



B u n d e s
rechnungshof 

Bemerkungen 2014

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

Im Jahr 2013 führten der Bundesrechnungshof und die ihm nachgeordneten Prüfungsämter des Bundes rund 1 300 Prüfungen durch. Bei der Wahl seiner Prüfungsthemen ist der Bundesrechnungshof unabhängig. Hauptziel ist es, einen aussagekräftigen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu gewinnen und prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden. Finanziell besonders bedeutende oder fehleranfällige Bereiche des Verwaltungshandelns stehen dabei vorrangig im Blick.

In seinen jährlichen Bemerkungen fasst der Bundesrechnungshof diejenigen Prüfungsergebnisse zusammen, die für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushalts- und Vermögensrechnung von Bedeutung sein können. Er verbindet diese Auswahl mit einer Bestandsaufnahme und Analyse der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Aktuell reicht seine Betrachtung bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2018. Wie in den vergangenen Jahren lautet hier die klare Botschaft des Bundesrechnungshofes: Der Konsolidierungskurs sollte konsequent fortgesetzt werden. Es gilt, den ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Haushalt ab dem Jahr 2015 abzusichern.

Die von der Bundesregierung bei der Haushaltsaufstellung als weiterhin günstig eingeschätzten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen spiegeln sich insbesondere in einem weiteren Rückgang bei den Zinsausgaben und in erwarteten höheren Steuereinnahmen wider. Neben den möglichen Folgen einer ungünstigeren wirtschaftlichen Entwicklung sieht der Bundesrechnungshof auch strukturelle Belastungen und Risiken, die eine nachhaltige Haushaltspolitik gefährden könnten: Insbesondere die Folgen der Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung, aber auch weitere finanzielle Zugeständnisse des Bundes an Länder und Gemeinden. Dabei erscheinen im Bund-Länder-Verhältnis die finanziellen Handlungsspielräume des Bundes angesichts der bestehenden Lasten ausgereizt.

Ohne Einsparungen auf der Ausgabenseite oder strukturelle Verbesserungen auf der Einnahmenseite, beispielsweise durch den Abbau von Steuervergünstigungen oder durch Reformmaßnahmen im Bereich der Umsatzsteuer, besteht mittel- bis langfristig die Gefahr einer zunehmenden „Versteinerung“ des Bundeshaushalts. Damit wären auch die politischen Handlungsspielräume eingeengt.

Mit seinen Bemerkungen und den darin enthaltenen Empfehlungen zeigt der Bundesrechnungshof Wege auf, wie Verwaltungen wirtschaftlich handeln können. Dies betrifft sowohl Einsparpotenziale auf der Ausgabenseite als auch mögliche Mehreinnahmen. Zudem beschreiben die Einzelplanbemerkungen wesentliche Eckpunkte, Entwicklungen und Risiken der jeweiligen Einzelpläne, die meist einem Bundesministerium zugeordnet sind.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen 2014 in den kommenden Monaten beraten, soweit die Verwaltung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt ist. In der Regel verbindet das Parlament diese Beratung mit der Forderung an die Bundesregierung, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Der Darstellung der Bemerkungen ist – auf blauen Seiten – eine Kurzfassung vorangestellt. Sie soll den schnellen Einstieg in die unterschiedlichen Themen erleichtern. Die Bemerkungen 2014 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 2014



Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

**Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2014
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2013)**

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 2013	11	57
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	11	57
1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2013 ordnungsgemäß belegt	11	58
1.3 Haushaltsverlauf	11	58
1.4 Haushaltsabschluss	11	59
1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen ...	12	62
1.6 Haushaltsüberschreitungen	12	66
1.7 Ausgabereste	12	68
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	12	70
1.9 Gewährleistungen	12	72
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel	13	74
1.11 Vermögensrechnung	13	75
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	13	77
1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen		81

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Haushaltsausgleich ohne Neu- verschuldung absichern	14	82
2.1 Haushaltseckwerte bis zum Jahr 2018	14	83
2.2 Einhaltung der Schuldenregel	15	87
2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss	15	90
2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur	16	91
2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur	16	101
2.6 Nettokreditaufnahme	17	108
2.7 Verschuldung und Schuldendienst	17	110
2.8 Gewährleistungen	17	112
2.9 Europäische Fiskalregeln und nationale Schuldenregel	18	115
Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse		
3 Risiken beim Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme	18	122
4 Angemessene Vergütung erfordert Klarheit über Leistungen und Kosten	19	126
5 Bundesministerium des Innern muss den Einzug gesetzlich vorgesehener Arzneimittelerabatte sicherstellen	19	129
6 Bundesministerium des Innern muss einheitliche Rechtsanwendung bei der ersten Besoldungsfestsetzung sicherstellen	20	130
7 Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bietet Hilfestellung bei Personalauswahlverfahren	20	131
8 Zuführung von Abfindungen an den Versorgungsfonds des Bundes sichergestellt	20	132
Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse		
Bundespräsident und Bundespräsidialamt		
9 Entwicklung des Einzelplans 01	21	134
Deutscher Bundestag		
10 Entwicklung des Einzelplans 02	21	136
Bundesrat		
11 Entwicklung des Einzelplans 03	22	142
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt		
12 Entwicklung des Einzelplans 04	22	143
Auswärtiges Amt		
13 Entwicklung des Einzelplans 05	23	149
Bundesministerium des Innern (BMI)		
14 Entwicklung des Einzelplans 06	24	155

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
15 Bundesverwaltungsamt erbringt Dienstleistungen für andere Behörden vielfach ohne personelle oder finanzielle Kompensation	24	165
16 Bundesministerium des Innern verbessert die Förderung von Olympiastützpunkten	25	167
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)		
17 Entwicklung des Einzelplans 07	25	168
18 Bundesamt für Justiz muss Gebühren für Führungszeugnisse rechtzeitig und vollständig erheben	26	174
Bundesministerium der Finanzen (BMF)		
19 Entwicklung des Einzelplans 08	26	175
20 Sondervermögen Restrukturierungsfonds – Bankenabgabe zu gering	27	186
21 Zuständigkeiten für die Verwertung von Altlasten- grundstücken gebündelt	28	187
22 Bundesministerium der Finanzen verbessert Arbeitsschutz für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer	28	188
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)		
23 Entwicklung des Einzelplans 09	28	189
24 Zuwendungen beim Fördermodul „go-effizient“ in jetziger Form unwirtschaftlich	29	198
25 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verbessert seine Fachaufsicht über die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	29	199
26 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie behebt Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise	30	201
27 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verbessert die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme	30	203
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)		
28 Entwicklung des Einzelplans 10	31	204
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)		
29 Entwicklung des Einzelplans 11	31	210
30 Für den Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung müssen die gleichen sozialgesetzlichen Regelungen gelten wie für alle seine Mitglieder	32	223
31 Gesundheitswochen – unerlaubte Leistungen eines Renten- versicherungsträgers	33	225
32 Unzeitgemäße Flächenzuschläge für Büroräume mit IT-Ausstattung gestrichen	33	226
Bundesagentur für Arbeit		
33 Wirtschaftlichkeit der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit noch nicht sichergestellt	33	227

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
34 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Personalplanung bei der Beratung von Jobcentern	34	228
35 Bundesagentur für Arbeit will gesetzlich geforderte Beteiligung Dritter an Berufsorientierungsmaßnahmen sicherstellen	34	229
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)		
36 Entwicklung des Einzelplans 12	35	230
37 Einsparpotenzial von mehr als 35 Mio. Euro nicht genutzt	35	239
38 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur bewilligte 54 Mio. Euro für neuartige Signaltechnik ohne erforderliches Betriebsprogramm	36	241
39 Förderung des Güterverkehrsgewerbes überarbeiten	37	243
40 Bund kann durch Verzicht auf einen Tunnel 10 Mio. Euro sparen ..	37	244
41 Bund fordert 921 000 Euro erfolgreich zurück	37	247
42 Unnötige Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der A 14 gebaut: Sachsen-Anhalt erstattet dem Bund 700 000 Euro	38	247
43 Optimierte Planung einer Ortsumfahrung spart bis zu 1,4 Mio. Euro	38	248
44 Einheitliche Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen im Bundesfernstraßenbau	38	248
45 Provisionen und Bauaufsicht zu Unrecht mit Bundesmitteln finanziert: Straßenbauverwaltung erstattet 760 000 Euro	38	249
46 Straßenbauverwaltung zahlt Bund 1,9 Mio. Euro zurück	39	250
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)		
47 Entwicklung des Einzelplans 14	39	251
48 Bundeswehr hielt Zusage nicht ein: Abgegebene Betriebsstoffe wurden über Jahre hinweg zu spät und unvollständig in Rechnung gestellt	40	259
49 Ausgaben von 11,2 Mio. Euro für unnötigen Triebwerkteststand vermeiden	40	260
50 Übertragung der Aufgaben nach dem Unterhaltssicherungsgesetz auf den Bund ohne Ausgleich durch die Länder	41	261
51 Sanitätsdienst: Bundeswehr will für Transparenz bei der Verschreibung von Physiotherapie sorgen	41	263
52 Bundeswehr bewirtschaftet Munitionsbestände besser	42	265
Bundesministerium für Gesundheit (BMG)		
53 Entwicklung des Einzelplans 15	42	266
54 Unwirtschaftlicher Ankauf von Kunst im Wert von 200 000 Euro durch Landesverband der Betriebskrankenkassen ohne Folgen	43	272
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)		
55 Entwicklung des Einzelplans 16	43	273
56 Korruptionsvorbeugung bei Bauvorhaben des Bundes in Sachsen wird verbessert	44	282

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
57 Fachkunde der Bauverwaltung wird auch bei Öffentlich Privaten Partnerschaften in Zukunft besser genutzt	44	282
58 Kostenerstattung zu hoch berechnet: Freistaat Thüringen zahlt im Hochbau 650 000 Euro an den Bund zurück	45	283
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)		
59 Entwicklung des Einzelplans 17	45	284
Bundesverfassungsgericht		
60 Entwicklung des Einzelplans 19	45	291
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)		
61 Entwicklung des Einzelplans 23	46	294
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)		
62 Entwicklung des Einzelplans 30	47	301
63 Konsequente Überwachung der Mittelverwendung bei Bildungs- und Forschungsprojekten noch nicht sichergestellt	47	308
64 Energieeffizienz bei Gebäuden der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. wird verbessert	48	311
65 Zuwendungsempfänger zahlt Bund 0,3 Mio. Euro zurück	48	313
Bundesschuld		
66 Entwicklung des Einzelplans 32	49	313
Allgemeine Finanzverwaltung		
67 Entwicklung des Einzelplans 60	50	319
68 Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen vereinfachen	50	327
69 Ergebnisse von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen richtig ermitteln	51	328
70 Zentrales Informationssystem zur Umsatzsteuerkontrolle endlich erneuern	51	329
71 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verbessert Auftragsvergabe beim Bauunterhalt von Wohnimmobilien	52	331
72 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben passt Mieten bei Gewerbeobjekten an	52	332
73 Umsatzbesteuerung von Ausfuhren – Bundesministerium der Finanzen will Betrugsrisiken verringern	52	332
74 Fortschritte bei der Evaluierung des maschinellen Risiko- managements in der Steuerverwaltung	53	334
75 Bundesministerium der Finanzen überarbeitet gesetzliche Regelungen zum Verzögerungsgeld	53	335
76 Maßnahmen zur Sicherung des Steueraufkommens von Rentnerinnen und Rentnern mit Auslandswohnsitz eingeleitet	54	336

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Teil IV Ergebnisse internationaler Beratungs- und Prüfungstätigkeiten		
77 Internationale Kooperation stärkt externe Finanz- kontrolle Griechenlands	54	337
78 Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik bei der öffentlichen Vergabe von Bauleistungen und Korruptionsvorbeugung	54	338
79 Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Prüfungsamt der Slowakischen Republik bei Autobahnprüfung	55	340
Tätigkeit und Haushalt des Bundesrechnungshofes		343

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). Soweit das Ergebnis seiner Prüfung für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann, fasst er es jährlich für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in den vorliegenden Bemerkungen zusammen (§ 97 Absatz 1 BHO).

In seinen 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 und
- in welchen bedeutsamen Fällen die geprüften Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet haben.

Zudem gibt der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen darüber Auskunft, wenn sich wesentliche Beanstandungen aus seiner Prüfung der Betätigung des Bundes bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben. Darüber hinaus empfiehlt er auch Maßnahmen für die Zukunft. Hierzu gehören auch Vorschläge für gesetzliche Änderungen. Damit trägt der Bundesrechnungshof dem ausdrücklichen Wunsch des Parlaments Rechnung, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind.

Gegenstand der Bemerkungen sind somit Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie sein Vermögen und seine Schulden. Die Bemerkungen 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. Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts prüft der Bundesrechnungshof allerdings nicht. Deshalb sind sie auch nicht Gegenstand von Bemerkungen.

Der Bundesrechnungshof verbindet die Berichterstattung über seine Prüfungserkenntnisse mit einer Bestandsaufnahme und Analyse der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Seit dem Jahr 2011 nimmt der Bundesrechnungshof zusätzlich sogenannte Einzelplanbemerkungen in den Jahresbericht auf. Sie beschreiben wesentliche Eckpunkte und Entwicklungen der jeweiligen Einzelpläne. Sie enthalten Informationen zu Haushaltsstruktur und -entwicklung und ggf. Hinweise auf Prüfungsergebnisse, die der Bundesrechnungshof mit den betroffenen Stellen bereits erörtert hat. Die Einzelplanbemerkungen beziehen

sich schwerpunktmäßig auf den zur Entlastung anstehenden Haushalt des Jahres 2013. Sie enthalten jedoch auch Bezüge zu aktuellen Entwicklungen und zur Haushaltsplanung für das Jahr 2014 bzw. 2015. Ziel der Einzelplanbemerkungen ist es, den Informationsgehalt der Bemerkungen für Parlament und Öffentlichkeit zu erhöhen. Sie sollen zudem verdeutlichen, wie die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes mit der Entwicklung des Haushalts in den Einzelplänen zusammenhängt.

2 Bemerkungsverfahren

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

Die geprüften Stellen erhalten vorab Gelegenheit, zu den Entwürfen der einzelnen Bemerkungen Stellung zu nehmen. Dies dient insbesondere dazu, die Sachverhaltsfeststellungen nochmals zu überprüfen. Falls unterschiedliche Auffassungen zu den Sachverhalten oder Würdigungen bestehen bleiben, ist dies in den Bemerkungen erwähnt.

Die Bemerkungen werden vom obersten Entscheidungsgremium des Bundesrechnungshofes, dem Großen Senat, 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 einen Tag später der Öffentlichkeit vor.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist im Jahr 2014 vom Deutschen Bundestag und dem Bundesrat auf Vorschlag der Bundesregierung neu gewählt worden (vgl. § 5 Absatz 1 Bundesrechnungshofgesetz). Der vorherige Präsident wurde nach Ablauf der vollen Amtszeit von zwölf Jahren am 9. April 2014 in den Ruhestand verabschiedet.

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind eine wesentliche Grundlage für die jährliche Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Bundesregierung. Deshalb überweist der Deutsche Bundestag die Bemerkungen zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss. Dieser leitet die Bemerkungen an seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, weiter. Der Rechnungsprüfungsausschuss erörtert die einzelnen Prüfungsergebnisse und fasst hierzu Beschlüsse. In der überwiegenden Zahl der Fälle folgt er den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Bei besonders schweren Versäumnissen oder Rechtsverstößen kann der Rechnungsprüfungsausschuss ergänzend eine Missbilligung aussprechen.

Auf der Grundlage dieser Beschlüsse kann anschließend der Haushaltsausschuss die Entlastungsentscheidung des Deutschen Bundestages vorbereiten. Hierzu fasst der Haushaltsausschuss eine Beschlussempfehlung. Sie enthält in der Regel auch die Aufforderung an die Bundesregierung, die Beschlüsse zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen. Hierzu gehört insbesondere, Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit einzuleiten oder fortzuführen und die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen, damit die Ergebnisse bei den Haushaltsberatungen berücksichtigt werden können. Schließlich entscheidet das Plenum des Deutschen Bundestages über die Entlastung der Bundesregierung.

Daneben entscheidet der Bundesrat in einem eigenen Verfahren ebenfalls auf der Grundlage der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes über die Entlastung der Bundesregierung.

3 Aktualität

Die alljährlich im Herbst vorgelegten Bemerkungen beschränken sich nicht nur auf das für die Entlastung anstehende Haushaltsjahr. Sie können sich auch auf spätere oder frühere Haushaltsjahre beziehen (§ 97 Absatz 3 BHO). Der Bundesrechnungshof hat in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsausschuss ein zusätzliches Berichtsverfahren entwickelt, mit dem er im Frühjahr weitere Prüfungsergebnisse vorstellt. 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 vier Teilen:

In **Teil I** veröffentlicht der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2013 sowie zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes im Finanzplanungszeitraum (2014 bis 2018).

Teil II berichtet zum einen über die Ergebnisse von Prüfungen, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben aus mehr als 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 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 Rechnungs-

prüfungsausschuss) oder Kategorie C (Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse) eingeordnet.

Jeder Einzelplan wird regelmäßig zunächst durch eine Einzelplanbemerkung vorgestellt. Sie gibt einen Überblick über die wichtigsten Ausgaben- und Einnahmenbereiche, die Verpflichtungsermächtigungen und den Personalhaushalt des jeweiligen Einzelplans.

Wegen der Bundestagswahl im September 2013 unterlag der Haushaltsentwurf 2014 dem Grundsatz der Diskontinuität (§ 125 Geschäftsordnung-Bundestag). Daher musste das Haushaltsgesetz 2014 mit dem Haushaltsentwurf erneut aufgestellt werden. Die neue Bundesregierung legte im März 2014 einen 2. Regierungsentwurf vor, der die politischen Vorgaben des Koalitionsvertrages berücksichtigt. Das Haushaltsgesetz mit dem Haushaltsplan für das Jahr 2014 wurde somit nach den Beratungen im neu gewählten Parlament erst im Juli 2014 beschlossen.

Den Einzelplanbemerkungen folgen im vorliegenden Bericht 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**).

Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse (**Kategorie C**) 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 die Beratungstätigkeit des BWV sowie Ergebnisse von Beratungen nach § 88 Absatz 2 BHO werden hier wieder gegeben.

In **Teil IV** sind die Ergebnisse internationaler Prüfungen des Bundesrechnungshofes zusammengefasst. Dazu gehören z. B. gemeinsame Prüfungen mit europäischen Kontrollinstitutionen oder Prüfungen mit EU-Bezug.

Die jeweiligen Kategorien sind bei den Bemerkungen des Teils II und des Teils III angegeben. Bemerkungen der Kategorie B und in der Regel auch der Kategorie C folgen einer festen Struktur: Einer Zusammenfassung des Inhalts (XX.0) schließen sich der vom Bundesrechnungshof festgestellte Sachverhalt (XX.1), die Würdigung des Sachverhalts (XX.2) und die Stellungnahme der geprüften 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 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 Bundesministerium der Finanzen (BMF) damit begonnen, die

Einzelpläne umzustrukturieren, um die Ausgaben und Einnahmen transparenter darzustellen. Die Programmausgaben sollen dabei stärker herausgestellt werden. Bislang sind 15 von insgesamt 22 Einzelplänen in die neue Struktur überführt worden. Das BMF hat mitgeteilt, dass nach derzeitiger Planung die übrigen Einzelpläne erst zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2016 an die neue Struktur angepasst werden.

Im Zuge der Neustrukturierung werden alle Titel in neue Kapitel umgesetzt oder mehrere Titel zu einem neuen zusammengeführt. Diese Umsetzung und Zusammenführung von Titeln hat zur Folge, dass die Sollzahlen im Haushaltsentwurf 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 die Ansätze in den Tabellen – ungeachtet der Kapitel- und Titelstrukturen der alten Struktur – den entsprechenden Ansätzen der neuen Struktur zugeordnet.

6 Veränderungen in den Zuständigkeiten der Ministerien

Mit einem Organisationserlass hat die Bundeskanzlerin im Dezember des Jahres 2013 die Zuständigkeiten einiger

Ministerien neu zugeschnitten und Haushaltsmittel in den Einzelplänen umgesetzt. Außerdem will die Bundesregierung neue politische Prioritäten setzen. So ist z. B. das vorherige Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Bundesministerium für Wirtschaft und Energie umbenannt worden. Gleichzeitig erhielt es neue Aufgaben, z. B. die Zuständigkeit für Energieeinsparung, die vorher im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur lag. Diese Umstrukturierungen sind wie folgt berücksichtigt:

Die Einzelplanbemerkungen weisen im Einzelnen auf die Veränderungen hin. Dabei sind die von der Umschichtung betroffenen Ausgaben in den Tabellen „Übersicht über den Einzelplan“ für das Jahr 2013 in dem Einzelplan dargestellt, zu dem sie in diesem Haushaltsjahr noch gehörten. Für die Jahre 2014 und 2015 finden sie sich dann in dem Einzelplan, zu dem sie nach der Umorganisation gehören. Die betroffenen Ausgaben- oder Einnamenschwerpunkte werden in der Einzelplanbemerkung erläutert, die den Schwerpunkt mit dem Haushaltsjahr 2014 übernimmt. Auch alle weiteren Prüfungs- und Beratungsergebnisse (Kategorie A und B) sind dem Einzelplan zugeordnet, dessen Ressort die Zuständigkeit nach der Umorganisation übertragen wurde.

Zusammenfassungen

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2013

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 307,8 Mrd. Euro um 2,2 Mrd. Euro unter dem Soll. Die Einnahmen¹ übertrafen das Soll um 0,9 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahme unterschritt den geplanten Wert mit 22,1 Mrd. Euro um 3,0 Mrd. Euro. Die seit dem Jahr 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldenregel wurde eingehalten. Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen lag bei 133,4 Mrd. Euro. Ende des Jahres 2013 hatten der Bund und seine Sondervermögen Gewährleistungen von 450,0 Mrd. Euro übernommen. Das Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug 231 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 1 731 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2012 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet. Grundlage waren die Haushaltsrechnung 2012 und die Vermögensrechnung 2012 sowie die Bemerkungen 2013 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich der im April 2014 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnisse zu den Bemerkungen 2013.

1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2013 ordnungsgemäß belegt (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) 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 auf-

geführten 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. Für seine Prüfung bestimmte er 1 321 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 3,5 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche Fehler auf. Die im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen waren demnach im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt (Nr. 1.2 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsverlauf

Das Haushaltsgesetz 2013 vom 20. Dezember 2012 sah Einnahmen und Ausgaben von 302,0 Mrd. Euro vor. Das BMF wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 17,1 Mrd. Euro ermächtigt. Nach der seit dem Jahr 2011 geltenden neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel war eine Nettokreditaufnahme von maximal 41,4 Mrd. Euro erlaubt. Zur Finanzierung des Fonds Aufbauhilfe, der aufgrund der Schäden des Frühjahrshochwassers 2013 eingerichtet worden war, war ein Nachtragshaushalt erforderlich. Die Einnahmen und Ausgaben des Nachtrags wurden mit 310,0 Mrd. Euro veranschlagt. Die vorgesehene Nettokreditaufnahme lag bei 25,1 Mrd. Euro (Nr. 1.3 der Bemerkungen).

1.4 Haushaltsabschluss

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsvollzug günstiger als erwartet. Mit 307,8 Mrd. Euro lagen sie um 2,2 Mrd. Euro unter dem Soll des Nachtragshaushalts von 310,0 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 0,9 Mrd. Euro höher als im 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.

Die neue Schuldenregel wurde sowohl bei der Aufstellung des Haushalts 2013, beim Nachtragshaushalt als auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2013 lag im vorläufigen Ist bei 3,6 Mrd. Euro. Dies waren 0,14 % des Bruttoinlandsprodukts. Damit unterschritt die strukturelle Nettokreditaufnahme die erst ab dem Jahr 2016 geltende Obergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts.

¹ Ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme.

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1,5 Mrd. Euro bzw. 0,5 %. Während die Steuereinnahmen um 3,7 Mrd. Euro stiegen, sanken die Sonstigen Einnahmen um 2,2 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2013 um 1,1 Mrd. Euro bzw. 0,3 % höher als im Vorjahr (Nr. 1.4 der Bemerkungen).

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, fließt an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Die Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn betrugen 0,6 Mrd. Euro, veranschlagt waren 1,5 Mrd. Euro. Somit konnten im Jahr 2013 keine Schulden des ITF getilgt werden (Nr. 1.5.1 der Bemerkungen).

Die Haushaltsrechnung 2013 enthält erstmals eine „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes“. Hierin werden neben den erlassenen Ansprüchen auch befristete und unbefristete Niederschlagungen, Vergleiche und Vertragsänderungen sowie Verzichte aus andern Gründen dargestellt. Das Gesamtvolumen der Einnahmeausfälle betrug im Haushaltsjahr 2013 insgesamt 974 Mio. Euro.

Das Haushaltsgesetz 2012 enthielt eine Kreditermächtigung von 25,1 Mrd. Euro zur Deckung von Ausgaben. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 5,6 Mrd. Euro. Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2013 nicht ausgeschöpft wurde, wurde die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2012 nicht in Anspruch genommen. Sie fiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2013. Für den Haushalt 2014 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2013 insgesamt 3,0 Mrd. Euro zur Verfügung (Nr. 1.5.3 der Bemerkungen).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2013 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 1,1 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,8 Mrd. Euro. Der Gesamtbetrag entspricht 0,61 % des Haushalts-Solls. Er liegt mit 1,9 Mrd. Euro deutlich über dem Vorjahresergebnis von 105 Mio. Euro. Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

In vier Fällen haben Ressorts ohne Einwilligung des BMF die bewilligten Haushaltsansätze überschritten. Dies betrifft Ausgaben von insgesamt 10,0 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof erwartet von allen Beauftragten für den Haushalt in den Ressorts, künftig keine Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung mehr zuzulassen (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 2012 waren 12,4 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 10,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Dies waren 1,0 Mrd. Euro mehr als am Ende des Haushaltsjahres 2011 (Nr. 1.7.1 der Bemerkungen).

Im Haushaltsjahr 2013 flossen 13,4 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist um 1,1 Mrd. Euro höher 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 2013 übertragbaren Ausgaben im flexibilisierten Bereich von 1,467 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,443 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 98 % 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 die Vorgaben bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Sie haben einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen (Nr. 1.7.3 der Bemerkungen).

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2013 waren Verpflichtungsermächtigungen von 53,0 Mrd. Euro veranschlagt. Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungsermächtigungen von 0,2 Mrd. Euro bewilligt. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 31,5 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 59 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 15,4 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein. Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2013 ist gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen (Nr. 1.8.1 der Bemerkungen).

Zum 31. Dezember 2013 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 133,4 Mrd. Euro zu leisten. Von dem Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen entfallen 36,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2014 und 27,2 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2015. Dabei sind die im Haushaltsjahr 2014 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt (Nr. 1.8.2 der Bemerkungen).

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen unterstützt der Bund förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen. Durch das

Haushaltsgesetz 2013 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 449,4 Mrd. Euro zu übernehmen. Ende 2013 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 342,1 Mrd. Euro übernommen.

Darüber hinaus durfte das BMF 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 BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2013 mit 84,2 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 sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich müssen sie zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht an Dritte gezahlt worden sein. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Das BMF nahm erstmals in die Haushaltsrechnung 2009 eine Gesamtübersicht über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf. Deren Volumen lag Ende 2013 bei 1,037 Mrd. Euro – verteilt auf neun Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (931 Mio. Euro) nahm der Gesamtbestand um 105 Mio. Euro oder 11,3 % zu (Nr. 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Vermögensrechnung

Seit dem 1. Januar 2013 sind für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2013 insgesamt 231 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 731 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.

Als wesentliche Voraussetzung für eine vollständige Vermögensrechnung sollte das BMF beginnen, eine flächendeckende IT-gestützte integrierte Finanzbuchhaltung im Sinne des § 73 Absatz 2 BHO aufzubauen (Nr. 1.11 der Bemerkungen).

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 27 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes aus.

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. Derzeit können deutsche Institute bis Ende 2014 Stabilisierungshilfen des FMS beantragen. Die gewährten Hilfen laufen dabei bis zu ihrer Endfälligkeit oder Rückzahlung, auch über das Jahr 2014 hinaus. Da die Regeln der Europäischen Union zu einem einheitlichen Abwicklungsmechanismus erst ab dem Jahr 2016 greifen sollen, will die Bundesregierung die Antragsfrist für Stabilisierungshilfen des FMS bis Ende 2015 verlängern.

Im Jahr 2013 gaben die Finanzinstitute die letzten noch ausstehenden Garantien zurück. Keine der gewährten Garantien ist ausgefallen, sodass dem FMS hieraus keine Verluste entstanden sind. Darüber hinaus stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2013 beliefen sich diese Kapitalhilfen auf insgesamt 17,1 Mrd. Euro.

Der seit Bestehen des FMS angehäuften Fehlbetrag belief sich zum 31. Dezember 2013 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 Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz (CO₂-Emissionshandel). Die im Jahr 2013 erzielten Preise für CO₂-Zertifikate lagen unter der ursprünglichen Prognose, was zu einem Einnahmefall des Fonds führte. Infolge dessen wies das BMF den sieben bewirtschaftenden Ressorts statt der laut Wirtschaftsplan des EKF vorgesehenen Mittel von 2,0 Mrd. Euro nur 1,1 Mrd. Euro zu.

Die wegen der Abhängigkeit vom CO₂-Emissionshandel bestehende unsichere Einnahmesituation des EKF führte im Jahr 2013 zu einer Planungsunsicherheit sowohl auf Seiten der Bewirtschafter als auch auf Seiten der potenziellen Auftragnehmer. Für den Bundesrechnungshof ist es unverändert 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 förderlich, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof weiterhin keine Gründe, den EKF aufrecht zu erhalten (Nr. 1.12.7 der Bemerkungen).

Zur Beseitigung der Schäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur in den im Mai und Juli 2013 durch ein schweres Hochwasser betroffenen Ländern wurde das Sondervermögen Aufbauhilfe gegründet. Soweit die Hochwasserschäden nicht durch Versicherungen oder sonstige Dritte abgedeckt sind, können sie aus dem Sondervermögen finanziert werden.

Der Bund hat dem Sondervermögen im Jahr 2013 aus Haushaltsmitteln 8 Mrd. Euro zugeführt. Der Bund finanziert die Mittel vor. Die Länder beteiligen sich an der Finanzierung des Sondervermögens in den Jahren 2014 bis 2033 jährlich ratenweise mit insgesamt 4,04 Mrd. Euro. Damit tilgen sie 50 % der ihnen aus dem Sondervermögen zur Verfügung stehenden Mittel und tragen hierauf entfallende Kreditmarktkosten.

Im Jahr 2013 sind rund 560 Mio. Euro aus dem Sondervermögen abgeflossen. Der geringe Mittelabfluss resultiert vor allem daraus, dass die Programme des Fonds erst anlaufen mussten. Hinzu kommt, dass insbesondere die zahlreichen aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Baumaßnahmen einen längeren planerischen Vorlauf benötigen.

Die Schäden im Bereich des Bundes sind nach aktuellen Erkenntnissen wesentlich geringer als ursprünglich geschätzt. Die Bundesregierung hat daher einen Gesetzentwurf zur Teilauflösung des Sondervermögens beschlossen und plant, den für die Wiederherstellung der Infrastruktur des Bundes vorgesehenen Betrag im Jahr 2014 um 1 Mrd. Euro zu reduzieren und im Bundeshaushalt 2014 zu vereinnahmen (Nr. 1.12.8 der Bemerkungen).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung absichern

2.0

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs für das Jahr 2015 und des Finanzplans bis zum Jahr 2018 spiegeln die Einschätzung der Bundesregierung wider, dass sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiterhin günstig entwickeln. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 ist erstmals seit dem Jahr 1969 keine Nettokreditaufnahme mehr vorgesehen. In den Jahren 2016 bis 2018 sollen die Haushalte ebenfalls ohne neue Schulden ausgeglichen werden. Allerdings sind die im bisherigen Finanzplan vorgesehenen Haushaltsüberschüsse von 15 Mrd. Euro nicht mehr in der Planung enthalten. Sie werden zur teilweisen Deckung zusätzlicher Ausgaben eingesetzt. Die günstigen Haushaltseckwerte beruhen im Wesentlichen auf dem weiteren Rückgang bei den Zinsausgaben, auf der Erwartung höherer Steuereinnahmen sowie auf einer Absenkung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds in den Haushalten 2014 und 2015. Weitere Maßnahmen zur dauerhaften Haushaltsentlastung sind nicht vorgesehen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes gibt es eine Reihe von Belastungen und Risiken, die die derzeit

günstige Haushaltslage beeinträchtigen könnten. Dies betrifft insbesondere die Folgen der Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung sowie die gewährten, in Aussicht gestellten oder geforderten finanziellen Zugeständnisse des Bundes an Länder und Gemeinden. Überdies bestehen längerfristige Risiken im Zusammenhang mit der noch nicht überwundenen europäischen Staatsschuldenkrise. Die Handlungsspielräume des Bundes für weitere finanzielle Zugeständnisse an Länder und Kommunen erscheinen angesichts der bestehenden umfangreichen finanziellen Lasten und Risiken ausgereizt. Der Bund sollte vielmehr konsequent daran festhalten, seinen Beitrag zur Einhaltung der nationalen und europäischen Stabilitätsvorgaben zu leisten.

2.1 Haushaltseckwerte bis zum Jahr 2018

Die positiven konjunkturellen Erwartungen aus der Projektion der Bundesregierung vom Frühjahr 2014 wirken sich auf die Eckwerte des Haushaltsentwurfs für das Jahr 2015 und des Finanzplans bis zum Jahr 2018 aus. Zwar steigen die Ausgaben im Jahr 2015 gegenüber dem Haushalts-Soll 2014 um 1,0 % auf 299,5 Mrd. Euro an. Die Steuereinnahmen hingegen sollen sogar um 3,9 % auf 278,5 Mrd. Euro steigen. Die Nettokreditaufnahme geht gegenüber dem Soll für das Haushaltsjahr 2014 von 6,5 Mrd. Euro auf null zurück.

Außerhalb des Haushalts veranschlagt ist das Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF), dessen Wirtschaftsplan im Jahr 2015 ein Volumen von rund 1,7 Mrd. Euro aufweist. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält der EKF Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Im Jahr 2015 beläuft sich diese Zuweisung auf 781 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass der EKF unter haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Aspekten kritisch zu bewerten ist (vgl. Nr. 1.12.7).

Nach dem Finanzplan steigen die Ausgaben bis zum Jahr 2018 auf 329,3 Mrd. Euro an. Auf der Einnahmenseite soll sich der seit dem Jahr 2010 zu verzeichnende Anstieg der Steuereinnahmen fortsetzen. Für das Jahr 2018 wird mit Steuereinnahmen von 311,8 Mrd. Euro gerechnet.

Im Vergleich zum bisherigen Finanzplan haben sich die Eckwerte zur Neuverschuldung in den Jahren 2015 bis 2017 um insgesamt 15,0 Mrd. Euro verschlechtert. Die im bisherigen Finanzplan enthaltenen Haushaltsüberschüsse entfallen komplett. Mehrausgaben entstehen vor allem durch die im Koalitionsvertrag vereinbarten sogenannten prioritären Maßnahmen. Im Vordergrund stehen dabei höhere Forschungs- und Bildungsausgaben einschließlich Entlastungen der Länder in diesem Bereich. Mehrausgaben entstehen darüber hinaus insbesondere in den Bereichen Verkehr, Rentenversicherung, Grundsicherung für Arbeitsuchende, familienpolitische Leistungen sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Zudem sind die im bisherigen Finanzplan ab dem Jahr 2015 vorgesehenen Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer im neuen Finanzplan nicht mehr enthalten. Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan erge-

ben sich erneut vor allem bei den Zinsausgaben. Sie werden im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2017 nochmals um 9,2 Mrd. Euro niedriger liegen als im bisherigen Finanzplan unterstellt. Außerdem wird im Jahr 2015 der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds niedriger ausfallen als bisher geplant, in den Jahren 2016 und 2017 wird die als Haushaltsvorsorge ausgebrachte Globale Mindereinnahme um insgesamt 5,6 Mrd. Euro verringert.

Die neuen Belastungen sollen durch diese Entlastungen sowie den Verzicht auf Haushaltsüberschüsse und damit auf einen Schuldenabbau vollständig kompensiert werden. Einsparungen auf der Ausgabenseite oder strukturelle Verbesserungen auf der Einnahmenseite, z. B. durch den Abbau von Steuervergünstigungen oder durch Reformmaßnahmen im Bereich der Umsatzsteuer, sind nicht vorgesehen. Dies bewirkt zumindest auf mittel- und langfristige Sicht eine zunehmende „Versteinerung“ des Bundeshaushalts.

Hinzu kommt, dass der Bundeshaushalt verschiedenen Planungsrisiken und Schätzunsicherheiten ausgesetzt ist. Diese betreffen z. B. Rechtsstreitigkeiten über die Kernbrennstoffsteuer, Konjunktur- und Zinsänderungsrisiken sowie Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euroraum. Zudem ergeben sich strukturelle Belastungen vor allem aus einer Reihe von finanziellen Zugeständnissen gegenüber den Ländern. Weitere Belastungen drohen bei der anstehenden Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob sich die günstigen Haushaltseckdaten bei der nächstjährigen Fortschreibung des Finanzplans bestätigen werden.

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Sie schreibt grundsätzlich eine verbindliche strukturelle Kreditobergrenze von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) vor. Der Bund muss seine strukturelle Neuverschuldung in gleichmäßigen Schritten zurückführen, um spätestens zum Jahr 2016 diese Obergrenze einzuhalten. Tatsächlich wurde sie bereits in den Haushaltsabschlüssen der Jahre 2012 und 2013 unterschritten. Auch nach dem Haushalts-Soll 2014, dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2018 wird die Nettokreditaufnahme deutlich geringer als der jeweils maximal zulässige Wert ausfallen. Eine deutliche Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme im Finanzplanungszeitraum erscheint auch angezeigt, um die aufgezeigten Belastungen und Risiken abzufedern.

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

- Die im Haushaltsplan 2014, im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 und im Finanzplan bis zum Jahr 2018 ausgewiesenen schuldenregelrelevanten Kreditaufnahmen sind nicht vollständig, da sie die negativen Finanzierungssalden des Sondervermögens Fonds Aufbau-

hilfe nicht enthalten. Auch wenn hinsichtlich des Mittelabflusses Unsicherheiten bestehen, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Finanzierungsdefizite in die Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme miteinzubeziehen.

- Aufgrund der günstigen Haushaltsabschlüsse der Jahre 2011 bis 2013 weist das Kontrollkonto bereits nach drei Jahren einen hohen Positivsaldo von 85,7 Mrd. Euro aus. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind derartige Gutschriften mit der Funktion des Kontrollkontos nicht vereinbar. Der Gesetzgeber hat dem Rechnung getragen und dafür gesorgt, dass der kumulierte Saldo des Kontrollkontos Ende 2015 gelöscht wird. Damit wird er nicht in den „Regelbetrieb“ der Schuldenregel ab dem Jahr 2016 übertragen.
- Trotz stabiler gesamtwirtschaftlicher Rahmendaten mit fortwährend steigenden Steuereinnahmen weist die Konjunkturkomponente in den Jahren 2012 bis 2017 durchgehend negative Werte auf. Hier wäre sicherzustellen, dass das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren nicht über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg zu negativen Konjunkturkomponenten und damit zu zusätzlichen Verschuldungsspielräumen führt. Ein gangbarer Weg zur Überprüfung der Konjunktureffekte wäre z. B. die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos. Auf dem Konto wären die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelten Konjunkturkomponenten zu erfassen. Falls sie sich innerhalb eines Konjunkturzyklus nicht annähernd ausgleichen, könnten Konsequenzen für das Berechnungsverfahren gezogen werden.

Die Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von insgesamt 21,7 Mrd. Euro gelten als defizitneutrale finanzielle Transaktionen. Es bleibt abzuwarten, ob diesen Zahlungen an den ESM auf Dauer entsprechende Vermögenszuwächse gegenüberstehen. Sollten die ESM-Mitgliedstaaten aufgrund von Verlusten des ESM zur weiteren Einzahlungen von abrufbarem Kapital verpflichtet werden, müssten diese in jedem Fall defizitwirksam gebucht werden.

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss

Zur Umsetzung der neuen Schuldenregel wird seit der Haushaltsaufstellung 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs durchgeführt. Hierzu legt das Bundeskabinett im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Die Vorgaben des Eckwertebeschlusses vom 12. März 2014 zur Nettokreditaufnahme wurden im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 und im Finanzplan bis zum Jahr 2018 eingehalten. Die Erfahrungen aus vier Aufstellungsverfahren mit dem Top-Down-Verfahren sind positiv. Das Verfahren

scheint geeignet, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden. Ob sich das Verfahren auch bei einem ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Umfeld bewährt, bleibt abzuwarten.

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

Wesentliche Ausgabenblöcke sind die Ausgaben für Soziales und Zinsen. Im Haushalt 2014 sind 147,9 Mrd. Euro an Sozialausgaben veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 sollen sie auf 152,4 Mrd. Euro steigen. Dies beruht vor allem darauf, dass die sozialen Sicherungssysteme vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Außerdem finanziert der Bund zunehmend Leistungen, die früher von Ländern und Gemeinden zu tragen waren. Aufgrund dessen steigt der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes bis zum Jahr 2018 wieder deutlich auf rund 52 % an. Ursache hierfür ist vor allem, dass der Bund ab dem Jahr 2018 mit jährlich 5,0 Mrd. Euro die Gemeinden im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung entlasten will. Im Vorgriff hierauf sollen die Kommunen bereits in den Jahren 2015 bis 2017 um jeweils 1,0 Mrd. Euro entlastet werden.

Die Zinsausgaben machen zusammen mit den Sozialausgaben im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 knapp 60 % des Haushaltsvolumens aus und binden rechnerisch fast zwei Drittel der Steuereinnahmen. Dagegen wird der Anteil der Investitionsausgaben am Haushaltsvolumen zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 8,3 % sinken (vgl. Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern) betragen im Haushaltsjahr 2015 mehr als 108 Mrd. Euro. Das entspricht mehr als einem Drittel der Gesamtausgaben. Den Schwerpunkt bilden die Leistungen an die Rentenversicherung. Hierfür sind 84,9 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 veranschlagt. Bis zum Jahr 2018 werden diese Leistungen um knapp 10 Mrd. Euro weiter ansteigen. Der im Vergleich zu anderen Ausgabeblöcken überproportionale Ausgabenanstieg ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Rentenversicherungsleistungen insgesamt ausgeweitet wurden (vgl. Nr. 2.4.2 und 2.4.3 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit an. Sie hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab. Auf der Grundlage der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung rechnet die Bundesagentur für Arbeit sowohl für das Jahr 2015 als auch für die weiteren Jahre des Finanzplanungszeitraums bis zum Jahr 2018 mit Überschüssen. Die positive Einschätzung der mittelfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung dämpft auch die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt. Sie sind seit ihrem Höchststand

im Jahr 2010 auf 31,4 Mrd. Euro im Haushalt für das Jahr 2014 gesunken. Das ist der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform des Jahres 2004. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 und nach dem Finanzplan bis zum Jahr 2018 sollen sich die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt in einer Größenordnung von rund 32 Mrd. Euro bewegen (vgl. Nr. 2.4.4 der Bemerkungen).

Die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erhöhten sich in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 3,7 % pro Jahr. Die höchsten Zuwachsraten gab es in den Jahren 2007 bis 2009 und im Jahr 2013. Trotz des Ausgabenanstiegs konnten seit dem Jahr 2004 Defizite weitgehend vermieden werden. Sowohl der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen betraute Gesundheitsfonds als auch die gesetzlichen Krankenkassen verfügten zum Jahresende 2013 über erhebliche Finanzreserven. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass der Bund in zunehmendem Maße zur Finanzierung beiträgt. Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2018 sind 65,0 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV vorgesehen. Für das Jahr 2015 sind 11,5 Mrd. Euro veranschlagt. Trotz verschiedener gesetzlicher Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgabendynamik, z. B. im Arzneimittelbereich, ist für die kommenden Jahre mit weiter steigenden Ausgaben zu rechnen. Ob es gelingt, die Finanzen der GKV stabil zu halten und damit auch den Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt zumindest nicht zu vergrößern, bleibt abzuwarten (vgl. Nr. 2.4.5 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben sollen nach dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 auf 27,0 Mrd. Euro zurückgehen. Für die Jahre 2015 bis 2017 belaufen sich die Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan auf 9,2 Mrd. Euro. Die bereits bei den vorhergehenden Fortschreibungen des Finanzplans zu verzeichnenden Zinsentlastungen setzen sich damit fort. Der Bund profitiert weiterhin von den historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Allerdings würden bei den vorgesehenen Bruttokreditaufnahmen von rund 200 Mrd. Euro jährlich höhere Zinssätze an den Kreditmärkten schnell auf die Zinslast des Bundes durchschlagen. Unter der Annahme eines allenfalls moderaten Anstiegs des Zinsniveaus sollen die Zinsausgaben bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2018 auf 34,4 Mrd. Euro steigen (vgl. Nr. 2.4.6 der Bemerkungen).

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 für das Jahr 2015 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2018 soll sich dieser Trend fortsetzen. Für das Jahr 2015 sind 278,5 Mrd. Euro veranschlagt. Ab dem Jahr 2017 sollen die Steuereinnahmen erstmals die Grenze von 300 Mrd. Euro überspringen und im Jahr 2018 auf 311,8 Mrd. Euro weiter ansteigen. Da die Einführung einer Finanztransaktionssteuer noch unsicher ist, sind die im bisherigen Finanzplan ab dem Jahr 2015 vorgesehenen Einnahmen von 2,0 Mrd. Euro pro Jahr im Haushaltsentwurf

für das Jahr 2015 und im neuen Finanzplan bis zum Jahr 2018 nicht mehr enthalten. Der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen wird sich bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2018 gegenüber dem Jahr 2012 um rund einen halben Prozentpunkt auf 42,2 % verringern (vgl. Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

Die im vertikalen Finanzausgleich geleisteten Bundesergänzungszuweisungen sind seit dem Jahr 2008 rückläufig. Sie betragen nach dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 noch 9,9 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 sind im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 mit 21,7 Mrd. Euro veranschlagt und bewegen sich damit auf dem Niveau des Haushaltssolls 2014. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2018 sollen sie auf 20,1 Mrd. Euro zurückgehen. Dabei nimmt die Bedeutung von Erlösen aus der Veräußerung von Beteiligungen und der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes weiter ab. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 sind hierfür noch Einnahmen von 0,9 Mrd. Euro veranschlagt. In den folgenden Finanzplanungsjahren sind keine nennenswerten Einnahmen aus Kapitalveräußerungen mehr vorgesehen (vgl. Nr. 2.5.3 der Bemerkungen).

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 ist im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 und im Finanzplan bis zum Jahr 2018 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 2013 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes 1 277,3 Mrd. Euro, davon 1 085,8 Mrd. Euro im Kernhaushalt und 191,5 Mrd. Euro in den Extrahaushalten. Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung, die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand, in etwa verfünffacht. Auch im Verhältnis zur volks-

wirtschaftlichen Leistungskraft stieg er stark an. Im Jahr 2010 überschritt er infolge der Stützungsmaßnahmen zur Bewältigung der Finanzmarktkrise die Marke von 50 % des BIP. Inzwischen ist die Quote wieder rückläufig und soll Ende 2014 bei 44 % liegen (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 liegt im Finanzplanungszeitraum bei rund 200 Mrd. Euro. Angesichts des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist der Bundeshaushalt infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken 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 2015 ist ein Gewährleistungsrahmen von 476,9 Mrd. Euro ausgewiesen. Zum Jahresende 2013 waren die Gewährleistungen in Höhe von 342,1 Mrd. Euro belegt. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von 76,1 % (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. Die bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden. Mit der Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie wird die Antragsfrist für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz noch einmal bis Ende 2015 verlängert. Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds soll dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Er wird über eine Bankenabgabe sowie bei Bedarf durch Sonderbeiträge finanziert. Zudem kann er über eine Garantieermächtigung bis zu 100 Mrd. Euro und eine Kreditermächtigung bis zu 20 Mrd. Euro verfügen. Bislang wurden diese Ermächtigungen nicht in Anspruch genommen (vgl. Nr. 2.8.2 der Bemerkungen).

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen für den Euro. Hierzu gehören die Kredite für Griechenland aus dem ersten Hilfsprogramm von 52,9 Mrd. Euro. Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten 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 Ka-

pitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten bis zu 780 Mrd. Euro erhalten. Seit dem Jahr 2013 und nach einer anfänglichen Phase des Parallelbetriebs ist die EFSF durch einen permanenten EU-Krisenfonds ersetzt worden, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Der ESM wird aus einer Kombination aus rund 80 Mrd. Euro eingezahltem und 620 Mrd. Euro abrufbarem Kapital finanziert. Sein maximales Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro (vgl. Nr. 2.8.3 der Bemerkungen).

Im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2013 überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen um 17,4 Mrd. Euro. Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings im Hinblick auf die Maßnahmen zur Eurostabilisierung weitere Risiken gegenüber. So beläuft sich der deutsche Anteil an den Maßnahmen zum Schutz des Euro auf rund 310 Mrd. Euro. Ob und inwieweit sich die damit übernommenen Risiken als Belastung 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 europäischer Ebene verschärft haben. Seit dem Jahr 2011 sind verschiedene Reformmaßnahmen in Kraft gesetzt worden, die die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten verstärken und eine engere verstärkte haushaltspolitische Koordinierung ermöglichen sollen (vgl. Nr. 2.9.1 der Bemerkungen).

Ein Baustein der Reformmaßnahmen ist der Fiskalvertrag, der seit dem Jahr 2013 gilt. Er sieht für das strukturelle Defizit als mittelfristiges Haushaltsziel eine Obergrenze von 0,5 % des BIP vor. Diesen Referenzwert haben die öffentlichen Haushalte in Deutschland bereits

ab dem Jahr 2012 unterschritten. Den Referenzwert für die Schuldenstandsquote von 60 % des BIP hingegen verfehlt Deutschland noch deutlich. Zum Jahresende 2014 wird mit einer Schuldenstandsquote von 75 ½ % des BIP gerechnet. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2018 soll diese Quote auf 65 % des BIP zurückgehen. Damit würde Deutschland die Vorgaben des Fiskalvertrages zur Rückführung der Schuldenstandsquote unterschreiten. Nach den vom Europäischen Rat gebilligten länderspezifischen Empfehlungen soll Deutschland u. a. sicherstellen, dass die Schuldenbremse in allen Bundesländern kohärent umgesetzt wird (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 Systems hat zusätzliche Überwachungsrechte erhalten, kann aber weiterhin keine Sanktionen verhängen (vgl. Nr. 2.9.2 der Bemerkungen).

Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens besonderes Interesse haben, denn er trägt seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften deutlich höhere Defizit- und Verschuldungsanteile. Zusätzliche Lasten ergeben sich aus den seit dem Jahr 2011 gewährten Konsolidierungshilfen an fünf Länder, mit denen die Einführung der Schuldenregel unterstützt werden soll. Weitere finanzielle Zugeständnisse an die Länder machte der Bund z. B. bei der Umsetzung des Fiskalvertrages, bei der Vorfinanzierung des Länderanteils am Sondervermögen Aufbauhilfe und mit der Zusage eines Bundesteilhabegesetzes im Koalitionsvertrag. Angesichts dessen erscheinen seine Handlungsspielräume inzwischen ausgereizt. Er sollte vielmehr konsequent daran festhalten, seinen Beitrag zur Einhaltung der nationalen und europäischen Stabilitätsvorgaben zu leisten.

Teil II Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Risiken beim Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme

Bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes bestehen zum Teil erhebliche Risiken in den an das zentrale Buchführungssystem des Bundes angeschlossenen IT-Systemen der Bewirtschafter. Der Bundesrechnungshof stellte umfangreiche Verstöße gegen die geltenden Vorschriften fest, z. B. die Missachtung des Vier-Augen-Prinzips oder zu weitgehende Benutzerrechte. Die IT-Systeme erfüllten oft nicht die Anforderungen an einen informationssicheren Betrieb. Das BMF muss die Risiken gemeinsam mit den verantwortlichen Fachministerien zügig verringern.

Das Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) ist das zentrale Buchführungsverfahren des Bundes. Hunderte Anwender aus Bund, Ländern und Kommunen sind mit eigenen automatisierten Verfahren (IT-Systemen) über elektronische Schnittstellen an das HKR-Verfahren angeschlossen. Auf diese Weise bewirtschaften sie Haushaltsmittel des Bundes, beispielsweise indem sie Auszahlungen veranlassen. Derzeit sind über 1 000 unterschiedliche Zahlungs- und Buchungssysteme an das HKR-System angeschlossen. Für den Anschluss benötigen die Bewirtschafter in der Regel keine Genehmigung. Es reicht, wenn sie ihr IT-System beim BMF anzeigen und erklären, die vom BMF erlassenen Mindestanforderungen für den Einsatz automatisier-

ter Verfahren im HKR-Verfahren einzuhalten. Die Mindestanforderungen verlangen elementare organisatorische und technische Kontrollen für einen ordnungsmäßigen und informationssicheren Verfahrensbetrieb. Dazu gehören insbesondere ein Sicherheitskonzept, Dienstanweisungen, Funktionentrennungen und das Vier-Augen-Prinzip. Verantwortlich für die Einhaltung der Anforderungen ist die jeweils zuständige oberste Bundesbehörde.

Fast alle vom Bundesrechnungshof geprüften Bewirtschafter von Haushaltsmitteln des Bundes hielten die Mindestanforderungen des BMF nicht ein. Bei ihnen fehlten neben einer verfahrensbezogenen Risikoanalyse insbesondere Sicherheits-, Datenschutz- und Datensicherungskonzepte sowie Notfallkonzepte für Systemausfälle. Meist konnten unbefugte Benutzer – einschließlich externer Beratungsunternehmen – entgegen dem Vier-Augen-Prinzip buchen sowie Kontoverbindungen und zahlungsrelevante Systemeinstellungen ändern. Die automatische Protokollierung der Datenänderungen wirkte nicht als kompensierende Kontrolle, da dieselben Nutzer häufig auch Systemprotokolle, Änderungsbelege oder Buchungsdaten löschen konnten. Im operativen Betrieb kontrollierten die Bewirtschafter nur selten, ob die IT-Systeme den Mindestanforderungen des BMF gerecht wurden. Ihnen fehlte entweder das Risikobewusstsein oder die IT-Kompetenz, um die Risiken einschätzen zu können.

Der Bundesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf. Die verantwortlichen Stellen müssen die Risiken beim Betrieb der bewirtschaftereigenen IT-Systeme schnell erkennen und abstellen oder zumindest auf ein vertretbares Maß begrenzen. Für die Einhaltung der Mindestanforderungen des BMF sind nicht nur die obersten Bundesbehörden und die Beauftragten für den Haushalt zuständig. Das BMF trägt als Haushaltsressort eine übergreifende Mitverantwortung. Es muss darauf hinwirken, dass seine Mindestanforderungen konsequent eingehalten werden. Der Bundesrechnungshof wird das Thema verstärkt prüfen.

4 Angemessene Vergütung erfordert Klarheit über Leistungen und Kosten

Zwei Bundesministerien konnten nicht verlässlich prüfen, ob die pauschalen Vergütungen, die sie der Kreditanstalt für Wiederaufbau bezahlen, angemessen sind. Dazu müssen sie künftig alle gewünschten Leistungen hinreichend detailliert festlegen. Zudem hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau zugesagt, ihre Kostenrechnung zu verbessern.

Das BMZ und das BMUB beauftragen die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit Aufgaben der internationalen Zusammenarbeit. Im Wesentlichen gewährt die KfW dabei aus Haushaltsmitteln des Bundes Darlehen und Zuschüsse zu Projekten der Entwicklungszusammenarbeit und des Klimaschutzes im Ausland.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die beiden Bundesministerien die Leistungen der KfW pauschal vergüten, ohne die Angemessenheit überprüfen zu können.

Die Kostenrechnung der KfW war zwar von ihrer Methodik her für einen solchen Nachweis geeignet, wies jedoch in der Praxis Mängel auf. So konnte die KfW ihre jährlichen Kosten nicht den einzelnen Projekten und deshalb nicht den einzelnen Auftraggebern zuordnen. Die KfW hat zugesagt, ihre Kostenrechnung zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof erwartet von den beiden Bundesministerien, dass sie bei künftigen Aufträgen genau festlegen, welche projektunabhängigen Unterstützungsleistungen die KfW erbringen soll. Anders als das BMZ vertritt der Bundesrechnungshof hierzu die Auffassung, dass das BMZ auch für solche Leistungen der KfW jeweils themen- und zeitbezogene Einzelaufträge erteilen kann.

5 Bundesministerium des Innern muss den Einzug gesetzlich vorgesehener Arzneimittelrabatte sicherstellen

Der Bund beteiligt sich an Aufwendungen im Krankheitsfall, indem er Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Soldatinnen und Soldaten eine Beihilfe gewährt. Für erstattete Arzneimittel gewähren pharmazeutische Unternehmen auf Antrag Rabatte. Diese machen Bundesbehörden nur zum Teil geltend. Würden alle Rabatte in Anspruch genommen, könnte der Bund jährlich rund 12 Mio. Euro Beihilfeausgaben sparen.

Pharmazeutische Unternehmen sind nach dem „Gesetz über Rabatte für Arzneimittel“ (Arzneimittelrabattgesetz – AMRabG) seit dem 1. Januar 2011 verpflichtet, u. a. dem Bund Rabatte für verschreibungspflichtige Arzneimittel zu gewähren.

Die Arzneimittelrabatte sind von den personalbearbeitenden Bundesbehörden, sogenannte Beihilfefestsetzungsstellen, innerhalb einer Verjährungsfrist von drei Jahren über die Zentrale Stelle zur Abrechnung von Arzneimittelrabatten GmbH (ZESAR) bei den Pharmaunternehmen geltend zu machen. ZESAR ist ein Gemeinschaftsunternehmen der privaten Krankenversicherungen, verschiedener Länder und des Bundes.

Das BMI als für das Beihilferecht zuständiges Ressort überwachte nicht, ob alle Beihilfefestsetzungsstellen des Bundes an dem Rabattverfahren teilnahmen. Daher hatte es keine Informationen, ob alle Rabatte für den Bund beantragt wurden und in welcher Höhe der Bund bislang Rabatte erzielte. Es ging davon aus, dass 50 % der Beihilfefestsetzungsstellen Rabatte nicht geltend machten. Informationen fehlten im BMI.

Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes bestätigte, dass die Beihilfefestsetzungsstellen des Bundes nicht in allen Fällen Arzneimittelrabatte geltend machten. Würden alle Beihilfefestsetzungsstellen ordnungsgemäß verfahren, könnte der Bund jährlich rund 12 Mio. Euro Beihilfeausgaben sparen.

Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, dass das BMI darauf hinwirkt, dass keine Arzneimittelrabatte für den Bund verloren gehen.

6 Bundesministerium des Innern muss einheitliche Rechtsanwendung bei der ersten Besoldungsfestsetzung sicherstellen

Neu eingestellte Beamtinnen und Beamte können eine höhere Besoldung erhalten, wenn sie bereits über berufliche Erfahrungen verfügen, die für die neue Verwendung förderlich sind. Die Bundesbehörden berücksichtigen berufliche Erfahrungszeiten uneinheitlich. Das BMI muss sicherstellen, dass gleiche Sachverhalte gleich behandelt werden.

Durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz erhielt die Bundesbesoldungsordnung A ab dem 1. Juli 2009 ein neues Grundgehaltssystem. Die Grundgehaltstabelle orientiert sich nicht mehr am Lebensalter, sondern an beruflichen Erfahrungszeiten. Mit der ersten Ernennung wird grundsätzlich ein Grundgehalt der Stufe 1 festgesetzt, soweit Erfahrungszeiten anerkannt werden, eine höhere Stufe.

Die Anerkennung von Erfahrungszeiten liegt weitgehend im Ermessen der Behörden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Bundesbehörden uneinheitlich entschieden, obwohl die vorherige hauptberufliche Tätigkeit und die Anforderungen an die neue Verwendung jeweils vergleichbar waren. Eine unterschiedliche Entscheidungspraxis stellte er auch innerhalb des Geschäftsbereichs von Ressorts fest, die die Feststellung förderlicher Zeiten auf nachgeordnete Behörden delegiert hatten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI auf die Nachteile einer uneinheitlichen Verfahrensweise hingewiesen. Er empfahl, ermessenslenkende Hinweise zu erlassen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass vergleichbare Sachverhalte in der Bundesverwaltung gleich behandelt werden. Zudem bat er das BMI, die derzeitigen Regelungen zu evaluieren und ggf. anzupassen.

Die Prüfungserkenntnisse und die Empfehlung des Bundesrechnungshofes haben das BMI veranlasst, in einem Rundschreiben an alle Bundesbehörden zu verdeutlichen, dass berufliche Erfahrungszeiten im Regelfall anzuerkennen sind. Auf die vom Bundesrechnungshof zusätzlich geforderten ermessenslenkenden Hinweise hat es jedoch verzichtet.

Der Bundesrechnungshof hält die vom BMI eingeleiteten Schritte für noch nicht ausreichend. Er bleibt bei seiner Empfehlung, dass das BMI Vorgaben durch ermessenslenkende Hinweise mit einer Typisierung oder Schematisierung förderlicher Zeiten erlassen sollte. Nur so kann eine gleichmäßige Gesetzesanwendung sichergestellt werden. Überdies sollte das BMI die derzeitigen Regelungen evaluieren und ggf. anpassen.

7 Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bietet Hilfestellung bei Personalauswahlverfahren

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat auf der Grundlage von Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes ein Gutachten zur Personal-

auswahl in der Bundesverwaltung veröffentlicht. Es will Behörden eine Hilfestellung bei der Personalauswahl bieten und zu sachgerechten und rechtssicheren Personalentscheidungen beitragen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV). In dieser Funktion wirkt er beispielsweise mit Gutachten auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine entsprechende Organisation der Bundesverwaltung hin.

Auf der Grundlage einschlägiger Prüfungsergebnisse hat der BWV das Verfahren der internen und externen Personalauswahl begutachtet. Grundlage dafür waren Schwachstellen und gleiche Fehlerquellen, die der Bundesrechnungshof bei einer querschnittlichen Prüfung der Stellenbesetzungsverfahren verschiedener Behörden feststellte. Ursächlich für die Defizite war oftmals, dass komplexe Vorschriften sowie die Rechtsprechung nicht umfänglich beachtet wurden. Das BMI hatte für die Bundesverwaltung keine Hinweise zu Personalauswahlverfahren herausgegeben.

Die festgestellten Defizite und die fehlende Hilfestellung von zentraler Stelle haben den BWV veranlasst, das Gutachten zum Verfahren der internen und externen Personalauswahl in der Bundesverwaltung in seiner Schriftenreihe zu veröffentlichen. Es fasst die einschlägigen Vorschriften sowie die wesentliche, überregionale Rechtsprechung zusammen. Indem es die entscheidenden Stellen im Verfahren aufzeigt, erleichtert es den Behörden, die neueren Entwicklungen in der Rechtsprechung zielgerichtet weiterzuverfolgen. Das BMI hat das Gutachten als hilfreich für die Praxis bewertet.

Mit einer Veröffentlichung in seiner Schriftenreihe stellt der BWV sicher, dass alle Interessierten Zugang zum Gutachten erhalten können. Das Gutachten ist auch unter www.bundesrechnungshof.de im Internet abrufbar.

8 Zuführung von Abfindungen an den Versorgungsfonds des Bundes sichergestellt

Das BMI und das BMF haben auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Verfahren der Zuführung von Abfindungen an den Versorgungsfonds des Bundes neu geregelt. So wollen sie sicherstellen, dass Einnahmen für die spätere Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter dem Versorgungsfonds des Bundes zeitgerecht und vollständig zufließen.

Bund und Länder haben mit Wirkung vom 1. Januar 2011 einen Staatsvertrag über die Verteilung der Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln geschlossen (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag). Wechseln Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter (Bedienstete) von einem Dienstherrn (Bund, Land, Gemeinde) zu einem anderen, zahlt der vorherige Dienstherr an den neuen Dienstherrn eine Abfindung. Damit beteiligt sich der vorherige Dienstherr an künftigen Versorgungsausgaben.

Die von anderen Dienstherren gezahlten Abfindungen sind dem Versorgungsfonds des Bundes (Versorgungsfonds) zuzuführen. Aus ihm sollen ab dem Jahr 2020 die Versorgungsausgaben für alle ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellten Bediensteten des Bundes finanziert werden.

Abgebende Dienstherren hatten Abfindungen an die Service-Center der Bundesfinanzdirektionen zu zahlen. Von dort waren die Beträge an die Ressorts und von diesen an den Versorgungsfonds weiterzuleiten. Das Bundesverwaltungsamt hatte zu überwachen, ob alle eingehenden Abfindungen dem Versorgungsfonds zugutekamen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2012 und 2013 die Umsetzung des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages durch die Bundesbehörden. Er stellte fest, dass das Verfahren für die Entgegennahme und die Weiterleitung der Abfindungen an den Versorgungsfonds fehleranfällig war. So überwiesen Länder oder Gemeinden von Januar 2011 bis Juni 2012 an den Bund 22 Mio. Euro, von denen lediglich 10 Mio. Euro dem Versorgungsfonds zu-

gutekamen. Die Differenz von 12 Mio. Euro floss als zusätzliche Einnahme dem Bundeshaushalt zu und wurde verbraucht. Überdies war das Bundesverwaltungsamt nicht informiert, ob und ggf. in welcher Höhe Abfindungen eingingen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI und dem BMF empfohlen, das Verfahren zu ändern.

Die beiden Bundesministerien sind den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Nunmehr fordert die aufnehmende Dienststelle die Abfindung bei dem abgebenden Dienstherrn an und leitet sie zweimal jährlich an den Versorgungsfonds weiter. Zudem erhält das Bundesverwaltungsamt Übersichten der Einnahmen aus Abfindungen, sodass es die vollständige Weiterleitung an den Versorgungsfonds prüfen kann.

Mit dem neuen Verfahren haben das BMI und das BMF sichergestellt, dass die Abfindungen zeitgerecht und vollständig an den Versorgungsfonds weitergeleitet werden.

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 180 Planstellen und Stellen. Der Bundespräsident verfügt über je einen Amtssitz in Berlin und Bonn.

Ebenfalls im Einzelplan 01 veranschlagt sind die Ausgaben für das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz. Im Haushaltsjahr 2013 hatte das Büro 20 Planstellen und Stellen sowie Ausgaben von 1,8 Mio. Euro.

**Einzelplan 01
Bundespräsident und Bundespräsidialamt**

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	31,6	33,1	33,6
Einnahmen des Einzelplans	1,3	0	0
	Planstellen/Stellen		
Personal	197	199	199

Im Jahr 2013 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 31,6 Mio. Euro. Der größte Anteil entfiel mit rund 56 % auf die Personalausgaben. Diese umfassen mit 13 Mio. Euro die Besoldung und Vergütung sowie Versorgungsausgaben von 4,7 Mio. Euro. Weitere Ausgaben-schwerpunkte des Bundespräsidialamtes waren die Ausgaben für Gebäudebewirtschaftung, wohltätige Leistungen, Veranstaltungen, Reisen und Öffentlichkeitsarbeit.

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 2013 gehörten dem 18. Deutschen Bundestag, der am 22. September 2013 gewählt wurde, 631 Abgeordnete an, die Mitglieder von vier Fraktionen waren. Im 17. Deutschen Bundestag waren es 620 Abgeordnete aus fünf Fraktionen.

Zur Unterstützung seiner Arbeit ist beim Deutschen Bundestag eine Verwaltung eingerichtet. Sie untersteht als oberste Bundesbehörde dem Präsidenten des Deutschen Bundestages und hatte 2 527 Planstellen und Stellen im Jahr 2013. Ebenfalls im Einzelplan 02 veranschlagt sind die Ausgaben für den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, die Bundesversammlung und die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Die Gesamtausgaben sind

in den letzten zehn Jahren von 520 Mio. Euro im Jahr 2004 um 36,8 % auf 711,4 Mio. Euro im Jahr 2013 gestiegen.

Einzelplan 02 Deutscher Bundestag

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	711,4	765,4	802,8
Einnahmen des Einzelplans	2,5	1,9	1,9
Verpflichtungs-ermächtigungen	34,3	23,7	13,8
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 313	2 544	2 539

Der Einzelplan 02 war im Jahr 2013 gekennzeichnet durch folgende wesentliche Ausgabenbereiche:

- Leistungen, Zuschüsse und Unterstützungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages (308,7 Mio. Euro),
- Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung (133,5 Mio. Euro),
- Geldleistungen an die Bundestagsfraktionen (83,9 Mio. Euro),
- Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden (47,3 Mio. Euro),
- Mieten und Pachten (6,8 Mio. Euro),
- Informationstechnik für die Bundestagsverwaltung und die Mitglieder des Deutschen Bundestages (27,9 Mio. Euro),
- Besucherdienst und Öffentlichkeitsarbeit (16,6 Mio. Euro) und
- Geschäftsbedarf (9,4 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 (derzeit 69). Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat

ein Sekretariat mit 188 Planstellen und Stellen eingerichtet.

Einzelplan 03 Bundesrat

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	21,5	23,0	23,8
Einnahmen des Einzelplans	0,2	0,1	0,1
	Planstellen/Stellen		
Personal	178	190	193

Im Haushaltsjahr 2013 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 03 bei 21,5 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 2013 auf rund 2 Mrd. Euro.

Einzelplan 04 Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	1 982,7	2 095,6	2 104,5
Einnahmen des Einzelplans	6,9	3,2	3,2
Verpflichtungs-ermächtigungen	121,1	183,2	98,6
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 558	3 711	3 702

- Das Bundeskanzleramt hat 520 Planstellen und Stellen. 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 2013 beliefen sich die Ausgaben für das Bundeskanzleramt auf 46,4 Mio. Euro. Etwa 71 % hiervon entfielen auf Personalausgaben, 23 % auf die sächlichen Verwaltungsausgaben.
- Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung hat 460 Planstellen und Stellen. 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.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) ist zuständig für die kultur- und medienpolitischen Aktivitäten des Bundes. Sie hat 215 Planstellen und Stellen 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 2013 bezuschusste die BKM den Betrieb und die Ausstattung der Deutschen Welle mit 277,6 Mio. Euro.
- Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR bewahrt die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes auf und stellt sie nach den gesetzlichen Vorschriften Privatpersonen, Institutionen und der Öffentlichkeit zur Verfügung. Die ihm unterstellte Behörde hat 1 776 Planstellen und Stellen. Im Haushaltsjahr 2013 beliefen sich die Ausgaben auf 98,1 Mio. Euro.

Auswärtiges Amt

13 Entwicklung des Einzelplans 05

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland. Es pflegt die Beziehungen zu auswärtigen Staaten sowie internationalen Organisationen. Das Auswärtige Amt besteht aus der Zentrale in Berlin, einem weiteren Dienstsitz in Bonn sowie 229 Auslandsvertretungen. Im Jahr 2013 gab es für seine Aufgaben 3,6 Mrd. Euro aus. Das entspricht 1,2 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ist-Ausgaben um 538,6 Mio. Euro. Für das Jahr 2014 entspricht der Haushaltsansatz mit 3,6 Mrd. Euro (Soll) der Höhe der Ist-Ausgaben des Jahres 2013. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 sieht für das Auswärtige Amt eine Reduzierung auf 3,4 Mrd. Euro vor.

Einzelplan 05 Auswärtiges Amt

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	3 635,9	3 638,3	3 419,6
Einnahmen des Einzelplans	148,2	145,2	144,1
Verpflichtungs-ermächtigungen	437,2	1 839,4	1 107,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	6 379	6 818	6 826

- Zwei Drittel seiner Ausgaben verwendete das Auswärtige Amt unmittelbar für außenpolitische Aufgaben, insbesondere für Beiträge an die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen, Mittel für humanitäre Hilfe und Krisenprävention sowie für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland.

469,1 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 2013 738,8 Mio. Euro aus. Davon entfielen 213,7 Mio. Euro auf die Förderung deutscher Partnerschulen im Ausland.

- 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 2013 waren das 874 Mio. Euro. Die meisten Beschäftigten des Auswärtigen Amtes sind im Ausland tätig. Den knapp 2 040 Planstellen und Stellen in der Zentrale stehen rund 4 600 in den Auslandsvertretungen gegenüber. Hinzu kommen 5 200 Beschäftigte, die unmittelbar von den Auslandsvertretungen als Ortskräfte angestellt sind, sowie 1 000 Beschäftigte aus anderen Ressorts wie dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder dem Bundesministerium der Verteidigung.
- Das Auswärtige Amt erzielte Einnahmen, insbesondere durch Gebühren für die Bearbeitung von Visa- und Passanträgen an den Auslandsvertretungen. Im Jahr 2013 betrugen diese 114 Mio. Euro.

Bundesministerium des Innern (BMI)

14 Entwicklung des Einzelplans 06

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

Im Haushaltsjahr 2013 betrugen im Einzelplan 06 die Ausgaben 6,1 Mrd. Euro. Dies entsprach rund 2 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 06
Bundesministerium des Innern

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 073,2	5 898,8	5 732,0
Einnahmen des Einzelplans	461,0	405,9	380,9
Verpflichtungs- ermächtigungen	358,3	688,8	609,2
	Planstellen/Stellen		
Personal	51 844	53 363	53 347

- Der Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan ist die Innere Sicherheit. Fünf Behörden und 84,5 % aller Planstellen und Stellen waren im Jahr 2013 mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst. Das BMI gab dafür 3,8 Mrd. Euro aus; das sind zwei Drittel der Gesamtausgaben des Einzelplans.
- 476 Mio. Euro entfielen im Jahr 2013 auf Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Der Ausgabenschwerpunkt lag bei den Integrationskursen und den sonstigen Maßnahmen für Zuwanderer.
- Das BAMF ist auch für die Durchführung von Asylverfahren zuständig. Nach dem Tiefststand im Jahr 2007 mit 19 200 Asylanträgen stiegen diese im Jahr 2012 auf 77 300 Anträge an. Im Jahr 2013 wurden 126 700 Asylanträge gestellt, was einen hohen Zuwachs von 63,9 % gegenüber dem Vorjahr darstellt. Das BAMF geht in den kommenden Jahren von einer weiteren Steigerung der Asylanträge aus. Im Jahr

2014 rechnet es mit 160 000 Asylanträgen. Für das Jahr 2015 plant es 200 000 Asylanträge ein. Aufgrund der stark gestiegenen Asylbewerberzahlen erhielt das BAMF mit Inkrafttreten des Bundeshaushalts 2014 für diese Aufgabe 300 neue Planstellen und Stellen sowie entsprechende Sachmittel. Der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2015 sieht weitere 50 neue Planstellen und Stellen sowie Sachmittel vor.

- Ferner förderte das BMI den Spitzensport vielfältig. Es finanzierte insbesondere Bundesleistungszentren, Olympiastützpunkte, Sportinstitute sowie Sportstätten für den Hochleistungssport. Es gab im Jahr 2013 für den Spitzensport 132 Mio. Euro aus.
- Einnahmen erzielte das BMI vor allem aus der Luftsicherheitsgebühr (Gebühr für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck). Auf sie entfielen mit rund 338 Mio. Euro im Jahr 2013 rund 73 % der Gesamteinnahmen des BMI. Diesen Einnahmen standen Ausgaben an Dritte von 288 Mio. Euro für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle gegenüber.

15 Bundesverwaltungsamt erbringt Dienstleistungen für andere Behörden vielfach ohne personelle oder finanzielle Kompensation

Das Bundesverwaltungsamt erbringt für viele Bundesbehörden Dienstleistungen, z. B. Beihilfe- und Reisekostenabrechnungen. Nicht immer erhält es dafür von den anderen Behörden eine personelle oder finanzielle Kompensation. Einsparpotenziale bei den auftraggebenden Behörden bleiben dadurch ungenutzt.

Dienstleistungszentren (DLZ) nehmen für Bundeseinrichtungen verschiedene Querschnittsaufgaben, z. B. Personal-, Reisekosten- oder Beihilfeabrechnungen, zentral wahr. Größere Fallzahlen in den DLZ ermöglichen es, den einzelnen Fall mit weniger Personal und dadurch kostengünstiger als die auftraggebende Behörde zu erledigen.

Erbringen Behörden Leistungen für andere, entstehen ihnen hierfür Aufwendungen. Diese sind nach der Bundeshaushaltsordnung grundsätzlich durch die Übertragung von Stellen oder in Form von laufenden Zahlungen auszugleichen. Wenn der Kunde und das DLZ demselben Ressort angehören, ist nach den derzeitigen Verwaltungsvorschriften eine Kompensation nicht zwingend vorgesehen.

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) im Geschäftsbereich des BMI ist eines der großen DLZ der Bundesverwaltung. Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes beim BVA ergab, dass es Querschnittsdienstleistungen für ausgleichspflichtige Kunden in mehr als der Hälfte der Fälle ohne Kompensation erbrachte. Dadurch können die auftraggebenden Behörden bei ihnen freigewordene Stellen anderweitig verwenden.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, dass das BVA Aufgaben nur noch gegen Kompensa-

tion übernimmt. Darüber hinaus sind die zahlreichen Fälle ohne Kompensation bestmöglich aufzuarbeiten.

In den auftraggebenden Behörden frei werdende Stellen sind einzusparen. Dies gilt auch dann, wenn im DLZ freie Personalkapazitäten für die Übernahme neuer Aufgaben zur Verfügung stehen.

16 Bundesministerium des Innern verbessert die Förderung von Olympiastützpunkten

Das BMI fördert Olympiastützpunkte jährlich mit mehreren Millionen Euro. Die Olympiastützpunkte haben die Bundesmittel teilweise nicht ordnungsgemäß oder unwirtschaftlich verwendet. Das BMI hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. U. a. wird es regelmäßig vertieft prüfen lassen, ob die Olympiastützpunkte die Mittel rechtskonform, wirtschaftlich und ausschließlich für Bundesaufgaben einsetzen.

Die 19 Olympiastützpunkte erhalten jährlich rund 27 Mio. Euro vom Bund. Sie setzten die Mittel teilweise nicht ordnungsgemäß oder nicht wirtschaftlich ein. So verzichteten sie auf Einnahmen, z. B. aus der Vermarktung ihres Logos zu Werbezwecken, die die Förderung durch den Bund hätten reduzieren können. Die Verwendung der Mittel kontrollierte das BMI lediglich lückenhaft.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, nur noch Aufgaben zu finanzieren, für die der Bund zuständig ist. Es sollte darauf hinwirken, dass die Olympiastützpunkte alle Einnahmemöglichkeiten nutzen. Die Förderung durch den Bund ist dementsprechend zu reduzieren. Auch müssen die Beschäftigten das Vergabe- und Reisekostenrecht richtig anwenden können. Daneben hat der Bundesrechnungshof das BMI aufgefordert, die Beschäftigten der Olympiastützpunkte zu schulen und die Verwendung der Mittel regelmäßig vertieft zu prüfen.

Das BMI will nur noch Bundesaufgaben der Olympiastützpunkte finanzieren und dafür sorgen, dass diese alle Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen. Das Bundesverwaltungsamt wird im Auftrag des BMI die Beschäftigten regelmäßig schulen und jedes Jahr bei fünf Olympiastützpunkten vertieft prüfen, ob diese die haushaltsrechtlichen Vorgaben eingehalten haben.

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen für geeignet, die Förderung der Olympiastützpunkte ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu gestalten.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

17 Entwicklung des Einzelplans 07

Die wesentlichen Aufgaben des BMJV liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das

Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt es bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit.

Durch Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 wurde dem BMJV aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) die Zuständigkeit für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik) übertragen. Der Verbraucherschutz im Bereich Ernährung und Lebensmittel verbleibt beim BMEL (s. hierzu auch Bemerkung Nr. 28).

Zum Geschäftsbereich des BMJV 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 2013 gab das BMJV 592,7 Mio. Euro aus. Dies entsprach einem Anteil von 0,2 % an den Ausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen im Einzelplan 07 betrugen 493,6 Mio. Euro. Hiervon entfielen 88 % auf das Deutsche Patent- und Markenamt und das Bundesamt für Justiz.

Einzelplan 07 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	592,7	648,1	663,0
Einnahmen des Einzelplans	493,6	464,8	480,3
Verpflichtungs-ermächtigungen	122,8	149,6	10,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	4 351	4 776	4 805

- Die Neubildung der Bundesregierung im Dezember 2013 hatte weitreichende Auswirkungen auf die Struktur des BMJV. Das Haus erhielt je einen zweiten parlamentarischen und beamteten Staatssekretär sowie Personal zu deren Unterstützung. Hierzu gehören persönliche Referenten, Vorzimmerkräfte und Fahrer. Insgesamt vergrößerte das BMJV seinen Leitungsbereich um 23 Planstellen und Stellen. Infolge der neuen Zuständigkeit für die Verbraucherpolitik erhielt das BMJV 40 Planstellen und Stellen vom BMEL. Vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit gehen zwei Planstellen und Mittel für drei Beschäftigte mit befristeten Verträgen über.

- Die Ausgaben für Personal und Versorgung bilden den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07. Im Jahr 2013 machten diese (einschließlich der Zuweisungen an den Versorgungsfonds) 75 % (444,6 Mio. Euro) der Gesamtausgaben aus. Gut 19 % (113,7 Mio. Euro) gab das BMJV für sächliche Verwaltungsausgaben wie Mieten, IT und Geschäftsbedarf aus.
- Die Haushaltspläne für die Jahre 2013 und 2014 enthalten im Verhältnis zum Volumen des Einzelplans 07 hohe Verpflichtungsermächtigungen. Diese dienen überwiegend zum Abschluss von Mietverträgen für das BMJV und die Einrichtungen seines Geschäftsbezirks.
- Die neue Zuständigkeit für Verbraucherpolitik führt im Jahr 2014 im Einzelplan 07 zu Mehrausgaben von 33 Mio. Euro. Hiervon entfallen 28,4 Mio. Euro auf das neu geschaffene Programmkapitel „Verbraucherpolitik“, in dem insbesondere Zuwendungen zur Förderung des Verbraucherschutzes veranschlagt sind. Weitere 4,6 Mio. Euro entfallen auf Personal- und Sachausgaben.
- Das BMJV möchte in den kommenden Jahren in der Verbraucherpolitik einen besonderen Schwerpunkt setzen. So will es für die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher im Jahr 2014 mit 10,7 Mio. Euro fast doppelt so viel ausgeben wie im Jahr 2013. Das BMJV fördert mit diesen Mitteln vor allem Projekte der Verbraucherorganisationen. Im Jahr 2014 sollen hiervon 2,5 Mio. Euro als Anschubfinanzierung für die nach dem Koalitionsvertrag vorgesehenen Marktwächter „Finanzmarkt“ und „Digitale Welt“ dienen.

18 Bundesamt für Justiz muss Gebühren für Führungszeugnisse rechtzeitig und vollständig erheben

Das Bundesamt für Justiz stellt den rechtzeitigen und vollständigen Einzug seiner Gebührenanteile für Führungszeugnisse nicht sicher. Führungszeugnisse können bei den Meldebehörden gegen eine Gebühr beantragt werden. Die Kommunen leiten die Anträge an das Bundesamt für Justiz, das die Führungszeugnisse erteilt. Drei Fünftel der Gebühren stehen dem Bund zu. Kommunen führen diesen Anteil nicht ordnungsgemäß ab.

Ein Führungszeugnis ist eine Urkunde, die bescheinigt, ob die betreffende Person vorbestraft ist. Es kann bei der örtlichen Meldebehörde gegen Gebühr beantragt werden. Sie leitet den Antrag an das Bundeszentralregister weiter, das vom Bundesamt für Justiz (BfJ) geführt wird. Das BfJ stellt das Führungszeugnis aus. Drei Fünftel der Gebühren müssen die Meldebehörden an den Bund abführen. Dies geschieht in eigener Verantwortung. Denn der Bund kann nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht ohne Weiteres gegenüber den Meldebehörden Gebühren erheben.

Das BfJ stellte nicht sicher, dass es die Gebühren rechtzeitig und in voller Höhe erhielt. Es prüfte ausschließlich die Zahlungseingänge von Kommunen ab 50 000 Einwohnern. Damit ließ es 98 % der Kommunen mit rund 60 % der Einwohner unberücksichtigt. Die von den großen Kommunen abzuführenden Gebührenanteile glich es jährlich manuell mit mehreren tausend Zahlungsbelegen ab. Der Abgleich war personalintensiv und häufig durch fehlende Angaben in den Zahlungsbelegen erschwert. Bei der Prüfung von Zahlungseingängen stellte das BfJ fest, dass etwa die Hälfte der geprüften Kommunen Gebühren nicht ordnungsgemäß an den Bund abgeführt hatte.

Würden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der Bund von den Kommunen Gebühren für Führungszeugnisse selbst erheben kann, könnten die Bundeskassen den ordnungsgemäßen Zahlungseingang überwachen.

Das BMJV hat eine Projektgruppe des BfJ eingesetzt. Diese soll

- feststellen, wie künftig Gebühren erhoben werden können,
- Ansatzpunkte für einen IT-gestützten Datenabgleich ermitteln und
- Möglichkeiten zur Verbesserung der Buchungsangaben von Kommunen prüfen.

Bereits erzielte Ergebnisse der Projektgruppe hat das BMJV nicht benannt. Es bleibt daher aufgefordert sicherzustellen, dass der Bund die Gebühren rechtzeitig und in voller Höhe erhält.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

19 Entwicklung des Einzelplans 08

Als Haushaltsministerium stellt das BMF jedes Jahr den Entwurf des Haushaltsplans und den Finanzplan auf. Es entscheidet darüber hinaus in wichtigen Einzelfällen der Haushaltsführung und legt Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie über dessen Vermögen und Schulden. Als Fachministerium ist das BMF insbesondere für folgende Aufgaben zuständig:

- Rechtsetzung und Aufsicht in den Bereichen Steuern und Zoll;
- Finanzbeziehungen des Bundes zu den Ländern und Gemeinden sowie zur Europäischen Union;
- Regulierung der Finanzmärkte;
- Treuhandnachfolgeeinrichtungen;
- Aufgaben im Bereich der Bundesimmobilien;
- Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes;
- Wiedergutmachungen des Bundes, insbesondere Entschädigungszahlungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung.

Die Ausgaben des BMF beliefen sich im Jahr 2013 auf 5 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,6 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Allein 1,9 Mrd. Euro flossen in die Bundeszollverwaltung. Ein weiterer Ausgabenschwerpunkt waren die Wiedergutmachungen des Bundes mit 701,4 Mio. Euro.

Den Ausgaben standen Einnahmen von 357,3 Mio. Euro gegenüber. Fast die Hälfte davon stammte aus den Beteiligungen des Bundes an den Treuhandnachfolgeeinrichtungen. Weitere 30 % entfielen auf Gebühren, Geldstrafen und Veräußerungserlösen, die die Bundeszollverwaltung einnahm.

Einzelplan 08
Bundesministerium der Finanzen

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	4 968,4	5 206,3	5 441,0
Einnahmen des Einzelplans	357,3	1 038,7	324,5
Verpflichtungs- ermächtigungen	155,0	353,0	427,3
	Planstellen/Stellen		
Personal	39 828	42 858	43 773

Das BMF und seine nachgeordneten Behörden nehmen personalintensive Verwaltungsaufgaben wahr. Rund 70 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 08 sind für Sach- und Personalausgaben gebunden. Von den verbleibenden Mitteln entfallen 1,4 Mrd. Euro auf Zuweisungen und Zuschüsse, vor allem für Wiedergutmachungen des Bundes und die Treuhandnachfolgeeinrichtungen. Die Investitionen spielen mit knapp 3 % der Ausgaben eine untergeordnete Rolle.

In den Jahren 2014 und 2015 steigen die Ausgaben beim Einzelplan 08 gegenüber dem Vorjahr um jeweils mehr als 200 Mio. Euro an. Ursachen dafür sind insbesondere

- die Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer durch die Bundeszollverwaltung;
- höhere Verwaltungskosten bei der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung Bund, die Aufgaben des Bundeszentralamts für Steuern wahrnehmen;
- die Übernahme von Aufgaben der Personalabrechnung aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung durch Zoll und Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen;

- höhere IT-Ausgaben für Modernisierungen, Erweiterungen sowie für die Datensicherheit.

In den kommenden Jahren ist zudem ein erheblicher Personalaufwuchs bei der Bundeszollverwaltung zu erwarten, um die Einhaltung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns zu überwachen. Das BMF schätzt den Bedarf auf 1 600 Planstellen und Stellen.

20 **Sondervermögen Restrukturierungsfonds – Bankenabgabe zu gering**

Der über eine Bankenabgabe finanzierte Restrukturierungsfonds dient dazu, in finanzielle Schieflage geratene Kreditinstitute neu auszurichten oder abzuwickeln. Das Beitragsaufkommen ist jedoch zu gering, um größere Stabilisierungsmaßnahmen aus dem Fonds zu leisten. Die Bankenabgabe erfüllt die in sie gesetzte Erwartung bisher nicht. Bei größeren Stabilisierungsmaßnahmen wäre der Restrukturierungsfonds nach wie vor auf öffentliche Gelder angewiesen. Das Ziel, dass das Kreditgewerbe in diesen Fällen die Unterstützung von in finanzielle Schieflage geratenen Instituten selbst trägt, kann damit nicht erreicht werden.

Der Gesetzgeber schuf im Jahr 2011 den Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute, damit der Finanzsektor in erster Linie selbst für die Restrukturierungs- und Abwicklungskosten von in finanzielle Schieflage geratenen Kreditinstituten aufkommt. In den Fonds zahlen inländische Kreditinstitute jährlich Beiträge ein. Die Bundesregierung erwartete ein jährliches Beitragsaufkommen von 1,2 Mrd. Euro. Danach würde der angestrebte Kapitalstock des Restrukturierungsfonds von 70 Mrd. Euro in 50 Jahren erreicht. In den ersten drei Jahren (2011 bis 2013) leisteten 1 832 Kreditinstitute anstelle der erwarteten 3,6 Mrd. Euro nur 1,8 Mrd. Euro. 1 % der Institute brachten 87 % der gesamten Bankenabgabe auf. Aufgrund von Ausnahmeregelungen und Freibeträgen zahlten viele Kreditinstitute geringe Beiträge, 38 % aller Institute leisteten keine Bankenabgabe. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass bei Fortschreibung der bisher erzielten Einnahmen der angestrebte Kapitalstock erst in rund 100 Jahren erreicht würde.

Die EU-Mitgliedstaaten einigten sich darauf, einen Europäischen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund) mit einem Volumen von 55 Mrd. Euro zu errichten. Er wird den deutschen Restrukturierungsfonds ersetzen. Der Fonds soll in den Jahren 2016 bis 2024 durch Beiträge der Kreditwirtschaft aufgebaut werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF wegen der bisherigen Erfahrungen mit der Bankenabgabe empfohlen, beim Europäischen Abwicklungsfonds auf ein ausreichendes Mittelaufkommen der beitragszahlenden Kreditinstitute hinzuwirken. Ausnahmen und Freibeträge sind weitgehend zu vermeiden. Das BMF ist aufgefordert, darauf hinzuwirken.

21 Zuständigkeiten für die Verwertung von Altlastengrundstücken gebündelt

Das BMF hat die Zuständigkeiten für die Verwertung von Altlastengrundstücken in der Verantwortung des Bundes gebündelt. Es folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Das BMF bringt zugleich den gebotenen Ausbau des Treuhandnachfolgebereichs weiter voran.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) verwaltet und verwertet zahlreiche Liegenschaften des Bundes, die mit Altlasten und Kampfmitteln kontaminiert sind. Hierfür hat sie mit dem Aufbau eines zentralen Altlastenmanagements begonnen. Das BMF hatte überlegt, besonders schwer zu vermarktende Altlastengrundstücke der Bundesanstalt an eine bundeseigene Gesellschaft zu übertragen. Diese Gesellschaft wollte daraufhin von der Bundesanstalt rund 70 Altlastengrundstücke übernehmen. Sie gehört zum Treuhandnachfolgebereich und vermarktet ebenfalls Altlastengrundstücke.

Der Bundesrechnungshof hat den drohenden Ausbau von Doppelstrukturen bei der Verwaltung und Verwertung von Altlastengrundstücken kritisiert. Daran besteht kein Bundesinteresse. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF daher eine Zusammenführung beider Altlastenportfolien bei der Bundesanstalt nahegelegt.

Das BMF ist dieser Empfehlung gefolgt und hat die Geschäftsanteile an der Gesellschaft auf die Bundesanstalt übertragen. Die Beteiligten können jetzt ihr Know-how bündeln und den Liegenschaftsbestand effizienter sanieren und verwerten. Zugleich hat das BMF den Treuhandnachfolgebereich weiter abgebaut.

22 Bundesministerium der Finanzen verbessert Arbeitsschutz für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer

Das BMF hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Arbeitsschutz für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer seines Geschäftsbereichs verbessert. Dazu hat es die Vorgaben für arbeitsmedizinische Untersuchungen zur Fahrtauglichkeit präzisiert. Außerdem hat es die Dienststellen der Bundesfinanzdirektion Nord angewiesen, vorgeschriebene Arbeits- und Mindestruhezeiten einzuhalten sowie Bereitschafts- oder Wartezeiten auszuweisen. Diese Vorgaben sollen die Gefahr unfallbedingter Personen- und Sachschäden im Straßenverkehr reduzieren, für die der Bund schadensersatzpflichtig sein könnte.

Für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer des Bundes sind die Arbeitszeit und der Gesundheitsschutz in einem eigenen Tarifvertrag geregelt. Danach dürfen im Vergleich zum Arbeitszeitgesetz längere Arbeitszeiten und kürzere Mindestruhezeiten vereinbart werden, wenn sie für einen ordnungsgemäßen Ablauf des Fahrdienstes erforderlich sind. Die längere Arbeitszeit ist aber nur zulässig, wenn darin regelmäßig Bereitschafts- oder Wartezeiten enthalten sind. Überdies muss der Arbeitgeber jährlich eine arbeitsmedizinische Untersuchung anbieten.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Bundesfinanzdirektion Nord fest, dass sie die Vorgaben zum Arbeitsschutz in mehrfacher Hinsicht unzureichend beachtete. So konnte sie nicht nachweisen, das längere als die gesetzlichen Arbeitszeiten für den ordnungsgemäßen Ablauf des Fahrdienstes erforderlich waren. Auch war bei längeren Arbeitszeiten nicht ausgewiesen, ob Bereitschafts- oder Wartezeiten anfielen. Arbeitsmedizinische Untersuchungen zur Fahrtauglichkeit bot sie nicht regelmäßig an. Zudem nahm sie hin, wenn Kraftfahrerinnen oder Kraftfahrer von sich aus auf diese Untersuchungen verzichteten.

Das BMF hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat die Bundesfinanzdirektion Nord angewiesen, die festgestellten Mängel abzustellen. Zudem wird das BMF in seinem Geschäftsbereich darauf hinweisen, dass Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer bei einem gesundheitsbedingt verursachten Verkehrsunfall haftbar gemacht werden können, wenn sie zuvor auf angebotene arbeitsmedizinische Untersuchungen verzichtet haben. So soll die Gefahr unfallbedingter Personen- und Sachschäden im Straßenverkehr reduziert werden, für die der Bund schadensersatzpflichtig sein könnte.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

23 Entwicklung des Einzelplans 09

Das BMWi 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 2013 gab das BMWi 6,1 Mrd. Euro aus. Das entsprach knapp 2 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 09 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 074,6	7 418,0	7 125,0
Einnahmen des Einzelplans	727,6	627,1	459,9
Verpflichtungs-ermächtigungen	2 291,3	3 146,9	3 340,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	7 598	7 951	7 900

- Das BMWi verwendete im Jahr 2013 5,1 Mrd. Euro für Förderungen in unterschiedlichen Wirtschaftsbe- reichen. Dies entsprach 83 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Im Jahr 2013 weist die Zuwendungsda- tenbank rund 22 200 Projektförderungen aus. Im Jahr 2014 hat das BMWi 28 Projektträger mit der Bearbei- tung von Förderprogrammen beauftragt.
- Das BMWi erhielt mit Organisationserlass der Bundes- kanzlerin Ende 2013 u. a. neue Aufgaben in den Berei- chen der Energieeinsparung und der Energiewende. Die Mittel des Kapitels für Energie und Nachhaltigkeit steigen daher im Jahr 2014 um 1 295 Mio. Euro auf 2 892 Mio. Euro.
- Die Einnahmen waren mit 426 Mio. Euro veranschlagt, eingenommen hat das BMWi 728 Mio. Euro. Mehrein- nahmen von 109 Mio. Euro erzielte das BMWi aus den Zuschüssen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, die es den Ländern zugewiesen hat.
- Vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2018 sollen die Ausgaben im Einzelplan 09 um 482 Mio. Euro (-6,5 %) sinken. Einsparungen ergeben sich vor allem, weil die Förde- rung der energetischen Gebäudesanierung nicht mehr aus dem Einzelplan 09, sondern aus dem Energie- und Klimafonds finanziert wird. Darüber hinaus sinken die Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau. Zudem ver- ringern sich die Zuschüsse für den Bau einer Stadt- bahn in Vietnam. Vom BMWi bislang geförderte Ab- rüstungsprojekte Russlands laufen aus. Zusätzliche Mittel sind insbesondere für das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt vorgesehen.

24 Zuwendungen beim Fördermodul „go-effizient“ in jetziger Form unwirtschaftlich

Das BMWi hat seine Fördermittel für externe Beratungsleis- tungen in Unternehmen beim Fördermodul „go-effizient“ als sogenannte verlorene Zuschüsse ausgereicht. Die von den Unternehmen erzielbaren Kostenvorteile überstiegen in nahezu allen Fällen das Beratungshonorar. Der Bund könnte jährlich 2,8 Mio. Euro einsparen, wenn das BMWi die Fördermittel als rückzahlbare Zuwendungen gewähren würde.

Das BMWi unterstützt Unternehmen bei Produkt- und Pro- zessinnovationen. Im Modul „go-effizient“ fördert es an- teilig externe Beratungsleistungen insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen. Dadurch sollen die Unterneh- men deutliche Einsparungen bei Rohstoffen und Material erzielen. Den nicht geförderten Anteil des Beratungshono- rars müssen die Unternehmen als Eigenanteil erbringen. Die Fördermittel gewährt das BMWi als nicht rückzahlbare Zuwendung (verlorener Zuschuss). Nach haushaltsrechtli- chen Vorgaben sind Zuwendungen vorrangig rückzahlbar zu bewilligen.

Bei 91 % der geprüften 94 Förderfälle überstieg der Wert der jährlich möglichen Rohstoff- und Materialeinspa- rungen das Beratungshonorar. Darüber hinaus ermittelten

die Berater und die Unternehmen zusätzliche Kostenvor- teile bei 59 % der Förderfälle. Somit hätten nahezu alle beratenen Unternehmen das Beratungshonorar innerhalb eines Jahres durch die jährlich möglichen Einsparungen erwirtschaften können.

Der Bundesrechnungshof hat die verlorenen Zuschüsse als nicht notwendig und nicht wirtschaftlich kritisiert. Er hat gefordert, die Fördermittel künftig als rückzahlbare Zuwendungen zu gewähren. Das Zuwendungsverfahren im Modul „go-effizient“ ermöglicht eine am Beratungs- erfolg orientierte Entscheidung. In begründeten Ausnah- mefällen könnte das BMWi auf die Rückzahlung der För- dermittel verzichten.

25 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verbessert seine Fachaufsicht über die Bundesanstalt für Material- forschung und -prüfung

Das BMWi und die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung werden künftig in ihren Zielvereinbarungen messbare Ziele festlegen. Die Zielerreichung werden sie regelmäßig überprüfen. Das BMWi wird so seine Fach- aufsicht über die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung verbessern. Die Bundesanstalt für Material- forschung und -prüfung wird die Verfahren, mit denen sie ihre Aufgabenkritik durchführt und ihren Personalbedarf ermittelt, besser dokumentieren und die Ergebnisse nach- weisen. Außerdem wird sie ihre Gebühren und Entgelte kostendeckend bemessen. Das BMWi und die Bundesan- stalt für Materialforschung und -prüfung folgen damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 die Haus- halts- und Wirtschaftsführung der Bundesanstalt für Ma- terialforschung und -prüfung (BAM). Dabei untersuchte er die Zielvereinbarungen des BMWi mit der BAM, die Aufgabenkritik in der BAM sowie deren Gebühren und Entgelte. Er hat Folgendes beanstandet:

- Die Zielvereinbarungen eigneten sich nur bedingt für eine angemessene Fachaufsicht des BMWi. Es muss die Ziele für die Aufgabenerledigung klar definieren, um die BAM zielgerichtet steuern zu können. Dafür muss das BMWi messbare Kennzahlen festlegen und regelmäßig das Erreichte bewerten und dokumentie- ren.
- Mit ihrer unzureichenden Aufgabenbeschreibung konnte die BAM nicht nachweisen, welche Aufgaben sie auf- grund von gesetzlichen Pflichten, Verträgen oder frei- willig wahrnimmt. Sie braucht aber einen umfassenden Aufgabenkatalog und eine aufgabenkritische Analyse, um ihre Geschäftsprozesse wirtschaftlich zu organisie- ren und ihren Personalbedarf sachgerecht zu ermitteln.
- Die von der BAM erhobenen Gebühren und Entgelte decken den Aufwand für ihre Leistungen nicht. Die BAM muss ihre Stundensätze so bemessen, dass sie alle leistungsbezogenen Kosten decken.

Das BMWi und die BAM haben zugesichert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Sie werden künftig messbare Ziele und Indikatoren für die Zielerreichung festlegen und diese in regelmäßigen Abständen bewerten. Die BAM will ihren Aufgabenkatalog und die darauf basierende Aufgabenkritik systematisch dokumentieren. Auch will sie künftig besser nachweisen, wie sie ihren Personalbedarf ermittelt. Ferner wird die BAM ihre Gebühren und Entgelte überprüfen und kostendeckend bemessen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie das BMWi seine Zusagen umsetzt.

26 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie behebt Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise

Das BMWi hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Prüfung der Verwendungsnachweise in seinem Bereich verbessert. Es hat den zuständigen Stellen Hinweise zur ordnungsgemäßen Prüfung der Verwendungsnachweise gegeben. Durch standardisierte Vermerke wird es die Dokumentation der Prüfungsergebnisse verbessern. Vermehrte Vor-Ort-Prüfungen sollen dazu beitragen, Verstöße von Zuwendungsempfängern früher festzustellen. Das BMWi hat zudem veranlasst, dass die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung zügig abgebaut wurden.

Die Förderung von Projekten ist der größte Aufgabenbereich des BMWi. Daher ist es von besonderer Bedeutung, dass die Verwendungsnachweise ordnungsgemäß geprüft werden. Das BMWi muss nicht nur Rechenschaft ablegen, ob die Förderung wie vorgesehen durchgeführt wurde. Es muss auch Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und Folgerungen für künftige Förderentscheidungen ziehen. Für die Verwendungsnachweisprüfung beauftragt das BMWi regelmäßig das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) und weitere Projektträger.

Das BMWi und die Projektträger kontrollierten die Verwendung der Mittel nicht entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben. So fanden die kursorischen Prüfungen bei den Projektträgern teilweise nicht statt oder wurden nicht entsprechend dokumentiert. In einigen Förderbereichen gab es keine oder nur selten örtliche Erhebungen bei den Zuwendungsempfängern. Für den notwendigen Vermerk über die Verwendungsnachweisprüfung legte das BMWi kein einheitliches Muster fest. Entgegen seiner Zusagen aus dem Jahr 2011 baute es die Rückstände bei der Nachweisprüfung nicht ab.

Das BMWi ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat Maßnahmen eingeleitet, um die Prüfung der Verwendungsnachweise zu verbessern. So hat das BMWi insbesondere seine Fachreferate, das BAFA und die Projektträger schriftlich auf ihre Pflichten bei der kursorischen Verwendungsnachweisprüfung hingewiesen. Es hat zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes zur vertieften Prüfung aufzugreifen. Hierzu hat es weitere Maßnahmen veranlasst. So hat es die Leistungs-

beschreibung zu den Verträgen mit den Projektträgern überarbeitet. Ebenso hat es eine Anzahl von Vor-Ort-Prüfungen und Standards für die Vermerke zur Verwendungsnachweisprüfung vorgegeben.

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen des BMWi für geeignet, eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise sicherzustellen und das Verfahren wirtschaftlich abzuwickeln. Er wird weiterverfolgen, ob die einzelnen Maßnahmen entsprechend wirken.

27 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verbessert die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme

Das BMWi wird die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme schrittweise verbessern. Ziel ist es, die Qualität der Erfolgskontrollen nachhaltig zu steigern und auf einheitlich gute Standards hinzuwirken. Hierzu wird eine bereits bestehende zentrale Stelle die Fachreferate bei der Erfolgskontrolle unterstützen. Zudem wird es ein IT-gestütztes Fördercontrolling einsetzen. Das BMWi hat zugesagt, die Ziele von Förderprogrammen künftig konkreter zu definieren und alle Bestandteile der Erfolgskontrolle durchzuführen. Damit folgt es den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben muss das BMWi den Erfolg seiner Förderprogramme systematisch kontrollieren, z. B. beim Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand. Dafür muss es vor Beginn der Maßnahme die Ziele, Kriterien und Verfahren festlegen. Davon ausgehend muss es die Erfolgskontrolle, bestehend aus Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle, durchführen. In seinen Förderprogrammen beschrieb das BMWi allgemeine Ziele. Angaben, in welcher Zeit die beabsichtigten Ziele erreicht werden sollten, fehlten ebenso wie Ausgangs- und Zielwerte. Die Erfolgskontrollen wiesen erhebliche Unterschiede in ihrer Methodik und Untersuchungstiefe auf. Häufig konnte das BMWi den Erfolg eines Förderprogramms nicht nachweisen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWi aufgefordert, die Ziele der Förderprogramme so zu bestimmen, dass sie eine Erfolgskontrolle ermöglichen. Zudem sollte es sämtliche Bestandteile der Erfolgskontrolle durchführen. Dafür sollte es geeignete Methoden anwenden. Um dies zu unterstützen hat der Bundesrechnungshof angeregt, das methodische Fachwissen im Bereich Evaluierung und Erfolgskontrolle zu bündeln. Das BMWi sollte Mindestanforderungen formulieren und deren Einhaltung überprüfen.

Das BMWi hat zugesagt, die Qualität seiner Erfolgskontrollen zu steigern und auf einheitlich gute Standards hinzuwirken. Hierzu werde es ein IT-gestütztes Fördercontrolling einsetzen, welches sich eng an den haushaltsrechtlichen Vorgaben orientiere. Außerdem habe es einen „Qualitätszirkel Evaluation“ gegründet. Er solle das Wissen über Methoden und Verfahren der Evaluation innerhalb des BMWi verbreitern und vertiefen. Mit einem Fördercontrolling-Bericht habe es nunmehr ein Format, um die Haus-

leitung über große Einzelprojekte zu informieren. Das BMWi beabsichtigt ferner, das zentrale Fördercontrolling vorbehaltlich der parlamentarischen Entscheidung personell zu verstärken.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die eingeleiteten Maßnahmen geeignet, im BMWi die Erfolgskontrolle von Förderprogrammen zu verbessern. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob und wie das BMWi seine Zusagen einhält.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

28 Entwicklung des Einzelplans 10

Das BMEL nimmt die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Ernährung, der Lebensmittel- und Produktsicherheit, der Land- und Forstwirtschaft sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahr. Im Haushaltsjahr 2013 gab es dafür 5,2 Mrd. Euro aus. Dies entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Die Ausgaben sollen im Jahr 2014 im Vergleich zum Jahr 2013 leicht ansteigen.

Einzelplan 10 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 218,5	5 310,5	5 319,0
Einnahmen des Einzelplans	77,4	120,5	85,1
Verpflichtungs- ermächtigungen	611,5	1 711,9	1 063,3
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 912	4 024	4 086

- Das BMEL erhielt durch den Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 einen neuen Aufgabenzuschnitt. Die Zuständigkeit für die Verbraucherpolitik wechselte zum Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Beim BMEL verblieb der Verbraucherschutz im Bereich Ernährung, Lebensmittel- und Produktsicherheit (gesundheitlicher Verbraucherschutz). Der Zuständigkeitswechsel bedeutet u. a., dass mit dem Haushalt 2014 vom Einzelplan 10 rund 30 Mio. Euro Haushaltsmittel in den Einzelplan 07 des BMJV übergehen. Dies führt jedoch nicht zu einer Minderung des Ausgabevolumens im Einzelplan 10, da gleichzeitig die Mittel für die landwirtschaftliche Sozialpolitik und für Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation steigen.

- Der größte Teil der Ausgaben des Einzelplans entfällt auf die landwirtschaftliche Sozialpolitik. Im Jahr 2013 wendete der Bund für die Alterssicherung und die Krankenversicherung der Landwirte sowie die landwirtschaftliche Unfallversicherung 3,7 Mrd. Euro auf.
- Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist seit dem 1. Januar 2013 die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau. Sie vereint die zuvor selbstständigen Träger der landwirtschaftlichen Sozialpolitik. Ziel des Zusammenschlusses zu einem Bundesträger war u. a., Verwaltungs- und Verfahrenskosten zu sparen. Der Bundesrechnungshof begleitete die Organisationsreform von Beginn an. Er wird auch weiterhin prüfen, ob die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau bestehende dezentrale Strukturen auflöst und den Personalbedarf so bemisst, dass die Verwaltungsausgaben sinken.
- Ein weiterer Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 10 ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Dafür gab das BMEL im Jahr 2013 575 Mio. Euro aus. Im Koalitionsvertrag vom 16. Dezember 2013 haben die Regierungsparteien für die laufende 18. Wahlperiode eine Weiterentwicklung der GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“ vereinbart. Die genaue Ausgestaltung ist noch unklar. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess begleiten.
- Für die Förderung von „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ gab das BMEL im Jahr 2013 477 Mio. Euro aus. Das Ausgabevolumen stieg seit dem Jahr 2009 um 40 %.
- Die Verbraucherpolitik war ein erklärter politischer Schwerpunkt des BMEL. Die Ausgaben für die Verbraucherpolitik und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit machten im Jahr 2013 mit 137,1 Mio. Euro gleichwohl nur 2,6 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 10 aus.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

29 Entwicklung des Einzelplans 11

Im BMAS 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. Dies sind insbesondere die Deutsche Rentenversicherung Bund und die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Beide 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 2013 auf 119,7 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 38,8 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

**Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	119 715,9	121 979,3	124 841,5
Einnahmen des Einzelplans	2 610,5	1 863,3	1 899,5
Verpflichtungs- ermächtigungen	1 566,2	2 490,8	2 412,2
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 220	2 427	2 421

- Im Jahr 2013 zahlte der Bund 81,1 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. Er trug damit 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 sogenannte überzahlte Renten ordnungsgemäß zurückforderten. Er stellte fest, dass nicht alle Träger dies unverzüglich und konsequent taten. Derzeit erörtert der Bundesrechnungshof mit dem BMAS und den Trägern, wie diese ihre Forderungsbestände transparent erfassen und die Rückforderungspraxis an einheitlichen Maßstäben ausrichten können.
- Die Arbeitsförderung obliegt der Bundesagentur. Das Haushaltsbegleitgesetz 2013 hat die Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung ab dem Jahr 2013 aufgehoben. 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 ihr Steuerungssystem weiterentwickeln.
- Der Bund hat seit Jahren hohe Aufwendungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Jahr 2013 waren das 32,2 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof ist die einzige 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 sowie die ordnungsgemäße Gewährung passiver Leistungen wie dem Arbeitslosengeld II. Wesentliche Empfehlungen zur Verbesserung des Vollzugs wurden in Gesetzgebungsverfahren und in untergesetzlichen Regelungen aufgegriffen. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes konnte z. B. der Verwaltungsaufwand bei der Kranken- und Pflegeversicherung für Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, erheblich verringert werden.

30 Für den Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung müssen die gleichen sozialgesetzlichen Regelungen gelten wie für alle seine Mitglieder

Der Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung, die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V., hat sich als eingetragener Verein organisiert. Diese Organisationsform darf nicht dazu führen, dass er die Vorschriften des Sozialrechts umgeht, die alle Sozialversicherungsträger binden. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass sich der Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung über seine Satzung selbst an die sozialgesetzlichen Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen bindet.

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. (DGUV) ist der Spitzenverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften und der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand. Sie führt die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben durch, z. B. schließt sie Verträge mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung über die Vergütung der Ärzte. Außerdem nimmt sie Aufgaben im Auftrag ihrer Mitglieder wahr. Diese sind ausschließlich Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und bei ihrer Aufgabenerfüllung an das Vierte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) gebunden. Demgegenüber ist die DGUV – anders als die Spitzenverbände der übrigen Sozialversicherungszweige – als eingetragener Verein organisiert und deshalb an das SGB IV und dessen Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen nicht unmittelbar gebunden.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der DGUV u. a. im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung. Er stellte fest, dass die DGUV die Vorschriften des SGB IV zum Haushalts- und Rechnungswesen nicht anwendete. So führt sie keine vollständige Kosten- und Leistungsrechnung. Auch bei einer früheren Entscheidung über ihren Berliner Sitz hatte die DGUV die Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen, die für alle ihre Mitglieder gelten, nicht beachtet. In der Folge traf sie Entscheidungen, bei denen sie Einsparpotenziale ungenutzt ließ.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es unerlässlich, dass sich die DGUV in ihrer Satzung an die Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen des SGB IV bindet. Als Verband ausschließlich öffentlich-rechtlicher Körperschaften handelt sie im Auftrage und für ihre Mitglieder. Würden Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen des SGB IV für die DGUV nicht gelten, könnten die Mitglieder die für sie bindenden Vorschriften des SGB IV umgehen.

Sofern die DGUV weiterhin eine Satzungsänderung ablehnt, regt der Bundesrechnungshof an, die DGUV gesetzlich zu verpflichten, die Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen des SGB IV einzuhalten.

31 Gesundheitswochen – unerlaubte Leistungen eines Rentenversicherungsträgers

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See hat zu Unrecht in ihren Kliniken sogenannte Gesundheitswochen gegen Bezahlung für jedermann angeboten. Das BMAS hat sicherzustellen, dass die Sozialversicherungsträger sich nur im zulässigen Rahmen erwerbswirtschaftlich betätigen.

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung erbringen in ihren Kliniken gegenüber behinderten oder von Behinderung bedrohten Versicherten Leistungen zur medizinischen Rehabilitation. Zusätzlich können sie medizinische präventive Leistungen zur Sicherung der Erwerbsfähigkeit für Versicherte anbieten, die besonders gesundheitsgefährdende Beschäftigungen ausüben. Diese gesetzlich festgelegten Aufgaben finanzieren sie mit Versichertenbeiträgen und einem Zuschuss des Bundes.

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See bietet in ihren Kliniken zu Preisen zwischen 380 und 850 Euro Gesundheitswochen für jedermann an. Diese erwerbswirtschaftliche Betätigung ist unzulässig. Gesundheitswochen buchen nahezu ausschließlich Versicherte, die auf die angebotenen präventiven Leistungen einen gesetzlichen Anspruch haben. Sie dürfen hierfür nicht als Selbstzahler in Anspruch genommen werden. Anderen Personen dürfen diese Leistungen nicht angeboten werden.

Das BMAS muss sicherstellen, dass erwerbswirtschaftliche Betätigungen das zulässige Maß nicht überschreiten.

32 Unzeitgemäße Flächenzuschläge für Büroräume mit IT-Ausstattung gestrichen

Das Bundesversicherungsamt hat nach einem Hinweis des Bundesrechnungshofes die Vorgaben zum Raumbedarf für Büroflächen der Sozialversicherungsträger berichtigt. Durch diese Änderung entfallen unzeitgemäße und nicht mehr notwendige Flächenzuschläge für IT-Ausstattung. Dies trägt dazu bei, dass Sozialversicherungsträger keine

größeren Büroflächen als z. B. Bundesministerien bauen und unterhalten.

Sozialversicherungsträger (Träger) müssen ihre Mittel wirtschaftlich und sparsam verwenden. Werden Grundstücke gekauft, Gebäude errichtet oder umgebaut, bedarf dies ab bestimmter Wertgrenzen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Dazu hat das Bundesversicherungsamt unter Mitwirkung der Länderaufsichtsbehörden mit den Grundsätzen 85 einen Leitfaden entwickelt. Dieser enthält u. a. Erläuterungen zum Raumbedarf für Büroflächen.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Raumbedarf eines Trägers, der ein Bürogebäude plante. Er stellte dabei fest, dass der Raumbedarf die Vorgaben für Bundesbehörden um mehr als ein Drittel überstieg. Der Träger stützte sich bei seinem Raumbedarf auf die Grundsätze 85. Danach können „Arbeitsplätze mit EDV-Ausstattung ... angemessene Flächenzuschläge“ erhalten. Die Vorgaben für Bundesbehörden sehen einen solchen Flächenzuschlag nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesversicherungsamt auf die unzeitgemäßen, nicht mehr notwendigen Flächenzuschläge für IT-Ausstattung aufmerksam gemacht. Diese entsprechen nicht mehr dem heutigen Bedarf für Computer-Arbeitsplätze.

Nach dem Hinweis des Bundesrechnungshofes hat das Bundesversicherungsamt die entsprechende Textpassage bei „der ohnehin notwendig gewordenen Überarbeitung“ der Grundsätze 85 gestrichen. Dadurch wird künftig vermieden, dass Träger größere Büroflächen als z. B. Bundesministerien bauen und unterhalten.

Bundesagentur für Arbeit

33 Wirtschaftlichkeit der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit noch nicht sichergestellt

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur für Arbeit aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit ihrer Hochschule zu verbessern. Er erwartet, dass die Bundesagentur für Arbeit eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Betrieb der Hochschule an zwei Standorten durchführt und auf dieser Grundlage über den Fortbestand der Standorte entscheidet.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) betreibt eine eigene Hochschule mit Sitz in Mannheim und einer Dependence in Schwerin. Dort bildet sie einen Teil ihrer Nachwuchskräfte in den Bachelor-Studiengängen „Arbeitsmarktmanagement“ oder „Beschäftigungsorientierte Beratung und Fallmanagement“ aus.

Neben der Ausbildung von Nachwuchskräften plant die Bundesagentur, als Weiterbildung einen Master-Studiengang an der Hochschule anzubieten.

Die Hochschule nimmt auch Forschungsaufgaben wahr. Bei der Bundesagentur ist hierfür hauptsächlich ihre For-

schungseinrichtung, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), zuständig.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Hochschulverwaltung und die Gebäudefläche zu groß waren. Der Betrieb zweier Hochschulstandorte war aufwendig. Deshalb waren die Ausgaben je Studierendem an der Hochschule der Bundesagentur mehr als doppelt so hoch wie an anderen Fachhochschulen der Länder. Untersuchungen und Begründungen, warum ein Master-Studiengang notwendig sein soll, fehlten. Auch stimmte die Bundesagentur die Forschung an der Hochschule kaum mit der am IAB ab.

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nur teilweise gefolgt. Sie will die Hochschulverwaltung überprüfen und verkleinern. Außerdem hat sie ein Konzept zur akademischen Weiterbildung erstellt. Damit hat sie begründet, weshalb ein Master-Studiengang für ihre Personalentwicklung notwendig ist. Überdies wird die Bundesagentur die Forschungstätigkeit an der Hochschule mit der am IAB besser abstimmen.

Zum Betrieb der Hochschule an zwei Standorten hat die Bundesagentur eine Kosten-Nutzen-Betrachtung durchgeführt. Diese zeigt, dass der Betrieb an nur einem Standort geringere Kosten verursacht als die derzeitige Lösung. Dennoch will sie an zwei Standorten festhalten, weil sie hierin qualitative Vorteile sieht. So seien zwei Standorte attraktiv für Studierende, die aus dem gesamten Bundesgebiet kommen.

Der Bundesrechnungshof sieht einen wirtschaftlichen Betrieb der Hochschule noch nicht gewährleistet. Die Bundesagentur ist in der Pflicht nachzuweisen, ob zwei Standorte für ihre Hochschule weiterhin notwendig sind. Er fordert die Bundesagentur auf, die hierfür erforderlichen Schritte einzuleiten.

34 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Personalplanung bei der Beratung von Jobcentern

Die Bundesagentur für Arbeit hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Personalplanung bei der Beratung von Jobcentern aufgegriffen. Sie setzt das Personal künftig nur so ein, wie es zur wirtschaftlichen Aufgabenerledigung nötig ist.

Jobcenter erfüllen die gesetzliche Aufgabe der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, sog. Hartz IV-Leistungen). Sie werden als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und Kommune oder von Kommunen allein betrieben.

Die Interne Beratung SGB II ist ein Dienstleistungsangebot der Bundesagentur an die gemeinsamen Einrichtungen. Sie soll diese dabei unterstützen, ihre Geschäftsprozesse zu verbessern und die Vorgaben der Bundesagentur

umzusetzen. Die Interne Beratung SGB II verteilt sich auf vier regionale Stützpunkte.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur den Personalbedarf der Internen Beratung SGB II nicht ermittelt hatte. Zudem stellte sie eine bedarfsgerechte Verteilung des Personals auf die Stützpunkte nicht sicher.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur besseren Personalplanung weitgehend umgesetzt. Künftig können Beratungsteams flexibel und stützpunktübergreifend zusammengesetzt werden. Bei der Ermittlung des Personalbedarfs legt die Bundesagentur insbesondere die voraussichtliche Nachfrage nach Beratungsleistungen zugrunde.

35 Bundesagentur für Arbeit will gesetzlich geforderte Beteiligung Dritter an Berufsorientierungsmaßnahmen sicherstellen

Die Bundesagentur für Arbeit will sicherstellen, dass sich Dritte an der Förderung von Berufsorientierungsmaßnahmen – wie vom Gesetzgeber vorgegeben – mit mindestens 50 % beteiligen. Außerdem ist der Anteil Dritter in Geld zu leisten. Damit setzt sie Forderungen des Bundesrechnungshofes um.

Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) können Schülerinnen und Schüler beim Übergang von der Schule in den Beruf durch Berufsorientierungsmaßnahmen fördern. Voraussetzung ist, dass sich Dritte, wie z. B. Länder, Innungen und Wirtschaftsunternehmen, mit mindestens 50 % an der Förderung beteiligen. Ihren Anteil sollen Dritte vorrangig in Geld leisten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Agenturen Berufsorientierungsmaßnahmen auch dann förderten, wenn die Kofinanzierung nicht mindestens 50 % erreichte. Häufig machten die Leistungen Dritter nur einen deutlich geringen Anteil der gesamten Förderung aus. Eine Agentur zahlte 156 000 Euro für eine Maßnahme, die 157 000 Euro kostete.

Zudem beachteten die Agenturen den grundsätzlichen Vorrang von Geldleistungen bei der Kofinanzierung regelmäßig nicht. Sie akzeptierten, dass sich Dritte mit Personal- und Sachleistungen an der Förderung beteiligten.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) empfohlen, die gesetzlich vorgegebene Kofinanzierung von mindestens 50 % der Maßnahmekosten zu beachten. Auch sollte sie darauf hinwirken, dass Dritte ihren Anteil in Geld leisten.

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in allen Punkten gefolgt. Dadurch kann die Bundesagentur Beitragsmittel sparen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

36 Entwicklung des Einzelplans 12

Nach dem Regierungswechsel Ende 2013 verlor das seinerzeitige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die beiden letztgenannten Zuständigkeitsbereiche und erhielt die Bezeichnung Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Nach wie vor hat es 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 des Bundes, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr. Hinzugekommen ist die Zuständigkeit auch für die digitale Infrastruktur, insbesondere für die Telekommunikationswirtschaft und die Breitbandförderung. Im Haushaltsjahr 2013 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 knapp 26 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 BMVI aus der Lkw-Maut.

**Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale
Infrastruktur**

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	25 968,5	22 861,9	23 131,8
Einnahmen des Einzelplans	6 186,8	5 192,4	5 802,9
Verpflichtungs- ermächtigungen	10 654,6	25 231,4	11 189,0
	Planstellen/Stellen		
Personal	21 835	22 387	22 319

- Im Jahr 2013 gab der Bund für die Eisenbahn 10,1 Mrd. Euro aus. Hier ist zu unterscheiden zwischen Ausgaben für das Bundeseisenbahnvermögen von 5,7 Mrd. Euro sowie Ausgaben für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege von 4,4 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 2009 pauschal 2,5 Mrd. Euro jährlich. Im Jahr 2013

durften die Unternehmen weitere Bundesmittel von 250 Mio. Euro für diesen Zweck einsetzen, ohne hierfür höhere Gegenleistungen erbringen zu müssen. Für das Jahr 2015 sind die Gegenleistungen bislang nicht hinreichend konkretisiert worden und daher kaum nachprüfbar.

- Den Bau, Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen finanzierte der Bund im Jahr 2013 mit 6,6 Mrd. Euro. Angesichts des Zustands vieler Straßen soll deren Erhalt grundsätzlich Vorrang genießen. So sind die hierfür eingeplanten Mittel im Jahr 2014 leicht auf 2,6 Mrd. Euro gestiegen, obwohl in diesem Jahr mit 4,4 Mrd. Euro insgesamt etwas weniger Investitionsmittel zur Verfügung stehen. Für den Betrieb der Bundesfernstraßen, z. B. Kontrolle, Wartung und Winterdienst, gibt der Bund schon seit dem Jahr 2009 mehr aus als im Bundeshaushalt veranschlagt. Das BMVI begründet dies u. a. mit Einkommenserhöhungen sowie gestiegenen Material- und Transportkosten. Dennoch erhöht es die Haushaltsansätze nicht, sondern nutzt hierzu Instrumente der flexiblen Haushaltsführung. Damit verstößt es aus Sicht des Bundesrechnungshofes letztlich gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit.
- Der Bund trägt auch die Verantwortung für Ausbau, Erhalt und Betrieb der Bundeswasserstraßen. Im Jahr 2013 gab er dafür 1,8 Mrd. Euro aus. Für die Bundeswasserstraßen ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung als bundeseigene Verwaltung mit knapp 12 000 Beschäftigten zuständig. Seit dem Jahr 2011 untersucht das BMVI diese Verwaltung mit dem Ziel, sie zu reformieren. Zum 1. Mai 2013 fasste es die sieben ehemaligen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen organisatorisch zur Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt mit sieben Außenstellen zusammen. In der laufenden Legislaturperiode soll der Reformprozess fortgesetzt werden. Der Bundesrechnungshof erwartet nunmehr konkrete Fortschritte und wird den Prozess weiter begleiten.

Mit Blick auf den veränderten Ressortzuschnitt wird besonders zu beobachten sein, wie das BMVI seine neue politische Schwerpunktaufgabe digitale Infrastruktur wahrnimmt. Die hierfür vorgesehenen Bereiche befinden sich im Aufbau. Bislang erscheint das Verhältnis zwischen den geschaffenen Strukturen einerseits und den verfügbaren Ressourcen andererseits nicht ausgewogen.

37 Einsparpotenzial von mehr als 35 Mio. Euro nicht genutzt

Das BMVI hat bei einer Eisenbahn-Neubaustrecke, die durch Thüringen und Bayern führt, unterschiedliche Gleisabstände und Bauwerksabmessungen finanziert. Es hat versäumt, das Eisenbahninfrastrukturunternehmen aufzufordern, in beiden Ländern die technischen Vorschriften gleich anzuwenden. Dadurch hat es ein Einsparpotenzial von mehr als 35 Mio. Euro nicht genutzt.

Die Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt (Neubaustrecke) führt durch Thüringen und Bayern. Die zuständigen Außenstellen des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) erließen als Planfeststellungsbehörden seit dem Jahr 1995 abschnittsweise die Planfeststellungsbeschlüsse für das Vorhaben. Als Bewilligungsbehörde gewährte das EBA dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) bisher Bundesmittel von insgesamt 1,8 Mrd. Euro. Das EBA unterliegt der Fachaufsicht des BMVI. Außerdem begleitet das BMVI die Planung des Vorhabens durch das Unternehmen und stimmt diese mit dem EBA ab. Das Unternehmen änderte im Jahr 1997 die unternehmensinternen technischen Vorschriften für den Neubau von Gleisanlagen. Seitdem können geringere Gleisabstände geplant und gebaut werden. Dadurch sind auch kostengünstigere Bauwerksabmessungen möglich.

Für den Streckenabschnitt in Thüringen änderte das Unternehmen seine Planung auf die geringeren Bauwerksabmessungen. Die zuständige Außenstelle des EBA genehmigte diese Änderung im Jahr 1998. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Unternehmen für den bayerischen Streckenabschnitt seine Planung nicht änderte. Es plante und baute in Bayern die größeren Bauwerksabmessungen. Das EBA erklärte, es habe Risiken für den rechtlichen Bestand der Planfeststellungsbeschlüsse durch Einwände Dritter befürchtet.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVI ein Einsparpotenzial von mindestens 35 Mio. Euro nicht genutzt hat. Es hat zugelassen, dass bei einer Neubaustrecke durch zwei Länder unterschiedliche Gleisabstände, Brücken- und Tunnelquerschnitte gebaut und finanziert wurden. Um dies zu vermeiden, hätte es die Planung des Unternehmens wirksam begleiten und seine Fachaufsicht über das EBA angemessen wahrnehmen müssen. Das EBA hätte aufklären müssen, weshalb die Außenstellen unterschiedliche Bauwerksabmessungen auf einer Neubaustrecke genehmigten.

Das BMVI hat erwidert, dass es seine Fachaufsicht durch laufende Abstimmungen während der Planung wahrnehme. Dies hält es für ausreichend. Dabei verwies es auf die Unabhängigkeit des EBA als Planfeststellungsbehörde. Eine Änderung der Planfeststellungsbeschlüsse in Bayern wäre mit unkalkulierbaren Risiken verbunden gewesen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMVI mindestens 35 Mio. Euro hätte einsparen können. Er sieht die befürchteten Risiken in Bayern als nicht hinreichend belegt an. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMVI die Unternehmen auffordert zu analysieren, wie sich Änderungen von technischen Vorschriften auf Infrastrukturvorhaben auswirken. Er erwartet, dass das BMVI künftig Infrastrukturvorhaben wirtschaftlich planen und bauen lässt und dabei Einsparpotenziale konsequent nutzt.

38

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur bewilligte 54 Mio. Euro für neuartige Signaltechnik ohne erforderliches Betriebsprogramm

Das BMVI hat den Neubau einer Eisenbahnstrecke nicht in gebotenem Maß projektbegleitend kontrolliert und gesteuert. Seit Planungsbeginn haben sich die technischen und betrieblichen Anforderungen mehrfach geändert. Das BMVI hat die Bundesmittel für die neuartige, europaweit einheitliche Signaltechnik bewilligt, ohne diese Änderungen angemessen zu berücksichtigen. Für die haushaltsrechtlich erforderliche Erfolgskontrolle hätte es technische und betriebliche Anforderungen für die signaltechnische Ausrüstung der Eisenbahnstrecke vorgeben müssen.

Für die Neubaustrecke Nürnberg–Erfurt gewährte das Bundesministerium für Verkehr (jetzt BMVI) seit Planungsbeginn Zuwendungen von 1,8 Mrd. Euro. Seitdem änderten sich mehrfach die rechtlichen Rahmenbedingungen. Im Jahr 2009 hatte sich die Bundesrepublik Deutschland zum Einsatz einer neuartigen europaweit einheitlichen Signaltechnik verpflichtet. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (jetzt BMVI) bewilligte im Jahr 2012 für die signaltechnische Ausrüstung der Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt Bundesmittel von 54 Mio. Euro. Es ließ aber offen, welche Streckenleistungsfähigkeit die geplante Signaltechnik gewährleisten müsste. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in den Finanzierungsanträgen des Eisenbahninfrastrukturunternehmens Angaben zur geplanten täglichen Anzahl der Züge, zu deren Geschwindigkeiten sowie zu deren Verteilung auf die Tages- und Nachtstunden, mithin zum Betriebsprogramm fehlten.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI die Infrastrukturmaßnahme unzureichend kontrolliert und gesteuert hat. Es hätte vor Bewilligung der Bundesmittel für die Signaltechnik auch das Betriebsprogramm aktuell ermitteln und vorgeben müssen.

Das BMVI hat erklärt, es habe bei der Bewilligung der Signaltechnik auf ein Betriebsprogramm und auf den Nachweis der Streckenleistungsfähigkeit verzichten können. Diese seien bereits bei der Bewilligung von Bundesmitteln für andere Bauleistungen geprüft worden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI seine Einflussmöglichkeit nutzt, um trotz der geänderten Rahmenbedingungen mit der neuartigen Signaltechnik die bestmögliche Streckenleistungsfähigkeit zu erreichen. Er hält für den verbleibenden Realisierungszeitraum eine projektbegleitende Kontrolle und Steuerung des Vorhabens durch das BMVI weiterhin für erforderlich. Das BMVI muss das Betriebsprogramm aktuell ermitteln und für die Planung und den Bau der Signaltechnik vorgeben. Ohne diese Angaben fehlt dem BMVI zudem die Grundlage für eine Erfolgskontrolle.

39 Förderung des Güterverkehrsgewerbes überarbeiten

Aus Mauteinnahmen finanzierte Programme zur Förderung von Umwelt, Sicherheit und Qualifizierung im Güterverkehrsgewerbe haben erhebliche Mitnahmeeffekte ausgelöst. Das BMVI hat die Programme nicht ausreichend an den Förderzielen ausgerichtet.

Das BMVI fördert die Unternehmen des Güterverkehrsgewerbes mit Hilfe mehrerer Programme. Dazu zählen ein Programm zur Förderung von Sicherheit und Umweltverträglichkeit (sog. De-minimis-Programm) und ein Programm zur Förderung der Aus- und Weiterbildung, der Qualifizierung und der Beschäftigung (Aus- und Weiterbildungsprogramm). In den Jahren 2009 bis 2012 gab das BMVI hierfür 919 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI mit den Programmen viele Maßnahmen gefördert hat, die ohnehin durchgeführt worden wären. So finanzierte es über das De-minimis-Programm beispielsweise gesetzlich vorgeschriebenes Zubehör für Lkw, wie Hilfsmittel zur Ladungssicherung und Leuchtmittel. Über das Aus- und Weiterbildungsprogramm bezuschusste es u. a. Maßnahmen, die Lkw-Fahrerinnen und -Fahrer nach dem Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz verbindlich durchzuführen haben. Andere geförderte Maßnahmen waren notwendig, um den laufenden Geschäftsbetrieb der Unternehmen sicherzustellen. Im Ergebnis hat ein großer Teil der Zuschüsse keinen Anreiz zur Verwirklichung der gesetzlichen Förderziele geschaffen. Das ist haushaltsrechtlich unzulässig. Der Bund darf nur Maßnahmen fördern, die ansonsten nicht oder nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt würden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Programme zu überarbeiten und eine ordnungsgemäße und wirksame Förderung des Güterverkehrsgewerbes sicherzustellen. Es muss alle Maßnahmen ausschließen, die auch ohne Förderung des Bundes durchgeführt würden.

40 Bund kann durch Verzicht auf einen Tunnel 10 Mio. Euro sparen

Die Straßenbauverwaltungen der Länder Brandenburg und Berlin planen einen Tunnel, den sie vorrangig städtebaulich begründen. Der Schutz der Anwohner vor Lärm ist auch ohne Tunnel möglich. Durch den Verzicht auf den Tunnel kann der Bund 10 Mio. Euro sparen.

Der 150 m lange Tunnel soll in der geplanten Ortsumfahrung Ahrensfelde im Zuge der Bundesstraße B 158 liegen. Die Strecke soll im Bereich des Tunnels nahe an mehrgeschossigen Wohnblöcken verlaufen. Im frühen Planungsstadium untersuchte die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg (Straßenbauverwaltung) mehrere Varianten, verwarf die Tunnelvariante aber u. a. aus wirtschaftlichen Gründen. Letztlich plante die Straßenbauverwaltung jedoch mit der Tunnelvariante weiter. Das BMVI bestätigte die Planung. Der Tunnel soll die Trennung der Umgebung

vermindern, die durch Lärmschutzwände in diesem Bereich entstehen könnte. Der Tunnel soll jedoch nicht ebenerdig mit dem umliegenden Gelände abschließen, sondern bis zu vier Meter herausragen. Die Straßenbauverwaltung prognostizierte für die Ortsumfahrung einen Lkw-Anteil von 7 % im Jahr 2025. Für die Berechnung des Bedarfs an Lärmschutz zog sie aber einen Pauschalwert von 20 % aus den Richtlinien heran. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Das BMVI hat daraufhin die Straßenbauverwaltung aufgefordert, den Bedarf an Lärmschutz neu zu berechnen. Im Übrigen hat das BMVI erklärt, der geplante Tunnel beeinträchtigt das Wohnumfeld weniger als andere Lösungen und sei deshalb vorteilhaft.

Der Bundesrechnungshof hält eine ebenerdige Variante mit Lärmschutzwänden für ausreichend. Der gesetzlich gebotene Lärmschutz wäre dadurch gewährleistet. Nach Neuberechnung des erforderlichen Lärmschutzes kann die Straßenbauverwaltung den Eingriff in das Wohnumfeld mindern, indem sie transparente Lärmschutzwände verwendet. Der Bund kann dadurch 8 Mio. Euro Baukosten und weitere 2 Mio. Euro Erhaltungsaufwand sparen.

41 Bund fordert 921 000 Euro erfolgreich zurück

Nach einem Hinweis des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt 921 000 Euro zurückgefordert. Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen hatte Planungsleistungen unzulässig als Baukosten und zusätzlich über eine Pauschale abgerechnet. Der Bund erstattet den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) die Ausgaben für zuwendungsfähige Baukosten. Notwendige Planungsleistungen werden mit einem prozentualen Aufschlag auf die Baukosten vergütet. Zu dieser sogenannten Planungskostenpauschale gehören auch Mietkosten für Test- und Prüfeinrichtungen (Mietkosten). Der Bundesrechnungshof prüfte die Abrechnung der Baukosten für den Eisenbahnknoten Chemnitz. Er stellte fest, dass das Unternehmen Mietkosten von 815 000 Euro als Baukosten abgerechnet hat. Dadurch hatte es auch eine zu hohe Planungskostenpauschale erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bund die Mietkosten sowohl als Baukosten anerkannt als auch über die Planungskostenpauschale vergütet hatte. Er hat das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) gebeten, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel vom Unternehmen zurückzufordern.

Das EBA hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt und vom Unternehmen 921 000 Euro zurückgefordert. Das EBA hat u. a. diese Rückforderung zum Anlass genommen, die Abrechnungspraxis der Unternehmen der letzten Jahre grundsätzlich zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Abrechnungspraxis der Unternehmen weiterhin umfassend zu überprüfen.

**42 Unnötige Verkehrsbeeinflussungs-
anlage auf der A 14 gebaut: Sachsen-
Anhalt erstattet dem Bund 700 000 Euro**

Das Land Sachsen-Anhalt ließ auf Kosten des Bundes und ohne dessen Zustimmung eine unnötige Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe auf der Bundesautobahn A 14 erstellen. Die Baukosten betrugen 700 000 Euro. Der Bundesrechnungshof forderte erfolgreich, dass das Land Sachsen-Anhalt dem Bund diesen Betrag erstattet.

Um die Verkehrskapazität der Bundesautobahn A 14 zu erhöhen, plante die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt zwischen den Anschlussstellen Schönebeck und Magdeburg-Reform eine Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe. Das BMVI erachtete die Anlage für nicht notwendig. Deshalb genehmigte es den Vorentwurf der Straßenbauverwaltung nicht und untersagte dem Landesverkehrsministerium, Planung und Bau der Anlage weiterzubetreiben.

Dennoch wies das Landesverkehrsministerium seine Straßenbauverwaltung an, die Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe erstellen zu lassen. Die Kosten von 700 000 Euro zahlte die Straßenbauverwaltung aus Bundesmitteln. Das BMVI war über den Bau der Anlage nicht informiert.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die vom Land zu Unrecht verwendeten Bundesmittel von 700 000 Euro zurückzufordern. Das Land Sachsen-Anhalt hat dem Bund inzwischen diesen Betrag erstattet.

**43 Optimierte Planung einer Ortsumfahrung
spart bis zu 1,4 Mio. Euro**

Das BMVI hat die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern aufgefordert, ihre Planung der Ortsumfahrung Dinkelsbühl zu ändern. Indem auf eine Brücke verzichtet und eine Grünbrücke kleiner gebaut wird, spart der Bund bis zu 1,4 Mio. Euro. Damit hat das BMVI Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entsprochen.

Der Bund beauftragte die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern mit der Planung des Neubaus der Ortsumfahrung Dinkelsbühl. Für diesen 3,4 km langen Abschnitt der Bundesstraße B 25 waren sieben Brücken vorgesehen. Eine Brücke sollte eine bestehende Straße über die neue Ortsumfahrung führen. Eine weitere sogenannte Grünbrücke sollte Fledermausbeständen die gefahrlose Querung der neuen Ortsumfahrung ermöglichen. Wirtschaftliche Alternativen untersuchte die Straßenbauverwaltung nicht.

Der Bundesrechnungshof hat Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Kosten beim Neubau der Ortsumfahrung reduziert werden können. Neben einer höhengleichen Kreuzung als Alternative zur Brücke gehört hierzu auch eine verkleinerte Grünbrücke. Mit diesen Maßnahmen können die Wirtschaftlichkeit erhöht und die Umweltstandards eingehalten werden.

Das BMVI ist dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat zugesagt, die Planung der Ortsumfahrung durch die Straßenbauverwaltung überarbeiten zu lassen. Dadurch spart der Bund bis zu 1,4 Mio. Euro.

**44 Einheitliche Aufbewahrung
von Rechnungsunterlagen
im Bundesfernstraßenbau**

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bauen und bewirtschaften Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Bislang können sie die zugehörigen Rechnungsunterlagen nach ihren Landesvorschriften aufbewahren. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMF sich der Sache angenommen. Das BMVI wird künftig sicherstellen, dass die Länder die Aufbewahrungsbestimmungen der Bundeshaushaltsordnung einheitlich anwenden. So sollen die Rechtssicherheit erhöht und zusätzlicher Aufwand bei den Straßenbauverwaltungen vermieden werden.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bauen und bewirtschaften im Auftrag des Bundes die Bundesfernstraßen. Dabei bewirtschaften sie Bundesmittel. Die zugehörigen Rechnungsunterlagen müssen sie aufbewahren. Für die Aufbewahrung gelten unterschiedliche Vorschriften.

Nach der Bundeshaushaltsordnung sind von allen Stellen, die Bundesmittel bewirtschaften, die Aufbewahrungsbestimmungen des Bundes anzuwenden. Im Gegensatz dazu wies das BMVI die Straßenbauverwaltungen darauf hin, dass hierfür ihre Landesvorschriften gelten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI und das BMF auf die Nachteile einer uneinheitlichen Regelung zur Aufbewahrung der Rechnungsunterlagen hingewiesen. Das BMF hat eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat das BMVI aufgefordert sicherzustellen, dass die Länder die Aufbewahrungsbestimmungen der Bundeshaushaltsordnung künftig anwenden. Damit kann zusätzlicher Aufwand bei den Straßenbauverwaltungen vermieden und die Rechtssicherheit erhöht werden.

