen vorzulegen. Die Bekleidungsgesellschaft legte daraufhin Rechnungen ihrer Auftragnehmer vor. Das BAWV konnte die Rechnungen jedoch nicht zweifelsfrei dem IT-Projekt zuordnen. In den vom Bundesrechnungshof stichprobenweise eingesehenen Rechnungen enthielten die Angaben zum Zahlungsgrund häufig ungebräuchliche Abkürzungen und waren deshalb nur für die Bekleidungsgesellschaft verständlich. Handschriftliche Vermerke und Berechnungen der Bekleidungsgesellschaft deuteten darauf hin, dass Rechnungsbeträge teils sie selbst, teils ihre Tochterunternehmen betrafen.

In zwei Berichten an das Fachreferat des Bundesverteidigungsministeriums erhob das BAWV Einwände gegen die Zahlung, die dieses ohne nähere Begründung zurückwies. Mit Schreiben vom 27. Dezember 2011 wandte sich daraufhin der Präsident des BAWV an die zuständige Abteilungsleitung des Bundesverteidigungsministeriums. Er vertrat die Auffassung, dass die für eine Zahlung notwendige Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Rechnung nur durch das Fachreferat des Bundesverteidigungsministeriums getroffen werden könne. Nur dort lägen die erforderlichen Kenntnisse über das Projekt vor. Weiterhin legte er dar, dass eine Zahlung dem in der Bundeshaushaltsordnung festgelegten Verbot einer Vorleistung widerspreche, weil das IT-System erst im Jahr 2013 in Betrieb genommen werden sollte und deshalb keine Gegenleistung für eine Zahlung vorhanden sei. Noch am gleichen Tag zeichnete die Leitung des Fachreferates des Bundesverteidigungsministeriums die Rechnung der Bekleidungsgesellschaft „sachlich und rechnerisch richtig“. Daraufhin bezahlte das BAWV die Rechnung.

In ihrer Antwort an den Präsidenten des BAWV vertrat die zuständige Abteilungsleitung des Bundesverteidigungsministeriums später die Auffassung, dass dem BAWV „die erforderlichen Kenntnisse zur sachlichen Feststellung der Rechnung“ vorgelegen hätten. Die Zahlung widerspreche auch nicht dem Verbot einer Vorleistung, da die Bekleidungsgesellschaft die Rechnung für bereits ausgeführte und genutzte Teilleistungen aus dem IT-Projekt gestellt habe, das sich in mehrere Teilprojekte aufgliedere.

Gutschrift über 913 000 Euro

Für das Geschäftsjahr 2009 bot die Bekleidungsgesellschaft der Bundeswehr ohne vertragliche Verpflichtung eine Gutschrift über 913 000 Euro an. Grund für diese Gutschrift waren ihre im Vergleich zum vereinbarten Festpreis weitaus geringeren tatsächlichen Kosten.

Das Fachreferat des Bundesverteidigungsministeriums vereinnahmte die Gutschrift nicht für den Bundeshaushalt. Vielmehr beauftragte es die Bekleidungsgesellschaft mit technischen Änderungen an zwei Hochregallagern. Die Ausgaben hierfür sollte die Bekleidungsgesellschaft mit der Gutschrift verrechnen. Die Finanzierung der technischen Änderungen aus dem Bundeshaushalt war dem Fachreferat im ministeriellen Entscheidungsprozess zuvor nicht gestattet worden. Im Juni 2012 legte die Bekleidungsgesellschaft eine Endabrechnung über 850 000 Euro vor und kündigte an, den Restbetrag aus der Gutschrift zu überweisen.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es für die Finanzierung des IT-Projekts keine rechtliche Grundlage gab. Soweit Kosten der Bekleidungsgesellschaft nicht in den Festpreis einfließen, regelt der Vertrag nur den Fall, dass die Bekleidungsgesellschaft eine Vergütung erhält, sofern sie nach gesonderter Beauftragung Leistungen für den Bund erbringt. Die Abrechnung von in der Vergangenheit entstandenen Kosten ohne zuvor erteilten Auftrag steht mit dieser Regelung nicht im Einklang.

Die dem BAWV vorgelegten Unterlagen haben als Grundlage für eine Zahlung nicht ausgereicht. Sie beschreiben den Projektgegenstand und -verlauf zu ungenau, und es fehlt der Bezug zu den von der Bekleidungsgesellschaft vorgelegten Rechnungen. Im Unterschied zur Darstellung der zuständigen Abteilungsleitung des Bundesverteidigungsministeriums verfügte das BAWV nicht über die erforderlichen Kenntnisse zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Rechnung. Auf welcher Grundlage die Leitung des Fachreferates des Bundesverteidigungsministeriums diese Feststellung treffen konnte, erschließt sich nicht.

Der Umstand, dass das IT-System nach den Angaben im Projektantrag erst im Jahr 2013 in Betrieb genommen werden sollte, spricht für die Rechtsauffassung des BAWV, die Zahlung stelle eine nach der Bundeshaushaltsordnung unzulässige Vorleistung dar. In den dem Bundesrechnungshof vorgelegten Unterlagen findet sich keine Bestätigung für die Darstellung der zuständigen Abteilungsleitung, die Bekleidungsgesellschaft habe nur bereits genutzte Teilleistungen aus dem IT-Projekt in Rechnung gestellt.

Das Bundesverteidigungsministerium sollte den Eindruck vermeiden, dass sein Fachreferat die Finanzierung des IT-Projekts erst und nur deshalb zum Ende des Jahres 2011 vorangetrieben hat, um den Haushaltsansatz zugunsten der Bekleidungsgesellschaft auszuschöpfen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium

daher aufgefordert, alle Abläufe und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Finanzierung des IT-Projekts aufzuarbeiten und rechtlich umfassend zu würdigen.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass das Fachreferat des Bundesverteidigungsministeriums die von der Bekleidungsgesellschaft gewährte Gutschrift nicht vereinnahmte, sondern „am Bundeshaushalt vorbei“ mit Ausgaben für technische Änderungen an Hochregallagern verrechnen ließ. Das Vorgehen verstößt gegen elementare Grundsätze des Haushaltsrechts. Insbesondere sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Dieser Verstoß wiegt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes besonders schwer, weil dem Fachreferat die Finanzierung der Maßnahmen aus dem Bundeshaushalt zuvor nicht gestattet worden war. Dem Fachreferat hätte klar sein müssen, dass es die Finanzierung der Maßnahmen auf ordnungsgemäße Weise sicherstellen muss und die Gutschrift hierfür nicht in Frage kommt.

54.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat eingeräumt, die Entscheidungen zur Finanzierung des IT-Projekts könnten nicht nachvollzogen werden, weil die durchgeführten Prüfungen und Bewertungen nicht hinreichend dokumentiert worden seien. Das IT-Projekt sei eine vertragliche Verpflichtung der Bekleidungsgesellschaft zur stetigen Optimierung der Prozesse. Für dessen Finanzierung gebe es keine gesonderte vertragliche Regelung. Die Kosten hätten in den Festpreis einfließen müssen. Dies sei ursprünglich auch vorgesehen gewesen. Aufgrund der Aussetzung der Wehrpflicht habe das IT-Projekt unterbrochen werden müssen und die Bekleidungsgesellschaft habe die bis dahin angefallenen Kosten nicht in ihr Angebot für den Festpreis einbringen können. Dadurch sei ihr ohne eigene Einflussmöglichkeit eine unzumutbare Kapitalinanspruchnahme entstanden. Die Finanzierung des IT-Projekts stelle deshalb keine unzulässige Vorleistung im Sinne der Bundeshaushaltsordnung dar. Später hat das Bundesverteidigungsministerium erläutert, die Finanzierung des IT-Projekts habe zum Ziel gehabt, den Festpreis nicht mit Finanzierungskosten für Kredite der Bekleidungsgesellschaft zu belasten.

Zur Verrechnung der Gutschrift hat das Bundesverteidigungsministerium ausgeführt, dass ohne die technischen Änderungen an den Hochregallagern die zeitgerechte Versorgung der Soldatinnen und Soldaten mit Bekleidung gefährdet gewesen sei. Später hat es erklärt, es habe vermeiden wollen, dass die Bekleidungsgesellschaft ihm die Kosten der technischen Änderungen – einschließlich der Finanzierungskosten – über den Festpreis in Rechnung stellt.

54.4

Die Erläuterungen des Bundesverteidigungsministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Das Bundesverteidigungsministerium finanzierte das IT-Projekt nicht planmäßig und nicht vertragskonform. Der zeitliche Ablauf, die mangelhafte Dokumentation und die Höhe der

Finanzierung sprechen für eine überstürzte Entscheidung zum Jahresende 2011, als feststand, dass nicht alle für Zahlungen an die Bekleidungsgesellschaft zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel benötigt werden.

Entgegen seiner Erklärung kann das Bundesverteidigungsministerium wegen der mangelhaften Dokumentation nicht ausschließen, dass die Bekleidungsgesellschaft Kosten des IT-Projekts in den Festpreis einkalkuliert hat. In diesem Fall hätte die Bundeswehr für das IT-Projekt mehr gezahlt, als es kostete.

Weil das IT-System erst im Jahr 2013 in Betrieb genommen werden sollte, handelte es sich bei der Zahlung im Jahr 2011 um eine unzulässige Vorleistung. Selbst wenn die Bekleidungsgesellschaft zur Vorfinanzierung des IT-Projekts Kredite aufgenommen hätte, würde dies keine unzumutbare Kapitalinanspruchnahme darstellen. In den von der Bundeswehr bezahlten Festpreis sind auch die Finanzierungskosten für Kredite einkalkuliert.

Auf welcher Grundlage die Leitung des Fachreferates des Bundesverteidigungsministeriums die „sachliche und rechnerische Richtigkeit“ der Rechnung der Bekleidungsgesellschaft bescheinigen konnte, obwohl die beigelegten Belege dem IT-Projekt nicht eindeutig zugeordnet werden konnten, bleibt offen.

Der Aufforderung, die Entscheidungen seines Fachreferates zur Finanzierung des IT-Projekts aufzuarbeiten und rechtlich umfassend zu würdigen, ist das Bundesverteidigungsministerium nicht nachgekommen. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Bundesverteidigungsministerium dies nachholt.

Auch die Ausführungen des Bundesverteidigungsministeriums zur Verrechnung der Gutschrift überzeugen nicht. Der Hinweis auf die Dringlichkeit der technischen Änderungen an den Hochregallagern ändert nichts daran, dass die Gutschrift vollständig für den Bundeshaushalt hätte vereinnahmt werden müssen. Das Bundesverteidigungsministerium muss sicherstellen, dass es künftig auch in eiligen Fällen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachtet.

55 Kat. B Ausgaben für den Auslandsverwendungszuschlag lassen sich nicht ausreichend kontrollieren
(Kapitel 1401 Titel 422, Kapitel 1403 Titel 423, Kapitel 1404 Titel 422)

55.0

Soldatinnen und Soldaten sowie Beamtinnen und Beamte der Bundeswehr erhalten während ihrer Verwendung im Ausland, beispielsweise in Afghanistan oder im Kosovo, zusätzlich zu ihren Inlandsdienstbezügen Auslandsverwendungszuschläge. Aufgrund der unzureichenden Aktenführung lassen sich derzeit weder die Qualität der Bearbeitung noch die Höhe der Auszahlungen angemessen kontrollieren. Über- oder Unterzahlungen bleiben daher auf Dauer unentdeckt. Das Bundesverteidigungsministerium hat da-

für Sorge zu tragen, dass die Gewährung des Auslandsverwendungszuschlags mit vertretbarem Aufwand kontrolliert werden kann.

55.1

Bedienstete der Bundeswehr, die im Ausland bei einer humanitären oder unterstützenden Maßnahme eingesetzt werden, erhalten Auslandsverwendungszuschläge (AVZ) nach dem Bundesbesoldungsgesetz. Je nach Belastung vor Ort wird eine von sechs verschiedenen Stufen mit Tagessätzen von 30 bis 110 Euro steuerfrei gewährt. Die Bundeswehr bearbeitet die AVZ überwiegend im Ausland. Obwohl sie im Jahr 2009 für fast alle Besoldungsleistungen ein neues IT-Verfahren zur Berechnung und Auszahlung von Gehältern (SASPF) einführte, werden die AVZ nicht mit diesem, sondern überwiegend noch dezentral mit unterschiedlichen IT-Verfahren bearbeitet.

Der Bundesrechnungshof beabsichtigte, die Zahlungen der AVZ an 20 000 Bedienstete in Höhe von jährlich 180 Mio. Euro mittels einer Auswahl an Zahlfällen zu prüfen. Die Prüfung betraf Fälle, die im Ausland berechnet worden waren. Die Bundeswehr konnte dazu keine vollständigen elektronischen Datensätze zur Verfügung stellen. Sie legte dem Bundesrechnungshof daher Ausdrucke auf Papier vor. Diese enthielten aber nicht alle Angaben, um die Auszahlungen individuell prüfen zu können. Die Bundeswehr lagerte die hierfür notwendigen Unterlagen im Inland. Sie sortierte sie nicht nach den Empfängern der AVZ. Stattdessen bewahrte sie die Unterlagen nach Dienststellen und Truppenteilen geordnet, mit anderen Vorgängen gebündelt zentral beim Einsatzführungskommando auf.

Die Bundeswehr konnte Unterlagen nur mit erheblichem Arbeitsaufwand von bis zu drei Stunden pro Zahlungsempfänger zur Verfügung stellen. Deshalb musste der Bundesrechnungshof die Zahl der geprüften Fälle mehrfach einschränken. Er prüfte auch die im Inland berechneten AVZ. Bei einer Dienststelle waren 30 % der Fälle fehlerhaft. Soldatinnen und Soldaten wurden häufig unter- oder überzahlt.

Unterlagen zur Berechnung der AVZ übernimmt die Bundeswehr nicht in die Personal- und Besoldungsakten, um sie dort dauerhaft zu verwahren. Zur Höhe und Dauer der gewährten AVZ erstellt sie stattdessen eine Bescheinigung, die sie zu den Besoldungsakten nimmt. Die Unterlagen zur Berechnung der AVZ vernichtet sie nach Ablauf von fünf Jahren.

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Fachaufsicht über die Gehaltszahlungen. Ihm war nicht bekannt, wie die Akten geführt werden. Die Innenrevision der Bundeswehr führte hierzu keine regelmäßigen Prüfungen durch.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die von der Bundeswehr für die Prüfung vorgelegten Ausdrucke

der elektronischen Datensätze eine Kontrolle der Zahlungen nicht zuließen. Ferner hat er kritisiert, dass die Bundeswehr die für die Prüfung benötigten Besoldungsakten nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zur Verfügung stellen konnte. Da der Bundesrechnungshof deshalb den Umfang der Prüfung mehrfach einschränken musste, konnte er die Qualität der Bearbeitung der AVZ durch die Bundeswehr im Ausland nicht sicher beurteilen. Den bei der Bearbeitung der AVZ im Inland festgestellten Fehleranteil von 30 % hält der Bundesrechnungshof für zu hoch.

Die Bundeswehr darf die Unterlagen zur Berechnung der AVZ weder nach Dienststellen sortiert aufbewahren noch nach fünf Jahren vernichten, da sie zu den Personalakten gehören. Indem sie statt der zahlungsbegründenden Unterlagen nur Bescheinigungen über Zahlungen zu den Personalakten nimmt, verletzt die Bundeswehr den Grundsatz der Vollständigkeit der Personal- und Besoldungsakten. Die Zahlungen können zudem nur mit hohem Aufwand geprüft werden. Dies verhindert eine wirksame Fachaufsicht durch das Bundesverteidigungsministerium und die zuständigen Behörden seines Geschäftsbereichs.

55.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Umstände der Aktenaufbewahrung im Einsatzführungskommando der Bundeswehr bestätigt. Es wolle prüfen, ob der AVZ über SASPF ausgezahlt werden kann. Es plane, zumindest die Zahlung der AVZ und die Nachweise darüber durch SASPF zu unterstützen. Den Zeitbedarf hierfür könne es noch nicht abschätzen. Das Problem der Aktenführung und einer besseren Prüfbarkeit der Unterlagen sei allerdings auch dann nicht gelöst. Wegen personeller Engpässe und zusätzlicher Arbeitsbelastungen bei der Neuausrichtung der Bundeswehr werde es noch einige Zeit in Anspruch nehmen, eine Lösung zu entwickeln und umzusetzen.

55.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium alsbald Lösungen entwickelt, die es ermöglichen, die Zahlung von AVZ wirksam zu kontrollieren und die Akten ordnungsgemäß zu führen. Die Angabe des Bundesverteidigungsministeriums, die Entwicklung und Umsetzung nehme noch einige Zeit in Anspruch, ist aber zu unbestimmt.

Das Bundesverteidigungsministerium sollte gewährleisten, dass die Zahlungen an alle Bediensteten in Auslandsverwendungen nach Haushaltsjahren kontrolliert werden können. Nur so können das Bundesverteidigungsministerium und die zuständigen Behörden seines Geschäftsbereichs im Inland ihre Fachaufsicht wirksam wahrnehmen und sicherstellen, dass Zuschläge ordnungsgemäß gezahlt werden.

56 **Bundeswehr zahlt Gehälter an neu ein-**
Kat. B **gestellte Soldatinnen und Soldaten**
 fehlerhaft
 (Kapitel 1403 Titel 423 01)

56.0

Die Bundeswehr hat die Gehaltszahlungen an ihre neu eingestellten Soldatinnen und Soldaten unzureichend kontrolliert. 2 000 Soldatinnen und Soldaten erhielten ihre Gehälter in falscher Höhe. Ursache war häufig, dass die zuständigen Bediensteten die maschinell zutreffend ermittelten Daten zur Berechnung und Zahlung der Gehälter geändert hatten. Das IT-Verfahren bietet nicht die technischen Voraussetzungen, um zutreffende Gehaltszahlungen zu gewährleisten. Das Bundesverteidigungsministerium hat sicherzustellen, dass die Gehälter künftig korrekt ausbezahlt werden. Dabei sollte es auch hinreichende Kontrollen vorsehen.

56.1

Die Bundeswehr führte im Jahr 2009 ein elektronisches IT-Verfahren zur Berechnung und Zahlung der Gehälter (SASPF) ein. Bei diesem IT-Verfahren müssen Bedienstete an verschiedenen Standorten der Bundeswehr Personal-daten eingeben, um u. a. die Gehälter für die Soldatinnen und Soldaten auszuzahlen. Neu eingestellte Soldatinnen und Soldaten erhalten seit dem 1. Juli 2009 ein nach Stufen bemessenes Grundgehalt. Die jeweils maßgebende Stufe errechnet sich bei Dienstbeginn aus dem Geburtsdatum, dem Eintrittsdatum in die Bundeswehr und der Besoldungsgruppe der Soldatin oder des Soldaten. SASPF berechnet die Stufen aus den eingegebenen Daten seit dem 1. Juli 2010 automatisch.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Festsetzung der Stufen. Er untersuchte dazu zunächst, ob die von der Bundeswehr zur Verfügung gestellten Daten schlüssig waren. Die Ergebnisse deuteten auf umfangreiche fehlerhafte Gehaltszahlungen hin. Daraufhin kontrollierte das Bundesverteidigungsministerium die Zahlfälle. Es stellte fest, dass nahezu 2 000 Soldatinnen und Soldaten überwiegend zu niedrige Gehälter erhalten hatten. Ursächlich hierfür war, dass die für die Zahlung zuständigen Bediensteten die maschinell zutreffend ermittelten Daten geändert hatten. Sie hielten diese Daten für unzutreffend.

Nach Angaben des Bundesverteidigungsministeriums ist es mit SASPF nicht möglich, von zentraler Stelle umfassend, zuverlässig und mit vertretbarem Aufwand die Zahlungen der Gehälter an die Soldatinnen und Soldaten zu kontrollieren. Die Bundeswehr führt die Besoldungsakten der Soldatinnen und Soldaten als Papierakten an verschiedenen Dienststellen. Für Prüfungen zur richtigen Höhe der Grundgehälter müssen in jedem Einzelfall bis zu drei verschiedene Dienststellen aufgesucht werden. Eine elektronische Besoldungsakte könnte helfen, diesen Mangel zu beheben. Diese hat die Bundeswehr aber aus finanziellen Erwägungen bisher nicht eingeführt.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat die fehlerhaften Gehaltszahlungen an nahezu 2 000 Soldatinnen und Soldaten beanstandet. Die Bundeswehr hat es seit der Einführung von SASPF versäumt zu kontrollieren, ob die zuständigen Bediensteten die Daten in SASPF richtig eingegeben haben. Daher hat die Bundeswehr Mängel nicht erkannt. Der Aufwand für die nachträgliche Prüfung der Zahlungen ist hoch. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, zutreffende Gehaltszahlungen für die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in SASPF sicherzustellen. Das Bundesverteidigungsministerium muss ferner dafür sorgen, dass die Bundeswehr die Daten mit vertretbarem Aufwand kontrolliert. Dazu sollte es SASPF um Kontrollfunktionen ergänzen. Zentral gespeicherte Unterlagen in elektronisch geführten Besoldungsakten würden weitere Kontrollmöglichkeiten in SASPF eröffnen.

56.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Beanstandungen grundsätzlich anerkannt. Es hat mitgeteilt, die Bundeswehr habe alle beanstandeten fehlerhaften Zahlungsfälle zwischenzeitlich korrigiert. Die Qualität neuer Eingaben wolle sie laufend sicherstellen. Dazu überprüfe sie künftig manuell an zentraler Stelle, ob die Dateneingaben für neu eingestellte Soldatinnen und Soldaten schlüssig sind. Dies solle in Zukunft eine hohe Qualität bei der Bearbeitung der Gehälter der Soldatinnen und Soldaten in SASPF sicherstellen.

56.4

Das Bundesverteidigungsministerium muss für zutreffende Gehaltszahlungen sorgen. Der Bundesrechnungshof hält es für zu aufwendig, dass die Bundeswehr die Dateneingaben für neu eingestellte Soldatinnen und Soldaten manuell kontrolliert.

Vielmehr sollte das Bundesverteidigungsministerium darauf hinwirken, dass die Bundeswehr auch in SASPF die Bezügezahlungen mit vertretbarem Aufwand kontrollieren kann. Dazu sollte es SASPF um Kontrollfunktionen ergänzen. Eine elektronische Besoldungsakte sollte das Bundesverteidigungsministerium ebenfalls einführen.

Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)

57 **Entwicklung des Einzelplans 15**
Kat. A

57.1 **Überblick**

Das Bundesgesundheitsministerium hat die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sicherzustellen und deren rechtliche Rahmenbedingungen zu gestalten. Es bezuschusst die Krankenkassen als Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen). Regelungskompetenzen hat

es auch bei den Heilberufen, Apotheken, Arzneimitteln, Medizinprodukten, Heil- und Betäubungsmitteln sowie bei dem Infektions- und Gesundheitsschutz und der Krankheitsbekämpfung. Das Bundesgesundheitsministerium gestaltet den rechtlichen Rahmen der Organtransplantation, der künstlichen Befruchtung sowie der Untersuchung und künstlichen Veränderung von Erbinformationen. Beim Bundesgesundheitsministerium sind außerdem die Geschäftsstellen der Drogenbeauftragten und des Patientenbeauftragten der Bundesregierung angesiedelt.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 15 beliefen sich im Haushaltsjahr 2012 auf 14,5 Mrd. Euro – dies entspricht 4,7 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Davon entfiel mit 14 Mrd. Euro der überwiegende Anteil auf Zahlungen an den Gesundheitsfonds. Die Einnahmen be-

trugen 135,2 Mio. Euro, vor allem aus Gebühren bei Arzneimitteln und Medizinprodukten.

Der Geschäftsbereich des Bundesgesundheitsministeriums umfasst fünf nachgeordnete Stellen. Während das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und das Paul-Ehrlich-Institut Arzneimittel, Medizinprodukte, Impfstoffe und Sera prüfen, zulassen und überwachen, ist das Robert-Koch-Institut besonders in der Gesundheitsberichterstattung sowie der Erforschung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten tätig. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung informiert die Öffentlichkeit über Gesundheitsthemen und die Risiken von Drogenmissbrauch und Suchterkrankungen. Das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information betreibt medizinische Datenbanken.

Tabelle 57.1

**Übersicht über den Einzelplan 15^a
Bundesministerium für Gesundheit**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	14 485,4	14 502,5	17,1	11 986,9	11 090,7	-7,5
darunter:						
• Zuschuss Gesundheitsfonds	14 000,0	14 000,0	0	11 500,0	10 500,0	-8,7
• Förderung der privaten Pflegevorsorge	-	-	-	-	100,0	100,0
• Institutionelle Förderung und Projekte	45,7	43,7	-2,0	47,5	49,1	3,4
• Gesundheitliche Aufklärung	31,3	31,2	-0,1	35,5	37,2	4,8
• Internationale Aufgaben	33,3	34,8	1,5	34,2	30,5	-10,8
• Ressortforschung und Modell- maßnahmen	30,2	22,0	-8,2	29,3	27,0	-7,8
• Ministerium	55,5	59,9	4,4	57,8	63,8	10,4
Einnahmen des Einzelplans	92,4	135,2	42,8	93,5	99,6	6,5
darunter:						
• Gebühren im Arzneimittelbereich	86,6	100,1	13,5	86,6	93,3	7,7
• Sponsoring	0	14,6	14,6	0	0	0
Verpflichtungsermächtigungen	100,7 ^c	95,9	-4,8	42,6	49,4	16,0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 604	2 537 ^d	-67	2 035 ^e	2 020 ^e	-0,7

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

^e Ohne in gesondertem Titel geführtes wissenschaftsnahes Personal (Ist-Besetzung am 1. Juni 2013: 539).

Quelle: Einzelplan 15. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Tabelle 57.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Planstellen/ Stellen (Ist) am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	0,5	19,0	88
Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information	1,2	11,6	97
Paul-Ehrlich-Institut	23,4	68,3	419
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	85,3	74,2	826
Robert-Koch-Institut	6,6	112,0	572

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 15.

57.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Zahlungen an den Gesundheitsfonds machten mit 97 % der Gesamtausgaben im Jahr 2012 den größten Posten des Einzelplans 15 aus. Weitere Ausgabenblöcke im Jahr 2012 bildeten – wie in den Vorjahren – institutionelle Förderungen und Projekte, Ressortforschung bzw. Modellmaßnahmen, Maßnahmen der gesundheitlichen Aufklärung, die Verwaltungsausgaben des Ministeriums sowie internationale Aufgaben. Von den Ausgaben für internationale Aufgaben im Einzelplan 15 entfielen knapp 31 Mio. Euro auf den Beitrag zur Weltgesundheitsorganisation (WHO); Deutschland ist der drittgrößte Beitragszahler der WHO. Die Entwicklung der Ausgaben für Internationales hängt vor allem vom Wechselkurs des Euro zum US-Dollar ab. Neu aufgenommen wurde eine gesetzliche Leistung zur Förderung privater Pflegevorsorge-Versicherungen, für die im Jahr 2014 Ausgaben von bis zu 100 Mio. Euro vorgesehen sind.

Für die Jahre 2013 und 2014 sind mehr als 500 Stellen weniger vorgesehen als im Jahr 2012 (Tabelle 57.1). Dies geht auf eine ressortübergreifende Neuordnung vom Mai 2012 zurück, die es der Bundesregierung ermöglicht, bei Ressortforschungseinrichtungen auf die Verbindlichkeit des Stellenplans für wissenschaftliche und wissenschaftsnahe Beschäftigte zu verzichten. So haben die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, das Paul-Ehrlich-Institut, das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte sowie das Robert-Koch-Institut einen neuen Personaltitel für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler erhalten. Mit den Mitteln dürfen unbefristete Beschäftigungsverhältnisse abgeschlossen werden. Am 1. Juni 2013 wurden 539 Stellen aus diesem Titel finanziert. Daher sind mit dem sinkenden Stellen-Soll keine Einsparungen bei den Personalausgaben verbunden.

Der vorgesehene Zuwachs von 6 Mio. Euro bei den Verwaltungsausgaben für das Ministerium im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2013 setzt sich überwiegend aus Mehrkosten für Gehälter, Beihilfen und Versorgungsleistungen sowie Investitionen insbesondere im IT-Bereich zusammen.

57.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

57.3.1 Gesundheitsfonds

Seit dem Jahr 2004 leistet der Bund Zuschüsse, um die Aufwendungen der Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) für versicherungsfremde Leistungen pauschal abzugelten (§ 221 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch, SGB V). Die Zuschüsse fließen zusammen mit den Mitgliedsbeiträgen in den Gesundheitsfonds, der vom Bundesversicherungsamt verwaltet wird. Nach der Gesetzesbegründung gehören zu den versicherungsfremden Leistungen u. a. das Mutterschaftsgeld und sonstige Leistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft, Empfängnisverhütung, Schwangerschaftsabbruch, Haushaltshilfe, Krankengeld bei Erkrankung eines Kindes sowie die Beitragsfreiheit beim Bezug von Erziehungsgeld. Auch die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und Ehepartnern zählt zu den versicherungsfremden Leistungen. Eine verbindliche Abgrenzung dieser Leistungen gibt es jedoch nicht. Nach aktuellen Einschätzungen des Bundesgesundheitsministeriums liegt ihr Anteil bei über 30 Mrd. Euro. Im Bundeshaushalt wird der Bundeszuschuss unter der Bezeichnung „Zuschüsse für die pauschale Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben“ veranschlagt.

Das Bundesversicherungsamt erstellt für den Gesundheitsfonds den Jahresabschluss. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ein aussagekräftiger Jahres-

abschluss und die rechtlichen Voraussetzungen für dessen unabhängige Prüfung fehlen. Er hat gefordert, dass die Voraussetzungen hierfür geschaffen werden (s. Bemerkung Nr. 58).

57.3.1.1 Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds

Gemäß den gesetzlichen Vorgaben im SGB V betrug der Bundeszuschuss für das Jahr 2012 14 Mrd. Euro. Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde er für das Jahr 2013 auf 11,5 Mrd. Euro abgesenkt. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 wurde er erneut von 14 Mrd. Euro auf 10,5 Mrd. Euro gekürzt. Aktuell tragen damit die Kürzungen des Bundeszuschusses dazu bei, den Bundeshaushalt zu konsolidieren. Geht man von den Annahmen des Bundesgesundheitsministeriums aus, deckt der für das Jahr 2014 veranschlagte Bundeszuschuss nur etwa ein Drittel der versicherungsfremden Leistungen der GKV ab. Ab dem Jahr 2015 soll der Bundeszuschuss wieder auf 14 Mrd. Euro erhöht werden. Mit den Leistungen des Bundes für den Sozialausgleich bei Zusatzbeiträgen soll der Bundeszuschuss auf insgesamt 14,7 Mrd. Euro steigen.

57.3.1.2 Zuweisungen des Gesundheitsfonds an die Krankenkassen

Aus dem Gesundheitsfonds erhalten die Krankenkassen Zuweisungen für ihre Leistungs- und Verwaltungsausgaben. Zum 1. Januar 2013 gab es 134 Krankenkassen als Träger der GKV. In ihnen waren knapp 70 Millionen Menschen versichert, davon etwa zwei Drittel bei den zehn größten Krankenkassen.

Der Schätzerkreis beim Bundesversicherungsamt hatte im Oktober 2011 die Ausgaben der Krankenkassen für das Jahr 2012 auf 185,4 Mrd. Euro geschätzt. Der Gesundheitsfonds zahlte an die Krankenkassen 185,4 Mrd. Euro aus. Die Ausgaben der Krankenkassen stiegen aber weniger stark an als prognostiziert und lagen nur bei 182,1 Mrd. Euro (jeweils ohne landwirtschaftliche Krankenkassen). Da der Gesundheitsfonds die geschätzten Ausgaben unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung der Ausgaben an die Krankenkassen überweist, erhielten die Krankenkassen im Jahr 2012 somit 3,3 Mrd. Euro mehr, als sie an tatsächlichen Ausgaben leisten mussten. Den Zuweisungen an die Krankenkassen standen Einnahmen des Gesundheitsfonds von 189 Mrd. Euro gegenüber.

Im Jahr 2013 wird der Gesundheitsfonds nach den Prognosen des Schätzerkreises vom Oktober 2012 191,8 Mrd. Euro einnehmen. Für ihre Ausgaben werden den Krankenkassen 192 Mrd. Euro zugewiesen. Nach den Prognosen des Schätzerkreises werden die Ausgaben der Krankenkassen 2013 bei 190,2 Mrd. Euro liegen. Zusätzlich werden die Krankenkassen durch den Wegfall der Praxisgebühr mit weiteren 1,8 Mrd. Euro belastet. In den Zuweisungen des Gesundheitsfonds 2013 ist dafür ein Ausgleich in gleicher Höhe vorgesehen. Ferner leisten die Krankenkassen finanzielle Hilfen für Krankenhäuser, die im Jahr 2013 in Höhe von 400 Mio. Euro wirksam werden. Die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen stiegen im Jahr 2012 und im 1. Quartal 2013 geringer als vom Schätzerkreis prognostiziert und bei den Zuweisun-

gen an die Krankenkassen berücksichtigt. Daher können die Krankenkassen diese 400 Mio. Euro aus den geringeren Ausgaben für Krankenhausbehandlungen ohne zusätzliche Belastungen finanzieren. Werden diese Eckdaten erreicht, sind die Ausgaben der Krankenkassen für das Jahr 2013 auskömmlich finanziert.

57.3.1.3 Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds

Im Jahr 2012 erzielte der Gesundheitsfonds einen Überschuss von 3,6 Mrd. Euro. Dies erhöhte die bereits in den Vorjahren angewachsene Liquiditätsreserve auf nunmehr 13,1 Mrd. Euro. Dieser Reserve stehen neben der Kürzung des Bundeszuschusses weitere Belastungen in den Jahren 2013 und 2014 gegenüber:

Die Krankenkassen sollen für das Jahr 2014 einen Ausgleich für den Wegfall der Praxisgebühr von 1,8 Mrd. Euro erhalten. Die Mehrausgaben der Krankenkassen durch die finanziellen Hilfen für Krankenhäuser von 560 Mio. Euro werden ebenfalls kompensiert. Diese zusätzlichen Ausgaben werden aus der Liquiditätsreserve entnommen oder aus Überschüssen des Gesundheitsfonds für die Jahre 2013 und 2014 finanziert. Ferner ist das Defizit des Gesundheitsfonds aus dem Jahr 2009 von 2,4 Mrd. Euro noch nicht ausgeglichen.

Diese Belastungen dürfen nicht dazu führen, dass die vom Gesundheitsfonds vorzuhaltende Mindestliquiditätsreserve von derzeit 3,2 Mrd. Euro unterschritten wird. Diese Gefahr dürfte zurzeit nicht bestehen, denn für das Jahr 2013 und voraussichtlich auch für das Jahr 2014 zeichnen sich Überschüsse des Gesundheitsfonds ab, weil sich Beschäftigung und Löhne und damit die Beitragseinnahmen günstiger entwickeln als nach den Prognosen des Schätzerkreises zu erwarten war.

57.3.1.4 Finanzreserven der Krankenkassen

Die Krankenkassen erzielten im Jahr 2012 einen Überschuss von 5,4 Mrd. Euro. Ein Teil der Krankenkassen erreichte auch im Jahr 2012 nur wegen der über die Ausgaben hinausgehenden Zuweisungen des Gesundheitsfonds von 3,3 Mrd. Euro ein positives Rechnungsergebnis.

Die Finanzreserven der Krankenkassen erhöhten sich von 10,1 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf 15,5 Mrd. Euro im Jahr 2012. Die Krankenkassen haben zur Sicherstellung ihrer Leistungsfähigkeit eine Rücklage mindestens in Höhe eines Viertels ihrer durchschnittlichen Monatsausgabe zu bilden. Für das Jahr 2012 waren das insgesamt 4 Mrd. Euro. Bis auf einige wenige Ausnahmen verfügten Ende 2012 alle Krankenkassen über eine solche Rücklage. Teilweise gingen die Rücklagen deutlich über diesen Mindestbestand hinaus.

Für das Jahr 2013 erwartet der Schätzerkreis gegenüber dem Jahr 2012 einen weiteren Anstieg der GKV-Ausgaben um 4,6 %. Diese Steigerungen sind vor allem auf Veränderungen der vertragsärztlichen Honorare, der Krankenhausaussgaben und beim Krankengeld zurückzuführen.

57.3.1.5 Verwaltungs- und Leistungsausgaben der Krankenkassen

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren unnötige Ausgaben in Millionenhöhe durch hohe Mieten und nicht benötigte Büroflächen, hohe Abfindungen an ehemalige Vorstände der GKV sowie Defizite beim Abrechnungssystem für Krankenhausleistungen festgestellt. Mit Blick auf die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes, die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und Vorschläge des Bundesgesundheitsministeriums hat der Deutsche Bundestag gesetzliche Änderungen zur Vorlage und Genehmigung der Verträge von Krankenkassenvorständen, zur Genehmigung von Mietverträgen sowie zur Verbesserung von Krankenhausabrechnungen beschlossen.

In seinen Bemerkungen 2011 und in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat der Bundesrechnungshof Kontrolldefizite und eine zu aufwendige Geschäftsführung beim ehemaligen Bundesverband der Innungskrankenkassen (IKK) beanstandet. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat die Gesellschafter des IKK Bundesverbandes aufgefordert, unnötige Ausgaben bei der Abwicklung des ehemaligen Bundesverbandes zu vermeiden.

57.3.2 Förderung der privaten Pflegevorsorge

Aufgrund des Pflege-Neuausrichtungsgesetzes vom 23. Oktober 2012 wurde die gesetzliche Pflegeversicherung um eine private Pflegevorsorgeförderung ergänzt. Unabhängig vom persönlichen Einkommen erhalten Versicherte der gesetzlichen Pflegeversicherung künftig eine Zulage von 60 Euro jährlich zu ihrer Versicherungsprämie, wenn sie eine private Pflege-Zusatzversicherung abschließen, die bestimmte, gesetzlich vorgegebene Bedingungen erfüllt. Ähnlich wie bei der „Riester-Rente“ zahlt eine neu einzurichtende Verwaltungsstelle bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) die Zuschüsse an die privaten Versicherungsunternehmen aus. Die Zulage kann erstmalig Anfang 2014 rückwirkend für das Jahr 2013 durch die Versicherungsunternehmen beantragt werden.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 enthält für die Leistungen des Bundes zur Förderung der freiwilligen privaten Pflegevorsorge einen neuen Ausgabetitel mit einem Ansatz von 100 Mio. Euro. Daraus werden der Zuschuss, die Kosten der Aufsicht durch das Bundesversicherungsamt sowie die der DRV Bund entstehenden Verwaltungskosten einschließlich der Kosten für den Aufbau der technischen und organisatorischen Infrastruktur getragen. In welchem Umfang Versicherte die Förderung in Anspruch nehmen und welchen Anteil die Verwaltungskosten haben werden, lässt sich noch nicht abschätzen.

57.3.3 Institutionelle Förderung und Projekte

Im Haushaltsjahr 2012 gewährte das Bundesgesundheitsministerium Zuwendungen und Zuweisungen von 44 Mio. Euro. Sie dienten der institutionellen Förderung

ausgewählter Einrichtungen und der Förderung einzelner Projekte. Den größten Anteil mit 34 Mio. Euro erhielten die Wissenschaftsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft. Darin sind Forschungseinrichtungen mit überregionaler Bedeutung zusammengeschlossen, die von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass einer gemeinsam vom Bundesgesundheitsministerium und dem Land Hessen geförderten Forschungseinrichtung keine hinreichenden Regelungen zur Korruptionsprävention auferlegt worden waren; die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel entsprach zudem nicht den rechtlichen Anforderungen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes werden das Bundesgesundheitsministerium und das Land der Forschungseinrichtung wirksame Regeln zur Korruptionsprävention aufgeben. Außerdem vereinbarte das Bundesgesundheitsministerium mit dem Land, dass dieses die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel nach vorgegebenen Standards prüfen wird. Das Bundesgesundheitsministerium hat zugesagt, die entsprechende Verwendung ggf. auch selbst vor Ort zu prüfen (s. Bemerkung Nr. 59).

57.3.4 Gesundheitliche Aufklärung

Für gesundheitliche Aufklärung gab das Bundesgesundheitsministerium im Jahr 2012 insgesamt 31 Mio. Euro aus. Schwerpunkte bildeten Informationen zu AIDS (12 Mio. Euro), allgemeinen Gesundheitsfragen (11 Mio. Euro) und zur Drogenprävention (7 Mio. Euro). Diese Aufgabe nimmt im Wesentlichen die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung wahr. Dazu erarbeitet sie Konzepte und Medien für Kindertageseinrichtungen, Schulen, Vereine und Kommunen. Außerdem arbeitet die Bundeszentrale mit Krankenkassen, Wohlfahrtsverbänden, der Bundesagentur für Arbeit und anderen Akteuren zusammen.

Ein weiteres wichtiges Thema der Gesundheitsaufklärung ist die Organspende. Das Gesetz zur Regelung der Entscheidungslösung im Transplantationsgesetz verpflichtet die Krankenkassen und die privaten Krankenversicherungsunternehmen u. a., ihre Versicherten regelmäßig nach ihrer Bereitschaft zur Organspende zu befragen. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung übernimmt den Druck und Versand von Spenderausweisen für alle gesetzlich oder privat Versicherten. Dafür und für eine begleitende Informationskampagne stehen der Bundeszentrale 6 Mio. Euro im Jahr 2013 und 3 Mio. Euro im Jahr 2014 zusätzlich zur Verfügung.

57.3.5 Ressortforschung und Modellvorhaben

Das Bundesgesundheitsministerium finanziert Forschungsvorhaben, etwa in den Bereichen Drogen- und Suchtmittelmissbrauch, AIDS und neue Infektionskrankheiten, Versorgung chronisch Kranker und Pflegebedürftiger, Arzneimitteltherapiesicherheit sowie Qualitätssicherung im Gesundheitswesen. Dazu fördert es universitäre und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, unterstützt

Kongresse und Fachtagungen und gibt Mittel an seine eigenen Forschungseinrichtungen wie das Robert-Koch-Institut und das Paul-Ehrlich-Institut. Für das Haushaltsjahr 2012 war ein Anstieg der Ausgaben für Ressortforschung auf 30 Mio. Euro geplant. Dies ging zurück auf die Bestrebungen der Bundesregierung, die Ausgaben für Bildung und Forschung erheblich zu erhöhen. Wie bereits in den Vorjahren entstanden auch im Jahr 2012 hohe Ausgabereise, weil sich der Beginn vor allem bei großen Forschungsprojekten verzögert hatte. Die meisten Forschungstitel wurden nicht annähernd ausgeschöpft. In dem allgemeinen Titel des Bundesgesundheitsministeriums für „Forschung, Untersuchungen und Ähnliches“ betrug die Minderausgabe im Jahr 2012 mit 5 Mio. Euro fast ein Drittel des Haushaltsansatzes. Angesichts der bisherigen Entwicklung stellt sich die Frage, inwieweit das Bundesgesundheitsministerium die Haushaltsansätze für die Jahre 2013 und 2014 sinnvoll verausgaben kann.

57.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

57.4.1 Gebühren im Arzneimittelbereich

Die Einnahmen im Einzelplan 15 stammen vor allem aus Gebühren aus der Prüfung und Zulassung von Arzneimitteln, Impfstoffen und Medizinprodukten. Im Haushaltsjahr 2012 nahmen das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte 84 Mio. Euro und das Paul-Ehrlich-Institut 14 Mio. Euro an Gebühren ein. Wegen der Unwägbarkeiten bei eingehenden Genehmigungs- und Prüfträgen schätzt das Bundesgesundheitsministerium, dass die Einnahmen der Institute auch weiterhin niedriger als das Ist der letzten Jahre sein werden.

57.4.2 Sponsoring

Auf den Geschäftsbereich des Bundesgesundheitsministeriums entfällt seit Jahren mehr als die Hälfte aller Geld-, Sach- und Dienstleistungen, die der Bund als Sponsoring erhält. Im Jahr 2012 flossen 15 Mio. Euro an Geldleistungen Privater in den Einzelplan 15. Sach- und Dienstleistungen werden im Bundeshaushalt nicht erfasst. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung nutzt nicht vermarktete Plakatflächen mietfrei für ihre Kampagnen,

ebenso gewähren Rundfunkanbieter kostenlos Sendezeiten für Spots zu Gesundheitsfragen.

Der größte Anteil der Sponsoringleistungen entfällt auf den Verband der privaten Krankenversicherung. Er zahlt jährlich 13,4 Mio. Euro für Aufklärungskampagnen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zu den Themen AIDS und Alkoholmissbrauch bei Jugendlichen. Der Bundesrechnungshof hatte in den zugrunde liegenden Sponsoring-Vereinbarungen einen Verstoß gegen die Verwaltungsvorschrift des Bundesinnenministeriums zur Annahme von Leistungen Privater in der Bundesverwaltung gesehen. Hiernach sind Sponsoring-Leistungen unzulässig, wenn der Anschein einer Beeinflussung staatlicher Stellen entstehen könnte. Der Verband hatte zuvor öffentlich erklärt, er werde seine freiwilligen Leistungen einstellen, sollte die private Krankenversicherung in eine gesetzliche Präventionspflicht einbezogen werden. Das Bundesgesundheitsministerium war diesen Aussagen nicht entgegengetreten und ließ auch weiterhin die Annahme der Leistungen zu (vgl. Bemerkungen 2011 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 17/9250 Nr. 5). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages gab dem Bundesgesundheitsministerium auf, bei den Sponsoring-Vereinbarungen sicherzustellen, dass der Anschein einer Einflussnahme des Sponsors strikt vermieden wird. Der Ausschuss hat den Bundesrechnungshof gebeten, den Sachverhalt weiterzuverfolgen.

57.5 Ausblick

Gegenüber dem Jahr 2012 sollen die Ausgaben im Einzelplan 15 in den Jahren 2013 und 2014 aufgrund niedrigerer Bundeszuschüsse für den Gesundheitsfonds um 2,5 Mrd. Euro bzw. 3,5 Mrd. Euro sinken. Ab dem Jahr 2015 sollen nach der aktuellen Finanzplanung die Ausgaben des Einzelplans wieder auf 15 Mrd. Euro steigen. Das ist eine Erhöhung um 27 % gegenüber dem Jahr 2013. Sie geht in erster Linie darauf zurück, dass der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds dann wieder 14 Mrd. Euro betragen soll. Noch nicht absehbar ist, wie sich die neu eingeführte Pflegevorsorgeförderung mittelfristig auf die Finanzplanung auswirkt und ob der Rahmen von bis zu 100 Mio. Euro jährlich ausgeschöpft wird.

Tabelle 57.3

Finanzplanung Ausgaben Einzelplan 15

2013 Soll	2014 1. Haushaltsentwurf	2015 Finanzplan	2016 Finanzplan	2017 Finanzplan
in Mio. Euro				
11 987	11 091	15 260	15 256	15 256

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2014, Einzelplan 15.

58 **Gesundheitsfonds ohne aussage-**
Kat. B **kräftigen und geprüften Jahres-**
 abschluss
 (Kapitel 1502 Titel 636 06)

58.0

Das Bundesversicherungsamt verwaltet seit dem Jahr 2009 den Gesundheitsfonds mit Ausgaben von bis zu 185 Mrd. Euro im Jahr 2012. Bisher hat es verspätet nur die Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 und 2010 vorgelegt. Diese sind wenig aussagekräftig, da sie keine Erläuterungen zur Finanz- und Liquiditätssituation des Gesundheitsfonds enthalten. Die Prüfung des Jahresabschlusses durch die Innenrevision des Bundesversicherungsamtes sollte durch eine unabhängige Prüfung abgelöst werden. Hierfür ist eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

58.1

Seit dem Jahr 2009 fließen die Beiträge der Versicherten und der Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung an den Gesundheitsfonds. Das Bundesversicherungsamt verwaltet den Gesundheitsfonds als Sondervermögen der Krankenkassen. Die Ausgaben des Gesundheitsfonds an die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung lagen im Jahr 2009 bei 167 Mrd. Euro, im Jahr 2012 bei 185 Mrd. Euro.

Für den Gesundheitsfonds gelten nach § 220 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (Gesetzliche Krankenversicherung) grundsätzlich die Haushalts- und Rechnungslegungsvorschriften der Krankenkassen entsprechend. Somit hat auch der Gesundheitsfonds bis zum 15. Mai des Folgejahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Anders als beim Jahresabschluss der Krankenkassen ist für den Jahresabschluss des Gesundheitsfonds nicht vorgegeben, dass zu diesem ein Anhang mit Erläuterungen zur Finanz- und Liquiditätssituation gehört. Auch muss der Jahresabschluss des Gesundheitsfonds nicht von einem unabhängigen Prüfer geprüft werden.

Das Bundesversicherungsamt stellte im Dezember 2011 den Jahresabschluss des Gesundheitsfonds für das Jahr 2009 und im Juni 2013 den für das Jahr 2010 fest. Die Jahresabschlüsse verzögerten sich, weil zahlreiche Krankenkassen entweder gar keine oder unvollständige oder nicht plausible Monatsabrechnungen für den Gesundheitsfonds übermittelten. Dadurch konnte das Bundesversicherungsamt Beträge – im Jahr 2009 insgesamt 4 Mrd. Euro – nicht zweifelsfrei einzelnen Beitragsarten zuordnen. Erst aufgrund einer vom Bundesversicherungsamt mit dem Bundesgesundheitsministerium Mitte 2011 entwickelten Sonderregelung konnten diese Differenzen aufgelöst werden. Für die Jahre 2011 und 2012 fehlen die Jahresabschlüsse bisher.

Das Bundesversicherungsamt gliederte die Jahresabschlüsse des Gesundheitsfonds entsprechend dem Jahresabschluss

der Krankenkassen. Sie enthalten stichtagsbezogene Zahlen, z. B. zu Bankguthaben, Liquiditätsreserve und Finanzergebnis. Aufgelistet sind u. a. auch die Einnahmen, unterteilt nach verschiedenen Beitragsarten, und die Zuweisungen an die Krankenkassen. Die Jahresabschlüsse enthalten jedoch keinen Anhang mit weiteren Erläuterungen.

Nach einer Übereinkunft des Bundesgesundheitsministeriums und des Bundesversicherungsamtes prüft die Innenrevision des Bundesversicherungsamtes den Jahresabschluss des Gesundheitsfonds. Diese untersteht unmittelbar dem Präsidenten des Bundesversicherungsamtes. Der Präsident unterzeichnet den Jahresabschluss und bestätigt damit, dass dieser ordnungsgemäß und vollständig ist. Die Innenrevision hat mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2009 begonnen und will diese im Jahr 2013 abschließen. Die Prüfung durch eine unabhängige Stelle sowie eine Entlastung des Bundesversicherungsamtes für den Gesundheitsfonds sind nicht vorgesehen.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesversicherungsamt die Jahresabschlüsse 2009 und 2010 des Gesundheitsfonds erst mit eineinhalb bzw. zwei Jahren Verspätung feststellte und die Abschlüsse der Folgejahre noch fehlen. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die das Bundesversicherungsamt im Jahr der Einführung des Gesundheitsfonds mit den Monatsabrechnungen der Krankenkassen hatte. Im Interesse eines zügigen Jahresabschlusses und einer transparenten Darstellung des Gesundheitsfonds hätten das Bundesgesundheitsministerium und das Bundesversicherungsamt aber schneller eine Lösung finden müssen. Für die Jahre 2010 bis 2012 können die Anfangsschwierigkeiten des Jahres 2009 nicht mehr gelten. Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, die noch ausstehenden Jahresabschlüsse möglichst rasch vorzulegen und künftig den vorgegebenen Termin einzuhalten.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Jahresabschlüsse keinen Anhang mit Erläuterungen zur Finanz- und Liquiditätssituation des Gesundheitsfonds enthalten. Somit fehlen z. B. erläuternde Angaben zur Entwicklung des Gesundheitsfonds, zur Liquidität, zu den Anlageformen von Überschüssen sowie zu Risiken und finanziellen Perspektiven des Gesundheitsfonds. Die bisher vorliegenden Jahresabschlüsse sind daher wenig aussagekräftig. Krankenkassen müssen nach den gesetzlichen Anforderungen in ihren Jahresabschlüssen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Krankenkasse vermitteln. Solche Angaben sollte der Jahresabschluss des Gesundheitsfonds nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch enthalten. Denn er dient als wichtige Informationsquelle, um die finanzielle Situation der Gesetzlichen Krankenversicherung beurteilen zu können. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Anforderungen, die die Krankenkassen bei ihren Jahresabschlüssen erfül-

len müssen, auf den Jahresabschluss des Gesundheitsfonds zu übertragen.

Da sowohl die Innenrevision des Bundesversicherungsamtes als auch die Mitarbeiter des Gesundheitsfonds dem Präsidenten des Bundesversicherungsamtes unterstehen, fehlt eine unabhängige Prüfung des Jahresabschlusses des Gesundheitsfonds. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Prüfung durch die Innenrevision eine Prüfung durch unabhängige Prüfer nicht ersetzen kann. Er hat es daher für sachgerecht gehalten, dass künftig der Jahresabschluss des Gesundheitsfonds von einem unabhängigen Prüfer geprüft werden sollte, um Interessenkollisionen auszuschließen. Auch sollte ein Verfahren zur Entlastung des Bundesversicherungsamtes entwickelt werden.

58.3

Das Bundesgesundheitsministerium hat zu den Jahresabschlüssen 2011 und 2012 auf eine geplante Neuregelung verwiesen, mit der Probleme der Zuordnung von Beiträgen in den Jahresabschlüssen gelöst werden sollen. Die Neuregelung gewährleiste, dass sich die Jahresabschlüsse nicht weiter verzögern würden. Die erforderlichen Abstimmungen mit den Ressorts der Länder, dem Spitzenverband der Krankenkassen und dem Bundesversicherungsamt seien eingeleitet.

Das Bundesgesundheitsministerium hat eingeräumt, dass ein erläuternder Anhang die Bewertung des Jahresabschlusses erleichtern könnte. Es hat angekündigt zu prüfen, ob und in welcher Form die entsprechenden Informationen dazu geliefert werden könnten.

Die bisherige Prüfung des Jahresabschlusses durch die Innenrevision des Bundesversicherungsamtes habe der aktuellen Rechtslage entsprochen. Eine Verpflichtung zur Prüfung durch einen unabhängigen Prüfer bestehe nur für die Krankenkassen. Für den Gesundheitsfonds sei entsprechend den Regelungen für Versicherungsträger die Innenrevision für die Prüfung des Jahresabschlusses zuständig. Ein sachverständiger unabhängiger Prüfer wäre nur zu bestellen, wenn das Bundesversicherungsamt keine Innenrevision eingerichtet hätte.

58.4

Der Bundesrechnungshof mahnt weiter die noch ausstehenden Jahresabschlüsse für die Jahre 2011 und 2012 an. Das Bundesgesundheitsministerium sollte dafür sorgen, dass sie möglichst rasch vorgelegt werden und künftig der 15. Mai des Folgejahres als Termin für den Jahresabschluss eingehalten wird. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die vom Bundesgesundheitsministerium angekündigten Regelungen tatsächlich dazu beitragen, die Aufstellung des Jahresabschlusses zu beschleunigen.

Auch das Bundesgesundheitsministerium hält die Forderung des Bundesrechnungshofes nach weiteren Angaben in der Jahresrechnung für sinnvoll. Es bleibt daher auf-

gefordert, die Grundlagen und Kriterien für einen aussagekräftigen Jahresabschluss des Gesundheitsfonds zu schaffen.

Die Prüfung des Jahresabschlusses durch die Innenrevision des Bundesversicherungsamtes entspricht zwar der aktuellen Rechtslage. Gleichwohl hält der Bundesrechnungshof eine unabhängige Prüfung für erforderlich, um Interessenkollisionen auszuschließen. Dafür fehlt es an einer Rechtsgrundlage; diese Rechtsgrundlage muss geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang sollte auch ein Verfahren zur Entlastung des Bundesversicherungsamtes entwickelt werden.

59 **Korruptionsprävention und Kontrolle bei der Verwendung von Fördermitteln verbessert**

Kat. C

59.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes werden das Bundesgesundheitsministerium und das Land Hessen einem gemeinsam geförderten Forschungsinstitut wirksame Regeln zur Korruptionsprävention aufgeben. Außerdem vereinbarte das Bundesgesundheitsministerium mit dem Land, dass dieses die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel nach vorgegebenen Standards prüfen wird. Das Bundesgesundheitsministerium hat zugesagt, die entsprechende Verwendung ggf. auch selbst vor Ort zu prüfen.

59.1

Gemeinsam mit dem Land Hessen fördert das Bundesgesundheitsministerium ein wissenschaftliches Forschungsinstitut, das neue Methoden der Krebs- und AIDS-Behandlung erprobt. Finanziert wird das Forschungsinstitut zu gleichen Teilen aus institutionellen Zuwendungen des Bundes und des Landes von jeweils 2,5 Mio. Euro jährlich. Hinzu kommen Mittel zur Projektförderung sowie aus Forschungs- und Entwicklungsaufträgen, Eigenmittel und Spenden. Der Jahresetat beträgt ca. 9 Mio. Euro. Das Bundesgesundheitsministerium und das Land erlassen jeweils einen eigenen Zuwendungsbescheid.

Landesregelungen für gemeinsame Förderung und ihre Kontrolle maßgeblich

Bund und Land schlossen im Jahr 1988 eine Finanzierungsvereinbarung. Danach sind für die Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben des Forschungsinstituts die zuwendungsrechtlichen Vorschriften des Landes maßgeblich. Das Bundesgesundheitsministerium bestimmte in seinen Zuwendungsbescheiden an das Forschungsinstitut, dass die einschlägigen Bestimmungen des Landes anzuwenden sind, soweit in seinem Zuwendungsbescheid nicht ausdrücklich etwas anderes festgelegt ist.

Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung hat sich das Bundesgesundheitsmi-

nisterium mit dem Land über den Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen zu einigen. Bund und Land regelten in der Finanzierungsvereinbarung, dass das Land den jährlichen Verwendungsnachweis des Forschungsinstituts prüft; das Ergebnis übermittelt es dem Bundesgesundheitsministerium. Unbeschadet dessen bleibt das Bundesgesundheitsministerium haushaltsrechtlich verantwortlich dafür, dass das Forschungsinstitut die Bundesmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet.

Abweichende Regelungen zur Korruptionsprävention von Bund und Land

Da für das Forschungsinstitut grundsätzlich die Vorschriften des Landes maßgeblich sind, waren dem Forschungsinstitut die hessischen Regelungen zur Korruptionsprävention aufzugeben. Diese beschränken sich auf eine Verwaltungsvorschrift über die Annahme von Belohnungen und Geschenken aus dem Jahr 2006. Sie regeln damit nur ein Handlungsfeld der Korruptionsprävention. Die ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hatte sich bereits im Jahr 1995 auf elf weitere Handlungsfelder verständigt. Zu ihnen zählen z. B.

- die entsprechende Sensibilisierung und Fortbildung der Beschäftigten,
- eine verstärkte Aufsicht durch Vorgesetzte oder vorgesetzte Stellen,
- die Optimierung der Ablauforganisation (Vergabeschritte trennen, Vier-Augen-Prinzip beachten),
- die Rotation von Beschäftigten in korruptionsgefährdeten Bereichen und
- die Transparenz der Vergabeverfahren.

Diese Schwerpunkte finden sich auch in der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. Fördert der Bund Zuwendungsempfänger institutionell, muss er diese ab Gesamtzuwendungen über 100 000 Euro verpflichten, die Richtlinie zur Korruptionsprävention sinngemäß anzuwenden. Das Bundesgesundheitsministerium setzt dies bei seinen übrigen institutionellen Zuwendungsempfängern um; es fordert sie zudem auf, im Sachbericht zu schildern, was sie zur Korruptionsprävention unternommen haben. Derartige Bestimmungen fehlten in den Zuwendungsbescheiden des Bundesgesundheitsministeriums an das Forschungsinstitut.

Defizite bei der Prüfung des Verwendungsnachweises

Das Land nutzte als Grundlage seiner Verwendungsnachweisprüfung den Bericht des Wirtschaftsprüfers über den Lagebericht und den Jahresabschluss des Forschungsinstituts. Den Wirtschaftsprüfer hatte der geschäftsführende Direktor des Forschungsinstituts beauftragt. Ein von der Geschäftsführung klar abgegrenztes Aufsichtsgremium hatte das Forschungsinstitut nicht. Eigene Erhebungen vor Ort führte das Land bei der Verwendungs-

nachweisprüfung nicht durch. Die Prüfungsvermerke des Landes gaben die Feststellungen des Wirtschaftsprüfers wieder und fassten die Selbsteinschätzung des Forschungsinstituts zusammen. Das Land bestätigte darin, dass das Forschungsinstitut alle Vorschriften beachtet habe. Wie das Land zu diesem Schluss gekommen war, dokumentierte es nicht. Das Bundesgesundheitsministerium nahm dies hin.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesgesundheitsministerium das Forschungsinstitut nicht ausreichend zur Korruptionsprävention verpflichtet. Da die Landesregelungen für eine wirksame Korruptionsprävention nicht genügen, hätte das Bundesgesundheitsministerium dem Forschungsinstitut aufgeben müssen, die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention sinngemäß anzuwenden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesgesundheitsministerium empfohlen, sich mit dem Land zu verständigen und die Korruptionsprävention in den Zuwendungsbescheiden verbindlich vorzugeben.

Die Verwendungsnachweisprüfung hat der Bundesrechnungshof als nicht ausreichend beurteilt. Die Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer verfolgt einen anderen Zweck und eignet sich nur bedingt als Nachweis für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel. Das Bundesgesundheitsministerium hätte diese als alleinige Prüfung des Verwendungsnachweises nicht akzeptieren dürfen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesgesundheitsministerium gebeten, die Prüfungsvermerke des Landes auf Plausibilität und zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu prüfen. Es sollte sich mit dem Land verständigen, wie die Verwendungsnachweisprüfung verbessert werden kann.

59.3

Das Bundesgesundheitsministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat zugesichert, dem Forschungsinstitut in seinem Zuwendungsbescheid für dieses Jahr die Maßnahmen zur Korruptionsprävention aus der Richtlinie der Bundesregierung aufzugeben. Auch das Land will das Forschungsinstitut verpflichten, die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention zu beachten.

Die Verwendungsnachweisprüfung durch das Land soll erweitert werden und sich künftig an den Vorgaben orientieren, die für die Mitgliedseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft gelten. Die Leibniz-Gemeinschaft verbindet 86 selbstständige Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse. Diese werden überwiegend zu gleichen Teilen durch Bund und Länder gefördert; die Länder prüfen die Verwendungsnachweise der Einrichtungen. Für die Verwendungsnachweisprüfung haben sich Bund und Länder auf gemeinsame Standards verständigt. Sie empfehlen bestimmte Prüfungsschritte und eine einheit-

liche Gliederung des Prüfungsvermerks. Die Vermerke sollen Auskunft darüber geben, ob die Forschungseinrichtungen die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide beachtet haben. Das Forschungsinstitut gehört zwar nicht zur Leibniz-Gemeinschaft, strebt aber eine Mitgliedschaft mittelfristig an.

Bundesgesundheitsministerium und Land haben sich darauf verständigt, in einem ersten Schritt eine gemeinsame Prüfung vor Ort durchzuführen. Das Bundesgesundheitsministerium beabsichtigt, sein eigenes Prüfungsrecht zu nutzen, wenn das Land weitere gemeinsame Prüfungen nicht vornehmen möchte.

Bei dem Forschungsinstitut soll ein von der Geschäftsführung getrenntes Aufsichtsgremium installiert werden. In dieses werden das Bundesgesundheitsministerium und das Land Beauftragte entsenden. Hierfür soll die Satzung des Forschungsinstituts geändert werden. Das Aufsichtsgremium wird den Wirtschaftsprüfer beauftragen und so den Eindruck einer Interessenkollision vermeiden. Der Prüfauftrag des Wirtschaftsprüfers soll erweitert werden und künftig wechselnde Schwerpunkte umfassen. Der Prüfvermerk des Wirtschaftsprüfers soll die Verwendungsnachweisprüfung des Landes ergänzen.

Der Bundesrechnungshof wird weiter beobachten, wie das Bundesgesundheitsministerium sicherstellt, dass das Forschungsinstitut die Bundesmittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwendet.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Einzelplan 16)

60 Entwicklung des Einzelplans 16 Kat. A

60.1 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. Das Bundesministerium setzt die von der Bundesregierung beschlossene Energiewende in zentralen Positionen wie dem Klimaschutz und den erneuerbaren Energien um.

Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind derzeit drei Behörden nachgeordnet: das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz und das Bundesamt für Strahlenschutz. Sie haben Vollzugsaufgaben, unterstützen das Bundesministerium, betreuen Förderprogramme und betreiben eigene wissenschaftliche Forschung. Im Laufe des Jahres 2014 soll im Geschäftsbereich des Bundesministeriums ein Bundesamt für kerntechnische Entsorgung als weitere selbstständige Bundesoberbehörde errichtet werden.

Im Jahr 2012 betrugen die Ist-Ausgaben aus dem Einzelplan 1,5 Mrd. Euro. Dies entsprach 0,5 % der Ausgaben des Bundes. Die Einnahmen lagen bei 313 Mio. Euro. Tabelle 60.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan.

Mit einem Anteil von 34 % der Ausgaben kam der Förderung erneuerbarer Energien im Jahr 2012 erneut die finanziell größte Bedeutung zu. Der Anteil der Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle zuzüglich der Ausgaben für die Verwahrung von Kernbrennstoffen stieg im Jahr 2012 auf 24 %. Für den internationalen Klimaschutz setzte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in diesem Jahr 7 % der Ausgaben ein, für den Naturschutz 2,5 % der Ausgaben. Die Verwaltungsausgaben (Personalausgaben einschließlich Versorgung, sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen der Verwaltung) lagen im Jahr 2012 erneut bei 20 % der Ausgaben des Einzelplans. Die einzelnen Ausgabenbereiche werden unter Nr. 60.3 näher dargestellt.

Einnahmen erzielt das Bundesministerium zum größten Teil durch die Vorauszahlungen der künftigen Benutzer der Endlager für radioaktive Abfälle. Sie erreichten im Jahr 2012 einen Anteil von 74 % der Einnahmen des Einzelplans 16.

Tabelle 60.1

**Übersicht über den Einzelplan 16^a
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	1 590,5	1 490,4	-100,1	1 644,1	1 818,2	10,6
darunter:						
• Erneuerbare Energien	471,8	503,2	31,4	465,3	495,8	6,5
• Internationaler Klimaschutz	120,0	108,1	-11,9	120,0	301,3	151,1
• Naturschutz	49,3	36,7	-12,6	49,1	49,1	0,0
• Endlagerung und Verwahrung radioaktiver Abfälle	462,6	351,1	-111,5	501,7	481,3	-4,1
• Verwaltungsausgaben ^c davon:	280,5	296,1	15,7	309,9	339,3	9,5
• Ministerium ^d	78,4	75,6	-2,8	98,7	99,7	1,0
• Umweltbundesamt	106,3	115,3	9,1	110,1	114,6	4,1
• Bundesamt für Naturschutz	26,6	26,4	-0,2	28,4	30,0	5,8
• Bundesamt für Strahlenschutz ^e	44,8	51,9	7,1	46,0	47,4	3,1
• Versorgungsausgaben	24,3	26,8	2,5	26,7	28,6	7,0
Einnahmen des Einzelplans	353,6	312,6	-41,0	326,5	326,3	-0,1
darunter:						
• Vorausleistungen künftiger Benutzer von Endlagern	292,4	230,2	-62,3	291,0	289,8	-0,4
Verpflichtungsermächtigungen ^f	1 372,4	817,2	-555,2	1 099,4	1 202,1	9,3
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 880	2 709 ^g	-171	2 956	3 015	2,0

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Die Einnahmen und Ausgaben für das aufzubauende Bundesamt für kerntechnische Entsorgung sind im 1. Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 noch nicht enthalten.

^d Im Soll-Wert nicht enthalten sind die in Kapitel 1601 veranschlagten Globalen Minderausgaben, die in anderen Kapiteln erwirtschaftet werden (im Jahr 2012: 15 Mio. Euro; im Jahr 2013: 8 Mio. Euro und im Jahr 2014: 11,3 Mio. Euro).

^e Kapitel 1607 ohne Titelgruppen 03 und 04.

^f Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^g Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 16. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

60.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 16 stiegen seit dem Jahr 2008 um 48 % auf 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2012. Für die Jahre 2013 und 2014 sind Ausgaben von 1,6 bzw. 1,8 Mrd. Euro vorgesehen. Der neue Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017 (Finanzplan) sieht für die Jahre 2015 bis 2017 jährliche Ausgaben von 1,7 Mrd. Euro vor, wobei das Ausgabenniveau im Vergleich zum Jahr 2014 um etwa 70 Mio. Euro abgesenkt werden soll. Die Abbildung 60.1 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans seit dem Jahr 2008 sowie die im Finanzplan vorgesehene Entwicklung bis zum Jahr 2017.

Der Ausgabenanstieg der Jahre 2012 und 2013 geht wesentlich auf eine stärkere Ausnutzung der veranschlagten Mittel bei den erneuerbaren Energien und Mehrausgaben für die Endlager radioaktiver Abfälle zurück. Wegen der entsprechenden Zahlungen der Endlagernutzer führte dies auch zum Anstieg der Einnahmen in diesem Zeitraum. Die im Haushaltsentwurf 2014 beabsichtigte Erhöhung der Ausgaben um 174 Mio. Euro beruht im Wesentlichen auf der Umsetzung der Ausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ in den Einzelplan 16.

Zusätzliche Mittel aus dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF; s. Bemerkung Nr. 1.12.7) ermöglicht seit dem Jahr 2011

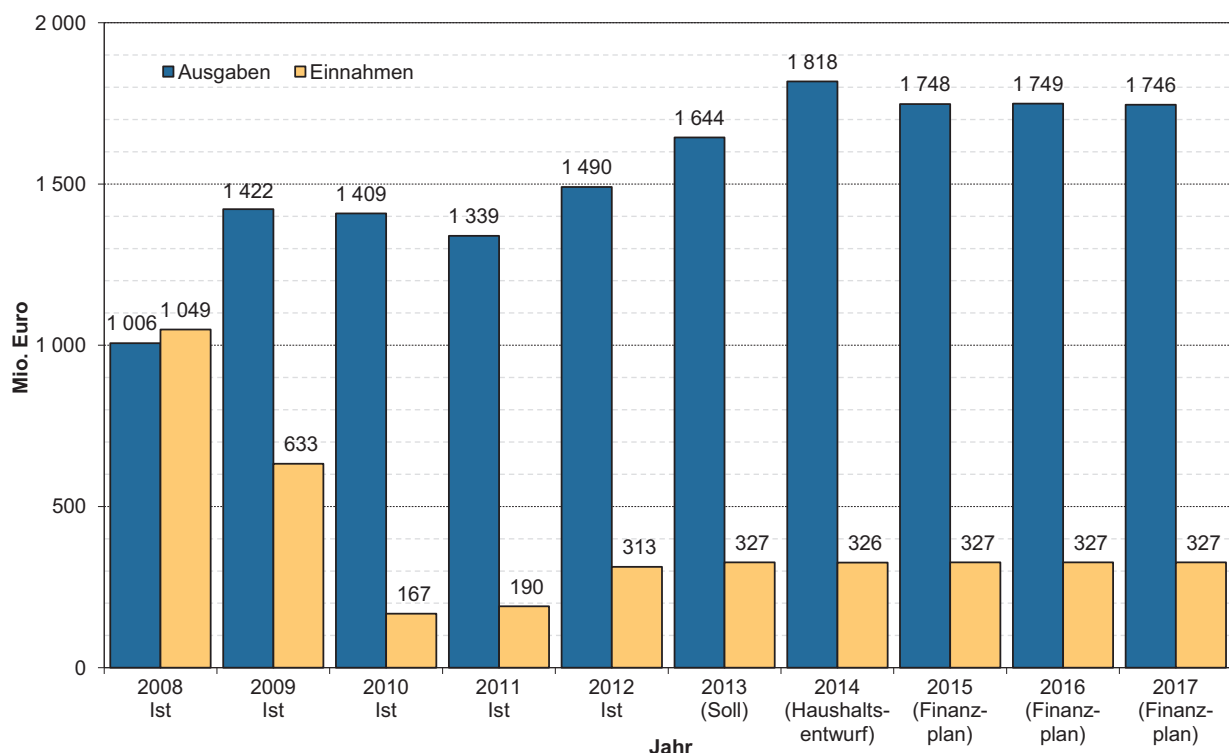
zusätzliche Programmausgaben, um eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sowie den Klimaschutz zu fördern. Ausgabenschwerpunkte des EKF im Verantwortungsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind – wie in den Vorjahren – das Markteinführungsprogramm zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien und die Nationale Klimaschutzinitiative.

Seit dem Jahr 2012 fließen die Einnahmen des Bundes aus dem Emissionsrechtehandel dem EKF zu. Bei den im Wirtschaftsplan 2012 des EKF veranschlagten Einnahmen von 780 Mio. Euro ging die Bundesregierung von einem Durchschnittspreis von 17 Euro je Emissionsberechtigung aus. Aufgrund des Preisverfalls auf zeitweise unter 10 Euro je Berechtigung nahm der Bund aus dem Emissionsrechtehandel im Jahr 2012 nur 482 Mio. Euro ein. Der Haushaltsentwurf 2014 sieht für den EKF Einnahmen aus dem Emissionsrechtehandel von 925 Mio. Euro vor.

Als Beitrag zur Finanzierung des EKF im Jahr 2013 will die Kreditanstalt für Wiederaufbau bei einigen von ihr durchgeführten Programmen auf die Erstattung von Aufwendungen von 311 Mio. Euro verzichten. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit soll davon beim Marktanreizprogramm (25 Mio. Euro) und gemeinsam mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beim Internationalen Klima- und Umweltschutz (25 Mio. Euro) profitieren.

Abbildung 60.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 16



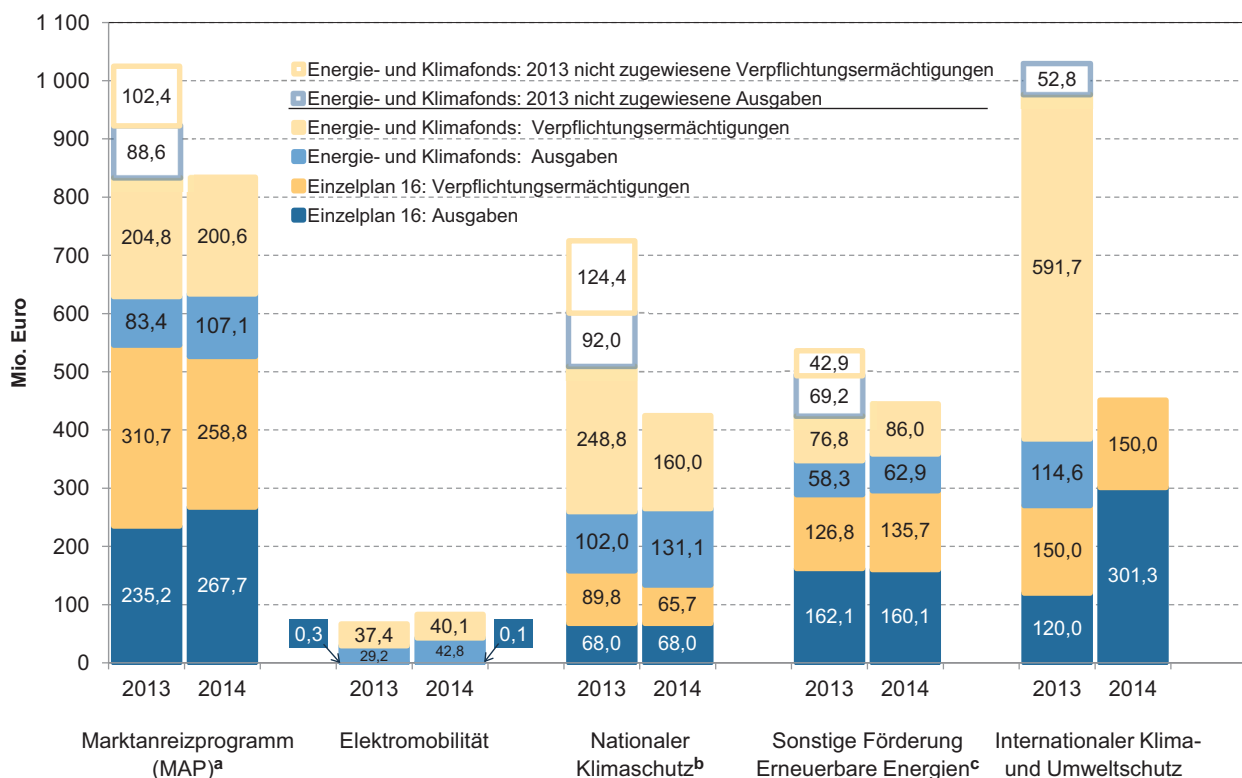
Quelle: Für die Jahre 2008 bis 2013: Bundeshaushalt; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf, Einzelplan 16; für die Jahre 2015 bis 2017: Angaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Im Haushaltsentwurf 2014 einschließlich des EKF-Wirtschaftsplans sind für erneuerbare Energien sowie Klima- und Umweltschutz in der Summe geringere Ansätze an Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen als im Vorjahr veranschlagt. Abbildung 60.2 stellt die Veränderungen bei den einzelnen Ansätzen für die Jahre 2013 und 2014 dar:

- Für das Marktanreizprogramm sinken die für das Jahr 2014 veranschlagten Mittel (Summe aus Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen) gegenüber dem Soll 2013 von 1 025 Mio. Euro um 191 Mio. auf 834 Mio. Euro. Dieser Rückgang entspricht in etwa der Summe der im Jahr 2013 im Wirtschaftsplan des EKF veranschlagten, aber dem Bundesministerium nicht zugewiesenen Ausgaben von 89 Mio. Euro. Zusätzlich werden Verpflichtungsermächtigungen des EKF von 102 Mio. Euro nicht zugewiesen. Danach bleibt das Niveau der dem Bundesministerium zur Verfügung stehenden Mittel beim Marktanreizprogramm erhalten.
- Für Elektromobilität steigen die veranschlagten Mittel gegenüber dem Vorjahr um 16 Mio. Euro.
- Für den Nationalen Klimaschutz sinken gegenüber dem Vorjahr die veranschlagten Mittel um 300 Mio. Euro, die zur Verfügung stehenden Mittel jedoch nur um 84 Mio. Euro.
- Für die sonstige Förderung erneuerbarer Energien sinken die veranschlagten Mittel um 91 Mio. Euro, die zur Verfügung stehenden Mittel steigen jedoch um 21 Mio. Euro.
- Für den Internationalen Klima- und Umweltschutz sollen die bisherigen Ausgaben des Bundesministeriums aus dem EKF in den Einzelplan 16 umgesetzt werden (s. Nr. 60.3.2). Die im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen von 150 Mio. Euro entsprechen dem Vorjahresniveau.

Abbildung 60.2

Erneuerbare Energien und Klima- und Umweltschutz (Veranschlagung in den Haushaltsjahren 2013 und 2014)



Erläuterungen: ^a Im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ als Markteinführungsprogramm zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien bezeichnet (Titel 686 04).

^b Im Einzelplan 16: Nationale Klimaschutzinitiative (Teil des Titels 686 24); im Sondervermögen: Nationale Klimaschutzinitiative (686 05), Waldklimafonds (686 06), Anpassung an Klimawandel (686 07).

^c Im Einzelplan 16: Erneuerbare Energien (Titelgruppe 02 ohne Titel 686 24 [MAP und Nationale Klimaschutzinitiative]), im Sondervermögen: Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Erneuerbare Energien (683 01), Kooperation EU-Richtlinie Erneuerbare Energien (687 04), Entschädigung Offshore Windparks (871 01).

Quelle: Für 2013: Bundeshaushalt; für 2014: 1. Haushaltsentwurf, Einzelplan 16; Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“.

60.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

60.3.1 Erneuerbare Energien

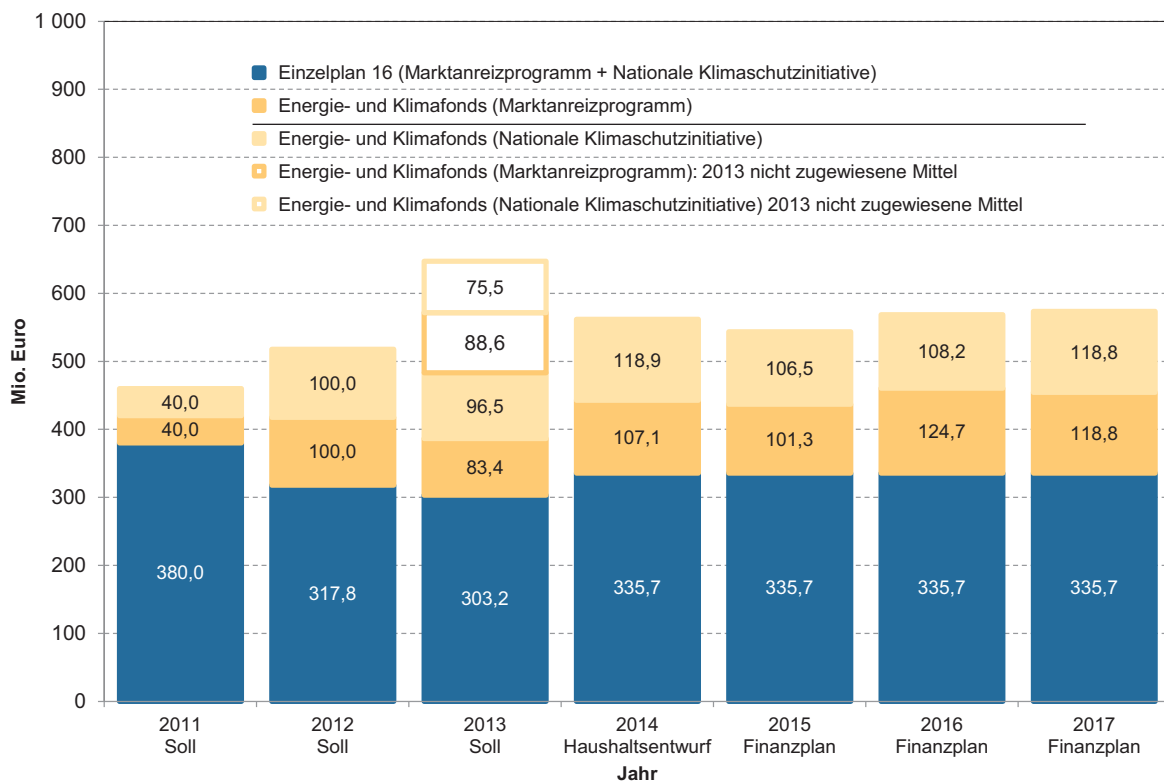
Erneuerbare Energien sind der finanziell bedeutsamste Programmschwerpunkt im Einzelplan 16. Zu diesem Programmschwerpunkt gehören das Marktanreizprogramm, die Nationale Klimaschutzinitiative und weitere Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien. Der Ansatz für die Ausgaben für erneuerbare Energien wurde in den vergangenen Jahren stetig verringert. Von 517 Mio. Euro im Jahr 2011 bis auf 465 Mio. Euro im Jahr 2013. Der Haushaltsentwurf 2014 sieht vor, diesen Ansatz erstmals wieder um 31 Mio. Euro auf 496 Mio. Euro zu erhöhen. In

der Finanzplanung ist vorgesehen, diesen Wert bis 2017 fortzuschreiben.

Allerdings ergibt sich erst dann ein vollständiges Bild der finanziellen Situation, wenn die vom EKF bereitgestellten Mittel mit betrachtet werden (s. dazu auch Abbildung 60.2). So liegen beispielsweise die für die Jahre 2014 bis 2017 vorgesehenen Ausgaben von durchschnittlich 562 Mio. Euro für die Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (aus dem Marktanreizprogramm und der nationalen Klimaschutzinitiative) um 85 Mio. Euro unter dem Ansatz für das Jahr 2013. Die Abbildung 60.3 zeigt die hierfür für die Jahre 2011 bis 2017 veranschlagten Ausgaben.

Abbildung 60.3

Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien Förderung aus dem Einzelplan 16 und dem „Energie- und Klimafonds“



Quelle: Für die Jahre 2011 bis 2013: Bundeshaushalt; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf, Einzelplan 16 und Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“, für die Jahre 2015 bis 2017: Angaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

60.3.2 Internationaler Klima- und Umweltschutz

Seit dem Jahr 2008 stellt der Bund im Einzelplan 16 jährlich 120 Mio. Euro für Klimaschutzprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern sowie in Mittel- und Osteuropa bereit. Er fördert mit Investitions- und Zinszuschüssen Vorhaben für eine klimafreundliche Wirtschaft, zur Anpassung an den Klimawandel und zum Schutz der biologischen Vielfalt. Er kann aus dem Einzelplan 16 für diesen Zweck auch Zuschüsse an internationale Fonds leisten und sich an diesen Fonds beteiligen. Im Jahr 2012 wurden von den veranschlagten 120 Mio. Euro 108 Mio. Euro in Anspruch genommen. Im Jahr 2013 stehen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit neben den im Einzelplan 16 erneut veranschlagten Ausgaben von 120 Mio. Euro weitere Mittel aus dem EKF von bis zu 167 Mio. Euro, von denen bisher 115 Mio. Euro zur Bewirtschaftung zugewiesen wurden, und eine Verpflichtungsermächtigung von 592 Mio. Euro zur Verfügung.

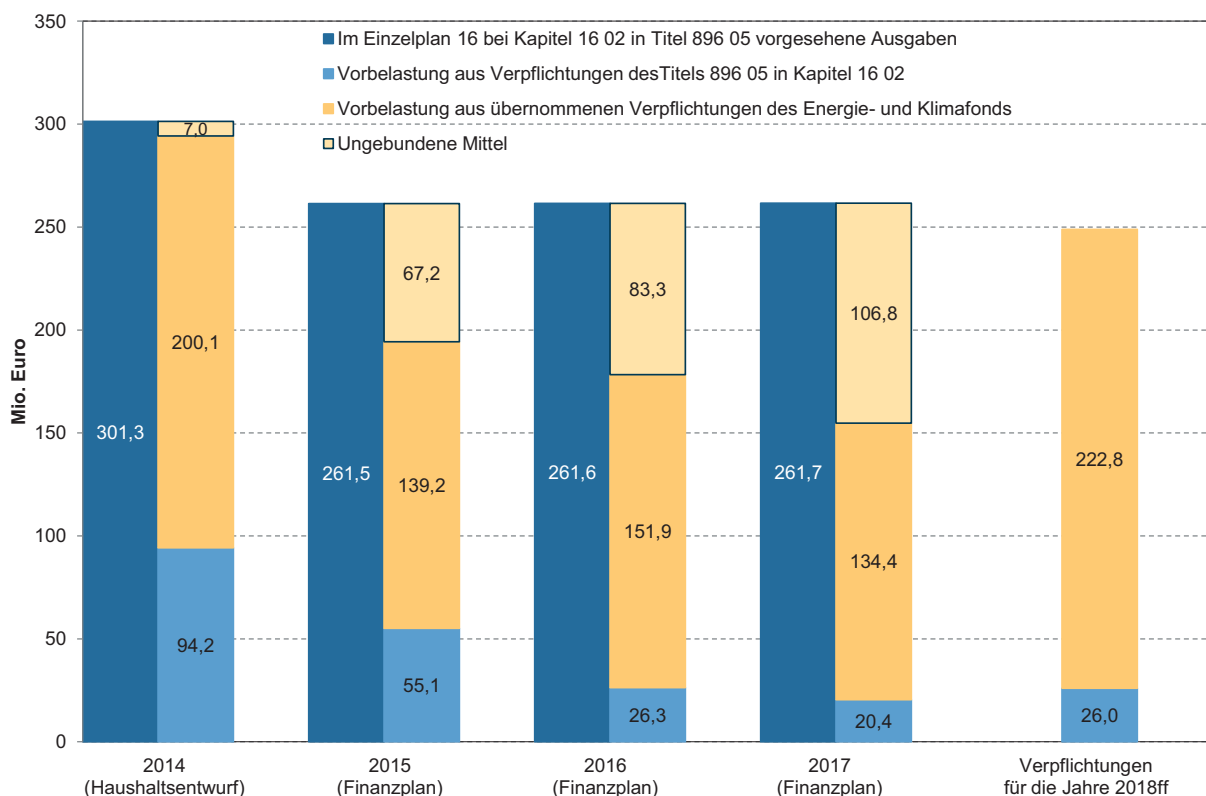
Mit dem Haushaltsentwurf 2014 sieht die Bundesregierung eine Umsetzung der Mittel für den Internationalen Klima- und Umweltschutz in die Einzelpläne 16 und 23 vor. Der im EKF vorhandene Titel „Internationaler Klima- und Umweltschutz“ soll daher nur noch als Leertitel geführt werden. Die dem Bundesministerium für Umwelt, Natur-

schutz und Reaktorsicherheit zuzurechnenden Mittel sollen dem im Einzelplan 16 vorhandenen Titel „Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland“ zugeschlagen werden. Der dortige Ansatz soll sich im Jahr 2014 um 181 Mio. Euro auf 301 Mio. Euro erhöhen. Der Ansatz einer Verpflichtungsermächtigung von 150 Mio. Euro im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 bliebe auf dem Niveau des Vorjahres (s. dazu auch Abbildung 60.2). Der Finanzplan sieht vor, die Ausgaben des Titels im Jahr 2015 auf 261 Mio. Euro zurückzuführen und bis zum Jahr 2017 mit jährlich 262 Mio. Euro fortzuschreiben.

Mit der Mittelverlagerung in den Einzelplan 16 übernimmt es das Bundesministerium auch, die von ihm aufgrund früherer Ermächtigungen im EKF bis zum Jahr 2013 eingegangenen Verpflichtungen aus dem Einzelplan 16 zu bedienen. Die Vorbelastungen aus diesen übernommenen Verpflichtungen nehmen im Jahr 2014 die veranschlagten Ausgaben weitgehend in Anspruch. Das Bundesministerium kann von den vorgesehenen 301 Mio. Euro nur noch über 7 Mio. Euro frei verfügen. Für den Finanzplanzeitraum 2015 bis 2017 erhöhen sich die jährlich verfügbaren Ausgaben stetig auf bis zu 107 Mio. Euro im Jahr 2017. Die Abbildung 60.4 stellt für die Jahre 2014 bis 2017 Ausgaben und Verpflichtungen gegenüber.

Abbildung 60.4

Ausgaben und Verbindungen durch Verpflichtungen beim internationalen Klima- und Umweltschutz



Erläuterung: Die dargestellten Verpflichtungen setzen sich aus den eingegangenen Verpflichtungen bis Ende 2012 sowie den für das Jahr 2013 im Haushalt veranschlagten Neuverpflichtungen zusammen.

Quelle: Bundeshaushalt und Angaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

60.3.3 Naturschutz

Für Maßnahmen zur Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege waren im Jahr 2012 49 Mio. Euro veranschlagt. 37 Mio. Euro gab das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus. Davon entfielen 12 Mio. Euro auf Naturschutzgroßprojekte, mit denen schutzwürdige Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung errichtet und gesichert werden sollten. Ein weiterer wesentlicher Förderbereich ist das im Jahr 2011 erstmals veranschlagte Bundesprogramm Biologische Vielfalt (Biodiversität). Von den hierfür im Jahr 2012 veranschlagten 15 Mio. Euro gab das Bundesministerium 4 Mio. Euro aus. Dies ist eine deutliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr, in dem vom gleichhohen Ansatz lediglich 136 000 Euro verausgabt wurden. Mit der Umsetzung des Bundesprogramms Biologische Vielfalt hat das zuständige Bundesamt für Naturschutz inzwischen nach öffentlicher Ausschreibung einen Projektträger beauftragt.

Für das Jahr 2013 sind für den Naturschutz erneut 49 Mio. Euro veranschlagt. Auch für die Jahre 2014 bis 2017 sehen Haushaltsentwurf und Finanzplan jeweils 49 Mio. Euro vor.

60.3.4 Endlagerung radioaktiver Abfälle

Der Gesetzgeber hat dem Bund die alleinige Verantwortung zur Einrichtung von Anlagen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle auferlegt. Die Ist-Ausgaben hierfür stiegen in den vergangenen Jahren erheblich an und machten im Jahr 2012 mit 351 Mio. Euro 24 % der Ausgaben des Einzelplans 16 aus. Die Ausgaben blieben damit um 111 Mio. Euro unter den veranschlagten Ausgaben. Dies ist vor allem auf Verzögerungen bei den bestehenden Endlagerprojekten – insbesondere beim Schacht Konrad – zurückzuführen. Im Jahr 2013 wird mit Ausgaben von 502 Mio. Euro gerechnet. Der Haushaltsentwurf sieht für 2014 noch 481 Mio. Euro vor. Neben den Ausgaben für die Endlagerung sind für die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen jeweils 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 die folgenden Projekte:

- 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. Die voraussichtlichen Gesamtkosten schätzte das zuständige Bundesamt für Strahlenschutz im Jahr 2011 auf 2,6 Mrd. Euro. Die bisherigen Ausgaben für das Endlager betrugen 1,5 Mrd. Euro. Im Jahr 2012 wandte es für das „Endlager Konrad“ 141 Mio. Euro auf. Ob die Planung des Bundesamtes für Strahlenschutz eingehalten werden kann,

das Endlager im Jahr 2019 in Betrieb zu nehmen, ist derzeit nicht vorhersehbar. Der Ansatz für das Jahr 2013 beträgt 200 Mio. Euro. Er wird im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 fortgeschrieben.

- Stilllegung des Endlagers für radioaktive Abfälle Morsleben

Das „Endlager Morsleben“ war bis zum Jahr 1998 in Betrieb. Das Bundesamt für Strahlenschutz beabsichtigt, das Endlager nach einem atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren stillzulegen. Die geschätzten Gesamtkosten betragen nach derzeitigen Erkenntnissen 2,4 Mrd. Euro. Erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens können die weiteren Kosten belastbar geschätzt werden. Im Jahr 2012 wurden 44 Mio. Euro verausgabt. Der Ansatz für das Jahr 2013 von 50 Mio. Euro wird ebenfalls im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 fortgeschrieben.

- Stilllegung der „Schachanlage Asse II“

Die „Schachanlage Asse II“ diente von 1971 bis 1978 als Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle. Die bisherigen Ausgaben für die Schachanlage betrugen 524 Mio. Euro. Im Jahr 2012 wandte das Bundesamt für Strahlenschutz 92 Mio. Euro auf, um insbesondere den Betrieb, die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr sowie das inzwischen eingeleitete atomrechtliche Planfeststellungsverfahren zur Stilllegung der Anlage zu finanzieren. Zurzeit werden mit der sogenannten Faktenerhebung Erkenntnisse über den Zustand der Einlagerungskammern und der Abfallbehälter ermittelt. Für das Jahr 2013 wird mit höheren Ausgaben von 143 Mio. Euro gerechnet. Der Haushaltsentwurf 2014 erwartet Ausgaben von 121 Mio. Euro.

- Erkundung des Salzstocks in Gorleben als Standort für ein Endlager

Die Arbeiten im Erkundungsbergwerk Gorleben begannen bereits im Jahr 1979. Im Vorfeld des inzwischen von Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Standortauswahlgesetzes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle verkündete das Bundesministerium einen Erkundungsstopp für den Salzstock Gorleben. Die bisherigen Ausgaben für die Erkundung des Salzstocks Gorleben betrugen 1,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2012 gab das Bundesamt für Strahlenschutz für Gorleben 54 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2013 sind 76 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf sieht diesen Betrag auch für das Jahr 2014 vor.

Mit dem Standortauswahlgesetz sind die Verfahrensschritte für die ergebnisoffene Suche und Auswahl eines Standortes für den sicheren Verbleib hochradioaktiver Abfälle festgelegt worden. Das Verfahren zur Auswahl des Standortes soll bis zum Jahr 2031 abgeschlossen sein. Die finanziellen Auswirkungen der mit dem Gesetz verbundenen neuen Vorgehensweise sind im Haushaltsentwurf noch nicht berücksichtigt.

60.3.5 Verwaltungsausgaben

Neben seinem Programmhaushalt finanziert das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus dem Einzelplan 16 auch die Verwaltungsausgaben seines Geschäftsbereichs. Dazu zählen insbesondere die für das Bundesministerium und die nachgeordneten Behörden veranschlagten Ausgaben für Personal und Versorgung, die sächlichen Verwaltungsausgaben (u. a. für die Bewirtschaftung der Liegenschaften) sowie die Investitionen für die Verwaltung (z. B. der Erwerb von Geräten).

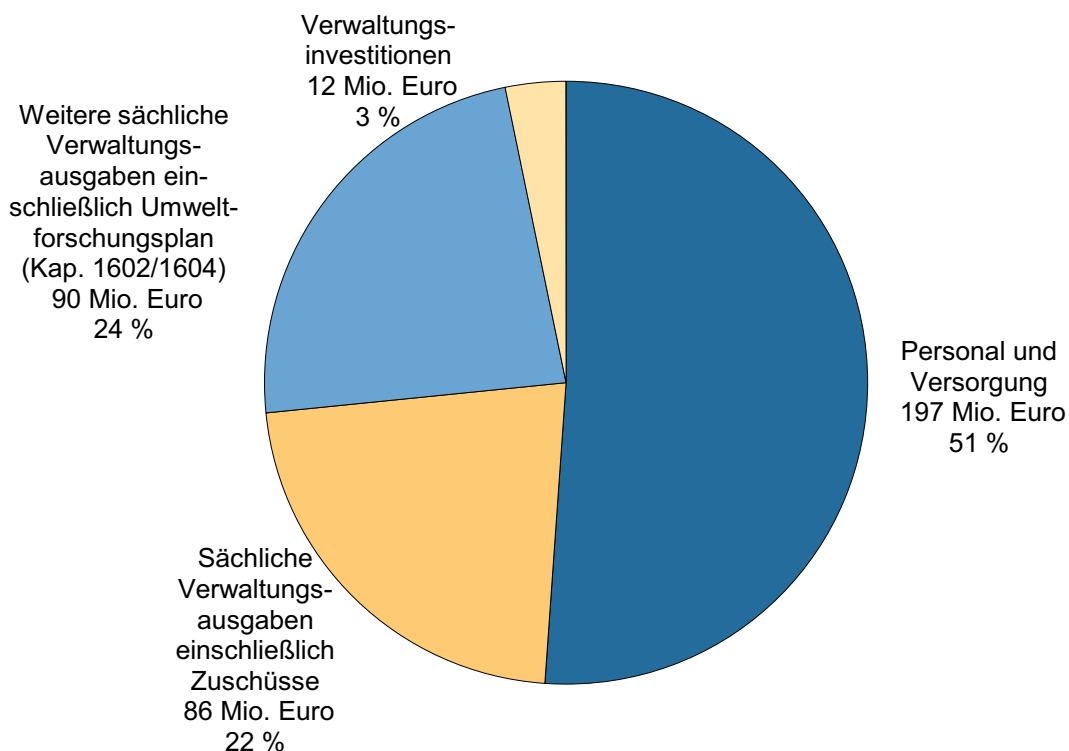
Neben den Personalausgaben von 197 Mio. Euro fielen für die Endlagerprojekte weitere 11 Mio. Euro Ausgaben für Personal an. Damit haben sich die Personalausgaben einschließlich Versorgung von 175 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 208 Mio. Euro im Jahr 2012 erhöht. Für das Jahr 2013 sind 220 Mio. Euro vorgesehen. Der Haushaltsentwurf geht für das Jahr 2014 von Personalausgaben von 230 Mio. Euro aus.

Von den im Haushaltsjahr 2012 als Soll ausgewiesenen 2 880 Stellen (Planstellen für Beamte und Stellen für Tarifbeschäftigte) waren 2 709 Stellen (Stand 1. Juni 2012) besetzt. Die nicht besetzten 171 Stellen entsprechen einem Anteil von rund 6 % des Personalsolls im Einzelplan 16. Der Haushaltsentwurf sieht für das Jahr 2014 einen Aufwuchs von 60 Stellen vor.

Weitere sächliche Verwaltungsausgaben von 90 Mio. Euro wurden im Jahr 2012 aus Titeln der sogenannten Programmkapitel (1602 und 1604) ausgegeben, in denen ansonsten die Förderprogramme veranschlagt sind. Von diesen Verwaltungsausgaben wandte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit insbesondere für seinen Forschungs- und Beratungsbedarf im sogenannten Umweltforschungsplan 68 Mio. Euro auf. Die Abbildung 60.5 zeigt die Struktur der Verwaltungsausgaben im Jahr 2012.