**45 Provisionen und Bauaufsicht zu Unrecht
mit Bundesmitteln finanziert: Straßen-
bauverwaltung erstattet 760 000 Euro**

Die Straßenbauverwaltung des Landes Baden-Württemberg hat zu Unrecht 760 000 Euro Bundesmittel verwendet. Damit finanzierte sie Provisionen für den Grunderwerb von Flächen für Bundesfernstraßen sowie Ausgaben für die Bauaufsicht. Der Bundesrechnungshof hat erreicht, dass die Straßenbauverwaltung dem Bund diesen Betrag erstattet.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Baden-Württemberg baut im Auftrag des Bundes Bundesfernstraßen. Dabei bewirtschaftet sie Bundesmittel.

Die Straßenbauverwaltung beauftragte einen Dienstleister, Flächen für mehrere Straßenbauvorhaben des Bundes zu erwerben. Dessen Provisionen von 400 000 Euro bezahlte sie mit Bundesmitteln.

Bei dem Ausbau einer bestehenden Bundesstraße erwarb die Straßenbauverwaltung ein an die neue Fahrbahn angrenzendes Wohnhaus. Darin wollte sie für die Dauer der Bauarbeiten ihre Bauaufsicht unterbringen. Den Kaufpreis von 360 000 Euro finanzierte sie ebenfalls mit Bundesmitteln.

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass beide Beträge zu Unrecht mit Bundesmitteln finanziert wurden. Er hat erreicht, dass die Straßenbauverwaltung dem Bund die zu Unrecht verwendeten Bundesmittel von 760 000 Euro erstattet.

46 Straßenbauverwaltung zahlt Bund 1,9 Mio. Euro zurück

Das Land Brandenburg hat den Bund mit zu hohen Ausgaben für den Betriebsdienst auf Bundesstraßen belastet. Nach Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat das Land Brandenburg 1,9 Mio. Euro an den Bund zurückgezahlt.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Den Betriebsdienst führt das dafür eingesetzte Personal der Straßenbauverwaltung auf allen Bundes-, Landes- und Kreisstraßen des jeweiligen Landes durch. Der Betriebsdienst umfasst insbesondere die Kontrolle, die bauliche Unterhaltung, Wartung und Pflege der Straßen. Die dabei entstehenden Ausgaben hat der jeweilige Träger der Straßenbaulast zu tragen. Träger der Straßenbaulast ist bei Bundesstraßen der Bund, bei Landesstraßen das jeweilige Land. Für den gesamten Betriebsdienst auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen ermitteln die Straßenbauverwaltungen der Länder jährlich einen sogenannten Lohnstundenschlüssel. Danach haben sie die prozentualen Anteile anhand der auf den einzelnen Straßen im Betriebsdienst geleisteten Lohnstunden zu berechnen. Der Lohnstundenschlüssel bildet die Grundlage, um die abzurechnenden Ausgaben den einzelnen Trägern der Straßenbaulast zuzuordnen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die von der Straßenbauverwaltung Brandenburg in den Jahren 2006 bis 2012 ermittelten Lohnstundenschlüssel auch betriebsdienstfremde Stunden enthielten. Die Straßenbauverwaltung bemerkte das bei der Aufstellung ihrer Jahresabrechnungen gegenüber dem Bund nicht. Deshalb zahlte der Bund zu viel für den Betriebsdienst auf Bundesstraßen im Land Brandenburg.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Das Land Brandenburg berechnete den Anteil des Bundes daraufhin entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes neu. Im Ergebnis erstattete es einen Betrag von 1,9 Mio. Euro an den Bund zurück.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

47 Entwicklung des Einzelplans 14

Die Aufgaben der Bundeswehr leiten sich aus den Zielen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Die erforderlichen Haushaltsmittel stellt der Einzelplan 14, der sogenannte Verteidigungshaushalt, bereit. Im Jahr 2013 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 32,8 Mrd. Euro. Das entsprach 10,6 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2015 sind 32,3 Mrd. Euro und damit 10,8 % der Gesamtausgaben des Bundes vorgesehen.

Einzelplan 14 Bundesministerium der Verteidigung

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	32 814,5	32 435,4	32 261,0
Einnahmen des Einzelplans	615,8	292,1	292,1
Verpflichtungs-ermächtigungen	5 307,6	6 109,7	6 239,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	261 539	275 496	271 055

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

- Im Zuge ihrer Strukturreform will die Bundeswehr das militärische und zivile Personal reduzieren. Hierfür nutzt sie unterschiedliche Instrumente. So verlagert sie z. B. schrittweise Aufgaben zusammen mit dem jeweiligen Personal auf andere Ressorts. Ferner bewilligt sie Anträge auf einen vorzeitigen Ruhestand oder auf Verkürzung der Dienstzeit. Schließlich vermittelt sie Personal an andere Arbeitgeber. In den Jahren 2015 bis 2018 will die Bundeswehr noch 16 100 Planstellen und Stellen (Stellen) für das zivile und militärische Personal abbauen. Gleichzeitig will sie ihre Personalstruktur ändern, um den Altersdurchschnitt ihres Personals zu senken. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Reduzierung der Stellen in den Jahren 2004 bis 2013 von 301 509 auf 261 539 nicht dazu führte, dass die Personalausgaben sanken. Die Ausgaben je Stelle waren deutlich gestiegen. Eine veränderte Personalstruktur trug in geringem Umfang zu der Erhöhung bei. Für das Jahr 2015 sind im Einzelplan 14 Personalausgaben von 10,4 Mrd. Euro vorgesehen. Der geltende Finanzplan sieht für das Jahr 2018 Personalausgaben von 10 Mrd. Euro vor. Damit würden die Personalausgaben um 3,1 % sinken. Angesichts der Entwicklungen in der Vergangenheit bleibt abzuwarten, ob dem BMVg dies gelingen wird.

- Die verteidigungsinvestiven Ausgaben werden im Jahr 2015 6,2 Mrd. Euro betragen und gegenüber dem Vorjahr um 6,5 % sinken. Den reduzierten Mittelansatz begründet das BMVg insbesondere mit dem bevorstehenden Ende des ISAF-Einsatzes (International Security Assistance Force) in Afghanistan.
- Für das Jahr 2015 sieht der Verteidigungshaushalt Ausgaben für Materialerhaltung von 2,5 Mrd. Euro vor. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einer Steigerung von 7 %. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2013 darauf hingewiesen, dass ein reduzierter Bestand an Luftfahrzeugen, Landfahrzeugen sowie Schiffen und Booten in der Vergangenheit nicht zwangsläufig zu niedrigeren Ausgaben für deren Materialerhaltung führte. Er hielt es daher für erforderlich, den Gründen für die gegenläufige Entwicklung nachzugehen. Das BMVg teilte hierzu mit, dass eine hohe Typenvielfalt mit niedrigen Stückzahlen ursächlich sei für die stetig steigenden Ausgaben. Außerdem werde die Instandsetzung vermehrt in die Industrie verlagert, weil eigene Kapazitäten weggefallen seien. Einfluss hätte zudem die steigende Komplexität neuer Waffensysteme.
- Die Bundeswehr kooperiert in sogenannten Betreibermodellen mit Industrieunternehmen, um Aufgaben besser zu erfüllen. Für das Jahr 2015 sind Ausgaben für Betreibermodelle von 1,6 Mrd. Euro vorgesehen. Das BMVg ist berechtigt, in den kommenden Jahren einige Betreibermodelle zu beenden. Derzeit prüft es, wie es die von den Industrieunternehmen erbrachten Leistungen künftig bereitstellen lässt.

48 Bundeswehr hielt Zusage nicht ein: Abgegebene Betriebsstoffe wurden über Jahre hinweg zu spät und unvollständig in Rechnung gestellt

Das BMVg hat seit dem Jahr 2007 wiederholt zugesagt, die Bundeswehr werde die an ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger abgegebenen Betriebsstoffe wie Benzin und Diesel vollständig und zügig abrechnen. Die Bundeswehr blieb jedoch untätig. Sie traf notwendige Regelungen erst, als der Bundesrechnungshof die Angelegenheit im Jahr 2013 erneut prüfte.

Die Bundeswehr versorgt aus ihren Beständen ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger mit Betriebsstoffen, z. B. mit Diesel und Benzin. Für diese sogenannten Betriebsstoffabgaben muss sie ein kostendeckendes Entgelt erheben.

Bereits im Jahr 2007 hatte der Bundesrechnungshof darüber berichtet, dass die Bundeswehr die Abrechnung der Betriebsstoffabgaben nur ungenügend geregelt hatte. Damit war nicht sichergestellt, dass tatsächlich alle Betriebsstoffabgaben abgerechnet wurden. Hinzu kam, dass die Bundeswehr die Entgelte von anderen Staaten häufig erst Monate oder Jahre später einforderte. Das BMVg sagte seinerzeit zu, kurzfristig eine vollständige und zügige Ab-

rechnung der Betriebsstoffabgaben zu gewährleisten. Es bekräftigte diese Zusage im Jahr 2008, nachdem der Bundesrechnungshof festgestellt hatte, dass die Bundeswehr Betriebsstoffabgaben noch immer zu spät abrechnete.

Eine Kontrollprüfung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2013 ergab jedoch, dass zehn Betriebsstoffabgaben eines Versorgungsschiffes aus dem Jahr 2011 im Wert von 920 000 Euro nicht abgerechnet waren. Bis zur Prüfung hatte die Bundeswehr dies nicht bemerkt. Außerdem dauerte es immer noch sehr lange, bis die Betriebsstoffabgaben abgerechnet waren.

Auch wenn die Bundeswehr das Abrechnungsverfahren inzwischen verbessert hat, ist es für den Bundesrechnungshof nicht hinnehmbar, dass sie trotz der wiederholten Zusage des BMVg über Jahre hinweg untätig geblieben ist. Das BMVg muss sicherstellen, dass seine Zusagen umgesetzt werden.

49 Ausgaben von 11,2 Mio. Euro für unnötigen Triebwerkteststand vermeiden

Die Marine plant, für acht Seefernaufklärungsflugzeuge einen witterungsunabhängigen Teststand für Triebwerke zu errichten. Weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit des Teststandes sind nachgewiesen. Der vorgesehene Teststand birgt zudem erhebliche bauliche und finanzielle Risiken.

Die Bundeswehr hatte im Jahr 2004 acht Seefernaufklärungsflugzeuge P-3C ORION einschließlich eines Teststandes für deren Triebwerke von der Königlich Niederländischen Marine gekauft. Die Flugzeuge befanden sich in einem schlechten technischen Zustand. Deshalb waren erhebliche Arbeiten zur Instandsetzung erforderlich. Im Jahr 2008 stellte sich heraus, dass die auf dem Marinefliegerstützpunkt Nordholz eingelagerten Teile des Teststandes in keinem verwendungsfähigen Zustand waren. Die Bundeswehr sah daraufhin die Beschaffung eines neuen Teststandes vor. Sie beauftragte die Bauverwaltung damit, den Bau eines witterungsunabhängigen Teststandes zu planen, mit dem die Marine ausschließlich die Triebwerke der P-3C ORION Flotte testen will.

Mit dem Teststand will die Marine die Einsatzbereitschaft der acht Seefernaufklärungsflugzeuge erhöhen. Die Bauverwaltung stellte fest, dass andere Nationen für eine wesentlich größere Flotte keinen den Forderungen der Marine entsprechenden Teststand hatten. Sie beauftragte Gutachter, um die optimale Gebäudeform zu ermitteln und den Schallschutz sicherzustellen. Erst der Betrieb sollte zeigen, ob der Teststand funktioniere. Die Bauverwaltung schloss bauliche Nachbesserungen nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr die von der Bauverwaltung aufgezeigten erheblichen baulichen und finanziellen Risiken nicht zum Anlass genommen hat, die Anforderungen an den Teststand zu überprüfen und das Projekt neu zu bewerten. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass mit dem Teststand die Verfügbarkeit der Flugzeuge erheblich verbessert wird, da

hierfür nicht die Triebwerkswechsel, sondern der schlechte technische Zustand der Flugzeuge und damit verbundene langwierige Instandsetzungen ursächlich waren.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, bis zur Klärung der Notwendigkeit, der baulichen und finanziellen Risiken sowie der Wirtschaftlichkeit vom Bau des witterungsunabhängigen Teststandes abzusehen.

50 Übertragung der Aufgaben nach dem Unterhaltssicherungsgesetz auf den Bund ohne Ausgleich durch die Länder

Der Vollzug des Unterhaltssicherungsgesetzes durch die Länder und Kommunen ist besonders fehleranfällig. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, den Vollzug dem Bund zu übertragen. Der Bund sollte für seine zusätzlichen Verwaltungsausgaben eine Kompensation mit den Ländern suchen.

Das Unterhaltssicherungsgesetz gewährt Wehrdienstleistenden und ihren Angehörigen Leistungen zur Sicherung ihres Lebensbedarfs, z. B. Mietbeihilfen oder Verdienstausfallentschädigungen. Der Bund finanziert die Leistungen. Die Länder führen das Gesetz aus und tragen die dabei entstehenden Verwaltungsausgaben. Aufgabe des zuständigen BMVg ist es, eine rechtsfehlerfreie und zweckmäßige Ausführung des Unterhaltssicherungsgesetzes zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ausführung des Unterhaltssicherungsgesetzes durch die Länder besonders fehleranfällig ist. Ursächlich waren vor allem organisatorische Schwachstellen. Die Fehlerquote war umso höher, je weniger Anträge zu bearbeiten waren. Die Fehler häuften sich auch, wenn die Bediensteten neben dem Unterhaltssicherungsgesetz weitere Aufgaben erledigten. Gab es dauerhaft nur wenige Anträge, fehlte es den Bediensteten an praktischen Erfahrungen mit dem Unterhaltssicherungsgesetz. Die Vollzugsdefizite führten zu Überzahlungen zulasten des Bundeshaushalts oder zur Ablehnung berechtigter Ansprüche. Darüber hinaus nahm das BMVg seine Aufsicht über die Länder nur unzureichend wahr.

Der Bundesrechnungshof empfahl, die Aufgaben nach dem Unterhaltssicherungsgesetz auf den Bund zu übertragen. Die zusätzlichen Verwaltungsausgaben für den Bund sollten durch die Länder ausgeglichen werden.

Im April 2014 stellte das BMVg einen Gesetzentwurf fertig, mit dem die Leistungsbewilligung nach dem Unterhaltssicherungsgesetz auf den Bund übertragen werden soll. Statt vieler verschiedener Stellen in den Ländern wäre dann nur noch eine Stelle in der Bundeswehrverwaltung für die Unterhaltssicherung zuständig. Das Gesetz soll am 1. November 2015 Inkrafttreten. Geregelt ist nicht, wie die zusätzlichen Verwaltungsausgaben für den Bund durch die Länder ausgeglichen werden.

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

51 Sanitätsdienst: Bundeswehr will für Transparenz bei der Verschreibung von Physiotherapie sorgen

Die Bundeswehr will für Transparenz bei der Verschreibung von Physiotherapie sorgen. Zudem beabsichtigt sie, die Effizienz der eigenen physiotherapeutischen Einrichtungen zu erhöhen. Sie wird dabei Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen, der Ursachen für den starken Anstieg der Ausgaben für Physiotherapien aufgezeigt hat.

Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr erhalten im Rahmen der unentgeltlichen truppenärztlichen Versorgung auch physiotherapeutische Behandlungen. Hierfür verfügt die Bundeswehr über eigene Einrichtungen. Die Soldatinnen und Soldaten können aber auch von zivilen Therapeuten behandelt werden, wenn ihnen dies verschrieben wird. Die jährlichen Ausgaben für Behandlungen durch zivile Therapeuten stiegen in den Jahren 2002 bis 2012 von 14 auf 23 Mio. Euro. Weil die Truppenstärke abnahm, entspricht dies einer Steigerung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben auf mehr als das Doppelte.

Der Bundesrechnungshof ging den Ursachen für diese Ausgabenentwicklung nach. Er stellte fest:

- Bei der Bundeswehr gibt es im Unterschied zum zivilen Gesundheitssystem kaum Vorgaben zur Verschreibung von Physiotherapie. Die Ärztinnen und Ärzte der Bundeswehr dürfen auf einem Rezept eine beliebige Zahl von Heilmitteln, z. B. Massagen, verschreiben und unbegrenzt Folgerezepte ausstellen. Von diesen Möglichkeiten machten sie in hohem Maße Gebrauch.
- Obwohl bei der Bundeswehr die Verschreibung und Abrechnung von Leistungen in einer Hand liegen, war dem BMVg die Verschreibungspraxis nicht bekannt. Die Bundeswehr verfügt über kein IT-Verfahren, mit dem sie Verschreibungen systematisch auswerten und kontrollieren könnte.
- Anders als im zivilen Gesundheitssystem sieht der Rezeptvordruck der Bundeswehr nicht vor, einen Bericht über den Therapieverlauf anzufordern. Die Entscheidung über die Fortführung oder den Wechsel einer Therapie treffen die Ärztinnen und Ärzte der Bundeswehr daher häufig ohne gesicherte Erkenntnisse zum bisherigen Verlauf.
- Für die bundeswehreigenen physiotherapeutischen Einrichtungen gibt es keine Organisations- und Leistungsvorgaben. Sie führen wesentlich weniger Behandlungen als zivile Physiotherapiepraxen durch.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das BMVg für Transparenz bei der Verschreibung von Physiotherapie sorgen. Es werde das Verordnungsverfahren und die

Kontrollmöglichkeiten verbessern. Die administrativen und medizinischen Prozesse sollen IT-unterstützt werden. Im Übrigen werde die Bundeswehr auch die eigenen physiotherapeutischen Kapazitäten überprüfen und ggf. anpassen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die Bundeswehr die angekündigten Maßnahmen zügig umsetzt.

52 Bundeswehr bewirtschaftet Munitionsbestände besser

Die Bundeswehr hat nach mehrfachen Hinweisen des Bundesrechnungshofes auf Mängel in ihrer Munitionsbewirtschaftung reagiert. Sie überarbeitete ihre Bedarfsermittlungen für Munition und stoppte nicht notwendige Beschaffungen. Gegen die Korrosion von Handwaffenmunition traf sie Vorkehrungen.

Die Bundeswehr beschaffte Munition auf der Grundlage des Bedarfs, den die Streitkräfte meldeten. Der gemeldete Bedarf beruhte auf Annahmen. Bei verbrauchsintensiven Munitionskalibern lagen die Annahmen regelmäßig zu hoch. In den Jahren 2001 bis 2007 hatte der Bundesrechnungshof wiederholt auf die Schwachstellen dieser Bedarfsermittlung hingewiesen. Zudem hatte er Mängel bei der Munitionsbewirtschaftung sowie Munitionslagerung und deren Überwachung aufgezeigt.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2012 erneut die Verfahren der Munitionsbewirtschaftung. Er stellte fest, dass die Bundeswehr die Mängel noch nicht behoben hatte. Die schon früher kritisierte Munitionsbeschaffung auf der Grundlage von Annahmen führte noch immer zu überhöhten Beschaffungen. In mehreren Fällen meldeten die Streitkräfte einen vielfach höheren Bedarf an Handwaffenmunition an, als sie tatsächlich verbrauchten.

Die überhöhten Munitionsbeschaffungen führten zu überlangen Lagerzeiten. Zusammen mit einer nicht sachgerechten Lagerung der Munition entstanden Korrosionsschäden an verschiedenen Sorten von Handwaffenmunition. Auch eine Munitionsüberwachung verhinderte diese nicht.

Das BMVg hat das vom Bundesrechnungshof seit Langem aufgezeigte Optimierungspotenzial endlich aufgegriffen. Es hat Lösungen erarbeitet, die es beim Umgang mit Bedarfsmeldungen der Streitkräfte sowie bei der Munitionsbewirtschaftung umsetzen will. Auch hat es bei den Lagerbedingungen, den Verpackungen und der Munitionsüberwachung Verbesserungen in Aussicht gestellt. Damit sollen Korrosionsschäden künftig vermieden werden. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

53 Entwicklung des Einzelplans 15

Das BMG 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 2013 beliefen sich auf 12 Mrd. Euro und machten 3,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt aus.

Einzelplan 15 Bundesministerium für Gesundheit

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Soll
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	12 014,9	11 052,7	12 056,0
Einnahmen des Einzelplans	160,7	99,5	107,0
Verpflichtungs-ermächtigungen	40,1		71,7
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 982	2 022	2 068

- Mit 11,5 Mrd. Euro im Jahr 2013 macht der Zuschuss, mit dem der Bund pauschal Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen abgilt, 96 % der Ausgaben des Einzelplans aus. Er fließt mit den Mitgliedsbeiträgen der Versicherten an den vom Bundesversicherungsamt (BVA) verwalteten Gesundheitsfonds. Aus dem Gesundheitsfonds erhalten die Krankenkassen Zuweisungen für ihre Leistungs- und Verwaltungsausgaben. Für das Jahr 2014 wurde der Bundeszuschuss auf 10,5 Mrd. Euro verringert, im Jahr 2015 soll er 11,5 Mrd. Euro betragen. Für das Jahr 2016 sieht die Finanzplanung des Bundes einen Bundeszuschuss von 14 Mrd. Euro vor, der in den Folgejahren auf 14,5 Mrd. Euro steigen soll.
- Der Bundesrechnungshof hatte in einer Bemerkung im Jahr 2013 die Jahresabschlüsse des Gesundheitsfonds beanstandet. Diese waren wenig aussagekräftig, verspätet vorgelegt worden und nicht von einer externen Stelle geprüft. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das BMG aufgefordert, diese Mängel abzustellen sowie Regelungen für eine unabhängige Prüfung der Jahresrechnung des Gesundheitsfonds und für die Entlastung des BVA zu schaffen.
- Nach einer gesetzlichen Neuregelung fördert das BMG ab dem Jahr 2014 rückwirkend für das Jahr 2013 den Abschluss privater Pflegevorsorge-Versicherungen. Im Haushaltsplan für das Jahr 2014 sind dafür 22 Mio. Euro eingestellt. Im ersten Jahr ist der Anteil der hierin enthaltenen Verwaltungskosten überproportional hoch, weil ein neues IT-gestütztes Verfahren zur automatisierten Bearbeitung zu entwickeln war.

- Mit Zuwendungen und Zuweisungen von 44 Mio. Euro unterstützte das BMG Einrichtungen, Verbände und einzelne Projekte im Gesundheitswesen sowie Forschungsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft. Daneben wendete es im Jahr 2013 24 Mio. Euro für Ressortforschung und Modellvorhaben auf. Für gesundheitliche Aufklärung und Prävention wurden 36 Mio. Euro und für internationale Aufgaben 33 Mio. Euro verwendet.
- Bei den im Jahr 2013 neu eingerichteten Haushalts-titeln für wissenschaftsnahes Personal in Ressortfor-schungseinrichtungen des BMG sind die Mittelansätze in allen Fällen deutlich überschritten worden. Der Bundesrechnungshof sieht dies kritisch, weil für dies-es Personal die Stellenpläne abgeschafft wurden und die Steuerung nur noch über den Mittelansatz erfolgen sollte.

54 Unwirtschaftlicher Ankauf von Kunst im Wert von 200 000 Euro durch Landesverband der Betriebskranken-kassen ohne Folgen

Der Rechtsvorgänger eines Landesverbandes der Be-triebskranken-kassen hat 86 Original-Kunstwerke für rund 200 000 Euro gekauft. Er hat damit die ihm treuhände-risch anvertrauten Beiträge nicht wirtschaftlich und spar-sam verwendet.

Der Rechtsvorgänger eines Landesverbandes der Be-triebskranken-kassen (Landesverband) kaufte für sein Verwaltungsgebäude 86 Original-Kunstwerke für rund 200 000 Euro. Er hielt dies für angemessen. Den Ankauf der Kunstwerke hatte der Landesverband nur lückenhaft dokumentiert. Aus der Rechnung ergaben sich Sachver-haltsfragen, die ohne weitere Prüfung nicht aufzuklären waren. Insbesondere war der Ausweis der Einzelpreise der Kunstwerke in der Gesamtrechnung nicht ohne wei-tere Erläuterungen nachvollziehbar.

Der Bundesrechnungshof hat in dem Ankauf der 86 Ori-ginal-Kunstwerke für 200 000 Euro einen besonders gra-vierenden Verstoß gegen die Pflicht des Landesverbandes gesehen, wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Wie alle Sozialversicherungsträger hat auch der Landesverband mit den Beiträgen seiner Versicherten treuhänderisch um-zugehen. Einnahmen, zu denen auch Schadensersatzan-sprüche gehören, hat der Landesverband rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Der Landesverband hat eingeräumt, dass der Ankauf der Kunstwerke ein Fehler gewesen sei. Jedoch hat er es abge-lehnt, Haftungsansprüche gegen die damals handelnden Personen geltend zu machen. Der Kauf habe zu keinem Schaden geführt. Seine Rechtsauffassung werde zudem durch ein von ihm eingeholtes Rechtsgutachten bestätigt. Es sei „sachlich begründet“ gewesen, die Räume des Lan-desverbandes „adäquat“ mit Kunstobjekten auszugestal-ten. Der Landesverband habe deshalb auch keine haus-haltsrechtlichen Pflichten verletzt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Landesverband mit dem Ankauf der 86 Original-Kunstwerke gegen seine Pflicht verstoßen hat, wirtschaft-lich und sparsam zu handeln. Darüber hinaus hat er über seine Ausgaben umfassend und transparent Rechnung zu legen. Das BMG sollte zusammen mit der zuständigen Landesaufsichtsbehörde darauf hinwirken, dass Scha-densersatzansprüche geprüft und vom Landesverband ggf. auch geltend gemacht werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

55 Entwicklung des Einzelplans 16

Das BMUB ist für die Umweltpolitik des Bundes und seit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. De-zember 2013 auch für die Baupolitik federführend. Seine Aufgaben umfassen neben dem Umweltschutz den natio-nalen und internationalen Klimaschutz, den Naturschutz sowie die Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen und den Strahlenschutz. Zusätzlich ist das BMUB nunmehr zuständig für das Bauwesen, die Bauwirtschaft und Bun-desbauten sowie für Stadtentwicklung, Wohnen, ländli-che Infrastruktur und öffentliches Baurecht. Es gab im Jahr 2013 1,5 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2014 sind we-gen der neuen Aufgaben nunmehr insgesamt Ausgaben von 3,7 Mrd. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2015 sind 3,9 Mrd. Euro vorgesehen.

Einzelplan 16 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	1 499	3 667	3 905
Einnahmen des Einzelplans	255	773	721
Verpflichtungs-ermächtigungen	570	1 747	1 713
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 695	4 305	4 330

- Mit 2,1 Mrd. Euro haben nun die Ausgaben für Woh-nungswesen und Städtebau (57 % der Ausgaben des Jahres 2014) die finanziell größte Bedeutung. Für die Ausgaben für Reaktorsicherheit und Endlagerung ra-dioaktiver Abfälle sind im Jahr 2014 insgesamt 494 Mio. Euro (13 % der Ausgaben des Einzelplans 16) einge-plant. Der Anteil für den nationalen und internationa-len Klimaschutz liegt im Jahr 2014 bei 386 Mio. Euro (11 %).

- Die Verwaltungsausgaben der Behörden des Geschäftsbereichs (Personalausgaben einschließlich Versorgung, sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen; jeweils ohne Endlagerprojekte) sind im Jahr 2014 mit 423 Mio. Euro veranschlagt und steigen im Jahr 2015 auf 431 Mio. Euro. Diese sind dem BMUB und seinen nachgeordneten Behörden zuzuordnen. Dies sind das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz, das Bundesamt für Strahlenschutz, das künftige Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und seit dem oben erwähnten Organisationserlass auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Die Einnahmen des Einzelplans 16 von 773 Mio. Euro im Jahr 2014 stammen überwiegend aus den Rückflüssen aus Wohnungsbaudarlehen, die mit 452 Mio. Euro einen Anteil von 58 % aller Einnahmen ausmachen. Die Zahlungen der künftigen Benutzer der Endlager für radioaktive Abfälle sind mit 254 Mio. Euro veranschlagt und stellen einen Anteil von 33 % dar.
- Für die Jahre 2016 bis 2018 sieht der Finanzplan vor, das bisherige Ausgabeniveau von 3,9 Mrd. Euro bei kleinen jährlichen Schwankungen im Wesentlichen fortzuschreiben.

Die Haushaltsplanung für künftige Jahre ist beim Einzelplan 16 auch weiterhin mit zahlreichen finanziellen Risiken behaftet, die derzeit im Bundeshaushalt nicht abgebildet sind. Ein wesentliches Risiko besteht darin, die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle verlässlich abzuschätzen. So gehen die im Finanzplan jährlich für die Endlagerprojekte vorgesehenen durchschnittlich 427 Mio. Euro nur auf eine grobe Schätzung zurück, u. a. weil dem BMUB belastbare Zahlen zu den Gesamtkosten der Endlagerprojekte nicht zur Verfügung stehen.

56 Korruptionsvorbeugung bei Bauvorhaben des Bundes in Sachsen wird verbessert

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Maßnahmen ergriffen, um die Korruptionsvorbeugung bei der Vergabe von Bauleistungen für Bauvorhaben des Bundes in Sachsen weiter zu verbessern. Damit werden Manipulationen bei der Vergabe von Bauleistungen weiter erschwert.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei der Vergabe von Bauleistungen für Bauvorhaben des Bundes in Sachsen die korruptionsvorbeugenden Regelungen weitgehend eingehalten wurden. Allerdings gab es bei einigen Vergabeverfahren auch Versäumnisse und Verstöße. So wurden etwa Manipulationsmöglichkeiten nicht unterbunden oder das Mehr-Augen-Prinzip nicht immer beachtet.

Ursächlich für die Versäumnisse waren vorwiegend unzureichende Kenntnisse der Regelungen zur Korruptionsvorbeugung, Fehler beim Umsetzen dieser Vorgaben oder

organisatorische Unzulänglichkeiten. Darüber hinaus sind einige Regelungen zur Korruptionsvorbeugung unzureichend aufeinander abgestimmt und missverständlich.

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und hervorgehoben, wie wichtig die korruptionsvorbeugenden Regelungen sind. Es ist den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes gefolgt und wird die Korruptionsvorbeugung verbessern. Das BMUB wird in den Regelwerken des Bundeshochbaus eine Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten prüfen.

Der Bundesrechnungshof sieht in den angekündigten Maßnahmen einen wichtigen Schritt, die Korruptionsvorbeugung bei der Vergabe von Bauleistungen zu verbessern und Unsicherheiten bei Anwendung der einschlägigen Vorschriften auszuräumen.

57 Fachkunde der Bauverwaltung wird auch bei Öffentlich Privaten Partnerschaften in Zukunft besser genutzt

Das BMUB wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Bundesministerien dazu anhalten, die Bauverwaltung auch bei Baumaßnahmen von Zuwendungsempfängern in Öffentlich Privater Partnerschaft einzuschalten. Dies dient dazu, die Fachkunde der Bauverwaltung auch bei solchen Baumaßnahmen besser zu nutzen.

Übersteigen Zuwendungen für eine Baumaßnahme bestimmte Wertgrenzen, ist die fachlich zuständige staatliche Bauverwaltung (Bauverwaltung) zwingend zu beteiligen. Zu den Aufgaben der Bauverwaltung gehört u. a., den Zuwendungsempfänger zu beraten, wenn er Antrags- und Bauunterlagen für seine Baumaßnahme aufstellt. Dabei hat der Zuwendungsempfänger auch zu untersuchen, welche Variante wirtschaftlich ist, um seinen Flächenbedarf zu decken, z. B. bauen, Flächen anmieten oder diese über eine Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP) beschaffen.

Ein überwiegend vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) institutionell geförderter Zuwendungsempfänger beabsichtigt, ein Veranstaltungszentrum zu errichten. Er entschied sich, einen Neubau in ÖPP durchzuführen, ohne alle Varianten der Bedarfsdeckung untersucht zu haben. Die Bauverwaltung war an der Entscheidung nicht beteiligt, obwohl sie aufgrund der Höhe der geschätzten Kosten für den Neubau hätte beteiligt werden müssen. Das BMBF begründete dies damit, dass bei ÖPP nicht der Zuwendungsempfänger, sondern der potenzielle private Investor Bauherr sei. Daher brauche die Bauverwaltung nicht beteiligt werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMUB empfohlen, die Rolle der Bauverwaltung bei ÖPP von Zuwendungsempfängern des Bundes klarzustellen. Denn auch bei einer ÖPP eines institutionell geförderten Zuwendungsempfängers ist die Bauverwaltung zu beteiligen. Der Bund finanziert diese Baumaßnahmen mittelbar. Die baufachliche Kompetenz der Bauverwaltung soll das wirtschaftliche Bauen unterstützen. Das BMBF hat die Bauverwaltung

aufgrund entsprechender Hinweise des Bundesrechnungshofes eingeschaltet.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird das BMUB die Bundesministerien entsprechend schriftlich unterrichten.

58 Kostenerstattung zu hoch berechnet: Freistaat Thüringen zahlt im Hochbau 650 000 Euro an den Bund zurück

Das BMUB ist einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat 650 000 Euro zu viel gezahlter Kostenerstattung vom Freistaat Thüringen zurückgefordert. Auch will das BMUB auf Anregung des Bundesrechnungshofes die zwischen Bund und den Ländern Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt offenen Fragen bei der Kostenerstattung für Altlasten- und Kampfmittelbeseitigung unverzüglich klären.

Durch Verwaltungsabkommen mit dem jeweiligen Land kann der Bund zivile und militärische Hochbauaufgaben übertragen. Hierzu gehören auch die Altlasten- und Kampfmittelbeseitigungen.

Der Bund zahlte an den Freistaat Thüringen für die Durchführung dieser Bauaufgaben 650 000 Euro zu viel. Nachdem der Bundesrechnungshof die Überzahlung festgestellt hatte, forderte der Bund die zu viel gezahlte Kostenerstattung zurück. Der Freistaat erkannte die Forderung an und erstattete sie dem Bund.

Das BMUB will auch der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen, die Prüfung der Abrechnungen der Länder zu verbessern. Zudem will es die zwischen Bund und den Ländern Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt offenen Fragen bei der Kostenerstattung für Altlasten- und Kampfmittelbeseitigung unverzüglich klären.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

59 Entwicklung des Einzelplans 17

Das BMFSFJ 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 BMFSFJ als Bundesoberbehörden unterstellt. Organisatorisch beim BMFSFJ angesiedelt ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Im Jahr 2013 lagen die Ausgaben des BMFSFJ bei 7,2 Mrd. Euro, das entspricht 2,3 % der Gesamtausgaben des Bundes.

Einzelplan 17 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	7 164,7	7 959,5	8 456,5
Einnahmen des Einzelplans	72,2	68,5	68,4
Verpflichtungs-ermächtigungen	142,0	490,5	551,7
	Planstellen/Stellen		
Personal	1 255	1 314	1 293

Der Einzelplan 17 wird durch gesetzliche Leistungen für die Familien geprägt. Dazu gehört beispielsweise das Elterngeld. Als weitere Leistung wurde ab dem 1. August 2013 das Betreuungsgeld eingeführt. Die gesetzlichen Leistungen für die Familien hatten im Jahr 2013 mit 6,2 Mrd. Euro einen Anteil von 86 % an den Ausgaben des Einzelplans 17. Diese Ausgaben sollen im Jahr 2014 auf 7,0 Mrd. Euro und im Jahr 2015 auf 7,5 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 BMFSFJ. Der Bundesrechnungshof begleitet diesen Prozess.

Das BMFSFJ 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 wird an örtliche und regionale Träger oder die Länder 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.

Bundesverfassungsgericht

60 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 2013 gab das Bundesverfassungsgericht 37 Mio. Euro aus. Dies entspricht einem Anteil von 0,01 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Einzelplan 19 Bundesverfassungsgericht

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	37,0	46,1	29,1
Einnahmen des Einzelplans	0,1	0,04	0,04
Verpflichtungs-ermächtigungen	1,9	0	0
	Planstellen/Stellen		
Personal	163	172	172

- Der Einzelplan hat einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Ausgaben für Personal und Versorgung. Im Jahr 2013 waren dies mehr als 60 % der Gesamtausgaben des Bundesverfassungsgerichts.
- Die Gebäude des Bundesverfassungsgerichts werden bis Ende 2014 für insgesamt 53,5 Mio. Euro grundsaniiert. Die Gesamtausgaben des Bundesverfassungsgerichts stiegen daher in den Jahren 2012 bis 2014 deutlich an.
- Seit dem Jahr 2014 baut das Bundesverfassungsgericht seine Öffentlichkeitsarbeit aus. Deutlich mehr Mittel hat es auch für internationale Kontakte sowie für Veröffentlichungen und Dokumentationen eingeplant.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

61 Entwicklung des Einzelplans 23

Das BMZ gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Es erarbeitet die regionalen, fachlichen und finanziellen Strategien für die Entwicklungszusammenarbeit.

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.

Das BMZ gab im Jahr 2013 6,0 Mrd. Euro aus, die Ausgaben sollen in den Jahren 2014 und 2015 auf 6,4 Mrd. Euro ansteigen:

Einzelplan 23 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 026	6 444	6 445
Einnahmen des Einzelplans	710	566	566
Verpflichtungs-ermächtigungen	4 786	8 079	5 600
	Planstellen/Stellen		
Personal	695	736	738

- Die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (unterteilt in Finanzielle und Technische Zusammenarbeit) war mit 2,8 Mrd. Euro und damit 46 % der eingesetzten Mittel die größte Ausgabenposition.
- Auf das zivilgesellschaftliche, kommunale und wirtschaftliche Engagement in der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit entfielen 755 Mio. Euro (13 % der Gesamtausgaben).
- In der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit beliefen sich die Beiträge an internationale Organisationen wie im Vorjahr auf 2,2 Mrd. Euro (36 % der Gesamtausgaben).
- Die Ausgaben für Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit haben 36 Mio. Euro betragen (1 % der Gesamtausgaben).
- Die Verwaltungsausgaben lagen bei 128 Mio. Euro (2 % der Gesamtausgaben).

Die Einnahmen von 710 Mio. Euro des Einzelplans im Jahr 2013 stammen weit überwiegend aus Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der Finanziellen Zusammenarbeit.

Bis zum Jahr 2013 verfügte das BMZ über zusätzliche Mittel für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds. Mit dem Haushaltsplan 2014 wird die Finanzierung der Projekte für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem Energie- und Klimafonds im Bundeshaushalt umgesetzt. Der Haushaltsplan 2014 sieht im Einzelplan 23 in einem neuen Haushaltstitel Ausgaben von 139 Mio. Euro vor.

Die Bundesregierung hat sich wiederholt zu dem Ziel bekannt, den Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Ent-

wicklungszusammenarbeit am deutschen Bruttonationaleinkommen bis zum Jahr 2015 auf 0,7 % zu erhöhen. Im Jahr 2012 lag der Anteil bei 0,37 %. Nach vorläufiger Berechnung beträgt der Anteil für das Jahr 2013 0,38 %.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

62 Entwicklung des Einzelplans 30

Das BMBF hat die Aufgabe Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Dafür sind im Jahr 2015 im Einzelplan 30 15,3 Mrd. Euro vorgesehen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet das eine Ausgabensteigerung von 8,6 %. Damit setzt sich der Trend steigender Bundesaussgaben für Bildung und Forschung fort.

Einzelplan 30
Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	13 849,7	14 053,4	15 266,4
Einnahmen des Einzelplans	127,5	89,4	89,4
Verpflichtungs-ermächtigungen	4 309,1	4 682,8	5 482,7
	Planstellen/Stellen		
Personal	876	932	914

- Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode wurden 9 Mrd. Euro für prioritäre Maßnahmen zugunsten von Bildung und Forschung zugesagt. Im Einzelplan 30 stehen hiervon bis zum Ende der Legislaturperiode zusätzlich 7,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Mit diesen Mitteln soll der Beitrag des Bundes zur Ausbildungsförderung, zur Förderung von Wissenschaftseinrichtungen und Hochschulen sowie zur Umsetzung der Hightech-Strategie erhöht werden.
- Der Bundesrechnungshof hatte eine mit 410,5 Mio. Euro sehr hoch veranschlagte globale Ausgabenkürzung (Globale Minderausgabe) für das Jahr 2014 kritisiert. Die Globale Minderausgabe für das Jahr 2015 fällt mit 478,4 Mio. Euro deutlich höher aus. Das BMBF entscheidet dabei im Haushaltsvollzug selbst, wo die Einsparungen erwirtschaftet werden sollen. Bei einer derart hohen Globalen Minderausgabe gibt der Haushaltsgesetzgeber die Entscheidung über Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 30 in bedenklichem Ausmaß aus der Hand.
- 74 % der für das Jahr 2015 veranschlagten Ausgaben sind durch langfristige Vereinbarungen mit den Län-

dern und gesetzliche Regelungen gebunden. Damit ist der Gestaltungsspielraum des BMBF für eigene bildungs- und forschungspolitische Projekte begrenzt.

- Ein Großteil seiner Ausgaben stellt der Bund den Ländern mit dem Ziel zur Verfügung, die Länder bei ihren bildungspolitischen Aufgaben zu entlasten. Dieses Ziel verfolgt auch die geplante Grundgesetzänderung, mit der dem Bund eine dauerhafte Förderung von Hochschulen ermöglicht werden soll. Der Bundesrechnungshof sieht Mischfinanzierungen von Bund und Ländern grundsätzlich kritisch. Sie können dazu führen, dass unwirtschaftlich gehandelt wird. Hinzu kommt, dass der Bund auch bei Kernzuständigkeiten der Länder immer stärker in die Pflicht genommen werden könnte. Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb dafür aus, Aufgaben einer bestimmten staatlichen Ebene zuzuordnen und diese mit den nötigen finanziellen Mitteln auszustatten.
- Mit mehr als 5 Mrd. Euro finanziert das BMBF Wissenschaftseinrichtungen. Bund und Länder haben den großen Einrichtungen jährliche Steigerungen von 5 % zugesichert. Seit dem Jahr 2012 ermöglicht das Wissenschaftsfreiheitsgesetz den Einrichtungen einen wesentlich flexibleren Umgang mit ihren Zuwendungsmitteln. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Wirkungen der Flexibilisierungen und Ausgabensteigerungen transparenter zu gestalten, um eine sachgerechte Kontrolle des Parlaments zu ermöglichen.

63 Konsequente Überwachung der Mittelverwendung bei Bildungs- und Forschungsprojekten noch nicht sichergestellt

Nach wie vor zeigt die Überwachung von Zuwendungen für Bildungs- und Forschungsprojekte Defizite. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF wiederholt Vorschläge unterbreitet, wie es interne Abläufe verbessern und Bearbeitungsrückstände abbauen kann. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF seiner Verantwortung für die sachgerechte Verwendung von Fördermitteln gerecht wird und aufgezeigte Defizite abstellt.

Das BMBF gewährt jährlich 6 Mrd. Euro Zuwendungen für Bildungs- und Forschungsprojekte. Die Empfänger dieser Zuwendungen müssen den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel in Verwendungsnachweisen belegen. Die Verwendungsnachweise sind vom BMBF zu prüfen.

Nach wiederholter Kritik des Bundesrechnungshofes hat das BMBF in den letzten Jahren deutliche Anstrengungen unternommen, um die Fördermittelüberwachung zu verbessern. Eine weitere Prüfung zeigt jedoch weiterhin bestehende Defizite bei der Qualität und der Wirksamkeit seiner Tätigkeit. Dies galt z. B. für die datenbankgestützte Überwachung von Terminen und Fristen. Die fachliche Bewertung der Projekte berücksichtigte offenkundige

Probleme im Projektverlauf zu wenig. Rückforderungen machte das BMBF in vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen nicht oder nur zögerlich geltend.

Der Bundesrechnungshof hält es für wichtig, dass das BMBF die weiteren Schritte in einem Gesamtkonzept verbindlich festlegt, um eine systematische und konsequente Fördermittelüberwachung sicherzustellen. Es sollte hierzu vor allem folgende Ansatzpunkte nutzen:

- Weiterentwicklung des Datenbanksystems „profi“, insbesondere in Richtung automatischer Verfahrensschritte, z. B. zur Information bei Insolvenzfällen vor jeder Zahlung.
- Rascher Abbau von Bearbeitungsrückständen, insbesondere mit Blick auf den Modellversuch bei Fällen der Kostenförderung.
- Überarbeitung des Handbuchs der Projektförderung mit dem Ziel eines aktuellen, umfassenden und für Anwender handhabbaren Regelwerks.
- Fortentwicklung einer systematischen und aktuellen IT-gestützten Übersicht relevanter Nebenbestimmungen als Grundlage für eine kontinuierliche Verbesserung der Bescheidqualität.
- Verstärkte Information und Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Förderreferate im BMBF und der Projektträger sowie wirksame interne Kontrollen, um eine konsequente Überwachung von Zuwendungen und Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen sicherzustellen.

64 Energieeffizienz bei Gebäuden der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. wird verbessert

Damit die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. die technischen Anlagen ihrer Gebäude wirtschaftlich betreiben kann, aktualisiert sie künftig regelmäßig die Bestandsunterlagen von Gebäuden und baut ein umfassendes Energiemonitoring auf. Die Max-Planck-Gesellschaft kann so zukünftig Einsparpotenziale erkennen und Energieverbräuche optimieren. Das BMBF wird außerdem auf eine Regelung hinwirken, die den Glasanteil von Gebäudehüllen und damit den Energieverbrauch bei neuen Max-Planck-Instituten begrenzt. Mit diesen Maßnahmen setzen BMBF und Max-Planck-Gesellschaft Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden um.

Bund und Länder leisten gemeinsam Zuwendungen an die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG).

Die MPG verfügt über eine eigene Bauabteilung. Diese plant Bauvorhaben, bauliche Änderungen oder Erweiterungen der Institute unterstützt von freiberuflich Tätigen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin fünf bestehende Institute sowie die Neubauplanung acht weiterer Institute un-

ter den Gesichtspunkten der Energieeffizienz. Dabei stellte er u. a. fest, dass Bestandsunterlagen unvollständig waren und Energieverbräuche größtenteils nicht erfasst und ausgewertet wurden. Somit ist ein energieeffizienter Betrieb nur eingeschränkt möglich. Der Bundesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass bei bestehenden Instituten das Kühlungskonzept für die großflächig verglasten Eingangshallen energetisch aufwendig und teilweise unwirksam ist. In neueren Planungen hält die MPG an der Konzeption der großflächig verglasten Eingangshallen fest, obwohl deren energetische Nachteile belegt sind.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF gebeten sicherzustellen, dass Bestandsunterlagen zeitnah aktualisiert sowie Energieverbräuche erfasst und ausgewertet werden. Er hat das BMBF auch gebeten, auf eine Regelung hinzuwirken, die den Glasanteil von Eingangshallen begrenzt.

Das BMBF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die MPG wird künftig regelmäßig Bestandsunterlagen aktualisieren. Sie wird Energieverbräuche zentral erfassen und auswerten. Das BMBF wird darauf hinwirken, den Glasanteil von Gebäudehüllen auf ein energetisch sinnvolles Maß zu begrenzen.

65 Zuwendungsempfänger zahlt Bund 0,3 Mio. Euro zurück

Ein Zuwendungsempfänger hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes auf Verstöße gegen den Zuwendungsbescheid beim Bau eines Internats für Auszubildende 310 000 Euro an den Bund zurückgezahlt.

Der Bund kann einen Zuwendungsbescheid widerrufen, wenn z. B. der Zuwendungsempfänger Auflagen des Zuwendungsbescheides nicht erfüllt oder Zuwendungen nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet.

Das BMBF fördert überbetriebliche Berufsbildungsstätten. Dabei führt das Bundesinstitut für Berufsbildung (Bundesinstitut) die Förderverfahren im Auftrag des BMBF durch.

Ein Zuwendungsempfänger hatte für den Neubau eines Internats Fördermittel beantragt. Zum Internat gehörte auch eine Wohnung für den Hausmeister. Im Zuwendungsbescheid legte das Bundesinstitut u. a. fest, dass der Zuwendungsempfänger die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen anzuwenden hat. Zudem legte das Bundesinstitut fest, dass der Zuwendungsempfänger die Mittel zweckentsprechend zu verwenden hat und in welcher Höhe Ausgaben für Projektsteuerungsleistungen zuwendungsfähig sind.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Zuwendungsempfänger die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen nicht immer beachtete. Er machte zudem gegenüber dem Bundesinstitut dreimal höhere Ausgaben für die Projektsteuerungsleistungen geltend als vom Bund anerkannt. Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass der Zuwendungsempfänger einen Teil des Internats nicht zweck-

entsprechend nutzte; Die Wohnung für den Hausmeister stand jahrelang leer.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesinstitut auf die Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen hingewiesen. Er hat dem Bundesinstitut daher empfohlen zu prüfen, ob die Zuwendung ganz oder teilweise zurückgefordert werden muss. Das Bundesinstitut ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Zuwendung gekürzt. Der Zuwendungsempfänger hat 310 000 Euro an den Bund zurückgezahlt.

Bundesschuld

66 Entwicklung des Einzelplans 32

Im Jahr 2013 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan bei 31,9 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 23,5 Mrd. Euro.

**Einzelplan 32
Bundesschuld**

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	31 930	28 552	28 162
Einnahmen des Einzelplans	23 491	7 758	1 080

- Im Bundeshaushalt sind die Gesamtausgaben seit langem höher als die Einnahmen. Der Bund schließt diese Lücke im jährlichen Haushalt regelmäßig durch Kreditaufnahmen (Nettokreditaufnahme). Sie sind als Mittelzufluss auf der Einnahmenseite des Einzelplans 32 aufgeführt. Im Jahr 2015 will der Bund den Haushalt zum ersten Mal seit 45 Jahren wieder ohne neue Schulden ausgleichen.
- 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 Bruttokreditaufnahme des Bundes, 243,2 Mrd. Euro im Jahr 2013. Ende 2013 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes 1 067,9 Mrd. Euro. Im Jahr 2015 soll die Bruttokreditaufnahme wieder unter 200 Mrd. Euro liegen.
- 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 27,6 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 34,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 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 will der Bund vorrangig die Wirtschaft fördern. Er unterstützt Vorhaben im In- und Ausland, soweit sie förderungswürdig sind oder im staatlichen Interesse liegen.
- Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2013 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 449,4 Mrd. Euro zu vergeben. Diesen Gewährleistungsrahmen schöpfte er zu 76,1 % aus. Der bisher aufgelaufene Schaden aus früheren Gewährleistungen liegt bei 14,3 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.
- 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 löste im Jahr 2013 die zeitlich befristete EFSF ab. Die EFSF führt die Geschäfte aus den bereits zugesagten Finanzhilfen noch fort.

Ziel des ESM ist es, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten zu wahren. Er unterstützt Mitgliedstaaten, wenn deren Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. Hierzu kann er ihnen Kredite und Bankenhilfen gewähren, vorsorgliche Kreditlinien einräumen sowie ihre Staatsanleihen erwerben. Der geplante Einheitliche Europäische Bankenabwicklungsmechanismus sieht zudem vor, dass der ESM in finanzielle Schieflage geratene Banken künftig auch direkt unterstützen kann.

Der ESM verfügt über ein Kapital von 700 Mrd. Euro. Von dieser Summe zahlten die Mitgliedstaaten 80 Mrd. Euro direkt ein, wobei der deutsche Anteil bei 21,7 Mrd. Euro lag. Der Bund stellte diese Mittel im Einzelplan 60 bereit. Die Haftung Deutschlands am Kapital des ESM ist auf 190 Mrd. Euro begrenzt.

Allgemeine Finanzverwaltung

67 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 2013: 271,3 Mrd. Euro). Im Finanzplanungszeitraum bis 2018 sollen sie auf 312 Mrd. Euro steigen und fast 95 % des Haushaltsvolumens des Bundes decken. Angesichts ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung bilden sie einen Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen Nr. 68, 69, 70, 73, 74 und 76).

Im Verhältnis zu den Einnahmen spielen im Einzelplan 60 die Ausgaben eine untergeordnete Rolle. Sie lagen im Jahr 2013 bei 27,5 Mrd. Euro und gehen im Jahr 2014 auf 16,3 Mrd. Euro zurück. Wesentliche Gründe hierfür sind: Im Jahr 2014 wurde nur noch eine Rate von 4,3 Mrd. Euro an den Europäischen Stabilitätsmechanismus geleistet. Im Vorjahr waren es noch zwei Raten. Zudem ist die einmalige Zuweisung an den Fonds Aufbauhilfe von 8 Mrd. Euro weggefallen. Erstmals veranschlagt wurde im Jahr 2014 eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt an den Energie- und Klimafonds von 0,7 Mrd. Euro.

Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung

	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Einnahmen des Einzelplans	271 363,9	276 989,5	286 992,9
Ausgaben des Einzelplans	27 468,1	16 276,0	14 145,0
Verpflichtungsermächtigungen	112,7	57,0	132,0

Nach dem Haushaltsentwurf 2015 werden die Einnahmen des Einzelplans 60 gegenüber dem Vorjahr um 3,6 % steigen. Einen wesentlichen Beitrag hierzu leisten die Steuereinnahmen, die sich um 10,3 Mrd. Euro erhöhen sollen. Auch in den folgenden Finanzplanungsjahren wird mit einem weiteren Anstieg des Steueraufkommens bis auf

311,8 Mrd. Euro (im Jahr 2018) gerechnet. Damit wird die Bedeutung der Steuereinnahmen für die Finanzierung der Ausgaben des Bundes weiter wachsen. Die Ausgaben gehen nach dem Haushaltsentwurf 2015 auf 14,2 Mrd. Euro weiter zurück. Ein Grund hierfür ist, dass im Haushaltsjahr 2015 keine Rate mehr an den ESM zu leisten ist. Demgegenüber gab es eine Ausgabensteigerung bei den Personalverstärkungsmitteln. Zudem ist im Gegensatz zum Vorjahr keine Globale Minderausgabe veranschlagt. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraum 2018 sollen die Ausgaben auf dem Niveau des Jahres 2015 bleiben.

68 Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen vereinfachen

Entfallen die Voraussetzungen für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen bei Land- und Forstwirten, muss das Finanzamt den Steuerpflichtigen durch Verwaltungsakt hierauf hinweisen. Erst nach dieser sogenannten Wegfallmitteilung dürfen Land- und Forstwirte ihre Gewinne grundsätzlich nicht mehr pauschal ermitteln. Dieses Verfahren ist verwaltungsaufwendig und missbrauchsanfällig. Zudem führt es zu steuerlichen Ungleichbehandlungen. Der Verzicht auf die Wegfallmitteilung wäre daher auch ein Beitrag zur Steuergerechtigkeit.

Das Einkommensteuergesetz sieht für Land- und Forstwirte unter bestimmten Voraussetzungen eine vereinfachte Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen vor. Liegen die Voraussetzungen nicht mehr vor, hat das Finanzamt den Steuerpflichtigen mit Verwaltungsakt mitzuteilen, dass sie ihre Gewinnermittlungsmethode ändern müssen. Erst nach dieser sogenannten Wegfallmitteilung dürfen Land- und Forstwirte ihren Gewinn nicht mehr vereinfacht ermitteln. Dies gilt ab Beginn des darauffolgenden Wirtschaftsjahres. Der Bundesrechnungshof prüfte die jeweiligen Gründe für eine Wegfallmitteilung. In vielen eingesehenen Steuerfällen fehlten notwendige Angaben. Außerdem nutzten Land- und Forstwirte vereinzelt dieses formelle Verfahren zu ihrem Vorteil. Nach Erlass einer Wegfallmitteilung behaupteten sie, künftig die Voraussetzungen wieder zu erfüllen. Mit der folgenden Einkommensteuererklärung stellte sich jedoch heraus, dass eine vereinfachte Gewinnermittlung nicht mehr zulässig war. Eine andere Gewinnermittlungsmethode konnte das Finanzamt erst im darauffolgenden Wirtschaftsjahr fordern.

Außerdem stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die nach Durchschnittssätzen ermittelten Gewinne deutlich von den tatsächlichen Ergebnissen abwichen.

Der Bundesrechnungshof erkennt hierin eine Gefährdung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Er empfiehlt deshalb, das formelle Verwaltungungsverfahren zum Wegfall der Voraussetzungen für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen abzuschaffen. Dadurch ließen sich künftig auch steuerliche Ungleichbehandlungen verhindern.

Das BMF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen vereinfacht werden kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF zügig auf eine Gesetzesänderung hinwirkt und die erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen einleitet.

69 Ergebnisse von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen richtig ermitteln

Die Finanzämter haben für die Statistik oft höhere Ergebnisse erfasst, als sie tatsächlich an zusätzlichen Steuern durch Umsatzsteuer-Sonderprüfungen festgestellt hatten. Die Gesamtstatistik spiegelt damit nicht die wirklichen Prüfungserfolge wider. Das verzerrt den Vergleich zwischen den Ländern und kann zu einem falschen Einsatz von Prüfungspersonal führen. Das BMF muss deshalb für eine einheitliche und zutreffende Berechnung sorgen.

Die Finanzämter überprüfen Umsatzsteuer-Erklärungen oder -Vorankündigungen mit Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. Ein Schwerpunkt ist dabei, Umsatzsteuer-Betrug entgegenzuwirken. Die Länder führen Statistiken über die Ergebnisse der Sonderprüfungen. Darin erfassen sie insbesondere die sogenannten Mehrergebnisse. Das sind die Steuern, die die Finanzämter aufgrund der Prüfungen zusätzlich feststellen. Wie die Mehrergebnisse genau zu berechnen sind, regeln bundeseinheitliche Statistikgrundsätze. Das BMF fasst die Daten der Länder in einer Bundesstatistik zusammen. Diese wies für das Jahr 2013 Mehrergebnisse von 2 Mrd. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter die Statistikgrundsätze oft nicht beachteten. Einige Länder hatten ihre Finanzämter sogar angewiesen, die Mehrergebnisse hiervon abweichend zu berechnen. Die erfassten Mehrergebnisse waren dadurch beträchtlich höher als die von Unternehmen tatsächlich nachzuzahlenden Steuern. Teilweise meldeten die Finanzämter selbst dann ein Mehrergebnis, wenn die Steuer nach der Prüfung tatsächlich geringer war als zuvor. Mehrere Länder hatten das BMF schon vor Jahren auf Auslegungsprobleme und missverständliche Formulierungen in den Statistikgrundsätzen hingewiesen. Das BMF griff diese Hinweise jedoch nicht auf.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes muss das BMF für eine richtige Ermittlung der Mehrergebnisse sorgen. Es muss endlich die Statistikgrundsätze überarbeiten, um die Berechnung der Mehrergebnisse unmissverständlich zu regeln. Die Ergebnisse der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen können nur sinnvoll ausgewertet werden, wenn sie die wirklichen Prüfungserfolge widerspiegeln. Unzutreffende Zahlen verzerren hingegen den Vergleich zwischen den Ländern. Sie eignen sich nicht als Steuerungsgröße und können zu einem falschen Einsatz von Prüfungspersonal führen.

70 Zentrales Informationssystem zur Umsatzsteuerkontrolle endlich erneuern

Der deutsche Teil des Informationssystems zur Umsatzsteuerkontrolle in der Europäischen Union ist veraltet. Ein gut funktionierender Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden ist jedoch ein Kernelement der Kontrolle. Er wirkt Steuerausfällen und Betrug entgegen. Das BMF muss deshalb für eine unverzügliche Modernisierung des Informationssystems sorgen, nachdem es diese bereits seit acht Jahren plant und frühere Zusagen zur Fertigstellung nicht eingehalten hat.

Beim Warenverkehr zwischen Unternehmen innerhalb der Europäischen Union sind die grenzüberschreitenden Lieferungen des veräußernden Unternehmers umsatzsteuerfrei. Der Erwerber muss den Warenbezug im Bestimmungsland versteuern. Um zu kontrollieren, ob er das tatsächlich macht, tauschen die Finanzverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten Informationen über grenzüberschreitende Lieferungen und Erwerbsvorgänge aus. Für diesen Datenaustausch wurde in den 1990er-Jahren das VAT-Information Exchange System (VIES) eingerichtet.

Dem zuständigen BMF war lange bekannt, dass der deutsche Teil von VIES veraltet und wenig anwenderfreundlich ist. Schon im Jahr 2006 plante es, ihn bis zum Jahr 2009 zu modernisieren. Das gelang jedoch nicht. Im Jahr 2011 arbeitete das BMF immer noch an einem Feinkonzept für die Modernisierung. Der Bundesrechnungshof forderte deshalb in seinen Bemerkungen 2011, die Erneuerung dringend abzuschließen. Das BMF sagte dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) daraufhin zu, das modernisierte System (VIES-neu) bis zum 30. Juni 2014 fertigzustellen.

Im April 2013 hat das BMF die weitere Umsetzung von VIES-neu jedoch um mindestens zwei Jahre zurückgestellt. Der Bundesrechnungshof hat die erneute Verzögerung kritisiert und auf den klaren Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses hingewiesen.

Das BMF hat eingeräumt, dass VIES-neu dringend umgesetzt werden muss. Die Entwicklung habe jedoch zugunsten vorrangiger Projekte zurückgestellt werden müssen. Das BMF wolle aber alle Möglichkeiten zur beschleunigten Umsetzung nutzen, die sich mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen ergäben.

Der Bundesrechnungshof hält diese Absichtserklärung für unzureichend. Nach nunmehr acht Jahren Planung muss VIES-neu dringend umgesetzt werden. Der Verweis des BMF auf andere Vorhaben rechtfertigt die Verschiebung nicht. Es müssen alle IT-Systeme entwickelt werden, die notwendig sind, um Steuerausfälle und Umsatzsteuer-Betrug zu bekämpfen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMF daher auf, eine verbindliche Gesamtplanung zur Modernisierung des Informationssystems zu erstellen. Die Planung sollte klare Termine und Meilensteine enthalten. Das BMF hat sie laufend zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen.

71 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verbessert Auftragsvergabe beim Bauunterhalt von Wohnimmobilien

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat in einem neuen Leitfaden die Vergabe von Bauaufträgen einheitlich und klarer geregelt. Die darin festgelegten Dokumentations- und Kontrollpflichten sichern Transparenz und Wirtschaftlichkeit beim Bauunterhalt. Die Bundesanstalt folgt damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) muss bei der Bewirtschaftung ihrer Immobilien die Bundeshaushaltsordnung und das öffentliche Vergaberecht beachten. Der Bundesrechnungshof prüfte Bauunterhaltungsmaßnahmen der Bundesanstalt an Wohnimmobilien. Dazu gehören Werterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten. Nach seinen Feststellungen verstieß die Bundesanstalt dabei in vielen Fällen gegen zentrale Vorgaben des Haushalts- und Vergabewesens. So fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder waren unzureichend belegt. Sie vergab Bauleistungen ohne förmliches Verfahren (Freihändige Vergaben), obwohl der Auftrag die Wertgrenze überschritten hatte. Außerdem holte sie weniger Angebote ein als vorgeschrieben. In fast allen Fällen waren die Freihändigen Vergaben nicht ausreichend dokumentiert. Die Bundesanstalt stellte hierfür keine zentrale Arbeitshilfe zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei Bauunterhaltungsmaßnahmen die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen ist. Er hat die Bundesanstalt aufgefordert, bei der Freihändigen Vergabe von Bauaufträgen sicherzustellen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Vorschriften einhalten. Insbesondere die regelgerechte Dokumentation von Vergaben engt Manipulationsspielräume ein und beugt zugleich der Korruption vor.

Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen aufgegriffen und ihre internen Regelungen überarbeitet. Danach wird sie künftig vor der Vergabe die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme prüfen. Ferner hat sie einen zentralen Leitfaden eingeführt. Dieser bildet den gesamten Prozess bei Bauunterhaltungsmaßnahmen ab und unterstützt so die zuständigen Stellen.

Damit ist die Vergabe von Bauaufträgen einheitlich und klarer geregelt. Vor allem die Dokumentations- und Kontrollpflichten sichern Transparenz und tragen zur Wirtschaftlichkeit beim Bauunterhalt bei.

72 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben passt Mieten bei Gewerbeobjekten an

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben passt flächendeckend bei gewerblichen Miet- und Pachtverträgen das Entgelt an die marktübliche Höhe an. Sie greift damit eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf. Dieser hatte bei mehreren Verträgen festgestellt, dass die Entgelte zum Teil seit Jahrzehnten unverändert geblieben

waren. Die Mehreinnahmen belaufen sich auf mindestens 1,8 Mio. Euro pro Jahr.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) bewirtschaftet den Liegenschaftsbestand des Bundes. Hierbei vermietet und verpachtet sie auch rund 21 000 Gewerbeobjekte. Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen hat sie dabei marktübliche Miet- und Pachtentgelte zu vereinbaren. Sie soll in den Verträgen eine Anpassungsklausel für den Fall vereinbaren, dass sich die Marktsituation ändert. Das Nutzungsentgelt ist in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesanstalt diese Vorgaben in mehreren Fällen nicht umgesetzt hatte. Entweder enthielten die Verträge keine Anpassungsklauseln oder die Bundesanstalt hatte über Jahre nicht geprüft, ob die Entgelte anzupassen waren. In einzelnen Fällen war die Höhe des Entgelts seit Jahrzehnten unverändert.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, in vergleichbaren Fällen die Höhe der Entgelte zu überprüfen und wenn möglich anzupassen.

Die Bundesanstalt hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Mittlerweile hat sie ihre gewerblichen Vertragsverhältnisse überprüft. Sie hat die Entgelte angepasst, wenn die Marktlage und die Verträge dies zuließen. Dadurch erzielt sie Mehreinnahmen von mindestens 1,8 Mio. Euro pro Jahr.

73 Umsatzbesteuerung von Ausfuhren – Bundesministerium der Finanzen will Betrugsrisiken verringern

Bei der Umsatzbesteuerung von Ausfuhrlieferungen besteht ein Betrugsrisiko, wenn vermeintlich in einen Drittstaat exportierte Waren tatsächlich in der Europäischen Union bleiben. Das BMF greift dies auf, indem es Defizite bei der Umsatzsteuerkontrolle von Ausfuhrlieferungen gemeinsam mit den Ländern angeht. Ziel ist es insbesondere, den Datenaustausch zwischen Steuerbehörden und Zoll zu verbessern.

Die deutsche Wirtschaft exportierte im Jahr 2013 Waren für mehr als 470 Mrd. Euro in Länder außerhalb der Europäischen Union (Drittstaaten). Solche Ausfuhrlieferungen sind von der Umsatzsteuer befreit, wenn die Waren in Drittstaaten gelangen. Betrug ist möglich, wenn Unternehmer die Steuerbefreiung in Anspruch nehmen, die Waren aber nur vermeintlich in einen Drittstaat ausführen. Deshalb müssen die Steuerbehörden in Zusammenarbeit mit dem Zoll kontrollieren, ob die Lieferungen tatsächlich in einen Drittstaat gelangen.

Der Bundesrechnungshof stellte jedoch fest, dass es bei der Kontrolle von Ausfuhrlieferungen Mängel gibt. Unzureichend war insbesondere der Datenaustausch zwischen Steuerbehörden und Zoll. Das trug dazu bei, dass die Steuerbehörden der Länder nicht genug für die Betrugsrisiken bei Ausfuhrlieferungen sensibilisiert waren. Nach Ein-

schätzung des Bundesrechnungshofes konnten sie Betrugsfälle allenfalls zufällig entdecken.

Das BMF hat das Betrugsrisiko anerkannt und eingeräumt, dass ein systematischer Kontrollansatz bei Ausfuhrlieferungen bislang fehlt. Es hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, die Länder nochmals auf das Steuerausfallrisiko hinzuweisen. Es will mit ihnen zusammen die Kontrolle bei Ausfuhrlieferungen verbessern. Ein mögliches Instrument soll dabei vor allem ein besserer automationsgestützter Datenabgleich zwischen Zoll und Steuerbehörden sein.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF seine Empfehlungen aufgreift. Es ist gemeinsam mit den Ländern auf dem Weg, die festgestellten Mängel abzustellen. Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, ob sich die Kontrollpraxis der Steuerbehörden tatsächlich verbessert.

74 Fortschritte bei der Evaluierung des maschinellen Risikomanagements in der Steuerverwaltung

Das BMF hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, die Evaluierung des maschinellen Risikomanagements bei der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern zu verbessern. Es hat Mängel bei der Evaluierung abgestellt oder arbeitet auf deren Beseitigung hin. Daneben wird es seine Bundesaufsicht stärker als bisher wahrnehmen.

Die Steuerbehörden bearbeiten die Steuererklärungen von Arbeitnehmern mit einem maschinellen Risikomanagement. Dabei entscheidet ein programmgesteuerter Risikofilter, ob die Einkommensteuer maschinell festgesetzt wird oder ob Beschäftigte des Finanzamtes die Fälle punktuell prüfen. Um eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung zu gewährleisten, muss das Risikomanagement laufend evaluiert werden. Dazu erstellen die Länder sogenannte Standardauswertungen. Das sind Statistiken, die Aufschluss über die Wirksamkeit des Risikomanagements geben sollen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Standardauswertungen auf unvollständigen und teilweise unrichtigen Daten beruhten. Ursächlich dafür waren konzeptionelle Ungenauigkeiten und Programmierfehler. Die Daten eigneten sich außerdem nicht für eine bundesweite Evaluierung.

Das BMF informierte sich nur wenig über die Evaluierung durch die Länder und konnte die Auswirkungen des Risikomanagements auf den Steuervollzug nicht sachgerecht beurteilen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes übte es seine Bundesaufsicht über die Gesetzmäßigkeit des Steuervollzugs nur unzureichend aus.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Standardauswertungen wegen der festgestellten Mängel nur bedingt belastbar sind. Das kann die Evaluierungsergebnisse beeinflussen und so zu Fehlentwicklungen des Risikomanagements führen. Damit wäre in zahlreichen Fällen eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung

nicht sichergestellt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb eine Verbesserung der Standardauswertungen angemahnt. Außerdem hat er dem BMF empfohlen, die Bundesaufsicht intensiver wahrzunehmen.

Das BMF hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgenommen. Einige Mängel der Standardauswertungen sind bereits behoben, andere ist das BMF angegangen. Darüber hinaus will das BMF die Evaluierung des Risikomanagements genauer verfolgen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes können die eingeleiteten oder umgesetzten Schritte die Weiterentwicklung des maschinellen Risikomanagements verbessern.

75 Bundesministerium der Finanzen überarbeitet gesetzliche Regelungen zum Verzögerungsgeld

Das BMF will die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehmen, die gesetzlichen Regelungen zum Verzögerungsgeld gemeinsam mit den Ländern grundlegend zu überarbeiten.

Die Finanzverwaltung kann u. a. dann ein Verzögerungsgeld festsetzen, wenn Steuerpflichtige nicht ordnungsgemäß bei einer Außenprüfung mitwirken. Dadurch soll die Mitwirkungsbereitschaft gefördert und der Abschluss von Außenprüfungen beschleunigt werden. Dahinter steht das gesetzliche Ziel, Nachteile zu vermeiden, die dem Fiskus durch eine verspätete Steuerfestsetzung entstehen können. Das Verzögerungsgeld soll damit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz dienen, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes setzen die Finanzämter nur selten Verzögerungsgelder fest. In vielen einschlägigen Fällen sahen sie davon ab. Sie begründeten dies mit rechtlichen Unsicherheiten und der Befürchtung, das Prüfungsklima könne sich verschlechtern. Zudem nutzten die Finanzämter das Verzögerungsgeld häufig zweckentfremdet, um die Vorlage von Dokumenten zu erzwingen, die nicht mit einer Außenprüfung zusammenhängen.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel geäußert, ob der bisherige Umgang mit dem Verzögerungsgeld die Mitwirkung der Steuerpflichtigen bei Außenprüfungen verbessern konnte. Er hält es für fraglich, ob die gesetzlichen Ziele des Verzögerungsgeldes erreicht worden sind. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF deshalb empfohlen, die Auswirkungen des Verzögerungsgeldes umfassend zu evaluieren und dabei insbesondere die Akzeptanz und Zielerreichung zu untersuchen. Daneben hat er ein klärendes Anwendungsschreiben des BMF gefordert, um die Unsicherheiten bei den Finanzämtern zu beseitigen.

Das BMF hat die empfohlene Evaluierung mit den Ländern erörtert. Dabei wurde beschlossen, die gesetzlichen Regelungen zum Verzögerungsgeld grundlegend zu überarbeiten. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes könnte damit die Grundlage für einen effektiveren Einsatz des Verzögerungsgeldes geschaffen werden.

76 Maßnahmen zur Sicherung des Steueraufkommens von Rentnerinnen und Rentnern mit Auslandswohnsitz eingeleitet

Das BMF setzt sich dafür ein, dass die Finanzverwaltung bei Rentnerinnen und Rentnern mit Wohnsitz im Ausland häufiger das sogenannte Steuerabzugsverfahren anordnet. Dabei ziehen die Rentenversicherungsträger die voraussichtliche Steuer direkt von der Rente ab und leiten sie an das Finanzamt weiter. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, dieses Verfahren stärker zu nutzen. Er sieht darin ein wirksames Instrument zur Sicherung des Steueraufkommens.

Seit dem Jahr 2005 müssen Empfängerinnen und Empfänger von gesetzlichen Altersrenten, die dauerhaft im Ausland leben, ihre Rente grundsätzlich in Deutschland versteuern. Bundesweit ist ein Finanzamt für alle Rentnerinnen und Rentner zuständig, die einen Auslandswohnsitz haben und in Deutschland allein wegen ihrer Rente steuerpflichtig sind. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zahlten die dort geführten Rentnerinnen

und Rentner ihre Steuern oft nicht. Die Rückstandsquote war deutlich höher als bei vergleichbaren Inlandssachverhalten. Das lag vor allem daran, dass das Finanzamt die Steuerforderungen weitgehend nicht vollstrecken konnte. Im Inland waren die Renten zumeist wegen ihrer geringen Höhe gesetzlich unpfändbar. Im Ausland scheiterte eine Vollstreckung regelmäßig an den Hürden für die notwendige Amtshilfe des jeweiligen Wohnsitzstaates.

Als wirksames Instrument zur Sicherung des Steueraufkommens erwies sich hingegen das Steuerabzugsverfahren nach § 50a Absatz 7 Einkommensteuergesetz. Dabei muss der Rentenversicherungsträger die voraussichtliche Steuer direkt von der Rente abziehen und an das Finanzamt weiterleiten. Das Finanzamt ordnete das Steuerabzugsverfahren aber nur in Einzelfällen an.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, sich für eine deutliche Ausweitung des Steuerabzugsverfahrens einzusetzen. Das BMF hat diese Forderung aufgegriffen. Es will zusammen mit den Ländern zügig eine automationstechnische Unterstützung für das Steuerabzugsverfahren entwickeln. Erste Schritte dazu sind eingeleitet.

Teil IV Ergebnisse internationaler Beratungs- und Prüfungstätigkeiten

77 Internationale Kooperation stärkt externe Finanzkontrolle Griechenlands

Europäische Rechnungshöfe, darunter der Bundesrechnungshof, begleiten die Neuausrichtung des griechischen Rechnungshofes. Sie entsprachen damit einer Bitte des griechischen Rechnungshofes.

Europa verändert sich nicht nur durch die Erweiterung der Europäischen Union und die fortschreitende Globalisierung. Auch die Finanzkrise wirkt sich auf die Europäische Union aus. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der Europäische Rechnungshof haben in Reaktion hierauf, ihre langjährige Zusammenarbeit intensiviert.

Eine wirkungsvolle Zusammenarbeit der externen Finanzkontrolle in Europa ist wichtig. Exemplarisch hierfür ist ein Projekt in Griechenland. Zur Überwindung der Finanzkrise strebt Griechenland Strukturreformen an. Dabei soll auch die externe Finanzkontrolle Griechenlands reformiert werden.

Im Juli 2011 richteten die Staats- und Regierungschefs der Staaten der Eurozone eine Task Force ein. Diese soll die griechischen Behörden bei der Umsetzung der Strukturreformen begleiten. Der griechische Rechnungshof bat die Task Force im Jahr 2012, ihn bei seiner Neuausrichtung zu unterstützen. Einige Rechnungshöfe der EU-Mitgliedstaaten – darunter auch der Bundesrechnungshof – und der Europäische Rechnungshof erklärten sich zur Zusammenarbeit bereit.

Im Ergebnis arbeiten jetzt der griechische Rechnungshof und das griechische Parlament enger zusammen. Prüfungsergebnisse des griechischen Rechnungshofes werden im Parlament diskutiert, was auch die Transparenz erhöht. Ausschüsse des griechischen Parlaments laden ihn jetzt regelmäßig zu Sitzungen ein. Der griechische Rechnungshof gewinnt im parlamentarischen Raum an Bedeutung. Dies stärkt seine Position und damit auch die der externen Finanzkontrolle.

Der Bundesrechnungshof wird sich auch künftig an entsprechenden Projekten beteiligen, wenn er diese für zielführend erachtet.

78 Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik bei der öffentlichen Vergabe von Bauleistungen und Korruptionsvorbeugung

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik haben parallel in ihren Staaten die Einhaltung des EU-Vergaberechts sowie die Korruptionsvorbeugung bei der Vergabe von Bauleistungen geprüft. U. a. ergab der Vergleich, dass die in Deutschland geltenden und bewährten Grundsätze des Vorrangs der Öffentlichen Ausschreibung sowie der losweisen Vergabe vorteilhaft sind. Beide Rechnungshöfe haben die Ergebnisse ihrer Untersuchungen in einem Gemeinsamen Bericht zusammengefasst. Insbesondere in der Tschechi-

tschen Republik sowie auch bei der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden stieß der Bericht auf großes Interesse.

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik prüften in den Jahren 2011 bis 2013 parallel in ihren Staaten öffentliche Bauvorhaben. Die Auswertungen der Prüfungen ergaben, dass beide Länder die unionsrechtlichen Vorgaben nicht nur in nationales Recht umgesetzt, sondern bei ihren Bauvergaben auch weitgehend angewendet haben.

Der Vergleich der Rechtsgrundlagen zur Korruptionsvermeidung sowie der vergaberechtlichen Instrumentarien ergab, dass die Vorgaben in Deutschland umfassender und detaillierter als in der Tschechischen Republik sind. Insbesondere die in Deutschland bewährten Grundsätze des Vorrangs der Öffentlichen Ausschreibung und der losweisen Vergabe hat das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik dabei als grundsätzlich positiv eingeschätzt. Beide Rechnungshöfe sehen die Bauverwaltungen ihrer Staaten aber gefordert, ihre Maßnahmen zur Vorbeugung gegen Korruption noch zu verbessern.

Der Generalsekretär der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) hat den Gemeinsamen Bericht (s. www.bundesrechnungshof.de) als gutes Beispiel für eine erfolgreiche bilaterale Zusammenarbeit gewürdigt. Er sprach sich dafür aus, den Bericht international zu verbreiten und an Fachgremien weiterzuleiten, z. B. an die INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption und Geldwäsche.

79 Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Prüfungsamt der Slowakischen Republik bei Autobahnprüfung

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Prüfungsamt der Slowakischen Republik haben ihre Prüfungen zweier Autobahnen koordiniert. Dadurch konnten sie ihren na-

tionalen Straßenbaubehörden übereinstimmende Empfehlungen geben. So konnte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auf die hohen Preise für Stahlverbundbrücken hinweisen.

Das Oberste Prüfungsamt der Slowakischen Republik (Oberstes Prüfungsamt) und der Bundesrechnungshof prüften getrennt Streckenabschnitte der Autobahn D 1 und der Bundesautobahn A 73 nach einem zuvor gemeinsam erarbeiteten Konzept. Die in den jeweiligen Staaten erhobenen Daten werteten sie aus und verglichen sie miteinander. Die Analyse zeigte, dass der Straßenbau in der Slowakei um 10 % preisgünstiger war als in Deutschland, obwohl in der Slowakei die Autobahnen breiter und der Aufbau der Straßen aufwendiger ist. Ursache waren vor allem die unterschiedlichen Lohnkosten. Die Brücken waren in Deutschland sogar um ein Drittel teurer als in der Slowakei. Neben den unterschiedlichen Lohnkosten spielte hier vor allem die Konstruktion eine Rolle. Insbesondere Stahlverbundbrücken, die nur in Deutschland zum Einsatz kamen, sind teuer.

Ihre jeweiligen Prüfungsfeststellungen teilten der Bundesrechnungshof und das Oberste Prüfungsamt unabhängig voneinander den jeweils zuständigen Behörden mit. Darüber hinaus haben sie ihnen übereinstimmend empfohlen,

- Brückenkonstruktionen zu standardisieren und
- Stahlverbundbrücken nur dort auszuführen, wo Betonbrücken unzuweckmäßig sind.

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Prüfungsamt werden diesen internationalen Kostenvergleich bei ihrer weiteren Arbeit nutzbringend verwerten können. Sie folgen mit dieser Zusammenarbeit auch einem Leitgedanken der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Erfahrungen auszutauschen. Über ihr Vorgehen bei den koordinierten Prüfungen haben sie im Oktober 2012 einen gemeinsamen Bericht vorgelegt.

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2013

1.0

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2013 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 3,48 %.

Zur Beseitigung der Schäden des Frühjahrshochwassers im Jahr 2013 war ein Nachtrag für den Bundeshaushalt erforderlich. Der Bund stattete damit den hierfür eingerichteten Fonds Aufbauhilfe mit 8 Mrd. Euro aus.

Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2013 mit 307,8 Mrd. Euro um 2,2 Mrd. Euro unter dem Sollansatz des Nachtragshaushalts von 310,0 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 0,9 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Außerdem führten Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche u. ä. zu Einnahmeausfällen des Bundes von 974 Mio. Euro. Die Nettokreditaufnahme blieb mit 22,1 Mrd. Euro um 3,0 Mrd. Euro unter dem Soll. Die seit dem Jahr 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der ursprünglichen Haushaltsaufstellung und dem Nachtragshaushalt als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2013 lag bei 3,6 Mrd. Euro. Dies waren 0,14 % des Bruttoinlandsprodukts.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 1,9 Mrd. Euro erheblich über dem Vorjahresergebnis von 0,1 Mrd. Euro. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 10,0 Mio. Euro.

Im Haushaltsjahr 2013 flossen 13,4 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag war um 1,1 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr ist vor allem durch höhere übertragbare Mittel bei Bürgschaften und bei Leistungen zur Eingliederung in Arbeit bedingt.

Von den in das Haushaltsjahr 2013 übertragbaren Ausgaben im flexibilisierten Bereich von 1,467 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,443 Mrd. Euro Ausgabereste. Sie wol-

len demnach in künftigen Jahren über mehr als 98 % der nicht abgeflossenen flexibilisierten Mittel weiter verfügen.

Im Haushalt 2013 waren Verpflichtungsermächtigungen von 53,2 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 31,5 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad von 59 % war erheblich geringer als im Vorjahr. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 133,4 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2013). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug insgesamt 1 185 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2013 Gewährleistungen von 450 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 105 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2013 bei 1,037 Mrd. Euro – verteilt auf neun Einzelpläne.

Ende des Jahres 2013 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 231 Mrd. Euro. In der Vermögensrechnung noch nicht wertmäßig erfasst sind insbesondere das Immobilien- und Infrastrukturvermögen. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 1 731 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 135 Mrd. Euro. Das Bundesministerium der Finanzen will die eingeleitete Vervollständigung der Vermögensrechnung weiter fortsetzen.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2012 entlastet

Für das Haushaltsjahr 2012 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet.¹ Grundlage für diese Entlastung bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2012 und die Vermögensrechnung 2012. Der Bundesrechnungshof hat mit seinen Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und

¹ Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 18/51 vom 11. September 2014 i. V. m. Bundestagsdrucksachen 18/1971, 17/14009 und 17/14010, Bundesrat: Plenarprotokoll 923 vom 13. Juni 2014 i. V. m. Bundesratsdrucksache 480/13 und zu 480/13.

seinen im April 2014 ergänzend vorgelegten Weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.²

1.1.2 Getrennte Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das BMF 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 des Parlaments für sein Budgetrecht.

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 BMF will die Vermögensrechnung in den kommenden Jahren fortentwickeln (vgl. Nr. 1.11).

1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2013 ordnungsgemäß belegt (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2013. 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 sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 321 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 3,48 %

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. Allerdings weisen vom Bundesrechnungshof untersuchte IT-Verfahren erhebliche Schwachstellen bei der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit auf (s. Bemerkung Nr. 3). Welche Relevanz diese für die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung haben, wird der Bundesrechnungshof in den folgenden Jahren verstärkt untersuchen.

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen wie schon im Vorjahr insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen,
- Buchungen auf falschem Haushaltstitel (Verstoß gegen die sachliche Bindung von Haushaltsmitteln) und
- zu hohe oder zu frühe Auszahlungen.

Der Bundesrechnungshof hat die zuständigen Bewirtschaftler 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 BMF hat zugesagt, seine Bemühungen fortzusetzen, den Anteil der formalen Fehler weiter zu reduzieren. Die Leiter der Bundeskassen sowie die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts würden in den regelmäßig stattfindenden Besprechungen zur Beachtung der entsprechenden Vorschriften aufgefordert.

1.3 Haushaltsverlauf

Das Haushaltsgesetz 2013 vom 20. Dezember 2012 sah Einnahmen und Ausgaben von 302,0 Mrd. Euro vor. Das BMF wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 17,1 Mrd. Euro ermächtigt. Nach der seit dem Jahr 2011 geltenden neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel war eine Nettokreditaufnahme von maximal 41,4 Mrd. Euro erlaubt.

Das Hochwasser im Mai und Juni 2013 hat große Schäden bei Privathaushalten, Unternehmen sowie der Infra-

² Vgl. Bundestagsdrucksache 18/111 und 18/1220.

³ Haushaltsrechnung: Bundestagsdrucksache 18/1930, zu Bundesratsdrucksache 256/14; Vermögensrechnung: Bundestagsdrucksache 18/1809, Bundesratsdrucksache 256/14.

⁴ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 2,49 % und 4,47 %. 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 2,49 % und 4,47 %) liegt.

struktur von Bund, Ländern und Kommunen verursacht. Um diese Schäden zu beseitigen und die zerstörte Infrastruktur wieder aufzubauen, haben Bund und Länder beschlossen, einen Fonds Aufbauhilfe mit einem Volumen von 8 Mrd. Euro zu gründen. Dieser wurde als Sondervermögen des Bundes errichtet.

Zur Finanzierung war ein Nachtrag für den Bundeshaushalt erforderlich, da ausschließlich der Bund den Fonds Aufbauhilfe im Jahr 2013 mit Mitteln in Höhe von 8 Mrd. Euro ausgestattet hat. Im Ergebnis stiegen die Ausgabeermächtigungen im Bundeshaushalt 2013 von 302,0 Mrd. Euro auf 310,0 Mrd. Euro und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme von 17,1 Mrd. Euro auf 25,1 Mrd. Euro.

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Ausgaben

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsvollzug günstiger als erwartet. Mit 307,8 Mrd. Euro lagen sie um 2,2 Mrd. Euro unter dem Soll des Nachtragshaushalts von 310,0 Mrd. Euro. Wesentliche Minderausgaben gegenüber dem Haushaltsplan waren vor allem in folgenden Bereichen zu verzeichnen:

- Der Bund wurde in geringerem Umfang für übernommene Gewährleistungen in Anspruch genommen (-0,8 Mrd. Euro).
- Die Verteidigungsausgaben lagen niedriger als veranschlagt (-0,5 Mrd. Euro).
- Die Zinsausgaben verringerten sich aufgrund des günstigen Zinsniveaus (-0,3 Mrd. Euro).
- Die Leistungen für Entwicklungshilfe waren geringer als veranschlagt (-0,3 Mrd. Euro).

1.4.2 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 0,9 Mrd. Euro höher als im Nachtragshaushalt veranschlagt. Während die Steuereinnahmen – vor allem aufgrund niedrigerer Umsatzsteuereinnahmen – um 0,8 Mrd. Euro niedriger ausfielen als geplant, lagen die sonstigen Einnahmen 1,7 Mrd. Euro über dem Soll. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf Einnahmen aus großen EU-Programmen zurückzuführen.

Mit 22,1 Mrd. Euro lag die Nettokreditaufnahme beim Haushaltsabschluss um 3,0 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:

- ein 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 Nettokreditaufnahme⁵ für das Soll des Haushaltsjahres 2013 von 41,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Mit einer veranschlagten Nettokreditaufnahme von 17,1 Mrd. Euro wurde die neue Schuldenregel bei der Aufstellung des ursprünglichen Haushalts 2013 eingehalten.

Die Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme wurde für den Nachtragshaushalt aktualisiert. Der darin beschlossene Fonds Aufbauhilfe führte zu einer Erhöhung der Nettokreditaufnahme (vgl. Tabelle 1.1). Die neue Schuldenregel wurde auch beim Nachtragshaushaltsplan eingehalten.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Abweichung zum 1. März des laufenden Jahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und abschließend zum 1. September des laufenden Jahres gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Kreditaufnahme berücksichtigt.

Für das Haushaltsjahr 2013 errechnete sich so aus dem Ist eine maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme von 33,2 Mrd. Euro. Bereinigt um eine Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen ergab sich damit eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von insgesamt 44,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Bei einer tatsächlichen Nettokreditaufnahme (einschließlich Finanzierungssaldo aus dem Energie- und Klimafonds sowie dem Aufbauhilfefonds⁶) von 14,7 Mrd. Euro wurde die

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

⁶ Im Jahr 2013 sind nur 0,6 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Aufbauhilfefonds abgeflossen. Die Restmittel von 7,4 Mrd. Euro wurden einer Rücklage zugeführt (vgl. Nr. 1.12.8).

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 war. Die Bundesregierung hat erklärt, dass sie diese Positivsalden aus dem Übergangszeitraum nicht nutzen wird. Im Übrigen werden sie entsprechend der gesetzlichen Regelung im Fiskalver-

tragsumsetzungsgesetz zum 31. Dezember 2015 gelöscht (vgl. Nr. 2.2).

Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2013 betrug im vorläufigen Ist 3,6 Mrd. Euro. Dies waren 0,14 % des Bruttoinlandsprodukts. Damit unterschritt die strukturelle Nettokreditaufnahme – wie auch 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 2013

	Ursprüngliches Soll 2013	Soll Nachtrag	Ist 2013 ^a
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (in % des Bruttoinlandsprodukts)	1,28		
in Mrd. Euro			
Nominales Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung voran- gegangenen Jahres	2 592,6		
Maximal zulässige strukturelle Netto- kreditaufnahme für 2013	33,2		
Abzüglich Konjunkturkomponente	-3,1	-6,3	-6,5
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	-5,2	-5,2	-4,6
Nach der Schuldengrenze zulässige Nettokreditaufnahme	41,4	44,7	44,4
Für Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme	17,0	25,0	14,7
davon:			
Bund	(17,1)	(25,1)	(22,1)
Finanzierungssaldo:			
Energie- und Klimafonds	(-0,1)	(-0,1)	(-0,1)
Aufbauhilfefonds	(-)	(-)	(7,4)
Strukturelle Nettokreditaufnahme	8,8	13,5	3,6
Be-/Entlastung des Kontrollkontos	-	-	29,6
Gesamtsaldo Kontrollkonto nachrichtlich: (Vorjahr)	-	-	85,7 (56,1)

Erläuterung: ^a Vgl. Monatsbericht des BMF, September 2014, S. 30.

1.4.4 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2013 zeigt folgendes Ergebnis:

Tabelle 1.2

Haushaltsabschluss 2013: Soll-Ist-Vergleich^a

	Ursprüngliches Soll	Soll Nachtrag	Ist ^b	Abweichung ggü. Soll Nachtrag	
	in Mrd. Euro			in %	
Ausgaben	302,0	310,0	307,8	-2,2	-0,7
• Personalausgaben	28,5	28,5	28,6	0,1	0,3
• Laufender Sachaufwand (einschl. militärische Beschaffung)	24,6	24,6	23,2	-1,5	-6,0
• Zinsausgaben	31,6	31,6	31,3	-0,3	-0,9
• Zuweisungen und Zuschüsse ^c	182,3	190,3	190,8	0,5	0,3
• Besondere Finanzierungsausgaben ^d	0,61	0,61	0,56	-0,06	-9,3
• Investitionsausgaben	34,8	34,8	33,5	-1,3	-3,8
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	284,6	284,6	285,5	0,9	0,3
• Steuereinnahmen	260,6	260,6	259,8	-0,8	-0,3
• Sonstige Einnahmen	24,0	24,0	25,6	1,7	6,9
Münzeinnahmen	0,31	0,31	0,28	-0,03	-11,0
Nettokreditaufnahme	17,1	25,1	22,1	-3,0	-12,1
<u>Nachrichtlich:</u> Finanzierungssaldo	-17,4	-25,4	-22,3	3,1	12,1

Erläuterungen: ^a Differenzen durch Rundung.

^b Ohne haushaltstechnischer Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).

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

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

1.4.5 Vergleich mit dem Vorjahr 2012

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1,5 Mrd. Euro bzw. 0,5 %. Während die Steuereinnahmen um 3,7 Mrd. Euro stiegen, sanken die sonstigen Einnahmen – u. a. durch den Rückgang des Eingliederungsbeitrags der Bundesagentur für Arbeit⁷ – um 2,2 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2013 um 1,1 Mrd. Euro bzw. 0,3 % höher als im Vorjahr. Die Mehrausgaben für den durch den Nachtragshaushalt eingerichteten Fonds Aufbauhilfe (8 Mrd. Euro) wurden rechnerisch durch gegenüber dem Jahr 2012 zu verzeichnende Aus-

gabenrückgänge kompensiert. Die wesentlichen Rückgänge waren festzustellen bei:

- dem Zuschuss an den Gesundheitsfonds (-2,5 Mrd. Euro),
- der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung (-7,2 Mrd. Euro),
- den militärischen Beschaffungen (-1,7 Mrd. Euro).

Kleinere Ausgabenzuwächse gab es bei:

- den Personalausgaben (0,5 Mrd. Euro),
- den sächlichen Verwaltungsausgaben (1,2 Mrd. Euro),

Das Finanzierungsdefizit ging gegenüber dem Vorjahr um 0,5 Mrd. Euro zurück auf nunmehr 22,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

⁷ Nach § 46 Absatz 4 SGB II beteiligt sich die Bundesagentur für Arbeit zur Hälfte an den dem Bund jährlich entstehenden Aufwendungen für Eingliederungsleistungen und Verwaltung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Tabelle 1.3

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2013 und 2012^a

	Ist 2013	Ist 2012	Veränderung ggü. 2012	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben^b	307,8	306,8	1,1	0,3
• Personalausgaben	28,6	28,0	0,5	1,9
• Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	23,2	23,7	-0,6	-2,3
• Zinsausgaben	31,3	30,5	0,8	2,7
• Zuweisungen und Zuschüsse ^c	190,8	187,7	3,0	1,6
• Besondere Finanzierungsausgaben ^d	0,6	0,5	0,1	15,4
• Investitionsausgaben	33,5	36,3	-2,8	-7,8
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	285,5	284,0	1,5	0,5
• Steuereinnahmen	259,8	256,1	3,7	1,5
• Sonstige Einnahmen	25,6	27,9	-2,2	-8,0
Münzeinnahmen	0,3	0,3	-0,0	-5,8
Nettokreditaufnahme	22,1	22,5	-0,4	-1,8
<u>Nachrichtlich:</u> Finanzierungssaldo	-22,3	-22,8	0,4	1,9

Erläuterungen: ^a Differenzen durch Rundung.

^b Ohne haushaltstechnischer Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).

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

^d Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

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.

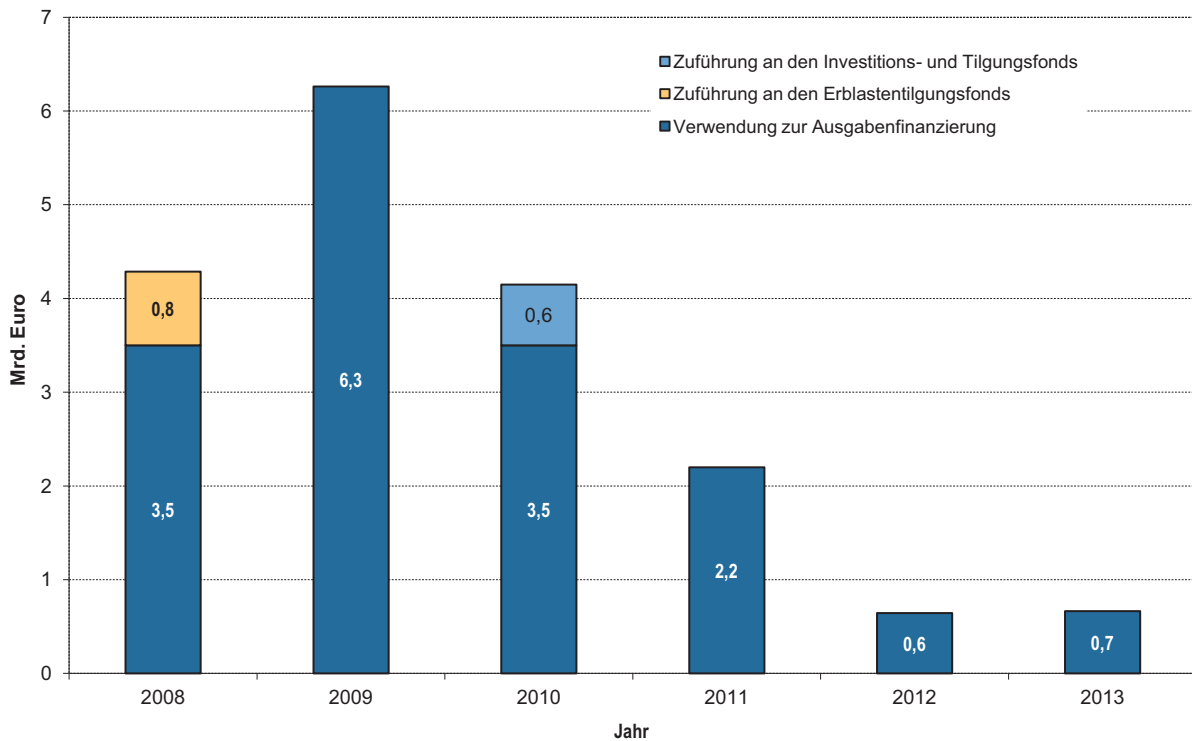
Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, fließt an das

Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Damit werden dessen Verbindlichkeiten getilgt (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF).

Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 1,5 Mrd. Euro. Aufgrund gestiegener Risiken insbesondere im Zusammenhang mit Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2012 erzielte und im Jahr 2013 abgeführte – Gewinn nur 0,7 Mrd. Euro. Somit konnten im Jahr 2013 keine Schulden des ITF getilgt werden (vgl. Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1

Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung



1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach § 85 Nummer 4 BHO ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der nach § 59 BHO erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. Diese Übersicht enthielt bisher keine Einnahmeausfälle, die auf anderen Rechtsgrundlagen als § 59 BHO beruhten. Sie vermittelte damit keinen vollständigen Überblick.

Als Ergebnis einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat das BMF die „Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche“ durch die „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes“ ersetzt.

In der Haushaltsrechnung 2013 sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

- Erlassen,

- befristeten Niederschlagungen,
- unbefristeten Niederschlagungen,
- Vergleichen und Vertragsänderungen sowie
- Verzichten aus anderen Gründen

auf Kapitelebene dargestellt.

Ziel der so erweiterten Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die Ressorts zu geben. Zudem liefert die Übersicht weitere Ansatzpunkte für ein angemessenes Forderungsmanagement.

Die Übersicht für das Haushaltsjahr 2013 weist insgesamt Einnahmeausfälle von 973,8 Mio. Euro aus.

Tabelle 1.4

Einnahmeausfälle des Bundes

Einzelplan	Ressort	Erlassene Ansprüche	Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche	Erlassene Ansprüche, aus Vergleichen und Vertragsänderungen oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde	Summe
				Euro	
01	BPr u.BPrA	0	0	0	0
02	BT	0	9 442	7 408	16 850
03	BR	0	0	16 293	16 293
04	BK	0	2 148	0	2 148
05	AA	0	639 740	64 855	704 595
06	BMI	17 729	889 367	99 650	1 006 746
07	BMJ (jetzt BMVJ)	242	128 813 018	4 599 637	133 412 897
08	BMF	345 455	4 162 814	177 772	4 686 041
09	BMWi	0	579 090	0	579 090
10	BMELV (jetzt BMEL)	0	389 801	46 085	435 886
11	BMAS	98 689	98 791 549	2 923 344	101 813 582
12	BMVBS (jetzt BMVI)	58 445	2 212 608	4 344 621	6 615 674
14	BMVg	8 900	1 875 533	64 617	1 949 050
15	BMG	0	46 260	11	46 271
16	BMU (jetzt BMUB)	104	7 746	1 231	9 081
17	BMFSFJ	52 789	8 187 534	321 331	8 561 654
19	BVerfG	0	1 827	0	1 827
20	BRH	0	0	0	0
23	BMZ	361 676 288	7 174	221 672	361 905 134
30	BMBF	21 008 381	15 055 534	2 250 407	38 314 322
32	Bundesschuld	14 451 239	10 994 582	16 366 353	41 812 174
60	Allg. Finanzw.	13 186 937	255 523 633	3 220 614	271 931 184
Gesamt		410 905 198	528 189 400	34 725 901	973 820 499

Der größte Anteil der Einnahmeausfälle des Bundes entfällt mit 528,2 Mio. Euro auf befristete und unbefristete Niederschlagungen. Niederschlagungen sind verwaltungsinterne Maßnahmen, mit denen von der Weiterverfolgung eines fälligen Anspruchs abgesehen wird. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Durch die Nieder-

schlagung erlischt der Anspruch nicht; die weitere Rechtsverfolgung wird daher nicht ausgeschlossen.

In Höhe von 410,9 Mio. Euro wurden Ansprüche erlassen. Hierbei wird auf fällige Ansprüche verzichtet, wenn die Einziehung für den Anspruchsgegner eine besondere Härte darstellen würde. Durch den Erlass erlischt der Anspruch.

Weitere 34,7 Mio. Euro betreffen solche Ansprüche, auf die im Wege von Vergleichen, Vertragsänderungen oder anderen Gründen verzichtet wurde.

Einnahmeausfälle von jeweils mehr als 100 Mio. Euro im Jahr 2013 betreffen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (361,9 Mio. Euro, vgl. Bemerkung Nr. 61.3.1), die Allgemeine Finanzverwaltung (271,9 Mio. Euro), das Bundesministerium der Justiz (133,4 Mio. Euro, vgl. Bemerkung Nr. 17.4) sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (101,8 Mio. Euro).

Die zuständigen obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, dem Forderungsmanagement die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2013 enthielt eine Kreditermächtigung von 25,1 Mrd. Euro zur Deckung von Ausgaben.

Hinzu kam eine Restkreditermächtigung⁸ aus dem Vorjahr von 5,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.5).

Seit dem Haushaltsjahr 2008 muss das BMF zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch nehmen. Erst danach darf es auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgreifen.⁹

Da die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 2013 nicht ausgeschöpft wurde, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2012 vom BMF nicht in Anspruch genommen werden. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2013.

Für den Haushalt 2014 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2013 insgesamt 3,0 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. Tabelle 1.5).

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

⁹ Bis zur haushaltsgesetzlichen Neuordnung wurden zuerst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen – vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 1.4.1.

Tabelle 1.5

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme^a

	Ermächtigungs- betrag 2013	Inanspruch- nahme 2013	Abweichung	Inanspruch- nahme 2012
	in Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Absatz 3 BHO)	5,6		-5,6	–
<i>(davon gesperrt gem. § 2 Absatz 8 Haushalts- gesetz 2013)</i>	<i>(4,0)</i>			
Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2013)	25,1	22,1	-3,0 ^b	22,5
Gesamtkreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	30,7			
Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung stehend	26,7			
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	240,1	243,2	3,2	245,2
Tilgung von Krediten (§ 2 Absatz 2 Satz 1 Haushaltsgesetz 2013)	224,2	224,4	–	232,6
Bruttokreditaufnahme abzüglich Tilgung	15,8	18,8	-0,3	12,6
Eigenbestandsveränderung (Marktpflege; § 2 Absatz 5 Haushaltsgesetz 2013)	-2,8	-4,7	-1,9	4,2
Zuführung zum Sondervermögen Aufbauhilfe	8,0	8,0	-	-
Sonstiges ^c	4,1	-0,1	4,2	5,7
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	25,1	22,1	3,0	22,5

Erläuterungen: ^a Differenzen durch Rundung.

^b In Höhe des Absolutwertes wurde dieser Betrag als Restkreditermächtigung in das Jahr 2014 übertragen.

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

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2013 ermächtigt das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kas- senverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgen- den Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon wurden 7,6 Mrd. Euro im Jahr 2013 in Anspruch genommen.¹⁰
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremd- währungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2013 nicht genutzt.

Art und Umfang dieser Geschäfte erörtert das geheim ta- gende Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bun- destages.¹¹

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhande- nen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch

haushaltswirtschaftliche Instrumente¹² nicht ausgegli- chen werden kann (überplanmäßige Ausgabe) oder

- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und auch keine Ausgabereiste vor- handen sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen durch das BMF bewil- ligt 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 Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsge- setz rechtzeitig erlassen werden kann (Artikel 112 Grund- gesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2013).

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben gegenüber dem Vorjahr gestiegen

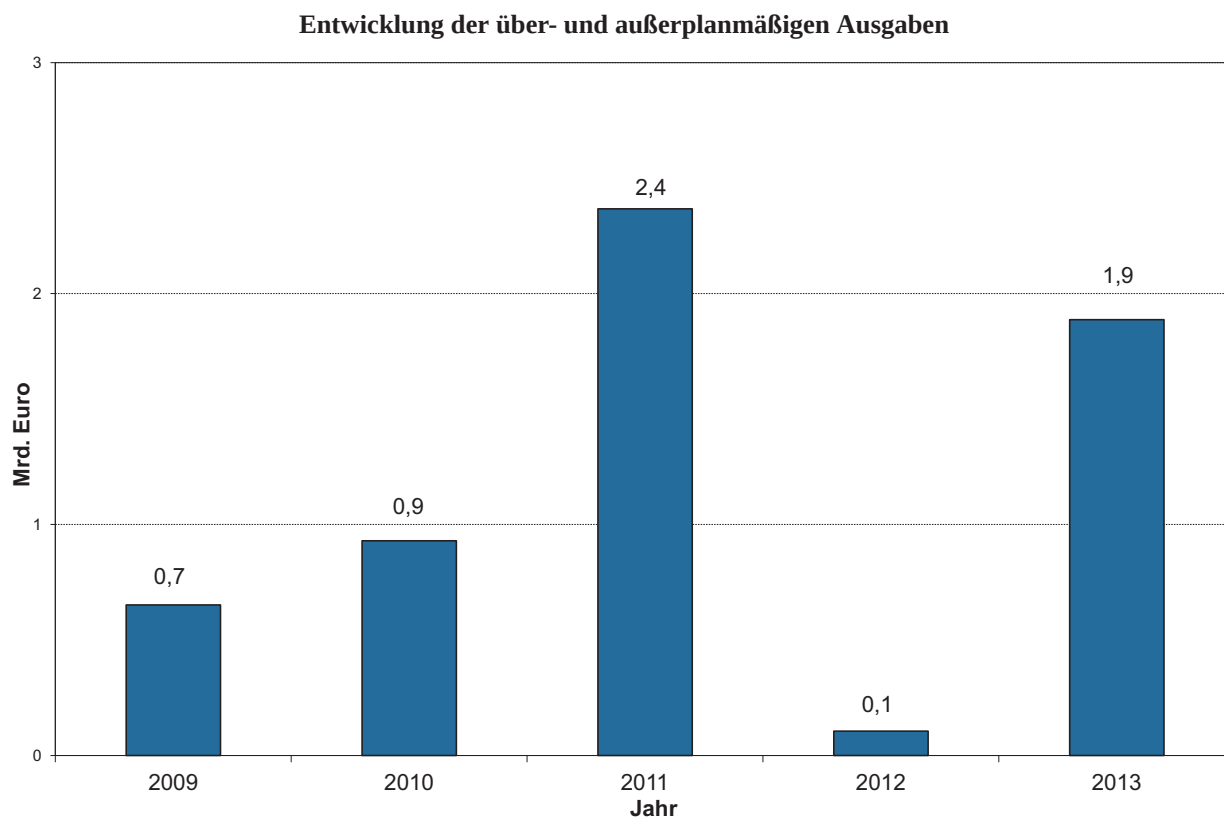
Im Haushaltsjahr 2013 leistete die Bundesregierung über- planmäßige Ausgaben von 1,1 Mrd. Euro und außerplanmä- ßige Ausgaben von 0,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Der Gesamtbetrag von 1,9 Mrd. Euro entspricht 0,61 % des Haushalts-Solls. Er liegt damit deutlich über dem Vorjah- resergebnis von 0,1 Mrd. Euro. Diese Entwicklung ist auch darauf zurückzuführen, dass im Vorjahr unvorherge- sehene Ausgaben in zwei Nachtragshaushalten etatisiert wurden.

¹⁰ Vgl. Nr. 2.4 der Haushaltsrechnung 2013.

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

¹² Inanspruchnahme von Ausgabereisten, Deckungsmöglichkeiten, Ver- stärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Ein- nahmen.

Abbildung 1.2



Die größten Haushaltsüberschreitungen fielen in folgenden Bereichen an:

- 599 Mio. Euro für Zahlungen an die Hellenische Republik (außerplanmäßig; Allgemeine Finanzverwaltung).
- 506 Mio. Euro für das Arbeitslosengeld II (überplanmäßig; Bundesministerium für Arbeit und Soziales).
- 205 Mio. Euro für Elterngeld (überplanmäßig; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).
- 146 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Soforthilfen der Länder im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2013 (außerplanmäßig; Allgemeine Finanzverwaltung).
- 143 Mio. Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland (überplanmäßig; Auswärtiges Amt).

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge¹³ muss das BMF dem Haus-

haltsausschuss des Deutschen Bundestages vor seiner Einwilligung vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten.

Seiner Unterrichtungspflicht ist das BMF im Haushaltsjahr 2013 in allen Fällen nachgekommen. Dabei unterrichtete es in vier Fällen den Haushaltsausschuss nachträglich, da die Leistung der jeweiligen Ausgaben zu einem Zeitpunkt erforderlich war, zu dem sich der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages noch nicht konstituiert hatte.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

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

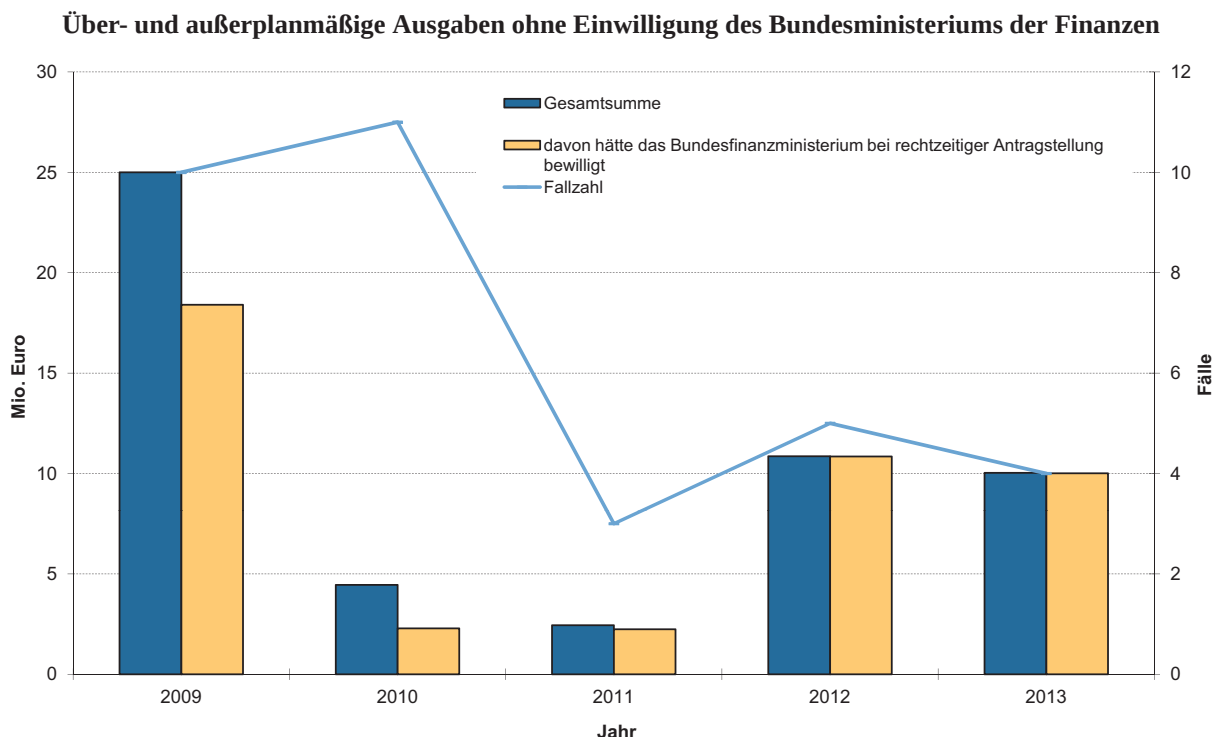
Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben leistete überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF in zwei Fällen:

- 24 379 Euro für Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz und
- 174 Euro für Vermischte Verwaltungsausgaben.

Im ersten Fall erklärte das BMF, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte.

¹³ 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 2013).

Abbildung 1.3



Weitere überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF leistete das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

- für Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung (9 999 985 Euro) und
- das Deutsche Archäologische Institut für Öffentlichkeitsarbeit (698 Euro).

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 als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren

Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

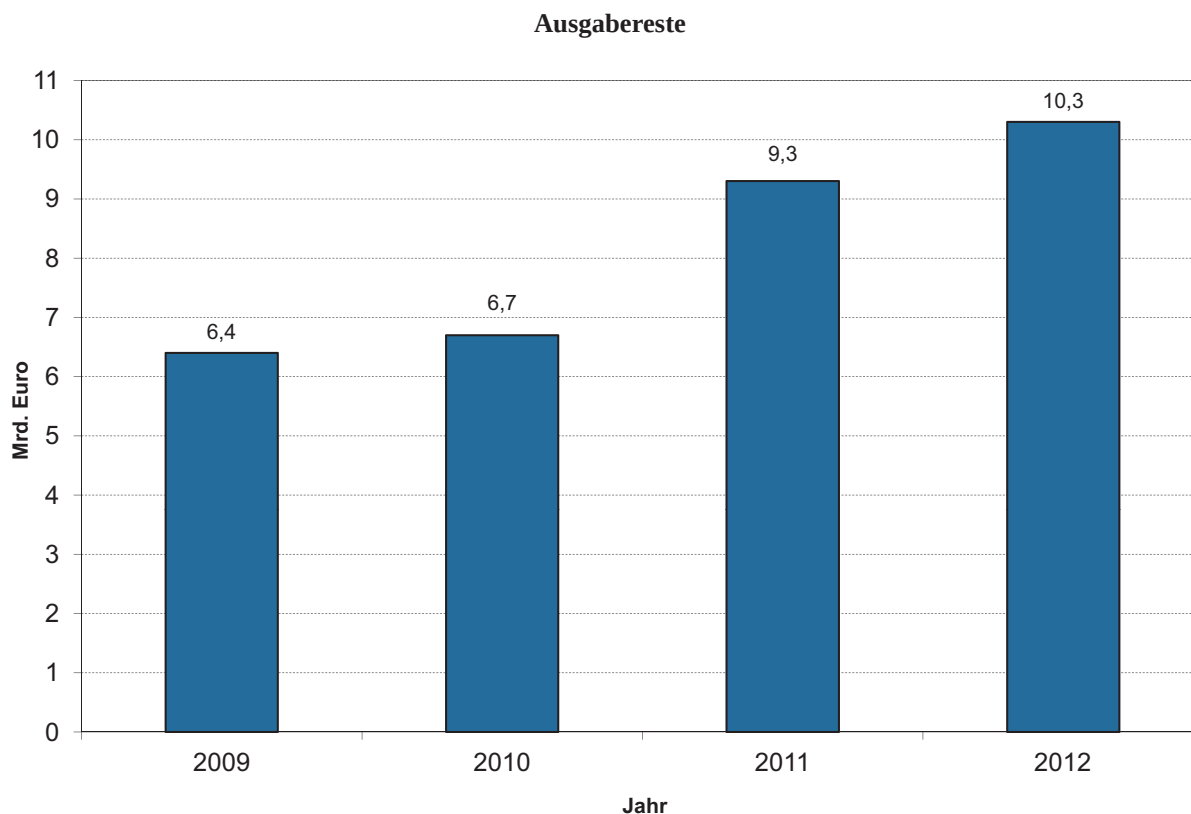
Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts, weil sie bislang nicht im Haushaltsplan ausgewiesen wurden. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten und die entsprechenden kassenmäßigen Einsparungen werden nur in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Allerdings werden seit dem Jahr 2013 die aus 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 (2013) geben und über die Restebildung des Vorjahres (2012) berichten.

1.7.1 Änderungen gegenüber dem Vorjahr

Am Ende des Haushaltsjahres 2012 waren 12,4 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 10,3 Mrd. Euro Ausgabereste (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 1,0 Mrd. Euro mehr als am Ende des Haushaltsjahres 2011. Ursache hierfür waren im Wesentlichen höhere Ausgabereste bei den Zinsausgaben (0,7 Mrd. Euro) und bei den Gewährleistungsausgaben (0,2 Mrd. Euro).

Abbildung 1.4



1.7.2 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2013

Im Haushaltsjahr 2013 flossen 13,4 Mrd. Euro an übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist um 1,1 Mrd. Euro höher als im Jahr 2012.

Der Anstieg ist vor allem durch höhere übertragbare Mittel bei Bürgschaften (500 Mio. Euro) und bei Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (400 Mio. Euro) bedingt.

Die in das Jahr 2014 übertragbaren Mittel ab einem Betrag von 100 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

Tabelle 1.6

In das Jahr 2014 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2013	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kap. 3205	Verzinsung	3 012
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 414
Kap. 1102 Tgr. 05	Maßnahmen des Bundes unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und Kofinanzierung der Kosten für technische Hilfe	835
Kap. 1112 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	751
Kap. 1225	Wohnungswesen und Städtebau	670
Kap. 1607 Tgr. 03	Endlagerung radioaktiver Abfälle	448
Kap. 0602 Tgr. 02	Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)	408
Kap. 1222	Eisenbahnen des Bundes	381
Kap. 1226	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	279
Kap. 1218 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	239
Kap. 2302 Tit. 866 01	Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit	180
Kap. 1209 Tit. 684 02	Zuschüsse zur Förderung von Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterkraftverkehrs (De-Minimis-Programm)	170
Kap. 0902 Tit. 882 01	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	158
Kap. 6003 Tit. 634 02	Zuweisungen an den Entschädigungsfonds	131
Kap. 0901 Tit. 894 22	Zuschüsse zu den Umstellungskosten aus der Freigabe von Frequenzen (Digitale Dividende)	111
Gesamt		9 187

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 150 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 2013 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,467 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,443 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 98 % 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 BMF den Ressorts Vorgaben gemacht.¹⁴ 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.

Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die übertragbaren Ausgaben gegenüber dem Vorjahr erheblich angestiegen sind. Von den in das Haushaltsjahr 2014 übertragbaren Ausgaben sind 1,783 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 316 Mio. Euro mehr als im Vorjahr.

¹⁴ Vgl. Schreiben des BMF 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

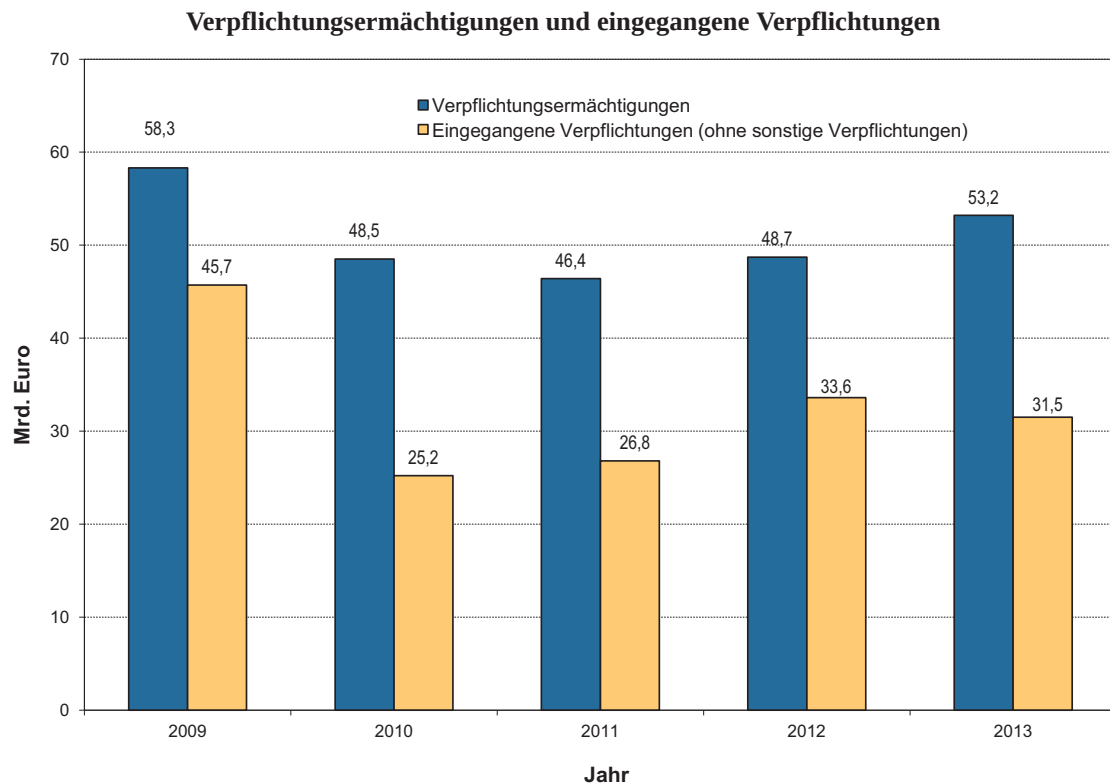
Die im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es der Verwaltung, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushaltsplan 2013 waren Verpflichtungsermächtigungen von 53,0 Mrd. Euro veranschlagt. Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungsermächtigungen von 0,2 Mrd. Euro bewilligt. Insgesamt stand somit ein Verpflichtungsrahmen von 53,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Dies waren 4,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 31,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.5). Der Ausnutzungsgrad betrug 59 %, im Vorjahr lag der Ausnutzungsgrad bei 69 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 15,4 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2013 ist gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Eine geringere Inanspruchnahme der Ermächtigungen könnte auf eine zu hohe Veranschlagung hinweisen. Verpflichtungsermächtigungen sind nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.¹⁵ Dabei unterrichtete es in einem Fall den Haushaltsausschuss nachträglich, da das Eingehen einer Verpflichtung zu einem Zeitpunkt erforderlich war, zu dem sich der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages noch nicht konstituiert hatte.

¹⁵ Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2013 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 BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.5

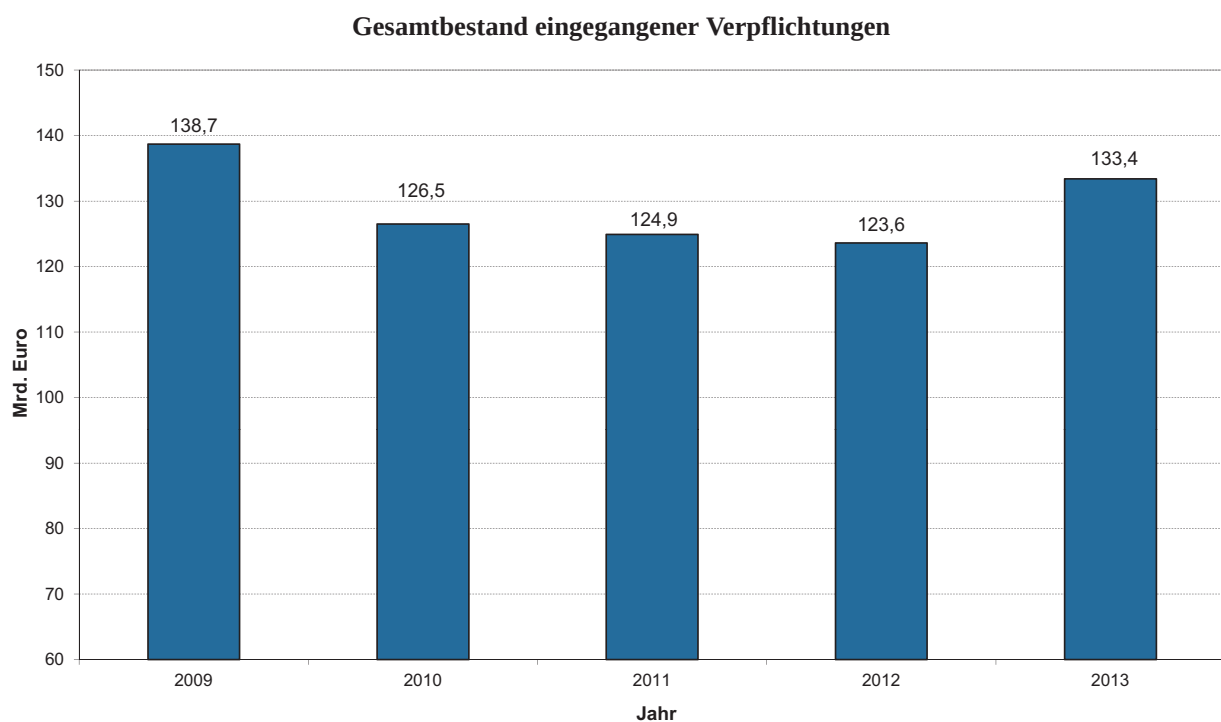


1.8.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2013 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 133,4 Mrd. Euro zu leisten. Nachdem seit dem Jahr 2009 der Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen gesunken war, stieg er im Jahr 2013 wie-

der um 9,8 Mrd. Euro an (vgl. Abbildung 1.6). Ursache hierfür waren insbesondere hohe sonstige Verpflichtungen des Bundesministeriums der Verteidigung für Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement (9,6 Mrd. Euro).

Abbildung 1.6



Von den bis zum Jahr 2013 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 36,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2014 und 27,2 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2015 (vgl. Abbildung 1.7). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2014 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Durch die Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere Teile des Bundeshaushalts – neben den Sozialausgaben, den Zinsausgaben und den Personal- und Versorgungsausgaben – durch Verbindungen festgelegt und so der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen.

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland und sichert finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz¹⁶ oder in spezialgesetzlichen Regelungen¹⁷ ausgewiesen.

¹⁶ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2013 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

¹⁷ 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.

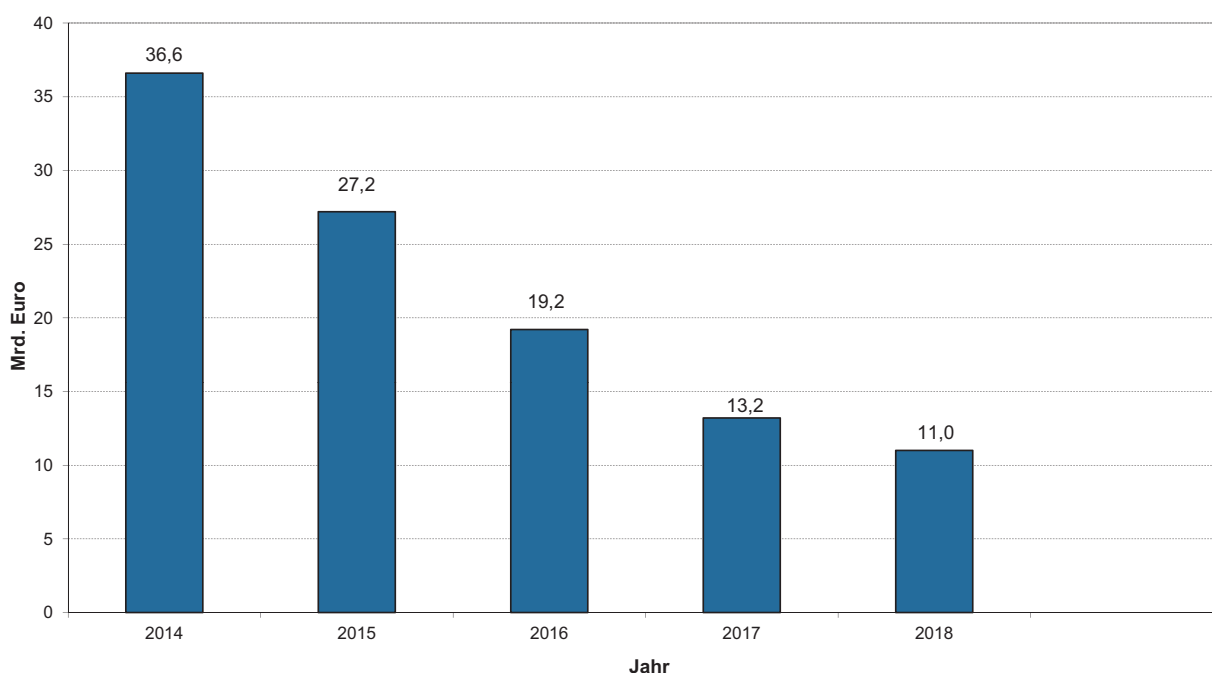
Durch das Haushaltsgesetz 2013 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 449,4 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 436,9 Mrd. Euro. Ende 2013 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 342,1 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Zuwachs von 6,5 Mrd. Euro.

Darüber hinaus durfte das BMF 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 BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2013 mit 84,2 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.7 sowie Nr. 2.8.4).

Zusätzlich konnte auch das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) Garantien bis zu 400 Mrd. Euro übernehmen. Im Jahr 2013 wurden die letzten noch ausstehenden Garantien von 3,7 Mrd. Euro zurückgegeben. Das Sondervermögen Restrukturierungsfonds musste noch keine Garantien übernehmen.

Abbildung 1.7

Fälligkeiten der bis Ende 2013 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren^a



Erläuterung: ^a Für die Jahre ab 2015 kommen jeweils die im Vorjahr oder in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen hinzu. Nach dem Haushaltsjahr 2018 werden Verpflichtungen von insgesamt 26,4 Mrd. Euro fällig.

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2013

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
	in Mrd. Euro			
Gewährleistungen gemäß Haushalts- gesetz				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	145,0	124,9	129,1	4,2
Ungebundene Finanzkredite an ausländi- sche Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland	60,0	41,5	41,7	0,2
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	160,0	100,0	99,6	-0,4
Internationale Finanzinstitutionen	62,0	56,1	56,2	0,1
Sonstiges	22,4	13,1	15,5	2,4
Summe Haushaltsgesetz	449,4	335,6	342,1	6,5
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz)	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleis- tungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010)	211,0	100,1	84,2	-15,9
Summe weitere Gesetze	233,4	122,5	106,6	-15,9
Gewährleistungen der Sonder- vermögen				
Garantien des FMS	400,0	3,7	-	-3,7
Garantien des Restrukturierungsfonds	100,0	-	-	-
Sonstiges	1,9	0,8	1,3	0,5
Summe Sondervermögen	501,9	4,5	1,3	-3,2
Gesamtsumme	1 184,6	462,6	450,0	-12,6

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 BMF in der Vermögensrechnung 2010 erstmals Rückstellungen. Diese lagen Ende 2013 bei 3,9 Mrd. Euro (vgl. Nr. 1.11). Der Bundesrech-

nungshof empfiehlt dem BMF zu prüfen, ob bei der weiteren Vervollständigung der Vermögensrechnung auch Rückstellungen für weitere Gewährleistungen gebildet werden sollten.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie Einnahmen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2013 insgesamt

1,4 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Kosten im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,6 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

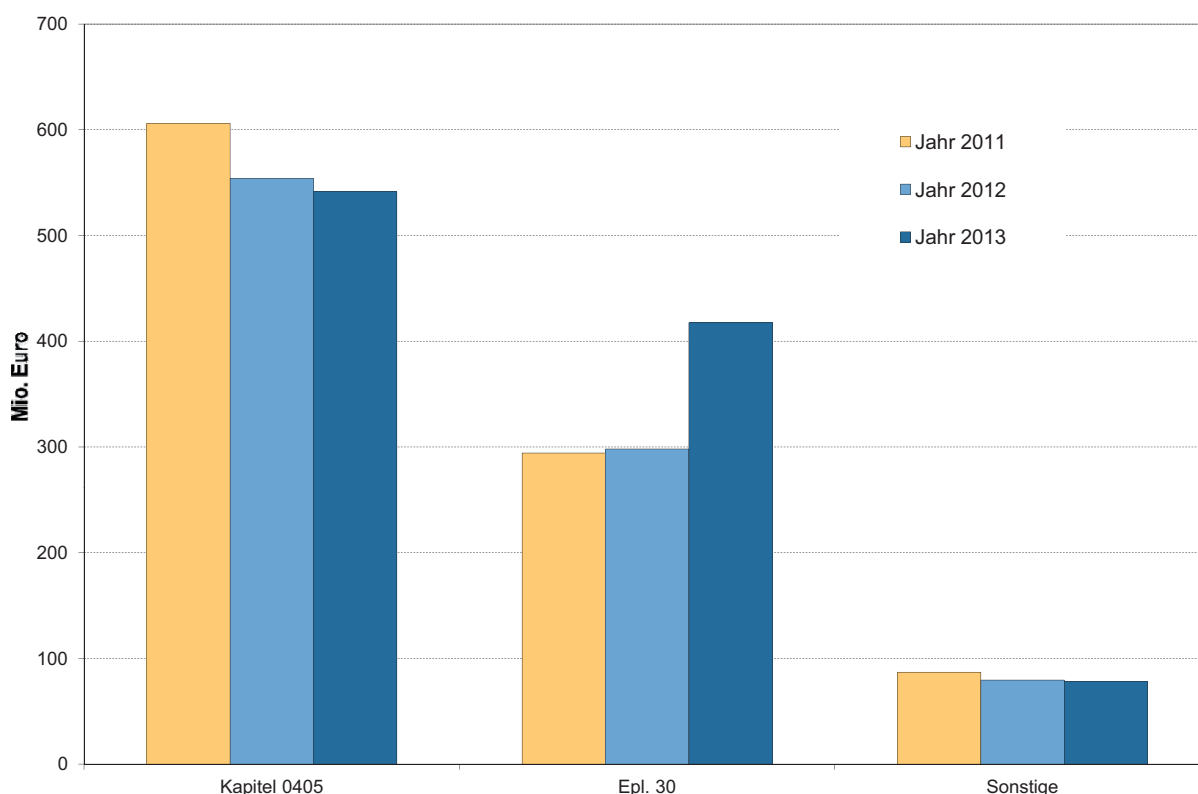
sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Das BMF nahm erstmals in die Haushaltsrechnung 2009 eine Gesamtübersicht über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf. Deren Volumen lag Ende 2013 bei 1,037 Mrd. Euro – verteilt auf neun Einzelpläne. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Kapitel 0405, verfügt dabei mit 541 Mio. Euro über den größten Bestand. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Einzelplan 30, kann auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 417 Mio. Euro zurückgreifen (vgl. Abbildung 1.8).

Gegenüber dem Vorjahr (931 Mio. Euro) stieg der Gesamtbestand um 105 Mio. Euro oder 11,3 %.

Abbildung 1.8

Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel



1.11 Vermögensrechnung

Seit dem 1. Januar 2013 sind für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Die Vermögensrechnung des Bundes bezieht sich gemäß den Bestimmungen der VV-ReVuS ausschließlich auf das Vermögen und die Schulden der Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst in der Vermögensrechnung des Bundes sind das Vermögen und die Schulden der rechtlich selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes (sog. mittelbare Bundesverwaltung). Nach den jeweiligen Regelungen in ihren Errichtungsgesetzen bzw. nach § 109 BHO haben diese bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eigenständig Rechnung zu legen.

Die nach dem Vermögenszweck gegliederten Vermögensklassen nach den VV-ReVuS entsprechen nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).¹⁸ Um die Differenzen in den Systematiken zu überbrücken, wurde im Abschnitt 2 der Vermögensrechnung (Vermögen und Schulden im Überblick) eine Gesamtdarstellung gewählt, die sich am VKR orientiert.

Die Vermögensrechnung 2013 wurde weiter vervollständigt. Aufgrund dieser Änderungen sowie des Vorliegens weiterer testierter Jahresabschlüsse für die Kapitalbeteiligungen und Sondervermögen des Bundes sind die Vermögensrechnungen der Jahre 2012 und 2013 nicht unmittelbar vergleichbar.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2013 insgesamt 231 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 731 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kasenverstärkungskredite betragen 1 135 Mrd. Euro.

Das BMF weist wie in den Vorjahren auf Positionen hin, die im Hinblick auf eine vollständige Vermögensrechnung fehlen. So sind bisher wesentliche Vermögenspositionen, wie das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen, noch nicht wertmäßig erfasst. Im Bereich der Forderungen des Bundes plant das BMF Wertberichtigungen bei den Forderungen vorzunehmen, die mit einem Risiko behaftet sein könnten. Auch die Rückstellungen und Verbindlichkeiten sind nicht vollständig ausgewiesen. Bei

den Rückstellungen will das BMF untersuchen, ob weitere Bereiche einzubeziehen sind, z. B. bei den durch den Bund übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (vgl. Tabelle 1.8).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2013 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 14 Mrd. Euro. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf eine höhere Beteiligung Deutschlands am Kapital des ESM (8,7 Mrd. Euro) zurückzuführen.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2013 vorgelegt haben, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2012 wurde in einem Anhang dargestellt.¹⁹

Seit dem Jahr 2008 enthält die Vermögensrechnung stichtagsbezogene Angaben zur Höhe der Pensions- und Beihilferückstellungen des Bundes für seine aktiven Beamtinnen und Beamten sowie seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Diese Angaben wurden in der Vermögensrechnung 2013 zum Stichtag 31. Dezember 2013 berechnet. Die Pensionsrückstellungen des Bundes bezifferte das Statistische Bundesamt mit 381,6 Mrd. Euro. Die Beihilferückstellungen lagen nach Berechnungen des BMF bei 105,5 Mrd. Euro. Dem standen Vermögenswerte von insgesamt 7,7 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber.

Sowohl die Pensions- als auch die Beihilferückstellungen ermittelte das BMF mittels versicherungsmathematischer Verfahren. Die Berechnung führte es mit einem Diskontsatz von 3,49 % durch. Dies entspricht dem 7-jährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit.

Der Bundesrechnungshof unterstützt weiterhin die vom BMF 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) zum Jahresende 2014 abzuschließen.

Als wesentliche Voraussetzung für eine vollständige Vermögensrechnung sollte das BMF beginnen, eine flächendeckende IT-gestützte integrierte Finanzbuchhaltung im Sinne des § 73 Absatz 2 BHO aufzubauen.

¹⁸ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

¹⁹ Vgl. S. 89 f. der Vermögensrechnung.

Tabelle 1.8

Übersicht über Vermögen und Schulden

Vermögen	31. Dezember 2013 in Mrd. Euro
I. Immaterielles Vermögen	-*
II. Sachvermögen	-*
III. Finanzvermögen	111,7
<i>davon: Kapitalbeteiligungen</i>	(71,5)
<i>Sonder- und Treuhandvermögen</i>	(40,1)
IV. Vorräte	-*
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	35,4
<i>davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen</i>	(3,4)
<i>Sonstige Forderungen</i>	(32,0)
VI. Wertpapiere	58,9
VII. Flüssige Mittel	25,1
Vermögen gesamt	231,1
Schulden	
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 134,5
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	-*
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	28,6
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	2,6
V. Rückstellungen	500,6
<i>davon: Pensionsrückstellungen</i>	(381,6)
<i>Beihilferückstellungen</i>	(105,5)
<i>Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen</i>	(3,9)
<i>Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere</i>	(4,7)
<i>Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten</i>	(4,8)
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	64,5
Schulden gesamt	1 730,8
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 499,7

* Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 27 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu acht wesentlichen Sondervermögen getroffen.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Über das zum 2. März 2009 errichtete Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur im Umfang von rund 19,9 Mrd. Euro.²⁰ Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe durften nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden. Mit dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Dementsprechend beschränkten sich auch im Haushaltsjahr 2013 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (427,6 Mio. Euro). Ausweislich der Haushaltsrechnung 2013 erzielte der ITF Einnahmen aus der Erstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln in einer Größenordnung von 7,3 Mio. Euro. Die verbleibende Finanzierungslücke von 420,3 Mio. Euro wurde innerhalb des dem ITF zur Verfügung stehenden Kreditrahmens gedeckt. Das Sondervermögen schloss damit im Jahr 2013 mit einem in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenem Ergebnis ab.

Die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2013 weist für den ITF zum 31. Dezember 2013 einen Vermögensbestand von 1,8 Mrd. Euro aus. Der Bestand an Schulden erhöhte sich nach dieser Rechnung um 40 Mio. Euro und betrug zum Jahresende 22,0 Mrd. Euro. Insgesamt ergibt sich danach ein negatives Eigenkapital von 20,2 Mrd. Euro.

Für das Sondervermögen besteht eine verbindliche Tilgungsregelung. Danach erhält der ITF zur Tilgung seiner Schulden Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn, die den im Bundeshaushalt vorgeschlagenen Anteil übersteigen (§ 6 ITFG). Im Jahr 2013 konnte der ITF – wie auch in den Jahren 2011 und 2012 – nicht an der Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank partizipieren. Demgegenüber steht der im Frühjahr 2014 abgeführte Bundesbankgewinn des Jahres 2013 von 4,6 Mrd. Euro mit einem Teilbetrag von 2,1 Mrd. Euro zur Schuldentilgung des ITF zur Verfügung. Darüber hinaus sah der Finanzplan für die Jahre 2013 bis 2017 vor, die in den Haushalten 2015 bis 2017 geplanten Haushaltsüberschüsse von zusammen 15,0 Mrd. Euro ebenfalls für Tilgungszwecke des ITF einzusetzen. In der neuen Finanzplanung bis zum Jahr 2018 sind diese Tilgungsbeiträge allerdings nicht mehr enthalten. § 6 Absatz 9 Haus-

haltsgesetz 2014 bestimmt vielmehr, dass ein möglicher Haushaltsüberschuss im Jahr 2014 zur Schuldentilgung des Sondervermögens herangezogen wird, „soweit dadurch keine Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden müssen“. Eine entsprechende Regelung ist im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2015 ebenfalls zu finden.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Grundlagen

Die Finanzmarktkrise führte ab September 2008 zu Vertrauensverlusten an den Finanzmärkten und zur finanziellen Gefährdung von Unternehmen des Finanzsektors. Im Oktober 2008 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein umfassendes Maßnahmenpaket, um die Finanzmärkte zu stützen. In diesem Zusammenhang richtete er den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) ein. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung verwaltet den Fonds.

Derzeit können deutsche Institute bis Ende 2014 Stabilisierungshilfen des FMS beantragen. Die gewährten Hilfen laufen dabei bis zu ihrer Endfälligkeit oder Rückzahlung auch über das Jahr 2014 hinaus.

In der Europäischen Union werden in Schieflage geratene Institute künftig nach gemeinsamen Regeln stabilisiert oder falls erforderlich abgewickelt (sog. einheitlicher Abwicklungsmechanismus). Weil diese Regeln erst ab dem Jahr 2016 greifen sollen, will die Bundesregierung die Antragsfrist für Stabilisierungshilfen des FMS bis Ende 2015 verlängern.