Abbildung 60.5

Verwaltungsausgaben im Einzelplan 16 im Jahr 2012



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: Bundeshaushalt.

60.4 Ausgaben für Umweltschutz im Gesamthaushalt des Bundes

Umweltschutz ist eine Querschnittsaufgabe. Neben dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sind dafür auch andere Ressorts zuständig. Von den für Umweltschutz im Bundeshaushalt im Jahr 2013 veranschlagten 7,4 Mrd. Euro entfallen 22 % (1,6 Mrd. Euro) auf den Einzelplan 16. Weitere bedeutsame Ausgaben sind in den Einzelplänen 12 (2 Mrd. Euro) und 23 (1,4 Mrd. Euro) enthalten. Die Ausgaben des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ von 2 Mrd. Euro sind den im Jahr 2013 geplanten Umweltausgaben des Bundes hinzuzurechnen.

Neben Ausgaben setzt der Bund auch andere Finanzierungsmöglichkeiten für den Umweltschutz ein. Dazu gehören Steuervergünstigungen im Energiebereich oder die aufgrund des Erneuerbare-Energien-Gesetzes staatlich festgelegte Vergütung von Strom (sog. Einspeisevergütung). Danach erhalten Anlagenbetreiber 15 bis 20 Jahre lang eine festgelegte Einspeisevergütung für ihren erzeugten Strom aus erneuerbaren Energien (Windkraft-, Solar-, Wasserkraft-, Geothermie- und Biomasseanlagen).

60.5 Ausblick

Der Einzelplan 16 ist weiterhin mit zahlreichen finanziellen Risiken behaftet, die derzeit im Bundeshaushalt nicht abgebildet sind. Das größte Risiko besteht überwiegend darin, dass die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle nur schwer abzuschätzen sind. Der im Finanzplan für die Endlagerung radioaktiver Abfälle vorgesehene Betrag von derzeit jährlich 460 Mio. Euro basiert nach wie vor auf einer groben Schätzung.

Hinzu kommen die ungewissen finanziellen Auswirkungen aufgrund des Standortauswahlgesetzes für die weitere Endlagersuche. Die Bundesregierung erwartet auf Basis einer groben Schätzung einen Erfüllungsaufwand (ohne die Personalausgaben des Bundes) von etwas über 2 Mrd. Euro für das gesamte Standortauswahlverfahren.

Mit dem Standortauswahlgesetz werden die Verfahrensschritte für die ergebnisoffene Suche und Auswahl eines Standortes für den sicheren Verbleib der hochradioaktiven Abfälle festgelegt. Eine Kommission „Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“ soll bis zum Jahr 2015 u. a. Grundsatzfragen für die Entsorgung Wärme entwickelnder radioaktiver Abfälle klären und die Anforderungen an das Auswahlverfahren festlegen. Die Kommission wird beim federführenden Ausschuss des Deutschen Bundestages eingerichtet. Das Bundesamt für Strahlenschutz als Betreiber der drei bisherigen Endlagerprojekte soll künftig als Vorhabenträger das Standortauswahlverfahren umsetzen. Zudem soll ein neues Bundesamt für kerntechnische Entsorgung das Standortauswahlverfahren regulieren. Die finanziellen Auswirkungen des Standortauswahlgesetzes sind im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 bisher nicht berücksichtigt.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Einzelplan 17)

61 Entwicklung des Einzelplans 17 Kat. A

61.1 Überblick

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist innerhalb der Bundesregierung für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend zuständig. Es finanziert dazu insbesondere gesetzliche Leistungen für die Familien und fördert Einrichtungen und Maßnahmen.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben sind dem Bundesministerium als Bundesoberbehörden unterstellt. Organisatorisch beim Bundesministerium angesiedelt ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Sie unterstützt als unabhängige Anlaufstelle Menschen, die sich von Diskriminierung betroffen fühlen, bei der Durchsetzung ihrer Rechte.

Im Jahr 2012 lagen die Ausgaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei 7,3 Mrd. Euro, das entspricht 2,4 % der Gesamtausgaben des Bundes. Die gesetzlichen Leistungen hatten mit 5,8 Mrd. Euro einen Anteil von 80 % an den Ausgaben des Einzelplans 17. Im Jahr 2013 sollen dafür 6,0 Mrd. Euro und im Jahr 2014 voraussichtlich 6,7 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Wesentlichen Anteil daran haben die gesetzlichen Leistungen für die Familien.

Die Wirkung von familienbezogenen Leistungen hat das Bundesministerium in einem gemeinsamen Projekt mit dem Bundesfinanzministerium wissenschaftlich evaluieren lassen. Die Bestandsaufnahme umfasst 156 ehe- und familienbezogene Leistungen mit einem Volumen von 200,3 Mrd. Euro. Hieran wird deutlich, dass nur ein kleiner Teil der familienbezogenen Leistungen im Einzelplan 17 veranschlagt ist. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden im Jahr 2013 veröffentlicht. Sie können u. a. auf der Internetseite des Bundesministeriums heruntergeladen werden (<http://www.bmfsfj.de>).

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist eines der Ressorts, die ihren Einzelplan für den Haushalt 2014 aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages umstrukturiert haben (s. Vorbemerkung Nr. 5). Im Einzelplan 17 wirkt sich dies insbesondere auf die Zuordnung der gesetzlichen Leistungen für die Familien aus (s. Nr. 61.2.1).

Tabelle 61.1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Bundesministeriums.

Tabelle 61.1

Übersicht über den Einzelplan 17^a
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsent- wurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	7 370	7 289	-81	6 882	7 626	10,8
darunter:						
• Gesetzliche Leistungen	5 916	5 821	-95	5 976	6 694	12,0
• Förderungen und sonstige Bewilligungen ^c	1 335	1 330 ^f	-5	749	768	2,5
• Bundesministerium	47	50	3	50	49	-0,6
Einnahmen des Einzelplans	62	72	10	68	66	-3,0
darunter:						
• Einnahmen nach dem Unterhalts- vorschussgesetz	55	61	6	60	61	1,7
Verpflichtungsermächtigungen	635 ^c	444	-191	554	543	-2,0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 265	1 260 ^d	-5	1 268	1 247	-1,7

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

^e Setzt sich ab dem Haushaltsjahr 2014 neu zusammen aus Summen der neuen Kapitel 1702, 1703, 1710.

^f Einschließlich Ausgaben für Nachtragshaushalt „Kindertagesstättenausbau“.

Quelle: Einzelplan 17. Für die Jahre 2012 bis 2014: Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und 1. Haushaltsentwurf 2014; Stand: 21. Juni 2013.

Der Entwurf der Bundesregierung sieht für den Einzelplan für das Jahr 2014 insgesamt eine Steigerung von 11 % vor. Der Aufwuchs zum Vorjahr resultiert im Wesentlichen aus folgenden Positionen:

- Betreuungsgeld (+460 Mio. Euro),
- Elterngeld (+150 Mio. Euro),
- Zuweisung an die Conterganstiftung (+120 Mio. Euro),
- Kinder- und Jugendpolitik (+11 Mio. Euro) und
- sonstige Bewilligungen (+14 Mio. Euro).

61.2 Wesentliche Ausgabenbereiche

61.2.1 Gesetzliche Leistungen

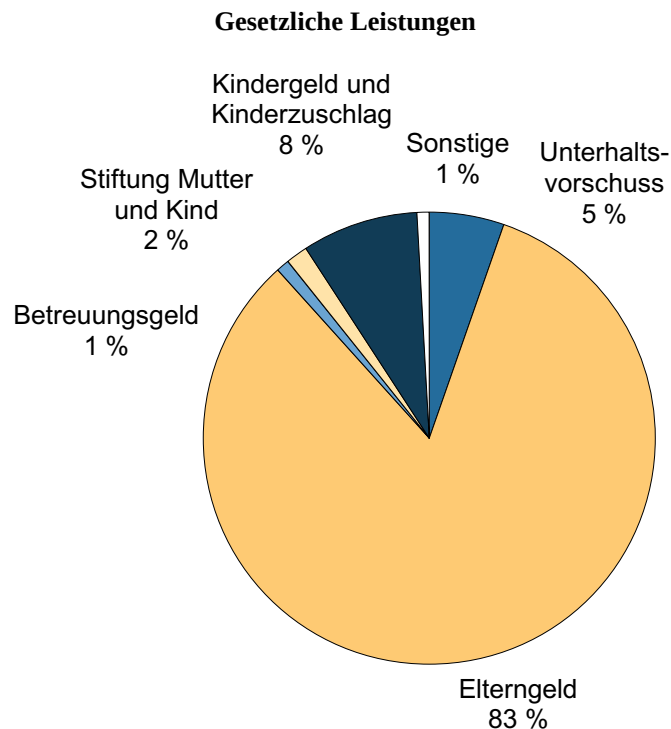
Die Ausgaben für Familienleistungen machen den wesentlichen Anteil an den gesetzlichen Leistungen aus. Im Jahr 2013 liegt ihr Anteil an den Ausgaben des Einzelplans 17 bei 86 %. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Familienleistungen (s. Abbildung 61.1):

- Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG): 4,9 Mrd. Euro,
- Betreuungsgeld nach dem BEEG: 55 Mio. Euro,
- Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG): 491 Mio. Euro,
- Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz: 315 Mio. Euro und
- Einlage in die Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ nach dem Stiftungsgesetz: 92 Mio. Euro.

Ab dem Jahr 2014 werden, unabhängig von der inhaltlichen Ausrichtung, die nachfolgenden Ausgaben unter den gesetzlichen Leistungen für die Familien veranschlagt. Sie sind bis zum Jahr 2013 noch unter „Allgemeine Bewilligungen“ etatisiert:

- Aufwendungen für Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft: 37 Mio. Euro sowie
- Zuweisungen an die Conterganstiftung: 155 Mio. Euro.

Abbildung 61.1



Quelle: Bundeshaushaltsplan 2013.

61.2.1.1 Elterngeld

Mit 4,9 Mrd. Euro entfallen 83 % der Ausgaben für gesetzliche Familienleistungen im Jahr 2013 auf das Elterngeld nach dem BEEG. Die Länder führen das BEEG im Auftrag des Bundes durch und zahlen das Elterngeld aus.

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 es beanspruchen und sich in dieser Zeit ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit mindert (sog. Partnermonate). Es wird einkommensabhängig gewährt und beträgt zwischen 300 Euro und 1 800 Euro. Der Anspruch entfällt ab einem zu versteuernden Einkommen von mehr als 250 000 Euro bei Alleinerziehenden und mehr als 500 000 Euro bei Verheirateten.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Elterngeldstellen der Länder wiederholt hohe Fehlerquoten bei der Berechnung des Elterngeldes festgestellt und dies auf die komplizierten Regelungen zur Einkommensermittlung zurückgeführt. Mit dem Gesetz zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs vom 10. September 2012 wurde die Elterngeldberechnung für Eltern, deren Kinder ab dem 1. Januar 2013 geboren wurden, erleichtert. Damit ist dem Anliegen des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen worden (s. Bemerkung Nr. 63).

61.2.1.2 Betreuungsgeld

Das Betreuungsgeld wird ab dem 1. August 2013 als neue Familienleistung nach dem BEEG gewährt. Es wird stufenweise eingeführt und erlangt seine volle Wirkung ab dem Jahr 2015. Das Betreuungsgeld erhalten Eltern, deren Kinder ab dem 1. August 2012 geboren wurden und die für ihre Kinder keine öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen. Es beträgt im ersten Jahr nach seiner Einführung 100 Euro monatlich für Kinder im zweiten Lebensjahr und ab dem 1. August 2014 150 Euro für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr. Das Betreuungsgeld wird unabhängig davon gezahlt, ob und in welchem Umfang die Eltern erwerbstätig sind. Für das Haushaltsjahr 2013 sind Ausgaben für das Betreuungsgeld von 55 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2014 werden Ausgaben von 515 Mio. Euro erwartet.

61.2.1.3 Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz

Das Kindergeld nach dem BKGG zahlt der Bund an in Deutschland nicht unbeschränkt einkommensteuerpflichtige Eltern (z. B. in das Ausland Entsandte, Grenzgängerinnen und 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 BKGG ist einkommensunabhängig. Für das Kindergeld sind im Jahr 2013 Leistungen von 103 Mio. Euro veranschlagt.

Seit Januar 2005 können Eltern für in ihrem Haushalt lebende Kinder einen sogenannten Kinderzuschlag erhalten. Dieser Zuschlag wird an Eltern gezahlt, wenn sie mit ihrem Einkommen zwar den eigenen Bedarf decken können, nicht aber den Unterhalt ihrer Kinder. Im Bundeshaushalt 2013 ist hierfür ein Soll-Betrag von 388 Mio. Euro ausgewiesen.

Die Bundesagentur für Arbeit zahlt im Auftrag des Bundes das Kindergeld und den Kinderzuschlag nach dem BKGG aus.

61.2.1.4 Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“

Seit dem Jahr 1984 hilft diese Stiftung schwangeren Frauen in Notlagen. Diese erhalten ergänzende finanzielle Hilfen, die ihnen die Entscheidung für das Leben des Kindes und die Fortsetzung der Schwangerschaft erleichtern sollen. Die Bundesstiftung ist entsprechend den Vorschriften des Stiftungsgesetzes 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.

61.2.1.5 Aufwendungen für Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft

Die Zahlungsverpflichtung des Bundes beruht auf dem Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz). Damit sind grundsätzlich nur Aufwendungen für Gräber im Inland erfasst. Den größten Teil der Ausgaben von rund 37 Mio. Euro jährlich stellen die pauschalen Erstattungen an die Länder dar für die Anlage, Instandsetzung und Pflege der Gräber. Daneben entschädigt der Bund die Eigentümer von Grundstücken für entgangene Nutzungserträge, wenn die Flächen dauerhaft durch Kriegsgräber belegt werden.

61.2.1.6 Zuweisungen an die Conterganstiftung

Die Zuweisungen an die Conterganstiftung für behinderte Menschen dienen dazu, die gesetzlich garantierten Renten für die anerkannt contergangeschädigten Menschen zu finanzieren. Außerdem übernimmt der Bund die notwendigen Verwaltungskosten der Geschäftsstelle beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben. Die Bundesregierung hat beschlossen, die Leistungen um 120 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 auf insgesamt 155 Mio. Euro jährlich zu erhöhen. Die erforderliche gesetzliche Änderung trat mit dem 3. Änderungsgesetz des Conterganstiftungsgesetzes zum 1. August 2013 in Kraft.

61.2.2 Förderungen und sonstige Bewilligungen

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellt im Jahr 2013 rund 810 Mio. Euro bereit für Einrichtungen und Maßnahmen

- für Kinder und junge Erwachsene,

- zur Stärkung der Zivilgesellschaft und für Familien, ältere Menschen, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie
- für sonstige Bewilligungen.

Darüber hinaus erhält das Bundesministerium erhebliche Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds.

Das Bundesministerium vertritt die Auffassung, dass für alle von ihm geförderten Maßnahmen eine Finanzierungskompetenz des Bundes bestehe, da sie von überregionaler oder bundesweiter Bedeutung seien und weder von örtlichen Trägern noch durch ein Land allein gefördert werden könnten. So wird z. B. ein Großteil der Mittel für den Kinder- und Jugendplan des Bundes an örtliche und regionale Träger oder die Länder direkt weitergeleitet, um damit örtliche oder regionale Maßnahmen zu finanzieren. Bereits im Jahr 2007 hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinem Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern kritisiert, dass der Bund anstelle der Länder solche Aufgaben finanziert. Er hatte sich für eine Stärkung der Aufgaben- und Finanzverantwortung der Länder ausgesprochen.

Vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2017 sollen die Ausgaben in vier Bereichen ansteigen:

- Die Ausgaben für Maßnahmen der Jugendpolitik, insbesondere für Modelle und Maßnahmen der Sprach- und Integrationsförderung im frühkindlichen Bereich, sollen um 7,4 % steigen.
- Für Zuschüsse und Leistungen zur Unterstützung bei ungewollter Kinderlosigkeit ist ein Ausgabenzuwachs von 20 % vorgesehen.
- Für Zuweisungen an den neuen Fonds Sexueller Missbrauch will der Bund jährlich rund 12,5 Mio. Euro aufwenden.
- Für Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie soll der Ansatz um 5,7 % steigen.

61.2.2.1 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpolitik

Die Mittel von rund 370 Mio. Euro im Jahr 2013 werden für zahlreiche Projekte und Institutionen bereitgestellt. Dazu gehören insbesondere folgende Förderpläne, Bundesprogramme oder Initiativen:

Kinder- und Jugendplan des Bundes

Für Maßnahmen der freien Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes sind im Jahr 2013 Zuschüsse und Zuwendungen an Länder und freie Träger von 149 Mio. Euro vorgesehen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend soll im gesetzlichen Auftrag die 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.

Qualifizierungsoffensive der Bundesregierung

Mit dieser Offensive werden im Jahr 2013 122 Mio. Euro für folgende Schwerpunkte bereitgestellt:

- Im Rahmen des Bundesprogramms „Offensive frühe Chancen“ zur Sprachintegrationsförderung in Kindertagesstätten (Kitas) sind 400 Mio. Euro vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2014 vorgesehen. Der Bund will damit zusätzliches Personal der Kommunen in 4 000 Kindertagesstätten fördern. Daneben erhalten bis zu 4 000 Schwerpunkt-Kitas ein Budget für zusätzliche Maßnahmen der Sprach- und Integrationsförderung auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung mit den Ländern. Weiter fördert der Bund Modelle zur Beschäftigung von Tagesmüttern und -vätern.
- Mit dem Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance – Elternbegleitung der Bildungsverläufe der Kinder“ sollen 4 000 Fachkräfte von bundeszentralen Trägern der Familienbildung qualifiziert werden. Der Bund fördert auch modellhaft die Erprobung von Strategien der Nachhaltigkeit, Zielgruppenorientierung und lokalen Vernetzung von Maßnahmen der Familienbildung. Zusätzlich stellt der Bund Mittel 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 geworben werden.
- Mit dem Förderprogramm „Betriebliche Kinderbetreuung (BeKib)“ will der Bund einen Beitrag für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten. Es handelt sich um ein zeitlich befristetes, beschäftigungspolitisch orientiertes Modell.

Bundesinitiative „Frühe Hilfen“

Der Bund stellt im Jahr 2013 45 Mio. Euro bereit, um Netzwerke für „Frühe Hilfen“ auf- und auszubauen. Ziel ist es, insbesondere belasteten Familien mit kleinen Kindern von Anfang an die Unterstützung zukommen zu lassen, die sie brauchen, damit ein gesundes Aufwachsen für alle Kinder möglich ist. Wichtige Akteure sind dabei Familienhebammen und Personen vergleichbarer Gesundheitsberufe. Familienhebammen haben die Länder selbst teilweise schon seit den 1990er-Jahren in Kommunen eingeführt und gefördert. Modellhaft will der Bund nun in den Kommunen die Beschäftigung von Familienhebammen anregen, in denen es bisher noch keine gibt. Bis zum Ende des Jahres 2015 sollen dazu in allen kommunalen Gebietskörperschaften Netzwerke für „Frühe Hilfen“ eingerichtet werden. Nach Abschluss der Modellphase hat der Bund die Absicht, ab dem Jahr 2016 einen Fonds zu unterhalten, um die Infrastruktur der Netzwerke zu sichern.

Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie

Der Bund fördert mit dem Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ und der „Initiative Demokratie stärken“ zahlreiche Modelle, Forschungsvorhaben, Maßnahmen, lokale Aktionspläne und die Prävention gegen Extremismus bei Kindern und Jugendlichen. Im Jahr 2013 stellt er dafür 29 Mio. Euro zur Verfügung.

Zuschüsse und Beiträge an nationale und binationale Institutionen

Das Bundesministerium fördert das Deutsche Jugendinstitut institutionell mit rund 9 Mio. Euro jährlich. Daneben erhält es jährlich Projektmittel in ungefähr gleicher Höhe. Weiter fördert der Bund die Jugendeinrichtungen politischer Parteien.

Aufgrund von bilateralen Verträgen mit Polen und Frankreich beteiligt sich der Bund paritätisch an der Finanzierung des deutsch-polnischen und des deutsch-französischen Jugendwerks. Er stellt hierfür im Jahr 2013 rund 16 Mio. Euro bereit.

61.2.2.2 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft, Familien-, Senioren- und Gleichstellungspolitik

Der Bund stellt im Jahr 2013 340 Mio. Euro für folgende Maßnahmen und Einrichtungen zur Verfügung:

- Zur **Stärkung der Zivilgesellschaft** führt der Bund nach Aussetzung des Zivildienstes auf eigene Kosten den Bundesfreiwilligendienst durch. Die zuständige Bundesbehörde ist das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (s. Nr. 61.2.3). Der größte Teil dieser Ausgaben (u. a. für Taschengeld und Sozialversicherungsbeiträge der rund 35 000 Bundesfreiwilligen) ist hier etatisiert. Daneben gibt der Bund Zuschüsse für Freiwilligendienste nach dem Jugendfreiwilligendienstgesetz. Dazu gehören das freiwillige soziale Jahr und das freiwillige ökologische Jahr. Der Bund bezuschusst die pädagogische Betreuung der rund 35 000 Freiwilligen, die derzeit in sozialen Einrichtungen arbeiten. Daneben fördert der Bund rund 3 000 Freiwilligenplätze im internationalen Freiwilligendienst. Weiter gibt er Mittel für zahlreiche Modellvorhaben und Maßnahmen zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements im Rahmen der nationalen Engagementstrategie. Hierfür stellt er im Jahr 2013 rund 265 Mio. Euro bereit.
- In der **Familienpolitik** ist das Schwerpunktthema die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das Bundesministerium fördert hierzu beispielsweise das Programm „Erfolgsfaktor Familie“ und die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“. Darüber hinaus fördert das Bundesministerium Familienverbände sowie die Familienbildung und -beratung. Ebenso fördert es im

Rahmen einer Bundesinitiative die Unterstützung bei ungewollter Kinderlosigkeit.

- In der **Gleichstellungspolitik** werden beispielsweise Initiativen gefördert, mit denen der berufliche Wiedereinstieg erleichtert oder Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern überwunden werden sollen. Daneben ist ein weiterer Schwerpunkt der Politik die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen.
- Förderschwerpunkte der **Politik für Ältere** sind die Initiative „Allianz für Menschen mit Demenz“ sowie die Initiativen und Programme zur Pflege und Versorgung im Alter, z. B. das Programm „Zuhause im Alter – Soziales Wohnen“. Das Bundesministerium fördert im Rahmen der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege auch Modelle zur Sicherung der Fachkräftebasis und Weiterentwicklung der Berufsausbildung.

Das Bundesministerium bezuschusst Modellprojekte zur Einrichtung von Mehrgenerationenhäusern in Kommunen. Daneben gibt es Zuschüsse für Baumaßnahmen bei überregionalen Einrichtungen der Altenhilfe, von überregionalen Familienferienstätten und überregionalen Einrichtungen des Müttergenesungswerkes.

61.2.2.3 Sonstige Bewilligungen

Der Bund stellt hierfür im Jahr 2013 rund 100 Mio. Euro zur Verfügung. Wohlfahrtsverbände erhalten Zuschüsse für zentrale und internationale Aufgaben einschließlich bundeszentraler Fortbildung (seit dem Jahr 1952), die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen und Auswanderern (seit dem Jahr 1979) sowie für zentrale Organisationen und zentrale Maßnahmen im Bereich der Wohlfahrtspflege (seit dem Jahr 1952). Daneben sind unter den sonstigen Bewilligungen die Zuweisungen an die Fonds für Opfer der Heimerziehung und von sexueller Gewalt etatisiert. Die Aufwendungen für Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft sowie die Zuweisung an die Congergan-stiftung für behinderte Menschen werden nur noch im Jahr 2013 unter sonstigen Bewilligungen veranschlagt (s. Nr. 61.2.1).

61.2.3 Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben im Umbau

Das Bundesamt für den Zivildienst war bis zum 30. Juni 2011 beauftragt, über die Anerkennung der Kriegsdienstverweigerer zu entscheiden und den Zivildienst durchzuführen. Es trägt nunmehr die Bezeichnung „Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben“ und hat noch rund 840 Beschäftigte. Es ist nun im Wesentlichen für den Bundesfreiwilligendienst und die Förderung der pädagogischen Betreuung der Jugendfreiwilligendienste zuständig. Zudem hat es Aufgaben nach dem Hilfetelefongesetz, dem Familienpflegezeitgesetz sowie im Zusammenhang mit weiteren Förderprogrammen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und

Jugend übernommen. Die drei ehemaligen bundeseigenen und 14 von Vertragspartnern geführten Zivildienstschulen werden als Bildungszentren weiter betrieben, um vor allem Freiwillige des Bundesfreiwilligendienstes zu schulen. Daneben sind sie auch mit allgemeinen Verwaltungsaufgaben betraut, um das vorhandene Personal auszulasten.

Im Bundesministerium und vor allem im Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben sind – nach Wegfall der Aufgaben des Zivildienstes – erhebliche Umstrukturierungen sowie Anpassungen im Personal- und Sachhaushalt erforderlich. Der Bundesrechnungshof hatte zuletzt in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 21. September 2012 an die Berichterstatter des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages für den Einzelplan 17 darauf hingewiesen, dass mehrere Aspekte gegen einen wirtschaftlichen Weiterbetrieb der Bildungszentren sprächen. Daneben sollten festgestellte Überkapazitäten abgebaut werden. Auch sollte das Bundesministerium klären, welche Bildungsleistungen überhaupt zwingend mit eigenen Einrichtungen erbracht werden müssten und welche davon zwingend in Internaten wie den Bildungszentren. Auf Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sollte der Personalbedarf anhand von Aufgabenanalysen, Organisationsuntersuchungen und anschließenden Personalbedarfsermittlungen belastbar nachgewiesen werden. Das Bundesministerium konnte zu den Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2013 noch keine belastbaren Zahlen vorlegen. Die erforderlichen Untersuchungen werden nach Angaben des Bundesministeriums erst im Jahr 2015 abgeschlossen sein. Den ursprünglich bis zum Ende des Jahres 2015 geplanten Stellenabbau beim Bundesamt (135 Stellen) verschob das Bundesministerium mit Zustimmung des Parlaments bis zum Ende des Jahres 2020. Zudem baut das Bundesministerium das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben weiter als Dienstleistungsbehörde aus, deren Tätigkeit sich nicht nur auf das Ressort beschränken soll. Für die Bildungszentren wird das Bundesministerium zunächst auf Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eine Evaluation durchführen lassen. Die Ergebnisse der Evaluation soll das Bundesministerium bis zum 30. November 2013 vorstellen. Dementsprechend tragen 80 Stellen im Haushalt den Vermerk „künftig wegfallend“. Der Bundesrechnungshof hat die beabsichtigten Maßnahmen des Bundesministeriums als nicht ausreichend beurteilt und empfohlen, die vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages erbetenen Untersuchungen zügiger durchzuführen. Der Bundesrechnungshof begleitet den Restrukturierungsprozess weiter.

61.3 Ausblick

Nach dem Eckwertebeschluss der Bundesregierung sieht die weitere Finanzplanung vor, dass die Ausgaben im Einzelplan 17 vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2017 um 1,3 Mrd. Euro anwachsen sollen (s. Tabelle 61.2).

Tabelle 61.2

Finanzplanung Einzelplan 17

	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf	2015 Finanz- plan	2016 Finanz- plan	2017 Finanz- plan
	in Mio. Euro				
Aus- gaben	6 882	7 626	8 150	8 218	8 200

Quelle: Einzelplan 17. Für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf; Stand: 21. Juni 2013; für die Jahre 2015 bis 2017: Finanzplan.

Die Erhöhung des Ansatzes für den Einzelplan ergibt sich im Wesentlichen aus der Steigerung der Ausgaben für das im Jahr 2013 neu eingeführte Betreuungsgeld (s. Nr. 61.2.1.2) auf 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2015. Zudem sollen beim Elterngeld 150 Mio. Euro in 2014 und 200 Mio. Euro ab dem Jahr 2015 zusätzlich bereitgestellt werden, um der positiven Entwicklung der Elterneinkommen und der verstärkten Inanspruchnahme der Partnermonate Rechnung zu tragen.

62 Kat. B Bürokratieabbau: Bundesfamilienministerium muss gesetzlichen Unterhaltsvorschuss zügig reformieren (Kapitel 1710 Titel 632 07 und 232 07)

62.0

Bei Ländern und Kommunen verursacht der gesetzliche Unterhaltsvorschuss für Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung (sog. Hartz IV-Leistungen) unnötigen Verwaltungsaufwand. Ein großer Beitrag zum Bürokratieabbau kann gelingen, wenn die aufwendige Anrechnung des Unterhaltsvorschlusses auf die Grundsicherung entfällt. Künftig sollten nur noch Kinder gesetzlichen Unterhaltsvorschuss erhalten, die keine Grundsicherung beziehen. Dies würde den Gesamtleistungsanspruch alleinerziehender Elternteile und ihrer Kinder nicht berühren. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes muss das Bundesfamilienministerium die dazu notwendige Gesetzesänderung mit mehr Nachdruck vorbereiten. Die daraus folgende Verschiebung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen muss ausgeglichen werden.

62.1

Mit dem gesetzlichen Unterhaltsvorschuss unterstützen Bund und Länder alleinerziehende Mütter oder Väter, die vom anderen Elternteil keinen oder unregelmäßigen Kindesunterhalt erhalten. Der Unterhaltsvorschuss wird zu einem Drittel vom Bund finanziert. Zwei Drittel übernehmen die Länder und Kommunen, die auch die Verwal-

tungskosten für die Ausführung des Unterhaltsvorschlusses tragen.

Im Jahr 2010 prüfte der Bundesrechnungshof den Vollzugsaufwand beim Unterhaltsvorschuss an Kinder, deren alleinerziehende Elternteile zugleich Leistungen der Grundsicherung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, sog. Hartz IV-Leistungen) erhalten. Die Leistungen der Grundsicherung, z. B. für Lebensunterhalt und Unterkunft, sind gegenüber dem gesetzlichen Unterhaltsvorschuss nachrangig. Der Unterhaltsvorschuss wird auf die Grundsicherung als Einkommen angerechnet.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die alleinerziehenden Elternteile von mehr als 340 000 Kindern zugleich Leistungen der Grundsicherung beantragt hatten. Das waren 70 % aller Kinder, die gesetzlichen Unterhaltsvorschuss erhielten. Insgesamt bezogen sie Unterhaltsvorschuss von 570 Mio. Euro jährlich.

Die alleinerziehenden Elternteile müssen die jeweilige Leistung bei den Jobcentern und den Unterhaltsvorschussstellen (z. B. kommunalen Jugendämtern) beantragen. Beide Behörden prüfen jeweils die Anspruchsvoraussetzungen und entscheiden über die Leistung. Außerdem betreiben sie einen aufwendigen und fehlerträchtigen Daten- und Informationsaustausch, um die Leistungen zu berechnen.

Beide Stellen sind rechtlich verpflichtet, die auf sie gesetzlich übergegangenen Unterhaltsansprüche des Kindes gegen den Unterhaltspflichtigen im Wege des Rückgriffs geltend zu machen. Dazu prüfen beide Stellen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils und nehmen ihn voneinander unabhängig in Anspruch („doppelter Rückgriff“). Bis zur Höhe des gewährten gesetzlichen Unterhaltsvorschlusses geht der Anspruch auf die Unterhaltsvorschussstelle über. Der dem Kind darüber hinaus zustehende Unterhalt steht dem Träger der Sozialleistungen für die Grundsicherung zu.

Die Bearbeitung der Anträge durch zwei Behörden und der „doppelte Rückgriff“ sind verwaltungsaufwendig. Dies bindet in erheblichem Umfang Personal bei den Unterhaltsvorschussstellen. Der Bundesrechnungshof bezifferte die Personal- und Sachkosten bei den Ländern und Kommunen auf 160 Mio. Euro im Jahr.

62.2

Im Juli 2012 hat der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen in einem Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende veröffentlicht (Bundestagsdrucksache 17/10322).

Nach seiner Auffassung kann ein großer Beitrag zum Bürokratieabbau gelingen, wenn die aufwendige Anrechnung des gesetzlichen Unterhaltsvorschlusses auf die Grund-

sicherung entfällt. Gesetzlichen Unterhaltsvorschuss sollten nur noch Kinder erhalten, die keine Grundsicherung nach dem SGB II beziehen. Die Unterhaltsansprüche des Kindes gegen den Unterhaltspflichtigen würden ausschließlich die Jobcenter geltend machen. Außerdem könnte die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Lösung alleinerziehende Elternteile entlasten. Sie müssten künftig nur noch die Grundsicherung beantragen und erhielten die notwendige Hilfe allein vom Jobcenter. Eine solche Lösung würde den Gesamtleistungsanspruch alleinerziehender Elternteile und ihrer Kinder nicht berühren. Die Minderung des Vollzugsaufwands wäre dagegen erheblich. Durch das vereinfachte Verwaltungsverfahren könnten die Länder und Kommunen erhebliche Personal- und Sachkosten sparen. Die daraus folgende Verschiebung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen muss ausgeglichen werden.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bericht am 25. Oktober 2012 zur Kenntnis genommen. Dabei hat die Bundesregierung erklärt, das Bundesfamilienministerium prüfe die Möglichkeiten, wie ein paralleler Bezug von Unterhaltsvorschuss und Leistungen der Grundsicherung vermieden werden könne. In die Prüfung einbezogen sei auch die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern.

62.3

Das Bundesfamilienministerium hat Mitte 2013 mitgeteilt, dass es die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Schwächen des Nebeneinanders von Unterhaltsvorschuss und Grundsicherung anerkennt. Es sieht auch den damit verbundenen hohen Verwaltungsaufwand bei den Ländern und Kommunen. Außerdem teilt es die Kritik des Bundesrechnungshofes am „doppelten Rückgriff“. Nach eigenen Angaben habe es mit „konzeptionellen Überlegungen“ begonnen, um den gesetzlichen Unterhaltsvorschuss „mittel- bis langfristig“ zu reformieren. Es wolle Möglichkeiten prüfen, den parallelen Bezug von Unterhaltsvorschuss und Grundsicherung zu vermeiden, und sich dazu zunächst mit dem Bundesarbeitsministerium fachlich austauschen.

62.4

Dem Bundesfamilienministerium sind die Schwächen des Nebeneinanders von Unterhaltsvorschuss und Grundsicherung seit der Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2010 bekannt. Deshalb muss das Bundesfamilienministerium die Reform des gesetzlichen Unterhaltsvorschusses mit größerem Nachdruck verfolgen. Bislang hat es noch keine Initiativen eingeleitet, um das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Einsparpotenzial zu nutzen. Es sollte den gesetzlichen Unterhaltsvorschuss auf den Personenkreis beschränken, der keine Grundsicherung nach dem SGB II erhält. Auch der verwaltungsaufwendige „doppelte Rückgriff“ würde damit entfallen. Die daraus folgende Verschiebung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen muss ausgeglichen werden.

63 Einkommensermittlung beim Elterngeld vereinfacht Kat. C (Kapitel 1710 Titel 681 02)

63.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat der Bundesgesetzgeber die Berechnung des Elterngeldes vereinfacht. Die Neuregelungen erleichtern es den Elterngeldstellen der Länder, das Einkommen der Berechtigten zu ermitteln und das vom Bund finanzierte Elterngeld zutreffend zu berechnen. Dies kann auch den Verwaltungsaufwand der Länder verringern.

63.1

Mit dem Elterngeld unterstützt der Bund seit dem Jahr 2007 Mütter und Väter, die ihre Erwerbstätigkeit für die Kinderbetreuung unterbrechen oder reduzieren. Das Elterngeld orientiert sich am monatlichen Nettoeinkommen, das der betreuende Elternteil im Jahr vor der Geburt des Kindes durchschnittlich hatte. Es beträgt mindestens 300 Euro und höchstens 1 800 Euro. Die Länder führen das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (Elterngeldgesetz) im Auftrag des Bundes aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes die Ausführung des Elterngeldgesetzes. Er stellte fest, dass die Elterngeldstellen der Länder (Jugend- und Bezirksämter u. a.) in einem Drittel der geprüften Fälle das Einkommen fehlerhaft ermittelt hatten. Die wesentliche Ursache sah der Bundesrechnungshof in den komplizierten Bestimmungen zur Einkommensermittlung. Die betriebswirtschaftlichen und steuerrechtlichen Kenntnisse der Beschäftigten in den Elterngeldstellen reichten häufig nicht aus, um das Nettoeinkommen zutreffend zu berechnen.

Besonders fehlerträchtig und zeitaufwendig war die Ermittlung des Einkommens bei Einkünften aus selbstständiger Tätigkeit, aus Gewerbebetrieb oder Land- und Forstwirtschaft. Dazu hatten die Elterngeldstellen Einnahmen-Überschuss-Rechnungen, Jahresabschlüsse und Steuerbescheide heranzuziehen. Diese lagen jedoch in der Regel nur für das zurückliegende Kalender- oder Geschäftsjahr vor, nicht hingegen für die maßgeblichen zwölf Monate vor der Geburt des Kindes. Die Elterngeldstellen akzeptierten einfache Bescheinigungen von Steuerberatern und Saldenlisten oder ermittelten das Einkommen nach Aufstellungen der Berechtigten.

Bei Nichtselbstständigen erschwerten es viele unterschiedlich aufgebaute Lohn- und Gehaltsbescheinigungen, die relevanten Einkommenspositionen zu bestimmen. So übersahen die Elterngeldstellen Gehaltsbestandteile, die sie beim Einkommen hätten berücksichtigen müssen, oder bezogen sie irrtümlich mit ein (z. B. steuerfreie Einnahmen).

63.2

Aufgrund seiner Erkenntnisse hat der Bundesrechnungshof dem Bundesfamilienministerium wiederholt empfohlen, die Einkommensermittlung gemeinsam mit den Ländern zu vereinfachen. Das Bundesfamilienministerium und eine Gesetzesinitiative der Länder im Jahr 2008 griffen die Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf.

63.3

Im September 2012 hat der Bundesgesetzgeber das „Gesetz zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs“ (BGBl. I S. 1878) beschlossen. Die Neuregelungen gelten für ab dem 1. Januar 2013 geborene Kinder. Die Elterngeldstellen der Länder ermitteln seitdem bei Nichtselbstständigen IT-gestützt ein sogenanntes fiktives Nettoeinkommen, indem sie vom lohnsteuerpflichtigen Bruttoeinkommen Pauschalen für Sozialabgaben und Steuern abziehen. Selbstständige weisen ihre Einkünfte über den letzten Einkommensteuerbescheid vor der Geburt des Kindes nach.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Gesetzesänderung eine wesentliche Erleichterung für die Elterngeldstellen. Sie können das maßgebliche Einkommen der Berechtigten einfacher ermitteln und das Elterngeld zutreffend berechnen. Dies trägt zu einer rechtsfehlerfreien Ausführung des Elterngeldgesetzes und einer ordnungsgemäßen Verwendung von Bundesmitteln bei. Zudem können die Neuregelungen den Verwaltungsaufwand der Länder verringern.

Bundesverfassungsgericht

(Einzelplan 19)

64 Entwicklung des Einzelplans 19

Kat. A

64.1 Überblick

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein allen anderen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Seine Entscheidungen binden alle Gerichte, Behörden sowie die Verfassungsorgane von Bund (Bundespräsident, Deutscher Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung) und Ländern. In bestimmten – im Bundesverfassungsgerichtsgesetz genannten – Fällen haben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über:

- Verfassungsstreitigkeiten zwischen obersten Bundesorganen (Organstreit),
- Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Ländern,
- Verfassungsbeschwerden von Bürgern, Gemeinden und Gemeindeverbänden,
- Normenkontrollverfahren,
- die Verfassungswidrigkeit politischer Parteien (Parteienverbot),
- Anklagen gegen den Bundespräsidenten und die Bundesrichter,
- die Verwirkung von Grundrechten sowie
- Beschwerden gegen die Entscheidung des Deutschen Bundestages über die Gültigkeit von Bundestagswahlen.

Dem Bundesverfassungsgericht gehören 16 Richterinnen und Richter als Mitglieder an. Sie werden jeweils zur Hälfte vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat für zwölf Jahre gewählt.

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit jeweils acht Mitgliedern. Über den Haushaltsvoranschlag für den Einzelplan 19 beschließt das Plenum, das aus allen Mitgliedern des Gerichts besteht.

Zu ihrer Entlastung haben beide Senate jeweils drei Kammern berufen. Die Kammern befinden vor allem darüber, ob eine Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen wird. Lehen 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 stets der Senat. Anders als die Senate führen die Kammern keine öffentlichen Verhandlungen durch. Die Zahl der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren ist seit seiner Errichtung erheblich gestiegen. Seit dem Jahr 2006 gingen jedes Jahr mehr als 6 000 neue Verfahren ein, davon weit überwiegend Verfassungsbeschwerden (98 %).

Das Bundesverfassungsgericht beschäftigt wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die Senate unterstützen und aus den Ländern abgeordnet sind. Im Jahr 2012 waren das 65 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte des höheren Dienstes sowie Tarifbeschäftigte.

Tabelle 64.1

**Übersicht über den Einzelplan 19^a
Bundesverfassungsgericht**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	30,0	29,5	-0,5	45,1	39,3	-12,9
darunter:						
• Personal ohne Versorgung	14,7	15,8	1,1	17,4	18,1	4,0
• Versorgung	4,7	4,9	0,2	5,3	5,6	5,7
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	0,6	0,7	0,1	0,8	0,9	12,5
• Sächliche Verwaltungsausgaben	2,9	2,8	-0,1	2,9	4,0	37,9
• Investitionen	7,0	5,3	-1,7	18,7	10,6	-43,3
Einnahmen des Einzelplans	0,04	0,5	0,46	0,04	0,04	0
Verpflichtungsermächtigungen	6,8 ^c	4,9	-1,9	18,6	10,1	-45,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	167	161 ^d	-6	170	172	1,2
Abordnungen		65				

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 19. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

64.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Haushaltsjahr 2012 gab das Bundesverfassungsgericht 29,5 Mio. Euro aus und bewirtschaftete damit weiterhin den zweitkleinsten Etat im Bundeshaushalt. Gegenüber dem Jahr 2011 stiegen die Ausgaben um 4,2 Mio. Euro. An den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts hatten die Ausgaben des Einzelplans 19 einen Anteil von 0,01 %.

Der Haushalt des Bundesverfassungsgerichts hat einen hohen Anteil an Ausgaben für Personal und Versorgung. Sie machten im Jahr 2012 21,4 Mio. Euro und damit mehr als 72 % der Gesamtausgaben des Einzelplans aus. Für das Jahr 2013 sind für Personal- und Versorgungsausgaben 23,5 Mio. Euro angesetzt, 2 Mio. Euro mehr als im Jahr 2012. Der Anstieg ist insbesondere der Tarif- und Besoldungsrunde 2012, der Wiedergewährung der Sonderzahlung für Beamte sowie der Leistungen an die Versorgungsfonds der Länder geschuldet.

Weitere Ausgabenschwerpunkte waren im Jahr 2012 die Investitionen mit 5,3 Mio. Euro (18 %) und die sächlichen Verwaltungsausgaben mit 2,8 Mio. Euro (9,5 %).

Vor allem aufgrund der Sanierung der Gebäude des Bundesverfassungsgerichts wurde im Jahr 2013 der Ansatz für Investitionen auf 18,7 Mio. Euro heraufgesetzt. Er entspricht in diesem Jahr nahezu dem Ansatz für Verpflichtungsermächtigungen von 18,6 Mio. Euro, der ebenfalls auf die Sanierung zurückgeht. Die Baumaßnahme wirkt sich auch insgesamt auf die Ausgabenentwicklung im Einzelplan 19 aus. Während diese in den vergangenen Jahren überwiegend der des Bundeshaushalts entsprach, stiegen die Ausgaben des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2012 um 16,8 % an. Für das Jahr 2013 ist nochmals ein deutlicher Anstieg um 53 % auf 45,1 Mio. Euro vorgesehen.

Einnahmen werden im Einzelplan 19 traditionell kaum erzielt. Im Haushaltsjahr 2012 betrugen sie 480 000 Euro, vorrangig aus der Beteiligung der Länder an den Versorgungslasten des Bundes. Weitere Einnahmen resultieren aus Veräußerungserlösen, Missbrauchsgebühren, Gerichtskosten und der Veröffentlichung der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts.

64.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

64.3.1 Personal und Versorgung

Die besondere Personalstruktur des Bundesverfassungsgerichts trägt zum hohen Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben im Einzelplan 19 maßgeblich bei. Das Bundesverfassungsgericht hat überdurchschnittlich viele Beschäftigte mit Hochschulabschluss. Der Anteil der Beschäftigten im höheren Dienst beträgt 43 %. Die Bezüge der von den Ländern abgeordneten Beschäftigten werden ebenfalls aus dem Haushalt des Bundesverfassungsgerichts geleistet. Die Tabelle 64.2 gibt einen Überblick über die Personalstruktur des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2012.

Die Personalstruktur wirkt sich auch auf die Zuführungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ für die Richterinnen und Richter sowie die Beamtinnen und Beamten aus. Diese Zuführungen sind beim Bundesverfassungsgericht gemessen an der Zahl der Beschäftigten überdurchschnittlich hoch. Beim „Versorgungsfonds des Bundes“ kommt hinzu, dass die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts bei ihrer Einstellung durchschnittlich über 50 Jahre alt sind. Wird das Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis beim Bund nach Vollendung des 45. Lebensjahres begründet, erhöht sich der Zuweisungssatz um 50 %, nach Vollendung des 50. Lebensjahres um

100 %. Der Zuweisungssatz erhöht sich nicht, wenn ein Land eine Abfindung nach dem Staatsvertrag über die Versorgungslastenteilung gezahlt hat und die Ernennung nach dem 1. Januar 2012 erfolgt ist. In diesem Staatsvertrag haben sich Bund und Länder verpflichtet, bei einem Dienstherrnwechsel zwischen Land und Bund Abfindungen zu zahlen.

Für die abgeordneten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leistet das Bundesverfassungsgericht eine Pauschale an die Versorgungsfonds der jeweiligen Länder.

64.3.2 Gebäudesanierung des Bundesverfassungsgerichts

Die Gebäude des Bundesverfassungsgerichts wurden in den Jahren 1965 bis 1969 erbaut und stehen als Ensemble unter Denkmalschutz. Nach mehr als 40-jähriger Nutzung werden sie derzeit für 46,7 Mio. Euro grundlegend saniert, vor allem um die Wärmedämmung und den Brandschutz zu verbessern. Darin enthalten sind Fördermittel von 8 Mio. Euro aus dem Einzelplan 12 zur energetischen Sanierung von Bundesbauten (sog. 120-Mio. Euro-Programm). Im Einzelplan 19 werden daher für die Baumaßnahme Gesamtausgaben von 38,7 Mio. Euro ausgewiesen. Tabelle 64.3 zeigt, wie sich die Mittel auf die Haushaltsjahre 2010 bis 2015 verteilen.

Tabelle 64.2

Beschäftigte des Bundesverfassungsgerichts nach Laufbahnen

Laufbahn ^a	Eigene Beschäftigte	Abordnungen	Summe	Anteil Laufbahn an allen Beschäftigten
	Anzahl			in %
Höherer Dienst	32	65	97	42,9
Gehobener Dienst	40	0	40	17,7
Mittlerer Dienst	40	0	40	17,7
Einfacher Dienst	49	0	49	21,7
Summe	161	65	226	100,0

Erläuterung: ^a Einschließlich vergleichbarer tariflich Beschäftigter.

Quelle: Einzelplan 19, 1. Haushaltsentwurf für das Jahr 2014; Ist-Besetzung am 1. Juni 2012.

Tabelle 64.3

**Ausgaben für die Gebäudesanierung
des Bundesverfassungsgerichts**

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. Euro							
Ausgaben (Soll)	1,8	3,0	6,8	18,6	8,2	0,3	38,7

Quelle: Einzelplan 19. 1. Haushaltsentwurf für das Jahr 2014.

Die Sanierung begann im August 2011 und wird bis zum Jahr 2014 andauern. Während dieser Zeit ist ein Teil der Beschäftigten in einer anderen Liegenschaft untergebracht. Das von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben gemietete Gebäude wurde mit 5,5 Mio. Euro aus dem Investitions- und Tilgungsfonds des Bundes instand gesetzt. Für die geplante Nutzungszeit ist die Miete mit dieser Investition abgegolten.

Mitte des Jahres 2014 will das Bundesverfassungsgericht in sein saniertes Gebäude zurückziehen. Für die Neumöblierung der Räume hat es für das Jahr 2014 eine Verpflichtungsermächtigung über 1,9 Mio. Euro ausgebracht.

64.4 Ausblick

Auch im Jahr 2014 werden allein die Baukosten für die Gebäudesanierung mit 21 % einen erheblichen Anteil an den Gesamtausgaben des Einzelplans von 39,3 Mio. Euro haben. Erst im Jahr 2015 sollen mit Abschluss der Bauarbeiten die Gesamtausgaben auf 28,9 Mio. Euro sinken, siehe Tabelle 64.4.

Deutlich will das Bundesverfassungsgericht ab dem Jahr 2014 seine Öffentlichkeitsarbeit ausbauen. Dazu plant es für insgesamt knapp 100 000 Euro eine Reihe neuer Publikationen, und zwar ein Buchprojekt über sein denkmalgeschütztes Gebäudeensemble für 50 000 Euro, für internationale Kontakte einen zweisprachigen Bildband

für 30 000 Euro sowie eine eigene englische Fassung des Grundgesetzes für 16 000 Euro. Für 300 000 Euro beabsichtigt es, innerhalb von zwei Jahren seinen Internetauftritt neu zu erstellen. Außerdem plant das Bundesverfassungsgericht einen Imagefilm für Besucherinnen und Besucher (105 000 Euro) sowie einen Tag der offenen Tür zum 300-jährigen Jubiläum der Stadt Karlsruhe („Stadt des Rechts“), mit der die seit dem Jahr 1951 bestehende Verbindung zwischen der Stadt und dem Bundesverfassungsgericht gewürdigt werden soll (100 000 Euro).