Stabilisierungsmaßnahmen

Das BMF 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), Institute mit Kapital ausstatten (Rekapitalisierung) oder sich an Instituten beteiligen (Anteilserwerb).

Daneben kann der FMS Instituten Garantien für ihre Schuldtitel bis zu einer Gesamthöhe von 400 Mrd. Euro gewähren. Damit trägt er dazu bei, Liquiditätsengpässe dieser Institute zu überwinden. Seit Bestehen des FMS haben neun Institute Garantien erhalten. Dabei lag das Gesamtvolumen der gezogenen Garantien in der Spitze bei 168 Mrd. Euro. Die Institute zahlten hierfür Garantieentgelte von insgesamt fast 2,2 Mrd. Euro an den FMS. Im Jahr 2013 gaben die Institute die letzten noch ausstehenden Garantien zurück. Keine der gewährten Garantien ist ausgefallen, sodass dem FMS hieraus keine Verluste entstanden sind.

Neben der Übernahme von Garantien stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Instituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2013 beliefen sich diese Kapitalhilfen auf insgesamt 17,1 Mrd. Euro. Die hierfür erforderlichen Kredite nahm die Finanzagentur auf, die das Schuldenmanagement für den Bund betreibt. Die Kapitalhilfen verteilten sich auf folgende Institute:

²⁰ Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Investitions- und Tilgungsfonds (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

Tabelle 1.9

Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Kapitalhilfen	
	zum 31.12.2012	zum 31.12.2013
	in Mrd. Euro	
Aareal Bank AG	0,3	0,3
Commerzbank AG	6,7 ^a	5,1
Hypo Real Estate-Gruppe	9,8	9,8
Portigon (ehemals West-deutsche Landesbank)	2,0	2,0
Gesamt	18,8	17,1

Erläuterung: ^a Aktienbeteiligung und stille Einlage.

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds, Stand: 31. Dezember 2013.

Nahezu 90 % der Kapitalhilfen entfielen auf die Commerzbank AG und auf die Hypo Real Estate (HRE)-Gruppe. Im Jahr 2013 nutzte die Commerzbank AG eine Kapitalerhöhung, um die stille Einlage des FMS von 1,6 Mrd. Euro vollständig zurückzuführen. Im Zuge der Kapitalerhöhung reduzierte der FMS seine Aktienbeteiligung an der Commerzbank AG auf etwa 17,2 %. Das Aktienpaket war zum 31. Dezember 2013 knapp 2,3 Mrd. Euro wert.

Die staatlichen Hilfen an die HRE-Gruppe billigte die Europäische Kommission unter der Auflage, dass das Institut deutlich verkleinert wird. Dadurch sollten mögliche Wettbewerbsverzerrungen abgefedert werden. Zur HRE-Gruppe gehören die DEPFA und die Deutsche Pfandbriefbank (pbb). Im Mai 2014 entschied der Bund, die DEPFA abzuwickeln. Bei der pbb ist ein Verkauf bis Ende 2015 geplant.

Jahresabschluss des FMS

Im Jahr 2013 wurden keine neuen Stabilisierungsmaßnahmen beantragt.

Der FMS schloss das Jahr 2013 mit einem Überschuss von 23 Mio. Euro ab. Zum 31. Dezember 2013 belief sich der seit Bestehen des FMS angehäufte Fehlbetrag trotz dieses Jahresüberschusses 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 insgesamt höchstens 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 im Bedarfsfall Sonderbeiträge zum Restrukturierungsfonds zu leisten (sog. Bankenabgabe). Die Bankenabgabe soll die oben genannten Stützungsmaßnahmen finanzieren. Die Beiträge für jedes Institut richten sich nach seinem Geschäftsvolumen, seiner Größe und seiner Vernetzung am Finanzmarkt. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung erhebt und sammelt die Beiträge im Restrukturierungsfonds. Die hierfür erforderlichen Informationen müssen die Beitragspflichtigen bereitstellen.

Der Restrukturierungsfonds soll durch jährliche Zuflüsse einen Kapitalstock von 70 Mrd. Euro erreichen. Wenn die Mittel des Restrukturierungsfonds für Stabilisierungsmaßnahmen nicht ausreichen, kann er Sonderbeiträge erheben und, sofern erforderlich, Kredite von bis zu 20 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen aufnehmen. Zudem kann er Garantien von bis zu 100 Mrd. Euro gewähren.

In den Jahren 2011 bis 2013 zahlten die beitragspflichtigen Kreditinstitute insgesamt 1,8 Mrd. Euro in den Restrukturierungsfonds ein.

Der Bundesrechnungshof hat den Restrukturierungsfonds geprüft und festgestellt, dass das Aufkommen aus der Bankenabgabe hinter den Erwartungen der Bundesregierung zurückbleibt. Bei Fortschreibung der bisher erzielten Einnahmen wird der angestrebte Kapitalstock erst in 100 Jahren erreicht (vgl. Bemerkung Nr. 20).

Ab dem Jahr 2016 tritt ein europäischer Restrukturierungsfonds an die Stelle des jetzigen Fonds. Die Erfahrungen mit der bisherigen Bankenabgabe sollte die Bundesregierung in den Gestaltungsprozess des europäischen Fonds einbringen.

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 im Jahr 1948 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 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verwaltet. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau fördert die Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für Förderdarlehen sowie durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2013 leistete es Auszahlungen von 253 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf

die im Jahr 2013 neu abgeschlossenen Förderkredite entfiel davon ein Anteil von 24 Mio. Euro. Das ERP-Sondervermögen blieb damit auch weiterhin deutlich unter der Förderleistung von 336 Mio. Euro²¹, die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden war.

Nach der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz blieb der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2013 nahezu unverändert bei 15,5 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 0,9 Mrd. Euro (6,1 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen von 14,6 Mrd. Euro. Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2013. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erfüllt.

1.12.5 Bundeseisenbahnvermögen

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

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

Das BEV hatte im Jahr 2013 Ausgaben von 7,3 Mrd. Euro.²² Es erzielte eigene Einnahmen von 1,7 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,2 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2014 sind hierfür 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 7,4 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2013 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 168 491 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 72 988 Personen und damit um 30,2 % zurück.

Die zum 31. Dezember 2013²³ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 724,2 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (334 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (29,5 Mio. Euro),
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (339,9 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV hat sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 334 Mio. Euro im Jahr

2013 verringert. Der Rückgang beruht neben Verkäufen zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignet hat, die anschließend veräußert wurde. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Das BEV ist gehalten, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

Bei der Gründung des BEV im Jahr 1994 waren der Deutschen Bahn AG 116 885 Beamtinnen und Beamte zugewiesen. Im Jahr 2013 waren es noch 35 951. Dies sind 80 934 Personen oder 69,2 % weniger als im Jahr 1994.

Kann die Deutsche Bahn AG aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen Personal nicht mehr beschäftigen, stehen ihr unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichszahlungen zu. Ihren Anspruch muss sie im Einzelfall nachweisen. Der Bund hat der Deutschen Bahn AG im Jahr 2013 Personalausgleichszahlungen in Höhe von 80 Mio. Euro gewährt, ohne dass er sich diesen Anspruch im Einzelfall nachweisen ließ. Zuvor erhielt die Deutsche Bahn AG in den Jahren 2009 bis 2012 jeweils einen pauschalen Betrag von 69,7 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Pauschalabrechnung kritisiert, weil sie nicht den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. (vgl. Bemerkungen 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 4). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat am 23. Mai 2014 das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) aufgefordert, von weiteren Vereinbarungen zur Abgeltung von Ansprüchen aus § 21 Absatz 5 und Absatz 6 des Gesetzes über die Gründung einer Deutschen Bahn Aktiengesellschaft ab dem 1. Januar 2015 abzusehen. Stattdessen sollte die Deutsche Bahn AG die Ansprüche entsprechend den gesetzlichen Regelungen prüfbar nachweisen. Außerdem erwartet der Rechnungsprüfungsausschuss einen Bericht des BMVI an den Bundesrechnungshof innerhalb von sechs Monaten.

1.12.6 Erblastentilgungsfonds

Im Sondervermögen Erblastentilgungsfonds sind zusammengefasst:

- Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommene Altkredite und Ausgleichsforderungen;
- Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz;
- 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 2013 noch 1,5 Mio. Euro. Dem standen Forderungen von 11,7 Mio. Euro gegenüber.

²¹ 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.

²² Darin sind 0,4 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

²³ Vgl. S. 38 der Vermögensrechnung.

Vor dem Hintergrund des deutlich zurückgegangenen Aufgabenumfanges sowie der nur noch untergeordneten finanziellen Relevanz des Fonds hatte der Bundesrechnungshof bereits im Vorjahr die Frage einer Auflösung des Fonds gestellt. Das BMF hat hierüber bisher noch keine Entscheidung getroffen.

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.

Zur Finanzierung erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz (CO₂-Emissionshandel). Die im Jahr 2013 erzielten Preise für CO₂-Zertifikate lagen unter der ursprünglichen Prognose, was zu einem Einnahmeausfall des Fonds führte. Infolge dessen wies das BMF den sieben bewirtschaftenden Ressorts statt der laut Wirtschaftsplan des EKF vorgesehen Mittel von 2 Mrd. Euro nur 1,1 Mrd. Euro zu. Die Ausgaben des EKF im Jahr 2013 bestanden aus Zuweisungen und Zuschüssen von 1,0 Mrd. Euro. Den verbleibenden Einnahmeüberschuss von 0,1 Mrd. Euro führte der EKF der Rücklage zu. Im Teil III seiner Bemerkungen erläutert der Bundesrechnungshof weitere Einzelheiten der Ausgabe- und Einnahmeentwicklung des EKF und dessen fachliche Schwerpunkte (s. Bemerkungen Nr. 55 und Nr. 61).

Vor dem Hintergrund der erheblichen Unterfinanzierung des EKF hatte die KfW Bankengruppe im Frühjahr 2013 der Bereitstellung zusätzlicher Mittel in Höhe von 311 Mio. Euro zugestimmt. Tatsächlich verausgabte hat die KfW Bankengruppe für EKF-Programme einen Betrag von 264,1 Mio. Euro. Die nicht für die Substitution benötigten Mittel von 46,9 Mio. Euro hat sie in ihren Rechenwerken 2013 als sonstigen Ertrag ergebniswirksam gebucht. Das BMF begründete dieses Vorgehen damit, dass die vertragliche Vereinbarung zwischen dem BMF und der KfW weder eine Substitution für andere EKF-Ausgabenbereiche noch eine Übertragung in das Jahr 2014 ermöglicht habe.

In Anbetracht der schwierigen Finanzierungssituation des EKF wäre zu erwarten gewesen, dass das BMF bei der Vertragsgestaltung eine Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Mittel in folgende Jahre durchgesetzt hätte. Der Bundesrechnungshof empfiehlt für mögliche zukünftige Substitutionsvereinbarungen entsprechende Übertragbarkeitsregelungen vorzusehen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2014 den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages darauf hingewiesen, dass die Höhe der Einnahmen aus dem CO₂-Emissionshandel generell nicht vorhersehbar ist. Diese unsichere Einnahmesituation des EKF führte im Jahr 2013 zu einer Planungsunsicherheit sowohl auf Seiten der Bewirtschafter als auch auf Seiten der potenziellen Auftragnehmer. Das BMF hatte die Mittel erst im April 2013

zugewiesen. Dies führte in einigen Ressorts wegen langer Projektvorlaufzeiten zu einem geringeren Barmittelabfluss. Mehrere Ressorts wiesen darauf hin, dass sowohl die Aufteilung der Mittel zwischen Einzelplänen und Sondervermögen als auch die Planungsunsicherheit beim EKF zu einem erhöhten administrativen Aufwand geführt hätten. Das BMF stellte jedoch den Vorteil heraus, dass durch die gewählte Fondslösung eine stärkere Kommunikation zwischen den beteiligten Ressorts umgesetzt werde. Dies führe aus seiner Sicht zu einer verbesserten inhaltlichen Abstimmung im Energie- und Klimabereich.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Vorjahren bereits mehrfach seine Bedenken hinsichtlich der Einrichtung des Sondervermögens EKF dargelegt.²⁴ 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 und Aufrechterhaltung ein strenger Maßstab anzulegen.

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn damit die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Inwieweit beim EKF die teilweise Ausgliederung der Haushaltsmittel zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht nachgewiesen. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlich, 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 ausgewiesen würden. Dies würde auch bei mehrjährigen Projekten zu mehr Planungssicherheit führen.

Die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen die Fondslösung werden auch dadurch gestärkt, dass in einem Einzelfall EKF-Projekte in unzulässiger Weise mit Haushaltsmitteln finanziert wurden. Somit wurde die postulierte strikte Abgrenzung zwischen Sondervermögen und Haushalt nicht vollumfänglich eingehalten.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof unverändert keine Gründe, den EKF aufrechtzuerhalten.

1.12.8 Fonds Aufbauhilfe

Das Sondervermögen Aufbauhilfe wurde im Juli 2013 durch Errichtungsgesetz des Bundes (Aufbauhilfegesetz, AufbhG)²⁵ begründet. Es leistet Hilfen zur Beseitigung der Schäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur, die durch das Hochwasser im Zeitraum vom 18. Mai

²⁴ Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 zur Öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012, Nr. III. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes Nr. 1.12.7 (Bundestagsdrucksache 18/111 vom 9. Dezember 2013).

²⁵ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Aufbauhilfe und zur Änderung weiterer Gesetze, (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz – AufbhG), BGBl. I 2013, Seiten 2401ff.

2013 bis zum 4. Juli 2013 in den betroffenen Ländern entstanden sind. Soweit die Hochwasserschäden nicht durch Versicherungen oder sonstige Dritte abgedeckt sind, können aus dem Sondervermögen finanziert werden:

- Aufbauhilfen an geschädigte Privathaushalte, Unternehmen oder sonstige Dritte (§ 2 Absatz 2 Nummer 1 AufbhG).
- Maßnahmen zur Wiederherstellung der Infrastruktur der betroffenen Länder und Gemeinden und weiterer öffentlich-rechtlicher Körperschaften sowie des Bundes einschließlich der Gebäude und Einrichtungen von Religionsgemeinschaften, soweit sie Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (§ 2 Absatz 2 Nummer 2 AufbhG).

Der Bund hat dem Sondervermögen im Jahr 2013 aus Haushaltsmitteln 8 Mrd. Euro zugeführt. Der für die Beseitigung der Hochwasserschäden erforderliche Betrag konnte bei der kurzfristigen Errichtung des Sondervermögens nur näherungsweise geschätzt werden. 1,5 Mrd. Euro waren für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes vorgesehen. 6,5 Mrd. Euro stehen für die Beseitigung der Hochwasserschäden in den Ländern zur Verfügung. Der Bund finanziert die Mittel vor. Die Länder beteiligen sich an der Finanzierung des Sondervermögens vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2033 jährlich ratenweise mit insgesamt 4,04 Mrd. Euro²⁶. Damit tilgen sie 50 % der ihnen aus dem Sondervermögen zur Verfügung stehenden Mittel und tragen hierauf entfallende Kreditmarktkosten. Der Bund finanziert die ihm zur Verfügung stehenden Mittel, die restlichen 50 % der auf die Länder entfallenden Mittel sowie die übrigen für die Mittelausstattung des Sondervermögens anfallenden Refinanzierungskosten.

Im Jahr 2013 sind rund 560 Mio. Euro aus dem Sondervermögen abgefließen. Dies entspricht rund 7 % des Gesamtbestands. Hiervon entfallen rund 270 Mio. Euro auf die Erstattung von Mitteln, die Bund und Länder während des

Hochwassers aus ihren Haushalten als Soforthilfen gewährt haben. Die Restmittel des Sondervermögens in Höhe von rund 7,4 Mrd. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Sie stehen in kommenden Jahren zur Leistung von Ausgaben zur Verfügung. Das Sondervermögen ist zeitlich nicht befristet. Anträge auf Hilfen können noch bis zum 30. Juni 2015 gestellt und bis Ende 2015 bewilligt werden.

Der geringe Mittelabfluss im Jahr 2013 resultiert vor allem daraus, dass die Programme des Fonds erst anlaufen mussten. Hinzu kommt, dass insbesondere die zahlreichen aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Baumaßnahmen einen längeren planerischen Vorlauf benötigen. Zudem werden die Mittel nach Beginn der Maßnahmen regelmäßig ratenweise nach Bau- oder Projektfortschritt ausgezahlt. Die erste Tranche des den Ländern für Bewilligungen zustehenden Teils des Sondervermögens von rund 3,4 Mrd. Euro wird gemäß Aussage der Länder im Verlauf des Jahres 2014 nahezu vollständig durch Hilfszusagen ausgeschöpft sein. Das BMF hat daher zwischenzeitlich auch die Mittel der zweiten Tranche in Höhe von 3,1 Mrd. Euro für die Bewirtschaftung durch die Länder freigegeben.

Die Schäden im Bereich des Bundes sind nach aktuellen Erkenntnissen wesentlich geringer als ursprünglich geschätzt. Die Bundesregierung hat daher einen Gesetzentwurf zur Teilaufhebung des Sondervermögens beschlossen und plant, den für die Wiederherstellung der Infrastruktur des Bundes vorgesehenen Betrag im Jahr 2014 um 1 Mrd. Euro zu reduzieren und im Bundeshaushalt 2014 zu vereinnahmen. Ob auch der den Ländern zustehende Teil aufgrund geringerer Schäden abgesenkt werden kann, ist frühestens abzusehen, wenn die Antragsfrist für Leistungen aus dem Sondervermögen im Sommer 2015 ausläuft.

1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

Das BMF hat der Vermögensrechnung unter Nr. 3.3.1 Übersichten über die Jahresabschlüsse der Bundesbetriebe und behördeneigenen Kantinen beigefügt (§ 85 Nummer 3 BHO). Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Werte entsprechen dem in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapital.

Tabelle 1.10

Bundesbetriebe und Kantinen²⁷

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2013	Bestand 31.12.2013
	Euro	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	25 024 022	22 365 145
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 08	15	550
Einzelplan 09	-35 191	-15 380
Einzelplan 10	1 202	1 551
Einzelplan 14	9 175 686	7 067 357

²⁶ Vgl. § 4 Absatz 3 AufbhG.

²⁷ Vgl. S. 12 f. der Vermögensrechnung.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung absichern*

2.0

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2015 und des Finanzplans bis zum Jahr 2018 spiegeln die Einschätzung der Bundesregierung wider, dass sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiterhin günstig entwickeln.

Im Haushaltsentwurf 2015 ist erstmals seit dem Jahr 1969 keine Nettokreditaufnahme mehr vorgesehen. In den Jahren 2016 bis 2018 sollen die Haushalte ebenfalls ohne neue Schulden ausgeglichen werden. Allerdings sind die im bisherigen Finanzplan vorgesehenen Haushaltsüberschüsse von 15 Mrd. Euro nicht mehr in der Planung enthalten. Sie werden zur teilweisen Deckung zusätzlicher Ausgaben eingesetzt.

Die günstigen Haushaltseckwerte beruhen im Wesentlichen auf dem weiteren Rückgang bei den Zinsausgaben, auf der Erwartung höherer Steuereinnahmen sowie auf einer Absenkung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds in den Haushalten 2014 und 2015. Weitere Maßnahmen zur dauerhaften Haushaltsentlastung sind nicht vorgesehen.

Der Bundeshaushalt ist zusätzlichen Belastungen und Risiken ausgesetzt, die die derzeit günstige Haushaltslage beeinträchtigen könnten. Dies betrifft insbesondere die Folgen der Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung sowie die gewährten, in Aussicht gestellten oder geforderten finanziellen Zugeständnisse des Bundes an Länder und Gemeinden. Überdies bestehen längerfristige Risiken im Zusammenhang mit der noch nicht überwundenen europäischen Staatsschuldenkrise.

Die Obergrenzen des verfassungsrechtlich vorgegebenen Abbaupfads für die strukturelle Nettokreditaufnahme werden im Finanzplan deutlich unterschritten. Dies gilt auch, wenn bei der Berechnung des Abbaupfads entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf das tatsächliche Haushaltsergebnis 2010 abgestellt würde. Ein möglichst hoher Sicherheitsabstand zur zulässigen Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich sinnvoll, um unvorhergesehene negative Haushaltsentwicklungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. Die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos könnte dazu beitragen, die Symmetrieeigenschaft der Schuldenregel zu stärken.

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, strategische Budgetziele einzuhalten.

Die Ausgabenseite des Bundeshaushalts wird nach wie vor durch die Sozialausgaben bestimmt. Auf sie entfällt nach dem Haushaltsentwurf 2015 mit 152,4 Mrd. Euro die Hälfte des Haushaltsvolumens. Vor allem infolge der geplanten Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes und der damit einhergehenden Entlastung der Kommunen von Ausgaben aus dem Bereich der Sozialhilfe werden die Sozialausgaben bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums überproportional auf fast 170 Mrd. Euro steigen. Der Anteil der Investitionsausgaben am Haushaltsvolumen wird demgegenüber sinken. Die Ausgaben des Bundes für die Alterssicherungssysteme belaufen sich auf knapp 109 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. Vor allem angesichts der umfänglichen Leistungsverbesserungen werden auch die Rentenausgaben im Bundeshaushalt 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 ihren Prognosen im Finanzplanungszeitraum Überschüsse erzielen. Die Arbeitsmarktausgaben des Bundes sollen im Finanzplanungszeitraum unter jährlich 33 Mrd. Euro verharren.

Aus dem Bundeshaushalt fließen in erheblichem Umfang Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2014 wird der Bundeszuschuss in den Haushalten 2014 und 2015 um insgesamt 6,0 Mrd. Euro gekürzt. Der Finanzbedarf der Gesetzlichen Krankenversicherung und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt dürften mittelfristig wieder steigen.

Die Zinsausgaben sollen sich nach dem Haushaltsentwurf 2015 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2018 nochmals gegenüber der bisherigen Finanzplanung verringern. Der Bund profitiert weiterhin von den historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Höhere Zinssätze an den Kreditmärkten würden bei jährlichen Bruttokreditaufnahmen von rund 200 Mrd. Euro deutlich auf die Zinslast im Bundeshaushalt durchschlagen.

Auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2014 weisen der Haushaltsentwurf 2015 und der Finanzplan bis zum Jahr 2018 steigende Steuereinnahmen aus. Da der Zeitpunkt der Einführung einer Finanztransaktionssteuer noch unsicher ist, sind Mehreinnahmen hierfür nicht mehr im Finanzplan veranschlagt.

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 2014 voraussichtlich bei

* Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 25. September 2014 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Anfang September 2014.

1,25 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 durch seine Beteiligung an dem europäischen Rettungsschirm zur Verfügung. 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 im Jahr 2013 in Kraft getreten. Die Länder haben ihm nach finanziellen Zugeständnissen des Bundes zugestimmt. Auf Grundlage der Projektionen vom Frühjahr 2014 werden die öffentlichen Haushalte Deutschlands beim strukturellen Defizit die europäische Vorgabe eines mittelfristigen Haushaltsziels von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts unterschreiten. Die Schuldenstandsquote wird in den nächsten Jahren rückläufig sein, aber sich noch über dem Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts bewegen. Die im Stabilitätsprogramm vom April 2014 vorgesehene Verringerung dieser Quote sollte konsequent umgesetzt werden, um die öffentlichen Haushalte auch für schwierigere finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu wappnen.

2.1 Haushaltseckwerte bis zum Jahr 2018¹

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2015 und des Finanzplans bis zum Jahr 2018 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erwartet sie jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 1,8 % im Jahr 2014 sowie 2,0 % im Jahr 2015. In den Folgejahren 2016 bis 2018 soll das BIP jeweils real um rund 1,4 % steigen. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Erwerbstätigen (im Jahr 2014: +240 000; im Jahr 2015: +120 000) auf dann 42,1 Millionen Personen; die Zahl der Arbeitslosen (2,95 Millionen) soll im Jahr 2014 um 60 000 und im Jahr 2015 nochmals um 35 000 sinken. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2015 und den Finanzplan bis zum Jahr 2018.

¹ Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2013 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2014 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2013, Haushaltsplan 2014, Haushaltsentwurf 2015 (Bundestagsdrucksache 18/2000), Finanzplan des Bundes 2014 bis 2018 (Bundestagsdrucksache 18/2001), Finanzbericht 2015 des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 8. August 2014.

2.1.1 Haushaltsentwurf 2015

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2015 enthält Gesamtausgaben von 299,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Damit sollen die Ausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll 2014 (296,5 Mrd. Euro) um 3,0 Mrd. Euro oder 1,0 % steigen.

Mehrausgaben gegenüber dem Soll 2014 entstehen insbesondere bei folgenden Positionen:

- Leistungen an die Rentenversicherung (+1,9 Mrd. Euro)
- Personalausgaben (+0,9 Mrd. Euro)
- Ausgaben für den Arbeitsmarkt² (+0,7 Mrd. Euro)
- Zuschuss an den Gesundheitsfonds (+1,0 Mrd. Euro)
- Investitionen³ (+0,5 Mrd. Euro)
- Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (+0,4 Mrd. Euro) sowie
- Betreuungsgeld und Elterngeld (+0,5 Mrd. Euro).

Minderausgaben gegenüber dem Vorjahr entstehen vor allem

- bei den Zinsausgaben (-0,7 Mrd. Euro) sowie
- infolge des Wegfalls der Kapitaleinzahlungen in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (-4,3 Mrd. Euro), nachdem die letzte Tranche im Haushaltsjahr 2014 geleistet worden ist.

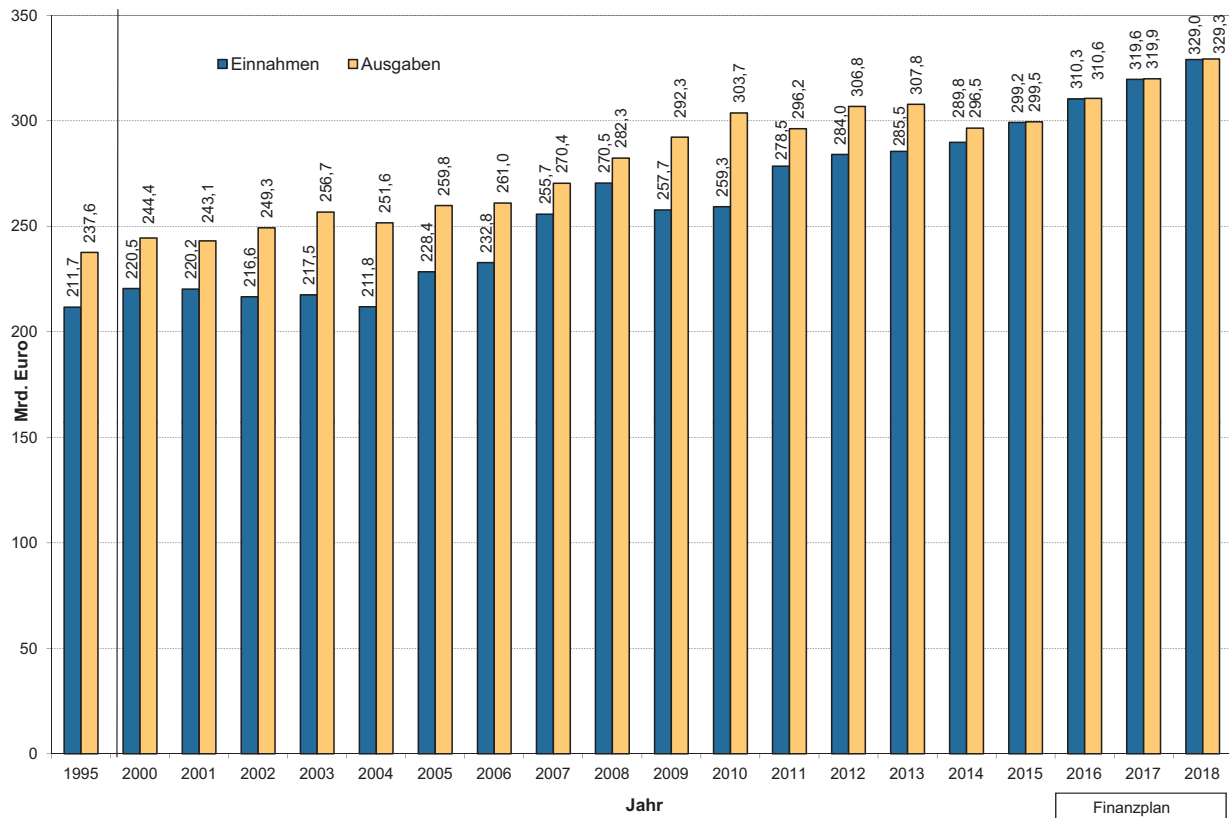
Außerhalb des Haushalts veranschlagt ist das Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF), dessen Wirtschaftsplan im Jahr 2015 ein Volumen von rund 1,7 Mrd. Euro aufweist. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält der EKF Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt (im Jahr 2015: 781 Mio. Euro). Dies ist notwendig, um die Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme des EKF sicherzustellen, weil die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen deutlich gesunken sind. Im Haushalt 2014 sind außerdem die Programmausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem EKF in den Bundeshaushalt (in die Einzelpläne 16 und 23) zurückverlagert worden. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass der EKF unter haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Aspekten kritisch zu bewerten ist (vgl. Nr. 1.12.7). Die nach wie vor bestehenden Einnahmeprobleme und die Zurückverlagerung von Programmausgaben bestärken die Zweifel, ob der EKF tatsächlich zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Mittelbewirtschaftung führt.

² Dieser Anstieg resultiert insbesondere aus einer höheren Beteiligungsquote des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II (+0,5 Mrd. Euro), mit der der Bund die Kommunen im Vorgriff auf die geplante Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes entlasten will.

³ Bereinigt um die – haushaltsrechtlich investive – letzte Rate der Einzahlung in den Europäischen Stabilitätsmechanismus im Jahr 2014.

Abbildung 2.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen^a



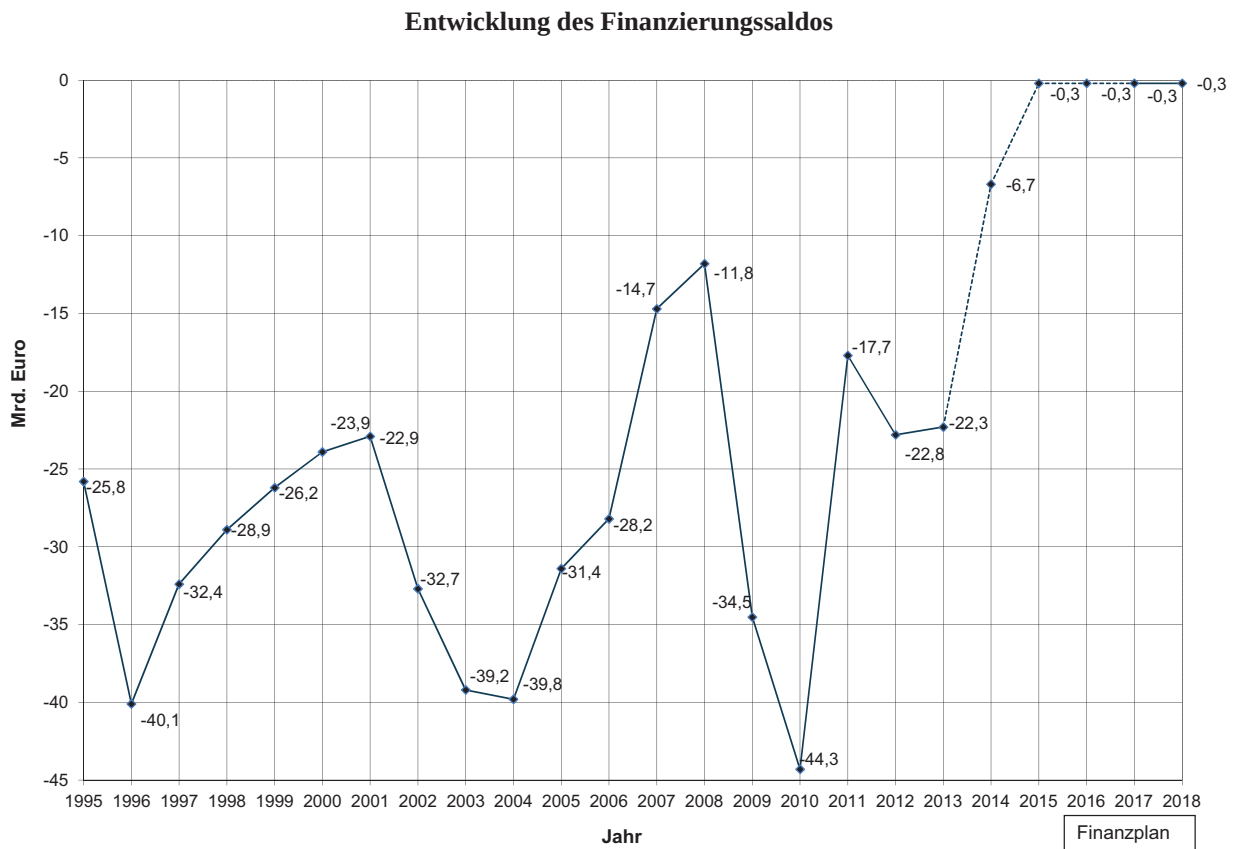
^a Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen.

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2015 – ohne Münzeinnahmen – betragen 299,2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 278,5 Mrd. Euro. Die veranschlagten Steuereinnahmen steigen damit gegenüber dem Soll 2014 (268,2 Mrd. Euro) um 3,9 %. Der Höchstwert der Steuereinnahmen des letzten Haushalts vor der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008

(239,2 Mrd. Euro) wird um 39,3 Mrd. Euro (+16,4 %) übertroffen.

Das Finanzierungsdefizit 2015 geht auf 0,3 Mrd. Euro zurück (vgl. Abbildung 2.2) und wird durch Münzeinnahmen gedeckt. Erstmals seit dem Haushalt 1969 musste keine Nettokreditaufnahme veranschlagt werden, um den Haushalt auszugleichen.

Abbildung 2.2



2.1.2 Finanzplan bis zum Jahr 2018

2.1.2.1 Eckdaten

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 auf 310,6 Mrd. Euro bzw. 319,9 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2018 sind 329,3 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs entfällt vor allem auf die Einzelpläne 11 (Arbeit und Soziales), 15 (Gesundheit)⁴ und 32 (Bundesschuld).

⁴ Der Anstieg der Ausgaben im Einzelplan 15 im Jahr 2016 um 2,5 Mrd. Euro ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds ab dem Jahr 2016 wieder auf 14 Mrd. Euro angehoben wird (vgl. hierzu auch Nr. 2.4.5).

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom Mai 2014 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Der seit dem Jahr 2010 zu verzeichnende Anstieg der Steuereinnahmen soll sich fortsetzen. Insgesamt wird für den Zeitraum 2015 bis 2018 mit einem Anstieg der Steuereinnahmen von insgesamt 43,6 Mrd. Euro oder 16,2 % gegenüber dem Soll 2014 (268,2 Mrd. Euro) gerechnet.

2.1.2.2 Vergleich zum bisherigen Finanzplan

Im Vergleich zum bisherigen Finanzplan sind im Zeitraum 2015 bis 2017 – gemessen an der Veränderung der Nettokreditaufnahme – per Saldo zusätzliche Belastungen von insgesamt 15,0 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Tabelle 2.1). Die im bisherigen Finanzplan enthaltenen Haushaltsüberschüsse entfallen komplett.

Tabelle 2.1

Saldo der Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Haushaltsentwurf 2015/neuer Finanzplan bis 2018	2015	2016	2017
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Finanzplan (- = Überschuss zum Zwecke der Schuldentilgung im ITF)	-0,2	-5,2	-9,6
Nettokreditaufnahme nach neuem Finanzplan (- = Überschuss)	0,0	0,0	0,0
Differenz = Belastung (zusammen 15,0 Mrd. Euro)	0,2	5,2	9,6

Die hierdurch gewonnenen Haushaltsspielräume werden eingesetzt, um die im Koalitionsvertrag vereinbarten sogenannten prioritären Maßnahmen⁵ abzudecken:

- (1) Im Vordergrund stehen höhere Forschungs- und Bildungsausgaben einschließlich Entlastungen der Länder und Gemeinden in diesem Bereich (insgesamt +7,8 Mrd. Euro in den Jahren 2015 bis 2017 gegenüber dem bisherigen Finanzplan).⁶
- (2) Mehrausgaben entstehen außerdem vor allem in den Bereichen Verkehr (+4,5 Mrd. Euro), Rentenversicherung (+2,2 Mrd. Euro), Grundsicherung für Arbeitsuchende (+4,8 Mrd. Euro), familienpolitische Leistungen (+1,7 Mrd. Euro) sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (+1,3 Mrd. Euro).
- (3) Zudem sind die im bisherigen Finanzplan ab dem Jahr 2015 vorgesehenen Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer (2,0 Mrd. Euro pro Jahr) im neuen Finanzplan nicht mehr enthalten.

Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan ergeben sich demgegenüber vor allem in folgenden Bereichen:

- (1) Die Schätzansätze für die Zinsausgaben wurden nochmals um 9,2 Mrd. Euro für den Zeitraum 2015 bis 2017 herabgesetzt (vgl. Nr. 2.4.6 Tabelle 2.8), nachdem sie bereits in den beiden letzten Finanzplänen deutlich abgesenkt worden waren.⁷ Allein für den Haushaltsentwurf 2015 beträgt die Entlastung 4,3 Mrd. Euro.
- (2) Der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds wurde im Haushaltsentwurf 2015 auf 11,5 Mrd. Euro abgesenkt gegenüber dem bisherigen Finanzplanansatz von 14,7 Mrd. Euro⁸ (vgl. Nr. 2.4.5).
- (3) Außerdem wurde die im letzten Finanzplan als Haushaltsvorsorge ausgebrachte globale Mindereinnahme im Jahr 2016 um 3,0 Mrd. Euro und im Jahr 2017 um 2,6 Mrd. Euro verringert.

Die neuen Belastungen sollen durch die nochmals abgesenkten Zinsausgaben, die teilweise Auflösung der globalen Mindereinnahmen sowie den Verzicht auf die o. a. Haushaltsüberschüsse und damit auf einen Schuldenabbau vollständig kompensiert werden. Einsparungen auf der Ausgabenseite oder strukturelle Verbesserungen auf der Einnahmenseite, z. B. durch den Abbau von Steuervergünstigungen oder durch Reformmaßnahmen im Bereich der Umsatzsteuer⁹, sind nicht vorgesehen. Dass

vorübergehende konjunkturell bedingte Haushaltsentlastungen zur Finanzierung dauerhaft belastender Maßnahmen herangezogen werden, bewirkt zumindest auf mittel- und langfristige Sicht eine zunehmende „Versteinerung“ des Bundeshaushalts. Handlungsspielräume für neue zukunftsbezogene Aufgabenfelder gehen dadurch verloren.

2.1.2.3 Risiken und Belastungen im Finanzplanungszeitraum

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

- (1) Bei den Steuereinnahmen bleibt abzuwarten, ob die bisherigen und die eingeplanten Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer dem Bund verbleiben. Der Rechtsstreit mit den Betreibergesellschaften der Kernkraftwerke ist noch nicht abgeschlossen. Insgesamt handelt es sich um 7,4 Mrd. Euro, die im Zeitraum 2011 bis 2016 an Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer im Bundeshaushalt vereinnahmt bzw. veranschlagt sind.
- (2) Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt nach wie vor von den historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Die durchschnittliche Bruttorendite liegt weiterhin auf sehr niedrigem Niveau (2013: 0,7 %). Sollte sich das Zinsniveau wieder normalisieren, drohen dem Bundeshaushalt erhebliche Mehrbelastungen (vgl. Nr. 2.4.6).
- (3) Bei den Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung wird vielfach gefordert, dass der Bundeshaushalt insbesondere die Ausweitung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder (Mütterrente) vollständig übernimmt; hierbei handelt es sich um eine finanzielle Größenordnung von 6,5 Mrd. Euro im Jahr (vgl. Nr. 2.4.3). Der Druck auf Übernahme dieser Finanzierungslasten wird spätestens dann wachsen, wenn sich die derzeit noch günstige finanzielle Situation in der Rentenversicherung wieder verschlechtert.
- (4) Strukturell wirkende Belastungen ergeben sich zudem aus bereits umgesetzten, angekündigten bzw. von Länderseite geforderten finanziellen Zugeständnissen des Bundes gegenüber den Ländern und Gemeinden:

- So trägt der Bund die Hälfte der im Fonds Aufbauhilfe (vgl. Nr. 1.12.8) zugunsten der hochwassergeschädigten Länder und Gemeinden veranschlagten Hilfen (insgesamt 6,5 Mrd. Euro). Zudem finanziert er die Gesamtmittel langfristig vor, was entsprechende Zinsausgaben mit sich bringt. Die im Nachtragshaushalt 2013 veranschlagten Mittel sind bislang zu einem hohen Teil nicht von den Ländern abgerufen worden; sie werden in den kommenden Haushaltsjahren den strukturellen Finanzierungssaldo entsprechend belasten (vgl. dazu Nr. 2.2.1).

⁵ Koalitionsvertrag vom 16. Dezember 2013, S. 88–89.

⁶ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nr. 62.

⁷ Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.1.2.2; Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 2.1.2.2.

⁸ Dieser umfasst auch die im alten Finanzplan enthaltene Vorsorge von 0,7 Mrd. Euro für den steuerfinanzierten Sozialausgleich, der nach Maßgabe des GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetzes nunmehr entfällt.

⁹ Dazu im Einzelnen: 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. 67.

- Die Entflechtungsmittel von jährlich 2,6 Mrd. Euro zahlt der Bund bis zum Jahr 2019 in unveränderter Höhe weiter. 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). Auf die Geltendmachung einer möglichen degressiven finanziellen Beteiligung des Bundes ab dem Jahr 2014 hat die Bundesregierung verzichtet.
 - 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).
 - Entsprechend dem Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung ein Bundesteilhabegesetz zugesagt, das die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung neu regelt. Für diesen Bereich sind im Vorgriff auf die spätere Regelung ab dem Haushaltsjahr 2015 1,0 Mrd. Euro vorgesehen.¹⁰ Ab dem Jahr 2018 sollen 5,0 Mrd. Euro jährlich aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt werden.
 - Weitere Belastungen drohen bei der anstehenden Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Länder fordern in diesem Zusammenhang u. a., dass die Einnahmen des Bundes aus dem Solidaritätszuschlag (2014: 14,9 Mrd. Euro) ganz oder teilweise zur Finanzierung der Neuregelung eingesetzt werden. Damit würde der Bundeshaushalt eine erhebliche Einnahmequelle verlieren.
- (5) Bislang sind die Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise auf den Bundeshaushalt begrenzt:
- Zum einen wird der Haushalt durch die Zahlungen belastet, die Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands ab dem Jahr 2013 leisten. Auf den Bund entfallen insgesamt 2,7 Mrd. Euro für den Zeitraum 2013 bis 2038. Diese Zahlungen sollen in den kommenden Jahren den anteiligen Gewinnen Deutschlands im Zusammenhang mit der Tilgung griechischer Staatsanleihen entsprechen.

¹⁰ Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung (Bundesratsdrucksache 393/14).

- Zum anderen hat sich die Krise nachteilig auf die Höhe des an den Bundeshaushalt abgeführten Bundesbankgewinns ausgewirkt. Die Deutsche Bundesbank hat in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 höhere Wagnisrückstellungen aufgrund gesteigerter Risiken insbesondere im Zusammenhang mit Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern gebildet.¹¹ Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an die Haushalte 2011 bis 2013 geringer ausgefallen. Zwar hat die Deutsche Bundesbank im Jahr 2014 mit 4,6 Mrd. Euro wieder einen höheren Gewinn an den Bundeshaushalt abgeführt. Aufgrund der noch immer bestehenden Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euroraum lassen sich hieraus hingegen noch keine Rückschlüsse auf künftige Entwicklungen ableiten.
- Sollte sich die Staatsschuldenkrise im Euroraum wieder verschärfen, könnte der Bundeshaushalt durch die übernommenen Garantien (vgl. Nr. 2.8.4) und mittelbar durch negative konjunkturelle Effekte erheblich belastet werden.

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 sich die günstigen Haushaltseckdaten bei der nächstjährigen Fortschreibung des Finanzplans bestätigen werden.

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

2.2.1 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:¹²

- (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. Eine negative Konjunkturkomponente vergrößert den Verschuldungsspielraum, eine positive schränkt ihn ein.

¹¹ Die Deutsche Bundesbank hat die planmäßige Erhöhung der Rückstellungen für allgemeine Wagnisse zum Jahresende 2012 abgeschlossen (Höhe der Risikovorsorge: 14,4 Mrd. Euro).

¹² Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.6.2.

- (4) Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt.¹³
- (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).¹⁴

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad von 2011 bis 2015 hat die Bundesregierung die im Juni 2010¹⁵ 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.¹⁶ 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 2015 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2018 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 in den Haushaltsabschlüssen 2012 und 2013 unterschritten.

Die nach der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme weicht von der Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts insoweit ab, als sie die Finanzierungssalden der Sondervermögen des Bundes enthält, die nicht unter die Ausnahmeregelung des Artikels 143d Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz fallen.¹⁷ Dies betrifft derzeit den Energie- und Klimafonds und den Fonds Aufbauhilfe. Der Finanzierungssaldo dieser beiden Sondervermögen ist bei der

Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos im Rahmen der Schuldenregel zu berücksichtigen. Beim Fonds Aufbauhilfe wurden die im Nachtragshaushalt 2013 veranschlagten Mittel zur Beseitigung der Hochwasserschäden (8,0 Mrd. Euro) nur in Höhe von 0,6 Mrd. Euro kassenwirksam (vgl. Nr. 1.4.3); die Zahlungen für Hilfsmaßnahmen werden sich danach auf die Haushaltsjahre ab dem Jahr 2014 verteilen und die nach der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme entsprechend erhöhen. Die im Haushaltsplan 2014, im Haushaltsentwurf 2015 und im Finanzplan ausgewiesenen schuldenregelrelevanten Kreditaufnahmen sind nicht vollständig, da sie die negativen Finanzierungssalden des Sondervermögens Fonds Aufbauhilfe nicht enthalten. Laut Begründung zum Entwurf des jährlichen Haushaltsgesetzes¹⁸ ist dies nicht möglich, da noch nicht absehbar sei, in welchem Zeitraum und mit welchen Jahresfälligkeiten die restlichen Mittel des Fonds abfließen werden. Im Übrigen werde selbst bei einem hypothetisch unterstellten vollständigen Abfluss der Restmittel im jeweiligen Haushaltsjahr die Schuldenregel eingehalten.

Unsicherheiten über den Mittelabfluss können einen vollständigen Verzicht auf eine Veranschlagung hingegen nicht überzeugend rechtfertigen. Im Übrigen dürften spätestens zur Jahresmitte 2015 mit dem Ablauf der Antragsfrist für die zweite Länder-Tranche der Fondsmittel verlässlichere Planungen vorliegen. Der Sicherheitsabstand zur Verschuldungsobergrenze erscheint aus aktueller Sicht zwar komfortabel. Da die weitere Haushaltsentwicklung aber verschiedenen Risiken unterliegt, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Finanzierungsdefizite des Fonds Aufbauhilfe in die Berechnung der nach der Schuldenregel zulässigen Nettokreditaufnahme miteinzubeziehen.¹⁹

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.²⁰

Hiervon ausgehend würden sich in den Haushaltsjahren bis 2015 niedrigere Beträge für die maximal zulässige Neuverschuldung ergeben. Die im Haushaltsentwurf 2015 und im Finanzplan veranschlagten Nettokreditaufnahmen würden aber auch bei dieser Berechnung deutlich unter der zulässigen Kreditobergrenze bleiben (vgl. Tabelle 2.2).

¹³ 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).

¹⁴ Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

¹⁵ Zeitpunkt der Beschlussfassung des Bundeskabinetts zum Haushaltsentwurf 2011 (Juni 2010).

¹⁶ Einzelheiten der Berechnung enthält Teil II des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans zum Haushaltsgesetz 2011 (BGBl. I 2011 S. 2228 ff.).

¹⁷ Hierbei handelt es sich um die Ende 2010 bestehenden Kreditermächtigungen für bereits errichtete Sondervermögen, die von der Schuldenbremse nicht erfasst werden.

¹⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015), Bundestagsdrucksache 18/2000 S. 14.

¹⁹ Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 2014, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, S. 79-80.

²⁰ 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.

Tabelle 2.2

Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme^a

Haushaltsentwurf 2015 und Finanzplan bis 2018	2010	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Soll)	2015 (HHE)	2016 (FPI)	2017 (FPI)	2018 (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	0,35
	in Mrd. Euro								
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres		2 397,1	2 476,8	2 592,6	2 737,6	2 737,6	2 834,5	2 941,1	3 032,3
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert)	53,2	45,6	39,4	33,2	26,6	18,1	9,9	10,3	10,6
Abzüglich Konjunkturkomponente ^b		1,1	-6,4	-6,5	-4,9	-1,7	-1,4	-0,6	0,0
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen		2,0	-7,4	-4,6	-2,9	1,4	0,5	0,5	-0,5
Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme		42,5	53,2	44,4	34,4	18,3	10,8	10,4	11,1
Nettokreditaufnahme^c		17,3	22,3	14,7	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0
= Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (Sicherheitsabstand)		25,2	30,9	29,6	27,8	18,3	10,8	10,4	11,1
Saldo Kontrollkonto		25,2	56,1	85,7					
Strukturelle Nettokreditaufnahme ^d		20,4	8,5	3,6	-1,2	-0,3	-0,9	-0,1	-0,5
in % des BIP des Vorvorjahres ^d		0,85	0,34	0,14	-0,04	-0,01	-0,03	0,00	-0,02
<u>Nachrichtlich:</u> Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme (Berechnung BRH) ^e		25,7	39,7	31,3	26,3	16,0			
Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (Berechnung BRH)		8,4	17,4	16,6	19,7	16,0			

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Vgl. Finanzplan 2014 bis 2018, Bundestagsdrucksache 18/2001, S. 7, Tabelle 1, Monatsbericht des BMF, September 2014, S. 30, sowie eigene Berechnungen.

^b Basis für die Konjunkturkomponenten der Jahre 2014 bis 2018 ist die Frühjahrsprojektion 2014 der Bundesregierung.

^c Nettokreditaufnahme in Abgrenzung der Schuldenbremse, d. h. unter Berücksichtigung der Finanzierungssalden der relevanten Sondervermögen (Energie- und Klimafonds, Fonds Aufbauhilfe); für die Jahre 2014 bis 2018 allerdings ohne Berücksichtigung der Jahresfälligkeiten des Fonds Aufbauhilfe (=Negativsaldo).

^d Strukturelle Nettokreditaufnahme (=Nettokreditaufnahme zuzüglich Konjunkturkomponente und Saldo der finanziellen Transaktionen) in Relation zum BIP.

^e Auf Basis des Ist-Ergebnisses für die Nettokreditaufnahme 2010.

Eine deutliche Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme im Finanzplanungszeitraum erscheint auch angezeigt, um die o. a. Belastungen und Risiken abzufedern. Ein solcher Sicherheitsabstand trägt dazu bei, im Finanzplanungszeitraum nicht eingeplante Haushaltsbelastungen ohne Überschreitung der zulässigen Neuverschuldungsgrenzen kompensieren zu können.

2.2.2 Einzelfragen zur Umsetzung der Schuldenregel

Hinsichtlich der ausgewiesenen strukturellen Nettokreditaufnahme ist auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- (1) Aufgrund der günstigen Haushaltsabschlüsse 2011 bis 2013 weist das Kontrollkonto nach drei Jahren einen

hohen Positivsaldo von 85,7 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-Gesetz²¹ dahingehend ergänzt, dass der kumulierte Saldo des Kon-

²¹ Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704).

trollkontos am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht wird.²² Damit wird verhindert, dass auf dem Kontrollkonto angehäufte 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 2017 als vorletztem Finanzplanungsjahr durchgehend negative Werte auf (vgl. Tabelle 2.2). Für den Haushalt 2014 wird z. B. eine Konjunkturkomponente von -4,9 Mrd. Euro zugrunde gelegt, obwohl die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten weiterhin stabil sind und die Steuereinnahmen fortwährend steigen.²³ Hier wäre sicherzustellen, dass das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren nicht durchgehend – z. B. durch eine Überschätzung des Produktionspotenzials – zu negativen Konjunkturkomponenten über den Konjunkturzyklus hinweg führt. Denn dies würde im Ergebnis zusätzliche Neuverschuldungsspielräume über die strukturelle Verschuldungskomponente von 0,35 % des BIP hinaus bedeuten. Ein solcher zusätzlicher Neuverschuldungskorridor wäre mit dem Ziel der Schuldenbremse, einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, nicht vereinbar.²⁴ Bei der Berechnung der Konjunkturkomponente sollte daher darauf geachtet werden, dass sich über den Konjunkturzyklus hinweg die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse ausgleichen.
- (3) Im Rahmen der Weiterentwicklung der Schuldenregel sollte geprüft werden, wie dieser Gefahr einer fortwährenden Überschätzung konjunktureller Effekte auf die Neuverschuldung entgegengewirkt werden kann. Ein gangbarer Weg wäre z. B. die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos nach dem Muster der hessischen Schuldenbremse.²⁵ Auf diesem Konto sind die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelten Konjunkturkomponenten zu erfassen. Mit Hilfe eines solchen Kontos könnte überwacht werden, ob sich die Konjunkturkomponenten innerhalb eines Konjunkturzyklus annähernd ausgleichen und ggf.

Konsequenzen für das Berechnungsverfahren gezogen werden.²⁶ Dies würde die Symmetrieeigenschaft der Konjunkturkomponente stärken.

- (4) 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. Es bleibt abzuwarten, ob diesen Zahlungen an den ESM auf Dauer entsprechende Vermögenszuwächse gegenüberstehen. 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.

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss

Zur Umsetzung der neuen Schuldenregel wird seit der Haushaltsaufstellung 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs durchgeführt. Hierzu legt das Bundeskabinett im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 12. März 2014 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2015 und zum Finanzplan bis zum Jahr 2018. 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. Hierbei kam es nur zu geringfügigen Anpassungen (vgl. Tabelle 2.3).

Am 2. Juli 2014 endete das regierungsinterne Aufstellungsverfahren mit dem Kabinettsbeschluss über den Haushaltsentwurf 2015 und den Finanzplan bis zum Jahr 2018. Ungeachtet einiger Ansatzveränderungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite soll die veranschlagte Nettokreditaufnahme in allen Jahren des Finanzplanungszeitraums bei null bleiben.

²² Artikel 4 des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages.

²³ Auf diesen Widerspruch weist u. a. die Deutsche Bundesbank hin, vgl. Monatsbericht Mai 2014, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, S. 71 und 79.

²⁴ Im Einzelnen dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke, Monatsbericht April 2014, S. 35–37; 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 (Landtagsdrucksache 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.

²⁵ Vgl. § 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz).

²⁶ Dazu: Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme vom 27. Mai 2013 zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Landtagsdrucksache 18/7253), der die regelmäßige Überprüfung der Konjunkturkomponente hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft durch Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos positiv beurteilt.

Tabelle 2.3

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 12. März 2014

Haushaltsentwurf 2015/Finanzplan bis 2018	2015	2016	2017	2018
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	299,5	310,6	319,9	329,3
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	299,7	309,7	318,8	327,2
Abweichungen (+ = Entlastung; - = Belastung)	+0,2	-0,9	-1,1	-2,1
Steuereinnahmen	278,5	292,9	300,7	311,8
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	278,5	293,2	300,7	311,6
Abweichungen (+ = Entlastung; - = Belastung)	0,0	-0,3	0,0	+0,2
Sonstige Einnahmen	21,7	20,0	20,0	20,0
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss	21,9	20,2	20,3	20,4
Abweichungen (+ = Entlastung; - = Belastung)	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4
Globale Mindereinnahme	-0,7	-2,3	-0,8	-2,5
Globale Mindereinnahme nach Eckwertebeschluss	-0,7	-3,7	-2,2	-4,8
Abweichungen (+ = Entlastung; - = Belastung)	0,0	+1,4	+1,4	+2,3
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	0,0	0,0	0,0	0,0
Abweichungen (- = Entlastung; + = Belastung)	0,0	0,0	0,0	0,0

Die Erfahrungen aus vier Aufstellungsverfahren mit dem Top-Down-Verfahren sind positiv. Das Verfahren scheint geeignet, 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 Verfahrens²⁷ 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

Wesentliche Ausgabenblöcke 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 2014 sind 147,9 Mrd. Euro an Sozialausgaben veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2015 sollen sie auf 152,4 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 2.4). Dies beruht im Wesentlichen auf dem Anstieg der Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sowie der Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Hier erstattet der Bund ab dem Jahr 2014 den Gemeinden die Aufwendungen in vollem Umfang.

Seit Anfang der 1990er-Jahre werden die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Sozialhilfe vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Aufgrund dessen steigt die Sozialausgabenquote (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) trotz der relativ stabil bleibenden Arbeitsmarktausgaben wieder an. Nachdem sie im Haushalt 2013 auf 47,3 % gefallen war, wird sie nach dem Haushaltsentwurf 2015 wieder knapp über der 50 %-

²⁷ Bemerkungen 2008, Bundestagsdrucksache 16/11000 Nr. 2.1.2.3.

Marke liegen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2018) wird mit einem Anstieg auf rund 52 % gerechnet. Damit wird sie nur unwesentlich unter dem bisherigen Höchstwert im Bundeshaushalt 2010 (53,8 %) liegen, der besonders von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen war. Der Anstieg beruht vor allem darauf, dass der Bund ab dem Jahr 2018 mit jährlich 5,0 Mrd. Euro die Gemeinden im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung entlasten soll. Im Vorgriff hierauf sollen die Kommunen in den Jahren 2015 bis 2017 um jeweils 1,0 Mrd. Euro entlastet werden – davon um 0,5 Mrd. Euro durch einen höheren Bundeszuschuss zu den Kosten der Unterkunft. Die übrigen 0,5 Mrd. Euro stellt der Bund durch Einnahmenverzicht bereit, indem er den Gemeinden einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer überlässt. Somit wird künftig ein erheblicher Teil der bislang von den Ländern und Kommunen zu tragenden Sozialhilfeleistungen aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Die Zinsausgaben für die Bundesschuld sind ein erheblicher Ausgabenblock. Trotz der deutlichen Verschuldung des Bundes unterschreitet die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben) im Haushaltsentwurf 2015 mit 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 2015 zusammen 59,9 % des Haushaltsvolumens aus. Mit 64,4 % werden fast zwei Drittel der Steuereinnahmen rechnerisch hierfür verwendet (Zins-/Sozialsteuerquote). Gegenüber dem Haushalt 2005 ergibt sich damit ein deutlicher Rückgang um mehr als 25 Prozentpunkte. Für den aktuellen Finanzplanungszeitraum wird ein leichter Anstieg der Zins-/Sozialsteuerquote erwartet.

Die weiteren Ausgabenblöcke außerhalb der Bereiche „Soziales“ und „Zinsen“ entwickeln sich wie folgt:

- (1) Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) erhöhten sich im Zeitraum von 2005 bis 2013 lediglich um 8,3 % von 26,4 Mrd. Euro auf 28,6 Mrd. Euro. Hierzu trugen der Rückgang des Stellenbestandes, geringe Gehalts- und Besoldungsanpassungen sowie Kürzungen, wie die bis zum Jahr 2011 befristete Halbierung der Sonderzahlung (sog. Weihnachtsgeld), bei. Nach dem Haushaltsentwurf 2015 steigen die Personalausgaben als Folge der Tarif- und Besoldungserhöhungen für die Jahre 2014 und 2015 auf 29,8 Mrd. Euro. Die Personalausgabenquote erhöht sich nach ihrem Tiefstand von 9,1 % im Jahr 2012 auf 9,9 % im Haushaltsentwurf 2015.
- (2) Der Stellenbestand soll nach dem Haushaltsentwurf 2015 im zivilen Bereich (ohne Ersatzstellen und Ersatzplanstellen) auf 248 816 Planstellen und Stellen

sinken.²⁸ Dies entspricht einem Rückgang von 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 in den Haushalten 2013 und 2014 sieht auch der Haushaltsentwurf 2015 keine pauschale Stelleneinsparung vor. Dies liegt u. a. darin begründet, dass die im Zukunftspaket 2010 vorgesehene Zielgröße für den Stellenabbau von 10 000 Stellen bereits im Haushalt 2013 erreicht worden ist. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamten ist letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.²⁹

- (3) 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 12,4 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die personalbezogenen Ausgaben im Haushaltsentwurf 2015 auf 42,2 Mrd. Euro.
- (4) Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung und militärische Anlagen sind im Haushaltsentwurf 2015 Ausgaben von 9,7 Mrd. Euro vorgesehen. Dies liegt etwas unter dem Durchschnitt der Ausgaben seit dem Haushaltsjahr 2009. Nach dem Finanzplan sollen sich die Ausgaben bis zum Jahr 2018 auf 10,7 Mrd. Euro erhöhen.
- (5) Die Investitionsausgaben sind im Haushaltsentwurf 2015 mit 26,1 Mrd. Euro veranschlagt. Dies ist ein leichter Anstieg (+0,5 Mrd. Euro) gegenüber den Investitionen im Haushalt 2014, wenn man diese um die fünfte und damit letzte Jahresrate von 4,3 Mrd. Euro an den ESM bereinigt. Die Investitionsquote beträgt 8,7 %. Sie liegt damit auf dem Niveau der letzten zehn Jahre. Nach dem Finanzplan wird sie bis zum Jahr 2018 trotz betragsmäßig anwachsender Investitionsausgaben auf 8,3 % sinken. Das Verhältnis zwischen Sozialausgaben und Investitionsausgaben wird sich damit weiter zugunsten der Sozialausgaben verschieben.

²⁸ Entwurf des Haushaltsgesetzes 2015, Übersicht V (Personalübersicht).

²⁹ Vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 wurden 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.

Tabelle 2.4

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen

Jahr	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
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	145,7	147,9	152,4	158,2	164,0	171,6
darunter:																
– Rente, Knappschaft	39,2	65,0	77,5	77,0	78,1	78,2	79,0	80,7	81,1	81,4	81,1	83,0	84,9	87,3	91,5	94,1
– Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ^b							0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,5	5,9	6,3	6,7	7,2
– Leistungen für Familie ^c	14,2	3,6	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,4	6,2	7,0	7,5	7,7	7,8	8,0
– Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8
– Zuschuss an GKV	-	-	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5
– Arbeitsmarkt	20,0	15,5	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	31,4	32,1	32,1	32,5	32,2
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	32,2	31,1	31,8	31,8	32,2	31,9
Zinsausgaben ^d	40,2	39,9	37,4	37,6	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	27,7	27,0	30,0	31,8	34,4
Personalausgaben	27,1	26,5	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,6	28,9	29,8	30,0	29,9	29,9
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	12,1	12,4	12,5	12,8	12,5
Militärisches Gerät u. a. ^f	7,1	7,3	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	10,0	9,7	10,2	10,5	10,7
Investitionsausgaben ^g	34,0	28,1	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,9	26,1	27,2	27,9	27,2
Restliche Ausgaben ^h	34,4	32,8	26,0	26,6	25,5	29,8	30,3	31,3	33,4	36,2	48,2	41,9	42,7	43,6	44,1	44,0
Globalansätze ⁱ												-1,9	-0,6	-1,1	-1,1	-1,0
Gesamtausgaben	237,6	244,4	259,8	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	296,5	299,5	310,6	319,9	329,3
Ausgabenquoten	in %															
Sozialquote	38,0	41,2	51,2	51,5	51,7	49,7	50,5	53,8	52,4	50,2	47,3	49,9	50,9	50,9	51,3	52,1
Zinsquote	16,9	16,3	14,4	14,4	14,3	14,2	13,0	10,9	11,1	9,9	10,2	9,3	9,0	9,7	9,9	10,4
Zins-/Sozialquote	54,9	57,6	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	64,7	63,5	60,1	57,5	59,2	59,9	60,6	61,2	62,6
Personalquote	11,4	10,8	10,2	10,0	9,6	9,6	9,5	9,3	9,4	9,1	9,3	9,7	9,9	9,7	9,3	9,1
Investitionsquote	14,3	11,5	9,2	8,7	9,7	8,6	9,3	8,6	8,6	11,8	10,9	10,1	8,7	8,8	8,7	8,3
Ausgaben/Steuerquoten																
Sozialsteuerquote	48,2	50,7	70,0	66,0	60,8	58,7	64,8	72,2	62,6	60,1	56,1	55,1	54,7	54,0	54,5	55,0
Zinssteuerquote	21,5	20,1	19,7	18,4	16,9	16,8	16,7	14,6	13,2	11,9	12,0	10,3	9,7	10,2	10,6	11,0
Zins-/Sozialsteuerquote	69,7	70,8	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	86,9	75,8	72,0	68,1	65,5	64,4	64,3	65,1	66,1
Investitionsteuerquote	18,2	14,1	12,5	11,1	11,4	10,2	11,9	11,5	10,2	14,2	12,9	11,1	9,4	9,3	9,3	8,7

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen insb.: Wohngeld, 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 (2014: 38,0 Mrd. Euro, davon Bundesanteil: 16,2 Mrd. Euro); 2007: mehr wegen Einführung Elterngeld; 2007 und 2012: mehr wegen Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau; ab 2013: einschließlich Betreuungsgeld.

^d Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nicht in die Bundesschuld integrierten Sondervermögen.

^e Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Bahn- und Postbeamte (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).

^f Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.

^g Einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM (2012, 2013: je 8,7 Mrd. Euro; 2014: 4,3 Mrd. Euro).

^h Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Zuweisungen/Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen; 2013: einschließlich Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an Fonds Aufbauhilfe.

ⁱ Saldo von Globalen Mehrausgaben und Minderausgaben.

2.4.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Zählt man die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme zusammen, so bilden sie einen Schwerpunkt auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Im Haushaltsentwurf 2015 sind außer den Leistungen an die Rentenversicherung von 84,9 Mrd. Euro folgende Ausgaben für die Alterssicherung veranschlagt:

- Alterssicherung der Landwirte (2,2 Mrd. Euro),
- Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle³⁰ (8,2 Mrd. Euro),
- Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (1,0 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens,³¹ das insbesondere die Bezüge und Beihilfen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (4,9 Mrd. Euro) sowie
- Bundeszuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten³² (7,5 Mrd. Euro).³³

Die Ausgaben im Haushaltsentwurf 2015 für die verschiedenen Alterssicherungssysteme belaufen sich auf 108,7 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 Bundes³⁴ und Versorgungsfonds des Bundes³⁵ geschaffen. Dadurch wird die Finanzierung

dieser Versorgungsausgaben nicht mehr nur auf die Zukunft verlagert; künftige Haushalte werden entlastet.

2.4.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung³⁶

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabeposten im Bundeshaushalt dar. Sie lagen Mitte der 1990er-Jahre bei 39,2 Mrd. Euro; im Haushaltsentwurf 2015 sind 84,9 Mrd. Euro veranschlagt. Die Bundesleistungen haben sich damit innerhalb eines Zeitraums von 20 Jahren mehr als verdoppelt (+117 %). Bis zum Jahr 2018 sollen die Ausgaben weiter auf 94,1 Mrd. Euro ansteigen (vgl. Tabelle 2.4).³⁷

Der – im Vergleich zu anderen Ausgabeblöcken überproportionale – Anstieg der Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung ist u. a. auch darauf zurückzuführen, dass die Rentenversicherungsleistungen insgesamt 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.³⁸

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).

³⁰ 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.

³¹ Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens (Anlage zu Kapitel 1222 Titel 634 01).

³² 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.

³³ 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 Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahr 2008 fast vollständig tragen.

³⁴ 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 2013 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 6,6 Mrd. Euro.

³⁵ 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 2013 betrug der Bundesanteil am Vermögen des Versorgungsfonds 1,1 Mrd. Euro.

³⁶ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 29.

³⁷ Die geplanten Ausgaben beruhen auf den Prognosen des Schätzerkreises Rente sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung. Der Schätzerkreis Rente besteht aus Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Versicherungsträger sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde. Die Rentenschätzungen werden unter Berücksichtigung aktueller Prognosen und Projektionen zur konjunkturellen und demografischen Entwicklung erstellt.

³⁸ Mit der sog. ökologischen Steuerreform im Jahr 1999 wurden die Mineralölsteuersätze erhöht und die Stromsteuer eingeführt. Die Mehreinnahmen werden überwiegend für Mehrleistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung verwendet.

Tabelle 2.5

Rentenversicherungsleistungen des Bundes

Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	2013	2014	2015
	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	30,5	31,1	31,8
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	8,4	8,7	8,8
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes ^a	21,0	21,5	22,3
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	11,6	11,9	12,1
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,4	5,4	5,4
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,1	1,2	1,2
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60 % von den neuen Ländern erstattet)	3,0	3,0	3,1
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	81,1	83,0	84,9

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Grundsätzlich (d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung) finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen³⁹ durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.⁴⁰ 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.

Zu Mehrausgaben führen demgegenüber die Maßnahmen nach dem Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23. Juni 2014.⁴¹ Sie sehen u. a. Folgendes vor:

- die Ausweitung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder (Mütterrente),
- die abschlagsfreie Rente ab Vollendung des 63. Lebensjahres (Rente ab 63),

- Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sowie
- die Anpassung der jährlichen Aufwendungen für Leistungen zur Teilhabe an die demografische Entwicklung (Rehabilitationsbudget).

Die sich hieraus ergebenden Mehrbelastungen sind überwiegend von der gesetzlichen Rentenversicherung zu tragen (vgl. Tabelle 2.6). Die Mehrbelastungen im Bundeshaushalt von jährlich rund 1,4 Mrd. Euro beruhen im Wesentlichen darauf, dass zur teilweisen Gegenfinanzierung der Maßnahmen der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung für das Jahr 2014 bei 18,9 % verbleibt und nicht – wie ursprünglich vorgesehen⁴² – auf 18,3 % gesenkt wird.⁴³ Da die Höhe des Bundeszuschusses u. a. an den Beitragssatz gekoppelt ist, werden mögliche Minderausgaben, vor allem beim allgemeinen Bundeszuschuss an die Rentenversicherung, nicht realisiert.

³⁹ Insbesondere Altersvermögensergänzungsgesetz 2001, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitgesetz 2004, Rentenversicherungs-Altersgrenzanpassungsgesetz.

⁴⁰ Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

⁴¹ BGBl. I 2014 S.787 ff.

⁴² Rentenversicherungsbericht 2013, Bundestagsdrucksache 18/95 Teil B Nr. 2.1.

⁴³ Gesetz zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2014 (Beitragssatzgesetz 2014), BGBl. I 2014 S. 260.

Der Bund will sich ab dem Jahr 2019 mit zusätzlichen Mitteln an der langfristigen Bewältigung der demografischen Entwicklung und der Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen einschließlich der Leistungen für Kindererziehung beteiligen.⁴⁴ Die hierfür vorgesehenen Mittel sollen bis zum Jahr 2022 stufenweise auf rund 2 Mrd. Euro jährlich erhöht werden. Auch unter Einbeziehung dieser Zusagen bleiben die Bundesleistungen deutlich unter den Mehrbelastungen aufgrund der Mütterrente und der Rente ab 63 (vgl. Tabelle 2.6). Daher wird von vielen Seiten die Forderung erhoben, dass diese Ausgaben als gesamtgesellschaftlich begründete bzw. versicherungsfremde Leistungen vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.⁴⁵ Spätestens dann, wenn sich die finanzielle Situation in der gesetzlichen Rentenversicherung verschlechtert, dürfte der Druck auf eine Übernahme dieser Ausgaben durch den Bundeshaushalt zunehmen. Vor diesem Hintergrund drohen hier zumindest mittel- und langfristig zusätzliche Belastungen für den Bundeshaushalt in Milliardenhöhe.

Tabelle 2.6

Finanzielle Auswirkungen des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes auf gesetzliche Rentenversicherung (RV) und Bundeshaushalt^a

	2014	2015	2016	2017	2018
	in Mrd. Euro				
Mehrausgaben in der RV	4,4	9,0	9,3	9,3	9,3
davon:					
• für Mütterrente	3,3	6,7	6,7	6,6	6,6
• für Rente ab 63	0,9	1,9	2,2	2,0	1,9
Mehrausgaben bei den Mitteln im Bundeshaushalt für die RV	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Quelle: Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 18/909, Tabellen 1 und 3; heutige Werte, d. h. ohne Berücksichtigung künftiger Rentensteigerungen.

⁴⁴ Vgl. Artikel 1 Nummer 7 des Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz), BGBl. I 2014 S. 787.

⁴⁵ Vgl. z. B. schriftliche Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages u. a. zum Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, Ausschussdrucksache 18(11)82, S. 37 f.; eine Haushaltsfinanzierung zumindest der Mütterrente fordern u. a. Deutsche Bundesbank, Wirtschaftsforschungsinstitute (Frühjahrgutachten 2014), Sozialbeirat (Rentenversicherungsbericht 2013) sowie EU-Kommission (vgl. Nr. 2.9.2).

2.4.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt⁴⁶

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an. Im Jahr 2013 beliefen sich die Ausgaben im Haushalt der Bundesagentur auf 32,6 Mrd. Euro (2012: 34,8 Mrd. Euro)⁴⁷ und die Einnahmen auf 32,5 Mrd. Euro (2012: 37,4 Mrd. Euro).⁴⁸ Die im Jahr 2013 aus dem Bundeshaushalt geleisteten Arbeitsmarktausgaben lagen bei 32,7 Mrd. Euro (2012: 39,5 Mrd. Euro).

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

2.4.4.1 Bundesagentur für Arbeit

Der Arbeitsmarkt hat sich von den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise gut erholt, was sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv auswirkt. Im Jahresdurchschnitt 2013 erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen zwar leicht auf 2,95 Millionen Personen gegenüber dem Jahr 2012 (2,90 Millionen). Sie unterschreitet die Arbeitslosenzahl des Krisenjahres 2009 (3,41 Millionen) aber deutlich. In den Jahren 2014 und 2015 rechnet die Bundesregierung mit einem Rückgang um insgesamt 95 000 Personen. Die Erwerbstätigkeit soll weiter steigen. Im Jahr 2015 wird ein neuer Höchststand mit 42,2 Millionen erwerbstätigen Personen erwartet. Neben den stabilen konjunkturellen Rahmenbedingungen entlasten auch gesetzliche Maßnahmen aus den Vorjahren⁴⁹ den Haushalt der Bundesagentur.

Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom April 2014 beruht auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Frühjahrprojektion der Bundesregierung. Danach wird die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf 2,76 Millionen im Jahr 2018 zurückgehen. Als Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung werden 3,0 % zugrunde gelegt.

- (1) Für das Jahr 2014 rechnet die Bundesagentur mit einem Anstieg der Ausgaben um 0,8 Mrd. Euro auf 33,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen sollen um 1,0 Mrd. Euro auf 33,6 Mrd. Euro steigen, sodass per Saldo ein leichter Haushaltsüberschuss erwartet wird. Die Rücklage soll sich auf 2,6 Mrd. Euro erhöhen.
- (2) Für das Jahr 2015 geht die Bundesagentur von einem geringen Rückgang der Ausgaben auf 33,3 Mrd. Euro und – aufgrund stärker steigender Einnahmen – von einem Jahresüberschuss von 1,3 Mrd. Euro aus.

⁴⁶ Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 29.

⁴⁷ Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.

⁴⁸ Insbesondere Beitragseinnahmen (2012: 25,4 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

⁴⁹ Insb. das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt aus dem Jahr 2011 (BGBl. I 2011, S. 2854 ff.).

- (3) Im weiteren Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2018 sollen die Einnahmen im Haushalt der Bundesagentur durchgehend über den Ausgaben liegen. Als Folge hiervon soll die Rücklage auf 12,5 Mrd. Euro anwachsen.

2.4.4.2 Bundeshaushalt

Die positive Einschätzung der mittelfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung dämpft auch die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt. Zu Entlastungen im Finanzplanungszeitraum führt außerdem die seit dem Haushalt 2013 weggefallene Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung. Dafür hatte der Bund auf die Leistung des Eingliederungsbeitrags durch die Bundesagentur verzichtet.

Die Arbeitsmarktausgaben sind seit ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 31,4 Mrd. Euro im Haushalt 2014 gesunken. Das ist der niedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform des Jahres 2004, mit der u. a. die

Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführt wurde. Im Haushaltsentwurf 2015 sind 32,1 Mrd. Euro veranschlagt. Nach dem Finanzplan sollen die Ausgaben für den Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2018 etwa auf gleicher Höhe bleiben (vgl. Tabelle 2.4 und Abbildung 2.3).

2.4.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung⁵⁰

In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind rund 70 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Im Jahr 2013 stiegen die Ausgaben der GKV auf 194,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.7). Die Einnahmen betrugen 195,9 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Überschuss von 1,4 Mrd. Euro. Mit diesem Finanzvolumen bildet die GKV nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung.

⁵⁰ Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 15 Nr. 53.

Abbildung 2.3

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt

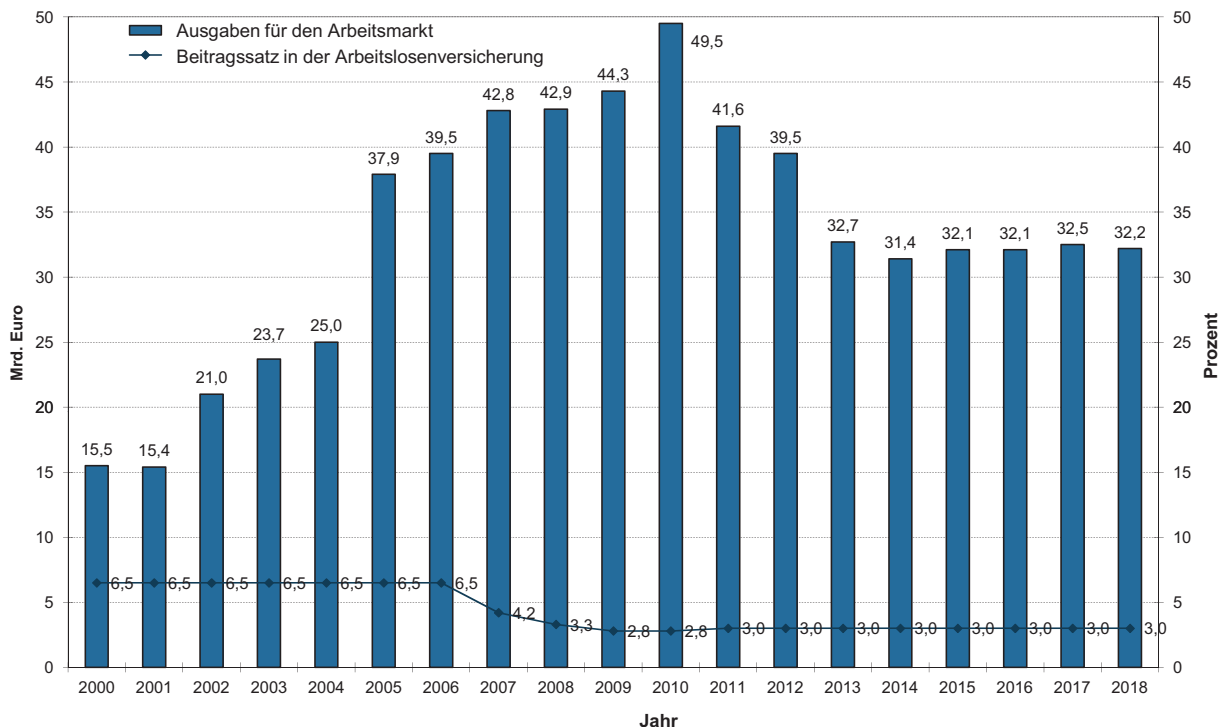


Tabelle 2.7

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben^a	Bundes- zuschüsse
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro		
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	194,5	5,5	195,9	1,4	11,5
2014					10,5
2015					11,5
2016					14,0
2017					14,5
2018					14,5
Durchschnitt- licher jährlicher Anstieg	6,0	3,7	5,7		
Summe Zuschüsse (2004-2013)					76,4
Summe Zuschüsse (2014-2018)					65,0

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.

Quelle: BMG: Kennzahlen für die GKV (KF12Bund), Stand: Juni 2014; Antwort der Bundesregierung vom 6. Mai 2014 auf Kleine Anfrage zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung auf die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, Bundestagsdrucksache 18/1322.

In den letzten zehn Jahren (2004 bis 2013) stiegen die Ausgaben um durchschnittlich 3,7 %. Die höchsten Zuwachsraten gab es in den Jahren 2007 bis 2009 und im Jahr 2013. Die Ausgabendynamik in der GKV zeigt sich durch einen Vergleich mit dem nominalen Wirtschaftswachstum⁵¹, das im Zeitraum 2004 bis 2013 jahresdurchschnittlich bei 2,5 % lag. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,9 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

Mit 64,2 Mrd. Euro entfiel etwa ein Drittel der GKV-Ausgaben im Jahr 2013 auf Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Der zweitgrößte Ausgabeposten betrifft mit 31,4 Mrd. Euro die ärztlichen Behandlungsleistungen, die damit gegenüber dem Jahr 2012 um 11,3 % stiegen. Für Arzneimittel wurden 30,1 Mrd. Euro aufgewendet. Damit lagen die Ausgaben auf dem Niveau des Jahres 2009. Für zahnärztliche Behandlungen – einschließlich Zahnersatz – wurden 12,6 Mrd. Euro verausgabt. Das sind 7,4 % mehr als im Jahr 2012. Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 9,9 Mrd. Euro. Sie wuchsen damit um +2,7 % gegenüber dem Jahr 2012 und entsprechen 5,1 % der Gesamtausgaben des Jahres 2013 in der GKV.

⁵¹ Die Veränderungsrate der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

Trotz des Ausgabenanstiegs in der GKV konnten seit dem Jahr 2004 Defizite weitgehend vermieden werden. Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies zum Jahresende einen Überschuss von 0,5 Mrd. Euro aus. Die Liquiditätsreserve im Gesundheitsfonds erreichte zum Jahresende 2013 insgesamt 13,6 Mrd. Euro (im Jahr 2012: 13,1 Mrd. Euro). Auch die gesetzlichen Krankenkassen verfügten zum Jahresende 2013 über Finanzreserven von 16,7 Mrd. Euro (im Jahr 2012: 15,2 Mrd. Euro).

Zur finanziellen Unterstützung erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse (vgl. Tabelle 2.7). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden:

- (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. Danach sollten die Bundeszuschüsse an die GKV von 2,5 Mrd. Euro ab dem Jahr 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro auf 14 Mrd. Euro pro Jahr ab dem Jahr 2016 steigen.
- (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.
- (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 wurde der Bundeszuschuss für das Jahr 2013 um 2,5 Mrd. Euro auf 11,5 Mrd. Euro abgesenkt.
- (6) Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2014 wird der in § 221 Absatz 1 SGB V normierte Bundeszuschuss für das Jahr 2014 auf 10,5 Mrd. Euro und für das Haushaltsjahr 2015 auf 11,5 Mrd. Euro abgesenkt. Für das Jahr 2016 soll er 14,0 Mrd. Euro betragen und ab dem Jahr 2017 auf jährlich 14,5 Mrd. Euro steigen.

Im Finanzplanungszeitraum 2014 bis 2018 sind 65,0 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. Vor diesem Hintergrund und angesichts der o. a. guten Finanzlage in der GKV ist es finanzwirtschaftlich vertretbar, den Bundeshaushalt durch die Absenkung des Bundeszuschusses in den Jahren 2013 bis 2015 um insgesamt 8,5 Mrd. Euro zu entlasten. Das

ursprüngliche Ziel eines festen Bundeszuschusses⁵² wird dadurch hingegen nicht konsequent verfolgt.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz) wurde der allgemeine Beitragssatz zur GKV von 15,5 % auf 14,6 % gesenkt. Der bisherige mitgliederbezogene Beitragssatzanteil, den die Mitglieder bisher allein zu zahlen haben, entfällt ebenso wie der einkommensunabhängige Zusatzbeitrag. Stattdessen kann ab Anfang 2015 künftig jede Krankenkasse einen individuellen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag erheben. Die Ausgaben im Arzneimittelbereich sollen u. a. durch das 13. und 14. SGB V-Änderungsgesetz (SGB V – Fünftes Buch Sozialgesetzbuch) weiter begrenzt werden.⁵³ Bereits im Jahr 2011 wurden zur Stabilisierung der Finanzlage bei der GKV das GKV-Finanzierungsgesetz⁵⁴ und das Arzneimittel-Neuordnungsgesetz erlassen.

Ungeachtet der guten Finanzergebnisse der Jahre 2012 und 2013 ist für die kommenden Jahre mit weiter steigenden Ausgaben zu rechnen. Ob es gelingt, die Finanzen der GKV stabil zu halten und damit auch den Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt zumindest nicht zu vergrößern, bleibt abzuwarten.

2.4.6 Zinsausgaben⁵⁵

Im Haushaltsentwurf 2015 sind für Zinsausgaben 27,0 Mrd. Euro veranschlagt; dieser Ansatz liegt um 14,1 Mrd. Euro oder 34 % unter dem Höchststand von 41,1 Mrd. Euro im Jahr 1999. Der Finanzplanung ist ein Anstieg der Zinsausgaben auf 34,4 Mrd. Euro im Jahr 2018 zugrunde gelegt (vgl. Abbildung 2.4).

Trotz steigender Bundesschuld sind die Zinsausgaben seit dem Jahr 2008 (40,2 Mrd. Euro) deutlich rückläufig. Dies 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 0,7 % in den Jahren 2012 und 2013 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 nach wie vor die Referenz für die Renditen anderer Länder bilden.

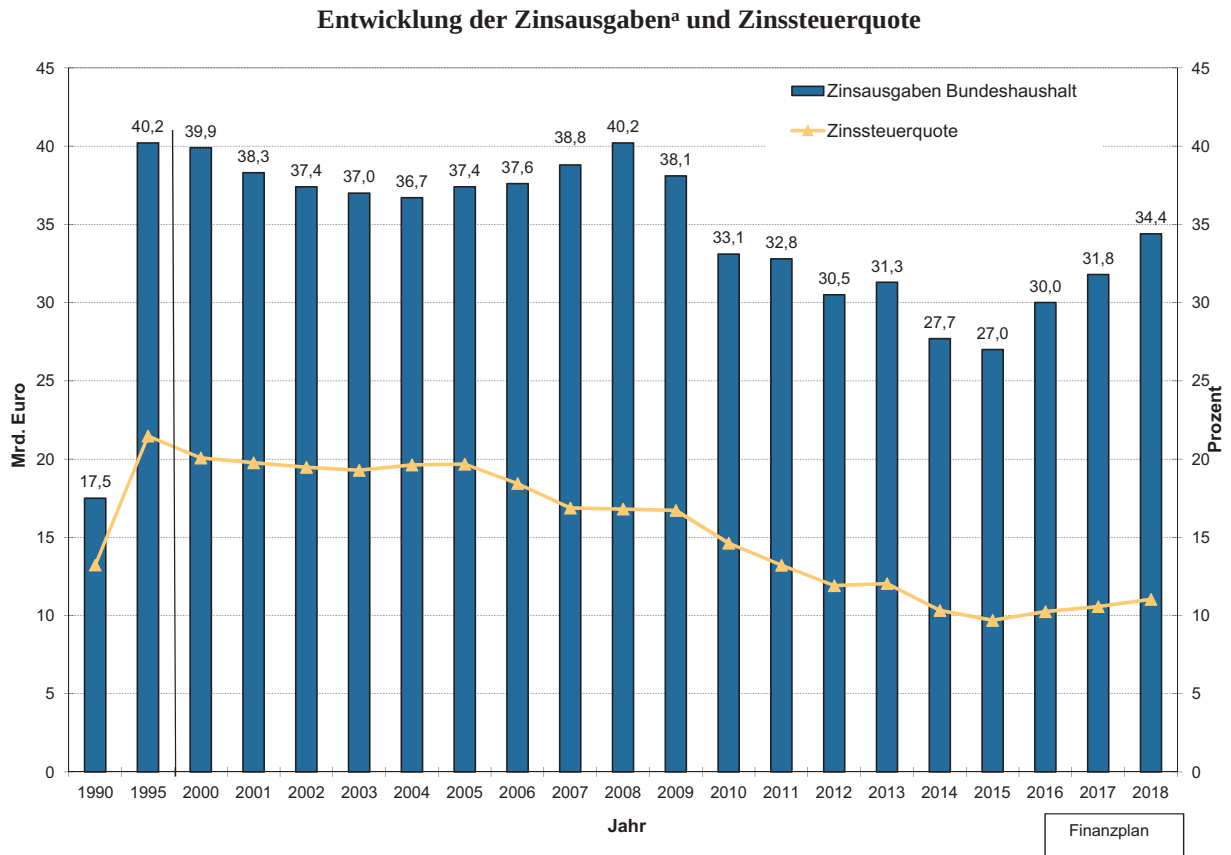
⁵² Vgl. § 221 Absatz 1 SGB V.

⁵³ Bestandteil ist die Verlängerung des Preismoratoriums für Nicht-Festbetragsarzneimittel bis Ende 2017 und die Anhebung des gesetzlichen Herstellerrabatts im Vergleich zum geltenden Recht von 6 auf 7 %. Hierdurch sollen sich für die GKV jährliche Einsparungen von rd. 0,65 Mrd. Euro ergeben.

⁵⁴ Bestandteile waren u. a. neben der nunmehr wieder zurückgenommenen Erhöhung des Beitragssatzes auf 15,5 %, die Begrenzung des Anstiegs der Leistungsausgaben im Krankenhausbereich, bei niedergelassenen Ärzten und Zahnärzten sowie das Einfrieren der Verwaltungskosten der Krankenkassen.

⁵⁵ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 32 Nr. 66.

Abbildung 2.4



^a Einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben der Sondervermögen FMS und ITF.

Für den Finanzplanungszeitraum geht die Bundesregierung davon aus, dass das niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere allenfalls langsam ansteigen wird. Die Schätzansätze für die Zinsausgaben konnten demzufolge

gegenüber den letzten Finanzplänen erheblich abgesenkt werden. Bei der Fortschreibung der letzten vier Finanzpläne wurden sie um insgesamt 54 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2014 bis 2017 verringert (vgl. Tabelle 2.8).

Tabelle 2.8

Zinsausgaben in der Haushalts- und Finanzplanung

	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2017
	in Mrd. Euro					
Finanzplan bis 2015	46,0	49,1				
Finanzplan bis 2016	34,4	37,4	41,2			
Soll 2014 und Finanzplan bis 2017	27,7	31,3	32,5	34,2		
Haushaltsentwurf 2015 und Finanzplan bis 2018		27,0	30,0	31,8	34,4	
Differenz gegenüber Fpl. 2015 (- =Absenkung)	-18,3	-22,1				
Differenz gegenüber Fpl. 2016 (- =Absenkung)	-6,7	-10,4	-11,2			
Differenz gegenüber Fpl. 2017 (- =Absenkung)		-4,3	-2,5	-2,4		
Entlastung insgesamt	-18,3	-22,1	-11,2	-2,4		-54,0

Allein für das Jahr 2015 weist der Haushaltsentwurf gegenüber früheren Finanzplänen eine Entlastung von bis zu 22,1 Mrd. Euro auf. Gegenüber dem letzten Finanzplan (bis 2017) fällt der Entlastungseffekt mit 4,3 Mrd. Euro geringer aus, da bereits bei den vorhergehenden Fortschreibungen deutliche Korrekturen nach unten vorgenommen wurden. Trotzdem sind im neuen Finanzplan bis zum Jahr 2018 die Schätzansätze für die Jahre 2015 bis 2017 gegenüber dem letzten Finanzplan nochmals um insgesamt 9,2 Mrd. Euro verringert worden.

Auf der Ausgabenseite tragen die Zinsansätze zusammen mit der Absenkung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds wesentlich zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts im Finanzplanungszeitraum bei (vgl. Nr. 2.1.2.2).

Ein – zumindest auf mittelfristige Sicht nicht auszuschließender – Anstieg des Zinsniveaus würde angesichts der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen relativ schnell und spürbar auf die Zinslast des Bundes durchschlagen. Bezogen auf die Durchschnittsrendite der Bruttokreditaufnahme der letzten zehn Jahre (2,3 % im Zeitraum 2004 bis 2013) und eine jährliche Bruttokreditaufnahme von 200 Mrd. Euro ergäbe sich gegenüber den sehr günstigen Zinskonditionen des Jahres 2013 (0,7 %) rechnerisch ein zusätzlicher jährlicher Zinsaufwand von 3,2 Mrd. Euro.

Die in früheren Finanzplänen enthaltenen vergleichsweise hohen Zuwächse bei den Zinsausgaben waren u. a. Ausdruck des im Haushaltsrecht verankerten Vorsichtsprinzips. Infolgedessen konnten bei der Fortschreibung der Finanzpläne nicht vorhergesehene Mehrbelastungen in anderen Haushaltsbereichen zumindest teilweise kompensiert werden. Bei den Finanzplanfortschreibungen der nächsten Jahre dürften Mehrbelastungen nicht mehr oder nur zu einem kleinen Teil durch weitere Absenkungen der Zinsansätze ausgeglichen werden können.

Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Rückgang der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) setzt sich nach dem Haushaltsentwurf 2015 mit 9,7 % fort (vgl. Tabelle 2.4 und Abbildung 2.4). Trotz dieser günstigen Entwicklung hat der Bund nach wie vor eine höhere Zinssteuerquote als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden (2013: 8,5 %).

Zusätzliche Zinslasten außerhalb des Kernhaushalts bestehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) und Investitions- und Tilgungsfonds (ITF):

- Der FMS unterstützt seit dem Haushaltsjahr 2008 Finanzinstitute durch Kapitalhilfen, die er seinerseits kreditfinanziert. Sie beliefen sich zur Jahresmitte 2014 auf 17,1 Mrd. Euro.⁵⁶ Hinzu kommen Zahlungen an die Abwicklungsanstalt FMS Wertmanagement von insgesamt 9,3 Mrd. Euro aus der bestehenden Verlustausgleichsverpflichtung. Den Zinsausgaben stehen Einnahmen aus den Stützungsmaßnahmen gegenüber.
- Der ITF wies zum Jahresende 2013 einen Kreditbestand für ausgezahlte Fördermaßnahmen von 20,0 Mrd. Euro aus. Seit dem Jahr 2012 erbringt der ITF nur noch Zahlungen für den Schuldendienst. Legt man eine Durchschnittsverzinsung von 2,0 % zugrunde, führt dies zu jährlichen Zinszahlungen von 0,4 Mrd. Euro. Wie sich die Zinslast des ITF in den Folgejahren entwickelt, hängt vom Umfang der Tilgung und vom Zinsniveau ab. 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. Im Haushalt 2014, im Haushaltsentwurf 2015 und im Finanzplan bis zum Jahr 2018 sind jeweils Einnahmen von 2,5 Mrd. Euro veranschlagt. Der im Frühjahr 2014 abgeführte Bundesbankgewinn 2013 von 4,6 Mrd. Euro kann daher in Höhe von 2,1 Mrd. Euro zur Schuldentilgung beim ITF verwendet werden. Allerdings sind die im letzten Finanzplan für Tilgungszwecke des ITF noch vorgesehenen Haushaltsüberschüsse von insgesamt 15,0 Mrd. Euro im neuen Finanzplan nicht mehr enthalten.

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.9):

- 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.

⁵⁶ 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 (5,8 Mrd. Euro) und Altaktionäre (0,3 Mrd. Euro).

Tabelle 2.9

Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

Jahr	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
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	259,8	268,2	278,5	292,9	300,7	311,8
Sonstige Einnahmen	24,8	21,8	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	25,9	21,8	21,7	20,0	20,0	20,0
darunter:																
– Münzeinnahmen	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
– Kapitalvermögen ^a	6,1	3,7	8,9	0,8	4,5	5,6	2,0	2,2	2,6	3,5	4,3	1,0	0,9	0,0	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	4,9	6,9	6,5	6,1	6,0	6,0
darunter:																
– Bundesbank-gewinn ^c	3,6	3,6	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	0,7	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
– Darlehen, Ge-währleistungen ^d	1,9	2,1	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,7	1,7	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
– BA-Eingliede-rungsbeitrag			4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-0,2	-	-	-	-	-
– Lfd. Einnahmen ^e	5,0	4,9	5,4	5,6	6,0	6,4	7,4	12,4	8,3	7,7	8,1	7,8	7,7	7,7	7,7	7,7
Globale Minder-einnahme												-1,6	-0,7	-2,3	-0,8	-2,5
Nettokreditaufnahme	25,6	23,8	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	22,5	22,1	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen	237,6	244,4	259,8	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	296,5	299,5	310,6	319,9	329,3

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Kapitel 6002, Titel 133 01; 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.

2.5.1 Steuereinnahmen⁵⁷

2.5.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen entwickelten sich in der Vergangenheit nicht stetig, sondern unterlagen erheblichen Schwankungen (vgl. Abbildung 2.5):

- (1) Nach einem Anstieg in den 1990er-Jahren ging das Steueraufkommen des Bundes bis zum Jahr 2004 tendenziell wieder zurück – auf 187,0 Mrd. Euro. Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirt-

schaftliche Entwicklung sowie die seit dem Jahr 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen.⁵⁸

- (2) Der Wirtschaftsaufschwung sowie eine Reihe steuerlicher Reformmaßnahmen⁵⁹ führten dazu, dass innerhalb einer kurzen Zeitspanne das Steueraufkommen des Bundes auf 239,2 Mrd. Euro im Jahr 2008 stieg.

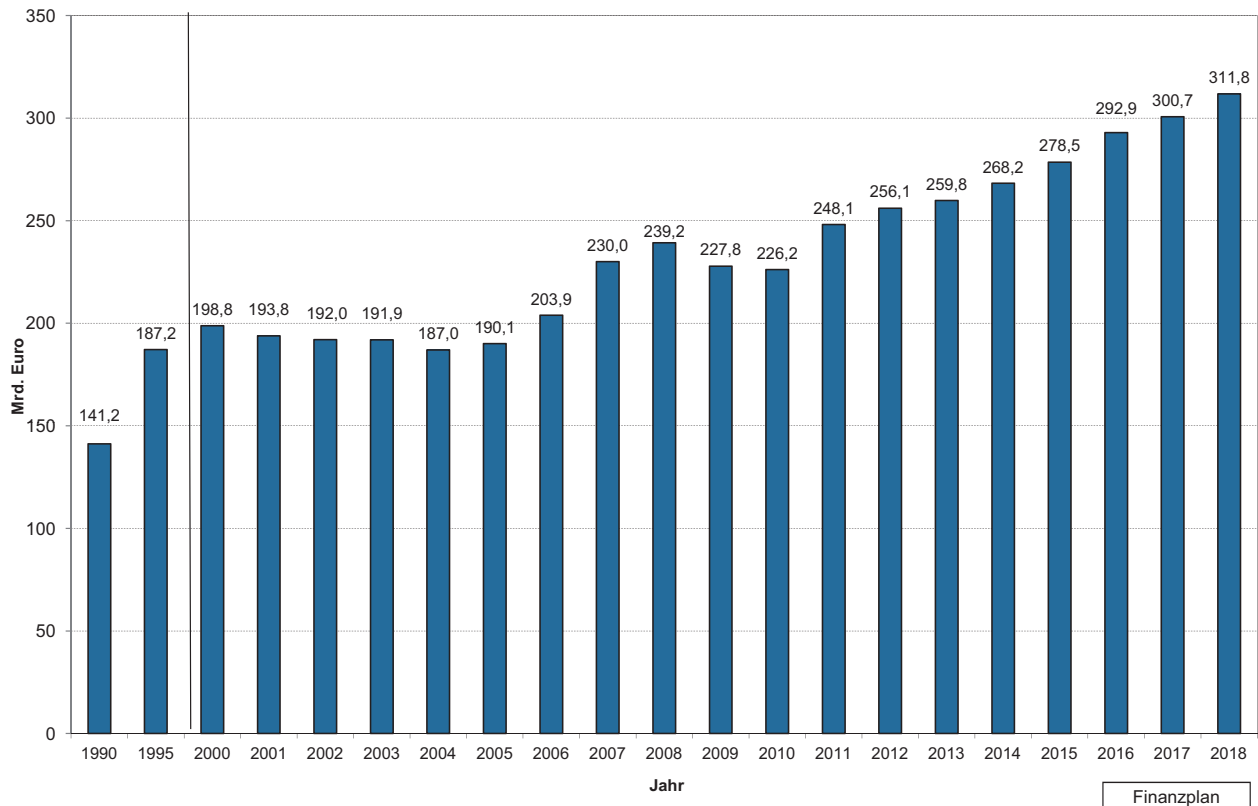
⁵⁸ Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze.

⁵⁹ 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.

⁵⁷ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 67.

Abbildung 2.5

Entwicklung der Steuereinnahmen



- (3) Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie einer Reihe von Steuerentlastungsmaßnahmen⁶⁰ sanken die Steuereinnahmen auf 227,8 bzw. 226,2 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010.
- (4) Seit dem Haushaltsjahr 2011 ist das Steueraufkommen wieder kräftig gestiegen: So lagen die Steuereinnahmen des Jahres 2013 mit 259,8 Mrd. Euro um 14,9 % über denen des Jahres 2010. Im Haushalt 2014 sind – entsprechend dem Ergebnis der Steuerschätzung – 268,2 Mrd. Euro veranschlagt.
- (5) Im Haushaltsentwurf 2015 und im Finanzplan bis zum Jahr 2018 rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der Steuerschätzung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 311,8 Mrd. Euro. Dies würde einem Anstieg im Finanzplanungszeitraum 2014 bis 2018 von rund 16 % bzw. 3,8 % jährlich entsprechen. Gegenüber dem Steueraufkommen nach dem letzten

„Steuereinbruch“ im Jahr 2010 läge der Anstieg sogar bei rund 38 %. Solche über einen relativ langen Zeitraum stetig wachsende Steuereinnahmen verzeichnete der Bund zuletzt in den 1980er-Jahren, allerdings bei einer höheren Inflationsrate.⁶¹

2.5.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2014 wird für alle staatlichen Ebenen eine Fortsetzung des Anstiegs des Steueraufkommens bis zum Jahr 2018 erwartet. Das Steueraufkommen soll danach von 639,9 Mrd. Euro im Jahr 2014 bis auf 738,5 Mrd. Euro im Jahr 2018 wachsen. Dies entspricht einem jährlichen Steueraufwuchs von rund 25 Mrd. Euro oder 3,6 %. Die Ergebnisse der letzten Steuerschätzung vom November 2013 werden damit noch übertroffen:

- Für Bund, Länder und Gemeinden rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in den Jahren 2014 und 2015 mit Mehreinnahmen von insgesamt 2,4 Mrd. Euro.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Im Zeitraum 1981 bis 1989 betrug der Anstieg der Steuereinnahmen des Bundes 37,5 % bei einer durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate von 2,6 %; im Zeitraum 2010 bis 2018 liegt der Anstieg der Verbraucherpreise unter Einbeziehung der gesamtwirtschaftlichen Projektionen der Bundesregierung bei durchschnittlich 1,7 %.

- Für die Jahre 2016 bis 2018 wird ein Anstieg gegenüber der Herbst-Schätzung des Jahres 2013 von 16,9 Mrd. Euro prognostiziert.
- Auch für die EU-Abführungen fallen die Schätzungen um insgesamt 2,9 Mrd. Euro für die Jahre 2014 bis 2018 höher aus.

Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2014 bis 2018 gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2013 wie folgt:

Bund:	+6,3 Mrd. Euro
Länder:	+10,4 Mrd. Euro
Gemeinden:	-0,3 Mrd. Euro
EU:	+2,9 Mrd. Euro
Zusammen:	+19,3 Mrd. Euro

Dabei fallen die finanziellen Auswirkungen aufgrund von Steuerrechtsänderungen mit +1,3 Mrd. Euro (davon -0,1 Mrd. Euro beim Bund und +1,4 Mrd. Euro bei den Ländern) für den Zeitraum 2014 bis 2018 kaum ins Gewicht.

Nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung haben sich die gesamtwirtschaftlichen Annahmen in Bezug auf das nominale BIP für das Jahr 2014 um 0,2 und für das Jahr 2015 um 0,8 Prozentpunkte gegenüber der November-Schätzung erhöht. Auch bei den für die Steuereinnahmen besonders relevanten Bruttolöhnen und -gehältern wird im Vergleich zur letzten Schätzung von einem stärkeren Anstieg ausgegangen. Für die Folgejahre wirkt sich dieser Basiseffekt entsprechend positiv auf die Steuerentwicklung aus.

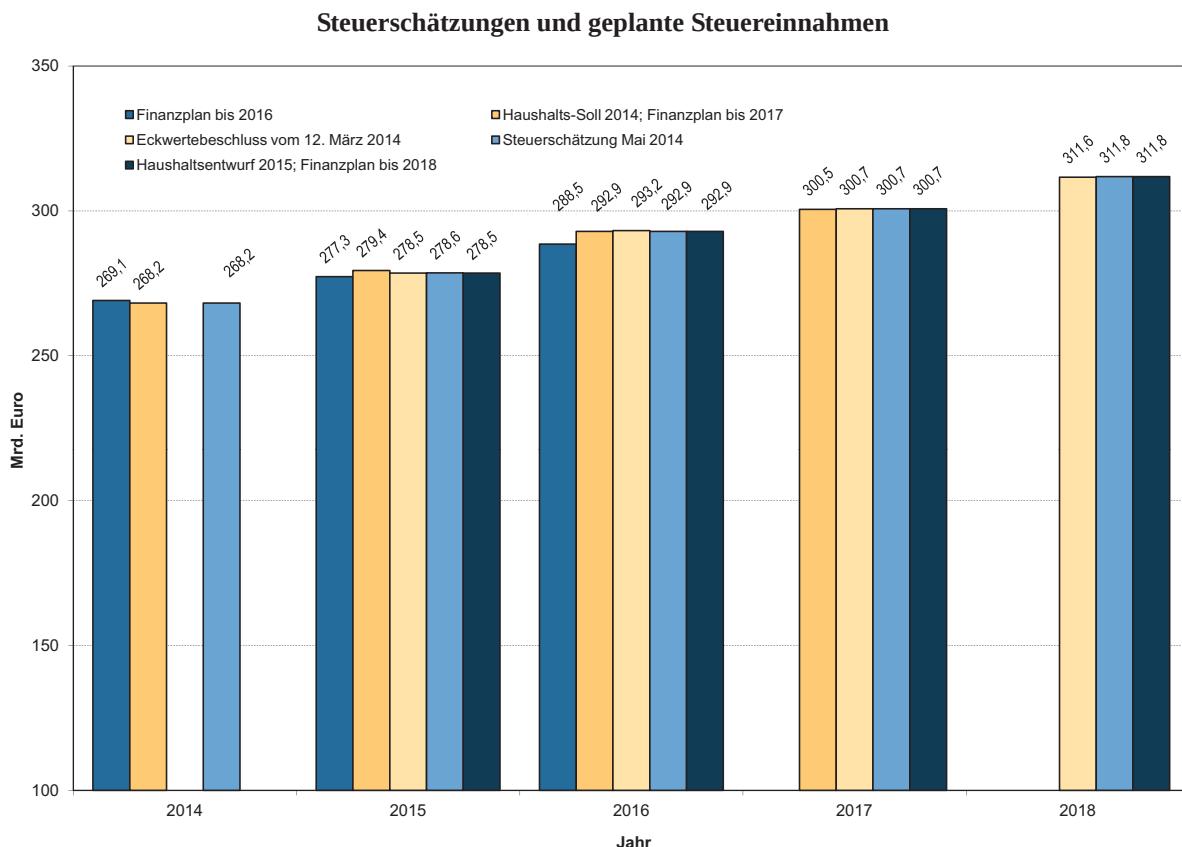
Im Ergebnis der Steuerschätzung werden die Steuervergünstigungen – von Ausnahmen abgesehen⁶² – nicht im Einzelnen als Steuermindereinnahmen ausgewiesen. Nach dem 24. Subventionsbericht⁶³ belaufen sie sich für das Jahr 2014 auf 23,1 Mrd. Euro. Auf den Bund entfallen hiervon 15,5 Mrd. Euro. Die steuerlichen Mindereinnahmen des Bundes bewegen sich damit leicht unterhalb des Niveaus der Vorjahre (im Jahr 2011: 15,6 Mrd. Euro; im Jahr 2012: 15,9 Mrd. Euro; im Jahr 2013: 15,7 Mrd. Euro).

Die Ergebnisse der Steuerschätzung bilden die Basis für den Haushaltsentwurf 2015 sowie den Finanzplan bis zum Jahr 2018. Die veranschlagten Steuereinnahmen entsprechen in der Summe den Ergebnissen der Steuerschätzung (vgl. Abbildung 2.6). Die im bisherigen Finanzplan ab dem Jahr 2015 vorgesehenen Einnahmen von 2,0 Mrd. Euro/Jahr aus der seit dem Jahr 2011 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im neuen Finanzplan nicht mehr enthalten. Die Bundesregierung will sich unabhängig von dem Verzicht auf die Veranschlagung weiterhin intensiv für eine Einführung der Finanztransaktionssteuer einsetzen.

⁶² In den veröffentlichten Übersichten zur Steuerschätzung finden sich Angaben zu den Mindereinnahmen im Zusammenhang mit dem Kindergeld, der Altersvorsorgezulage (sog. Riester-Förderung) sowie der auslaufenden Investitionszulage und der Eigenheimzulage.

⁶³ Bundestagsdrucksache 17/14621 Übersicht 4 (S. 17 f.).

Abbildung 2.6



2.5.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die günstige Einnahmesituation für Bund, Länder und Gemeinden lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote⁶⁴ hat sich gegenüber dem Tiefststand im Jahr 2010 von 21,3 % deutlich auf 22,6 % im Jahr 2013 erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung werden die Steuereinnahmen noch etwas schneller als das nominale BIP steigen, sodass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums bei 22,9 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 2.7).

⁶⁴ In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) liegen um bis zu zwei Prozentpunkte höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

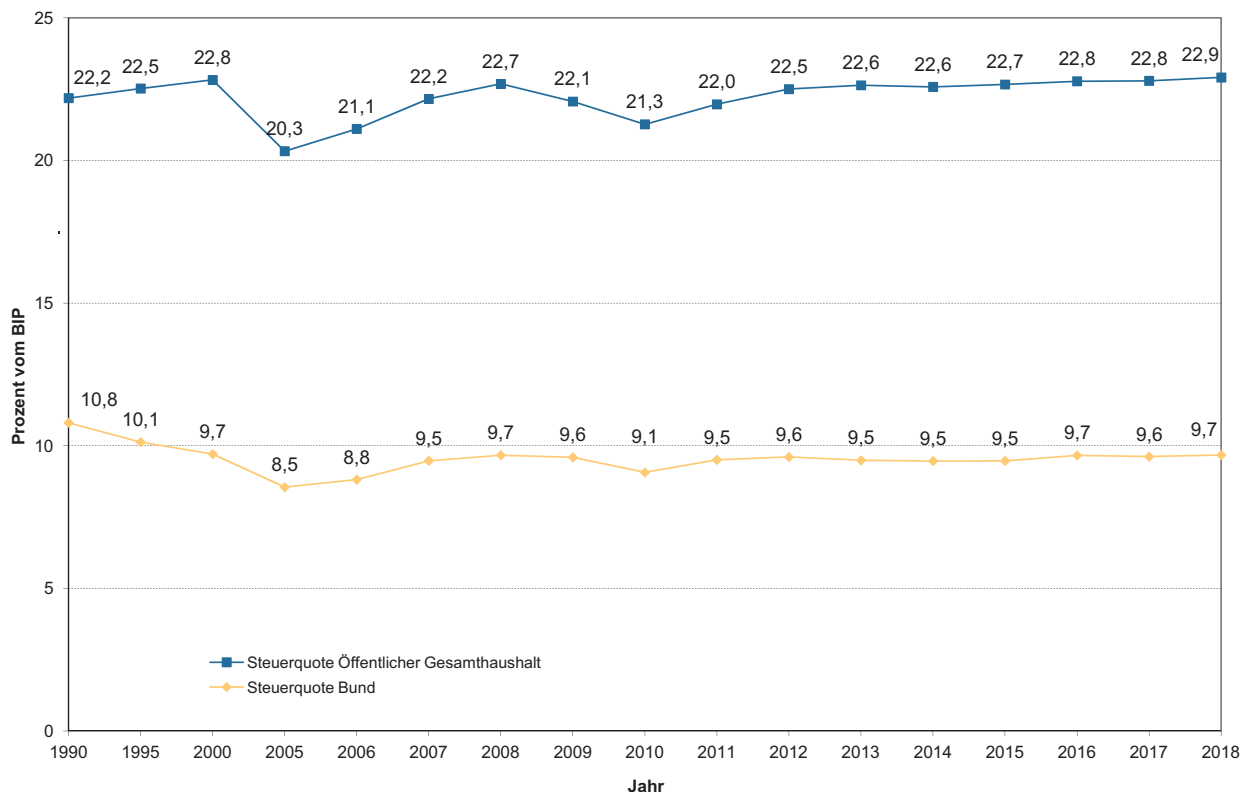
Auch die Steuerquote des Bundes steigt nach dem Einbruch des Jahres 2010 (9,1 % des BIP) wieder. Sie bewegt sich im Finanzplanungszeitraum zwischen 9,5 und 9,7 % des BIP. Dies liegt allerdings noch deutlich unterhalb der Quote, die der Bund Anfang der 1990er-Jahre zu verzeichnen hatte (vgl. Abbildung 2.7).

Im Vergleich der einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden, Europäische Union) wird sich der Anteil des Bundes am Steueraufkommen von 42,7 % im Jahr 2012 um rund einen halben Prozentpunkt auf 42,2 % im Jahr 2018 verringern. Die übrigen Steueranteile entwickeln sich bis zum Jahr 2018 wie folgt:

- (1) Der Anteil der Länder am Gesamtsteueraufkommen wird mit 39,4 % gleich bleiben.
- (2) Der Steueranteil der Gemeinden wird sich gegenüber 13,5 % (2012) auf 13,8 % (2018) erhöhen.
- (3) Der Steueranteil der Europäischen Union wird von 4,4 % (2012) auf 4,7 % (2017) steigen.

Abbildung 2.7

Steuerquoten der öffentlichen Haushalte



Quelle: Eigene Berechnungen, ohne Generalrevision 2014 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

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 (Solidarpakt I) eine erhebliche Größenordnung erlangt. Aufgrund der Anschlussregelungen durch das Solidarpaktfortführungsgesetz (Solidarpakt II) werden sie ab dem Jahr 2005 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 10,8 Mrd. Euro im Ausgleichsjahr 2013 um rund 27 % höher als das Finanzvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs, das 8,5 Mrd. Euro betrug.⁶⁵ Sie sind seit dem Jahr 2008 rückläufig. Der überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 2.8).

⁶⁵ Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2013 im Einzelnen: vgl. BMF, Monatsbericht Februar 2014, Tabelle 1 (S. 31).

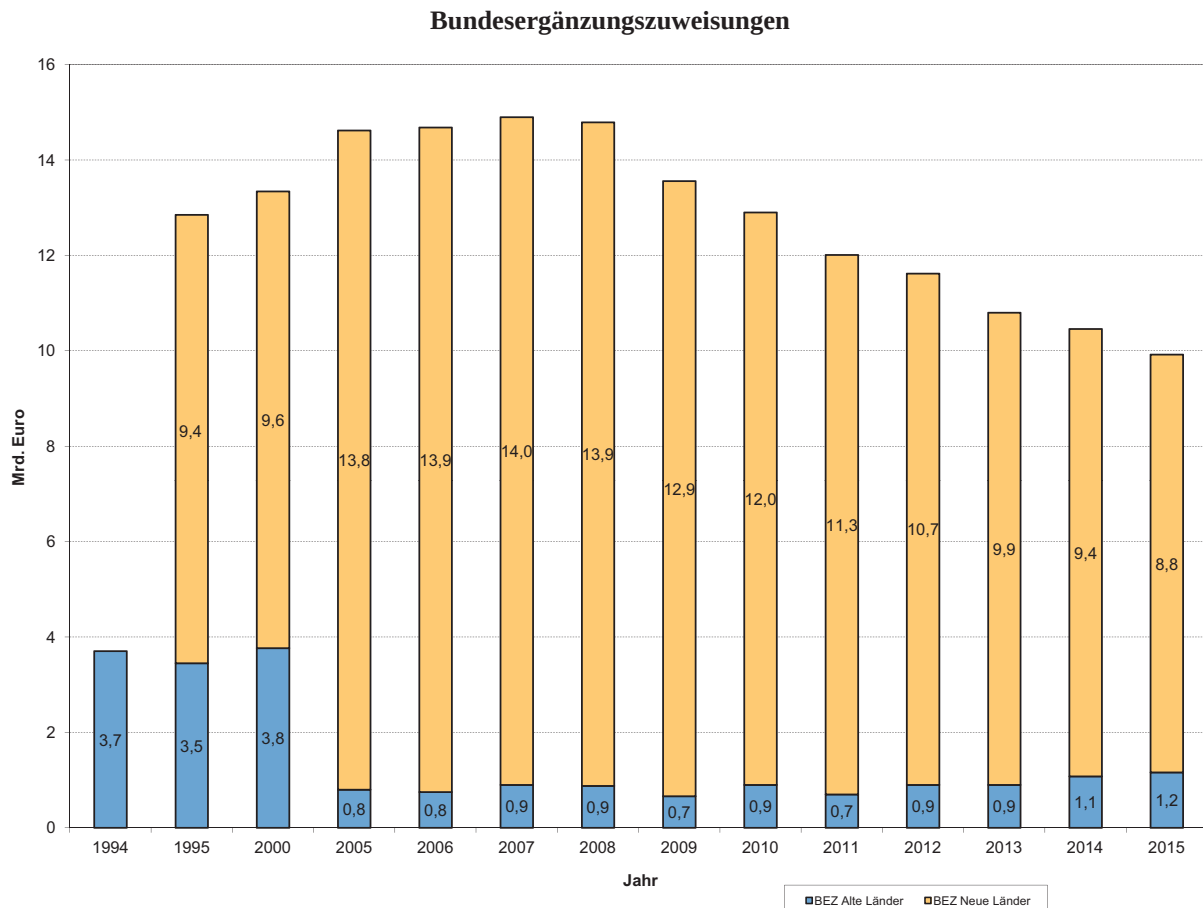
Im Haushaltsentwurf 2015 umfassen die BEZ ein Volumen von 9,9 Mrd. Euro.⁶⁶ Sie setzen sich zusammen aus den

- (1) Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (5,1 Mrd. Euro),
- (2) allgemeinen BEZ an leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (3,6 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).⁶⁷ Sie sollen deren überproportionale Lasten aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit decken. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend höheren Anteil am Umsatzaufkommen.

⁶⁶ Auf Basis der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2014.

⁶⁷ 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, BGBl. I S. 2395.

Abbildung 2.8



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 rückläufigen – Maße Steuereinnahmen des Bundes im Finanzplanungszeitraum binden. Die aus dem Korb I des Solidarpaktes II⁶⁸ zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ belaufen sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel betragen in den Jahren 2002 bis 2005 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:

- Im Finanzplanungszeitraum vermindern sich die Jahresbeträge von 5,8 Mrd. Euro (2014) auf 2,8 Mrd. Euro (2018).
- 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 auf Basis der Solidarpakte I und II auf hohem Niveau:⁶⁹

- (1) Seit dem Jahr 1995 hat der Bund im Solidarpakt I seinen Anteil an der Umsatzsteuer zugunsten der Länder dauerhaft um sieben Prozentpunkte reduziert. Im Jahr 2014 entspricht dies 12,6 Mrd. Euro an Mindereinnahmen.⁷⁰
- (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 Politikfelder⁷¹ in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- (3) Nach der Übernahme der Schulden des Erblastentilgungsfonds⁷² und des Fonds Deutsche Einheit⁷³ in die Bundesschuld belasten die Zins- und Tilgungsleistungen den Bundeshaushalt dauerhaft.

⁶⁸ Korb I umfasst die in § 11 Absatz 3 FAG gesetzlich fixierten Sonderbedarfs-BEZ, die im vertikalen Finanzausgleich gewährt werden.

⁶⁹ Von 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

⁷⁰ Berechnungsbasis: Umsatzeinkommen 2014 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2014 nach Abzug der Vorabfestbeträge für Bund und Gemeinden.

⁷¹ Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

⁷² Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

⁷³ Schuldenstand des Fonds Deutsche Einheit im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 2005): 38,7 Mrd. Euro.

Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.⁷⁴

Der Bund hat die aus dem Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel in seiner Finanzplanung bis zum Jahr 2018 berücksichtigt. Sie tragen dazu bei, dass der erforderliche Sicherheitsabstand zur Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung nach der verfassungsrechtlichen Schuldenregel gewahrt wird.

2.5.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2015 zusammen 21,8 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2014: 22,8 Mrd. Euro). Die größten Einzelposten innerhalb der sonstigen Einnahmen bilden die laufenden Einnahmen (Verwaltungseinnahmen durch Gebühren und Entgelte) sowie die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (vgl. Tabelle 2.9).

In der Vergangenheit trugen auch Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes (Privatisierungseinnahmen) einen wesentlichen Teil zu den sonstigen Einnahmen bei. Der Bund hat sich vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt von seinen Beteiligungen getrennt. In den letzten zehn Jahren (2004 bis 2013) erreichten die Privatisierungseinnahmen insgesamt 39,3 Mrd. Euro⁷⁵, die zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme eingesetzt wurden. Sie fallen in den Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 2.10). Seit dem Jahr 2007 werden unter dem Titel für die Privatisierungseinnahmen auch Rückflüsse aus Darlehen des European Recovery Program (ERP) vereinbart. 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 mit dem Haushaltsjahr 2013 weitgehend zurückgeflossen sind.

Im Haushaltsentwurf 2015 sind Privatisierungseinnahmen von 0,9 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2014: 1,0 Mrd. Euro). In den folgenden Finanzplanungsjahren sind keine nennenswerten Einnahmen aus Kapitalveräußerungen mehr vorgesehen. Für die Haushaltsfinanzierung haben sie insoweit keine Bedeutung mehr.

⁷⁴ Bundeshaushalt 2014: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 8,7 Mrd. Euro; sonstige einkunftsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,3 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sondereinrichtungen in den neuen Ländern von 1,0 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

⁷⁵ Nicht einbezogen in diese Summe sind Einnahmen aus vorzeitigen Rückzahlungen bei Gewährleistungen in den Jahren 2004 bis 2006 (rund 18 Mrd. Euro) sowie aus Verwertungen der Forderungen des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. gegen die Postnachfolgeunternehmen in den Jahren 2005 bis 2007 (rund 16 Mrd. Euro).

Tabelle 2.10

Sonstige Einnahmen

Jahr	Sonstige Einnahmen	davon: Erlöse aus Beteiligungen und sonst. Kapitalvermögen ^a	
	in Mrd. Euro		in Prozent der sonst. Einnahmen
2004	25,1	4,9	19,5
2005	38,5	8,9	23,1
2006	29,2	0,8	2,7
2007	26,0	4,5	17,3
2008	31,5	5,6	17,8
2009	30,2	2,0	6,6
2010	33,4	2,2	6,6
2011	30,8	2,6	8,4
2012	28,2	3,5	12,4
2013	25,9	4,3	16,6
2004–2013		39,3	

^a Kapitel 6002 Titel 133 01; ab 2007: einschließlich Rückflüsse von ERP-Darlehen.

2.6 Nettokreditaufnahme

Der Bundeshaushalt ist bislang – von wenigen Haushaltsjahren abgesehen⁷⁶ – auf eine fortwährende Aufnahme neuer Kredite zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs angewiesen gewesen. Seit Beginn der 1990er-Jahre lag die Kreditfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der Nettokreditaufnahme an den Gesamtausgaben, oftmals oberhalb von 10 % (vgl. Tabelle 2.11). 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 Neuverschuldung zu begrenzen. So wurde die durch die im Haushalt veranschlagten Investitionsausgaben bestimmte Regelkreditgrenze in den Jahren 2000 bis 2010 nur viermal (in den Jahren 2000, 2001, 2007 und 2008) eingehalten (vgl. Tabelle 2.11). Auch in Jahren mit normalem oder

sogar gutem Wirtschaftswachstum hat sich der Bund regelmäßig in zweistelliger Milliardenhöhe zusätzlich verschuldet.

Die Neuverschuldung erreichte im Zeitraum nach der Wiedervereinigung (vom Jahr 1991 bis zum Jahr 2010) ein Volumen von fast 579 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.11). Hierbei ist die Kreditaufnahme außerhalb des Bundeshaushalts durch verschiedene Sondervermögen (insbesondere Erblastentilgungsfonds, Fonds Deutsche Einheit, Bundes-eisenbahnvermögen, FMS, ITF)⁷⁷ nicht berücksichtigt.

Nicht zuletzt wegen der strikteren Vorgaben der seit dem Haushalt 2011 geltenden neuen Schuldenregel ist ein deutlicher Rückgang der Kreditfinanzierungsquote zu beobachten. Der Bundeshaushalt 2014 sieht noch eine Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro vor. Im Haushaltsentwurf 2015 und im Finanzplan bis zum Jahr 2018 ist keine Neuverschuldung mehr vorgesehen. Die Kreditfinanzierungsquote wird sich entsprechend positiv entwickeln: Im Haushalt 2013 lag sie bei 7,2 %; im Haushalt 2014 beträgt sie 2,2 % und soll ab dem Haushaltsjahr 2015 auf null sinken.

⁷⁶ Der Bundeshaushalt 1969 war der letzte Haushalt ohne Nettokreditaufnahme.

⁷⁷ Der Höchstschuldenstand der mittlerweile überwiegend in die Bundesschuld eingegliederten Sondervermögen betrug Mitte der 1990er-Jahre zusammen rund 270 Mrd. Euro.

Tabelle 2.11

Langfristige Entwicklung der Nettokreditaufnahme (NKA) in Soll und Ist

Jahr	Nettokredit- aufnahme ^a	Investitions- ausgaben = Regelkredit- grenze bis 2010	Haushalts- volumen	Kredit- investi- tions- quote	Kredit- finanzie- rungs- quote	Nachricht- lich: Reales BIP- Wachstum ^b	Nachricht- lich: BIP (nominal) ^c	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	4,0	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	3,3	2.609,9	0,7
2012	22,5		306,8		7,3	0,7	2.666,4	0,8
2013	22,1		307,8		7,2	0,4	2.738	0,8
2014	6,5		296,5		2,2	1,8	2.836	0,2
2015	0,0		299,5		0,0	2,0	2.941	0,0
2016	0,0		310,6		0,0	1,4	3.032	0,0
2017	0,0		319,9		0,0	1,4	3.126	0,0
2018	0,0		329,3		0,0	1,4	3.223	0,0

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a Überschreitungen der bis zum Jahr 2010 geltenden investitionsbezogenen Regelkreditgrenze sind grau unterlegt.

^b In den Jahren ab 2014 auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2014.

^c Ohne Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014.

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 FMS, der ITF, die Postbeamtenversorgungskasse sowie die FMS Wertmanagement.

Zum Jahresende 2013 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich⁷⁸ 1 277,3 Mrd. Euro⁷⁹ (im Jahr 2012: 1 287,5 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.9). 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 2013 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 085,8 Mrd. Euro (im

Jahr 2012: 1 072,9 Mrd. Euro). Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf zusammen 191,5 Mrd. Euro⁸⁰ (im Jahr 2012: 214,6 Mrd. Euro); darunter entfielen

- 133,7 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement,
- 24,3 Mrd. Euro auf den FMS,
- 21,2 Mrd. Euro auf den ITF sowie
- 12,3 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse.

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.⁸¹ 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 2013 bei 133,7 Mrd. Euro (im Jahr 2012: 161,5 Mrd. Euro).

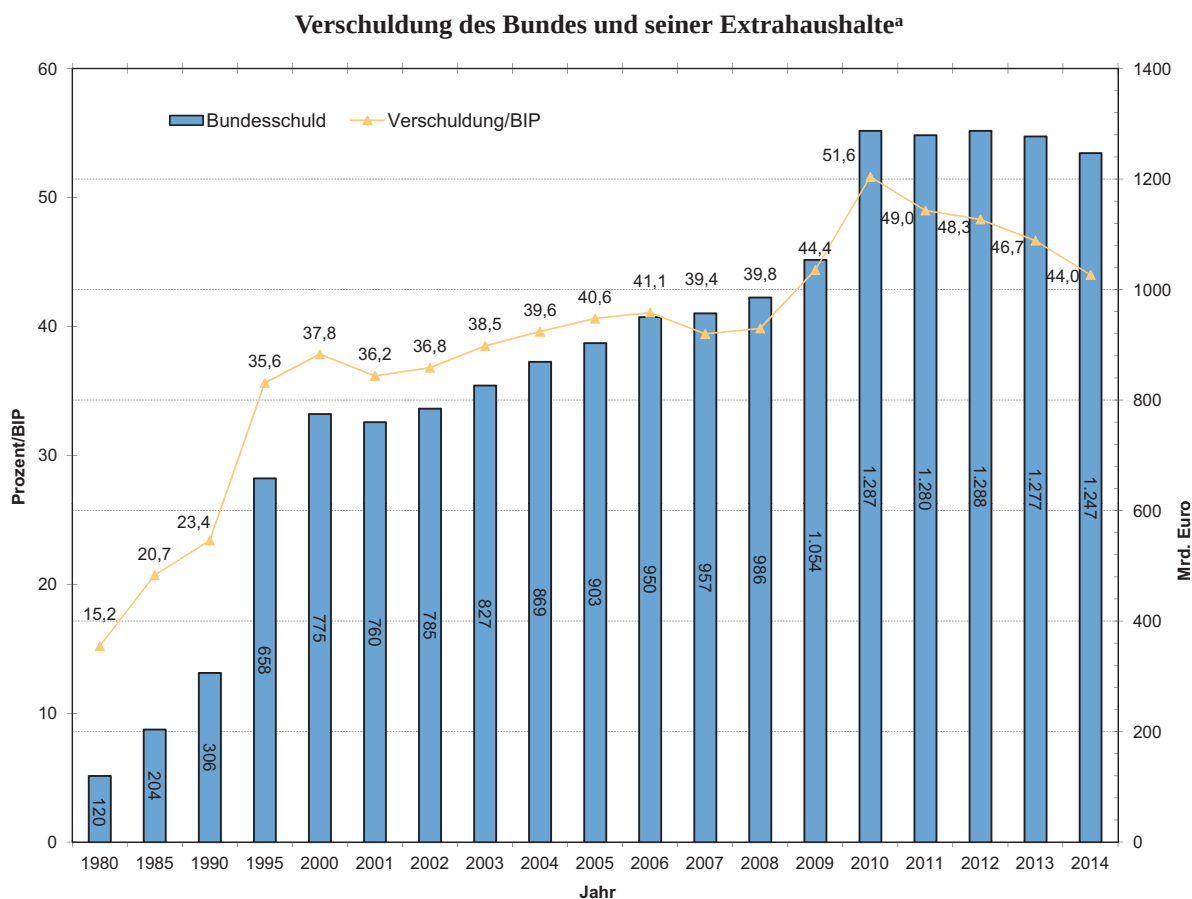
⁷⁸ Dazu zählen alle Wertpapiersschulden (Geld- und Kapitalmarktpapiere sowie Kassenkredite und Kredite) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2013, Fachserie 14, Reihe 5, Qualitätsbericht und methodische Erläuterungen Nr. 11.3.

⁷⁹ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2013, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1 (S. 21).

⁸⁰ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2013, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1 (S. 24).

⁸¹ Den Effekt auf den Maastricht-Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der Maßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise hat das BMF zum Jahresende 2012 auf rund 293 Mrd. Euro oder 11,1 % des BIP beziffert – vgl. Bundestagsdrucksache 17/14397 S. 20.

Abbildung 2.9



^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 2014 geschätzt.

Zum Jahresende 2014 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes in der Größenordnung von 1 247 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. Wenn der im Finanzplan ab dem Jahr 2016 vorgesehene Verzicht auf eine Neuverschuldung umgesetzt wird, wird der Schuldenstand nicht mehr wachsen.
- (2) Soweit die Schulden des ITF durch Tilgungen abgelöst werden, wird sich die Gesamtverschuldung verringern. Ebenso können mögliche Verwertungserlöse bei den Aktiva der FMS Wertmanagement sowie Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand verringern.⁸² 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

⁸² Für das Jahr 2013 wird ein Rückgang des Schuldenstandes durch die Maßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise um 1 ½ Prozentpunkte auf 256 ½ Mrd. Euro (9 ½ % des BIP) geschätzt – vgl. BMF vom 18. Juli 2013, Bundestagsdrucksache 17/14397 S. 20. Die Angaben des BMF für Projektionsjahre sind auf halbe Prozente des BIP gerundet.

die Schulden auf 41,1 % des BIP. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase hat der Schuldenstand – insbesondere als Folge der o. a. Finanzmarktkrise – im Jahr 2010 die 50 %-Marke überschritten und dürfte sich zum Jahresende 2014 bei 44 % des BIP einpendeln. Trotz des Rückgangs liegt diese Quote noch um rund viereinhalb Prozentpunkte über der des Jahres 2004 (vgl. Abbildung 2.9).

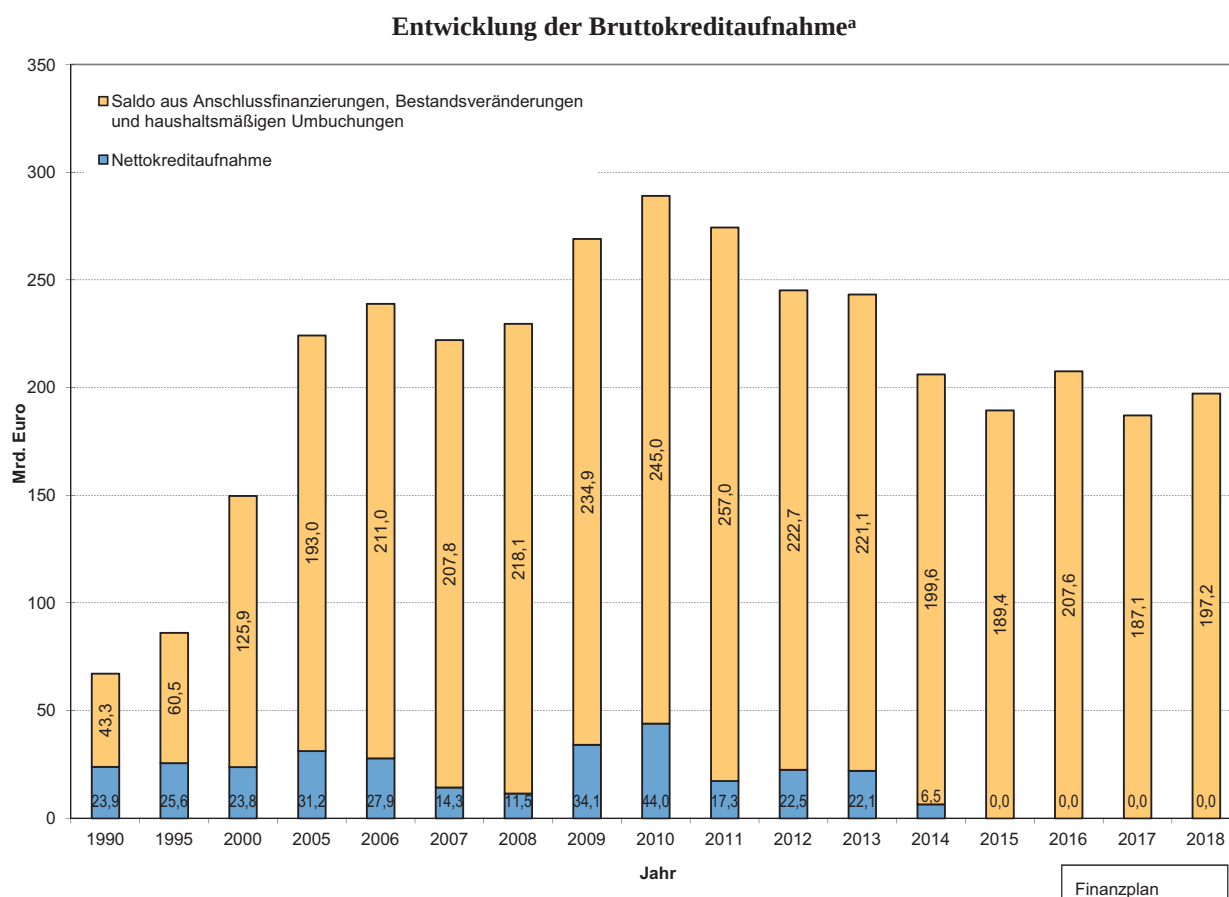
2.7.2 Risiken für den Schuldendienst

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.⁸³

Die sich im Wesentlichen aus Anschlussfinanzierung und Nettokreditaufnahme zusammensetzende Bruttokreditaufnahme wurde im Abschluss des Haushaltsjahres 2013 mit 243,2 Mrd. Euro ausgewiesen. Auf Grundlage der Kreditfinanzierungsübersicht des BMF ist in den Folgejahren mit niedrigeren Bruttokreditaufnahmen zu rechnen. Diese werden allerdings immer noch eine erhebliche Größenordnung erreichen (vgl. Abbildung 2.10). 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).

⁸³ Gesamtplan des Bundeshaushalts, Teil IV.

Abbildung 2.10



^a Ohne Kreditaufnahmen der Sondervermögen FMS und ITF.

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 2.12). Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2015 ist ein Gewährleistungsrahmen von 476,9 Mrd. Euro ausgewiesen.

Tabelle 2.12

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
2013	1,4	0,6	0,8	449,4	342,1	76,1
1991–2013	55,7	37,8	17,9			
2014 (Soll)	1,2	0,9	0,3	478,4	360,0 ^b	
2015 (HHE)	1,1	1,2	-0,1	476,9		
2016 (Fpl)	1,0	1,2	-0,2			
2017 (Fpl)	0,9	1,1	-0,2			
2018 (Fpl)	0,9	1,0	-0,1			

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

^a In den Jahren 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 2014 unter Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden (14,4 Mrd. Euro zum Jahresende 2013), bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.

Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad⁸⁴ zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 87 % (vgl. Tabelle 2.12). Im Jahr 2013 lag er bei 76,1 % (342,1 Mrd. Euro).

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere folgende Bereiche:⁸⁵

- Ausführen
- 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.⁸⁶ 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 wurde die Möglichkeit geschaffen, befristet von Anfang 2013 bis Ende 2014 erneut Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz zu gewähren. Mit der Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie wird die Antragsfrist für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz noch einmal bis Ende 2015 verlängert. Die vom FMS bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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. 66.

⁸⁶ § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2014.

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds soll mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Er wird über eine Bankenabgabe sowie bei Bedarf durch Sonderbeiträge finanziert. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, kann er über eine Garantieermächtigung bis zu 100 Mrd. Euro und eine Kreditermächtigung für Restrukturierungsmaßnahmen bis zu 20 Mrd. Euro verfügen. Bislang sind diese Ermächtigungen nicht in Anspruch genommen worden.

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 BMF 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.⁸⁷ 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. Einen Teil der finanziellen Hilfen für Irland und Portugal erbringt der EFSM in Höhe von 48,5 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 26,0 Mrd. Euro). Hiervon sind 46,8 Mrd. Euro ausgezahlt bzw. freigegeben (Stand: Jahresmitte 2014). Portugal wird die noch nicht freigegebenen Restbeträge in Höhe von 1,7 Mrd. Euro nicht mehr in Anspruch nehmen. Auf den Bundeshaushalt entfallen ent-

⁸⁷ Artikel 2, Absatz 1, 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

sprechend dem deutschen Anteil am EU-Haushalt rund 20 %.⁸⁸ Der EFSM ist durch den permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgelöst worden.

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 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. Seit dem 1. Juli 2013 gibt die EFSF keine neuen Kreditzusagen mehr.

2.8.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Seit dem 1. Juli 2013 werden neue Programme durch den permanenten Krisenfonds – den ESM – finanziert. Der ESM soll zusammen mit dem am 2. März 2012 von 25 EU-Mitgliedstaaten unterzeichneten Fiskalvertrag das Euro-Währungsgebiet nachhaltig stabilisieren. Die gesetzlichen Grundlagen für die Anwendung in Deutschland 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 nach dem Beitritt Lettlands am 13. März 2014 mit einem Kapital von 701,9 Mrd. Euro ausgestattet. Dieser Betrag teilt sich auf in 80,2 Mrd. Euro eingezahltes und 621,7 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Er soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums

im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro.

Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien beim ESM basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank (Deutscher Anteil: 27,07 %). Der finanzielle Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am ESM beträgt dementsprechend rund 190 Mrd. Euro bestehend aus 21,7 Mrd. Euro einzuzahlendem⁸⁹ und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.

Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die EZB soll das Instrumentarium des ESM künftig um ein Instrument der direkten Bankenrekapitalisierung erweitert werden. Danach könnten aus dem ESM künftig bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Bankenrekapitalisierung bereitgestellt werden. Für die Heranziehung der ESM-Mittel gilt eine klare Haftungskaskade: Zunächst sollen private Anteilseigner und Gläubiger des oder der betroffenen Institute herangezogen werden. Danach ist vorgesehen, Mittel nationaler bzw. eines – noch zu errichtenden gemeinsamen – Abwicklungsfonds einzusetzen. Ist der betreffende Mitgliedstaat auch mithilfe eines ESM-Darlehens (indirekte Bankenrekapitalisierung) nicht in der Lage, einen etwaigen verbleibenden Rekapitalisierungsbedarf zu decken, kann als letztes Mittel und unter Auflagen des ESM auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaates eine direkte Bankenrekapitalisierung durchführen. Die erforderliche innerstaatliche gesetzliche Umsetzung⁹⁰ des neuen ESM-Instruments der direkten Bankenrekapitalisierung soll im Jahr 2014 abgeschlossen werden.

2.8.4 Gesamtschau

Im Zeitraum 1991 bis 2013 überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen⁹¹ die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen⁹² um 17,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.12).

Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings im Hinblick auf die Maßnahmen zur Eurostabilisierung weitere Risiken gegenüber. So beläuft sich der deutsche Anteil an den Maßnahmen zum Schutz des Euro auf rund 310 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.13).⁹³

⁸⁸ Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle (Zahlungs-)Verpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

⁸⁹ Die deutschen Beteiligungsmittel sind in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) veranschlagt.

⁹⁰ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 18/2577 und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzhilfelinstrumente nach Artikel 19 des Vertrages vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, Bundestagsdrucksache 18/2580.

⁹¹ Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

⁹² Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

⁹³ Anteil Deutschlands an der sog. Brandmauer – vgl. dazu Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.8.4.

Tabelle 2.13

Deutscher Anteil an Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro^a

	Kreditvergabe- kapazität	Ausschöpfung	Deutscher Anteil an der Kredit- vergabekapazität
	in Mrd. Euro		
EFSF	440,0	203,3 ^b	95,3 ^d
ESM	500,0	50,4 ^c	190,0 ^e
EFSM – gewährte Hilfen		46,8 ^f	9,7
Griechenland – ausgezahlte bilaterale Hilfen		52,9	15,2
Zusammen			310,2

^a Stand: Jahresmitte 2014.

^b Bezogen auf die zugesagten Programmmittel und einschließlich Liquiditätspuffer von 15,0 Mrd. Euro ohne Übersicherung.

^c Davon ausbezahlt bis 31. Mai 2014: 46,1 Mrd. Euro.

^d Einschließlich des deutschen Anteils an der Übersicherung.

^e Der deutsche Anteil bezieht sich auf das maximale Garantievolumen des ESM von 701,9 Mrd. Euro; eine Zuordnung des Haftungsanteils Deutschlands an einzelnen Hilfsmaßnahmen ist nicht möglich, da Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen bereitstellt.

^f Portugal hat auf die weitere Auszahlung von zugesagten Mitteln in Höhe von 1,7 Mrd. Euro verzichtet.

Diese Summe setzt sich zusammen aus

- (1) dem rechnerischen deutschen Anteil⁹⁴ an den Hilfsprogrammen der EFSF für Griechenland, Portugal und Irland zuzüglich eines Liquiditätspuffers bis zu einer Höhe von maximal 15 Mrd. Euro im Jahresdurchschnitt,
- (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: 28,67 %).

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab. Drei Programmländer (Irland, Spanien und Portugal) haben ihr Finanzhilfeprogramm beendet und erhalten somit keine weiteren Mittel aus der EFSF, dem EFSM oder dem ESM. Spanien hat im Juli 2014 eine vorfristige Teil-Rückzahlung an den ESM geleistet. Derzeit sind von der maximalen Kreditvergabekapazität des ESM von 500 Mrd. Euro rund 50 Mrd. Euro durch Finanzhilfeprogramme belegt – bei einem eingezahlten Kapital von rund 80 Mrd. Euro. Dennoch können – angesichts des bestehenden Haftungsvolumens – erhebliche Zukunftsbelastungen für den Bundeshaushalt nicht ausgeschlossen werden.

⁹⁴ Garantien werden für die Finanzierungsgeschäfte der EFSF übernommen; eine Zuordnung des Haftungsanteils Deutschlands an einzelnen Programmen der EFSF ist daher nur rechnerisch möglich.

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 die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender Referenzwerte:⁹⁵

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit zum BIP (Defizitquote) und
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand zum BIP (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. Folgende Maßnahmen wurden daher auf europäischer Ebene umgesetzt:

- (1) Der SWP wurde als Teil eines Pakets von sechs europäischen Rechtsakten, die Ende des Jahres 2011 in Kraft getreten sind, reformiert (sog. Sixpack). Er enthält folgende wesentliche Regelungen für die haushalts- und wirtschaftspolitische Überwachung:

⁹⁵ Artikel 1 des Protokolls Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

- 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 strukturellen 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 verzinsliche Einlage von bis zu 0,2 % des BIP möglich.
 - Im **korrektiven Arm** des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind nunmehr grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung 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 makro-ökonomischer 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 Semester⁹⁶ 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 je-

⁹⁶ Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert.

den 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 (sog. Two-pack)⁹⁷. 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).⁹⁸ 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.
- 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.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Die Artikel 3 bis 8 des Titels III des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion regeln den „Fiskalpolitischen Pakt“.

- Auf nationaler Ebene ist ein Korrekturmechanismus einzurichten. Dieser soll automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad eintreten. Der Korrekturmechanismus soll sich auf gemeinsame Grundsätze stützen, die von der Europäischen Kommission festgelegt wurden.⁹⁹
- Die Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenstandsquote und dem 60 %-Referenzwert ist um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich abzubauen.¹⁰⁰

2.9.2 Staatsdefizit und Schuldenstand

Seit Einführung des haushaltspolitischen Meldeverfahrens im Jahr 1993 haben sich Defizit- und Schuldenstandsquote in Deutschland wie folgt entwickelt:

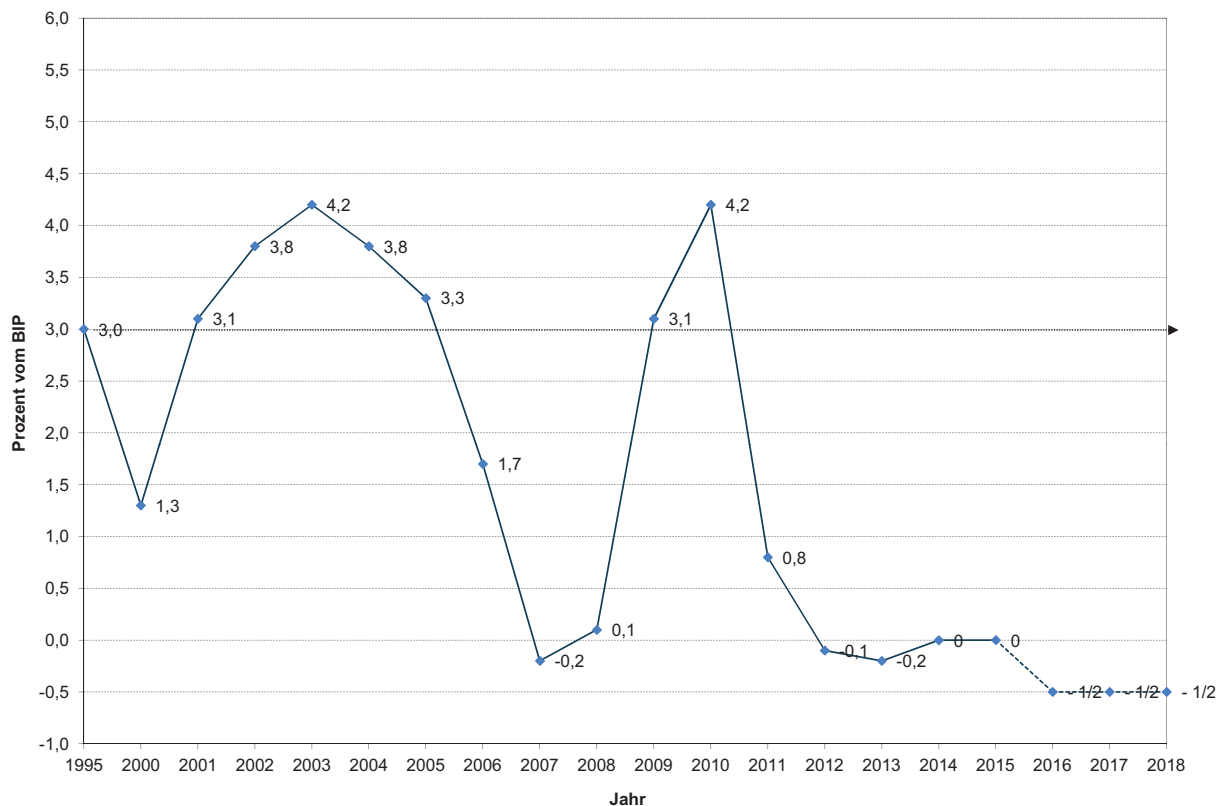
⁹⁹ COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

¹⁰⁰ Diese Vorgabe des Fiskalvertrages ist bereits im reformierten SWP enthalten.

- (1) Die um Sondereffekte in den Jahren 1995 und 2000 bereinigte öffentliche Defizitquote bewegte sich in den Jahren 1993 bis 2006 zwischen 1,3 % (Jahr 2000) und 4,2 % (Jahr 2003) des BIP und verbesserte sich bis zum Jahr 2008 deutlich (vgl. Abbildung 2.11). Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise überschritt die Defizitquote im Jahr 2010 mit 4,2 % den Referenzwert. Bereits im Jahr 2011 verbesserte sie sich deutlich auf 0,8 %. Im Jahr 2012 wurde sogar – erstmals seit dem Jahr 2007 – gesamtstaatlich ein Überschuss von 0,1 % des BIP erzielt. Im Jahr 2013 erhöhte sich dieser auf 0,2 % des BIP; der strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungssaldo wies sogar einen Überschuss von 0,9 % des BIP auf. Für die Jahre 2014 und 2015 rechnet die Bundesregierung mit einem ausgeglichenen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo und für die Jahre 2016 bis 2018 mit einem positiven Finanzierungssaldo von ½ % des BIP. Für den gesamten Zeitraum wird ein struktureller gesamtstaatlicher Überschuss von ½ % des BIP erwartet. Deutschland erfüllt damit bei tatsächlichem und strukturellem Finanzierungssaldo die europäischen Vorgaben.

Abbildung 2.11

Entwicklung der Defizitquote^a



^a Der Pfeil bildet den Referenzwert für das nominale Defizit ab.

Im Jahr 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; im Jahr 2000: ohne Mobilfunkerlöse – inklusive dieses Effekts wies der Staatshaushalt einen Überschuss von 1,1 % des BIP auf.

Quelle: Für die Jahre 2013 bis zum Jahr 2018: BMF, Pressemitteilung Nr. 32 vom 10. Juli 2014 zu Mittelfristigen Finanzprojektion.

(2) Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote hat sich im Zeitraum 1993 bis 2010 mit Unterbrechungen fortwährend erhöht (vgl. Abbildung 2.12). Grund für den hohen Schuldenanstieg im Jahr 2010 waren insbesondere die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung (vgl. Nr. 2.7.1). Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist die Schuldenstandsquote 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-Garantien¹⁰¹ und Einzahlungen in den ESM). Diese Maßnahmen wirkten auch im Jahr 2013

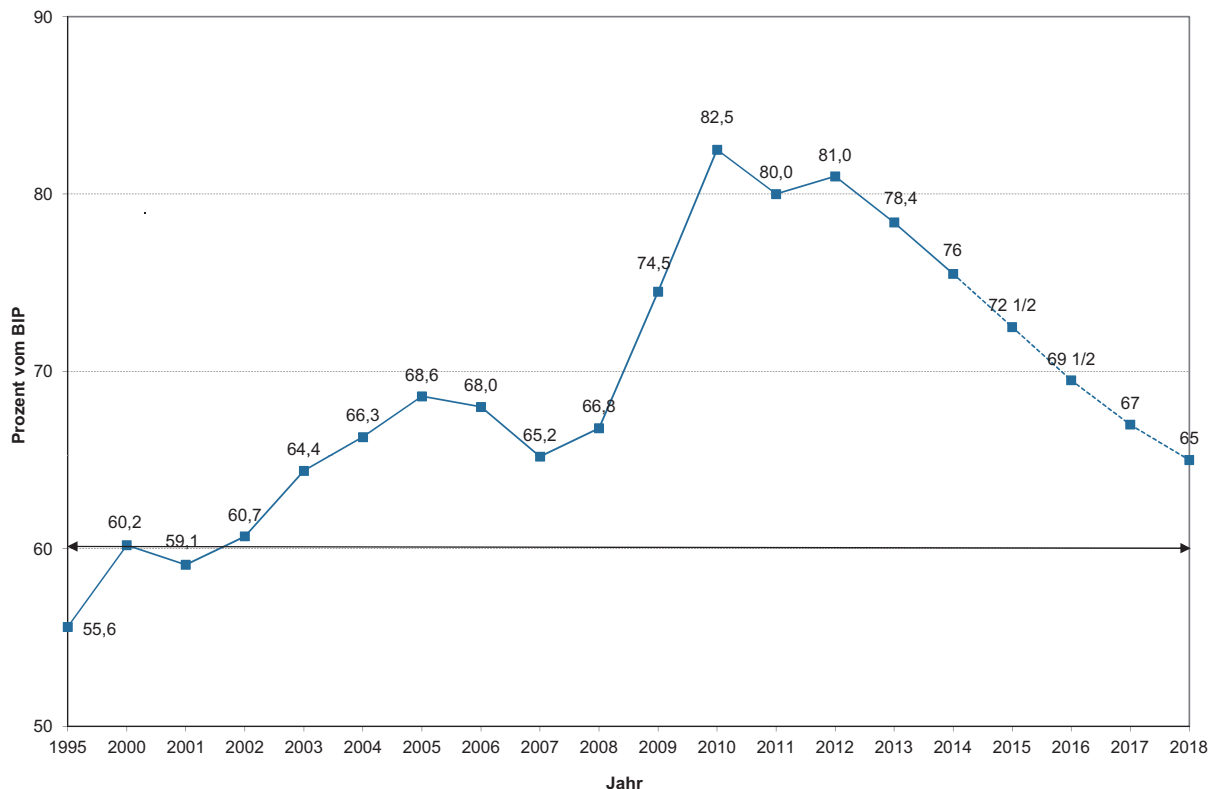
weiter erhöhend auf die Schuldenstandsquote, insgesamt ist sie jedoch auf 78,4 % des BIP gesunken. Grund hierfür ist insbesondere die Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Nach den Prognosen des BMF wird die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2014 auf 75 ½ % des BIP und bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2018 auf 65 % des BIP zurückgehen. Damit würde Deutschland die Vorgaben des SWP und des Fiskalvertrages (1/20-Regel) zur Rückführung der Schuldenstandsquote unterschreiten (vgl. Nr. 2.9.1 (1) und (5)). 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.¹⁰²

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Bereinigt um die Effekte aus der Finanzmarkt- und der Staatsschuldenkrise würde der Wert im Jahr 2017 wieder unter 60 % des BIP liegen.

Abbildung 2.12

Entwicklung der Schuldenstandsquote^a



^a Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.

Quelle: Für die Jahre 2013 bis 2018: BMF, Pressemitteilung Nr. 32 vom 10. Juli 2014 zu Mittelfristigen Finanzprojektion.

Die Europäische Kommission hat das aktualisierte deutsche Stabilitätsprogramm 2014 und das nationale Reformprogramm 2014 gleichzeitig bewertet. Der Europäische Rat hat die länderspezifischen Empfehlungen gebilligt und damit das Europäische Semester 2014 abgeschlossen. Für Deutschland hat er u. a. folgende finanzwirtschaftlich relevante Empfehlungen für den Zeitraum 2014 bis 2015 gegeben:¹⁰³

- (1) Deutschland soll eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik betreiben und eine gesunde öffentliche Finanzlage bewahren, die sicherstellt, dass das mittelfristige Haushaltsziel während des gesamten Stabilitätsprogrammzeitraums weiterhin eingehalten wird und die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote auf einem nachhaltigen Abwärtspfad bleibt.
- (2) Die Tragfähigkeit des öffentlichen Rentensystems soll sichergestellt werden, indem
 - die Finanzierung neuer versicherungsfremder Leistungen (insbesondere der sog. Mütterrente) durch Steuereinnahmen erfolgt, um u. a. einen weiteren Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge zu vermeiden,
 - mehr Anreize für einen späteren Renteneintritt gesetzt werden und
 - die Beteiligung an Alterssicherungen der zweiten und dritten Säule erhöht wird.
- (3) Die Schuldenbremse soll in den Ländern kohärent umgesetzt werden. Dabei sollen zeitnahe und relevante Kontrollverfahren und Korrekturmechanismen sichergestellt werden.
- (4) Die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden soll verbessert werden, auch um angemessene öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hält diese Empfehlungen für zielführend, um eine stabile finanzwirtschaftliche Entwicklung in den öffentlichen Haushalten zu stützen. Insbesondere die Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene ist ein wichtiger finanzwirtschaftlicher Meilenstein. Zudem fördert eine abgestimmte nationale Finanzpolitik die Einhaltung der europäischen Stabilitätsvorgaben. Diese bilden wiederum zentrale Pfeiler für eine stabile europäische Währungs- und Wirtschaftsgemeinschaft.

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).¹⁰⁴

- (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.
- (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.
- (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 Energie 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. Ggf. 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 wurde 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 schätzt die Einhaltung der Obergrenze des gesamt-

¹⁰³ Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2014, ABl. C 247 vom 29. Juli 2014, Seite 20 ff.

¹⁰⁴ Text und Begründung in: Bundestagsdrucksache 16/12410.

staatlichen Defizits ein und kann hierzu Empfehlungen abgeben. Die Einschätzungen und Empfehlungen des Beirats werden veröffentlicht.

Mit dem Stabilitätsrat hat der Gesetzgeber ein Gremium geschaffen, das geeignet erscheint, die Einhaltung der Defizitobergrenze gesamtsstaatlich 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 Stabilitätsrates zur Haushaltssanierung nicht verhindern.
- (3) Der Stabilitätsrat veröffentlicht seine Beschlüsse und kann hierdurch den politischen Druck zur Umsetzung von Konsolidierungsempfehlungen erhöhen.
- (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 Ge-

meinden in den Jahren 2007 und 2008 sogar Überschüsse auswies. Auch in den Jahren 2009 bis 2013 waren die Abschlüsse in den Haushalten von Ländern und Gemeinden im Durchschnitt deutlich besser als beim Bund (vgl. Tabelle 2.14). Das gute Jahresergebnis 2013 ist ganz wesentlich dem positiven Finanzierungssaldo in der Sozialversicherung zu verdanken, auch wenn dieser gegenüber dem Vorjahr um rund 12 Mrd. Euro geringer ausgefallen ist. Gründe hierfür sind die Absenkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung, die niedrigeren Bundeszuschüsse und die Abschaffung der Praxisgebühr. Der Bund verzeichnete wie in den Vorjahren erneut ein – allerdings deutlich zurückgehendes – Defizit, während die Gesamtheit der Länder und Gemeinden ihre Haushalte mit einem kleinen Überschuss abschloss.

- (2) Auch bei der öffentlichen Verschuldung schneidet der Bund im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften schlechter ab. Bei einem gesamtsstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2013 von 2,15 Billionen Euro entfallen fast 1,4 Billionen Euro¹⁰⁵ auf den Bund (vgl. Tabelle 2.15). Der Anteil des Bundes am Maastricht-Schuldenstand hat sich im Jahr 2010 gegenüber den Vorjahren um rund drei Prozentpunkte erhöht und bewegt sich weiter auf diesem Niveau. Grund für diese Entwicklung ist, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzkrise und der europäischen Staatschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind.

¹⁰⁵ 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 2013, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Erläuterungen Nr. 14.

Tabelle 2.14

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
2013	5,3	-2,9	6,3	1,8

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 (zuletzt August 2014), Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen, Tabelle 1.

Tabelle 2.15

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	1.771	1 077	709	60,8	40,0
2010	2.059	1 316	760	63,9	36,9
2011	2.088	1 315	780	63,0	37,4
2012	2.161	1 370	808	63,4	37,4
2013	2.147	1 373	791	63,9	36,8

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 (zuletzt August 2014), Statistischer Teil, X. 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.¹⁰⁶ Zudem haben die Länder dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages erst nach erheblichen finanziellen Zugeständnissen des Bundes (vgl. Nr. 2.1.2.3) zugestimmt. Im Jahr 2013 ist der Bund bei den Hochwasserhilfen den betroffe-

nen Ländern entgegengekommen, indem er den auf die Länder entfallenden Anteil von 3,25 Mrd. Euro vorfinanziert hat. Weitere finanzielle Zugeständnisse gegenüber den Ländern und Gemeinden hat der Bund auf Basis des Koalitionsvertrages übernommen (vgl. Nr. 2.1.2.3). Diese Leistungen tragen dazu bei, dem neuen verfassungsrechtlichen Schuldenreglement auf Länderseite den Weg zu ebnen.

Angesichts der bereits bestehenden umfangreichen finanziellen Lasten und Risiken erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes für weitere finanzielle Zugeständnisse an die anderen Gebietskörperschaften ausgereizt. Der Bund sollte vielmehr konsequent daran festhalten, seinen Beitrag zur Einhaltung der nationalen und europäischen Stabilitätsvorgaben zu leisten.

¹⁰⁶ 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 Risiken beim Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme Kat. B (Bundesministerium der Finanzen (BMF))

3.0

Es bestehen zum Teil erhebliche Risiken, wenn Bewirtschafter von Haushaltsmitteln des Bundes ihre Zahlungs- und Buchungsdaten mit eigenen IT-Systemen bearbeiten und an das zentrale Buchführungssystem des Bundes übermitteln. Das Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes schätzt die Zahl solcher bewirtschaftereigenen Verfahren auf über 1 000. Mehr als 1 500 Bewirtschafter nutzen sie. Der Bundesrechnungshof hat den Einsatz dieser zahlungsrelevanten IT-Systeme geprüft. Er hat festgestellt, dass die Bewirtschafter oft die Vorschriften für den Betrieb von automatisierten Verfahren nicht einhielten. So verstießen sie beispielweise gegen das Vier-Augen-Prinzip oder Protokollierungspflichten. Dadurch nahmen sie erhebliche Risiken für die Informationssicherheit in Kauf und gefährdeten die Integrität und die Verlässlichkeit der elektronischen Buchungsdaten.

3.1

3.1.1 Automatisierung zahlungsrelevanter Verfahren

HKR-Verfahren als zentrales Buchführungsverfahren des Bundes

Das Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) ist das zentrale Buchführungsverfahren des Bundes. Mit ihm wird der Haushalt des Bundes operativ vollzogen; zugleich gewährleistet es technisch den internen Mittelfluss, die Buchung von Einnahmen und die Auszahlung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt. Es ist eng mit den Verfahren zur Haushalts- und Finanzplanung des Bundes verzahnt. Das ermöglicht es, die vom Haushaltsgesetzgeber geplanten Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen automatisiert bereitzustellen. Im HKR-Verfahren verwalten über 11 000 bewirtschaftende Stellen (Bewirtschafter) ihre Einnahmen und Ausgaben in etwa 700 000 Bestandskonten.

Über das HKR-Verfahren können nicht nur Bewirtschafter aus Bundesbehörden auf den Bundeshaushalt zugreifen, sondern auch Bewirtschafter aus Länder- und Kommunalverwaltungen sowie aus sonstigen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen.

Nutzung bewirtschaftereigener Verfahren mit Schnittstelle zum HKR-Verfahren

Mittlerweile nutzen mehr als 95 % der Bewirtschafter die Möglichkeit, die in ihren Fachverfahren ermittelten Zahlungsdaten (Anordnungs-, Buchungs- und Zahlungsdateien) elektronisch über Eingangsschnittstellen an das HKR-System zu liefern. So lassen sich die zahlungsrelevanten Daten zu beliebigen Geschäftsfällen effizient zur weiteren Zahlungsabwicklung durch die Zentralkasse des Bundes bereitstellen. Solche Geschäftsvorfälle sind z. B. Erstattungsansprüche (Beihilfe, Reisekosten, Verpflegung etc.), Zuwendungen von Fördermitteln und Einnahmeverfahren (Rückforderungen, Gebührenverfahren, Verkäufe, etc.). Auf diese Weise wurden im Jahr 2008 nach Angaben des Kompetenzzentrums für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (KKR) 150 000 Dateien mit insgesamt 31 Millionen Datensätzen und einem Buchungsvolumen von einer Billion Euro automatisiert im HKR-System verarbeitet. Mehr als 1 500 Bewirtschafter hatten im Jahr 2013 die Nutzung eines bewirtschaftereigenen automatisierten Verfahrens mit einer Schnittstelle zum HKR-System dem BMF gemeldet. Die Bewirtschafter setzten dabei eine Vielzahl unterschiedlicher Zahlungs- und Buchungssysteme ein. Nach Schätzungen des KKR kommen im Rahmen des HKR-Verfahrens mehr als 1 000 IT-Systeme zum Einsatz.

3.1.2 Rechtliche Anforderungen an bewirtschaftereigene Verfahren

Die Bewirtschafter müssen ihre bewirtschaftereigenen automatisierten Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes beim BMF anzeigen. Erklären sie mit der Verfahrensanzeige, die vom BMF festgelegten „Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes“ (Mindestanforderungen) einzuhalten, dürfen sie ihr Verfahren ohne weitere Prüfung durch das BMF in Betrieb nehmen. Die darin erzeugten Daten fließen dann in das HKR-System ein und lösen dort haushaltsrelevante Buchungen in Form von Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt aus.

Die Mindestanforderungen schreiben elementare organisatorische und technische Kontrollen vor, mit denen die Bewirtschafter die Ordnungsmäßigkeit und Informationssicherheit ihres automatisierten Verfahrens zu gewährleisten haben. U. a. müssen sie ihr Verfahren dokumentieren und eine Risikoanalyse, ein Sicherheitskonzept sowie eine Dienstanweisung erstellen. Zudem müssen sie dafür sorgen, dass die Systementwicklung, die Systemadministration und die Rechnungsbearbeitung funktional getrennt

sind. Insbesondere ist ein Vier-Augen-Prinzip bei der Anordnung von Zahlungen zu gewährleisten. Für die Einhaltung dieser Anforderungen sind die Beauftragten für den Haushalt der jeweiligen Dienststelle und die für den Verfahrenseinsatz zuständige oberste Bundesbehörde verantwortlich.

Im April 2014 überarbeitete das BMF die Mindestanforderungen. Damit reagierte es auf die fortschreitende Entwicklung in der elektronischen Rechnungsbearbeitung. So verzichtete es z. B. auf papiergebundene Prüfnachweise, falls Tätigkeiten im System revisionssicher protokolliert werden. Bei der Überarbeitung stellte das BMF auch heraus, welche Prüfpflichten das Interne Kontrollsystem erfüllen muss. So hat z. B. der Beauftragte für den Haushalt der mittelbewirtschaftenden Stelle dafür zu sorgen, dass die Einhaltung der Mindestanforderungen regelmäßig, mindestens alle zwei Jahre, überprüft wird.

3.1.3 Schwachstellen im Internen Kontrollsystem

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2013 und 2014 bei neun Bewirtschaftern von Haushaltsmitteln aus sieben Ressorts des Bundes (BMVI, BMI, BMFSFJ, BMWi, BMJV, BMBF, BMVg) den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes. Acht der neun Bewirtschafter hielten die Mindestanforderungen an einen ordnungsgemäßen und informationssicheren Betrieb nicht ein. Dabei zeigten sich insbesondere die nachfolgend aufgeführten Schwachstellen:

Fehlendes Sicherheitskonzept

In den geprüften Fällen konnten die Bewirtschafter das auf einer verfahrensbezogenen Risikoanalyse aufbauende Sicherheitskonzept und die Beschreibung vorgesehener Verfahrenskontrollen meist nicht vorlegen. Auch den Datenschutz vernachlässigten sie häufig. Datensicherungskonzepte fehlten ebenso wie Notfallkonzepte für Systemausfälle.

Beispiel:

Eine Einrichtung des Bundes nahm im Januar 2006 ihr zahlungsauslösendes IT-System in Betrieb und erklärte gegenüber dem BMF, die Mindestanforderungen einzuhalten. Tatsächlich hatte die Bundeseinrichtung – trotz umfangreich vorhandener IT-Kompetenzen und IT-Ressourcen – bis zum Jahr 2013 keine aussagekräftige Verfahrensdokumentation, kein verfahrensbezogenes IT-Sicherheitskonzept und kein Berechtigungskonzept erstellt. Einfache Kontrollen waren nicht eingeführt. So fehlten z. B. erzwungene Kennwortwechsel in regelmäßigen Abständen oder automatische Bildschirmsperren.

Hohe Berechtigungsrisiken

In sieben Fällen hatten unbefugte Benutzer – u. a. externe Beratungsunternehmen – so weitgehende Rechte im IT-System, dass sie buchen und das im IT-System verankerte Vier-Augen-Prinzip hätten umgehen können. Dabei

entstehende Datenspuren hätten sie anschließend im System „verwischen“ können. Manche IT-Systeme erlaubten die Änderung von Stammdaten, wie Name oder Bankverbindung von Zahlungsempfängern, ohne dass ein anderer Benutzer die Änderungen im IT-System kontrollierte. Auch zahlungsrelevante Systemeinstellungen ließen sich teilweise ohne ordnungsgemäße Autorisierung nach dem Vier-Augen-Prinzip ändern. Die zur Kontrolle solcher Vorgänge geforderte automatische Protokollierung der Datenänderungen war nicht wirksam, da die betreffenden Nutzer häufig auch die Systemprotokolle, Änderungsbelege oder Buchungsdaten löschen konnten. Berechtigungskonzepte, die das verhindern könnten, fehlten oder waren im IT-System nicht umgesetzt.

Beispiele:

- *Für das bei einer Bundesbehörde angewendete IT-System gab es fünf sogenannte Entwicklerschlüssel, die zur Änderung von Programmen im System berechtigten. Zwei Schlüssel waren Benutzern zugeordnet, die gleichzeitig über umfassende Buchungs- und Administrationsberechtigungen verfügten.*
- *Im zahlungsauslösenden IT-System einer weiteren Bundeseinrichtung verfügten zehn externe und fünf interne Bedienstete über Fachadministrationsrechte. Das IT-Sicherheitsmanagement der Bundeseinrichtung kontrollierte die Tätigkeiten der Fachadministratoren nicht. So hatte es keinen Überblick über deren Änderungen an den Systemeinstellungen des zahlungsauslösenden IT-Systems.*

Nutzung unsicherer Subsysteme

Einzelne Bewirtschafter buchten die Annahmeanordnungen für Einzahlungen nicht umgehend im bewirtschaftereigenen Buchungssystem und somit auch nicht im HKR-System. Sie nutzten vielmehr potenziell unsichere Subsysteme, wie etwa Dateien eines Tabellenkalkulationsprogramms, aus denen sie die Daten ungeprüft in das bewirtschaftereigene System übernahmen. Von dort übertrugen sie die Daten anschließend zwar automatisiert in das HKR-System. Sie verzichteten aber häufig darauf, später die Annahmeanordnungen im eigenen System mit den im HKR-System gebuchten Einzahlungen über eine Rückschnittstelle automatisiert abzugleichen. In den bewirtschaftereigenen IT-Systemen stiegen die Salden der Einnahmekonten teilweise auf dreistellige Millionenbeträge. Die Bewirtschafter kontrollierten die ordnungsgemäße Buchung von Einnahmen und Auszahlungen über das bewirtschaftereigene Buchungssystem nicht; mit vielen Systemen war dies auch nicht möglich. Dienstanweisungen – soweit sie überhaupt existierten – enthielten zu diesen Verfahrensabläufen meist keine Regelungen.

Beispiele:

- *Die Beschäftigten des Haushaltsreferates einer Bundeseinrichtung verwalteten die Titel mit den größten Haushaltsansätzen nicht innerhalb des zahlungsauslösenden IT-Systems, sondern in Excel-Dateien. Die Da-*

teien waren unzureichend vor Manipulation geschützt. Änderungen des Datenbestands und ihre Urheber wären nicht zu erkennen.

- Eine weitere Bundeseinrichtung verzeichnete in ihrem IT-System offene Debitorenposten von über 12 Mio. Euro. Die Einrichtung hatte zwar ein automatisiertes Mahnverfahren eingeführt. Der Beauftragte für den Haushalt konnte dennoch nicht sicherstellen, dass die Forderungen in seinem System mit den im Zahlungsverfahrensüberwachungsverfahren des HKR-Systems ausgewiesenen Forderungen übereinstimmten.

Keine wirksamen internen Kontrollen

Im operativen Betrieb kontrollierten die Bewirtschafter nur selten und dann auch nur ausschnittsweise, ob die IT-Systeme und die IT-Infrastrukturen den Mindestanforderungen entsprachen. In den Haushaltsreferaten und den Innenrevisionen fehlte in der Regel die IT-Kompetenz, um das durch den Mangel an Kontrollen erhöhte Risiko für die Haushaltsmittelbewirtschaftung einschätzen zu können. In einigen Fällen mangelte es auch an dem erforderlichen Risikobewusstsein.

Beispiele:

- Ein Bundesministerium begann im Jahr 2010 mit einem Projekt, um die Berechtigungsrisiken seines ressortweit genutzten Systems zu minimieren. Der Bundesrechnungshof stellte drei Jahre später bei mehreren tausend Beschäftigten dennoch kritische Berechtigungskombinationen fest. So konnten z. B. nahezu 6 000 Beschäftigte Lieferanten anlegen und gleichzeitig Zahlungen an diese Lieferanten veranlassen. Über 5 000 Beschäftigte konnten Lieferanten anlegen oder deren Stammdaten ändern und gleichzeitig Käufe bei diesen Lieferanten initiieren. Vorgeschriebene risikokompensierende Kontrollen führten die Bewirtschafter nicht durch.
- Bei einer Flächenverwaltung des Bundes prüfte der Bundesrechnungshof 224 Buchungsfälle im System. Nur 13 davon entsprachen den Vorschriften. In den übrigen Fällen lagen fehlerhafte Zahlungsziele, unvollständige Unterlagen oder unzureichende Datenbescheinigungen vor. Die geprüfte Stelle hatte bei der Einführung des Systems vernachlässigt, die Datenprüfung durch eine zweite Person sicherzustellen. Der beauftragte IT-Dienstleister ging deshalb bei der Systemerstellung davon aus, dass typischerweise eine Person alleine Rechnungen bearbeite und zur Zahlung freigebe.

3.2

Mittelbewirtschaftende Stellen müssen Risiken stärker beachten

Der Bundesrechnungshof hat auf die Voraussetzungen für den genehmigungsfreien Betrieb von automatisierten Ver-

fahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes hingewiesen. Danach muss der Bewirtschafter erklären, die Mindestanforderungen einzuhalten, und diese Zusage auch tatsächlich dauerhaft umsetzen. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes haben jedoch gezeigt, dass die geprüften Stellen beim genehmigungsfreien Betrieb ihrer Verfahren elementare Verfahrenskontrollen nicht hinreichend gewährleisten. Zu diesen Kontrollen zählen etwa Risikoanalysen, Funktionstrennung und Vier-Augen-Prinzip. Insbesondere die weitgehenden Zugriffsrechte in den IT-Systemen stellen in Verbindung mit der unzureichenden Protokollierung von Datenänderungen ein hohes Risiko für die Verlässlichkeit und Integrität der Daten dar. So sind sowohl unbeabsichtigte Fehler als auch Manipulationen an zahlungsrelevanten Daten durch die interne wie externe Rechnungsprüfung nicht mehr eindeutig nachweisbar. Dieses Risiko muss der Beauftragte für den Haushalt der mittelbewirtschaftenden Stelle stärker beachten, wenn ein Verfahren neu entwickelt oder erweitert wird. Das betrifft sowohl das zu erstellende Pflichtenheft als auch den vorgeschriebenen Konformitätstest vor Inbetriebnahme des Systems.

Oberste Behörden müssen Einhaltung der Mindestanforderungen in ihrem Zuständigkeitsbereich besser kontrollieren

Der Bundesrechnungshof hat betont, dass die zuständigen obersten Bundesbehörden für den einwandfreien Betrieb der automatisierten Verfahren verantwortlich sind. Sie haben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich insbesondere die Einhaltung der Mindestanforderungen sicherzustellen. Dieser Verantwortung müssen sie nach Ansicht des Bundesrechnungshofes besser gerecht werden. Sie haben regelmäßig zu kontrollieren, ob die Mindestanforderungen – wie gegenüber dem BMF erklärt – im Wirkbetrieb auch tatsächlich eingehalten werden. Für die Ebene der mittelbewirtschaftenden Stelle schreiben die Mindestanforderungen das nunmehr ausdrücklich fest. So hat der Beauftragte für den Haushalt eine verantwortliche Person für die „regelmäßige Prüfung“ zu benennen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass sich an dessen Prüfungen auch die Beauftragten für den Haushalt der jeweils zuständigen obersten Bundesbehörden aktiv beteiligen.

BMF muss als Haushaltsressort auf die Einhaltung hinwirken

Neben der unmittelbaren Verantwortung der mittelbewirtschaftenden Stellen und der obersten Bundesbehörden – sowie ggf. der obersten Landesbehörden – sieht der Bundesrechnungshof auch eine übergreifende Mitverantwortung des BMF als Haushaltsressort. Dieser Verantwortung wird das BMF nicht allein dadurch gerecht, dass es Vorschriften für die IT-gestützte Haushaltsmittelbewirtschaftung erlässt. Es muss vielmehr auch darauf hinwirken, dass diese Vorschriften tatsächlich eingehalten werden.

Novellierung der Mindestanforderungen ist nur ein erster Schritt

Die jüngste Novellierung der Mindestanforderungen ist zwar ein wichtiger Schritt gewesen, um die Integrität und Sicherheit haushaltsrelevanter Daten bei zunehmender Automatisierung der angeschlossenen bewirtschaftereigenen Verfahren zu gewährleisten. Damit hat das BMF den normativen Rahmen verbessert, um Buchungsdaten auch dann „sauber“ zu halten, wenn sie über eine Schnittstelle in das zentrale Buchführungssystem des Bundes eingespeist werden und dort finanzwirksame Buchungen auslösen. Die dargestellten Risiken für den Bundeshaushalt und seine ordnungsgemäße Rechnungslegung beruhen jedoch vorwiegend darauf, dass die Bewirtschafter die bestehenden Normen nicht angewendet haben. Hinzu kam oftmals ein mangelndes Problembewusstsein.

Bundesrechnungshof empfiehlt gemeinsames Maßnahmenpaket von BMF und obersten Bundesbehörden

Der Bundesrechnungshof hat das BMF deshalb aufgefordert, als Haushaltsressort darauf hinzuwirken, dass die mittelbewirtschaftenden Stellen und die zuständigen obersten Behörden die Schwachstellen beseitigen. Die Grundlage dafür könnten u. a. Informationen sein, die sich aus der neu in die Mindestanforderungen aufgenommene „regelmäßige Prüfung“ (mindestens alle 24 Monate) und der hierüber zu erstellenden Dokumentation ergeben.

Wegen der dargestellten erheblichen Risiken bei der Bewirtschaftung des Bundeshaushalts hat der Bundesrechnungshof dem BMF empfohlen, sich gemeinsam mit den obersten Bundesbehörden kurzfristig auf ein Maßnahmenpaket zu verständigen und dieses Schritt für Schritt umzusetzen. Die Maßnahmen müssen darauf abzielen, Schwachstellen zu erkennen und zu beheben. Sie haben die Risiken bei der Anwendung automatisierter Verfahren im HKR-Verfahren des Bundes abzustellen oder zumindest auf ein unter Risikogesichtspunkten noch vertretbares Maß zu beschränken. Nur so lässt sich die Gefahr eines Missbrauchs der dargestellten Schwachstellen in den automatisierten, zahlungsrelevanten Systemen mindern und finanzieller Schaden für den Bundeshaushalt bestmöglich abwenden. Zudem sind integre und verlässliche Finanzdaten im HKR-Verfahren des Bundes eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Aussagekraft des jährlichen Rechnungslegungsprozesses und der Haushaltsrechnung im Entlastungsverfahren valide und verlässlich ist. Auch vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof erheblichen Handlungsbedarf für die exekutiv verantwortlichen Stellen des Bundes aufgezeigt.

3.3

Das BMF hat in seiner Stellungnahme betont, es könne nicht selbst kontrollieren, ob die Mindestanforderungen auch tatsächlich eingehalten würden. Dafür sei ausschließlich das jeweilige Fachressort zuständig. Diese

Verantwortung gehe mit der Erklärung des zuständigen Beauftragten für den Haushalt einher, die Mindestanforderungen einzuhalten.

Allerdings dürften die Bundeskassen grundsätzlich keine elektronischen Anordnungen aus einem automatisierten Verfahren verarbeiten, für dessen Betrieb nicht die notwendigen Unterlagen des Bewirtschafters vorliegen. Im Einzelfall werde zwar von diesem Grundsatz abgewichen, etwa wenn mit der Zahlung eine gesetzliche Pflicht erfüllt wird. In solchen Fällen werde jedoch der Bewirtschafter zugleich aufgefordert, die entsprechenden Unterlagen nachzureichen. Bislang könnten die Bundeskassen allerdings regelmäßig nicht erkennen, ob die Unterlagen aktuell seien oder ob der Bewirtschafter sein Verfahren mittlerweile geändert habe. Deshalb seien die Bewirtschafter verpflichtet, ihre automatisierten Verfahren regelmäßig zu prüfen.

Das BMF hat ferner erklärt, es habe den Hinweis aufgegriffen, dass die Bewirtschafter Forderungen des Bundes im HKR-System nicht zeitgerecht gebucht haben. Es habe dazu klarstellende Erläuterungen in die Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung aufgenommen. Das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes ermögliche es, alle Einnahmen auch über die automatisierten Verfahren zeitgerecht und vollständig zu erheben. Dies schließe auch das Mahnverfahren ein. Das BMF informiere die Bewirtschafter regelmäßig über die Möglichkeiten und Pflichten im HKR-Verfahren, beispielsweise in seinen Rundschreiben zu geänderten Vorschriften.

Mit der Aktualisierung der Mindestanforderungen habe das BMF nicht nur auf technische Neuerungen reagiert. Vielmehr habe es auch die Systematik der Bestimmungen angepasst, um deren Anwendung zu erleichtern. Künftig wolle das BMF die Aktualität seiner Vorschriften häufiger prüfen.

Das BMF hat zudem angekündigt, auf die Beseitigung von Schwachstellen beim Einsatz automatisierter Verfahren hinzuwirken. Was im Einzelnen zu tun sei, entscheide es jedoch erst nach der Überprüfung aller automatisierten Verfahren, die mit den jüngsten Änderungen der Mindestanforderungen eingeleitet worden sei. Bis dahin könne das BMF die Ressorts nur im Haushaltsausführungsschreiben dazu auffordern, in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich die Einhaltung der Mindestanforderungen sicherzustellen. Das BMF lehne es ab, dieses Verantwortungsprinzip abzuschaffen und die Inbetriebnahme oder Änderung von automatisierten Verfahren von einer vorherigen Genehmigung durch das BMF abhängig zu machen. Ein solches Verfahren sei bis zum Jahr 2000 praktiziert worden. Seinerzeit hätten die Kapazitäten nicht ausgereicht, um die vielen Einzelgenehmigungen zu bearbeiten.

3.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Anpassung der Vorschriften für die automatisierte Bewirtschaftung von

Haushaltsmitteln des Bundes einen ersten wichtigen Schritt, um die Sicherheit zahlungsrelevanter IT-Systeme im HKR-Verfahren zu verbessern. Das BMF hat damit dazu beigetragen, die Bedeutung von Internen Kontrollsystemen und geltenden Vorschriften zu stärken. Das gilt insbesondere für die eingeführte Pflicht der mittelbewirtschaftenden Stellen, die Einhaltung der Mindestanforderungen regelmäßig zu überprüfen und die Ergebnisse und Konsequenzen dieser Prüfung zu dokumentieren. Verbunden mit einer verstärkten Fachaufsicht durch die zuständige oberste Bundesbehörde liegt darin ein geeigneter Kontrollmechanismus.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes muss jedoch gewährleistet sein, dass bei der regelmäßigen Eigenkontrolle alle sicherheitsrelevanten Aspekte objektiv und angemessen beurteilt werden. Dazu muss der jeweilige Beauftragte für den Haushalt die Prüfung einer Person übertragen, die unabhängig ist, das notwendige Fachwissen hat und über ausreichend Zeit verfügt. Ansonsten bestünde die Gefahr einer Scheinkontrolle ohne Nutzen. Außerdem muss die jeweils verantwortliche oberste Bundesbehörde das Instrument der regelmäßigen Prüfung von Beginn an konsequent und mit dem notwendigen Nachdruck nutzen. Vom BMF erwartet der Bundesrechnungshof, die Implementierung der Eigenkontrollen innerhalb seiner Möglichkeiten als Haushaltsressort zu unterstützen.

Unbeschadet dessen ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass risikominimierende Maßnahmen nicht an den Ressortgrenzen Halt machen dürfen. Defizite in den automatischen Zahlungssystemen beeinträchtigen die Integrität, Verfügbarkeit und Vertraulichkeit von Buchungsdaten. Mögliche Folgen sind finanzielle Schäden für den Bundeshaushalt, Verstöße gegen den Datenschutz, fehlerhafte Bescheide aufgrund falscher Zahlen und verspätete Zahlungen. Darunter können die Reputation des Bundes und das Vertrauen in die Solidität und Verlässlichkeit seines Finanzmanagements leiden. Dies sollte nicht nur im nationalen Maßstab vermieden werden, sondern auch auf europäischer Ebene. Das verdeutlichen die Diskussionen über die Verlässlichkeit der finanziellen Kennzahlen von EU-Mitgliedstaaten und die Bestrebungen der Europäischen Kommission, einheitliche Rechnungslegungsstandards festzulegen. Auch daher scheint es ratsam, die festgestellten Schwachstellen beim Betrieb zahlungs- und rechnungsrelevanter IT-Systeme mit einem übergreifenden Ansatz zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMF den Handlungsbedarf grundsätzlich anerkannt und weitere Gegenmaßnahmen angekündigt hat. Das BMF muss diese Maßnahmen – wie angekündigt – konkretisieren. Wegen der Schwere der festgestellten Verstöße sollte das alsbald geschehen. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess weiter begleiten und seine Prüfungen zahlungs- und rechnungslegungsrelevanter IT-Systeme verstärkt fortsetzen.

4 Kat. B

Angemessene Vergütung erfordert Klarheit über Leistungen und Kosten

(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB))

4.0

Zwei Bundesministerien haben die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit Aufgaben der internationalen Zusammenarbeit beauftragt, ohne alle Leistungen hinreichend detailliert festzulegen. Außerdem konnte die Kreditanstalt für Wiederaufbau die Kosten für ihre Leistungen nicht verlässlich zuordnen. Deshalb konnten die beiden Bundesministerien nicht prüfen, ob sie die Kreditanstalt für Wiederaufbau angemessen vergüten. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau hat zugesagt, ihre Kostenrechnung zu verbessern.

4.1

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) finanziert ihre Geschäfte überwiegend aus Mitteln, die sie auf den Kapitalmärkten aufnimmt. Darüber hinaus beauftragen verschiedene Bundesministerien sie mit Geschäften und stellen ihr dafür Haushaltsmittel zur Verfügung. Im Auftrag des BMZ und im Auftrag des BMUB führt die KfW Aufgaben der internationalen Zusammenarbeit durch. Beide Bundesministerien vergüten die Leistungen der KfW pauschal, jedoch aufgrund unterschiedlicher Verträge.

Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit bereits Vergütungsregelungen in Verträgen der KfW mit dem Bund geprüft (vgl. Bemerkung Nr. 45 aus dem Jahr 2006 in Bundestagsdrucksache 16/3200). Er hat sich nun erneut mit Verträgen der KfW mit zwei Bundesministerien befasst. Da seine Feststellungen in beiden Fällen auch die Kostenrechnung der KfW betreffen, stellt er im Folgenden seine Erkenntnisse für beide Bundesministerien dar.

Finanzielle Zusammenarbeit im Auftrag des BMZ

Seit knapp fünfzig Jahren führt die KfW im Auftrag des BMZ die Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern durch. Grundlage dafür sind ein Generalvertrag mit dem Bund und die Aufträge des BMZ für die Durchführung einzelner Projekte in Entwicklungsländern. Aus Haushaltsmitteln des Bundes gewährt die KfW Darlehen und Zuschüsse zu diesen Projekten. Sie unterstützt das BMZ bei der Auswahl der Projekte, prüft und begleitet sie und nimmt auch Abschlusskontrollen und Evaluierungen vor. Die KfW erhält vom BMZ dafür eine jährliche Pauschale.

Im Jahr 2009 einigten sich der Bund und die KfW auf einen neuen Generalvertrag. Demnach soll die KfW das BMZ auch projektunabhängig in strategischen und fachlichen Fragen mit Bezug zur Finanziellen Zusammenarbeit

unterstützen. Die neue pauschale Vergütung galt bis Ende 2011. Sie belief sich für das Jahr 2011 auf einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag. Der neue Generalvertrag sieht vor, die Vergütung alle vier Jahre zu überprüfen und ggf. anzupassen. Er geht zurück auf das Bemerkungsverfahren im Jahr 2006. In diesem hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die KfW Aufgaben für den Bund außerhalb des damaligen Generalvertrages wahrnahm, darunter die fachliche Beratung des BMZ. Ferner hatte das BMZ seit über 20 Jahren nicht mehr systematisch geprüft, ob die pauschale Vergütung noch angemessen ist.

Das BMZ beauftragte auch andere Durchführungsorganisationen mit fachlichen Unterstützungsleistungen, so z. B. für die Technische Zusammenarbeit die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Das BMZ legte in diesen themenbezogenen Aufträgen und in ergänzenden Vereinbarungen regelmäßig fest, welche Leistungen die GIZ erbringen soll. Bei der Leistung vereinbarte das BMZ mit der GIZ auch, wie viele fachliche Stellungnahmen sie erarbeiten, z. B. für das sogenannte Sektorvorhaben Agrarpolitik und Ernährungssicherung, oder mit wie vielen Fachkräften sie das BMZ, z. B. für das Sektorvorhaben Politikberatung in der Kommunal- und Stadtentwicklung, unterstützen soll.

Internationale Klimaschutzinitiative im Auftrag des BMUB

Für das BMUB führt die KfW u. a. Projekte der Internationalen Klimaschutzinitiative in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern durch. Im Jahr 2008 schloss das BMUB dafür mit der KfW einen eigenen Rahmenvertrag. Damit wollte das BMUB die Internationale Klimaschutzinitiative von der Finanziellen Zusammenarbeit des BMZ abgrenzen. Die KfW erhält für ihre Leistungen vom BMUB eine Pauschale je Auftrag. Anders als in der Finanziellen Zusammenarbeit gewährt die KfW aus den Haushaltsmitteln im Wesentlichen keine Darlehen, sondern Zuschüsse. Eine projektunabhängige Unterstützung des BMUB in strategischen und fachlichen Fragen sieht der Rahmenvertrag nicht vor. Im Jahr 2011 erhielt die KfW für ihre Tätigkeit aus dem Rahmenvertrag eine Vergütung im einstelligen Millionenbereich. Neben der KfW führen auch andere Organisationen für das BMUB Projekte der Internationalen Klimaschutzinitiative durch.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung im Jahr 2011 fest, dass die KfW in ihrer Kostenrechnung Projekte nicht als Kostenträger auswies. Sie konnte daher ihre jährlichen Kosten nicht einzelnen Projekten und deshalb auch nicht einzelnen Auftraggebern zuordnen. Die KfW hielt dies nicht für erforderlich. Denn Ziel der pauschalen Vergütung sei es, die Kosten der KfW für die Durchführung der Internationalen Klimaschutzinitiative im mehrjährigen Mittel zu decken. Diese Kosten ermittle sie auf der Grundlage von Geschäftsprozessen. Der Bundesrechnungshof bezweifelte, dass das BMUB unter diesen Vo-

raussetzungen beurteilen konnte, ob die Vergütung angemessen ist.

Überprüfung der Vergütungen

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes kooperierten beide Bundesministerien bei der Überprüfung der Vergütung. Sie beauftragten im Jahr 2012 eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die Angemessenheit der Vergütungen der KfW zu begutachten. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sollte dabei auch die Vorschläge der KfW für neue Vergütungen untersuchen. Beide Bundesministerien übernahmen die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Aufgabenstellung des Gutachtens.

Die KfW legte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Kosten dar, die ihr entstanden waren. Die Kostenrechnung der KfW beruht auf Geschäftsprozessen, z. B. „Prüfung und Vorbereitung von Projekten“. Dabei geht die KfW von durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für die einzelnen Prozesse aus. Auf dieser Grundlage ordnet sie ihre Kosten den Geschäftsprozessen zu. Die Kosten der Geschäftsprozesse gehen wiederum in die Kosten der Produkte ein, z. B. in das Produkt „Zuschüsse der Finanziellen Zusammenarbeit aus Haushaltsmitteln des BMZ“. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hielt die Kostenrechnung der KfW für branchenüblich, methodisch nachvollziehbar und zur Verrechnung der Kosten grundsätzlich geeignet. Die KfW müsse sie jedoch überarbeiten. Insbesondere seien die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für die Geschäftsprozesse und damit auch die produktbezogenen Kosten nicht ausreichend belastbar.

Insofern bestätigte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Zweifel des Bundesrechnungshofes aus seiner Prüfung. Die KfW sicherte den beiden Bundesministerien zu, Empfehlungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft umzusetzen und ihre Kostenrechnung zu verbessern. Seit Herbst 2013 überarbeitet die KfW ihre Kostenrechnung. Dabei überprüft sie die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten der Geschäftsprozesse.

Neufestlegung der Vergütung zwischen BMZ und KfW

Bei der pauschalen Vergütung für die Finanzielle Zusammenarbeit in den Jahren 2009 bis 2011 hatte das BMZ Kosten für zusätzliche Beschäftigte der KfW berücksichtigt. Überwiegend sollte dieses Personal das BMZ fachlich besser unterstützen. Die dabei im Einzelnen zu erbringenden Leistungen der KfW hatte das BMZ weder bei Abschluss des Generalvertrages noch in späteren Aufträgen schriftlich vereinbart. Auch für die neue Vergütung für die Jahre 2012 und 2013 berücksichtigte das BMZ die Kosten für das zusätzliche Personal. Es sah auch hier nicht vor, die zu erbringenden fachlichen Unterstützungsleistungen in späteren Aufträgen festzulegen.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft untersuchte auch die von der KfW vorgeschlagene neue höhere Vergütung. Als

Grund für den Vergütungszuwachs gab die KfW u. a. an, sie plane für die Jahre 2012 bis 2015 noch weitere Beschäftigte einzusetzen. In ihrer Mehrzahl sollten diese das BMZ verstärkt fachlich unterstützen. Der Bundesrechnungshof verwies das BMZ auf seine 210 neuen Stellen in den Bundeshaushalten 2012 bis 2014. Mit diesen sollte das BMZ strategische und fachliche Themen der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt selbst bearbeiten. Bei der Neufestlegung der Vergütung blieb der von der KfW angestrebte Personalaufwuchs unberücksichtigt. Die KfW erklärte später, dieser Personalaufwuchs sei nunmehr in „nicht vergütungsrelevanten Bereichen“ vorgesehen.

Neufestlegung der Vergütung zwischen BMUB und KfW

Dem BMUB gegenüber begründete die KfW ihren Vorschlag für eine höhere Vergütung u. a. damit, dass sich ihre Leistungen bei der Internationalen Klimaschutzinitiative immer mehr denjenigen bei der Finanziellen Zusammenarbeit annäherten. In der Anfangsphase habe die KfW noch auf vorhandene Projektansätze zurückgegriffen. Für diese seien beispielsweise keine aufwendigen Dialoge auf politischer Ebene notwendig gewesen.

Der Bundesrechnungshof hielt es deshalb für erforderlich, dass sich das BMUB und die KfW einigen, von welchen durchschnittlichen Laufzeiten und Förderhöhen sie für die Zukunft ausgehen. Im weiteren Verlauf der Verhandlungen einigten diese sich auf längere durchschnittliche Projektlaufzeiten und ein höheres zu erwartendes durchschnittliches Fördervolumen. Anders als das BMZ verzichtete das BMUB auf projektunabhängige fachliche Unterstützung durch die KfW.

Vergütung für die Jahre 2014 und 2015

In Verhandlungen mit der KfW vereinbarten beide Bundesministerien neue Vergütungen zunächst nur für die Jahre 2012 und 2013. In der zweiten Jahreshälfte 2014 soll eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Aussagekraft der Kostenrechnung der KfW nach ihrer Überarbeitung bewerten. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft soll einen Vorschlag für die beiden Vergütungen in den Jahren 2014 und 2015 erarbeiten.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien daran erinnert, dass sie den wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel des Bundes verantworten. Vergüten die Bundesministerien die Leistungen der KfW pauschal, müssen sie die Angemessenheit dieser Vergütung überprüfen können. Dazu müssen sie vorgeben, welche Leistungen die KfW erbringen soll. Bei einer pauschalen Vergütung müssen sie außerdem die Kosten nachvollziehen können, die der KfW für diese Leistungen entstehen. Nur

so können sie einschätzen, ob Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

In der Finanziellen Zusammenarbeit lässt sich das BMZ weiterhin – wie im Generalvertrag vorgesehen – durch die KfW fachlich unterstützen. Auch bei den jüngsten Vergütungsverhandlungen hat es dieser fachlichen Unterstützung zugestimmt, ohne vorzusehen, dass die Leistungen im gebotenen Umfang spezifiziert werden.

Bevor das BMUB bei der Internationalen Klimaschutzinitiative einzelne Aufträge erteilt, muss es festlegen, welche projektbezogenen und welche projektunabhängigen Leistungen die KfW erbringen soll. Hierbei hat es zu berücksichtigen, dass auch andere Organisationen in der Internationalen Klimaschutzinitiative für das BMUB tätig sind. Zusätzlich sollte das BMUB bei künftigen Vergütungsüberprüfungen alle Verträge mit der KfW einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof hat betont, dass die KfW ihre Kosten für Geschäfte, die der Bund finanziert, von denen für ihre eigenen Geschäfte klar abgrenzen können muss. Er hat das BMZ und das BMUB aufgefordert sicherzustellen, dass die KfW die Kosten für Geschäfte mit Haushaltsmitteln den verschiedenen Auftraggebern, hier den Bundesministerien, zuverlässig zuordnen kann. Dazu ist es notwendig, dass die KfW die angekündigten Verbesserungen in ihrer Kostenrechnung vollständig vor der kommenden Vergütungsüberprüfung im Jahr 2014 umsetzt. Beide benötigen für die anstehenden und für künftige Vergütungsüberprüfungen transparente und verlässliche Informationen zu den Kosten der KfW.

4.3

Das BMZ hat darauf hingewiesen, dass die Entwicklungszusammenarbeit ein dynamisches Politikfeld sei. Eine schriftliche detaillierte Festlegung, welche Leistungen die KfW bei der Beratung des BMZ und der Durchführung der Finanziellen Zusammenarbeit zu erbringen hat, sei daher nicht möglich. Die KfW benötige Flexibilität, um unter schwierigen Rahmenbedingungen die Ziele und Wirkungen zu erreichen, die das BMZ beauftrage. Insofern sei auch die pauschale Vergütung, wie sie der Generalvertrag vorsieht, angemessen.

Die Methode, wie die KfW ihre Kosten auf die Produkte verrechnet, sei grundsätzlich geeignet. Dies zeige das Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Das BMZ habe die Kritik des Bundesrechnungshofes an der fehlenden Belastbarkeit der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten einzelner Prozesse aufgegriffen. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unterstütze die KfW, diese Zeiten zu überprüfen. Das Ergebnis werde Verhandlungsgrundlage für die Vergütungen der KfW in den Jahren 2014 und 2015 sein.

Das BMUB hat nicht abschließend Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof erkennt aber aus dem Verhand-

lungsergebnis des BMUB mit der KfW, dass es seinen Empfehlungen gefolgt ist.

4.4

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass die Bundesministerien für den wirtschaftlichen Einsatz ihrer Haushaltsmittel verantwortlich sind. Hierzu gehört, dass die mit der KfW vereinbarten Vergütungen in einem angemessenen Verhältnis zu den in Auftrag gegebenen Leistungen stehen. Wenn die beiden Bundesministerien ihre Leistungsanforderungen nicht weiter konkretisieren, bleibt offen, ob die Vergütungen angemessen sind.

Der Deutsche Bundestag hatte dem BMZ die insgesamt 210 neuen Stellen bewilligt, damit es u. a. strategische Themen selbst bearbeitet. Vor diesem Hintergrund hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, dass das BMZ festlegt, welche fachlichen Unterstützungsleistungen es von der KfW darüber hinaus benötigt. Wie bei der Durchführung der einzelnen Projekte sollte es der KfW hierzu im Rahmen des Generalvertrages themen- und zeitbezogene Aufträge erteilen. Dass zu erbringende projektunabhängige Leistungen hinreichend genau festgelegt werden können, zeigt das Beispiel der Sektorvorhaben bei der GIZ deutlich. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMZ mit solchen Festlegungen auch die Unterstützungsleistungen durch verschiedene Durchführungsorganisationen besser koordinieren kann.

Das BMUB ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUB auch bei künftigen Aufträgen detailliert festlegt, welche Leistungen es von der KfW abfordern will. Er hält zudem seine Empfehlung aufrecht, das BMUB solle in künftige Vergütungsüberprüfungen alle seine Verträge mit der KfW einbeziehen. Dies würde es dem BMUB erleichtern, die Angemessenheit der einzelnen vertraglichen Vergütungen zu beurteilen.

Der Bundesrechnungshof erwartet im Übrigen, dass es beiden Bundesministerien künftige Vergütungsüberprüfungen erleichtert, wenn die von der KfW zu erbringenden Leistungen im Einzelnen vereinbart sind.

5 **Bundesministerium des Innern muss den Einzug gesetzlich vorgesehener Arzneimittelrabatte sicherstellen** (Bundesministerium des Innern (BMI))

5.0

Der Bund beteiligt sich an Aufwendungen im Krankheitsfall, indem er Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Soldatinnen und Soldaten eine Beihilfe gewährt. Für erstattete Arzneimittel gewähren pharmazeutische Unternehmen auf Antrag Rabatte. Diese ma-

chen Bundesbehörden nur zum Teil geltend. Würden alle Rabatte in Anspruch genommen, könnte der Bund jährlich rund 12 Mio. Euro Beihilfeausgaben sparen.

5.1

Pharmazeutische Unternehmen gewähren Rabatte für Arzneimittel

Pharmazeutische Unternehmen sind nach dem „Gesetz über Rabatte für Arzneimittel“ (Arzneimittelrabattgesetz – AM-RabG) seit dem 1. Januar 2011 verpflichtet, u. a. dem Bund Rabatte für verschreibungspflichtige Arzneimittel zu gewähren.

Die Arzneimittelrabatte sind von den Beihilfefestsetzungsstellen innerhalb einer Verjährungsfrist von drei Jahren über die Zentrale Stelle zur Abrechnung von Arzneimittelrabatten GmbH (ZESAR) bei den Pharmaunternehmen geltend zu machen. Beihilfefestsetzungsstellen sind die personalbearbeitende Bundesbehörde oder, falls diese die Beihilfebearbeitung übertragen hat, die Dienstleistungszentren der Bundesverwaltung. ZESAR ist ein Gemeinschaftsunternehmen der privaten Krankenversicherungen, verschiedener Länder und des Bundes.

Bundesbehörden machen nicht alle Rabatte geltend

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart in den Jahren 2013 und 2014, ob und in welchem Umfang Arzneimittelrabatte von den Beihilfefestsetzungsstellen des Bundes geltend gemacht wurden. Das BMI hatte im Jahr 2011 in einem Rundschreiben an alle Ressorts gebeten, Arzneimittelrabatte anzufordern.

In seine Prüfung bezog der Bundesrechnungshof zwei Dienstleistungszentren ein. Ein Dienstleistungszentrum forderte Rabatte umfänglich an. Das andere machte sie nur für die Kunden des eigenen Geschäftsbereichs geltend, für rund 20 andere Kunden der Bundesverwaltung dagegen nicht.

Überdies stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Beihilfefestsetzungsstellen erst seit März 2012 Arzneimittelrabatte automatisiert geltend machen können. Davor war das IT-Verfahren, das von nahezu allen Beihilfefestsetzungsstellen des Bundes genutzt wird, hierfür nicht ausgelegt. Die bis Februar 2012 behelfsmäßig vermerkten Daten zu rabattfähigen Arzneimitteln konnten nicht vollständig in das neue Verfahren übernommen werden. Dies führte bei einem Dienstleistungszentrum dazu, dass Rabatte von fast 300 000 Euro bislang nicht beantragt wurden. Sie verjähren zum 1. Januar 2015.

Der Bundesrechnungshof bezog auch das BMI als für das Beihilferecht federführendes Ressort in seine Prüfung ein. Das BMI ging davon aus, dass 50 % der Beihilfefestsetzungsstellen Rabatte nicht geltend machten. Informationen fehlten im BMI.

Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes könnte der Bund jährlich rund 12 Mio. Euro Beihilfeausgaben sparen, wenn Arzneimittelrabatte vollständig angefordert würden.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass dem BMI als federführendes Ressort notwendige Daten darüber fehlten, ob und in welcher Höhe die Beihilfefestsetzungsstellen des Bundes Rabatte geltend machen. Nur mit verlässlichen Daten kann die Wirkung des Gesetzes nachgehalten und der Gesetzgeber beraten werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI gebeten darauf hinzuwirken, dass Einnahmen des Bundes aus Arzneimittelrabatten vollständig und rechtzeitig erhoben werden. Zudem sollte es sicherstellen, dass es über die Höhe der zustehenden und der geltend gemachten Rabatte informiert ist.

5.3

Das BMI hat auf das im Grundgesetz verankerte Ressortprinzip hingewiesen. Nach diesem leiten die Bundesministerinnen und Bundesminister ihre Geschäftsbereiche selbstständig und unter eigener Verantwortung. Deshalb habe es gegenüber anderen obersten Bundesbehörden keine Möglichkeit, auf die Geltendmachung von Arzneimittelrabatten hinzuwirken. Gleichwohl werde es die obersten Bundesbehörden erneut darauf hinweisen, dass alle Beihilfefestsetzungsstellen verpflichtet seien, Rabatte einzufordern. Denn alle dem Bund zustehenden Arzneimittelrabatte seien geltend zu machen.

Im Übrigen hat das BMI auf das elektronische Beihilfeabrechnungssystem (eBIV) verwiesen. Es ermögliche eine durchgehende digitale Bearbeitung aller Beihilfeangelegenheiten. Nach dessen vollständiger Einführung sei es ein geeignetes Instrument, um künftig Arzneimittelrabatte zu erfassen.

5.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Es ist Aufgabe des BMI, die Wirkung des AMRabG für den Beihilfebereich zu überwachen und dafür Sorge zu tragen, dass die Arzneimittelrabatte vollständig ausgeschöpft werden. Dazu ist es notwendig, Informationen einzuholen, in welcher Höhe Rabatte für den Bund eingezogen werden und welche Beihilfefestsetzungsstellen nicht am Rabattverfahren teilnehmen. Wenn das BMI als federführendes Ressort annimmt, dass eine Beihilferegelung nur von 50 % der Beihilfefestsetzungsstellen beachtet wird, muss es handeln. Es darf nicht hinnehmen, dass dem Bund zustehende Rabatte nicht erhoben werden. Hierzu hat es als im Grundsatz zuständiges Ressort geeignete Maßnahmen zu entwickeln. Überdies stellt eine flächendeckende digitale Einführung von eBIV alleine eine umfassende Geltendmachung der Rabatte nicht sicher.

Auch hier werden flankierende Maßnahmen notwendig sein.

6 Kat. B Bundesministerium des Innern muss einheitliche Rechtsanwendung bei der ersten Besoldungsfestsetzung sicherstellen (Bundesministerium des Innern (BMI))

6.0

Neu eingestellte Beamtinnen und Beamte können eine höhere Besoldung erhalten, wenn sie bereits über berufliche Erfahrungen verfügen, die für die neue Verwendung förderlich sind. Die Bundesbehörden berücksichtigen berufliche Erfahrungszeiten uneinheitlich. Das BMI muss sicherstellen, dass gleiche Sachverhalte gleich behandelt werden.

6.1

Berufliche Erfahrung erhöht die Besoldung

Durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz erhielt die Bundesbesoldungsordnung A ab dem 1. Juli 2009 ein neues Grundgehaltssystem. Die Grundgehaltstabelle orientiert sich nicht mehr am Lebensalter, sondern an beruflichen Erfahrungszeiten. Mit der ersten Ernennung wird grundsätzlich ein Grundgehalt der Stufe 1 festgesetzt, soweit Erfahrungszeiten anerkannt werden, eine höhere Stufe.

Als Erfahrungszeiten für ein Beamtenverhältnis sind insbesondere hauptberufliche gleichwertige Zeiten im öffentlichen Dienst sowie Zeiten eines Wehr-, Zivil- oder Bundesfreiwilligendienstes anzuerkennen. Weitere hauptberufliche Zeiten, die nicht Voraussetzung für den Erwerb der Laufbahnbefähigung sind, können ganz oder teilweise berücksichtigt werden, soweit diese für die Verwendung förderlich sind. Dies sind Tätigkeiten, durch die Kenntnisse, Fertigkeiten und Erfahrungen erworben wurden, die zum Anforderungsprofil der künftigen Verwendung in sachlichem Zusammenhang stehen. Der Gesetzgeber hat die Entscheidung über die Anerkennung von Erfahrungszeiten in das Ermessen der Verwaltung gelegt.

Durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz sollte für den Bund ein modernes und transparentes Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrecht geschaffen werden, das u. a. aufwendige Bürokratie und Regelungsdichte vermeidet.

Behörden berücksichtigen vergleichbare Erfahrungszeiten uneinheitlich

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes bei verschiedenen Bundesbehörden, wie sie berufliche Erfahrungszeiten berücksichtigten. Er stellte fest, dass sie uneinheitlich entschieden, obwohl die hauptberufliche Tätigkeit und die Anforderungen an die neue Verwendung jeweils vergleichbar waren. Sie erkannten diese Tätigkeiten nicht, zum Teil oder

vollständig an. Für die Laufbahn des höheren nichttechnischen Dienstes, Einstellung von Volljuristen, berücksichtigte beispielsweise eine Behörde Zeiten als Rechtsanwalt vollständig, eine andere erkannte entsprechende Zeiten nicht als förderliche Erfahrung an.

Auch innerhalb des Geschäftsbereichs eines Ressorts wurden die Erfahrungszeiten unterschiedlich berücksichtigt. Dies war möglich, weil die Feststellung auf nachgeordnete Behörden delegiert war und Vorgaben fehlten.

Das Verwaltungsverfahren zur Anerkennung förderlicher Zeiten ist komplex und mit zusätzlichem Aufwand für Einzelfallklärungen verbunden. Die Prüfung und Entscheidung über die Anerkennung von Erfahrungszeiten ist damit gegenüber dem bisherigen Recht erheblich verwaltungsaufwendiger und fehleranfälliger geworden.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, ermessenslenkende Hinweise zu erlassen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass vergleichbare Sachverhalte in der Bundesverwaltung gleich behandelt werden. Ferner sollte die Delegationspraxis überdacht werden. Überdies sollte das BMI die Initiative für eine gesetzliche Änderung erwägen. Ziel muss sein, die Regelungen zu straffen und zu vereinfachen.

6.3

Das BMI hat inzwischen anerkannt, dass die Neuregelung zweifellos zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen. Systemimmanent könne es sowohl bei der Auslegung des Tatbestandsmerkmals der Förderlichkeit bei rund 350 anerkannten Berufsausbildungen als auch beim Ermessensgebrauch zu einer großen Bandbreite kommen. Einen Ermessensspielraum der Ressorts und der Einstellungsbehörden habe der Gesetzgeber ausdrücklich zugelassen. Auch hält es die Delegation für ein grundsätzlich geeignetes Mittel, den Unterschieden zwischen einzelnen Behörden eines Ressorts angemessene Rechnung zu tragen. Deshalb habe es davon abgesehen, für die Bundesverwaltung Hinweise zu erlassen, die das Ermessen der Behörden lenken.

Dennoch habe das BMI in einem Rundschreiben an alle Bundesbehörden verdeutlicht, dass berufliche Erfahrungszeiten im Regelfall anzuerkennen seien. Zudem sollte das Ressort bei einer Delegation ermessenslenkende Hinweise erlassen, um ressortintern eine gleichmäßige Gesetzesanwendung sicherzustellen.

6.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Die Auslegung des Tatbestandsmerkmals der „Förderlichkeit“ darf nicht ausschließlich den Ressorts oder den einstellenden Behörden überlassen werden. Vorgaben – etwa durch eine weitgehende Typisierung oder Schematisierung för-

derlicher Zeiten mit Bezug zum Anforderungsprofil der künftigen Verwendung – ermöglichen eine gleichmäßige Gesetzesanwendung und verringern den Verwaltungsaufwand. Das BMI sollte deshalb ermessenslenkende Hinweise erlassen sowie die derzeitige gesetzliche Regelung evaluieren und ggf. anpassen.

7 Kat. C **Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bietet Hilfestellung bei Personal- auswahlverfahren** (Bundesministerium des Innern (BMI))

7.0

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wirkt auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben hin. Auf der Grundlage von Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes hat er ein Gutachten zur Personalauswahl in der Bundesverwaltung veröffentlicht. Es fasst die maßgebenden Rechtsgrundlagen sowie gerichtlichen Entscheidungen zusammen und zeigt mögliche Schwachstellen und Fehlerquellen auf. Damit will das Gutachten Behörden eine Hilfestellung bei der Personalauswahl bieten und zu sachgerechten und rechtssicheren Personalentscheidungen beitragen.

7.1

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung unterstützt Behörden

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV). In dieser Funktion wirkt er auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine entsprechende Organisation der Bundesverwaltung hin.

Häufig stützt sich der BWV auf Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes. Dabei fasst er die zahlreichen und vielgestaltigen Prüfungserkenntnisse in übergreifenden Gutachten zusammen. Ziel ist es, Behörden eine Hilfestellung zur Vermeidung typischer oder grundsätzlicher Fehler zu bieten.

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung greift typische Fehler bei Personal- auswahlverfahren auf

Auf der Grundlage einschlägiger Prüfungsergebnisse hat der BWV das Verfahren der internen und externen Personalauswahl begutachtet. Grundlage dafür waren Erkenntnisse aus einer querschnittlichen Prüfung der Stellenbesetzungsverfahren verschiedener Behörden.

Behörden können freie Stellen mit eigenen oder mit neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzen. Sie sollen dafür die nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung Besten auswählen. So sieht es auch das Grundgesetz vor. Dafür müssen die Behörden sachgemäß und gericht-

fest entscheiden. Verfahren, die diese Voraussetzungen nicht oder nur unzureichend erfüllen, können zu unzutreffenden oder formal angreifbaren Ergebnissen führen und sind zu vermeiden. Schließlich binden Personalausgaben oftmals einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel.

Der Bundesrechnungshof stellte Schwachstellen und gleiche Fehlerquellen bei der Personalauswahl fest. So hatten Behörden

- Stellenbesetzungsverfahren nicht rechtzeitig eingeleitet,
- Stellenausschreibungen teilweise nicht diskriminierungsfrei formuliert,
- bei ihrer Auswahlentscheidung nicht immer auf geeignete Unterlagen wie Beurteilungen zurückgegriffen,
- bei der Bekanntgabe und Begründung der Personalentscheidungen sowie bei Absagen fehlerhaft gehandelt.

Ursächlich für die Defizite war oftmals, dass komplexe Vorschriften aus einer Reihe von Gesetzen zu beachten sind. Zudem ist das Verfahren maßgeblich durch die Rechtsprechung geprägt, die den Personalverwaltungen nicht immer umfänglich bekannt war. Einige wendeten wertvolle Zeit für aufwendige Recherchen in der Rechtsprechung und zum Teil auch in der Fachliteratur auf.

Das BMI ist innerhalb der Bundesregierung für das Beamten-, Laufbahn- und Tarifrecht des öffentlichen Dienstes federführend zuständig. Es hatte für die Bundesverwaltung keine Hinweise zu Personalauswahlverfahren herausgegeben.

7.2

Die festgestellten Defizite und die fehlende Hilfestellung von zentraler Stelle haben den BWV veranlasst, das Gutachten zum Verfahren der internen und externen Personalauswahl in der Bundesverwaltung in seiner Schriftenreihe zu veröffentlichen. Es soll den Behörden die Arbeit erleichtern. Dazu macht es Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen einem breiten Adressatenkreis zugänglich. Es zeigt mögliche Schwierigkeiten und Fehler bei der Personalauswahl auf, die es im Interesse an einem rechtssicheren Verfahren zu meistern oder zu vermeiden gilt. Dabei fasst es die einschlägigen Vorschriften sowie die wesentliche, überregionale Rechtsprechung zusammen. Indem es die entscheidenden Aspekte im Verfahren aufzeigt, erleichtert es den Behörden, die neueren Entwicklungen in der Rechtsprechung zielgerichtet weiterzuentwickeln.

7.3

Das BMI schätzt das Gutachten als hilfreich für die Praxis ein. Es hat dazu Hinweise übermittelt, die der BWV im Gutachten berücksichtigt hat.

Der BWV will mit seinem Gutachten zu einem ordnungsgemäßen, qualitativ hochwertigen, zügigen und wirtschaftlichen Verfahren bei den Stellenbesetzungen beitra-

gen. Die Behörden sollen mit soliden Verfahren im Wettbewerb um die bestgeeigneten Kandidatinnen und Kandidaten überzeugen können.

Das Gutachten ist für die gesamte öffentliche Verwaltung von Interesse. Mit einer Veröffentlichung in seiner Schriftenreihe hat der BWV sichergestellt, dass alle Interessierten Zugang zum Gutachten erhalten. Das Gutachten ist auch unter www.bundesrechnungshof.de im Internet abrufbar.

8 Kat. C Zuführung von Abfindungen an den Versorgungsfonds des Bundes sichergestellt (Bundesministerium des Innern (BMI))

8.0

Das BMI und das Bundesministerium der Finanzen haben das Verfahren der Zuführung von Abfindungen an den Versorgungsfonds des Bundes neu geregelt. So wollen sie sicherstellen, dass Einnahmen für die spätere Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter dem Versorgungsfonds des Bundes zeitgerecht und vollständig zufließen.

8.1

Dienstherrenwechsel: Vorheriger Dienstherr beteiligt sich an künftigen Versorgungsausgaben

Bund und Länder haben mit Wirkung vom 1. Januar 2011 einen Staatsvertrag über die Verteilung der Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln geschlossen (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag). Wechseln Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter (Bedienstete) von einem Dienstherrn (Bund, Land, Gemeinde) zu einem anderen, zahlt der vorherige Dienstherr dem neuen Dienstherrn eine Abfindung. Damit beteiligt sich der vorherige Dienstherr an künftigen Versorgungsausgaben.

Die von anderen Dienstherren an den Bund gezahlten Abfindungen sind dem Versorgungsfonds des Bundes (Versorgungsfonds) zuzuführen. Aus ihm sollen ab dem Jahr 2020 die Versorgungsausgaben für alle ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellten Bediensteten des Bundes finanziert werden. Das BMI verwaltet den Versorgungsfonds als Sondervermögen. Ende 2013 betrug sein Wertumfang 1,13 Mrd. Euro.

Bisherige Verfahrensregelungen

Das BMI und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beauftragten die Service-Center der Bundesfinanzdirektionen, eingehende Abfindungen zu prüfen, entgegenzunehmen und bei den Versorgungskapiteln als Einnahme zu buchen. Die Ressorts hatten diese innerhalb ihres Einzelplans auf einen bestimmten Ausgabetitel umzubuchen und einmal jährlich an den Versorgungsfonds weiterzu-

leiten. Das Bundesverwaltungsamt hatte zu prüfen, ob die Abfindungen vollständig und termingerecht eingehen. Zudem hatte es sicherzustellen, dass die Beträge umgehend an die Deutsche Bundesbank weitergeleitet werden. Die Deutsche Bundesbank hatte die Mittel des Sondervermögens nach Richtlinien des BMI und des BMF anzulegen.

Abfindungen nicht dem Versorgungsfonds des Bundes zugeführt

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2012 und 2013, wie die Bundesbehörden den Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag umsetzten. Er stellte fest, dass das Verfahren für die Entgegennahme und die Weiterleitung der Abfindungen an den Versorgungsfonds fehleranfällig war. Die in den Bundesbehörden für die Umbuchung zuständigen Organisationseinheiten hatten häufig keine Kenntnis davon, dass die Service-Center Abfindungsbeträge als Einnahme im Versorgungskapitel gebucht hatten. Deshalb führten sie Abfindungen nicht vollständig dem Versorgungsfonds zu. Von Januar 2011 bis Juni 2012 zahlten Länder oder Gemeinden an den Bund 22 Mio. Euro, von denen lediglich 10 Mio. Euro dem Versorgungsfonds zugutekamen. Die Differenz von 12 Mio. Euro floss als zusätzliche Einnahme dem Bundeshaushalt zu und wurde verbraucht. Zudem entstanden Zinsausfälle, da die Deutsche Bundesbank diesen Betrag nicht anlegen konnte. Überdies war das Bundesverwaltungsamt nicht informiert, ob und ggf. in welcher Höhe Abfindungen eingingen.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass Bundesbehörden die Abfindungen häufig nicht dem Versor-

gungsfonds zuführten. Damit stehen sie nicht mehr für die Finanzierung der Versorgungsausgaben der von anderen Dienstherrn übernommenen Bediensteten zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof hat dem BMI und dem BMF empfohlen, das Verfahren zu ändern, damit die Einnahmen dem Versorgungsfonds vollständig und zeitgerecht zugeführt werden.

8.3

Die beiden Bundesministerien waren zunächst der Auffassung, ihre Regelungen stellten sicher, dass die Abfindungsbeträge haushaltsrechtlich ordnungsgemäß gebucht und dem Versorgungsfonds zugeführt werden. Nachdem sie sich davon überzeugt hatten, dass erhebliche Beträge dem Versorgungsfonds verzögert oder gar nicht zugeführt worden waren, griffen sie die Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf. Die beiden Bundesministerien haben das Verfahren über die Zuführung der Abfindungen an den Versorgungsfonds neu geregelt. Nun haben die Bundesbehörden nach sachlicher Prüfung durch die Service-Center die Abfindungen unmittelbar bei den abgebenden Dienstherrn anzufordern und die eingegangenen Abfindungsbeträge im eigenen Einzelplan zu verbuchen. Diese Beträge haben sie zweimal jährlich an den Versorgungsfonds weiterzuleiten. Das Bundesverwaltungsamt erhält zu diesen Terminen Übersichten der Einnahmen aus Abfindungen, sodass es die vollständige Weiterleitung an den Versorgungsfonds prüfen kann.

Der Bundesrechnungshof hält das neue Verfahren für geeignet, um Abfindungen zeitgerecht und vollständig dem Versorgungsfonds des Bundes zuzuführen. Der im Bundeshaushalt verbrauchte Betrag wird dem Versorgungsfonds des Bundes noch zuzuführen sein.

Teil III Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

Bundespräsident und Bundespräsidialamt (Einzelplan 01)

9 Entwicklung des Einzelplans 01 Kat. A

9.1 Überblick

Im Einzelplan 01 sind die Ausgaben für den Bundespräsidenten, das Bundespräsidialamt und die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) veranschlagt. Das Bundespräsidialamt unterstützt den Bundespräsidenten bei der Erfüllung seiner Aufgaben als Staatsoberhaupt. Der Chef des Bundespräsidialamtes berät und unterrichtet den Bundespräsidenten und nimmt als Staatssekretär an Kabi-

nettsitzungen teil. Der Bundespräsident verfügt über jeweils einen Dienstsitz in Berlin und Bonn. Zum Bundespräsidialamt gehören auch die fünf Büros der ehemaligen Bundespräsidenten. Das Bundespräsidialamt hat 180 Planstellen und Stellen. Darin enthalten sind 14 Planstellen und Stellen für derzeit fünf Büros der ehemaligen Bundespräsidenten, die mit Wegfall der Aufgabe nicht neu besetzt werden. Für das Jahr 2013 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 31,6 Mio. Euro. Darin enthalten sind Ausgaben von 1,8 Mio. Euro für das Büro der GWK. Das Büro der GWK hat 20 Planstellen und Stellen.

Einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt Tabelle 9.1.

Tabelle 9.1

**Übersicht über den Einzelplan 01
Bundespräsident und Bundespräsidialamt**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	32,5	31,6	-0,9	33,1	33,6	1,7
darunter:						
• Bundespräsident und Bundespräsidialamt	30,6	29,8	-0,8	31,2	31,8	1,9
davon:						
– Personalausgaben	17,1	16,5	-0,5	18,5	18,1	-5,8
davon:						
– Versorgungsausgaben ^b	4,9	4,7	-0,2	5,0	5,3	6,0
– Bewirtschaftung und Unterhalt von Grundstücken und Gebäuden	4,2	3,7	-0,5	4,2	4,2	0
– Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit	3,6	2,7	-0,9	4,1	3,4	-17,1
– Wohltätige Zwecke	3,6	4,7	1,1 ^c	3,6	3,6	0
• Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz	1,9	1,8	-0,1	1,9	1,9	0
davon:						
– Personalausgaben	1,3	1,2	-0,1	1,3	1,2	-7,7
Einnahmen des Einzelplans	0	1,3	1,2	0	0	0
Verpflichtungsermächtigungen	0	0	0	0	0	0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	200	197 ^d	3	199	199	0

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Einschließlich der Versorgungsausgaben des Büros der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz.

^c Zweckgebundene Zahlungen der Länder für ihren Anteil an der Deutschen Künstlerhilfe.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 01. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

9.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Personalausgaben des Einzelplans 01 hatten im Jahr 2013 mit 17,7 Mio. Euro den größten Anteil an den Ausgaben. Davon entfielen 13 Mio. Euro auf Besoldung und Vergütung und 4,7 Mio. Euro auf Versorgungsausgaben. Insgesamt waren dies rund 56 % der Gesamtausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte waren mit 8 Mio. Euro (26 %) die sächlichen Verwaltungsausgaben und mit 5 Mio. Euro (16 %) Zuwendungen und Zuweisungen.

Innerhalb von zehn Jahren erhöhten sich die Ausgaben des Einzelplans von 21,2 Mio. Euro im Jahr 2004 auf 31,6 Mio. Euro im Jahr 2013. Ohne Berücksichtigung der Versorgungsausgaben, die erst seit dem Jahr 2006 im Einzelplan mit veranschlagt werden, ergibt sich eine Steigerung um 5,7 Mio. Euro (27 %).

Veränderungen bei den Ausgaben des Bundespräsidialamtes hängen oft eng mit einem Wechsel im Amt des Bundespräsidenten zusammen. Erfahrungsgemäß spiegelt sich der thematische Schwerpunkt jedes Bundespräsidenten in organisatorischen und personellen Maßnahmen wider, beispielsweise in der Einrichtung eines neuen Referates mit entsprechenden Aufgaben. Weiter fallen zum einen im jeweiligen Jahr der Amtseinführung einmalig Ausgaben für den Empfang aus Anlass der Amtseinführung an. Zum anderen erhöhte bislang die Einrichtung eines Büros für den jeweils vorherigen Amtsinhaber die Ausgaben im Einzelplan 01 dauerhaft.

Nach § 1 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten erhalten Bundespräsidenten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt in aller Regel einen Ehrensold auf Lebenszeit. Dieser entspricht den Bezügen des jeweils amtierenden Bundespräsidenten, die alljährlich mit dem Haushalt festgelegt werden, und beträgt derzeit 214 000 Euro pro Jahr. 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 Büroräume, eine Büroleitung und weiteres Personal sowie einen personenbezogenen Dienstkraftwagen mit Chefkraftfahrer auch zur privaten Nutzung. Anders als beim Ehrensold existiert hierfür keine gesetzliche Anspruchsgrundlage. Vielmehr bewilligt das Parlament alljährlich die hierfür erforderlichen Mittel. Räumliche Lage der Büros sowie Art und Umfang der übrigen Ausstattung orientieren sich an den Vorstellungen der ehemaligen Bundespräsidenten. Weitere Kosten können entstehen, wenn diese ihren privaten Wohnsitz verlagern und damit ein neues Büro angemietet und ausgestattet werden muss. Die jährlichen Ausgaben für die Ausstattung einschließlich Reisekosten lagen im Jahr 2013 zwischen 185 000 Euro und 336 000 Euro je ehemaligem Bundespräsidenten. Das Bundespräsidialamt hat im Jahr 2014 begonnen, kostensenkende Maßnahmen einzuleiten.

9.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

9.3.1 Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Im Haushaltsjahr 2013 lagen die Gesamtausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt (ohne Versorgungsausgaben) bei 25 Mio. Euro. Die Ausgaben für Besoldung und Vergütung betrugen 11,8 Mio. Euro (47 %).

Neben den Personalausgaben enthält der Einzelplan 01 insbesondere Ausgaben für folgende Bereiche:

Unterhalt und Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude

Ausgaben von 3,7 Mio. Euro für den Unterhalt und die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden entfielen im Jahr 2013

- 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 Wohnung für den Bundespräsidenten und
- auf die Büros sowie auf Melde- und Notrufanlagen an privaten Wohnsitzen der ehemaligen Bundespräsidenten.

Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit

Der Bundespräsident nimmt zahlreiche repräsentative Aufgaben im In- und Ausland wahr. Das Bundespräsidialamt organisiert Veranstaltungen und betreibt Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus verleiht der Bundespräsident Orden und Ehrenzeichen für herausragende Leistungen. Im Jahr 2013 wurden für Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit insgesamt 2,7 Mio. Euro verwendet.

Wohltätige Leistungen

Für wohltätige Leistungen gab der Bundespräsident 4,7 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 bedürftige 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 GWK ist eine Einrichtung von Bund und Ländern. Ihr gehören die für Wissenschaft und Forschung sowie die für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren des Bundes und der

Länder an. Die GWK ist die Nachfolgeorganisation der früheren Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Sie 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 2013 hatte es 20 Planstellen und Stellen.

Deutscher Bundestag (Einzelplan 02)

10 Entwicklung des Einzelplans 02 Kat. A

10.1 Überblick

Der Deutsche Bundestag ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes und mit dem Bundesrat gemeinsam die gesetzgebende Gewalt in Deutschland. Er kontrolliert die Regierungsarbeit und entscheidet über den Bundeshaushalt sowie bewaffnete Einsätze der Bundeswehr im Ausland.

Dem Deutschen Bundestag gehörten in der 17. Wahlperiode, die am 22. Oktober 2013 endete, 620 Abgeordnete aus fünf Fraktionen an; in der 18. Wahlperiode sind es 631 Abgeordnete aus vier Fraktionen.

Die Freie Demokratische Partei (FDP) erreichte bei der Bundestagswahl am 22. September 2013 weder mindestens fünf Prozent der abgegebenen gültigen Zweitstimmen noch mindestens drei Direktmandate. Die ehemalige Bundestagsfraktion der FDP befindet sich daher in der sogenannten Liquidation. Hierbei sind laufende Geschäfte zu beendigen, Forderungen einzuziehen und Gläubiger zu befriedigen.

Beim Deutschen Bundestag ist zur Unterstützung seiner Arbeit 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 2013 lagen die Gesamtausgaben bei 711,4 Mio. Euro. Einen Überblick gibt die Tabelle 10.1.

10.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Höhe der Gesamtausgaben im Einzelplan 02 wird maßgeblich bestimmt durch die Ausgaben für Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete, für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und für die Bundestagsfraktionen.

Die Gesamtausgaben sind in den letzten zehn Jahren von 520 Mio. Euro im Jahr 2004 um 36,8 % auf 711,4 Mio. Euro im Jahr 2013 gestiegen. Im Zeitraum bis zum Jahr 2015 sollen die Ausgaben um weitere 12,5 % auf 802,8 Mio. Euro steigen. Dafür gibt es im Wesentlichen folgende Gründe:

- Mit dem Ende der 17. Legislaturperiode schieden über die übliche Zahl der Mandatsträger hinaus sämtliche Abgeordnete der FDP aus dem Deutschen Bundestag aus. Dadurch steigen die Zahlungen von Übergangsgeld vorübergehend deutlich an.
- Aus der von 620 auf 631 erhöhten Zahl von Abgeordneten in der 18. Wahlperiode folgen Mehrausgaben bei der Abgeordnetenentschädigung und bei der Amtsausstattung, hier z. B. für zusätzlich gemietete Büroräume für Abgeordnete und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Die Abgeordnetenentschädigung wird in zwei Stufen zum 1. Juli 2014 und zum 1. Januar 2015 angehoben.
- Als Ergebnis der Tarifrunde 2014 steigen die Entgelte für die Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundes in zwei Stufen zum 1. März 2014 und zum 1. März 2015. Diese Erhöhung wurde auch auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten sowie leicht angepasst auf die Beamteninnen und Beamten der Bundestagsverwaltung übertragen.
- Die Erstmöblierung des Erweiterungsbaus des Marie-Elisabeth-Lüders-Hauses und weiterer Liegenschaften sowie eine Umstellung der Technik des Fernsehkanals führen zu einem finanziellen Mehrbedarf.
- Die informations- und kommunikationstechnische Ausstattung der Abgeordneten soll modernisiert werden.
- Nach dem Standortauswahlgesetz vom 23. Juli 2013, welches die Vorbereitung eines Standortauswahlverfahrens für ein Endlager für radioaktive Abfälle zum Gegenstand hat, wird beim federführenden Ausschuss des Deutschen Bundestages eine „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfälle“ eingerichtet. Diese wird von einer Geschäftsstelle unterstützt, die vom Deutschen Bundestag einzurichten ist. Aus diesem Grund erhöhen sich die Ausgaben beim Deutschen Bundestag jährlich um 5,7 Mio. Euro.

Einen Überblick über die Entwicklung der Zahl der Bundestagsabgeordneten, der Planstellen und Stellen für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und der Gesamtausgaben im Einzelplan 02 gibt Tabelle 10.2.

Tabelle 10.1

**Übersicht über den Einzelplan 02
Deutscher Bundestag**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- haltsent- wurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	731,5	711,4	-20,1	765,4	802,8	4,9
darunter:						
• Deutscher Bundestag	693,2	674,1	-19,1	726,0	762,5	5,0
davon:						
– Leistungen, Zuschüsse und Unterstützungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages	322,4	308,7	-13,7	342,2	348,5	1,8
– Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung	140,1	133,5	-6,5	142,2	152,7	7,4
– Geldleistungen an die Bundes- tagsfraktionen	84,6	83,9	-0,7	80,2	80,2	0
– Bewirtschaftung/Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden	50,1	47,3	-2,8	54,3	53,3	-2,0
– Mieten und Pachten	6,0	6,8	0,8	11,9	12,0	0,5
– Informationstechnik für die Bundestagsverwaltung und für die Mitglieder des Deutschen Bundestages	24,8	27,9	3,1	23,0	31,2	35,6
– Besucherdienst und Öffentlichkeitsarbeit	18,1	16,6	-1,5	17,1	17,4	2,0
– Geschäftsbedarf	11,8	9,4	-2,4	11,3	10,9	-3,6
• Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages	4,0	3,8	-0,2	4,1	4,3	3,8
• Bundesversammlung	0	0	0	0	0	0
• Mitglieder des Europäischen Parlaments	6,1	5,7	-0,4	6,6	6,7	1,6
Einnahmen des Einzelplans	1,8	2,5	0,7	1,9	1,9	-2,2
Verpflichtungsermächtigungen	38,0	34,3	-3,7	23,7	13,8	-41,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 527	2 313 ^b	-214	2 544	2 539	-0,2

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 02. Für das Jahr 2013: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Tabelle 10.2

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 02

	Haushaltsjahr									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Abgeordnete	603	601	614	614	613	612	622	620	620	620 ^{a/} 631 ^b
Planstellen und Stellen (Soll) der Bundestagsverwaltung	2 272	2 324	2 355	2 358	2 352	2 405	2 426	2 439	2 491	2 527
Gesamtausgaben in Mio. Euro	520,0	525,3	569,8	586,2	615,5	646,7	662,8	666,7	674,2	711,4

Erläuterungen: ^a 17. Wahlperiode bis 22. Oktober 2013.

^b 18. Wahlperiode ab 22. Oktober 2013.

Quelle: Zahl der Abgeordneten und Stellen: 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 wesentlichen Leistungen aus dem Bundeshaushalt an Bundestagsabgeordnete sind:

- Abgeordnetenentschädigung („Diät“),
- Amtsausstattung in Form von Geld- und Sachleistungen,
- Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen,
- Übergangsgeld (nach Beendigung der Amtszeit),
- Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

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 und ist von den Abgeordneten individuell zu versteuern. Sie wurde zum 1. Juli 2014 von 8 252 auf 8 667 Euro und wird zum 1. Januar 2015 auf 9 082 Euro angehoben.

Die Amtsausstattung umfasst Geld- und Sachleistungen.

Geldleistungen:

- Eine steuerfreie monatliche Kostenpauschale von 4 123 Euro im Jahr 2013 zum Ausgleich mandatsbezogener Aufwendungen, z. B. für die Einrichtung und die Unterhaltung von Wahlkreisbüros, für eine Zweitwohnung in Berlin, für Reisen oder Repräsentationsaufgaben.

- Der Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten, die diese bei der Erledigung ihrer parlamentarischen Arbeit unterstützen. Jedem Abgeordneten stand hierfür im Jahr 2013 ein Höchstbetrag von 190 681 Euro zur Verfügung. Darüber hinaus werden aus dem Etat des Deutschen Bundestages weitere Zahlungen, wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld, der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung oder die Entgeltfortzahlung bei Krankheit oder Mutterschaft geleistet. Außerdem übernimmt die Bundestagsverwaltung sämtliche Aufgaben, die mit der Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten zusammenhängen. Hierzu zählen insbesondere die Gehaltsabrechnung und -auszahlung, die Anmeldung und Abführung der Sozialversicherungsbeiträge sowie der Lohnsteuer.

Sachleistungen:

- Möblierte Büroräume am Sitz des Deutschen Bundestages in Berlin.
- Gemeinsames Informations- und Kommunikationssystem des Deutschen Bundestages inklusive der Ausstattung mit insgesamt vier Personalcomputern und zwei Laptops für die Büros in Berlin und im Wahlkreis.
- Möglichkeit, die Fahrbereitschaft und den wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages in Anspruch zu nehmen.
- Auf Einzelnachweis können sich die Abgeordneten bis zu 12 000 Euro jährlich für den Geschäftsbedarf ihrer Büros und für Telekommunikation erstatten lassen.
- Reisekostenerstattung bei Mandatsreisen sowie die freie Benutzung von Verkehrsmitteln der Deutschen Bahn AG.

Einen Überblick über die Entwicklung der Leistungen gibt die Tabelle 10.3.

Tabelle 10.3

**Ausgaben für Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder
des Deutschen Bundestages**

	Haushaltsjahr				
	2009	2010	2011	2012	2013
Summe aller Ausgaben für Mitglieder und ehemalige Mitglieder (in Mio. Euro)	281,8	287,1	288,8	296,8	308,7
Steigerung zum Vorjahr in %	5,1	2,0	0,6	2,8	4,0
darunter:	in Mio. Euro				
• Abgeordnetenentschädigung	54,7	54,5	54,1	56,0	59,8
• Kostenpauschale	29,1	29,0	29,1	29,4	31,8
• Aufwendungen für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern	137,4	138,3	142,5	146,5	150,3
• Altersentschädigung an ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie Hinterbliebenenversorgung	32,5	33,5	33,9	35,6	37,1
• Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages	2,6	5,8	1,5	0,6	3,0
• Geschäftsbedarf und Telekommunikation	6,2	6,4	6,2	6,3	6,2
• Benutzung der Verkehrsmittel der Deutschen Bahn AG und der Berliner Verkehrsbetriebe	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1
• Inlandsdienst- und Mandatsreisen	7,0	6,7	7,6	7,3	7,5

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 haben daher Anspruch auf 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 Parteien-

finanzierungsurteil (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.

Einen Überblick über die den Fraktionen in den Jahren 2009 bis 2013 gewährten Zuschüsse gibt die Tabelle 10.4.

Die Bundestagsverwaltung zahlt die Mittel an die Fraktionen aus. Außerdem stellt sie den Fraktionen Sachleistungen zur Verfügung. Hierzu gehören u. a. eingerichtete Büro- und Sitzungsräume am Sitz des Deutschen Bundestages, Telekommunikationsanlagen einschließlich Internetnutzung, der Fahrdienst, die Bibliothek sowie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

Die Geldleistungen werden den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen, womit diese Mittel über das jeweils laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung stehen. Die Fraktionen können neben Rückstellungen für bestimmte künftige Ausgaben auch allgemeine Rücklagen bilden. Zum Ausgleich von Überschüssen oder Fehlbeträgen in den einzelnen Jahren werden die entsprechenden Beträge diesen Rücklagen zugeführt oder entnommen.

Tabelle 10.4

**Geldleistungen an Bundestagsfraktionen gemäß § 50 Absatz 1
Abgeordnetengesetz**

Bundestagsfraktion	Haushaltsjahr				
	2009	2010	2011	2012	2013
	in Mio. Euro				
CDU/CSU	23,3	24,8	25,2	25,3	27,8
SPD	22,1	18,6	19,0	19,2	20,9
DIE LINKE.	10,0	12,0	12,2	12,3	12,6
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	9,7	11,2	11,4	11,5	12,0
FDP	10,7	12,1	12,4	12,5	10,6*
Summe	75,8	78,7	80,4	80,8	83,9
Steigerung zum Vorjahr in %	9,1	3,8	2,3	0,5	3,8

Erläuterung: Die eventuelle Abweichung zwischen der Summe der Einzelbeträge und der Summe lt. Haushaltsrechnung resultiert aus Rundungsdifferenzen.

* 1. Januar 2013 bis 22. Oktober 2013.

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.

Zusätzlich zu den Geldleistungen des Bundes erzielen die Fraktionen regelmäßig noch sonstige Einnahmen, z. B. aus Zinsen für ihre Kapitalanlagen (Rücklagen, Rückstellungen).

Tabelle 10.5 enthält eine Zusammenstellung der Einnahmen, der Ausgaben und der Veränderung der Rücklagen gemäß den jährlichen Rechnungen aller Fraktionen.

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 2013 beliefen sich die Ausgaben für den Wehrbeauftragten auf 3,8 Mio. Euro. Für das Jahr 2014 sind 4,1 Mio. Euro vorgesehen.

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 hat eine Partei Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung, wenn sie

bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl oder bei wenigstens einer Landtagswahl einen gesetzlich bestimmten Mindestanteil der gültigen Wählerstimmen erzielt hat, und wenn sie dem Bundestagspräsidenten fristgerecht einen den gesetzlichen Vorschriften entsprechenden Rechenschaftsbericht vorgelegt hat.

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 vom Statistischen Bundesamt ermittelten Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben ermittelt und betrug rund 154,1 Mio. Euro (Bundestagsdrucksache 17/13377 vom 2. Mai 2013).

Der Bundestagspräsident hat nach dem Parteiengesetz u. a. die Aufgabe, die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen und die auf die einzelnen Parteien entfallenden Anteile der staatlichen Teilfinanzierung festzusetzen.

Maßstäbe für die Höhe der einer Partei zustehenden staatlichen Mittel sind

- die bei der jeweils letzten Europa-, Bundestags- und Landtagswahl erzielten gültigen Stimmen sowie
- die im Rechenschaftsbericht für das jeweils vorangegangene Kalenderjahr veröffentlichten Zuwendungen (Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge, Spenden).

Tabelle 10.5

**Summe der Einnahmen und Summe der Ausgaben
aller Bundestagsfraktionen**

Einnahmen- und Ausgabenpositionen gemäß § 52 Absatz 2 Nr. 1 und 2 Abgeordnetengesetz	Haushaltsjahr				
	2009	2010	2011	2012	2013*
	in Mio. Euro				
Einnahmen					
• Geldleistungen nach § 50 Absatz 1 Abgeordnetengesetz	75,8	78,7	80,4	80,8	83,9
• Sonstige Einnahmen	1,5	1,0	2,4	3,4	2,6
Summe der Einnahmen	77,3	79,7	82,8	84,2	86,9
Ausgaben					
• Summe der Leistungen an Frak- tionsmitglieder für die Wahrneh- mung besonderer Funktionen in der Fraktion	3,6	3,8	3,8	3,7	3,6
• Summe der Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter	56,4	55,7	58,7	62,8	63,4
• Ausgaben für Veranstaltungen	3,4	2,7	2,7	3,5	2,6
• Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten	1,3	1,4	1,4	1,5	1,3
• Ausgaben für die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2
• Ausgaben für die Öffentlichkeits- arbeit	6,2	5,2	7,5	10,0	10,2
• Ausgaben des laufenden Geschäfts- betriebes	4,5	4,3	4,4	4,7	4,8
• Ausgaben für Investitionen	0,9	1,0	1,6	1,7	2,1
• Sonstige Ausgaben	1,1	0,9	1,7	0,7	1,7
Summe der Ausgaben	77,6	75,3	82,0	88,9	89,9
Veränderung der Rücklagen	-0,3	4,4	0,8	-4,7	-3,4

Erläuterung: * Einschließlich der Fraktion der FDP bis zum 22. Oktober 2013.

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.

Die staatliche Teilfinanzierung darf jedoch die im Rechenschaftsbericht ausgewiesenen selbst erwirtschafteten Einnahmen einer Partei nicht überschreiten (relative Obergrenze § 18 Absatz 5 Satz 1 Parteiengesetz). Daher darf nur der jeweils niedrigere Betrag in Ansatz gebracht werden.

Der Bundestagspräsident setzt die staatlichen Mittel getrennt nach Bundes- und Länderanteilen fest. Der Länderanteil beträgt 0,50 Euro für jede im jeweiligen Bundesland bei der letzten Landtagswahl erzielte 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. Der Bund trägt den verbleibenden Anteil des Gesamtbetrags und zahlt ihn 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 10.6.

Tabelle 10.6

Staatliche Teilfinanzierung der Parteien gemäß § 18 Parteiengesetz

	Kalenderjahr				
	2009	2010	2011	2012	2013
	in Mio. Euro				
Absolute Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung (§ 18 Absatz 2 Parteiengesetz)	133,0	133,0	141,9	150,8	154,1
Tatsächliche Gesamtausgaben des Bundes und der Länder	131,5	131,7	141,9	150,6	153,3
davon:					
• Anteil des Bundes (Kap. 6002 Tit. 684 03)	114,4	114,8	124,4	133,2	135,0
• Anteil der Länder	17,1	16,9	17,5	17,4	18,3

Quelle: Deutscher Bundestag – Parteienfinanzierung – Festsetzung staatlicher Mittel.

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.

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 insgesamt etwa elfmal im Jahr statt. Die Beschlüsse werden in 16 ständigen Ausschüssen vorbereitet.

Die Präsidentschaft des Bundesrates wechselt jährlich zum 1. November. Die Präsidentin oder der Präsident beruft die Plenarsitzungen ein, leitet diese und wird von zwei Mitgliedern des Bundesrates als Vizepräsidentin oder Vizepräsident vertreten.

Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat mit 188 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 2013 wurden aus dem Einzelplan 03 Gesamtausgaben von 21,5 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

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	22,8	21,5	-1,3	23,0	23,8	3,5
Wesentliche Ausgabenbereiche						
• Personalausgaben	14,7	13,5	-1,2	14,5	15,1	3,7
davon:						
– Versorgungsausgaben	2,8	2,4	-0,5	2,7	2,8	4,1
• Sächliche Verwaltungsausgaben	7,5	7,8	0,3	7,9	8,2	3,4
Einnahmen des Einzelplans	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	31,5
Verpflichtungsermächtigungen	0	0	0	0	0	0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	188	178 ^b	11	190	193	1,6

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.
^b Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 03. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

11.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 03 lagen in den Jahren 2004 bis 2013 zwischen 17,5 Mio. und 21,5 Mio. Euro. Die Anzahl der Soll-Planstellen und -Stellen schwankte zwischen 188 und 196.

11.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

11.3.1 Personalausgaben

Das Sekretariat verfügte im Jahr 2013 über 188 Planstellen und Stellen. Der Bundesrat wendete für Personalausgaben 13,5 Mio. Euro auf, davon 2,4 Mio. Euro für Versorgungsausgaben. Die Personalausgaben machten 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 2013 verursachten die Reisen Ausgaben von 968 470 Euro. Die dazu zählenden Ausgaben für Jahresnetzkarten der Deutschen Bahn AG für die 69 Mitglieder und 103 stellvertretenden Mitglieder machten mit 321 565 Euro rund ein Drittel der Reisekosten aus. Seit dem Jahr 2005 können die Mitglieder des Bundesrates und ihre Stellvertreter auf die Jahresnetzkarte verzichten. Im Jahr 2013 machten 65 Mitglieder und stellvertretende Mitglieder von der Möglichkeit, Jahresnetzkarten zu erhalten, keinen Gebrauch.

11.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen im Jahr 2013 mit 7,8 Mio. Euro rund ein Drittel des Gesamtansatzes. Ausgabenschwerpunkte waren die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude, der Geschäftsbedarf, die Kostenbeiträge für Besuchergruppen, die Öffentlichkeitsarbeit und die Erstellung von Bundesratsdrucksachen.

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 (Befragte 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 2013 auf rund 2 Mrd. Euro. Einen Überblick über

Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans gibt die Tabelle 12.1.

Rund 44 % der Ausgaben des Einzelplans 04 entfielen im Jahr 2013 auf Zuweisungen und Zuschüsse. Sie waren fast vollständig (98 %) im Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) 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 2013 mit 1 776 Planstellen und Stellen (Stellen) auf den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU).

Tabelle 12.1

**Übersicht über den Einzelplan 04
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt**

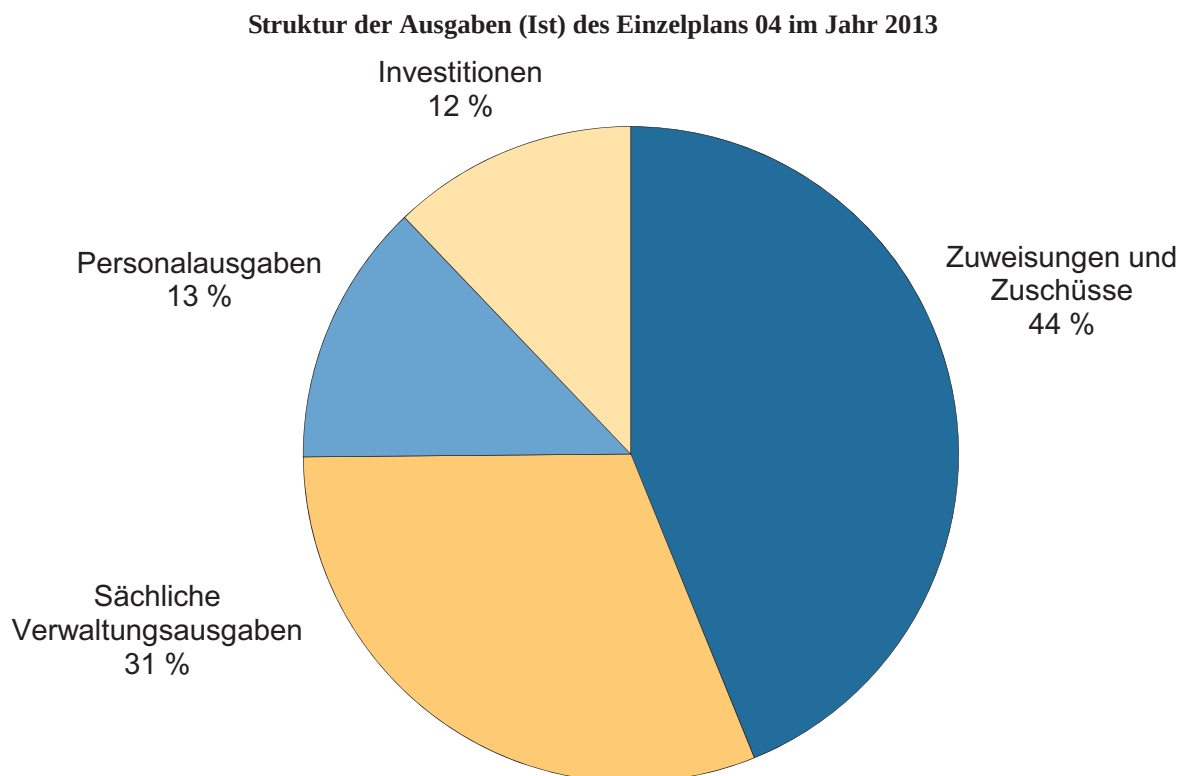
	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	2 053,5	1 982,7	-70,8	2 095,6	2 104,5	0,4
darunter:						
• Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung	52,4	50,3	-2,1	57,3	60,5	5,5
• Informationsbeschaffung	545,3	509,8	-35,6	575,8	628,8	9,2
• Öffentlichkeitsarbeit	96,1	88,8	-7,3	96,4	111,2	15,4
• Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung	1 281,7	1 260,1	-21,6	1 288,5	1 225,5	-4,9
Einnahmen des Einzelplans	3,1	6,9	3,8	3,2	3,2	0
Verpflichtungsermächtigungen	162,0	121,1	-41,0	183,2	98,6	-53,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	3 693	3 558 ^b	-136	3 711	3 702	-0,2

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 04. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Abbildung 12.1



Quelle: Haushaltsrechnung 2013, Einzelplan 04.

Einen Überblick über aktuelle Ausgaben, Einnahmen und den Personalbestand der Behörden des Geschäftsbereichs | der Bundeskanzlerin gibt die Tabelle 12.2.

Tabelle 12.2

Übersicht über Behörden im Geschäftsbereich der Bundeskanzlerin

	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro		
Bundeskanzleramt	0,4	46,4	488
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	1,6	88,8	460
Bundesnachrichtendienst	k. A.	496,4	k. A.
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	2,0	1 106,8	207
Bundesarchiv	1,3	54,2	651
Bundesinstitut für Kultur und Geschichte im östlichen Europa	0,01	1,0	10
Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	0,6	98,1	1 711
Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	0	3,8	32
Summe	5,9	1 895,6	3 557

Quelle: Einzelplan 04: Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 und Haushaltsplan für das Jahr 2014.

12.2 Haushaltsentwicklung

In zehn Jahren stiegen die Ausgaben im Einzelplan 04 von rund 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf knapp 2 Mrd. Euro im Jahr 2013. Von diesen knapp 2 Mrd. Euro entfielen im Jahr 2013 rund 0,2 Mrd. Euro auf Ausgaben für den BStU, die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie die Versorgungsausgaben des Einzelplans 04. Diese Ausgaben waren im Jahr 2004 noch nicht im Einzelplan 04 veranschlagt.

Zusätzlich zu den im Einzelplan 04 im Jahr 2013 eingerichteten 3 693 Stellen im Geschäftsbereich waren 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.

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 sowie die Kabinettsitzungen und die Beschlüsse der Bundesregierung vor. Darüber hinaus koordiniert es die Arbeit der Bundesministerien.

Im Haushaltsjahr 2013 beliefen sich die Ausgaben des Bundeskanzleramtes auf 46,4 Mio. Euro. Davon entfielen 71 % auf Personalausgaben und 23 % auf die sächlichen Verwaltungsausgaben. Größere Veränderungen der Gesamtausgaben sind in der Regel auf Regierungswechsel und damit verbundene Personalwechsel oder auf die Ein-

richtung von Arbeitsstäben, Beauftragten oder Sachverständigenräten zurückzuführen.

Das Bundeskanzleramt unterhält Dienstsitze in Berlin und Bonn (Palais Schaumburg). Von den insgesamt 520 Stellen entfallen 23 auf den Standort Bonn. Die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsausgaben liegen nach Angaben des Bundeskanzleramtes in Berlin bei 5 Mio. Euro, in Bonn bei 0,1 Mio. Euro. Das Palais Schaumburg wird seit dem Jahr 2013 grundlegend saniert. Im Jahr 2016 sollen die Arbeiten abgeschlossen sein. Für die Sanierung sind insgesamt rund 6,5 Mio. Euro eingeplant.

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 jeweils fünf Jahre beträgt. Ein Sekretariat mit 13 Stellen unterstützt diese bei ihrer Arbeit. Die Ausgaben für den Nationalen Normenkontrollrat aus dem Haushalt des Bundeskanzleramtes beliefen sich im Jahr 2013 auf rund 0,4 Mio. Euro (ohne Personalkosten der Mitarbeiter).

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. In den Jahren 2012 und 2013 führte das Bundeskanzleramt auf Schloss Meseberg jeweils sechs Veranstaltungen durch.

Tabelle 12.3

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 04

	Haushaltsjahr				
	2009	2010	2011	2012	2013
Planstellen und Stellen im Einzelplan 04	3 979	3 924	3 822	3 757	3 693
Stellen der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger	6 458	6 422	6 425	6 676	6 680
Gesamtausgaben im Einzelplan 04 in Mio. Euro	1 808,7	1 820,0	1 804,5	1 918,4	1 982,7

Quelle: Zahl der Planstellen und Stellen (Soll) des jeweiligen Jahres aus dem Personalhaushalt zum Bundeshaushaltsplan.
Gesamtausgaben: Haushaltsrechnung für das jeweilige Haushaltsjahr.

Im Gästehaus gab es im Jahr 2012 keine Übernachtungen von Gästen der Bundesregierung. Im Jahr 2013 übernachteten bei einer Veranstaltung 27 Gäste der Bundesregierung für eine Nacht. 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 mit 460 Stellen. 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 jährlich über 2 000 Informationsfahrten für nahezu 100 000 politisch interessierte Personen auf Einladung von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Hierfür sind jährlich 23,6 Mio. Euro veranschlagt. Das Bundespresseamt fördert seit einigen Jahrzehnten auch mehrere Journalistenschulen. Im Jahr 2013 wurden drei solcher Einrichtungen mit insgesamt 194 000 Euro gefördert. Das Bundespresseamt hält dies für 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.

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 im Benehmen 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 2013 eine Zuwendung von 11,7 Mio. Euro und beschäftigte 127 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

12.3.4 Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung

12.3.4.1 Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

Die BKM ist zuständig für die Kultur- und Medienpolitik des Bundes. Mit rund 1 Mrd. Euro im Jahr fördert sie zahlreiche Einrichtungen und Veranstaltungen in nahezu allen Bereichen der Kultur. Der Bund fördert diese entweder allein (z. B. Kulturstiftung des Bundes, Deutsches Historisches Museum, Deutsche Nationalbibliothek) oder gemeinsam mit einzelnen oder allen Ländern (z. B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Stiftung Preußische Schlösser und Gärten). Die BKM fördert mehr als 700 Empfänger von Zuwendungen und Zuweisungen. Außerdem ist der Bund an einzelnen Gesellschaften beteiligt und fördert 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).

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in einem Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern empfohlen, die Kulturförderung zu entflechten. 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 (Kapitel 0405, Titelgruppe 01, 02 und 05)

Der Bund stellte im Jahr 2013 für die allgemeine Kulturförderung 473 Mio. Euro zur Verfügung. Finanzielle Schwerpunkte sind der Deutsche Filmförderfonds, die Kulturstiftungen und Museen sowie die Hauptstadtkultur.

- Seit dem Jahr 2011 fördert die BKM mit 5 Mio. Euro jährlich das Reformationsjubiläum 2017. Im Jahr 2014 wird der Bund zusätzlich 6,9 Mio. Euro bereitstellen. 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. Im Jahr 2014 wird der Bund weitere 1,5 Mio. Euro für Kammermusik-Projekte der Akademie bereitstellen. Die Akademie soll Stipendiatinnen und Stipendiaten aus den Ländern des Nahen Ostens ein musikalisches Studium ermöglichen.
- Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände unterzeichneten im Dezember 1999 eine gemeinsame Erklärung, wonach NS-verfolgungsbedingt entzogenes Kulturgut, insbesondere aus jüdischem Besitz, aufgefunden und zurückgegeben werden soll. Dies wurde als fortwährende Aufgaben für die öffentlichen Einrichtungen in Deutschland vereinbart. Dabei sollen gerechte und faire Lösungen im Sinne der Grundsätze der Washingtoner Konferenz von 1998 gefunden werden. Für diese Provenienzforschung und -forschung erhöht der Bund seine Ausgaben im Jahr 2014 von 2 auf 4 Mio. Euro.
- Im Jahr 2014 hat der Bund die Kleist-Gedenkstätte wieder in die institutionelle Förderung aufgenommen.
- Ab dem Jahr 2014 wird das Arsenal-Institut für Film und Videokunst e. V. nicht wie bisher aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages durch die Stiftung Deutsche Kinemathek, sondern direkt durch die BKM gefördert. Damit wird eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.
- **Stiftung Preußischer Kulturbesitz**

Der Bund förderte die Stiftung Preußischer Kulturbesitz im Jahr 2013 mit 188,1 Mio. Euro. Zur Stiftung gehören u. a. die Staatlichen Museen zu Berlin mit 15 Einzelmuseen und vier weiteren Einrichtungen, die Staatsbibliothek zu Berlin, das Geheime Staatsarchiv, das Ibero-Amerikanische Institut sowie das Staatliche Institut für Musikforschung. Der Bund trägt die Baukosten und drei Viertel der laufenden Betriebsausgaben, den restlichen Teil finanzieren die Länder. Ein zentrales Projekt ist das Humboldtforum im wieder zu errichtenden Berliner Stadtschloss. Ebenfalls bei der Stiftung Preußischer Kulturbesitz angesiedelt sind das Kompetenznetzwerk Deutsche Digitale Bibliothek und die Koordinierungsstelle für das schriftliche Kulturerbe, deren Kosten der Bund anteilig trägt.

- **Deutsche Nationalbibliothek**

Der Bund förderte die Deutsche Nationalbibliothek mit der Deutschen Bücherei, der Deutschen Bibliothek und dem Deutschen Musikarchiv im Jahr 2013 mit

51,5 Mio. Euro. Die Deutsche Nationalbibliothek ist die zentrale Archivbibliothek und das nationalbibliografische Zentrum der Bundesrepublik Deutschland.

- **Pflege des Geschichtsbewusstseins**

Für die Pflege des Geschichtsbewusstseins stellte der Bund im Jahr 2013 71,7 Mio. Euro zur Verfügung. Der Bund fördert zum einen 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. Im Jahr 2014 stellt der Bund für historische Jahrestage und Jubiläen 0,6 Mio. Euro zur Verfügung. Schwerpunkte der Förderung sind 70 Jahre Befreiung der Konzentrationslager und Ende des Zweiten Weltkrieges sowie Veranstaltungen anlässlich 25 Jahre Friedliche Revolution und Mauerfall. Im Jahr 2014 hat die BKM die Förderung der Gemeinsamen Kommission für die Erforschung der jüngeren Geschichte der deutsch-russischen Beziehungen übernommen. Ebenfalls im Jahr 2014 hat der Bund die Gedenkstätte Geschlossener Jugendwerkhof Torgau in die institutionelle Förderung aufgenommen.

- **Pflege des Kulturguts der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie fremder Volksgruppen**

Der Bund finanzierte im Jahr 2013 mit 16,8 Mio. Euro 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. Der Bund beteiligt sich am Neubau des Zentralen Sudetendeutschen Museums mit insgesamt 10 Mio. Euro (2013: 0,1 Mio. Euro, 2014: 4,9 Mio. Euro und 2015: 5 Mio. Euro).

- Zum Geschäftsbereich der BKM gehören außerdem der Auslandsrundfunk, das Bundesarchiv, das Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa und der BStU.

12.3.4.2 Deutsche Welle

Größter Zuschussempfänger der BKM ist die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin. Sie soll im Ausland die Positionen und Werte Deutschlands als einer europäisch gewachsenen Kultur- und eines freiheitlich verfassten demokratischen Rechtsstaats vermitteln und die deutsche Sprache fördern. Die Deutsche Welle produziert ihre Journale, Magazine (Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport) und Reportagen zum Teil selbst. Außerdem sendet sie Fernsehbeiträge der ARD und des ZDF, die sie in ihr deutschsprachiges Programm übernimmt und für ihre fremdsprachigen Angebote überarbeitet. Weltweit erreicht die Deutsche Welle nach eigenen Angaben durchschnittlich 101 Millionen Menschen.

Die Deutsche Welle ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht durch die Bundesregierung untersteht. Die Zuschüsse der 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, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Europäischen Union und weiterer öffentlicher Institutionen.

Die Zuschüsse der BKM für die Deutsche Welle sind von 271,7 Mio. Euro im Jahr 2012 um knapp 6 Mio. Euro auf 277,6 Mio. Euro im Jahr 2013 gestiegen. Dies liegt insbesondere daran, dass die Deutsche Welle seit dem Jahr 2013 Miete an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zahlen muss. Im Jahr 2014 sind die Zuschüsse der BKM auf 286,1 Mio. Euro veranschlagt, 8,6 Mio. Euro mehr als im Jahr 2013. Ursächlich hierfür sind Mehrausgaben von 2 Mio. Euro für die Umstrukturierung der Deutschen Welle, 3,5 Mio. Euro für die Berichterstattung in russischer und ukrainischer Sprache im „Aktionsplan Ukraine“ sowie von 3 Mio. Euro für den Neu- und Umbau von Fernsehstudios der Deutschen Welle. Für das Jahr 2015 sieht der Haushaltsentwurf 279,7 Mio. Euro vor.

Wegen der weltweit zunehmenden Internetnutzung und der Digitalisierung der Rundfunkübertragung setzte die Deutsche Welle in den Jahren 2010 bis 2013 eine Struktur- und Programmreform um. Sie legte die Redaktionen für die bislang getrennten Bereiche Hörfunk, Fernsehen und Internet zusammen. Dieses war mit erheblichen Investitions- und Betriebskosten verbunden, da die Deutsche Welle seitdem neben den Studios in Berlin auch in Bonn ein vollausgestattetes Fernsehstudio vorhält. Außerdem setzte sie regionale Schwerpunkte in Russland, Lateinamerika, Subsahara-Afrika, Nahost, Nordafrika, China, Südostasien und Afghanistan. Radioprogramme im Kurzwellenbereich überträgt die Deutsche Welle nur noch in Afrika und Teilen Asiens.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2012 ausgewählte Fernsehproduktionen und die Zusammenarbeit der Deutschen Welle mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geprüft. Er stellte fest, dass die Deutsche Welle zwei Drittel ihrer Magazinbeiträge mit hohen Kosten selbst produzierte und ein Drittel von ARD und ZDF übernahm. Der Bundesrechnungshof hat der Deutschen Welle empfohlen, mehr Beiträge von ARD und ZDF zu übernehmen. Die Deutsche Welle hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Außerdem vereinbarte sie im April 2014 mit den Landesrundfunkanstalten der ARD und dem ZDF, im Fernsehbereich enger zusammenzuarbeiten, z. B. durch Koproduktionen.

12.3.4.3 Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR

Der BStU erfasst, verwahrt, erforscht und verwendet die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes. Die Behörde hat im Haushaltsjahr 2014 1 768 Stellen und steht unter der Dienstaufsicht der BKM. Im Haushaltsjahr 2013 beliefen

sich die Ausgaben des BStU auf 98,1 Mio. Euro. Der Ansatz für das Haushaltsjahr 2014 beträgt 101,4 Mio. Euro.

Am 4. Juli 2014 setzte der Deutsche Bundestag eine 14-köpfige Expertenkommission ein. Sie soll Handlungsempfehlungen für das Parlament erarbeiten, die als Grundlage für eine Entscheidung über die Zukunft der Behörde dienen. Die Handlungsempfehlungen sollen Vorschläge enthalten, in welcher Form die Aufgaben des BStU langfristig und in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen effizient und sachgerecht fortgeführt werden können. Die Kommission soll bis spätestens Frühjahr 2016 ihre Ergebnisse vorlegen, damit der Deutsche Bundestag noch in der 18. Legislaturperiode notwendige Entscheidungen über die Zukunft der Aufgaben des BStU treffen kann.

Ein wichtiges Projekt des BStU beschäftigt sich mit der „virtuellen Rekonstruktion vorvernichteter Unterlagen“ des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS). Das MfS hatte im Spätherbst 1989 30 bis 40 Millionen Aktenseiten überwiegend von Hand zerreißen lassen. Die Überreste lagern in rund 15 500 Säcken bei dem BStU. In der Pilotphase des Projekts sollen die Papierschnipsel aus 400 Säcken automatisiert zu einzelnen Seiten zusammengesetzt und die Funktionsfähigkeit des dafür zu entwickelnden Verfahrens nachgewiesen werden. Die Pilotphase begann im Jahr 2007 und sollte ursprünglich im Jahr 2009 beendet sein. Inzwischen ist ein Abschluss nicht mehr vor dem Jahr 2017 zu erwarten. In einem weiteren Projekt sollen die virtuell rekonstruierten Seiten später zu Akten zusammengesetzt werden.

Für das Projekt „Virtuelle Rekonstruktion“ und die archivarische Aufbereitung der wiederhergestellten Dokumente hat der Deutsche Bundestag insgesamt 8,3 Mio. Euro bereitgestellt. Davon sind inzwischen 6,8 Mio. Euro abgeflossen. Beim BStU sind zurzeit 15 Vollzeitbeschäftigte für das Projekt tätig. Für die künftigen Arbeiten werden weitere 15 Beschäftigte eingesetzt. Sofern die Pilotphase erfolgreich verläuft, hat der Deutsche Bundestag anschließend zu entscheiden, ob auch Schnipsel aus den übrigen rund 15 100 Säcken – oder möglicherweise nur Teile davon – zusammengesetzt werden sollen. Derzeit ist nicht abzuschätzen, wie hoch der Aufwand an Zeit, Finanzmitteln und Personal dafür wäre.

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. Es pflegt die Beziehungen zu auswärtigen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Deutschen im Ausland leistet es Hilfe und Beistand. Das Auswärtige Amt umfasst die Zentrale in Berlin sowie 229 Auslandsvertretungen, bestehend aus Botschaften, Konsulaten, multilateralen Vertretungen und Verbindungsbüros. Zusätzlich verfügt das Auswärtige Amt über einen Dienstsitz in Bonn.

Zu seinem Geschäftsbereich zählt ferner das Deutsche Archäologische Institut (DAI), eine Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften. Es hat seinen Sitz in Berlin und Außenstellen u. a. in Damaskus, Sanaa, Peking und Teheran. Das DAI verfügte im Jahr 2013 über einen Etat von 27,8 Mio. Euro.

Die Ausgaben des Auswärtigen Amtes beliefen sich im Jahr 2013 auf 3,6 Mrd. Euro. Das entsprach einem Anteil von 1,2 % am gesamten Bundeshaushalt. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ist-Ausgaben um 538,6 Mio. Euro; sie lagen 150 Mio. Euro über den geplanten Ausgaben. Ursächlich hierfür waren Mehrausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität, insbesondere für Leistungen an die Vereinten Nationen sowie für humanitäre Hilfe.

Vom Gesamtbudget des Auswärtigen Amtes fließen

- zwei Drittel unmittelbar in außenpolitische Aufgaben, insbesondere als

- Leistungen an die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen, für Sicherheit, humanitäre Hilfe, Krisenprävention und globale Partnerschaften (Kapitel 0501 – Sicherung von Frieden und Stabilität),
- in die bilaterale Zusammenarbeit und Pflege der Auslandsbeziehungen (Kapitel 0502) sowie
- in die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland (Kapitel 0504).
- ein Drittel in Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen (Kapitel 0511 und 0512).

Das Auswärtige Amt erzielte im Jahr 2013 Einnahmen von 148,2 Mio. Euro. Den Großteil hiervon bildeten Visagebühren und Entgelte für andere konsularische Leistungen und gebührenpflichtige Amtshandlungen der Auslandsvertretungen.

Tabelle 13.1

**Übersicht über den Einzelplan 05^a
Auswärtiges Amt**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2014 Soll	2015 Haus- haltsent- wurf	Verände- rung 2014/2015
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	3 485,8	3 635,9	150,1	3 638,3	3 419,6	-6,0
darunter:						
• Sicherung von Frieden und Stabilität (inkl. Leistungen an die Vereinten Nationen)	1 367,3	1 604,9	237,6	1 485,6	1 226,1	-17,5
• Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	787,1	738,8	-48,3	775,5	780,8	0,7
• Bundesministerium und Verwal- tungsausgaben	1 217,1	1 186,8	-30,2	1 260,3	1 240,0	-1,6
Einnahmen des Einzelplans	123,9	148,2	24,3	145,2	144,1	-0,8
darunter:						
• Visagebühren u. a. Entgelte	107,2	114,0	6,8	117,2	117,2	0,0
Verpflichtungsermächtigungen	1 099,4	437,2	-662,2	1 839,4	1 107,5	-39,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	6 842	6 379 ^b	-463	6 818	6 826	0,1
davon:						
• Inland	2 070	1 911	-159	2 035	2 049	0,7
• Ausland	4 572	4 234	-338	4 593	4 589	-0,1
• Deutsche Archäologische Institut	200	234	34	190	188	-1,1

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

13.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das für das Jahr 2014 veranschlagte Gesamtvolumen des Einzelplans 05 entspricht mit 3,6 Mrd. Euro (Soll) der Höhe der Ist-Ausgaben aus dem Jahr 2013.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem Auswärtigen Amt, seine zu hohen Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan zu überprüfen. Es reduzierte daraufhin die Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan 2014 von ursprünglich 2,3 auf 1,8 Mrd. Euro. Im Haushaltsentwurf 2015 senkte es diesen Ansatz auf 1,1 Mrd. Euro. Er entspricht damit wieder dem Ansatz aus dem Jahr 2013. Tatsächlich in Anspruch genommen hat das Auswärtige Amt im Haushaltsjahr 2013 Verpflichtungsermächtigungen von 437,2 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat im Teil I (Allgemeiner Teil) seiner jährlichen Bemerkungen unter Nr. 1.8 (Verpflichtungsermächtigungen) wiederholt darauf hingewiesen, dass die geringe Inanspruchnahme der Ermächtigungen ein Indiz für eine zu hohe Veranschlagung ist. Nach den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Fälligkeit sind Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich benötigt wer-

den. Dies verlangen auch die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.

Der Ansatz für die Einnahmen des Auswärtigen Amtes wurde an die Ist-Einnahmen der letzten Jahre angepasst. Er steigt damit von 123,9 Mio. Euro (Soll) im Jahr 2013 um 17 % auf 145,2 Mio. Euro (Soll) im Jahr 2014.

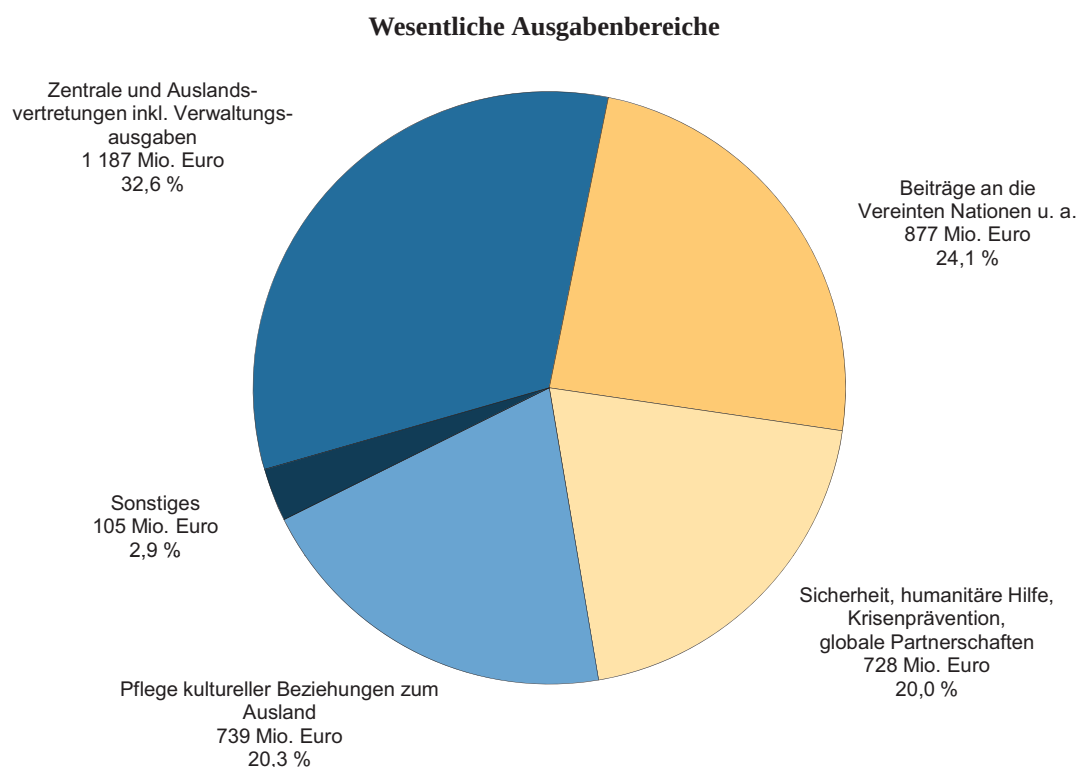
13.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

Einen Überblick über die größten Ausgabenbereiche des Auswärtigen Amtes im Jahr 2013 gibt die Abbildung 13.1.

13.3.1 Sicherung von Frieden und Stabilität

Etwa 44 % seiner Gesamtausgaben setzt das Auswärtige Amt für die Sicherung von Frieden und Stabilität ein. Hierzu gehören die jeweils in Titelgruppen des Kapitels 0501 zusammengefassten Leistungen an die Vereinten Nationen und im internationalen Bereich, die Sicherheit, Stabilität und Abrüstung, die humanitäre Hilfe und Krisenprävention sowie die globalen Partnerschaften.

Abbildung 13.1



Quelle: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 05 für das Haushaltsjahr 2013.

Tabelle 13.2

Entwicklung der Ausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2014 Soll	2015 Haus- haltsent- wurf	Verände- rung 2014/2015
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität (Kap. 0501)	1 367,3	1 604,9	237,6	1 485,6	1 226,1	-17,5
darunter:						
• Leistungen an die Vereinten Nationen und im internationalen Bereich (Tgr. 01)	814,7	876,7	62,0	792,8	652,6	-17,7
• Sicherheit, Stabilität und Abrüstung (Tgr. 02)	252,6	241,6	-11,0	268,6	269,6	0,4
• Humanitäre Hilfe und Krisenprävention (Tgr. 03)	281,7	469,1	187,4	398,2	280,0	-29,7
• Globale Partnerschaften (Tgr. 04)	18,3	17,5	-0,8	26,0	24,0	-7,8

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Die Leistungen an die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen betragen knapp ein Viertel der Gesamtausgaben des Auswärtigen Amtes. Sie bestehen zum größten Teil aus Pflichtbeiträgen für den 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. Die deutschen Beiträge für friedenserhaltende Maßnahmen unterliegen wegen der versetzten Haushaltsperiode bei den Vereinten Nationen jährlichen Schwankungen. Im ersten Jahr des Haushaltszyklus werden dem Auswärtigen Amt 133 %, im zweiten Jahr 100 % und im dritten Jahr 67 % seines jährlichen Beitrages angelastet. Im Haushaltsjahr 2013 hatte das Auswärtige Amt dies nicht berücksichtigt und musste deshalb 74 Mio. Euro überplanmäßig in Anspruch nehmen. Ab dem Haushaltsjahr 2014 veranschlagt das Auswärtige Amt diese Ausgaben bedarfsgerecht. Es berücksichtigt dabei die Kostenvoranschläge der Vereinten Nationen. Außerdem können Wechselkurschwankungen und neue Friedensmissionen der Vereinten Nationen die Höhe der zu leistenden Beiträge unvorhergesehen beeinflussen.

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 humanitäre Hilfe und Krisenprävention leistete das Auswärtige Amt im Jahr 2013 wegen neuer und zum Teil verschärfter Krisenherde mit 469,1 Mio. Euro wesentlich mehr als geplant (z. B. in Syrien und den vom Flüchtlingsstrom

betroffenen Nachbarländern). Für das Jahr 2014 veranschlagt es hierfür 398,2 Mio. Euro.

Aus Haushaltsmitteln für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität sowie zur Abrüstung finanzierte das Auswärtige Amt u. a. den „Stabilitätspakt Afghanistan“. Es trug damit zur Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte, zum Aufbau von Justiz und Verwaltung sowie zur Bildung in Schulen und Hochschulen bei. Das Auswärtige Amt gab zu diesem Zweck 169 Mio. Euro im Jahr 2013 aus. Für das Jahr 2014 sind hierfür insgesamt 180 Mio. Euro veranschlagt. Einen weiteren Schwerpunkt in diesem Bereich 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 2013 insgesamt 47,2 Mio. Euro aus (einschließlich ergänzender Mittel aus Kapitel 0504 Titel 687 18 – Wissenschaftspartnerschaften). Diese Maßnahme wird auch im Jahr 2014 mit insgesamt 57,9 Mio. Euro finanziert.

13.3.2 Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

Das Auswärtige Amt fasst die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland auch unter dem Begriff der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik zusammen und bezeichnet diese als einen Schwerpunkt deutscher Außenpolitik. Dafür wendet es rund 20 % seines Etats auf. Wie die Tabelle 13.3 zeigt, gab das Auswärtige Amt für Partnerschulen im Ausland, Stipendien, den Austausch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Hochschulpartnerschaften, die Förderung der deutschen Sprache und kultureller Projekte im Ausland im Jahr 2013 insgesamt 738,8 Mio. Euro aus.

Tabelle 13.3

Entwicklung der Ausgaben für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2014 Soll	2015 Haus- haltsent- wurf	Verände- rung 2014/2015
	in Mio. Euro					in %
Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland (Kap. 0504)	787,1	738,8	-48,3	775,5	780,8	0,7
darunter:						
• Allgemeine Auslandskulturarbeit (Projektförderung, Tgr. 01)	262,8	257,9	-4,9	94,6	95,0	0,4
• Allgemeine Auslandskulturarbeit (Institutionelle Förderung, Tgr. 04)	239,0	235,5	-3,5	416,5	415,9	-0,1
• Förderung des deutschen Schulwesens im Ausland (Schulfonds, Tgr. 02)	243,8	213,7	-30,1	224,7	226,9	1,0
• Baumaßnahmen im kulturellen Bereich im Ausland (Baufonds, Tgr. 03)	41,5	31,7	-9,8	39,7	43,0	8,3

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Der größte Anteil der Ausgaben entfällt auf die Zusammenarbeit mit Mittlerorganisationen wie dem Goethe-Institut, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst, der Alexander von Humboldt-Stiftung und anderen Institutionen. Allein das Goethe-Institut als größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amtes erhielt institutionelle Zuwendungen von 203,1 Mio. Euro sowie projektgebundene Zuwendungen von 14,4 Mio. Euro. Mit diesen Mitteln unterhält es 136 Kulturinstitute und zehn Verbindungsbüros in 92 Ländern. Hinzu kommen über 800 weitere Einrichtungen ausländischer Partner weltweit, die das Goethe-Institut mitfinanziert oder mit denen es zusammenarbeitet. Hierzu gehören u. a. 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.

Die Ansätze für die institutionelle Förderung im Jahr 2014 im Kapitel 0504 steigen gegenüber dem Ergebnis des Jahres 2013 um 181 Mio. Euro. Dafür sinken die Mittel für die Projektförderung im entsprechenden Zeitraum um 163,3 Mio. Euro. Dies beruht in erster Linie darauf, dass das Wissenschaftsfreiheitsgesetz ab dem Jahr 2014 auch auf den Deutschen Akademischen Austauschdienst und die Alexander von Humboldt-Stiftung angewendet wird. Beide Einrichtungen erhielten vorher für ihre operativen Tätigkeiten zweckgebundene Projektförderungen. Die institutionelle Förderung bezog sich auf die Verwaltungsausgaben. Nunmehr werden beide Einrichtungen überwiegend institutio-

nell und nach privilegierten Maßstäben mit dem Recht zur Selbstbewirtschaftung gefördert. Beide Einrichtungen vergeben im Auftrag des Bundes Stipendien und erledigen damit verbundene Verwaltungsaufgaben nach entsprechenden Förderrichtlinien. Die haushaltsrechtliche Transparenz, in welchem Umfang die Mittel für operative Maßnahmen (Stipendien) oder Verwaltungsausgaben verwendet werden, sinkt durch die Umschichtung aus der Projektförderung in die institutionelle Förderung (vgl. Bemerkung Nr. 63).

Das Auswärtige Amt fördert als weiteren Schwerpunkt seiner Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik rund 1 800 Partnerschulen im Ausland. Dazu zählen 141 Deutsche Auslandsschulen, die einen hohen deutschsprachigen Unterrichtsanteil haben und in Deutschland anerkannte Schulabschlüsse vermitteln. Hinzu kommen 1 065 Schulen, die als Abschluss das Deutsche Sprachdiplom anbieten, sowie 560 durch das Goethe-Institut betreute Schulen, an denen Deutschunterricht stattfindet. Im Jahr 2013 gab das Auswärtige Amt für das überwiegend aus dem Schulfonds finanzierte Partnerschulnetz 213,7 Mio. Euro aus. Daneben sind 15 Mio. Euro aus der institutionellen Förderung des Goethe-Instituts zweckgebunden für die Finanzierung von Partnerschulen. Das Auswärtige Amt plant, das Partnerschulnetz bis zum Jahr 2014 auf insgesamt bis zu 2 000 Schulen auszuweiten. Für die Förderung der Partnerschulen im Jahr 2014 hat das Auswärtige Amt 224,7 Mio. Euro zuzüglich 15 Mio. Euro aus der Förderung des Goethe-Instituts veranschlagt.