Die Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht sind grundsätzlich kostenfrei. Angesichts steigender Belastungen durch immer mehr Verfassungsbeschwerden spricht sich das Bundesverfassungsgericht für eine gesetzliche „Mutwillensgebühr“ aus: Offensichtlich erfolglose Verfassungsbeschwerden sollen nur gegen eine angemessene Gebühr bearbeitet werden. Nach geltender Rechtslage kann das Gericht den Beschwerdeführern eine „Missbrauchsgebühr“ von bis zu 2 600 Euro auferlegen, wenn eine Verfassungsbeschwerde offensichtlich unzulässig ist. Dazu muss das Gericht jedoch die Verfassungsbeschwerde prüfen. Nach den Plänen für eine „Mutwillensgebühr“ sollen Rechtspfleger künftig alle Verfassungsbeschwerden zunächst summarisch auf ihre Erfolgsaussichten prüfen. Die Bearbeitung offensichtlich erfolgloser Verfassungsbeschwerden soll von einer Gebühr abhängen, die nach sozialen Kriterien bemessen wird.

Tabelle 64.4

Finanzplanung Einzelplan 19

2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. Euro				
45,1	39,3	28,9	28,6	28,9

Quelle: Einzelplan 19. 1. Haushaltsentwurf für das Jahr 2014.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

(Einzelplan 23)

65 Entwicklung des Einzelplans 23

Kat. A

65.1 Überblick

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Es erarbeitet die regionalen, fachlichen und finanziellen Strategien für die Entwicklungszusammenarbeit.

- In der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (unterteilt in Finanzielle und Technische Zusammenarbeit) vereinbart der Bund einzelne Projekte, aber auch ganze Programme mit staatlichen Kooperationspartnern. Dies sind Entwicklungs- und Transformationsländer oder deren regionale Zusammenschlüsse. Das Bundesministerium finanziert die Vorhaben aus dem Einzelplan 23. Da es keine nachgeordneten Behörden hat, setzen Durchführungsorganisationen die Vorhaben um. Dies sind insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Organisationen mit Zuwendungen.
- In der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit leistet der Bund Beiträge an internationale Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Die deutsche Entwicklungspolitik zielt darauf ab, die international vereinbarten Millenniumsziele zu erreichen, z. B. für alle Kinder eine abgeschlossene Grundschulausbildung zu ermöglichen, Armut nachhaltig zu bekämpfen und globale öffentliche Güter, wie Klima- und Umweltschutz sowie Sicherheit, zu fördern.

Die Bundesregierung hat sich 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. Der Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017 verweist darauf, dass zur Erreichung dieses Ziels über innovative Finanzierungsinstrumente zusätzliche Einnahmequellen für die Entwicklungszusammenarbeit erschlossen werden müssten.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gab im Jahr 2012 6,3 Mrd. Euro aus. Dies entspricht 2 % der Ausgaben des Bundes. Tabelle 65.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan. Die einzelnen Ausgabenbereiche werden unter Nr. 65.3 näher dargestellt.

65.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Der Einzelplan 23 war in den vergangenen Jahren von einem stärkeren Wachstum gekennzeichnet als der Bundeshaushalt insgesamt. So stiegen in den letzten fünf Jahren die veranschlagten Ausgaben von 5,1 Mrd. Euro (2008) auf 6,3 Mrd. Euro (2013) und somit um 23 %. Sie erhöhten sich damit deutlich stärker als die Ausgaben im Bundeshaushalt insgesamt (9 %). Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2014 (Haushaltsentwurf 2014) ist trotz der beabsichtigten Übernahme von Ausgaben aus dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF; s. Bemerkung Nr. 1.12.7) ein leichter Rückgang um 14 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr vorgesehen.

An den Einnahmen von 605 Mio. Euro im Einzelplan 23 hatten Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit wie in den Vorjahren auch im Jahr 2012 den weitaus größten Anteil (91 %). In den Jahren 2008 bis 2012 waren jeweils Einnahmen zwischen 638 und 726 Mio. Euro veranschlagt. Die tatsächlichen Einnahmen lagen im Durchschnitt dieser fünf Jahre um 80 Mio. Euro darüber (vgl. auch Abbildung 65.3).

Um seine entwicklungspolitischen Strategien umzusetzen, geht der Bund für die oft mittel- und langfristig angelegten Programme und Projekte finanzielle Verpflichtungen ein, die in der Regel zu Auszahlungen in künftigen Jahren führen. Der Einzelplan 23 enthält daher neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre.

Für das Jahr 2014 sieht der Haushaltsentwurf 2014 beim Einzelplan 23 Verpflichtungsermächtigungen von 6,9 Mrd. Euro vor. Damit liegen sie weit über dem Durchschnitt von knapp 5 Mrd. Euro der Jahre 2008 bis 2013. Die zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen sind erforderlich, um dem Bundesministerium mehrjährige Zusagen an Einrichtungen der Weltbankgruppe, an die Afrikanische Entwicklungsbank und an den Afrikanischen Entwicklungsfonds für die Jahre ab 2015 zu ermöglichen.

In der Entwicklungspolitik erstrecken sich diese verbindlichen Zusagen teilweise auf Zeiträume, die weit über den Finanzplanungszeitraum hinausgehen. Die in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen binden den größten Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel. Abbildung 65.1 zeigt für die Jahre 2008 bis 2014 das Verhältnis der durch Verpflichtungen gebundenen und nicht gebundenen Ausgabemittel.

Tabelle 65.1

Übersicht über den Einzelplan 23^a
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsent- wurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 382,9	6 346,0	-36,9	6 296,4	6 282,8	-0,2
darunter:						
• Bilaterale staatliche Entwicklungs- zusammenarbeit	3 331,8	3 343,2	11,4	3 007,5	3 261,6	8,4
davon:						
• Finanzielle Zusammenarbeit	1 961,2	1 744,0	-217,2	1 701,4	1 714,4	0,8
• Technische Zusammenarbeit	1 370,6	1 599,2	228,6	1 306,2	1 316,2	0,8
• Internationaler Klimaschutz					231,0 ^c	
• Nichtstaatliche Entwicklungs- zusammenarbeit	725,6	723,9	-1,7	729,6	735,6	0,8
• Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit	2 223,7	2 186,4	-37,3	2 430,0	2 150,4	-11,5
• Verwaltungsausgaben	101,9	92,4	-9,5	129,3	135,2	4,6
Einnahmen des Einzelplans	660,3	605,1	-55,2	559,6	587,1	4,9
darunter:						
• Tilgungen und Zinsen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	599,7	550,1	-49,6	500,0	529,0	5,8
• Sonstige Tilgungen und Zinsen	51,5	46,0	-5,6	50,6	49,1	-2,9
Verpflichtungsermächtigungen ^d	4 350,0	4 341,3	-8,7	4 852,8	6 900,3	42,2
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	756	59 ^e	-165	734	723	-1,4

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

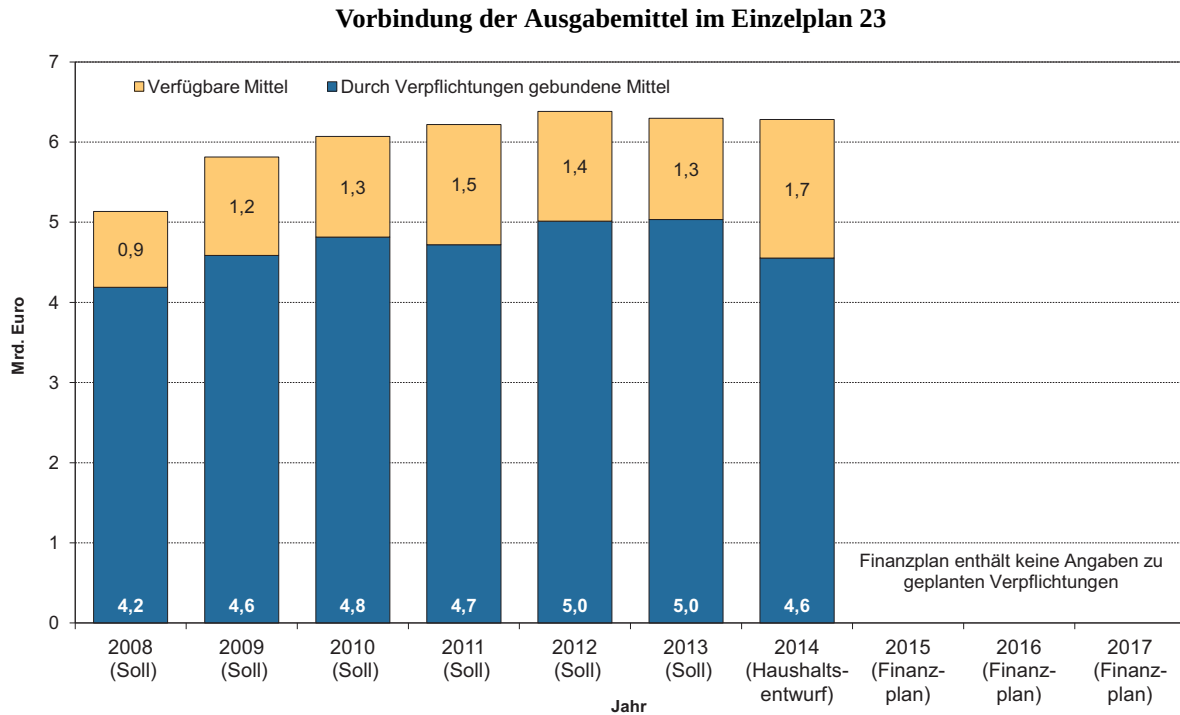
^c Erstmaliger Ansatz anstelle der bis zum Jahr 2013 im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vorgesehenen Mittel (vgl. Nr. 65.2).

^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 23. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Abbildung 65.1



Erläuterung: Die Summe der Verpflichtungen aus den Vorjahren und der nicht gebundenen Mittel ergibt die veranschlagten Ausgaben im Haushaltsplan des jeweiligen Jahres.

Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2008 bis 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Der Anteil der nicht durch Verpflichtungen aus den Vorjahren gebundenen Mittel hat sich im jeweiligen Haushaltsplan von 18 % im Jahr 2008 auf 20 % im Jahr 2013 erhöht. Er war damit immer deutlich geringer als der Anteil nicht durch Verpflichtungen gebundener Mittel im Bundeshaushalt, der im Jahr 2013 – einschließlich Nachtrag zum Bundeshaushalt 2013 – bei 88 % liegt.

Im Einzelplan 23 fiel der Bestand aller Verpflichtungen für die Folgejahre von 25 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 22,5 Mrd. Euro im Jahr 2012. Er soll zum Jahresende 2013 bei 22,3 Mrd. Euro liegen. Bestehende Verpflichtungen und Verpflichtungsermächtigungen sind im Gegensatz zu Einnahmen und Ausgaben nicht Gegenstand der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes.

Zusätzliche Mittel aus dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“

Seit der Errichtung des EKF im Jahr 2011 kann das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über zusätzliche Mittel für den internationalen Klima- und Umweltschutz verfügen. Den entsprechenden Titel des EKF bewirtschaftet es gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Mit den Mitteln sollen zusätzliche Maßnahmen zur Treibhausgasmindering, zur Anpassung

an den Klimawandel sowie zum Schutz der Wälder und der Biodiversität in Partnerländern finanziert werden.

Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens für das Jahr 2012 sah für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Ausgaben von 23 Mio. Euro vor, wovon es 14 Mio. Euro ausgab. Die Einnahmen im EKF fielen aufgrund des Preisverfalls beim Emissionsrechtehandel geringer als erwartet aus (s. auch Bemerkung Nr. 60). Deshalb teilte das Bundesfinanzministerium dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung statt der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von 523 Mio. Euro nur 237 Mio. Euro zu, die es vollständig nutzte. Eine Verpflichtungsermächtigung von 19 Mio. Euro hatte es an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit übertragen, um ein gemeinsames Vorhaben aus einer Hand beauftragen zu können. Der Wirtschaftsplan des EKF für das Jahr 2013 sieht für das Bundesministerium Ausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz von 205 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 677 Mio. Euro vor. Davon wurden dem Bundesministerium bis Mitte 2013 Ausgaben von 160 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 640 Mio. Euro zugewiesen.

Die Bundesregierung beabsichtigt mit dem Haushaltsentwurf 2014, die Finanzierung der Projekte für den interna-

tionalen Klima- und Umweltschutz aus dem EKF in den Bundeshaushalt umzusetzen. Der Entwurf des Wirtschaftsplans des EKF für 2014 sieht daher für den internationalen Klima- und Umweltschutz nur noch einen Leertitel vor. Der Haushaltsentwurf 2014 sieht stattdessen im Einzelplan 23 in einem neuen – gleichlautenden – Haushaltstitel Ausgaben von 231 Mio. Euro, jedoch keine neuen Verpflichtungsermächtigungen vor. Mit der Mittelverlagerung in den Einzelplan 23 übernimmt es das Bundesministerium auch, die von ihm aufgrund früherer Ermächtigungen im EKF bis 2013 eingegangenen Verpflichtungen aus dem Einzelplan 23 zu bedienen. Die Vorbelastungen aus diesen übernommenen Verpflichtungen zehren die im Einzelplan 23 vorgesehenen Ausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz bis über das Jahr 2017 hinaus weitgehend auf. Abbildung 65.2 stellt die Verpflichtungen der Haushaltsplanung für die Jahre 2014 bis 2017 gegenüber.

Die geplanten Ausgaben beinhalten Elemente der Finanziellen und der Technischen Zusammenarbeit. In Tabelle 65.1 sind sie daher allgemein dem übergeordneten

Ausgabenbereich der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet (vgl. dazu Nr. 65.3).

65.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

65.3.1 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit

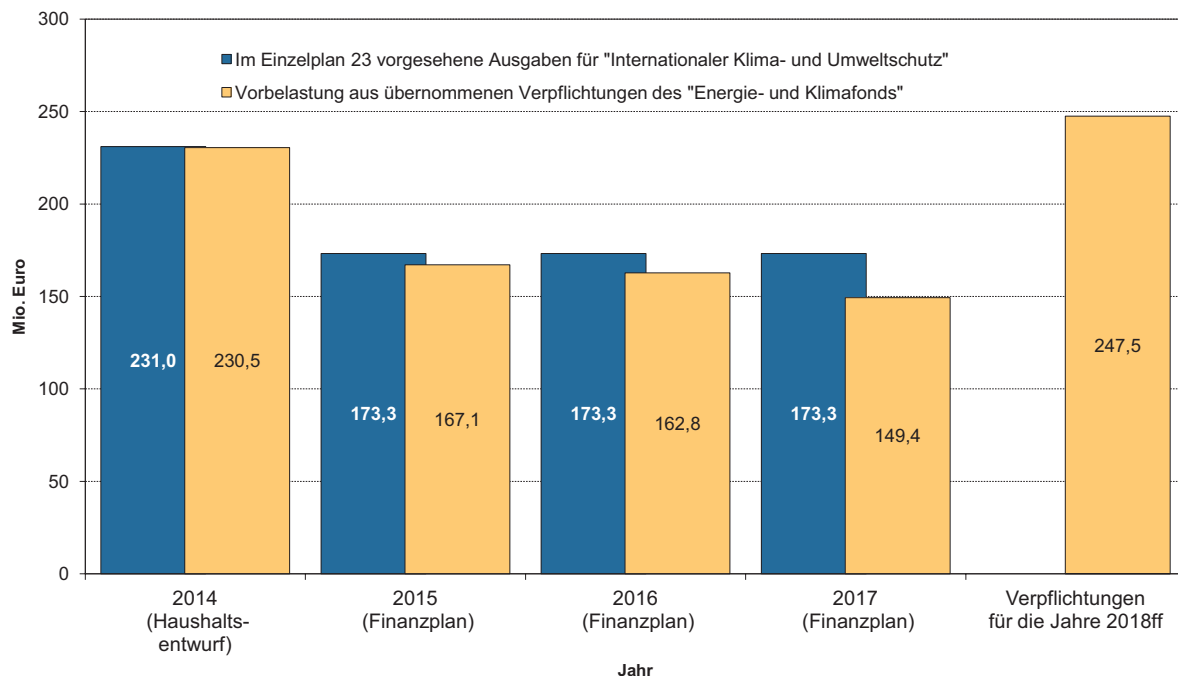
Die aus dem Einzelplan 23 finanzierten Vorhaben der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit werden je nach Leistungsart der Finanziellen oder der Technischen Zusammenarbeit zugerechnet.

Finanzielle Zusammenarbeit

In der Finanziellen Zusammenarbeit fördert der Bund Investitionen in den Partnerländern, z. B. den Bau von Wasserversorgungssystemen oder die Gründung von Mikrofinanzinstitutionen, mit Darlehen, Zuschüssen sowie ergänzenden Maßnahmen. Daneben stellt er Kapital für Unternehmensbeteiligungen bereit. Der Bundesrechnungshof hat Beteiligungen und Darlehen der Finanziellen

Abbildung 65.2

Übernahme der Verpflichtungen für den internationalen Klima- und Umweltschutz



Erläuterung: Die dargestellten Verpflichtungen setzen sich aus den eingegangenen Verpflichtungen bis Ende 2012 sowie den für das Jahr 2013 im Haushalt veranschlagten Neuverpflichtungen zusammen.

Quelle: Eigene Berechnung des Bundesrechnungshofes aus Daten des Bundeshaushalts und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Zusammenarbeit geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Einnahmen von 20 Mio. Euro nicht dem Bundeshaushalt zuführte. Ferner erfasste es Beteiligungen und Darlehen von 86 Mio. Euro in der Vermögensrechnung des Bundes, obwohl diese bereits verkauft oder getilgt waren (s. Bemerkung Nr. 66).

Im Jahr 2012 wandte der Bund für die Finanzielle Zusammenarbeit 1,7 Mrd. Euro auf. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau führt den weit überwiegenden Teil der Vorhaben auf der Grundlage völkerrechtlicher Abkommen durch. Sie verwaltete Ende des Jahres 2012 Darlehen und Treuhandbeteiligungen von 13,1 Mrd. Euro für den Einzelplan 23. Aus den Tilgungen und Zinsen der ausgereichten Darlehen erzielte der Bund im Jahr 2012 Einnahmen von 550 Mio. Euro.

Die Minderausgabe von 217 Mio. Euro bei der Finanziellen Zusammenarbeit steht in Zusammenhang mit den Zahlungen an den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria. Der Haushaltsansatz für den deutschen Beitrag an diesen Fonds war für das Jahr 2012 im Zusammenhang mit Vorwürfen gegen den Fonds u. a. wegen Mittelfehlverwendungen auf 0 Euro reduziert worden. Das Bundesministerium durfte aber bis zu 200 Mio. Euro aus der Finanziellen Zusammenarbeit zur Deckung der Ausgaben für den Fonds heranziehen. Dies nutzte das Bundesministerium, um nach erfolgreichen Reformschritten des Fonds im Jahresverlauf 2012 insgesamt 200 Mio. Euro freizugeben.

Nach dem Haushaltsentwurf 2014 soll der bisherige Titel Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit in einen mit 1,24 Mrd. Euro ausgestatteten Zuschusstitel und in einen Darlehentitel mit 413 Mio. Euro unterteilt werden. Für die Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen sind daneben 60 Mio. Euro vorgesehen.

Technische Zusammenarbeit

In der Technischen Zusammenarbeit sollen die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern erweitert werden, damit diese ihre eigenen Entwicklungsziele besser verwirklichen können. Hierzu finanziert der Bund unter anderem Fachkräfte in den Partnerländern (z. B. in Steuerverwaltungen oder in Umweltbehörden) und Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer. Er finanziert zudem in begrenztem Umfang Sachgüter und sonstige Dienstleistungen (z. B. Studien und Gutachten).

Die Ausgaben für die Technische Zusammenarbeit beliefen sich im Jahr 2012 auf 1,6 Mrd. Euro. Damit wurde der Sollansatz um 17 % überschritten. Im Jahr 2013 sind im Einzelplan 23 1,3 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2014 sind ebenfalls 1,3 Mrd. Euro vorgesehen.

Die Mehrausgaben im Jahr 2012 wurden im Wesentlichen mit 220 Mio. Euro aus einem Minderbedarf bei den Beiträgen an die „Europäischen Entwicklungsfonds“ der

Europäischen Union gedeckt. Aus diesem Minderbedarf wurden auch Mehrausgaben von 20 Mio. Euro für die „Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe“ finanziert. Weitere 6 Mio. Euro wurden im Rahmen einer Ressortvereinbarung in den Einzelplan 05 umgesetzt.

Im Rahmen einer Strukturreform wurden im Dezember 2010 die drei Durchführungsorganisationen Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Deutsche Entwicklungsdienst gGmbH (DED) und Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH verschmolzen. Dies soll die entwicklungspolitische Steuerungsfähigkeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erhöhen und die Wirksamkeit der in der Technischen Zusammenarbeit eingesetzten Mittel steigern. Auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte das Bundesministerium im November 2010 dargelegt, dass sich sämtliche Kosten der Fusion bereits im Jahr 2014 amortisieren und zu jährlichen Einsparungen von 10 Mio. Euro führen werden. Der Bundesrechnungshof hatte die geplante Fusion der drei Durchführungsorganisationen als wesentlichen Reformschritt bewertet. Er wird nach einer Umsetzungsphase untersuchen, ob das Bundesministerium die angekündigte Fusionsrendite aus der Reform haushaltswirksam erzielt.

65.3.2 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 2012 mit 724 Mio. Euro. Der Haushaltsplan 2013 sieht dafür 730 Mio. Euro und der Haushaltsentwurf 2014 736 Mio. Euro vor.

Im Jahr 2012 erhielten die Politischen Stiftungen zusammen 247 Mio. Euro aus dem Titel „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen“. Der Haushaltsplan 2013 und der Haushaltsentwurf 2014 sehen hierfür jeweils jährliche Ausgaben von 249 Mio. Euro vor. Die Zentralstellen der Kirchen erhielten im Jahr 2012 zusammen 216 Mio. Euro. Für sie sind für die Jahre 2013 und 2014 Ausgaben von jährlich 218 Mio. Euro geplant. Nach dem Finanzplan ist für beide Bereiche für die Jahre 2015 bis 2017 eine Rückkehr zum Niveau von 2011 vorgesehen: 233 Mio. Euro für die Politischen Stiftungen und 205 Mio. Euro für die Kirchen. Für die Programme

von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften sowie weiterer privater Träger sind in den Jahren 2013 und 2014 gleichbleibend Ausgaben von jeweils 140 Mio. Euro eingeplant.

Die nichtstaatlichen Organisationen erhalten neben der Förderung aus den eigens für sie eingerichteten Titeln auch Mittel aus anderen Haushaltstiteln des Einzelplans 23 und des EKF. So erhielten die Politischen Stiftungen im Jahr 2012 aus dem EKF 1,5 Mio. Euro und die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungszusammenarbeit zusammen 0,5 Mio. Euro.

65.3.3 Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit

Der Bund leistet Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge an verschiedene internationale Organisationen und Fonds, die in der Entwicklungszusammenarbeit generell oder in bestimmten Regionen oder Sektoren (z. B. Bildung, Umwelt) tätig sind. Die meisten Mittel erhielt im Jahr 2012 die Weltbankgruppe mit 737 Mio. Euro. Die „Europäischen Entwicklungsfonds“ lagen mit 598 Mio. Euro an zweiter Stelle. Aufgrund der geringer als erwartet ausgefallenen Mittelabrufe der Fonds zahlte das Bundesministerium 247 Mio. Euro weniger als veranschlagt aus. Zu den übrigen Empfängern zählten weitere Sonderorganisationen und Programme der Vereinten Nationen sowie vier regionale Entwicklungsbanken. Insgesamt gab das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Jahr 2012 für solche Beiträge 2,2 Mrd. Euro aus. Der Haushaltsplan 2013 sieht 2,4 Mrd. Euro vor.

Im Haushaltsentwurf 2014 ist ein Rückgang um 280 Mio. Euro (12 %) eingeplant. Wesentlichen Anteil an den Veränderungen haben folgende Faktoren:

- Der Ansatz im Einzelplan 23 für Zahlungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe ist um 132 Mio. Euro geringer als im Jahr 2013.
- Im Haushaltsentwurf 2014 sind keine Zahlungen an den Internationalen Währungsfonds (Vorjahr 128 Mio. Euro) eingeplant.
- Der Ansatz für entwicklungswichtige multilaterale Hilfen zum weltweiten Umweltschutz, zur Erhaltung der Biodiversität sowie zum Klimaschutz ist um 79 Mio. Euro geringer als im Jahr 2013.
- In der Summe wird der Rückgang geringer, weil der Ansatz für den Beitrag zu den „Europäischen Entwicklungsfonds“ im Vergleich zum Haushaltsplan 2013 um 57 Mio. Euro steigen soll.

65.3.4 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 2012 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 92 Mio. Euro. Der Anteil der Verwaltungsausgaben an den Ausgaben aus dem Einzelplan entspricht damit nach einem zwischenzeitlichen Rückgang auf unter 1,3 % im Jahr 2010 wieder dem Anteil im Jahr 2008 mit 1,5 %. Größte Ausgabenpositionen im Jahr 2012 waren die Personalausgaben (64 Mio. Euro) und die Ausgaben für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten (20 Mio. Euro). Am 1. Juni 2012 waren 591 der 756 vorgesehenen Planstellen und Stellen besetzt.

Der Haushaltsgesetzgeber hatte im Jahr 2012 dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 180 neue Planstellen und Stellen bewilligt. Das Bundesministerium will mit dem neuen Personal seine politische Gestaltungsfähigkeit und die Steuerungsfähigkeit gegenüber den Durchführungsorganisationen erhöhen. Im Haushalt 2013 wurden dem Bundesministerium hierfür weitere 15 Planstellen anerkannt. Abschließend soll es im Jahr 2014 noch 15 weitere Planstellen erhalten.

65.3.5 Institutionelle Zuwendungsempfänger

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung förderte im Jahr 2012 mit 20 Mio. Euro drei institutionelle Zuwendungsempfänger:

- Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik gGmbH (DIE) ist ein Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik.
- Um die zivilgesellschaftlich ausgerichteten Programme und Einrichtungen des Bundesministeriums zu bündeln, hat das Bundesministerium im Jahr 2012 die Engagement Global gGmbH gegründet. Sie soll eine zentrale Anlaufstelle für das nichtstaatliche Engagement der Zivilgesellschaft sowie für die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit sein.
- Im Frühjahr 2012 hat das Bundesministerium das Institut für deutsche Entwicklungsevaluierung gGmbH eingerichtet. Es soll die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit unabhängig analysieren und bewerten sowie Empfehlungen für deren Verbesserung erarbeiten. Zudem soll das Institut Partnerländer dabei unterstützen, eigene Erfolgsbewertungen von Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen.

Im Jahr 2013 sind im Einzelplan 23 für diese Förderung 27 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2014 soll die Förderung auf 28 Mio. Euro ansteigen.

65.4 Der Einzelplan 23 im Zusammenhang mit der gesamten deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Im Jahr 2011 betrugen die deutschen öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit nach internationalen

Kriterien 10,1 Mrd. Euro. Bei dieser Berechnung sind Tilgungen von 1,1 Mrd. Euro, die Partnerländer für früher erhaltene Darlehen an den Bund zurückzahlten, bereits abgezogen. Der größte Teil der Ausgaben stammte mit 6,3 Mrd. Euro aus dem Einzelplan 23 (56 %); 1,6 Mrd. Euro (14 %) aus anderen Einzelplänen. Die Deutschland zuzurechnenden anteiligen Zahlungen aus dem EU-Haushalt betrugen 1,2 Mrd. Euro (11 %) und die Zahlungen der Länder 0,7 Mrd. Euro (6 %). Damit lag der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen nach Angaben der Bundesregierung im Jahr 2011 bei 0,39 %. Nach vorläufiger Berechnung belief sich der Anteil für das Jahr 2012 auf 0,38 %.

65.5 Ausblick

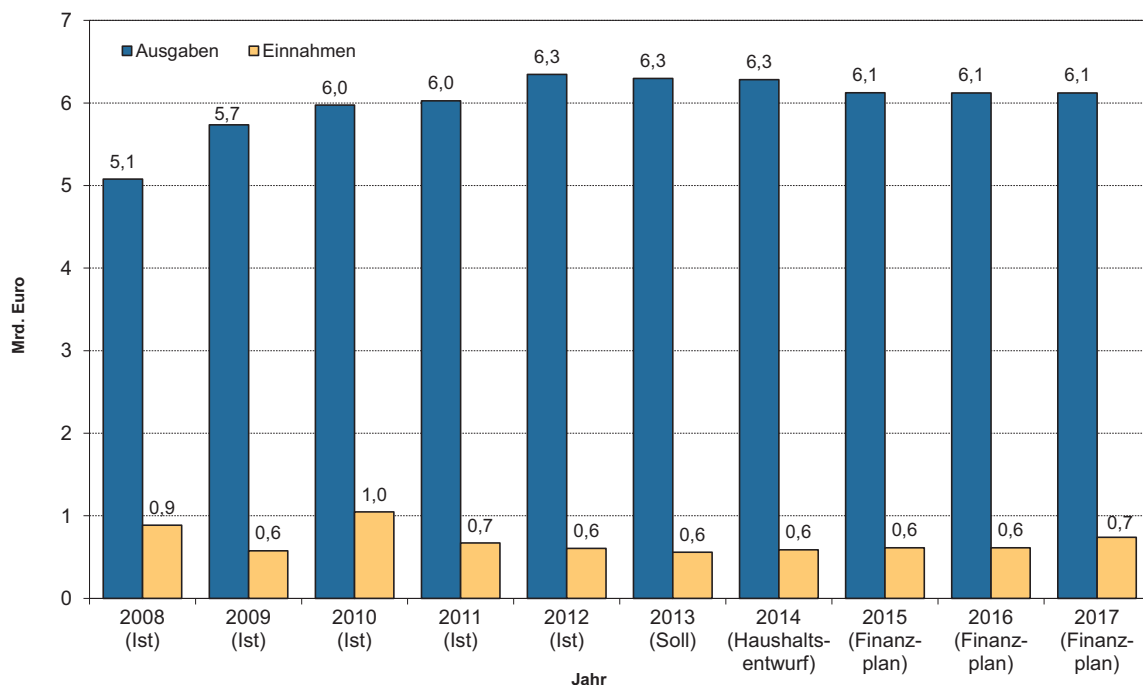
Die Mittel des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung werden nach dem Haushaltsentwurf 2014 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2017 nicht ansteigen, die Einnahmen sollen stabil bleiben. Abbildung 65.3 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan seit dem Jahr 2008 sowie die im Finanzplan vorgesehene weitere Entwicklung bis zum Jahr 2017.

Die Bundesregierung sieht für das Jahr 2014 im Haushaltsentwurf wiederum 6,3 Mrd. Euro für Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit aus dem Einzelplan 23 vor. Jedoch stehen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bereits im Jahr 2013 86 Mio. Euro weniger als im Vorjahr zur Verfügung. Auch der Haushaltsentwurf 2014 sieht eine weitere Reduzierung um 14 Mio. Euro vor.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass – anders als in den Vorjahren – das Bundesministerium ab dem Jahr 2014 keine Mittel mehr aus dem EKF erhalten soll. Die anstelle dessen für den Haushaltstitel „Internationaler Klima- und Umweltschutz“ vorgesehenen Mittel sind im Haushaltsentwurf 2014 bereits enthalten. Insgesamt würde sich im Zuge der Umsetzung von Aufgaben des EKF in den Einzelplan 23 also die Gesamtsumme der veranschlagten Ausgaben des Einzelplans 23 nicht erhöhen, sondern sogar vermindern. Auch der neue Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017 sieht weiter sinkende Ausgaben vor, die zudem die bereits eingegangenen Verpflichtungen aus dem EKF abdecken müssen; für die Jahre 2015 bis 2017 sind jeweils 6,1 Mrd. Euro eingeplant.

Abbildung 65.3

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 23



Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2008 bis 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf; für die Jahre 2015 bis 2017: Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017.

66 Kat. C Einnahmen von 20 Mio. Euro nicht an den Bund abgeführt und Vermögensrechnung um 86 Mio. Euro zu hoch
(Kapitel 2302 Titel 166 01, 186 01 und 866 01)

66.0

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat Einnahmen von 20 Mio. Euro aus Beteiligungen und Darlehen an Unternehmen in Entwicklungsländern nicht dem Bundeshaushalt zugeführt. In der Vermögensrechnung des Bundes erfasste es Beteiligungen und Darlehen von 86 Mio. Euro, obwohl diese bereits verkauft oder getilgt waren.

Das Bundesministerium hat zugesichert, die Einnahmen künftig dem Bundeshaushalt zuzuführen und die Beteiligungen und Darlehen korrekt in der Vermögensrechnung zu erfassen.

66.1

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung fördert Investitionen in Entwicklungs- und Transformationsländern. Es hat die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (Gesellschaft) beauftragt, mit Haushaltsmitteln des Bundes Beteiligungen an Unternehmen in diesen Ländern zu erwerben oder diesen Unternehmen Darlehen zu gewähren. Die Gesellschaft verwaltet die Beteiligungen und Darlehen treuhänderisch für den Bund.

Einnahmen aus Beteiligungen und Darlehen

Die Gesellschaft erzielt aus den Beteiligungen und Darlehen Einnahmen für den Bund. Diese Einnahmen bestehen aus Erträgen (Dividenden, abgeführte Aufsichtsratsvergütungen und Zinsen) und Rückflüssen (Verkaufserlöse und Tilgungen). Die Gesellschaft erhält für ihre Tätigkeit ein Entgelt. Dieses kann sie von den Erträgen abziehen. In den Jahren 2007 bis 2012 erzielte der Bund Einnahmen aus Erträgen und Rückflüssen von 14 Mio. Euro.

In den Jahren 2000 und 2001 beauftragte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Gesellschaft, aus Haushaltsmitteln Beteiligungen an Unternehmen in zwei Staaten in Südosteuropa zu erwerben. In den Aufträgen legte es fest, dass die Gesellschaft Erträge und Rückflüsse aus den Beteiligungen für das Bundesministerium treuhänderisch verwalten solle. Das Guthaben solle die Gesellschaft für entwicklungspolitische Zwecke in der Region einsetzen. Der Bundesrechnungshof beanstandete seinerzeit, dass die Einnahmen damit der parlamentarischen Entscheidung über eine neue Verwendung entzogen würden. Das Bundesministerium erklärte damals gegenüber dem Bundesrechnungshof, die Einnahmen stünden nicht mehr dem Bund zu. Die Gesellschaft verwalte die Beteiligungen nicht für den Bund, sondern wie bei Zuschüssen üblich, für die Regierungen der beiden Staaten.

In den Jahren 2005 und 2006 erzielte die Gesellschaft 16,7 Mio. Euro aus dem Verkauf dieser Beteiligungen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wies die Gesellschaft an, diese Verkaufserlöse nicht an den Bund abzuführen. Der Bundesrechnungshof untersuchte die Verwendung der Verkaufserlöse. Er stellte fest, dass das Bundesministerium die Regierungen der beiden Staaten an seinen Entscheidungen über die Mittelverwendung nicht beteiligt hatte. Es hatte veranlasst, dass die Gesellschaft 12,8 Mio. Euro an eine andere Durchführungsorganisation der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit für ein länderübergreifendes Projekt in Südosteuropa überwies. Daneben finanzierte das Bundesministerium aus den von der Gesellschaft verwalteten Mitteln Projekte in Südosteuropa, überwiegend außerhalb der beiden Staaten. Es zahlte hieraus auch Anwaltskosten sowie das Entgelt der Gesellschaft. Für alle diese Zwecke waren auch Mittel im Bundeshaushalt veranschlagt. Ende 2012 verwaltete die Gesellschaft für das Bundesministerium noch 1,8 Mio. Euro aus dem Verkauf der Beteiligungen, die noch nicht für andere Projekte gebunden waren.

Die Gesellschaft hielt auch Beteiligungen und gewährte Darlehen an Unternehmen in den sogenannten „am wenigsten entwickelten Ländern“. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vereinnahmte für den Bund weder die Erträge noch alle Rückflüsse. Es finanzierte stattdessen hieraus andere Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in den jeweiligen Ländern. In drei von sieben Fällen, die der Bundesrechnungshof prüfte, verwandte das Bundesministerium die Mittel folgendermaßen:

- Erträge von 2,2 Mio. Euro beließ es dem geförderten Unternehmen, das die Mittel für entwicklungspolitische Zwecke in seinem Land einsetzen sollte.
- Erträge und Rückflüsse von insgesamt 67 000 Euro ließ das Bundesministerium von der Gesellschaft an eine andere deutsche Durchführungsorganisation der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit weiterleiten, um damit Projekte in dem betreffenden Land zu finanzieren.
- Mit Rückflüssen aus einem Beteiligungsverkauf von 1,5 Mio. Euro finanzierte das Bundesministerium über die Gesellschaft Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in dem betreffenden Land mit 1 Mio. Euro. Ende 2012 verwaltete die Gesellschaft für das Bundesministerium noch 459 000 Euro aus diesem Verkauf.

Vermögensrechnung des Bundes

In der Vermögensrechnung des Bundes sind sein Vermögen und seine Schulden nachzuweisen. Zum Vermögen des Bundes gehören auch seine Beteiligungen an Unternehmen und seine Darlehensforderungen. Beteiligungen und Darlehensforderungen sind in der Vermögensrechnung getrennt zu verbuchen. Für Darlehensforderungen spielt es keine Rolle, ob eine Bundesbehörde oder eine andere Stelle sie verwaltet. Bis Ende 2012 war nicht ausdrücklich geregelt, dass in die Vermögensrechnung auch Beteiligungen des Bundes an Unternehmen aufzunehmen

sind, die andere Stellen für ihn verwalten. Ab dem Jahr 2013 sind grundsätzlich alle Vermögensgegenstände des Bundes in der Vermögensrechnung wertmäßig zu erfassen, unabhängig davon, ob sie eine Bundesbehörde oder eine andere Stelle verwaltet.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung buchte bereits abgewinkelte Beteiligungen und Darlehensforderungen der Gesellschaft nicht aus der Vermögensrechnung des Bundes des Jahres 2012 aus. Die Vermögensrechnung enthielt 41 Forderungen über 85,9 Mio. Euro, die nicht mehr bestanden. Darüber hinaus waren Beteiligungen als Darlehensforderung gebucht.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wiederholt ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung veranlasst hat, Erträge und Rückflüsse aus Beteiligungen und Darlehen außerhalb des Bundeshaushalts für entwicklungspolitische Zwecke zu verwenden. Damit hat es das Budgetrecht des Deutschen Bundestages umgangen, der über die Verwendung dieser Mittel – allein in den geprüften Fällen handelt es sich um 20 Mio. Euro – nicht entscheiden konnte. In Unkenntnis der außerhalb des Bundeshaushalts zur Verfügung stehenden Einnahmen, bewilligte der Deutsche Bundestag Haushaltsmittel für dieselben Zwecke. Die Vorgehensweise des Bundesministeriums beeinträchtigt zudem die Transparenz der Einnahmen und Ausgaben in der Entwicklungszusammenarbeit. Der Haushaltsgrundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmenerhebung gilt unabhängig davon, in welchen Ländern die geförderten Unternehmen ihren Sitz haben. Vereinbarungen über die Wiederverwendung der Erträge und Rückflüsse sind ohne eine entsprechende haushaltsrechtliche Ermächtigung unzulässig.

Die 16,7 Mio. Euro aus den Verkäufen in den beiden südosteuropäischen Staaten standen dem Bund zu. Im Gegensatz zur früheren Einlassung des Bundesministeriums gegenüber dem Bundesrechnungshof handelte es sich bei den Verkaufserlösen nicht um Einnahmen der beiden südosteuropäischen Staaten. Das Bundesministerium verwandte das Geld überwiegend für Projekte in anderen südosteuropäischen Staaten und Verwaltungskosten der Gesellschaft. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Regelungen einzuhalten. Es muss sicherstellen, dass die Gesellschaft künftig alle Erträge, die ihren Entgeltanspruch übersteigen, und alle Rückflüsse an den Bund abführt. Es hat zudem zu veranlassen, dass die Gesellschaft die 2,3 Mio. Euro aus Verkaufserlösen, die sie gegenwärtig noch verwaltet, umgehend an die Bundeskasse abführt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Vermögen des Bundes Ende 2012 um 85,9 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen war. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hatte es versäumt, nicht mehr bestehende Beteiligungen und Darlehensforderungen auszubuchen. Zudem hätte das Bun-

desministerium Beteiligungen nicht als Darlehen verbuchen dürfen.

66.3

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat eingeräumt, dass es keine haushaltsrechtliche Ermächtigung hatte, Erträge und Rückflüsse aus Beteiligungen und Darlehen außerhalb des Bundeshaushalts zu verwenden. Es werde künftig die Erträge, die das Entgelt der Gesellschaft übersteigen, und alle Rückflüsse dem Bundeshaushalt zuführen. Das Bundesministerium hat betont, dass es die Erträge und Rückflüsse für entwicklungspolitische Zwecke verwendet habe. Grundlage hierfür seien Regelungen der Bundesregierung und der Vertrag des Bundes mit der Gesellschaft gewesen. Ferner verwies das Bundesministerium darauf, dass es Beteiligungen und Darlehensforderungen in den am wenigsten entwickelten Ländern unentgeltlich an solche Länder übertragen darf. Diese Ermächtigung habe es weit ausgelegt.

Das Bundesministerium hat anerkannt, dass es Beteiligungen und Darlehensforderungen fehlerhaft in der Vermögensrechnung erfasst hat. Teilweise sei dies auf die vor dem Jahr 2013 fehlenden Regelungen zu den Treuhandbeteiligungen zurückzuführen. Das Bundesministerium hat zugesichert, die Beteiligungen und Darlehensforderungen künftig ordnungsgemäß in der Vermögensrechnung zu verbuchen.

66.4

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat zugesichert, den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes abzuweichen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, dass es die Erträge und Rückflüsse für entwicklungspolitische Zwecke eingesetzt hat. Seinen Einlassungen ist aber entgegenzuhalten, dass die regierungsinternen Regelungen und diejenigen im Vertrag des Bundes mit der Gesellschaft, die eine Wiederverwendung der Erträge und Rückflüsse für entwicklungspolitische Zwecke vorsehen, keine haushaltsrechtliche Grundlage hatten. So darf das Bundesministerium den am wenigsten entwickelten Ländern zwar Beteiligungen und Darlehensforderungen unentgeltlich überlassen. Erzielt es aber Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen oder der Tilgung von Darlehen, muss es diese an den Bundeshaushalt abführen.

Soweit das Bundesministerium die früheren Regelungen zur Vermögensrechnung als Ursache für seine Fehlbuchungen ansieht, ist dies nicht überzeugend. Die Neuregelung der Vermögensrechnung hat nichts an den für die Beanstandungen maßgeblichen Vorschriften geändert. Denn unabhängig von der Regelung zur Erfassung von Treuhandbeteiligungen in der Vermögensrechnung hätte das Bundesministerium nur bestehende Vermögenswerte in der Vermögensrechnung verbuchen dürfen. Darlehensforderungen und Beteiligungen waren auch zuvor getrennt zu verbuchen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung
(Einzelplan 30)

67 Entwicklung des Einzelplans 30
Kat. A

67.1 Überblick

Die Ausgaben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung beliefen sich im Jahr 2012 auf 12,9 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 4,2 % am gesamten Bundeshaushalt.

Mittel aus dem Einzelplan 30 fließen vor allem in:

- Institutionelle Förderung von Forschungseinrichtungen,
- Projektförderung von einzelnen Vorhaben und Förderprogrammen,
- Ausbildungsförderung und berufliche Bildung.

67.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das Gesamtvolumen des Einzelplans soll von 12,9 Mrd. Euro (Ist 2012) um knapp 8 % im Jahr 2014 auf rund

14 Mrd. Euro steigen. Gegenüber dem Ist des Jahres 2011 sollen sich die Ausgaben um 20,3 % erhöhen.

Der Haushaltsentwurf 2014 liegt knapp 450 Mio. Euro über der letztjährigen Finanzplanung für das Jahr 2014. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2012 darauf hingewiesen, dass er den in dieser Finanzplanung unterstellten Ausgabenrückgang gegenüber dem Jahr 2013 für wenig realistisch hielt (vgl. Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 74.4.1). Tatsächlich weist der Entwurf für das Jahr 2014 nunmehr eine Steigerung von 1,6 % gegenüber dem Vorjahr aus. Diese Steigerung beruht zudem auf der Planung, dass im Haushaltsvollzug nicht alle vorgesehenen Mittel abfließen und so eine Globale Minderausgabe erwirtschaftet werden kann. Während der Haushalt 2013 noch eine Globale Minderausgabe von 282,9 Mio. Euro enthält, sieht der Entwurf 2014 eine sprunghafte Steigerung der Minderausgabe auf 410,5 Mio. Euro vor. Der Haushaltsentwurf beruht also auf der Annahme, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Haushaltsvollzug erheblich höhere Einsparungen erwirtschaften kann als bisher. Anhaltspunkte, in welchen Bereichen diese Einsparungen möglich sein sollen, nennt das Bundesministerium nicht.

Tabelle 67.1

Übersicht über den Einzelplan 30^a
Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsent- wurf ^b	Verände- rung 2013/ 2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	12 941,2	12 968,8	27,6	13 740,4	13 964,7	1,6
darunter:						
• Förderung von Forschungs- einrichtungen	4 717,2	4 708,6	-8,5	4 967,8	5 236,6	5,4
• Förderung von Projekten	5 385,3	5 225,0	-160,3	6 291,8	6 224,1	-1,1
• Bundesausbildungsförderungsgesetz	1 763,2	1 746,7	-16,5	1 505,0	1 542,1	2,5
• Ausgleich Wegfall von Gemein- schaftsaufgaben	715,2	715,2	0	715,2	715,2	0
• Ministerium und Versorgung	118,9	111,3	-7,6	123,7	135,1	9,2
Einnahmen des Einzelplans	126,5	127,0	0,5	111,7	89,4	-20,0
Verpflichtungsermächtigungen	5 759,6 ^c	4 524,7	-1 235,0	5 547,2	4 563,5	-17,7
	Planstellen/Stellen					
Personal	926	873 ^d	-52	916	920	0,4

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 30. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Die Ist-Ausgaben und Haushaltsansätze für Bildung und Forschung steigen in den letzten Jahren kontinuierlich, während im Gesamthaushalt eine Konsolidierung angestrebt wird. Diese Entwicklung bestätigt sich mit dem Haushaltsentwurf 2014 erneut.

Tabelle 67.2

Tatsächliche und geplante Ausgabensteigerung gegenüber dem Vorjahr^a

	2011 Ist	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
	in %			
Einzelplan 30	10,4	11,7	5,9	1,6
Gesamthaushalt	-2,5	3,6	-1,6	-2,2

Erläuterung: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Gesamtrechnungen der Bundeshaushalte 2011 und 2012; Bundeshaushalt 2013; 1. Entwurf Bundeshaushalt 2014.

67.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

67.3.1 Projektträgerleistungen

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat keine nachgeordneten Behörden. Es lässt sich allerdings von Projektträgern unterstützen, die als Organisationseinheiten bei Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft oder sonstigen fachlich qualifizierten Einrichtungen angesiedelt sind. Sie betreuen Projektförderungen fachlich und administrativ vom Beginn bis zum Abschluss des Förderverfahrens. Im Jahr 2012 betraf dies rund 20 000 Fördervorhaben. 800 Vorhaben betreute das Bundesministerium noch selbst. Es sollte alle Möglichkeiten zur Delegation an Projektträger nutzen. Das Ausstellen von Förderbescheiden gehört nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zu den ministeriellen Kernaufgaben. Das Ressort sollte sich stattdessen mehr auf seine Aufsicht über die Projektträger konzentrieren.

In einer Anlage zum Einzelplan 30 werden seit dem Jahr 2013 alle Ausgaben für Projektträgerleistungen dargestellt. Die verbesserte Projektträgerübersicht mit einer möglichst vollständigen Darstellung der Ausgaben geht auf einen Bericht des Bundesrechnungshofes sowie einen Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom Frühjahr 2012 zurück. Die umfassendere Darstellung erklärt die höheren Ansätze gegenüber den Ist-Ausgaben der Vorjahre (s. Tabelle 67.3).

Tabelle 67.3

Ausgaben für Projektträgerleistungen

2011 Ist	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf
in Mio. Euro			
86,8	92,0	169,5	168,6

Quelle: Bundeshaushalt 2013; 1. Entwurf Bundeshaushalt 2014.

Die Aufträge für Projektträgerleistungen wurden bis zum Jahr 2011 größtenteils freihändig ohne öffentliche Ausschreibung vergeben. Im Laufe des Jahres 2012 stellte das Bundesministerium die Vergabe auf ein wettbewerbliches Verfahren um. Es versprach sich davon „gesteigerte Effektivität und Wirtschaftlichkeit“. Ob sich diese Erwartung bestätigt, bleibt abzuwarten. Im Laufe der nächsten Jahre wird die verbesserte Projektträgerübersicht für den Haushaltsgesetzgeber erkennbar machen, wie sich die Umstellung der Vergabe auf die Ausgaben für Projektträger ausgewirkt hat.

67.3.2 Förderung von Einrichtungen

Im Jahr 2012 wendete das Bundesministerium für Bildung und Forschung 36 % seiner Mittel für die institutionelle Förderung von Wissenschaftseinrichtungen auf. Zu den finanzierten Einrichtungen gehören u. a. die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) als Trägerorganisation für 80 Einrichtungen der Grundlagenforschung, die anwendungsorientierte Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) mit mehr als 80 Einrichtungen, die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) sowie 16 Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) und 86 Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL). Im Jahr 2012 hatten diese Einrichtungen insgesamt 90 000 Beschäftigte. Dies sind 8 000 Beschäftigte mehr als im Jahr 2010. Dieser hohe Beschäftigungsaufbau bringt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erhebliche Verpflichtungen des Bundes für die Zukunft mit sich.

Der Bund finanziert die Einrichtungen gemeinsam mit den Ländern. Seine Finanzierungsanteile betragen 90 % (FhG, HGF), 58 % (DFG) sowie 50 % (MPG und die meisten Einrichtungen der WGL). Bund und Länder haben diesen Organisationen bis zum Jahr 2015 einen jährlichen Anstieg der institutionellen Förderung um 5 % zugesichert. Zusätzlich erhalten sie Projektmittel. Rechnet man beide Förderarten zusammen, ergeben sich über mehrere Jahre hohe Steigerungen. Dies zeigt das Beispiel der HGF. Schreibt man den Trend der letzten Jahre bei der Projektförderung fort und nimmt die institutionelle Förderung hinzu, wird deren Gesamtförderung im Jahr 2015 annähernd doppelt so hoch liegen wie zehn Jahre zuvor (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache Nr. 17/7600 Nr. 77).