Hinzu kommen Mittel für Baumaßnahmen der Schulen. Das Auswärtige Amt finanzierte im Jahr 2013 mit 31,7 Mio. Euro den Bau und die Unterhaltung deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland.

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 mehr als 80 Deutsche Auslandsschulen diese Voraussetzungen. Alle übrigen Partnerschulen werden weiterhin durch Bundeszuwendungen auf der Grundlage von Richtlinien gefördert.

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 u. a. den Aufbau von Deutschen Wissenschafts- und Innovationshäusern (DWIH). Standorte sind Kairo, Moskau, Neu Delhi, New York, Sao Paulo sowie Tokio. Das Auswärtige Amt finanzierte die DWIH bis zum Jahr 2013 mit insgesamt 10 Mio. Euro. Bisher finanzieren sich die DWIH nicht wie geplant aus Eigen- und Drittmitteln selbst. Aus der geplanten Projektförderung für eine zwei- bis dreijährige Anlaufphase ist damit für das Auswärtige Amt eine dauerhafte Förderung der DWIH entstanden. Damit verfehlte das Auswärtige Amt ein wesentliches Ziel seiner ursprünglichen Projektstrategie (vgl. Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 14). Der Rechnungsprüfungsausschuss des

Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Auswärtige Amt aufgefordert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Das Auswärtige Amt wird hierüber berichten.

13.3.3 Zentrale und Auslandsvertretungen

Knapp ein Drittel der Ausgaben des Auswärtigen Amtes fällt für die Zentrale und die Auslandsvertretungen an. Sie sind jetzt in den Kapiteln 0511 und 0512 veranschlagt.

Der größte Anteil der zentral veranschlagten Verwaltungsausgaben entfällt auf Versorgungs-, Fürsorge- und Beihilfeleistungen für die Beschäftigten. Im Haushaltsjahr 2013 betrugen die Ist-Ausgaben hierfür 125,6 Mio. Euro. Daneben werden auch die Ausgaben für den Kurierverkehr, für Reisen des Bundesministers und für Konferenzen hier veranschlagt.

Der größte Ausgabenblock für den Betrieb des Bundesministeriums sind die Personalausgaben für die weltweit rund 12 000 Beschäftigten des Auswärtigen Amtes. Im Jahr 2013 waren das 874 Mio. Euro. Die meisten Beschäftigten sind im Ausland tätig. Den knapp 2 040 Planstellen und Stellen in der Zentrale stehen rund 4 600 in den Auslandsvertretungen gegenüber. Hinzu kommen 5 200 Beschäftigte, die von den Auslandsvertretungen als Ortskräfte angestellt sind. Darüber hinaus sind 1 000 Beschäftigte aus anderen Ressorts, wie dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder dem Bundesministerium der Verteidigung, beim Auswärtigen Amt tätig. Sie arbeiten überwiegend an den Auslandsvertretungen.

Tabelle 13.4

Entwicklung der Ausgaben für die Zentrale und die Auslandsvertretungen

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2014 Soll	2015 Haus- haltsent- wurf	Verände- rung 2014/2015
	in Mio. Euro					in %
Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben (Kap. 0511) ^a	140,0 ^b	171,7	31,8	172,1	141,5 ^b	-17,8
Ausgaben für den Betrieb des Bundesministeriums (Kap. 0512)	1 077,1	1 015,1	-62,0	1 088,3	1 098,5	0,9
darunter:						
• Inland (Tgr. 01)	307,7	294,6	-13,1	316,4	310,9	-1,8
• Ausland (Tgr. 02)	769,3	720,5	-48,8	771,9	787,7	2,1

Erläuterungen: ^a Die zentral veranschlagten Verwaltungsausgaben (z. B. Beihilfe, Versorgungsausgaben, Fürsorgeleistungen, Öffentlichkeitsarbeit) hat das Auswärtige Amt nach den Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen in diesem Kapitel veranschlagt. Diese Ausgaben waren vorher überwiegend in den Kapiteln 0501, 0503 und 0511 angesetzt.

^b Nicht berücksichtigt ist die „Globale Minderausgabe“ von 30 Mio. Euro im Jahr 2013, die durch Einsparungen im nicht-flexibilisierten Bereich erbracht wurde, und von 30,5 Mio. Euro im Jahr 2015.

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Für seine Liegenschaften verwendete das Auswärtige Amt im Jahr 2013 etwa 7 % seiner Gesamtausgaben (262,6 Mio. Euro). Davon entfielen auf die Zentrale 54,5 Mio. Euro und auf die Auslandsvertretungen 208,1 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 52 bundeseigene Gebäude, die es den Goethe-Instituten überlassen hat, und 23 ebenfalls bundeseigene Gebäude, die von Deutschen Schulen im Ausland genutzt werden (s. Nr. 13.3.2).

Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften setzt das Auswärtige Amt seit dem Jahr 2011 gezielt für die Sanierung seiner Dienstgebäude im Ausland ein. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Prüfungen wiederholt angeregt, diese Möglichkeit stärker zu nutzen. Dadurch wird der Bauetat im Einzelplan 05 entlastet. Im Jahr 2013 betrugen die entsprechenden Einnahmen 4,8 Mio. Euro.

13.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Das Auswärtige Amt erzielt Einnahmen im Rechts- und Konsularbereich. Die Auslandsvertretungen bearbeiten insbesondere Visa- und Passanträge. Im Jahr 2013 betrugen die Einnahmen hieraus 114 Mio. Euro. Durch ein höheres Aufkommen an Visagebühren rechnet das Auswärtige Amt für das Jahr 2014 mit Mehreinnahmen von 3 Mio. Euro.

Die Gebühren für Amtshandlungen, z. B. Beglaubigungen oder Beurkundungen, wurden durch eine Änderung der Auslandskostenverordnung mit Beginn des Jahres 2013 erhöht. Die Einnahmen hieraus verdoppelten sich im Haushaltsjahr 2013 auf 1,1 Mio. Euro.

Außerdem erhielt das Auswärtige Amt im Jahr 2013 Sponsoringleistungen deutscher Unternehmen von 3 Mio. Euro, die es hauptsächlich für Veranstaltungen der Auslandsvertretungen zum Tag der Deutschen Einheit verwendete.

13.5 Ausblick

Der Finanzplan 2014 bis 2018 weist jährliche Schwankungen für den Einzelplan 05 aus.

Tabelle 13.5

Finanzplan bis 2018

Haushaltsansatz im Jahr (in Mio. Euro)				
2014	2015	2016	2017	2018
3 638,3	3 419,6	3 681,1	3 529,8	3 371,4

Quelle: Einzelplan 05. Kabinettdorlage des Bundesministeriums der Finanzen zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2015 und zum Finanzplan bis 2018 (Drucksache des Haushaltsausschusses 18/0841).

Diese Schwankungen sind maßgeblich durch die Ausgaben für die Beiträge an die Vereinten Nationen begründet

(s. Nr. 13.3.1). So werden im Jahr 2015 bei einem Gesamtetat von rund 3,4 Mrd. Euro nur 67 % der Beiträge für friedenserhaltende Maßnahmen der Vereinten Nationen fällig. Im Haushaltsjahr 2016 soll der Etat auf knapp 3,7 Mrd. Euro steigen. Es werden 133 % der Beiträge an die Vereinten Nationen fällig. Im Haushaltsjahr 2017 soll der Etat dann wieder auf rund 3,5 Mrd. Euro sinken. Das ist sachgerecht, weil die deutschen Beitragsleistungen dann im Vergleich zum Vorjahr auf 100 % sinken.

Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Finanzen haben die Abrechnungspraxis der Vereinten Nationen in der Finanzplanung angemessen berücksichtigt. Unvorhergesehene Mehrausgaben, soweit sie unabweisbar sind, können auch künftig überplanmäßig nach § 37 BHO beantragt werden.

Bundesministerium des Innern (BMI) (Einzelplan 06)

14 Entwicklung des Einzelplans 06 Kat. A

14.1 Überblick

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

Mit Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 18. Dezember 2013 wurde die Zuständigkeit für die Belange der neuen Länder dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) übertragen. Die Zuständigkeit für das Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ und die entsprechenden Haushaltsmittel zur Förderung von Projekten zur demokratischen Teilhabe und gegen Extremismus bleiben demgegenüber beim BMI.

Das BMI hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin. Es ist dort überwiegend in einem Mietobjekt untergebracht. Im April 2015 wird es in einen Neubau umziehen, der von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben errichtet wird (s. Nr. 14.4.3).

Im Haushaltsjahr 2013 betrugen die Ausgaben 6,1 Mrd. Euro. Dies entsprach rund 2 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Die Innere Sicherheit ist der Ausgabenschwerpunkt. Im Jahr 2013 entfielen rund 3,8 Mrd. Euro auf die Finanzierung der Behörden mit Sicherheitsaufgaben, der Beschaffungen für die Bereitschaftspolizeien der Länder und den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Das waren zwei Drittel der Gesamtausgaben des Einzelplans 06.

Ein weiterer Schwerpunkt war im Jahr 2013 die Finanzierung von Maßnahmen zur Integration von Migranten und Flüchtlingen, die rund 476 Mio. Euro ausmachte.

Das BMI erzielte im Jahr 2013 aus der Luftsicherheitsgebühr Einnahmen von rund 338 Mio. Euro. Das entspricht 73 % der Gesamteinnahmen im Einzelplan 06 in Höhe von 461 Mio. Euro. Den Einnahmen standen Ausgaben für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle gegenüber (vgl. Nr. 14.5).

Der Einzelplan 06 wurde mit dem Bundeshaushalt 2014 den Vorgaben zur Neustrukturierung des Bundeshaushalts angepasst (s. Vorbemerkung Nr. 5). Damit sollen die Einnahmen und Ausgaben transparenter dargestellt und die Fach- und Programmausgaben in eigenen Kapiteln stärker herausgestellt werden. So wurden beispielsweise die Haushaltsansätze für Integration und Migration sowie für Minderheiten und Vertriebene in einem Kapitel zusammengefasst. Die Neustrukturierung des Einzelplans 06

hat zur Folge, dass die Zahlen im aktuellen Haushaltsentwurf nicht immer mit den Ansätzen im Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung 2013 vergleichbar sind.

Zum BMI gehören die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung sowie die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI).

Die BfDI soll zum 1. Januar 2016 aus dem BMI herausgelöst und als selbstständige oberste Bundesbehörde mit Sitz in Bonn eingerichtet werden. Das entsprechende Gesetzgebungsverfahren, das den Vorgaben der europäischen Datenschutzrichtlinie Rechnung trägt, ist eingeleitet. Die Selbstständigkeit der BfDI ist nach deren eigener Einschätzung mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 ist die BfDI noch als Teil des Einzelplans 06 berücksichtigt.

Tabelle 14.1

**Übersicht über den Einzelplan 06
Bundesministerium des Innern**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/ 2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 850,5	6 073,2	222,7	5 898,8	5 732,0	-2,8
darunter:						
• Innere Sicherheit	3 874,3	3 842,1	-32,2	3 717,4 ^b	3 585,2 ^b	-3,6
darunter:						
– Bundespolizei	2 544,6	2 520,9	-23,7	2 536,9	2 493,6	-1,7
– Bundeskriminalamt	425,5	393,2	-32,3	419,5	419,8	0,1
– Technisches Hilfswerk	178,8	214,4	35,6	190,4	178,8	-6,1
– BOS ^c	318,1	314,9	-3,2	165,1	97,1	-41,2
• Migration und Flüchtlinge	396,0	475,7	79,7	463,7 ^d	471,4 ^d	1,7
• Spitzensportförderung	132,2	132,2	0	135,7 ^e	135,3 ^e	-0,3
Einnahmen des Einzelplans	405,9	461,0	55,1	405,9	380,9	-6,2
darunter:						
• Luftsicherheitsgebühr	378,8	337,8	-40,9	378,8	353,8	-6,6
Verpflichtungsermächtigungen	636,0 ^f	358,3	-277,7	688,8	609,2	-11,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	53 459	51 844 ^g	-1 615	53 363	53 347	0

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Kapitel 0623 (BSI), 0624 (BKA), 0625 (BPol), 0626 (BfV), 0628 (BBK), 0629 (THW), 0611 (zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben) und BOS.

^c Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).

^d Kapitel 0633 (BAMF), Kapitel 0603 Tgr. 01 (Integration und Migration) und Kapitel 0611 (zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben).

^e Kapitel 0601 Tgr. 02 (Sport) ohne Titel 686 22 (im Jahr 2013 veranschlagt bei Kapitel 0618 – Bundesinstitut für Sportwissenschaft).

^f Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^g Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015 Haushaltsentwurf.

Das BMI wird von 15 nachgeordneten Behörden bei der Erledigung seiner Aufgaben unterstützt. Von diesen Behörden wird das Bundesamt für Verfassungsschutz in der folgenden Tabelle aus Gründen der Geheimhaltung nicht berücksichtigt. Im Jahr 2013 waren 84,5 % der Planstellen und Stellen bei fünf Behörden ausgebracht, die mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst waren (s. Tabelle 14.2).

Dem BMI ist auch die rechtsfähige Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zugeordnet. Sie soll ein digitales Sprech- und Datenfunksystem für die Polizeibehörden von Bund und Ländern, Feuerwehren und Rettungs-

dienste, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und Zollbehörden aufbauen und betreiben (vgl. Nr. 14.3.1.3).

14.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Aufgrund des Aufgabenzuschnitts des Ressorts und seiner Geschäftsbereichsbehörden prägen ein hoher Stellenbestand und somit hohe Personalausgaben den Einzelplan des BMI.

Für das Jahr 2015 sieht der Haushaltsentwurf Ausgaben von 5,7 Mrd. Euro vor. Der Sollansatz ist 167 Mio. Euro niedriger als im Jahr 2014. Abbildung 14.1 zeigt die Ausgabenstruktur des Einzelplans 06.

Tabelle 14.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern^a

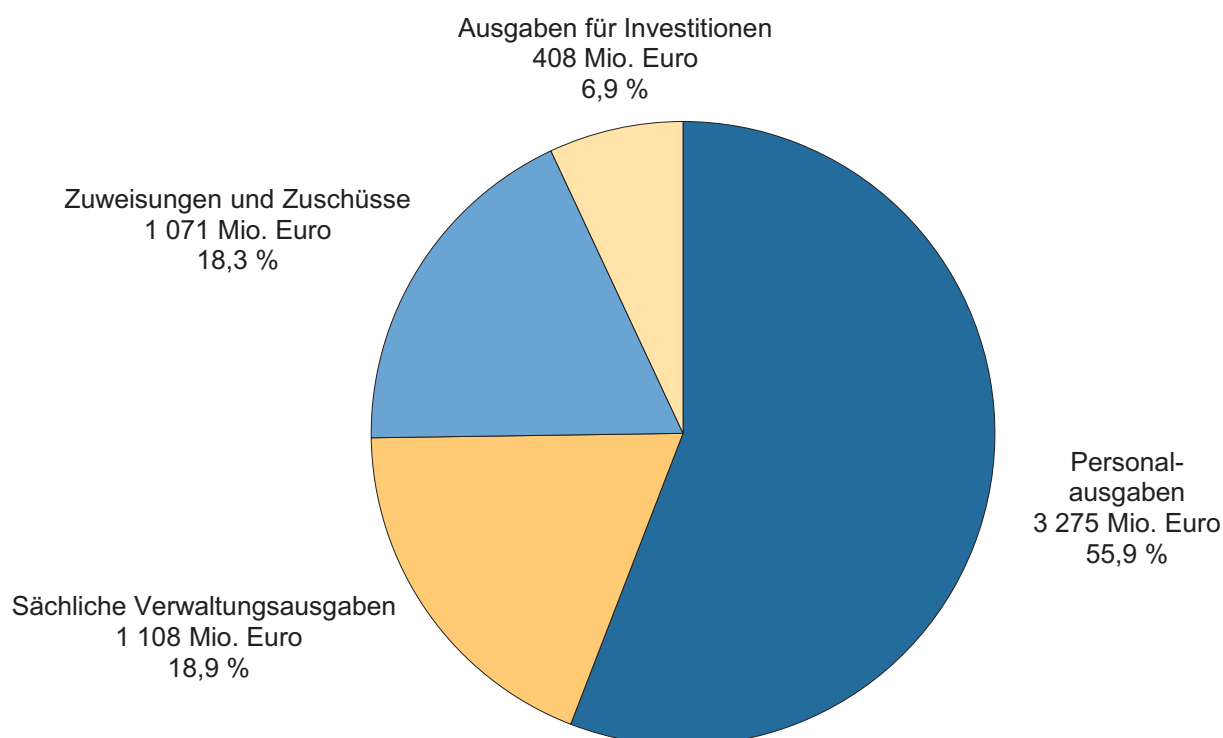
Behörde	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro		
Bundesministerium des Innern	2,5	151,3	1 354
Behörden im Bereich Innere Sicherheit			
Bundeskriminalamt	0,8	393,2	4 800
Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	2,1	69,9	509
Bundespolizei	362,1	2 520,9	37 433
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	11,9	108,8	249
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	12,1	214,4	826
Sonstige Verwaltungsbehörden			
Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	0	8,2	86
Statistisches Bundesamt	9,1	164,5	1 939
Bundesakademie für öffentliche Verwaltung	0,2	6,9	48
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	2,4	22,6	138
Bundesverwaltungsamt	11,3	236,3	1 999
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	1,7	32,6	217
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung	0	3,2	24
Bundesinstitut für Sportwissenschaft	0,2	7,7	23
Beschaffungsamt des Bundes- ministeriums des Innern	0,5	19,7	188
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	26,9	475,7	1 860
Bundeszentrale für politische Bildung	0	39,3	153

Erläuterung: ^a Ohne Bundesamt für Verfassungsschutz.

Quelle: Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013 und Haushaltsplan für das Jahr 2014.

Abbildung 14.1

Ausgabenstruktur im Einzelplan 06 im Jahr 2015



Erläuterung: Veranschlagung einschließlich der Globalen Minderausgabe i. H. v. rund 130 Mio. Euro.

Quelle: Für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 06.

Der Haushaltsentwurf sieht erneut zum Einzelplan 06 eine pauschale Ausgabenkürzung (Globale Minderausgabe) von 130 Mio. Euro vor.

Gegenüber der bisherigen Finanzplanung für das Jahr 2015 soll der Einzelplan 06 um 3,2 % wachsen. Zwei Drittel der Ausgaben sollen auch im Haushaltsjahr 2015 auf den Bereich der Inneren Sicherheit entfallen.

Für 53 347 Planstellen und Stellen sind rund 3,3 Mrd. Euro veranschlagt (ohne Bundesamt für Verfassungsschutz). Die Personalausgaben im Einzelplan 06 sind seit dem Jahr 2010 sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den Gesamtausgaben gestiegen (s. Tabelle 14.3).

Tabelle 14.3

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	5 898,8	3 194,1	54,1
2015	5 732,0	3 274,9	57,1

Quelle: Einzelplan 06. Für die Jahre 2010 bis 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Der Stellenbestand im BMI einschließlich Geschäftsbereich (ohne Sicherheitsbereich) wurde seit dem Jahr 1998 um insgesamt 14,7 % reduziert.

Im BMI selbst wurden 5,3 % der Stellen abgebaut.

Der Stellenbestand im Bereich der Inneren Sicherheit ist im gleichen Zeitraum um 1,8 % angestiegen.

Das BMI kompensierte seinen eigenen Stellenabbau teilweise durch

- Abordnungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus seinem Geschäftsbereich,
- Beschäftigung von Arbeitskräften mit befristeten Verträgen sowie
- Werkverträge mit Honorarkräften.

So gab es in den Jahren 2012 und 2013 insgesamt 170 Abordnungen aus dem Geschäftsbereich in das BMI, davon 76 in Organisationseinheiten, die dem Bereich der Inneren Sicherheit zuzuordnen sind. Diese 170 Abordnungen entsprechen durchschnittlich rund 69 Stellen im Jahr.

Darüber hinaus beschäftigte das BMI in den Jahren 2012 und 2013 auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit befristeten Verträgen. Nach Umrechnung der Vertragslaufzeiten waren dies rund 72 Stellen im Jahr 2012 und 57 Stellen im Jahr 2013.

14.3 Ausgabenbereich Innere Sicherheit

Der Bundesrechnungshof prüft auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesnachrichtendienstes (Einzelplan 04/Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt), des Bundesamtes für Verfassungsschutz (Einzelplan 06) und des Militärischen Abschirmdienstes (Einzelplan 14/Bundesministerium der Verteidigung). Die Ergebnisse dieser Prüfungen unterliegen besonderen gesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften und können deshalb nicht veröffentlicht werden. Dasselbe gilt teilweise für Prüfungen bei weiteren Behörden, die Aufgaben im Bereich der Inneren Sicherheit wahrnehmen. Die folgenden Ausführungen enthalten deshalb keine Angaben zum Bundesamt für Verfassungsschutz. Auch Erkenntnisse aus Prüfungen bei der Bundespolizei und beim Bundeskriminalamt kann der Bundesrechnungshof aus demselben Grund nur eingeschränkt darstellen.

14.3.1 Bundespolizei

14.3.1.1 Allgemeines

Die Bundespolizei (BPOL) ist eine Sonderpolizei des Bundes, deren Hauptaufgabe ursprünglich im Schutz der Landesgrenzen bestand. Ihre Aufgaben haben sich seit der deutschen Wiedervereinigung und mit dem Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Schengen-Staaten in Europa stark verändert. Die BPOL hatte bis zum Jahr 1990 als Bundesgrenzschutz insbesondere die Aufgabe, die Ostgrenzen Deutschlands zur DDR zu sichern. Heute hat sie vielfältige Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz

und nach Spezialgesetzen, wie z. B. dem Luftsicherheits- oder dem Asylverfahrensgesetz.

Die BPOL verfügt über Bereitschaftspolizeikräfte, die sie für eigene Aufgaben und in Ausnahmefällen zur Unterstützung der Landespolizeien einsetzen darf.

Im Jahr 2013 betrugen die Ausgaben für die BPOL 2,52 Mrd. Euro. Für das Jahr 2014 sind 2,54 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2015 sind 2,49 Mrd. Euro und 37 961 Planstellen und Stellen vorgesehen.

14.3.1.2 Evaluierung der Neuorganisation bei der Bundespolizei

Im Jahr 2013 hatte das BMI dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages einen Bericht zur Evaluierung der Neuorganisation der BPOL vorgelegt. Der Bundesrechnungshof hat die Neuorganisation der BPOL mit verschiedenen Prüfungen begleitet. Er untersucht derzeit mit fünf Prüfungen die Neuorganisation im Lichte ihrer Ziele und des Evaluierungsberichtes.

14.3.1.3 Nutzung des BOS-Digitalfunks bei der Bundespolizei

Das Digitalfunknetz für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS-Digitalfunknetz) soll für rund 500 000 Nutzerinnen und Nutzer der Rettungs- und Sicherheitskräfte eine flächendeckende und sichere Funkversorgung gewährleisten. Die Inbetriebnahme des BOS-Digitalfunknetzes ist unterschiedlich weit fortgeschritten und soll nach Angaben der beteiligten Behörden „im Wesentlichen“ bis Ende 2014 abgeschlossen sein.

Der Bundesrechnungshof hat die Nutzung des BOS-Digitalfunks bei der BPOL geprüft. Sie ist mit etwa 30 000 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten die größte Nutzergruppe des BOS-Digitalfunks. Sie führt den BOS-Digitalfunk seit dem Jahr 2008 ein. Sie kann nicht immer über den BOS-Digitalfunk kommunizieren. Dies hat neben der noch nicht vollständigen Inbetriebnahme des Netzes weitere Ursachen, die hier wegen der eingangs erwähnten Geheimhaltungsvorschriften nicht genannt werden können.

14.3.2 Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt (BKA) ist wie die BPOL eine Polizei des Bundes. Seine Aufgaben und Befugnisse sind durch das Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtsgesetz) festgelegt. Die wesentlichen Aufgaben des BKA liegen in seiner Funktion als Zentralstelle, in seiner eigenen Ermittlungstätigkeit aufgrund gesetzlicher Befugnisse, in der internationalen Zusammenarbeit und in der Gefahrenabwehr.

Für das Jahr 2014 und im Entwurf des Haushaltsgesetzes für das Jahr 2015 sind Ausgaben von jeweils 420 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2015 sind 4 985 Planstellen und Stellen vorgesehen. Die Beschäftigten sind an den Standorten Wiesbaden, Meckenheim und Berlin untergebracht.

Der Bundesrechnungshof hat, beginnend im Jahr 2013, den Bedarf und die Nutzung von Liegenschaften im BKA geprüft. Er hat u. a. festgestellt, dass das BKA an den drei Standorten in neun Liegenschaften untergebracht ist. Sein Unterbringungskonzept zeigt zwar Möglichkeiten zur Reduzierung der Zahl der Liegenschaften sowie zur Verbesserung von Abläufen und zur Reduzierung von Wegezeiten auf. Darüber hinaus sollte das BKA aber gemeinsam mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben untersuchen, ob die Unterbringung in einer Liegenschaft je Standort möglich und wirtschaftlich ist.

14.3.3 Zivilschutz und Katastrophenhilfe

14.3.3.1 Allgemeines

In der Zivil- und Katastrophenvorsorge des Bundes kommt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) und der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) wesentliche Bedeutung zu.

Die Ist-Ausgaben des BBK und des THW beliefen sich im Jahr 2013 zusammen auf 323 Mio. Euro. Für das Jahr 2015 sind 275 Mio. Euro vorgesehen (s. Tabelle 14.4).

Bei den Prüfungen des BBK und des THW hat der Bundesrechnungshof u. a. festgestellt, dass die Zivil- und Katastrophenvorsorge des Bundes durch die nach dem Grundgesetz vorgeschriebene Trennung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz erschwert wird. Der Zivilschutz im Verteidigungs- und Spannungsfall, also im Fall kriegerischer Handlungen oder bei einem bevorstehenden kriegerischen Konflikt, ist Aufgabe des Bundes. Der Schutz vor Katastrophen wie Flutkatastrophen ist Sache der Länder. Der Bund leistet zu deren Bewältigung auf Anforderung der Länder Amtshilfe, hat aber keine operativen Befugnisse. Die Länder müssen den Katastrophenschutz finanzieren.

Diese Trennung führt zu einer Vielzahl von Problemen. Der Bund und die Länder haben im Jahr 2002 die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ beschlossen. Sie beabsichtigen damit, einen gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz sicherzustellen. Das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz haben sie insofern auch angepasst. Das Grundgesetz blieb unverändert.

Eine Prüfung zur Evaluierung der Katastrophenhilfe des BBK und des THW beim Hochwasser im Sommer 2013 zeigte, dass das Ressourcenmanagement des Lagezentrums im BBK unbefriedigend ist. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Länder nicht verpflichtet sind, ihre Erkenntnisse und Ressourcen an das Lagezentrum zu melden. So besteht die Gefahr, dass die Informationen bundesweit nicht zusammengeführt und Ressourcen nicht wirksam koordiniert werden können. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die 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, sondern an deren Art und Umfang orientieren. Der Bundesrechnungshof hält ein grundlegend verbessertes Zusammenwirken von Bund und Ländern beim gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz dann für möglich, wenn die Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz im Grundgesetz aufgegeben wird. Das BMI teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes weitgehend.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat sich im Februar 2014 mit dem Thema befasst und das BMI gebeten, neben den planerischen auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen für einen wirksamen Bevölkerungsschutz gemeinsam mit den Ländern zu schaffen. Das BMI wird dazu bis Ende Oktober 2014 berichten. Der Bundesrechnungshof ist dabei weiter eingebunden.

Tabelle 14.4

Zivilschutz und Katastrophenhilfe

Einrichtung	Soll 2013	Ist 2013	Soll 2014	Haushalts- entwurf 2015	Veränderung 2014/2015
	in Mio. Euro				in %
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	99,6	108,8	99,7 ^a	95,8 ^a	-3,9
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	178,8	214,4	190,4 ^b	178,8 ^b	-6,1
Summe	278,4	323,2	290,1	274,6	-5,3

Erläuterungen: ^a Kapitel 0628 (BBK) und Kapitel 0611 (zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben).

^b Kapitel 0629 (THW) und Kapitel 0611 (zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben).

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

14.3.3.2 Schutzräume

In den Bemerkungen des Jahres 2013 hatte der Bundesrechnungshof bereits zum Thema der Rückabwicklung von Schutzräumen durch das BMI berichtet (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 16.3.2). Er hat darüber in seinen weiteren Prüfungsergebnissen desselben Jahres (Bundestagsdrucksache 18/1220 Nr. 1) auch den Rechnungsprüfungsausschuss unterrichtet. Das BMI hatte im Jahr 2007 entschieden, die öffentlichen Schutzräume rückabzuwickeln. Der Bundesrechnungshof bemängelte, dass das BMI den Deutschen Bundestag über seine Einschätzung der geänderten Sicherheitslage und den damit einhergehenden vollständigen Verzicht auf öffentliche Schutzräume sowie über die mit dem Rückbau verbundenen Ausgaben nicht unterrichtet hatte. Einen Überblick über den Zustand und die Rechtsverhältnisse der in unterschiedlichem Eigentum befindlichen Schutzräume hatte sich das BMI nicht verschafft.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMI im Juni 2014 gebeten, den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der Rückabwicklung von öffentlichen Schutzräumen auf den Bevölkerungsschutz zu informieren und dabei darzulegen, wie die Schutzräume sachgerecht und wirtschaftlich rückabgewickelt werden sollen. Das BMI soll dazu bis Ende Juni 2015 berichten.

14.4 Weitere Aufgabenbereiche

14.4.1 Zuweisungen und Zuschüsse im Einzelplan 06

1,1 Mrd. Euro entfallen im Jahr 2015 auf Zuweisungen und Zuschüsse; das sind 18,3 % der im Einzelplan 06 vorgesehenen Ausgaben.

14.4.1.1 Spitzensportförderung

Das BMI fördert den Spitzensport in Deutschland. Die Förderung ist vielfältig. Sie umfasst insbesondere

- sogenannte 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 Förderung der Bundessportfachverbände, des Leistungssportpersonals, der Olympiastützpunkte und Bundesleistungszentren (s. Tabelle 14.5).

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung der Förderung der Olympiastützpunkte fest, dass sie die Zuwendungsmittel teilweise nicht ordnungsgemäß oder unwirtschaftlich eingesetzt hatten und das Bundesverwaltungsamt die Mittelverwendung nicht hinreichend prüfte. Das BMI hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen (s. Bemerkung Nr. 16).

14.4.1.2 Integrationsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist auch zuständig für die Konzeption und Durchführung von Integrationskursen sowie von Programmen und Projekten zur sprachlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Zuwanderern (s. Tabelle 14.6).

Das Aufenthaltsgesetz sieht Integrationskurse vor. Das BAMF bietet diese seit dem Jahr 2005 an. In den Jahren 2005 bis Ende 2013 erhielten über 1,3 Millionen Personen eine Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs. Davon haben über eine Million Personen in diesem Zeitraum einen Kurs begonnen.

Darüber hinaus fördert der Bund

- ein Beratungsangebot für erwachsene Zuwanderer und
- die gesellschaftliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund.

Tabelle 14.5

Spitzensportförderung

Maßnahme	Soll 2013	Ist 2013	Soll 2014 ^a	Haushalts- entwurf 2015 ^a	Veränderung 2014/2015
	in Mio. Euro				in %
Gesamtansatz Sportförderung	132,2	132,2	135,7	135,3	-0,3
davon:					
• Zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports	94,8	95,6	99,8	98,2	-1,6

Erläuterung: ^a Kapitel 0601, Tgr. 02 (Sport) ohne Titel 686 22 (im Jahr 2013 veranschlagt bei Kapitel 0618 – Bundesinstitut für Sportwissenschaft).
Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Tabelle 14.6

Integrationsmaßnahmen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Maßnahme	Soll 2013 ^a	Ist 2013 ^a	Soll 2014 ^b	Haushalts- entwurf 2015 ^b	Veränderung 2014/2015
	in Mio. Euro				in %
Durchführung von Integrations- kursen	209,1	174,9	244,1	244,1	0
Migrationsberatung für erwach- sene Zuwanderer	25,8	25,7	26,3	26,3	0
Maßnahmen zur Förderung der Integration von Zuwanderern	16,7	23,7	17,0	17,0	0

Erläuterungen: ^a Kapitel 0633 (BAMF).

^b Kapitel 0603, Tgr. 01 (Integration und Migration).

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

14.4.1.3 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.
- 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.
- FDP: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

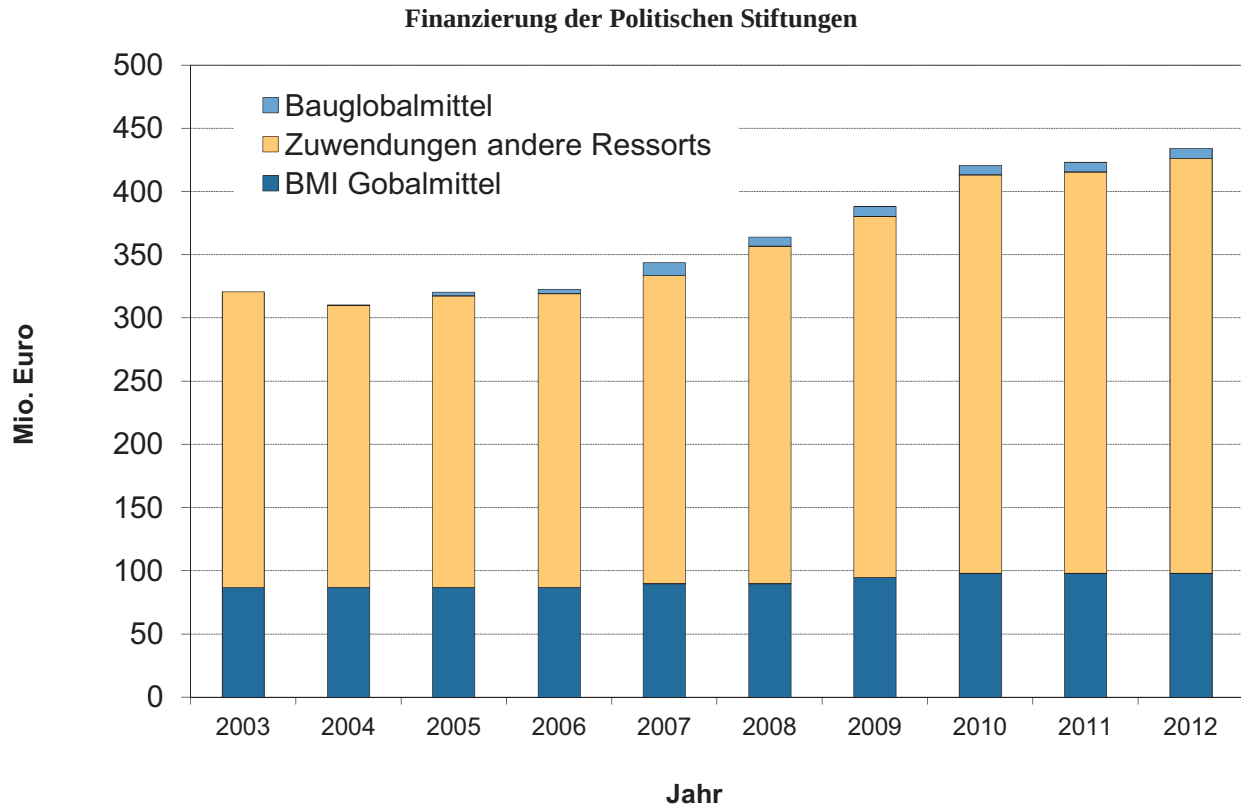
Die staatliche Finanzierung dieser sechs Stiftungen beruht auf drei Säulen:

- Institutionelle Zuwendungen durch sogenannte Globalzuschüsse des BMI,
- Projektförderungen durch verschiedene Ressorts und
- Zweckzuwendungen für Investitionen als sogenannte Bauglobalzuschüsse des BMI.

Die Stiftungen erhielten aus dem Einzelplan 06 für das Jahr 2012 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 2012 vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung Projektfördermittel von insgesamt 328,4 Mio. Euro. Zusätzlich erhielten sie Bauglobalzuschüsse aus dem Einzelplan 06 von 7,7 Mio. Euro im Jahr 2012. Die Zuwendungen des Bundes an die Politischen Stiftungen stiegen von 321 Mio. Euro im Jahr 2003 um 35 % auf 434 Mio. Euro im Jahr 2012 (s. Abbildung 14.2).

Die Politischen Stiftungen haben zusammen rund 2 000 Beschäftigte. Davon sind etwa 85 % im Inland und 15 % im Ausland tätig.

Abbildung 14.2



14.4.2 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Das BAMF ist im Wesentlichen für

- die Durchführung von Asylverfahren und die damit zusammenhängenden ausländerrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen sowie
- Maßnahmen der bundesweiten Förderung der Integration zuständig.

Aufgrund seiner dezentralen Struktur mit 24 Außenstellen ist es in allen Ländern präsent. Die Außenstellen führen die Asylverfahren durch und koordinieren die Integration im regionalen Umfeld.

Das BAMF entscheidet nach persönlicher Anhörung der Antragsteller und Prüfung der vorgetragenen Gründe über den Asylantrag.

Nach dem Tiefststand im Jahr 2007 mit rund 19 200 Asylanträgen stiegen diese im Jahr 2012 auf insgesamt rund 77 300 Anträge an.

Im Jahr 2013 wurden insgesamt rund 126 700 Asylanträge gestellt, was einen hohen Zuwachs von 63,9 % gegenüber dem Vorjahr darstellt.

Das BAMF geht in den kommenden Jahren von einer weiteren Steigerung der Asylanträge aus. Im Jahr 2014

rechnet es mit 160 000 Asylanträgen. Für das Jahr 2015 geht es von 200 000 Asylanträgen aus.

Aufgrund der stark gestiegenen Asylbewerberzahlen und der dadurch bedingten längeren Bearbeitungszeiten erhielt das BAMF mit Inkrafttreten des Bundeshaushalts 2014 für diesen Bereich insgesamt 300 neue Planstellen und Stellen mit dem Vermerk „künftig wegfallend mit Beendigung der Aufgabe“ sowie die entsprechenden Sachmittel.

Der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2015 sieht weitere 50 neue Planstellen und Stellen mit demselben Vermerk sowie die entsprechenden Sachmittel vor.

14.4.3 Neubau eines Dienstgebäudes für das BMI

Das BMI ist derzeit mit seinem 1. Dienstsitz in drei Liegenschaften, überwiegend in einem privaten Mietobjekt in Berlin, untergebracht. Mit Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages errichtet die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) einen Neubau für das BMI. Diese Neubaumaßnahme ist im Einzelplan 60 (Anlage 1 zu Kapitel 6004) veranschlagt. Die Ausgabenobergrenze für das Bauvorhaben in Höhe von 208,1 Mio. Euro wird nach Angaben des für die Bauausführung verantwortlichen Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung eingehalten. Alle Bauleistungen sind vergeben. Das Neubauvorhaben begann im

Februar 2010. Das BMI wird im April 2015 in den Neubau umziehen.

Das Neubauvorhaben an seinem 1. Dienstsitz in Berlin berücksichtigt den Raumbedarf für die Unterbringung des gesamten BMI. Mit Bezugsfähigkeit des Neubaus wird das BMI das gesamte Gebäude von der Bundesanstalt mieten. Gleichzeitig wird das BMI rund 80 Dienstposten der Abteilungen Sport, Migration, Integration und Flüchtlinge sowie Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz von Bonn nach Berlin verlagern.

14.4.4 Steuerung der Informationstechnologie des Bundes

Mit dem Konzept „IT-Steuerung Bund“ aus dem Jahr 2007 will die Bundesregierung die Informationstechnologie (IT) der Bundesverwaltung stärker bündeln. Die IT-Beauftragte der Bundesregierung beim BMI soll das Konzept umsetzen. Sie 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.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat im Juni 2013 die Bundesregierung u. a. aufgefordert,

- ein detailliertes Konzept für die Konsolidierung der IT-Netze und Rechenzentren des Bundes zu erarbeiten,
- die jährlichen Gesamtausgaben für Sach- und Personalmittel für die IT-Netze und die Rechenzentren zu erfassen und die Einsparungen durch die Konsolidierung aufzuzeigen,
- einen Vorschlag zu erarbeiten, wie im Zuge der IT-Konsolidierung und mit Blick auf die Bundeswehrreform die Zuständigkeit und die Handlungsbefugnis für die zentralen Aufgabenbereiche IT-Netze, Rechenzentren und Beschaffungen gebündelt und innerhalb der Bundesregierung verteilt werden sollten und
- eine gesetzliche Regelung für eine umfängliche Konsolidierung der IT-Netze und Rechenzentren des Bundes vorzuschlagen.

Er hat den Bundesrechnungshof gebeten, die Maßnahmen prüfend zu begleiten. Der Bundesrechnungshof wird dazu bei Bedarf dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und dessen Rechnungsprüfungsausschuss berichten.

14.4.5 Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) hat ihren Sitz in Bonn und unterhält ein Medien- und Kommunikationszentrum in Berlin. Sie verfügt über 159 Planstellen und Stellen und gab im Jahr 2013 rund 39,3 Mio. Euro aus. Die BpB hat folgende Kernaufgaben:

- Förderung des Verständnisses für politische Sachverhalte,
- Festigung des demokratischen Bewusstseins und
- Stärkung der Bereitschaft zur politischen Mitarbeit.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben gibt die BpB multimediales Informationsmaterial heraus, führt eigene Veranstaltungen bzw. Veranstaltungsreihen sowie Kooperationsveranstaltungen durch (im Jahr 2013 insgesamt 111) und fördert Projekte. Ihre Produktpalette reicht von der Gewährung von Zuwendungen über Printpublikationen und audiovisuelle Medien bis hin zu Internetauftritten. Hierzu zählt insbesondere der seit seiner Einführung im Jahr 2002 von der Bevölkerung zunehmend genutzte Wahl-O-Mat. Der Wahl-O-Mat ist ein im Internet hinterlegter Fragen- und Antwortkatalog, der den Anwendern als Entscheidungshilfe bei Wahlen dienen soll. Im Jahr 2013 hat die Bevölkerung den Wahl-O-Mat im Vorfeld der Bundestagswahl rund 13,3 Millionen Mal aufgerufen.

14.5 Wesentliche Einnahmenbereiche

Einnahmen erzielte das BMI vor allem aus der Luftsicherheitsgebühr (Gebühr für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck). Auf sie entfielen mit rund 338 Mio. Euro im Jahr 2013 rund 73 % der Gesamteinnahmen des BMI. Die BPOL erhebt die Luftsicherheitsgebühr an 13 deutschen Flughäfen. Dort wird diese Aufgabe in bundeseigener Verwaltung wahrgenommen. Bei allen anderen Flughäfen wird die Luftsicherheitsgebühr vom jeweiligen Land eingezogen. Den Einnahmen standen Ausgaben an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von 288 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kamen Ausgaben für die Beschaffung und Unterhaltung von Luftsicherheitskontrollgeräten in Höhe von 45 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover in den Jahren 2011 und 2012 die Festsetzung und Vereinnahmung der Luftsicherheitsgebühr geprüft. Er hat bei seiner Prüfung Optimierungspotenzial aufgezeigt. Das BMI hält die Vorschläge des Bundesrechnungshofes für zielführend. Den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entsprechend plant es, einen verbindlichen Katalog der gebührenfähigen Kostenpositionen zu erstellen und die Voraussetzungen für eine vollständige und zügige Festsetzung der Luftsicherheitsgebühr zu schaffen. Der Bundesrechnungshof setzt seine Prüfungen zum Thema „Luftsicherheit“ im Jahr 2014 mit der Prüfung „Finanzierung der im Auftrag des Bundes durch die Länder wahrgenommenen Luftsicherheitsaufgaben“ fort.

14.6 Ausblick

Für die kommenden Jahre sieht die Finanzplanung eine Absenkung der Ausgaben im Einzelplan 06 auf 5,7 Mrd. Euro vor (s. Tabelle 14.7).

Tabelle 14.7

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 06

	Haushaltsjahr				
	2014 Soll	2015 Soll	2016 Soll	2017 Soll	2018 Soll
Einzelplan 06 (in Mio. Euro)	5 898,8	5 732,0	5 721,9	5 695,7	5 695,7
Veränderungen zum Vorjahr (in %)	0,8	-2,8	-0,2	-0,5	0

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 06; Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2015 und zum Finanzplan 2014 bis 2018.

Ob die im Finanzplanungszeitraum 2016 bis 2018 vorge-sehene Absenkung erreicht werden kann, ist fraglich. Ins-besondere die Entwicklung der Asylantragszahlen ist über diesen Zeitraum nur schwer absehbar.

15 Kat. B Bundesverwaltungsamt erbringt Dienstleistungen für andere Behörden vielfach ohne personelle oder finanzielle Kompensation (Kapitel 0615)

15.0

Das Bundesverwaltungsamt erbringt für viele Bundesbe-hörden Dienstleistungen, z. B. Beihilfe- und Reisekosten-abrechnungen. Nicht immer erhält es dafür eine perso-nelle oder finanzielle Kompensation. Einsparpotenziale bei den auftraggebenden Behörden bleiben ungenutzt.

15.1

Dienstleister erledigen Querschnittsaufgaben für andere Behörden

Dienstleistungszentren (DLZ) nehmen für Bundeseinrich-tungen verschiedene Querschnittsaufgaben, z. B. Perso-nal-, Reisekosten- oder Beihilfeabrechnungen, zentral wahr. Größere Fallzahlen in den DLZ ermöglichen es, den einzelnen Fall mit weniger Personal und dadurch kos-tengünstiger als die auftraggebende Einrichtung zu erledigen.

Erbringen Behörden Leistungen für andere, entstehen ihnen hierfür Aufwendungen. Diese sind ihnen nach der Bundeshaushaltsordnung grundsätzlich zu erstatten (§§ 50, 61, 63 BHO). Kunden innerhalb der unmittelbaren Bundesver-waltung können dazu Stellen an das DLZ übertragen, Pau-schalen pro Bearbeitungsfall oder jährliche Pauschalen zahlen. Für Kunden außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung kommen nur Pauschalen in Betracht. Gehören

der Kunde und das DLZ demselben Ressort an, ist nach den derzeitigen Verwaltungsvorschriften eine Kompensa-tion nicht zwingend vorgesehen.

Eines der großen DLZ der Bundesverwaltung ist das Bun-desverwaltungsamt (BVA) im Geschäftsbereich des BMI. Es erbringt für rund 90 Einrichtungen verschiedene Quer-schnittsdienstleistungen. Im Jahr 2012 bewirtschaftete das BVA Haushaltsmittel mit einem Gesamtvolumen von rund 7,4 Mrd. Euro. Die Zahl seiner Beschäftigten soll nach seinen Angaben bis zum Jahr 2015 auf rund 4 300 steigen.

Bundesverwaltungsamt erbringt Dienstleistungen auch ohne Kompensation

Der Bundesrechnungshof prüft seit dem Jahr 2011 quer-schnittlich den Betrieb von DLZ in der Bundesverwal-tung. Beim BVA stellte er fest, dass es einzelne Dienst-leistungen vielfach ohne finanzielle oder personelle Kompensation erbrachte.

Für die Dienstleistung Personalabrechnung erstatteten 58 % der ausgleichspflichtigen Kunden dem BVA seine Auf-wendungen nicht. Bei der Dienstleistung Beihilfeabrech-nung waren es 56 %. Im Einzelnen stellte sich die Kom-pensation für diese übernommenen Aufgaben wie folgt dar (vgl. Abbildungen 15.1 und 15.2).

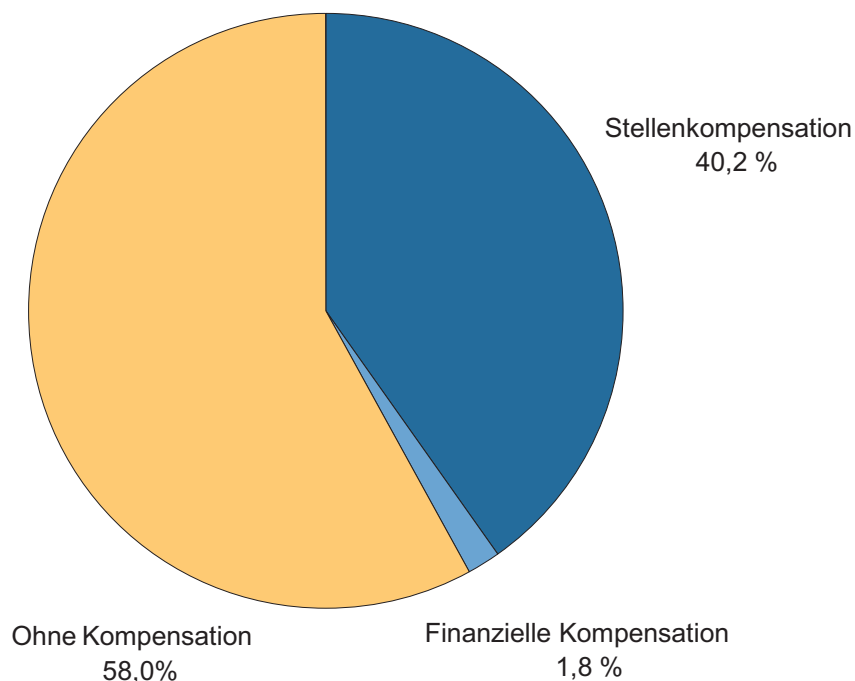
Für die Dienstleistung Reisekostenabrechnung, die die Reisekosten-, Trennungsgeld- und Umzugskostenabrech-nung sowie Reisevorbereitung einschließt, erhielt das BVA im Jahr 2013 zu rund 48 % keine Kompensation.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BVA Dienstleistungen für ausgleichspflichtige Kunden ohne Kompensation erbrachte. Dies betraf bei wichtigen Dienst-leistungen über die Hälfte der Kunden. Er hat gefordert, dass das BVA entsprechend den Vorgaben des Haushalts-rechts für seine Dienstleistungen grundsätzlich Kompensa-tion erhält.

Abbildung 15.1

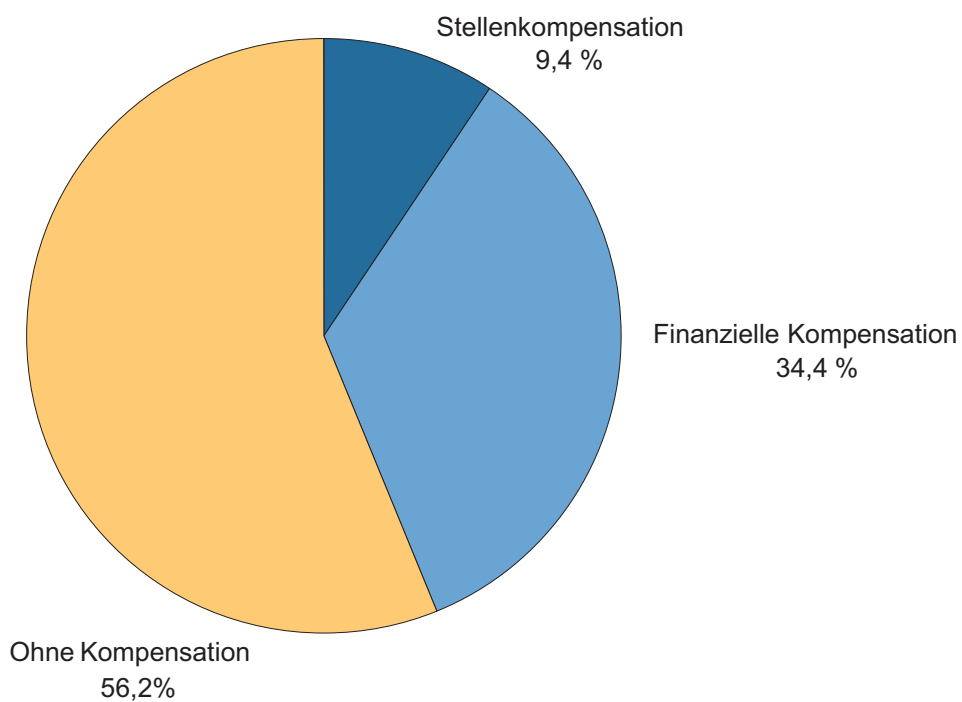
Kompensation des BVA für die Dienstleistung Personalabrechnung
(Auftraggeber außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs; rund 8 200 Zahlfälle pro Monat)



Quelle: BMI. Für den Monat März 2011.

Abbildung 15.2

Kompensation des BVA für die Dienstleistung Beihilfeabrechnung
(Auftraggeber außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs; rund 25 400 Beihilfeentscheidungen pro Jahr)



Quelle: BMI. Für das Jahr 2013.

Mit Blick auf die auftraggebenden Behörden hat der Bundesrechnungshof dem BMI empfohlen, Fälle ohne Kompensation dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) mitzuteilen. Als für den Personalhaushalt federführendes Bundesministerium sollte das BMF mögliche Einsparungen bei auftraggebenden Behörden weiterverfolgen.

Überdies hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die auftraggebende Behörde in der Regel nur einen Teil der von ihr für die beauftragte Dienstleistung zuvor eingesetzten Stellen zur Kompensation abgeben muss, da das DLZ zumeist mit weniger Personal für die gleiche Aufgabe auskommt. Die verbleibenden, nun überschüssigen Stellen sollten zugunsten des Gesamthaushalts abgeschöpft werden („Effizienzrendite“).

Wenn im DLZ freie Personalkapazitäten für die Übernahme neuer Aufgaben zur Verfügung stehen, sollte die auftraggebende Behörde alle Stellen einsparen, die es bisher für diese Aufgabe verwendete. Die vorgeschriebene Kompensation kann formal im Haushalt nachvollzogen werden.

15.3

Das BMI hat zugestimmt, dass zwischen einem DLZ und seinen Auftraggebern eine Kompensation notwendig ist. Es habe daher sichergestellt, dass das BVA neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen nur noch wahrnehmen darf, wenn es dafür eine Kompensation erhält. In der Vergangenheit habe das BVA auch deshalb Querschnittsdienstleistungen ohne Kompensation übernehmen können, weil eigenes Personal aus weggefallenen Aufgaben verfügbar und Personal von einer aufgelösten Behörde aufgenommen worden war.

Bei der Forderung, Einsparungen bei der auftraggebenden Behörde vollständig umzusetzen, sehe es die Gefahr, dass so jeglicher Anreiz für eine Aufgabenübertragung verloren gehe.

Bei Aufgabenübernahmen aus anderen Behörden könne es nicht Aufgabe des DLZ sein, die dortigen Einsparungen zu ermitteln und dem BMF mitzuteilen.

15.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass für das BMI künftig eine Kompensation für übernommene Dienstleistungen unabdingbar ist und es nun dafür sorgen will, dass das BVA Aufgaben nur noch gegen Kompensation übernimmt. Darüber hinaus sind die Fälle bestmöglich aufzuarbeiten, bei denen eine Bundesbehörde Aufgaben ohne Kompensation übertragen hat. Bei ihnen ist die Aufgabenverlagerung haushaltsmäßig nicht nachvollzogen. Sie bekommen für verlagerte Aufgaben weiterhin Stellen oder Haushaltsmittel zugewiesen, die sie anderweitig verwenden können.

Die Möglichkeit von finanziellen Anreizen für die Nutzung des BVA oder anderer DLZ sieht der Bundesrech-

nungshof nicht. In den auftraggebenden Behörden frei werdende Stellen sind einzusparen. Es sei denn, die auftraggebende Behörde könnte bei der Aufstellung ihres Haushalts nachweisen, dass sie andere gesetzlich vorgegebene Aufgaben hat, für die ihr noch nicht ausreichend Stellen zur Verfügung stehen. Anderenfalls würde in der Bundesverwaltung nicht notwendiges Personal beschäftigt. Dies widerspräche der Bundeshaushaltsordnung.

16 Bundesministerium des Innern Kat. C verbessert die Förderung von Olympiastützpunkten (Kapitel 0601 Titel 684 21)

16.0

Das BMI wird künftig sicherstellen, dass Olympiastützpunkte Bundesmittel wirtschaftlich und ordnungsgemäß einsetzen. So sollen alle Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Förderung durch den Bund zu verringern. Beschäftigte werden künftig regelmäßig im Vergabe- und im Reisekostenrecht geschult, damit sie das Recht sicher anwenden können. Auch wird das Bundesverwaltungsamt die Verwendung der Mittel künftig regelmäßig vertieft prüfen.

16.1

Olympiastützpunkte als Teil der Spitzensportförderung

Das BMI gewährt dem Spitzensport Zuwendungen. Ein Ziel der Förderung ist es, den olympischen Sportverbänden in Olympiastützpunkten optimale Trainings- und Wettkampfbedingungen zu ermöglichen und dort Spitzensportlerinnen und -sportler sportmedizinisch, trainingswissenschaftlich sowie sozial zu betreuen. Dadurch will das BMI die Stellung der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Sport sichern.

Das BMI sieht in der Förderung der Stützpunkte ein wesentliches Element der Spitzensportförderung. Für die 19 Olympiastützpunkte stellt es jährlich rund 27 Mio. Euro bereit. Das Bundesverwaltungsamt soll im Auftrag des BMI prüfen, ob die Olympiastützpunkte die Bundesmittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt haben.

Zuwendungen nicht ordnungsgemäß verwendet

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Olympiastützpunkte die Bundesmittel teilweise nicht ordnungsgemäß oder nicht wirtschaftlich eingesetzt hatten. So verzichteten sie auf Einnahmen, z. B. aus der Vermarktung ihres Logos zu Werbezwecken, die die Förderung durch den Bund hätten reduzieren können. Sie verwendeten Bundesmittel nicht nur für Spitzensportlerinnen und -sportler, sondern auch für Aufgaben, für die der Bund nicht zuständig ist. Beispielsweise finanzierten Olympiastützpunkte die sportmedizinische Betreuung von Sportlerin-

nen und Sportlern, die keinen Spitzensport betrieben. Außerdem hatten Olympiastützpunkte gegen Reisekostenrecht und Vergabevorschriften verstoßen. Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Dienstkraftfahrzeugen war nur teilweise nachgewiesen.

Kontrolle unzureichend

Schließlich war auch die Kontrolle unzureichend. Das Bundesverwaltungsamt prüfte die Olympiastützpunkte nicht systematisch, sondern nur dann, wenn sie in einer Stichprobe gezogen wurden. Einige Olympiastützpunkte hatte es daher jahrelang nicht geprüft.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen dafür zu sorgen, dass die Olympiastützpunkte alle Einnahmequellen ausschöpfen. Die Zuwendungen sind entsprechend zu vermindern. Zudem sollte es nur Aufgaben finanzieren, für die der Bund zuständig ist. Der Bundesrechnungshof hat ferner gebeten, die Beschäftigten der Olympiastützpunkte im Reisekosten- und Vergaberecht zu schulen, um ein ordnungsgemäßes Handeln sicherzustellen. Auch sollte das BMI den Olympiastützpunkten die Bedingungen zur Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen verbindlich vorgeben.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI schließlich aufgefordert, die Verwendung der Mittel regelmäßig vertieft prüfen zu lassen.

16.3

Das BMI hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es will dafür sorgen, dass die Olympiastützpunkte alle Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen. Es hat zugesagt, nur noch Aufgaben zu finanzieren, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Die Beschäftigten der Olympiastützpunkte wurden bereits im Reisekosten- und Vergaberecht geschult. Die Schulungen will das BMI mindestens alle zwei Jahre wiederholen lassen. Darüber hinaus wird das Bundesverwaltungsamt untersuchen, ob die Dienstkraftfahrzeuge notwendig sind und wirtschaftlich genutzt werden.

Das BMI hat das Bundesverwaltungsamt angewiesen, jedes Jahr fünf Olympiastützpunkte vertieft zu prüfen. So ist sichergestellt, dass nach vier Jahren jeder Olympiastützpunkt mindestens einmal geprüft wurde.

16.4

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, um eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Förderung der Olympiastützpunkte zu ge-

währleisten. Er wird sich vom Erfolg der Maßnahmen überzeugen.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

(Einzelplan 07)

17 Entwicklung des Einzelplans 07 Kat. A

17.1 Überblick

Die wesentlichen Aufgaben des BMJV liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt das BMJV bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit. Dabei prüft es, ob die Entwürfe mit dem Grundgesetz und der übrigen Rechtsordnung vereinbar sowie rechtssystematisch und rechtsförmlich einheitlich gestaltet sind. Durch Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 wurde dem Ministerium aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) die Zuständigkeit für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik) übertragen. Der Verbraucherschutz im Bereich Ernährung und Lebensmittel verbleibt beim BMEL (s. hierzu auch Bemerkung Nr. 62).

Im Einzelplan 07 sind drei der fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes veranschlagt: der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof. Zudem umfasst der Geschäftsbereich des BMJV den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, das Bundespatentgericht, das Bundesamt für Justiz (BfJ) und das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA). Das BMJV hat die Dienstaufsicht über die Bundesgerichte sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die Behörden seines Geschäftsreichs.

Im Haushaltsjahr 2013 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 592,7 Mio. Euro an. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen des Einzelplans 07 betrugen im Haushaltsjahr 2013 493,6 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 50,1 Mio. Euro (9,2 %). Die Einnahmen sanken um 2 Mio. Euro (0,4 %).

Von den im Stellenplan des Einzelplans 07 für das Jahr 2013 ausgewiesenen 4 351 Planstellen und Stellen waren 372 am 1. Juni 2013 nicht besetzt. Als Grund nannte das BMJV neben dem erforderlichen personalwirtschaftlichen Spielraum insbesondere Verzögerungen bei der Stellenbesetzung.

Tabelle 17.1

**Übersicht über den Einzelplan 07
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/2015
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	606,8 ^b	592,7 ^b	-14,1 ^b	648,1	663,0	2,3
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung)	302,6	290,8	-11,8	283,9	301,3	6,2
• Versorgung	136,4	129,7	-6,7	137,4	141,6	3,1
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	14,8	24,1	9,3	16,7	18,4	10,1
• Sächliche Verwaltungsausgaben	121,8	113,7	-8,1	138,7	137,6	-0,9
• Verbraucherpolitik	(25,6) ^d	(22,0) ^d	(-3,6) ^d	28,4	28,8	1,5
• Sonstige Bewilligungen ^e	11,4	10,5	0,8	13,5	11,0	-18,3
Einnahmen des Einzelplans	484,3	493,6	9,2	464,8	480,3	3,3
darunter:						
• Gebühren, sonstige Entgelte	467,7	464,6	-3,1	448,2	463,7	3,5
davon:						
– Deutsches Patent- und Markenamt	312,7	332,9	20,2	332,7	337,7	1,5
– Bundesamt für Justiz	128,5	101,7	-26,8	89,0	96,5	8,4
Verpflichtungsermächtigungen	124,7 ^f	122,8	-1,9	149,6	10,5	-93,0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 723	4 351 ^g	-372	4 776	4 805	0,6

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Noch ohne Verbraucherpolitik.

^c Einschließlich Informationstechnik, ohne die unter Verbraucherpolitik und Sonstigen Bewilligungen veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben.

^d Die Verbraucherpolitik war im Jahr 2013 im Einzelplan 10 veranschlagt.

^e Im Haushalt 2013 noch als „Allgemeine Bewilligungen“ bezeichnet.

^f Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^g Ist-Besetzung am 1. Juni 2013.

Quelle: Einzelplan 07. Haushaltsrechnung 2013, Haushaltsplan 2014, Haushaltsentwurf 2015.

Im Geschäftsbereich des BMJV ist das DPMA mit 2 166 besetzten Planstellen und Stellen die größte Behörde. Es folgen mit 611 besetzten Planstellen und Stellen das BfJ und mit 519 besetzten Planstellen und Stellen das BMJV

selbst. Das DPMA und das BfJ bilden die Ausgaben- und Einnahmenschwerpunkte im Einzelplan 07. Im Jahr 2013 entfielen auf diese beiden Behörden 43 % der Gesamtausgaben und 88 % der Gesamteinnahmen des Einzelplans 07.

Tabelle 17.2

Behörden und Gerichte im Geschäftsbereich des BMJV

Behörde/Gericht	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro		
Bundesministerium	17,4	69,3	519
Deutsches Patent- und Markenamt	333,3	202,7	2 166
Bundesamt für Justiz	102,3	49,3	611
Bundesgerichtshof	16,0	42,8	332
Bundespatentgericht	7,4	15,5	208
Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	0,4	31,7	179
Bundesverwaltungsgericht	2,7	22,5	178
Bundesfinanzhof	4,1	18,8	160

Quelle: Einzelplan 07. Haushaltsrechnung 2013, Haushaltsplan 2014.

17.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

17.2.1 Haushaltsstruktur

Das BMJV 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). In einem neuen Kapitel „Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben“ sind Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst, die den gesamten Geschäftsbereich des BMJV betreffen. Den mit fast 80 % der Ausgaben dieses Kapitels weitaus größten Anteil umfassen die Versorgungsausgaben, die bisher in einem eigenen Kapitel veranschlagt waren. Auf verschiedene Kapitel verteilt waren bislang u. a. die Ansätze für die Zuweisungen an den Versorgungsfonds, für Öffentlichkeitsarbeit, Gerichts- und ähnliche Kosten, Veröffentlichungen und Fachinformationen sowie Konferenzen und Tagungen. Für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz wird im Einzelplan 07 ab dem Haushaltsjahr 2014 außerdem das Programmkapitel „Verbraucherschutzpolitik“ aufgenommen.

Im Haushaltsjahr 2013 machten die Personalausgaben (einschließlich Versorgung und Zuweisungen an den Versorgungsfonds) 75 % (444,6 Mio. Euro) der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 aus. Gut 19 % (113,7 Mio. Euro) gab das BMJV für sächliche Verwaltungsausgaben wie Mieten, IT und Geschäftsbedarf aus. Anders als bei anderen Einzelplänen, die von Programmausgaben geprägt sind, fielen die Ausgaben für Allgemeine Bewilligungen mit 10,5 Mio. Euro (1,8 %) 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.

17.2.2 Haushaltsentwicklung

Gegenüber den Ausgaben des Jahres 2013 steigt der Ansatz für das Jahr 2014 um mehr als 55 Mio. Euro an. Dies ist vor allem der neuen Zuständigkeit für Verbraucherschutzpolitik geschuldet. Sie führt im Einzelplan 07 zu Mehrausgaben von 33 Mio. Euro. Hiervon entfallen 28,4 Mio. Euro auf das neu geschaffene Programmkapitel „Verbraucherschutzpolitik“, in dem insbesondere Zuwendungen zur Förderung des Verbraucherschutzes veranschlagt sind. Weitere 4,6 Mio. Euro entfallen auf Personal- und Sachausgaben. Die auf den ursprünglichen Zuständigkeitsbereich des BMJV entfallende Steigerung der Haushaltsansätze von gut 22 Mio. Euro (3,8 %) geht u. a. auf weiter wachsende Versorgungsausgaben und höhere sächliche Verwaltungsausgaben zurück. Zum Anstieg trägt zudem eine Zustiftung des Bundes von 1,8 Mio. Euro für die Bundesstiftung Magnus Hirschfeld bei. Die 2011 errichtete Stiftung verfügte bisher über ein Stiftungskapital von 10,1 Mio. Euro. Die Erträge aus der Zustiftung sollen ihr ermöglichen, einen weiteren Mitarbeiter einzustellen.

Beim Generalbundesanwalt sind für 2014 6 Mio. und für 2015 6,9 Mio. Euro zusätzlich für das Strafverfahren vor dem Oberlandesgericht München u. a. wegen Verdachts der Bildung einer terroristischen Vereinigung (NSU) veranschlagt. Das Oberlandesgericht München wird bei diesem Verfahren im Wege der Organleihe tätig und übt insoweit Bundesgerichtsbarkeit aus. Daher muss der Bund

dem Land Bayern die Verfahrenskosten erstatten, soweit sie im Falle einer Verurteilung nicht von den Angeklagten getragen werden.

17.2.3 Ausgabereste

Bis zum Jahr 2011 hatte das BMJV zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres hohe Ausgabereste gebildet, aus denen es im Folgejahr Mehrausgaben finanzieren konnte. So standen ihm im Jahr 2011 59,5 Mio. Euro und im Jahr 2012 31,4 Mio. Euro aus Ausgaberesten zur Verfügung. Im Jahr 2012 hatte das BMJV seine Ausgabereste weitgehend abgebaut, sodass ihm im Jahr 2013 nur noch 13,5 Mio. Euro zur Verfügung standen. Im Jahr 2014 belaufen sich die übertragenen Ausgabereste auf 32,2 Mio. Euro. Sie ermöglichen dem BMJV deutlich höhere Ausgaben, als sich aus den Haushaltsansätzen für 2014 ergibt. Direkt verfügen darf es jedoch nur über die 12,2 Mio. Euro Ausgabereste bei den Personalausgaben. Die übrigen Ausgabereste sind mit dem Haushaltsgesetz 2014 gesperrt worden.

Nach Angaben des BMJV entfallen über 14 Mio. Euro der Ausgabereste auf das DPMA. Wichtigste Ursachen waren je zur Hälfte verzögerte Stellenbesetzungen, vor allem bei Patentprüfern, sowie verzögerte Beschaffungen, Baumaßnahmen und IT-Projekte. Beim BfJ führten verschobene IT-Maßnahmen bei Ordnungsgeldverfahren und beim Bundeszentralregister/Gewerbezentralregister zu Ausgaberesten von über 4 Mio. Euro. Beim BMJV und im Justizbereich (Bundesgerichtshof, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof und Bundespatentgericht) entstanden Ausgabereste überwiegend bei Personalausgaben, weil offene Stellen nicht immer sofort besetzt werden konnten.

17.2.4 Verpflichtungsermächtigungen

Die Haushaltspläne für 2013 und 2014 enthalten im Verhältnis zum Volumen des Einzelplans 07 hohe Ermächtigungen, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Jahren zu Ausgaben führen. Das BMJV sowie die Behörden und Gerichte seines Geschäftsbereichs hatten im Zuge des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements des Bundes 2013 erstmals für alle im Bundeseigentum befindlichen Dienstgebäude Miete an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) zu zahlen. Für den Abschluss von Mietverträgen auf unbestimmte Zeit benötigen sie in der Regel Verpflichtungsermächtigungen für den Finanzplanungszeitraum von drei Jahren über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus. Entsprechende Ermächtigungen waren im Haushalt 2013 für die meisten Behörden und Gerichte des Einzelplans 07 enthalten. Für Mietverträge auf bestimmte Zeit sind dagegen Verpflichtungsermächtigungen für die gesamte vereinbarte Laufzeit zu veranschlagen. Aus diesem Grund entfiel mit fast 62 Mio. Euro knapp die Hälfte der Verpflichtungsermächtigungen des Haushalts 2013 allein auf das BfJ. Dieses nahm die Ermächtigung im Umfang von 55,5 Mio. Euro für einen bis zum Jahr 2045 laufenden Vertrag in Anspruch. In diesem vereinbarte es mit der Bundesanstalt die Errichtung

und anschließende Anmietung eines Erweiterungsbaus seines Dienstgebäudes in Bonn.

Von den im Haushalt 2014 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 149,6 Mio. Euro sind 113,4 Mio. Euro für das Berliner Dienstgebäude des Europäischen Patentamts (EPA) bestimmt. Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich 1973 verpflichtet, die zusätzlichen Kosten zu tragen, die der Europäischen Patentorganisation aus der Errichtung und dem Betrieb der Dienststelle Berlin des EPA entstehen. Das BMJV beabsichtigt, mit der Bundesanstalt eine bis 2047 laufende Infrastrukturvereinbarung über die Sanierung des Dienstgebäudes zu schließen. Von der ab 2018 fälligen jährlichen Miete von voraussichtlich 3,8 Mio. Euro wird das EPA dem BMJV 2,1 Mio. Euro erstatten. Die Nettobelastung des Einzelplans 07 wird daher mit 1,7 Mio. Euro geringer ausfallen als die Verpflichtungsermächtigungen erwarten ließen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMJV, im Interesse der Haushaltsklarheit zu prüfen, wie dieser Sachverhalt im Haushaltsplan dauerhaft transparent gemacht werden kann. Erläuterungsbedürftig ist auch, dass die Mittel zwar bei den Verwaltungsausgaben des Ressorts veranschlagt sind, aber nicht der Unterbringung des BMJV selbst dienen, sondern der eines Dritten.

Des Weiteren sind im Haushaltsplan 2014 Verpflichtungsermächtigungen für eine Mietvertragsverlängerung des DPMA, für Baunebenkosten des Bundesgerichtshofs und für die Anmietung weiterer Räume für das BMJV bestimmt. Das BMJV hat die vom BMEL übernommenen Beschäftigten aus dem Bereich Verbraucherschutz unterzubringen. Weitere Verpflichtungsermächtigungen sind u. a. für mehrjährige Projekte der Verbraucherpolitik vorgesehen.

17.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

17.3.1 Personal und Versorgung

Die Ausgaben für Personal und Versorgung bilden den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07. Die Aufgaben des BMJV, des Justizbereichs sowie des DPMA erfordern in hohem Maß Personal mit Hochschulabschluss. Deshalb ist im BMJV und in seinem Geschäftsbereich der Anteil der Beschäftigten des höheren Dienstes an allen Beschäftigten mit 39 % überdurchschnittlich hoch. Während er beim BfJ 8 % beträgt, liegt der Anteil beim BMJV bei 35 %, beim DPMA bei 45 % und im Justizbereich bei 47 %. 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.

Die Zuweisungen an das Sondervermögen Versorgungsfonds richten sich nach den Dienstbezügen der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter, die seit dem Jahr 2007 in den Bundesdienst eingetreten sind. Da deren Anteil an den Beschäftigten zunimmt, steigen die Zuweisungen an den Versorgungsfonds stärker an als die Besoldungsausgaben. Im Einzelplan 07 waren im Haushaltsplan 2013 für Zuweisungen an den Versorgungsfonds

fonds 14,8 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2014 sind 16,7 Mio. Euro vorgesehen, für das Jahr 2015 18,4 Mio. Euro.

Für die Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter, die aus dem Landesdienst in den Geschäftsbe-
reich des BMJV wechseln, zahlen die Länder aufgrund
des Staatsvertrages über die Versorgungslastenteilung
eine Abfindung an den Bund. Für den Einzelplan 07 ist
dies von großer Bedeutung, da insbesondere die Bundes-
gerichte und das BMJV häufig Richterinnen und Richter
sowie Beamtinnen und Beamte aus den Ländern überneh-
men. Für diese Abfindungen ist ein sogenannter Leertitel
ausgebracht, in dem kein Mittelansatz erfolgt. Die von
den Ländern gezahlten Abfindungen sind damit automa-
tisch in voller Höhe Mehreinnahmen im Einzelplan 07.
Im Jahr 2013 waren dies 10,1 Mio. Euro. Der Vergleich
der tatsächlichen Einnahmen mit dem Haushalts-Soll
wird hierdurch verzerrt. Sie hätten ohne diese Mehrein-
nahmen nicht um 9,2 Mio. Euro über, sondern um
0,8 Mio. Euro unter dem geplanten Wert gelegen. Ein
großer Teil der Mehreinnahmen war nach gesetzlichen
Vorgaben an den Versorgungsfonds weiterzuleiten. Im
Übrigen hätten sie zur Deckung von Mehrausgaben bei
den Versorgungsausgaben eingesetzt werden können. Ab
dem Haushaltsjahr 2014 werden die an den Versorgungs-
fonds weiterzuleitenden Abfindungen der Länder nicht
mehr als Einnahmen verbucht. Sie fließen direkt dem
Ausgabetitel für den Versorgungsfonds zu. Mehreinnah-
men entstehen dann nur noch, soweit sie nicht an den Ver-
sorgungsfonds weiterzuleiten sind. Im Jahr 2013 waren
dies 2,4 Mio. Euro (vgl. auch Bemerkung Nr. 8).

17.3.2 Bundesministerium

Die Neubildung der Bundesregierung im Dezember 2013
hatte weitreichende Auswirkungen auf die Struktur des
BMJV. Das Ministerium erhielt je einen zweiten parla-
mentarischen und beamteten Staatssekretär sowie Perso-
nal zu deren Unterstützung. Hierzu gehören persönliche
Referenten, Vorzimmerkräfte und Fahrer. Insgesamt ver-
größerte das BMJV seinen Leitungsbereich um 23 Plan-
stellen und Stellen. Der neue beamtete Staatssekretär ist
zuständig für die neue Abteilung Verbraucherpolitik und
zwei Unterabteilungen, soweit diese Aufgaben des Ver-
braucherschutzes wahrnehmen. Die zweite beamtete
Staatssekretärin trägt die Verantwortung für die übrigen
sechs Abteilungen des BMJV, für zwei Unterabteilungen
davon jedoch nur, soweit diese nicht mit Verbraucherschutz
betraut sind. Die Zuständigkeit der parlamentarischen
Staatssekretäre ist entsprechend geregelt.

Infolge der neuen Zuständigkeit für die Verbraucherpoli-
tik wurden 40 Planstellen und Stellen vom BMEL zum
BMJV umgesetzt (s. Bemerkung Nr. 28.1). Vom Bundes-
amt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit er-
hielt es zwei Planstellen und Mittel für drei Beschäftigte
mit befristeten Verträgen. Die meisten Beschäftigten, die
diese Stellen bisher besetzten, wechselten mit ihren Stel-
len zum BMJV und gehören dort nun zur Abteilung Ver-
braucherpolitik.

17.3.3 Verbraucherpolitik

Aus den Mitteln dieses Kapitels finanziert das BMJV
weit überwiegend Zuwendungen an Organisationen, die
den Verbraucherschutz fördern bzw. Verbraucherinteres-
sen wahrnehmen. Wichtige Zuwendungsempfänger sind
der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. mit
9,4 Mio. Euro und die Stiftung Warentest mit 5,5 Mio.
Euro (Zahlen jeweils Ist 2013 und Soll 2014).

Der Haushaltsansatz 2014 für die Verbraucherpolitik über-
steigt die Ausgaben des Jahres 2013 um 6,3 Mio. Euro
(28,7 %). Das BMJV möchte in den kommenden Jahren
in der Verbraucherpolitik einen besonderen Schwerpunkt
setzen. Der Zuwachs soll im Wesentlichen einer besseren
Information der Verbraucherinnen und Verbraucher zu-
gutekommen. Der Ansatz für das Jahr 2014 ist mit
10,7 Mio. Euro fast doppelt so hoch wie die Ausgaben im
Jahr 2013 von 5,5 Mio. Euro. Das BMJV fördert mit die-
sen Mitteln vor allem Projekte der Verbraucherorganisa-
tionen. Im Jahr 2014 sollen hiervon 2,5 Mio. Euro als An-
schubfinanzierung für die nach dem Koalitionsvertrag
vorgesehenen Marktwächter „Finanzmarkt“ und „Digi-
tale Welt“ dienen. Das BMJV will die bestehenden Ver-
braucherorganisationen beauftragen, Angebote, Struktu-
ren und Marktgeschehen insbesondere in den Segmenten
Altersvorsorge, Geldanlage, Kredite, Versicherungen und
Zahlungsverkehr systematisch zu beobachten. Die Er-
kenntnisse sollen in die Politik einfließen und für die Ver-
braucherinnen und Verbraucher die Markttransparenz er-
höhen.

Um seine Verbraucherpolitik stärker an den Ergebnissen
der Verbraucherbeforschung und den Erfahrungen der Pra-
xis orientieren zu können, möchte das BMJV einen auch
im Koalitionsvertrag vorgesehenen Sachverständigenrat
für Verbraucherfragen schaffen. Der Sachverständigenrat
soll unabhängig und interdisziplinär besetzt werden und
Stellungnahmen und Empfehlungen zu wichtigen Ver-
braucherfragen und Teilmärkten formulieren. Ein noch
im Jahr 2014 neu einzurichtendes mit sechs Planstellen
und Stellen ausgestattetes Referat im BMJV soll den
Sachverständigenrat als Geschäftsstelle unterstützen. Das
BMJV rechnet hierfür mit jährlichen Personal- und Sach-
ausgaben von jeweils gut einer halben Million Euro.

17.3.4 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2013 entfiel auf das DPMA mehr als ein Drittel
der Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben
machten knapp zwei Drittel seiner Gesamtausgaben
aus.

Das DPMA ist die Zentralbehörde auf dem Gebiet des
gewerblichen Rechtsschutzes. Es erteilt und verwaltet ge-
werbliche Schutzrechte in Deutschland und informiert
hierüber die Öffentlichkeit. Bei der Erteilung gewerbli-
cher Schutzrechte konkurriert das DPMA mit Institutio-
nen, die gewerbliche Schutzrechte europa- und weltweit
registrieren. Schutzrechte für fast alle Länder Europas
können unmittelbar beim EPA 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 bei-

getreten sind. Deutschland zählt zu diesen Staaten. Deshalb ist es von großer Bedeutung, wie schnell und in welcher Qualität Schutzrechte beim DPMA bearbeitet werden.

Die Arbeitsbelastung des DPMA und sein Personalbedarf hängen wesentlich von der Zahl der Patentprüfanträge ab. Diese ist seit dem Jahr 2009 um 13 % gestiegen. Um 30 % gestiegen ist im gleichen Zeitraum die Zahl der Prüfstoffdokumente; sie bildet einen wichtigen Indikator für die zunehmende Komplexität der Patentrecherchen und -prüfungen. Nach Angaben des BMJV sind beim DPMA für die laufenden Patentprüfungsverfahren 119 zusätzliche Patentprüfer erforderlich, um längere Bearbeitungszeiten zu verhindern. Da es voraussichtlich bis zu zwei Jahre dauern werde, eine solche Zahl hochqualifizierter Fachkräfte zu gewinnen, hat das DPMA bereits mit einer Werbekampagne begonnen.

Mit 25,5 Mio. Euro entfielen im Jahr 2013 mehr als zwei Drittel der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 für IT 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. Im Jahr 2013 erweiterte und ergänzte das DPMA seine IT-Systeme insbesondere um Möglichkeiten zu elektronischen Anträgen und Akteneinsicht. Für 2014 sind für die IT des DPMA 29,6 Mio. Euro veranschlagt. Der erhöhte Ansatz geht vor allem auf vermehrte Ersatzbeschaffungen zurück.

17.3.5 Bundesamt für Justiz

Auf das BfJ entfielen 8,3 % der Ausgaben des Einzelplans 07 im Jahr 2013. Die Personalausgaben machten – wie beim DPMA – gut zwei Drittel seiner Ausgaben aus.

Das BfJ besteht seit dem Jahr 2007 als zentrale Dienstleistungsbehörde der Bundesjustizverwaltung. Es führt wichtige Register (Bundeszentralregister, Gewerbezentralregister und Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister) und nimmt Aufgaben des internationalen Rechtsverkehrs wahr. Das BfJ verfolgt und ahndet Ordnungswidrigkeiten und erledigt Aufgaben der allgemeinen Justizverwaltung. So wird es z. B. als Vollstreckungsbehörde für andere Behörden und Gerichte tätig.

Das BfJ ist insbesondere zuständig für Ordnungsgeld- und Bußgeldverfahren nach dem „Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister“ (EHUG). Da die Unternehmen aufgrund der vom BfJ verhängten Ordnungsgelder inzwischen ihren Veröffentlichungspflichten vermehrt nachkommen, rechnet das BfJ mit einer künftig sinkenden Zahl von Verfahren. Daher sollen von den für EHUG-Verfahren bewilligten 168 Planstellen und Stellen fünf bis Ende 2015 und weitere 56 bis Ende 2016 wegfallen.

In der Vergangenheit erhielt das BfJ immer wieder neue Aufgaben. Seit Oktober 2010 vollstreckt das BfJ z. B. Geldstrafen und -bußen anderer EU-Länder. Die Einnahmen hieraus fließen dem Bund zu. Seit Juni 2011 fungiert das BfJ als zentrale Behörde für grenzüberschreitende

Unterhaltsverfahren. Ziel ist, die Unterhaltsberechtigten darin zu unterstützen, ihre Ansprüche gegen Unterhaltspflichtige grenzüberschreitend zu verfolgen. Dazu führt es u. a. Sachstandsanfragen durch und vermittelt die Kommunikation zwischen Antragstellern und ausländischen Stellen.

Das BfJ hat aktuell damit begonnen, ein „Kompetenzzentrum Rechtsinformationssystem des Bundes“ aufzubauen. Dieses soll die staatlichen Pflichtaufgaben bei der Information über Gesetzestexte und Gerichtsurteile übernehmen. Das Kompetenzzentrum soll das Portal „Gesetze im Internet“ pflegen, den beauftragten Dienstleister steuern und die beteiligten Stellen fachlich und technisch koordinieren. Die jährlichen Ausgaben hierfür schätzt das BMJV auf rund 4 Mio. Euro, größtenteils für IT und Personal. In der Aufbauphase sind bisher zehn, für den Dauerbetrieb sieben (Plan-)Stellen vorgesehen.

Im Inland wohnende Personen können ein Führungszeugnis bisher nur bei der Meldebehörde beantragen. Das BfJ erstellt die Führungszeugnisse anhand des Bundeszentralregisters und versendet sie an die Antragsteller bzw. händigt sie ihnen aus. Ab September 2014 soll es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, mit Hilfe der Signaturfunktion des elektronischen Personalausweises Führungszeugnisse und Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister direkt online zu beantragen. Das BfJ baut eine neue Infrastruktur auf, die auch die elektronische Bezahlung der Gebühren umfasst. Im Haushalt 2014 sind hierfür zwölf Stellen und Ausgaben von gut 5 Mio. Euro – insbesondere für die IT-Ausrüstung – eingeplant. In den Folgejahren rechnet das BfJ mit einem Personalbedarf von insgesamt 96 Stellen und Ausgaben von jährlich knapp 10 Mio. Euro. Die Antragszahlen – und damit der Personalbedarf – werden davon abhängen, inwieweit die Bürger über Personalausweise mit Signaturfunktion verfügen und das neue Verfahren annehmen.

17.4 Einnahmen

Im Einzelplan 07 fallen im Verhältnis zum Ausgabevolumen vergleichsweise hohe Einnahmen an. Ursache hierfür sind vor allem die gebührenfinanzierten Leistungen, die DPMA und BfJ erbringen, sowie die Ordnungsgelder, die das BfJ vereinnahmt. Auf die beiden Behörden entfielen im Jahr 2013 88 % der Gesamteinnahmen des Einzelplans 07.

Bei den tatsächlichen Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten gab es im Jahr 2013 im Einzelplan 07 im Wesentlichen drei nennenswerte Abweichungen von den geplanten Ansätzen:

- Die Einnahmen des BfJ aus Ordnungsgeldern nach dem EHUG hatten in den Vorjahren aufgrund der unerwartet hohen Zahl von Ordnungsgeldverfahren über dem geplanten Wert gelegen. Im Jahr 2013 fielen die Einnahmen demgegenüber knapp 31 Mio. Euro geringer aus als erwartet.
- Für die Ausstellung von Führungszeugnissen nahm das BfJ gut 5 Mio. Euro mehr Gebühren ein als geplant.

- Die Patentgebühren des DPMA übertrafen den veranschlagten Wert um 21 Mio. Euro.

Insgesamt glichen sich Mehr- und Mindereinnahmen nahezu aus. Die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten waren daher mit 464,6 Mio. Euro lediglich um 3,1 Mio. Euro niedriger als geplant.

Die Gesamteinnahmen des Einzelplans 07 lagen im Jahr 2013 um 9,2 Mio. Euro über dem Soll. Dies ist vor allem auf die Einnahmen aus der Beteiligung der Länder an den Versorgungslasten des Bundes von 10,1 Mio. Euro zurückzuführen, für die regelmäßig kein Haushalts-Soll veranschlagt wird (s. Nr. 17.3.1).

Im Jahr 2013 wurden im Geschäftsbereich des BMJV Forderungen von fast 130 Mio. Euro unbefristet niedergeschlagen. Der größte Teil hiervon betraf nach Aussage des BMJV Ordnungsgeldforderungen des BfJ nach dem EHUG. Das BfJ habe Forderungen nicht weiterverfolgt, weil dies nicht aussichtsreich oder unwirtschaftlich gewesen wäre. Die Unternehmen seien insolvent, vermögenslos oder nicht mehr zu ermitteln gewesen. Im Jahr 2013 sei die Summe der Niederschlagungen besonders hoch gewesen, da das BfJ im ersten Halbjahr schwerpunktmäßig Altfälle aus den Vorjahren abgeschlossen habe (vgl. dazu Teil I Nr. 1.5.2).

Im Haushaltsplan 2014 sind für das DPMA Gebühreneinnahmen etwa in Höhe der tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2013 vorgesehen.

Für das BfJ liegt der Ansatz dagegen knapp 13 Mio. Euro unter dem Ist-Wert des Vorjahres. Das BMJV rechnet u. a. wegen der gesenkten Ordnungsgelder für kleine Kapitalgesellschaften und Kleinstkapitalgesellschaften mit weiter zurückgehenden Einnahmen aus Ordnungsgeldern nach dem EHUG; diese machten im Jahr 2013 rund drei Viertel der Einnahmen des BfJ aus. Unter dem Ist-Wert von 2013 bleibt im Jahr 2014 auch der Ansatz für die Einnahmen aus der Ausstellung von Führungszeugnissen; hieraus resultierten im Jahr 2013 23 % der Einnahmen des BfJ. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BfJ bislang nicht den rechtzeitigen und vollständigen Eingang seiner Gebührenanteile daraus sicherstellen kann (vgl. dazu Bemerkung Nr. 18). Dem Bund stehen drei Fünftel der Gebühren zu, die die Meldeämter der Gemeinden einnehmen.

17.5 **Ausblick**

Im Regierungsentwurf für den Haushalt 2015 werden im Einzelplan 07 14,9 Mio. Euro mehr Ausgabemittel als im Jahr 2014 veranschlagt. Dieser Ausgabenzuwachs um 2,3 % gründet sich zum großen Teil auf wachsende Versorgungsausgaben und erhöhte Zuweisungen an den Versorgungsfonds. Wegen des vorgesehenen Anstiegs der Beschäftigtenzahlen beim BMJV, BfJ und DPMA sind die Ansätze für Personalausgaben im Haushaltsentwurf 2015 deutlich erhöht worden. Ferner rechnet das BMJV damit, im Jahr 2015 nicht mehr über größere Ausgabereise für Personalausgaben verfügen zu können.

Zu einem höheren Haushaltsvolumen 2015 führen auch die neuen Aufgaben des BfJ als „Kompetenzzentrum

Rechtsinformationssystem des Bundes“ sowie für die Online-Beantragung von Führungszeugnissen und von Auskünften aus dem Gewerbezentralregister. Der vom BMJV in der Verbraucherpolitik gesetzte Schwerpunkt hat sich bereits im Haushalt 2014 in deutlich gestiegenen Ausgaben niedergeschlagen. Für den Haushalt 2015 sind noch einmal 0,4 Mio. Euro mehr vorgesehen. Das BMJV plant insbesondere, die Marktwächter „Finanzmarkt“ und „Digitale Welt“ weiter auszubauen.

Auf der Einnahmenseite rechnet das BMJV damit, dass das DPMA im Jahr 2015 5 Mio. Euro und das BfJ 7,5 Mio. Euro mehr an Gebühren bzw. Ordnungsgeldern einnimmt. Damit sollen diese beiden Behörden mit 12,5 Mio. Euro den größten Teil des veranschlagten Einnahmenzuwachses von gut 15 Mio. Euro erbringen.

18 **Bundesamt für Justiz muss Gebühren für Führungszeugnisse rechtzeitig und vollständig erheben** Kat. B (Kapitel 0708)

18.0

Das Bundesamt für Justiz stellt den rechtzeitigen und vollständigen Einzug seiner Gebührenanteile für Führungszeugnisse nicht sicher. Führungszeugnisse können bei den Meldebehörden gegen eine Gebühr beantragt werden. Die Kommunen leiten die Anträge an das Bundesamt für Justiz, das die Führungszeugnisse erteilt. Drei Fünftel dieser Gebühren stehen dem Bund zu. Ob diese ordnungsgemäß an den Bund abgeführt werden, prüfte das Bundesamt für Justiz regelmäßig nur bei 2 % aller Kommunen. Davon führte rund die Hälfte den Bundesanteil nicht ordnungsgemäß ab.

18.1

Gebühren für Führungszeugnisse

Ein Führungszeugnis ist eine Urkunde, die bescheinigt, ob die betreffende Person vorbestraft ist. Nach dem Bundeszentralregistergesetz kann ein Führungszeugnis bei der örtlichen Meldebehörde beantragt werden. Sie leitet den Antrag an das Bundeszentralregister weiter, das vom Bundesamt für Justiz (BfJ) geführt wird. Das BfJ stellt das Führungszeugnis aus und übersendet es der antragstellenden Person. Mit der Antragstellung ist bei der zuständigen Meldebehörde eine Gebühr zu entrichten. Sie beträgt aktuell 13 Euro für ein gewöhnliches und 17 Euro für ein europäisches Führungszeugnis. Drei Fünftel der Gebühren müssen die Meldebehörden an den Bund abführen. Hierfür sind sie allein verantwortlich. Denn der Bund kann nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht ohne Weiteres gegenüber den Meldebehörden Gebühren für Führungszeugnisse erheben. Im Jahr 2012 nahm der Bund 22,8 Mio. Euro Gebühren für Führungszeugnisse ein.

Unzureichende Kontrolle von Zahlungseingängen aus Kommunen

Das Prüfungsamt des Bundes Hamburg untersuchte im Jahr 2013 den Betrieb des Bundeszentralregisters. Es

stellte fest, dass das BfJ ausschließlich die Zahlungseingänge von Kommunen ab 50 000 Einwohnern prüfte. Hierzu ermittelte das BfJ anhand einer internen Statistik die von den Kommunen abzuführenden Gebührenanteile. Diese glich es jährlich manuell mit mehreren tausend Zahlungsbelegen ab. Häufig war der Abgleich erschwert, weil in den Zahlungsbelegen der amtliche Gemeindegemeinschaftsschlüssel, der Abrechnungszeitraum oder der Zahlungsgegenstand „Führungszeugnisse“ oder „Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister“ fehlte. Informationsschreiben an die Kommunen hatten dies nicht wesentlich verbessern können. Den manuellen Datenabgleich führten vier Vollzeitkräfte durch.

Kommunen rechnen nicht ordnungsgemäß ab

Im Juni 2013 prüfte das BfJ die Zahlungseingänge des Zeitraumes 2010 bis 2011 der Kommunen ab 50 000 Einwohnern. Dabei stellte es fest, dass etwa die Hälfte der geprüften Kommunen Gebühren nicht ordnungsgemäß an den Bund abgeführt hatte. Bei ihnen erhob das BfJ Gebühren nach.

Vorhandene Daten bleiben ungenutzt

Erteilte Führungszeugnisse protokollierte das BfJ in einer Datei. Dabei wies es auch Informationen zu der jeweils antragstellenden Kommune und der Art des Antrages aus. Die Protokolldatei wäre laut BfJ grundsätzlich geeignet, die ausstehenden Gebühren gegenüber den Kommunen automatisiert nachzuweisen. Sie dürfe nach seiner Auffassung wegen der Bestimmungen des Bundeszentralregistergesetzes aber nicht dazu verwendet werden.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat die Kontrolle ausschließlich größerer Kommunen ab 50 000 Einwohnern beanstandet. Damit bleiben 98 % der Kommunen mit rund 60 % der in Deutschland lebenden Einwohner unberücksichtigt. So kann nicht sichergestellt werden, dass entsprechend der Bundeshaushaltsordnung Einnahmen rechtzeitig und in voller Höhe erhoben werden. Zudem ist ein manueller Abgleich unwirtschaftlich. Die dafür notwendigen vier Vollzeitkräfte verursachen jährliche Personalkosten von mehr als 250 000 Euro.

Bislang nahm das BfJ den Abgleich erst mit mehrjährigem Verzug vor. Hierdurch können sich Nachteile für den Bundeshaushalt ergeben, selbst wenn die Gebühren nachträglich vollständig erhoben werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Verfahren zu ändern. Der Bund sollte von den Kommunen Gebühren erheben können. Dann könnten die Bundeskassen den ordnungsgemäßen Zahlungseingang überwachen. Solange dies nicht umgesetzt ist, sollte das BfJ

- den manuellen alsbald durch einen IT-gestützten Datenabgleich ablösen, der nach Möglichkeit die Zahlungseingänge aller Kommunen überwacht, und
- bei den Kommunen ggf. mit Hilfe ihrer Spitzenverbände dafür werben, dass die Gebührenanteile des Bundes ordnungsgemäß abgeführt werden.

Außerdem sollte das BfJ die große Zahl bislang ungeprüfter Altfälle aufarbeiten.

18.3

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat das BMJV mitgeteilt, die manuelle Zahlungskontrolle beziehe nunmehr alle Kommunen mit mindestens 30 000 Einwohnern ein. Auch erstreckte sich die Prüfung der Zahlungseingänge mittlerweile auf die Jahre 2012 und 2013.

Mit einer Projektgruppe wolle das BfJ prüfen, inwieweit es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen kann. Ziel der Projektgruppe sei es,

- festzustellen, wie künftig Gebühren durch das BfJ erhoben werden können,
- Ansatzpunkte für einen IT-gestützten Datenabgleich zu ermitteln und
- Möglichkeiten zur Verbesserung der Buchungsangaben von Kommunen zu prüfen.

Bereits erzielte Ergebnisse der Projektgruppe hat es nicht benannt.

18.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMJV sich dem Thema Gebühreneinzug mit einer Projektgruppe angenommen hat.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre eine grundlegende Neuregelung des Gebühreneinzugs zielführend, bei der der Bund von den Kommunen die Gebühren für Führungszeugnisse erhebt. Zudem sollte mit dem Ergebnis der Projektgruppe bis zur Erarbeitung einer Neuregelung sichergestellt werden, dass das BfJ alle wirtschaftlichen Möglichkeiten ausschöpft, den vollständigen und rechtzeitigen Eingang seiner Gebührenanteile IT-gestützt zu gewährleisten. Dies umfasst auch die ungeprüften Altfälle. Das Bundeszentralregistergesetz lässt die Verwendung der Protokolldateien für interne Prüfzwecke ausdrücklich zu. Dazu müssten die Kommunen ihre Zahlungen an die Bundeskasse besser als bislang deklarieren. Da bisherige Informationsschreiben keine umfassende Abhilfe schaffen konnten, sollte das BMJV erwägen, die kommunalen Spitzenverbände einzubeziehen.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Einzelplan 08)

19 Entwicklung des Einzelplans 08 Kat. A

19.1 Überblick

Als **Haushaltsministerium** stellt das BMF jedes Jahr den Entwurf des Haushaltsplans und den Finanzplan auf. Es entscheidet darüber hinaus in wichtigen Einzelfällen der Haushaltsführung und legt Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie über dessen Vermögen und Schulden.

Als **Fachministerium** ist das BMF insbesondere für folgende Aufgaben zuständig:

- Rechtsetzung und Aufsicht in den Bereichen Steuern und Zoll;
- Finanzbeziehungen des Bundes zu den Ländern und Gemeinden sowie zur Europäischen Union;
- Regulierung der Finanzmärkte;
- Treuhandnachfolgeeinrichtungen;
- Aufgaben im Bereich der Bundesimmobilien;
- Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes;
- Wiedergutmachungen des Bundes, insbesondere Entschädigungszahlungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung.

Die **Ausgaben** des BMF im Jahr 2013 betrugen 5 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,6 % der Gesamtausgaben des Bun-

deshaushalts. Größter Ausgabebereich war mit 1,9 Mrd. Euro die Bundeszollverwaltung. Ein weiterer Schwerpunkt lag bei den Wiedergutmachungen des Bundes, für die das BMF 701,4 Mio. Euro aufwendete.

Den Ausgaben standen im Jahr 2013 **Einnahmen** von 357,3 Mio. Euro gegenüber. Fast die Hälfte davon stammte aus den Beteiligungen des Bundes an den Treuhandnachfolgeeinrichtungen (161,1 Mio. Euro). Über 100 Mio. Euro nahm die Bundeszollverwaltung an Gebühren, Geldstrafen und Veräußerungserlösen ein. Die Einnahmen waren um 106,7 Mio. Euro höher als geplant. Dies ist insbesondere auf überplanmäßige Einnahmen der Treuhandnachfolgeeinrichtungen zurückzuführen, die aus gestiegenen Preisen sowie der unverändert hohen Nachfrage für landwirtschaftliche Flächen resultieren. Das BMF erwartet, dass diese Einnahmen mit abnehmendem Flächenbestand zurückgehen werden.

Tabelle 19.1

**Übersicht über den Einzelplan 08
Bundesministerium der Finanzen**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf	Verän- derung 2014/ 2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 018,4	4 968,4	-50,0	5 206,3	5 441,0	4,5
darunter:						
• Zoll	1 873,2	1 895,5	22,2	2 031,9	2 078,7	2,3
• Wiedergutmachungen des Bundes	696,2	701,4	5,3	693,8	705,7	1,7
• Zentrale steuerliche Aufgaben	435,1	416,1	-19,0	451,7	521,0	15,3
• Zentrale Dienstleistungen	307,2	309,9	2,6	356,4	399,8	12,2
• Treuhandnachfolgeeinrichtungen	300,1	272,3	-27,9	276,5	313,7	13,5
• Ministerium	176,9	167,4	-9,4	181,6	183,5	1,0
• Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben	1 073,4	1 069,3	-4,1	1 099,4	1 126,7	2,5
davon:						
– Ausgaben für Versorgungsempfänger ^b	914,6	909,7	-4,9	929,0	934,2	0,6
Einnahmen des Einzelplans	246,2	357,3	111,0	1 038,7	324,5	-68,8
darunter:						
• Treuhandnachfolgeeinrichtungen	100,0	161,1	61,1	872,0	168,0	-80,7
• Zoll	77,9	108,9	31,0	83,8	101,3	20,8
Verpflichtungsermächtigungen	349,2	155,1	-194,2	353,0	427,3	21,1
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	42 413	39 828 ^c	-2 585	42 858	43 773	2,1

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Titelgruppe 57.

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Das BMF wird bei seinen Aufgaben von folgenden Bundesbehörden unterstützt:

Die **Bundeszollverwaltung** nimmt neben Zollaufgaben insbesondere Aufgaben der Steuererhebung, der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung sowie der Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Bundes wahr.

Das **Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen** (BADV) berät und unterstützt als zentraler Dienstleister Behörden der Bundesfinanzverwaltung und anderer Ressorts. Darüber hinaus ist es für die Regelung offener Vermögensfragen zuständig, die sich aus der Zeit des Nationalsozialismus sowie durch die Teilung Deutschlands ergeben haben.

Das **Bundesausgleichsamt** (BAA) ist verantwortlich für den Ausgleich der Lasten, die aus dem Zweiten Weltkrieg und seinen Nachwirkungen resultieren. Zwischen dem BADV und dem BAA besteht eine Verwaltungsgemeinschaft. Die Einnahmen und Ausgaben beider Behörden werden daher im Bundeshaushalt gemeinsam ausgewiesen.

Das **Bundeszentralamt für Steuern** (BZSt) führt im Wesentlichen zentrale steuerliche Aufgaben mit nationalem und internationalem Bezug aus.

Das **Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik** (ZIVIT) ist zentraler IT-Dienstleister

der Bundesfinanzverwaltung und eins von drei IT-Dienstleistungszentren des Bundes.

Die **Bundesmonopolverwaltung für Branntwein** (BfB) überwacht die Übernahme, die Reinigung und den Verkauf von Rohalkohol, der im Bundesgebiet hergestellt wurde. Das Branntweinmonopol läuft Ende 2017 aus.

19.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

19.2.1 Struktur und Entwicklung der Ausgaben

Der Haushalt 2014 sieht für den Geschäftsbereich des BMF Ausgaben von rund 5,2 Mrd. Euro vor. Das entspricht einer Steigerung gegenüber den Vorjahresausgaben von 4,8 %.

Das BMF und seine nachgeordneten Behörden nehmen personalintensive Verwaltungsaufgaben wahr. Im Jahr 2014 sind für 42 858 Planstellen und Stellen (Stellen) im Geschäftsbereich des BMF knapp 3 Mrd. Euro veranschlagt. Weitere 680 Mio. Euro fließen in die sächlichen Verwaltungsausgaben. Damit sind rund 70 % der Gesamtausgaben des Einzelplans für Sach- und Personalausgaben gebunden. Von den verbleibenden Mitteln entfallen 1,4 Mrd. Euro auf Zuweisungen und Zuschüsse, vor allem für Wiedergutmachungen des Bundes und die Treuhandnachfolgeeinrichtungen. Die Investitionen spielen mit weniger als 3 % der Gesamtausgaben eine untergeordnete Rolle. Abbildung 19.1 zeigt die Ausgabenstruktur des Einzelplans 08 für das Jahr 2014.

Tabelle 19.2

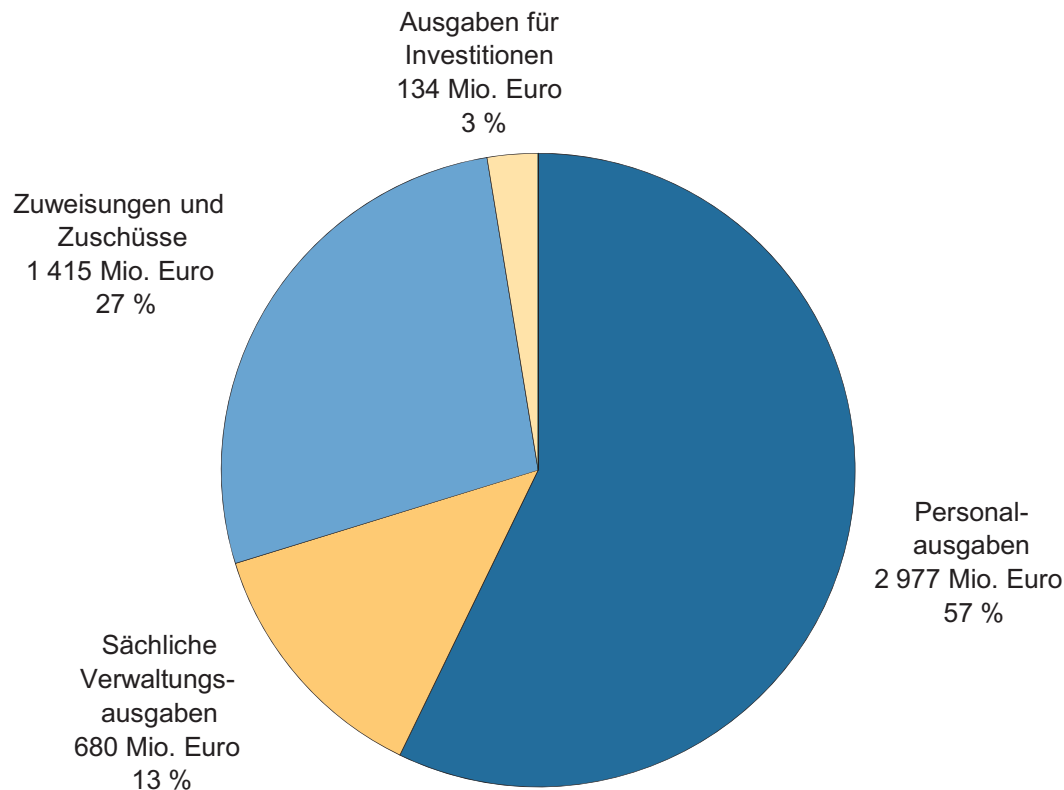
Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

Behörde	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Planstellen/Stellen (Ist) am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro		
Ministerium	9,5	167,4	1 739
Bundeszollverwaltung	108,9	1 890,0	33 865
Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen mit Bundesausgleichsamt	3,2	96,2	1 579
Bundeszentralamt für Steuern	5,9	416,1	1 293
Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik	10,4	213,7	1 217
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	0	80,9	136

Quelle: Einzelplan 08. Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 und Haushaltsplan für das Jahr 2014.

Abbildung 19.1

Struktur der Ausgaben beim Einzelplan 08 im Jahr 2014



Quelle: Einzelplan 08. Haushaltsplan für das Jahr 2014.

Die für das Jahr 2014 geplanten Ausgaben liegen um 237,8 Mio. Euro über den Ausgaben des Vorjahres. Allein für die Bundeszollverwaltung erwartet das BMF einen zusätzlichen Bedarf von 136,5 Mio. Euro. Die Ausgaben für das ZIVIT und das BZSt sollen um jeweils mehr als 30 Mio. Euro steigen.

Der Haushaltsentwurf 2015 sieht vor, dass die Ausgaben weiter auf 5,4 Mrd. Euro steigen. Das BMF erwartet für fast alle Aufgabenbereiche höhere Ausgaben als im Jahr 2014 (vgl. Tabelle 19.1). Besonders stark sind die Zuwächse bei dem BZSt (69,3 Mio. Euro), der Zollverwaltung (46,7 Mio. Euro), den Treuhandnachfolgeeinrichtungen (37,2 Mio. Euro) und dem ZIVIT (30,2 Mio. Euro).

19.2.2 Struktur und Entwicklung der Einnahmen

Für das Jahr 2014 plant das BMF für den Einzelplan 08 mit Einnahmen von über 1 Mrd. Euro. Das ist dreimal mehr als im Vorjahr. Die Steigerung ist darauf zurückzuführen, dass eine Tochtergesellschaft der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) übertragen wurde. Die Gesellschaft war für die Sanierung

und Entwicklung von Altstandorten zuständig. Mit der Übertragung gingen auch die mit dieser Aufgabe verbundenen Risiken auf die Bundesanstalt über. Im Zuge dieser Übertragung führte die BvS einmalig 745 Mio. Euro (vgl. hierzu auch 19.3.5) an das BMF ab. Für das Jahr 2015 geht das BMF daher davon aus, dass die Einnahmen beim Einzelplan 08 wieder auf 324,5 Mio. Euro sinken werden.

19.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

19.3.1 Zoll

Die Bundeszollverwaltung ist mit rund 34 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die größte Organisationseinheit im Geschäftsbereich des BMF. Sie gliedert sich in fünf Bundesfinanzdirektionen, 43 Hauptzollämter und 271 Zollämter. Hinzu kommt das Zollkriminalamt mit acht Zollfahndungsämtern.

Zur Zollverwaltung gehören außerdem das Bildungs- und Wissenschaftszentrum in Münster als zentrale Bildungseinrichtung der Bundesfinanzverwaltung (einschließlich der Steuerungsunterstützung Zoll und dem Informations- und Wissensmanagement), das Kompetenzzentrum für

das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes in Bonn sowie die Bundeskassen in Trier und Halle/Saale.

Die Zollverwaltung erhebt die Zölle, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer und verwaltet das Branntweinmonopol sowie Abgaben und Erstattungen nach den Verordnungen der Europäischen Union. Sie überwacht die Einhaltung von Verboten und Beschränkungen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr und führt zur Bekämpfung internationaler Geldwäsche Bargeldkontrollen durch. Sie nimmt gemeinsam mit der Bundespolizei (Koordinierungsverbund Küstenwache) grenzpolizeiliche Aufgaben wahr. Mit ihrem Zollfahndungsdienst bekämpft sie die Zollkriminalität und unterwirft Warensendungen aus Drittstaaten einer Sicherheitsrisikoanalyse. Im Jahr 2013 vereinnahmte die Zollverwaltung für den Bund im Einzelplan 60 insgesamt 92 Mrd. Euro aus Verbrauchsteuern, dem Bundesanteil an der Einfuhrumsatzsteuer sowie der Luftverkehrssteuer. Diese Summe macht mehr als ein Drittel der Steuereinnahmen des Bundes aus. Die Zölle (fast 4,3 Mrd. Euro) fließen – um eine Erhebungskostenpauschale von 25 % gemindert – in den EU-Haushalt.

Mit rund 6 500 Arbeitskräften ist der Zoll als „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ bundesweit gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz. Die Bundeszollverwaltung ist als Vollstreckungsbehörde des Bundes damit beauftragt, über die zolleigenen Forderungen hinaus auch die Ansprüche anderer Bundesstellen durchzusetzen. Außerdem ist sie ressortübergreifend als eine zentrale Beschaffungsstelle der Bundesverwaltung tätig und verwaltet seit dem 1. Juli 2014 die Kraftfahrzeugsteuer.

Im Jahr 2013 betrugen die Ausgaben für die Bundeszollverwaltung 1,9 Mrd. Euro. Dabei beliefen sich die Personalausgaben auf rund 1,5 Mrd. Euro. Für das Jahr 2014 sind Gesamtausgaben von mehr als 2 Mrd. Euro geplant. Als Begründung für diese Steigerung gibt das BMF u. a. die Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Zollverwaltung an. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte für diese Tätigkeit einen Personalbedarf von 1 771 Stellen anerkannt. Allerdings mit der Maßgabe, dass das Personal ausschließlich aus bestehenden Personalüberhängen zu decken sei, insbesondere aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg). Insgesamt konnte die Zollverwaltung rund 910 Arbeitskräfte für eine dauerhafte Verwendung finden. Davon kamen rund 600 Arbeitskräfte aus dem Bereich des BMVg, rund 270 Arbeitskräfte aus dem eigenen Geschäftsbereich und rund 40 Arbeitskräfte von der Deutschen Bahn AG. Da eine Deckung des gesamten Personalbedarfs mit Überhangpersonal aus dem Bereich des BMVg nicht möglich sein soll, wurde Personal des Postnachfolgeunternehmens (Vivento) befristet eingestellt. Für diese rund 850 Beschäftigten werden nunmehr in mehreren Tranchen Stellen ausgebracht (Haushalt 2014: 253 Planstellen/Stellen, Haushalt 2015: 591 Planstellen/Stellen).

Ein weiterer Personalaufwuchs der Zollverwaltung in den kommenden Jahren geht auf die gesetzlichen Regelungen zur Einführung des Mindestlohns zurück. Das BMF schätzt hierfür einen zusätzlichen Personalbedarf bei der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ von insgesamt 1 600 Stellen.

Der Bundesrechnungshof hat sich im Jahr 2013 mit der Schusswaffenausbildung in der Zollverwaltung beschäftigt. Dabei hat er u. a. festgestellt, dass alle Zöllnerinnen und Zöllner des mittleren Dienstes während ihrer Ausbildung an der Schusswaffe ausgebildet werden. 30 bis 40 % von ihnen benötigen diese Ausbildung nicht, weil sie nach der Laufbahnprüfung in Verwaltungsbereichen tätig sind. Zöllnerinnen und Zöllner des gehobenen Dienstes erhalten erst nach bestandener Laufbahnprüfung eine Fortbildung an der Schusswaffe, wenn die für sie vorgesehenen Tätigkeiten das Tragen von Waffen erfordern. Zeitpunkt unserer Prüfung warteten mehr als 300 fertig ausgebildete Zöllnerinnen und Zöllner des gehobenen Dienstes auf ihre Schusswaffenausbildung, obwohl sie derartige Tätigkeiten ausübten. Wartezeiten von über zwei Jahren auf einen Teilnehmerplatz sind üblich. Der Bundesrechnungshof regte an, den Fortbildungsstau aufzulösen, indem die Waffenausbildung im mittleren Zolldienst nicht während der Ausbildung, sondern erst nach bestandener Laufbahnprüfung als Fortbildung stattfindet. Dann müssten auch nur diejenigen Zöllnerinnen und Zöllner ausgebildet werden, die in ihrer Verwendung tatsächlich eine Waffe tragen. Der Bundesfinanzminister sprach sich daraufhin für eine Verlagerung der Waffenausbildung in die Fortbildung zum Einstellungsjahrgang 2014 aus. Im Ergebnis organisiert die Zollverwaltung künftig die Waffenausbildung bedarfsgerechter.

Auch die „Risikoanalyse in der Zollverwaltung“ wurde im Jahr 2013 vom Bundesrechnungshof geprüft. Zuständig für die Risikoanalyse waren bisher das Zollkriminalamt (ZKA) und die Risikoanalyse Zoll (ZORA) bei der Bundesfinanzdirektion West. Die Aufgabenverteilung zwischen ZKA und ZORA führte in der Praxis zu Aufgabenüberschneidungen und einem hohen Abstimmungsaufwand. Sie bewirkte unnötige Schnittstellen, Doppelarbeit, Verzögerungen und die Gefahr von Informationsverlusten. Unterschiedliche Auffassungen über die strategische Ausrichtung der Risikoanalyse und eine fehlende Kommunikation führten weiter zu Reibungsverlusten. Wegen dieser Schwachstellen empfahl der Bundesrechnungshof, die Risikoanalyse für die Zollverwaltung an einer Stelle beim ZKA zu konzentrieren. Das BMF will diese Empfehlung umsetzen und erarbeitet derzeit ein Gesamtkonzept „Risikoanalyse in der Zollverwaltung“.

19.3.2 Wiedergutmachungen des Bundes

Zu den Wiedergutmachungen des Bundes gehören die Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung, die Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsverbrechen und der Lastenausgleich. Die Tabelle 19.3 zeigt die Ausgaben für die Jahre 2013 bis 2015.

Tabelle 19.3

Ausgaben für die Wiedergutmachungen des Bundes

Aufgabenbereich	2013 Ist	2014 Soll	2015 Soll
	in Mio. Euro		
Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung	638,0	629,7	645,6
Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen	42,0	45,1	43,5
Lastenausgleich	21,4	19,0	16,6
Wiedergutmachungen des Bundes gesamt	701,4	693,8	705,7

Quelle: Einzelplan 08. Haushaltsrechnung für das Jahr 2013, Haushaltsplan für das Jahr 2014, Haushaltentwurf für das Jahr 2015.

Im Jahr 2013 entfielen über 90 % der Ausgaben für die Wiedergutmachungen des Bundes auf **Entschädigungsleistungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung**. Der Großteil dieser Mittel wird dafür aufgewendet, Opfer des NS-Regimes in Härtefällen zu unterstützen. Das BMF geht davon aus, dass die Ausgaben für Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung bis zum Jahr 2018 auf 586,2 Mio. Euro sinken werden.

Zu den **Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen** gehören vor allem die Kampfmittelbeseitigung und die Nachversicherung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die vor dem 9. Mai 1945 ausgeschieden sind. Der leichte Ausgabenanstieg im Jahr 2014 ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Eigentum des Bundes an den Westwallanlagen im Gebiet von Rheinland-Pfalz auf das Land übergeht. Zum Ausgleich für die damit verbundenen Verkehrssicherungspflichten und Haftungsrisiken erhält Rheinland-Pfalz in den Jahren 2014 bis 2018 eine jährliche Zahlung von 5 Mio. Euro. Bis 2018 sollen die Ausgaben für Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen auf unter 40 Mio. Euro sinken.

Zu den Wiedergutmachungen des Bundes gehört ferner der **Lastenausgleich** für die Folgen des Zweiten Weltkrieges und seiner Nachwirkungen. Im Jahr 2013 gab das BMF dafür 21,4 Mio. Euro aus. Aufgrund sinkender Fallzahlen gehen diese Ausgaben in den nächsten Jahren kontinuierlich zurück.

19.3.3 Zentrale steuerliche Aufgaben

Das BZSt nimmt zentrale steuerliche Aufgaben wahr. Seine Ausgaben beliefen sich im Jahr 2013 auf 416,1 Mio.

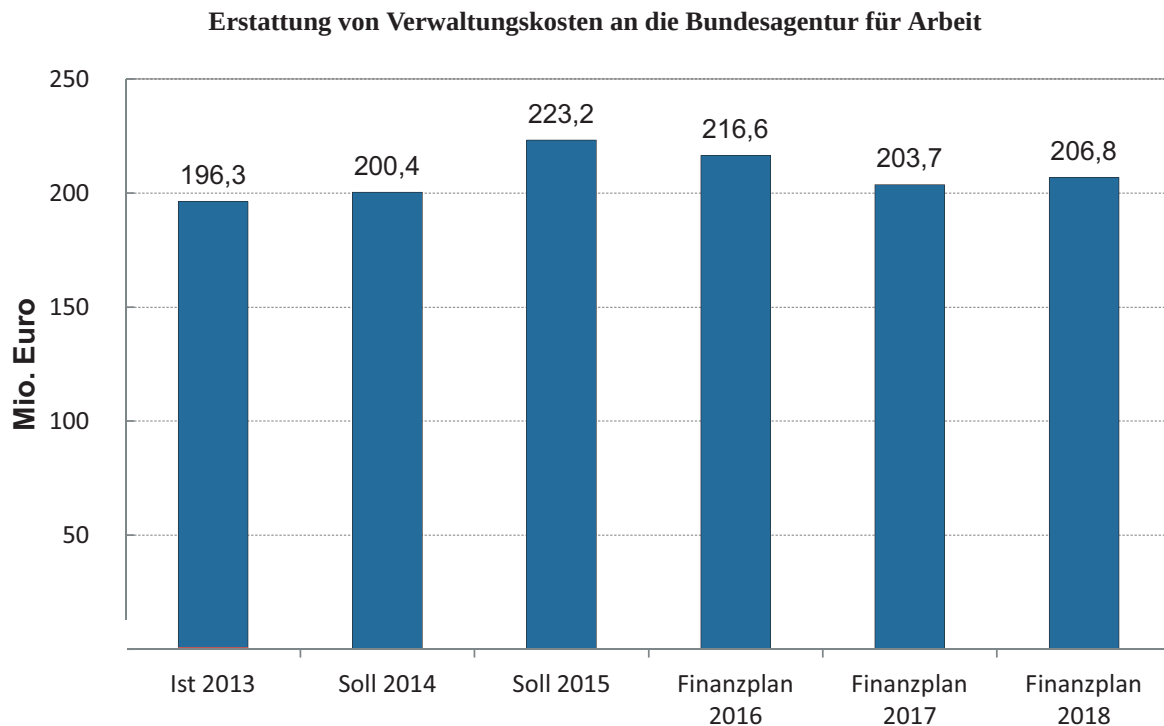
Euro. Sie sollen in den Jahren 2014 und 2015 deutlich auf 451,7 bzw. 521,0 Mio. Euro steigen.

Das BZSt wirkt u. a. an den Außenprüfungen der Landesfinanzbehörden mit (Bundesbetriebsprüfung). Im August 2005 entschied der damalige Bundesfinanzminister, die Bundesbetriebsprüfung um 500 Prüferinnen und Prüfer zu verstärken. Parallel sollten die Rechte des Bundes bei den Außenprüfungen ausgebaut werden. Seitdem wurden dafür Stellen beantragt und gewährt. Für das Jahr 2014 sind weitere 80 Stellen veranschlagt. Ein Großteil des Bedarfs wird durch noch auszubildende Nachwuchskräfte gedeckt. Hierzu legte der Bundesrechnungshof dem Finanzausschuss am 14. März 2014 einen Bericht vor. Er wies u. a. darauf hin, dass sich die Annahmen, die der Ministerentscheidung vom August 2005 zugrunde lagen, in wesentlichen Bereichen geändert haben. So hat sich insbesondere die Rechtsposition des Bundes nicht wie geplant verbessert (z. B. Datenzugriff, Recht zur Prüfungsleitung). Dies hätte das BMF zum Anlass nehmen müssen, um die Zahl der zusätzlich erforderlichen Prüferinnen und Prüfer zu hinterfragen. Zudem hätte es aufgrund der Vielzahl der noch auszubildenden Nachwuchskräfte erwägen sollen, die Personalaufstockung zeitlich zu strecken.

Zu den Aufgaben des BZSt zählt weiterhin der steuerliche Familienleistungsausgleich (Kindergeld und Kinderfreibetrag). Die Kindergeldbearbeitung führt die Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des BZSt durch. Die Verwaltungskosten werden ihr vom BZSt erstattet. Abbildung 19.2 zeigt, wie sich diese Ausgaben in den Jahren 2013 bis 2018 entwickeln sollen.

Den deutlichen Anstieg der Ausgaben im Jahr 2015 begründet das BMF mit zwei Entwicklungen. Zum einen stie-

Abbildung 19.2



Quelle: Einzelplan 08, Kapitel 0815, Titel 636 01: Haushaltsrechnung für das Jahr 2013, Haushaltsplan für das Jahr 2014, Haushaltsentwurf 2015 und Finanzplan 2014 bis 2018.

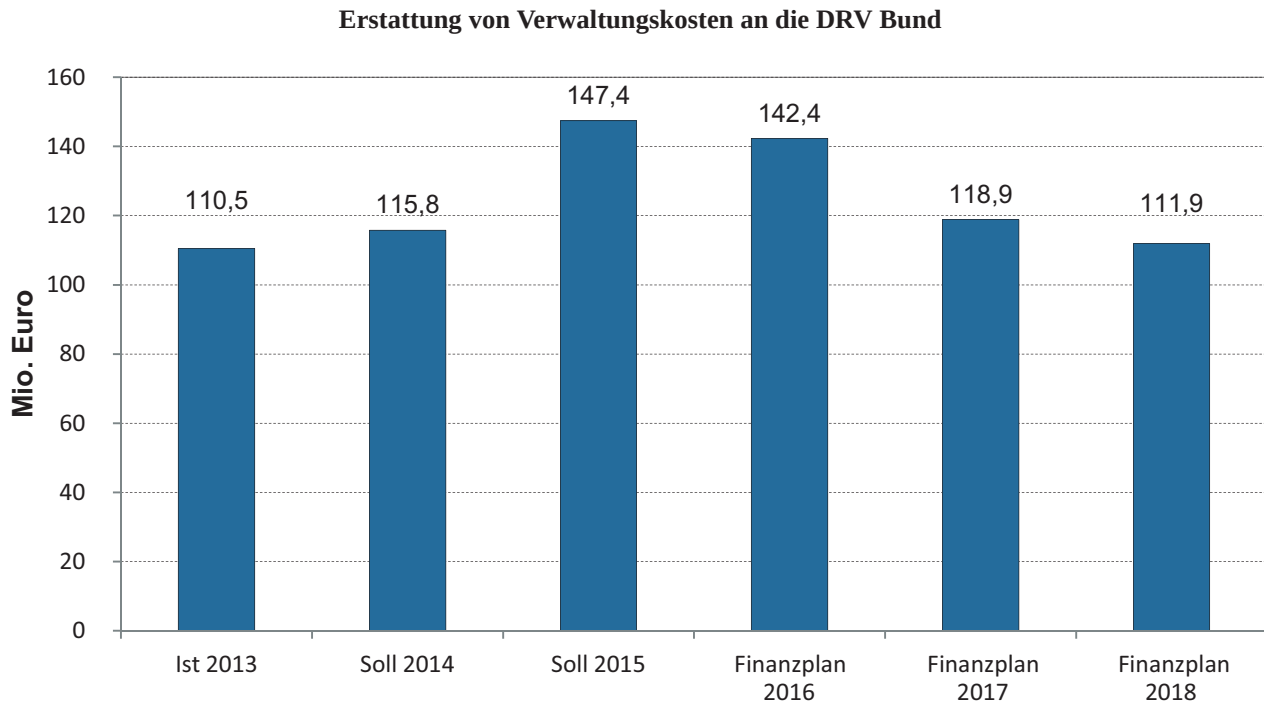
gen die Personal- und Sachkosten bei der Familienkasse in den Jahren 2011 bis 2013 nicht wie erwartet um jährlich 1,9 %, sondern um bis zu 4,9 %. Zum anderen nahmen Zahl und Anforderungen der Kindergeldfälle mit Auslandsbezug zu. Für die Folgejahre schrieb das BMF die jährlichen Ausgabensteigerungen nicht fort. Es möchte dies im Eckwertverfahren 2016 nachholen, nachdem eine Evaluierung der neuen Erstattungsregelung aus dem Jahr 2013 vorliegt. Anhaltspunkte, dass die Ausgaben nach dem Jahr 2015 wieder sinken werden, sind derzeit nicht erkennbar.

Das BZSt bedient sich für mehrere Aufgaben nach dem Einkommensteuergesetz der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund). Den größten Aufgabenbereich

bildet dabei die Gewährung von Altersvorsorgezulagen (Riesterrente und Wohn-Riester). Die Abbildung 19.3 zeigt, wie sich die Ausgaben für die Erstattung der Verwaltungskosten an die DRV Bund in den Jahren 2013 bis 2018 entwickeln sollen.

Den Anstieg in den Jahren 2015 und 2016 begründet das BMF zum einen damit, dass es aufgrund höchstrichterlicher Rechtsprechung IT-Verfahren umsetzen müsse. Zum anderen seien durch befristetes Personal Bearbeitungsrückstände bei der Gewährung und Rückforderung von Altersvorsorgezulagen abzubauen. Es geht in der Finanzplanung davon aus, dass die Ausgaben ab dem Jahr 2017 wieder deutlich sinken werden.

Abbildung 19.3



Quelle: Einzelplan 08, Kapitel 0815, Titel 636 02: Haushaltspläne für die Jahre 2013 und 2014, Haushaltsentwurf 2015 und Finanzplan 2014 bis 2018.

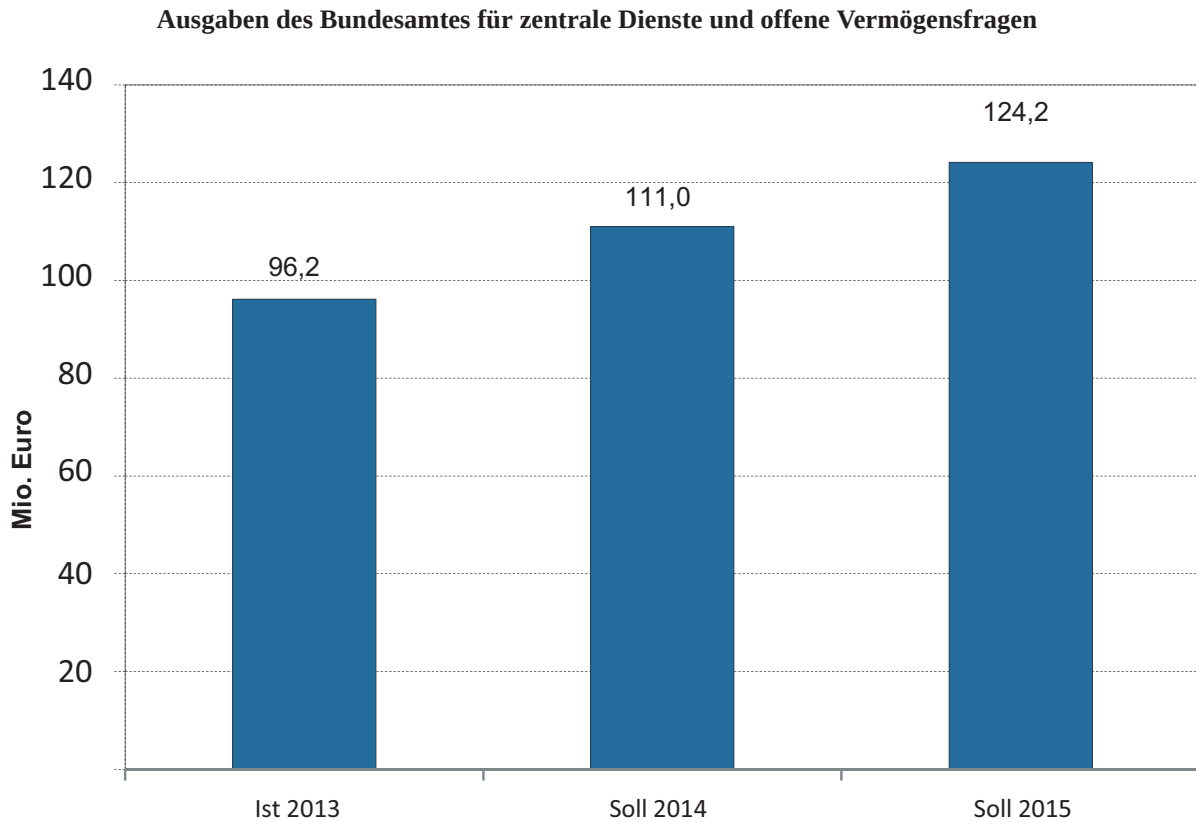
19.3.4 Zentrale Dienstleistungen

Das BADV und das ZIVIT sind als zentrale Dienstleister für die Bundesfinanzverwaltung und andere Bundesbehörden tätig.

Das Dienstleistungszentrum des BADV unterstützt Bundesbehörden u. a. bei der Abrechnung von Bezügen und Personalnebenleistungen, bei Organisationsberatungen, Personalbedarfsberechnungen und der Personalgewinnung. Die Ausgaben des BADV (einschließlich seiner Aufgaben in Vermögensfragen) beliefen sich im Jahr 2013 auf 96,2 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2015 sollen sie sich um 29 % erhöhen.

Den Anstieg der Ausgaben begründet das BMF im Wesentlichen damit, dass das BADV seit dem 1. Juli 2013 gemeinsam mit den Service Centern der Zollverwaltung für die Versorgung, die Beihilfebearbeitung und die Kindergeldfälle der Versorgungsempfänger der Bundeswehr zuständig ist. Damit es diese Aufgabe wahrnehmen kann, sollen im Jahr 2014 rund 360 Arbeitskräfte aus dem Ressort des BMVg übernommen werden. Allein die Personalausgaben des BADV werden dadurch im Jahr 2014 um 8 Mio. Euro und ab dem Jahr 2015 um 16 Mio. Euro steigen.

Abbildung 19.4



Quelle: Einzelplan 08, Kapitel 0814: Haushaltsrechnung für das Jahr 2013, Haushaltsplan für das Jahr 2014, Haushaltentwurf für das Jahr 2015.

Das **ZIVIT** wurde im Jahr 2006 als zentraler IT-Dienstleister der Bundesfinanzverwaltung gegründet und ist eins von drei IT-Dienstleistungszentren des Bundes. In dieser Funktion entwickelt und betreibt es diverse IT-Fachverfahren und stellt die dafür erforderliche IT-Infrastruktur bereit. Dadurch ist es bei nahezu allen gesetzlichen und strategischen Vorhaben der Bundesfinanzverwaltung fachlich und finanziell betroffen. Die Haushaltsmittel für die zentrale und dezentrale Infrastruktur werden grundsätzlich beim ZIVIT veranschlagt. Die Haushaltsmittel für die Neu- und Weiterentwicklung, für die Pflege der Fachverfahren und für IT-Arbeitsplätze werden hingegen bei den Auftraggebern veranschlagt. Die Ausgaben des ZIVIT, die sich im Jahr 2013 auf 213,7 Mio. Euro beliefen, sollen bis zum Jahr 2015 um 29 % steigen.

Der Anstieg betrifft vor allem Investitionen im Bereich Informationstechnik. Waren dafür im Jahr 2013 noch 19,6 Mio. Euro vorgesehen, sind es in den Folgejahren 47,2 bzw. 74,2 Mio. Euro. Den Mehrbedarf begründet das BMF insbesondere mit Modernisierungen für den laufen-

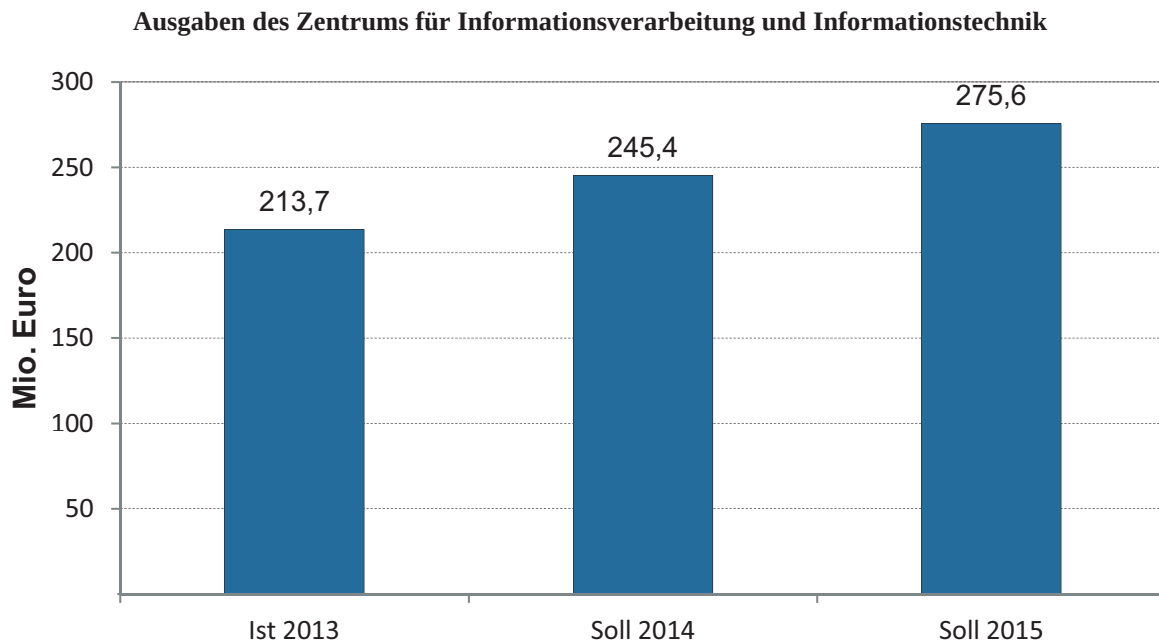
den Betrieb, Erweiterungen für neue Großverfahren sowie mit Aufwendungen für die Datensicherheit.

19.3.5 Treuhandnachfolgeeinrichtungen

Von den Treuhandnachfolgeeinrichtungen erhalten die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft (LMBV), die Energiewerke Nord (EWN) sowie die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung von stillgelegten Bergwerksbetrieben (GVV) Zuwendungen des Bundes, um die verbliebenen Aufgaben der Treuhandanstalt zu Ende zu führen. Dafür sind im Jahr 2014 Ausgaben von 276,5 Mio. Euro vorgesehen.

Die BvS, ehemals Treuhandanstalt, fungiert 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 überwiegend selbst. Im Jahr 2014 soll sie 872 Mio. Euro und im Jahr 2015 168 Mio. Euro an den Bund abführen.

Abbildung 19.5



Quelle: Einzelplan 08, Kapitel 0816: Haushaltsrechnung für das Jahr 2013, Haushaltsplan für das Jahr 2014, Haushaltentwurf für das Jahr 2015.

Wesentliche Restaufgaben nimmt die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) wahr. Sie privatisiert land- und forstwirtschaftliche Flächen. Im Jahr 2013 veräußerte sie 51 000 Hektar und erwirtschaftete einen Überschuss von 436 Mio. Euro, den sie an die BvS auskehrte. Ende des Jahres 2013 verfügte die BVVG noch über einen Bestand von 225 100 Hektar landwirtschaftlicher und 33 000 Hektar forstwirtschaftlicher Flächen mit einem Bilanzwert von 930 Mio. Euro.

Zu den Restaufgaben der BvS gehörte auch der Bereich „Umweltschutz/Altlasten“. Diesen Aufgabenbereich hatte die BvS ab dem Jahr 2000 auf ihre Tochtergesellschaft GESA Gesellschaft zur Sanierung und Entwicklung von Altstandorten mbH (GESA) übertragen. Ende des Jahres 2013 übertrug sie ihren Geschäftsanteil an der GESA zusammen mit der Restaufgabe „Umweltschutz/Altlasten“ auf die Bundesanstalt. Mit der Übertragung gingen auch die mit dieser Aufgabe verbundenen Risiken auf die Bundesanstalt über. Hierdurch wurden bei der BvS Mittel frei, die als Einmaleffekt mit 745 Mio. Euro in den Abführungsbetrag des Jahres 2014 einfließen. Mit der Straffung der Strukturen für die Sanierung von Altlastengrundstücken befasst sich die Bemerkung Nr. 21.

Die LMBV verwaltet, entwickelt und vermarktet die Flächen des stillgelegten Braunkohlebergbaus in den neuen Ländern. Ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den ostdeutschen Braunkohleländern sieht für die Jahre 2013 bis 2017 hierfür Mittel von 1,2 Mrd. Euro

vor. Als Tochtergesellschaft der LMBV verwaltet und verwertet die GVV solche Bergwerksbetriebe, die ihre Produktion wegen fehlender Wirtschaftlichkeit eingestellt haben. Die Aufgaben der GVV sind seit Jahren rückläufig. Das BMF, die LMBV und die GVV haben eine Verschmelzung der GVV auf die LMBV eingeleitet.

Die EWN hat vorrangig die Aufgabe, die Kernkraftwerke in Greifswald und Rheinsberg zurückzubauen und die notwendigen Entsorgungstätigkeiten bis zur Endlagerung durchzuführen. Im Jahr 2013 betrugen die Zuwendungen des Bundes an die EWN 87,5 Mio. Euro. Im Jahr 2014 sind 76,7 Mio. Euro, im Jahr 2015 118,1 Mio. Euro vorgesehen.

19.3.6 Ministerium

Die Ausgaben für das Ministerium lagen im Jahr 2013 bei 167,4 Mio. Euro. Davon entfielen 87 % auf Personal- und Liegenschaftsausgaben.

Im Jahr 2014 sollen die Ausgaben um 8,5 % auf 181,6 Mio. Euro steigen. Dies wird insbesondere mit Besoldungs- und Tarifsteigerungen sowie erhöhten Mietzahlungen begründet. Der Haushaltentwurf 2015 geht mit 183,5 Mio. Euro von annähernd unveränderten Gesamtausgaben aus.

Das BMF erzielte im Jahr 2013 Einnahmen von 9,5 Mio. Euro. Allein 4 Mio. Euro erhielt es aus dem Lizenzver-

trag mit der Deutschen Post AG über die Herstellung, Verwendung und Vermarktung der Postwertzeichen, der seit dem 1. Januar 2013 gilt. Weitere 2,8 Mio. Euro brachten Geldbußen ein, die die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verhängte.

19.3.7 Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben

Erstmals für das Haushaltsjahr 2013 wurde ein Kapitel eingerichtet, in dem die Verwaltungsausgaben für den Geschäftsbereich des BMF zentral veranschlagt werden. Im Jahr 2013 fielen hier Ausgaben von 1,1 Mrd. Euro an. Den Schwerpunkt bildeten die Ausgaben für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, die in den Vorjahren in anderen Kapiteln veranschlagt wurden. Sie setzen sich im Wesentlichen aus Versorgungsbezügen, Beihilfen und der Zuführung an die Versorgungsrücklage zusammen. Der Anteil der Versorgungsausgaben an den Gesamtausgaben des Einzelplans liegt in den Jahren 2013 bis 2015 weitgehend unverändert bei etwa 18 %.

19.4 Ausblick

Der Entwurf für den Haushalt 2015 und der Finanzplan 2014 bis 2018 sehen für den Einzelplan 08 für die Jahre 2015 bis 2018 Ausgaben von rund 5,4 Mrd. Euro vor. Diese Ansätze liegen deutlich über den Annahmen des Fi-

nanzplans aus dem Vorjahr (vgl. Tabelle 19.4). Dieser ging noch davon aus, dass die Ausgaben in den Jahren 2015 bis 2017 unter 5 Mrd. Euro liegen würden.

Allein aufgrund der Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer durch die Bundeszollverwaltung sowie der Übernahme von Aufgaben der Personalabrechnung aus dem Geschäftsbereich des BMVg sollen die Ausgaben des Einzelplans 08 um 200 Mio. Euro jährlich steigen.

Weitere 40 Mio. Euro werden pro Jahr zusätzlich erforderlich, um die IT-Systeme an europäische Vorgaben anzupassen und finanzrelevante Daten zu sichern. Das BMF geht davon aus, dass allein die Ausgaben für das ZIVIT von 213,7 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 293,0 Mio. Euro im Jahr 2018 steigen werden.

Neben diesen Mehrausgaben, die den Einzelplan 08 dauerhaft belasten werden, kommt es auch zu vorübergehenden Ausgabeanstiegen. So sollen etwa für die Wiedergutmachungen des Bundes im Jahr 2015 über 60 Mio. Euro mehr verausgabt werden, als im Vorjahr angenommen. Als Grund führt das BMF die Ausweitung der Wiedergutmachungsleistungen und die erhebliche Erhöhung der Verwaltungskostenpauschale an die Jewish Claims Conference an. Das BMF rechnet damit, dass diese Mehrausgaben bis zum Jahr 2018 wieder deutlich zurückgehen. Vorübergehend sind auch die Mehrbedarfe für die Treuhandnachfolgeeinrichtungen, die sich im Jahr 2015 auf rund 37 Mio. Euro belaufen sollen.

Tabelle 19.4

Vergleich der aktuellen Finanzplanung mit dem Finanzplan 2013 bis 2017

	2015	2016	2017	2018
	in Mio. Euro			
Finanzplan 2015 bis 2017	4 999,7	4 996,8	4 996,8	-
Entwurf Haushalt 2015 und Finanzplan 2016 bis 2018	5 441,0	5 434,4	5 396,7	5 393,8
Abweichung	441,3	437,6	399,9	-

Quelle: Einzelplan 08. Finanzplan 2013 bis 2017, Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2015 und des Finanzplans 2014 bis 2018.

20 Kat. B Sondervermögen Restrukturierungsfonds – Bankenabgabe zu gering

20.0

Der im Jahr 2011 errichtete Restrukturierungsfonds dient dazu, in finanzielle Schieflage geratene Kreditinstitute neu auszurichten oder abzuwickeln. Seine finanziellen Mittel sollen vorrangig aus den jährlichen Beiträgen von Kreditinstituten (Bankenabgabe) kommen. Das Beitragsaufkommen ist jedoch zu gering, um größere Stabilisierungsmaßnahmen aus dem Fonds zu leisten. Die Bankenabgabe erfüllt die in sie gesetzte Erwartung bisher nicht. Bei größeren Stabilisierungsmaßnahmen wäre der Restrukturierungsfonds nach wie vor auf öffentliche Gelder angewiesen. Das Ziel, dass das Kreditgewerbe in diesen Fällen die Unterstützung von in finanzielle Schieflage geratenen Instituten selbst trägt, kann damit nicht erreicht werden.

Ein Europäischer Abwicklungsfonds wird künftig den deutschen Restrukturierungsfonds ersetzen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen empfohlen, bei der europäischen Bankenabgabe auf ein ausreichendes Mittelaufkommen durch die beitragszahlenden Kreditinstitute hinzuwirken.

20.1

Bankenabgabe soll Restrukturierungsfonds aufbauen

Die bisherige Stabilisierung des Finanzmarktes erforderte den Einsatz öffentlicher Gelder. Der Gesetzgeber schuf im Jahr 2011 den Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute, damit der Finanzsektor in erster Linie selbst für die Restrukturierungs- und Abwicklungskosten von in finanzielle Schieflage geratenen Kreditinstituten aufkommt. In den Fonds zahlen inländische Kreditinstitute jährlich Beiträge ein. Zusätzlich können in gesetzlich begrenztem Umfang Sonderbeiträge erhoben werden.

Erwartetes Beitragsaufkommen nicht erreicht

Die Bundesregierung erwartete ein jährliches Beitragsaufkommen von 1,2 Mrd. Euro. Diese Schätzung basierte auf den Bankbilanzdaten der letzten beiden Jahre vor der Finanzkrise 2008. Der Kapitalstock sollte in 50 Jahren die Zielgröße von 70 Mrd. Euro erreichen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Kreditinstitute in den Jahren 2011 bis 2013 anstelle der erwarteten 3,6 Mrd. Euro nur 1,8 Mrd. Euro an Beiträgen leisteten. Davon entfielen 520 Mio. Euro auf das Jahr 2013.

Ausnahmen und Freibeträge mindern das Aufkommen

Im Jahr 2013 gab es 1 832 beitragspflichtige Kreditinstitute. Sie entrichteten Beiträge in unterschiedlicher Höhe. Viele von ihnen leisteten keine oder geringe Beiträge,

weil sich für sie die Bemessungsgrundlage durch Ausnahmen und Freibeträge verringerte.

Ähnlich wie in den Vorjahren leisteten im Jahr 2013

- 1 % der Kreditinstitute 87 % der gesamten Bankenabgabe,
- 38 % der Kreditinstitute keine Bankenabgabe,
- 43 % der Kreditinstitute Beträge von weniger als 1 000 Euro.

In Einzelfällen zahlten die Banken 0,01 bis 0,07 Euro. Zweistellige Millionenbeträge überwiesen lediglich zehn Banken.

Europäischer Abwicklungsfonds soll nationalen Fonds ablösen

Die EU-Mitgliedstaaten einigten sich Anfang des Jahres 2014 darauf, einen Europäischen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund) mit einem Volumen von 55 Mrd. Euro zu errichten. Der Fonds soll in den Jahren 2016 bis 2024 durch Beiträge der Kreditwirtschaft aufgebaut werden. Die deutschen Institute zahlen künftig in den Europäischen Abwicklungsfonds ein. Auf deutsche Institute würde ein Anteil von etwa 15 Mrd. Euro entfallen.

Der jetzige Restrukturierungsfonds wird im Jahr 2015 durch einen nationalen Abwicklungsfonds ersetzt, der später in den Europäischen Abwicklungsfonds überführt werden soll.

20.2

Aufbau des Restrukturierungsfonds würde fast 100 Jahre dauern

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Restrukturierungsfonds nach den ersten drei Jahren mit 1,8 Mrd. Euro nur über etwa die Hälfte des ursprünglich geschätzten Volumens für diesen Zeitraum verfügte. Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, dass der Restrukturierungsfonds bei Fortschreibung der bisher erzielten Einnahmen den angestrebten Kapitalstock von 70 Mrd. Euro erst in rund 100 Jahren erreicht hätte. Solange der Fonds nicht ausreichend gefüllt ist, muss der Bund bei größeren Maßnahmen weiterhin öffentliche Gelder einsetzen. Der Gesetzeszweck, Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen für Banken vorrangig aus deren Beiträgen zu finanzieren, hätte sich daher absehbar kaum verwirklichen lassen.

Europäischer Abwicklungsfonds erfordert ausreichende Beiträge

Vor dem Hintergrund des langsamen Aufwuchses des deutschen Restrukturierungsfonds hat sich für den Bundesrechnungshof die Frage gestellt, ob und inwieweit der künftige europäische Abwicklungsfonds das angestrebte

Volumen von 55 Mrd. Euro im vorgesehenen Zeitraum erreichen kann.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, bei der europäischen Bankenabgabe auf ein ausreichendes Mittelaufkommen durch die beitragszahlenden Kreditinstitute hinzuwirken. Das erfordert eine stabile Beitragserhebungsgrundlage. Dabei sind Ausnahmen und Freibeträge bei der Erhebung der Bankenabgabe möglichst zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, die Bankenabgabe transparent und nachvollziehbar zu gestalten.

20.3

Das BMF hat betont, dass sich die Bemessung der zukünftigen europäischen Bankenabgabe bereits in ihrer Grundstruktur von der bisherigen Bankenabgabe erheblich unterscheidet. Die Höhe des Gesamtaufkommens der europäischen Bankenabgabe sei durch die Summe der gesicherten Einlagen vorgegeben und werde – anders als die deutsche Abgabe – nicht durch Veränderungen der Bemessungsgrundlagen bei den Kreditinstituten beeinflusst. Es hat zudem darauf hingewiesen, dass Sonderbeiträge die Finanzierung der Restrukturierungsmaßnahmen durch die Kreditwirtschaft sicherstellen würden.

Das BMF hat zugesagt, seine Erfahrungen in den Gestaltungsprozess der europäischen Bankenabgabe einzubringen.

20.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, größere Restrukturierungsmaßnahmen allein durch die bisherigen geringen Fondsmittel sowie über Sonderbeiträge der Kreditwirtschaft – ohne den Einsatz öffentlicher Gelder – finanzieren zu können. Es bleibt offen, wie das BMF die Finanzierung über Sonderbeiträge sicherstellen will.

Beim künftigen Europäischen Abwicklungsfonds sind deshalb die Voraussetzungen für stabile und ausreichend hohe Beiträge zu schaffen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, Ausnahmeregelungen und Freibeträge möglichst zu vermeiden, um das Beitragsaufkommen auf eine breite Basis zu stellen. Das BMF ist aufgefordert, darauf hinzuwirken.

21 Zuständigkeiten für die Verwertung von Altlastengrundstücken gebündelt

Kat. C

21.0

Das BMF hat die Zuständigkeiten für die Verwertung von Altlastengrundstücken in der Verantwortung des Bundes gebündelt. Es folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Die Zusammenführung kontaminierter Grundstücke bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben ermöglicht eine effizientere Verwertung des Liegenschaftsbestands. Sie ist zugleich ein weiterer Schritt beim gebotenen Abbau des Treuhandnachfolgebereichs.

21.1

Die GESA Gesellschaft zur Entwicklung und Sanierung von Altstandorten mbH (GESA) saniert, entwickelt und vermarktet in den neuen Ländern altlastenbehaftete Liegenschaften. Die Liegenschaften stammen aus dem Unternehmensumfeld der ehemaligen Treuhandanstalt und sind z. B. durch Ölrückstände oder Schwermetalle kontaminiert. Alleingesellschafterin der GESA war die aus der Treuhandanstalt hervorgegangene Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS). Anstaltsträger der BvS ist der Bund. Bis Ende 2013 wurde die GESA von ihrer Tochtergesellschaft unterstützt, der Altlasten Controlling- und Servicegesellschaft mbH (ACOS).

Im Jahr 2009 verhandelte die GESA mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) mit dem Ziel, rund 70 Grundstücke von der Bundesanstalt zu übernehmen. Diese waren durch Altlasten und teilweise durch Kampfmittel kontaminiert und daher nur schwer zu verwerten. Auslöser der Verhandlungen war die Bitte des BMF, Vorteile einer Übernahme nicht oder nur schwer vermarktbarer Liegenschaften durch die GESA auszuloten. Die Bundesanstalt verwaltet die Liegenschaften des Bundes und verwertet nicht mehr benötigte Grundstücke. Auch in ihrem Bestand befinden sich zahlreiche Liegenschaften, die mit Altlasten und Kampfmitteln kontaminiert sind. Hierfür hat sie mit dem Aufbau eines zentralen Altlastenmanagements begonnen, das die Belastungen erfasst, bewertet und die Sanierung belasteter Grundstücke steuert.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat den Ausbau von Doppelstrukturen bei der Verwertung von Altlastengrundstücken im Bundesbereich kritisiert. Er hat daran erinnert, dass die GESA – wie alle Nachfolgeunternehmen der Treuhandanstalt – ihre Aufgaben zügig zu Ende zu führen hat. An einer Ausweitung ihres Geschäftsfelds auf Altlastenliegenschaften außerhalb des Treuhandnachfolgebereichs besteht kein Bundesinteresse. Zudem hat die Bundesanstalt selbst Erfahrungen im Umgang mit belasteten Grundstücken und baut ihren Altlastenbereich aus. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, zur Zukunftsperspektive der GESA eine Grundsatzentscheidung herbeizuführen. Er hat sich dafür ausgesprochen, die Zuständigkeitsverteilung für Altlastenaufgaben insgesamt zu überdenken. In seine Überlegungen sollte das BMF eine Zusammenführung beider Altlastenportfolien bei der Bundesanstalt einbeziehen.

21.3

Das BMF ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat verschiedene Zukunftsmodelle für die GESA untersucht. Als Ergebnis hat es zum einen die GESA mit der ACOS zusammengeführt. Dadurch reduzieren sich die Kosten für Geschäftsführung, Aufsicht und Verwaltung. Zum anderen hat das BMF die Ge-

schäftsanteile an der GESA auf die Bundesanstalt übertragen.

Damit hat das BMF dem Anliegen des Bundesrechnungshofes entsprochen. Das Zusammenführen der Altlastenportfolien und der damit verbundenen Aufgaben ermöglicht weitere Einsparungen. Zudem können so die Beteiligten ihr Know-how bei der Sanierung und Verwertung des Liegenschaftsbestands bündeln und das Altlastenmanagement verbessern. Damit ist es dem BMF gelungen, den Treuhandnachfolgebereich weiter abzubauen.

22 Bundesministerium der Finanzen
Kat. C verbessert Arbeitsschutz für
Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer
(Kapitel 0813 Titel 428 01)

22.0

Das BMF hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Arbeitsschutz für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer seines Geschäftsbereichs verbessert. Dazu hat es die Vorgaben für arbeitsmedizinische Untersuchungen zur Fahrtauglichkeit präzisiert. Außerdem hat es die Dienststellen der Bundesfinanzdirektion Nord angewiesen, vorgeschriebene Arbeits- und Mindestruhezeiten einzuhalten sowie Bereitschafts- oder Wartezeiten auszuweisen. Diese Vorgaben sollen die Gefahr unfallbedingter Personen- und Sachschäden im Straßenverkehr reduzieren, für die der Bund schadensersatzpflichtig sein könnte.

22.1

Arbeitsschutz für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer des Bundes

Das Arbeitszeitgesetz regelt die gesetzliche Arbeitszeit und die ununterbrochene Mindestruhezeit zwischen Beendigung und Wiederaufnahme der Arbeit. Es eröffnet Tarifvertragsparteien die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen längere Arbeitszeiten und kürzere Mindestruhezeiten zu vereinbaren.

Der Tarifvertrag für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer des Bundes enthält solche abweichenden Regelungen. So darf die ununterbrochene Mindestruhezeit bei Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern von elf Stunden gemäß Arbeitszeitgesetz auf neun Stunden reduziert werden. Damit geht eine längere als die gesetzliche Arbeitszeit einher. Die längere Arbeitszeit ist aber nur zulässig, wenn darin Warte- oder Bereitschaftszeiten enthalten sind.

Die verkürzte Mindestruhezeit und die verlängerte Arbeitszeit sind zudem nur erlaubt, wenn sie für den ordnungsgemäßen Ablauf des Fahrdienstes erforderlich sind. Ferner ist der Gesundheitsschutz der Kraftfahrerinnen oder des Kraftfahrers zu gewährleisten. Insbesondere hat der

Arbeitgeber ihnen jährlich eine arbeitsmedizinische Untersuchung zur Fahrtauglichkeit anzubieten.

Tarifliche Vorgaben unzureichend beachtet

Der Bundesrechnungshof stellte u. a. bei der Bundesfinanzdirektion Nord fest, dass sie die Vorgaben zum Arbeitsschutz in mehrfacher Hinsicht unzureichend beachtete. Sie

- konnte nicht nachweisen, dass längere als die gesetzlichen Arbeitszeiten für einen ordnungsgemäßen Ablauf des Fahrdienstes erforderlich waren;
- nahm hin, dass Kraftfahrerinnen oder Kraftfahrer mit tariflich verlängerter Arbeitszeit von sich aus auf arbeitsmedizinische Untersuchungen zur Fahrtauglichkeit verzichteten;
- unterließ es, diesen Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern jährlich solche arbeitsmedizinischen Untersuchungen anzubieten;
- ließ zu, dass Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer die verkürzte Mindestruhezeit von neun Stunden zuweilen unterschritten;
- plante wiederkehrende längere Fahrten, die über die gesetzliche Arbeitszeit hinausgingen, ohne zu belegen, dass dabei regelmäßig und in erheblichem Umfang Bereitschafts- oder Wartezeiten anfielen.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem BMF Mängel beim Arbeitsschutz beanstandet. Werden Arbeitszeit- und Gesundheitsschutzbestimmungen für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer missachtet, besteht eine erhöhte Gefahr unfallbedingter Personen- oder Sachschäden im Straßenverkehr. Hinzu kommt, dass für solche Schäden die Kraftfahrerinnen oder der Kraftfahrer wie auch der Bund schadensersatzpflichtig sein können. Der Bundesrechnungshof hat gefordert,

- die gesetzlichen und tariflichen Vorgaben zum Gesundheitsschutz der Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer zu beachten;
- Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer auf ihr Haftungsrisiko bei Unfällen hinzuweisen, wenn sie angebotene arbeitsmedizinische Untersuchungen zur Fahrtauglichkeit nicht wahrnehmen;
- Mindestruhezeiten einzuhalten und Überschreitungen der gesetzlich zulässigen Arbeitszeit für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer nur zuzulassen, wenn die ordnungsgemäße Durchführung von Fahrdiensten dies erfordert;
- bei längeren als den gesetzlichen Arbeitszeiten die Bereitschafts- oder Wartezeiten auszuweisen.

22.3

Das BMF hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen.

Es wird für seinen Geschäftsbereich gewährleistet, dass längere Arbeitszeiten auf Fälle beschränkt werden, die für den ordnungsgemäßen Ablauf des betreffenden Fahrdienstes erforderlich sind. Zudem wird es seine Dienststellen darauf hinweisen, dass Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer bei einem gesundheitsbedingt verursachten Verkehrsunfall haftbar gemacht werden können, wenn sie zuvor auf angebotene arbeitsmedizinische Untersuchungen verzichtet haben. Die Bundesfinanzdirektion Nord hat ihre Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer verpflichtet, sich jährlich einer arbeitsmedizinischen Untersuchung zu unterziehen.

Das BMF hat des Weiteren veranlasst, dass die Bundesfinanzdirektion Nord bei der Einsatzplanung ihrer Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer die Mindestruhezeiten beachtet. Zudem weist sie bei Fahrten, die über die gesetzliche Arbeitszeit hinausgehen, nun Bereitschafts- oder Wartezeiten aus.

Überdies wird das BMF die zugesagten Regelungen evaluieren und den Bundesrechnungshof über das Ergebnis informieren.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Einzelplan 09)

23 Entwicklung des Einzelplans 09 Kat. A

23.1 Überblick

Das BMWi ist für die gesamte Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologie- und Innovationspolitik, Bergbau, Marktordnung und Energie. Mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 erhielt das BMWi neue Aufgaben (s. auch Vorbemerkung Nr. 6). Es übernahm vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) Aufgaben aus den Bereichen der Energieeinsparung und der Energiewende. Ferner erhielt es vom Bundesministerium des Innern die Zuständigkeit des Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Länder. An das BMVI hat es die Bereiche Telekommunikationswirtschaft und -recht sowie Breitbandstrategie abgegeben. Die Änderungen wirken

sich wesentlich auf die Organisation des Ressorts und die Haushaltsmittel aus.

Ziel des BMWi 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. Weitere Aufgabenschwerpunkte sind die Energieforschung und die Förderung der rationellen und sparsamen Energieverwendung. Das BMWi hat dazu zahlreiche Förderprogramme eingerichtet.

Das BMWi 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 2012 zusammen 193 Mio. Euro.

Im Jahr 2013 gab das BMWi 6,1 Mrd. Euro aus. Dies entsprach knapp 2 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Eingenommen hat das BMWi 728 Mio. Euro, das waren 301 Mio. Euro mehr als veranschlagt. Mehreinnahmen von 109 Mio. Euro erzielte es z. B. aus den Zuschüssen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Diese weist das BMWi den Ländern zu, um die regionale Wirtschaftsstruktur zu fördern (s. auch Nr. 23.5.1). Wegen der neuen Zuständigkeiten erhöht sich der Etat des BMWi im Jahr 2014 auf 7,4 Mrd. Euro. Ursache sind in erster Linie die auf das BMWi übergegangenen Fördermittel für energetische Gebäudesanierung und für Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien.

Das BMWi bewirtschaftet seit dem Jahr 2011 Mittel des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF; Anlage 3 zu Kapitel 6002; s. auch Bemerkung Nr. 67). Es förderte damit beispielsweise Projekte zur Energieeffizienz, zum Ausbau der Elektromobilität und für internationale Energie- und Rohstoffpartnerschaften. Im Jahr 2013 waren ihm 248 Mio. Euro zur Bewirtschaftung zugewiesen, von denen es 147 Mio. Euro ausgab. Für das Jahr 2014 sind ihm 1 173 Mio. Euro zugewiesen. Aufgrund der Organisationsänderungen in der Bundesregierung hat das BMWi im Jahr 2014 zusätzlich 582 Mio. Euro zu bewirtschaften.

Tabelle 23.1 gibt einen Überblick über die Einnahmen und die Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 09.

Tabelle 23.1

**Übersicht über den Einzelplan 09
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/ 2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 119,2	6 074,6	71,6	7 418,0	7 125,0	-3,9
darunter:						
• Steinkohlenbergbau und Sanierung Wismut	1 377,2	1 337,3	-39,9	1 436,9	1 328,3	-7,6
• Raumfahrt	1 243,2	1 231,9	-11,3	1 252,0	1 262,6	0,8
• Regionale Wirtschaftsförderung	582,8	615,1	32,3	582,8	600,0	3,0
• Innovationsförderung und -beratung	527,3	516,7	-10,6	530,7	552,7	4,1
• Erschließen von Auslandsmärkten	246,7	207,0	-39,7	207,5	174,8	-15,8
• Forschungsinfrastruktur	199,0	196,0	-3	204,0	199,5	-2,2
• Luftfahrtförderung	163,4	130,0	-33,5	165,1	161,5	-2,2
• Neuer Schwerpunkt: ^b Energieeinsparungen und Energiewende	(1 251,8)	(1 140,1)	111,6	1 210,0	970,3	-19,8
• Ministerium	154,5	143,7	10,8	156,7	164,3	4,9
Einnahmen des Einzelplans	426,3	727,6	301,3	627,1	459,9	-26,7
darunter:						
• Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	0	108,7	108,7	0	0	0
• Geldbußen u. a. beim Bundeskartellamt	192,0	325,4	133,4	410,0	210,0	-48,8
• Gebühren der Bundesnetzagentur	86,0	93,7	7,7	94,6	119,3	0
Verpflichtungsermächtigungen	2 584,4 ^c	2 291,3	-293,1	3 146,9	3 340,4	6,1
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	7 773	7 598 ^d	-198	7 951	7 900	-0,6

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Seit dem Haushaltsjahr 2014 im Einzelplan 09 veranschlagt, zuvor in den Einzelplänen 12 und 16. Angaben in Klammern für das Jahr 2013 nachrichtlich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 09. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Das BMWi ist federführend für die Energiepolitik zuständig. Bereits in den Jahren 2012 und 2013 hatte es seine Organisation hierfür angepasst. Es richtete in der entsprechenden Abteilung sieben neue Referate ein und änderte die Aufgaben der bestehenden Referate. Daneben erhielt die dem BMWi nachgeordnete Bundesnetzagentur für die Aufgaben nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz und der Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahr

2013 zusätzliche Planstellen. Das BMWi passte seine Organisation im Jahr 2014 in Folge des Organisationserlasses erneut an. Es hat nunmehr zwei Abteilungen mit jeweils drei Unterabteilungen eingerichtet, die für Themen der Energiepolitik zuständig sind. Die Anzahl der für Energiepolitik zuständigen Referate stieg von 20 auf 32. Mit dem Haushalt 2014 wurden in diesem Zusammenhang 10 Planstellen und Stellen aus dem BMVI und 52 Plan-

stellen und Stellen aus dem BMUB in das BMWi umgesetzt. Einzelheiten der Aufgabenverlagerungen regelten die Ressorts in Vereinbarungen. Darüber hinaus wurden im Ministerium im Zusammenhang mit Energiefragen 21 Planstellen und Stellen neu geschaffen, in seinen nachgeordneten Behörden insgesamt 95.

Das BMWi will zudem im Jahr 2014 den Leitungsbereich verstärken sowie den Dialog mit Bürgern und Sozialpartnern verbessern. Im Ministerium sind dafür 25 zusätzliche Planstellen und Stellen eingerichtet worden.

Zum Geschäftsbereich des BMWi gehören insgesamt sechs Behörden. Ihre Aufgaben liegen im technisch-wissenschaftlichen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM). Er hat u. a. empfohlen, klar definierte, messbare Ziele in die Zielvereinbarung zwischen BMWi und BAM aufzunehmen. Das BMWi sollte auch kontrollieren, ob die BAM die Ziele erreicht hat. Darüber hinaus sollte die BAM eine umfassende Aufgabenkritik durchführen und dies dokumentieren. Die BAM hat zugesagt, entsprechende Maßnahmen einzuleiten (s. Bemerkung Nr. 25).

Seit dem Jahr 2012 können Einrichtungen des Bundes mit Ressortforschungsaufgaben ihren Personalbereich haus-

haltsrechtlich flexibel gestalten. Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz räumte zunächst nur bestimmten Einrichtungen ein, ihre Zuwendungsmittel flexibler einzusetzen (vgl. auch Bemerkung Nr. 62.4.1). Aufgrund eines Kabinettschlusses erhielten auch Ressortforschungseinrichtungen der Bundesressorts solche Flexibilisierungsmöglichkeiten. Dadurch sind die Einrichtungen freier, ihr Personal zu gewinnen und einzusetzen. Sie können dazu auf die Verbindlichkeit des Stellenplans für wissenschaftliche und wissenschaftsnahe Tarifbeschäftigte verzichten. Im Jahr 2013 betraf dies bei der BAM 519 besetzte Stellen. Mit dem Haushalt 2014 ist bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) die Verbindlichkeit des Stellenplans für 29 Stellen entfallen.

Zum 1. Januar 2012 sind alle Liegenschaften im Geschäftsbereich auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) übergegangen. Das BMWi und seine nachgeordneten Behörden zahlten für das Jahr 2013 insgesamt 67 Mio. Euro Mieten und Pachten an die Bundesanstalt. Die Ausgaben sollen sich im Jahr 2014 auf rund 78 Mio. Euro und im Jahr 2015 auf rund 76 Mio. Euro belaufen. Einzelne Behörden bewirtschaften Teile der Liegenschaften weiterhin selbst, insbesondere technische Anlagen und Gebäude. Die Ausgaben für Bewirtschaftung und Unterhaltung betrugen im Jahr 2013 insgesamt 49 Mio. Euro. Für Baumaßnahmen wurden 36 Mio. Euro ausgegeben. Ein großer Teil davon entfiel auf die Sanierung von Dienstgebäuden und den Bau von Einrichtungen der technisch-wissenschaftlichen Behörden.

Tabelle 23.2

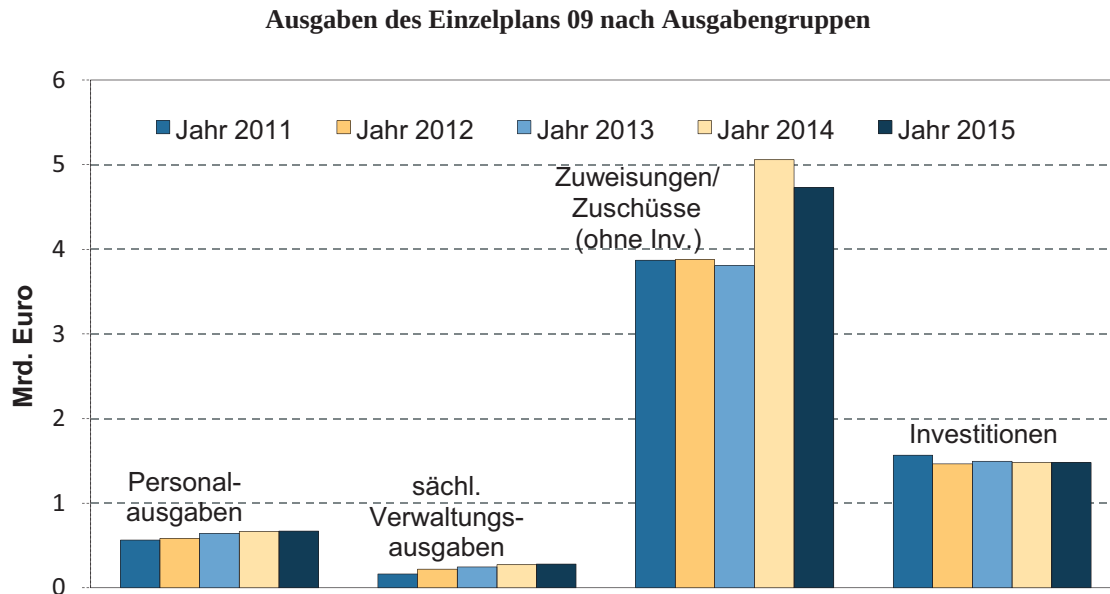
**Behörden im Geschäftsbereich des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie**

	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro		
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	2,1	143,7	1 461
Physikalisch-Technische Bundesanstalt	43,4	185,1	1 225
Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	21,4	164,3	1 044
Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe	2,2	82,8	536
Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	1,4	54,4	717
Bundeskartellamt	381,3	25,0	304
Bundesnetzagentur	97,7	173,5	2 303

Quelle: Einzelplan 09: Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 und Haushaltsplan für das Jahr 2014.

23.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Abbildung 23.1



Quelle: Einzelplan 09. Für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

In den Jahren 2011 bis 2015 bilden die Zuweisungen und Zuschüsse den größten Ausgabenblock. Sie werden nahezu vollständig als Förderungen ausgereicht. Die Investitionsmittel werden ebenfalls weitgehend als Fördermittel vergeben.

23.2.1 Fördermaßnahmen

Im Jahr 2013 betrug der Anteil der Ausgaben 5,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 83 % der Ausgaben des Einzelplans 09. Aufgrund der Organisationsänderungen innerhalb der Bundesregierung steigen die Ausgaben für Fördermaßnahmen im Jahr 2014 auf 6,4 Mrd. Euro. Ihr Anteil an den Ausgaben beträgt dann 86 %. Im Jahr 2015 sollen diese Ausgaben 6 Mrd. Euro betragen, der Anteil geht auf 85 % zurück. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Förderung von KMU. Nach einer Definition der Europäischen Union gelten Unternehmen als KMU, die u. a. bis zu 250 Beschäftigte haben. Nach einer Definition des Instituts für Mittelstandsforschung können KMU bis zu 500 Beschäftigte haben. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass es bei der Außerdarstellung des BMWi gelegentlich unklar bleibt, welche der beiden Definitionen es im Einzelfall zugrunde legt. Parlament und Öffentlichkeit können unter Umständen einen unzutreffenden Eindruck von der Förderung der Unternehmen bekommen, die als KMU bezeichnet werden. Das BMWi hat zugesagt, zukünftig die jeweils zugrunde liegende Definition anzugeben.

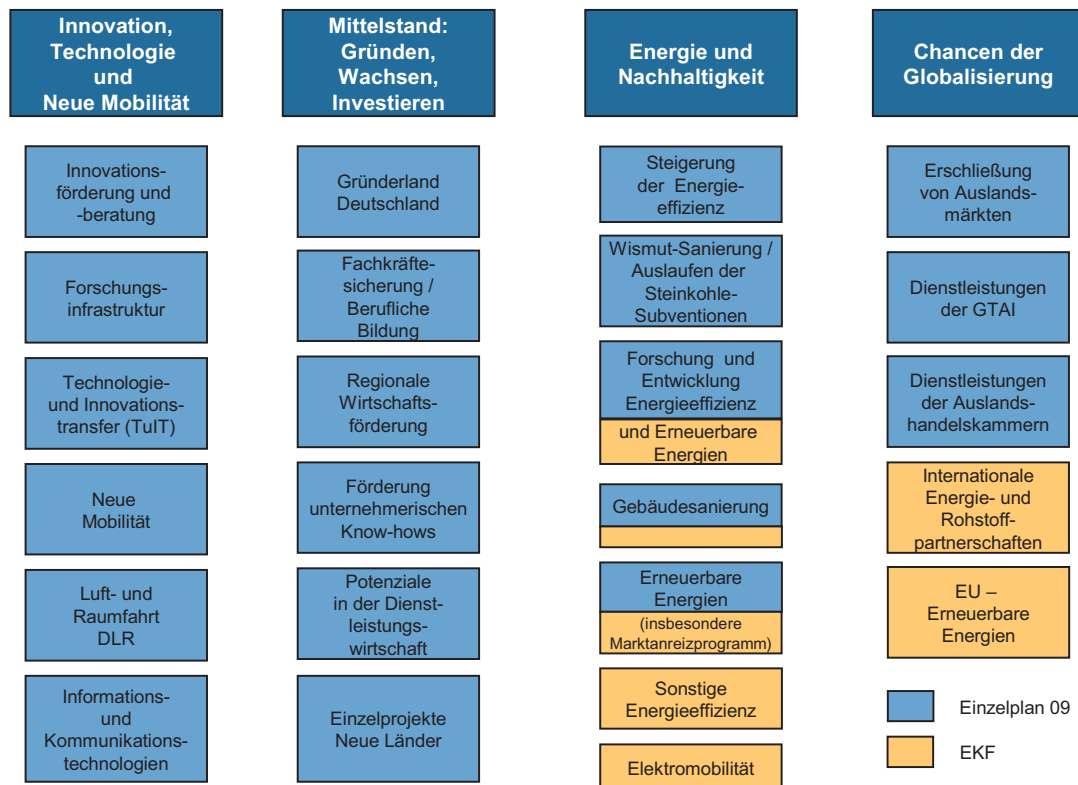
Das BMWi hat seine Förderungen jeweils einem von 24 Förderfeldern zugeordnet. Ergänzt werden die Förderfelder durch die Fördermaßnahmen des EKF. Die Überarbeitung aufgrund der Organisationsänderungen innerhalb der Bundesregierung ist bei Abfassung der Einzelplanbemerkung noch nicht abgeschlossen gewesen. Die Förderfelder sind in vier Kapiteln zu Oberthemen zusammengefasst.

Die Zuwendungsdatenbank des Bundes weist im Jahr 2013 rund 22 200 Projektfördervorhaben des BMWi mit einer teilweise überjährigen Bewilligungssumme von zusammen 6,8 Mrd. Euro aus. Den Schwerpunkt bildeten finanziell kleinteilige Förderungen.

- Rund ein Drittel (7 300 Projekte) sind Zuwendungen bis zu 100 000 Euro. Ihr Anteil an der Bewilligungssumme beträgt 4 % (250 Mio. Euro).
- Knapp zwei Drittel der Förderungen sind Zuwendungen zwischen 100 000 und 1 Mio. Euro (14 400 Projekte) mit einem Anteil an der Bewilligungssumme von 53 % (3 654 Mio. Euro).
- Rund 550 Projekte (3 %) sind Zuwendungen von mehr als 1 Mio. Euro. Auf sie entfällt knapp die Hälfte (43 %) der Bewilligungssumme (2 934 Mio. Euro). Eine dieser Zuwendungen umfasst die Beihilfen für den Absatz deutscher Steinkohle mit 1 363 Mio. Euro.

Abbildung 23.2

Struktur der Fördermaßnahmen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie



Quelle: BMWi (Stand Juni 2014).

Das BMWi hat 28 Projektträger damit beauftragt, Förderprogramme zu bearbeiten. Für Projektträgerleistungen waren im Jahr 2013 Ausgaben von bis zu 89 Mio. Euro vorgesehen. Bis zum Jahr 2015 sollen sie auf bis zu 99 Mio. Euro steigen. Mit den aus dem BMUB übernommenen Aufgaben im Jahr 2014 haben sich die Anzahl der Projektträger und die Summe der Ausgaben hierfür erhöht. Im Jahr 2015 werden zudem u. a. die Ausgaben für die Projektträger des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand um 3 Mio. Euro steigen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 querschnittlich die Erfolgskontrolle von Förderprogrammen im BMWi und zeigte eine Reihe von Schwachpunkten auf. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird das BMWi die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme schrittweise verbessern (s. Bemerkung Nr. 27).

23.2.2 Verpflichtungsermächtigungen und übertragbare Mittel

Für Ausgaben kommender Haushaltsjahre nahm das BMWi im Jahr 2013 Verpflichtungsermächtigungen von

2,3 Mrd. Euro in Anspruch. Die Ausgaben des Jahres 2014 sind etwa zur Hälfte (3,6 Mrd. Euro) durch Verpflichtungsermächtigungen aus Vorjahren belegt.

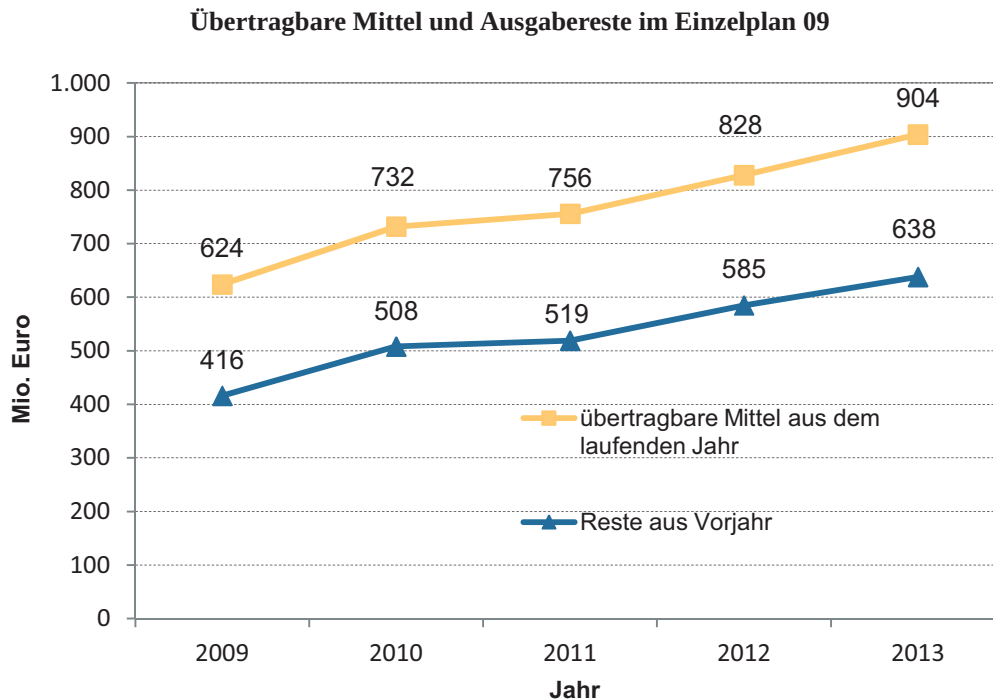
Die übertragbaren Mittel und die Ausgaberrreste stiegen in den vergangenen Jahren stetig an.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi einen strengen Maßstab bei der Restebildung anlegt (s. Bemerkung Nr. 1.7).

Bei der Einzelrechnungsprüfung zum Jahr 2013 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass einzelne Titel des Einzelplans 09, die Mehrausgaben aufwiesen, Einsparungen für andere Zwecke erbringen mussten. Infolge dessen mussten diese Titel ihrerseits eine Deckung in Anspruch nehmen. Daher erstreckte sich die Deckung von Ausgaben bestimmter Zwecke über mehrere Titel.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi bei Deckungsvermerken das Prinzip der Haushaltsklarheit stärker berücksichtigt.

Abbildung 23.3



Quelle: Einzelplan 09, Haushaltsrechnungen.

23.3 Neue Schwerpunkte in der Energiepolitik

Mit dem Übergang der Zuständigkeit für Energieeinsparung und die Energiewende im Jahr 2014 sind die entsprechenden Haushaltsmittel in den Einzelplan 09 übertragen worden.

Die aus dem BMVI verlagerten Haushaltsmittel zur Förderung der Energieeinsparungen betragen 808 Mio. Euro. Davon entfallen 762 Mio. Euro auf das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der KfW-Bankengruppe. Hinzu kommen aus dem EKF weitere 409 Mio. Euro, für die das BMWi ab dem Jahr 2014 zuständig ist.

Aus dem BMUB wurden im Jahr 2014 insgesamt 420 Mio. Euro in den Einzelplan 09 umgesetzt. Das BMWi fördert damit Vorhaben für Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien und Kooperationen mit anderen Staaten. Aus dem EKF kommen 170 Mio. Euro im Jahr 2014 hinzu.

Die im Kapitel für Energie und Nachhaltigkeit veranschlagten Mittel steigen zum Jahr 2014 um 1 295 Mio. Euro auf dann 2 892 Mio. Euro. Im Haushalt für das Jahr 2015 sollen die Mittel auf 2 547 Mio. Euro zurückgehen. Insbesondere die Haushaltsmittel für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der KfW-Bankengruppe sinken, da Neuzusagen ab dem Jahr 2012 aus dem EKF erteilt werden.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2013 ressortübergreifende organisatorische und finanzielle As-

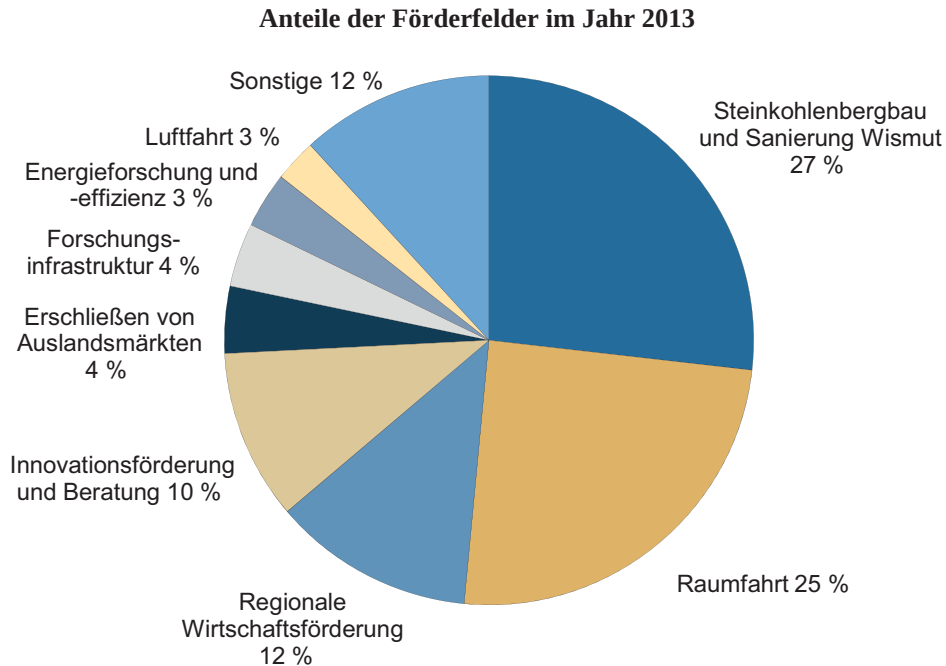
pekte bei der Umsetzung von Maßnahmen des Bundes für die künftige Energieversorgung. Er hat u. a. festgestellt, dass der Bundesregierung bislang ein hinreichender Überblick darüber fehlt, wie sich die Energiewende auf den Bundeshaushalt auswirkt. Es fehlte an Prioritätensetzungen und Aufgabenabgrenzungen. Dies führte dazu, dass Maßnahmen unkoordiniert, uneinheitlich und teilweise redundant umgesetzt wurden. Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen für ein verbessertes Zielsystem und für die Koordinierung zwischen den beteiligten Ressorts gegeben. Die Bundesregierung will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Frühjahr 2014 über die Risiken aus dem europäischen Emissionshandel für die Einnahmen des Bundes und damit für die Finanzierung des EKF berichtet. Er hat dabei an seiner Empfehlung festgehalten, den EKF aufzulösen und die dort ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben künftig im Haushalt des Bundes zu veranschlagen (vgl. Bemerkung Nr. 16.2).

23.4 Wesentliche Ausgabenbereiche

Abbildung 23.4 gibt einen Überblick über den Anteil der Förderfelder an den Förderungen des Jahres 2013 aus dem Einzelplan 09.

Abbildung 23.4



Quelle: Haushaltsrechnung 2013; eigene Zusammenstellung.

23.4.1 Steinkohlenbergbau und Sanierung Wismut

Gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen bezuschusst der Bund den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und Stahlerzeugung sowie die Stilllegungsaufwendungen im Steinkohlenbergbau. Die RAG AG (ehemals Ruhrkohle AG) betreibt den Steinkohlenbergbau in Deutschland. Der Anteil des Bundes an den Beihilfen ist im „Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018“ (Steinkohlefinanzierungsgesetz) festgelegt. Im Jahr 2013 zahlte das BMWi 1,08 Mrd. Euro an die RAG AG. Das Land Nordrhein-Westfalen beteiligt sich letztmalig für das Jahr 2014 an den Absatzbeihilfen für die laufende Produktion von Steinkohle. Die Stilllegungsaufwendungen und die Altlasten bezuschusst es weiterhin. Zusätzlich gewähren der Bund und die beiden Revierländer Nordrhein-Westfalen und Saarland den Beschäftigten im Steinkohlenbergbau nach deren Entlassung Anpassungsgeld und anteilig Beiträge zur Krankenversicherung. Das Anpassungsgeld ist eine Überbrückungshilfe für die ehemaligen Beschäftigten, bis sie Leistungen der knappschaftlichen Rentenversicherung beziehen können. Es soll helfen, den subventionierten Steinkohlenbergbau in Deutschland sozialverträglich auslaufen zu lassen. Der Bund trägt zwei Drittel der Ausgaben, im Jahr 2013 115 Mio. Euro. Das verbleibende Drittel tragen zusammen die beiden Revierländer.

Das BMWi 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.

Das Förderfeld umfasst zudem die Zuwendungen an die Wismut GmbH mit Sitz in Chemnitz, 140 Mio. Euro im Jahr 2013. Sie wickelt seit dem Jahr 1991 die Bergbauaktivitäten der ehemaligen Sowjetisch-Deutschen Uranerzgewinnungs- und Uranaufbereitungsbetriebe in Sachsen und Thüringen ab. Ziel ist es, die Flächen und Anlagen stillzulegen und zu sanieren. Alleiniger Gesellschafter der Wismut GmbH ist der Bund, vertreten durch das BMWi.

Die Ausgaben für den Steinkohlenbergbau sowie für die Wismut GmbH dienen ausschließlich dazu, diese Industriezweige abzuwickeln. Dies unterscheidet sie wesentlich von den übrigen Förderfeldern.

23.4.2 Raumfahrt

Der größte Teil der Mittel für Raumfahrt fließt als Mitgliedsbeitrag und freiwillige Leistungen an die Europäische Weltraumorganisation ESA. Im Jahr 2013 zahlte der Bund 645 Mio. Euro. Im Haushalt 2014 sind dafür 634 Mio. Euro und im Jahr 2015 627 Mio. Euro veranschlagt. 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, z. B. der Nutzung von Raumfahrzeugen wie der Trägerrakete Ariane, der Nutzung der Internatio-

nenalen Raumstation ISS und der wissenschaftlichen Erdbeobachtung. Darüber hinaus finanziert das BMWi Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben) sowie Investitionen aus dem nationalen Weltraumprogramm. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2013 auf 255 Mio. Euro. Im Jahr 2014 sind dafür 272 Mio. Euro eingeplant, für das Jahr 2015 sind 273 Mio. Euro vorgesehen. 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 7 700 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 2013 für seinen Betrieb und für Investitionen insgesamt 332 Mio. Euro. Aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Verteidigung für wehrtechnische Luftfahrtforschung erhielt es zusätzlich 29 Mio. Euro. Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz des Bundes und der Länder hat im Jahr 2009 den Pakt für Forschung und Innovation 2011 bis 2015 beschlossen (vgl. auch Bemerkung Nr. 62.2). Die Grundfinanzierung des DLR soll dementsprechend um jährlich 5 % auf 363 Mio. Euro im Jahr 2015 steigen.

23.4.3 Regionale Wirtschaftsförderung

Die regionale Wirtschaftsstruktur in Regionen mit erheblichen wirtschaftlichen Strukturproblemen zu verbessern, 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 2013 betrug der Bundesanteil 506 Mio. Euro, hinzu kamen 66 000 Euro aus Rückforderungen. Darüber hinaus leitete das BMWi Zuschüsse des EFRE (s. Nr. 23.1) von 109 Mio. Euro an die Länder weiter. Im Jahr 2014 sind 583 Mio. Euro veranschlagt, die im Jahr 2015 auf 600 Mio. Euro ansteigen. Der Koalitionsvertrag vom Dezember 2013 sieht vor, die Mittel auf die Höhe des Jahres 2009 von 624 Mio. Euro anzuheben.

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.

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. In die neuen Länder und nach Berlin flossen bisher rund 85 % der Mittel.

Der Bund-Länder-Koordinierungsausschuss hat im September 2013 neue Schwerpunkte für die Regionalpolitik beschlossen. Die Verteilung der Mittel richtet sich nunmehr stärker an der Strukturschwäche einer Region aus, sodass mehr Mittel in die westdeutschen Länder fließen. Die neuen Länder und Berlin werden aber weiterhin mindestens 80 % der Mittel erhalten.

23.4.4 Innovationsförderung und -beratung

Rund 10 % der Fördermittel des Einzelplans 09 entfallen auf das „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM). Im Jahr 2013 zahlte das BMWi 508 Mio. Euro aus. Das ZIM ist ein technologie- und branchenoffenes Förderprogramm. Das BMWi will die FuE-Aktivitäten von KMU fördern, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Für das Jahr 2014 sind 513 Mio. Euro veranschlagt, die im Jahr 2015 auf 543 Mio. Euro ansteigen sollen. Darüber hinaus fördert das BMWi Beratungen zu „Innovationsmanagement“ sowie „Rohstoff- und Materialeffizienz“.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Beratung von Unternehmen zur Verbesserung der Rohstoff- und Materialeffizienz und hält es für sachgerecht, die Förderung auf rückzahlbare Zuschüsse umzustellen (s. Bemerkung „go-effizient“ Nr. 24).

23.4.5 Erschließung von Auslandsmärkten

In diesem Förderfeld fasst das BMWi Maßnahmen zusammen, mit denen es die Außenwirtschaftsbeziehungen fördert. Schwerpunkte sind die Unterstützung deutscher Unternehmen bei Gemeinschaftsausstellungen auf Messen im Ausland, Beiträge an internationale Organisationen und die Beteiligung an den Ausgaben für Weltausstellungen. Des Weiteren fördert es mittels Exportinitiativen das Erschließen von Märkten im Ausland für Erneuerbare-Energie-Technologien, Energieeffizienz-Technologien und die Gesundheitswirtschaft.

Auch die institutionelle Förderung der „Deutschen Zentrale für Tourismus e. V.“ (DZT) gehört in dieses Förderfeld. Einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend, lässt sich das BMWi seit dem Jahr 2011 bei der DZT im Genehmigungsverfahren des Wirtschaftsplans auch die Zielvereinbarung zu den geplanten Maßnahmen vorlegen.

Der Bund gewährt zudem einen Zuschuss, um in Ho Chi Minh-Stadt/Vietnam eine Stadtbahn zu errichten. In den Jahren 2008 bis 2013 zahlte er 21 Mio. Euro an die KfW aus. Davon entfielen 8 Mio. Euro auf Planungsleistungen und Studien und 4 Mio. Euro auf die Projektträgervergütung. Bis zum Ende des Jahres 2013 hatte die KfW 8 Mio. Euro noch nicht ausgezahlt.

Im Jahr 2013 waren für die Erschließung von Auslandsmärkten 247 Mio. Euro veranschlagt. Das BMWi gab da-

von 207 Mio. Euro aus. Außer bei der Finanzierung der Stadtbahn in Ho Chi Minh-Stadt gab es Minderausgaben insbesondere bei dem Beitrag zu Abrüstungsprojekten Russlands. Im Jahr 2014 werden deshalb die Haushaltsmittel mit 207 Mio. veranschlagt. Im Jahr 2015 sollen die Haushaltsmittel auf 175 Mio. Euro sinken, weil der Beitrag zu Abrüstungsprojekten Russlands ausläuft.

Die Außenwirtschaftsbeziehungen fördert das BMWi mit weiteren Maßnahmen, die es jedoch eigenen Förderfeldern zugeordnet hat. In diesen unterstützt es die Auslandshandelskammern und die Delegierten der deutschen Wirtschaft sowie die bundeseigene „Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI)“. Das BMWi fördert die GTAI institutionell. Im Jahr 2013 gab es für diese Unterstützungen 55 Mio. Euro aus. 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 BMWi ist zudem federführend bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes. Der Bund stellt verschiedene Instrumente zur Verfügung, um besondere Risiken des Außenhandels und der Außenwirtschaft abzusichern (s. auch Bemerkungen 2013 Nr. 1.9, Nr. 2.8.1 und Bemerkungen 2014 Nr. 66). Die Höchsthaftungsgrenze gemäß Haushaltsgesetz beträgt im Jahr 2014 für diese Risiken 230 Mrd. Euro und liegt damit 12 % höher als im Vorjahr. Die daraus erwarteten Entschädigungen und die Kosten sind in Kapitel 3208 des Bundeshaushalts mitveranschlagt.

23.4.6 Forschungsinfrastruktur

Unter diesem Begriff fasst das BMWi die Programme „Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung (IGF)“ und „FuE-Förderung gemeinnütziger externer Industrieforschungseinrichtungen Ostdeutschlands – Innovationskompetenz Ost (INNO-KOM-Ost)“ zusammen. Ziel ist es, Forschungsk Kooperationen und marktorientierte FuE-Projekte zu unterstützen und allen interessierten Unternehmen einen freien Zugang zu den Ergebnissen zu gewähren. Indirekt sollen hierdurch KMU gefördert werden. Die Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen e. V. (AiF) führt die IGF im Auftrag des BMWi durch. Zuwendungsempfänger sind Forschungsvereinigungen als Mitgliedsorganisationen der AiF. Mit dem Programm INNO-KOM-Ost fördert das BMWi Projekte der industriellen Vorlaufforschung, marktorientierte FuE-Projekte und gewährt Investitionszuschüsse für die wissenschaftlich-technische Infrastruktur.

Von den im Jahr 2013 veranschlagten 199 Mio. Euro gab das BMWi 196 Mio. Euro aus. Im Jahr 2014 sind Ausgaben von 204 Mio. Euro vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi empfohlen, mittelfristig ein Gesamtkonzept einer einheitlichen Förderung des Bundes der externen gemeinnützigen Industrieforschung in Deutschland zu erarbeiten. Die Neukonzeption soll dazu dienen, die Förderung zielgerichteter

und wirtschaftlicher auszurichten und die wettbewerbliche Vergabe der Fördermittel zu stärken.

23.4.7 Energieforschung und Energieeffizienz

Im Jahr 2013 zahlte das BMWi für Vorhaben der Energieforschung und zur Steigerung der Energieeffizienz 169 Mio. Euro aus Haushaltsmitteln und ergänzend 68 Mio. Euro aus dem EKF. Ziel ist u. a., den Primärenergieverbrauch zu senken. Gefördert werden FuE-Projekte z. B. zu Energiespeichern, Energieeffizienz in der Wirtschaft oder energieoptimiertem Bauen. Zur Steigerung der Energieeffizienz fördert es insbesondere Informations- und Beratungsangebote für KMU und private Verbraucher.

Im Jahr 2014 ist aufgrund der Organisationsänderungen der Bundesregierung die Förderung von FuE-Vorhaben zu erneuerbaren Energien mit 158 Mio. Euro hinzugekommen. Der Haushaltsansatz für die oben genannten Förderungen steigt daher auf 346 Mio. Euro. Die im EKF ergänzend veranschlagten Mittel erhöhen sich auf 246 Mio. Euro.

23.4.8 Luftfahrtforschung und -technologien

Im Jahr 2013 betrugen die Ausgaben für die Förderung der Luftfahrtforschung und -technologien 130 Mio. Euro. Das BMWi fördert auf der Grundlage von mehrjährigen Luftfahrtforschungsprogrammen Vorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie, um die FuE-Kompetenz der deutschen Luftfahrtindustrie zu stärken. Einen Förderschwerpunkt bildet die Entwicklung von Technologien mit Umwelt- und Klimabezug. Die Haushaltsmittel im Jahr 2014 erhöhen sich auf insgesamt 165 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2013 im Geschäftsbereich des BMWi die Prüfung der Verwendungsnachweise und gab Hinweise zur Verbesserung der Verwendungsnachweisprüfung. Der Bundesrechnungshof stellte u. a. einen hohen Bearbeitungsrückstand bei den Fördervorhaben der Luftfahrtforschung fest. Der beauftragte Projektträger hat die Rückstände mittlerweile abgearbeitet (s. Bemerkung Nr. 26).

23.5 Wesentliche Einnahmenbereiche

23.5.1 Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Der Einnahmetitel mit dem höchsten Betrag ist der für die Zuschüsse des EFRE. Das BMWi verbucht die Zuschüsse der Europäischen Union für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen als Einnahmen und weist sie anschließend den Ländern zu (s. auch Nr. 23.4.3). Da die Einnahmen im Haushaltsplan ohne Betrag veranschlagt werden, weist die Haushaltsrechnung sie in voller Höhe als Mehreinnahmen aus.

23.5.2 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 2013 lagen diese Einnahmen bei 325 Mio. Euro und waren damit um 133 Mio. Euro höher als veranschlagt. Für das Jahr 2014 rechnet das Bundeskartellamt mit 410 Mio. Euro und für das Jahr 2015 mit 210 Mio. Euro.

23.5.3 Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur nahm 94 Mio. Euro Gebühren und sonstige Entgelte im Jahr 2013 ein, 8 Mio. Euro mehr als geplant. Im Jahr 2014 hat sie hierfür Einnahmen von rund 95 Mio. Euro veranschlagt, im Jahr 2015 erwartet sie eine Steigerung auf 119 Mio. Euro.

23.6 Ausblick

Nach dem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 2. Juli 2014 sollen die Haushaltsmittel im Einzelplan 09 bis zum Jahr 2018 um 482 Mio. Euro (-6,5 %) sinken. Minderausgaben ergeben sich vor allem, weil die energetische Gebäudesanierung nicht mehr aus dem Einzelplan 09, sondern aus dem EKF finanziert wird (-532 Mio. Euro). Darüber hinaus sinken die Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau (-167 Mio. Euro). Zudem muss das BMWi vom Jahr 2015 bis zum Jahr 2018 im Einzelplan 09 für die Globalen Minderausgaben zusätzliche 62 Mio. Euro (+60 %) erwirtschaften. Demgegenüber sollen die Mittel für den Betrieb und die Investitionen des DLR (s. Nr. 23.4.2) bis zum Jahr 2018 um 54 Mio. Euro steigen. Die Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sollen um 17 Mio. Euro erhöht werden.

24 Zuwendungen beim Fördermodul Kat. B „go-effizient“ in jetziger Form unwirtschaftlich (Kapitel 0901 Titel 683 02)

24.0

Das BMWi hat seine Fördermittel für externe Beratungsleistungen in Unternehmen beim Fördermodul „go-effizient“ als sogenannte verlorene Zuschüsse ausgereicht. Die von den Unternehmen erzielbaren Kostenvorteile überstiegen in nahezu allen Fällen das Beratungshonorar. Der Bund könnte jährlich 2,8 Mio. Euro einsparen, wenn das BMWi die Fördermittel als rückzahlbare Zuwendungen gewähren würde.

24.1

Förderung externer Beratungsleistungen

Das BMWi fördert bundesweit externe Beratungsleistungen in kleinen und mittleren Unternehmen, die Entwicklungs-

potenzial haben. Dafür reicht es sogenannte „BMW-Innovationsgutscheine“ („go-Inno“) aus. Die Gutscheine gibt es für zwei Module: „Innovationsmanagement“ („go-innovativ“) sowie „Rohstoff- und Materialeffizienz“ („go-effizient“). Mit dem Modul „go-effizient“ fördert das BMWi externe fachliche Beratung von Unternehmen. Dadurch sollen sie ihre Effizienz im Umgang mit Rohstoffen und Material deutlich erhöhen. Das Modul „go-effizient“ löste im Jahr 2011 das inhaltsgleiche „Förderprogramm Materialeffizienz“ ab. Das BMWi zahlte dafür in den Jahren 2009 bis 2012 insgesamt 19 Mio. Euro.

Die Förderung wird für eine Erstberatung und ggf. eine Vertiefungsberatung gewährt. Die externen Berater müssen durch das BMWi autorisiert sein. Die Unternehmen erhalten bis zu 50 % ihrer Ausgaben für die externe Beratungsleistung als Zuwendung. Der maximale Förderwert für beide Beratungen beträgt 80 000 Euro. Das BMWi gewährt die Förderung als nicht rückzahlbare Zuwendung (verlorener Zuschuss). Den nicht geförderten Anteil der Ausgaben für die Beratung muss das Unternehmen als Eigenanteil erbringen.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Fördermittel vorrangig als rückzahlbare Zuwendung zu bewilligen. Dies soll sicherstellen, dass Begünstigte zunächst ihre finanziellen Möglichkeiten ausschöpfen, bevor Steuergelder verwendet werden.

Zuwendungsverfahren für das Fördermodul „go-effizient“

Für die Verwaltung des Förderprogramms beauftragte das BMWi einen Projektträger. Mit dem Modul „go-effizient“ führte es ein einstufiges Zuwendungsverfahren ein. Demnach zeigen die Berater die zu fördernde Beratungsleistung in einem IT-Verfahren an und hinterlegen den Beratungsvertrag elektronisch. Anschließend erhalten sie automatisiert einen Gutschein, reservieren dadurch die Mittel und beginnen mit der Beratung. Nach Abschluss der Beratung legen sie den Verwendungsnachweis vor. Darin beziffern die Berater und die Unternehmen u. a. die zu erwartenden Einsparungen. Nach Vorlage des Verwendungsnachweises bearbeitet der Projektträger den Förderfall. Er entscheidet dabei in einem Vorgang über die Zuwendung, prüft den Verwendungsnachweis, erstellt den Bescheid und zahlt abschließend die Mittel aus.

Kostenvorteile für die Unternehmen

Von September 2011 bis Februar 2013 zahlte das BMWi in 94 Fällen Zuwendungen für das Modul „go-effizient“ aus. Der Bundesrechnungshof verglich jeweils den Wert der jährlich möglichen Rohstoff- und Materialeinsparungen mit den geplanten Ausgaben für die Beratung. Dabei berücksichtigte er den Zuwendungsanteil und den Eigenanteil der Unternehmen an den Beratungskosten. In 86 der 94 Fälle (91 %) überstieg der Wert der jährlich möglichen Einsparungen die geplanten Gesamtausgaben für die Beratung. In 55 Fällen (59 %) wies der Verwendungsnachweis weitere Einsparmöglichkeiten aus. Dies waren z. B. einmalige Rohstoff- und Materialeinsparungen, geringere Energie- oder Entsorgungskosten. Darüber hinaus erzielten

die Unternehmen aus den Beratungen weitere Kostenvorteile. Dazu gehörten z. B. Verbesserungen in der Organisation, die aber in den Beratungsberichten nicht genannt wurden. Dies bestätigten die Ansprechpartner der Unternehmen dem Bundesrechnungshof. Sie führten aus, dass die Förderung notwendig gewesen sei, um die Liquidität der Unternehmen zu sichern. Die Unternehmen müssten die Ausgaben für die Beratung zumindest so lange vorfinanzieren, bis die Einsparvorschläge umgesetzt seien.

24.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Förderung als verlorener Zuschuss nicht notwendig und nicht wirtschaftlich gewesen. Nahezu alle beratenen Unternehmen hätten die Ausgaben für die Beratung innerhalb eines Jahres durch die jährlich möglichen Einsparungen erwirtschaften können. Zusätzlich kommen den Unternehmen die einmaligen und die in den Folgejahren wiederkehrenden Einsparungen sowie die weiteren Kostenvorteile zugute. Das BMWi könnte daher auch mit rückzahlbaren Zuwendungen die Liquidität der Unternehmen unterstützen, bis die Einsparungen wirksam werden.

Der Bundesrechnungshof hat auch die Fälle berücksichtigt, bei denen sich das Beratungshonorar nicht in vertretbarer Zeit erwirtschaften ließ. Für diese Fälle bleibt es dem BMWi unbenommen, auf die Rückzahlung der Zuwendung zu verzichten. Damit könnte das BMWi seine Zuwendungen am Beratungserfolg orientieren. Das einstufige Zuwendungsverfahren ist dafür in besonderer Weise geeignet. Denn im Verwendungsnachweis beziffern der Berater und das Unternehmen einvernehmlich die jährlich zu erwartenden Einsparungen. Auf dieser Grundlage kann der Projektträger über die Zuwendung und deren Rückzahlbarkeit in einem Bearbeitungsvorgang entscheiden. Ein zusätzlicher nennenswerter Aufwand entstünde somit nicht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Förderung in der Regel als rückzahlbare Zuwendung zu gewähren. So könnte der Bund jährlich rund 2,8 Mio. Euro einsparen.

24.3

Das BMWi hat ausgeführt, dass das Modul „go-effizient“ die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärke. Dies würde durch die Kostenvorteile bestätigt, die den Unternehmen jährlich entstehen. Es sei aber zu beachten, dass allein die Unternehmen entscheiden würden, wie sie die Beratungsergebnisse umsetzen. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Unternehmen zum Zeitpunkt der Verwendungsnachweisprüfung die Maßnahmen abschließend umgesetzt hätten. Daher könne der Projektträger erst nach erneuter Prüfung des Förderfalls über die Rückzahlbarkeit einer Zuwendung entscheiden. Dies verursache zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei dem Projektträger und bei den Beratern. Das BMWi schätzt diesen auf 10 % des durchschnittlichen Wertes eines Gutscheins von 13 477 Euro. Bei 124 Förderfällen im Jahr 2013 wären dies 167 115 Euro. Diesen Aufwand hat es für unverträglich hoch gehalten. Ohnehin bleibe die Nachfrage der Unternehmen für das Fördermodul hinter den Erwartun-

gen zurück. Das BMWi befürchtet, dass die Nachfrage weiter sinke, wenn es die Fördermittel künftig als rückzahlbare Zuwendungen ausreiche.

24.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Förderung als rückzahlbare Zuwendung zu gewähren. Die vom BMWi vorgetragenen Argumente überzeugen nicht. Es legt zwar dar, dass die Förderung geeignet sei, Unternehmen im Wettbewerb zu stärken. Dies begründet aber nicht, weshalb es die Zuwendung als verlorenen Zuschuss gewährt. Stattdessen hätte es ebenso rückzahlbare Zuwendungen bewilligen können, z. B. als Darlehen. Damit hätte das BMWi den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprochen. Das mehrmalige Bearbeiten eines Förderfalls, wie es das BMWi beschreibt, ist im Modul „go-effizient“ gerade nicht erforderlich. Der Beratungserfolg zeigt sich – auch der Höhe nach – bereits im Verwendungsnachweis. Denn in diesem bestätigen die Unternehmen das Einsparpotenzial. Ob die Unternehmen es nutzen, liegt allein in deren Entscheidung und braucht vom Bund nicht abgewartet zu werden. Der Bund kann vielmehr erwarten, dass die Unternehmen die empfohlenen Einsparpotenziale realisieren. Nur so erreicht er sein Ziel, die Effizienz beim Umgang mit Rohstoffen und Material deutlich zu erhöhen. Der Verzicht des BMWi auf die gebotene Rückzahlung der Fördermittel aus Rücksicht auf den Programmerfolg überzeugt nicht.

25 Kat. C Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verbessert seine Fachaufsicht über die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung

25.0

Das BMWi und die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung werden künftig in ihren Zielvereinbarungen messbare Ziele festlegen. Die Zielerreichung werden sie regelmäßig überprüfen. Das BMWi wird so seine Fachaufsicht über die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung verbessern. Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung wird die Verfahren, mit denen sie ihre Aufgabenkritik durchführt und ihren Personalbedarf ermittelt, besser dokumentieren und die Ergebnisse nachweisen. Außerdem wird sie ihre Gebühren und Entgelte kostendeckend bemessen. Das BMWi und die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung folgen damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

25.1

Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung

Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) ist eine wissenschaftlich-technische Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWi. Sie betreibt Materialforschung und -prüfung mit dem Ziel, die Sicherheit in Technik und Chemie weiterzuentwickeln. Außerdem

fördert sie den Wissens- und Technologietransfer in Wirtschaftsunternehmen. Sie nimmt auch Aufgaben wahr, die ihr das BMWi oder andere Bundesministerien übertragen. Die BAM kann Aufträge Dritter übernehmen. Dies gilt insbesondere für Aufträge, die im Bundesinteresse liegen und für die keine anderen Institutionen zur Verfügung stehen. Die Ausgaben der BAM liegen bei rund 140 Mio. Euro jährlich. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der BAM. Dabei stellte er Folgendes fest:

Zielvereinbarungen mit der BAM

Das BMWi hat die Fachaufsicht über die BAM. Dafür nutzte das BMWi u. a. Zielvereinbarungen, die es alle vier Jahre aktualisierte. Zielvereinbarungen müssen bestimmten Kriterien genügen, um sie wirkungsvoll und ergebnisorientiert als Steuerungsinstrument nutzen zu können. Dazu gehören Angaben zum Zeitraum, zum Ressourceneinsatz und zu messbaren Kennzahlen. Anhand derer sind der Ist-Zustand und der Soll-Zustand zu beschreiben.

In der Zielvereinbarung für die Jahre 2011 bis 2015 nannte das BMWi allgemein die grundlegenden Aufgabenbereiche der BAM. Darüber hinaus enthält die Zielvereinbarung allgemeine Absichtserklärungen, z. B. den Technologie- und Wissenstransfer weiterentwickeln zu wollen. Für einige Bereiche hatten das BMWi und die BAM die allgemein formulierten Ziele unverändert auf die Zielvereinbarung übertragen. Dabei wurde nicht deutlich, ob sich im Vergleich zu den Vorjahren etwas verändert hatte.

Aufgabenkritik in der BAM

Die Aufgabenkritik ist ein zentrales Instrument, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Eine Behörde überprüft dabei, welche Aufgaben sie auch künftig und in welcher Art und Weise wahrnehmen muss. Die BAM legte dem Bundesrechnungshof unvollständige und unzureichende Unterlagen und Nachweise einer kontinuierlichen Aufgabenkritik vor. Beispielsweise ging aus der Aufgabenbeschreibung nicht hervor, auf welcher rechtlichen Grundlage, die Aufgaben beruhten, Gesetz oder Erlass oder eigener Entscheidung wie viele Bedienstete die BAM dafür benötigte und wofür sie ihre Ergebnisse verwendete.

Die BAM begründete für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 einen Personalmehrbedarf mit neuen oder zusätzlichen Aufgaben. Um diesen Personalbedarf zu ermitteln, wertete die BAM die tägliche Zeiterfassung ihrer Bediensteten aus. Dabei wurden die fachlichen und übergreifenden Tätigkeiten aller Bediensteten als Buchungsobjekte in einem Buchungssystem erfasst. Sie wies aber nicht nach, ob sie die zusätzlichen Aufgaben nicht auch durch entsprechende organisatorische Maßnahmen mit dem vorhandenen Personalbestand erledigen könnte.

Gebühren und Entgelte

Für ihre Leistungen erhebt die BAM Gebühren oder andere Entgelte. Diese sind so zu bemessen, dass sie den Personal- und Sachaufwand der Leistung decken. Ihre Stundensätze dafür ermittelt die BAM aus ihrer Kosten- und Leistungsrechnung. Sie ordnet dabei ihre Kosten möglichst den Organisationseinheiten zu. Die übrigen Kosten legt sie nach Verteilungsschlüsseln um. In die Berechnung fließen auch kalkulatorische Kosten ein, z. B. Abschreibungen. Leistungsbezogene Kosten, die außerhalb der BAM anfielen, bezog sie bisher nicht ein. Dazu gehören auch die Kosten, die in den Bundesministerien für die Aufsicht und Steuerung entstehen.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Zielvereinbarungen sich nur bedingt für eine angemessene Fachaufsicht eigneten. Das BMWi kann diese nur dann zweckgerecht und wirtschaftlich ausüben, wenn es zuvor Ziele und Messgrößen für die Zielerreichung definiert hat. Eine zielgerichtete Steuerung setzt voraus, dass die Ziele inhaltlich bestimmte Merkmale aufweisen. Die Zielvereinbarungen zwischen dem BMWi und der BAM erfüllten diese Voraussetzung nicht. Denn die Ziele waren überwiegend nur allgemein beschrieben und glichen eher unverbindlichen Absichtserklärungen. Messbare Kennzahlen, anhand derer das BMWi die Zielerreichung im Soll-Ist-Vergleich sachgerecht beurteilen konnte, fehlten weitgehend. Dem BMWi fehlte außerdem ein Überblick, ob oder in welchem Umfang die BAM ihre Ziele erreicht hatte oder ob weitere Maßnahmen erforderlich waren. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMWi künftig nur klar definierte Ziele vereinbaren soll. Mehrjährige Zielvereinbarungen können ihren Zweck als Steuerungsinstrument nur dann erfüllen, wenn das BMWi regelmäßig Zwischenbewertungen vornehmen kann. Daher sollte das BMWi in angemessenen Zeitabständen Meilensteine vorsehen, zu denen es das Erreichte bewertet und dokumentiert.

Auch die Aufgabenbeschreibung der BAM war unbestimmt. So blieb offen, welche Aufgaben sie gesetzlich, freiwillig oder aufgrund von Verträgen wahrnimmt. Die BAM sollte daher ihren Aufgabenkatalog umfassend erstellen und diesen jährlich und anlassbezogen aktualisieren. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muss sich die Bundesverwaltung auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentrieren. Die BAM muss daher ständig überprüfen, welche Aufgaben sie zwingend wahrzunehmen hat. Insbesondere bei Aufgaben, die sie freiwillig oder aufgrund von Verträgen wahrnimmt, ist eine aufgabenkritische Analyse erforderlich. Dabei muss die BAM auch überprüfen, ob private Stellen bestimmte Aufgaben ausführen und diese ggf. vollständig übernehmen können. Anhand der Aufgabenkritik kann sie ihre Geschäftsprozesse optimieren. Erst auf dieser Grundlage kann die BAM ihren tatsächlichen Personalbedarf ermitteln. Dabei muss sie auch nachweisen, ob sie die zusätzlichen Aufgaben mit dem vorhandenen Personal erledigen kann. Die Daten der täglichen Zeiterfassung, die die BAM dafür

verwendete, reichten als Begründung für zusätzliche Stellen nicht aus.

Die von der BAM erhobenen Gebühren und Entgelte decken den Aufwand für ihre Leistung nicht. Zum Aufwand gehören auch leistungsbezogene Kosten, die z. B. in den Bundesministerien für die Aufsicht und Steuerung der BAM entstehen. Der Bundesrechnungshof hat der BAM empfohlen, ihre Stundensätze so zu bemessen, dass sie den Aufwand decken.

25.3

Das BMWi und die BAM haben zugesichert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. So werden sie in künftigen Zielvereinbarungen messbare Ziele und Indikatoren für die Zielerreichung festlegen. Mit einem neuen Berichtswesen werden sie in regelmäßigen Abständen die Zielerreichung bewerten. Damit wird das BMWi die Zielvereinbarungen besser als Kontroll- und Steuerungsinstrument für seine Fachaufsicht nutzen können.

Darüber hinaus will die BAM ihren Aufgabenkatalog und die darauf basierende Aufgabenkritik systematisch dokumentieren. Auch will sie künftig besser nachweisen, wie sie ihren Personalbedarf ermittelt. Die BAM wird außerdem die Vorschriften des neuen Bundesgebührengesetzes zum Anlass nehmen, ihre Gebühren und Entgelte kostendeckend zu bemessen. Sie wird dabei auch die Kosten einbeziehen, die für die jeweilige Leistung der BAM bei Dritten anfallen.

25.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMWi und die BAM seinen Empfehlungen folgen wollen. Er wird sich vom Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen überzeugen. Dabei wird er sich auch davon überzeugen, ob die BAM zusätzliche Stellen künftig mit anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung bestimmt, so wie es der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2008 gefordert hat. Grundlage dafür war ein Bericht der Bundesregierung zur Haushaltskonsolidierung, Personalentwicklung und Aufgabenkritik.

26 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie behebt Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise

Kat. C

26.0

Das BMWi hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Prüfung der Verwendungsnachweise in seinem Bereich verbessert. Es hat den zuständigen Stellen Hinweise zur ordnungsgemäßen Prüfung der Verwendungsnachweise gegeben. Durch standardisierte Vermerke wird es die Dokumentation der Prüfungsergebnisse verbessern. Vermehrte Vor-Ort-Prüfungen sollen dazu beitragen, Verstöße von Zuwendungsempfängern früher festzustellen. Das BMWi

hat zudem veranlasst, dass die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung abgebaut wurden.

26.1

Ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise

Die Förderung von Projekten ist der größte Aufgabenbereich des BMWi. Es gewährt aus seinem Einzelplan eine große Zahl von Zuwendungen. Die Zuwendungsdatenbank des Bundes wies für das BMWi im Jahr 2013 rund 22 200 laufende, teilweise überjährige, Projektförderungsvorhaben aus. Rund 13 000 Zuwendungsempfänger erhalten danach Zuwendungen von insgesamt 6,8 Mrd. Euro. Im Auftrag des BMWi bearbeiteten neben dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) 28 Projektträger Förderfälle bei verschiedenen Förderprogrammen. Für Projektträgerleistungen bezahlte das BMWi bis zu 50 Mio. Euro pro Jahr.

Für das BMWi ist es von besonderer Bedeutung, dass die Verwendungsnachweise ordnungsgemäß geprüft werden. Es muss nicht nur Rechenschaft ablegen, ob die Förderung wie vorgesehen durchgeführt wurde, sondern auch rechtzeitig Fehlentwicklungen erkennen und Folgerungen für künftige Förderentscheidungen ziehen.

Das Haushaltsrecht sieht vor, dass Zuwendungsempfänger nachweisen müssen, wie sie die Zuwendungen verwendet haben. Dafür müssen sie einen abschließenden Verwendungsnachweis vorlegen. Bei überjährigen Projekten sind Zwischennachweise erforderlich. Der Zuwendungsgeber prüft die Nachweise zunächst kursorisch innerhalb von drei Monaten. In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Auf eine kursorische Prüfung darf er verzichten, sofern er den Verwendungsnachweis innerhalb von drei Monaten vertieft prüft. In einigen Bereichen ist die Zahl der Förderfälle so hoch, dass es für das BMWi schwierig war, dies flächendeckend zu gewährleisten. Hier nutzt es ein mit dem Bundesrechnungshof abgestimmtes Stichprobenverfahren, nach dem jährlich 5 % der Förderfälle geprüft werden. Die Verwendungsnachweisprüfenden Stellen sind berechtigt und je nach Sachlage verpflichtet, zur vertieften Prüfung der Nachweise örtliche Erhebungen durchzuführen. Bei ausschließlichen „Schreibtisch-Prüfungen“ bleiben Verstöße des Zuwendungsempfängers gegen haushaltsrechtliche und zuwendungsrechtliche Vorschriften oft unentdeckt.

Eine Kostenförderung kann gewährt werden, wenn Wirtschaftsunternehmen gefördert werden. Führen sie Projekte durch, können die damit verbundenen Kosten aus dem betrieblichen Rechnungswesen ermittelt werden. Die Prüfung dieser kaufmännisch kalkulierten Kosten übernehmen die Preisüberwachungsstellen der Länder (Preisüberwachungsstellen). Die Ergebnisse der Kostenprüfungen sind Bestandteil der vertieften Verwendungsnachweisprüfung.

Das Ergebnis der Prüfung des Verwendungsnachweises ist in einem Vermerk zu dokumentieren.

Verbesserungsbedarf bei der Prüfung der Verwendungsnachweise

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 die Verwendungsnachweisprüfung im BMWi. In seine Prüfung bezog er Fördermaßnahmen aus allen Förderbereichen des Einzelplans 09 und aus allen Förderabteilungen ein. Aufgrund der großen Zahl von Zuwendungen wählte der Bundesrechnungshof eine Stichprobe von 162 Einzelfällen aus. Dazu gehörten Zuwendungen, die vom BAFA und von verschiedenen Projektträgern bearbeitet werden. Die Stichprobe enthielt Fördermaßnahmen mit unterschiedlichen finanziellen Volumina. Deren Verwendungsnachweise waren im Jahr 2011 oder im 1. Halbjahr 2012 fällig gewesen. Die Gesamtsumme der für die Stichprobe ausgewählten Förderprogramme betrug rund 855 Mio. Euro. Die Summe der ausgewählten Verwendungsnachweise umfasste ein Volumen von 129 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte Folgendes fest:

- Bei den Projektträgern war Inhalt und Bedeutung der kursorischen Prüfung nicht bekannt. Die kursorischen Prüfungen fanden teilweise nicht statt oder wurden nicht entsprechend dokumentiert.
- Für die vertiefte Prüfung gab es ein Stichprobenverfahren nur bei den Förderverfahren, die über das Projektförder-Informationssystem (profi) abgewickelt wurden. Teilweise unterschieden die Projektträger nicht zwischen der kursorischen und einer vertieften Prüfung.
- In einigen Förderbereichen des BMWi gab es keine oder nur selten örtliche Erhebungen bei den Zuwendungsempfängern.
- In drei der geprüften Förderprogramme veranlassten die Projektträger eine vertiefte rechnerische Prüfung durch die Preisüberwachungsstellen. Diese Verfahren dauerten bis zu sechs Jahre.
- Für den notwendigen Vermerk über die Prüfung des Verwendungsnachweises legte das BMWi kein einheitliches Muster fest.
- Das BMWi baute die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung beim Luftfahrtforschungsprogramm nicht ab. Von 82 in die Stichprobe einbezogenen Verwendungsnachweisen waren nur sieben abschließend geprüft. Das BMWi konnte damit seine Zusage aus dem Jahr 2011 nicht einhalten, den Rückstand abzubauen.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMWi aufgefordert, die Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise abzustellen. Er hat dem BMWi Folgendes empfohlen:

- Es sollte die Projektträger über den Inhalt und die Bedeutung der kursorischen Prüfung informieren. Sie müssen diese Aufgabe sachgerecht erfüllen. Zweckmäßig wären Mindeststandards oder Muster für die zu erstellenden Vermerke über Umfang und Ergebnis der Prüfung.
- In allen Förderbereichen sollte das BMWi die bisherige Verfahrensweise der vertieften Prüfung überdenken. Dabei sollte es den Projektträgern eindeutige ver-

tragliche Vorgaben machen. Das BMWi sollte für alle Bereiche Stichprobenregelungen einführen.

- In allen Förderprogrammen sollten örtliche Erhebungen in ausreichender Zahl durchgeführt werden.
- Die Kostenprüfungen sollten in angemessener Zeit durchgeführt werden. Diese sollte das BMWi mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) abstimmen.
- Das BMWi sollte Mindeststandards für den Vermerk über die Verwendungsnachweisprüfung vorgeben sowie dessen Gestaltung und Aufbau vereinheitlichen.
- Die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise sollte das BMWi abbauen.

26.3

Das BMWi ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat Maßnahmen eingeleitet, um die Prüfung der Verwendungsnachweise zu verbessern.

Das BMWi hat seine Fachreferate, das BAFA sowie die Projektträger schriftlich auf die Pflichten bei der kursorischen Prüfung hingewiesen. Insbesondere seien die Ergebnisse zu dokumentieren. Es hat zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes zur vertieften Prüfung aufzugreifen. Das BMWi hat sich der Auffassung angeschlossen, dass durch ein Stichprobenverfahren das Verwaltungshandeln wirtschaftlich wird.

Darüber hinaus hat das BMWi die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, die Leistungsbeschreibung zu den Verträgen mit den Projektträgern zu überarbeiten. Es hat eine angemessene Zahl von Vor-Ort-Prüfungen vorgeschrieben. Das BMWi hat seine Fachreferate darauf hingewiesen, grundsätzlich örtliche Prüfungen in angemessenem Umfang durchzuführen. Es hat zugesichert, gemeinsam mit dem BMBF und den Ländern Lösungswege zu finden, die Preisprüfung zu beschleunigen.

Das BMWi ist ferner den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat Standards für die Vermerke zur Verwendungsnachweisprüfung vorgegeben. Fachreferate und Projektträger, die mit dem Bewirtschaftungssystem profi arbeiten, nutzen bereits einheitliche Vordrucke für die Dokumentation. Das BMWi hat den übrigen Fachreferaten und Projektträgern empfohlen, diese ebenfalls zu nutzen. Es hat außerdem sichergestellt, dass die Rückstände der Verwendungsnachweisprüfung beim Luftfahrtforschungsprogramm aufgearbeitet wurden.

26.4

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen des BMWi für geeignet, eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise sicherzustellen. Das Stichprobenverfahren auf mehr Förderprogramme auszudehnen und die Preisprüfung zu beschleunigen tragen dazu bei, das Verfahren wirtschaftlich abzuwickeln. Durch vermehrte Vor-Ort-Prüfungen lassen sich Verstöße gegen das Zuwendungsrecht früher feststellen.

Der Bundesrechnungshof wird weiterverfolgen, ob die einzelnen Maßnahmen entsprechend wirken.

27 Kat. C Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verbessert die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme (Kapitel 0901 bis 0904)

27.0

Das BMWi wird die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme schrittweise verbessern. Ziel ist es, die Qualität der Erfolgskontrollen nachhaltig zu steigern und auf einheitlich gute Standards hinzuwirken. Hierzu wird eine bereits bestehende zentrale Stelle die Fachreferate bei der Erfolgskontrolle unterstützen. Zudem wird es ein IT-gestütztes Fördercontrolling einsetzen. Das BMWi hat zugesagt, die Ziele von Förderprogrammen künftig konkreter zu definieren und alle Bestandteile der Erfolgskontrolle durchzuführen. Damit folgt es den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

27.1

Die Förderung von Projekten ist der größte Aufgabenbereich des BMWi. Der Bundeshaushalt 2012 sah dafür rund 5 Mrd. Euro vor. Dies entsprach 84 % der Gesamtausgaben des BMWi. Unter Förderprogrammen werden finanzwirksame Leistungen für eine Vielzahl von Empfängern mit einem übergeordneten Ziel verstanden, z. B. das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand, die Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung und die Förderung maritimer Technologien.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Erfolgskontrollen durchzuführen.

Anforderungen an die Erfolgskontrolle

Grundlegende Voraussetzung für eine systematische Erfolgskontrolle ist die dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Beginn des Förderprogramms. Diese muss im Hinblick auf eine Erfolgskontrolle insbesondere Aussagen zu Zielen sowie Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle enthalten.

Bei Zuwendungen zur Projektförderung ist der Erfolg mittels einer abgestuften Erfolgskontrolle zu überprüfen. Demnach ist bei jedem einzelnen Förderprojekt des Förderprogramms zu untersuchen, ob es seine Ziele erreicht hat. Bei Förderprogrammen hingegen sind begleitende und abschließende Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013 durchschnittlich bei 20 Förderprogrammen die Erfolgskontrolle des BMWi. Mit etwa 900 Mio. Euro umfasste die Stichprobe des Bundesrechnungshofes knapp 20 % des Fördervolumens des BMWi im Jahr 2012. Der Bundesrechnungshof stellte Folgendes fest:

Konkretisierung der Förderziele

Das BMWi beschrieb für seine Programme allgemeine Ziele, die in der Regel lediglich die Förderabsicht wiedergaben. In gut der Hälfte der untersuchten Programme konkretisierte es diese durch Unterziele oder Indikatoren.

Dabei stellte es nicht dar, in welchem Ausmaß die Ziele erreicht werden sollten. Ausgangswerte, die eine Bewertung der Zielerreichung anhand eines Soll-Ist-Vergleiches ermöglichten, fehlten. Ferner fehlten in allen geprüften Förderprogrammen Angaben, in welcher Zeit die beabsichtigten Ziele erreicht werden sollten.

Vorbereitung und Durchführung der Erfolgskontrolle

Mit der Erfolgskontrolle beauftragte das BMWi überwiegend Dritte, z. B. externe Gutachter, Projektträger oder nachgeordnete Behörden. Vorgaben, wie die Erfolgskontrolle durchzuführen ist, fehlten häufig. Zum Teil beauftragte es nicht alle Bestandteile einer Erfolgskontrolle. Die Maßnahmen umfassten Verwendungsnachweisprüfungen, Datensammlungen und Zielerreichungskontrollen bei Einzelprojekten sowie umfassende Analysen der gesamtwirtschaftlichen Effizienz anhand quantitativer Methoden. Bei fünf Förderprogrammen enthielten die Erfolgskontrollen weder eine Zielerreichungs- noch eine Wirkungs- oder Wirtschaftlichkeitskontrolle. Bei acht Erfolgskontrollen kontrollierten die Fachreferate oder die von ihnen beauftragten Dritten die Zielerreichung und die Wirkung. In drei Fällen beschränkten sie sich darauf zu prüfen, ob die Ziele erreicht worden sind. In einem Fall hat das BMWi alle Bestandteile der Erfolgskontrolle durchgeführt. Für drei neuere Programme gab es noch keine Erfolgskontrolle.

Nutzung der Ergebnisse von Erfolgskontrollen

Die Fachreferate informierten die Leitungsebenen des BMWi über die Ergebnisse der Erfolgskontrollen sehr unterschiedlich. Regelungen dazu gab es nicht. In keinem der untersuchten Fälle stellte das BMWi ein Förderprogramm ein oder veränderte es gravierend. Dies betraf auch zwei Förderprogramme mit einer kritischen Erfolgsbewertung. Die Wirkungen von Erfolgskontrollen beschränkten sich in der Regel auf Veränderungen in den Förderrichtlinien oder Förderkonditionen.

Organisation und Verfahren im BMWi

Das BMWi richtete im Juni 2011 ein Fördercontrolling in der Zentralabteilung ein. Es soll auf Leitungsebene und in den Fachabteilungen eine höhere Transparenz über die Fördermaßnahmen und deren Wirksamkeit erreichen. Zudem soll es die Fachreferate bei Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterstützen. Nach und nach sollen alle Förderprogramme des BMWi in das Fördercontrolling aufgenommen werden.

Das Fördercontrolling ist nicht befugt, die Erfolgskontrollen der Fachreferate zu überprüfen. Die Fachreferate müssen es auch nicht zwingend bei ihren Erfolgskontrollen beteiligen. Das Fördercontrolling gab bisher keine Standards für Erfolgskontrollen im BMWi vor.

27.2

Das BMWi hat den Erfolg seiner Förderprogramme unzureichend kontrolliert. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass überprüfbare Ziele, Ausgangswerte und Sollgrößen vielfach fehlten. Daher konnte das BMWi nicht sachgerecht darstellen, inwieweit es die Ziele mit dem je-

weiligen Förderprogramm erreicht hatte. Für eine Erfolgskontrolle ist es notwendige Voraussetzung, dass Ziele hinreichend definiert und Indikatoren gebildet werden. Ohne die Zieldefinition ist eine ordnungsgemäße und aussagekräftige Erfolgskontrolle nicht möglich. Das BMWi muss sich darüber im Klaren sein, was es mit einer Förderung erreichen will. Andernfalls darf es dafür keine Haushaltsmittel veranschlagen. In der Erfolgskontrolle muss bestimmbar sein, in welchem Ausmaß die festgelegten Ziele erreicht worden sind.

Das BMWi ist verantwortlich für die Erfolgskontrolle. Es muss die geeigneten Methoden im Vorfeld festlegen und darf dies nicht Dritten überlassen. Zudem muss es alle Bestandteile der Erfolgskontrolle ausführen. Dazu ist es auch verpflichtet, wenn es Dritte beauftragt. Besonders auffällig war das Fehlen von Wirtschaftlichkeitskontrollen. Dadurch blieb offen, ob der Nutzen des Förderprogramms in einem angemessenen Verhältnis zu den aufgewandten Mitteln stand. In einigen Fällen waren die Methoden nicht geeignet zu belegen, dass die gewünschten Effekte aufgrund der Förderung eingetreten sind. Dafür sollten Daten erhoben werden, die tatsächlich Rückschlüsse auf das gesamte Programm zulassen. Hierfür muss auf eine repräsentative Grundlage geachtet werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass im BMWi ein Standard für Erfolgskontrollen fehlte. Er hat angeregt, das methodische Fachwissen im Bereich der Evaluierung und Erfolgskontrolle zu bündeln. Es sollten Mindestanforderungen für die Organisation, das Verfahren, die Qualität und die Intensität von Erfolgskontrollen formuliert werden. Außerdem sollte überprüft werden, ob die Fachreferate die vereinbarten Standards einhalten. Der Bundesrechnungshof hat ferner angeregt, ein Verfahren zu erarbeiten, mit dem das BMWi die Ergebnisse der Erfolgskontrollen überprüft.

Das BMWi sollte die – auch weniger guten – Ergebnisse der Hausleitung zur Kenntnis geben. Die Ergebnisse sollte es auch dazu nutzen, nicht oder weniger erfolgreiche Förderprogramme zu beenden.

27.3

Das BMWi hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und zugesagt, die Empfehlungen umzusetzen. Es hat hervorgehoben, dass der Erfolg von Förderprogrammen regelmäßig kontrolliert werden müsse. Das BMWi hat bestätigt, dass Förderziele grundsätzlich spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert sein sollten. Es müsse klar sein, welche nachteilige Ausgangslage besteht und was mit einer Fördermaßnahme erreicht werden soll.

Bei der Erfolgskontrolle durch Dritte will das BMWi künftig regelmäßig alle drei Bestandteile der Erfolgskontrolle beauftragen. Die Pflicht zur Kontrolle des Erfolgs verbleibe jedoch beim BMWi. Es sei vorstellbar, lediglich Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen extern zu beauftragen und die Wirtschaftlichkeit selbst zu kontrollieren. Zur Vorgabe von Methoden durch das BMWi selbst hat es ausgeführt, sein fachliches Know-how weiter aufbauen zu wollen.

Das BMWi hat ausgeführt, es baue seit dem Jahr 2011 ein zentrales Fördercontrolling auf. Vorbehaltlich der parlamentarischen Entscheidung solle es personell aufgestockt werden. Ziel sei, die Qualität der Erfolgskontrollen nachhaltig zu steigern und auf einheitlich gute Standards hinzuwirken. Hierzu werde es ein IT-gestütztes Fördercontrolling einsetzen, welches sich eng an den haushaltsrechtlichen Vorgaben orientiere. Ein aktives Eingreifen in oder das Steuern von Fördermaßnahmen, für die die Fachreferate verantwortlich sind, sei jedoch nicht vorgesehen. Dies sei auch aus der Bundeshaushaltsordnung nicht herzuleiten. Ferner habe das BMWi den „Qualitätszirkel Evaluation“ gegründet. Er solle das Wissen über Methoden und Verfahren der Evaluation innerhalb des BMWi verbreitern und vertiefen.

Zur Weitergabe von Evaluationsergebnissen an die Hausleitung hat das BMWi ebenfalls die Notwendigkeit gesehen, über alle Ergebnisse zu informieren. Geregelter Verfahren gebe es bislang dazu nicht. Der Fördercontrolling-Bericht sei seit dem Jahr 2013 ein Format, um die Hausleitung über große Einzelprojekte zu informieren. Ab dem Jahr 2014 sollen auch Förderprogramme in das Berichtswesen aufgenommen werden. Ergänzend sei beabsichtigt, die Ergebnisse abgeschlossener Evaluationen je Kalenderjahr in einem Bericht zusammengefasst darzustellen und Handlungsempfehlungen zu geben.

27.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die eingeleiteten Maßnahmen geeignet, im BMWi die Erfolgskontrolle von Förderprogrammen zu verbessern.

Wesentlich für das Gelingen wird sein, dass es die eingeleiteten Maßnahmen mit Nachdruck alsbald umsetzt. Das BMWi hat bereits mit einzelnen Schritten begonnen. Mit dem Ausbau des zentralen Fördercontrollings kann es die Erfolgskontrollen insgesamt verbessern.

Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob und wie das BMWi seine Zusagen einhält.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Einzelplan 10)

28 Entwicklung des Einzelplans 10

Kat. A

28.1 Überblick

Das BMEL erhielt durch den Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 einen neuen Aufgabenzuschnitt. Die Zuständigkeit für die Verbraucherpolitik wechselte vom BMEL zum Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Beim BMEL verblieb dagegen der Verbraucherschutz im Bereich Ernährung, Lebensmittel- und Produktsicherheit (gesundheitlicher Verbraucherschutz).

Diese Veränderung bedeutet insbesondere, dass mit dem Haushalt 2014

- die Zuständigkeit für die Stiftung Warentest und den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. auf das BMJV überging,

- Beschäftigte in das BMJV umgesetzt wurden (40 Beschäftigte vom BMEL und zwei Beschäftigte vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)) und
- vom Einzelplan 10 rund 30 Mio. Euro an Haushaltsmitteln (Personal- und Sachmittel) in den Einzelplan 07 des BMJV übergangen (s. dazu auch Bemerkung Nr. 17).

Das BMEL nimmt Aufgaben des Bundes auf den Gebieten der Ernährung, der Lebensmittel- und Produktsicherheit, der Land- und Forstwirtschaft sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahr. Darüber hinaus gestaltet es die landwirtschaftliche Sozialpolitik und stellt finanzielle Mittel für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme bereit.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans 10 umfasste im Jahr 2013 5,2 Mrd. Euro (Ist-Ausgaben). Das entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

81 % seines Gesamtbudgets gab das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme (rund 70 %) und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) (rund 11 %) aus. Die Mittel weist das BMEL dem Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung und den Ländern zu.

Rund 19 % des Gesamtbudgets verwendete es, um

- die Lebensmittelsicherheit zu verbessern,
- den Verbraucherschutz zu stärken und
- die Landwirtschaft sowie den ländlichen Raum zu fördern.

Dazu finanzierte das BMEL mehrere Fördermaßnahmen, 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 BMEL mit jährlichen Zuwendungen Einrichtungen wie den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. und die Deutsche BiomasseForschungsZentrum gGmbH (DBFZ).

Für das Jahr 2013 waren im Einzelplan 10 Verpflichtungsermächtigungen von 1,5 Mrd. Euro ausgebracht. Hiervon hat das BMEL 923 Mio. Euro (rund 60 %) nicht genutzt. Dies waren überwiegend (82 %) Verpflichtungsermächtigungen, die für Mietverpflichtungen der Bundesforschungsinstitute und des BVL an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) vorgesehen waren. Da die Bundesanstalt verschiedene Baumaßnahmen zeitlich nicht wie geplant durchführte, mussten Mieten und Pachten noch nicht bezahlt werden.

Tabelle 28.1

**Übersicht über den Einzelplan 10
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 269,2	5 218,5	-50,7	5 310,5	5 319,0	0,2
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 662,0	3 658,6	-3,4	3 680,0	3 696,0	0,4
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	590,0	575,1	-14,9	590,0	590,0	0,0
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (inkl. Bundesforschungsinstitute)	494,1	477,4	-16,7	512,6	508,7	-0,8
• Verbraucherpolitik (inkl. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit)	143,1	137,1	-6,0	134,9	140,7	4,3
• Ministerium	93,2	88,4	-4,8	92,6	93,3	0,8
Einnahmen des Einzelplans	63,2	77,4	14,2	120,5	85,1	-29,4
Verpflichtungsermächtigungen	1 534,4 ^b	611,5	-922,9	1 711,9	1 063,3	-37,9
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 049	3 912 ^c	-137	4 024	4 086	1,5

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Zum Geschäftsbereich des BMEL 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.

Die größte Einrichtung im Geschäftsbereich des BMEL ist die BLE. Sie ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und hat vielfältige Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährung, Fischerei und Verbraucherschutz.

Das BMEL erstattet der BLE Verwaltungs- und Investitionsausgaben, soweit diese nicht durch eigene Einnahmen gedeckt sind. Eigene Einnahmen erzielt die BLE durch Gebühren. Z. B. erteilt sie Genehmigungen für die Vermarktung ökologisch angebaute Erzeugnisse, die aus einem Drittland in die Europäische Union eingeführt werden. Im Haushaltsjahr 2013 erhielt die BLE 89,1 Mio. Euro. Für das Jahr 2014 sind 103,7 Mio. Euro veranschlagt. 99,9 Mio. Euro sieht der Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 vor. Die geplanten Mehrausgaben in den

Jahren 2014 und 2015 beruhen auf dem Ersatzbau des Fischereiforschungsschiffs „Walther Herwig III“ mit mehr als 14 Mio. Euro und der Sanierung des Hauptdienstgebäudes der BLE mit 8,6 Mio. Euro.

28.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Ausgabenschwerpunkte bildeten im Jahr 2013 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 3,7 Mrd. Euro, die GAK mit 575 Mio. Euro sowie „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit 477 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 (EGFL).

Tabelle 28.2

Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

Behörde	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro		
Bundesministerium	0,3	88,4	883
Bundesforschungsinstitute			
• Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	5,7	81,5	765
• Friedrich Löffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	11,7	112,6	621
• Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	2,5	49,6	446
• Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	12,9	79,4	564
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	8,8	38,2	339
Bundessortenamt	11,1	22,9	294
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	8,4	97,5	894
Bundesinstitut für Risikobewertung	4,2	67,9	242

Quelle: Einzelplan 10: Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 und Haushaltsplan für das Jahr 2014.

Im Jahr 2013 wies die Europäische Union dem Bund 5,4 Mrd. Euro aus dem EGFL zu, die er an die Länder weitergeleitet hat. Die zweite Säule bildet die Politik für ländliche Räume, die Bund und Länder zum Teil mit Mitteln der GAK kofinanzieren. Hierzu zählen z. B. die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die finanzielle Förderung des Küsten- und Hochwasserschutzes.

Die Ausgaben im Einzelplan 10 blieben im Jahr 2013 gegenüber dem Jahr 2012 mit 5,2 Mrd. Euro annähernd gleich. Im Jahr 2014 steigen die Soll-Ausgaben auf 5,3 Mrd. Euro leicht an und sollen dann im Jahr 2015 auf diesem Niveau bleiben. Die Übertragung der Verbraucherpolitik auf das BMJV führt folglich nicht zu einer Minderung der Soll-Ausgaben. Denn gleichzeitig mit dem Wegfall der Haushaltsmittel für diese Aufgabe steigen die Mittel für die landwirtschaftliche Sozialpolitik und für Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation um insgesamt 36,5 Mio. Euro im Jahr 2014 und 48,6 Mio. Euro im Jahr 2015 gegenüber den Ansätzen des Jahres 2013.

Für die Jahre 2016 bis 2018 sind im Finanzplan des Bundes jeweils 5,4 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, berufsständ-

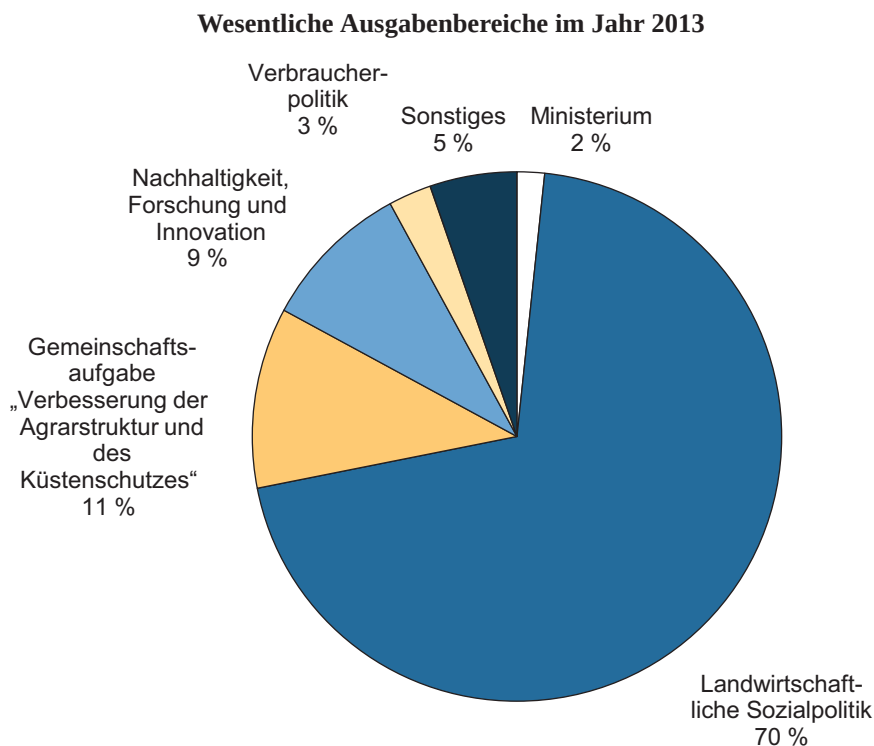
disch geprägtes Sondersystem. Sie bietet den selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und Lebenspartnern sowie mitarbeitenden Familienangehörigen eine soziale Absicherung, die der abhängig Beschäftigter vergleichbar ist. Allerdings besteht eine Einschränkung bei der Alterssicherung der Landwirte, die nur eine Teilsicherung ist.

Im Jahr 2013 gab der Bund für die landwirtschaftliche Sozialversicherung insgesamt 3,7 Mrd. Euro aus. In den Jahren 2014 und 2015 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 2014 werden es voraussichtlich nur noch 228 000 sein (-40 %). Die Zahl der Leistungsempfänger erhöhte sich von 580 000 im Jahr 2000 auf 629 000 Personen im Jahr 2007. In den letzten Jahren ist sie wieder leicht rückläufig. Im Jahr 2013 bezogen 605 000 Personen Leistungen zur Alterssicherung. Der Bund trägt den Unterschiedsbetrag zwischen den Einnahmen und Ausgaben. Im Jahr 2013 bezuschusste er die Alterssicherung der Landwirte mit 2,2 Mrd. Euro. Das waren 73 % der Gesamtausgaben für die Alterssicherung der Landwirte und 40 % der gesamten Haushaltsmittel im Einzelplan 10. In den Jahren 2014 und 2015 wird sich der Zuschuss geringfügig reduzieren.

Abbildung 28.1



Quelle: Haushaltsrechnung des Einzelplans 10 für das Haushaltsjahr 2013.

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 Haushaltshilfe, um seinen landwirtschaftlichen Betrieb aufrechterhalten zu können. Im Jahr 2014 hat die Krankenversicherung der Landwirte rund 530 000 Mitglieder.

Deren Beiträge reichen 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 2013 zahlte der Bund für diesen Zweck 1,3 Mrd. Euro. Im Jahr 2014 werden es voraussichtlich 1,3 Mrd. Euro sein, im Jahr 2015 rund 1,4 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 2013 mit 150 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 2013 über die Alterssicherung der Landwirte von 185 000 Beitragszahlern im Jahr 2023 aus. Langsamer abnehmen wird dagegen die Zahl der Leistungsempfänger.

Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist seit dem 1. Januar 2013 die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau. Sie vereint die zuvor selbstständigen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Alterskassen, Krankenkassen und Pflegekassen sowie den Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung.

Die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau ist verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 bestimmte gesetzlich festgelegte Höchstgrenzen für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten der einzelnen Versicherungszweige einzuhalten. Einsparmöglichkeiten haben sich insbesondere durch den Zusammenschluss der ehemaligen Träger zu einem Bundesträger ergeben. Der Bundesrechnungshof begleitet diesen Zusammenschluss. Er wird auch weiterhin prüfen, ob die Sozialversicherung für

Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau bestehende dezentrale Strukturen auflöst und den Personalbedarf so bemisst, dass die Verwaltungsausgaben sinken.

28.3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Im Jahr 1969 wurde die GAK als Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder in das Grundgesetz aufgenommen. Die GAK enthält 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 einem Rahmenplan, der jährlich fortgeschrieben wird. Die Länder setzen den Rahmenplan als eigene Aufgabe um. Der Bund übernimmt 60 % der Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Jahr 2013 gab das BMEL für die GAK 575,1 Mio. Euro aus. Für die Jahre 2014 und 2015 sind dafür jeweils 590 Mio. Euro im Einzelplan 10 veranschlagt.

Im Koalitionsvertrag vom 16. Dezember 2013 haben die Regierungsparteien für die laufende 18. Wahlperiode eine Weiterentwicklung der GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“ vereinbart. Die genaue Ausgestaltung ist noch unklar. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess begleiten. Ebenso soll für die Förderung von Hochwasserschutzmaßnahmen an Flüssen ein Sonderrahmenplan „Präventiver Hochwasserschutz“ aufgelegt werden.

28.3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

Das BMEL steigerte die Ausgaben um 40 % für Forschung und Innovation (ohne Bundesforschungsinstitute) von 135 Mio. Euro im Jahr 2009 auf geplante 189 Mio. Euro im Jahr 2014. Für das Jahr 2015 sieht der Haushaltsentwurf 205 Mio. Euro vor. Mit den für 2015 zusätzlich geplanten Mitteln beabsichtigt das BMEL u. a., ein „Bundesprogramm Ländliche Entwicklung“ mit 10 Mio. Euro aufzulegen. Dies soll ein Modell- und Demonstrationsvorhaben für die Weiterentwicklung der GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“ sein. Weiterhin sind 4 Mio. Euro für die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung mit pflanzlichen Eiweißen heimischer Produktion veranschlagt.

28.3.3.1 Förderung von Einrichtungen

Das BMEL unterhält vier Bundesforschungsinstitute. Daneben fördert es die DBFZ sowie sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“ (WGL).

Die vier Bundesforschungsinstitute erarbeiten Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik des Bundes.

Die im Jahr 2008 gegründete DBFZ ist eine bundeseigene Gesellschaft. Das BMEL hat die DBFZ seit ihrer Gründung im Jahr 2008 bis zum Jahr 2013 mit insgesamt rund 38,6 Mio. Euro institutionell gefördert.

Der Bundesrechnungshof hat die institutionelle Förderung der DBFZ geprüft. Er stellte fest, dass die DBFZ in den Jahren 2008 bis 2011 Zuwendungen von 1,4 Mio. Euro nicht ausgegeben und entgegen dem Zuwendungsrecht nicht an das BMEL zurückgezahlt hatte. Erst im Jahr 2013 verrechnete das BMEL die überzahlten Mittel mit einer neuen Zuwendung. Verzugszinsen machte es dabei nicht geltend. Das BMEL sagte zu, zukünftig alle Überhänge bzw. Fehlbeträge am Ende des Jahres zu bereinigen.

Die außeruniversitären Forschungseinrichtungen der WGL werden je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert. Der Bundesanteil für das Jahr 2013 lag bei 33,3 Mio. Euro. Im Jahr 2014 veranschlagte das BMEL 36,2 Mio. Euro. Für das Jahr 2015 sieht der Haushaltsentwurf 38,4 Mio. Euro vor.

28.3.3.2 Projektförderung

Neben den Forschungseinrichtungen finanziert das BMEL auch einzelne Forschungsvorhaben. Dafür hat es vor allem die Programme „Innovationsförderung“, „Nachwachsende Rohstoffe“ sowie „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ aufgelegt. Im Jahr 2013 waren im Einzelplan 10 für diese drei Förderprogramme 113 Mio. Euro veranschlagt, von denen das BMEL 99 Mio. Euro ausgab. Für das Jahr 2014 sind Ausgaben von 112 Mio. Euro geplant. Für das Jahr 2015 sieht der Regierungsentwurf 111,2 Mio. Euro vor.

Das BMEL förderte aus dem Programm „Nachwachsende Rohstoffe“ bis Ende 2012 zwölf regionale Bioenergieberatungsstellen mit rund 4,2 Mio. Euro. Es erwog, die Förderung fortzusetzen. Der Bundesrechnungshof hat die Förderung geprüft. Er stellte fest, dass der Bund keine Kompetenz zur Finanzierung der Beratungsstellen hatte. Zudem erledigten die Bioenergieberatungsstellen keine Bundesaufgaben und verwendeten die Mittel teilweise rechtswidrig. Der Bundesrechnungshof empfahl daher, die Förderung nicht fortzusetzen. Das BMEL beendete daraufhin die Finanzierung. Die Zuwendungsempfänger erstatteten unrechtmäßig verwendete Mittel zurück.

Im Rahmen des Aktionsprogramms „Energie für Morgen – Chancen für ländliche Räume“ förderte das BMEL Modellvorhaben, wie die Verbesserung der Strukturen zur Erzeugung und zum Einsatz von Bioenergie in sogenannten Bioenergie-Regionen. Für dieses Vorhaben sah es für zwei Förderphasen insgesamt rund 18 Mio. Euro vor und wählte Zuwendungsempfänger über einen Wettbewerb aus. Der Bundesrechnungshof prüfte die erste Förderphase und wies auf Schwachstellen bei der Vorbereitung wie z. B. bei der Erarbeitung des Konzeptes und der Auswahl der Zuwendungsempfänger hin.

28.3.4 Verbraucherpolitik

Ausgaben und Schwerpunkte

Die Verbraucherpolitik war bis zum Jahr 2013 ein politischer Schwerpunkt des BMEL. Die Ausgaben für die Verbraucherpolitik (98,9 Mio. Euro) und das BVL (38,2 Mio. Euro) machten im Jahr 2013 mit 137,1 Mio. Euro allerdings nur 2,6 % des Gesamtbudgets des Einzelplans 10 aus.

Ab dem Jahr 2014 verbleibt beim BMEL der Verbraucherschutz in den Bereichen Ernährung, Lebensmittel und Produktsicherheit. Das BMJV finanziert künftig aus dem Einzelplan 07 die Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (9,4 Mio. Euro) und Stiftung Warentest (5,5 Mio. Euro). Wegen der Aufgabenverlagerung reduziert sich im Einzelplan 10 der Mittelansatz für Projekte zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher von 25 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 16,8 Mio. Euro im Jahr 2014 und geplante 16 Mio. Euro im Jahr 2015.

Für den Verbraucherschutz im Bereich Ernährung und Lebensmittel veranschlagte das BMEL in den Jahren 2013 bis 2015 jeweils 9,3 Mio. Euro.

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 gab das BMEL im Jahr 2013 6,9 Mio. Euro aus. Für die Jahre 2014 und 2015 sind 9,3 Mio. Euro vorgesehen.

Mit 5,5 Mio. Euro unterstützte das BMEL im Jahr 2013 die 16 Verbraucherzentralen der Länder für Projekte im Ernährungsbereich und im wirtschaftlichen Verbraucherschutz. Für das Jahr 2014 veranschlagte es für Projekte im Ernährungsbereich 3 Mio. Euro, ebenso wie im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015.

28.4 Weitere Aufgabenbereiche

28.4.1 Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes

Um die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in Krisenzeiten sicherzustellen, betreibt der Bund eine Ernährungsnotfallvorsorge. Die Personal- und Sachkosten der Ernährungsnotfallvorsorge betragen jährlich rund 17,5 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung dieser Aufgabe durch das BMEL geprüft. Er stellte fest, dass es kein Gesamtkonzept zur Krisenbewältigung gibt und es dem Bund trotz wiederholter Reformbestrebungen nicht gelungen ist, ein einheitliches Regelwerk zu erlassen. Die eingelagerten Waren entsprachen zu keinem Zeitpunkt den im Übrigen veralteten Vorgaben.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet und empfohlen, eine umfassende Konzeption und eine darauf beruhende Entscheidungsgrundlage einzufordern. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages forderte die Bundesregierung auf, bis zum 1. März 2014 einen Bericht über ein „zeitgemäßes Konzept eines integrierten ressortübergreifenden Ansatzes zur Bewältigung möglicher Krisenszenarien und der sich daraus ableitenden Folgen für den Bundeshaushalt vorzulegen“.

Die Bundesregierung hat diesen Bericht zwischenzeitlich dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu-geleitet. Darin führt sie aus, dass das BMEL zusammen mit den Ländern prüfe, inwieweit die Regelungen zur Ernährungsnotfallvorsorge weiterhin erforderlich seien. Das BMEL hat hierfür ein Gutachten zum legislativen Reformbedarf erstellen lassen. Unabhängig davon initiierte das Bundesministerium für Bildung und Forschung ein Verbundprojekt zu neuen Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

28.4.2 Waldklimafonds

Der „Waldklimafonds“ ist ein Programm zur Förderung von Maßnahmen zum Erhalt und Ausbau des CO₂-Minderungspotenzials von Wald und Holz sowie zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel, das aus dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds finanziert wird.

Im Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds waren dafür im Jahr 2013 28 Mio. Euro vorgesehen. Für das Jahr 2014 sind 13,8 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 sieht 14,3 Mio. Euro vor.

Das BMEL und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit haben die gemeinsame Federführung über den Waldklimafonds (s. auch Bemerkung Nr. 55.3.2). In ihrem Auftrag setzt die BLE als Projektträgerin das Förderprogramm um. Bis Ende des Jahres 2013 bewilligte die BLE 14 Maßnahmen mit 40 Einzelanträgen und einem Fördervolumen von rund 18,2 Mio. Euro.

Bei der Vergabe der Projektträgerschaft konnten die beiden Bundesministerien nicht nachweisen, dass ein externer Bewerber wirtschaftlicher ist als die Bundesverwaltung. Auf Betreiben von Bundesrechnungshof und BMF beauftragten sie deshalb stattdessen die BLE.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

29 Entwicklung des Einzelplans 11

Kat. A

29.1 Überblick

Das BMAS 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 Bundesministerium für Gesundheit zugeordnet. Das BMAS hat im Bereich „Soziales“ außerdem folgende Aufgaben:

- Sozialhilfe einschließlich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,

- Soziale Entschädigung, vor allem die Kriegsopferversorgung und -fürsorge,
- Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am allgemeinen sozialen Leben und am Arbeitsleben.

Der zweite Aufgabenschwerpunkt „Arbeit“ umfasst insbesondere die Arbeitsförderung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die Zuständigkeit für das Arbeitsrecht und den Arbeitsschutz. Das BMAS erfüllt zudem Aufgaben auf dem Gebiet der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik.

Die Fachaufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung nehmen die Sozialversicherungsträger eigenverantwortlich wahr. Die Fachaufgabe der Arbeitsförderung obliegt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) in eigener Verantwortung. Bei diesen Organisationen handelt es sich um bundes- oder landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie werden grundsätzlich über Beiträge finanziert. Das BMAS 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 2013 beliefen sich die Ausgaben (Ist) auf 119,7 Mrd. Euro. Dies entsprach einem Anteil von 38,8 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Die finanzielle Unterstützung sozialer Sicherungssysteme hatte im Jahr 2013 mit 118,5 Mrd. Euro einen Anteil von 99 % an den Ausgaben des Einzelplans 11. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Rentenversicherung mit 81,1 Mrd. Euro sowie die Ausgaben für den Arbeitsmarkt mit 32,3 Mrd. Euro. Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt entfielen im Wesentlichen auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hinzu kamen Ausgaben für:

- Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit 3,8 Mrd. Euro im Jahr 2013.
- Leistungen an die Künstlersozialkasse. Der Bund trägt 20 % der Ausgaben der Künstlersozialkasse nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz sowie die Verwaltungskosten. Im Jahr 2013 waren dies zusammen 177,1 Mio. Euro.
- Leistungen an die gesetzliche Unfallversicherung. Der Bund trägt die Aufwendungen der Unfallkasse des Bundes einschließlich der Verwaltungskosten über eine Defizithaftung. Die Unfallkasse des Bundes ist Träger der gesetzlichen Unfallversicherung für die Tarifbeschäftigten des Bundes. Darüber hinaus sind bei der Unfallkasse des Bundes auch Personen versichert, die nicht Beschäftigte des Bundes sind, z. B. ehrenamtlich Tätige beim Deutschen Roten Kreuz und beim Technischen Hilfswerk sowie Entwicklungshelfer. Die Aufwendungen für Renten aus der Unfallversicherung nach dem Fremdrentengesetz trägt der Bund, soweit die Unfallkasse des Bundes für die Feststellung und

Gewährung der Leistungen zuständig ist. Im Jahr 2013 wendete der Bund insgesamt 122,6 Mio. Euro auf.

Die Kriegsoferversorgung und -fürsorge unterstützte der Bund mit 1,4 Mrd. Euro (1,2 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 11).

Das BMAS gab für seine Verwaltung im Jahr 2013 insgesamt 126,2 Mio. Euro aus. Davon entfielen knapp 67,5 Mio. Euro auf Personalausgaben. Für sächliche Verwaltungsausgaben, z. B. die Öffentlichkeitsarbeit, waren es 51,8 Mio. Euro. An den Gesamtausgaben des Einzelplans 11 hatten diese Ausgaben insgesamt nur einen geringen Anteil (etwa 0,1 %).

Das BMAS nahm im Haushaltsjahr 2013 2,6 Mrd. Euro ein. Dies waren vor allem die anteilige Erstattung der Länder für einigungsbedingte Leistungen an die Rentenversicherung von 1,7 Mrd. Euro sowie Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von 1,1 Mrd. Euro.

Die Verpflichtungsermächtigungen betrugen 1,6 Mrd. Euro.

Das BMAS ist eines der Ressorts, die ihren Einzelplan ab dem 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 11.

Tabelle 29.1

**Übersicht über den Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	119 229,1	119 715,9	486,8	121 979,3	124 841,5	2,3
darunter:						
• Leistungen des Bundes zur Rentenversicherung	81 156,6	81 099,4	-57,2	82 956,2	84 857,4	2,3
• Leistungen des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit	107,0	72,1	-34,9	134,1	131,0	-2,3
davon:						
– Zusätzliche Mittel für Bildungsmaßnahmen	107,0	72,1	-34,9	134,1	131,0	-2,3
• Grundsicherung für Arbeitsuchende	31 625,8	32 211,7	585,9	31 061,0	31 757,6	2,2
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	3 885,0	3 750,8	-134,2	5 465,7	5 879,0	7,6
• Kriegsoferversorgung und -fürsorge	1 458,9	1 402,8	-56,1	1 339,1	1 153,5	-13,9
• Ministerium	137,8	126,2	-11,6	110,0	111,9	1,7
Einnahmen des Einzelplans	1 582,3	2 610,5	1 028,2	1 863,3	1 899,5	1,9
darunter:						
• Erstattung einigungsbedingter Leistungen/Rentenversicherung	1 710,0	1 687,4	-22,6	1 740,0	1 780,0	2,3
• Zuschüsse des Europäischen Sozialfonds	0	1 051,9	1 051,9	0	0	0
• Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur für Arbeit	-250,0	-245,0	5,0	0	0	0
Verpflichtungsermächtigungen	2 350,0 ^b	1 566,2	-783,7	2 490,8	2 412,2	-3,2
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 430	2 220 ^c	-210	2 427	2 421	-0,2

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 11. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Zum Geschäftsbereich des BMAS gehören zwei oberste Bundesgerichte; das Bundessozialgericht und das Bundesarbeitsgericht. Außerdem sind dem BMAS zwei Behörden nachgeordnet. So unterstützt die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin als Ressortforschungseinrichtung das BMAS in allen Fragen sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen. Das Bundesversicherungsamt führt die Rechtsaufsicht z. B. über die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) und die bundesunmittelbaren Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Zum 1. April 2014 hat es seine Aufbauorganisation verändert. Es reduzierte u. a. die Anzahl seiner Abteilungen von zehn auf acht. Der Bundesrechnungshof hat diesen Prozess begleitet. In diesem Zusammenhang hatte er eine Aufgabenanalyse und eine Aufgabenkritik angeregt und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Ergebnisse berichtet. Der Bundesrechnungshof wird das Bundesversicherungsamt auch zur Bemessung des Personalbedarfs beraten. Tabelle 29.2 gibt eine Übersicht über den Geschäftsbereich.

Dem BMAS sind die 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 2013 entfielen rund 119,4 Mrd. Euro (Ist) und damit 99,7 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 11 auf Zuweisungen und Zuschüsse. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Zahlungen an die Sozialversicherungsträger und die Träger der Grundsicherung. Die Personalausgaben und sächlichen Verwaltungsausgaben für den Geschäftsbereich des BMAS beliefen sich auf 306,4 Mio. Euro (0,3 % der Gesamtausgaben). Die Investitionen hatten mit 10,4 Mio. Euro bzw. 0,01 % der Gesamtausgaben des BMAS einen geringen Anteil.

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. 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 2013 mit Gesamtausgaben von 119,7 Mrd. Euro (Ist) ab. Das waren 486,8 Mio. Euro (0,4 %) mehr als geplant. Grund hierfür waren im Wesentlichen Mehrausgaben bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Vergleich zum Ist-Ergebnis des Vorjahres sanken die Ausgaben um 5,2 Mrd. Euro (4,2 %). Ausschlaggebend hierfür war im Wesentlichen die anhaltende, günstige Entwicklung des Arbeitsmarktes im Jahresverlauf 2013.

Für das Jahr 2014 sind 122 Mrd. Euro veranschlagt; das sind 2,3 Mrd. Euro mehr als die Ist-Ausgaben im Jahr 2013. Der Haushaltsentwurf 2015 sieht eine Erhöhung der Ausgaben im Einzelplan 11 auf 124,8 Mrd. Euro vor, d. h. um weitere 2,8 Mrd. Euro. Die Finanzplanung des Bundes geht davon aus, dass sich die Beschäftigung in den nächsten Jahren weiterhin stabil entwickeln wird. Danach wird die Arbeitslosigkeit zurückgehen und die Erwerbstätigkeit voraussichtlich weiter zunehmen. Größere Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sollten sich aus der Arbeitsmarktentwicklung damit nicht ergeben. In der allgemeinen Rentenversicherung legte der Gesetzgeber durch das Beitragsgesetz 2014 den gesetzlichen Beitragsatz für das Jahr 2014 mit 18,9 % auf dem Niveau des Vorjahres fest. Damit verhinderte er eine Beitragssenkung, die nach den allgemeinen Vorschriften erforderlich geworden wäre. Dadurch sollen die Ausgaben für Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung finanziert werden.

Tabelle 29.2

Behörden und Gerichte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro		
Ministerium	0,6	126,2	922
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	3,0	63,5	504
Bundesarbeitsgericht	1,5	15,1	152
Bundessozialgericht	1,6	17,8	169
Bundesversicherungsamt	26,9	43,4	473

Quelle: Einzelplan 11. Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 und Haushaltsplan für das Jahr 2014.

29.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

29.3.1 Rentenversicherung

29.3.1.1 Überblick

Im Jahr 2013 zahlte der Bund 81,1 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung (Tabelle 29.1). Dies ist der größte Ausgabenposten im Einzelplan 11. Diese Zahlungen des Bundes setzen sich zusammen aus Bundeszuschüssen, mehreren zweckgebundenen Beiträgen und Erstattungen. Darüber hinaus trägt der Bund in der knappschaftlichen Rentenversicherung den Fehlbetrag zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Kalenderjahres. Sie fließen in die Haushalte der Träger der Rentenversicherung (Träger). Die Zahlungen des Bundes im Jahr 2013 machten 31 % der Einnahmen der Rentenversicherung aus. Die wesentliche Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung sind die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber.

29.3.1.2 Organisation der Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung gliedert sich in die allgemeine und in die knappschaftliche Rentenversicherung. In letzterer sind die im Bergbau beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer versichert. 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 260,7 Mrd. Euro im Jahr 2013 erreichten die Einnahmen der Rentenversicherung ein Volumen, das etwa 91,2 % der Einnahmen des Bundeshaushalts (ohne Nettokreditaufnahme) entspricht. 118,4 Mrd. Euro davon verwalteten die Regionalträger.

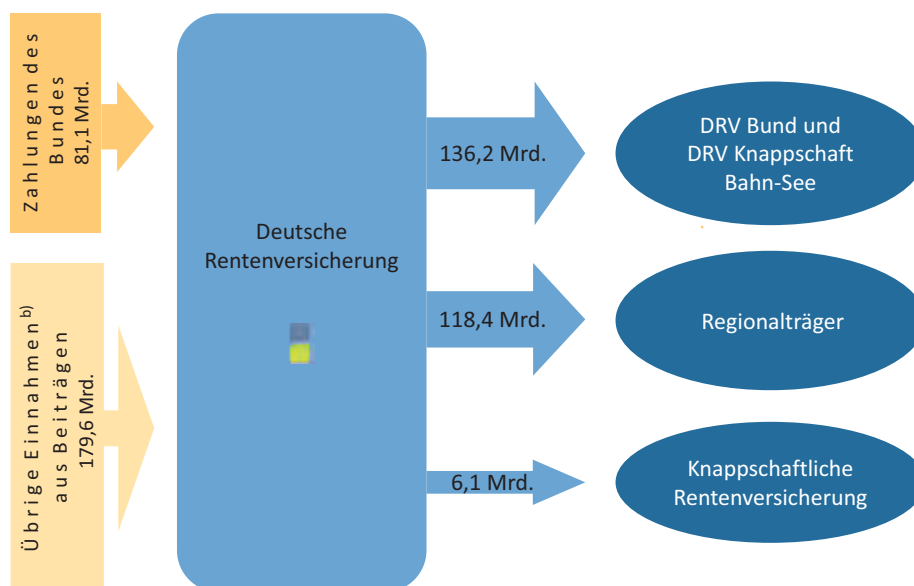
Abbildung 29.1 zeigt, an welche Träger und in welcher Höhe die Beitrags- und Bundesmittel im Jahr 2013 geflossen sind (ohne Ausgleichszahlungen zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung).

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 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 DRV. Die Spitzenorganisation DRV Bund hält für die Träger den organisatorischen Rahmen vor, um Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der DRV 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 (Bemerkung 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 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 Anlagerichtlinien zu entwickeln,

Abbildung 29.1

Verteilung der Einnahmen^{a)} auf die Träger der Rentenversicherung im Jahr 2013 (in Euro)



^a Ohne Ausgleichszahlungen zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung.

^b Insbesondere Beiträge.

Quelle: Bundesrechnungshof.

die für alle Träger verbindlich sind. Der Bundesrechnungshof begleitet entsprechende Bemühungen der DRV Bund mit den Trägern weiter.

Die Träger hatten zum Stichtag 30. Juni 2013 insgesamt 61 692 Beschäftigte und damit rund 11 400 weniger als zu Beginn der Organisationsreform. Bis zum Jahr 2011 ging die Zahl der Beschäftigten stetig zurück. Erstmals seit der Reform stieg ab dem Jahr 2012 die Zahl der Beschäftigten bei den Trägern wieder leicht an.

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, die die Ausgaben übersteigen, erhöhen die Rücklagen. Einnahmen sind ins-

besondere die Beiträge und die Bundeszuschüsse. Im Jahr 2013 erzielte die allgemeine Rentenversicherung einen Überschuss von rund 1,9 Mrd. Euro. Die knappschaftliche Rentenversicherung trug zu den Überschüssen nicht bei. Sie wies ein Defizit aus, das der Bund aufgrund seiner Haftung ausglich.

Die Rentenversicherung nahm 194,3 Mrd. Euro an Beiträgen ein. Darunter waren 11,6 Mrd. Euro Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten. Sie erhielt vom Bund Zuschüsse von 65,3 Mrd. Euro. Im Jahr 2013 entsprach dies 25 % der Gesamteinnahmen. An den Rentenausgaben der Rentenversicherung von 232,3 Mrd. Euro hatten die Bundeszuschüsse nach §§ 213 und 215 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) im Jahr 2013 einen Anteil von 28,1 %. Tabelle 29.3 gibt einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung.

Tabelle 29.3

Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung im Jahr 2013 nach Trägergruppen

	RV insgesamt ^{a, b}	allgemeine RV		Knappschaft- liche RV
		Bundesträger	Regionalträger	
	in Mio. Euro			
Gesamteinnahmen	260 668	136 249	118 433	14 881
darunter:				
• Beitragseinnahmen ^c	194 334	103 560	90 015	759
• Bundeszuschuss ^d	44 285	20 796	18 066	5 423
• zusätzlicher Bundeszuschuss ^e	20 990	11 232	9 758	0
• Erstattungen	764	402	349	13
• Vermögenserträge	102	53	46	3
• sonstige Einnahmen	193	92	100	1
<i>Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV</i>	<i>0</i>	<i>114</i>	<i>99</i>	<i>8 682</i>
Gesamtausgaben	258 770	134 433	118 351	14 881
darunter:				
• Rentenausgaben	232 297	117 234	101 851	13 212
• Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner	16 488	8 306	7 215	967
• Leistungen zur Teilhabe	5 658	2 549	2 984	125
• Beitragserstattungen	97	52	45	0
• Verwaltungs- und Verfahrenskosten	3 736	1 526	2 101	109
• Kindererziehungsleistungen	127	66	58	3
• sonstige Ausgaben	367	49	66	252
<i>Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV</i>	<i>0</i>	<i>4 651</i>	<i>4 031</i>	<i>213</i>
Einnahmeüberschuss	1 898	1 816	82	0

Erläuterungen: ^a Ohne Ausgleichszahlungen innerhalb der allgemeinen Rentenversicherungen und zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung.

^b Differenzen in den Quersummen und den Summen der Trägergruppen entstehen durch Rundungen.

^c Einschließlich der Beitragszahlungen des Bundes insbesondere für Kindererziehungszeiten von 11 600 Mio. Euro, § 177 SGB VI.

^d Zuschuss des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung, § 213 Absatz 2 SGB VI und Beteiligung des Bundes in der knappschaftlichen Rentenversicherung, § 215 SGB VI.

^e Zusätzlicher Bundeszuschuss zur pauschalen Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen und zur Stabilität des Beitragssatzes, § 213 Absatz 3 und 4 SGB VI.

Quelle: Zusammenstellung der endgültigen Rechnungsergebnisse der DRV, BMAS.

Der Überschuss von 1,9 Mrd. Euro ist im Vergleich zum Vorjahr (5,1 Mrd. Euro) deutlich gesunken. Die Entwicklung der Rechnungsergebnisse in der Rentenversicherung seit dem Jahr 2006 stellt sich wie folgt dar (vgl. Abbildung 29.2):

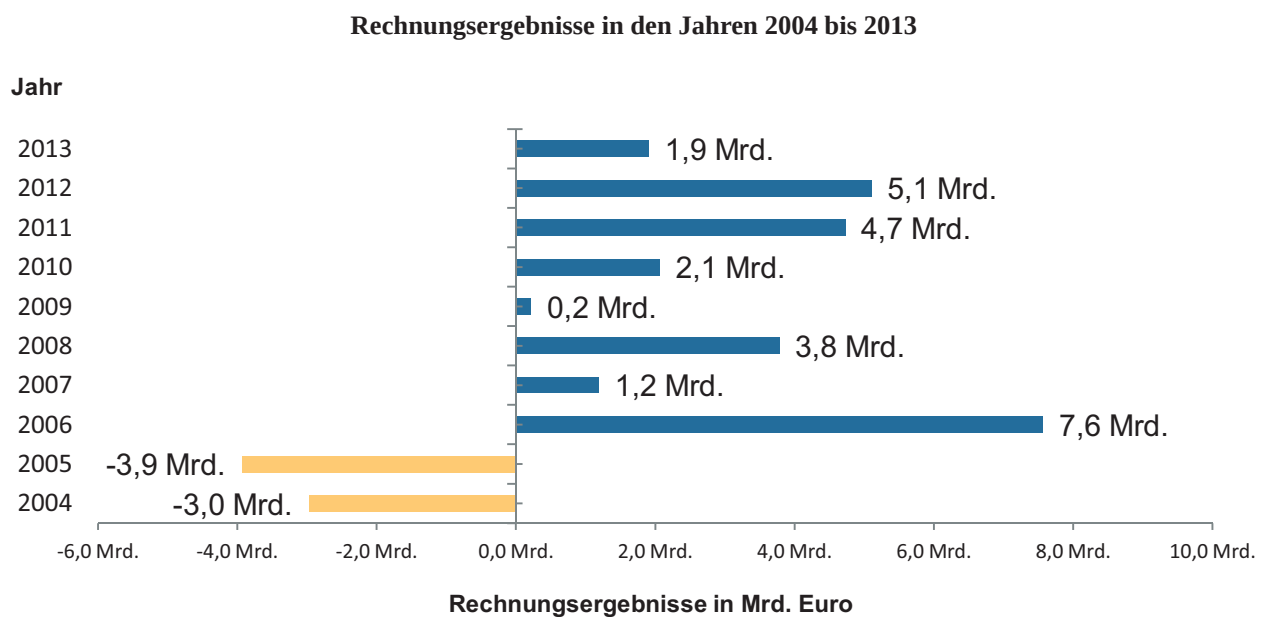
Der Überschuss im Jahr 2013 erhöhte die Rücklage der Rentenversicherung auf 32 Mrd. Euro. Die Rücklage soll stets zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben der Rentenversicherung liegen. Wegen der wirtschaftlichen Entwicklung erwartete die DRV, dass die Rücklage Ende des Jahres 2014 den oberen Grenzwert von 1,5 Monatsausgaben überschreiten wird. Dies hätte eigentlich zur Folge haben müssen, dass der Beitragssatz Anfang des Jahres 2014 entsprechend den gesetzlichen Vorgaben gesenkt wird. 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. Der Gesetzgeber entschied jedoch, den Beitragssatz von 18,9 % abweichend

davon für das Jahr 2014 festzuschreiben. Durch die Einnahmen aufgrund der ausgebliebenen Senkung des Beitragssatzes sollen die folgenden Ausgaben finanziert werden (Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung):

- die abschlagsfreie Rente ab dem 63. Lebensjahr für einen Teil der Versicherten,
- Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten sowie
- Anrechnung eines weiteren Jahres für Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder.

Darüber hinaus ordnete der Gesetzgeber an, den allgemeinen Bundeszuschuss an die Rentenversicherung unabhängig von der Veränderung des Beitragssatzes abzusenken. Seit dem Jahr 2007 wird er um 0,3 Mrd. Euro gekürzt. In den Jahren 2014 bis 2016 soll er zusätzlich um 1,3 Mrd. Euro geringer ausfallen.

Abbildung 29.2



Quelle: Statistik der DRV und endgültige Rechnungsergebnisse der DRV 2013, BMAS.

29.3.1.4 Beitragseinnahmen

Die Einnahmen aus Beiträgen, die für eine versicherungspflichtige Beschäftigung zu entrichten sind, bilden den Kern der Beitragseinnahmen. Veränderungen des versicherungspflichtigen Arbeitsentgelts und der Zahl der Beschäftigten wirken sich deshalb auf die Einnahmen der Rentenversicherung aus.

Von den insgesamt 260,7 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2013 stammten knapp drei Viertel (194,3 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.

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 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 Fehl-

beträge aus überzahlten Renten teilweise höher, als sie die Träger in ihren Rechnungsergebnissen ausgewiesen hatten. Derzeit erörtert der Bundesrechnungshof mit dem BMAS und den Trägern, wie diese ihre Forderungsbestände transparent erfassen und die Rückforderungspraxis an einheitlichen Maßstäben ausrichten können.

Im Jahr 2013 gaben die Träger der Rentenversicherung für Leistungen zur Teilhabe 5,7 Mrd. Euro aus. Diese Leistungen umfassen 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 Erwerbslebeniedereingliedern.

Der Bundesrechnungshof prüfte insbesondere die Ausgaben für die medizinische Rehabilitation. Er wies in seinen Bemerkungen 2011 auf hohe Verluste trägereigener Rehabilitationskliniken und dortige Investitionen ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnungen hin (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/9250 Nr. 2). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMAS auf, über die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Kliniken zu berichten. Eigene Rehabilitationskliniken der Rentenversicherungsträger stehen auch weiterhin im Mittelpunkt der Prüfungen des Bundesrechnungshofes. Dabei zeigten sich in den untersuchten Kliniken Wirtschaftlichkeitsreserven. Nach wie vor verursachen trägereigene Rehabilitationskliniken Verluste, die die Rentenversicherungsträger mit Betriebszuschüssen aus dem Rehabilitationsbudget ausgleichen. Diese Mittel fehlen für Rehabilitationsleistungen für die Versicherten.

Tabelle 29.4

Beitragseinnahmen in den Jahren 2011 bis 2013

	2011	2012	2013	Veränderung 2012/2013
	in Mio. Euro			in %
Gesamteinnahmen	255 771	260 463	260 668	0,1
Beitragseinnahmen	189 850	193 687	194 334	0,3
Anteil der Beitrags- einnahmen in %	74,2	74,4	74,6	

Quelle: Statistik der DRV und endgültige Rechnungsergebnisse der DRV 2013, BMAS.

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 BMAS 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 Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung sieht daher vor, das Rehabilitationsbudget mittelfristig anzuheben und es nicht nur am Bruttolohn, sondern auch an der demografischen Entwicklung zu bemessen.

Zur Bemessung des Rehabilitationsbudgets und der beabsichtigten Erhöhung hat sich der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Jahr 2012 kritisch geäußert. Eine Budgeterhöhung hält er nicht für vertretbar, solange die Rentenversicherungsträger das Rehabilitationsbudget auch für Betriebszuschüsse an unwirtschaftliche trägereigene 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 2013 mehr als 3,7 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. Er empfahl z. B., durch ein konsequentes Benchmarking (Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 21) die Verwaltungsaufgaben wirtschaftlicher und sparsamer zu erfüllen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm den Bericht zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das BMAS u. a. auf, dafür zu sorgen, dass die Träger der DRV die für das Benchmarking notwendigen Daten vollständig und nach einheitlichen Maßstäben ermitteln. Mit diesen Daten sollten die Träger der DRV systematisches Benchmarking zur vergleichenden Analyse von Geschäftsprozessen durchführen. Der Bundesrechnungshof empfahl auch, den Auskunft- und Beratungsdienst der DRV effizienter zu organisieren (Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 16). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMAS daraufhin auf, u. a. dafür Sorge zu tragen, dass die DRV Bund für das Beratungsstellennetz der Rentenversicherungsträger einheitliche, verbindliche Kriterien festlegt. Diese sollen den wirtschaftlichen Einsatz des Auskunft- und Beratungsangebotes ermöglichen.

Volljährige Waisen haben bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres Anspruch auf Hinterbliebenenrente, u. a. wenn sie sich in Schul- oder Berufsausbildung befinden. Dabei kann eigenes Einkommen die Rentenhöhe mindern. Die komplexe Einkommensermittlung verursachte nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes jährliche Verwaltungskosten von mindestens 12,5 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die durch diese Prüfung erzielten einkommensbedingten Gesamtkürzungen deutlich unter den entstehenden Verwaltungskosten lagen. Er empfahl dem BMAS, die Regelung der Einkommensanrechnung bei der Zahlung von Renten an volljährige Waisen zu streichen (Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/1220 Nr. 3). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte daraufhin das BMAS auf, dem Gesetzgeber die bereits angekündigte Neuregelung zum Wegfall der Einkommensanrechnung bei Renten an volljährige Waisen umgehend zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

29.3.2 Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Arbeitsförderung obliegt der Bundesagentur. Das BMAS führt 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 schwächeren konjunkturellen Entwicklung erneut zu. Das Haushaltsjahr 2013 schloss die Bundesagentur mit einem Überschuss von 61,2 Mio. Euro ab; sie musste kein Bundesdarlehen aufnehmen. Nach den aktuellen Prognosen der Bundesagentur 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 2018 bei Beibehaltung des gegenwärtigen Beitragssatzes von 3 % voraussichtlich Rücklagen aufbauen. In ihrem Haushaltsplan für das Jahr 2014 rechnet die Bundesagentur mit einem Überschuss von 155,8 Mio. Euro.

Tabelle 29.5 gibt eine Übersicht über die wesentlichen Eckwerte im Haushalt der Bundesagentur.