Tabelle 67.4

Förderung von Wissenschaftseinrichtungen aus dem Einzelplan 30

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf (Anteil am Epl. 30)
	in Mio. Euro				
Fördersumme	4 717,2	4 708,6	-8,5	4 967,8	5 236,6 (37,5 %)
darunter:					
• HGF-Zentren	1 833,4	1 833,1	-0,2	1 955,3	2 078,7
• DFG	982,5	982,5	0	1 031,7	1 083,3
• MPG	678,2	677,5	-0,7	716,1	747,6
• FhG	462,8	462,8	0	489,9	510,2
• Einrichtungen der WGL	380,3	376,4	-4,0	388,4	422,2
• Sonstige Einrichtungen ^a	91,6	84,1	-7,5	96,0	100,3
• Beiträge für Internationale Einrichtungen	288,3	292,2	3,9	290,4	294,3

Erläuterung: ^a Max Weber Stiftung, Bundesinstitut für Berufsbildung, sonstige Einrichtungen aus Kapitel 3003.

Quelle: Bundeshaushalte 2012 und 2013; Rechnung über den Bundeshaushalt 2012; 1. Entwurf Bundeshaushalt 2014.

Im Dezember 2012 ist das Wissenschaftsfreiheitsgesetz in Kraft getreten, das auf eine Flexibilisierung haushaltsrechtlicher Rahmenbedingungen für Wissenschaftseinrichtungen abzielt. Im Gegenzug zu den Flexibilisierungen sieht das Gesetz vor, dass das jeweils zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente festlegen soll. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reicht es nicht aus, für die im Wissenschaftsfreiheitsgesetz vorgesehenen Informations- und Steuerungsinstrumente weitgehend auf bestehende jährliche Berichte zurückzugreifen. Er hat bereits in seinen Bemerkungen 2011 gefordert, dass Controllinginstrumente auch in der Wissenschaft tatsächliche Steuerungswirkung haben müssen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 77). Der Bundesrechnungshof regt erneut an, das Parlament bei der Festlegung der Instrumente zu beteiligen. Die im Wissenschaftsfreiheitsgesetz genannten Einrichtungen erhalten aus dem Einzelplan 30 insgesamt eine Förderung von knapp 5 Mrd. Euro (Entwurf 2014). Vor dem Hintergrund seines eigenen Steuerungs- und Informationsbedarfs sollte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Möglichkeit haben, die Anforderungen an die Controllinginstrumente selbst festzulegen.

67.3.3 Förderung von Projekten

Der Haushaltsentwurf 2014 sieht für Projektförderung 6,2 Mrd. Euro vor. Dies sind 19,1 % mehr als das Ist des Jahres 2012. Gegenstand der Förderung sind vor allem Forschungsvorhaben, aber auch der Rückbau kerntechnischer Versuchseinrichtungen. Das Bundesministerium für

Bildung und Forschung finanziert zudem Bildungsprojekte, z. B. zur beruflichen Bildung. Darüber hinaus unterstützt es Begabtenförderungswerke, etwa die Studienstiftung des deutschen Volkes.

Die Empfänger von Projektförderung müssen belegen, wie sie die Mittel verwendet haben. Das Ressort hat diese Nachweise zu prüfen. In seinen Bemerkungen 2009 (Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 34) griff der Bundesrechnungshof Bearbeitungsrückstände bei der Nachweisprüfung auf. Er forderte, diese Rückstände abzubauen und die Kontrolle der Fördermittel zu verbessern. Das Bundesministerium richtete eine hausinterne Stelle zur Qualitätssicherung bei der Nachweisprüfung ein. Es legt jährlich zum Oktober eine Statistik über den Bearbeitungsstand vor. Zunächst gelang es ihm, die Rückstände teilweise abzubauen. Der letzte Jahresvergleich vom Oktober 2012 zeigt jedoch, dass der Abbau der Rückstände seit dem Jahr 2011 stagniert. Im Oktober 2012 lag das betroffene Fördervolumen wie im Vorjahr bei 1,1 Mrd. Euro. Die Zahl der Förderverfahren, in denen die Verwendungsnachweise nicht rechtzeitig geprüft wurden, hat sich im Jahresvergleich sogar von 1 100 Fällen auf 1 400 Fälle erhöht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Fördermittelüberwachung erneut untersucht. Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die von ihm bereits früher kritisierten Defizite noch nicht überwunden sind. Die vom Bundesministerium eingerichtete Stelle zur Qualitätssicherung ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes in ihrer bisherigen Ausgestaltung nicht in der Lage, die Fördermittelüberwachung ausreichend zu verbessern. Neben der Rückstandsproblematik sieht der

Tabelle 67.5

Förderung von Projekten

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf (Anteil am Epl. 30)
	in Mio. Euro				
Fördersumme	5 385,3	5 225,0	-160,3	6 291,8	6 224,1 (44,6 %)
darunter:					
• Neue Technologien	674,6	646,3	-28,3	639,0	627,1
• Lebenswissenschaften	542,0	530,2	-11,8	519,7	495,8
• Klima, Energie und Umwelt	417,5	361,0	-56,4	450,7	432,0
• Neue Konzepte/regionale Förderung	334,2	315,6	-18,6	365,9	331,7
• Grundlagenforschung	255,9	212,0	-43,9	282,6	249,9
• Rückbau kerntechnischer Anlagen	216,0	228,5	12,5	182,1	182,1
• Geistes- und Sozialwissen- schaften	97,3	84,1	-13,2	101,6	100,7
• Hochschul- und Wissen- schaftssystem	235,6	184,7	-50,9	265,7	272,0
• Berufliche Bildung	185,2	202,7	17,5	214,0	203,3
• Begabtenförderung	227,5	224,7	-2,7	249,6	284,1
• Lernen im Lebenslauf	133,2	172,9	39,7	168,5	182,0

Quelle: Bundeshaushalte 2012 und 2013; Rechnung über den Bundeshaushalt 2012; 1. Entwurf Bundeshaushalt 2014.

Bundesrechnungshof Probleme bei der IT-Unterstützung der Fördermittelkontrolle, den Förderbestimmungen, der Qualität der Förderbescheide, den Arbeitsabläufen bei der Fördermittelkontrolle und der fachlichen Beurteilung der Förderergebnisse. Es sind erhebliche zusätzliche Anstrengungen des Bundesministeriums erforderlich, um den Mängeln abzuweichen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lässt sich die in den letzten Jahren stark gestiegene Projektförderung im Einzelplan 30 nur rechtfertigen, wenn das Bundesministerium auch die Gewähr für eine gute Verwaltung dieser Mittel bieten kann.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat beschlossen, dass bei den Programmtiteln des Einzelplans 30 ab dem Jahr 2013 der Durchführungsaufwand auszuweisen ist. Dazu werden im Haushalt neben den Projektträgerleistungen die Ausgaben für Programmmanagement angegeben. Haushaltsgesetzgeber und Öffentlichkeit sollen so erkennen können, welcher Anteil der Ansätze auf die Durchführung entfällt und wie viele Mittel in die Projekte fließen. Die beabsichtigte Transparenz wird nur erreicht, wenn das Ressort unter den Positionen „Projektträgerleistungen“ und „Programmmanagement“ sämtlichen

Durchführungsaufwand offenlegt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann es dabei nicht darauf ankommen, ob die administrativen Kosten im Ministerium selbst, bei Projektträgern, weiteren eingeschalteten Stellen oder bei Förderempfängern anfallen. Der Bundesrechnungshof untersucht deshalb seit dem Jahr 2013, ob der Einzelplan 30 bei geprüften Förderprogrammen den Durchführungsaufwand einschließlich aller Ausgaben z. B. für Begutachtung, Beratung, Evaluation, Koordinierung, Veranstaltungen und Kommunikation transparent und zutreffend ausweist. Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass dies im Haushalt 2013 noch nicht vollständig der Fall war.

67.3.4 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz

Zu den großen Ausgabenpositionen im Einzelplan 30 gehören Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Dieses sieht einen Rechtsanspruch auf die individuelle Ausbildungsförderung vor. Die Ausgaben dafür werden zu 65 % durch den Bund und zu 35 % durch die Länder getragen.

Tabelle 67.6

Leistungen nach dem BAföG

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haushalts- entwurf (Anteil am Epl. 30)
	in Mio. Euro				
Summe	1 763,2	1 746,7	-16,5	1 505,0	1 542,1 (11,0 %)
• BAföG Schulbereich	745,0 ^a	624,7	-120,3	577,0	561,0
• BAföG Hochschulbereich	825,0	798,9	-26,1	812,0	800,0
• Zinszuschüsse/Erstattungen von Darlehensausfällen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau	193,2	323,2	130,0	116,0	181,1

Erläuterung: ^a Einmalig höherer Ansatz wegen rückwirkender Erstattung von Mehraufwendungen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung.
Quelle: Bundeshaushalte 2012 und 2013; Rechnung über den Bundeshaushalt 2012; 1. Entwurf Bundeshaushalt 2014.

67.3.5 Besondere Programme zur Förderung von Hochschulen

Bund und Länder fördern mit der Exzellenzinitiative Wissenschaft und Forschung an Hochschulen. Die Phase I der Initiative hatte ein Volumen von 1,9 Mrd. Euro für den Zeitraum 2006 bis 2011. In der Phase II sind 2,7 Mrd. Euro für die Jahre 2012 bis 2017 eingeplant. Die Durchführung der Exzellenzinitiative liegt bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die die Fördermittel an Hochschulen weiterleitet. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese die Verwendung der Mittel nicht entsprechend den Vorgaben des Haushaltsrechts kontrollierte. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat dies aufgegriffen und die Deutsche Forschungsgemeinschaft verpflichtet, die Überwachung der Fördermittel zu verbessern (vgl. Bemerkung Nr. 69).

Mit dem „Hochschulpakt 2020“ wollen Bund und Länder die Leistungsfähigkeit der Hochschulen erhöhen. Teil des Hochschulpakts ist die Unterstützung des Ausbaus der Studienplätze. Der Haushaltsentwurf 2014 enthält für diesen Teil des Hochschulpakts 1,8 Mrd. Euro. Das sind über 640 Mio. Euro mehr als die letztjährige Finanzplanung vorsah. Der erhöhte Ansatz geht auf den weiterhin steigenden Bedarf an Studienplätzen zurück. Er führt

dazu, dass die Ausgaben des Einzelplans 30 für das Jahr 2014 insgesamt um rund 450 Mio. Euro über der früheren Finanzplanung liegen. Der restliche Mehrbedarf soll durch noch nicht festgelegte Einsparungen an anderer Stelle des Einzelplans gedeckt werden (Globale Minder-ausgabe, vgl. Nr. 67.2).

Als Bestandteil des Hochschulpakts erhalten Hochschulen bei Projektförderungen der Deutschen Forschungsgemeinschaft Programmpauschalen in Form eines Zuschlags von 20 % auf die Fördersumme. Diese Pauschalen dienen als Ausgleich für die Belastung der Hochschulinfrastruktur durch die Projekte. Während die Projektförderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft gemeinsam von Bund und Ländern finanziert wird, finanziert der Bund die Programmpauschalen mit mittlerweile 294,6 Mio. Euro (Ist 2012) allein. Obwohl die Länder die Verantwortung für die Infrastruktur der Hochschulen tragen, konnte das Bundesministerium für Bildung und Forschung bei zwei Verhandlungsrunden zum Hochschulpakt deren finanzielle Beteiligung nicht durchsetzen. Der Bundesrechnungshof fordert, die anstehende Verlängerung der Pauschale für den Zeitraum ab dem Jahr 2016 nunmehr an eine angemessene Beteiligung der Länder zu knüpfen (vgl. Bemerkung Nr. 68).

Tabelle 67.7

Bundesanteil an Hochschulpakt 2020 und Exzellenzinitiative

	2012 Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf	2015 Finanz- plan	2016 Finanz- plan	2017 Finanz- plan
	in Mio. Euro					
Summe	1 897,4	2 734,9	2 755,0	2 514,4	2 219,2	2 101,7
Exzellenzinitiative	308,5	362,9	377,0	397,5	397,6	397,6
Hochschulpakt 2020 (einschließlich Qualitätspakt Lehre)	1 589,0	2 371,9	2 378,0	2 116,8	1 821,7	1 704,2

Quelle: 1. Entwurf Bundeshaushalt 2014.

Mit dem Hochschulpakt und der Exzellenzinitiative unterstützt der Bund die Länder im Hochschulbereich, der zu ihren Kernzuständigkeiten gehört. Im Jahr 2014 fließen bereits knapp 20 % der Haushaltsmittel des Einzelplans 30 für diesen Zweck an die Länder. Zwar sieht das Grundgesetz vor, dass Bund und Länder bei der Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen zusammenwirken können. Das jetzt erreichte Ausmaß an föderalem Ressourcentransfer hält der Bundesrechnungshof jedoch nicht für vorteilhaft. Nach seiner Auffassung sollte die Zuständigkeit für eine staatliche Aufgabe und die Finanzverantwortung in einer Hand liegen. Er spricht sich deshalb stets dafür aus, jede staatliche Ebene mit den Mitteln auszustatten, die sie für ihre Aufgabe benötigt. Transferratbestände zwischen den Ebenen machen föderale Finanzverflechtungen hingegen weniger durchschaubar, schlechter steuerbar und ziehen schwierige Folgeverhandlungen nach sich (vgl. Bemerkung Nr. 68).

67.3.6 Ausgleichsleistungen des Bundes für den Wegfall von Gemeinschaftsaufgaben

Die Föderalismusreform hat die früheren Gemeinschaftsaufgaben Bildungsplanung und Hochschulbau beendet. Bis zum Jahr 2013 leistete der Bund hierfür einen finan-

ziellen Ausgleich, der von den Ländern zweckgebunden zu verwenden war. Für die Jahre 2014 bis 2019 haben Bund und Länder die unveränderte Fortsetzung des Ausgleichs beschlossen. Ab dem Jahr 2014 müssen die Länder die Mittel nicht mehr für Investitionen in Bildungsplanung und Hochschulbau einsetzen.

Die Ausgleichsleistungen des Bundes sollten dazu dienen, den Ländern den Übergang zur neuen Verteilung der Verantwortungen in der Föderalismusreform finanziell zu erleichtern. Nunmehr hat der Bund sich verpflichtet, für weitere sechs Jahre in unverminderter Höhe Zahlungen zu erbringen. Die Ausgleichsleistungen verlieren nach Auffassung des Bundesrechnungshofes damit zunehmend den Charakter von finanziellen Übergangsregelungen. Für nachteilig hält er insbesondere, dass die Bundesmittel von den Ländern ab dem Jahr 2014 nicht mehr im Bildungsbereich verwendet werden müssen. Der Bund hat lediglich in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebracht, dass er es begrüßen würde, wenn die Länder die Mittel in den bisherigen Ausgabenbereichen einsetzen würden. Auch der Bundesrechnungshof erwartet, dass dies tatsächlich geschieht. Denn der Haushalt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung darf nicht dazu herangezogen werden, allgemeine Ausgaben der Länder zu finanzieren.

Tabelle 67.8

Ausgleich für den Wegfall von Gemeinschaftsaufgaben

2012 Soll	2012 Ist	Abweichung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haushaltsentwurf (Anteil am Epl. 30)
in Mio. Euro				
715,2	715,2	0	715,2	715,2 (5,1 %)

Quelle: Bundeshaushalte 2012 und 2013; Rechnung über den Bundeshaushalt 2012; 1. Entwurf Bundeshaushalt 2014.

67.4 Ausblick

67.4.1 Finanzplanung

Der Finanzplan weist in den Jahren 2015 bis 2017 jährlich geringere Ansätze für den Einzelplan 30 aus.

Tabelle 67.9

Finanzplan bis 2017

Haushaltsansatz im Jahr				
2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. Euro				
13 740,4	13 964,7	13 947,8	13 644,4	13 526,9

Quelle: 1. Entwurf Bundeshaushalt 2014.

Nach der Finanzplanung aus dem Vorjahr geht die aktuelle Planung damit erneut davon aus, dass die Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung sinken werden. Der Bundesrechnungshof hielt bereits die entsprechende Annahme des Vorjahres für wenig realistisch (vgl. Bemerkungen 2012 Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 74.4.1). Dies hat sich bestätigt, da der Entwurf für das Jahr 2014 nunmehr keinen Rückgang der Ausgaben, sondern eine Steigerung vorsieht (vgl. Nr. 67.2). Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass sich auch die aktuelle Finanzplanung als nicht tragfähig erweisen wird. Trotz der Planzahlen im Haushaltsentwurf 2014 rechnet er auch in den Jahren 2015, 2016 und 2017 mit weiteren Aufwüchsen im Einzelplan 30. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Finanzplanung ein wichtiges Element einer geordneten Haushaltswirtschaft. Wenn der Bund im Bereich des Einzelplans 30 stetig weitere Lasten übernimmt, sollten die zu erwartenden finanziellen Mehrbelastungen auch zutreffend in der Finanzplanung ausgewiesen werden.

67.4.2 Förderung von Einrichtungen

Die Förderung von Wissenschaftseinrichtungen aus dem Einzelplan 30 soll in den nächsten Jahren weiter steigen. Geplant ist ein Aufwuchs der institutionellen Förderung von 4,7 Mrd. Euro (Soll 2013) auf 5,2 Mrd. Euro (Finanzplan 2017). Die Länder finanzieren Wissenschaftseinrichtungen anteilig mit. Die hohen Steigerungen bei der institutionellen Bundesförderung bringen deshalb auch zusätzliche Belastungen für die Länderhaushalte mit sich.

Für die Helmholtz-Gemeinschaft sieht der Haushaltsentwurf 2014 institutionelle Förderung vor, die diese aber als Projektförderung an Zentren der Gesundheitsforschung weiterleitet (Kapitel 3004 Titelgruppe 70). Es handelt sich dabei um mittlerweile vier Zentren, die auf diesem Wege in der Aufbauphase jährlich insgesamt 54,1 Mio. Euro erhalten. Projektförderung darf nach dem Haushaltsrecht nur zeitlich befristet gewährt werden. Der Bundesrechnungshof geht jedoch nicht davon aus, dass das Bundesministerium für Bildung und Forschung die mit den Gesundheitszentren entstehenden Strukturen in absehbarer Zeit wieder auflösen wird. Trifft dies zu, sollte es die Förderung entsprechend ausgestalten.

67.4.3 Bildung

Bei der Bildungsförderung aus dem Einzelplan 30 befinden sich zwei größere Programme noch im Aufbau:

- In den Jahren 2010 bis 2012 stellte das Bundesministerium für Bildung und Forschung insgesamt 56,7 Mio. Euro für das „Deutschlandstipendium“ bereit. Aufgrund der geringen Anzahl von Stipendiaten gab es mit 25,3 Mio. Euro weniger als die Hälfte aus. Dabei entfielen nur gut 60 % der eingesetzten Bundesmittel auf Stipendien, aber knapp 40 % auf den Durchführungsaufwand. Angestrebt wird, mit dem Deutschlandstipendium 8 % aller Studierenden zu fördern. Erhöht sich die Zahl der Stipendiaten weiter in gleichem Tempo wie im Jahr 2012, wäre das Bundesministerium nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes erst in über 20 Jahren am Ziel. Trotz des schleppenden Starts sieht das Bundesministerium für die Jahre 2013 bis 2017 insgesamt 275 Mio. Euro für das Programm vor.
- Ab dem Jahr 2013 wird aus dem Einzelplan 30 das Programm „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ finanziert. In den Jahren 2013 bis 2017 sollen dafür insgesamt 227 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Mit den Bildungsbündnissen fördert das Bundesministerium Zusammenschlüsse von lokalen Einrichtungen, die sich mit ihren Angeboten an bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche richten. Das Angebot reicht von Ferienfreizeiten bis zur Zirkuspädagogik. Da ausschließlich lokale Aktivitäten gefördert werden, hat der Bundesrechnungshof erhebliche Zweifel, ob der Bund sich mit diesem Förderprogramm noch innerhalb seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten bewegt. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes verursacht es zudem hohe Kosten, Bundesmittel an Empfänger auf lokaler Ebene zu bringen.

68 Programmpauschalen für Hochschulen – Grenzen der Finanzierungskompetenz des Bundes beachten (Kapitel 3003 Titel 685 05)

68.0

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft gewährt bei der Forschungsförderung von Hochschulen Programmpauschalen, um deren Infrastruktur mitzufinanzieren. Das Bundesforschungsministerium trägt diese Programmpauschalen allein, obwohl die Deutsche Forschungsgemeinschaft anteilig von Bund und Ländern finanziert wird. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesforschungsministerium aufgefordert, die Programmpauschalen nur dann über das Jahr 2015 hinaus zu verlängern, wenn die Länder sich angemessen beteiligen. Zudem muss das Bundesforschungsministerium durch repräsentative Daten belegen, dass die Höhe der Programmpauschale gerechtfertigt ist.

68.1

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) wird von Bund und Ländern getragen. Sie fördert im Schwerpunkt wissenschaftliche Forschungsprojekte an Hochschulen

(DFG-Projektförderung). Das Bundesforschungsministerium stellt dazu jährlich mehr als 1 Mrd. Euro bereit.

Funktion der Programmpauschalen

Die DFG finanzierte mit ihrer Projektförderung ursprünglich nur die Ausgaben der Hochschulen, die einem geförderten Projekt direkt zugerechnet werden konnten (direkte Projektausgaben). Solche direkten Projektausgaben fallen z. B. für Projektpersonal oder besondere Forschungsgeräte an. Zusätzlich mussten die Hochschulen ihre personelle und sachliche Infrastruktur für die geförderten Projekte bereitstellen. Dadurch entstanden ihnen sogenannte indirekte Projektausgaben z. B. für Räume, Energie, Verwaltungspersonal und Informationstechnologie.

Mit dem Anstieg der DFG-Projektförderung machten die Hochschulen geltend, indirekte Projektausgaben würden ihre Haushalte zunehmend belasten. Sie sahen die Gefahr, dass sie deswegen nicht mehr in der Lage seien, alle Möglichkeiten zu nutzen, DFG-Projekte einzuwerben. Ein solcher negativer Lenkungseffekt sei forschungspolitisch jedoch nicht erwünscht.

Bund und Länder führten daraufhin Programmpauschalen ein, um die indirekten Projektausgaben zu finanzieren. Die Hochschulen erhalten seitdem als sogenannte Overheadfinanzierung einen pauschalen Zuschlag von 20 % auf die direkten Projektausgaben. Die Programmpauschalen waren erstmals Bestandteil der Vereinbarung zum Hochschulpakt aus dem Jahr 2007. Dieser ist mittlerweile bis zum Jahr 2015 verlängert. Bund und Länder beabsichtigen eine weitere Fortsetzung ab dem Jahr 2016.

Finanzierung der Programmpauschalen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass für die Finanzierung der Pauschalen nicht der bei der DFG-Projektför-

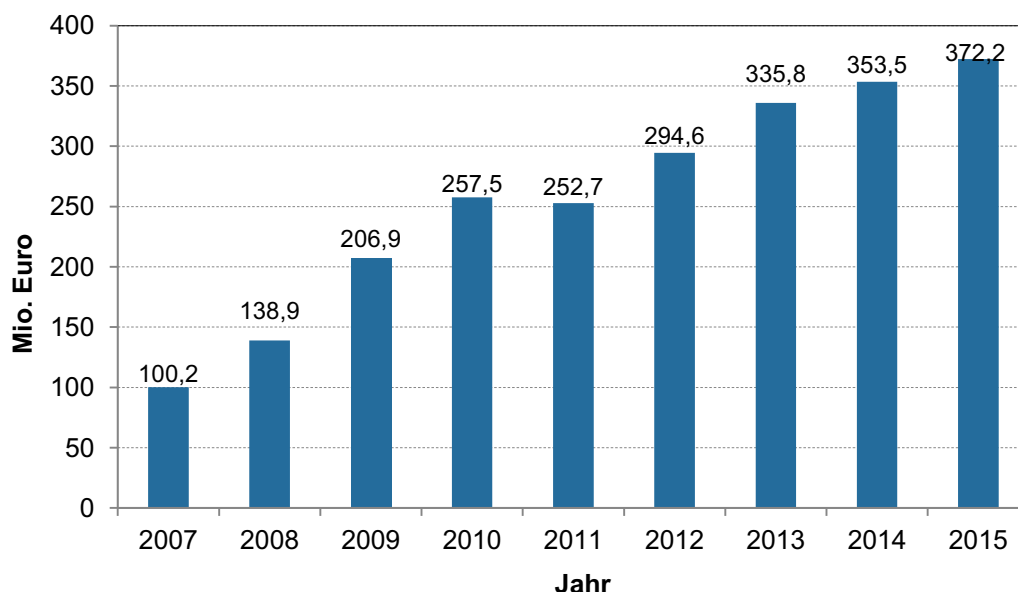
derung geltende Verteilungsschlüssel zugrunde gelegt wurde. Danach trägt der Bund 58 % und die Länder 42 % der direkten Ausgaben, die den Hochschulen für DFG-Projekte entstehen. Die Programmpauschalen finanziert das Bundesforschungsministerium dagegen allein. Bei deren Einführung hatte es dies den Ländern angeboten, ohne einen sachlichen Grund hierfür anzuführen. So findet sich lediglich in einem internen Vermerk des Bundesforschungsministeriums der Hinweis, es seien ausreichend Mittel vorhanden, um die Programmpauschalen bis zum Jahr 2010 vollständig aus Bundesmitteln zu finanzieren.

Bei der Verlängerung des Hochschulpaktes wollte das Bundesforschungsministerium erreichen, dass sich auch die Länder an den Pauschalen beteiligen. Diese forderten jedoch, die alleinige Bundesfinanzierung fortzusetzen. Das Ressort akzeptierte dies und verpflichtete sich, bis zum Jahr 2015 weiter allein zu zahlen. Zur Begründung verwies es auf das „Risiko einer Grundsatzdebatte über die Gemeinschaftsfinanzierung der Forschungsförderung, die in keinem Verhältnis zum möglichen Gewinn einer ggf. zu erreichenden symbolischen Mitfinanzierung durch die Länder“ stehe. Die Vereinbarung mit den Ländern enthält allerdings nunmehr eine Absichtserklärung zur Finanzierung des Hochschulpaktes ab dem Jahr 2016. Dort heißt es, Bund und Länder „entscheiden über die weitere Ausgestaltung mit dem Ziel der Verstetigung der Förderung und der Beteiligung der Länder an der Finanzierung“.

Seit Beginn der Förderung haben sich die Ausgaben des Bundes für die Pauschalen mehr als verdreifacht. Sie liegen im Jahr 2013 bei mehr als 300 Mio. Euro und sollen bis zum Jahr 2015 weiter deutlich steigen (vgl. Abbildung 68.1).

Abbildung 68.1

Ausgaben des Bundes für Programmpauschalen 2007 bis 2015



Quelle: Eigene Berechnungen, Daten Bundeshaushalt und Finanzplanung (Einzelplan 30).

Bemessung der Programmpauschalen

Nach der Vereinbarung zum Hochschulpakt soll die Programmpauschale insbesondere die zusätzlichen Projektausgaben für die Infrastruktur decken. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei Einführung der Programmpauschale jedoch keine Daten dazu vorgelegen hatten, wie die DFG-Projekte die Infrastruktur der Hochschulen tatsächlich belasten.

Das Bundesforschungsministerium bezieht sich mittlerweile bei der Bemessung der Programmpauschale auf einen DFG-Erfahrungsbericht aus dem Jahr 2009. Nach diesem entlaste die Pauschale die Hochschulen nur teilweise. Zwei Hochschulen hätten dies durch Untersuchungen zur Kostenstruktur belegt. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes bemaßen die untersuchten Hochschulen die Programmpauschale auf Grundlage eines Vollkostenansatzes. Dabei legten sie sämtliche Infrastrukturkosten auf die DFG-Projekte um. Ob die DFG-Projekte tatsächlich die Infrastrukturkosten beeinflussten, war bei der Festlegung der Höhe unerheblich. Auf diese Weise ermittelten die Hochschulen Zuschlagssätze zu den direkten Projektausgaben, die je nach Fachbereich bei mehr als 150 % lagen.

Aktuelle Überlegungen zur Bemessung der Programmpauschalen konnten weder das Bundesforschungsministerium noch die DFG vorweisen. Repräsentative und aussagefähige Daten zu den tatsächlichen indirekten Projektausgaben lagen ebenfalls nicht vor. Aus dem Kreis der Hochschulen gibt es jedoch bereits forschungspolitische Forderungen, die Pauschalen zu erhöhen.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es Aufgabe der Länder ist, die personelle und sächliche Grundausrüstung ihrer Hochschulen zu gewährleisten. Der Bund hingegen hat keine Kompetenz zur Finanzierung der Hochschulen. Zwar können DFG-Forschungsprojekte zu einer zusätzlichen Inanspruchnahme der Infrastruktur der Hochschulen führen. Die Belastungen daraus kann der Bund im Sinne eines Nachteilsausgleichs kompensieren. Die Pauschalen müssen sich jedoch auf diesen beschränken, denn nur insoweit sind sie eine notwendige Ergänzung und damit haushaltsrechtlich ein zulässiger Annex zur Förderung der direkten Projektausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass dem Bundesforschungsministerium aussagekräftige Daten fehlten, auf deren Grundlage die Programmpauschale festgelegt wurden. Eine bundesfinanzierte Programmpauschale darf sich nicht an den Kosten der Hochschulen für ihre gesamte Infrastruktur orientieren. Viele Elemente der Hochschulinfrastruktur werden nicht oder kaum durch die DFG-Projekte beansprucht. Bemessungsgrundlage können vielmehr allein die zusätzlichen Infrastrukturkosten sein, die die DFG-Projekte verursachen. Nur auf der Grundlage einer Teilkostenrechnung, mit der sich diese Mehrkosten feststellen lassen, lässt sich die Höhe

der Programmpauschalen sachgerecht ermitteln. Mit repräsentativen betriebswirtschaftlichen Daten von Hochschulen ist zu belegen, dass die DFG-Projekte überhaupt Kosten verursachen, die die Programmpauschale von 20 % rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesforschungsministerium bei Einführung der Programmpauschale die Grenzen der Finanzierungskompetenz des Bundes nicht ausreichend beachtet hat und im Ergebnis der Verhandlungen mit den Ländern die Ausgaben hierfür allein tragen musste. Auch bei der Verlängerung der Vereinbarung zum Hochschulpakt hat es keine Beteiligung der Länder erreicht. Der Bundesrechnungshof hat es nicht für akzeptabel gehalten, auf die Wahrung der Bundesinteressen zu verzichten, um sich eine „schwierige Diskussion“ zu ersparen. Der Bundesrechnungshof hat die Gefahr gesehen, dass die Länder sich trotz ihrer Absichtserklärung auch nach dem Jahr 2016 nicht an der Finanzierung der Programmpauschalen beteiligen werden. Er hat das Bundesforschungsministerium aufgefordert, nunmehr konsequenter zu verhandeln und die Fortsetzung der Programmpauschale an eine angemessene Beteiligung der Länder zu knüpfen.

68.3

Das Bundesforschungsministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Programmpauschale wünschenswert sei. Diese Auffassung habe es schon in den bisherigen Verhandlungen zum Hochschulpakt vertreten. Es sei deshalb verkürzt dargestellt, dass das Bundesforschungsministerium nachgegeben habe, um eine schwierige Diskussion und eine Grundsatzdebatte über die Gemeinschaftsfinanzierung der DFG zu umgehen. Vielmehr sei die bisherige Alleinflanzierung durch den Bund das Ergebnis eines hochschulpolitischen Verhandlungsprozesses und „Ausdruck politischen Ermessens“. Das Bundesforschungsministerium halte nach wie vor an dem Ziel fest, die Länder an der Programmpauschale zu beteiligen. Für die anstehenden Verhandlungen zur Verlängerung des Hochschulpaktes habe es durchsetzen können, dass das grundsätzliche Ziel einer Mitfinanzierung der Programmpauschale durch die Länder auch von diesen akzeptiert werde.

Bei der Bemessung der Programmpauschale könne nach Ansicht des Bundesforschungsministeriums dahingestellt bleiben, ob der Vollkostenansatz verfassungsrechtlich zulässig sei oder nur ein Nachteilsausgleich gewährt werden dürfe. Es verweist dazu auf entsprechende Pauschalen ausländischer Staaten und der Europäischen Union, die bei mindestens 50 % lägen. Das Bundesforschungsministerium hat jedoch die Auffassung geteilt, dass es sinnvoll ist, die tatsächlichen indirekten Projektausgaben genauer zu ermitteln. So könne eine angemessene Höhe der Programmpauschale bestimmt werden. Es habe deswegen eine Studie beauftragt, die die Auswirkungen der Overheadfinanzierung bei der Forschungsförderung auf die Hoch-

schulen analysieren solle. Durch Befragungen an Hochschulen solle dabei u. a. geklärt werden, wie hoch deren indirekte Projektausgaben tatsächlich seien. Auch Fragen der Teilkostenberechnung würden dabei eine Rolle spielen.

68.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lässt es sich nicht mit hochschulpolitischem Ermessen rechtfertigen, dass der Bund die Programmpauschalen bei der DFG-Förderung allein trägt. Diese führen zu einem beachtlichen Finanztransfer vom Bund zu den Ländern. Das Bundesforschungsministerium ermöglicht mit diesem Geld keine zusätzlichen Forschungsvorhaben, sondern entlastet die Länder von Teilen der Ausgaben für Verwaltung und Gebäude ihrer Hochschulen. Nach dem Grundgesetz ist es jedoch Aufgabe der Länder, die Infrastruktur der Hochschulen bereitzustellen. Würden sich diese an den Programmpauschalen beteiligen, gäbe es Spielraum, um zusätzliche Hochschulvorhaben aus Bundesmitteln zu fördern. Deshalb liegt eine Länderbeteiligung nicht nur im Interesse des Bundes, sondern auch im Forschungsinteresse der Hochschulen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die bisherige Verhandlungsführung des Bundesforschungsministeriums wenig konsequent. Er hält es nicht für eine eindeutige Finanzierungszusage, wenn die Länder mit dem Bund über die Ausgestaltung ab dem Jahr 2016 „mit dem Ziel der Verstetigung der Förderung und der Beteiligung der Länder an der Finanzierung“ entscheiden wollen. Das Bundesforschungsministerium hat in früheren Verhandlungsrunden keinerlei Beitrag der Länder erreicht. Es ist deshalb unzureichend, wenn es jetzt lediglich erklärt, es wolle an dem Ziel einer Länderbeteiligung ab dem Jahr 2016 festhalten. Der Bundesrechnungshof sieht nach wie vor das Risiko, dass der Bund die Programmpauschalen weiterhin allein finanziert und dies erneut mit politischen Zwängen rechtfertigt.

Die problematische Finanzierungssituation bei den Programmpauschalen geht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auf föderale Verflechtungen zurück, die nicht der in der Verfassung vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern entspricht. Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat im Jahr 2007 ein Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern vorgelegt. Darin hat er gefordert, dass die Zuständigkeit für eine staatliche Aufgabe und die Finanzierungsverantwortung in einer Hand liegen sollten. Transferratbestände zwischen den Ebenen machen das föderale System hingegen weniger durchschaubar, schlechter steuerbar und ziehen schwierige Folgeverhandlungen nach sich. Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb stets dafür aus, jede staatliche Ebene mit den Mitteln auszustatten, die sie für ihre Aufgabe benötigt. Die Programmpauschale widerspricht diesem Grundsatz:

Obwohl die Länder für das Hochschulwesen zuständig sind und die DFG anteilig finanziert wird, trägt der Bund die zur Finanzierung der Infrastruktur gedachten Programmpauschalen alleine.

Der Bund hat zur Finanzierung der Programmpauschalen eine Vereinbarung abgeschlossen, die nur bis zum Jahr 2015 gilt. Es ist dem Bundesforschungsministerium also möglich, die systemwidrige Finanzierung ab dem Jahr 2016 zu beenden. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das Bundesforschungsministerium bei den anstehenden Verhandlungen zum Hochschulpakt eine angemessene Beteiligung der Länder einfordert. Stimmen die Länder dem nicht zu, sollte das Bundesforschungsministerium die Förderung der Programmpauschalen ab dem Jahr 2016 einstellen.

Das Bundesforschungsministerium lässt in seiner Stellungnahme offen, ob es die Höhe der Pauschale auf Grundlage der Teilkostenrechnung festlegen will. Der Hinweis, außerhalb Deutschlands gebe es Overheadpauschalen von über 50 % bei der Forschungsförderung, überzeugt nicht. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes senkt etwa die Europäische Union die Overheadfinanzierung ab dem Jahr 2014 deutlich und sieht eine Pauschale von 25 % für indirekte Kosten vor – obwohl die in Deutschland geltende verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung hierfür keinerlei Rolle spielt.

Der Bundesrechnungshof hält es für einen Fortschritt, dass das Bundesforschungsministerium eine Studie zur Höhe von Overheadpauschalen bei der Projektförderung in Auftrag gegeben hat. Es sollte den Schwerpunkt der Studie allerdings nicht darauf legen, die Auswirkungen der Overheadpauschale auf die Situation der Hochschulen zu untersuchen. Auch reicht es nicht aus, bei der Studie u. a. auch Fragen der Teilkostenberechnung einzubeziehen. Vielmehr muss sich die Studie klar an den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Hochschulfinanzierung orientieren. Sie sollte repräsentative Daten dazu liefern, welche zusätzlichen Infrastrukturkosten die DFG-Projekte bei den Hochschulen verursachen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es möglich, aussagekräftige Daten von den Hochschulen zu bekommen. Diese haben spätestens im Zusammenhang mit Anforderungen des Beihilferechts der Europäischen Union Kostenrechnungen eingeführt.

Das Bundesforschungsministerium muss belegen, dass allein die DFG-Forschungsprojekte die Infrastrukturkosten der Hochschulen erhöhen. Die zusätzlichen Kosten müssen durchschnittlich mindestens 20 % der direkten Projektausgaben betragen. Ansonsten sind die Programmpauschalen verfassungsrechtlich nicht zulässig. In jedem Fall sieht der Bundesrechnungshof keine Anhaltspunkte dafür, dass DFG-Projekte zusätzliche Infrastrukturkosten verursachen, die eine Programmpauschale von 20 % nicht abdeckt und die Forderung nach deren Erhöhung rechtfertigen könnten.

69 Kat. C Bundesforschungsministerium schließt Kontrolllücke bei der Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft

69.0

Das Bundesforschungsministerium hat die Deutsche Forschungsgemeinschaft auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes verpflichtet, die Kontrolle von Fördermitteln zu verbessern, die sie im Auftrag des Bundes vergibt. Sie wird künftig 5 % der Förderung vertieft prüfen, die Hochschulen im Rahmen der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung erhalten. Zudem entwickelt sie anlässlich der Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Exzellenzinitiative ein Konzept, um auch in anderen Förderbereichen die Fördermittel besser zu überwachen und Kontrolllücken zu schließen.

69.1

Einsatz von Forschungsmitteln des Bundes erfordert sachgerechte Verwendungsnachweisprüfung

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) führt die „Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen“ (Exzellenzinitiative) durch. Sie erhält hierzu jährlich knapp 400 Mio. Euro Zuwendungen des Bundesforschungsministeriums. Die Geschäftsstelle der DFG wickelt das Förderverfahren organisatorisch ab und leitet die Mittel an die Hochschulen weiter. Die erste Phase der Exzellenzinitiative hatte ein Volumen von 1,9 Mrd. Euro für den Zeitraum 2006 bis 2011. In der zweiten Phase sind 2,7 Mrd. Euro für die Jahre 2012 bis 2017 eingeplant.

Das Haushaltsrecht sieht vor, dass Empfänger von Zuwendungen nachweisen müssen, wie sie diese verwendet haben. Sie müssen bei mehrjährigen Projekten jährliche Zwischennachweise und einen abschließenden Verwendungsnachweis vorlegen. Diese Nachweise müssen die Verwendung der Mittel ausreichend belegen. Der Zuwendungsgeber prüft die Nachweise kursorisch innerhalb von drei Monaten. In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Die hohe Zahl von Förderfällen führte dazu, dass das Bundesforschungsministerium dies nicht mehr flächendeckend gewährleisten konnte. Um ein ausreichendes Kontrollniveau sicherzustellen, nutzt es seit dem Jahr 2007 ein mit dem Bundesrechnungshof abgestimmtes Stichprobenverfahren. Nach diesem Verfahren werden jährlich 5 % der Förderfälle vertieft geprüft.

Der Bundesrechnungshof setzt sich seit Jahren mit der Kontrolle von Verwendungsnachweisen auseinander und stellte seine Feststellungen und Kritikpunkte in den Bemerkungen 2003 und 2009 dar (Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 3 und 17/77 Nr. 34). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bun-

destages bekräftigte zuletzt in seiner Sitzung am 23. April 2010, wie wichtig die Kontrolle von Fördermitteln ist.

Verbesserungsbedarf bei der Förderung der Exzellenzinitiative

Der Bundesrechnungshof prüfte die Förderung der Exzellenzinitiative in den Jahren 2011 und 2012. Dabei erweiterte er seinen Prüfungsansatz zur Fördermittelkontrolle. Er untersuchte nicht nur den Umgang des Bundesforschungsministeriums mit den Verwendungsnachweisen des Zuwendungsempfängers, sondern auch, wie es die Verwendung der an die Hochschulen weitergeleiteten Zuwendungsmittel kontrollierte.

Der Bundesrechnungshof stellte zur Fördermittelkontrolle bei der Exzellenzinitiative Folgendes fest:

- Das Bundesforschungsministerium ließ sich von der DFG nur vereinfachte Nachweise vorlegen. Es verzichtete dabei darauf, dass die DFG die Nachweise der Hochschulen ihren eigenen Nachweisen an das Ressort beifügte. Dem Bundesforschungsministerium genügte als zahlenmäßiger Nachweis der DFG ein „summarischer Nachweis“ in Form einer Tabelle. Diese listete lediglich die Gesamtausgaben der Exzellenzinitiative in fünf Sammelpositionen auf.
- Die Hochschulen mussten gegenüber der DFG als Zwischennachweise ebenfalls nur Tabellen vorlegen, die Einnahmen und Ausgaben auflisteten. Beleglisten, aus denen z. B. hervorging, wann und für welchen Zweck die Hochschulen die Fördermittel eingesetzt haben, legten sie nicht vor.
- Das Bundesforschungsministerium regelte nicht, wie die DFG die Verwendung der Mittel durch die Hochschulen kontrollieren sollte. Diese beschränkte sich darauf, die zahlenmäßige Plausibilität der vorgelegten Tabellen zu prüfen.
- Die DFG prüfte Verwendungsnachweise der Hochschulen nicht vertieft, auch nicht stichprobenweise. Deshalb gab es auch keinerlei Kontrollen vor Ort bei Hochschulen.
- Ein vorhandener Prüfungsaußendienst der DFG wurde bei der Exzellenzinitiative nicht tätig, da ihm keine entsprechende Kompetenz eingeräumt worden war.

In Förderbereichen außerhalb der Exzellenzinitiative hat die DFG-Innenrevision in den Jahren 2007 bis 2011 bei 70 % ihrer abgeschlossenen Prüfungen Rückforderungen von Fördermitteln geltend gemacht.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesforschungsministerium bei der Exzellenzinitiative keinerlei ernsthafte Nachweiskontrolle vorgesehen hatte. Er hat kritisiert, dass die DFG zu jährlichen Fördersummen

in dreistelliger Millionenhöhe lediglich eine Nachweistabelle mit geringem Aussagewert vorlegen musste.

Auch hat das Bundesforschungsministerium nicht dafür gesorgt, dass die DFG die Verwendung der Mittel durch die Hochschulen ausreichend prüft. Insbesondere ließ es zu, dass die DFG seine Standards nicht angewandt hat. Sie hat die Verwendungsnachweise nicht vertieft in einer Stichprobe geprüft. Die Ergebnisse der DFG-Innenrevision in Förderbereichen außerhalb der Exzellenzinitiative belegen, dass solche Kontrollen notwendig sind.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Kontrolllücke bei der Exzellenzförderung zu schließen. Er hält es für vertretbar, dass das Bundesforschungsministerium die wesentlichen Arbeitsschritte bei der Nachweisprüfung auf die DFG delegiert. In diesem Fall muss die DFG aber die Prüfung mit gleicher Qualität und Dichte durchführen wie ein unmittelbarer Zuwendungsgeber. Dazu sollte die DFG insbesondere

- ein Stichprobenverfahren mit einer Stichprobe von 5 % einrichten,
- die Stichprobe vertieft prüfen und dazu Belege der Hochschulen anfordern sowie
- die Kompetenzen des DFG-Prüfungsaußendienstes auf die Exzellenzinitiative erweitern.

Das Bundesforschungsministerium sollte zudem sicherstellen, dass der Prüfungsaußendienst der DFG angemessen ausgestattet wird. Das neue DFG-Stichprobenverfahren sollte es mit dem Bundesrechnungshof abstimmen.

69.3

Das Bundesforschungsministerium ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Insbesondere hat es die DFG verpflichtet, die Verwendungsnachweise der Exzellenzinitiative stichprobenweise entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorschriften vertieft zu prüfen.

Das Bundesforschungsministerium hat die DFG außerdem angewiesen, ihm in Zukunft ergänzend zum zahlenmäßigen Nachweis eine aktualisierte Übersicht der geförderten Vorhaben vorzulegen. Die Übersicht soll Angaben zum Bewilligungszeitraum und zu den Ist-Ausgaben je Hochschule enthalten.

Darüber hinaus hat das Bundesforschungsministerium die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Exzellenzinitiative zum Anlass genommen, die DFG zu beauftragen, ein ganzheitliches Konzept zu entwickeln. Das Konzept soll beschreiben, wie bei allen Förderverfahren der DFG eine ausreichende vertiefte Nachweisprüfung organisiert und personell ausgestattet werden kann. Es hat zugesichert, das Konzept dem Bundesrechnungshof zur Stellungnahme zu übersenden.

69.4

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen des Bundesforschungsministeriums für geeignet, die Kontrolle der verwendeten Fördermittel auch bei weitergeleiteten Zuwendungen zu verbessern. Die DFG wird künftig vertiefte Prüfungen einschließlich Kontrollen vor Ort bei Hochschulen durchführen. Damit kann die Weiterleitung von Fördermitteln nicht mehr dazu führen, dass Kontrollanforderungen des Haushaltsrechts unterlaufen werden.

Da das Bundesforschungsministerium die Mittelkontrolle durch die DFG in allen Förderbereichen neu organisieren will, sind auch außerhalb der geprüften Exzellenzinitiative Verbesserungen bei der DFG-Fördermittelüberwachung zu erwarten. Der Bundesrechnungshof wird die entsprechenden Umsetzungsschritte weiter verfolgen.

Bundesschuld

(Einzelplan 32)

70 Entwicklung des Einzelplans 32

Kat. A

70.1 Überblick

Im Bundeshaushalt übersteigen die Ausgaben 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 im In- und Ausland. Er setzt dieses Instrument vorrangig zur Wirtschaftsförderung ein.

Im Jahr 2012 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan bei 31,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 33,6 Mrd. Euro). Sie hatten damit einen Anteil von 10,2 % an den Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2014 sind Ausgaben von 30,4 Mrd. Euro und damit 10,3 % der Gesamtausgaben des Bundes vorgesehen.

Die Einnahmen im Jahr 2012 beliefen sich auf 23,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 19,2 Mrd. Euro). Für das Jahr 2014 sind Einnahmen von 7,3 Mrd. Euro vorgesehen. Der deutliche Rückgang ist insbesondere auf eine niedrigere geplante Nettokreditaufnahme zurückzuführen (vgl. Tabelle 70.1).

Tabelle 70.1

**Übersicht über den Einzelplan 32^a
Bundesschuld**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	32 539,5	31 316,4	-1 223,1	32 983,3	30 373,9	-7,9
darunter:						
• Zinsausgaben (einschl. Verwal- tungs Ausgaben für den Schuldendienst)	31 339,5	30 515,5	-824,0	31 633,3	29 073,9	-8,1
• Gewährleistungen	1 200,0	800,9	-399,1	1 350,0	1 300,0	-3,7
Einnahmen des Einzelplans	29 284,5	23 749,2	-5 535,4	26 351,0	7 305,5	-72,3
darunter:						
• Einnahmen aus Krediten	28 100,0	22 480,0	-5 620,0	25 100,0	6 158,0	-75,5
• Zinseinnahmen	69,5	43,0	-26,5	160,6	144,5	-10,0
• Gewährleistungen/Bürgschaften	1 115,0	1 226,1	111,1	1 090,4	1 003,0	-8,0

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

70.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

70.2.1 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. Im Jahr 2012 lag die Gesamtverschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen und Kassenverstärkungskredite bei 1 053,7 Mrd. Euro.

Der Bund erzielt seit Jahren keine Haushaltsüberschüsse, mit denen er seine Schulden tilgen könnte. Daher nimmt er weitere Kredite auf, um fällige Kredite abzulösen (Anschlussfinanzierung). Weil der Bund auf diese Weise nur umschuldet, vermindert sich der Schuldenstand nicht. Der Bund verschiebt seine Belastungen aus der Verschuldung einschließlich der Zinslast lediglich weiter in die Zukunft.