Tabelle 29.5

**Übersicht über Eckwerte im Haushalt
der Bundesagentur für Arbeit**

	2013 Soll	2013 Ist	Abweichung Soll/Ist	2014 Soll	Veränderung Soll 2013/2014
	in Mio. Euro				in %
Ausgaben ^a	33 450,3	32 574,4	-1 116,8	33 280,3	-1,2
darunter:					
• aktive Arbeitsförderung	10 677,0	8 632,0	-2 045,0	9 651,2	-9,6
• Arbeitslosengeld I	14 127,0	15 411,5	1 284,5	14 718,8	4,2
• Verwaltungsausgaben Arbeits- förderung	5 406,1	5 349,2	-56,9	5 479,4	1,4
• Verwaltungsausgaben Grund- sicherung für Arbeitsuchende	2 110,2	2 140,2	30,1	2 300,9	9,0
Einnahmen	32 550,0	32 635,6	85,6	33 436,1	2,7
darunter:					
• Beiträge	27 467,0	27 593,9	126,9	28 365,0	3,3
• Verwaltungskostenerstattung Grundsicherung für Arbeit- suchende	2 710,9	2 675,0	-35,8	2 900,9	7,0
• Sonstige (insbes. Umlagen)	2 122,2	2 121,6	-0,6	2 170,3	2,3
Finanzierungssaldo	-900,3	61,2	961,5	155,8	-117,3
• Zuführung an gesonderte Rücklagen	240,9	247,5	6,6	141,4	-41,3
• Zuführung an die allgemeine Rücklage	-1 141,2	-186,3	954,9	14,4	-101,3

Erläuterung: ^a Ohne überplanmäßige Ausgaben. Differenzen in den Summen einzelner Positionen entstehen durch Rundungen.

Quelle: Haushalt der Bundesagentur 2014 sowie Jahresrechnung der Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2013.

Der Bund unterstützt die Bundesagentur bedarfsabhängig mit zinslosen Darlehen, um Haushaltsdefizite auszugleichen (Liquiditätshilfen). Solche Haushaltsdefizite können sich aus Konjunktur- und – damit zusammenhängend – Beschäftigungsschwankungen ergeben. Diese betreffen sowohl die Beitragseinnahmen als auch die Ausgaben für Lohnersatzleistungen und für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Bundesagentur verfügte Ende 2013 über eine allgemeine Rücklage von 2,4 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2013 sieht das Gesetz weitere gesonderte Rücklagen vor. Solche gesonderten Rücklagen bildete die Bundesagentur für das Insolvenzgeld sowie die Förderung der Winterbeschäftigung. Die Einnahmen für beide Zwecke brachte die Bundesagentur aus gesetzlich vorgesehenen Umlagen auf. Sofern die Einnahmen aus diesen Umlagen die zu leistenden Ausgaben übersteigen, muss die Bundesagentur den Überschuss den gesonderten Rücklagen zuführen. Im Jahr 2013 führte die Bundesagentur der Insolvenz-

geld-Rücklage 30,5 Mio. Euro und der Winterbeschäftigungs-Rücklage 217 Mio. Euro zu.

Die 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 nach anerkannten und einheitlichen Maßstäben umsetzen und dabei z. B. die prognostizierte Arbeitslosigkeit berücksichtigen muss. Der Bundesrechnungshof hat bei der Aufstellung des Personalhaushalts für das Jahr 2013 beanstandet, dass das Personal-konzept der Bundesagentur diese Ausrichtung weiterhin nicht erkennen lässt. Tabelle 29.6 zeigt die aktuelle Entwicklung der Planstellen und Stellen bei der Bundesagentur.

Tabelle 29.6

**Entwicklung der Planstellen und Stellen (Soll)
bei der Bundesagentur für Arbeit**

	Planstellen / Stellen				
	2010 Soll	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 Soll
	Anzahl ^b				
	95 851	97 094	95 999	96 456	96 317
Bereich Arbeitsförderung	58 440	58 351	57 964	57 168	56 605
Bereich Grundsicherung für Arbeitsuchende ^a	37 412	38 743	38 035	39 289	39 712

Erläuterungen: ^a Ohne zugelassene kommunale Träger.

^b Differenzen in den Summen beruhen auf Rundungen.

Quelle: Haushalt der Bundesagentur sowie Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2013.

Bei der Arbeitsförderung prüft der Bundesrechnungshof insbesondere die Fachaufgaben der Bundesagentur, z. B. die Berufsberatung und Berufsorientierung von jungen Menschen, die Vermittlung von Arbeitslosen sowie den Einsatz von Förderinstrumenten.

Die Bundesagentur führt über Zielvereinbarungen, um ihre Fachaufgaben umzusetzen. Sie nutzt dazu ein umfassendes Controlling- und Steuerungssystem. Der Bundesrechnungshof stellte dabei Fehlsteuerungen und in Einzelfällen Manipulationen in den Agenturen für Arbeit fest. Die Agenturen für Arbeit konzentrierten sich auf leicht zu vermittelnde Arbeitsuchende und leicht zu besetzende Stellen, um ihre Ziele zu erreichen. Die Bundesagentur änderte als Reaktion auf die Kritik des Bundesrechnungshofes ihr Steuerungssystem teilweise. Ab dem Jahr 2014 enthält es neben den bisherigen quantitativen nun auch qualitative Kennzahlen. Die Bundesagentur gewichtet jedoch die quantitativen Gesichtspunkte immer noch erheblich stärker als die qualitativen Aspekte. Der Bundesrechnungshof berichtete im Mai 2014 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Prüfungsergebnisse und die Änderungen im Steuerungssystem der Bundesagentur.

Bei den Berufsorientierungsmaßnahmen beanstandete der Bundesrechnungshof, dass die gesetzlich vorgegebene Beteiligung durch Dritte oft nicht vorlag. Die Agenturen für Arbeit finanzierten diese Maßnahmen entgegen der Vorgaben häufig vollständig oder überwiegend allein (vgl. Bemerkung Nr. 35 zur gesetzeskonformen Beteiligung Dritter an Berufsorientierungsmaßnahmen).

Mit dem Sonderprogramm „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa“ (MobiPro-EU) will das BMAS junge EU-Bürgerinnen und -Bürger

insbesondere bei der Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung unterstützen. Ferner will es einen Beitrag gegen die hohe Jugendarbeitslosigkeit innerhalb der Europäischen Union leisten. Das BMAS veranschlagte für diese Förderung 48 Mio. Euro für das Jahr 2014. Bereits Ende März 2014 waren diese Mittel ausgeschöpft. Weitere Förderungen waren nicht mehr möglich. Um die bis zum Förderstopp eingegangenen Anträge bewilligen zu können, hat der Deutsche Bundestag mit Verabschiedung des Bundeshaushaltsgesetzes 2014 beschlossen, die Förderung weiter aufzustocken. Damit stehen im Jahr 2014 für MobiPro-EU 96,1 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2013, was die Bundesagentur unternahm, um ihre Hochschule wirtschaftlich zu betreiben. Die Bundesagentur hat zugesagt, den Aufwand für ihre Hochschulverwaltung zu verringern. Zudem hat sie mit einem Konzept begründet, weshalb die Erweiterung des Studienangebots für ihre Personalentwicklung notwendig ist. Die Forschungstätigkeit der Hochschule will sie besser mit ihrer anderen Forschungseinrichtung abstimmen. Darüber hinaus muss die Bundesagentur weitere Möglichkeiten für einen wirtschaftlichen Betrieb der Hochschule untersuchen (vgl. Bemerkung Nr. 33).

Im Jahr 2012 führte die Bundesagentur die elektronische Akte in der Arbeitslosenversicherung ein. Die elektronische Akte sieht die Bundesagentur als Voraussetzung, um die Agenturen für Arbeit neu zu organisieren. So lagerte die Bundesagentur Mitte 2013 die Aufgaben ohne Kundenkontakte aus den Agenturen für Arbeit aus und bündelte diese Aufgaben in 40 „Operativen Services“. Im Jahr 2014 prüft der Bundesrechnungshof, ob die Bundesagentur die Ziele dieser Neuorganisation erreichen konnte und wie sich dies auf die Organisation auswirkt.

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 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 sowie zur Sicherung des Lebensunterhalts in Form von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld.

Die gesetzlichen Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfüllen die Jobcenter. Diese Jobcenter werden entweder als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommune oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger betrieben. Derzeit wird die Grundsicherung von 303 gemeinsamen Einrichtungen und von 105 zugelassenen kommunalen Trägern durchgeführt (zusammen 408 Jobcenter).

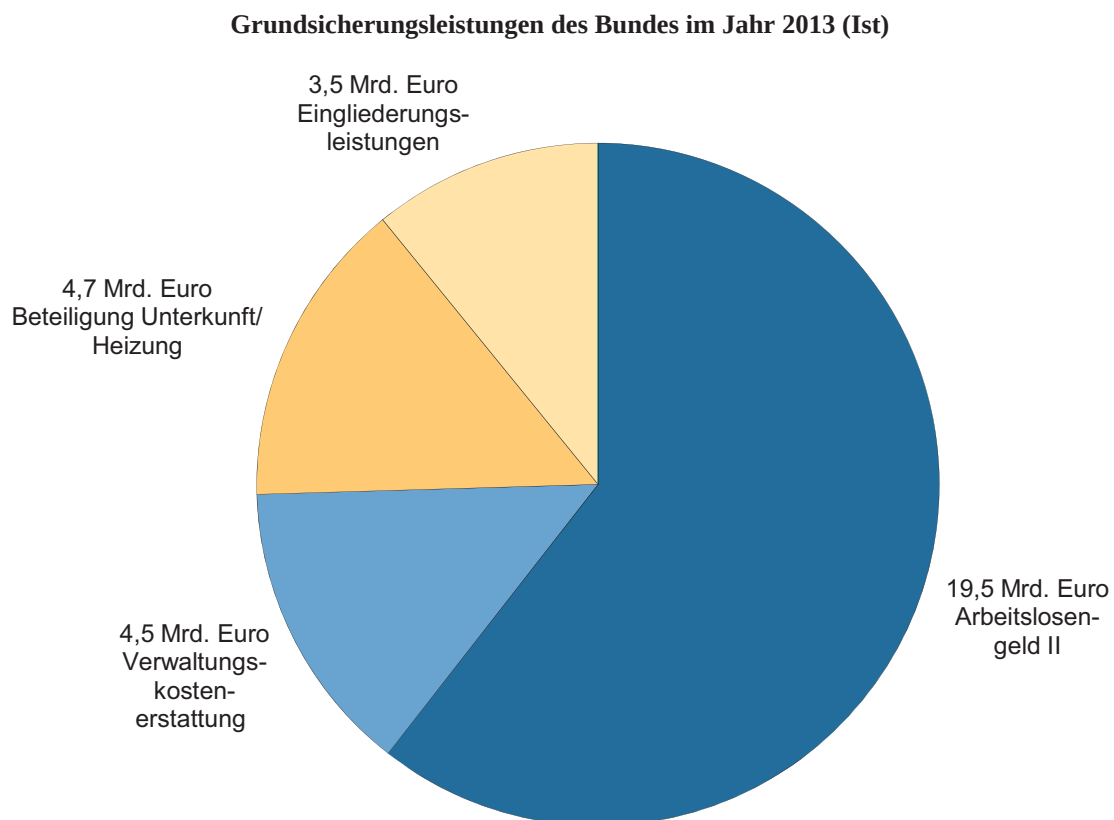
Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende von Beginn an begleitet. Soweit die Bundesagentur gesetzliche Leistungsträgerin ist, trägt der Bund die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten. Dies gilt auch, wenn ein zugelassener kommunaler Träger diese

Aufgaben wahrnimmt. Im Jahr 2014 stellt der Bund den zugelassenen kommunalen Trägern für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, für die Eingliederung und für Verwaltungsausgaben über 7,5 Mrd. Euro zur Verfügung.

Der Bund beteiligte sich im Jahr 2005 mit 35,2 Mrd. Euro an der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Jahr 2013 wendete der Bund dafür 32,2 Mrd. Euro auf. Darin enthalten sind überplanmäßige Ausgaben von mehr als 500 Mio. Euro für das Arbeitslosengeld II. Entgegen der ursprünglichen Annahme war die Zahl der Leistungsberechtigten nicht merklich zurückgegangen, sondern nahezu konstant geblieben. Abbildung 29.3 zeigt die Aufteilung der Ausgaben des Bundes auf die Leistungsarten.

Für das Jahr 2014 sind über 3,9 Mrd. Euro für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) veranschlagt. Damit finanziert der Bund u. a. die Arbeitsgelegenheiten (sog. „Ein-Euro-Jobs“). Deren Anteil ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Teile der Politik und Interessenverbände der Arbeitsmarktdienstleister haben diese Entwicklung kritisiert. Einige halten u. a. die zu strengen gesetzlichen Voraussetzungen für ursächlich. In diesem Zusammenhang wird auch argumentiert, der Bundesrechnungshof müsse die Bedürfnisse der Praxis stärker berücksichtigen. Das gelte vor allem für die Zulässigkeitsvoraussetzungen „Zusätzlichkeit“ und „Wettbewerbsneutralität“. Der Gesetzgeber

Abbildung 29.3



Quelle: Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2013.

hat diese Kriterien in § 16d SGB II jedoch eindeutig und abschließend festgelegt, um die Verdrängung regulärer Beschäftigung zu verhindern. Daran ist der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit gebunden. Über eine Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung kann allein der Gesetzgeber entscheiden.

Für Sonderprogramme des Bundes im Jahr 2014 sind 510 Mio. Euro der Eingliederungsmittel vorgesehen. Diese Summe verteilt der Bund nicht nach einem einheitlichen Maßstab auf die einzelnen Jobcenter. Vielmehr fördert er nach den Richtlinien der verschiedenen Programme eine Vielzahl einzelner Projekte mit Zuwendungen im Sinne der §§ 23 und 44 BHO. Projektträger können beispielsweise Jobcenter oder private Anbieter auf dem Arbeitsmarkt sein. Die Strukturen zur Umsetzung, Steuerung und Kontrolle sind zwischen den Programmen und Projekten unterschiedlich. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Projekte und Programme oft weder untereinander noch mit den anderen Aufgaben der Jobcenter zur Eingliederung in Arbeit koordiniert sind.

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 darüber hinaus einen finanziellen Ausgleich vom Bund 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). Dazu ist die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung entsprechend erhöht worden (§ 46 Absatz 6 und 7 SGB II). Das BMAS hat die von den Kommunen im Jahr 2012 nicht für Bildungs- und Teilhabeleistungen verausgabten Mittel zurückgefordert und im Jahr 2014 mit der laufenden Bundesbeteiligung aufgerechnet. Die Länder bestreiten die Rückforderung und damit auch die vom BMAS vorgenommene Aufrechnung. Sie haben vor dem Bundessozialgericht Klage gegen den Bund erhoben. Die Finanzierung der kommunalen Leistungen für Bildung und Teilhabe widerspricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen der Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern (einschließlich der Kommunen).

Der Bundesrechnungshof ist die einzige 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 sowie die ordnungsgemäße Gewährung von passiven Leistungen wie dem Arbeitslosengeld II. Wesentliche Empfehlungen zur Verbesserung des Vollzugs wurden in Gesetzgebungsverfahren und in untergesetzlichen Regelungen aufgegriffen.

Ein zugelassener kommunaler Träger hat gegen die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht

eingelegt. Er sieht sich durch das den Prüfungs- und Erhebungsrechten zugrunde liegende Gesetz in seinem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Beschwerde am 7. Oktober 2014 im Wesentlichen zurückgewiesen.

Wenn Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen ihre Geschäftsprozesse verbessern wollen und die Vorgaben der Bundesagentur umsetzen müssen, können sie sich von der Bundesagentur beraten lassen. Der Bundesrechnungshof prüfte diese „Interne Beratung“ der Bundesagentur. Auf seine Empfehlung will die Bundesagentur ihr Personal für die Interne Beratung der Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen so einsetzen, wie es zur wirtschaftlichen Aufgabenerledigung nötig ist (vgl. Bemerkung Nr. 34).

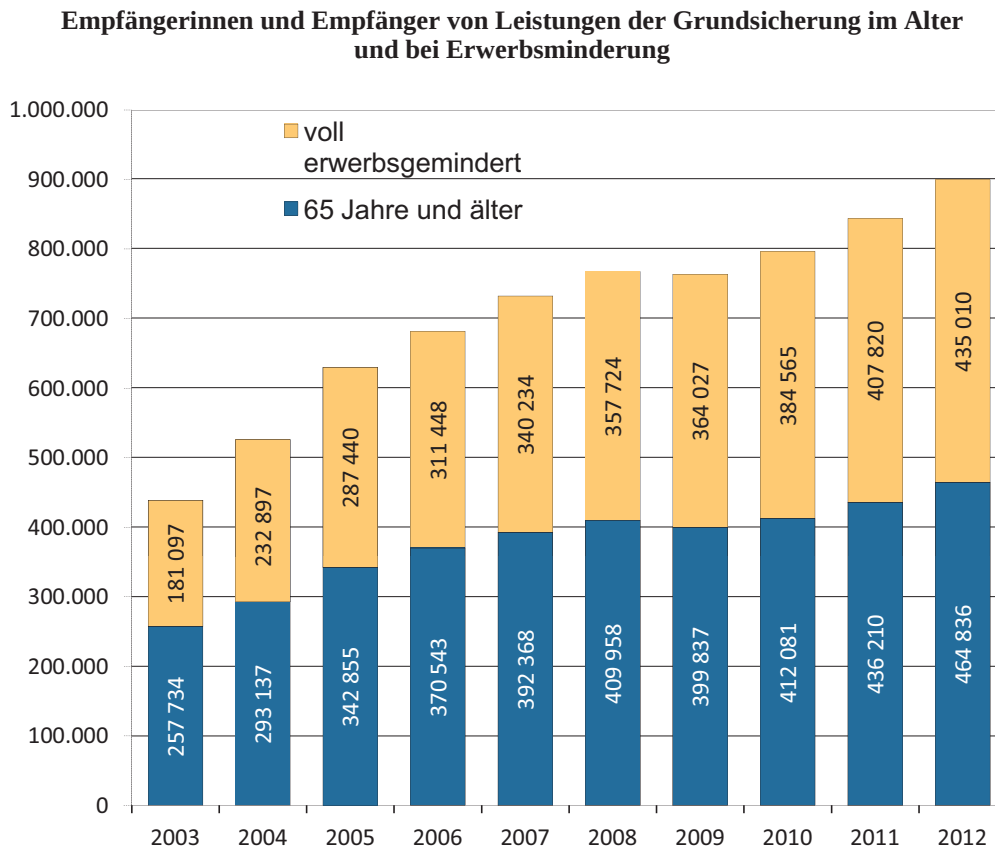
Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS wiederholt empfohlen, das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und die „Leistungsgewährung aus einer Hand“ konsequent umzusetzen. So hat er kritisiert, dass Leistungsrechte verpflichtet sind, vorrangig andere Leistungen zu beantragen, die im späteren Verwaltungsverfahren aufwendig auf die Leistungen der Grundsicherung angerechnet werden müssen. Er hat das BMAS darum gebeten, seine Hinweise der zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz zur Kenntnis zu geben und sich für deren Berücksichtigung einzusetzen. Das BMAS selbst hat Anregungen des Bundesrechnungshofes bei der Kranken- und Pflegeversicherung für Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, aufgegriffen, die den Verwaltungsaufwand erheblich verringern. Der Gesetzgeber hat die Anregung im Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung umgesetzt. Das jährliche Einsparpotenzial beträgt annähernd 30 Mio. Euro.

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. Örtliche Träger der Grundsicherung sind in der Regel die Kreise und kreisfreien Städte.

Um die Kommunen finanziell zu entlasten, erstattet der Bund den Ländern die Ausgaben für Geldleistungen der Grundsicherung seit dem Jahr 2014 zu 100 %. Für das Jahr 2014 sind hierfür im Bundeshaushalt 5,5 Mrd. Euro veranschlagt; im Jahr 2015 sind 5,9 Mrd. Euro geplant. Auch für die Folgejahre ist mit steigenden Ausgaben zu rechnen. Dies hat zwei Gründe: Zum einen werden die Leistungen der Grundsicherung jährlich der Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst. Zum zweiten wird die Anzahl der Berechtigten zunehmen. Seit Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2003 ist die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger dieser Leistungen stetig gestiegen (Ausnahme: Jahr 2009). Die Entwicklung der Fallzahlen zeigt Abbildung 29.4.

Abbildung 29.4



Quelle: Destatis.

Seit dem Jahr 2013 führen die Länder die Grundsicherung in Form der Bundesauftragsverwaltung aus. Damit übt der Bund die Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den beauftragten Grundsicherungsstellen in den Ländern aus. Der Bundesrechnungshof hat Informations- und Prüfungsrechte über die Verwendung der Bundesmittel.

In mehreren Ländern hat der Bundesrechnungshof die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geprüft. Dabei stellte er in einigen Fällen fest, dass Grundsicherungsstellen die bundesgesetzlichen Regelungen unterschiedlich ausgelegt hatten. Auch wenn die finanziellen Auswirkungen für die Bezieher der Grundsicherung gering waren, ist dies nicht akzeptabel. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS hierüber informiert. Es hat inzwischen den Landessozialministerien in Rundschreiben eine verbindliche Auslegung zu einigen Rechtsvorschriften mitgeteilt.

29.3.5 Europäischer Sozialfonds

Der ESF ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Europäischen Union, um die Chancen von Arbeitnehmerin-

nen und Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können mit einem festgelegten Prozentsatz aus Mitteln des ESF gefördert werden. Voraussetzung ist, dass sie aus nationalen Mitteln mitfinanziert werden. Deutschland hat alle Maßnahmen, die der Bund mit anteiliger Finanzierung des ESF durchführt, in einem Programm zusammengefasst. Auf das Programm entfallen 3,5 Mrd. Euro an ESF-Mitteln für die Förderperiode 2007 bis 2013. Mit dem Ende der siebten Förderperiode des ESF sind viele Programme ausgelaufen. Ab dem Jahr 2014 wird das BMAS neue Programme auflegen.

Der Bundesrechnungshof hat den Vorsitz der Arbeitsgruppe Strukturfonds des Kontaktausschusses der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Europäischen Union inne. Die Arbeitsgruppe besteht aus Obersten Rechnungskontrollbehörden mehrerer EU-Mitgliedstaaten. Mit parallelen Prüfungen stellt sie fest, ob die Mitgliedstaaten die Strukturfondsmittel wirtschaftlich und ordnungsgemäß verwenden. In den nächsten beiden Jahren wird die Arbeitsgruppe Vergabeverfahren in Strukturfonds-Programmen prüfen.

29.3.6 Ausgleichsfonds

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, eine bestimmte Zahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen. Erfüllen sie diese Pflicht nicht oder unvollständig, müssen sie eine Abgabe entrichten (Ausgleichsabgabe). Beim BMAS besteht ein Ausgleichsfonds, der sich aus der Ausgleichsabgabe finanziert. Mit dem Ausgleichsfonds soll die Einstellung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen gefördert werden. Das Vermögen des Ausgleichsfonds ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen und betrug 467 Mio. Euro im Jahr 2013. Ursächlich waren höhere Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe und geringere Ausgaben. Mit der aus dem Ausgleichsfonds finanzierten Initiative Inklusion will die Bundesregierung die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen verringern und mehr Ausbildungsmöglichkeiten schaffen. Im Jahr 2013 erhöhte das BMAS die Mittel für die Initiative Inklusion von ursprünglich 100 Mio. Euro auf bis zu 140 Mio. Euro für die Jahre 2011 bis 2015.

29.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

Der Gesetzgeber hat den Eingliederungsbeitrag der Bundesagentur ab dem Jahr 2013 gestrichen. Die Bundesagentur hatte sich damit zur Hälfte an den Aufwendungen des Bundes für Langzeitarbeitslose in der Grundsicherung beteiligt. Im Haushalt 2013 blieb der entsprechende Einnahmetitel erhalten, weil der im Jahr 2012 gezahlte Eingliederungsbeitrag noch abgerechnet werden musste. Etwa 245 Mio. Euro hat der Bund der Bundesagentur nach der Abrechnung im Jahr 2013 zurückerstattet.

Einigungsbedingt wurden Ansprüche, die in Zusatzversorgungssystemen im Beitrittsgebiet erworben wurden, in die Rentenversicherung überführt. Der Bund erstattet die Aufwendungen dafür in voller Höhe an die DRV Bund. Die Länder wiederum erstatten dem Bund für den Großteil der Zusatzversorgungssysteme 60 % der Aufwendungen. Diese Erstattung (1,7 Mrd. Euro) war neben den Einnahmen aus Zuschüssen des ESF (1,1 Mrd. Euro) im Jahr 2013 bedeutsam. Die Erstattungen werden in den folgenden Jahren auf einem vergleichbaren Niveau bleiben.

30 Für den Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung müssen die gleichen sozialgesetzlichen Regelungen gelten wie für alle seine Mitglieder

Kat. B

(Kapitel 1113 Titel 636 01 und 681 02)

30.0

Der Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung, die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V., hat sich als eingetragener Verein organisiert. Diese Organisationsform darf nicht dazu führen, dass er die Vorschriften des Sozialrechts umgeht, die alle Sozialversicherungsträger binden. Dies führte z. B. bei der Aus-, Fort- und Weiterbildung wie auch bei einer Immobilie in Berlin zu

unwirtschaftlichem Verhalten. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass sich der Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung über seine Satzung selbst an die sozialgesetzlichen Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen bindet.

30.1

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. (DGUV) ist der Spitzenverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften und der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand. Im Jahr 2014 beträgt das Haushaltsvolumen rund 172 Mio. Euro, das die Mitglieder fast ausschließlich durch ihre Mitgliedsbeiträge finanzieren. Sie führt die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben durch, z. B. schließt sie Verträge mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung über die Vergütung der Ärzte. Außerdem nimmt sie Aufgaben im Auftrag ihrer Mitglieder wahr; sie errichtet, finanziert und unterhält z. B. Schulungseinrichtungen und Forschungsinstitute. Die DGUV unterliegt der Rechtsaufsicht des BMAS, das diese mit Ausnahme des Bereichs Prävention auf das Bundesversicherungsamt übertragen hat.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der DGUV und stellte dabei u. a. Folgendes fest:

Haushalts- und Rechnungswesen

Die Mitglieder der DGUV sind ausschließlich Träger der gesetzlichen Unfallversicherung – allesamt rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Deshalb sind sie bei ihrer Aufgabenerfüllung an das Sozialgesetzbuch gebunden, so auch an das Vierte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV). Sie sind insbesondere verpflichtet,

- die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten,
- für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und
- in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Als einziger Spitzenverband der Sozialversicherung ist die DGUV ein eingetragener Verein. Damit ist sie nicht unmittelbar an die sozialgesetzlichen Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen gebunden, obwohl sie anstelle ihrer Mitglieder handelt. Die DGUV ist nur an das Bürgerliche Gesetzbuch, ihre Satzung und an die Beschlüsse ihrer Gremien gebunden. In ihrer Satzung hat sie sich verpflichtet, unter grundsätzlicher Wahrung der Selbstständigkeit ihrer Mitglieder deren gesetzliche Aufgaben und Pflichten zu erledigen.

Für alle anderen Spitzenverbände der Sozialversicherung hat der Gesetzgeber als Rechtsform die öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Selbstverwaltung festgelegt.

Kosten- und Leistungsrechnung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Bildungsmaßnahmen

Der Haushaltsansatz der DGUV für den Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung (Bildungsmaßnahmen) im Jahr 2014 beträgt 23,4 Mio. Euro. Sie betreibt drei Bildungszentren, in denen sie für ihre Mitglieder Bildungsmaßnahmen durchführt. In zwei der Bildungszentren gab es eine Kosten- und Leistungsrechnung. Diese stellte die DGUV wegen des hohen Aufwands und geringen wirtschaftlichen oder fachlichen Nutzens auf eine Kostenarten-/Kostenstellenrechnung um. Eines der beiden Bildungszentren hatte in den vorangegangenen Jahren teilweise erhebliche Verluste verzeichnet. Die DGUV verzichtet bis heute auf eine Kostenträgerrechnung für die Bildungsleistungen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach sozialgesetzlichen Regelungen führt sie entweder überhaupt nicht oder unvollständig durch.

Immobilienwerb in Berlin

Die DGUV erweitert derzeit ihren Berliner Sitz durch einen Verwaltungsneubau für rund 50 Mio. Euro. Dabei hatte sie sich nicht an die Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen gehalten, die für alle ihre Mitglieder gelten. So hatte sie vor ihrer Entscheidung über die Immobilie nicht überprüft, ob sie die bisherigen drei Standorte weiter aufrechterhalten muss. Erst aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes und des Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (s. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2012 – Weitere Prüfungsergebnisse – Bundestagsdrucksache 17/12990 Nr. 3) will die DGUV nun mittelfristig auf einen Standort verzichten. Außerdem gab sie an, nunmehr Einsparpotenziale bei dem Neubau zu nutzen.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass die DGUV an die Vorschriften des SGB IV zum Haushalts- und Rechnungswesen gebunden wird. Als Verband ausschließlich öffentlich-rechtlicher Körperschaften handelt sie im Auftrage und für ihre Mitglieder, sie tritt an deren Stelle und agiert im Außenverhältnis als deren Vertreterin. Die DGUV kann diese Aufgaben in personeller, materieller und institutioneller Hinsicht besser, wirksamer und wirtschaftlicher erledigen als jedes Mitglied einzeln für sich. Allerdings sind die Mitglieder an das SGB IV gebunden; sie müssen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen und in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einführen. Würden diese Prinzipien für den Spitzenverband, die DGUV, nicht gelten, könnten die Mitglieder die für sie geltenden Vorschriften des SGB IV umgehen. Daher sollte sich die DGUV in ihrer Satzung verpflichten, die Vorschriften des SGB IV zum Haushalts- und Rechnungswesen einzuhalten.

Die Verluste bei einem Bildungszentrum und das Handeln der DGUV beim Immobilienerwerb in Berlin bestärken den Bundesrechnungshof in seiner Forderung, die DGUV an die Vorschriften des SGB IV zum Haushalts- und Rechnungswesen zu binden.

30.3

Die DGUV hat die Auffassung vertreten, als eingetragener Verein ausschließlich dem Bürgerlichen Gesetzbuch und dem Vereinsrecht zu unterliegen. Außerdem sei sie an ihre Satzung und die Beschlüsse ihrer Gremien gebunden. Zur Einhaltung der Vorschriften des SGB IV zum Haushalts- und Rechnungswesen sei sie nicht verpflichtet. Normadressaten des SGB IV seien insoweit ausschließlich Sozialversicherungsträger. Gleichwohl gehe die DGUV aus eigenem Interesse „wie jeder gute Unternehmer“ mit ihren Haushaltsmitteln wirtschaftlich und sparsam um.

Zur Kosten- und Leistungsrechnung bei den Bildungsmaßnahmen hat die DGUV geäußert, ihre Kostenrechnung auf Basis einer Kostenarten- und Kostenstellenrechnung liefere die erforderliche Transparenz. Bei dem Zusammenschluss des Bundesverbandes der Unfallkassen und des Hauptverbandes der Berufsgenossenschaften zur DGUV habe die Finanzierung der Bildungsbereiche vereinheitlicht werden müssen. Seitdem finanziere die DGUV die Bildungsmaßnahmen über eine Umlage. Sie habe ihre Steuerungsinstrumente überprüft und sich auf „zahlungswirksame Größen“ fokussiert. Damit sei transparent, wofür sie die Mitgliedsbeiträge verwende und was der Bildungsbereich koste. Da jedes Mitglied der DGUV zudem seinen Anteil am DGUV-Haushalt kenne, könne es seinen Finanzierungsanteil für die Bildung berechnen und auf Angemessenheit prüfen. Aufgrund der gemeinschaftlichen Finanzierung durch alle Mitglieder im Wege einer Umlage habe keine Notwendigkeit mehr bestanden, flächendeckend die Kosten für Bildungsleistungen zu ermitteln.

Die Wirtschaftlichkeit drücke sich durch das Verhältnis von Kosten zu Qualität aus und nicht durch alleinige Fokussierung auf die Kostensicht. Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente müssten ein positives Aufwand-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Die DGUV analysiere Möglichkeiten der Kostenoptimierung und setze diese um, wo es möglich sei. Es bedürfe keiner Kosten- und Leistungsrechnung, um Kostensenkungspotenziale zu ermitteln und kostendeckende Preise zu kalkulieren.

Das BMAS und das Bundesversicherungsamt haben erklärt, die DGUV sei zwar nicht unmittelbar an die sozialgesetzlichen Vorschriften über das Haushalts- und Rechnungswesen gebunden. Aber ihre Mitglieder seien verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die DGUV ihre Mittel entsprechend diesen Vorschriften verwendet. Das BMAS hält neben entsprechenden Beschlüssen, die dies gewährleisten sollten, eine Änderung der Satzung für zielführend.

30.4

Der Bundesrechnungshof hält eine Selbstverpflichtung der DGUV weiter für geboten. Nur so ist die DGUV – wie auch ihre Mitglieder – an die Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen des SGB IV gebunden. Die DGUV sollte eine solche Selbstverpflichtung in ihre Satzung aufnehmen. Dann muss die DGUV die im SGB IV enthaltenen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch umsetzen. Damit wird auch wirtschaftliches Verwaltungshandeln gesichert.

Für die Praktikabilität dieses Verfahrens gab es in der Vergangenheit ein prominentes Beispiel: Der frühere Verband Deutscher Rentenversicherungsträger war auch als Verein organisiert. Er hatte sich in seiner Satzung ausdrücklich verpflichtet, bei der Haushalts- und Rechnungsführung sowie bei der Vermögensanlage entsprechend den Grundsätzen zu verfahren, die für die Träger der Rentenversicherung gelten.

Sofern die DGUV weiterhin eine Satzungsänderung ablehnt, regt der Bundesrechnungshof an, dass die DGUV gesetzlich verpflichtet wird, die Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen des SGB IV einzuhalten. Hierzu hätte das BMAS einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzubereiten.

31 **Gesundheitswochen – unerlaubte Leistungen eines Rentenversicherungsträgers**

31.0

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See hat zu Unrecht in ihren Kliniken sogenannte Gesundheitswochen gegen Bezahlung für jedermann angeboten. Das BMAS hat sicherzustellen, dass die Sozialversicherungsträger sich nur im zulässigen Rahmen erwerbswirtschaftlich betätigen.

31.1

Sozialversicherungsträger dürfen nur gesetzliche Aufgaben wahrnehmen

Die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung, zu denen auch die Rentenversicherungsträger zählen, dürfen nach § 30 Absatz 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) nur Geschäfte zur Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben wahrnehmen und ihre Mittel nur für diese Aufgaben verwenden.

Zu den gesetzlichen Aufgaben der Rentenversicherungsträger gehören nach § 15 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) Leistungen zur medizinischen Rehabilitation für behinderte oder von Behinderung bedrohte Versicherte. Daneben können nach § 31 SGB VI medizinische präventive Leistungen zur Sicherung der Erwerbsfähigkeit erbracht werden. Diese Leistungen sind Versicherten vorbehalten, die besonders gesundheitsgefährdende Beschäftigungen ausüben.

Aufgaben außerhalb dieses gesetzlichen Rahmens sind grundsätzlich unzulässig.

Wirtschaftliche Betätigung begrenzt zulässig

Aus wirtschaftlichen Erwägungen kann eine erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand ausnahmsweise zulässig sein, wenn sie sie „bei Gelegenheit“ der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben betreibt (sog. Randnutzung). Ob eine Randnutzung wirtschaftlich ist, muss mit einer Vollkostenrechnung nachgewiesen werden.

Die Grenze der Zulässigkeit wird überschritten, wenn die erwerbswirtschaftliche Betätigung über die gesetzliche Zuständigkeit der Behörde hinausgeht oder deren sachgerechte Aufgabenerledigung beeinträchtigt. Gesetzliche Leistungen und erwerbswirtschaftliche Betätigung dürfen nicht miteinander verquickt werden. Insbesondere darf in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck entstehen, die erwerbswirtschaftliche Betätigung sei noch Teil der gesetzlichen Aufgabenerfüllung.

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) betreibt zehn Kliniken als sogenannte Eigenbetriebe. In sechs dieser Kliniken bietet sie für jedermann Leistungen außerhalb der medizinischen Rehabilitation oder Prävention an. Danach können auch nicht bei ihr versicherte gesunde Personen sogenannte Gesundheitswochen zu Preisen zwischen 380 und 850 Euro buchen. Die Leistungen umfassen Übernachtungen in Patientenzimmern oder in extern angemieteten Räumen, Vollverpflegung, physiotherapeutische Anwendungen und ärztliche Beratungen. Eine diesen Preisen zugrunde liegende Kalkulation konnte die DRV KBS dem Bundesrechnungshof nicht vorlegen. Eine nachträglich erstellte Kalkulation umfasste nicht alle anfallenden Kosten. Eine Klinik bewirbt die Gesundheitswochen mit einem Reiseveranstalter für Gesundheits- und Wellnessreisen.

Mit den Gesundheitswochen beabsichtigt die DRV KBS, Überkapazitäten in belegungsschwachen Zeiten abzubauen und so die Wirtschaftlichkeit der Eigenbetriebe zu verbessern.

Die Aufsicht über die DRV KBS obliegt dem Bundesversicherungsamt, das insoweit dem BMAS untersteht. Beide haben sich bisher zu dieser Praxis nicht geäußert.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat die Gesundheitswochen kritisiert. Sie sind keine gesetzlich vorgeschriebene oder zugelassene Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung im Sinne des SGB VI. Obwohl sie sich insbesondere aus den Versichertenbeiträgen finanziert, bietet die DRV KBS jedermann entgeltliche präventive Gesundheitsleistungen an. Damit überschreitet sie ihre gesetzlichen Aufgaben und erschließt sich unzulässig ein Geschäftsfeld.

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, dass das Geschäftsfeld Gesundheitswochen auch nicht als Randnutzung erlaubt ist. Denn die DRV KBS veranstaltet sie nicht bei Gelegenheit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben.

Sie hat die Gesundheitswoche als ein besonderes Leistungspaket für jedermann und damit für einen neuen Kundenkreis konzipiert. Dies macht die Beteiligung eines Reiseveranstalters deutlich. Es kommt hinzu, dass diese Kunden räumlich und organisatorisch untrennbar in den Betrieb der Rehabilitationskliniken eingebunden sind. Dadurch kann in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, dass die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit mit der gesetzlichen Aufgabe verquickt wird.

Darüber hinaus fehlt jeder Wirtschaftlichkeitsnachweis. Die DRV KBS hat weder die Wirtschaftlichkeit ihrer Eigenbetriebe ohne Gesundheitswochen noch die Wirtschaftlichkeit der Gesundheitswochen nachgewiesen. Sie hat auch die für den Wirtschaftlichkeitsnachweis erforderliche Vollkostenrechnung nicht erstellt.

Der Bundesrechnungshof hat der DRV KBS empfohlen, Überkapazitäten vorrangig abzubauen. Überdies sollte sie unverzüglich von Gesundheitswochen in Eigenbetrieben absehen und in diesem Zusammenhang geschlossene Verträge kündigen. Darüber hinaus sollten das BMAS und das Bundesversicherungsamt auf die ordnungsgemäße Geschäftstätigkeit der DRV KBS hinwirken.

31.3

Das BMAS und das Bundesversicherungsamt haben die Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt, dass Gesundheitswochen für Nichtversicherte keine gesetzlich vorgeschriebene oder zugelassene Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung sind. Wie die DRV KBS mitgeteilt habe, würden die Gesundheitswochen allerdings

- fast ausschließlich von gesetzlich Versicherten in Anspruch genommen, die beruflich stark beansprucht seien;
- ehemaligen Reha-Patienten angeboten, um die Eigeninitiative zur Gesundheitsvorsorge und -nachsorge anzuregen;
- von sehr wenigen Nichtversicherten, meist von Begleitpersonen von Reha-Patienten, genutzt.

Daher handele es sich bei den Gesundheitswochen möglicherweise um zulässige Präventionsleistungen nach § 31 SGB VI.

Da die Leistungen nicht alle in eigenen Reha-Kliniken durchgeführt und sogar Vertragskliniken in Anspruch genommen würden, bestünden keine Überkapazitäten.

Für das BMAS sei keine Handlungspflicht feststellbar.

31.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Gesundheitswochen rechtlich unzulässig sind.

Das BMAS hat eingeräumt, dass Gesundheitswochen für Nichtversicherte keine zulässige Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung sind. Soweit es die Gesundheitswochen als gesetzliche Präventionsleistung ansieht, muss es nunmehr sicherstellen, dass die notwendigen medizini-

schen Leistungen als zugelassene Versicherungsleistung erbracht und die präventionsberechtigten Versicherten hierfür nicht als Selbstzahler in Anspruch genommen werden. Personen, die die Voraussetzungen für eine medizinische Rehabilitation nicht erfüllen, dürfen diese Leistungen nicht mehr angeboten werden.

Das BMAS bleibt aufgefordert darauf zu achten, dass erwerbswirtschaftliche Betätigungen das zulässige Maß nicht überschreiten.

32 Kat. C Unzeitgemäße Flächenzuschläge für Büroräume mit IT-Ausstattung gestrichen

32.0

Das Bundesversicherungsamt hat nach einem Hinweis des Bundesrechnungshofes die Vorgaben für den Raumbedarf an Büroflächen der Sozialversicherungsträger berichtigt. Durch diese Änderung entfallen unzeitgemäße und nicht mehr notwendige Flächenzuschläge für IT-Ausstattung. Dies trägt dazu bei, dass Sozialversicherungsträger keine größeren Büroflächen als z. B. Bundesministerien bauen und unterhalten.

32.1

Baumaßnahmen von Sozialversicherungsträgern

Sozialversicherungsträger (Träger) finanzieren ihre Ausgaben neben Beitragseinnahmen auch aus Zuschüssen und Erstattungen des Bundes. Sie müssen ihre Mittel wirtschaftlich und sparsam verwenden. Werden Grundstücke gekauft, Gebäude errichtet, erweitert oder umgebaut, bedarf dies ab bestimmter Wertgrenzen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Für die bundesunmittelbaren Träger ist dies das Bundesversicherungsamt. Für die anderen Träger sind die Aufsichtsbehörden der Länder zuständig. Das Bundesversicherungsamt hat unter Mitwirkung der Aufsichtsbehörden der Länder einen Leitfaden entwickelt – die sogenannten *Grundsätze 85*. Sie sollen die Zusammenarbeit der Träger mit der Aufsicht im Genehmigungsverfahren für Baumaßnahmen fördern und erleichtern. Die *Grundsätze 85* gelten für die bundesunmittelbaren Träger und haben sich auch bei den unter Landesaufsicht stehenden Regionalträgern (Regionalträger) etabliert. Neben gesetzlichen Grundlagen und technischen Hinweisen enthalten die *Grundsätze 85* u. a. Erläuterungen zum Raumbedarf für Büroflächen.

Darin empfiehlt das Bundesversicherungsamt den Trägern, sich an den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) zu orientieren. Die RBBau gelten auch für Neubauten der Bundesministerien und sehen bestimmte Höchstflächen für Büroräume vor. Einen Flächenzuschlag speziell für IT-Ausstattung enthalten die RBBau nicht. Demgegenüber sahen die *Grundsätze 85* bislang eine zusätzliche Regelung vor, wonach „Arbeitsplätze mit EDV-Ausstattung ... angemessene Flächenzuschläge“ erhalten können.

Höchstflächen bei Baumaßnahme eines Trägers überschritten

Der Bundesrechnungshof prüfte den Raumbedarf eines Regionalträgers, der ein Bürogebäude plante. Er stellte dabei fest, dass die für Baumaßnahmen des Bundes festgelegten Höchstflächen der RBBau um mehr als ein Drittel überschritten waren. Der Träger stützte sich bei seinem Raumbedarf auf die *Grundsätze 85*, da diese hier maßgeblich seien. Den Vergleich mit der RBBau hielt der Träger für unzulässig.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesversicherungsamt auf die unzeitgemäßen, nicht mehr notwendigen Flächenzuschläge der *Grundsätze 85* aufmerksam gemacht. Diese mögen in der Vergangenheit für Büros mit Einzelplatzrechnern, Röhrenmonitoren und Einzelplatzdruckern gerechtfertigt gewesen sein. Sie entsprechen aber nicht mehr dem heutigen Flächenbedarf für Computer-Arbeitsplätze, die mit Datennetz, Flachbildschirm und Netzwerkdruckern ausgestattet sind. Zudem eröffnen die *Grundsätze 85* mit diesem Flächenzuschlag die Möglichkeit, ohne näheren Nachweis im Einzelfall über die Flächenrichtwerte der RBBau hinauszugehen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, dass pauschale Flächenzuschläge für IT-Ausstattung unwirtschaftlich sind. Deshalb hat er angeregt, die *Grundsätze 85* zu überarbeiten.

32.3

Das Bundesversicherungsamt hat bestätigt, dass die Flächenzuschläge auf die in der Vergangenheit üblichen „Arbeitsplätze mit EDV-Ausstattung“ abgestellt waren. Es hat die Flächenzuschläge nach dem Hinweis des Bundesrechnungshofes bei „der ohnehin notwendig gewordenen Überarbeitung“ der *Grundsätze 85* gestrichen. Es hat darin sogar ausdrücklich klargestellt, dass die RBBau solche Zuschläge nicht vorsieht.

Die Änderung der *Grundsätze 85* wirkt sich sowohl auf die bundesunmittelbaren Träger als auch auf Regionalträger aus. Sie können sich künftig nicht mehr auf die in den *Grundsätzen 85* des Bundesversicherungsamtes erwähnten Flächenzuschläge für „EDV-Ausstattung“ berufen. Dadurch wird vermieden, dass Träger größere Büroflächen als z. B. Bundesministerien bauen und damit ihre Mittel unwirtschaftlich verwenden.

Bundesagentur für Arbeit

33 Kat. B Wirtschaftlichkeit der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit noch nicht sichergestellt

33.0

Die Bundesagentur für Arbeit betreibt eine Hochschule in Mannheim mit einer Dependance in Schwerin. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur für Arbeit aufge-

fordert, die Wirtschaftlichkeit ihrer Hochschule zu verbessern. Die Bundesagentur für Arbeit hat daraufhin zugesagt, den Verwaltungsaufwand für ihre Hochschule zu reduzieren und weitere Möglichkeiten für einen wirtschaftlichen Betrieb zu nutzen. Noch nicht nachgewiesen hat die Bundesagentur für Arbeit, dass der Hochschulbetrieb an zwei Standorten wirtschaftlich ist. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sie hierzu eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt und auf dieser Grundlage über den Fortbestand der Standorte entscheidet.

33.1

Bundesagentur für Arbeit bildet Nachwuchskräfte an eigener Hochschule aus

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) betreibt seit dem Jahr 2006 die „Hochschule der Bundesagentur für Arbeit – Staatlich anerkannte Fachhochschule für Arbeitsmarktmanagement“ (Hochschule) mit Sitz in Mannheim und einer Dependance in Schwerin. Im Jahr 2012 gab sie hierfür 8,8 Mio. Euro aus.

Die Bundesagentur nutzt die Hochschule, um einen Teil ihrer Nachwuchskräfte auszubilden. Ende 2012 waren insgesamt 850 Nachwuchskräfte im Studiengang „Arbeitsmarktmanagement“ oder „Beschäftigungsorientierte Beratung und Fallmanagement“ eingeschrieben. Das Studium führt nach drei Jahren zu einem Bachelor-Abschluss.

Neben der Ausbildung von Nachwuchskräften plant die Bundesagentur, als Weiterbildung einen Master-Studiengang an der Hochschule anzubieten.

Die Hochschule nimmt auch Forschungstätigkeiten wahr. Bei der Bundesagentur ist hierfür hauptsächlich ihre Forschungseinrichtung, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), zuständig.

Betrieb der Hochschule nicht wirtschaftlich

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2013 die Organisation und Aufgabenerledigung der Hochschule. Er stellte fest, dass sie im Vergleich zu anderen derartigen Einrichtungen mehr Verwaltungspersonal hatte. Außerdem war die Gebäudefläche der Hochschule für ihre Aufgaben zu groß. Die Bundesagentur nutzte diese Gebäude in erheblichem Umfang für hochschulfremde Aufgaben, beispielsweise als Tagungsstätte oder um andere Dienststellen unterzubringen. Die Ausgaben je Studierenden waren an der Hochschule der Bundesagentur mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt aller Fachhochschulen der Länder. Der Bundesrechnungshof führte dies im Wesentlichen auf den Betrieb zweier Standorte und überdimensionierte Gebäudeflächen zurück.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Bundesagentur ihre Hochschule nicht wirtschaftlich betreibt. Sie hat ferner versäumt nachzuweisen, ob und in wel-

chem Umfang der Master-Studiengang für ihre Beschäftigten notwendig ist. Zudem fehlte der Bundesagentur ein Konzept, um die Forschung an der Hochschule besser mit der am IAB abzustimmen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen,

- die Verwaltung ihrer Hochschule zu verkleinern;
- in einem schlüssigen Konzept darzulegen, warum ein Master-Studiengang notwendig sein soll;
- ihre Forschung am IAB und an der Hochschule besser aufeinander abzustimmen;
- den Flächenbedarf für die künftigen Aufgaben der Hochschule festzustellen und dabei Möglichkeiten zur Verringerung auszuschöpfen. Flächen, die sie nicht für den Hochschulbetrieb braucht, sollten dauerhaft abgegeben werden;
- zu untersuchen, ob es wirtschaftlich wäre, die Hochschule an einem Standort zusammenzulegen.

33.3

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes teilweise gefolgt.

Sie hat zugesagt, den Verwaltungsaufwand für ihre Hochschule zu reduzieren. Zudem hat sie inzwischen ein Konzept zur akademischen Weiterbildung ihres Personals erstellt. Damit hat sie begründet, weshalb der Master-Studiengang für ihre Personalentwicklung notwendig ist. Ferner stimmen die Hochschule und das IAB ihre Forschung künftig aufeinander ab. Dies schließt die geregelte Zusammenarbeit beider Einrichtungen ein. Auch sei sichergestellt, dass die Hochschule die Forschung an ihrem Lehrauftrag ausrichtet.

Zum Betrieb der Hochschule hat die Bundesagentur eine Kosten-Nutzen-Betrachtung durchgeführt. Diese zeigt, dass der Betrieb an nur einem Standort geringere Kosten verursacht als der Betrieb an zwei Standorten. Dennoch will sie an zwei Standorten festhalten, weil sie hierin qualitative Vorteile sieht. Zwei Standorte seien attraktiv für die Studierenden, die aus dem gesamten Bundesgebiet kommen.

33.4

Der Bundesrechnungshof sieht einen wirtschaftlichen Betrieb der Hochschule noch nicht gewährleistet.

Die Bundesagentur sollte weiter alle Möglichkeiten untersuchen, wie die für den Hochschulbetrieb notwendigen Gebäudeflächen verringert werden können. Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass der Betrieb an zwei Standorten höhere Kosten verursacht als an einem Standort. Dies spricht zunächst gegen die Wirtschaftlichkeit von zwei Standorten. Die Bundesagentur hat auch nicht dargelegt, aus welchen sonstigen Gründen der Betrieb von zwei Standorten wirtschaftlich ist. Die vorhandene Kosten-Nutzen-Betrachtung reicht dazu nicht aus. Sie ist insoweit nicht an-

gemessen. Der Hinweis auf die Attraktivität zweier Standorte überzeugt nicht. Andere bundesweit tätige Behörden bilden ihren Nachwuchs ebenfalls an nur einem Standort aus.

Der Bundesrechnungshof sieht die Bundesagentur in der Pflicht nachzuweisen, ob weiterhin zwei Standorte für ihre Hochschule notwendig sind. Er fordert die Bundesagentur auf, die hierfür erforderlichen Schritte einzuleiten.

Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, zu welchen Ergebnissen das Konzept zur akademischen Weiterbildung führt. Er geht überdies davon aus, dass die Bundesagentur die Abstimmung zwischen der Hochschule und dem IAB weiterführt.

34 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Personalplanung bei der Beratung von Jobcentern

34.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Personalplanung bei der Beratung von Jobcentern aufgegriffen. Sie setzt das Personal künftig nur so ein, wie es zur wirtschaftlichen Aufgabenerledigung nötig ist.

34.1

Bundesagentur berät gemeinsame Einrichtungen

Jobcenter erfüllen die gesetzliche Aufgabe der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, sog. Hartz IV-Leistungen). Sie werden als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und Kommune oder von Kommunen allein betrieben.

Die Interne Beratung SGB II ist ein Dienstleistungsangebot der Bundesagentur an die gemeinsamen Einrichtungen. Sie soll diese dabei unterstützen, ihre Geschäftsprozesse zu verbessern und die Vorgaben der Bundesagentur umzusetzen. Die Interne Beratung SGB II verteilt sich auf vier regionale Stützpunkte.

Personalbedarf nicht ermittelt

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2012 die Interne Beratung SGB II. Dabei stellte er fest, dass die Bundesagentur deren Personalbedarf nicht ermittelt hatte. Vielmehr setzte sie die Anzahl der Beschäftigten für diese Aufgabe. Die Verteilung des Personals auf die Stützpunkte hatte die Bundesagentur u. a. an der Anzahl der zugeordneten gemeinsamen Einrichtungen ausgerichtet. Als sich deren Anzahl verringerte, waren die Stützpunkte hiervon unterschiedlich stark betroffen. Dennoch blieben die Anzahl des Personals und die Verteilung auf die Stützpunkte unverändert.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, den Personalbedarf der Internen Beratung SGB II zu überprüfen. Außerdem sollte sie eine bedarfsgerechte Verteilung des Personals auf die Stützpunkte sicherstellen.

34.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend umgesetzt. Sie hat in ihrem Fachkonzept zur Reorganisation der Internen Beratung SGB II festgelegt, dass die Beratungsteams künftig flexibler zusammengesetzt werden können. Bei Bedarf werden stützpunktübergreifende Beratungseinsätze durchgeführt. Auch können Personalkapazitäten leichter zwischen den regionalen Stützpunkten verschoben werden.

Bei der Ermittlung des Personalbedarfs legt die Bundesagentur insbesondere die voraussichtliche Nachfrage nach Beratungsleistungen zugrunde. Die Bundesagentur will dieses Modell im Jahr 2015 überprüfen.

34.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesagentur eingeleiteten Schritte für geeignet, das für die Interne Beratung SGB II notwendige Personal wirtschaftlich einzusetzen. Er erwartet von der Bundesagentur, dass sie das Modell für die Personalsteuerung der Internen Beratung SGB II wie angekündigt überprüfen wird.

35 Bundesagentur für Arbeit will gesetzlich geforderte Beteiligung Dritter an Berufsorientierungsmaßnahmen sicherstellen

Kat. C

35.0

Die Bundesagentur für Arbeit will sicherstellen, dass sich Dritte an der Förderung von Berufsorientierungsmaßnahmen – wie vom Gesetzgeber vorgegeben – mit mindestens 50 % beteiligen. Außerdem ist der Anteil Dritter in Geld zu leisten. Damit setzt sie Forderungen des Bundesrechnungshofes um.

35.1

Kofinanzierung von Berufsorientierungsmaßnahmen

Berufsorientierungsmaßnahmen sollen den Übergang von der Schule in den Beruf erleichtern. Schülerinnen und Schüler erhalten in diesen Maßnahmen umfassende Informationen zu unterschiedlichen Berufsfeldern. Sie können Erfahrungen durch Praktika sammeln und dabei sozialpädagogisch begleitet werden. Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) können Schülerinnen und Schüler durch Berufsorientierungsmaßnahmen fördern, wenn sich Dritte mit mindestens 50 % an der Förderung beteiligen (§ 48 Ab-

satz 1 Drittes Buch Sozialgesetzbuch). Als Dritte beteiligen sich hauptsächlich Länder, Innungen und Wirtschaftsunternehmen. Im Jahr 2013 förderte die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) Berufsorientierungsmaßnahmen mit 50 Mio. Euro.

Die Bundesagentur regelte, dass sich Dritte vorrangig mit Geld an der Förderung zu beteiligen hatten. Nur im Ausnahmefall sollten sie ihren Anteil auch als Personal- oder Sachleistung erbringen können, z. B. indem sie Lehrkräfte zur Verfügung stellen.

Angemessene Beteiligung sicherstellen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Agenturen Berufsorientierungsmaßnahmen auch dann förderten, wenn die Kofinanzierung nicht mindestens 50 % erreichte. Häufig machten die Leistungen Dritter nur einen deutlich geringeren Anteil der gesamten Förderung aus. Eine Agentur zahlte 156 000 Euro für eine Berufsorientierungsmaßnahme, die 157 000 Euro kostete.

Vorrang von Geldleistungen

Zudem beachteten die Agenturen den Vorrang von Geldleistungen bei der Kofinanzierung regelmäßig nicht. So akzeptierten sie pauschal veranschlagte Personal- und Sachleistungen, ohne nähere Begründungen und Nachweise zu fordern. Welchen genauen Anteil diese Leistungen an den Berufsorientierungsmaßnahmen hatten, ermittelten die Agenturen nicht.

35.2

Die Agenturen haben durch ihre Förderpraxis den gesetzlich vorgegebenen Finanzierungsanteil überschritten und damit unzulässig Beitragsmittel eingesetzt. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen sicherzustellen, dass die Agenturen die Kofinanzierung von mindestens 50 % der Maßnahmekosten beachten. Ferner sollte die Bundesagentur darauf hinwirken, dass Dritte in wesentlich höherem Umfang als bisher ihren Anteil in Geld leisten.

35.3

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass die Kofinanzierung durch Einbringen von Personal- und Sachmitteln problematisch, fehleranfällig und häufig nicht transparent ist. Sie hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und ihre Regelungen zur Förderung von Berufsorientierungsmaßnahmen geändert. Danach haben ab dem Jahr 2014 Dritte zwingend einen Finanzierungsanteil von mindestens 50 % zu leisten. Zudem haben sie ihren Anteil ausschließlich in Geld zu erbringen. Personal- und Sachmittel dürfen nur noch eingebracht werden, wenn sich die Länder an der Förderung beteiligen. Nach Angaben der Bundesagentur verhandeln hierüber die Regionaldirektionen der Bundesagentur mit den Ländern. Ein Ergebnis liegt noch nicht vor.

35.4

Der Bundesrechnungshof hält die geänderten Regelungen für geeignet, um die gesetzlich vorgegebene Kofinanzierung von Berufsorientierungsmaßnahmen sicherzustellen. So kann die Bundesagentur Beitragsmittel sparen. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob die Agenturen die neuen Bestimmungen beachten. Ferner wird er die Vereinbarungen zwischen der Bundesagentur und den Ländern prüfen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

36 Entwicklung des Einzelplans 12

Kat. A

36.1 Überblick

Der Einzelplan 12 wies bis zum Haushaltsjahr 2013 den Haushalt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und seines Geschäftsbereichs aus. Nach dem Regierungswechsel verlor das BMVBS durch den Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 die Zuständigkeiten für Bau- und Wohnungswesen sowie für Stadtentwicklung und erhielt die Bezeichnung Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Demgemäß hat es nach wie vor die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Es ist verantwortlich für den Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege des Bundes, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr und den Wetterdienst. Hinzugekommen ist die Zuständigkeit auch für die *digitale* Infrastruktur, insbesondere für die Telekommunikationswirtschaft und die Breitbandförderung.

Im Haushaltsjahr 2013 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 knapp 26 Mrd. Euro. Dies entsprach 8,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Besondere Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für Straßen (6,6 Mrd. Euro), die bundeseigene Eisenbahn (10,1 Mrd. Euro) sowie Wasserstraßen (1,8 Mrd. Euro). Bei der Eisenbahn ist zu unterscheiden zwischen Ausgaben für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege (4,4 Mrd. Euro) und solchen für das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) (5,7 Mrd. Euro).

Weiterhin stellt der Bund bis Ende 2019 jährlich knapp 1,7 Mrd. Euro für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Bis Ende 2013 konnten die Länder daraus jährlich 1,3 Mrd. Euro zweckgebunden für eigene Vorhaben verwenden. Seit dem Ende der aufgabenbezogenen Zweckbindung am 1. Januar 2014 dürfen sie diese Mittel für jede Art von Investition einsetzen. Die übrigen Finanzhilfen und Investitionszuschüsse von jährlich 333 Mio. Euro gewährt der Bund den Ländern und der Deutschen Bahn AG zweckgebunden für die Schieneninfrastruktur des öffent-

lichen Personennahverkehrs. Ferner unterstützte der Bund die Länder im Jahr 2013 mit 7,2 Mrd. Euro nach dem Regionalisierungsgesetz, indem 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. 67).

Für Wohnungswesen und Städtebau gab das BMVBS im Jahr 2013 insgesamt 3,1 Mrd. Euro aus. Ab dem Haushaltsjahr 2014 sind die entsprechenden Ausgaben infolge der o. g. Zuständigkeitsänderungen im Einzelplan 16 veranschlagt (vgl. Bemerkung Nr. 55).

Die Einnahmen im Einzelplan 12 stammten im Jahr 2013 zu mehr als zwei Dritteln (4,4 von 6,2 Mrd. Euro) aus der Lkw-Maut. Weitere Einnahmen resultierten 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, die seit dem Jahr 2012 im Einzelplan 60 veranschlagt wird. Für das Jahr 2013 betrug sie 200 Mio. Euro.

Tabelle 36.1 zeigt die wesentlichen Einnahmen- und Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 12 im Überblick.

Im Jahr 2014 sind die Ausgabenansätze im Vergleich zum Vorjahr (Soll 2013) um 3,5 Mrd. Euro gesunken. Dieser Ausgabenrückgang resultiert im Wesentlichen aus dem schon angesprochenen geänderten Zuständigkeitsbereich des BMVI (Näheres dazu s. Nr. 36.2.1). Gegenüber dem Jahr 2014 sollen die Ausgaben im Jahr 2015 um 0,3 Mrd. Euro steigen.

Überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen sind im Jahr 2015 insbesondere bei den Zuwendungen für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) vorgesehen. Zurückzuführen ist dies vor allem auf zusätzliche Mittel aus dem sogenannten 5 Mrd. Euro – Programm für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (s. dazu Nr. 36.2.2), die der Bund u. a. für Investitionen in die Erneuerung der bestehenden Schienenwege bereitstellt.

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). Im Jahr 2013 wurden die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen (24,0 Mrd. Euro) nur zu 44,3 % (10,6 Mrd. Euro) in Anspruch genommen. Für das Jahr 2014 sind Verpflichtungsermächtigungen von 25,2 Mrd. Euro veranschlagt, bevor der Ansatz im Jahr 2015 um mehr als die Hälfte sinken und ungefähr wieder das Niveau des Jahres 2012 (Soll) erreichen soll. Zurückzuführen ist dieser Sondereffekt darauf, dass die Haushaltspläne für die Jahre 2013 und 2014 jeweils eine Verpflichtungsermächtigung von 12,5 Mrd. Euro enthalten, die für den Abschluss einer bislang nicht zustande gekommenen Folgevereinbarung zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zur Erhaltung der Schienenwege vorgesehen ist. Der Bund beabsichtigt, seinen EIU den o. g. Betrag verteilt auf fünf Jahre als In-

Tabelle 36.1

**Übersicht über den Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	26 411,0	25 968,5	-442,5	22 861,9	23 131,8	1,2
darunter:						
• Bundesfernstraßen	6 449,4	6 647,1	197,7	6 132,2	6 253,0	2,0
• Eisenbahninfrastruktur- unternehmen	4 231,0	4 377,5	146,5	4 223,1	4 512,4	6,8
• Bundeseisenbahnvermögen	5 813,6	5 670,2	-143,4	5 787,0	5 779,8	-0,1
• Wasserstraßen	2 014,9	1 832,7	-182,1	2 012,3	2 060,2	2,4
• Verbesserung der Verkehrsverhält- nisse der Gemeinden	1 672,2	1 634,2	-38,0	1 672,2	1 672,2	0
• Wohnungswesen und Städtebau ^b	3 142,0	3 074,7	-67,3			
Einnahmen des Einzelplans	5 732,6	6 186,8	454,2	5 192,4	5 802,9	11,8
darunter:						
• Lkw-Maut	4 523,0	4 391,4	-131,6	4 400,0	4 400,0	0
• Rückflüsse aus Darlehen zur Wohnungsbauförderung ^b	452,9	534,1	81,2			
Verpflichtungsermächtigungen	24 037,4 ^c	10 654,6	-13 382,8	25 231,4	11 189,0	-55,7
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	23 367	21 835 ^d	-1 532	22 387	22 319	-0,3

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Ab dem Haushaltsjahr 2014 im Einzelplan 16 veranschlagt.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni. Hinzu kommen 35 951 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 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

frastrukturbeitrag zur Verfügung zu stellen (Näheres hierzu s. Nr. 36.3.2.1).

Dem BMVBS waren Anfang 2013 insgesamt 67 Behörden (14 Oberbehörden, 7 Mittelbehörden und 46 Unterbehörden) nachgeordnet. Daneben beaufsichtigte es das BEV und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. Mehr als die Hälfte aller Planstellen und Stellen (Stellen) in seinem Geschäftsbereich entfielen auf die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV).

Zum 1. Mai 2013 begann das BMVBS eine Organisationsreform der WSV. Hierdurch wurden u. a. die sieben Mittelbehörden (ehemalige Wasser- und Schifffahrts-

direktionen) zu einer Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt mit sieben Außenstellen zusammengefasst. Außerdem richtete das BMVBS zum 1. Juli 2013 die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen als neue Oberbehörde ein. Infolge der Zuständigkeitsänderungen durch den Organisationserlass der Bundeskanzlerin ist im Dezember 2013 das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung aus dem Geschäftsbereich des BMVBS ausgeschieden und in den des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) übergegangen.

Eine Übersicht über den Geschäftsbereich des BMVBS/BMVI gibt Tabelle 36.2.

Tabelle 36.2

Geschäftsbereich des BMVBS/BMVI im Jahr 2013

Behörde	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro		
Ministerium	5,4	167,1	1 309 ^a
Straßenverkehr			
• Bundesamt für Güterverkehr	15,8	49,3	680 ^a
• Bundesanstalt für Straßenwesen	10,9	39,9	282 ^a
• Kraftfahrt-Bundesamt	94,3	67,7	709 ^a
Eisenbahnwesen			
• Bundeseisenbahnvermögen	1 659,4 ^b	7 328,7	3 501
• Eisenbahn-Bundesamt	29,7	82,6	1 126
Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Wasserstraßen			
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie mit der Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung	16,1	76,5	691
• Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes ^c	193,1	1 782,3	11 921
Luftverkehr und Wetterdienst			
• Luftfahrt-Bundesamt ^d	53,3	61,9	871
• Deutscher Wetterdienst	51,2	287,8	2 137
Städtebau, Wohnungswesen, Raumordnung und Bauwesen			
• Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ^e	4,7	109,2	996
Verwaltungsdienstleistungen			
• Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen im Geschäftsbereich des BMVI	0,5	16,9	139 ^a
• Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen im Geschäftsbereich des BMVI ^f	-	-	-

Erläuterungen: ^a Hinzu kommt ein im Haushaltsplan 2014 nicht näher bezeichneter Teil der insgesamt 933 besetzten Stellen, die im Jahr 2012 erstmals im Kapitel 1209 (Erhebung und Verwendung der Maut [Bundesfernstraßen]) ausgebracht waren. Diese Stellen werden überwiegend vom Bundesamt für Güterverkehr bewirtschaftet. Die übrigen Stellen verteilen sich auf 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 Ab dem Haushaltsjahr 2014 im Einzelplan 16 veranschlagt.

^f Eingerichtet mit Wirkung zum 1. Juli 2013; im Haushaltsjahr 2013 noch nicht gesondert veranschlagt.

Quelle: Einzelplan 12. Für die Einnahmen und Ausgaben: Haushaltsrechnung; für die Stellenbesetzung: Haushaltsplan 2014.

36.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

36.2.1 Neuer Ressortzuschnitt

36.2.1.1 Änderung der Zuständigkeiten

Durch den genannten Organisationserlass der Bundeskanzlerin erhielt das BMVBS seine neue Bezeichnung BMVI. Es gab seine bisherigen Zuständigkeiten für

- Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten,
- Stadtentwicklung, Wohnen, Ländliche Infrastruktur und öffentliches Baurecht

an das BMUB sowie die Zuständigkeit für

- Energieeinsparung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ab.

Neu übertragen wurden dem BMVI die Zuständigkeiten für

- Telekommunikations-Wirtschaft und Breitbandstrategie sowie
- Telekommunikationsrecht

aus dem Geschäftsbereich des BMWi.

Alle genannten Zuständigkeitsübertragungen schließen deren europäische und internationale Bezüge sowie die Grundsatz- und Planungsangelegenheiten ein. Die Zuständigkeitsänderungen wirken sich im Einzelplan 12 sowohl auf den Sach- als auch auf den Personalhaushalt aus.

36.2.1.2 Auswirkungen auf den Sachhaushalt

Mit dem Bereich Bau und Stadtentwicklung entfallen im Einzelplan 12 ab dem Haushaltsjahr 2014 die Kapitel 1225 (Wohnungswesen und Städtebau), 1226 (Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn) sowie 1227 (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung). Die Gesamtausgaben aus diesen Kapiteln beliefen sich im Jahr 2013 auf 3,3 Mrd. Euro. Die entsprechenden Ansätze wurden ab dem Jahr 2014 ganz überwiegend in die Einzelpläne 16 (BMUB) oder 09 (BMWi) überführt. Eine Ausnahme gilt für den Bereich Raumordnung, der nach wie vor in die Zuständigkeit des BMVI fällt und jetzt in der neuen Titelgruppe 01 des Kapitels 1202 (Allgemeine Bewilligungen) abgebildet ist.

Bei der Zuständigkeit des BMVI für die digitale Infrastruktur handelt es sich nach dem Ansatz der Bundesregierung um eine politische Schwerpunktaufgabe. Insbesondere soll mit einer Breitbandstrategie erreicht werden, dass noch im Jahr 2014 für 75 % der Haushalte Anschlüsse mit Übertragungsraten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde zur Verfügung stehen. Bis 2018 sollen solche Breitbandanschlüsse flächendeckend verfügbar sein. Das BMVI hat für die neue Aufgabe ab dem Haushaltsjahr 2014 Titel aus dem Einzelplan 09 (BMWi) über-

nommen und im Kapitel 1202 (Allgemeine Bewilligungen) eine Titelgruppe 02 (Digitale Infrastruktur) eingerichtet. Dort sind für das Jahr 2014 Ausgaben von 13 Mio. Euro veranschlagt; für 2015 sind 7,2 Mio. Euro vorgesehen.

36.2.1.3 Auswirkungen auf den Personalhaushalt

Die zahlenmäßig größten Änderungen im Personalhaushalt des Einzelplans 12 resultieren aus dem Übergang des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung in den Geschäftsbereich des BMUB. Der Einzelplan hat hierdurch im Jahr 2014 insgesamt 1 052 Stellen verloren.

Ebenfalls bedeutsam sind die Auswirkungen auf den Personalhaushalt des BMVI: Infolge der hier entfallenen Aufgaben wurden aus dem Kapitel 1201 217 Stellen für Bau und Stadtentwicklung in den Einzelplan 16 (BMUB) und 10 Stellen für Energieeinsparung in den Einzelplan 09 (BMWi) umgesetzt. Von diesen insgesamt 227 Stellen waren 48 für Grundsatz- und Querschnittsaufgaben vorgesehen; sie stammen insbesondere aus der Zentralabteilung und dem Bereich Grundsatzangelegenheiten und internationale Bezüge. Auf der anderen Seite erhielt das BMVI mit der Aufgabe digitale Infrastruktur neun Stellen aus dem Einzelplan 09 (BMWi).

Organisatorisch hat der neue Ressortzuschnitt im BMVI zunächst zum Wegfall der vormaligen Abteilungen B (Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten) sowie SW (Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnen, öffentliches Baurecht) geführt. Seine drei für Raumordnung zuständigen Referate hat das BMVI in die neu strukturierte Grundsatzabteilung integriert, die von vier auf drei Unterabteilungen verkleinert wurde. Demgegenüber umfasst die ebenfalls umstrukturierte Zentralabteilung nach wie vor drei Unterabteilungen.

Für die politische Schwerpunktaufgabe digitale Infrastruktur hat das BMVI die neue Abteilung DG (Digitale Gesellschaft) mit insgesamt zwölf Referaten in zwei Unterabteilungen eingerichtet. Während die eine Hälfte hiervon neu gebildet wurde, handelt es sich bei der anderen um bestehende Referate, die unter dem Oberbegriff „Informations- und Kommunikationstechnologie im Verkehrsbereich“ zu einer neuen Unterabteilung zusammengefasst wurden. Vorab hatte das BMVI außerhalb des regulären Haushaltsaufstellungsverfahrens zwei hochwertige Planstellen für die Abteilungs- und eine Unterabteilungsleitung gefordert. Im Ergebnis konnte es sich nicht durchsetzen. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang empfohlen, die neue Abteilung nach anerkannten Organisationsgrundsätzen einzurichten, die zugehörigen Referate in geeigneter Weise zuzuschneiden und deren Dienstposten bedarfsgerecht zu besetzen. Im Haushalt 2014 hat das BMVI nunmehr 25 neue Stellen für die Abteilung erhalten. Zusammen mit den neun Stellen, die das BMWi abgegeben hat, stehen ihm damit 34 zusätzliche Stellen für die neue Aufgabe zur Verfügung.

36.2.2 Investitionen

54,4 % der Ausgaben des Einzelplans 12 (rund 14,1 von 26,0 Mrd. Euro) wurden im Jahr 2013 für Investitionen verwendet. Damit wies der Einzelplan 12 wie in den Vorjahren die mit Abstand höchsten Investitionsausgaben aller Einzelpläne des Bundeshaushalts aus. Die Investitionsmittel fließen vor allem in den Straßenbau sowie den Erhalt und Ausbau der Schienenwege. Abbildung 36.1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Investitionen im Jahr 2013.

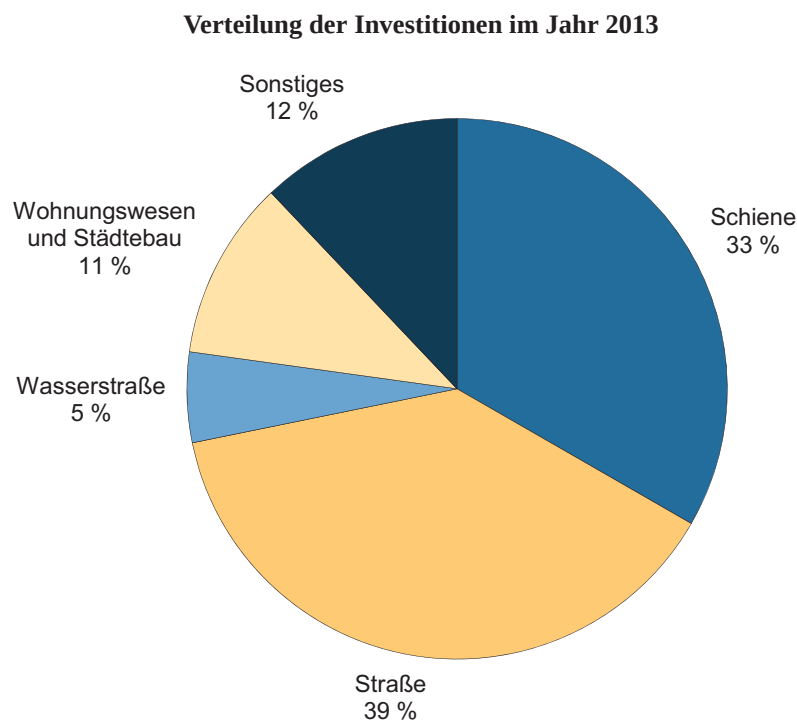
Ende 2013 hat die neue Bundesregierung sogenannte prioritäre Maßnahmen benannt, die grundsätzlich nicht unter Finanzierungsvorbehalt stehen. Das bedeutet, dass dafür zusätzliche Haushaltsmittel ohne korrespondierende Einsparverpflichtung im selben Einzelplan bereitgestellt werden sollen. Hierzu gehört das sogenannte 5 Mrd. Euro – Programm für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Danach soll dieser Betrag bis zum Jahr 2017 in ansteigenden jährlichen Teilen für dringend notwendige Investitionen in die öffentlichen Verkehrswege zusätzlich zur Verfügung stehen. Im Jahr 2014 sind hiervon bereits 505 Mio. Euro veranschlagt; sie verteilen sich auf die Verkehrsträger Straße (500 Mio. Euro) und Wasserstraße (5 Mio. Euro). Für das Jahr 2015 ist insgesamt 1 Mrd. Euro vorgesehen.

Darüber hinaus beabsichtigt die Bundesregierung, verstärkt bestimmte haushaltsrechtliche Ausnahmeregelungen zu nutzen. Damit bezweckt sie, Investitionen im Verkehrsbereich flexibler umsetzen zu können. So sollen

künftig Verkehrsinvestitionsmittel, die bis zum Ende eines Haushaltsjahres nicht verbraucht wurden, ohne Einsparverpflichtung auch in den Folgejahren ungekürzt zur Verfügung stehen. Außerdem ist bereits im Haushalt 2014 festgelegt, dass verkehrsträgerübergreifend sowohl die Investitionsmittel als auch die Mittel aus den Haushalts Titeln für Unterhaltung und Betrieb der Verkehrswege umfassend gegenseitig deckungsfähig sind. Im Ergebnis bedeutet dies, dass sie auch für den jeweils anderen Zweck verwendet werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof stellt die haushaltsrechtlichen Flexibilisierungsmöglichkeiten nicht in Frage. Die Vorzüge einer flexiblen Haushaltsführung erkennt er an. Er hat allerdings schon früher auf die Risiken eines Übermaßes an gegenseitiger Deckungsfähigkeit von Haushaltsansätzen hingewiesen (vgl. Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 41.2.3, 41.5). Der Exekutive wird dadurch bei der Bewirtschaftung ein großer Freiraum eröffnet, durch „Umschichten“ von Haushaltsmitteln eigene Schwerpunkte zu setzen und ggf. Prioritäten zu verändern. Tendenziell erschwert ein hohes Maß an gegenseitiger Deckungsfähigkeit die Steuerung und Kontrolle durch das Parlament und schwächt damit letztlich dessen Budgetrecht. Die angesprochene umfassende Deckungsfähigkeit von Investitions- und Unterhaltungsmitteln im Verkehrsbereich führt im Einzelplan 12 faktisch zu einem Betrag in Milliardenhöhe, über dessen Verteilung die Exekutive im Haushaltsvollzug selbst entscheidet.

Abbildung 36.1



Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnung.

36.2.3 Verkehrsinfrastrukturprojekte

In seinen Bemerkungen 2013 (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 38.2.2, 38.5) thematisierte der Bundesrechnungshof die Transparenz von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt. Er zeigte u. a. erhebliche Transparenzdefizite auf, die vor allem die Gesamtkostenentwicklung der Projekte betreffen. Der Prüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Thema aufgegriffen und den Bundesrechnungshof gebeten, hierzu gesondert zu berichten und dabei Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die finanzielle Transparenz solcher Projekte erhöht werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin nach eingehender Analyse des Status quo eine Reihe von Verbesserungsansätzen skizziert. Er hat u. a. vorgeschlagen, die Abbildung von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt grundsätzlich verkehrsträgerübergreifend zu vereinheitlichen. So könnten die Projekte in einer Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“ zusammengeführt werden. Dabei sollte ein näher bezeichneter inhaltlicher Mindeststandard der finanzrelevanten Angaben vorgegeben werden, der verkehrsträgerspezifisch bei Bedarf um bestimmte projektbezogene Informationen ergänzt werden kann. Unter Umständen kommen auch weitergehende haushalterische Instrumente in Betracht, darunter die Veranschlagung besonders komplexer und/oder bedeutsamer Projekte in Einzeltiteln.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturprojekte auf dieser Grundlage im Haushaltsplan transparenter und nachvollziehbarer dargestellt werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers können so verbessert und im Ergebnis das Budgetrecht des Parlaments gestärkt werden.

36.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

36.3.1 Bundesfernstraßen

Der Bund finanziert den Bau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Im Jahr 2013 gab er dafür 6,6 Mrd. Euro aus, davon 82 % für Investitionen (5,4 Mrd. Euro). 4,6 Mrd. Euro hiervon flossen direkt in den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen. Die restlichen Investitionsmittel zahlte das BMVI für den Erwerb von Grundstücken, Neubauten von Nebenanlagen oder neue Fahrzeuge. Eine weitere Milliarde Euro (15 %) gab es aus, um die Straßen zu betreiben (z. B. Kontrolle, Wartung und Winterdienst). Die übrigen Mittel flossen als Pauschale für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an die Straßenbauverwaltungen der Länder, die die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes planen, bauen und betreiben. Im Haushalt 2014 sind Gesamtausgaben von 6,1 Mrd. Euro vorgesehen. Darin sind die zusätzlichen 500 Mio. Euro für den Verkehrsträger Straße aus dem 5 Mrd. Euro – Programm (s. dazu Nr. 36.2.2) bereits enthalten. Das Verhältnis von

Investitionen zu Betrieb bleibt dabei weitgehend unverändert.

Im Jahr 2013 gab das BMVI von den 4,6 Mrd. Euro Investitionsmitteln für die Straße rund 2,5 Mrd. Euro (55 %) für die Erhaltung aus; 1,9 Mrd. Euro (41 %) flossen in den Neubau. Weitere 0,2 Mrd. Euro bewirtschaftete das BMVI in Haushaltstiteln, die keine Trennung zwischen Neubau und Erhaltung vorsehen. Die Bundesregierung hat bekräftigt, der Erhaltung der Bundesfernstraßen Vorrang vor dem Neubau einzuräumen. Daher sind im Jahr 2014 die für die Erhaltung eingeplanten Mittel auf 2,6 Mrd. Euro (60 %) gestiegen, obwohl mit 4,4 Mrd. Euro weniger Investitionsmittel als im Jahr zuvor zur Verfügung stehen. 1,5 Mrd. Euro (34 %) sind für den Neubau vorgesehen; für weitere 0,3 Mrd. Euro ist der Verwendungszweck nicht nach Neubau oder Erhaltung getrennt.

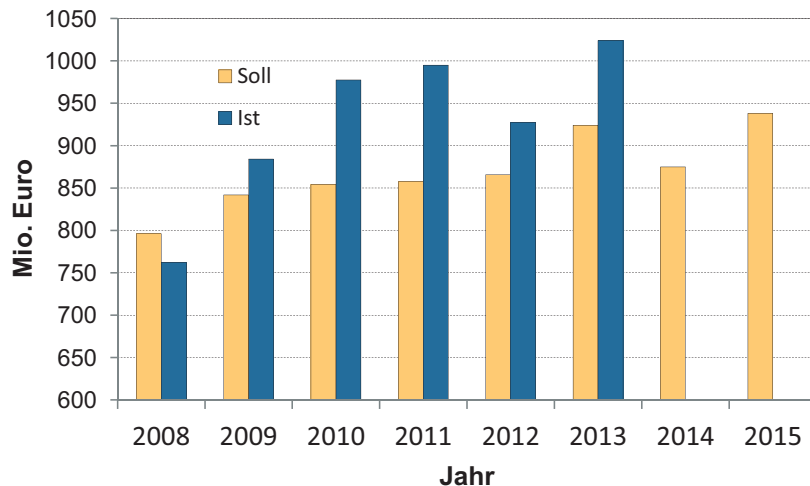
Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2013 darauf hingewiesen, dass in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt 879 Mio. Euro, die für die Erhaltung der Bundesfernstraßen vorgesehen waren, für andere Zwecke verwendet wurden (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 38.3.1). Auch im Haushaltsjahr 2013 gab das BMVI 72 Mio. Euro weniger für die Erhaltung aus als vorgesehen. Das waren 2,9 % der eingeplanten Mittel. Damit verwendete es deutlich weniger Erhaltungsmittel anderweitig als in den Vorjahren. Der Bundesrechnungshof erkennt diese Entwicklung an. Angesichts des teilweise schlechten Zustands der Bundesfernstraßen sollte das BMVI künftig alle Erhaltungsmittel zweckentsprechend einsetzen.

Bereits seit dem Jahr 2009 werden mehr Mittel für das Betreiben der Straßen (Betriebsdienst) ausgegeben, als im Bundeshaushalt in den jeweiligen Titeln veranschlagt sind. Als Gründe nennt das BMVI insbesondere Einkommenserhöhungen der Beschäftigten sowie gestiegene Material- und Transportkosten. Dennoch erhöht es die Haushaltsansätze nicht, sondern nutzt bei der Haushaltsführung die Deckungsfähigkeit der Mittel aus.

Im Jahr 2014 liegen die Haushaltsansätze für den Straßenbetriebsdienst nach einer einmaligen Erhöhung um rund 50 Mio. Euro im Jahr 2013 trotz gestiegener Ausgaben wieder deutlich unter dem Vorjahresniveau. Für das Jahr 2015 ist nochmals eine einmalige Erhöhung um 60 Mio. Euro und damit eine Annäherung an den voraussichtlichen Bedarf vorgesehen. Ab dem Jahr 2016 sollen die eingeplanten Mittel jedoch wieder auf das Niveau des Jahres 2014 zurückfallen. Mit dieser Veranschlagung verstößt das BMVI aus Sicht des Bundesrechnungshofes gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit. Dieser sieht u. a. vor, dass alle Einnahmen und Ausgaben möglichst genau zu errechnen bzw. zu schätzen und transparent im Haushalt abzubilden sind. Das BMVI muss diesen Grundsatz beachten und die Mittel für den Betriebsdienst künftig realistisch veranschlagen.

Abbildung 36.2

**Gegenüberstellung der Soll-Ansätze und der Ist-Ausgaben
im Straßenbetriebsdienst seit 2008**



36.3.2 Schienenwege

36.3.2.1 Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes

Im Jahr 1999 ging das Eigentum an den Bundesschienenwegen auf die privatrechtlich organisierten 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 die Erhaltung (Ersatzinvestitionen). Im Jahr 2013 hat er dafür 4,4 Mrd. Euro ausgegeben. Für das Jahr 2014 sind insgesamt 4,2 Mrd. Euro im Einzelplan 12 veranschlagt. In diesen Summen sind 77 Mio. Euro der Infrastrukturbeschleunigungsprogramme I und II sowie 230 Mio. Euro für Investitionen in die Lärmsanierung in den Jahren 2013 und 2014 enthalten.

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 2013 hat der Bund die Vorhaben des Bedarfsplans mit insgesamt 1 Mrd. Euro bezuschusst. Zusätzlich 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 BMVBS 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 unwirtschaftlich einsetzten (s. z. B. Bemerkung Nr. 37) oder zweckwidrig verwendeten (zuletzt: 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 stichprobenartig die zweckentsprechende sowie wirtschaftliche Verwendung der Mittel. Seine Kontrollen führten zu jährlichen Rückforderungen, die sich auf hohe zweistellige oder dreistellige Millionenbeträge beliefen.

Im Jahr 2009 hat der Bund in Abstimmung mit den EIU die Auszahlung und Kontrolle der Mittel neu ausgerichtet. Er schloss mit den EIU für fünf Jahre eine Leistungs-

und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) ab. Gegen Zuwendungen von jährlich 2,5 Mrd. Euro verpflichteten sich die EIU, ihre Schienenwege in einem durch Qualitätskennzahlen bestimmten 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 anhand der 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 jährlichen Berichten der EIU. So waren die Angaben der EIU teils unvollständig oder unzutreffend. Zudem wiesen die Berechnungsmethoden bei einigen Qualitätskennzahlen erhebliche Mängel auf (s. auch Bemerkungen 2010 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 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 Datengrundlage für die Berechnung der Qualitätskennzahlen war teilweise fehlerhaft. Auch das Vertragsmanagement des Zuwendungsgebers war verbesserungswürdig. So versäumte es das BMVBS, eine Vertragsstrafe rechtzeitig einzufordern. In den ersten zwei Vertragsjahren konnte es deshalb die Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung beispielsweise zu Erfolgskontrollen nur unzureichend erfüllen.

Bund und EIU verhandeln seit dem Jahr 2011 über eine Folgevereinbarung zur LuFV. 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 BMVI hat die fehlenden Zielwerte ebenso eingeräumt 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 begleitet diesen Prozess beratend. Derzeit liegt die nahezu ausverhandelte LuFV II als Entwurf vor. Die Vertragsparteien beabsichtigen, auf dieser Basis alsbald zu einem Vertragsabschluss zu kommen.

Im Zusammenhang mit der Fortführung der LuFV hat der Bund den EIU auch die Möglichkeit eingeräumt, in den Jahren 2013 und 2014 jährlich bis zu 250 Mio. Euro zusätzlich für Ersatzinvestitionen einzusetzen. Diese Mittel waren eigentlich für den Neu- und Ausbau der Schienenwege vorgesehen. Im Jahr 2013 haben die EIU von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Für die übertragenen Beträge gelten die Regelungen der LuFV. Der Bund hat damit seine Leistungen im Geltungsbereich der LuFV erhöht. Allerdings hat er dabei zunächst keine anspruchsvolleren Zielwerte für die Qualitätskennzahlen vereinbart. Eine höhere Gegenleistung der EIU verlangte er damit im Jahr 2013 nicht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vermindert dies bei den EIU den Anreiz dafür, die Mittel wirtschaftlich zu verwenden.

36.3.2.2 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen BEV wurde aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet. Es hat insbesondere die Aufgabe, das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten, die Versorgungsbezüge auszuzahlen, die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und seine Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten. Das BEV hat im Jahr 2013 insgesamt 5,7 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt erhalten. Davon entfielen u. a. 5,2 Mrd. Euro auf die Erstattung von Verwaltungsausgaben des BEV und 0,4 Mrd. Euro auf Zuschüsse für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (s. zum BEV Bemerkung Nr. 1.12.5).

36.3.3 Bundeswasserstraßen

Der Bund trägt die Verantwortung für Neu- und Ausbau sowie Erhaltung und Betrieb der Bundeswasserstraßen. Hierzu bedient er sich der WSV, die als bundeseigene Verwaltung geführt wird. Im Jahr 2013 gab er hierfür insgesamt 1,8 Mrd. Euro aus; für das Jahr 2014 sind 2 Mrd. Euro und für das Jahr 2015 dann 2,1 Mrd. Euro vorgesehen. Aufgrund von Beschlüssen des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages untersucht das Bundesministerium seit dem Jahr 2011 die WSV mit dem Ziel, diese zu reformieren. Zum 1. Mai 2013 fasste es die bisherigen sieben Wasser- und Schifffahrtsdirektionen organisatorisch zu einer Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt zusammen. Mit deren Hilfe will es die WSV wirtschaftlich, leistungs- und zukunftsfähig gestalten.

Die Bundesregierung hat sich darauf verständigt, den Reformprozess in der laufenden Legislaturperiode unter Einbindung der Beschäftigten so zu entwickeln, dass die notwendigen regionalen Kompetenzen gesichert bleiben. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes müssen sich die Ziele der Reform weiterhin an den einschlägigen Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages orientieren. Der Ausschuss hatte neben einem strategischen Gesamt-

konzept für die WSV-Reform insbesondere gefordert, diese mit einem Konzept zur Personalbedarfsermittlung zu verbinden und unverzüglich umzusetzen.

Über den Reformprozess hat das BMVI das Parlament in mittlerweile sechs Berichten informiert. Der 6. Bericht liegt seit Ende August 2014 vor. Er enthält neben dem Sachstand der WSV-Reform und einem Zeit- und Maßnahmenplan auch Ausführungen zur künftigen Struktur der heutigen Wasser- und Schifffahrtsämter. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass mit der vorgesehenen Umstrukturierung eine eindeutige Aufgabenabgrenzung und Verteilung der Zuständigkeiten auf das BMVI, die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt sowie die Wasser- und Schifffahrtsämter erreicht wird. Außerdem sollte das BMVI den Ausbau der Bundeswasserstraßen nach verkehrlicher Bedeutung so priorisieren, dass die knappen personellen und finanziellen Ressourcen künftig bedarfsgerecht eingesetzt werden. Zudem sollte es bei der Reform darauf achten, Geschäftsprozesse zu standardisieren und sodann die anstehende Personalbedarfsermittlung durchzuführen.

36.4 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. Fuhrunternehmen stellen daher ihre Fahrzeugflotten auf schadstoffarme Lkw um und zahlen danach eine geringere Maut. Dies führte dazu, dass die Mauteinnahmen in den Jahren 2011 und 2012 zurückgegangen sind. Ein leichter Anstieg der Einnahmen im Jahr 2013 ist darauf zurückzuführen, dass die Lkw-Maut im August 2012 auf rund 1 000 km Bundesstraßen ausgeweitet wurde. Die Gesamtentwicklung der Mauteinnahmen in den letzten Jahren zeigt Tabelle 36.3.

Die Höhe der Mautsätze muss sich nach europäischem Recht an den tatsächlichen Wegekosten orientieren, d. h. an den Kosten für Bau und Unterhaltung der betreffenden Straßeninfrastruktur. Hierzu hat das BMVI ein sogenanntes Wegekostengutachten erstellen lassen. Die im Gutachten für die Jahre 2013 bis 2017 enthaltene Wegekostenrechnung ist die Basis für die Festsetzung der Höhe der Lkw-Maut. Die Wegekosten enthalten u. a. Abschreibungen und Zinsen (Kapitalkosten) auf das Anlagevermögen der mautpflichtigen Bundesfernstraßen. Da das Zinsniveau in den letzten Jahren gesunken ist, verringern sich die Kapitalkosten und somit die Wegekosten. Der Bund muss die Mautsätze deshalb senken. Die hieraus resultierenden Mindereinnahmen will das BMVI kompensieren, indem es zunächst die Kosten der Luftverschmutzung in die Berechnung der Mautsätze einbezieht. Später beabsichtigt es, die Mautpflicht auf weitere 1 000 km Bundesstraßen auszudehnen. Zudem sollen Lkw bereits ab 7,5 Tonnen in die Mautpflicht einbezogen werden.

Die Anpassung der Mautsätze erfordert eine Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes. Sie soll Anfang 2015 Inkrafttreten. Die Soll-Ansätze für die Lkw-Mauteinnahmen der Jahre 2014 und 2015 berücksichtigen die Ergebnisse des aktuellen Wegekostengutachtens noch nicht.

Im Jahr 2014 verwendet das BMVI knapp drei Viertel der erwarteten Mauteinnahmen für den Bundesfernstraßenbau (3,1 Mrd. Euro). Das restliche Viertel fließt insbesondere in

- den Einzug der Maut durch Private (561 Mio. Euro),
- Personalausgaben im Geschäftsbereich des BMVI im Zusammenhang mit der Maut (47 Mio. Euro) und
- Förderprogramme für das Güterkraftverkehrsgewerbe (392 Mio. Euro).

Außerdem dient es der Kompensation von Kfz-Steuerfällen (150 Mio. Euro).

Tabelle 36.3

Lkw-Mauteinnahmen in den Jahren 2010 bis 2015

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	4 391,4	29,3	0,7
2014	4 400,0			
2015	4 400,0			

Quelle: Einzelplan 12. Bis zum Jahr 2013: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

36.5 Ausblick

Mit Blick auf den geänderten Ressortzuschnitt wird besonders zu beobachten sein, auf welche Weise das BMVI seine neue politische Schwerpunktaufgabe digitale Infrastruktur wahrnimmt. Bislang jedenfalls erscheint das Verhältnis zwischen den geschaffenen Strukturen und den verfügbaren Ressourcen nicht ausgewogen. So stehen der neuen Abteilung mit sechs neuen Referaten lediglich 34 zusätzliche Stellen und eine Titelgruppe mit einem Volumen von 13 Mio. Euro im Jahr 2014 und 7,2 Mio. Euro für das Jahr 2015 gegenüber. Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass sich der Bereich im Aufbau befinde und die Titelgruppe Digitale Infrastruktur entsprechend neuen Erkenntnissen jederzeit erweitert werden könne.

Bei den Verkehrsinvestitionen empfiehlt es sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes, sorgfältig zu evaluieren, inwieweit die mit der umfassenden Deckungsfähigkeit von Investitions- und Unterhaltungsmitteln verfolgten Ziele in der Praxis erreicht werden. Sofern kein hinreichender Nutzen nachzuweisen ist, sollte aus den dargelegten Gründen erwogen werden, diese weitgehende Deckungsfähigkeit in künftigen Haushaltsjahren zurückzuführen.

Voraussichtlich im Jahr 2015 wird der Einzelplan 12 für das Haushaltsjahr 2016 umstrukturiert (s. Vorbemerkung Nr. 5). Spätestens in diesem Kontext sollte das BMVI auch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Erhöhung der Transparenz von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt aufgreifen. Sie können bereits bei der Haushaltsplanung dazu beitragen, dem Haushaltsgesetzgeber eine klare Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen; im Ergebnis wird damit das Budgetrecht des Parlaments gestärkt.

37 Einsparpotenzial von mehr als Kat. B 35 Mio. Euro nicht genutzt (Kapitel 1222 Titel 891 01)

37.0

Das BMVI hat bei einer Eisenbahn-Neubaustrecke, die durch Thüringen und Bayern führt, unterschiedliche Gleisabstände und Bauwerksabmessungen finanziert. Es hat versäumt, das Eisenbahninfrastrukturunternehmen aufzufordern, in beiden Ländern die technischen Vorschriften gleich anzuwenden. Dadurch hat es ein Einsparpotenzial von mehr als 35 Mio. Euro nicht genutzt.

37.1

Planfeststellungsbeschluss

Das BMVI gewährt den bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) Zuwendungen für den Neu- und Ausbau der Schienenwege des Bundes. Es be-

gleitet die Planungen für Neu- und Ausbaustrecken. Will eines dieser Unternehmen eine neue Eisenbahnstrecke errichten, muss es dafür einen Planfeststellungsbeschluss beantragen.

Für diesen Planfeststellungsbeschluss ist die Infrastrukturabteilung im Eisenbahn-Bundesamt (EBA) zuständig. Sie prüft, ob das Vorhaben dem technischen Regelwerk entspricht. Weiter stellt sie fest, ob die Auswirkungen des Vorhabens auf öffentliche und private Belange angemessen berücksichtigt sind. Der Planfeststellungsbeschluss soll die betroffenen Belange durch Abwägung der unterschiedlichen Interessen ausgleichen. Zuständig dafür sind die Außenstellen des EBA. Die Finanzierungsabteilung im EBA entscheidet über den Antrag des Unternehmens auf „finanzielle Baufreigabe“ für die Bundesmittel. Grundlage dafür ist der Planfeststellungsbeschluss. Dabei prüft sie, ob das beantragte Vorhaben notwendig und wirtschaftlich ist. Das EBA unterliegt der Fach- und Rechtsaufsicht des BMVI. Das BMVI begleitet die Planung des Vorhabens durch das Unternehmen. Dabei stimmt es sich laufend mit dem EBA ab.

Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt

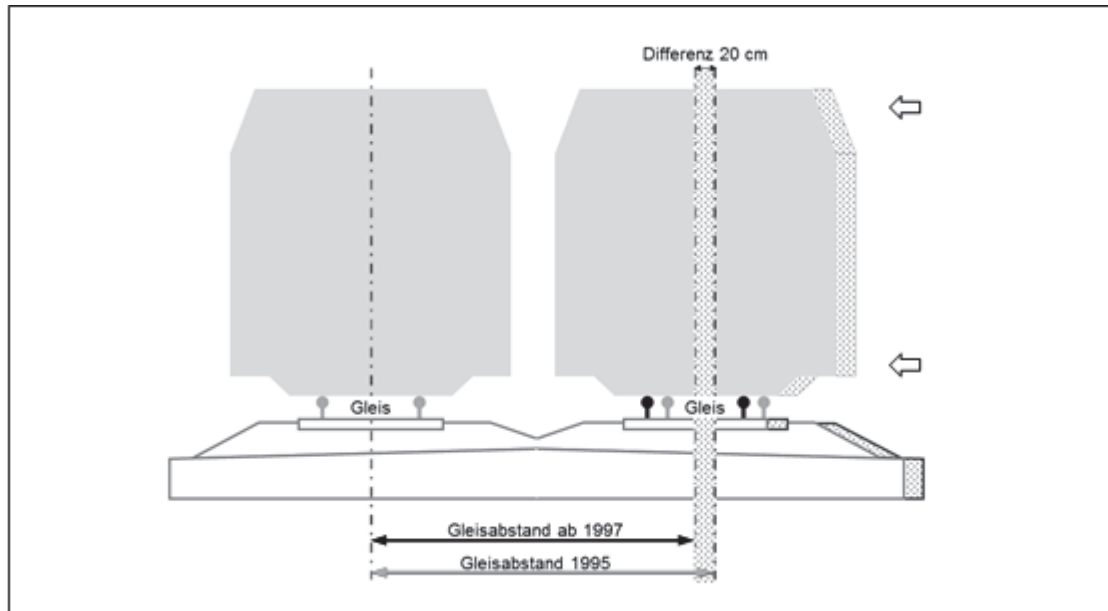
Seit dem Jahr 1995 gab das EBA für den Aus- und Neubau der Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt (Neubaustrecke) Bundesmittel von insgesamt 1,8 Mrd. Euro frei. Da die zweigleisige Neubaustrecke durch Thüringen und Bayern führt, erließen zwei Außenstellen des EBA abschnittsweise die Planfeststellungsbeschlüsse. Dabei legten sie die damals unternehmensintern geltenden technischen Vorschriften zugrunde. Im Jahr 1997 änderte das Unternehmen diese technischen Vorschriften dahingehend, dass nunmehr geringere Gleisabstände zulässig sind. Dadurch konnten gegenüber der ursprünglichen Planung verringerte Abmessungen von Bauwerken, z. B. von Brücken, Tunneln und Erddämmen, geplant und gebaut werden. Das Unternehmen reduzierte so außerdem die Eingriffe in Natur und Landschaft sowie in öffentliche und private Belange (vgl. Abbildung 37.1). Es wollte die geplante Neubaustrecke mit den geringeren Bauwerksabmessungen auch kostengünstiger bauen.

Streckenabschnitt in Thüringen

Zwei Drittel der Neubaustrecke liegen in Thüringen. Um die Auswirkungen und die Kosten des Vorhabens zu senken, änderte das Unternehmen seine Planung und beantragte für diesen Streckenabschnitt eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses. Die Außenstelle des EBA in Thüringen genehmigte diese im Jahr 1998. Das Unternehmen baute daraufhin den Streckenabschnitt in Thüringen mit den geringeren Abmessungen der Gleisanlagen und Bauwerke. Allein bei den Tunneln sparte es durch den um 20 cm geringeren Gleisabstand rund 115 000 m³ Aushub. Das entspricht ca. 4 600 Lkw-Ladungen. Dadurch senkte es auch Transport- und Deponiekosten.

Abbildung 37.1

Streckenquerschnitt mit unterschiedlichen Gleisabständen



Quelle: Bundesrechnungshof.

Streckenabschnitt in Bayern

Durch Bayern führt das andere Drittel der Neubaustrecke. Hierfür beantragte das Unternehmen keine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte das EBA dazu, dass es Risiken durch Einwände Dritter befürchtet habe. Mögliche Risiken und deren Bewertung dokumentierte es nicht. Das Unternehmen baute diesen Streckenabschnitt mit den ursprünglich geplanten und genehmigten Abmessungen. Allein für die Tunnel- und Brückenabschnitte ermittelte der Bundesrechnungshof anhand der Kostenkennwerte des Unternehmens ein Einsparpotenzial von 35 Mio. Euro.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVI seine Fachaufsicht über das EBA unzureichend ausgeübt und die Planung des Vorhabens durch das Unternehmen nicht ausreichend begleitet hat. Das BMVI hätte feststellen müssen, dass das Unternehmen die geänderten technischen Vorschriften nur in Thüringen angewendet hat. Das BMVI hat versäumt, das Unternehmen aufzufordern, auch in Bayern die geringeren Bauwerksabmessungen zu realisieren. Wie in Thüringen hätte das Unternehmen eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses beim EBA beantragen sollen. Die bayerische Außenstelle hätte dann erneut alle Belange abwägen und entscheiden müssen.

Die Zentrale des EBA hätte ihrerseits aufklären müssen, weshalb die zwei Außenstellen unterschiedliche Bauwerksabmessungen für ein und dieselbe Neubaustrecke genehmigten. Die bayerische Außenstelle hat es versäumt, die von ihr befürchteten Risiken hinreichend zu prüfen und zu dokumentieren. Spätestens für die finanzielle Baufreigabe hätte das Unternehmen darlegen müssen, warum die Änderung des Planfeststellungsbeschlusses in Bayern nicht durchsetzbar gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVI versäumt hat, auf eine Planungsänderung hinzuwirken. Dadurch hat es zugelassen, dass bei einer Neubaustrecke durch zwei Länder unterschiedliche Gleisabstände, Brücken- und Tunnelquerschnitte gebaut und finanziert wurden. Es hat somit ein Einsparpotenzial von mindestens 35 Mio. Euro ungenutzt gelassen.

37.3

Das BMVI hat erwidert, dass es seine Fachaufsicht durch laufende Abstimmungen über die Planung der Neubaustrecke wahrnehme. Dies hält es für ausreichend. Es hat dabei auf die Unabhängigkeit des EBA als Planfeststellungsbehörde verwiesen. Der Planfeststellungsbeschluss in Bayern aus dem Jahr 1995 habe nach wie vor rechtlichen Bestand. Eine Änderung wäre mit unkalkulierbaren Risiken verbunden gewesen.

Weiter hat das BMVI auf eine Arbeitsgruppe verwiesen, der auch das EBA und das Unternehmen angehörten. Der geplante Leitfaden „Handbuch Infrastruktur“ solle künftig die einheitliche Anwendung von Planungsparametern sicherstellen. Den Stand aktueller Planfeststellungsverfahren frage das BMVI vierteljährlich ab. Außerdem stelle die bundesweit geltende Planfeststellungsrichtlinie sicher, dass das EBA Planfeststellungsverfahren einheitlich durchführe. Das BMVI habe diese Planfeststellungsrichtlinie geprüft und als Steuerungsinstrument anerkannt.

37.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMVI bei der Neubaustrecke mindestens 35 Mio. Euro hätte einsparen können. Dafür hätte es das Unternehmen bei der Planung des Vorhabens angemessen begleiten und seine Fachaufsicht über das EBA wirksam wahrnehmen müssen. Gerade weil das EBA Planfeststellungs- und Bewilligungsbehörde ist, muss es finanzwirksame Entscheidungen angemessen prüfen und dokumentieren. Dabei sollten sich die Infrastrukturabteilung und die Finanzierungsabteilung des EBA wirksamer abstimmen.

Der Bundesrechnungshof sieht die befürchteten Risiken bei einer Änderung des Planfeststellungsbeschlusses als nicht hinreichend belegt an. Das Ergebnis in Thüringen hat gezeigt, dass die Planungsänderung möglich war. Dies wäre auch in Bayern zu erwarten gewesen, da sich die Eingriffe in öffentliche und private Belange verringert hätten. Letztlich konnte das BMVI mit der Planfeststellungsrichtlinie das Genehmigungsverfahren nicht einheitlich durchführen. Auch mit dem geplanten Leitfaden „Handbuch Infrastruktur“ hat es nicht dargelegt, wie es Vorhaben künftig wirksam steuern will.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMVI die Unternehmen auffordert zu analysieren, wie sich Änderungen von Rahmenbedingungen auf Infrastrukturvorhaben auswirken. Wenn danach eine Planungsänderung wirtschaftlich ist, sollten die Unternehmen die Änderung des Planfeststellungsbeschlusses beim EBA beantragen. Bei der Entscheidung darüber bliebe die Unabhängigkeit der Planfeststellungsbehörde gewahrt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI künftig Einsparpotenziale nutzt, um Infrastrukturvorhaben wirtschaftlich durchzuführen.

38 **Bundesministerium für Verkehr und**
Kat. B **digitale Infrastruktur bewilligte 54 Mio.**
Euro für neuartige Signaltechnik ohne
erforderliches Betriebsprogramm
(Kapitel 1222 Titel 891 01)

38.0

Das BMVI hat den Neubau einer Eisenbahnstrecke nicht in gebotenem Maß projektbegleitend kontrolliert und gesteuert. Seit Planungsbeginn haben sich die technischen und betrieblichen Anforderungen mehrfach geändert. Das BMVI

hat die Bundesmittel für die neuartige, europaweit einheitliche Signaltechnik bewilligt, ohne diese Änderungen angemessen zu berücksichtigen. Für die haushaltsrechtlich erforderliche Erfolgskontrolle hätte es technische und betriebliche Anforderungen für die signaltechnische Ausrüstung der Eisenbahnstrecke vorgeben müssen.

38.1

Für den Neubau der Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt gewährte das Bundesministerium für Verkehr (jetzt BMVI) den bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) bislang 1,8 Mrd. Euro Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt. Grundlage für das Infrastrukturvorhaben sind Planfeststellungsbeschlüsse aus dem Jahr 1995. Diese umfassen auch Festlegungen u. a. zur Signaltechnik und zum sogenannten Betriebsprogramm, d. h. wie viele Personen- und Güterzüge die Strecke befahren sollen. Das BMVI ist haushaltsrechtlich verpflichtet, den Erfolg eines solchen Infrastrukturvorhabens projektbegleitend zu kontrollieren und ggf. steuernd einzugreifen.

Technische Anforderungen

Im Jahr 1997 änderte das Eisenbahn-Bundesamt die Sicherheitsvorschriften für zweigleisige Tunnel. Seitdem gilt das sogenannte Begegnungsverbot. Danach dürfen sich Personenzüge und Güterzüge in zweigleisigen Tunneln nicht begegnen. Für die Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt entschied das Bundesministerium für Verkehr (jetzt BMVI) den Bau der bereits genehmigten zweigleisigen Tunnel gleichwohl fortzusetzen. Dabei sollte das Unternehmen über den Fahrplan und über die Signaltechnik Zugbegegnungen ausschließen. Über die Signaltechnik wird gesteuert, wie viele Züge, mit welcher Geschwindigkeit und in welchem Abstand die Eisenbahnstrecke befahren (Leistungsfähigkeit) und wo sie einander begegnen können. Durch das Begegnungsverbot wird die Leistungsfähigkeit der Strecke stark eingeschränkt. Deshalb sind die betrieblichen Anforderungen zu ermitteln, um dennoch eine bestmögliche Streckenleistungsfähigkeit zu erreichen.

Im Jahr 2009 verpflichtete sich die Bundesrepublik Deutschland, auf einigen Eisenbahnstrecken eine neuartige, europaweit einheitliche Signaltechnik einzuführen. Sie soll anstelle der bisherigen nationalen Signaltechnik und auf dieser Eisenbahnstrecke erstmals in Deutschland eingesetzt werden.

Betriebliche Anforderungen

Auf der Grundlage eines Betriebsprogramms ist die signaltechnische Streckenausrüstung zu planen, die wesentlich die Leistungsfähigkeit einer Eisenbahnstrecke beeinflusst. Um die erforderliche Streckenleistungsfähigkeit zu bestimmen, nutzt das BMVI Verkehrsprognosen. Mit diesen wird ermittelt, wie viele Personenzüge und wie viele Güterzüge die Eisenbahnstrecke voraussichtlich befahren werden.

Bewilligung der Bundesmittel für die Signaltechnik

Im Jahr 2012 bewilligte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (jetzt BMVI) Bundesmittel von 54 Mio. Euro für die signaltechnische Ausrüstung der Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt. Im gleichen Jahr beauftragte das Unternehmen einen Auftragnehmer mit der Planung und der Ausführung.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover im Jahr 2013, ob das BMVI die veränderten technischen und betrieblichen Anforderungen bei der Bewilligung der Bundesmittel für die signaltechnische Ausrüstung berücksichtigte. Er stellte fest, dass die Finanzierungsanträge des Unternehmens unzureichende und widersprüchliche Angaben enthielten. So blieb offen, wie das Unternehmen das Begegnungsverbot durch signaltechnische Ausrüstung umsetzen wird. Außerdem fehlten Angaben zur geplanten täglichen Anzahl der Personenzüge und der Güterzüge, zu deren Geschwindigkeiten sowie zur Verteilung der Züge auf die Tages- und Nachtstunden, mithin zum Betriebsprogramm. Die Prüfung ergab, dass sich die vom Bundesministerium für Verkehr (jetzt BMVI) prognostizierten Güterzugzahlen für die Eisenbahnstrecke seit Planungsbeginn von 214 auf 131 pro Tag verringert hatten. Das Betriebsprogramm, das der Planung im Jahr 1995 zugrunde lag, stimmte somit im Jahr 2013 nicht mehr mit den prognostizierten Güterzugzahlen überein (vgl. Tabelle 38.1). Es ist daher als Planungsgrundlage für die bewilligte signaltechnische Ausrüstung nicht mehr geeignet.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI seine Pflicht zur begleitenden Kontrolle und Steuerung der Neubaumaßnahme nicht wirksam ausgeübt hat. Um trotz der geänderten Rahmenbedingungen eine bestmögliche Streckenleistungsfähigkeit zu erreichen, hätte das BMVI vor Bewilligung der Bundesmittel für die signaltechnische Ausrüstung auch das Betriebsprogramm vorgeben müssen. Dafür hätte es ermitteln müssen, wie viele Züge pro Tag bei der geplanten Höchstgeschwindigkeit auf der Eisenbahnstrecke fahren sollen. Außerdem hätte

das BMVI sicherstellen müssen, dass das Unternehmen mit der Signaltechnik Zugbegegnungen in zweigleisigen Tunneln ausschließen wird. Wegen der fehlenden Angaben in den Finanzierungsanträgen konnte das BMVI jedoch nicht feststellen, ob das Unternehmen mit der geplanten Signaltechnik die aktuellen technischen und betrieblichen Anforderungen gewährleisten wird. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, das fehlende Betriebsprogramm nachträglich vorzugeben.

38.3

Das BMVI hat erklärt, es habe bei der Bewilligung der Bundesmittel für die Signaltechnik auf ein Betriebsprogramm und auf den Nachweis der Streckenleistungsfähigkeit verzichten können. Diese seien bereits bei der Bewilligung von Bundesmitteln für andere Bauleistungen geprüft worden. Die Bewilligung der neuen, europaweit einheitlichen Signaltechnik stelle zudem eine Besonderheit dar. Mit der Signaltechnik seien die zu erwartenden Zugzahlen fahrbar. Wegen des erstmaligen Einsatzes des europäischen Signalsystems in Deutschland habe das BMVI regelmäßig planungsbegleitende Gespräche geführt.

38.4

Der Bundesrechnungshof hält für den verbleibenden Realisierungszeitraum eine projektbegleitende Kontrolle und Steuerung des Vorhabens durch das BMVI weiterhin für erforderlich. Gerade weil die neuartige Signaltechnik erstmalig in Deutschland eingesetzt wird, muss das BMVI das Betriebsprogramm aktuell ermitteln und vorgeben. Nur so kann es sicherstellen, dass das Unternehmen und der Auftragnehmer die technischen und betrieblichen Anforderungen auch tatsächlich umsetzen. Ohne präzise Angaben fehlt dem BMVI zudem die Grundlage für die projektbegleitende Steuerung und letztlich für eine Erfolgskontrolle.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI seine Einflussmöglichkeit nutzt, um mit der neuartigen Signaltechnik die bestmögliche Streckenleistungsfähigkeit zu erreichen.

Tabelle 38.1

Prognostizierte Zugzahlen für die Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt

Jahr	Güterzüge pro Tag	Personenzüge pro Tag	Höchstgeschwindigkeit	Berücksichtigung des Begegnungsverbots
1995	214	48	250 km/ h	nein
1997	214	48	250 km/ h	ja
2010	169	40	300 km/ h	o. A.
2013	131	40	o. A.	ja

o. A.: ohne Angabe.

Quelle: Bundesrechnungshof.

39 Kat. B Förderung des Güterverkehrsgewerbes überarbeiten
(Kapitel 1209)

39.0

Aus Mauteinnahmen finanzierte Programme zur Förderung von Umwelt, Sicherheit und Qualifizierung im Güterverkehrsgewerbe haben erhebliche Mitnahmeeffekte ausgelöst. Das BMVI hatte die Förderbedingungen vorwiegend daran ausgerichtet, möglichst vielen Unternehmen eine Kompensation für die Mehrbelastung aus der Lkw-Maut zu ermöglichen. Um die Mittel wirksamer einzusetzen, muss es die Programme überarbeiten und konsequent an den gesetzlichen Förderzielen ausrichten.

39.1

Förderprogramme aus den Mauteinnahmen des Bundes

Das Bundesfernstraßenmautgesetz sieht vor, dass der Bund aus den Mauteinnahmen jährlich 450 Mio. Euro für die Förderung von Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des Güterverkehrsgewerbes (Unternehmen) bereitstellt. Dazu legte das BMVI u. a. ein Programm zur Förderung der Sicherheit und der Umwelt (sog. De-minimis-Programm) sowie ein Programm zur Förderung der Aus- und Weiterbildung, der Qualifizierung und der Beschäftigung in Unternehmen (Aus- und Weiterbildungsprogramm) auf. In den Jahren 2009 bis 2012 gab es für diese beiden Programme 919 Mio. Euro aus.

Ausrichtung der Programme durch das BMVI

Das BMVI erließ für jedes Programm eine Förderrichtlinie. Darin legte es fest, welche Maßnahmen gefördert werden konnten. Die Konkretisierung der Maßnahmenkataloge übernahm das Bundesamt für Güterverkehr (Bundesamt), das auch mit der Prüfung und Bewilligung der einzelnen Förderanträge beauftragt ist.

Das BMVI beschrieb die Ziele der Programme nur in allgemeiner Form. Es dokumentierte nicht, welche konkreten Fortschritte bis wann bewirkt werden sollten und anhand welcher Kriterien der Erfolg gemessen wird.

Während der Programmlaufzeit überarbeitete das BMVI die Förderrichtlinien mehrfach. Es begründete die Änderungen häufig damit, der Mittelabfluss bzw. die Zahl der begünstigten Unternehmen solle erhöht werden. Einen Zusammenhang zwischen Förderzielen und Änderungen stellte es regelmäßig nicht her. Welche Fortschritte bis dahin erreicht waren, welchen Beitrag die geförderten Maßnahmen dazu geleistet hatten und ob die damit verbundenen Ausgaben angemessen waren, untersuchte das BMVI nicht. Auch über fünf Jahre nach Beginn der Förderung hatte es keine verlässlichen Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Programme.

Vom Bundesamt bewilligte Maßnahmen

Aus dem De-minimis-Programm bewilligte das Bundesamt nach eigenen Angaben überwiegend Zuschüsse für die Anschaffung von Betriebsmitteln für Abgasreinigungssysteme und von geräuscharmen Reifen. Daneben förderte es den Ersatz defekter Sicherheitseinrichtungen an den Fahrzeugen (z. B. Scheinwerfer, Nummernschildbeleuchtungen und Feuerlöscher), Hilfsmittel zur Ladungssicherung und Arbeitsschutzkleidung.

Über das Aus- und Weiterbildungsprogramm gewährte das Bundesamt den Unternehmen Zuschüsse zur Qualifizierung ihres Personals. Gefördert wurden neben der Ausbildung zum Berufskraftfahrer vor allem vorgeschriebene Maßnahmen nach dem Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz und der Erwerb der Fahrerlaubnis für Lkw mit Anhänger. Daneben bewilligte das Bundesamt u. a. Mittel für Schulungen, die von Sicherheits- und Gefahrgutbeauftragten sowie Ersthelfern zu absolvieren waren.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI zu einem großen Teil Maßnahmen gefördert hat, die auch ohne Zuwendungen des Bundes durchgeführt worden wären. So hat es gesetzlich vorgeschriebenes Zubehör für Lkw finanziert, beispielsweise Hilfsmittel zur Ladungssicherung und Leuchtmittel. Es hat zudem Verbrauchsmaterialien gefördert, die zum laufenden Geschäftsbetrieb gehören, z. B. Reifen und Betriebsmittel für Abgasreinigungssysteme. Solche Zuwendungen sind wirkungslos und haushaltsrechtlich unzulässig. Nach der Bundeshaushaltsordnung dürfen nur Maßnahmen gefördert werden, die ansonsten nicht oder nicht im notwendigen Umfang durchgeführt würden (Grundsatz der Subsidiarität). Auch unionsrechtlich ist die Förderung vorgeschriebener Maßnahmen bedenklich. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Programme zu überarbeiten und alle Maßnahmen auszuschließen, die auch ohne staatliche Zuschüsse durchgeführt würden.

Die Förderung muss zudem konsequent an ihren gesetzlichen Zielen ausgerichtet werden. Solange das BMVI weiterhin vorrangig auf den Mittelabfluss und die Zahl der geförderten Unternehmen achtet, begünstigt es Mitnahmeeffekte. So können die Programme die Umweltverträglichkeit, die Verkehrssicherheit oder das Qualifikationsniveau im Straßengüterverkehr nicht verbessern.

Beanstandet hat der Bundesrechnungshof außerdem das Fehlen einer begleitenden Erfolgskontrolle als Grundlage für eine zielorientierte Steuerung der Programme. Er hat das BMVI aufgefordert, alsbald die dafür notwendigen Schritte einzuleiten. Dazu muss es u. a. konkrete und messbare Programmziele formulieren. Diese Anforderungen ergeben sich nicht nur aus der Bundeshaushaltsordnung, sondern auch aus den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung.

39.3

Das BMVI hat den Feststellungen nicht widersprochen. Es hat eingeräumt, die Programme danach ausgerichtet zu haben, möglichst viele Unternehmen fördern zu können. Zugleich hat es darauf hingewiesen, dass die Programme aufgelegt wurden, um die mautbedingten Mehrbelastungen des deutschen Güterverkehrsgewerbes auszugleichen. Darauf hätten sich der Deutsche Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung im Jahr 2003 geeinigt. Diese Harmonisierungszusage an das Gewerbe sei erforderlich gewesen, um die Lkw-Maut politisch durchzusetzen.

Die Förderung von Maßnahmen nach dem Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz hat das BMVI zusätzlich damit gerechtfertigt, dass sich dieses Gesetz an die Fahrerinnen und Fahrer richte. Für die Unternehmen folge daraus, dass sie im Kraftverkehr nur Personen mit der vorgeschriebenen Qualifikation einsetzen dürften. Deren Ausbildungskosten müssten sie aber nicht tragen. Übernehmen sie die Kosten freiwillig, könne das im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip gefördert werden.

Das BMVI hat zugesagt, das Subsidiaritätsprinzip künftig stärker zu beachten. Zur Notwendigkeit, die Förderziele konkreter zu fassen, äußerte es sich nicht. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene begleitende Erfolgskontrolle hält es für nicht umsetzbar. Aus Sicht des BMVI sei es nicht möglich, die Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen isoliert zu messen. Es gehe aber davon aus, dass alle förderfähigen Maßnahmen in ihrem Zusammenspiel den Zielen dienen.

39.4

Der Bundesrechnungshof wendet sich mit seinen Prüfungen nicht gegen die Harmonisierungszusage als solche. Er fordert vielmehr eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Gelder. Der Gesetzgeber hat die Harmonisierungsmittel nur für bestimmte Zwecke bereitgestellt: Sie müssen zur Förderung von Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit im Güterkraftverkehr verwendet werden. An diese gesetzlichen Ziele ist das BMVI gebunden. Dasselbe gilt für das Haushaltsrecht. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist es durchaus möglich, die Harmonisierungszusage einzuhalten und zugleich die bereitgestellten Mittel rechtmäßig und wirksam einzusetzen.

Die bloße Zusage des BMVI, das Subsidiaritätsprinzip stärker zu beachten, reicht insoweit nicht aus. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI unverzüglich eine ordnungsmäßige Verwendung der Haushaltsmittel sicherstellt. Dazu muss es alle Maßnahmen von der Förderung ausschließen, die für die Unternehmen oder die Fahrerinnen und Fahrer verbindlich vorgeschrieben sind. Dasselbe gilt für Maßnahmen, die aus anderen Gründen auch ohne Förderung durchgeführt würden, beispielsweise weil sie im laufenden Geschäftsbetrieb notwendig sind. Das BMVI muss das Programm entsprechend der

gesetzlichen Ziele steuern. Seine Fokussierung auf den Mittelabfluss und die Zahl der begünstigten Unternehmen ist mit dem Bundesfernstraßenmautgesetz und dem Zuwendungsrecht nicht vereinbar.

Das Argument des BMVI, eine Erfolgskontrolle sei nicht möglich, weil die Wirkungen nicht maßnahmespezifisch erfassbar seien, überzeugt nicht. Das BMVI muss die Programme so ausgestalten, dass es ihre Wirksamkeit bewerten kann. Ist das nicht möglich, hätte es die Programme nicht beginnen sollen. Die subjektive Einschätzung eines globalen Gesamtnutzens reicht nicht aus. Nur eine systematische Erfolgskontrolle ermöglicht Lerneffekte und Strategien für einen wirksameren und wirtschaftlicheren Einsatz der verfügbaren Mittel.

40 Bund kann durch Verzicht auf einen Tunnel 10 Mio. Euro sparen Kat. B (Kapitel 1209 und 1210)

40.0

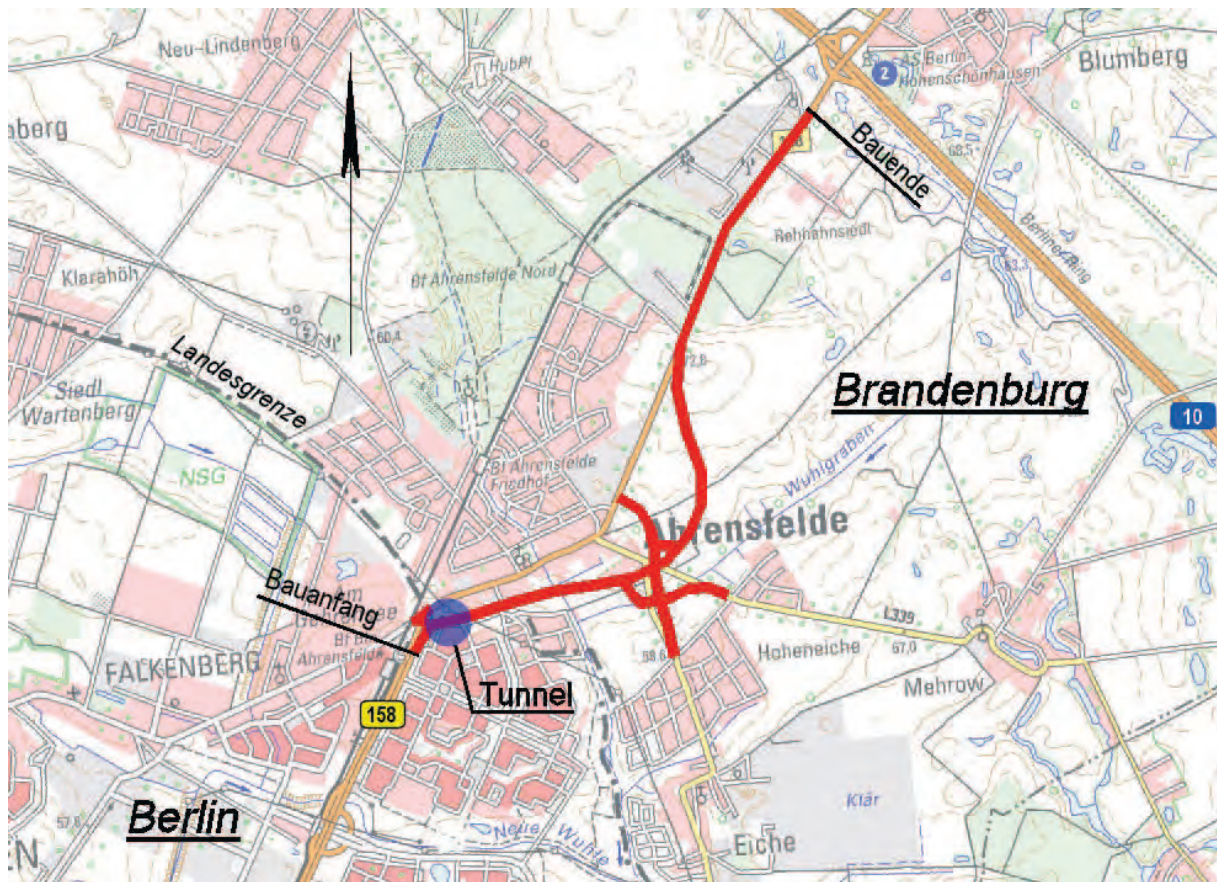
Die Straßenbauverwaltungen der Länder Brandenburg und Berlin planen im Auftrag des Bundes einen innerörtlichen Tunnel, den sie überwiegend mit städtebaulichen Erwägungen begründen. Ein Tunnel bringt an dieser Stelle jedoch keine Verbesserung des Wohnumfeldes. Der Schutz der Anwohner vor Lärm ist auch ohne Tunnel möglich. Der Bund sollte auf den Tunnel verzichten. Er könnte damit 10 Mio. Euro sparen.

40.1 Lage der geplanten Ortsumfahrung

Im Auftrag des BMVI planen die Straßenbauverwaltungen der Länder Brandenburg und Berlin unter Federführung des Landes Brandenburg (Straßenbauverwaltung) die Ortsumfahrung Ahrensfelde. Die Ortsumfahrung soll eine Länge von 4,5 km haben und Teil der Bundesstraße B 158 werden. Der Bau soll laut Straßenbauverwaltung rund 39 Mio. Euro kosten. Die Ortsumfahrung soll an der Anschlussstelle Berlin-Hohenschönhausen der Bundesautobahn A 10 in Brandenburg beginnen und kurz hinter der Stadtgrenze auf Berliner Gebiet enden (s. Abbildung 40.1). Die Strecke im Bereich der Landesgrenze verläuft zwischen der offenen Bebauung der Ortslage Ahrensfelde auf Brandenburgischem Gebiet und der mehrgeschossigen Wohnblockbebauung auf Berliner Stadtgebiet. In diesem Bereich plant die Straßenbauverwaltung einen 150 m langen Tunnel. Im weiteren Verlauf führt die B 158 als Märkische Allee ohne Lärmschutz auf einer Länge von etwa 8 km an zahlreichen weiteren mehrgeschossigen Wohngebäuden vorbei. Diese Gebäude stehen in einem Abstand zwischen 45 und 75 m von der Straße entfernt. Die Lärmbelastung ist an vielen dieser Gebäude tagsüber und nachts deutlich höher als sie an dem Wohnblock im Bereich der geplanten Ortsumfahrung mit Lärmschutz durch Wände oder Tunnel sein würde. Dieser Wohnblock steht 25 m von der geplanten Straße entfernt.

Abbildung 40.1

Übersichtslageplan der Ortsumfahrung



Quelle: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Ergänzungen durch Bundesrechnungshof.

Verschiedene Lösungsmöglichkeiten

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Ortsumfahrung Ahrensfelde geprüft. Die Straßenbauverwaltung untersuchte eine ebenerdige, eine Trog- und eine Tunnelvariante. Bei allen Varianten war Lärmschutz erforderlich. Die Straßenbauverwaltung verwarf im Jahr 2004 den Tunnel zunächst aus wirtschaftlichen, unterhaltungs- und bautechnischen Gründen. Im Ergebnis hielt die Straßenbauverwaltung an der ebenerdigen Variante für die weitere Planung fest.

Entscheidung für teuren Tunnel

Im Jahr 2008 legte die Straßenbauverwaltung ihrer Planung nicht die ebenerdige Variante, sondern die Tunnelvariante zugrunde. Das BMVI stimmte der Planung im Wesentlichen aus städtebaulichen Erwägungen zu. Für den Lärmschutz bringe der Tunnel nur geringe Vorteile. Er solle die Trennwirkung zwischen der Wohnblockbebauung in Berlin und der offenen Siedlungsstruktur in der Ortslage Ahrensfelde mindern. Entlang der geplanten Straße würden auf 150 m Länge die ohne den Tunnel notwendi-

gen Lärmschutzwände entfallen. Die geplante Tunneldecke schließt nicht ebenerdig mit dem umliegenden Gelände ab. Sie soll rund drei Meter über dem Gelände liegen und zusätzlich einen Meter hoch überschüttet werden. Eine Querung des Tunnels soll über einen fünf Meter breiten Weg mit Treppen und Rampen möglich sein. Der Tunnel wäre gegenüber der ebenerdigen Variante 8 Mio. Euro teurer. Dabei sind die Erhaltungskosten noch nicht berücksichtigt. Abgezinst auf den heutigen Zeitpunkt sind dafür etwa 2 Mio. Euro anzusetzen. Der Bund will die Ausgaben für den Tunnel aus Mitteln für den Straßenbau finanzieren.

Berechnung des erforderlichen Lärmschutzes

Der Bedarf an Lärmschutz bestimmt sich maßgeblich nach dem sogenannten Beurteilungspegel. Dieser ermittelt sich nach den Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen (Richtlinien), die das BMVI eingeführt hatte. Danach berücksichtigt er mehrere Faktoren, u. a. die Verkehrsstärke und den Lkw-Anteil mit Fahrzeugen über 2,8 Tonnen. Seit dem Jahr 1997 gilt ein zulässiges Gesamtgewicht von 3,5 Tonnen als Grenze zwischen Pkw und Lkw.

Ist der Beurteilungspegel höher als der in der Verkehrslärmschutzverordnung festgelegte Grenzwert, ist Lärmschutz erforderlich.

Für das Jahr 2025 prognostizierte die Straßenbauverwaltung für die Ortsumfahrung einen Lkw-Anteil von 7 % der Fahrzeuge. Dieser Lkw-Anteil enthält alle Fahrzeuge über 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht. Um den Beurteilungspegel zu ermitteln, setzte die Straßenbauverwaltung für den Lkw-Anteil jedoch einen Pauschalwert von 20 % an. Dieser ergibt sich aus den Richtlinien. Die Straßenbauverwaltung hielt den höheren Pauschalwert für notwendig, weil die Prognose den Anteil der Fahrzeuge zwischen 2,8 und 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht nicht berücksichtigte.

40.2

Der Tunnel ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht geeignet, das Wohnumfeld im Bereich der geplanten Ortsumfahrung zu verbessern. Er stellt ein Hindernis dar und entfaltet sowohl optisch als auch physisch eine Trennwirkung auf das Umfeld, da die Tunneldecke nicht ebenerdig ist. Einschließlich der Überschlüttung würde der Tunnel bis zu vier Meter über das umliegende Gelände hinausragen. Die gewünschte Vernetzung zwischen den Siedlungsbereichen in Berlin und der Ortslage Ahrensfelde kann eine Brücke gewährleisten. Eine transparente Lärmschutzwand würde dem Stadtbild eher gerecht werden als ein Tunnel. Sofern die Straßenbauverwaltung an dem geplanten Tunnel festhält, ist er nicht aus Mitteln für den Straßenbau zu finanzieren, da er aus Gründen des Lärmschutzes nicht notwendig ist.

Des Weiteren ist der von der Straßenbauverwaltung angesetzte Lärmschutzpegel zu hoch. Die Straßenbauverwaltung sollte den Bedarf an Lärmschutz mit dem prognostizierten Lkw-Anteil von 7 % und nicht mit dem hier unzutreffenden Pauschalwert von 20 % berechnen. Es entspricht den geltenden Richtlinien, den Lkw-Anteil auf die Fahrzeuge zu beziehen, deren zulässiges Gesamtgewicht 3,5 Tonnen überschreitet. Die Straßenbauverwaltung könnte dann bei einer ebenerdigen Lösung die Höhe der Lärmschutzwände vermindern. Eine geringere Höhe der Lärmschutzwände würde auch der Trennwirkung im Umfeld entgegenwirken.

Der Bund kann mindestens 8 Mio. Euro sparen, wenn er auf den Tunnel verzichtet und für den Lärmschutz den prognostizierten Lkw-Anteil zugrunde legt. Hinzu kommt der Erhaltungsaufwand für den Tunnel. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Straßenbauverwaltung anzuweisen, die Planungen ebenerdig ohne Tunnel fortzuführen und den Beurteilungspegel neu zu berechnen. Das BMVI hat infolge die Straßenbauverwaltung aufgefordert, den Beurteilungspegel neu zu ermitteln.

40.3

Das BMVI hat erklärt, die Variante mit Tunnel sei das Ergebnis eines Abwägungsprozesses. Die gewählte Variante biete den gesetzlichen Lärmschutz. Eine ebenerdige Variante führe zu einem erheblichen und unzumutbaren Ein-

griff in das Wohnumfeld. Das BMVI hält bei einer durchgehend erforderlichen Lärmschutzwand den Eingriff in Sichtbeziehungen, Wegeverbindungen, Aufenthaltsfunktion sowie in den wirtschaftlichen und sozialen Austausch für nicht zumutbar. Vielmehr solle die Tunnelvariante den Eingriff mindern und die Trassenwahl verträglich gestalten.

Der geringere prognostizierte Lkw-Anteil habe lediglich einen Einfluss auf die Höhe der vor und hinter dem Tunnel erforderlichen Lärmschutzwände. Für welche Variante man sich im Abwägungsprozess entscheide, sei unabhängig davon, wie hoch der Lkw-Anteil sei.

40.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass auch eine ebenerdige Variante den gesetzlich gebotenen Lärmschutz gewährleisten kann. Dies hat die Straßenbauverwaltung im Planungsprozess bereits nachgewiesen. Die Argumente des BMVI zur Beeinträchtigung der Sichtverhältnisse, der Wegeverbindungen sowie des Austauschs überzeugen nicht. Auch ein Tunnel wird die Sichtbeziehungen einschränken, da er bis zu vier Meter aus dem Gelände herausragen wird. Transparente Lärmschutzwände würden dagegen die Sichtbeziehungen erheblich weniger stören. Bei den Wegeverbindungen sind beide Varianten als gleichwertig anzusehen, da bei beiden eine ebenerdige Querung nicht möglich ist. Rampen und Treppen sind auf jeden Fall erforderlich, um den Höhenunterschied zu überwinden. Der wirtschaftliche und soziale Austausch wird bei allen Varianten beeinträchtigt und ist somit für die Auswahl der Variante unerheblich. Die Aufenthaltsqualität für die Anwohner in diesem Bereich würde sich durch den Tunnel nicht verbessern.

Zudem sind im 8 km langen weiteren Verlauf der B 158 auf Berliner Stadtgebiet an vielen Stellen parallel zur Straße zahlreiche Wohnblöcke vorhanden, die nicht durch Wände oder Tunnel vor Lärm geschützt sind. Dabei ist die Lärmbelastung dort deutlich höher als sie am Wohnblock im Bereich des geplanten Tunnels mit Lärmschutz sein würde.

Der Hinweis des BMVI, die Verwendung des prognostizierten Lkw-Anteils beeinflusse lediglich die Höhe der erforderlichen Lärmschutzwände vor und hinter dem Tunnel, geht fehl. Denn diese Sichtweise setzt voraus, dass es bei der geplanten Tunnelvariante bleibt. Der geringere Lkw-Anteil wird sich dagegen auch auf den Bedarf an Lärmschutz einer ebenerdigen Variante auswirken. Die als nicht zumutbar bezeichneten Eingriffe in das Wohnumfeld würden dadurch ebenso gemindert.

Vor diesem Hintergrund bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass ein Tunnel nicht zweckmäßig ist. Er kann wenn überhaupt nur einen geringen Nutzen bringen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die Straßenbauverwaltung anweist, den Bedarf an Lärmschutz auf Grundlage des prognostizierten Lkw-Anteils zu berechnen und eine ebenerdige Lösung mit Lärmschutzwänden zu planen.

41 Bund fordert 921 000 Euro erfolgreich zurück
Kat. C (Kapitel 6002 Titel 891 21)

41.0

Nach einem Hinweis des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt 921 000 Euro zurückgefordert. Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen hatte den Einsatz von Testeinrichtungen unzulässig als Bauleistungen statt als Planungsleistungen abgerechnet. Dadurch wurden dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu hohe Baukosten und eine zu hohe Planungskostenpauschale erstattet.

41.1

Aufgrund einer Finanzierungsvereinbarung erstattet der Bund einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) die Ausgaben für zuwendungsfähige Baukosten (Baukosten). Für notwendige Planungs- und Verwaltungsleistungen erhält das Unternehmen einen prozentualen Aufschlag auf die Baukosten, die sogenannte Planungskostenpauschale. Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) hat geregelt, welche Leistungen den Bau- und welche den Planungs- und den Verwaltungskosten zuzurechnen sind. Es kontrolliert, ob das Unternehmen die Bundesmittel vereinbarungsgemäß verwendet.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Abrechnung der Baukosten für den Eisenbahnknoten Chemnitz geprüft. Das Unternehmen ließ mehrere elektronische Stellwerke und zugehörige Fernsteuerungen für ältere Stellwerke errichten. Um die Stellwerke in Betrieb nehmen zu können, mietete das Unternehmen Test- und Prüfeinrichtungen. Der Einsatz solcher Einrichtungen gehört zu den Planungs- und Verwaltungsleistungen. Das Unternehmen rechnete 815 000 Euro Mietkosten für Test- und Prüfeinrichtungen (Mietkosten) gegenüber dem EBA als Baukosten ab. Das EBA erkannte die in Rechnung gestellten Baukosten an.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bund dem Unternehmen die Mietkosten als Baukosten gezahlt hat. Indem das Unternehmen so die Baukosten unzulässig zu hoch berechnet hatte, zahlte der Bund folglich auch eine zu hohe Planungskostenpauschale.

Der Bundesrechnungshof hat das EBA gebeten, die zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel vom Unternehmen zurückzufordern.

41.3

Das EBA hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat vom Unternehmen die Mietkosten und anteilig die dadurch zu hoch berechnete Planungskostenpauschale zurückgefordert. Das Unternehmen erkannte die Rückforderung des EBA von insgesamt

921 000 Euro in voller Höhe an. Es hat die zu Unrecht beanspruchten Bundesmittel vollständig zurückgezahlt.

Das EBA hat u. a. aufgrund dieser Rückforderung begonnen, die Abrechnungspraxis der Unternehmen der letzten Jahre grundsätzlich zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das EBA beim Unternehmen eine entsprechende Rückforderung geltend gemacht und begonnen hat, die Abrechnungspraxis der letzten Jahre grundsätzlich zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Abrechnungspraxis der Unternehmen weiterhin umfassend zu überprüfen.

42 Unnötige Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der A 14 gebaut: Sachsen-Anhalt erstattet dem Bund 700 000 Euro
Kat. C (Kapitel 1210)

42.0

Das Land Sachsen-Anhalt ließ auf Kosten des Bundes und ohne dessen Zustimmung eine unnötige Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der Bundesautobahn A 14 erstellen. Die Baukosten betrugen 700 000 Euro. Der Bundesrechnungshof forderte erfolgreich, dass das Land Sachsen-Anhalt dem Bund diesen Betrag erstattet.

42.1

Verkehrsbeeinflussungsanlagen

Verkehrsbeeinflussungsanlagen erfassen, übermitteln und verarbeiten verkehrsbezogene Daten. Sie geben den Verkehrsteilnehmern Hinweise zu Staus, Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Alternativstrecken. So sollen die Verkehrssicherheit und der Verkehrsfluss verbessert werden. Zu diesen Anlagen zählen auch Anlagen zur temporären Seitenstreifenfreigabe.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart im Jahr 2012 die Planung, den Bau und die Abrechnung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf der Bundesautobahn A 14 im Land Sachsen-Anhalt. Die A 14 verbindet die Großräume Leipzig und Magdeburg.

Temporäre Seitenstreifenfreigabe

Um die Verkehrskapazität zu erhöhen, plante die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt im Jahr 2010 auf dem 6,3 km langen Autobahnabschnitt zwischen den Anschlussstellen Schönebeck und Magdeburg-Reform eine Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe. Den Vorentwurf hierzu genehmigte das BMVI nicht, da die Straßenbauverwaltung die Notwendigkeit der geplanten Anlage nicht nachweisen konnte. Zudem untersagte es dem Landesverkehrsministerium, die Planung und den Bau der Anlage weiterzubetreiben.