Die Nettokreditaufnahme und die Anschlussfinanzierung ergeben zusammen die haushaltsmäßige Bruttokreditauf-

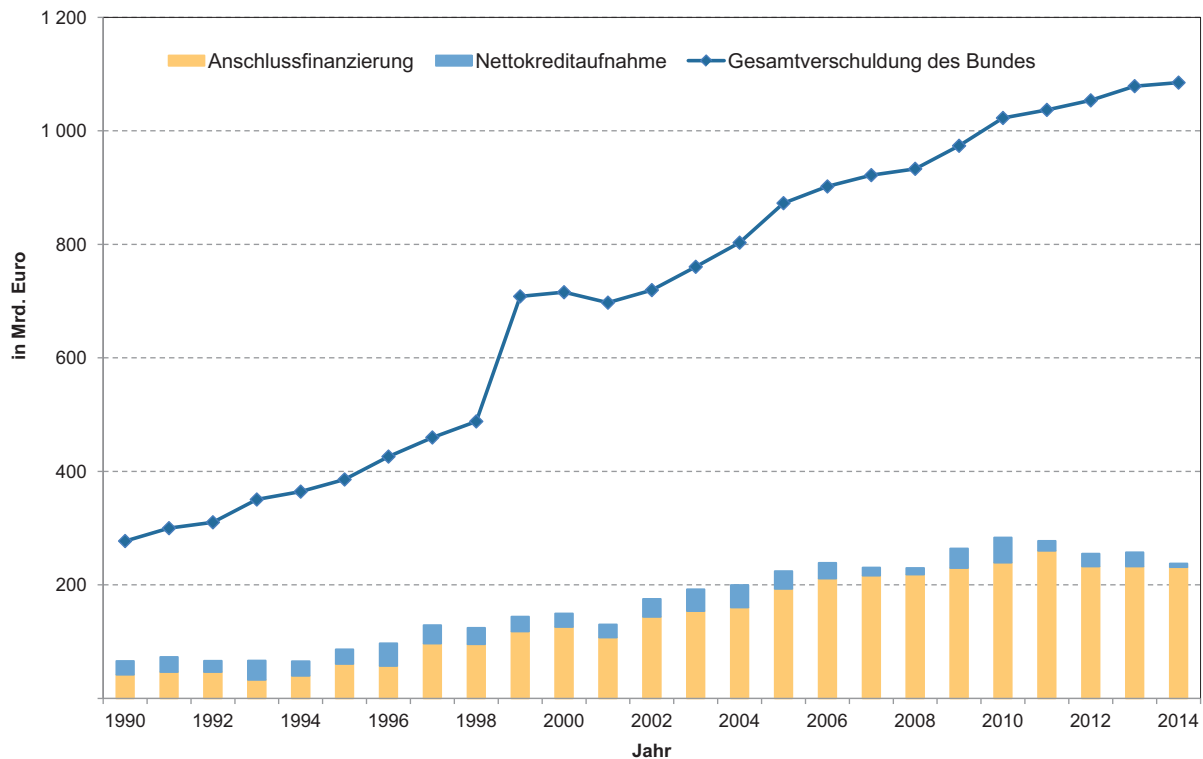
nahme des Bundes. Ab dem Jahr 2005 betrug die jährliche Bruttokreditaufnahme des Bundes mehr als 200 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 70.1). Im Jahr 2012 lag ihr Wert bei rund 245 Mrd. Euro. In dieser Höhe musste der Bund Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen.

Die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes ist weder im Einzelplan 32 noch im Haushaltsplan erkennbar (vgl. auch Bemerkung Nr. 2). Die Anschlussfinanzierung von Schulden ist ebenfalls nicht Bestandteil des Einzelplans 32. Sie ist im Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans ausgewiesen.

Abbildung 70.1 zeigt die Entwicklung der Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Kreditaufnahme seit dem Jahr 1990. In diesem Zeitraum haben sich die Schulden des Bundes und seine jährliche Kreditaufnahme mehr als verdreifacht. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Ende der 1990er-Jahre in erheblichem Umfang die Schulden von Sondervermögen in die Bundesschuld überführt wurden. In den letzten Jahren hat der Bund allerdings neue Sondervermögen eingerichtet, deren Kreditaufnahme sich nicht in der Gesamtverschuldung des Bundes niederschlägt (vgl. Bemerkung Nr. 1.12).

Abbildung 70.1

Entwicklung der Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Kreditaufnahme



Erläuterung: Gesamtverschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen sowie Kassenverstärkungskredite. Ab dem Jahr 1990 einschließlich der Altschulden der von der ehemaligen DDR übernommenen Kreditaufnahme. Für die Jahre 1990 bis 2012: Ist-Zahlen; für die Jahre 2013 und 2014: eigene Schätzung. Nettokreditaufnahme und Anschlussfinanzierung für die Jahre 1990 bis 2012: Ist-Zahlen; für die Jahre 2013 und 2014: Planzahlen. Die Bruttokreditaufnahme entspricht wegen Umbuchungen auf das jeweilige Haushaltsjahr nicht genau der Summe aus Nettokreditaufnahme und Anschlussfinanzierung.

Quelle: Einzelplan 32; Bundesfinanzministerium; Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH.

70.2.2 Schuldenmanagement

Der Bund deckt den überwiegenden Teil seines Kreditbedarfs durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren. Dabei trägt das Bundesfinanzministerium die Gesamtverantwortung für das Schuldenwesen.

Wegen der haushaltspolitischen Bedeutung unterliegen die Kreditaufnahme und das Schuldenmanagement des Bundes einer besonderen parlamentarischen Kontrolle. Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nehmen diese Aufgabe im Bundesfinanzierungsgremium wahr. Der Bund hat sein Schuldenmanagement im Jahr 2000 auf die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) als zentrale Dienstleisterin ausgelagert. Die Finanzagentur führt dabei die Kreditaufnahmen, das Schuldenmanagement und die Schuldenverwaltung im Namen und für Rechnung des Bundes aus. Zusätzlich erarbeitet die Finanzagentur Marktanalysen und bereitet Entscheidungsalternativen für das Bundesfinanzministerium zur Liquiditätssteuerung des Bundes sowie zur Risikoüberwachung vor.

Die Finanzagentur soll die Bedingungen für die Finanzierung des Bundes nachhaltig verbessern, die Zinskostenbelastung mittelfristig senken und die Risikostrukturen im

Schuldenportfolio des Bundes optimieren. Für das Jahr 2014 sind im Einzelplan 32 Zahlungen von 30,8 Mio. Euro an die Finanzagentur vorgesehen. Daraus finanziert sie vor allem ihre Personalausgaben und sonstigen Verwaltungskosten.

Die Finanzagentur war ab dem 1. August 2006 auch dafür verantwortlich, Bundeswertpapiere an Private zu verkaufen (z. B. Bundesschatzbriefe) und das Bundesschuldbuch zu führen. Der Bundesrechnungshof bezweifelte die Wirtschaftlichkeit des Privatkundengeschäfts. Er wies auch mehrfach darauf hin, dass es mit weniger als 1 % nur einen geringen Beitrag für die Kreditaufnahme des Bundes leistete. Daher empfahl er dem Bundesfinanzministerium, das Privatkundengeschäft einzustellen. Weil Privatanleger weiterhin Bundeswertpapiere über Kreditinstitute erwerben könnten, wären sie zudem nicht von einer Geldanlage beim Bund ausgeschlossen. Im Jahr 2012 sagte das Bundesfinanzministerium zu, das Privatkundengeschäft zu beenden (vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 78). Inzwischen hat die Finanzagentur dieses Geschäft eingestellt. Sie führt noch bestehende Depots bis zum Ende der Laufzeit der dort gehaltenen Bundeswertpapiere fort.

Der Bundesrechnungshof prüft die Zinsausgaben des Bundes und die damit zusammenhängenden Fragen der Verschuldung beim Bundesfinanzministerium und der Finanzagentur. Er befasst sich daher u. a. mit dem Schuldenportfolio des Bundes und seinen Verschuldungsinstrumenten. Zu diesen Instrumenten gehören u. a. Bundeswertpapiere, derivative Finanzierungsinstrumente zur Zinskostenoptimierung sowie Geldmarktaktivitäten. Zudem beschäftigt sich der Bundesrechnungshof mit der Zinsausgabenplanung und künftigen Haushaltsbelastungen, der Liquiditätsplanung und -steuerung sowie der Steuerung und Überwachung der Finanzagentur durch das Bundesfinanzministerium. Der Bundesrechnungshof setzt sich weiterhin mit der Verwaltung der Bundesschuld sowie organisatorischen Fragen auseinander; er berät das Bundesfinanzierungsgremium und das Bundesfinanzministerium.

70.2.3 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 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 2012 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 436,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 445,6 Mrd. Euro) zu vergeben. Zum 31. Dezember 2012 beliefen sich die vom Bund übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen auf 335,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 70.2). Der Bund schöpfte damit den Gewährleistungsrahmen zu 76,8 % aus. Auf den Gewährleistungsrahmen sind auch diejenigen Gewährleistungen anzurechnen, für die der Bund in der Vergangenheit in Anspruch genommen worden ist, ohne Ersatz für seine Leistungen zu erlangen. Der bisher aufgelaufene Schaden aus früheren Gewährleistungen beträgt nach Angaben der Vermögensrechnung des Bundes 11,7 Mrd. Euro. An den Ausfällen hatten die Bürgschaften für die Binnenwirtschaft mit 8,6 Mrd. Euro den größten Anteil.

Für die Gewährleistungen zahlen die Gewährleistungsnahmer grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2012 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen 1,2 Mrd. Euro aus. Sie überstiegen die Ausgaben um rund 400 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 (Ermächtigungsrahmen). Hierzu gehören im Wesentlichen folgende Gewährleistungstatbestände:

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Gewährleistungen für Ausfuhrgeschäfte (Exportkreditgarantien). Damit deckt er zu-

gunsten deutscher Exporteure und Banken die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen, im Ausland liegenden Risiken ab (z. B. Embargo, kriegerische Ereignisse, Zahlungsverbote, Insolvenz oder Nichtzahlung des Kunden). Ende 2012 war der Ermächtigungsrahmen für Exportkreditgarantien von 135 Mrd. Euro mit 125 Mrd. Euro belegt. Das Entschädigungsrisiko erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 3 Mrd. Euro auf 85 Mrd. Euro. Das Entschädigungsrisiko bezeichnet den gesamten Deckungsbestand abzüglich bereits getilgter oder entschädigter Kreditforderungen zuzüglich künftiger Zinsen. Eine Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos und damit der Inanspruchnahme des Bundes lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

Der Bund hat ein Mandatarkonsortium damit beauftragt, die eingehenden Anträge der Exporteure und ihrer Banken zu bearbeiten und die Entscheidungen vorzubereiten. Die Entscheidungen über die Gewährung von Ausfuhrgehrleistungen trifft ein interministerieller Ausschuss, in dem das Bundeswirtschaftsministerium, das Bundesfinanzministerium, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vertreten sind.

- Daneben bietet der Bund auch Gewährleistungen für ungebundene Finanzkredite und für Direktinvestitionen im Ausland. Die ungebundenen Finanzkredite sind an kein Ausfuhrgeschäft gebunden, sondern dienen der Finanzierung von Rohstoffprojekten im Ausland und sollen insbesondere die Versorgung Deutschlands mit Rohstoffen sichern. Diese Kredite sichert der Bund nur dann ab, wenn ein langfristiger Rohstoffliefervertrag mit einem deutschen Abnehmer geschlossen wird. Direktinvestitionen im Ausland sichert der Bund gegen politische Risiken ab, wie z. B. Verstaatlichungen, Krieg und Zahlungsmoratorien. Der Ermächtigungsrahmen von 50 Mrd. Euro war Ende 2012 für diese beiden Gewährleistungen mit 41 Mrd. Euro belegt, das Entschädigungsrisiko daraus beträgt 36 Mrd. Euro.
- Für die Binnenwirtschaft besteht ein Ermächtigungsrahmen von 171 Mrd. Euro u. a. für Bürgschaften, um Kredite für freie Berufe und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft abzusichern. Der Bund kann die Bürgschaft übernehmen, wenn eine anderweitige Finanzierung nicht möglich ist und ein allgemeines volkswirtschaftliches Interesse bei vertretbarem Risiko besteht. Der Ermächtigungsrahmen war hierfür Ende 2012 mit 100 Mrd. Euro belegt.
- Die Bundesrepublik Deutschland hat im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an internationalen Finanzinstitutionen und Fonds die Gewähr für abrufbares Kapital übernommen (Haftungskapital). Der Gewährleistungsrahmen von 62 Mrd. Euro war Ende 2012 mit 56 Mrd. Euro belegt, davon mit 36 Mrd. Euro für die Europäische Investitionsbank. Weitere Gewährleistungen gelten für die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Afrikanische, Asiatische, Interamerikanische und Karibische Entwicklungsbank, die Entwicklungsbank des Europarates, den Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur.

Tabelle 70.2

Gewährleistungen des Bundes gemäß Haushaltsgesetz 2012

Zweck	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung		
	2012	Ist 31.12.2012	Zugang 2012	Abgang 2012
	in Mio. Euro			
Summe der Gewährleistungen	436 875	335 600	26 324	12 718
darunter:				
• Ausfuhren (Exportgarantien)	135 000	124 941	17 103	8 722
• Ungebundene Finanzkredite und Direktinvestitionen im Ausland	50 000	40 648	4 768	1 812
• Bürgschaften für die Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	171 000	100 019	1 307	2 059
• Gewährleistungen gegenüber internationalen Finanzinstitutionen und Fonds	62 000	56 066	176	--

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2012, Tabelle 20 ff.

70.2.4 Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte

Außerhalb des Haushaltsgesetzes gewährt der Bund Finanzhilfen und übernimmt Gewährleistungen zugunsten deutscher Unternehmen des Finanzsektors, um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Diese Stabilisierungsmaßnahmen sind nicht im Bundeshaushalt veranschlagt. Sie werden in zwei von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung geführten Sondervermögen, dem „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ und dem „Restrukturierungsfonds“, verwaltet.

Zum Jahresende 2012 übernahm der Bund über den Finanzmarktstabilisierungsfonds Garantien für Schuldverschreibungen der Institute von 3,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 28,2 Mrd. Euro) und gab Kapitalhilfen von 18,8 Mrd. Euro (Vorjahr: 19,8 Mrd. Euro). Nach dem Restrukturierungsfondsgesetz sind Kreditinstitute ab dem Jahr 2011 verpflichtet, Jahres- und Sonderbeiträge zu leisten (sog. Bankenabgabe). Langfristig soll der Restrukturierungsfonds durch diese jährlichen Zuflüsse einen Kapitalstock von 70 Mrd. Euro erreichen. Wenn die durch die Bankenabgabe eingenommenen Mittel für Stützungsmaßnahmen bei Kreditinstituten in Schieflagen nicht ausreichen, kann der Restrukturierungsfonds Kredite bis zu 20 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen aufnehmen sowie Garantien bis zu 100 Mrd. Euro gewähren (vgl. auch Bemerkung Nr. 1.12.2 und 1.12.3).

Die Finanzhilfen und Gewährleistungen zugunsten deutscher Institute unterliegen der parlamentarischen Kon-

trolle. Das Bundesfinanzministerium und die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung informieren das Parlament in einem geheim tagenden Gremium, dem sogenannten Finanzmarktgremium, über alle Belange des Finanzmarktstabilisierungsfonds und des Restrukturierungsfonds.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung und ihre Maßnahmen einschließlich der Garantiegewährungen; er berichtet dem Finanzmarktgremium. In der Vergangenheit hat er sich mit Blick auf die Finanzmarktstabilisierung z. B. zur Aufbau- und Ablauforganisation, zur Abwicklung von übernommenen Risikopositionen, zum Einsatz externer Berater sowie zu einzelnen Stabilisierungsmaßnahmen geäußert.

Zur Sicherstellung der Finanzstabilität in der europäischen Währungsunion übernimmt der Bund u. a. Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro für Kredithilfen an Griechenland sowie bis zu 211 Mrd. Euro für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Diese Gewährleistungsermächtigungen sind weder im Haushaltsgesetz erfasst noch im Bundeshaushalt veranschlagt und damit haushaltsmäßig nicht erkennbar. Sie 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“.

Im Jahr 2012 richteten die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion den dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein. Dieser löst die zeitlich befristete EFSF ab und setzt die Stabilisierungsmaßnahmen fort. Der ESM ist eine supranationale Einrichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion, die auf der Grundlage eines umfangreichen Regelwerks arbeitet. Der Deutsche Bundestag billigte das Regelwerk ebenso wie den finanziellen Rahmen für die Stabilisierungsmaßnahmen.

Aufgabe des ESM ist es, Mitgliedstaaten zu unterstützen, wenn ihre Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. In diesen Fällen kann der ESM den betroffenen Staaten Kredite und Bankenhilfen gewähren, vorsorgliche Kreditlinien einräumen sowie deren Staatsanleihen erwerben. Ziel des ESM ist es, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten zu wahren.

Der ESM verfügt über ein Kapital von 700 Mrd. Euro. Von dieser Summe müssen die Mitgliedstaaten 80 Mrd. Euro direkt einzahlen. Der deutsche Anteil hieran liegt bei 21,7 Mrd. Euro, die bis zum Jahr 2014 zu leisten sind. Im Jahr 2012 überwies Deutschland 8,7 Mrd. Euro an den ESM, weitere insgesamt 13 Mrd. Euro sind für die Jahre 2013 und 2014 vorgesehen. Diese Ausgaben sind im Einzelplan 60 veranschlagt (vgl. Bemerkung Nr. 71). Die Haftung Deutschlands am Kapital des ESM ist auf 190 Mrd. Euro begrenzt.

Der ESM wird von einem fünfköpfigen Prüfungsausschuss (Board of Auditors) kontrolliert, in dem derzeit auch der Bundesrechnungshof vertreten ist. Zusammensetzung und Aufgaben dieses Kontrollgremiums sind in dem zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarten ESM-Vertrag und in der ESM-Satzung geregelt. Die Mitglieder des Prüfungsausschusses sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig. Der Ausschuss prüft die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie das Risiko-

management des ESM. Dabei kann er auf alle Dokumente und Informationen des ESM zugreifen, die er für seine Arbeit für erforderlich hält. Im Juli 2013 ging der Jahresbericht des Prüfungsausschusses für das Jahr 2012 den nationalen Parlamenten, den Obersten Rechnungskontrollbehörden im Euro-Währungsgebiet sowie dem Europäischen Rechnungshof zu.

70.3 Ausblick

Die Zinsausgaben des Bundes gingen im Jahr 2012 auf 30,5 Mrd. Euro zurück. Die dem Entwurf des Bundeshaushalts und der Finanzplanung zugrunde gelegte Entwicklung der Zinsausgaben in den Jahren 2013 bis 2017 zeigt Tabelle 70.3.

Danach sind für das Jahr 2013 zunächst höhere Zinsausgaben vorgesehen. Für das Jahr 2014 wird wegen des niedrigen Zinsniveaus mit einem deutlichen Rückgang auf 29,1 Mrd. Euro gerechnet. Mittelfristig sollen die Ausgaben bis zum Jahr 2017 jedoch auf 34,2 Mrd. Euro steigen. Inwieweit sie sich in diesem Rahmen bewegen werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus ab.

Kurzfristig würde sich demnach die scheinbar paradoxe Entwicklung fortsetzen, nach der die Zinsausgaben sinken, obwohl die Verschuldung ansteigt. Ursache hierfür ist das historisch niedrige Zinsniveau. Dies darf nicht zu falschen haushaltspolitischen Folgerungen führen. Der finanzielle Handlungsspielraum verbessert sich durch die rückläufigen Zinsausgaben nicht. Die in der mittelfristigen Finanzplanung unterstellten höheren Zinsausgaben von 34,2 Mrd. Euro im Jahr 2017 entsprächen 11 % der Gesamtausgaben des Bundes. Damit wäre dieser Ausgabenblock wieder der zweitgrößte im Bundeshaushalt. Die Zinsausgaben sind aus den jährlich zufließenden Einnahmen sowie über zusätzliche Kreditaufnahmen zu finanzieren. Die hieraus entstehende Schuldendynamik kann durch die Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz gebremst werden (vgl. auch Bemerkung Nr. 2.2).

Tabelle 70.3

Zinsausgaben des Bundes

Soll	1. Haushaltsentwurf	Finanzplan		
2013	2014	2015	2016	2017
in Mrd. Euro				
31,6	29,1	31,3	32,5	34,2

Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf; für die Jahre 2015 bis 2017: Finanzplan.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

71 Entwicklung des Einzelplans 60 Kat. A

71.1 Überblick

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

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

Das Bundesfinanzministerium hat die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans 60 an andere Dienststellen der Bundesverwaltung, insbesondere an die fachlich zuständigen Bundesministerien, übertragen.

Die Steuereinnahmen sind der Schwerpunkt des Einzelplans (vgl. Tabellen 71.1 und 71.3). Diese Einnahmen bilden die wesentliche Teilsumme zum Ausgleich des Bundeshaushalts und sichern damit die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit. Weitere Einnahmen im Einzelplan 60 entfallen auf die Veräußerung von Kapitalbeteiligungen und die Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes (Privatisierungserlöse), den Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn und die Münzeinnahmen. Darüber hinaus erzielt der Bund Einnahmen mit Gewinnen aus Unternehmen und Beteiligungen. So floss dem Bund im Jahr 2011 als Alleineigentümer nach der Privatisierung seiner Eisenbahnunternehmen erstmals eine Dividende der Deutschen Bahn AG von 500 Mio. Euro zu. Die Dividende betrug in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 jeweils 525 Mio. Euro.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) werden im Kapitel 6004 „Bundesimmobilienangelegenheiten“ ausgewiesen. Ab dem Haushaltsjahr 2013 finanziert die Bundesanstalt neue Baumaßnahmen des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements aus dem eigenen Wirtschaftsplan. Sie ist nicht zur Kreditaufnahme am Kapitalmarkt ermächtigt.

Die Ausgaben spielen im Verhältnis zu den Einnahmen im Einzelplan 60 eine nachgeordnete Rolle. Für den Ausgabenanstieg in den Haushalten 2012 bis 2014 sind die Maßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise und die im Fonds „Aufbauhilfe“ zusammengefassten Hochwasserhilfen verantwortlich:

- Im Haushalt 2012 wurden die Mittel für die beiden ersten Raten des deutschen Anteils am Grundkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von zusammen 8,7 Mrd. Euro bereitgestellt. Ebenfalls zwei Raten sind im Haushalt 2013 veranschlagt, die fünfte und letzte Rate von 4,3 Mrd. Euro soll im Jahr 2014 geleistet werden. Insgesamt beträgt der deutsche Anteil 21,7 Mrd. Euro. Die Zahlungen sind als Beteiligungserwerb ausgewiesen.

- Aus dem Haushalt 2012 sind zur einmaligen Erhöhung des Kapitalanteils an der Europäischen Investitionsbank 1,6 Mrd. Euro geleistet worden.
- Im Haushaltsjahr 2013 bewilligte das Bundesfinanzministerium nach Unterrichtung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eine außerplanmäßige Ausgabe von 0,6 Mrd. Euro zugunsten Griechenlands. Anlass für die Zahlung ist, dass Deutschland und andere Mitgliedstaaten der Eurozone zugesagt haben, jährlich einen Betrag in Höhe des jeweiligen rechnerischen Anteils an den Gewinnen der Europäischen Zentralbank aus der Tilgung griechischer Staatsanleihen weiterzugeben. Diese Zahlungen sind Teil des Maßnahmenpakets, mit dem die Schuldentragfähigkeit Griechenlands sichergestellt werden soll. Um diese Verpflichtung zu erfüllen, hat das Bundesfinanzministerium bereits im Haushalt 2012 eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 2,7 Mrd. Euro mit Zahlungstranchen für die Jahre 2013 bis 2026 ausgebracht. Auf dieser Grundlage ist eine weitere Zahlung von 0,5 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2014 veranschlagt.
- Im Juni 2013 haben Bund und Länder beschlossen, zur Finanzierung von Maßnahmen für Betroffene der Hochwasserkatastrophe den Fonds „Aufbauhilfe“ als neues Sondervermögen des Bundes einzurichten. Im Nachtragshaushalt 2013 wurde eine einmalige Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro zur Finanzierung des Sondervermögens veranschlagt (Kapitel 6002 Titel 634 02). Der Bund übernimmt hiervon Ausgaben von 1,5 Mrd. Euro für die zerstörte Bundesinfrastruktur, z. B. Schienenwege. Der verbliebene Restbetrag von 6,5 Mrd. Euro wird von Bund und Ländern hälftig getragen. Der Bund wird den Finanzierungsanteil der Länder von 3,25 Mrd. Euro vorfinanzieren. In den Jahren 2014 bis 2019 leisten die Länder an den Bund für Zinsen und Tilgung jährlich einen Festbetrag von 202 Mio. Euro über eine Änderung der Umsatzsteuer-Verteilung. Ab dem Jahr 2020 bis 2033 werden sie direkte jährliche Zahlungen an den Bund in gleicher Höhe zu leisten haben. Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens soll bis zur Auflösung des Fonds als Anlage zum Bundeshaushalt veröffentlicht werden.

Weitere wesentliche Ausgabenbereiche sind die Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse, die Personalverstärkungsmittel, die Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit und die sonstigen Versorgungsausgaben.

Die Wirtschaftspläne folgender Sondervermögen, die nicht zum Haushaltsplan und zur Haushaltsrechnung gehören, sind als Anlagen dem Einzelplan 60 beigelegt:

- Die Sondervermögen „Entschädigungsfonds“, „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ und „Erblastentilgungsfonds“ (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.6), die im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung errichtet wurden.
- Der „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF), der im Jahr 2009 eingerichtet wurde, um konjunkturstützende Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise zu finanzieren (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.1). Die Fördermaßnahmen waren bis zum Jahr 2011 befristet. Seit Anfang 2012 ist der Fonds in der Tilgungsphase.

- Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF), das der Bund im Jahr 2011 errichtete (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.7). Die Mittel des Sondervermögens sollen dazu beitragen, den Anteil regenerativer Energien an der Stromerzeugung bis auf 35 % des Bruttostromverbrauchs im Jahr 2020 zu erhöhen.
- Tabelle 71.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 60.

Tabelle 71.1

**Übersicht über den Einzelplan 60^a
Allgemeine Finanzverwaltung**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsent- wurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen des Einzelplans	267 396,8	266 619,8	-777,0	273 096,4	277 265,0	1,5
darunter:						
• Steuern	256 156,0	256 086,1	-69,9	260 611,0	268 694,0	3,1
• Allgemeine Bewilligungen	7 955,3	7 065,3	-890,0	8 751,9	4 925,5	-43,7
davon:						
• Veräußerung von Beteiligungen und Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen	4 300,0	3 529,8	-770,2	4 350,0	225,0	-94,8
• Bundesbankgewinn	643,0	642,6	-0,4	1 500,0	2 000,0	33,3
• Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	1 059,0	1 063,5	4,5	1 031,6	890,0	-13,7
• Münzeinnahmen/Sammlermünzerlöse	754,0	628,4	-125,6	671,0	614,0	-8,5
• Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	86,5	77,5	-9,0	73,5	54,2	-26,3
• Bundesimmobilienangelegenheiten	2 389,7	2 587,1	197,4	2 821,2	2 745,6	-2,7
• Sonstige Versorgungsausgaben	809,3	803,8	-5,5	838,8	845,7	0,8
Ausgaben des Einzelplans	24 176,2	20 467,9	-3 708,3	28 200,8	16 034,0	-43,1
darunter:						
• Allgemeine Bewilligungen	20 861,9	17 825,4	-3 036,5	25 613,5	13 399,1	-47,7
davon:						
• Zuschuss an die Postbeamten-versorgungskasse	6 755,0	6 716,5	-38,5	7 046,1	7 124,3	1,1
• Personalverstärkungsmittel ^c	2 550,0	0,0	-2 550,0	850,0	750,0	-11,8
• Beteiligung am Grundkapital des ESM	8 686,8	8 686,8	0,0	8 686,8	4 343,4	-50,0
• Deutscher Anteil an der Kapital-erhöhung der EIB	1 617,0	1 617,0	0,0	-	-	-
• Zuweisung an das Sonderver-mögen „Aufbauhilfe“	-	-	-	8 000,0	-	-100,0
• Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	393,5	232,5	-161,1	282,2	371,3	31,5
• Bundesimmobilienangelegenheiten	651,3	201,7	-449,6	-	-	-
• Sonstige Versorgungsausgaben	2 269,4	2 208,3	-61,1	2 305,2	2 263,6	-1,8
Verpflichtungsermächtigungen ^d	5 080,5	4 408,0	-672,5	57,0	67,0	17,5

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Siehe hierzu Einzelplanbemerkung 14, Nr. 50.

^d 2012: Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen; hiervon eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung bis zu 2 743 Mio. Euro für Zahlungen an Griechenland und Verpflichtungsermächtigung für künftige Jahre von 1 600 Mio. Euro für Zwischenerwerb von Anteilen des Luft- und Raumfahrtkonzerns EADS durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau; 2013: Rückgang wegen Beendigung der Darlehensfinanzierung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Wegfall EADS.

Quelle: Einzelplan 60. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan in der Fassung des Nachtragshaushalts 2013; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

71.2 Mittelfristige Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2017

Nach dem Haushaltsentwurf 2014 betragen die Einnahmen des Einzelplans 277,3 Mrd. Euro. Dies sind 4,2 Mrd. Euro oder 1,5 % mehr gegenüber dem Haushaltssoll 2013. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2017 sollen die Einnahmen um 28,5 Mrd. Euro oder 10,3 % auf 305,8 Mrd. Euro steigen.

Die Ausgaben des Einzelplans werden nach dem Haushaltsentwurf 2014 um 12,2 Mrd. Euro auf 16,0 Mrd. Euro sinken. Grund hierfür ist, dass die im Nachtragshaushalt 2013 veranschlagte einmalige Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an den Fonds „Aufbauhilfe“ wegfällt und nur noch die letzte Rate von 4,3 Mrd. Euro an den ESM gezahlt wird. Mit Wegfall dieser Rate sinken die Ausgaben im Jahr 2015 nochmals. Erstmals im Haushaltsentwurf 2014 veranschlagt ist ein Bundeszuschuss an das Sondervermögen EKF von 655 Mio. Euro. Für die Folgejahre sind jährliche Zuweisungen von 0,6 bzw. 0,7 Mrd. Euro an den EKF vorgesehen. In den Jahren 2016 und 2017 sollen die Ausgaben des Einzelplans wieder deutlich ansteigen. Der Anstieg beruht darauf, dass aus den erwarteten Haushaltsüberschüssen Zahlungen zur Tilgung der Schulden des Sondervermögens ITF geleistet werden sollen (2015: 0,2 Mrd. Euro; 2016: 5,2 Mrd. Euro; 2017: 9,6 Mrd. Euro).

Tabelle 71.2 enthält die Eckdaten für die Einnahmen und Ausgaben im Einzelplan 60 nach dem Haushaltsentwurf 2014 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2017.

71.3 Wesentliche Einnahmen- und Ausgabenbereiche

71.3.1 Steuern

71.3.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen des Bundes sollen weiter ansteigen – um rund 40 Mrd. Euro oder 15,3 % im Zeitraum 2013 bis 2017. Gleichzeitig wächst ihre Bedeutung für die Finanzierung der Ausgaben:

- In den Haushalten 2012 und 2013 beträgt der Anteil der Steuereinnahmen am Haushaltsvolumen 84 %.
- Nach dem Haushaltsentwurf 2014 wird dieser Anteil auf 91 % steigen.

Grund für diese günstige Entwicklung sind vor allem die positiven Annahmen zur Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung, die sich insbesondere bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie bei der Umsatzsteuer niederschlagen (vgl. Tabelle 71.3). Außerdem sind niedrigere Abführungen an die Europäische Union vorgesehen. So wird ab dem Jahr 2016 das Inkrafttreten eines neuen Eigenmittelsystems erwartet. In diesem Zusammenhang wird von einer Nettoentlastung für Deutschland von rund 1 Mrd. Euro jährlich ausgegangen.

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt; Ausgabenansätze enthält dieses Kapitel nicht. Die Zuweisungen des Bundes an die Länder, wie insbesondere die Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich, die Konsolidierungshilfen sowie die Ausgleichsmittel für weggefallene Einnahmen bei Kfz-Steuer und Lkw-Maut, werden als negative Einnahmen (Negativtitel) dargestellt. Dies gilt auch für die Regionalisierungsmittel: Seit dem Jahr 1996 sind die Länder für den öffentlichen Personennahverkehr verantwortlich. Sie erhalten vom Bund auf Basis eines im Regionalisierungsgesetz festgelegten Verteilungsschlüssels einen Teil des Aufkommens der Energiesteuer (früher: Mineralölsteuer). Damit sollen die Länder oder die von ihnen beauftragten Zweckverbände ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherstellen. Die Mittel werden seit dem Jahr 2008 um jährlich 1,5 % erhöht (2008: 6,7 Mrd. Euro; Haushaltsentwurf 2014: 7,3 Mrd. Euro). Gegenüber dem Bund haben die Länder jährlich darzulegen, wofür sie die Mittel verwendet haben. Über eigene Kontrollbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten bei zweckwidriger Verwendung verfügt der Bund nicht. Im Jahr 2014 soll die Höhe der den Ländern zustehenden Mittel für den Zeitraum ab dem Jahr 2015 erneut überprüft und festgelegt werden.

Tabelle 71.2

Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2013 bis 2017 im Einzelplan 60

Haushaltsjahr					
	2013	2014	2015	2016	2017
Einnahmen					
in Mio. Euro	273 096,4	277 265,0	287 695,0	296 448,5	305 807,5
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		1,5	3,8	3,0	3,2
Ausgaben					
in Mio. Euro	28 200,8	16 034,0	12 894,7	18 049,9	22 597,4
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		-43,2	-19,6	40,0	25,2

Quelle: 1. Haushaltsentwurf 2014; Finanzplan 2013 bis 2017.

Die wesentlichen Einnahmenbereiche (Gemeinschaft- und Bundessteuern) und Ausgaben für bestimmte Leistungen an die Länder und die EU (werden als Einnahmемinderung bzw. als Negativtitel dargestellt) ergeben sich aus Tabelle 71.3.

Auch die von Deutschland an die Europäische Union (EU) abzuführenden Eigenmittel werden auf der Einnahmenseite als Negativposten ausgewiesen. Die Eigenmittel sind die Hauptfinanzierungsquelle der EU und basieren auf einem einstimmigen Beschluss des Rates, der die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der EU festlegt (Artikel 311 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Der aktuelle Eigenmittelbeschluss ist seit 1. Januar 2007 in Kraft. Er unterscheidet drei Arten von EU-Eigenmitteln: Zölle und Zuckerabgaben als traditionelle Eigenmittel, Mehrwertsteuer-Eigenmittel sowie Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (BNE-Eigenmittel). Für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel sind die Mitgliedstaaten zuständig. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel werden anhand einer harmonisierten Mehrwert-

steuer-Bemessungsgrundlage und die BNE-Eigenmittel anhand des Bruttonationaleinkommens jedes Mitgliedstaates berechnet. Ergänzend hat der Rat zur Durchführung des Eigenmittelbeschlusses erforderliche Vorschriften sowie Regelungen über die Erhebung, Abführung und Kontrolle der Eigenmittel erlassen. Im Haushaltsentwurf 2014 sind im Kapitel 6001 Mehrwertsteuer-Eigenmittel von 4,1 Mrd. Euro und BNE-Eigenmittel von 22,9 Mrd. Euro als negative Beträge ausgewiesen. Die traditionellen Eigenmittel sind im Bundeshaushalt nur nachrichtlich ausgewiesen (2014: 4,6 Mrd. Euro).

Die Einnahmentitel der einzelnen Steuerarten berücksichtigen bereits die Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen und sonstige steuerliche Regelungen (vgl. Anlagen 2 und 3 zu Kapitel 6001). Die Steuervergünstigungen haben erhebliche finanzielle Auswirkungen. Die Bundesregierung rechnet für den Bundeshaushalt 2013 mit Mindereinnahmen von rund 14,5 Mrd. Euro allein aufgrund der 20 größten Steuervergünstigungen. Hinzu kommen Mindereinnahmen von mehr als 10 Mrd. Euro durch die

Tabelle 71.3

Kapitel 6001 – Steuern

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- haltsent- wurf	Verände- rung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen	256 156	256 086,1	-69, 9	260 611	268 694	3,1
darunter:						
<u>Gemeinschaftsteuern</u>						
• Lohnsteuer	63 261	63 136,2	-124,8	66 768	70 529	5,6
• veranlagte Einkommensteuer	15 640	15 838,0	198	16 915	18 275	8,0
• Körperschaftsteuer	9 215	8 467,2	-747,8	10 285	10 265	-0,2
• Umsatzsteuer	76 116	76 084,1	-31,9	78 782	80 366	2,0
• Einfuhrumsatzsteuer	28 310	27 880,5	-429,5	29 153	28 960	-0,7
<u>Bundessteuern</u>						
• Energiesteuern	39 900	39 304,7	-595,3	39 650	39 400	-0,6
• Tabaksteuer	14 330	14 143,4	-186,6	14 450	14 090	-2,5
• Versicherungssteuer	11 100	11 138,0	38	11 150	11 525	3,4
• Stromsteuer	6 920	6 973,2	53,2	6 400	7 000	9,4
• Kfz-Steuer	8 460	8 442,7	-17,3	8 305	8 515	2,5
• Solidaritätszuschläge	13 550	13 623,7	73,7	14 050	14 600	3,9
Einnahmемinderungen (Negativtitel)						
• Ergänzungszuweisungen	-11 421	-11 621,3	200,3	-10 842	-10 401	-4,1
• Regionalisierungsmittel	-7 085	-7 084,6	-0,4	-7 191	-7 299	1,5
• Kfz-Steuer, Lkw-Maut	-8 992	-8 991,8	-0,2	-8 992	-8 992	0,0
• MwSt- und BNE-Eigenmittel	-23 560	-21 853,5	-1 706,5	-26 100	-27 010	3,5

Quelle: Einzelplan 60: Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf Rundungsdifferenzen möglich.

sonstigen steuerlichen Regelungen (insbesondere Umsatzsteuerbefreiungen im Gesundheitsbereich, Kirchensteuerabzug als Sonderausgabe). Das Bundesfinanzministerium beauftragte im Jahr 2007 Gutachter, die 20 größten Steuersubventionen einer systematischen Erfolgskontrolle zu unterziehen. Die Gutachter schlugen Ende des Jahres 2009 vor, fünf Steuervergünstigungen abzuschaffen und zehn Steuervergünstigungen zu überarbeiten. Obwohl das Bundesfinanzministerium die Vorschläge überwiegend positiv bewertet, informierte es das Parlament nicht über die Ergebnisse des Gutachtens und den Änderungsbedarf. Dem Parlament fehlten damit Informationen, um über eine ggf. notwendige Gesetzesänderung zu entscheiden (vgl. Bemerkung Nr. 81).

71.3.1.2 Entwicklung der Steuereinnahmen aufgrund gesetzlicher Änderungen

Der Veranschlagung der Einnahmen im Haushaltsentwurf 2014 und im Finanzplan bis zum Jahr 2017 liegen die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2013 zugrunde. Die Steuerschätzung basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Zwar haben die Steuerschätzer ihre letzte Prognose leicht nach unten korrigiert, insgesamt gehen sie aber von einer weiterhin stabilen konjunkturellen Entwicklung aus. Im Zeitraum 2012 bis 2017 sollen die Steuereinnahmen von Bund, Länder und Gemeinden von 600 Mrd. Euro auf 705 Mrd. Euro ansteigen. Als Grund dafür werden die gute Verfassung des Arbeitsmarktes mit einem historischen Höchststand an Beschäftigten und steigende Löhne angeführt.

Die Steuerschätzung geht vom geltenden Steuerrecht aus. Gegenüber der Steuerschätzung vom Oktober 2012 berücksichtigt sie insbesondere folgende steuergesetzliche Änderungen:

- Gesetz zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes vom 5. Dezember 2012 (Verkehrsteueränderungsgesetz),
- Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes sowie zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes vom 5. Dezember 2012,
- Gesetz zum Abbau der kalten Progression vom 20. Februar 2013,
- Gesetz zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts vom 20. Februar 2013,
- Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege vom 15. Februar 2013; Artikel 3 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG), Änderung der Umsatzsteuerverteilung (§ 1 Satz 5 FAG).

Daneben wirken sich auch Gesetzesänderungen aus dem Sozialbereich und anderen Bereichen (z. B. Pflege-Neuausrichtungsgesetz, Beitragssatzgesetz 2013 und Ehrenamtsstärkungsgesetz) auf die Höhe der Einnahmen aus.

71.3.1.3 Wesentliche Steuereinnahmenbereiche

Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmitteilungen, Berichten und Bemerkungen immer wieder auf Mängel bei der Anwendung der Steuergesetze hin. Solche Vollzugsmängel können die Steuereinnahmen erheblich mindern. Die Höhe der Mindereinnahmen lässt sich allerdings häufig nicht exakt bestimmen.

71.3.1.3.1 Umsatzsteuer

Wichtigste steuerliche Einnahmequelle des Bundes ist die Umsatzsteuer. Im Haushaltsentwurf 2014 sind Einnahmen aus der Umsatzsteuer von 80,4 Mrd. Euro und aus der Einfuhrumsatzsteuer von 29,0 Mrd. Euro veranschlagt. Dies sind rund 41 % der insgesamt veranschlagten Steuereinnahmen des Bundes. Seit der Wirtschaftskrise sind diese Einnahmen wieder erheblich gestiegen (vgl. Tabelle 71.3). Unabhängig von dieser positiven Entwicklung sieht der Bundesrechnungshof Handlungsbedarf, insbesondere beim Vollzug der Umsatzsteuer und der Umsatzsteuerkontrolle. So hat er auf Folgendes hingewiesen:

- Ärzte erbringen neben den von der Umsatzsteuer befreiten Heilbehandlungen zunehmend auch Leistungen, die umsatzsteuerpflichtig sind. Hierzu gehören insbesondere medizinisch nicht indizierte Tätigkeiten wie Fettabsaugungen, kosmetische Brustoperationen, die Entfernung von Tätowierungen und das Bleichen der Zähne. Die Finanzämter besteuerten diese Tätigkeiten häufig nicht (vgl. Bemerkung Nr. 76).
- Auch bei den umsatzsteuerfreien Lieferungen im Zusammenhang mit einem Umsatzsteuerlager (Einrichtung, in der bestimmte Gegenstände unter Aufsicht umsatzsteuerlich unversteuert gelagert werden können) fehlten der Finanzverwaltung wesentliche Informationen. Sie wusste nicht, wie viele Umsatzsteuerlager sie tatsächlich genehmigt hatte. Eine Überprüfung der Umsatzsteuerlager fand nicht statt, obwohl mit deren Betrieb erhebliche steuerliche Erleichterungen verbunden sind (vgl. Bemerkung Nr. 75).
- Anders als bei Neugründungen von Unternehmen dürfen die Finanzämter keine monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen verlangen, wenn ein Unternehmer ein ruhendes Unternehmen erwirbt und mit diesem unternehmerisch tätig wird. Diese Gesetzeslücke nutzen Kriminelle für umsatzsteuerliche Betrugsgestaltungen (vgl. Bemerkung Nr. 77).
- Erbringen ausländische Unternehmer Bauleistungen im Inland, geht die Steuerschuldnerschaft für die Umsatzsteuer auf den Leistungsempfänger über. Der Bundesrechnungshof prüfte diese Fallgestaltungen und stellte fest, dass Betrugs- und Hinterziehungsfälle dabei nicht oder nur zufällig aufgedeckt wurden und die Gefahr von Steuerausfällen bestand. Das Bundesfinanzministerium griff die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf, gegenüber den Ländern darauf hinzuwirken, diese Fälle künftig besser zu kontrollieren (vgl. Bemerkung Nr. 78).

- Bei einer internationalen Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen der Niederlande und Belgiens zeigte der Bundesrechnungshof erste Erfolge bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs auf. Insbesondere hat sich der Datenaustausch in der gesamten Europäischen Union aufgrund geänderter EU-Vorschriften verbessert. Für die Besteuerung notwendige Daten über innergemeinschaftliche Umsätze werden grundsätzlich früher ausgetauscht als vorher. Dennoch besteht weiter Handlungsbedarf, z. B. bei der umsatzsteuerlichen Registrierung und Deregistrierung von Unternehmen (vgl. Bemerkung Nr. 79).

Weitere wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens beitragen, sind vom Bundesfinanzministerium noch nicht im gebotenen Maße umgesetzt worden. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) griff diese Empfehlungen in seinem Bericht von Januar 2013 auf (vgl. Bericht des BWV „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens“). Als Beispiele für einen dringenden Handlungsbedarf nannte er die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu den ermäßigten Umsatzsteuersätzen, der Umsatzsteuerkontrolle im Binnenmarkt, der Umsatzbesteuerung von Vereinen sowie der öffentlichen Hand und der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung. Der BWV gab mit seinem Bericht konkrete Hinweise zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens. Er möchte damit die Reformdebatte nochmals anstoßen und auf ein einfaches, unionsrechtskonformes und zielgerechtes Umsatzsteuerrecht hinwirken.

71.3.1.3.2 Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer

Im Haushaltsentwurf 2014 sind für die Lohnsteuer Einnahmen von 70,5 Mrd. Euro, für die veranlagte Einkommensteuer Einnahmen von 18,3 Mrd. Euro und für die Körperschaftsteuer 10,3 Mrd. Euro veranschlagt. Dies sind 36,9 % des erwarteten Steueraufkommens des Bundes. Das Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer wird aufgrund der guten Arbeitsmarktsituation und der steigenden Löhne erheblich ansteigen, während das Körperschaftsteueraufkommen nahezu unverändert bleibt.

Zu den Ertragsteuern hat der Bundesrechnungshof folgende Mängel festgestellt:

- Die bisherigen gesetzlichen Regelungen zum pauschalen Betriebsausgabenabzug bei forstwirtschaftlichen Einkünften führten zu einer unzutreffenden Besteuerung. Die tatsächlichen Betriebsausgaben waren im Durchschnitt deutlich niedriger als die pauschal anzusetzenden Betriebsausgaben. Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 hat der Gesetzgeber den pauschalen Abzug der Betriebsausgaben bei forstwirtschaftlichen Einkünften ab dem Jahr 2012 gesenkt und auf kleinere Forstbetriebe begrenzt. Er folgte damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkung Nr. 73).
- Verzichtenden Gläubiger notleidender Unternehmen auf ihre Forderungen, erhöht sich das Betriebsvermögen

dieser Unternehmen und es entstehen sanierungsbedingte Gewinne. Die auf Sanierungsgewinne entfallende Einkommen-/Körperschaftsteuer kann im Wege einer Billigkeitsregelung erlassen werden. Die Billigkeitsregelung verschafft den betroffenen Unternehmen im Gegensatz zu einer gesetzlichen Regelung jedoch nicht die notwendige Rechts- und Planungssicherheit (vgl. Bemerkung Nr. 72).

- Die steuerliche Gestaltung unter der Bezeichnung „Goldfinger-Modell“ wirkte sich bei inländischen Steuerpflichtigen steuermindernd aus. Hierbei führte der Erwerb von Gold zu hohen Steuerausfällen, während sich der spätere Verkauf kaum steuererhöhend auswirkte. Seit einer Gesetzesänderung von Juni 2013 ist dies nicht mehr möglich. Der Gesetzgeber folgte damit auch den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkung Nr. 74).
- Das Bundesfinanzministerium und die Länder haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Besteuerung von Zinsen aus privaten Darlehen verbessert. Die Länder schulten die Beschäftigten in den Finanzämtern intensiv. Außerdem beabsichtigen das Bundesfinanzministerium und die Länder, die steuerlichen IT-Programme entsprechend anzupassen; zudem änderten sie den Vordruck für die Einkommensteuererklärung (vgl. Bemerkung Nr. 80).

71.3.1.3.3 Bundessteuern

Nach dem Haushaltsentwurf 2014 bleibt das Aufkommen der Bundessteuern gegenüber den Ist-Einnahmen des Jahres 2012 nahezu unverändert. Dies gilt insbesondere für die ertragreichen Verbrauchsteuern wie die Energie- und Stromsteuer sowie die Tabak-, Kfz- und Versicherungssteuer. Lediglich die dem Bund zustehenden Solidaritätszuschläge zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer sollen nach dem Haushaltsentwurf 2014 gegenüber dem Haushaltsergebnis 2012 um rund 1,0 Mrd. Euro steigen. Grund dafür ist das Wachstum bei den entsprechenden Gemeinschaftsteuern. Die im bisherigen Finanzplan für das Jahr 2014 vorgesehenen Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer von 2,0 Mrd. Euro sollen erst ab dem Jahr 2015 veranschlagt werden. Die Bundesregierung hat angesichts des schwierigen Abstimmungsprozesses auf EU-Ebene Zweifel, ob die Steuer bereits im Jahr 2014 erhoben werden kann.

71.3.2 Bundesbankgewinn

Die Deutsche Bundesbank führt den in ihrem Jahresabschluss ermittelten Jahresüberschuss des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres an den Bundeshaushalt ab. Im Geschäftsjahr 2011 erzielte die Deutsche Bundesbank einen Jahresüberschuss von 643 Mio. Euro, den sie in voller Höhe an den Bundeshaushalt 2012 abgeführt hat. Das im Bundeshaushalt 2012 zunächst veranschlagte Soll von 2,5 Mrd. Euro wurde damit deutlich unterschritten und im Ersten Nachtragshaushalt 2012 auf die Höhe der tatsächlichen Abführung abgesenkt. Auch die Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank für das Geschäftsjahr 2012

wird mit 664 Mio. Euro das im Bundeshaushalt 2013 veranschlagte Soll von 1,5 Mrd. Euro klar unterschreiten.

In den Haushaltsjahren 2010 und 2011 hatten die Abführungen der Deutschen Bundesbank noch bei 4,1 bzw. 2,2 Mrd. Euro gelegen. Aus der Abführung des Haushaltsjahres 2010 konnten somit über die im Bundeshaushalt veranschlagten 3,5 Mrd. Euro hinausgehende Mehreinnahmen von 0,6 Mrd. Euro zur Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF herangezogen werden. In den Haushaltsjahren 2011 und 2012 waren keine Mehreinnahmen zu verzeichnen. Auch im Haushaltsjahr 2013 werden bei dem Titel keine Mehreinnahmen erzielt, die dem ITF zugutekommen könnten.

Das tendenziell niedrige Niveau der Jahresüberschüsse der Deutschen Bundesbank in den letzten drei Geschäftsjahren resultierte vor allem aus einer erhöhten Risikovorsorge. Grund hierfür waren gestiegene Risiken aus geldpolitischen Geschäften im Zuge der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise. Die Risiken der Bundesbank aus dem Ankaufprogramm von Staatsanleihen der Krisenländer sowie aus Refinanzierungskrediten haben in den letzten drei Jahren deutlich zugenommen. Für diese Risiken trägt die Deutsche Bundesbank Vorsorge durch Bildung einer Wagnisrückstellung. Inwieweit künftig weitere Aufstockungen der Risikovorsorge erforderlich sein werden, ist derzeit aufgrund der Unwägbarkeiten bei der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euroraum nicht vorhersehbar.

Im Haushaltsentwurf 2014 sind wieder steigende Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn von 2,0 Mrd. Euro veranschlagt. Die tatsächlichen Einnahmen für den Haushalt 2014 werden erst nach der Vorlage des Jahresabschlusses 2013 der Deutschen Bundesbank im Frühjahr 2014 feststehen.

71.3.3 Privatisierungserlöse im Einzelplan 60

Im Haushalt 2013 sind „Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und aus der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes“ (Kapitel 6002 Titel 133 01) von insgesamt 4,4 Mrd. Euro veranschlagt.

Seit dem Jahr 2007 werden in diesem Titel vor allem die Erlöse aus Darlehensrückflüssen vereinnahmt, die mit der Neuordnung des ERP-Sondervermögens an den Bundeshaushalt zusammenhängen. Diese Darlehensforderungen von insgesamt 14,1 Mrd. Euro folgen einem festgeschriebenen Zins- und Tilgungsplan. Sie werden mit Abschluss des Haushaltsjahres 2013 weitgehend getilgt sein. Die Privatisierungseinnahmen wären ohne die Erlöse aus der ERP-Neuordnung in den letzten Jahren deutlich geringer ausgefallen.

Bei den Privatisierungen sieht der Bund von einer Aufschlüsselung des Haushaltsansatzes nach Unternehmen ab, um Signale an den Kapitalmarkt zu vermeiden. Erfolgreich abgeschlossen werden konnten zuletzt die Veräußerungen der TLG WOHNEN GmbH sowie der TLG IMMOBILIEN GmbH.

Der Bund hält insgesamt noch Anteile an mehr als 100 Unternehmen mit Geschäftsbetrieb. Die größten Be-

teiligungen sind die an der Deutschen Bahn AG, Deutschen Telekom AG und an einigen Flughäfen. Nach den Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung hat der Bund solche Unternehmensbeteiligungen aufzugeben, an denen kein wichtiges Interesse mehr besteht. Bei einzelnen Bundesbeteiligungen hat der Bund das Bundesinteresse verneint. Die Haushalts- und Finanzplanung sieht jedoch verglichen mit früheren Jahren keine nennenswerten Privatisierungserlöse in den kommenden Jahren vor (insgesamt 0,3 Mrd. Euro in den Haushalten 2014 bis 2017).

71.3.4 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse

Die Postbeamtenversorgungskasse (PVK) erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte aus dem Bereich der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen (Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG und Deutsche Telekom AG) sowie deren Hinterbliebene. Sie unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums und hatte bis zum 31. Dezember 2012 die Rechtsform eines eingetragenen Vereins (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. – BPS-PT). Zur Finanzierung der PVK leistet der Bund jährlich einen Zuschuss. Von den im Bundeshaushalt 2012 hierfür veranschlagten 6,8 Mrd. Euro wurden 6,7 Mrd. Euro abgerufen. Im Bundeshaushalt 2013 sind 7,0 Mrd. Euro eingestellt. Nach dem Haushaltsentwurf 2014 soll der Bundeszuschuss im Jahr 2014 auf 7,1 Mrd. Euro steigen. An der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen beteiligen sich daneben die Postnachfolgeunternehmen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung. Der BPS-PT hat allerdings mit Zustimmung des Bundes seine Beitragsforderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen bereits in den Jahren 2005 und 2006 weitgehend veräußert. Dies hat der Bundesrechnungshof seinerzeit unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten kritisch bewertet (vgl. Bemerkungen 2006 Nr. 2.2.2.3).

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Postbeamtenversorgungskasse (PVKNeuG) wurden die Aufgaben der PVK zum 1. Januar 2013 vom BPS-PT auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt) übertragen. Die Bundesanstalt trat in die Rechte und Pflichten des BPS-PT als PVK ein. Der Bundesrechnungshof hat diese Neuordnung grundsätzlich unterstützt. Er hatte bereits im Jahr 2002 in seinen Bemerkungen darauf hingewiesen, dass die Rechtsform des eingetragenen Vereins nicht geeignet ist, die erforderliche Kontrolle des Bundes über die Auszahlung von Milliardenbeträgen für Versorgungsleistungen zu gewährleisten (vgl. Bemerkungen 2002 Nr. 26.0).

71.3.5 Bundesimmobilienangelegenheiten

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes. Mit einem Liegenschaftsvermögen im Wert von rund 21 Mrd. Euro im Jahr 2012 ist die Bundesanstalt einer der größten Immobilieneigentümer Deutschlands. In ihrer Zen-

trale sowie in neun Direktionen arbeiten rund 6 600 Beschäftigte an 120 Standorten.

Die Bundesanstalt hat die Aufgabe, das Liegenschaftsvermögen des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen einheitlich zu verwalten und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern. Sie verkauft jährlich 2 000 bis 3 000 Objekte, die der Bund nicht mehr zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Die Bundesanstalt bewertet ihr Vermögen nach handelsrechtlichen Grundsätzen und weist ihre Immobilien in der Bilanz damit wertmäßig aus. In der Vermögensrechnung des Bundes ist das Immobilienvermögen der Bundesanstalt dagegen nicht erfasst, sondern wird nur im Textteil der Vermögensrechnung nachrichtlich wertmäßig angegeben (vgl. Bemerkung Nr. 1.11).

Langfristige Kernaufgabe der Bundesanstalt ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Mit Wirkung zum 1. Januar 2012 wurde die Bundesanstalt kraft Gesetzes mit wenigen Ausnahmen Eigentümerin sämtlicher Dienstliegenschaften des Bundes. Die Bundesbehörden mieten ihre Liegenschaften gegen Zahlung des ortsüblichen Mietzinses bei der Bundesanstalt an. Als Teilaspekt des ELM führt die Bundesanstalt als Bauherrin zudem Baumaßnahmen für die Bundesbehörden durch. Ziel des ELM ist es, Kostentransparenz herzustellen und eine bessere Nutzung des Immobilienbestandes zu ermöglichen.

Die Mittel für ELM-Mieten sind dezentral in den Ressort-einzelplänen veranschlagt. Gleiches gilt für Mittel, die für nutzerspezifische bauliche Maßnahmen erforderlich sind. Für andere Baumaßnahmen erbringt die Bundesanstalt die Mittel seit dem Jahr 2013 aus ihrem eigenen Wirtschaftsplan. Sie refinanziert dies durch die Mieten der Bundesbehörden. Damit entfallen die verzinslichen Darlehen des Bundes, die die Bundesanstalt für die Baumaßnahmen auf ihren Liegenschaften aus dem Bundeshaushalt erhielt (Ist 2011: 0,2 Mrd. Euro; Ist 2012: 0,2 Mrd. Euro). Die Haushaltsmittel des Bundes für das ELM sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Es handelt sich im Wesentlichen um die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt an den Bundeshaushalt (Ist 2012: 2,6 Mrd. Euro; Soll 2013: 2,8 Mrd. Euro; Haushaltsentwurf 2014: 2,7 Mrd. Euro).

Die Bundesanstalt hat im Jahr 2012 die Bewirtschaftung eines Teils ihrer rund 42 000 Wohnungen an einen externen Dienstleister vergeben. Sie schloss mit dem Dienstleister einen zweijährigen Immobilienverwaltungsvertrag, den sie zweimal um je zwei Jahre verlängern kann. Durch die Auslagerung will sie personelle Engpässe im ELM decken.

71.3.6 Sonstige Versorgungsausgaben

Die im Kapitel 6067 („sonstige Versorgungsausgaben“) ausgebrachten Ausgaben beruhen auf Rechtsverpflichtungen. Das Kapitel enthält die Versorgungsausgaben des Bundes, soweit sie nicht in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagt sind. Hierzu gehören zum einen die Leistungen an Versorgungsberechtigte nach dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 Grundgesetz fal-

lenden Personen (G 131) sowie an deren Hinterbliebene. Daneben beteiligt sich der Bund an den Versorgungslasten anderer Dienstherren und erbringt Leistungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz für die geschlossenen Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern. Die Länder erstatten dem Bund die Aufwendungen für die Sonderversorgungssysteme der ehemaligen Volkspolizei, der Feuerwehr und des Strafvollzugs.

Die Versorgungsausgaben im Kapitel 6067 sind bis zum Jahr 2012 leicht zurückgegangen – von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2012. Im Haushaltsentwurf 2014 sind 2,3 Mrd. Euro veranschlagt. Bei den geschlossenen Sonderversorgungssystemen belaufen sich die Nettobelastungen des Bundes 2014 auf 1,0 Mrd. Euro. Den Ausgaben von 1,8 Mrd. Euro stehen Erstattungen der Länder von 0,8 Mrd. Euro gegenüber.

71.4 Ausblick

Auf Grundlage der Annahmen eines weiterhin stabilen gesamtwirtschaftlichen Umfelds werden sich die im Einzelplan 60 veranschlagten Steuereinnahmen positiv entwickeln. Sie bleiben allerdings in hohem Maße von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Nach dem Finanzplan werden die Steuereinnahmen des Bundes im Jahr 2017 mit 300,5 Mrd. Euro erstmals die Schwelle von 300 Mrd. Euro überschreiten. Damit wird ihre Bedeutung für die Finanzierung der Ausgaben des Bundes weiter wachsen. Im letzten Finanzplanungsjahr 2017 soll der Steueranteil am Haushaltsvolumen bei 97,5 % (ohne Berücksichtigung der Tilgungsausgaben an den ITF) liegen.

Die Ausgabenseite wird ab dem Jahr 2014 deutlich entlastet, da die einmalige Zuweisung an den „Fonds Aufbauhilfe“ wegfällt und die letzte Rate an den ESM gezahlt wird. Der Anstieg der Ausgaben in den Finanzplanungsjahren 2016 und 2017 hat einen positiven finanzwirtschaftlichen Grund: Die Bundesregierung plant, die in diesem Zeitraum erwarteten Haushaltsüberschüsse von zusammen 15 Mrd. Euro vollständig für die Tilgung der Schulden des ITF einzusetzen.

72 Kat. B Gesetzliche Regelung zur Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen dringend erforderlich (Kapitel 6001 Titel 012 01, 014 01 und 017 01)

72.0

Die derzeitigen Regelungen zur Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen können die Sanierung notleidender Unternehmen gefährden. Gemeinden und Finanzämter entscheiden unabhängig voneinander, ob sie Sanierungsgewinne von Ertragsteuern befreien. Damit fehlt den Unternehmen die Planungssicherheit, die sie für die Sanierung benötigen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen unmittelbar gesetzlich zu regeln.

72.1

Ein Unternehmen wird saniert, um es vor dem finanziellen Zusammenbruch zu bewahren. Zu den häufigsten Sanierungsmaßnahmen zählt der Verzicht von Gläubigern auf ihre Forderungen. Dadurch erhöht sich das Betriebsvermögen und es entsteht ein sogenannter Sanierungsgewinn. Bis zum Jahr 1997 blieben diese Gewinne nach § 3 Nr. 66 des Einkommensteuergesetzes steuerfrei. Dann hob der Gesetzgeber diese gesetzliche Regelung auf; Sanierungsgewinne wurden in der Folge besteuert.

Bereits im Jahr 1994 hatte der Gesetzgeber die neue Insolvenzordnung verabschiedet. Sie trat mit Beginn des Jahres 1999 in Kraft. Ziel der Insolvenzordnung ist insbesondere, die außergerichtliche Sanierung zu fördern. Die Besteuerung der Sanierungsgewinne führte zu einem Konflikt mit den Zielen der Insolvenzordnung. Zur Lösung dieses Konflikts erließ das Bundesfinanzministerium auf Grundlage der Abgabenordnung im Jahr 2003 die „Verwaltungsanweisung zur ertragsteuerlichen Behandlung von Sanierungsgewinnen“ (Sanierungserlass). Liegt ein Sanierungsgewinn vor, ist es nach dem Sanierungserlass unangemessen, diesen zu besteuern. Deshalb befreien die Finanzämter Sanierungsgewinne von Einkommen- und Körperschaftsteuern. Ob die Abgabenordnung tatsächlich als Grundlage für den Sanierungserlass dienen kann, haben die Finanzgerichte unterschiedlich beurteilt. Der Bundesfinanzhof hat in der Sache bisher nicht entschieden. Unabhängig von den Finanzämtern entscheiden die Gemeinden eigenständig und unmittelbar nach der Abgabenordnung über die Gewerbesteuer auf Sanierungsgewinne.

Die Unternehmen müssen den Antrag, Sanierungsgewinne von der Steuer zu befreien, sowohl beim Finanzamt als auch bei jeder zuständigen Gemeinde stellen. Zudem müssen sie jeweils alle notwendigen Unterlagen einreichen und zur Sachverhaltsaufklärung beitragen. Jede beteiligte Behörde prüft und entscheidet eigenständig über den Antrag. Die Finanzämter sind zwar gehalten, den Gemeinden mitzuteilen, ob und in welcher Höhe ein Sanierungsgewinn vorliegt. Die Gemeinden sind aber weder an den Sanierungserlass noch an die Entscheidung der Finanzämter gebunden.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main, wie sich der Sanierungserlass auf die Besteuerung von Sanierungsgewinnen ausgewirkt hat. Er stellte fest, dass Finanzämter und Gemeinden oftmals unterschiedlich entschieden, ob ein Sanierungsgewinn vorliegt oder nicht. Das hatte zur Folge, dass nur die Behörde, die von einem Sanierungsgewinn ausging, die auf diesen Gewinn entfallende Steuer erließ. Darüber hinaus bemängelten die Gemeinden teilweise, dass ihnen die notwendigen Kenntnisse fehlten, um sachgerecht entscheiden zu können.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Sanierungserlass die Rechts- und Planungssicherheit nicht gewährleisten kann, die Unternehmen und ihre

Gläubiger bei Sanierungen benötigen. Das Ziel der Insolvenzordnung, außergerichtliche Sanierungen zu fördern, wird dadurch gefährdet. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob die rechtlichen Grundlagen für den Sanierungserlass überhaupt gegeben sind.

Die derzeitige Regelung kann eine gleichmäßige steuerliche Behandlung von Sanierungsgewinnen nicht sicherstellen. Daher können die Unternehmen nicht auf eine einheitliche Entscheidung aller beteiligten Behörden vertrauen. Die Sanierungsbestrebungen von Unternehmen werden dadurch erschwert oder sogar gefährdet. Das kann langfristig zu Mindereinnahmen bei der Ertragsteuer führen, an der der Bund beteiligt ist. Gescheiterte Sanierungen bedeuten nicht nur geringere Steuereinnahmen, sondern in der Regel auch den Verlust von Arbeitsplätzen mit weiteren Belastungen für die öffentlichen Haushalte.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium auch darauf hingewiesen, dass das derzeitige Verfahren bürokratie- und verwaltungsaufwendig ist. Das antragstellende Unternehmen ist gegenüber jeder beteiligten Behörde verpflichtet, alle notwendigen Unterlagen einzureichen und bei der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken. Bereits bei nur einer beteiligten Gemeinde kann dies den Bürokratieaufwand des Unternehmens nahezu verdoppeln. Dies erhöht u. a. die Rechts- und Beratungskosten des Unternehmens. Zudem entsteht unnötiger Verwaltungsaufwand, da die Finanzämter und jede zuständige Gemeinde den Antrag prüfen und über diesen entscheiden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen wieder unmittelbar gesetzlich zu regeln. Dies kann die notwendige Rechts- und Planungssicherheit für die Sanierung notleidender Unternehmen gewährleisten und den Bürokratie- und Verwaltungsaufwand deutlich verringern.

72.3

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, dass es eine gesetzliche Regelung nicht für notwendig halte. Die Gemeinden entschieden wie die Finanzämter nach den Vorschriften der Abgabenordnung. Es gehöre zum Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, dass Gemeinden eigenständig entscheiden, ob sie die Gewerbesteuer erlassen.

In seiner weiteren Stellungnahme hat das Bundesfinanzministerium eingeräumt, dass es wiederholt versucht habe, Lösungen für die Verfahrensabläufe bei der Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen zu finden. Lösungsansätze seien bisher aber immer an den kommunalen Spitzenverbänden gescheitert. Aktuell befände man sich in Gesprächen zu einer gesetzlichen Festlegung, nach der die Gemeinden bei Billigkeitsmaßnahmen, die Gewerbesteuern auf Sanierungsgewinne beträfen, an die Entscheidungen der Finanzämter gebunden wären. Der Ausgang der Gespräche bleibe abzuwarten.

Das Bundesfinanzministerium hat weiter ausgeführt, es befürchte, dass eine gesetzliche Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen komplexe Änderungen des Steuer-

rechts zur Folge haben würde. Dies widerspreche dem Bemühen der Bundesregierung, das Steuerrecht zu vereinfachen. Außerdem könne bei einer gesetzlichen Regelung nicht ausgeschlossen werden, dass die EU-Kommission diese ablehne.

72.4

Der Bundesrechnungshof befürwortet weiterhin, die steuerliche Behandlung von Sanierungsgewinnen unmittelbar gesetzlich zu regeln. Die Argumente des Bundesfinanzministeriums entkräften die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass die Gemeinden als Teil des Selbstverwaltungsrechts die Gewerbesteuern festsetzen und erheben. Zu diesem Recht gehört auch, ob und in welcher Höhe eine Gemeinde Gewerbesteuern erlässt. Die Besteuerungsgrundlagen regelt dagegen das Gewerbesteuergesetz. Für dieses Gesetz hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit. Daher kann er gesetzlich regeln, dass Sanierungsgewinne nicht zu den Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer gehören.

Unnötiger Bürokratie- und Verwaltungsaufwand kann durch eine gesetzliche, die Gewerbesteuern einschließende Regelung vermieden werden. Die vom Bundesfinanzministerium angestrebte gesetzliche Lösung, die Gemeinden an die Einzelfallentscheidungen der Finanzämter zu binden, würde die Verfahrensabläufe bei den Finanzämtern bündeln. Sie böte damit zwar Planungssicherheit für die Unternehmen und den Abbau von Verwaltungs- und Bürokratieaufwand, nicht jedoch die von den Unternehmen benötigte Rechtssicherheit. Denn es bliebe weiter offen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für den Sanierungserlass tatsächlich gegeben sind.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist eine gesetzlich geregelte Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen auch mit den Wettbewerbsregeln der Europäischen Union vereinbar. Sie entspricht dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und knüpft an die bis zum Jahr 1997 geltende Regelung an.

Eine unmittelbare gesetzliche Regelung zur Steuerbefreiung von Sanierungsgewinnen schafft Rechts- und Planungssicherheit und gewährleistet eine einheitliche Rechtsfindung. Sie würde erheblich zum Abbau von Bürokratie- und Verwaltungsaufwand beitragen.

73 Änderungen beim pauschalen Abzug Kat. C von Betriebsausgaben in der Forst- wirtschaft sorgen für zutreffendere Besteuerung (Kapitel 6001 Titel 012 01, 044 02)

73.0

Der Gesetzgeber hat den pauschalen Abzug der Betriebsausgaben bei forstwirtschaftlichen Einkünften gesenkt und auf kleinere Forstbetriebe begrenzt. Er folgte damit

Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Eine zutreffendere Besteuerung von Forstbetrieben ist nun möglich.

73.1

Forstwirte sind grundsätzlich für steuerliche Zwecke buchführungspflichtig. Bleiben Jahresumsatz, Gewinn aus Forstwirtschaft und Wirtschaftswert der selbstbewirtschafteten Flächen unter gesetzlich festgelegten Grenzen, entfällt diese Pflicht. Diese Forstwirte können auf Antrag ihre Betriebsausgaben pauschal von ihren Einnahmen aus dem Verkauf von Holz (Holznutzung) abziehen. Mit dem pauschalen Abzug sind alle forstwirtschaftlichen Betriebsausgaben abgegolten, die im Wirtschaftsjahr der Holznutzung entstanden sind. Abgegolten waren bislang auch die Wiederaufforstungskosten, z. B. wegen Sturmschäden oder zur Verjüngung des Baumbestands, und zwar unabhängig davon, in welchem Jahr die Kosten tatsächlich angefallen sind.

Forstwirte, die ihren Gewinn nicht durch Buchführung ermitteln, haben ein jährliches Wahlrecht: Sie können entscheiden, ob sie Betriebsausgaben pauschal abziehen oder die tatsächlichen Betriebsausgaben berücksichtigen, wenn sie ihren steuerlichen Gewinn bestimmen.

Der Bundesrechnungshof verglich Gewinnermittlungen von Forstwirten. Er stellte dabei Folgendes fest:

- Der pauschale Betriebsausgabenabzug war deutlich höher als die durchschnittlichen tatsächlichen Betriebsausgaben. Dies galt insbesondere für mittlere und größere Betriebe.
- Forstwirte verglichen regelmäßig die Betriebsausgaben, die sie pauschal abziehen könnten, mit ihren tatsächlichen Betriebsausgaben. Sie entschieden sich dann jeweils für das für sie steuerlich günstigere Verfahren.
- Forstwirte konnten Wiederaufforstungskosten systembedingt mehrfach bei den Betriebsausgaben berücksichtigen. Denn in der Forstwirtschaft ist es üblich, dass ein Wald erst Jahre nach dem Holzeinschlag wieder aufgeforstet wird. Mit dem pauschalen Abzug der Betriebsausgaben waren diese Wiederaufforstungskosten bereits im Jahr der Holznutzung abgegolten. Machte der Forstwirt im Jahr der Wiederaufforstung von seinem Wahlrecht Gebrauch, bei der Gewinnermittlung die tatsächlichen Betriebsausgaben anzusetzen, konnte er Wiederaufforstungskosten nochmals abziehen.

73.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die pauschalen Ansätze für den Betriebsausgabenabzug zu hoch waren. Die Pauschalen bildeten die tatsächlichen Aufwendungen, insbesondere mittlerer und größerer Betriebe, unzureichend ab. Dadurch wurden forstwirtschaftliche Einkünfte unzureichend steuerlich erfasst. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium deshalb empfohlen, die Regelung des pauschalen Betriebsausgabenabzugs auf kleinere Forst-

betriebe zu begrenzen. Zudem hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die pauschalen Ansätze deutlich zu reduzieren und die Wiederaufforstungskosten dabei herauszunehmen.

73.3

Das Bundesfinanzministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und eine entsprechende gesetzliche Änderung angestoßen.

Der Gesetzgeber hat durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2131) die Regelungen zum pauschalen Betriebsausgabenabzug bei forstwirtschaftlichen Einkünften ab dem Jahr 2012 geändert. Den pauschalen Abzug können nun ausschließlich kleinere Forstbetriebe anwenden, deren forstwirtschaftlich genutzte Fläche 50 Hektar nicht übersteigt. Der Gesetzgeber hat zudem den pauschalen Abzug der Betriebsausgaben um bis zu 20 % gesenkt und die Wiederaufforstungskosten vom pauschalen Abzug ausgenommen.

74 Aus für steuerschädliches Kat. C „Goldfinger-Modell“ (Kapitel 6001 Titel 012 01, 044 02)

74.0

Der Gesetzgeber hat Vorschriften zum Progressionsvorbehalt geändert. Steuerpflichtige können gesetzliche Regelungen nicht mehr durch das „Goldfinger-Modell“ steuerschädlich nutzen. Der Gesetzgeber hat damit auch Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

74.1

Gewinne und Verluste von bestimmten ausländischen Personengesellschaften mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum sind im Inland aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen von der Besteuerung ausgenommen. Das Steuerrecht bestimmt jedoch, dass diese Einkünfte dem Progressionsvorbehalt unterliegen. Das bedeutet, dass die Finanzverwaltung ausländische Gewinne und Verluste bei der Bemessung des Steuersatzes für das Gesamteinkommen berücksichtigt. Ausländische Gewinne erhöhen den individuellen Steuersatz, Verluste mindern ihn.

Steuerpflichtige nutzten jahrelang den Progressionsvorbehalt des deutschen Steuerrechts mit einer als „Goldfinger-Modell“ bekannt gewordenen Methode aus: Sie gründeten z. B. in Großbritannien Personengesellschaften. Diese Gesellschaften erwarben Edelmetalle, vorzugsweise Gold, das zum Verkauf bestimmt war. Damit war es dem Umlaufvermögen zuzuführen. Da die Gesellschaften im Gründungsjahr keine oder nur geringfügige Einnahmen erzielten, führten die Anschaffungskosten für das Umlaufvermögen zu Verlusten. Diese teilweise sehr hohen Verluste bewirkten, dass der Steuersatz für das Gesamteinkommen in der Regel bei null lag.

Verkaufte die Personengesellschaft im Folgejahr dieses Gold, berücksichtigten die Finanzämter die Gewinne ebenfalls über den Progressionsvorbehalt. Dies wirkte sich aber insgesamt kaum aus. Die Steuerpflichtigen hatten nämlich ein so hohes Einkommen, dass sie auch ohne den Verkauf des Goldes bereits dem Spitzensteuersatz unterlagen.

Versuche der Finanzverwaltung, dem „Goldfinger-Modell“ zu begegnen, hatten vor den Finanzgerichten bisher keinen Erfolg.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das „Goldfinger-Modell“ jährlich Steuerausfälle in dreistelliger Millionenhöhe verursachte. Allein bei den 15 untersuchten Personengesellschaften entstanden in den Veranlagungszeiträumen 2006 bis 2008 mehr als 330 Mio. Euro an Verlusten im Gründungsjahr. Die Gewinne der Folgejahre glichen über den Progressionsvorbehalt die steuermindernde Wirkung der Verluste aus den Anfangsjahren bei Weitem nicht aus.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium dringend empfohlen, das „Goldfinger-Modell“ zu verhindern. Dazu hielt es der Bundesrechnungshof für erforderlich, gesetzliche Regelungen anzupassen.

74.3

Der Gesetzgeber hat durch das Gesetz zur Umsetzung der Amtshilferichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1809) die Regelungen zum Progressionsvorbehalt geändert. Danach können ausländische Personengesellschaften Anschaffungskosten für das Umlaufvermögen, z. B. für Gold, erst als Ausgaben berücksichtigen, wenn sie Einnahmen erzielen oder das Gold in ihr Privatvermögen überführen. Der Gesetzgeber setzt damit auch Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

75 Regelung zu den Umsatzsteuerlagern Kat. B muss überprüft werden (Kapitel 6001 Titel 015 01)

75.0

Seit dem Jahr 2004 können Unternehmer in Deutschland sogenannte Umsatzsteuerlager betreiben. In diesen können sie oder andere Unternehmer bestimmte Waren lagern und verkaufen, ohne dass hierfür Umsatzsteuer anfällt. Die Finanzverwaltung hat keinen Überblick, wie viele Umsatzsteuerlager die Finanzämter tatsächlich genehmigt haben und wie hoch die Umsätze der Unternehmer sind. Steuerausfälle und Betrugsfälle können nicht ausgeschlossen werden. Welche wirtschaftliche Bedeutung den Umsatzsteuerlagern zukommt und ob sich die Regelung zu diesen bewährt hat, hat das Bundesfinanzministerium nicht untersucht.

75.1

Seit dem Jahr 2004 können Unternehmer in Deutschland ein sogenanntes Umsatzsteuerlager betreiben. Der Lagerhalter oder ein anderer Unternehmer kann darin bestimmte Waren, z. B. nicht gerösteten Kaffee, Getreide und Mineralöle, lagern und verkaufen, ohne dass hierfür Umsatzsteuer anfällt. Das gilt auch für Verkäufe, z. B. an Terminbörsen, bei denen die Waren im Lager verbleiben. Erst wenn die Waren be- oder verarbeitet werden oder das Umsatzsteuerlager verlassen, muss derjenige, der dies veranlasst, Umsatzsteuer zahlen. Der Gesetzgeber wollte hierdurch die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmer verbessern. Denn die Abwicklung von Umsätzen, bei denen die Ware nicht bewegt wird, hatte in der Praxis zu Schwierigkeiten geführt.

Das für den Lagerhalter zuständige Finanzamt muss das Umsatzsteuerlager genehmigen. Dies setzt voraus, dass der Lagerhalter wirtschaftliche Gründe für den Betrieb eines Umsatzsteuerlagers angibt, z. B. dass Waren mehrfach gehandelt werden, ohne sie dabei zu bewegen. Das Finanzamt muss prüfen, ob die Angaben des Lagerhalters die Voraussetzungen für die Genehmigung erfüllen. Außerdem muss das Finanzamt kontrollieren, ob der Lagerhalter seinen steuerlichen Verpflichtungen nachkommt und daher damit zu rechnen ist, dass er das Lager ordnungsgemäß verwaltet. Das Finanzamt kann die Genehmigung des Umsatzsteuerlagers widerrufen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin, wie die Finanzverwaltung die Steuerbefreiung für Umsätze im Zusammenhang mit Umsatzsteuerlagern anwandte. Außerdem prüfte er, in welchem Umfang Unternehmer die Regelung nutzten.

Der Bundesrechnungshof stellte Folgendes fest:

- Die Finanzämter wussten nicht, wie viele Umsatzsteuerlager existierten. Ursächlich hierfür war, dass die Finanzämter nicht aufzeichneten, wie viele Lager sie tatsächlich genehmigt hatten. Die Beschäftigten der Finanzämter gaben aus der Erinnerung an, für das gesamte Bundesgebiet 24 Umsatzsteuerlager genehmigt zu haben. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter davon in 20 Fällen tatsächlich ein Umsatzsteuerlager bewilligt hatten.
- Die Finanzämter hatten selbst bei unzureichenden oder zweifelhaften Anträgen der Lagerhalter nicht geprüft, ob die Voraussetzungen für die Genehmigung erfüllt waren. Dennoch genehmigten sie diese. In einem Fall stellte ein Finanzamt aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes bei einem Lagerhalter fest, dass er die Voraussetzungen nicht erfüllte. Er war seinen steuerlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen. Das Finanzamt nahm die Genehmigung für das Umsatzsteuerlager zurück.
- Die Finanzämter kontrollierten auch in der Folgezeit weder die Art der Lagerhaltung, z. B. ob der Lagerhal-

ter Ein- und Ausgang der Waren dokumentierte, noch die Umsätze.

Das Bundesfinanzministerium informierte sich nicht darüber, wie die Finanzämter die Regelung zu den Umsatzsteuerlagern anwandten. Es wusste nicht, in welchem Umfang Unternehmer Umsatzsteuerlager nutzten. Es wusste auch nicht, ob sich durch die Regelung die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmer verbessert hat.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Finanzämter prüfen müssen, ob die Unternehmer alle Voraussetzungen erfüllen, bevor sie Umsatzsteuerlager genehmigen. Genehmigte Umsatzsteuerlager sollten die Finanzämter erfassen. Nur so können sie nachhalten, ob die Unternehmer die Steuerbefreiung zu Recht in Anspruch nehmen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Unternehmer Waren nur lagerten, aber nicht mit diesen handelten. Dokumentieren Lagerhalter unzureichend Ein- und Ausgang der Waren, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Waren „verschwinden“ und der Besteuerung entzogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen sicherzustellen, dass die Finanzämter die Anträge für die Umsatzsteuerlager, die Umsatzsteuerlager selbst und die damit zusammenhängenden Umsätze künftig kontrollieren.

Darüber hinaus hat das Bundesfinanzministerium zu untersuchen, ob sich die Regelung zu den Umsatzsteuerlagern bewährt hat. Dies hat es seit Inkrafttreten der Befreiungsvorschrift versäumt.

75.3

Das Bundesfinanzministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Finanzämter sorgfältig prüfen müssen, bevor sie ein Umsatzsteuerlager genehmigen. Die Länder würden dies durch organisatorische Maßnahmen künftig sicherstellen. Die Prüftätigkeit müsse jedoch aufgrund der geringen Fallzahlen wirtschaftlich vertretbar sein.

Das Bundesfinanzministerium hat weiter mitgeteilt, dass es die Regelung zu den Umsatzsteuerlagern erst im Jahr 2015 überprüfen werde. Seiner Ansicht nach sollte zunächst abgewartet werden, wie es sich auswirkt, dass die Freihäfen in Bremen und Hamburg aufgehoben wurden. Inwiefern die Freihäfen mit den Umsatzsteuerlagern zusammenhängen, hat das Bundesfinanzministerium nicht ausgeführt.

75.4

Der Bundesrechnungshof hält die Ankündigung des Bundesfinanzministeriums für nicht ausreichend. Seiner Ansicht nach müssen die Finanzämter Umsatzsteuerlager nicht nur sorgfältig prüfen, bevor sie diese genehmigen.

Sie müssen die Lager und die damit zusammenhängenden Umsätze auch in der Folgezeit kontrollieren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesfinanzministerium gemeinsam mit den Ländern Vorgaben entwickelt, die den Finanzämtern als Handlungsanweisungen dienen können. Schließlich können weder Bund noch Länder gegenwärtig ausschließen, dass mit den Lagern hohe Steuerausfälle verbunden sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass das Bundesfinanzministerium untersucht, welche wirtschaftliche Bedeutung Umsatzsteuerlagern zukommt und wie viele tatsächlich genehmigt worden sind. Nur dann kann es beurteilen, ob das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmer zu stärken, mit der Regelung für Umsatzsteuerlager erreicht wurde. Soweit das Bundesfinanzministerium meint, diese Regelung erst beurteilen zu können, wenn Freihäfen aufgehoben sind, müsste es dies schon jetzt können. Denn der Freihafen Bremen wurde bereits zum 1. Januar 2008 aufgehoben und auch der Freihafen Hamburg besteht seit Beginn des Jahres 2013 nicht mehr.

76 Steuerpflichtige Umsätze von Ärzten
Kat. B nicht vollständig erfasst
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

76.0

Der Umsatzsteuer unterliegende steuerpflichtige Leistungen von Ärzten werden vielfach nicht besteuert. Ursächlich hierfür ist, dass der Finanzverwaltung Informationen zu diesen Leistungen fehlen. Initiativen des Bundesfinanzministeriums sind wenig konkret und reichen nicht aus, eine gleichmäßige und vollständige Besteuerung dieser Leistungen sicherzustellen.

76.1

Heilbehandlungen durch Ärzte sind von der Umsatzsteuer befreit, wenn sie medizinisch angezeigt sind. Daneben üben Ärzte zunehmend auch steuerpflichtige Tätigkeiten aus. Hierbei handelt es sich insbesondere um ästhetische und kosmetische Leistungen, die in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Diese Leistungen bieten Ärzte bestimmter Fachrichtungen an, z. B. Hals-Nasen-Ohrenärzte, Zahnärzte, Chirurgen, Dermatologen und Augenärzte. Steuerpflichtig können u. a. Fettabsaugungen, kosmetische Brustoperationen, Faltenbehandlungen sowie das Entfernen von Tätowierungen sein, aber auch das Bleichen der Zähne.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter die steuerpflichtigen Tätigkeiten der Ärzte häufig nicht erkannten. Ursächlich dafür war, dass sie die Ärzte nicht als Unternehmer erfasst hatten. Die für die Neuaufnahme genutzten Fragebögen oder Checklisten gingen auf die Besonderheiten dieser Berufsgruppe nicht ein. Selbst wenn die Ärzte als Unternehmer erfasst waren, hinterfragten die Beschäftigten in den Finanzämtern deren Angaben in den Steuererklärungen selten. Sie unter-

stellten häufig die Richtigkeit der Angaben auch dann, wenn die Fachrichtung der Ärzte steuerpflichtige Leistungen erwarten ließ. Auf weitere Aufklärung, z. B. durch Internetrecherche, verzichteten sie wegen der hohen Arbeitsbelastung. Auch versäumten sie es zumeist, entsprechende Betriebs- oder Umsatzsteuersonderprüfungen vorzuschlagen.

Fand eine Betriebsprüfung statt, ging es selten um umsatzsteuerliche Fragen. Feststellungen zu steuerpflichtigen Leistungen scheiterten häufig auch daran, dass sich die Steuerpflichtigen auf ihre ärztliche Schweigepflicht oder eine medizinische Indikation beriefen. Die verantwortlichen Prüferinnen und Prüfer beachteten dabei nicht immer, dass die Steuerpflichtigen nachvollziehbar belegen müssen, dass ihre Umsätze steuerfrei sind. Können sie dies nicht, sind die Umsätze als steuerpflichtig zu behandeln. Griff die Finanzverwaltung die Abgrenzungproblematik zwischen steuerfreien und steuerpflichtigen Leistungen auf, ergaben sich zum Teil erhebliche Verschiebungen zugunsten der steuerpflichtigen Leistungen und damit Mehreinnahmen für den Fiskus.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Finanzämter die stark zunehmenden steuerpflichtigen Leistungen der Ärzte nur unzureichend erfassten und besteuerten. Dies führte zu Steuerausfällen und erheblichen Nachteilen für Ärzte, die ihre steuerpflichtigen Umsätze anmeldeten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium aufgefordert, bei den Ländern darauf hinzuwirken, dass die Finanzämter steuerpflichtige Leistungen der Ärzte vollständig erfassen. Dazu sollten die Finanzämter einen branchenspezifischen Fragebogen einsetzen, um alle wesentlichen Informationen für die Besteuerung zu erhalten. Daneben haben sie alle Ärzte als Unternehmer zu erfassen. Die Bediensteten in den Finanzämtern sollten sensibilisiert werden, in welchen Fällen sie Steuererklärungen von Ärzten vertieft bearbeiten müssen. Auch sollte das Bundesfinanzministerium bei den Ländern dafür werben, dass bei Betriebsprüfungen in regelmäßigen Abständen ein Schwerpunkt auf Ärzteprüfungen gelegt und dafür Fachprüfer eingesetzt werden. Steuerpflichtigen und ihren Beratern würde dadurch signalisiert, dass die Finanzverwaltung diesen Fragen verstärkt nachgeht.

76.3

Auch das Bundesfinanzministerium hat den Einsatz eines branchenspezifischen Fragebogens für medizinische Heilbehandlungen bei bestehenden Unternehmen grundsätzlich als notwendig angesehen. Entsprechende Informationen könnten bei der Besteuerung abgefragt werden, wenn der Steuerpflichtige seine Umsätze bereits ausgeführt hat. Es hat offen gelassen, wie dieser Fragebogen ausgestaltet werden soll.

Das Bundesfinanzministerium habe die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, in regelmäßigen Abständen

bei der Betriebsprüfung einen Schwerpunkt auf die Prüfung von Ärzten zu legen und dazu ggf. Fachprüfer einzusetzen, mit den Vertretern der obersten Finanzbehörden der Länder erörtert. Es habe sie gebeten, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes in angemessener Weise zu berücksichtigen. Ferner habe es darauf hingewiesen, dass Entscheidungen zu Prüfungsschwerpunkten und zur Schulung von Betriebsprüfern als Fachprüfer der Organisationshoheit der Länder unterliegen. Entsprechende Anweisungen könne das Bundesfinanzministerium nicht erteilen.

76.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Aussagen des Bundesfinanzministeriums bestätigt, dass die Finanzverwaltung zusätzliche Informationen benötigt, um die steuerpflichtigen Leistungen der Ärzte vollständig zu erfassen und zu besteuern. Wie diese Informationen im Einzelnen zu gewinnen sind, lässt das Bundesfinanzministerium allerdings weitgehend offen. Über die allgemeine Erörterung mit den Ländern hinaus sollte es konkrete Vorschläge für einen Fragebogen erarbeiten. Diesen sollte es mit den Ländern abstimmen, um eine bundeseinheitliche Besteuerung der Leistungen sicherzustellen. Zudem kann das Bundesfinanzministerium koordinierend tätig werden. Hierzu können auch Schulungen durch die Bundesfinanzakademie gehören.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes stehen nicht im Widerspruch zur Organisationshoheit der Länder. Der Bundesrechnungshof erwartet ein entschlossenes Vorgehen des Bundesfinanzministeriums, das Besteuerungsrecht des Fiskus künftig zu sichern.

77 Kat. B Finanzämter können Umsatzsteuerbetrug nach Geschäftsübernahmen nicht hinreichend bekämpfen (Kapitel 6001 Titel 015 01)

77.0

Kriminelle nutzen eine Regelungslücke bei der Umsatzsteuer für Betrugsmodelle. Denn Finanzämter dürfen keine monatlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen verlangen, wenn Unternehmer nicht mehr oder wenig aktive Unternehmen als sogenannte Firmenmäntel erwerben und unter diesen Umsätze erzielen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes müssen diese Unternehmer verpflichtet werden, monatliche Umsatzsteuer-Voranmeldungen abzugeben. Nur so können die Finanzämter rechtzeitig Informationen zu Umsätzen und Betrugsfällen erhalten und Steuerausfälle verhindern.

77.1

Umsatzsteuerhinterziehung verursacht in Deutschland jedes Jahr einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden. Ein Teil davon beruht auf systematischen Betrugsmodellen. Insbesondere bei Unternehmensneugründungen besteht

die Gefahr von Betrug, da dem Finanzamt das Unternehmen und seine Tätigkeit unbekannt sind. Deshalb ist der Unternehmer in Neugründungsfällen verpflichtet, im Jahr der Gründung und im Folgejahr monatliche Umsatzsteuer-Voranmeldungen (Voranmeldungen) beim Finanzamt abzugeben. So erhalten Finanzämter frühzeitig Informationen über diese Unternehmer und ihre Umsätze. Diese Regelung soll die Steuerverwaltung unterstützen, Umsatzsteuerbetrug zu bekämpfen.

Für bereits bestehende Unternehmen sieht das Umsatzsteuergesetz eine solche Verpflichtung nicht vor. In diesen Fällen sind grundsätzlich vierteljährliche Voranmeldungen abzugeben. Erst wenn die Steuer für das vorangegangene Jahr über 7 500 Euro lag, muss der Unternehmer monatliche Voranmeldungen abgeben. Auch beim Erwerb eines bestehenden Unternehmens richtet sich die Verpflichtung zur Abgabe von Voranmeldungen nach der Höhe des Vorjahresumsatzes.

Erwirbt ein Unternehmer ein anderes Unternehmen als sogenannten Firmenmantel, war das erworbene Unternehmen in der Regel nicht mehr oder nur geringfügig geschäftlich aktiv. Damit sind im Vorjahr keine oder nur geringe Umsatzsteuern angefallen. Das Finanzamt kann also lediglich vierteljährliche Voranmeldungen fordern. Diesen Umstand nutzen betrügerische Unternehmer aus: Sie führen unter dem Firmenmantel hohe Umsätze aus, zahlen aber nicht die Umsatzsteuer, die sie dem Finanzamt darauf schulden. Bevor die Finanzämter von den Umsätzen des Unternehmers erfahren, sind die Unternehmen oftmals schon aufgelöst. Selbst wenn Finanzämter Anhaltspunkte für Umsatzsteuerbetrug haben, können sie keine monatlichen Voranmeldungen verlangen.

Das Bundesfinanzministerium untersuchte und bewertete im Jahr 2011 bundesweit, wie sich die Pflicht zu monatlichen Voranmeldungen bei Neugründungen auswirkte. Die Länder beurteilten dabei die monatlichen Voranmeldungen als unverzichtbar, um Umsatzsteuerbetrug bekämpfen zu können. Die Finanzämter konnten dadurch erfolgreich Betrugsfälle aufdecken, die sonst verborgen geblieben wären. Denn sie konnten Betrugsauffälligkeiten schneller erkennen und z. B. durch Umsatzsteuer-Nachschau oder Beauftragen der Prüfungsdienste rechtzeitig darauf reagieren.

Die Länder teilten zudem mit, dass aufgrund der verstärkten Prüfung bei Neugründungen von Unternehmen Umsatzsteuerbetrüger zunehmend auf bestehende Unternehmen durch den Erwerb von Firmenmänteln zurückgreifen. Auf diese Gefahr hatte der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 53) hingewiesen.

77.2

Der Bundesrechnungshof sieht beim Erwerb von Firmenmänteln eine hohe Betrugsanfälligkeit und damit die Gefahr von Steuerausfällen. Er hat dem Bundesfinanzministerium deshalb empfohlen, auch in diesen Fällen Unternehmer gesetzlich zu verpflichten, monatliche Voranmeldungen

beim Finanzamt abzugeben. Dadurch können die Finanzämter Betrugsfälle schneller erkennen und bekämpfen. Der Bundesrechnungshof sieht hinsichtlich der Betrugsanfälligkeit keinen Unterschied zwischen Neugründungsfällen und Fällen, in denen ein Firmenmantel erworben wird.

77.3

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, dass es aus fachlicher Sicht den Vorschlag des Bundesrechnungshofes begrüße. Auch mehrere Länder würden sich für eine entsprechende Regelung aussprechen. Allerdings habe die monatliche Abgabepflicht für Neugründungen unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus „in der politischen Kritik“ gestanden. Vor diesem Hintergrund halte es das Bundesfinanzministerium nicht für erfolgversprechend, die Regelung auf Fälle des Erwerbs eines Firmenmantels auszuweiten.

77.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, beim Erwerb von Firmenmänteln eine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe von monatlichen Voranmeldungen einzuführen. Damit kann an die erfolgreiche Strategie der Betrugsbekämpfung bei Neugründungsfällen angeknüpft werden, indem Betrügern ein weiteres Einfallstor in das System verschlossen wird. Dass die Steuerverwaltung sehenden Auges Steuerausfälle hinnehmen muss, weil es an einer entsprechenden Regelung fehlt, sollte nicht länger hingenommen werden.

78 **Umsatzsteuerkontrolle für Bauleistungen ausländischer Unternehmer wird verbessert** Kat. C (Kapitel 6001 Titel 015 01)

78.0

Das Bundesfinanzministerium hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Umsatzbesteuerung von Bauleistungen ausländischer Unternehmer aufgegriffen. Die Finanzämter werden danach künftig die Umsatzbesteuerung besser kontrollieren, mehr Informationen austauschen und verstärkt Außenprüfungen durchführen. Damit können Umsatzsteuerausfälle verhindert werden.

78.1

Die Umsatzsteuer für in Deutschland erbrachte steuerpflichtige Leistungen schuldet grundsätzlich der leistende Unternehmer. Seit dem Jahr 2002 ist bei bestimmten Umsätzen vorgesehen, dass nicht der Leistende, sondern der Leistungsempfänger die Steuer für die an ihn erbrachte Leistung schuldet. Dies betrifft u. a. Bauleistungen von Unternehmern mit Sitz im Ausland (ausländische Unternehmer). In diesen Fällen muss der Leistungsempfänger die Bauleistungen in seiner Steuererklärung angeben und die Umsatzsteuer an das Finanzamt zahlen. Die Regelung

soll das Steueraufkommen sichern. Sie soll verhindern, dass der Leistungsempfänger gezahlte Vorsteuer aus den Leistungen von seiner Steuerschuld abziehen kann, ohne dass der leistende Unternehmer die Umsatzsteuer für die ausgeführte Leistung abführt.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren, wie die Regelung bei Bauleistungen von ausländischen Unternehmern wirkte. Er stellte bei Finanzämtern, die für die Besteuerung von Leistungen ausländischer Unternehmer in Deutschland zuständig waren, u. a. fest:

- Die Finanzämter unterließen es regelmäßig, Informationen von dem ausländischen Unternehmer über den Leistungsempfänger anzufordern.
- Hatten sie Informationen zum Leistungsempfänger, wiesen sie selten dessen Finanzamt mit einer Kontrollmitteilung darauf hin, dass der Leistungsempfänger die Umsatzsteuer für die Bauleistungen schuldet.
- Die Finanzämter versäumten es, die Steuererklärung des leistenden Unternehmers und die des Leistungsempfängers miteinander abzugleichen.
- Die Außenprüfungsdienste griffen die Umsatzbesteuerung von Bauleistungen nur in wenigen Fällen auf.

Der Bundesrechnungshof prüfte auch bei Finanzämtern von Leistungsempfängern, die Bauleistungen von ausländischen Unternehmern erhalten hatten. Er prüfte, ob die Leistungsempfänger die Umsätze ordnungsgemäß erklärt hatten und ob sie zu Recht den Vorsteuerabzug aus diesen Umsätzen geltend gemacht hatten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei fast einem Drittel der eingesehenen Fälle nicht nachvollziehbar war, ob die Leistungsempfänger ihren steuerlichen Verpflichtungen nachgekommen sind. Dies hatte verschiedene Ursachen. So hatten die Leistungsempfänger die erhaltenen Bauleistungen oftmals nicht oder nicht vollständig erklärt. Gaben sie Bauleistungen in ihrer Umsatzsteuererklärung an und machten zugleich den Vorsteuerabzug aus diesen geltend, hinterfragten die Finanzämter nicht, ob die Leistungsempfänger zum Vorsteuerabzug berechtigt waren. Der Vorsteuerabzug ist zu versagen, wenn Leistungsempfänger die Bauleistungen für ihren nichtunternehmerischen, hoheitlichen oder steuerbefreiten Bereich bezogen haben.

Angaben von Leistungsempfängern blieben von den Finanzämtern oftmals ungeprüft. Im Ergebnis konnten sie Steuerausfälle nicht ausschließen.

78.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium darauf hingewiesen, dass Betrugs- und Hinterziehungsfälle nicht oder nur zufällig aufgedeckt werden können, wenn die Finanzämter die Besteuerung von Bauleistungen ausländischer Unternehmer unzureichend kontrollieren. Mit der derzeitigen Praxis der Finanzämter ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes das Steueraufkommen nicht gesichert.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium aufgefordert, sich bei den Ländern dafür einzusetzen, dass die Finanzämter die Umsatzbesteuerung von Bauleistungen ausländischer Unternehmer besser kontrollieren. Außerdem sollten sie verstärkt Außenprüfungen dazu durchführen.

78.3

Das Bundesfinanzministerium hat dem Bundesrechnungshof grundsätzlich zugestimmt, dass die Kontrolle der Umsatzbesteuerung von Bauleistungen ausländischer Unternehmer verbessert werden muss. Es hat die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes an die Finanzbehörden der Länder weitergeleitet. Sie sollen dafür sorgen, dass

- die Finanzämter die Umsatzbesteuerung von Bauleistungen ausländischer Unternehmer intensiver kontrollieren;
- die Außenprüfungsdienste der Finanzämter die tatsächlichen Leistungsbeziehungen, die den ausgeführten Bauleistungen zugrunde liegen, prüfen;
- die Finanzämter der leistenden Unternehmer die Finanzämter der Leistungsempfänger häufiger mit Kontrollmitteilungen über den leistenden Unternehmer und den Umfang der Bauleistung informieren.

Das Bundesfinanzministerium ist damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

Der Bundesrechnungshof wird weiter beobachten, ob die Finanzämter ausreichend kontrollieren, dass Leistungsempfänger von Bauleistungen ausländischer Unternehmer ihren umsatzsteuerlichen Pflichten nachkommen.

79 **Erfolge bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch nachhaltige internationale Zusammenarbeit** Kat. C (Kapitel 6001 Titel 015 01)

79.0

Die Rechnungshöfe Belgiens, der Niederlande und Deutschlands haben gemeinsam geprüft, wie die EU-Mitgliedstaaten ihre Empfehlungen zum innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug umgesetzt haben. Sie sehen erste Erfolge. Durch verbesserten Informationsaustausch können potenzielle Umsatzsteuerbetrüger früher erkannt werden. Um noch effektiver vorgehen zu können, sollten Steuerverwaltungen Unternehmen bei Betrug schneller umsatzsteuerlich löschen können.

79.1

Die EU-Mitgliedstaaten besitzen seit dem Jahr 1993 ein gemeinsames Umsatzsteuersystem: Der Warenverkehr in andere EU-Mitgliedstaaten ist im Ursprungsland von der Umsatzsteuer befreit und wird im Bestimmungsland mit

Umsatzsteuer belastet. Um umsatzsteuerbefreite Lieferungen ausführen zu können, muss der Unternehmer eine gültige Umsatzsteuer-Identifikationsnummer haben. Zudem muss er nachweisen können, dass sein Geschäftspartner zum Zeitpunkt der Lieferung ebenfalls über eine gültige Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verfügt hat. Damit die Steuerverwaltungen innergemeinschaftliche Lieferungen besser kontrollieren können, haben Unternehmer zusätzlich regelmäßig mit „Zusammenfassenden Meldungen“ ihre innergemeinschaftlichen Warenlieferungen zu erklären. So soll eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung im Bestimmungsland der Ware sichergestellt und dem Umsatzsteuerbetrug begegnet werden.

Das Umsatzsteuersystem ist anfällig für Betrug, der in vielen Formen vorkommt. Eine einfache Form: Ein Unternehmer deklariert eine inländische Lieferung als Lieferung in einen anderen EU-Mitgliedstaat. Für diese nimmt er zu Unrecht die Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen in Anspruch.

Die Rechnungshöfe Belgiens, der Niederlande und Deutschlands prüften im Jahr 2008 erstmals gemeinsam, wie der innergemeinschaftliche Umsatzsteuerbetrug in ihren Ländern bekämpft wird. Sie untersuchten dabei:

- Im Bereich Prävention: Wie kann Betrug eingeschränkt werden? Dies mit Blick auf den potenziellen Missbrauch von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern.
- Im Bereich Aufdeckung: Wie können Betrugsfälle aufgespürt werden? Mit Schwerpunkt darauf, wie Prüfhinweise und Auskunftersuchen behandelt werden.
- Im Bereich Strafverfolgung: Wie können aufgedeckte Betrugsfälle geahndet werden? Dabei lag der Schwerpunkt darauf, wie Ermittlungen und Strafverfahren in Betrugsfällen organisiert sind.

Die Rechnungshöfe verglichen ihre Feststellungen und veröffentlichten hierzu Anfang 2009 einen gemeinsamen Bericht mit konkreten Empfehlungen. Diese betrafen u. a. den Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten, der verbessert werden sollte.

In den Jahren 2011 und 2012 führten die drei Rechnungshöfe eine Kontrollprüfung durch. Sie untersuchten, welche Fortschritte bei der Bekämpfung des innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrugs erzielt wurden.

79.2

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass sich insbesondere der Informationsaustausch zwischen den Steuerverwaltungen in der gesamten Europäischen Union verbessert hat. Daten über innergemeinschaftliche Umsätze werden grundsätzlich früher ausgetauscht. Damit können potenzielle Umsatzsteuerbetrüger früher erkannt werden.

Zudem haben die EU-Mitgliedstaaten das gemeinsame Netzwerk Eurofisc eingerichtet, um die Zusammenarbeit der Betrugsbekämpfungseinheiten beim organisierten Umsatzsteuerbetrug zu verbessern. Daten zur Betrugsbekämpfung

fung sollen zielgerichtet und schnell zur Verfügung stehen. Diese können dann von den EU-Mitgliedstaaten genutzt werden, um betrügerische Praktiken wirksam zu bekämpfen.

Die Verbesserungen können den Umsatzsteuerbetrug insgesamt nicht verhindern. Die Rechnungshöfe haben deshalb u. a. empfohlen, die Eingriffsmöglichkeiten der Steuerverwaltungen weiter zu stärken. So sollen sie z. B. Unternehmen bei Betrug schneller umsatzsteuerlich löschen können. Damit soll verhindert werden, dass Betrüger, die Unternehmen mit gültiger Umsatzsteuer-Identifikationsnummer erworben haben, diese missbräuchlich verwenden. Außerdem haben die Rechnungshöfe empfohlen, die Besteuerungsverfahren in den EU-Mitgliedstaaten weiter zu harmonisieren.

79.3

Die Rechnungshöfe profitieren von den gemeinsamen Prüfungen. Sie erfahren mehr darüber, wie die anderen Mitgliedstaaten den Umsatzsteuerbetrug bekämpfen. Dadurch wird die nationale Beratungskompetenz jedes einzelnen Rechnungshofs gestärkt.

Die Erkenntnisse der Rechnungshöfe können den Steuerverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen nutzen, um den Umsatzsteuerbetrug besser zu bekämpfen. Die drei Rechnungshöfe haben ihre Erkenntnisse in einem gemeinsamen Bericht veröffentlicht. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abrufbar (www.bundesrechnungshof.de).

80 **Besteuerung von Zinsen aus Darlehen verbessert** Kat. C (Kapitel 6001 Titel 012 01)

80.0

Das Bundesfinanzministerium und die Länder haben die Voraussetzungen für die zutreffende Besteuerung von Zinsen aus privaten Darlehen verbessert. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes vereinfachten sie den Vordruck für die Einkommensteuererklärung und beabsichtigen, die steuerlichen IT-Programme anzupassen. Außerdem schulten die Länder intensiv die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern.

80.1

Seit dem 1. Januar 2009 unterliegen private Kapitalerträge der Abgeltungssteuer. Hauptsächlich Banken und Versicherungen sind verpflichtet, für Zinserträge aus Kapitalanlagen, die einen bestimmten Freibetrag überschreiten, die Abgeltungssteuer von 25 % einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen. Damit ist die Steuerschuld des Anlegers der Kapitalanlagen abgegolten. Um auszuschließen, dass sich einkommensstarke Steuerpflichtige bei privaten Darlehen über die Abgeltungssteuer einen Vorteil verschaffen, hat der Gesetzgeber Ausnahmen vorgesehen. So hat der Darlehensgeber Zinserträge in der

Steuererklärung anzugeben und mit dem individuellen Steuersatz von bis zu 45 % zu versteuern,

- wenn Darlehensgeber und -nehmer einander nahe stehende Personen sind und die Aufwendungen beim Darlehensnehmer zu Betriebsausgaben oder Werbungskosten führen;
- wenn der Darlehensgeber bei Gesellschafterdarlehen mit mindestens 10 % an der darlehensnehmenden Gesellschaft beteiligt ist.

Der Bundesrechnungshof prüfte Steuerfälle mit Zinserträgen, die die Finanzämter mit dem Abgeltungssteuersatz von 25 % besteuert hatten. Er stellte fest, dass Steuererklärungen häufig Hinweise auf ein Darlehen zwischen nahen Angehörigen oder ein Gesellschafterdarlehen enthielten. In vielen dieser Fälle hätten die Finanzämter die Zinserträge mit dem höheren individuellen Steuersatz besteuern müssen.

80.2

Damit die Finanzämter Zinserträge aus privaten Darlehen künftig zutreffend besteuern, hat der Bundesrechnungshof Folgendes empfohlen:

- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern sollten erneut über die Ausnahmetatbestände der Abgeltungssteuer geschult werden.
- Der Einkommensteuerklärungsvordruck „Anlage Kapitalvermögen“ sollte vereinfacht werden.
- Die steuerlichen IT-Programme sollten angepasst werden, damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die dem individuellen Steuersatz unterliegenden Fälle leichter erkennen können.

80.3

Das Bundesfinanzministerium und die Länder sind den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie haben den Vordruck für die Einkommensteuererklärung geändert und werden die steuerlichen IT-Programme anpassen. Außerdem haben die Länder die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern intensiv geschult. Das Bundesfinanzministerium und die Länder haben damit die Voraussetzungen verbessert, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern Zinsen aus privaten Darlehen zutreffend besteuern.

81 **Bundesfinanzministerium informiert Gesetzgeber nicht über Änderungsbedarf bei Steuersubventionen** Kat. B (Kapitel 6001)

81.0

Das Bundesfinanzministerium hat es versäumt, das Parlament über die Ergebnisse von Erfolgskontrollen bei Steuersubventionen zu informieren. Externe Gutachter und das Bundesfinanzministerium selbst hatten überein-

stimmend Änderungsbedarf bei mehreren Steuersubventionen in Milliardenhöhe festgestellt. Der Gesetzgeber sollte über solche Erkenntnisse unterrichtet werden, damit er über notwendige gesetzliche Nachsteuerungen entscheiden kann.

81.1

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien soll zu weniger und besseren Gesetzen beitragen. Durch eine Gesetzesfolgenabschätzung sollen insbesondere langfristige Auswirkungen von Gesetzen bewertet werden: Bei der Vorbereitung und Ausarbeitung von Gesetzen werden vorausschauend die möglichen Folgen und Wirkungen ermittelt und beurteilt. In einer Nachschau wird festgestellt, wie die Gesetze tatsächlich gewirkt haben. Es wird insbesondere geprüft, ob die Regelungsziele erreicht wurden. Am Ende steht hierbei die Entscheidung, ob die Vorschrift unverändert bestehen bleiben kann, geändert oder aufgehoben werden sollte. Diese rückschauende Betrachtung entspricht damit einer Erfolgskontrolle.

Im Steuerrecht besteht besonderer Bedarf für Erfolgskontrollen, weil Steuergesetze regelmäßig hohe finanzielle Auswirkungen haben. Darüber hinaus ist es schwierig und unsicher, finanzielle Folgen von Steuerrechtsänderungen vorherzusagen. Regierung und Parlament benötigen für ihre Entscheidungen umfassende Informationen über die Folgen von Steuergesetzen. So sollten Steuersubventionen turnusmäßig überprüft werden, da sie zu Mindereinnahmen führen. Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung mit den Subventionspolitischen Leitlinien selbst verpflichtet, Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten im Subventionswesen zu erhöhen.

Im Jahr 2012 untersuchte der Bundesrechnungshof die organisatorischen und verfahrensmäßigen Rahmenbedingungen für Erfolgskontrollen im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums. Er prüfte dabei auch, ob das Bundesfinanzministerium Schlüsse aus Ergebnissen von Erfolgskontrollen zog und welche dies im Einzelnen waren.

Der Bundesrechnungshof befasste sich mit einer umfangreichen Untersuchung, die externe Gutachter im Auftrag des Bundesfinanzministeriums vorgenommen hatten. Die Gutachter unterzogen die 20 größten Steuersubventionen einer systematischen Erfolgskontrolle. Das Subventionsvolumen betrug 18,1 Mrd. Euro für das Jahr 2008. Die Gutachter untersuchten, ob und wie die Steuersubventionen wirkten, ob Mitnahmeeffekte vorlagen und ob steuerliche Privilegien gerechtfertigt waren. In ihrem Abschlussbericht vom November 2009 schlugen sie vor

- fünf Steuersubventionen beizubehalten (Volumen 2,8 Mrd. Euro),
- zehn Steuersubventionen zu überarbeiten (Volumen 10,5 Mrd. Euro) sowie
- fünf Steuersubventionen abzuschaffen (Volumen 4,8 Mrd. Euro).

Das Bundesfinanzministerium bewertete die Ergebnisse des Gutachtens: Bei zwölf der fünfzehn Vorschläge, die vorsahen, Subventionen zu ändern oder abzuschaffen, teilte es im Grundsatz die Auffassung der Gutachter. Dies galt ebenso für drei der fünf Vorschläge, die sich dafür aussprachen, Subventionen beizubehalten. Es empfahl der eigenen Leitung, das Gutachten dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (Finanzausschuss) vorzulegen. Die Leitung des Bundesfinanzministeriums entschied, das Gutachten „informell“ dem Finanzausschuss zuzuleiten. Darüber hinaus erteilte es den Auftragnehmern die Freigabe, das Gutachten zu veröffentlichen. Auf eine begleitende Pressearbeit verzichtete das Bundesfinanzministerium. Weder in den Akten noch in den Protokollen des Finanzausschusses war dokumentiert, dass das Bundesfinanzministerium den Finanzausschuss unterrichtet hatte.

In den letzten drei Subventionsberichten informierte die Bundesregierung ausführlich über die Vergabe des Gutachtens. Sie verzichtete darauf, über die Ergebnisse des Gutachtens, ihre Einschätzungen hierzu und den vom Bundesfinanzministerium und den Gutachtern übereinstimmend erkannten Handlungsbedarf zu berichten. Der Haushaltsausschuss und der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages nehmen die Subventionsberichte regelmäßig zur Kenntnis.

81.2

Der Bundesrechnungshof hat es als positiv bewertet, dass das Bundesfinanzministerium zu den größten Steuersubventionen ein Gutachten in Auftrag gegeben hat. Er hat jedoch empfohlen, mit Ergebnissen von Erfolgskontrollen transparent zu verfahren. Das Bundesfinanzministerium sollte das Parlament unterrichten, soweit es davon überzeugt ist, dass Steuervorschriften wesentliche Regelungsziele nicht erreichen oder bedeutende unerwünschte Nebenwirkungen erzeugen. Dies gilt insbesondere für Steuersubventionen. Diese Voraussetzungen hat der Bundesrechnungshof als erfüllt angesehen, da das Bundesfinanzministerium und die Gutachter übereinstimmend Reformbedarf bei Steuersubventionen mit hohen finanziellen Auswirkungen erkannt haben.

Ergänzend hat der Bundesrechnungshof angeregt, im Subventionsbericht der Bundesregierung nicht nur über die Durchführung, sondern auch über die Ergebnisse von Erfolgskontrollen zu Steuersubventionen zu berichten. Nur dann wäre der Bericht über die Subventionen vollständig und entspräche den eigenen Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung.

81.3

Das Bundesfinanzministerium hat ausgeführt, es halte den Umgang mit den Ergebnissen des Gutachtens für angemessen und sehr transparent. Die Verfasser hätten das Gutachten im Internet veröffentlicht. Auf das Ergebnis habe die Bundesregierung im Subventionsbericht hingewiesen. Allerdings habe sie auf eine Wiedergabe der For-

schungsergebnisse bei den einzelnen Maßnahmen verzichtet, weil die Bewertungen nicht immer der Meinung der Bundesregierung entsprächen.

Das Bundesfinanzministerium hat bestätigt, dass es den Finanzausschuss nicht über das Gutachten unterrichtet hat. Es hat darauf verwiesen, dass das Gutachten frei verfügbar und damit einer breiten Öffentlichkeit zugänglich sei. Alle wissenschaftlichen Überprüfungen von Förderatbeständen müssten von der Politik bewertet werden.

81.4

Soweit das Bundesfinanzministerium nach Erfolgskontrollen davon überzeugt ist, dass Steuervorschriften wesentliche Regelungsziele nicht erreichen oder unerwünschte Nebenwirkungen erzeugen, hat es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes das Parlament darüber zu unterrichten und Handlungsempfehlungen aufzuzeigen. Eine bloße Verfügbarkeit von Gutachten im Internet ohne Aufbereitung durch das Bundesfinanzministerium ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes unzureichend. Es sollte den Gesetzgeber unterrichten, wie es bedeutsame Ergebnisse von Erfolgskontrollen bewertet und ihm damit die Gelegenheit geben zu entscheiden, ob und welche

Schlussfolgerungen zu ziehen sind. Der Gesetzgeber ist darauf angewiesen, von den Bundesministerien unterrichtet zu werden, wenn Gesetze nicht die beabsichtigten Wirkungen entfalten. Er benötigt diese Informationen, um zu entscheiden, ob Gesetze unverändert fortbestehen können, aufzuheben oder zu ändern sind. Soweit das Bundesfinanzministerium nicht oder nur unzureichend informiert, sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass Erfolgskontrollen ins Leere laufen.

Der Bundesrechnungshof hält auch daran fest, dass der bloße Hinweis auf die Ergebnisse des Gutachtens im Subventionsbericht unzureichend war. Es fehlten

- die Darstellung der Ergebnisse des Gutachtens,
- Informationen über die Handlungsempfehlungen der Gutachter sowie
- die Bewertungen des Bundesfinanzministeriums zu den Feststellungen und Vorschlägen des Gutachtens.

Die Bundesregierung wird ihren Subventionspolitischen Leitlinien nicht gerecht, wenn sie einerseits im Subventionsbericht ausführlich über die Vergabe des Gutachtens berichtet, andererseits Ergebnisse sowie ihre eigenen Einschätzungen hierzu nicht darstellt.

Die Bemerkungen sind am 19. September 2013 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 9. Dezember 2013

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes

1 Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes

Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der staatlichen Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen (§ 1 Satz 1 Bundesrechnungshofgesetz). Die Mitglieder des Bundesrechnungshofes besitzen richterliche Unabhängigkeit (Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz). Mitglieder sind der Präsident, der Vizepräsident und die Leiterinnen und Leiter der Prüfungsabteilungen und der Prüfungsgebiete.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat wählen auf Vorschlag der Bundesregierung den Präsidenten und den Vizepräsidenten. Der Bundespräsident ernennt die Gewählten. Ihre Amtszeit beträgt zwölf Jahre. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat seinen Hauptsitz in Bonn und eine Außenstelle in Potsdam. Er besteht derzeit aus neun Prüfungsabteilungen mit zurzeit 49 Prüfungsgebieten. Verwaltungsaufgaben werden von einer Präsidialabteilung wahrgenommen.

Entscheidungen des Bundesrechnungshofes in Prüfungsangelegenheiten werden kollegial getroffen. Im Regelfall entscheidet das zuständige Zweierkollegium, bestehend aus der Abteilungsleiterin oder dem Abteilungsleiter sowie der Leiterin oder dem Leiter des zuständigen Prüfungsgebiets. In bestimmten Fällen treten der Präsident oder der Vizepräsident hinzu (Dreierkollegium). Entscheidungen im Zweier- und Dreierkollegium kommen nur einstimmig zustande.

Das oberste Entscheidungsgremium des Bundesrechnungshofes ist der Große Senat. Ihm sind u. a. Entscheidungen in abteilungsübergreifenden oder besonders bedeutenden Angelegenheiten – wie den jährlichen Bemerkungen – vorbehalten.

Sieben Prüfungsämter des Bundes (Prüfungsämter) in Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Koblenz, München und Stuttgart unterstützen und ergänzen die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Als Teil einer Organisationsreform wurden zwei weitere Prüfungsämter in Köln und Magdeburg Ende 2012 geschlossen.

Die Prüfungsämter sind der Dienst- und Fachaufsicht des Bundesrechnungshofes unterstellt. Bei ihren Prüfungen wenden sie die für den Bundesrechnungshof geltenden Bestimmungen an. Gegenüber den geprüften Stellen haben sie dieselben Prüfungs- und Erhebungsrechte wie der Bundesrechnungshof, der die verfassungsrechtliche Verantwortung für die Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter trägt.

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter arbeiten bei der Planung und Durchführung von Prüfungen eng zusammen. Dies stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben geprüft wird.

Die Bemerkungen 2013 enthalten auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

2 Prüfungstätigkeit

2.1 Prüfungsrechte

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (insbesondere der Ministerien und der ihnen nachgeordneten Bundesbehörden) einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Prüfungsrechte hat er zudem bei bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie den Trägern der Gesetzlichen Krankenversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung, die vom Bund Zuschüsse erhalten oder bei denen eine Garantieverpflichtung des Bundes besteht. Ebenfalls prüft er die Bundesagentur für Arbeit. Die Haushaltsführung umfasst die Ausführung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans sowie die Buchführung und Rechnungslegung. Die Wirtschaftsführung erstreckt sich auf die gesamte finanzwirtschaftliche Betätigung des Bundes.

Außerhalb der Bundesverwaltung ist der Bundesrechnungshof berechtigt, insbesondere bei Stellen zu erheben, die

- Teile des Bundeshaushalts ausführen (z. B. bei der Auftragsverwaltung durch die Länder) oder denen der Bund Aufwendungen ersetzt (z. B. für die Erledigung bestimmter Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende durch kommunale Träger),
- Bundesmittel oder Vermögensgegenstände des Bundes verwalten,
- Zuwendungen des Bundes erhalten oder
- als juristische Personen des Privatrechts, an denen der Bund mit Mehrheit beteiligt ist, nicht im Wettbewerb stehen, ganz oder überwiegend öffentliche Aufgaben erfüllen und hierfür Haushaltsmittel oder Gewährleistungen des Bundes erhalten.

Hierbei untersucht der Bundesrechnungshof, ob die Stellen die Mittel bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwenden. Dazu führt er auch Erhebungen bei Stellen der Länder und der Kommunen durch. Bei Zuwendungen kann sich die Prüfung auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers erstrecken, wenn der Bundesrechnungshof dies für notwendig hält.

Die Betätigung des Bundes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen der Bund beteiligt ist, prüft der Bundesrechnungshof unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze.

2.2 Prüfungsmaßstäbe: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

Bei seinen Prüfungen wendet der Bundesrechnungshof die in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz genannten Maßstäbe an: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit untersucht er das Verhältnis von Kosten und Nutzen. Dabei geht er der Frage nach, ob die geprüften Stellen ihre personellen und materiellen Ressourcen wirtschaftlich verwenden. Außerdem befasst sich der Bundesrechnungshof damit, ob die geprüften Stellen den Erfolg ihrer Maßnahmen untersuchen und die Maßnahmen auch tatsächlich zum beabsichtigten Ziel führen. Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit achtet er darauf, ob die geprüften Stellen bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung die geltenden Normen und Grundsätze sowie den Haushaltsplan einhalten.

2.3 Prüfungsschwerpunkte und Prüfungsverfahren

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Er setzt Prüfungsschwerpunkte und kann Prüfungen auf Stichproben beschränken. Hauptziel ist es, einen aussagekräftigen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu gewinnen und prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden. Bei der Auswahl seiner Prüfungsthemen beachtet der Bundesrechnungshof zudem, ob bestimmte Bereiche des Verwaltungshandelns finanziell besonders bedeutend oder fehleranfällig sind. Er berücksichtigt dabei Prüfungs- und Beratungsersuchen des Parlaments und seiner Ausschüsse.

Mit Kontrollprüfungen überwacht der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht außerdem, ob die geprüften Stellen die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen. Der Bundesrechnungshof wirkt so darauf hin, dass sie seine Prüfungsempfehlungen und die Beschlüsse des Parlaments umsetzen.

Art und Zeitpunkt seiner Prüfungen bestimmt er selbst. Er nimmt in der Regel Erhebungen an Ort und Stelle vor. Auskünfte sind ihm zu erteilen; Akten, Belege und Daten sind ihm offenzulegen. Im Jahr 2012 führten der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter rund 1 400 Prüfungen durch.

3 Beratungstätigkeit

3.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof berät aufgrund von Prüfungserfahrungen insbesondere den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Haushaltsaufstellung, indem er Regierung und Parlament auf finanziell bedeutsame Entwicklungen und mögliche Problemfelder im Gesamthaushalt und in den Einzelplänen hinweist. Dazu dienen insbesondere auch die Einzelplanbemerkungen.

Außerdem berät der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Ressorts zu grundsätzlichen Fragen, zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen er um Informationen gebeten wird. Die Berichte an das Parlament haben dabei besondere Bedeutung. Im Jahr 2012 hat er dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss sowie weiteren Ausschüssen des Deutschen Bundestages insgesamt 56 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 2012 hat der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag fünf Berichte nach § 99 BHO vorgelegt. So hat er beispielsweise in einem Bericht aufgezeigt, dass jährlich 160 Mio. Euro eingespart werden könnten, wenn die verwaltungsaufwendige Anrechnung des gesetzlichen Unterhaltsvorschlusses auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende (sog. Hartz IV-Leistungen) entfällt (vgl. auch Bemerkung Nr. 62). Die Berichte hat der Bundesrechnungshof im Internet veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

3.2 Beratung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV). 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 Kabinetttvorlage 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 2012 an mehr als 400 Rechtsetzungsvorhaben beteiligt. Er gab dazu 54 teils umfangreiche Stellungnahmen ab. Seine

Vorschläge sind in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen.

Zudem hat der BWV im Jahr 2012 begonnen, aus vorliegenden Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes „Leitsätze der externen Finanzkontrolle“ zu entwickeln. Mit den Leitsätzen möchte er grundsätzliche Feststellungen, die über den prüfungsbezogenen Einzelfall hinaus von Bedeutung sind, für Entscheidungsträger in der Verwaltung besser nutzbar machen. Ziel ist ein kompakter Überblick über „typische Fehler“, Hilfestellungen zu deren Vermeidung und ggf. weiterführende Informationen wie BWV-Gutachten, Arbeitshilfen und Leitfäden. Die Leitsatzsammlung gliedert sich in verschiedene Themenbereiche, z. B. Personal, Zuwendungen und Vergaben. Sie soll kontinuierlich erweitert werden und ist über die Internetseiten des Bundesrechnungshofes (www.bundesrechnungshof.de) abrufbar.

4 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Die Finanzsysteme des Bundes und der Länder sind eng verflochten. Deswegen überschneiden sich häufig die Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe. Um die Prüfungstätigkeit effizient zu gestalten und Doppelpfahrungen sowie prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden, sollen die Rechnungshöfe zusammenarbeiten. Dabei haben sie ihre Unabhängigkeit zu wahren und die jeweilige Zuständigkeit zu beachten.

Halbjährlich beraten die Präsidentinnen und die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Fragen von gemeinsamem Interesse in einer Präsidentenkonferenz. Ziel ist es, innerhalb der Finanzkontrolle abgestimmte Positionen herbeizuführen, Prüfungsvereinbarungen abzuschließen und sich wechselseitig zu informieren. Regelmäßig befassen sich die Rechnungshöfe dabei mit der finanzwirtschaftlichen Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Die Präsidentenkonferenz hat wiederholt darauf gedrängt, die Haushalte nachhaltig zu konsolidieren und die Staatsverschuldung zu begrenzen. Sie unterstützt und begleitet insbesondere die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Bund und in den Ländern.

Die Präsidentenkonferenz hat Arbeitskreise der Rechnungshöfe eingesetzt, z. B. für die Themen Haushaltsrecht, Steuern, Beteiligungen, Bau, Soziales, Personal, Organisation und Informationstechnik. Sie bereiten die Beschlüsse der Präsidentenkonferenz vor. Der Erfahrungsaustausch setzt sich in Expertengruppen und bilateralen Kontakten fort. Um ihre Fachkompetenz zu stärken, führen die Rechnungshöfe zudem gemeinsame Fortbildungen für ihre Beschäftigten durch.

Die Rechnungshöfe arbeiten auch zusammen, um die Verwendung von Haushaltsmitteln der Europäischen Union im Mitgliedstaat Deutschland zu prüfen. Sie tauschen regelmäßig Informationen über ihre EU-bezogenen Prüfungstätigkeiten aus und stimmen sich bei ihren Prüfungen ab. Für den Informationsaustausch haben die

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Juli 2010 die EU-Prüfungsdatenbank eingerichtet. Sie vermittelt mit ihren mittlerweile rund 450 erfassten Vorgängen (davon rund 300 von den deutschen Rechnungshöfen) einen Überblick über die Prüfungstätigkeit mit EU-Bezug – auch des Europäischen Rechnungshofes – in Deutschland. Ferner haben der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder eine Arbeitsgruppe „Europa“ eingerichtet, in der sie auch für die externe Finanzkontrolle in Deutschland bedeutsame europäische Entwicklungen diskutieren. Im Jahr 2012 haben der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe den zweiten „EU-Report deutscher Rechnungshöfe“ erarbeitet. Der Report informiert in zehn thematischen Schwerpunkten – beispielsweise zu den Reformen der EU-Haushalts- und Wirtschaftspolitik oder zu den Maßnahmen gegen die Staatsschuldenkrise im Euroraum und deren Kontrolle – den Deutschen Bundestag, die Parlamente der Länder, Institutionen der Europäischen Union sowie die Öffentlichkeit über die Finanzbeziehungen Deutschlands zur Europäischen Union. Mehr als 50 Prüfungsergebnisse deutscher Rechnungshöfe zeigen Mängel bei der nationalen Verwaltung und Kontrolle von Mitteln der Europäischen Union. Der Report wurde am 15. Januar 2013 veröffentlicht und ist in einer deutschen und in einer englischen Sprachfassung auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abrufbar (www.bundesrechnungshof.de).

5 Internationales

5.1 Überblick

Der Bundesrechnungshof engagiert sich international auf drei Arten (s. Abbildung 1):

- Er prüft im internationalen Kontext.
- Er tauscht sich mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) anderer Staaten fachlich aus, beteiligt sich an multilateralen Gremien und arbeitet an internationalen Prüfungsstandards mit.
- Er gibt sein Wissen und seine Erfahrung weiter an ORKB mit Unterstützungsbedarf.

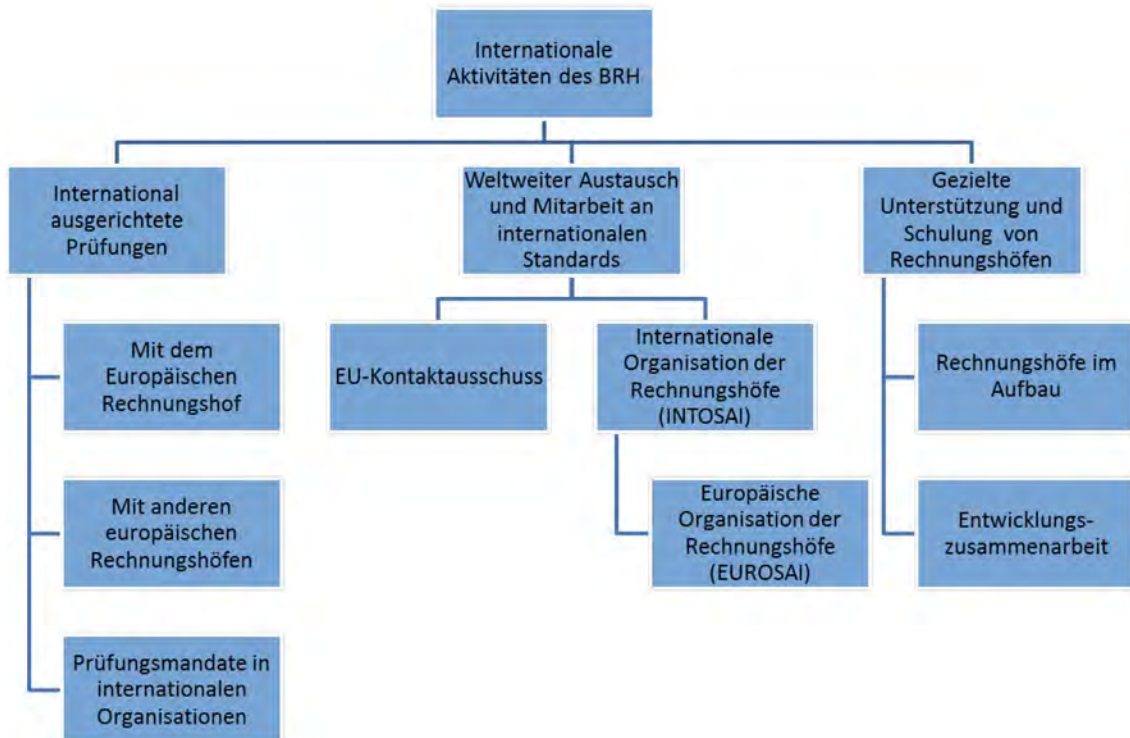
5.2 International ausgerichtete Prüfungen

5.2.1 Prüfungen mit dem Europäischen Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof (ERH) prüft in Zusammenarbeit mit nationalen ORKB unter Wahrung ihrer jeweiligen Unabhängigkeit in den Mitgliedstaaten die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union – im Jahr 2012 ein Haushaltsvolumen von insgesamt 147,2 Mrd. Euro (endgültiger Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012 – 2012/70/EU, Euratom). 86,5 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel, vor allem Strukturfondsmittel und Agrarbeihilfen, an die Mitgliedstaaten zurück. Die Zusammenarbeit von ERH und Bun-

Abbildung 1

Internationale Aktivitäten des Bundesrechnungshofes



desrechnungshof findet in vielfältigen Formen statt. So koordiniert der Bundesrechnungshof den Informationsaustausch über die Arbeitsplanung zwischen dem ERH und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder. Er begleitet den ERH bei Prüfungen in Deutschland, wertet dessen Prüfungsberichte aus und leitet sie ggf. den Landesrechnungshöfen zu. Diese können ebenfalls ERH-Prüfungen begleiten, wenn die jeweilige Landesverwaltung die EU-Mittel bewirtschaftet. Außerdem informiert der Bundesrechnungshof den ERH über die Ergebnisse EU-bezogener Prüfungen, die die deutschen Rechnungshöfe durchgeführt haben.

5.2.2 Gemeinsame Prüfungen mit anderen europäischen Rechnungshöfen

Der Bundesrechnungshof führt gemeinsam mit den ORKB anderer EU-Mitgliedstaaten sogenannte „Koordinierte Prüfungen“ durch: Auf der Grundlage eines gemeinsamen Prüfungskonzepts führen die Rechnungshöfe inhaltlich und zeitlich abgestimmte Prüfungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten durch. Die Rechnungshöfe der Niederlande, Belgiens und Deutschlands haben beispielsweise in einer gemeinsamen Prüfung untersucht, wie der grenzüberschreitende Umsatzsteuerbetrug bekämpft wird. In ihrem Bericht haben sie dazu konkrete Verbesserungen vorgeschlagen (vgl. Bemerkung Nr. 79). Zudem führen der Bundesrechnungshof und der tschechische Rech-

nungshof parallele Prüfungen zur Vergabe von Bauleistungen durch.

5.2.3 Prüfungsmandate in internationalen Organisationen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen internationalen Organisationen und zahlt dafür Beiträge aus dem Bundeshaushalt. Die Bewirtschaftung der Mitgliedsbeiträge wird von Prüfungsorganen der Organisationen kontrolliert. Der Bundesrechnungshof ist Rechnungsprüfer bei der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) in Den Haag und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Wien. Er stellt außerdem Prüfer für weitere kleinere internationale Organisationen. Zudem ist der Bundesrechnungshof als Beobachter im Gremium der Abschlussprüfer der Organisationen der Vereinten Nationen vertreten. Darüber hinaus prüft der Bundesrechnungshof, wie die zuständigen Bundesministerien die Mitgliedsrechte des Bundes in internationalen Organisationen ausüben.

5.3 Austausch, Abstimmung und Mitarbeit an internationalen Standards

5.3.1 EU-Kontaktausschuss

Auf europäischer Ebene arbeitet der Bundesrechnungshof mit den ORKB der anderen Mitgliedstaaten und dem

ERH auch im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der ORKB (Kontaktausschuss) zusammen. Dessen Aktivitäten erstrecken sich u. a. auf den Austausch von Erfahrungen bei der Prüfung von EU-Mitteln, von prüfungsrelevantem Fachwissen sowie von Informationen zu aktuellen Entwicklungen im EU-Finanzmanagement.

5.3.2 INTOSAI

In der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden INTOSAI¹ (International Organisation of Supreme Audit Institutions) haben sich die ORKB von 190 Staaten – darunter der Bundesrechnungshof – zusammengeschlossen, um den Erfahrungsaustausch in der öffentlichen Finanzkontrolle zu fördern. Dazu hat INTOSAI verschiedene Arbeitsgruppen eingerichtet, die beispielsweise fachliche Standards und Leitfäden zu verschiedenen Themen der externen Finanzkontrolle erarbeiten und veröffentlichen. Die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) werden von allen Rechnungshöfen weltweit – und damit auch vom Bundesrechnungshof – als „Beispiele guter Praxis“ anerkannt.²

Der Bundesrechnungshof engagiert sich in der INTOSAI schwerpunktmäßig bei der Förderung von Peer Reviews, aber auch bei der Entwicklung eines Rahmens zur Leistungsmessung von Rechnungshöfen sowie der Prüfung von Korruptionsprävention. Internationale Peer Reviews sind eine Möglichkeit für Rechnungshöfe, auf freiwilliger Basis die eigene Aufgabenerledigung nach internationalen Maßstäben beurteilen zu lassen. Gutachter sind dabei Kolleginnen und Kollegen aus anderen ORKB. Im Jahr 2013 hat der Bundesrechnungshof gemeinsam mit den Rechnungshöfen Frankreichs und Schwedens ein Peer Review des Europäischen Rechnungshofes durchgeführt.

5.3.3 EUROSAI

Eine von sieben Regionalorganisationen der INTOSAI ist die Europäische Organisation der ORKB (EUROSAI)³. Bei der EUROSAI steht der Erfahrungsaustausch im gesamten europäischen Kontext, also auch über die Europäische Union hinaus, im Mittelpunkt. Ihr im Jahr 2011 in Kraft getretener Strategischer Plan dient der Umsetzung der INTOSAI-Ziele in Europa und bezieht dabei regionale Besonderheiten ein. Der Bundesrechnungshof hat den Vorsitz der Arbeitsgruppe, die die Anwendung der von der INTOSAI entwickelten internationalen Normen der Rechnungsprüfung in Europa fördern soll. Er ist außerdem in den EUROSAI-Arbeitsgruppen zur Prüfung

von IT-Maßnahmen und von Projekten im Umweltschutz vertreten.

5.4 Gezielte Unterstützung und Schulung von Rechnungshöfen

5.4.1 Unterstützung von Rechnungshöfen im Aufbau

Der Bundesrechnungshof unterhält mit zahlreichen ausländischen Rechnungshöfen Kontakte. Er unterstützt im Aufbau befindliche ORKB beim Ausbau ihrer Kompetenzen. Expertinnen und Experten des Bundesrechnungshofes führen Beratungs- und Schulungsmaßnahmen durch oder organisieren Studienbesuche und Seminare. Darüber hinaus unterstützt der Bundesrechnungshof ein Projekt der EU-Kommission zur institutionellen Neuausrichtung des griechischen Rechnungshofes. Das Projekt soll bis Ende 2014 abgeschlossen sein.

5.4.2 Entwicklungszusammenarbeit

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung in Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle. In diesem Zusammenhang beteiligt er sich an zwei umfassenden Projekten mit den Regionalorganisationen der INTOSAI in Afrika (AFROSAI) und Lateinamerika (OLACEFS) und unterstützt aktuell Projekte der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bei den Rechnungshöfen von Georgien, Kambodscha, Kenia und Tansania.

6 Haushalt und Personal (Einzelplan 20)

6.1 Überblick

Im Haushaltsjahr 2012 betrugen die Gesamtausgaben des Bundesrechnungshofes 125,6 Mio. Euro. Die Ausgaben des Einzelplans 20 hatten damit – wie in den Vorjahren – einen Anteil von 0,04 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

6.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Der Einzelplan 20 ist aufgrund der sehr personalintensiven Prüfungs- und Beratungstätigkeit durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Personalausgaben gekennzeichnet. Im Jahr 2012 machten sie 86 % (107,5 Mio. Euro) der Gesamtausgaben aus. Davon entfiel annähernd ein Drittel auf Versorgungsausgaben. Die übrigen Haushaltsmittel wurden überwiegend für die Anmietung und Bewirtschaftung von Liegenschaften (4,1 %), Informationstechnik (3,3 %), Bauinvestitionen (3,0 %) und Dienstreisen (2,1 %) eingesetzt.

Die Ist-Ausgaben überstiegen den Soll-Ansatz für das Jahr 2012 um 2,8 Mio. Euro. Ursächlich waren im Wesentlichen die Ausgaben für den Abschluss von Sanierungsarbeiten an den Dienstgebäuden in Bonn und in der Außenstelle Potsdam. Die hierfür erforderlichen Mittel waren im Haushalt für das Jahr 2011 veranschlagt, konn-

¹ Weitere Informationen im Internet unter der Adresse <http://www.intosai.org>.

² Weitere Informationen zum ISSAI-Rahmenwerk sind unter der Adresse <http://www.issai.org> veröffentlicht.

³ Informationen zur EUROSAI sind im Internet unter der Adresse <http://www.eurosai.org> veröffentlicht. Weitere regionale Zusammenschlüsse der ORKB gibt es auch im afrikanischen, arabischen, asiatischen, karibischen, lateinamerikanischen und südpazifischen Raum.

Tabelle 1

**Übersicht über den Einzelplan 20^a
Bundesrechnungshof**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	122,7	125,6	2,8	132,9	136,0	2,4
darunter:						
• Personalausgaben ohne Versorgung	73,6	74,2	0,6	79,2	80,1	1,1
• Versorgungsausgaben	32,0	33,3	1,3	34,8	36,9	6,1
• Mieten und Bewirtschaftung der Liegenschaften	9,5	5,2	-4,3	9,4	9,2	-2,5
• Informationstechnik	2,7	4,1	1,4	4,4	4,5	0,6
• Bauinvestitionen	0,0	3,8	3,8	0,0	0,0	0,0
• Dienstreisen	2,8	2,6	-0,2	2,8	2,7	-1,5
Einnahmen des Einzelplans	0,4	1,6	1,3	0,4	0,3	-4,0
Verpflichtungsermächtigungen	12,0 ^c	3,6	-8,4	1,9	0,0	-100,0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 332	1 226 ^d	-106	1 338	1 315	-1,8

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 20 für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

ten jedoch aufgrund von Verzögerungen bei den Baumaßnahmen nicht vollständig verausgabt werden. Die restlichen flexibilisierten Haushaltsmittel wurden daraufhin in das Folgejahr übertragen. Die im Soll-Ansatz des Jahres 2012 nicht mehr vorgesehenen Bauinvestitionen (3,8 Mio. Euro) konnten damit dennoch geleistet werden.

Die Ausgaben für IT überstiegen den Haushaltsansatz um über 50 %. Die zusätzlichen Investitionen konnten überwiegend ebenfalls aus Ausgaberesten des Vorjahres geleistet werden. Sie waren vor allem für die Umstellung sämtlicher Endgeräte auf ein neues Betriebssystem und eine neue Software zur Bürokommunikation sowie für die Bereitstellung einer sicheren und zugelassenen Hardwarerelösung für den mobilen Einsatz (Dienstreisen, Telearbeit) erforderlich.

Bei den Mieten unterschritten die Ausgaben den Soll-Ansatz um 4,3 Mio. Euro. Ursache waren Verzögerungen bei dem Abschluss der Mietverträge mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben für die Dienstgebäude in Bonn und Potsdam (vgl. Nr. 6.3.2). Folglich mussten auch die im Haushalt für das Jahr 2012 vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen nur in einem geringen Umfang von rund 30 % in Anspruch genommen werden.

tungsermächtigungen nur in einem geringen Umfang von rund 30 % in Anspruch genommen werden.

Gegenüber den Ist-Ausgaben für das Jahr 2012 von 125,6 Mio. Euro sind für das Jahr 2013 im Einzelplan 20 Ausgaben von 132,9 Mio. Euro vorgesehen. Der Aufwuchs um 7,3 Mio. Euro ist vor allem auf zusätzliche Personalausgaben für die aktiven Beschäftigten (5,1 Mio. Euro) und für Versorgungsleistungen (1,5 Mio. Euro) zurückzuführen. Ursache sind im Wesentlichen die Besoldungs- und Tarifierhöhungen für das Jahr 2013, höhere Zuweisungen an den Versorgungsfonds sowie im Jahr 2013 geplante Neueinstellungen.

Einnahmen erzielt der Bundesrechnungshof nur in geringem Maße. Im Jahr 2012 nahm er 1,6 Mio. Euro ein. Mit 0,9 Mio. Euro machen die Pauschalabgeltungen von Versorgungsansprüchen bei einer Übernahme von Beamtinnen und Beamten aus dem Landes- in den Bundesdienst den größten Anteil aus. Daneben fallen beispielsweise Erstattungen von internationalen Einrichtungen an, für die der Bundesrechnungshof Prüfungsmandate wahrnimmt.

6.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

6.3.1 Personal und Versorgung

Am 1. Juni 2012 waren im Bundesrechnungshof und in den Prüfungsämtern des Bundes (Prüfungsämter) 1 226 von 1 332 Planstellen und Stellen besetzt, davon 700 im Bundesrechnungshof und 526 in den Prüfungsämtern (vgl. Tabelle 2). Im Jahresdurchschnitt 2012 betrug der Anteil der mit schwerbehinderten Menschen besetzten Arbeitsplätze 9,8 %.

Der Anteil der Beamtinnen und Beamten an allen Beschäftigten beträgt rund 88 %. Die meisten von ihnen übernehmen Prüfungsaufgaben. Sie werden in allen Bereichen tätig, in denen der Bund Einnahmen erzielt, Ausgaben leistet oder finanzielle Risiken übernimmt. Daher müssen die Prüferinnen und Prüfer vielfältige fachliche und persönliche Anforderungen erfüllen. Im Geschäftsbereich des Bundesrechnungshofes ist deshalb eine große Bandbreite an Ausbildungen und Studienrichtungen vertreten (z. B. Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Ingenieurwesen, Informatik).

39 % aller Beschäftigten sind Frauen. Im Prüfungsdienst beträgt der Frauenanteil 36 %; in der Verwaltung liegt er bei 50 %.

Der Bundesrechnungshof hat am 31. Dezember 2012 eine mehrjährige Organisationsreform erfolgreich abgeschlossen, in deren Folge insgesamt 210 Planstellen und Stellen in den Prüfungsämtern weggefallen sind. Ziel der im Jahr 2007 begonnenen Reorganisation war es, die Effizienz der Prüfungs- und Beratungstätigkeit zu steigern. Hierfür waren verschiedene organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen erforderlich. Die Sachgebiete in den Prüfungsämtern wurden jeweils einem Prüfungsgebiet im Bundesrechnungshof zugeordnet, kleinere Sach-

gebiete aufgelöst und die Leitungsspannen verkleinert. Als Folge der Reform wurden die beiden Prüfungsämter in Köln und Magdeburg zum Ende des Jahres 2012 geschlossen.

Das Planstellen- und Stellensoll der Prüfungsämter wird bis zum Jahr 2014 um weitere 5 % (30 Stellen) sinken (vgl. Tabelle 2). Grund sind vor allem die Nachwirkungen der Organisationsreform in den Prüfungsämtern. Hierauf entfallen 20 dieser Stellen. Da die Stellen zum 31. Dezember 2012 noch besetzt waren, können sie erst mit dem Haushalt für die Jahre 2013 oder 2014 zurückgegeben werden.

6.3.2 Bewirtschaftung der Liegenschaften

Die Ausgaben für die Anmietung und Bewirtschaftung von Liegenschaften steigen von 5,2 Mio. Euro (Ist) im Jahr 2012 auf 9,4 Mio. Euro (Soll) im Jahr 2013 deutlich an.

Ab dem Jahr 2013 muss der Bundesrechnungshof auch für seine Dienstgebäude in Bonn und in Potsdam ortsübliche Mieten an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zahlen (3,8 Mio. Euro). Dazu kommen zusätzliche Mietausgaben für die Prüfungsämter in Hannover und München, die bislang mietfrei genutzt werden konnten (0,6 Mio. Euro). Die Anmietungen für die Prüfungsämter Köln und Magdeburg konnten dagegen nach der Schließung zum 31. Dezember 2012 beendet werden (0,2 Mio. Euro). Im Ergebnis mussten die Haushaltsansätze für das Jahr 2013 daher – gegenüber dem Ist im Jahr 2012 – um 4,2 Mio. Euro angehoben werden.

Durch den Wegfall von 210 Planstellen und Stellen (vgl. Nr. 6.3.1) konnten in den letzten Jahren die Mietflächen in den sieben verbliebenen Prüfungsämtern reduziert werden. Dadurch wurden bis zum Ende des Jahres 2012 ins-

Tabelle 2

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

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^a	Verän- derung 2013/2014
Planstellen/Stellen	Anzahl					in %
Insgesamt	1 332,0^b	1 226,5^c	-105,5	1 338,5^b	1 315,0^b	-1,8
davon:						
• Bundesrechnungshof	736,5	700,5	-36,0	750,5	749,5	-0,1
• Prüfungsämter des Bundes	595,5	526,0	-69,5	588,0	565,5	-3,8

Erläuterungen: ^a Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT).

^b Einschließlich Ersatzplanstellen (2012: 4, 2013: 4, 2014: 3).

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 20 für das Jahr 2012: Haushaltsplan; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

gesamt bereits annähernd 1 Mio. Euro an Ausgaben für Miete und Betriebskosten eingespart.

6.4 Prüfung der Rechnung des Bundesrechnungshofes nach § 101 BHO

Die Rechnung des Bundesrechnungshofes für das Jahr 2012 wurde – wie für die Vorjahre – gemäß § 101 BHO für den Deutschen Bundestag von einer Kommission des Rechnungsprüfungsausschusses geprüft. Prüfungsschwerpunkte waren die Jahresrechnung und der Haushaltsvollzug sowie die Organisationsreform der externen Finanzkontrolle (vgl. Nr. 6.3.1).

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben dem Bundesrechnungshof Entlastung erteilt.

6.5 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans 20 im Finanzplanungszeitraum 2013 bis 2017 ist in der Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3

Ausgabenentwicklung im Einzelplan 20 im Finanzplanungszeitraum

2013	2014	2015	2016	2017
in Mio. Euro				
132,9	136,0	137,7	139,4	141,8

Quelle: Für das Jahr 2013: Bundeshaushalt, Einzelplan 20; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 20; für die Jahre 2015 bis 2017: Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 20 sollen im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2017 auf 141,8 Mio. Euro steigen. Hierfür sind insbesondere höhere Ausgaben für die Versorgung (5,4 Mio. Euro), für – angesichts unbesetzter Planstellen und Stellen (vgl. Nr. 6.3.1) – weitere Neueinstellungen (2,7 Mio. Euro) sowie für die Anmietung und Bewirtschaftung der Liegenschaften (0,8 Mio. Euro) verantwortlich.