Bau ohne Genehmigung

Dennoch wies das Landesverkehrsministerium seine Straßenbauverwaltung an, die Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe erstellen zu lassen. Die Straßenbauverwaltung zahlte die Kosten von 700 000 Euro aus Bundesmitteln. Das BMVI war über den Bau der Anlage nicht informiert.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Anlage zur temporären Seitenstreifenfreigabe zwischen Schönebeck und Magdeburg-Reform unnötig ist. Das Verkehrsaufkommen, die Leistungsfähigkeit der Strecke oder die Unfallzahlen rechtfertigen diese Anlage nicht.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass das Landesverkehrsministerium die Anlage bauen ließ, obwohl das BMVI sie nicht genehmigt hatte. Er hat das BMVI aufgefordert, die vom Land zu Unrecht verausgabten Bundesmittel von 700 000 Euro zurückzufordern.

42.3

Das BMVI teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es hat das Land aufgefordert, den Betrag an den Bund zu überweisen. Das Land Sachsen-Anhalt hat dem Bund inzwischen diese Mittel erstattet.

43 Optimierte Planung einer Ortsumfahrung Kat. C spart bis zu 1,4 Mio. Euro (Kapitel 1210)

43.0

Das BMVI hat die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern aufgefordert, ihre Planung der Ortsumfahrung Dinkelsbühl zu ändern. Indem auf eine Brücke verzichtet und eine Grünbrücke kleiner gebaut wird, spart der Bund bis zu 1,4 Mio. Euro. Damit hat das BMVI Empfehlungen des Bundesrechnungshofes entsprochen.

43.1

Ortsumfahrung mit zu vielen Brücken

Der Bund beauftragte die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern mit der Planung des Neubaus der Ortsumfahrung Dinkelsbühl. Für diesen 3,4 km langen Abschnitt der Bundesstraße 25 plante die Straßenbauverwaltung sieben Brücken.

Eine der Brücken sollte eine bestehende Straße über die neue Ortsumfahrung führen. Da die Ortsumfahrung den Flugkorridor von bodennah jagenden Fledermäusen zerschneidet, sollte eine weitere Brücke den Fledermäusen die Querung der Ortsumfahrung ermöglichen. Dazu war eine bepflanzte Brücke, sogenannte Grünbrücke, mit einer Fläche von 455 m² geplant.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Planung der Ortsumfahrung Dinkelsbühl. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung nicht alle Möglichkeiten genutzt hatte, die Planung zu optimieren und die Kosten der neuen Ortsumfahrung zu reduzieren. So sah sie davon ab, die bestehende Straße ohne Brücke an die Ortsumfahrung anzubinden. Auch untersuchte sie nicht, ob eine Grünbrücke mit geringerer Fläche den Fledermäusen ebenso eine gefahrlose Querung der neuen Ortsumfahrung ermöglicht.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen darauf hinzuwirken, dass die Straßenbauverwaltung die Ortsumfahrung in Teilen neu plant.

Er hat für die bestehende Straße aufgezeigt, dass eine höhengleiche Kreuzung ausreichend verkehrssicher und leistungsfähig ist. Sie ist wirtschaftlicher als die geplante Brücke über die Ortsumfahrung.

Zudem hat er empfohlen, die geplante Grünbrücke durch eine Optimierung der Bauwerksgestaltung zu verkleinern. Auch mit einer kleineren Brücke kann die sichere Querung der Fledermäuse über die Ortsumfahrung gewährleistet werden. Eine optimierte Brücke hat im Vergleich zur bislang geplanten Grünbrücke eine Fläche von nur 250 m² und belastet damit den Bundeshaushalt weniger.

Mit den aufgezeigten Optimierungen können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Baukosten reduziert und die Wirtschaftlichkeit der Ortsumfahrung erhöht werden. Dabei werden die Umweltstandards eingehalten.

43.3

Das BMVI ist dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat zugesagt, die Planung überarbeiten zu lassen. Durch die Planungsoptimierung spart der Bund bis zu 1,4 Mio. Euro.

44 Einheitliche Aufbewahrung Kat. C von Rechnungsunterlagen im Bundesfernstraßenbau (Kapitel 1210)

44.0

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bauen und bewirtschaften Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Bislang können die Straßenbauverwaltungen die zugehörigen Rechnungsunterlagen nach ihren Landesvorschriften aufbewahren. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium der Finanzen sich der Sache angenommen. Das BMVI wird künftig sicherstellen, dass die Länder die Aufbewahrungsbestimmungen der Bundeshaushaltsordnung einheitlich anwenden. So sollen die Rechtssicherheit erhöht und zusätzlicher Aufwand bei den Straßenbauverwaltungen vermieden werden.

44.1

Unterschiedliche Aufbewahrungsvorschriften

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bauen und bewirtschaften im Auftrag des Bundes Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Dabei bewirtschaften sie Bundesmittel. Die zugehörigen Unterlagen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Rechnungsunterlagen) müssen sie aufbewahren. Für die Aufbewahrung gelten unterschiedliche Vorschriften.

Nach der Bundeshaushaltsordnung sind von allen Stellen, die Bundesmittel bewirtschaften, die „Aufbewahrungsbestimmungen für die Unterlagen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes“ anzuwenden.

Im Gegensatz dazu wies das BMVI die Straßenbauverwaltungen in seiner „Zweiten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen“ darauf hin, dass für die Aufbewahrung ihre Landesvorschriften gelten.

Prüfung von Rechnungsunterlagen erschwert

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart, wie die Länder die maßgeblichen Unterlagen archivierten. Er stellte fest, dass uneinheitliche Aufbewahrungsvorschriften dazu führen können, dass Länder Rechnungsunterlagen bereits vor einer Prüfung des Bundesrechnungshofes vernichten oder sie zu lange aufbewahren.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) auf die uneinheitlichen Regelungen zur Aufbewahrung der Rechnungsunterlagen im Bundesfernstraßenbau hingewiesen. Sie führen beim Bund und bei den Ländern zu Rechtsunsicherheit und können Prüfungen des Bundesrechnungshofes erschweren. Bereits vernichtete Rechnungsunterlagen sind von den Straßenbauverwaltungen aufwendig oder gar nicht mehr zu rekonstruieren. Eine zu lange Aufbewahrung beansprucht jedoch unnötige Ressourcen bei der Lagerung.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF gebeten, auf eine einheitliche Regelung hinzuwirken.

44.3

Das BMF hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat das BMVI aufgefordert sicherzustellen, dass die Länder die Aufbewahrungsbestimmungen der Bundeshaushaltsordnung anwenden. Das BMVI hat zugesagt, dies umzusetzen.

Einheitliche Regelungen zur Aufbewahrung erhöhen die Rechtssicherheit bei der Bewirtschaftung und Prüfung von Bundesmitteln. Zudem vermeiden sie unnötigen Aufwand bei den Straßenbauverwaltungen der Länder. Der

Bundesrechnungshof wird das weitere Vorgehen des BMVI beobachten.

45 Kat. C Provisionen und Bauaufsicht zu Unrecht mit Bundesmitteln finanziert: Straßenbauverwaltung erstattet 760 000 Euro (Kapitel 1210)

45.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Baden-Württemberg hat zu Unrecht 760 000 Euro Bundesmittel verwendet. Damit finanzierte sie Provisionen für den Grunderwerb von Flächen für Bundesfernstraßen sowie Ausgaben für die Bauaufsicht. Der Bundesrechnungshof hat erreicht, dass die Straßenbauverwaltung dem Bund diesen Betrag erstattet.

45.1

Bundesfernstraßenbau durch die Länder

Die Straßenbauverwaltungen der Länder bauen im Auftrag des Bundes Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Dabei bewirtschaften sie Bundesmittel.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2012 den Grunderwerb für den Bundesfernstraßenbau bei der Straßenbauverwaltung des Landes Baden-Württemberg. Er stellte Folgendes fest:

Provisionen für Grundstückskäufe abgerechnet

Die Straßenbauverwaltung beauftragte die Landsiedlungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg, Grundstücke für den Bundesfernstraßenbau zu erwerben. Für ihren Verwaltungsaufwand berechnete die Landsiedlungsgesellschaft in den Jahren 2004 bis 2013 insgesamt 400 000 Euro Provision. Diese finanzierte die Straßenbauverwaltung mit Bundesmitteln.

Kauf eines Wohnhauses für Bauaufsicht finanziert

Die Straßenbauverwaltung plante, eine bestehende Bundesstraße von zwei auf vier Spuren auszubauen. Neben dem Erwerb der dafür notwendigen Flächen kaufte die Straßenbauverwaltung auch ein an die neue Fahrbahn angrenzendes Wohnhaus. Darin wollte sie für die Dauer der Bauarbeiten ihre Bauaufsicht unterbringen. Den Kaufpreis von 360 000 Euro finanzierte sie ebenfalls mit Bundesmitteln.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung die Provisionen der Landsiedlungsgesellschaft aus Bundesmitteln finanzierte. Die Länder tragen nach Artikel 104a Grundgesetz die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben. Dazu zählen auch die für den Grunderwerb. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie diese Verwaltungstätigkeit selbst ausführen oder Dritte damit beauftragen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter bemängelt, dass die Straßenbauverwaltung den Bund mit den Kosten für die Unterbringung ihrer Bauaufsicht belastete. Der Bund zahlt den Ländern für die Bauaufsicht pauschal 1 % der Baukosten. Daher durfte die Straßenbauverwaltung den Bund mit keinen weiteren Bauaufsichtskosten belasten.

Der Bundesrechnungshof hat erreicht, dass die Straßenbauverwaltung dem Bund die zu Unrecht verwendeten Bundesmittel von 400 000 Euro für die Provisionen und 360 000 Euro für die Bauaufsicht erstattet.

45.3

Die Straßenbauverwaltung hat daraufhin dem Bund die geforderten 760 000 Euro zurückgezahlt.

46 Straßenbauverwaltung zahlt Bund

Kat. C **1,9 Mio. Euro zurück**
(Kapitel 1210)

46.0

Das Land Brandenburg hat den Bund mit zu hohen Ausgaben für den Betriebsdienst auf Bundesstraßen belastet. Nach Prüfung durch den Bundesrechnungshof zahlte das Land Brandenburg insgesamt 1,9 Mio. Euro an den Bund zurück.

46.1

Verwaltung der Bundesfernstraßen

Der jeweilige Träger der Straßenbaulast hat die Ausgaben für die betriebliche Unterhaltung (Betriebsdienst) einer Straße zu tragen. Für Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen) liegt die Straßenbaulast beim Bund, für die Landesstraßen beim jeweiligen Land. Der Betriebsdienst umfasst insbesondere die Kontrolle, die bauliche Unterhaltung, Wartung und Pflege der Straßen. Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes und bewirtschaften die dafür bereitgestellten Bundesmittel. Die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben. Im Land Brandenburg führt das in den Straßenmeistereien eingesetzte Personal der Brandenburgischen Straßenbauverwaltung (Straßenbauverwaltung) den Betriebsdienst sowohl auf Bundes-, als auch auf Landes- und Kreisstraßen durch.

Zuordnung der geleisteten Lohnstunden

Die Straßenbauverwaltungen ermitteln jährlich einen Lohnstundenschlüssel. Sie berechnen dazu die Summe der Lohnstunden, die im Betriebsdienst auf den Bundes-, Landes- und Kreisstraßen anfielen. Zu dieser Summe setzen sie die jeweils unmittelbar auf den Bundes-, Landes- und Kreisstraßen geleisteten Lohnstunden ins Verhältnis. Daraus ergeben sich drei Anteile. Diese bilden die Grund-

lage, um die insgesamt entstandenen Ausgaben für den Betriebsdienst (sog. Gemeinschaftsaufwand) jeweils anteilig dem Bund, dem Land und den Kreisen zuzuordnen.

Fehlerhafte Berechnung des Lohnstundenschlüssels

Der Bundesrechnungshof prüfte die vom Bund gezahlten Anteile für den Betriebsdienst auf Bundesstraßen in Brandenburg ab dem Jahr 2006. Er stellte fest, dass die in den Jahren 2006 bis 2012 von der Straßenbauverwaltung ermittelten Lohnstundenschlüssel neben den unmittelbar im Betriebsdienst geleisteten Lohnstunden auch Stunden für Verwaltungstätigkeiten enthielten, die vom Bund nicht zu tragen sind. Die Straßenbauverwaltung erstellte auf dieser Grundlage ihre Jahresabrechnungen gegenüber dem Bund. Deshalb zahlte der Bund zu viel für den Betriebsdienst auf Bundesstraßen im Land Brandenburg.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung die Lohnstundenschlüssel unzutreffend ermittelte. Er hat die Lohnstunden um die Stunden für Verwaltungstätigkeiten bereinigt und die Lohnstundenschlüssel für die Jahre 2006 bis 2012 überschlägig neu ermittelt. Mit den so ermittelten Lohnstundenschlüsseln haben sich für den Bund niedrigere Anteile am Gemeinschaftsaufwand ergeben.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, den Anteil des Bundes am Gemeinschaftsaufwand bis zum Jahr 2012 neu zu ermitteln und dem Bund die überzahlten Beträge zu erstatten. Darüber hinaus hat er empfohlen, das Abrechnungssystem zu korrigieren, um künftig den Gemeinschaftsaufwand entsprechend den Vorgaben abzurechnen.

Das Land hat seine bisherige Abrechnungspraxis überprüft. Im Ergebnis hat es die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und den Anteil des Bundes am Gemeinschaftsaufwand entsprechend den Vorgaben berechnet. Dabei hat sich eine Überzahlung von 1,9 Mio. Euro ergeben. Diese hat das Land Brandenburg dem Bund erstattet. Es hat außerdem das Abrechnungssystem ab dem Haushaltsjahr 2013 korrigiert.

46.3

Das BMVI hat aufgrund der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes mit den Straßenbauverwaltungen der Länder die Ermittlung der Lohnstundenschlüssel erörtert. Es hat die Straßenbauverwaltungen aufgefordert, die rechtlichen Vorgaben für die Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern beim Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen zu beachten und einzuhalten. Ferner hat es um nochmalige Klarstellung des Sachverhalts innerhalb der Straßenbauverwaltungen der Länder gebeten. Das BMVI hat zugesagt, dafür zu sorgen, dass die Straßenbauverwaltungen die Vorgaben für die Ausgabenverteilung beim Betriebsdienst beachten.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

47 Entwicklung des Einzelplans 14

Kat. A

47.1 Überblick

Die Aufgaben der Bundeswehr 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 Jahr 2010 eine Strukturreform der Bundeswehr ein. Ziel dieser Neuausrichtung

ist es, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Parallelstrukturen sollen beseitigt und Entscheidungsprozesse gestrafft werden. In diesem Zusammenhang passt das BMVg auch die Präsenz der Bundeswehr in Deutschland an. Das Ergebnis soll eine schlanke, finanzierbare sowie einsatz- und fähigkeitsorientierte Bundeswehr sein.

Im Jahr 2013 entfielen auf den Verteidigungshaushalt 32,8 Mrd. Euro. Das entsprach 10,6 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2015 sind Verteidigungsausgaben von 32,3 Mrd. Euro und damit 10,8 % der Gesamtausgaben des Bundes vorgesehen. Die geplanten Verteidigungsausgaben liegen um 90,3 Mio. Euro über den im Finanzplan 2013 bis 2017 vorgesehenen Ausgaben für das Jahr 2015. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass ab dem Jahr 2015 Leistungen nach dem Soldatenversorgungsgesetz aus dem Einzelplan 11 in den Einzelplan 14 verlagert werden. Tabelle 47.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan.

Tabelle 47.1

Übersicht über den Einzelplan 14 Bundesministerium der Verteidigung

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/ 2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	33 258,1	32 814,5	-443,6	32 435,4	32 261,0	-0,5
darunter:						
• Bundesministerium	408,6	415,8	7,3	425,5	422,3	-0,8
• Kommandobehörden	9 139,4	9 160,7	21,4	8 652,8	8 361,3	-3,4
• Bundeswehrverwaltung	3 156,4	4 309,8	1 153,3	3 393,0	3 237,2	-4,6
• Sonstiger Betrieb	2 072,0	2 026,2	-45,8	2 059,0	2 107,5	2,4
• Materialerhaltung	2 206,3	2 215,8	9,5	2 315,5	2 477,5	7,0
• Unterbringung	4 782,3	4 691,7	-90,6	4 871,5	4 747,0	-2,6
• Militärische Beschaffungen	4 891,5	3 267,7	-1 623,8	4 375,4	4 277,4	-2,2
• Wehrforschung und Entwicklung	927,4	1 057,3	129,9	952,4	769,9	-19,2
• Versorgungsausgaben	5 037,6	5 062,7	25,1	5 136,0	5 206,9	1,4
Einnahmen des Einzelplans	323,3	615,8	292,5	292,1	292,1	0
darunter:						
• Veräußerungserlöse	131,0	113,1	-17,9	102,4	102,4	0
• Heilbehandlung Dritter	79,5	193,8	114,3	79,5	79,5	0
• Erstattungen aus internationalen Einsätzen	--	85,8	85,8	--	--	0
Verpflichtungsermächtigungen	8 050,4 ^b	5 307,6	2 742,9	6 109,7	6 239,4	2,1
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	281 479	261 539 ^c	-19 940	275 496	271 055	-1,6

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 14. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Der Vergleich zwischen den Soll- und Ist-Ansätzen des Haushaltsjahres 2013 weist einige wesentliche Abweichungen auf:

- Das BMVg nahm 292,5 Mio. Euro (90,5 %) mehr als geplant ein. Dies resultiert u. a. aus Heilbehandlungen von Patienten, die nicht der Bundeswehr angehören. Das BMVg teilte mit, dass diese Einnahmen vorab nur geschätzt werden können.
- Für die Bundeswehrverwaltung (Kapitel 1404) gab das BMVg 1,2 Mrd. Euro (36,5 %) mehr als geplant aus. Dies begründete es insbesondere mit höheren Ausgaben für das Zivilpersonal der Bundeswehr. Ein Teil dieser Ausgaben war nicht im Einzelplan 14 veranschlagt, sondern im Einzelplan 60. Die Personalausgaben wurden jedoch vollständig aus dem Einzelplan 14 geleistet.
- Für militärische Beschaffungen (Kapitel 1416) gab das BMVg 1,6 Mrd. Euro (33,2 %) weniger als geplant aus. Dies führte es vorrangig auf Verzögerungen bei fünf Beschaffungsvorhaben zurück. Ursächlich hierfür seien z. B. technische Probleme bei Produktionen, verspätete Lieferungen und Fehleinschätzungen über Projektverläufe. So gab das BMVg allein bei der Beschaffung des Eurofighter 1 Mrd. Euro weniger aus. Aufgrund der Verzögerungen bei den militärischen Beschaffungen sieht der Einzelplan 14 für das Haushaltsjahr 2014 eine Globale Minderausgabe von 400 Mio. Euro vor.
- Von den für Verpflichtungsermächtigungen veranschlagten 8,1 Mrd. Euro nahm das BMVg 5,3 Mrd. Euro (65,9 %) in Anspruch. Der Ausnutzungsgrad, also das Verhältnis zwischen den in Anspruch genommenen und den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, lag im Gesamthaushalt im selben Zeitraum bei 59,5 %. Noch im Haushaltsjahr 2011 betrug der Ausnutzungsgrad im Einzelplan 14 lediglich 18,2 %. Der Bundesrechnungshof hatte dies kritisiert. Im Haushaltsjahr 2012 war der Ausnutzungsgrad auf 55,8 % gestiegen. Den erneuten Anstieg bewertet der Bundesrechnungshof als weiteren Schritt in die richtige Richtung.
- Von den Planstellen und Stellen (Stellen) für das militärische und zivile Personal waren 19 940 (7,1 %) nicht besetzt. Das BMVg erläuterte hierzu, dass die Bundeswehr im Zuge ihrer Strukturreform das militärische und zivile Personal reduziere. Beim militärischen Personal geschehe dies sukzessive mit dem regulären Ausscheiden von Soldatinnen und Soldaten. Wie viele Stellen das BMVg abbauen könne, hänge auch davon ab, wann die Dienststellen und Truppenteile die neuen Strukturen einnehmen. Schließlich sei eine Anzahl nicht in Anspruch genommener Stellen für eine flexible Personalbewirtschaftung erforderlich.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 weist einige wesentliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr auf:

- Die Titelansätze für die Kommandobehörden (Kapitel 1403) sinken um 291,5 Mio. Euro (-3,4 %). Gegenüber dem Haushaltsjahr 2013 sinken sie um 778,1 Mio. Euro (-8,5 %). Dies ist insbesondere auf geringere Ausgaben der Bundeswehr für internationale Einsätze zurückzuführen. Der ISAF-Einsatz (International Security Assistance Force) soll im Jahr 2014 beendet werden. Seit dem Jahr 2013 reduziert die Bundesregierung schrittweise die Präsenz der Bundeswehr in Afghanistan. Das BMVg erläuterte, dass die gesunkenen Titelansätze ein mögliches ISAF-Nachfolgemandat mit bis zu 800 Soldatinnen und Soldaten berücksichtigen.
- Die Titelansätze für die Materialerhaltung (Kapitel 1409) steigen um insgesamt 162 Mio. Euro (7 %). Hiervon entfällt ein großer Teil auf die Materialerhaltung von Luftfahrzeugen. Das BMVg begründete die höheren Ausgaben u. a. mit überproportional steigenden Kosten für Ersatzteile. Auch erforderten neue komplexere Waffensysteme, wie Eurofighter und UH Tiger, dass teure industrielle Kapazitäten zur Instandsetzung vorgehalten werden. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2013 (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 50) darauf hingewiesen, dass ein reduzierter Bestand an Luftfahrzeugen, Landfahrzeugen sowie Schiffen und Booten in der Vergangenheit nicht zwangsläufig zu niedrigeren Ausgaben für deren Materialerhaltung führte. Er hielt es daher für erforderlich, den Gründen für die gegenläufige Entwicklung nachzugehen. Das BMVg hatte angekündigt, die Entwicklung der Ausgaben für die Materialerhaltung zu untersuchen. Es teilte zu den bisherigen Ergebnissen seiner Untersuchung mit, dass eine hohe Typenvielfalt mit niedrigen Stückzahlen ursächlich sei für die stetig steigenden Ausgaben. Außerdem werde die Instandsetzung vermehrt in die Industrie verlagert, weil eigene Kapazitäten weggefallen seien. Dies führe allerdings zu geringeren Ausgaben bei Personal und Infrastruktur im Einzelplan 14. Einfluss hätten zudem die steigende Komplexität neuer Waffensysteme und höhere Instandsetzungsausgaben bei bereits lange genutzten Produkten.
- Die Titelansätze für Wehrforschung und Entwicklung (Kapitel 1420) sinken um 182,5 Mio. Euro (-19,2 %). Dies ist insbesondere auf niedrigere Ausgaben für die wehrtechnische Entwicklung zurückzuführen. So läuft z. B. die Entwicklung des taktischen Luftverteidigungssystems MEADS (Medium Extended Air Defense System) aus.

Das BMVg will ab dem Jahr 2014 mit einem neuen Maßnahmenpaket die Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr steigern. Das Paket enthält 29 Maßnahmen, u. a. neue Arbeitszeitmodelle, Regelungen für weniger Versetzungen und für Führungspositionen in Teilzeit. Die Maßnahmen sollen in den nächsten fünf Jahren mit 100 Mio. Euro aus dem bestehenden Verteidigungshaushalt finanziert werden.

47.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das BMVg ordnet die Ausgaben des Verteidigungshaushalts vier Ausgabenbereichen zu:

- Zu den Betriebsausgaben zählen u. a. Ausgaben für das zivile und militärische Personal, für die Materialerhaltung, für Betriebsstoffe und 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 Mobilität deckt.
- Zu den verteidigungsinvestiven Ausgaben zählen u. a. Ausgaben für militärische Beschaffungen, militärische Anlagen sowie für Forschung, Entwicklung und Erprobung.
- Bei den Versorgungsausgaben handelt es sich z. B. um Ausgaben für die Versorgung ehemaliger Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamten der Bundeswehr sowie deren Hinterbliebene.

Tabelle 47.2 gibt eine Übersicht über die Verteilung der geplanten Ausgaben auf die Ausgabenbereiche in den Jahren 2014 und 2015.

Das BMVg wendet rund 80 % seiner Haushaltsmittel für Betriebsausgaben, Betreibermodelle und Versorgungsausgaben 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.

47.3 Ausgaben

47.3.1 Betriebsausgaben

Die Betriebsausgaben sind vom Jahr 2011 bis 2013 gestiegen (vgl. Tabelle 47.3). Dies ist im Wesentlichen auf die Einführung des „Einheitlichen Liegenschaftsmanagements“ in der Bundeswehr zurückzuführen. Die Bundeswehr übertrug das Eigentum an ihren inländischen Liegenschaften schrittweise auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt). Seitdem zahlt das BMVg 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 2015 sind im Einzelplan 14 insgesamt 2,6 Mrd. Euro für diese Mieten veranschlagt. Diese Haushaltsmittel erhält das BMVg zusätzlich.

Tabelle 47.2

Übersicht über die Verteilung der geplanten Ausgaben auf die Ausgabenbereiche

Ausgabenbereich	2014		2015	
	Soll	Anteil am Plafond ^a	Haushaltswurf	Anteil am Plafond
	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %
Betriebsausgaben	19 475,7	60,0	19 199,6	59,5
Betreibermodelle	1 579,9	4,9	1 644,5	5,1
Verteidigungsinvestive Ausgaben	6 643,8	20,5	6 210,0	19,3
Versorgungsausgaben	5 136,0	15,8	5 206,9	16,1

Erläuterung: ^a Bei den Anteilen ist nicht berücksichtigt, wo die Globale Minderausgabe von 400 Mio. Euro erbracht wird.

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Tabelle 47.3

Übersicht über die Entwicklung der Betriebsausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf
Betriebsausgaben (in Mio. Euro)	18 747,1	18 259,2	19 482,1	19 475,7	19 199,6
Veränderung zum Vorjahr (in %)	5,7	-2,6	6,7	0	-1,4

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

47.3.1.1 Personalausgaben

Für das Jahr 2015 sind im Einzelplan 14 Personalausgaben von 10,4 Mrd. Euro vorgesehen. Sie machen damit mehr als die Hälfte der Betriebsausgaben aus. Ferner können die Personalausgaben im Jahr 2015 aus dem Einzelplan 60 um 450 Mio. Euro verstärkt werden. Damit soll die Strukturreform der Bundeswehr unterstützt werden.

Die Bundeswehr will das militärische und zivile Personal schrittweise reduzieren und den Altersdurchschnitt ihres Personals senken. Ausgangspunkt der Planungen der neuen Strukturen sind die Eckpunkte für die Neuausrichtung der Bundeswehr aus dem Jahr 2011. Darin finden sich u. a. Vorgaben zum Umfang, zur Organisation und zum Personalmanagement der Bundeswehr. Danach soll die Bundeswehr in der Zielstruktur bis zu 185 000 Soldatinnen und Soldaten umfassen, davon 5 000 bis 15 000 freiwillig Wehrdienstleistende sowie 2 500 Reservistinnen und Reservisten. Für das zivile Personal sieht die Zielstruktur 55 000 Stellen vor. Seit dem Jahr 2012 nimmt die Bundeswehr ihre neuen Strukturen schrittweise ein. Das BMVg plant, den Personalabbau bis Ende 2017 umzusetzen.

Militärisches Personal

Die Zielstruktur 2017 umfasst 45 000 Berufssoldatinnen und -soldaten sowie 125 000 Soldatinnen und Soldaten auf Zeit. Ende 2013 hatte die Bundeswehr 53 000 Berufssoldatinnen und -soldaten sowie 121 000 Soldatinnen und Soldaten auf Zeit. Im Einzelplan 14 standen für sie 188 000 Stellen zur Verfügung. Das BMVg will das militärische Personal um 10 100 Offiziere und Unteroffiziere reduzieren. Gleichzeitig soll die Laufbahngruppe der Mannschaften um 2 700 verstärkt werden. Dies sei der Einsatzorientierung der Bundeswehr geschuldet. Der Anteil der Soldatinnen und Soldaten auf Zeit soll erhöht werden, um den Altersdurchschnitt des Personals zu senken.

Das BMVg beabsichtigte, ab dem Jahr 2012 jährlich 3 200 und im Jahr 2017 einmalig 1 600 Stellen für Berufssoldatinnen und -soldaten sowie Soldatinnen und Soldaten auf Zeit abzubauen. Damit werde es die Zielstruktur erreichen. Hierfür plant es mit 176 000 Stellen.

Ziviles Personal

Ende 2013 belief sich der zivile Personalbestand der Bundeswehr auf 82 700 Stellen. Das BMVg wies darauf hin, dass der Gesamtbedarf weitaus höher sein werde als die Zielstruktur von 55 000 Stellen. Zur Zielstruktur zähle nicht das Personal, das bereits Altersteilzeit oder Härtefallregelungen in Anspruch nehme (nicht aktives Personal). Es binde jedoch noch auf viele Jahre Stellen. Darüber hinaus zählt das BMVg sein Personal, das es bei langfristigen Kooperationen mit Unternehmen einsetzt, nicht zur Zielstruktur 2017. Derzeit betrifft dies 4 400 Stellen.

Um die Zielstruktur zu erreichen, will das BMVg in den Jahren 2012 bis 2017 jährlich 2 700 Stellen abbauen. Dabei hat es bereits berücksichtigt, dass es gleichzeitig Nachwuchskräfte benötigt, um den Altersdurchschnitt des Personals zu senken. Das BMVg geht davon aus, dass es Ende 2017 den Zielumfang von 55 000 Stellen nahezu erreichen wird. Voraussichtlich werde die Anzahl um 1 800 höher liegen. Dies sei insbesondere auf das bei den Kooperationen tätige Personal zurückzuführen. Zusätzlich werde das BMVg Ende 2017 voraussichtlich noch weitere 15 000 Stellen für das nicht aktive Personal benötigen. Somit werde sich der Gesamtbedarf auf 71 800 Stellen belaufen und um 16 800 über der Zielstruktur liegen.

Um den militärischen und zivilen Personalbestand zu reduzieren und der neuen Struktur anzupassen, nutzt die Bundeswehr unterschiedliche Instrumente:

- So verlagert sie seit dem Jahr 2013 schrittweise die Abrechnung von Personalausgaben zusammen mit dem jeweiligen Personal auf Behörden des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen. Hiervon sind rund 2 000 Dienstposten im Geschäftsbereich des BMVg betroffen.
- Daneben will das BMVg mit einem befristeten Reformbegleitprogramm den Personalbestand schnell und sozialverträglich anpassen sowie die Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr steigern. Auf der Grundlage des Reformbegleitprogramms bewilligte das BMVg u. a. bisher 1 850 Soldatinnen und Soldaten sowie 264 Beamtinnen und Beamten einen vorzeitigen Ru-

bestand. Ferner haben 2 700 Soldatinnen und Soldaten ihren Dienst verkürzt.

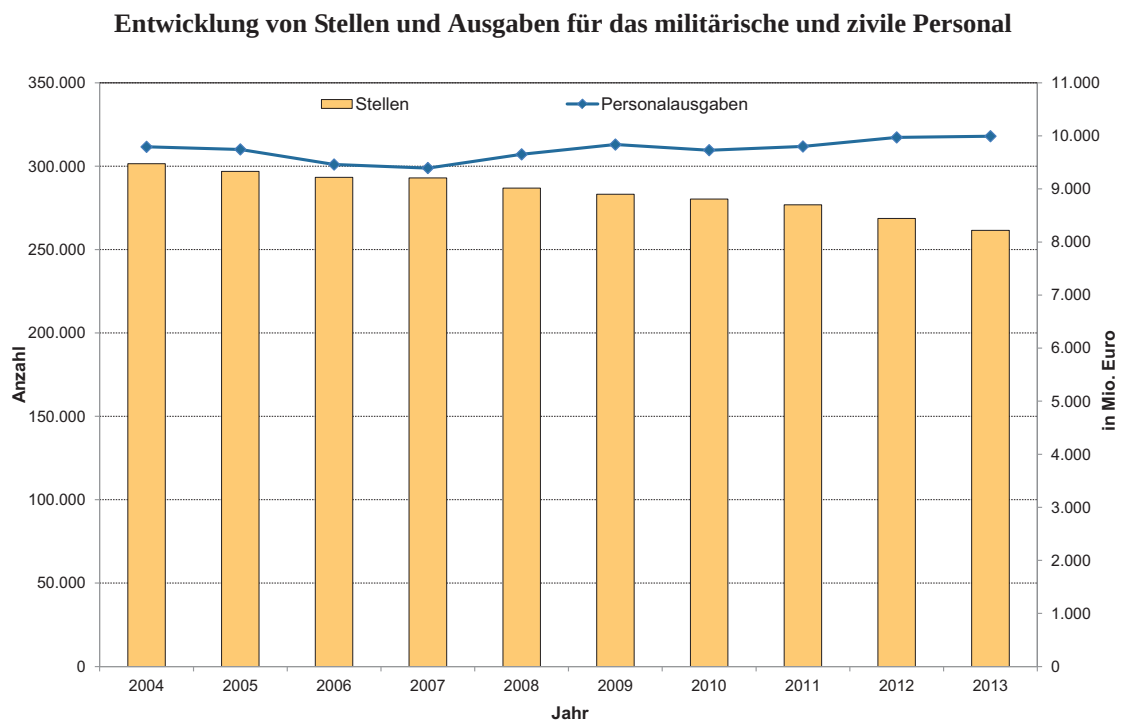
- Zusätzlich erfasst eine vom BMVg eingerichtete Projektgruppe für das Personal, das in der Zielstruktur nicht mehr benötigt wird, Beschäftigungsalternativen bei anderen Arbeitgebern und koordiniert die Personalvermittlung. Bis Ende Juni 2014 konnte die Projektgruppe 1 204 Bewerberinnen und Bewerber an neue Arbeitgeber vermitteln. Davon wechselten 600 Beschäftigte zur Zollverwaltung.

Abbildung 47.1 stellt für die Jahre 2004 bis 2013 die Anzahl der besetzten Stellen den Ausgaben für das militärische und zivile Personal gegenüber.

Im Jahr 2004 waren 301 509 Stellen von militärischem und zivilem Personal besetzt. Bis zum Jahr 2013 reduzierten sich die besetzten Stellen um 13,3 % auf 261 539. Im selben Zeitraum erhöhten sich die Personalausgaben um 2 % von 9,8 Mrd. Euro auf 10 Mrd. Euro.

Tabelle 47.4 zeigt die Veränderungen der Ausgaben pro Stelle getrennt für das militärische und zivile Personal.

Abbildung 47.1



Erläuterung: Es handelt sich jeweils um Ist-Angaben. Die Stellen stellen die Ist-Besetzung am 1. Juni jedes Jahres dar. Einbezogen sind ausschließlich die Titel, für die der Einzelplan 14 die Ist-Besetzung der Stellen ausweist.

Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 2004 bis 2013: Haushaltsrechnung.

Tabelle 47.4

Entwicklung der Ausgaben pro Stelle getrennt nach militärischem und zivilem Personal

	2004 Ist	2013 Ist	Veränderung 2004/2013 in %
Militärisches Personal			
Gesamtausgaben (in Mio. Euro)	5 569,8	6 203,5	11,4
Stellen	191 413	177 395	-7,3
Ausgaben je Stelle (in Euro)	29 098	34 970	20,2
Ziviles Personal			
Gesamtausgaben (in Mio. Euro)	4 223,6	3 789,9	-10,3
Stellen	110 096	84 144	-23,6
Ausgaben je Stelle (in Euro)	38 363	45 041	17,4

Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 2004 und 2013: Haushaltsrechnung.

Die Ausgaben pro Stelle stiegen in den Jahren 2004 bis 2013 im zivilen Bereich um 17,4 %, im militärischen Bereich erhöhten sie sich um 20,2 %.

Hauptursache für die gestiegenen Ausgaben je Stelle waren Gehaltserhöhungen. Sie beliefen sich in beiden Bereichen auf 16,8 %. Darüber hinaus hat sich die Personalstruktur verändert. So hat sich der Anteil der Stellen in den oberen Besoldungsgruppen bei den meisten Laufbahngruppen des militärischen Personals sowie der Beamtinnen und Beamten vom Jahr 2004 bis zum Jahr 2013 erhöht. Der Anteil der niedriger dotierten Stellen hat sich in nahezu allen Laufbahngruppen reduziert.

Beispielsweise hat sich in der Laufbahngruppe der Unteroffiziere der Anteil der drei obersten (A 8+Z bis A 9+Z) von sieben Besoldungsgruppen von 16,7 auf 21,3 % aller militärischen Stellen erhöht. Der Anteil der vier unteren Besoldungsgruppen ist dagegen von 46,3 auf 25,2 % gesunken. Der Anteil der Mannschaften an allen militärischen Stellen ist vom Jahr 2004 bis zum Jahr 2013 von 16,9 auf 22,3 % gestiegen.

Die Analyse zeigt: Eine Reduzierung der Stellen führte in der Vergangenheit nicht zwangsläufig dazu, dass die Personalausgaben in gleichem Ausmaß sanken. Die Ausgaben je Stelle sind deutlich gestiegen. Die veränderte Personalstruktur trug in geringem Umfang zu der Erhöhung bei.

Der geltende Finanzplan sieht für das Jahr 2018 Personalausgaben von 10 Mrd. Euro vor. Damit würde das BMVg seine Personalausgaben im Vergleich zum Jahr 2015 um 326,1 Mio. Euro (3,1 %) reduzieren. Angesichts der Entwicklungen in der Vergangenheit bleibt abzuwarten, ob dem BMVg dies gelingen wird.

47.3.1.2 Ausgaben für Nachwuchswerbung

Ziel der Nachwuchswerbung ist es, junge Menschen auf einen Dienst in der Bundeswehr aufmerksam zu machen. Dabei steht die Bundeswehr im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern. Gleichzeitig sinkt durch den demografischen Wandel die Zahl an Schulabgängerinnen und Schulabgängern.

Das BMVg teilte mit, dass es aktuell jährlich mehr als 16 000 Soldatinnen und Soldaten als Nachwuchskräfte benötige. Der Bedarf bestehe in allen drei Laufbahngruppen der Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften. Im zivilen Bereich plane es mit einem Bedarf von jährlich bis zu 1 300 Nachwuchskräften insbesondere für die Verwaltung und für technische Berufe. Nur mit dieser Anzahl könne es der Bundeswehr gelingen, die neue Zielstruktur nachhaltig und mit jüngerem Personal aufzubauen (vgl. Nr. 47.3.1.1).

Für das Jahr 2015 sind im Einzelplan 14 für die Nachwuchswerbung Ausgaben von 35,3 Mio. Euro vorgesehen. Tabelle 47.5 zeigt eine Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Nachwuchswerbung im Zeitraum von 2009 bis 2013.

Die Ausgaben für die Nachwuchswerbung sind seit dem Jahr 2009 um 18 Mio. Euro gestiegen. Hierfür ist insbesondere die Aussetzung des Grundwehrdienstes seit dem Jahr 2011 ursächlich. Die Bundeswehr kann ihren Nachwuchs nicht mehr aus dem Personal gewinnen, das zum Grundwehrdienst verpflichtet war. Stattdessen muss sie auf anderen Wegen versuchen, das Interesse junger Menschen für einen Dienst in der Bundeswehr zu wecken.

Die Bundeswehr hat daher ihre Nachwuchswerbung intensiviert. Insbesondere hat sie die Radio-, Kino- und Fernsehwerbung und die Werbung im Internet verstärkt. Ferner hat sie ihre Präsenz in Online-Medien und sozialen Netzwerken erhöht. Sie hat die Werbung in Zeitschriften, die Teilnahme an Messen und die Auftritte in Schulen, Jobcentern und Berufsinformationszentren verstärkt. Auch lädt sie junge Menschen zu Truppenbesuchen ein. Sie führt Sportveranstaltungen für Jugendliche durch, verteilt Werbegeschenke und bietet Broschüren und ein bundeswehrspezifisches Jugendmagazin an. Ferner berät sie in über 140 Beratungsstellen über Karrieremöglichkeiten.

Das BMVg teilte mit, dass es im Jahr 2013 seinen Bedarf an militärischen Nachwuchskräften zu 75 % decken konnte.

Tabelle 47.5

Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Nachwuchswerbung

	Haushaltsjahr				
	2009 Ist	2010 Ist	2011 Ist	2012 Ist	2013 Ist
Nachwuchswerbung (in Mio. Euro)	12,0	12,0	16,0	28,9	30,0
Veränderung zum Vorjahr (in %)	16,5	0	33,3	80,6	3,8

Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 2009 bis 2013: Haushaltsrechnung.

47.3.2 Betreibermodelle

Mithilfe von Betreibermodellen will das BMVg Aufgaben der Bundeswehr besser erfüllen. Dabei handelt es sich um Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligungen des BMVg an privatrechtlichen Unternehmen (Beteiligungsgesellschaften) und um sonstige Kooperationen mit Industrieunternehmen, z. B. zum Chartern von Luft- oder Seetransportkapazitäten.

Einige der mit den Beteiligungsgesellschaften vereinbarten Verträge laufen in den kommenden Jahren aus. Dies betrifft die BWI Informationstechnik GmbH, die HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL GmbH), die LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH sowie die BwFuhrparkService GmbH. Daher prüft das BMVg derzeit, wie es die von diesen Beteiligungsgesellschaften erbrachten Leistungen künftig bereitstellen lässt. Für die BWI Informationstechnik GmbH hat das BMVg im Jahr 2014 das Ergebnis einer entsprechenden Untersuchung vorgelegt. Danach beabsichtigt es, die bisher von der Industrie gehaltenen Anteile als alleiniger Gesellschafter zu übernehmen. Im Falle der HIL GmbH hat es diesen Schritt bereits im Jahr 2013 wegen kartellrechtlicher Bedenken vollzogen. Eine endgültige Entscheidung darüber, wie die Leistungen künftig erbracht werden, war damit nicht verbunden.

Tabelle 47.6 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle.

Die um 64,6 Mio. Euro (4,1 %) höheren Titelanätze für die Betreibermodelle für das Jahr 2015 sind insbesondere auf die gestiegenen Ausgaben für die HIL GmbH zurückzuführen. Das BMVg begründete diese u. a. mit neuem Gerät aus Rüstungsprojekten und der Rückführung von Gerät aus dem ISAF-Einsatz (vgl. Nr. 47.1). Die HIL GmbH wird dieses Gerät künftig zusätzlich instand setzen.

47.3.3 Verteidigungsinvestive Ausgaben

Im Jahr 2015 sind 19,2 % der Haushaltsmittel des Einzelplans 14 für verteidigungsinvestive Ausgaben vorgesehen. Nach der BHO 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.

Internationale Einsätze beeinflussen zunehmend das Aufgabenspektrum der Bundeswehr und damit auch Art und Umfang der militärischen Beschaffungen. Für die Teilnahme an internationalen Einsätzen benötigt die Bundeswehr hochwertige und technisch komplexe Rüstungsgüter. Diese zu entwickeln und beschaffen, erfordert einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand.

Die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben zeigt Tabelle 47.7.

Tabelle 47.6

Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Betreibermodelle im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf
Betreibermodelle (in Mio. Euro)	1 600,8	1 556,4	1 617,9	1 579,9	1 644,5
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-0,2	-2,8	4,0	-2,3	4,1

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Tabelle 47.7

Übersicht über die Entwicklung der verteidigungsinvestiven Ausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf
Verteidigungsinvestive Ausgaben (in Mio. Euro)	7 347,2	7 363,9	7 120,5	6 643,8	6 210,0
Veränderung zum Vorjahr (in %)	-2,7	0,2	-3,3	-6,7	-6,5

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Die verteidigungsinvestiven Ausgaben sollen im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um 433,8 Mio. Euro (6,5 %) sinken. Den reduzierten Mittelansatz begründete das BMVg insbesondere mit dem bevorstehenden Ende des ISAF-Einsatzes in Afghanistan (vgl. Nr. 47.1).

47.3.4 Versorgungsausgaben

Die Entwicklung der Versorgungsausgaben wird maßgeblich durch die Zahl der Versorgungsfälle und die Höhe der Versorgungsbezüge beeinflusst. Letztlich hängen diese Faktoren auch von der Altersstruktur des Personals, der Konjunktur sowie der Lage am Arbeitsmarkt ab. Tabelle 47.8 stellt die Entwicklung der Versorgungsausgaben dar.

Die Versorgungsausgaben werden im Jahr 2015 um 574,7 Mio. Euro (12,4 %) höher sein als im Jahr 2011. Das BMVg begründete dies insbesondere mit höheren Ausgaben je Versorgungsfall und einer größeren Zahl an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern. Hierzu trug auch die Möglichkeit bei, Personal nach dem Reformbegleitprogramm vorzeitig in den Ruhestand zu versetzen (vgl. Nr. 47.3.1.1).

47.4 Einnahmen

Einnahmen spielen im Einzelplan 14 eine untergeordnete Rolle. So sind für das Haushaltsjahr 2015 Einnahmen von

292,1 Mio. Euro vorgesehen. Die Einnahmen werden z. B. aus Gebühren, aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und aus Heilbehandlungen von Patienten, die nicht der Bundeswehr angehören, erzielt.

47.5 Ausblick

Der geltende Finanzplan sieht für den Einzelplan 14 in den Jahren 2016 bis 2018 steigende Gesamtausgaben vor (vgl. Tabelle 47.9).

Eine Ursache für die steigenden Gesamtausgaben ab dem Jahr 2016 sind höhere Ausgaben für militärische Beschaffungen. Diese sollen von 4,4 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 5 Mrd. Euro im Jahr 2018 steigen. Dadurch will das BMVg den Verzögerungen bei den militärischen Beschaffungen Rechnung tragen (vgl. Nr. 47.1).

Die Bundeswehr will ihre Zielstruktur bis Ende 2015 einnehmen. Den Abbau des militärischen und zivilen Personals will sie wie vorgesehen fortsetzen. Gleichzeitig untersucht das BMVg derzeit den Erfolg einzelner Aspekte der Neuausrichtung. Dabei will es u. a. neue Strukturen und Prozesse im BMVg und der ersten nachgeordneten Ebene betrachten. Das Ergebnis der Untersuchung soll bis Ende 2014 vorliegen.

Tabelle 47.8

Übersicht über die Entwicklung der Versorgungsausgaben im Einzelplan 14

	Haushaltsjahr				
	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf
Versorgungsausgaben (in Mio. Euro)	4 632,2	4 692,3	5 037,6	5 136,0	5 206,9
Veränderung zum Vorjahr (in %)	3,5	1,3	7,4	2,0	1,4

Quelle: Erläuterungen und Vergleiche des BMVg zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushalts.

Tabelle 47.9

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 14

	Haushaltsjahr					
	2013 Soll	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf	2016 Finanzplan	2017 Finanzplan	2018 Finanzplan
Einzelplan 14 (in Mio. Euro)	33 258,1	32 435,4	32 261,0	32 420,5	32 710,7	32 880,7
Veränderung zum Vorjahr (in %)	4,3	-2,5	-0,5	0,5	0,9	0,5

Quelle: Einzelplan 14. Für die Jahre 2013 und 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2016 bis 2018: Finanzplan.

48 Kat. B Bundeswehr hielt Zusage nicht ein: Abgegebene Betriebsstoffe wurden über Jahre hinweg zu spät und unvollständig in Rechnung gestellt (Kapitel 1407 Titel 514 03)

48.0

Das BMVg hat seit dem Jahr 2007 wiederholt zugesagt, die Bundeswehr werde die an ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger abgegebenen Betriebsstoffe wie Benzin und Diesel vollständig und zügig abrechnen. Die Bundeswehr blieb jedoch untätig. Sie traf notwendige Regelungen erst, als der Bundesrechnungshof die Angelegenheit im Jahr 2013 erneut prüfte. Damit hat sie Einnahmeausfälle in Kauf genommen.

48.1

Betriebsstoffe werden an Dritte abgegeben

Die Bundeswehr versorgt aus ihren Beständen ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger mit Betriebsstoffen, z. B. mit Diesel und Benzin. Für diese sogenannten Betriebsstoffabgaben muss sie ein kostendeckendes Entgelt erheben.

Abrechnung war unvollständig

Bereits im Jahr 2007 hatte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen über eine Prüfung der Betriebsstoffabgaben berichtet. Er hatte festgestellt, dass die Bundeswehr die Abrechnung der Betriebsstoffabgaben nur ungenügend geregelt hatte. Damit war nicht sichergestellt, dass tatsächlich alle Betriebsstoffabgaben abgerechnet wurden. Hinzu kam, dass die Bundeswehr die Entgelte von anderen Staaten häufig erst Monate oder Jahre später einforderte. Der Bundesrechnungshof hatte das BMVg auf die Einnahme- und Zinsverluste hingewiesen. Er hatte empfohlen, die Verfahren und Zuständigkeiten bei der Abrechnung der Betriebsstoffabgaben eindeutig zu regeln. Das BMVg sagte seinerzeit zu, kurzfristig eine vollständige und zügige Abrechnung der Betriebsstoffabgaben zu gewährleisten.

Im Jahr 2008 prüfte der Bundesrechnungshof die Bewirtschaftung von Schiffskraftstoffen der Marine. Er stellte fest, dass die Bundeswehr Betriebsstoffabgaben noch immer zu spät abrechnete. Das BMVg sicherte nochmals zu, dass die Bundeswehr die Empfehlungen umsetzen werde. Wegen fehlender organisatorischer und personeller Voraussetzungen sei dies bisher noch nicht vollständig möglich gewesen.

Abrechnungsverfahren noch immer mangelhaft

Im Jahr 2013 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die

Abrechnung von Betriebsstoffabgaben erneut. Er stellte fest, dass zehn Betriebsstoffabgaben eines Versorgungsschiffes aus dem Jahr 2011 im Wert von 920 000 Euro nicht abgerechnet waren. Bis zur Prüfung hatte die Bundeswehr dies nicht bemerkt. Von der Betriebsstoffabgabe bis zum Eingang der Zahlung vergingen in den Jahren 2011 und 2012 durchschnittlich sieben Monate. Im günstigsten Fall waren es zwei Monate, im ungünstigsten Fall 17 Monate.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr die Betriebsstoffabgaben trotz wiederholter Zusage des BMVg nicht vollständig und zügig abgerechnet hat. Dass sie die fehlenden Abrechnungen zwei Jahre lang nicht bemerkt hat, offenbart die fortbestehenden Verfahrensmängel. Damit hat sie erhebliche Einnahmeausfälle riskiert. Die Bundeswehr sollte den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nunmehr sofort nachkommen. Dabei sollte sie systematisch prüfen, ob weitere Betriebsstoffabgaben der letzten Jahre nicht abgerechnet wurden.

48.3

Das BMVg hat die Kritik des Bundesrechnungshofes anerkannt. Noch während seiner letzten Prüfung hat das Marinekommando eine fachliche Weisung erlassen, die die lückenlose Weiterleitung aller zur Abrechnung benötigten Informationen sicherstellen soll. Das BMVg hat mitgeteilt, die Marine habe alle Betriebsstoffabgaben ihrer Versorgungsschiffe in den Jahren 2011 bis 2013 überprüft. Dabei seien weitere drei nicht abgerechnete Vorgänge entdeckt worden. Für diese Betriebsstoffabgaben von insgesamt 410 000 Litern seien inzwischen 310 000 Euro in Rechnung gestellt und bezahlt worden.

48.4

Für den Bundesrechnungshof ist es nicht hinnehmbar, dass die Bundeswehr trotz der wiederholten Zusage des BMVg über Jahre hinweg untätig geblieben ist. Sie hat damit Einnahmeausfälle billigend in Kauf genommen. Das BMVg muss sicherstellen, dass seine Zusagen umgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hält die nunmehr getroffenen Regelungen für einen längst überfälligen Schritt, Betriebsstoffabgaben lückenlos zu erfassen und abzurechnen. Die Bundeswehr sollte die Verfahrensdauer weiter verkürzen und die zügige Abrechnung auf Dauer gewährleisten. Nur so können finanzielle Nachteile für den Bundeshaushalt vermieden werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg in seine Überlegungen zur weiteren Optimierung des Verfahrens alle Dienststellen der Bundeswehr einbezieht, die Betriebsstoffe an Dritte abgeben.

49 Kat. B Ausgaben von 11,2 Mio. Euro für unnötigen Triebwerkteststand vermeiden
(Kapitel 1412 Titel 558 12)

49.0

Die Marine plant, für acht Seefernaufklärungsflugzeuge einen witterungsunabhängigen Teststand für Triebwerke zu errichten. Damit soll die unzureichende Verfügbarkeit dieser Flugzeuge verbessert werden. Weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit des Teststandes sind nachgewiesen. Der vorgesehene Teststand birgt zudem erhebliche bauliche und finanzielle Risiken.

49.1

Gebraucht gekaufter Teststand für Triebwerke nicht verwendbar

Die Bundeswehr hatte im Jahr 2004 acht Seefernaufklärungsflugzeuge P-3C ORION einschließlich eines Teststandes für deren Triebwerke von der Königlich Niederländischen Marine gekauft. Die Königlich Niederländische Marine betrieb den Teststand in einer Lärmschutzhalle. Sie testete damit die Triebwerke mit Testpropellern, allerdings nicht mit allen Leistungsstufen. Im Jahr 2008 stellte sich heraus, dass die auf dem Marinefliegerstützpunkt Nordholz eingelagerten Teile dieses Teststandes in keinem verwendungsfähigen Zustand waren. Die Bundeswehr sah daraufhin eine Ersatzbeschaffung für den Teststand vor.

Planungen für den Neubau eines Teststandes

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin dieses Vorhaben. Die Bundeswehr beauftragte die zuständige Bauverwaltung, den Bau eines witterungsunabhängigen Teststandes zu planen. Die Marine formulierte im April 2012 Anforderungen an den Teststand, mit dem sie ausschließlich die Triebwerke der P-3C ORION testen will. Mit dem witterungsunabhängigen Teststand sollte die Einsatzbereitschaft der acht Seefernaufklärungsflugzeuge erhöht werden. Die Marine beabsichtigte, Funktionsüberprüfungen und Störanalysen an den ausgebauten Triebwerken unabhängig von den Witterungsverhältnissen am Standort Nordholz durchzuführen. Auf dem Teststand eingestellte Triebwerke mit Propeller sollten nicht mehr am Flugzeug getestet und eingestellt werden. Dadurch sollten Triebwerkwechsel beschleunigt werden. Damit wären die Flugzeuge schneller wieder einsatzbereit. Die Bundeswehr untersuchte nicht, wie sich die Zeitersparnis auf die Verfügbarkeit auswirkt und ob der Teststand für eine Flotte von acht Flugzeugen wirtschaftlich ist.

Seit dem Kauf der P-3C ORION führte die Marine Triebwerktests unmittelbar am Flugzeug durch, das dann während der Tests nicht für den Einsatz verfügbar war. Größere Instandsetzungen der Triebwerke führt die Rüstungsin-

dustrie durch. Dort ist kein Teststand vorhanden, der das von der Marine geforderte Leistungsspektrum erfüllt.

Risiken beim Neubau eines Teststandes

Die Bauverwaltung stellte fest, dass andere Nationen, die ebenfalls eine Flotte der P-3C ORION betrieben, keinen den Forderungen der Marine entsprechenden Teststand hatten. Einige Nationen betrieben für eine wesentlich größere Flotte von P-3C ORION einen Teststand im Freien. Die Bauverwaltung beauftragte Gutachter, um die optimale Gebäudeform zu ermitteln und den Schallschutz sicherzustellen. Da nach Recherchen der Bauverwaltung weltweit keine Erfahrungswerte vorlagen, sicherte sie die volle Funktionsgarantie des Teststandes nicht zu. Erst der Betrieb sollte zeigen, ob der Teststand funktioniert. Die Bauverwaltung schloss bauliche Nachbesserungen nicht aus. Die Kosten für den Bau und die technischen Anlagen des witterungsunabhängigen Teststandes bezifferte sie auf 11,2 Mio. Euro. Der Teststand wäre frühestens im Jahr 2018 einsatzbereit.

Verbleibende Nutzungsdauer der Flugzeuge

Die Flugzeuge hatten sich von Anfang an in einem schlechten technischen Zustand befunden. Infolgedessen waren bereits erhebliche Arbeiten zur Instandsetzung erforderlich. Die Nutzungsdauer der P-3C ORION Flotte endet im Jahr 2025, wenn nicht umfangreiche Maßnahmen zur Instandsetzung durchgeführt werden. Das BMVg plant, durch den Austausch sämtlicher Tragflächen der Flotte und weitere Instandsetzungen die Nutzungsdauer bis zum Jahr 2035 zu verlängern.

Das BMVg räumte ein, dass ein Triebwerkteststand nicht mehr uneingeschränkt sinnvoll sei, sofern die Nutzung der P-3C ORION im Jahr 2025 ende. Es habe zwei Teststände ausmachen können, bei denen es annimmt, dass sie mit dem von der Marine geforderten witterungsunabhängigen Teststand vergleichbar sind. Somit könnten bestehende Erfahrungen ausgewertet werden, um das bauliche Risiko zu mindern.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr die von der Bauverwaltung aufgezeigten erheblichen baulichen und finanziellen Risiken nicht zum Anlass genommen hat, die Anforderungen an den Teststand zu überprüfen und das Projekt neu zu bewerten. Es überzeugt nicht, dass die Bauverwaltung erst mit Gutachten die Machbarkeit des von der Marine geforderten Teststandes ermitteln muss. Anderen Nationen reicht bei einer wesentlich größeren Flotte der P-3C ORION ein Teststand im Freien aus. Nachdem die Marine über Jahre hinweg den Teststand nicht konsequent verfolgt hat, ist die Forderung nach einem neuartigen und mit erheblichen Risiken behafteten Teststand nicht schlüssig.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass mit dem Teststand die unzureichende Verfügbarkeit der Flugzeuge erheblich verbessert wird. Die Einsatzbereitschaft der

Flotte wurde nicht durch Triebwerkwechsel stark eingeschränkt, sondern in erster Linie durch den schlechten technischen Zustand der Flugzeuge und dadurch verursachte langwierige Arbeiten zur Instandsetzung. Ab dem Jahr 2016 sollen diese Arbeiten weitgehend abgeschlossen sein, und die Einsatzbereitschaft der Flotte soll sich bereits dadurch erheblich verbessern.

Die Verfügbarkeit kann auch durch eine ausreichende Anzahl von Ersatztriebwerken begünstigt werden, die die Rüstungsindustrie betreut. Die Marine verkennt, dass nach Wechseln der Triebwerke Testläufe unmittelbar am Flugzeug unvermeidlich sind und dieses erst danach verfügbar ist. Ob die Flugzeuge wesentlich schneller verfügbar wären, wenn Triebwerktests weitgehend in einem Teststand mit Serienpropeller durchgeführt würden, hat die Marine nicht belegt.

In dem Teststand will die Marine ausschließlich die Triebwerke der acht Flugzeuge P-3C ORION testen. Es ist nicht nachgewiesen, wie der Teststand dann wirtschaftlich sein kann. Zweifel an der Auslastung des Teststandes sind nicht ausgeräumt. Der Bundesrechnungshof hat zudem darauf hingewiesen, dass die Marine für eine sehr kleine Flotte einen Teststand mit Serienpropeller betreiben will, den die Bundeswehr für erheblich größere Flotten wie für die Transall C-160 oder für den A400M nicht vorgesehen hat.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, wegen der technischen und wirtschaftlichen Risiken und der nicht ausreichend dargelegten Notwendigkeit von dem geplanten witterungsunabhängigen Teststand auch bei einer Nutzungsdauerverlängerung der P-3C ORION bis zum Jahr 2035 abzusehen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, die Anforderungen zu überprüfen, das Vorhaben neu zu bewerten und sich dabei an den Testständen anderer Nationen für die P-3C ORION zu orientieren. Auf dieser Grundlage sollte es untersuchen, ob ein Teststand nur für die P-3C ORION oder das Einbinden der Rüstungsindustrie bei der Instandsetzung die wirtschaftlich vorteilhaftere Variante ist.

49.3

Das BMVg hat eingeräumt, dass es den Ersatz des Teststandes nicht konsequent verfolgt habe. Sollte die Nutzungsdauer der P-3C ORION bis zum Jahr 2035 verlängert werden, sei der Teststand zwingend erforderlich, damit das Geschwader nicht weiterhin mit einer Notlösung arbeiten müsse. Diese schränke die Verfügbarkeit der Flugzeuge für Einsatz- und Ausbildungsflugbetrieb weiterhin ein. Das BMVg hat ferner mitgeteilt, die Teststände der Privatwirtschaft stellten keine Alternativlösung dar, da diese die Forderung nach einem Teststand der Schnellwechseleinheit (Triebwerk und Propeller) nicht erfüllten. Das BMVg könne deshalb der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht folgen, den Neubau des witterungsunabhängigen Teststandes aufzugeben.

49.4

Die Ausführungen des BMVg können die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit eines eigenen witterungsunabhängigen Teststandes nicht ausräumen. Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Marine an, die Einsatzfähigkeit der P-3C ORION Flotte zu erhöhen. Er bezweifelt aber, dass mit dem vorgesehenen Teststand die Einsatzbereitschaft erheblich verbessert wird. Unbestritten ist, dass nicht Triebwerkwechsel, sondern langwierige Instandsetzungsarbeiten maßgebend für die unzureichende Einsatzbereitschaft waren. Eine Verbesserung der Verfügbarkeit ist mit dem Abschluss dieser Arbeiten ab dem Jahr 2016 zu erwarten. Dass die Verfügbarkeit durch eine ausreichende Anzahl an Ersatztriebwerken und die Unterstützung durch die Rüstungsindustrie begünstigt werden kann, hat das BMVg nicht bestritten. Das Ziel, eine durch Triebwerkwechsel eingeschränkte Verfügbarkeit zu begrenzen, ließe sich so mit wesentlich geringerem Aufwand erreichen. Auch die von der Bauverwaltung aufgezeigten Risiken sind noch nicht ausgeräumt.

Die Marine sollte die Anforderungen an den Teststand überprüfen. Das BMVg sollte zudem untersuchen, ob es wirtschaftlich vorteilhaftere Alternativen zu dem von der Marine geforderten witterungsunabhängigen Teststand gibt. Das BMVg bleibt aufgefordert, bis zur Klärung der Notwendigkeit, der baulichen und finanziellen Risiken sowie der Wirtschaftlichkeit vom Bau des witterungsunabhängigen Teststandes abzusehen.

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

50.0

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

50.1

Unterhaltssicherungsgesetz und zuständige Behörden

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

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

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

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

Fehlerhafte Bewilligungen

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

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

Organisatorische Mängel

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

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

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

50.2

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

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

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

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

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

50.3

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

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

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

50.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVg einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, mit dem die Leistungsbewilligung nach dem Unterhaltssicherungsgesetz auf den Bund übertragen werden soll. Statt vieler verschiede-

ner Stellen in den Ländern wäre dann nur noch eine Stelle in der Bundeswehrverwaltung für die Unterhaltssicherung zuständig.

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

51 Kat. C **Sanitätsdienst: Bundeswehr will für Transparenz bei der Verschreibung von Physiotherapie sorgen** (Kapitel 1403 Titel 443 15)

51.0

Die Bundeswehr will für Transparenz bei der Verschreibung von Physiotherapie sorgen. Zudem beabsichtigt sie, die Effizienz der eigenen physiotherapeutischen Einrichtungen zu erhöhen. Sie wird dabei Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen, der Ursachen für den starken Anstieg der Ausgaben für Physiotherapien aufgezeigt hat.

51.1

Anspruch auf physiotherapeutische Behandlung

Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr erhalten im Rahmen der unentgeltlichen truppenärztlichen Versorgung auch physiotherapeutische Behandlungen. Hierfür verfügt die Bundeswehr über eigene Einrichtungen. Die Soldatinnen und Soldaten können aber auch von zivilen Therapeuten behandelt werden, wenn ihnen dies verschrieben wird.

Steigende Behandlungskosten

Die jährlichen Ausgaben für Behandlungen durch zivile Therapeuten stiegen in den Jahren 2002 bis 2012 von 14 auf 23 Mio. Euro. Weil die Truppenstärke im gleichen Zeitraum von 297 000 auf 193 000 Soldatinnen und Soldaten abnahm, stiegen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben auf mehr als das Doppelte.

Der Bundesrechnungshof ging mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München den Ursachen für diese Ausgabenentwicklung nach. Er stellte fest, dass es bei der Bundeswehr im Unterschied zum zivilen Gesundheitssystem kaum Vorgaben zur Verschreibung von Physiotherapie gibt. So dürfen die Ärztinnen und Ärzte der Bundeswehr auf einem Rezept eine beliebige Zahl von Heilmitteln, z. B. Massagen, verschreiben. Sie dürfen auch unbegrenzt Folgerezepte ausstellen. Die stichprobenweise Auswertung von Rezepten zeigte, dass sie von diesen Möglichkeiten in hohem Maße Gebrauch machten. In einem Extremfall wurden einem Soldaten wegen eines Lendenwirbelsäulen- und Halswirbelsäulensyndroms innerhalb eines Jahres mit 54 Rezepten 720 Anwendungen verschrieben.

Dem BMVg war diese Verschreibungspraxis nicht bekannt. Obwohl bei der Bundeswehr die Verschreibung und Abrechnung von Leistungen in einer Hand liegen, verfügt sie über kein IT-Verfahren, mit dem sie Verschreibungen systematisch auswerten und kontrollieren könnte.

Anders als im zivilen Gesundheitssystem sieht der Rezeptvordruck der Bundeswehr nicht vor, einen Bericht über den Therapieverlauf anzufordern. Die Entscheidung über die Fortführung oder den Wechsel einer Therapie treffen die Ärztinnen und Ärzte daher häufig ohne gesicherte Erkenntnisse zum bisherigen Verlauf.

Keine Leistungsvorgaben für physiotherapeutische Einrichtungen

Bei den bundeswehreigenen physiotherapeutischen Einrichtungen obliegt die Therapie regelmäßig einem Physiotherapeuten und einem Masseur. Aufgrund der unterschiedlichen Berufsbilder können sie sich nur bedingt vertreten. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Einrichtungen ihre Aufgabenwahrnehmung weitestgehend eigenständig und damit unterschiedlich organisierten. Leistungsvorgaben, etwa zur Zahl durchzuführender Behandlungen, gab es nicht.

Bei 11 von 28 physiotherapeutischen Einrichtungen der Bundeswehr ermittelte der Bundesrechnungshof die durchschnittliche Zahl der Behandlungen. Heilmittel wie Massage oder Krankengymnastik und ergänzende Heilmittel wie Rotlicht und Fango wertete er gleichermaßen als Behandlung. Da die Therapeuten wegen soldatischer Verpflichtungen häufig abwesend sind, berücksichtigte er nur Tage, an denen sie tatsächlich in den Einrichtungen arbeiteten. In vier Einrichtungen führten die Therapeuten durchschnittlich bis zu fünf Behandlungen pro Tag und in fünf Einrichtungen bis zu elf Behandlungen pro Tag durch. In zwei Einrichtungen wurden diese Werte deutlich übertroffen. Hier führten die Therapeuten bis zu 28 Behandlungen pro Tag durch. Selbst im Vergleich zu diesem Wert führen zivile Physiotherapiepraxen mehr Behandlungen durch.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, bei der Verschreibung von Physiotherapie für Transparenz und Kontrollmöglichkeiten zu sorgen. Hierzu sollte die Bundeswehr möglichst schnell ein IT-Verfahren nutzen. Sie könnte etwa eine marktgängige Praxissoftware einsetzen, die im zivilen Gesundheitssystem schon seit Langem üblich ist. Der kostenträchtigen Verschreibungspraxis sollte die Bundeswehr mit klaren Vorgaben zur zulässigen Zahl von Heilmitteln auf einem Rezept und zur Zahl zulässiger Folgeempfehlungen begegnen. Der Rezeptvordruck der Bundeswehr sollte den Besonderheiten bei der Verschreibung von Physiotherapie Rechnung tragen. Insbesondere sollte er bei den behandelnden Therapeuten standardisiert

Angaben zum Therapieverlauf abfragen, um den Informationsbedarf der Ärztinnen und Ärzte zu decken.

Der Anspruch der Soldatinnen und Soldaten auf unentgeltliche truppenärztliche Versorgung hat sich im Bereich der Physiotherapie zu einer überwiegend externen Versorgung durch zivile Therapeuten gewandelt. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass diese Entwicklung auch der ineffizienten Organisation und Personalausstattung der bundeswehreigenen Einrichtungen geschuldet ist. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg daher empfohlen, die Standorte und Personalausstattung seiner Einrichtungen zu evaluieren. Die Bundeswehr sollte für ihre Einrichtungen eine effiziente Ablauforganisation entwickeln und ihnen Leistungsvorgaben zur Zahl durchzuführender Behandlungen machen.

51.3

Das BMVg teilt die Bewertung des Bundesrechnungshofes und hat erklärt, dass die Bundeswehr seinen Empfehlungen nachkommen wird. In einer neuen Vorschrift werde sie Obergrenzen für die Zahl der Heilmittel pro Rezept und die Zahl zulässiger Folgeempfehlungen festlegen. Abweichungen würden nur unter besonderen Voraussetzungen möglich sein. Ein neuer Rezeptvordruck werde das Verordnungsverfahren transparenter machen und ein Berichtsfeld zum Therapieverlauf enthalten.

Das BMVg hat weiterhin mitgeteilt, die IT-Unterstützung der administrativen und medizinischen Prozesse sei bereits Bestandteil aktueller Planungen und solle soweit möglich innerhalb eines IT-Verfahrens der Bundeswehr realisiert werden. Auch die vom Bundesrechnungshof angeregte Verwendung einer marktgängigen Praxissoftware könne unter bestimmten Umständen zielführend sein. Dies werde bereits geprüft. Das BMVg rechnet jedoch nicht damit, dass die IT-Unterstützung vor dem Jahr 2016 zur Verfügung steht.

Im Übrigen will die Bundeswehr auch die eigenen physiotherapeutischen Kapazitäten überprüfen und ggf. anpassen. In den Bundeswehrkrankenhäusern finde bereits eine umfassende Evaluierung der physiotherapeutischen Leistungen statt. Zur Bewertung von Leistung und Auslastung würden Kriterien herangezogen, die im zivilen Gesundheitssystem der Berechnung des Personalbedarfs zugrunde gelegt werden.

51.4

Das BMVg hat alle Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Die Bundeswehr will für Transparenz bei der Verschreibung von Physiotherapie sorgen und die Effizienz der eigenen physiotherapeutischen Einrichtungen erhöhen. Schon wegen der stark gestiegenen Ausgaben kommt es jetzt darauf an, die angekündigten Maßnahmen zügig umzusetzen. Der Bundesrechnungshof wird dies beobachten.

**52 Bundeswehr bewirtschaftet
Kat. C Munitionsbestände besser
(Kapitel 1407 und 1416)**

52.0

Die Bundeswehr hat nach mehrfachen Hinweisen des Bundesrechnungshofes auf Mängel in ihrer Munitionsbewirtschaftung reagiert. Sie stoppte eine nicht notwendige Beschaffung von Biathlon-Munition im Wert von 136 000 Euro. Von unnötig gekauften Übungspatronen für die abgeschaffte leichte Panzerfaust im Beschaffungswert von mehr als 20 Mio. Euro will sie die Hälfte entsorgen und die übrigen weiter nutzen. Dafür baute sie Übungsschießgeräte der neuen Panzerfaust um. Gegen die Korrosion von Handwaffenmunition traf sie Vorkehrungen.

52.1

Munitionsbedarf nicht richtig ermittelt

Die Bundeswehr beschaffte Munition für die Ausbildung auf der Grundlage des Bedarfs, den die Streitkräfte meldeten. Der gemeldete Bedarf beruhte auf Annahmen. Bei verbrauchsintensiven Munitionskalibern lagen die Annahmen regelmäßig zu hoch. In den Jahren 2001 bis 2007 hatte der Bundesrechnungshof wiederholt auf die Schwachstellen dieser Bedarfsermittlung hingewiesen.

Mehrfach hatte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen Mängel bei der Munitionsbewirtschaftung sowie der Munitionslagerung und deren Überwachung aufgezeigt. Im Jahr 2012 prüfte er erneut die Verfahren der Munitionsbewirtschaftung. Er stellte fest, dass die Bundeswehr die Mängel noch nicht behoben hatte. Die schon früher kritisierte Munitionsbeschaffung auf der Grundlage von Annahmen führte noch immer zu überhöhten Beschaffungen, Überbeständen und überlangen logistischen Reichweiten. Die logistische Reichweite gibt an, wie lange ein Bestand bei normalem Verbrauch ausreicht.

Munition in zu großen Mengen beschafft

In mehreren Fällen meldeten die Streitkräfte einen vielfach höheren Bedarf an Handwaffenmunition für die Ausbildung an, als sie tatsächlich verbrauchten. So forderten sie für das Jahr 2012 über 18 Millionen Schuss gegurtete Manöverpatronen des Kalibers 7,62 mm x 51 an. Sie verbrauchten in diesem Jahr 1,05 Millionen Schuss. Damit war die Anforderung siebzehnmal höher als der tatsächliche Verbrauch.

Seit zehn Jahren meldeten die Streitkräfte z. B. jährlich einen Bedarf von 500 000 Schuss Biathlon-Munition an. Aufgrund dieser Meldungen beschaffte die Bundeswehr in den letzten zwei Jahren eine Million Schuss. Allerdings lagerten noch über drei Millionen Schuss in den Depots. Verbraucht haben die Streitkräfte durchschnittlich nur 175 000 Schuss pro Jahr. Dadurch stand Biathlon-Munition für mehr als 20 Jahre zur Verfügung.

Die leichte Panzerfaust verwendete die Bundeswehr seit Anfang der 1990er-Jahre nicht mehr. Dennoch hatte sie

Ende der 1990er-Jahre noch fast eine Million Übungspatronen für dieses veraltete System beschafft. Insgesamt lagerte sie 1,4 Millionen Patronen für Übungsschießgeräte der leichten Panzerfaust. Die Bestände haben einen Beschaffungswert von mehr als 20 Mio. Euro. Dies hatte der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 2003 beanstandet. Etwa die Hälfte der Übungspatronen im ursprünglichen Wert von 8,6 Mio. Euro will die Bundeswehr nach und nach entsorgen. Die andere Hälfte soll noch genutzt werden. Dafür baute sie Übungsschießgeräte für die neue Panzerfaust 3 um. Der Umbau kostete 270 000 Euro.

Lagerschäden durch Korrosion

Die überhöhten Munitionsbeschaffungen führten zu überlangen Lagerzeiten. Zusammen mit einer nicht sachgerechten Lagerung der Munition entstanden Schäden durch Korrosion. Auch eine Munitionsüberwachung verhinderte diese nicht. Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 2011 darauf hingewiesen, dass Gewehrmunition im Wert von mindestens 46 Mio. Euro verrottet war. Neben den bekannten Korrosionsproblemen bei gelagerten Gewehrpatronen waren auch Schäden an anderer Handwaffenmunition aufgetreten.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr an der Praxis der annahmebasierten Beschaffung festgehalten hat. So konnten Überbestände und überlange logistische Reichweiten entstehen. Er hat darüber hinaus kritisiert, dass die Munition mangelhaft überwacht wurde. Deshalb wurden Korrosionsprobleme nicht erkannt und verhindert.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, die Bedarfsmeldungen der Streitkräfte nicht länger ungeprüft hinzunehmen, sondern dem tatsächlichen Verbrauch anzupassen. Er hat das BMVg aufgefordert, geplante Munitionsbeschaffungen – wo möglich – zu stoppen. Es sollte seine Munitionsbewirtschaftung und -überwachung so organisieren, dass keine Überbestände und überlangen logistischen Reichweiten entstehen. Den Korrosionsproblemen sollte das BMVg entschieden vorbeugen.

52.3

Das BMVg hat das vom Bundesrechnungshof seit Jahren aufgezeigte Optimierungspotenzial erkannt und aufgegriffen. Es hat Lösungen erarbeitet, die es beim Umgang mit Bedarfsmeldungen der Streitkräfte sowie bei der Munitionsbewirtschaftung und Munitionsüberwachung umsetzen will. So beabsichtigt es, überhöhte Bedarfsmeldungen anzupassen. Als Maß sollen künftig die tatsächlichen Munitionsverbräuche in den Vorjahren dienen. Die Beschaffung von Biathlon-Munition im Wert von 136 000 Euro hat es gestoppt. Die Korrekturen beim Umgang mit überhöhten Bedarfsmeldungen und überlangen logistischen Reichweiten lassen Fortschritte bei der Munitionsbewirtschaftung erwarten.

Durch den Umbau von Übungsschießgeräten für die neuere Panzerfaust 3 will die Bundeswehr einen Teil der Übungspatronen für das Vorgängermodell noch für die Ausbildung verwenden. Damit begrenzt sie zumindest den entstandenen Schaden.

Das BMVg hat erläutert, dass es die Ursachen für Korrosion abgestellt habe. So seien Lagerbedingungen und Verpackungen verbessert worden. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (Einzelplan 15)

53 Entwicklung des Einzelplans 15 Kat. A

53.1 Überblick

Das BMG hat die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sicherzu-

stellen 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, beim Infektions- und Gesundheitsschutz sowie bei der Krankheitsbekämpfung. Das BMG gestaltet den rechtlichen Rahmen der Organtransplantation, der künstlichen Befruchtung sowie der Untersuchung und künstlichen Veränderung von Erbinformationen. Beim BMG sind außerdem die Geschäftsstellen der Drogenbeauftragten und des Patientenbeauftragten sowie Pflegebevollmächtigten der Bundesregierung angesiedelt.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 15 beliefen sich im Haushaltsjahr 2013 auf 12 Mrd. Euro – dies entspricht 3,9 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Davon entfiel mit 11,5 Mrd. Euro der überwiegende Anteil auf Zahlungen an den Gesundheitsfonds. Die Einnahmen betrugen 160,7 Mio. Euro, vor allem aus Gebühren bei Arzneimitteln und Medizinprodukten.

Tabelle 53.1

Übersicht über den Einzelplan 15 Bundesministerium für Gesundheit

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	11 986,9	12 014,9	28,0	11 052,7	12 056,0	9,1
darunter:						
• Zuschuss Gesundheitsfonds	11 500,0	11 500,0	0	10 500,0	11 500,0	9,5
• Förderung der privaten Pflegevorsorge	-	-	-	21,7	52,0	240,0
• Institutionelle Förderung und Projekte	47,5	44,3	-3,3	59,4	58,1	-2,2
• Gesundheitliche Aufklärung	36,0	36,2	0,2	43,3	39,2	-9,6
• Internationale Aufgaben	34,2	33,5	-0,7	29,7	28,8	-2,7
• Ressortforschung und Modellmaßnahmen	29,3	23,8	-5,5	29,7	32,9	10,6
• Ministerium	57,4	61,7	4,4	69,8	62,9	-9,9
Einnahmen des Einzelplans	93,5	160,7	67,2	99,5	107,0	7,5
darunter:						
• Gebühren bei Arzneimitteln u. Medizinprodukten	86,6	120,1	33,6	93,3	100,8	8,0
• Sponsoring	0	14,6	14,6	0	0	0
Verpflichtungsermächtigungen	42,6 ^b	40,1	-2,6	252,1	71,7	-71,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 035	1 982 ^{c, d}	-52	2 022	2 068	2,3

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

^d Ohne in gesondertem Titelgeführtes wissenschaftsnahes Personal (Ist-Besetzung am 1. Juni 2013: 539).

Quelle: Einzelplan 15. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Der Geschäftsbereich des BMG 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.

53.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Zahlungen an den Gesundheitsfonds machten mit 96 % der Gesamtausgaben im Jahr 2013 den größten Posten des Einzelplans 15 aus. Weitere Ausgabenblöcke im Jahr 2013 bildeten – wie in den Vorjahren – institutionelle Förderungen und Projekte, Ressortforschung bzw. Modellmaßnahmen, Maßnahmen der gesundheitlichen Aufklärung, die Verwaltungsausgaben des BMG sowie internationale Aufgaben. Von den Ausgaben für internationale Aufgaben entfielen im Jahr 2013 28,8 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.

Gegenüber dem Jahr 2013 steigen die Verwaltungsausgaben für das BMG im Jahr 2014 um 8,1 Mio. Euro. Dies beruht überwiegend auf Mehrausgaben für Gehälter, Beihilfen und Versorgungsleistungen sowie Investitionen insbesondere im IT-Bereich. Die Verpflichtungsermächti-

gungen steigen im Jahr 2014 stark an, weil das BMG in Berlin einen langfristigen Mietvertrag für eine bundeseigene Liegenschaft abschließen soll.

Neu aufgenommen wurde in den Einzelplan 15 eine gesetzliche Leistung zur Förderung privater Pflegevorsorge-Versicherungen.

Eine Besonderheit im Einzelplan 15 ergibt sich aus einem neuen Personaltitel (Titel 428 02), den die Ressortforschungseinrichtungen des BMG ab dem Jahr 2013 für wissenschaftsnahes Personal erhalten haben: Aus dem Titel können Entgelte gezahlt werden für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die bei Forschungsvorhaben einen „wesentlichen“ Beitrag leisten (s. hierzu Tabelle 53.3). Diese und weitere Möglichkeiten zu haushaltsrechtlichen Lockerungen erhielten im Zusammenhang mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz alle Ressortforschungseinrichtungen des Bundes (vgl. Bemerkung Nr. 62.4.1). Dadurch sind die Einrichtungen freier, ihr Personal zu gewinnen und einzusetzen. Denn Zahl und Bewertung der Stellen sind nicht mehr in einem Stellenplan festgeschrieben. Unbefristete Beschäftigungsverhältnisse dürfen nach dem Haushaltsvermerk „im Rahmen der vorhandenen Mittel“ geschlossen werden. Das BMG löste im Jahr 2013 in seinem Geschäftsbereich 500 Stellen aus dem verbindlichen Stellenplan. Diese finden sich nur noch als Besetzungs-Ist zum 1. Juni in der Haushaltsrechnung. Im Zuge dessen verringerte sich der bestehende Titel für Angestellte in den Kapiteln (Titel 428 01) um einen entsprechenden Betrag, sodass die Gesamtansätze für Personal nur geringfügig anstiegen. Wie die übrigen Personaltitel ist auch der neue Personaltitel flexibilisiert. Dies ermöglicht es, zuletzt ebenfalls flexibлизierter Ausgabetitel mehr für wissenschaftsnahes Personal auszugeben, als dafür im Haushaltsplan veranschlagt ist.

Tabelle 53.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Planstellen/ Stellen (Ist) ^a am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro		
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	1,0	26,2	103
Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information	2,1	15,6	100
Paul-Ehrlich-Institut	26,0	71,5	428
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	104,8	74,5	819
Robert-Koch-Institut	9,7	109,0	570

Erläuterung: ^a Einschließlich wissenschaftsnahes Personal aus Personaltitel 428 02.

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 15.

Tabelle 53.3

**Wissenschaftsnahes Personal in den Ressortforschungseinrichtungen
des Bundesministeriums für Gesundheit**

	Ist- Besetzung 2013 ^a	Ausgaben Titel 428 02				
		Soll 2013	Ist 2013	Abwei- chung	Soll 2014	Soll 2015
		in Mio. Euro		in % ^b	in Mio. Euro	
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	21	1,3	1,6	18,8	1,3	1,3
Paul-Ehrlich-Institut	127	6,4	7,2	12,7	6,4	7,3
Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	50	3,0	3,3	9,1	3,0	3,0
Robert-Koch-Institut	341	18,7	20,1	8,0	18,7	18,7

Erläuterungen: ^a Ist-Besetzung am 1. Juni.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 15.

Im ersten Jahr der Neuregelung überstiegen die Ist-Ausgaben bei dem neuen Personaltitel den Soll-Ansatz bei allen nachgeordneten Behörden des BMG, und zwar durchschnittlich um 12 %. Das Paul-Ehrlich-Institut hatte beispielsweise 15 Stellen mehr entfristet als zunächst vorgesehen.

Die Flexibilisierung ermöglicht, aus dem Personaltitel höhere Ausgaben zu leisten als veranschlagt und damit mehr unbefristete Stellen zu schaffen. Dies schränkt aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Möglichkeit des Haushaltsgesetzgebers ein, den Bestand an wissenschaftsnahem Personal über das Budget zu steuern. Zudem höhlt die Flexibilisierung den Haushaltsvermerk in seiner Bedeutung aus, dass unbefristete Beschäftigungsverhältnisse für wissenschaftsnahes Personal nur im Rahmen „vorhandener Mittel“ geschlossen werden dürfen.

53.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

53.3.1 Gesundheitsfonds

Seit dem Jahr 2004 leistet der Bund Zuschüsse, um die Aufwendungen der Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung für versicherungsfremde Leistungen pauschal abzugelten.

53.3.1.1 Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds

Der Bundeszuschuss betrug für das Jahr 2012 14 Mrd. Euro und für das Jahr 2013 11,5 Mrd. Euro. Nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2014 wird der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds im Jahr 2014 10,5 Mrd. Euro betragen. Für das Jahr 2015 sind 11,5 Mrd. Euro als Bundeszuschuss vorgesehen. Der Bundeszuschuss soll für das Jahr 2016 einmalig 14 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2017 jährlich 14,5 Mrd. Euro betragen. Die ab dem Jahr 2017 beabsichtigte dauerhafte Erhöhung des Bundeszuschusses

um 0,5 Mrd. Euro würde gegenüber dem ursprünglich geplanten Ansatz von 14 Mrd. Euro die Kürzungen ausgleichen, die der Gesundheitsfonds in den Jahren 2014 und 2015 erfahren wird. Die Kürzungen wären danach im Jahr 2028 ausgeglichen.

53.3.1.2 Zuweisungen des Gesundheitsfonds an die Krankenkassen

Zum 1. Januar 2014 gab es 132 Krankenkassen. Bei ihnen waren rund 70 Millionen Menschen versichert, davon etwa zwei Drittel bei den zehn größten Krankenkassen.

Der Gesundheitsfonds überwies im Jahr 2013 an die Krankenkassen 192 Mrd. Euro (ohne landwirtschaftliche Krankenkassen). Dieser Betrag setzt sich aus Beitragsmitteln und Bundeszuschuss zusammen. Darin enthalten waren 2,3 Mrd. Euro mitgliederbezogene Erhöhungen der Zuweisungen. Grundlage für diese Zuweisung war die Oktoberschätzung 2012 des Schätzerkreises für das Jahr 2013. Diese Ausgabenschätzung erwies sich aber als zu hoch. Deshalb standen der Zuweisung in Höhe von 2,3 Mrd. Euro keine entsprechenden Ausgaben der Krankenkassen gegenüber. Da die Einnahmen des Gesundheitsfonds sich im Jahr 2013 auf 192,5 Mrd. Euro beliefen, konnte er im Jahr 2013 einen Überschuss von 0,5 Mrd. Euro verbuchen. Dies bedeutet dennoch einen deutlichen Rückgang gegenüber den Jahren 2010 bis 2012, in denen der Gesundheitsfonds Überschüsse im Milliardenbereich erzielt hatte.

Für das Jahr 2014 ging der Schätzerkreis im Oktober 2013 – insofern erstmals seit dem Jahr 2009 – wieder von einem Defizit des Gesundheitsfonds (3,3 Mrd. Euro) aus: Er schätzte Einnahmen von 196,3 Mrd. Euro und notwendige Zuweisungen an die Krankenkassen von 199,6 Mrd. Euro.

Während in den Jahren von 2011 bis 2014 die Einnahmen des Gesundheitsfonds aus Beiträgen und dem Bundeszu-

schuss, ohne Zuführungen aus der Liquiditätsreserve, um voraussichtlich 6,6 % steigen, werden die Zuweisungen des Gesundheitsfonds an die Krankenkassen im gleichen Zeitraum um 11,5 % anwachsen. Sollte sich bei einer solchen Entwicklung der Beitragssatz nicht verändern, sich zudem auch der Bundeszuschuss nicht erhöhen und auch künftig auf die Liquiditätsreserve (entspricht einer Rücklage, s. Nr. 53.3.1.3) des Gesundheitsfonds zugegriffen werden, dann werden sich die Ausgaben der Krankenkassen immer weniger durch entsprechende Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds decken lassen.

53.3.1.3 Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds

Durch den im Jahr 2013 erzielten Überschuss stieg die Liquiditätsreserve (entspricht einer Rücklage) des Gesundheitsfonds Ende 2013 auf 13,6 Mrd. Euro. Allerdings wird diese Reserve bis Ende 2015 kleiner werden.

So werden die Kürzungen beim Bundeszuschuss in den Jahren 2014 und 2015 mit 6 Mrd. Euro aus der Liquiditätsreserve ausgeglichen. Durch den Wegfall der Praxisgebühr werden weitere 1,8 Mrd. Euro fehlen. Schließlich schmälern weitere 0,6 Mrd. Euro von den Krankenkassen an Krankenhäuser gezahlte finanzielle Hilfen die Liquiditätsreserve. Auf der anderen Seite lässt ein günstiges konjunkturelles Umfeld steigende Beitragseinnahmen erwarten. Im Ergebnis könnten der Liquiditätsreserve Ende des Jahres 2014 mindestens 2,5 Mrd. Euro wieder zugeführt werden. Die Mindestliquiditätsreserve des Gesundheitsfonds von derzeit ca. 3,3 Mrd. Euro wäre damit deutlich überschritten.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung erhöht der Gesetzgeber ab dem Jahr 2015 das Mindestvolumen der Liquiditätsreserve: Statt derzeit 20 % muss sie künftig 25 % einer durchschnittlichen Monatsausgabe des Gesundheitsfonds betragen. Zum Ende des Jahres 2015 wird die vom Gesundheitsfonds vorzuhaltende Reserve folglich mindestens 4,2 Mrd. Euro betragen müssen.

Neu geregelt ist auch, dass sich die Liquiditätsreserve ab dem Jahr 2015 aus den liquiden Mitteln des Gesundheitsfonds berechnet, die nach Ablauf eines Geschäftsjahres vorhanden sind. Dies hat Einfluss auf ein Defizit des Gesundheitsfonds von 2,4 Mrd. Euro aus dem Jahr 2009. Dieses Defizit wurde bislang nicht ausgeglichen und es hätte von der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds abgezogen werden müssen. Da sich nun künftig die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds nach der Höhe seiner liquiden Mittel bestimmt, ist das Defizit aus dem Jahr 2009 nicht mehr von dieser Reserve abzuziehen.

53.3.1.4 Finanzreserven der Krankenkassen

Die Krankenkassen verbuchten im Jahr 2013 Einnahmen von 195,9 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben von 194,5 Mrd. Euro gegenüber. Die Krankenkassen erzielten im Jahr 2013 folglich einen Überschuss von 1,4 Mrd. Euro. Ähnlich wie beim Gesundheitsfonds war dieser Überschuss wesentlich geringer als im Vorjahr (5,4 Mrd. Euro Überschuss im Jahr 2012). Ein Teil der Krankenkassen erzielte nur aufgrund der oben bereits erwähnten Zu-

weisungen des Gesundheitsfonds von 2,3 Mrd. Euro ein positives Ergebnis. Einige Krankenkassen schlossen defizitär ab, weil sie Prämien an ihre Versicherten ausgeschüttet hatten. Insgesamt zahlten Krankenkassen 0,6 Mrd. Euro an Prämien aus. Dies waren einige Ersatzkassen, aber auch einige Betriebs- und Innungskrankenkassen.

Zum Ende des Jahres 2013 betrugen die Finanzreserven aller Krankenkassen 16,8 Mrd. Euro. Dies entspricht etwa einer durchschnittlichen Monatsausgabe aller Krankenkassen. Trotz dieser insgesamt beachtlichen Rücklagen unterschritten vier kleinere Krankenkassen die vorgeschriebene Mindestreserve von einem Viertel einer durchschnittlichen Monatsausgabe. Mehr als 60 Krankenkassen und damit fast die Hälfte aller Kassen wiesen allerdings eine Finanzreserve von mehr als 150 % einer durchschnittlichen Monatsausgabe aus. Damit ist die Mehrzahl der Krankenkassen aktuell finanziell gut ausgestattet.

Von 2010 bis 2013 stiegen die Ausgaben der Krankenkassen jährlich um durchschnittlich 3,3 % bzw. um 5,8 Mrd. Euro. Ihre Einnahmen aus Beiträgen stiegen im selben Zeitraum dagegen nur um durchschnittlich 2,8 % je Beitragssatzpunkt. Ausgehend von einem Beitragssatz von 15,5 % hielt damit die Entwicklung der Einnahmen um durchschnittlich plus 4,6 Mrd. Euro pro Jahr mit der Entwicklung der Ausgaben nicht Schritt. Seit dem Jahr 2004 sind die Ausgaben der Krankenkassen jedes Jahr stärker gestiegen als ihre Einnahmen. Eine Ausnahme bildete nur das Jahr 2011. Der generelle Trend scheint sich aber fortzusetzen: Während der Schätzerkreis im Oktober 2013 für das Jahr 2014 von einem Plus an Beitragseinnahmen von 2,9 % ausging, stiegen bereits im ersten Quartal 2014 die Ausgaben der Krankenkassen nach Schätzungen um 5,3 % je Versichertem.

Die vom Gesetzgeber für den 1. Januar 2015 vorgesehene Senkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung auf 14,6 % wird dazu führen, dass den Krankenkassen etwa 11 Mrd. Euro weniger an Zuweisungen zur Verfügung stehen. Die meisten Krankenkassen werden als Kompensation voraussichtlich kassenindividuelle, prozentuale Zusatzbeiträge von ihren Versicherten erheben. Der Gesetzgeber hat durch die Festlegung der Mindestreserve in Höhe von einem Viertel einer durchschnittlichen Monatsausgabe dem Zugriff der Krankenkassen auf die Finanzreserven Grenzen gezogen.

53.3.1.5 Voraussichtliche Entwicklung

Zwar ist die Einnahmesituation des Gesundheitsfonds aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung zurzeit gut; folgende Belastungen sind aber zu erwarten: Kürzungen des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds, die Verpflichtungen des Gesundheitsfonds zum Ausgleich der Belastungen der Krankenkassen durch den Wegfall der Praxisgebühr und Mehrbelastungen durch die Hilfen der Krankenkassen für Krankenhäuser.

Die Finanzreserven der Krankenkassen werden die Folgen der Absenkung des Beitragssatzes ab dem Jahr 2015 und die sich abzeichnende defizitäre Ausgabenentwicklung zunächst weitgehend dämpfen. Das wird jedoch die

Finanzreserven in den kommenden Jahren deutlich verringern. Die Krankenkassen werden dann auf Zusatzbeiträge zurückgreifen müssen. Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers, den Wettbewerb unter den Krankenkassen zu verstärken. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die finanzielle Entwicklung des Gesundheitsfonds und die finanzielle Situation der Krankenkassen fortlaufend durch den Gesetzgeber beobachtet werden muss. Dazu hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet.

53.3.1.6 Wesentliche Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

In seinen Bemerkungen 2013 (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 58) hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass der Gesundheitsfonds seine Jahresabschlüsse verspätet bzw. einige Jahresabschlüsse gar nicht vorgelegt hat. Er hat beanstandet, dass die bisherigen Jahresabschlüsse nicht aussagekräftig sind und bislang nicht von einer externen Stelle geprüft wurden. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das BMG daraufhin im Jahr 2014 aufgefordert dafür zu sorgen, dass die Jahresabschlüsse des Gesundheitsfonds künftig aussagekräftig sind, rechtzeitig erstellt und von einer unabhängigen Stelle geprüft werden.

Ein Prüfungsschwerpunkt des Bundesrechnungshofes war die Widerspruchsbearbeitung durch die Krankenkassen. Mängel bei der Bearbeitung von Widersprüchen, insbesondere auch Rechtsfehler, erkannten die betroffenen Krankenkassen an und griffen Empfehlungen zur Verbesserung des Verfahrens der Widerspruchsbearbeitung auf.

53.3.2 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 sozialen Pflegeversicherung künftig eine Zulage von 60 Euro jährlich (bzw. 5 Euro monatlich) 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 eingerichtete Verwaltungsstelle bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) die Zuschüsse an die privaten Versicherungsunternehmen aus. Die Zulage konnte erstmalig Anfang 2014 rückwirkend für das Jahr 2013 durch die Versicherungsunternehmen beantragt werden.

Ab dem Jahr 2014 enthält der Einzelplan 15 für die Leistungen des Bundes zur Förderung der freiwilligen privaten Pflegevorsorge einen neuen Ausgabetitel mit einem Ansatz von 21,7 Mio. Euro. Daraus werden die Zuschüsse für die etwa 350 000 im Vorjahr geschlossenen Verträge geleistet. Da viele Verträge erst unterjährig abgeschlossen wurden, erhalten Versicherte häufig nicht die volle Jahreszulage. Außerdem werden 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 erstattet. Im ersten

Jahr ist der Anteil der veranschlagten Verwaltungskosten mit 11,1 Mio. Euro überproportional hoch. Sie dienen vor allem dem Aufbau eines IT-gestützten Verfahrens bei der DRV Bund zur weitgehend automatisierten Zulagengewährung. Für das Jahr 2015 sind für Leistungen zur Förderung der privaten Pflegevorsorge nach dem Regierungsentwurf des Haushaltsplans insgesamt 52 Mio. Euro veranschlagt. Davon sind 3,6 Mio. Euro für Verwaltungskosten vorgesehen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Verwaltungskosten künftig in den Erläuterungen zum Haushaltsplan auszuweisen.

53.3.3 Institutionelle Förderung und Projekte

Im Haushaltsjahr 2013 gewährte das BMG – außerhalb der Haushaltstitel für Ressortforschung und Modelle – Zuwendungen und Zuweisungen von 44,3 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.

Für das Jahr 2014 sind im Haushaltsplan 59,4 Mio. Euro für Zuwendungen und Zuweisungen veranschlagt. Der Anstieg ist insbesondere auf einen erhöhten Zuschuss an die Leibniz-Institute zurückzuführen, die im Jahr 2014 2 Mio. Euro und im Jahr 2015 noch einmal 7,5 Mio. Euro mehr erhalten sollen als bisher.

Zum Anstieg beigetragen hat zudem ein Zuschuss des Bundes im Jahr 2014 von 10 Mio. Euro an die Stiftung „Humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen“. Die im Jahr 1995 gegründete Stiftung unterstützt Menschen, die in den 1980er-Jahren durch verunreinigte Blutprodukte infiziert wurden. An der Finanzierung beteiligt hatten sich der Bund, Unternehmen der pharmazeutischen Industrie, der Blutspendedienst des Deutschen Roten Kreuzes und die Länder. Nach einer von der Stiftung in Auftrag gegebenen Studie zur Lebenssituation der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen werden die Stiftungsmittel voraussichtlich im Jahr 2016 aufgebraucht sein. Die Lebenserwartung der Betroffenen hat sich aufgrund neuer Behandlungsmöglichkeiten verbessert. Unter der Annahme eines jährlichen Inflationsausgleichs für Leistungen ab 2017 prognostiziert die Studie daher einen einmaligen Finanzbedarf zwischen 190 und 250 Mio. Euro, um die Betroffenen bis zu ihrem Lebensende zu versorgen. Das BMG wird mit den übrigen Stiftern verhandeln müssen, wie sich diese an der Finanzierung beteiligen. Eine Pflicht der Stifter, das Stiftungsvermögen aufzustocken, besteht nicht.

53.3.4 Gesundheitliche Aufklärung

Für gesundheitliche Aufklärung gab das BMG im Jahr 2013 insgesamt 36,2 Mio. Euro aus. Schwerpunkte bildeten Informationen zu AIDS (11,1 Mio. Euro), allgemeinen Gesundheitsfragen (16,7 Mio. Euro) und zur Drogenprävention (7,2 Mio. Euro). Diese Aufgaben nimmt im Wesentlichen die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung wahr. Dazu erarbeitet sie Konzepte und Me-

dien 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 Versicherten.

Im Haushaltsplan für 2014 sind für Maßnahmen der gesundheitlichen Prävention insgesamt 43,3 Mio. Euro veranschlagt. Der Zuwachs von 7,1 Mio. Euro gegenüber den Ausgaben des Jahres 2013 soll vor allem für Informationsangebote über betriebliche Gesundheitsförderung und die Qualitätssicherung von Maßnahmen z. B. in Schulen, Kindertagesstätten, Vereinen und Seniorenheimen verwendet werden. Daneben wird im Einzelplan 15 ein neuer Titel für eine Pflegekampagne eingeführt und mit 3 Mio. Euro ausgestattet.

53.3.5 Ressortforschung und Modellvorhaben

Das BMG 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. Im Haushaltsjahr 2013 betrugen die Ausgaben für Ressortforschung insgesamt 23,8 Mio. Euro. Für 2014 sind, ähnlich wie in den Vorjahren, für die Ressortforschung des BMG 29,7 Mio. Euro veranschlagt. Bisher konnten die Mittel häufig nicht vollständig ausgeschöpft werden, vor allem wenn sich größere Forschungsvorhaben verzögerten.

53.4 Wesentliche Einnahmenbereiche

53.4.1 Gebühren im Arzneimittelbereich

Die Einnahmen im Einzelplan 15 stammen vor allem aus Gebühren bei der Prüfung und Zulassung von Arzneimit-

teln, Impfstoffen und Medizinprodukten. Im Haushaltsjahr 2013 nahmen das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte 103,6 Mio. Euro und das Paul-Ehrlich-Institut 16,5 Mio. Euro an Gebühren ein. Wegen der Unwägbarkeiten bei eingehenden Genehmigungs- und Prüfanträgen schätzt das BMG die Einnahmen der Institute auch weiterhin niedriger als das Ist der letzten Jahre. Für das Jahr 2014 sind Einnahmen aus Gebühren im Arzneimittelbereich von 93,3 Mio. Euro veranschlagt.

53.4.2 Sponsoring

Auf den Geschäftsbereich des BMG entfällt seit Jahren mehr als die Hälfte aller Geld-, Sach- und Dienstleistungen, die der Bund als Sponsoring erhält. Im Jahr 2013 flossen 14,6 Mio. Euro an Geldleistungen Privater in den Einzelplan 15. Der größte Anteil der Sponsoringleistungen entfällt auf den Verband der privaten Krankenversicherung. Er zahlt jährlich 13,2 Mio. Euro für Aufklärungskampagnen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zu den Themen AIDS und Alkoholmissbrauch bei Jugendlichen. Im Haushaltsplan ausgewiesen werden nur die tatsächlichen Einnahmen aus Sponsoringleistungen; ein Haushalts-Soll wird nicht dargestellt.

Sach- und Dienstleistungen werden nicht im Bundeshaushalt erfasst. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung nutzt beispielsweise nicht vermarktete Plakatflächen mietfrei für ihre Kampagnen, ebenso gewähren Rundfunkanbieter kostenlos Sendezeiten für Spots zu Gesundheitsfragen. Der geschätzte Geldwert dieser Leistungen betrug 16,2 Mio. Euro für das Jahr 2013.

53.5 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans ist wesentlich geprägt von der Kürzung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds (s. 53.3.1.1). Ab dem Jahr 2016 sollen nach der aktuellen Finanzplanung die Ausgaben des Einzelplans wieder steigen, und zwar auf 15 Mrd. Euro in den Jahren 2017 und 2018. Das ist eine Erhöhung um 37 % gegenüber dem Jahr 2014. Sie geht in erster Linie auf den wieder ansteigenden Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds zurück. Noch nicht abschätzbar ist, wie sich die neu eingeführte Pflegevorsorgeförderung mittelfristig auf die Finanzplanung auswirkt. Dasselbe gilt für künftig erforderliche Zustiftungen für die Stiftung „Humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen“.

Tabelle 53.3

Finanzplanung Ausgaben Einzelplan 15

2014 Soll	2015 Soll	2016 Finanzplan	2017 Finanzplan	2018 Finanzplan
in Mio. Euro				
11 052,7	12 056,0	14 574,0	15 099,3	15 110,3

Quelle: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt 2015, Einzelplan 15.

54 **Unwirtschaftlicher Ankauf von Kunst**
Kat. B **im Wert von 200 000 Euro durch**
 Landesverband der Betriebskranken-
 kassen ohne Folgen
 (Kapitel 1502 Titel 636 06)

54.0

Der Rechtsvorgänger eines Landesverbandes der Betriebskranken-kassen hatte für sein Verwaltungsgebäude 86 Original-Kunstwerke für 200 000 Euro gekauft. Er hat damit die ihm treuhänderisch anvertrauten Beiträge nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet.

54.1

Die Betriebskranken-kassen (BKK) gehören der Gesetzlichen Krankenversicherung an. Sie sind in Landesverbänden organisiert. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts verwalten sie sich selbst. Sie finanzieren sich aus Umlagen ihrer Mitglieds-kassen. Diese wiederum finanzieren sich aus Beiträgen und Bundeszuschüssen sowie sonstigen Einnahmen. Die Landesverbände haben ihre Aufgaben wirtschaftlich und sparsam zu erfüllen. Einnahmen, zu denen auch Schadensersatzansprüche gehören, haben sie rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 76 Absatz 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch).

Ankauf von Original-Kunstwerken

Der Rechtsvorgänger eines BKK-Landesverbandes (Landesverband) zog im Jahr 2006 in ein neu angemietetes Dienstgebäude. Dieses nutzte er für Verwaltungsaufgaben und nicht zu Repräsentationszwecken. Er stattete dort Treppenhaus, Flur und Besprechungsräume mit 86 Original-Kunstwerken aus, die er bei einer Galerie für 200 000 Euro gekauft hatte. Er hielt dies für angemessen. Zur Finanzierungsermächtigung dokumentierte er, den Leitfaden der Bundesregierung für „Kunst am Bau“ sinngemäß angewendet zu haben.

Beanstandungen durch das Landesprüfungsamt für die Sozialversicherung

Im Jahr 2010 prüfte das Landesprüfungsamt für die Sozialversicherung die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung des Landesverbandes. Den Ankauf der Kunstwerke beanstandete es. Mit dem Kauf von 86 Original-Kunstwerken habe der Landesverband Versichertengelder unzulässig verwendet. Der Leitfaden „Kunst am Bau“ sei für Mieter einer Immobilie nicht anwendbar. Es forderte den Landesverband auf, die Kunstwerke zu veräußern. Sollte dies nicht möglich sein, müsse er Haftungsansprüche prüfen. Der Landesverband schloss sich dieser Rechtsauffassung nicht an. Er blieb untätig.

Prüfung durch den Bundesrechnungshof

Im Jahr 2012 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung eines Prüfungsamtes des Bundes die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesverbandes. Er stellte fest, dass der Landesverband den Ankauf der Kunstwerke nur lückenhaft dokumentiert hatte. So ergaben sich zur

Rechnung Sachverhaltsfragen, die ohne weitere Prüfung nicht aufzuklären waren. Auf der Rückseite der meisten Kunstwerke fand der Bundesrechnungshof Preisschilder, die einen niedrigeren Preis auswiesen als in der Preisliste zu der Rechnung des Verkäufers der Kunst. Die Rechnungssumme überstieg die Summe der auf den Bildern ausgewiesenen Originalpreise um 30 000 Euro.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat in dem Ankauf der 86 Original-Kunstwerke für 200 000 Euro einen besonders gravierenden Verstoß gegen die Pflicht des Landesverbandes gesehen, wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Wie alle Sozialversicherungsträger hat auch der Landesverband mit den Beiträgen seiner Versicherten treuhänderisch umzugehen. Dies verpflichtet ihn in besonderem Maße, seine Aufgaben mit geringstmöglichem Aufwand zu erfüllen. Diese Pflicht hat der Landesverband vor allem bei seinen Verwaltungsausgaben. Aufgaben mit repräsentativem Gehalt geht der Landesverband in seinem Bürogebäude nicht nennenswert nach. Der Leitfaden „Kunst am Bau“ ist bei der Anmietung von Immobilien nicht entsprechend anwendbar. Überdies gelten bewegliche Kunstgegenstände, wie Bilder, nicht als Kunst am Bau. Der Bundesrechnungshof hat den Landesverband aufgefordert, die noch offenen Sachverhaltsfragen aufzuklären und sich ergebende Haftungsansprüche zu prüfen. Er bestätigte damit auch die Einschätzung des Landesprüfungsamtes für die Sozialversicherung.

54.3

Im Oktober 2013 hat der Landesverband eingeräumt, dass der Ankauf der Kunstwerke ein Fehler gewesen sei. Jedoch hat er es weiterhin abgelehnt, Haftungsansprüche gegen die damals handelnden Personen geltend zu machen. Der Kauf habe auch zu keinem Schaden geführt, denn der Wert der Bilder hätte beim Kauf dem gezahlten Kaufpreis entsprochen. Seine Rechtsauffassung werde zudem durch ein eingeholtes Rechtsgutachten bestätigt. Der Gutachter habe den Ankauf der Kunst für erforderlich gehalten, damit der Landesverband seine gesetzlichen Aufgaben erfüllen könne. Denn Beschäftigte, Besucher und Vertragspartner verbänden mit der angekauften Kunst einen „internen Wiedererkennungswert“ bzw. eine „extern wie intern identifikationsstiftende Wirkung der Räumlichkeiten durch Ausstattung mit Kunstwerken“. Es sei „sachlich begründet“ gewesen, die Räume des Landesverbandes „adäquat“ mit Kunstobjekten auszugestalten. Der Landesverband habe deshalb auch keine haushaltsrechtlichen Pflichten verletzt. Schließlich könnten auch die noch offenen Sachverhaltsfragen zur Rechnung aufgeklärt werden. Die Preise zu einzelnen Kunstwerken seien „in einem nachvollziehbaren Prozess modifiziert“ worden.

54.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Landesverband mit dem Ankauf der 86 Original-Kunstwerke gegen das Gebot verstoßen hat, wirtschaft-

lich und sparsam zu handeln. Der Landesverband widerspricht zwar einerseits unter Hinweis auf das von ihm eingeholte Rechtsgutachten dieser Auffassung, andererseits bewertet er die Anschaffung der Kunstwerke jedoch auch als Fehler. Die vom Landesverband insoweit eingenommene Haltung wirkt zwiespältig und nicht überzeugend. Nicht überzeugend sind auch die Prämissen und Schlussfolgerungen des vom Landesverband herangezogenen Gutachtens. Der Landesverband hat über seine Ausgaben umfassend und transparent Rechnung zu legen. Diesen Anforderungen genügt die Rechnung über die Kunstwerke aber gerade nicht. Sie ist überhaupt nur mit ergänzenden und zusätzlichen Erläuterungen nachvollziehbar. Ob sich aus dem Handlungszusammenhang, innerhalb dessen diese Rechnung zustande gekommen ist, zusätzliche haftungsrechtliche Konsequenzen ergeben können, wird der Landesverband zu prüfen haben.

Das BMG sollte zusammen mit der zuständigen Landesaufsichtsbehörde darauf hinwirken, dass Schadensersatzansprüche geprüft und vom Landesverband ggf. auch geltend gemacht werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

55 Entwicklung des Einzelplans 16 Kat. A

55.1 Überblick

Das BMUB ist für die Umweltpolitik des Bundes und seit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 auch für die Baupolitik federführend. Seine Aufgaben umfassten bisher neben dem Umweltschutz den nationalen und internationalen Klimaschutz, den Naturschutz sowie die Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen und den Strahlenschutz. Zusätzlich ist das BMUB nunmehr zuständig für das Bauwesen, die Bauwirtschaft und Bundesbauten sowie für Stadtentwicklung, Wohnen, ländliche Infrastruktur und öffentliches Baurecht.

Ressortveränderungen

Der Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 hat die Zuständigkeiten für die Energiewende einschließlich der mit der Energiewende verbundenen Aspekte des Klimaschutzes vom BMUB auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) übertragen. Infolgedessen sind u. a. Ausgaben von 420 Mio. Euro für die erneuerbaren Energien, die zunächst im Haushaltsentwurf für das BMUB im Einzelplan 16 vorgesehen waren, nun im Einzelplan 09 veranschlagt. Zudem wurden 52 Planstellen und Stellen aus dem BMUB in das BMWi umgesetzt. Einzelheiten regelten beide Ressorts in einer Vereinbarung vom 4. März 2014.

Zugleich übertrug der Organisationserlass dem BMUB aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die oben genannten Zuständigkeiten für das Bauwesen usw. Damit verbunden war die Umsetzung von nach Auskunft des

BMUB 219 Planstellen/Stellen¹ aus dem BMVI in das BMUB. Zudem wurde das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in den Geschäftsbereich des BMUB als weitere nachgeordnete Behörde überführt. Die Einnahmen und Ausgaben des BBR werden ab dem Haushaltsplan 2014 im Einzelplan 16 ausgewiesen. Einzelheiten regelten beide Ressorts in einer Vereinbarung vom 22. Mai 2014.

Finanzieller Überblick

Im Jahr 2013 betrugen die Ist-Ausgaben des Einzelplans 16 1,5 Mrd. Euro. Dies entsprach 0,5 % der Ausgaben des Bundes. Durch den Aufgabenzuwachs haben sich die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2014 mehr als verdoppelt. Mit 3,7 Mrd. Euro nimmt der Einzelplan 16 dann 1,2 % der geplanten Ausgaben des Bundes in Anspruch. Für das Jahr 2015 sind Ausgaben von 3,9 Mrd. Euro vorgesehen. Dies entspricht einer Steigerung der geplanten Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um 6,5 %. Die Einnahmen lagen im Jahr 2013 bei 255 Mio. Euro, sie sollen im Jahr 2014 bei 773 Mio. Euro liegen. Für das Jahr 2015 hat das BMUB Einnahmen von 721 Mio. Euro eingeplant. Dies entspricht einem Rückgang von 6,7 % gegenüber dem Vorjahr. Die Tabelle 55.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 16.

Mit den neuen Aufgaben verändern sich auch die finanziellen Schwerpunkte innerhalb der Politikbereiche im Einzelplan 16. Mit einem Anteil von 57 bzw. 58 % haben nunmehr die Ausgaben für Wohnungswesen und Städtebau in den Jahren 2014 und 2015 die finanziell größte Bedeutung. Der Anteil der Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle beträgt 12 und 11 %. Der Anteil für den nationalen und internationalen Klimaschutz liegt in den beiden Jahren bei 11 und 9 %.

Die Verwaltungsausgaben der Behörden des Geschäftsbereiches (Personalausgaben einschließlich Versorgung, sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen; jeweils ohne Endlagerprojekte) sind im Jahr 2014 mit 423 Mio. Euro veranschlagt und steigen im Jahr 2015 auf 431 Mio. Euro. Der Anteil der Verwaltungsausgaben wird damit im Jahr 2015 bei 11 % der Ausgaben des Einzelplans 16 liegen.

Einnahmen erzielte das BMUB im Jahr 2013 überwiegend durch die Zahlungen der künftigen Benutzer der Endlager für radioaktive Abfälle. Sie erreichten mit 205 Mio. Euro einen Anteil von 80 % der seinerzeitigen Einnahmen des Einzelplans 16. Im Jahr 2014 ist mit den Rückflüssen aus Wohnungsbaudarlehen ein neuer Einnahmeschwerpunkt hinzugekommen. Für das Jahr 2014 sind hierfür 452 Mio. Euro veranschlagt, dies entspricht 58 % aller Einnahmen des Einzelplans 16. Für das Jahr 2015 sind Einnahmen von 408 Mio. Euro (57 %) vorgesehen. Zahlungen der Endlagernutzer sind für das Jahr 2014 mit 254 Mio. Euro (33 %), für das Jahr 2015 mit 253 Mio. Euro (35 %) eingeplant.

¹ Von den 219 Planstellen/Stellen stammen 217 Planstellen/Stellen aus dem Kapitel 1201. Jeweils eine weitere Planstelle/Stelle wurde aus den Kapiteln 1203 und 1228 umgesetzt.

Tabelle 55.1

**Übersicht über den Einzelplan 16
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/ 2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	1 644,1	1 499,0	-145,1	3 667,3	3 905,2	6,5
Ausgabenschwerpunkte:						
• Umweltschutz	115,9 ^b	96,8 ^b	-19,2	114,2	118,0	3,4
• Klimaschutz	226,3 ^b	231,5 ^b	5,2	386,2	342,1	-11,4
• Erneuerbare Energien ^c	397,3	382,2	-15,1			
• Naturschutz	49,1	36,6	-12,5	61,1	59,1	-3,3
• Reaktorsicherheit und End- lagerung radioaktiver Abfälle ^d	546,4	421,5	-124,9	493,5	484,5	-2,0
• Neue Schwerpunkte:						
• Wohnungswesen und Städtebau ^e	(3 142,0)	(3 074,7)	(-67,3)	2 074,0	2 282,2	10,0
• Hochbau- und Förderungsmaß- nahmen in Berlin und Bonn ^f	(69,8)	(88,8)	(19,0)	115,6	188,4	63,0
• Verwaltungsausgaben	283,8	287,4	3,6	422,7	430,9	1,9
Einnahmen des Einzelplans	326,5	255,2	-71,3	773,2	721,4	-6,7
darunter:						
• Rückflüsse aus Darlehen des Bundes für den Wohnungsbau ^e	(487,9)	(619,8)	(131,9)	451,6	408,1	-9,6
• Zahlungen künftiger Benutzer von Endlagern	291,0	204,5	-86,5	253,8	253,0	-0,3
Verpflichtungsermächtigungen ^g	1 099,3	570,2	-529,1	1 747,5	1 712,8	-2,0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 956	2 695 ^h	261	4 305	4 330	0,6

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Die Angaben für das Jahr 2013 zu den Ausgabenschwerpunkten sind an die seit dem Haushalt 2014 veränderte Titelstruktur angepasst.

^c Ab dem Haushaltsjahr 2014 im Einzelplan 09 [vormals Kapitel 1602 Titelgruppe 02] veranschlagt. Ohne Ausgaben für die Nationale Klimaschutzinitiative.

^d Kapitel 1605 zuzüglich der Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle und der staatlichen Verwahrung von Kernbrennstoffen in Kapitel 1616 Titelgruppen 02 und 03 (vormals Kapitel 1607 Titelgruppen 03 und 04). In der Titelgruppe 02 sind auch Personalausgaben enthalten.

^e Ab dem Haushaltsjahr 2014 im Kapitel 1606 des Einzelplans 16 veranschlagt, zuvor im Kapitel 1225 des Einzelplans 12. Angaben in Klammern für das Jahr 2013 nachrichtlich.

^f Ab dem Haushaltsjahr 2014 im Kapitel 1607 des Einzelplans 16 veranschlagt, zuvor im Kapitel 1226 des Einzelplans 12. Angaben in Klammern für das Jahr 2013 nachrichtlich.

^g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^h Ist-Besetzung am 1. Juni (gem. Entwurf zum Bundeshaushalt 2014, Bundestagsdrucksache 18/700).

Quelle: Einzelpläne 12 und 16. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Die einzelnen Ausgabenbereiche werden unter Nr. 55.3 näher dargestellt.

Geschäftsbereich

Dem BMUB nachgeordnet sind vier Behörden: das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) und seit dem bereits genannten Organisationserlass der Bundeskanzlerin das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Sie haben Vollzugsaufgaben, unterstützen das BMUB fachlich und wissenschaftlich, betreuen Förderprogramme und betreiben eigene wissenschaftliche Forschung. Im Laufe des Jahres 2014 wird mit dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) eine weitere selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMUB aufgebaut. Tabelle 55.2 gibt einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben sowie zum Personal des BMUB und seiner Behörden im Geschäftsbereich.

55.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Gliederung des Haushalts ist im Jahr 2014 entsprechend den Regelungen zur Neustrukturierung des Bundes-

haushalts verändert worden (vgl. hierzu auch Nr. 5 der Vorbemerkung). Der Programmhaushalt gliedert sich nun in die folgenden Schwerpunkte: Umweltschutz, nationaler und internationaler Klimaschutz, Naturschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz, Wohnungswesen und Städtebau sowie Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Bonn und Berlin. Im Zuge dieser Umstrukturierung wurden bisherige Haushaltstitel zusammengefasst, neuen Programmschwerpunkten zugeordnet oder sind gänzlich entfallen.

Die Ausgaben des Einzelplans 16 haben sich in den Jahren 2009 bis 2013 mit Ausnahme des Jahres 2011 nur wenig verändert. Die Ausgaben steigen in den Jahren 2014 und 2015 auf 3,7 und 3,9 Mrd. Euro, weil neue Ausgabenschwerpunkte hinzugekommen sind. So wurden für Wohnungswesen und Städtebau sowie Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Bonn und Berlin im Jahr 2014 zusammen 2,2 Mrd. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2015 sind dafür 2,5 Mrd. Euro eingeplant.

Die Abbildung 55.1 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans seit dem Jahr 2009 sowie die im Finanzplan vorgesehene Entwicklung bis zum Jahr 2018.

Tabelle 55.2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

	Einnahmen 2013 (Ist)	Ausgaben 2013 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2013
	in Mio. Euro ^a		
Bundesministerium	9,9	93,4	797
Umweltbundesamt	4,8	117,8	1 037
Bundesamt für Naturschutz	1,2	28,2	221
Bundesamt für kerntechnische Entsorgung ^b	-	-	-
Bundesamt für Strahlenschutz ^c	18,7	50,2	640
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ^d	(4,7)	(109,2)	(996)

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung wird im Jahr 2014 neu aufgebaut.

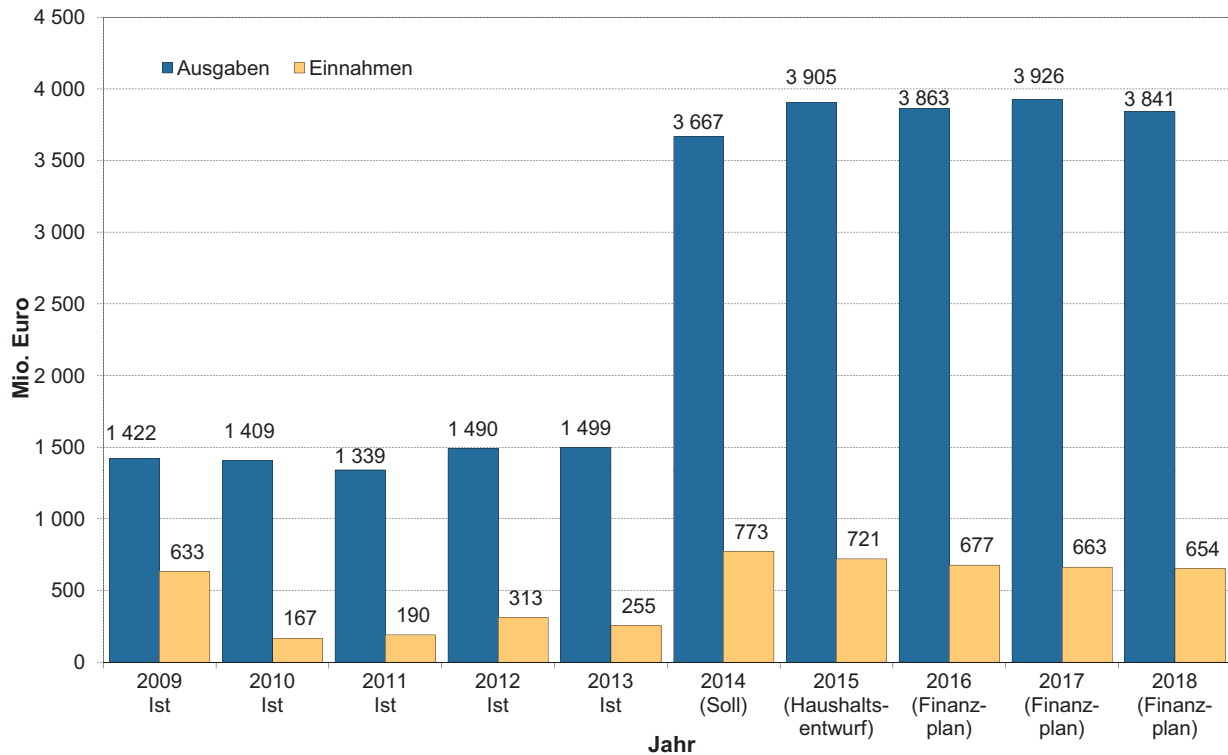
^c Ohne Einnahmen und Ausgaben für die Endlagerprojekte und ähnliches (Einnahmen: Titel 111 02 und 341 01; Ausgaben: Titelgruppen 03 und 04 in Kapitel 1607).

^d Die Ausgaben für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung waren bis 2013 im Einzelplan 12 veranschlagt. Angaben in Klammern nachrichtlich.

Quelle: Einzelpläne 12 und 16: Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 und Haushaltsplan für das Jahr 2014.

Abbildung 55.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 16



Quelle: Für die Jahre 2009 bis 2014: Bundeshaushalt; für die Jahre 2015 bis 2018: Haushaltsentwurf 2015 [Zurzeit Zahlen Finanzplan gemäß BMF-Kabinettsvorlage vom 27. Juni 2014].

Energie- und Klimafonds

Der Energie- und Klimafonds (EKF) ermöglicht seit dem Jahr 2011 zusätzliche Programmausgaben, um eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sowie den Klimaschutz zu fördern. Ausgaben-schwerpunkte des EKF im Verantwortungsbereich des BMUB waren bis zum Jahr 2013 das Markteinführungsprogramm zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien und die Nationale Klimaschutzinitiative. Mit der Übertragung der Zuständigkeiten für die erneuerbaren Energien auf das BMWi beträgt der Anteil des BMUB an den Ausgaben des EKF im Jahr 2014 noch 185 Mio. Euro, für das Jahr 2015 sind 177 Mio. Euro eingeplant, die das BMUB überwiegend für die Nationale Klimaschutzinitiative vorgesehen hat (s. Nr. 55.3.2).

Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel

Die Einführung von Emissionsberechtigungen sollte den Ausstoß klimaschädlicher Gase verringern. Mit den Einnahmen aus dem Emissionshandel wollte die Bundesregierung zusätzliche Ausgaben für die Energiewende und beim Klimaschutz finanzieren. Seit dem Jahr 2012 fließen die

Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel dem EKF zu.

Der Bundesrechnungshof hat im Frühjahr 2014 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Entwicklung dieser Einnahmen berichtet. Er hat die Risiken und Chancen des europäischen Emissionshandels und die Auswirkungen auf die Einnahmen des Bundes aufgezeigt. Erhebliche Überschüsse bei den Emissionsberechtigungen führten zu einem massiven Verfall der Preise und damit zu beträchtlichen Mindereinnahmen. Ursächlich für diese Überschüsse sind neben unvorhersehbaren externen Faktoren – wie die Krise in der Eurozone – vor allem die Besonderheiten des Systems des europäischen Emissionshandels. Hierzu zählt insbesondere die jährliche Obergrenze für die zu verteilenden Berechtigungen, die bereits lange im Voraus staatlich festgelegt wird. Außerdem trug die Möglichkeit, Gutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten einzusetzen, zu den Überschüssen bei. Um diese Überschüsse zu verringern, hat die Europäische Union inzwischen entschieden, die Verteigerung von bis zu 900 Millionen Berechtigungen innerhalb der Handelsperiode 2013 bis 2020 zu verschieben. Der Bundesrechnungshof erwartet davon jedoch

keine dauerhafte Lösung für das Problem der Überschüsse. Er hat es für untersuchenswert gehalten, ob das Emissionshandelssystem verbessert werden kann, indem die europaweite Obergrenze für die Emissionen verschärft, sein Anwendungsbereich ausgedehnt und die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen verringert wird. Ziel sollte sein, die Abhängigkeit des Systems von Konjunkturschwankungen zu verringern und zugleich unerwünschte Wechselwirkungen mit anderen Klimaschutzinstrumenten zu vermeiden.

Für den Bundesrechnungshof ist der europäische Emissionshandel kein verlässliches Finanzierungsinstrument. Deshalb hat er auch an seiner bereits in der Vergangenheit geäußerten Empfehlung festgehalten, den EKF aufzulösen und die dort ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben künftig im Haushalt des Bundes zu veranschlagen.

55.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

55.3.1 Umweltschutz

Für den Umweltschutz sind im Jahr 2014 in einem neu geordneten Kapitel 114 Mio. Euro, für das Jahr 2015 118 Mio. Euro eingeplant. Für einzelne Förderungen und Programme sind im Jahr 2015 41 Mio. Euro vorgesehen. Schwerpunkt ist hier die nationale Förderung von Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen mit über die Jahre gleichbleibenden 25 Mio. Euro. Das BMUB fördert hier Umweltinnovationsprojekte mit Demonstrationscharakter im großtechnischen Maßstab. Im Jahr 2013 flossen hiervon 16 Mio. Euro ab.

Für die Ressortforschung sind für das Jahr 2015 36 Mio. Euro eingeplant und damit etwa 7 % mehr als im Vorjahr. Im sogenannten „Umweltforschungsplan“ sind Maßnahmen für Immissionsschutz, Bodenschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft, Chemikaliensicherheit, Umwelt und Verkehr, Umwelt und Gesundheit sowie Ressourceneffizienz vorgesehen. Die Ergebnisse der Ressortforschung sollen dem BMUB Entscheidungsgrundlagen und -hilfen u. a. für die Umsetzung von umweltpolitischen Zielen, Programmen und rechtlichen Regelungen zur Verfügung stellen.

Mit 34 Mio. Euro sind etwa 30 % der für das Jahr 2015 vorgesehenen Ausgaben für internationale Zwecke bestimmt, z. B. für die Beiträge aufgrund internationaler Verpflichtungen, Abstimmungen und Konferenzen. Hier sind auch 5 Mio. Euro für internationale Förderprogramme (Beratungshilfe für den Umweltschutz und für die Förderung von Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen im Ausland) berücksichtigt.

Für die Durchführung der Daueraufgaben Umweltprobenbank und das im Auftrag des BMUB von der Bundesanstalt für Gewässerkunde durchgeführte Messprogramm zur Überwachung der Gewässergüte sind im Jahr 2015 7 Mio. Euro vorgesehen.

Ausgaben für den Umweltschutz im Gesamthaushalt des Bundes

Umweltschutz ist eine Querschnittsaufgabe. Neben dem BMUB sind dafür auch andere Ressorts zuständig. Von den für Umweltschutz im Bundeshaushalt im Jahr 2013 im Wesentlichen veranschlagten 7,7 Mrd. Euro entfallen 21 % (1,6 Mrd. Euro) auf den Einzelplan 16. Weitere bedeutsame Ausgaben sind in den Einzelplänen 12 (2,0 Mrd. Euro) und 23 (1,4 Mrd. Euro) veranschlagt. Die Ausgaben des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ sind den Umweltausgaben des Bundes hinzuzurechnen.

55.3.2 Nationaler und Internationaler Klimaschutz

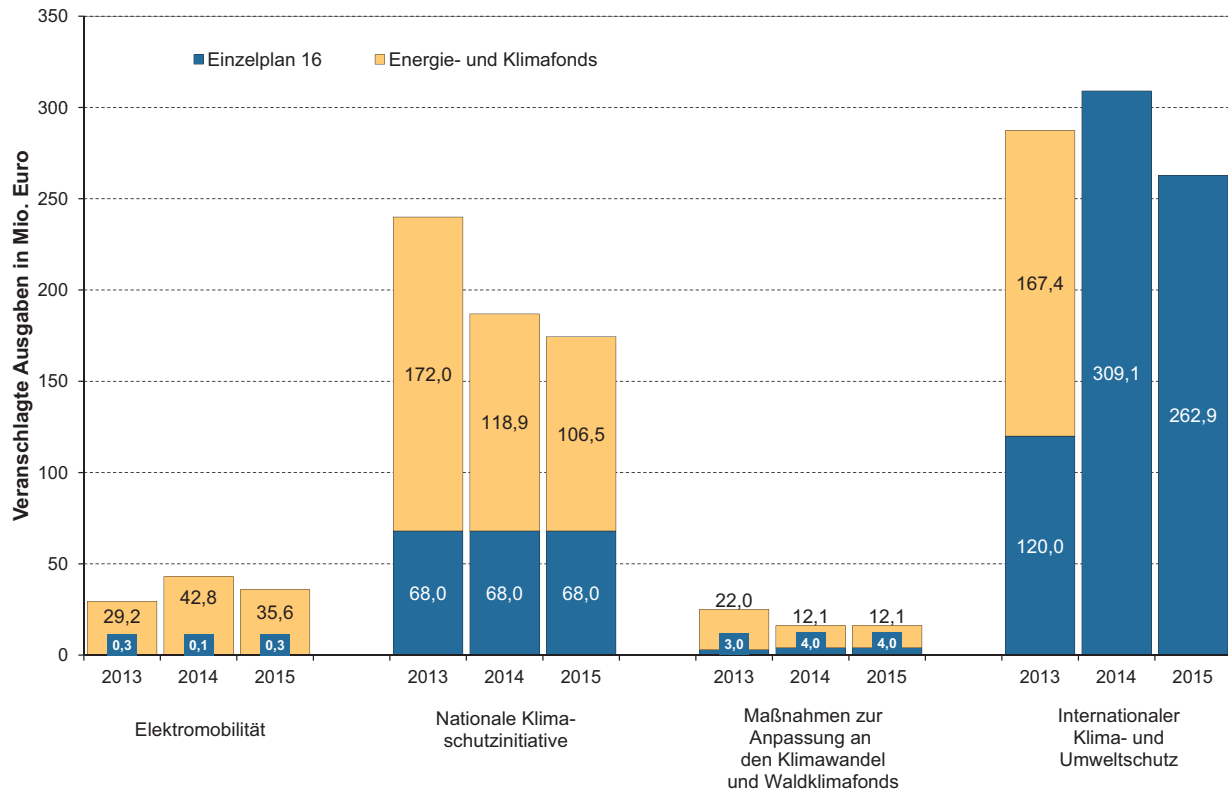
Das BMUB hat seine Ausgaben für den Klimaschutz in einem Kapitel zusammengefasst. Der Anstieg der veranschlagten Ausgaben von 226 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 386 Mio. Euro im Jahr 2014 ist dabei auf die Umsetzung der Mittel für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem EKF in die Einzelpläne 16 und 23 zurückzuführen.

Mit der Nationalen Klimaschutzinitiative will das BMUB die in den politischen Klimaschutzzielen der Bundesregierung festgelegte Reduzierung der Treibhausgasemissionen in Deutschland unterstützen. Es fördert Programme und Projekte von Wirtschaft, Kommunen und privaten Verbrauchern. Die Initiative wurde bis zum Jahr 2013 aus der inzwischen an das BMWi abgegebenen Titelgruppe Erneuerbare Energien finanziert und war dort zuletzt mit 68 Mio. Euro veranschlagt. Diesen jährlichen Ansatz hat das BMUB auch weiterhin eingeplant. Insgesamt fallen die Mittel für die Nationale Klimaschutzinitiative jedoch deutlich ab, da sich die zusätzlich im EKF eingeplanten Mittel von 119 Mio. Euro im Jahr 2014 auf 106 Mio. Euro im Jahr 2015 weiter reduzieren (vgl. Abbildung 55.2).

Bereits 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 kann aus dem Einzelplan 16 für diesen Zweck auch Zuschüsse an internationale Fonds leisten und sich an diesen Fonds beteiligen. Im Jahr 2013 wurden die veranschlagten 120 Mio. Euro und weitere 22 Mio. Euro aus Ausgaberesten der Vorjahre in Anspruch genommen. Durch die Verlagerung der dem BMUB zuzurechnenden Mittel aus dem EKF für „Internationalen Klima- und Umweltschutz“ in den Titel „Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland“ erhöht sich der dortige Ansatz von 120 Mio. Euro im Bundeshaushalt 2014 um 189 Mio. Euro auf 309 Mio. Euro. Mit den dort veranschlagten Ausgaben fördert das BMUB die Entwicklung einer klimafreundlichen Wirtschaft, investive Maßnahmen zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels und den Schutz von Wäldern und anderen Ökosystemen. Für das Jahr 2015 sind nur noch 263 Mio. Euro eingeplant.

Abbildung 55.2

Finanzierung von Maßnahmen des Klimaschutzes aus Einzelplan 16 und Energie- und Klimafonds



Quelle: Für die Jahre 2013 und 2014: Bundeshaushalt; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf 2015 sowie Wirtschaftsplan EKF und EKF Tätigkeitsbericht 2013 (Drucksache des Haushaltsausschusses 18/0096).

Bei dem in Abbildung 55.2 erwähnten Förderprogramm „Waldklimafonds“ haben BMUB und das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gemeinsam die Federführung und teilen sich hälftig die Finanzierung (vgl. Bemerkung Nr. 28).

55.3.3 Naturschutz

Für Maßnahmen zur Förderung des Naturschutzes waren im Jahr 2013 49 Mio. Euro veranschlagt. Davon gab das BMUB 36,6 Mio. Euro aus. Finanziell am bedeutendsten sind künftig die Ausgaben für die Ressortforschung. Hierfür sind im Jahr 2014 18 Mio. Euro und für das Jahr 2015 16 Mio. Euro eingeplant. Weitere Ausgabenschwerpunkte sind das Bundesprogramm Biologische Vielfalt mit jährlich 15 Mio. Euro und die Förderung von Naturschutzgroßprojekten mit jährlich 14 Mio. Euro.

55.3.4 Reaktorsicherheit und Endlagerung radioaktiver Abfälle

Das BMUB hat im Jahr 2014 die Einnahmen und Ausgaben mit Bezug zur Atomtechnik wieder auf zwei Kapitel

verteilt. Es unterscheidet dabei zwischen den Fachaufgaben des BMUB, z. B. in der Ressortforschung, und der Errichtung von Endlagern als Aufgabe des BfS. Die Endlagerprojekte sind deshalb im Behördenkapitel des BfS mit insgesamt 446 Mio. Euro veranschlagt, während Forschung und andere atombezogene Ausgaben von 48 Mio. Euro im Programmkapitel Reaktorsicherheit und Strahlenschutz zusammengefasst sind.

Reaktorsicherheit und Strahlenschutz

Der Ausgabenschwerpunkt im Kapitel ist die Ressortforschung, für die im Jahr 2014 insgesamt 30 Mio. Euro veranschlagt sind. Hiervon sind bis zu 21 Mio. Euro jährlich für die gutachterliche Beratung des BMUB durch die Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH (GRS) zu Sicherheitsfragen der Kerntechnik und der Überwachung der Einhaltung von technischen Anforderungen beim Betrieb kerntechnischer Anlagen vorgesehen.

Deutschland unterstützt zudem die Ukraine bei der Sanierung des Sarkophags in Tschernobyl. Bis Ende 2013 leis-

tete Deutschland einen Beitrag von 85 Mio. Euro. Für die Jahre 2014 und 2015 sind jeweils 7,7 Mio. Euro veranschlagt.

Jährlich 6 Mio. Euro sind veranschlagt für die Erstattung der Zweckausgaben der Länder beim Vollzug u. a. des Atomgesetzes.

Endlagerprojekte

Der Gesetzgeber hat dem Bund die alleinige Verantwortung zur Einrichtung von Anlagen für die Endlagerung radioaktiver Abfälle auferlegt. Für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle ist das BfS zuständig. Derzeit betreibt es drei Projekte:

- Ob die Umrüstung der Schachanlage Konrad zu einem Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle wie geplant im Jahr 2019 abgeschlossen werden und dieses dann seinen Betrieb aufnehmen kann, ist derzeit nicht einschätzbar. Die voraussichtlichen Gesamtkosten liegen nach der Projektkostenrechnung des Jahres 2013 bei 2,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2013 gab das BfS 165 Mio. Euro aus. Der Ansatz für das Jahr 2014 beträgt 200 Mio. Euro, der für das Jahr 2015 fortgeschrieben werden soll.
- Das Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben war bis zum Jahr 1998 in Betrieb. Das BfS beabsichtigt, das Endlager nach einem atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren stillzulegen. Die bisherigen Gesamtkosten beliefen sich bis Ende 2012 auf insgesamt 1 Mrd. Euro. Erst nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens können die weiteren Kosten belastbar geschätzt werden. Im Jahr 2013 gab das BfS 43 Mio. Euro aus. Der Ansatz für das Jahr 2014 von 50 Mio. Euro wird für das Jahr 2015 fortgeschrieben.
- Die Gesamtprojektkosten für die Stilllegung des Endlagers für schwach- und mittelradioaktive Abfälle Asse II lassen sich derzeit ebenfalls nicht belastbar abschätzen. Bis Ende 2013 wandte das BfS 418 Mio. Euro auf, davon allein 109 Mio. Euro im Jahr 2013. Die Ausgaben dienten neben der Finanzierung des Betriebs insbesondere den Maßnahmen zur Gefahrenabwehr. Zurzeit werden mit der sogenannten Faktenerhebung Erkenntnisse über den Zustand der Einlagerungskammern und der Abfallbehälter ermittelt. Für das Jahr 2014 sind Ausgaben von 121 Mio. Euro, für das Jahr 2015 110 Mio. Euro eingeplant.

Standortauswahlverfahren

Mit dem Standortauswahlgesetz sind die Verfahrensschritte für die ergebnisoffene Suche und Auswahl eines Standortes für den sicheren Verbleib hochradioaktiver Abfälle festgelegt worden. Eine beim Deutschen Bundestag eingerichtete „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (Kommission) soll bis Ende 2015 u. a. Grundsatzfragen für die Entsorgung Wärme entwickelnder radioaktiver Abfälle klären. Sie soll auch die Anforderungen an das Auswahlverfahren festlegen. Die Entscheidung über die wesentli-

chen Schritte des Auswahlverfahrens trifft anschließend der Deutsche Bundestag durch Gesetz. Dazu gehören insbesondere die Beschlüsse über Standorte für über- und untertägige Erkundungen sowie am Ende des Verfahrens – voraussichtlich im Jahr 2031 – die Entscheidung über den Standort, an dem die Errichtung eines Endlagers beantragt wird. Das neu errichtete BfE soll das Standortauswahlverfahren regulieren. Das BfS als Betreiber der drei bisherigen Endlagerprojekte soll künftig als Vorhabenträger das Standortauswahlverfahren umsetzen. Die unmittelbaren finanziellen Auswirkungen der mit dem Gesetz verbundenen neuen Vorgehensweise bei der Endlagersuche sind für die Jahre 2014 und 2015 wie folgt berücksichtigt:

- Im Einzelplan 02 (Deutscher Bundestag) wird im Jahr 2014 ein neuer Titel mit einem Ansatz von 5,7 Mio. Euro eingerichtet, der im Jahr 2015 mit einem Ansatz von 5,75 Mio. Euro fortgeschrieben wird. Davon sind jeweils 5 Mio. Euro für von der Kommission beauftragte Gutachten vorgesehen.
- Im Einzelplan 16 sind für die Jahre 2014 und 2015 je 2,5 Mio. Euro zur Finanzierung des Standortauswahlverfahrens vorgesehen.
- Im Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) sind bis zum Jahr 2017 jährlich 3 Mio. Euro für die Entsorgungsforschung eingeplant. Im Verbundprojekt ENTRIA sollen in einer Verknüpfung der Naturwissenschaften mit den Gesellschaftswissenschaften Bewertungsgrundlagen zu den technischen Optionen der Einlagerung radioaktiver Reststoffe entwickelt werden.

Im Vorfeld des inzwischen vom Deutschen Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Standortauswahlgesetzes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle verkündete das BMUB einen Erkundungsstopp für den Salzstock Gorleben. Die bisherigen Ausgaben für die Erkundung des Salzstocks Gorleben betrugen 1,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2013 gab das BfS für Gorleben 33 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2014 sind 40 Mio. Euro veranschlagt, die für das Jahr 2015 fortgeschrieben werden sollen.

Refinanzierung der Ausgaben für die Endlager

Die Ausgaben für die Errichtung der Schachanlage Konrad werden durch Vorausleistungen der künftigen Benutzer finanziert. Dagegen sind die Endlagerprojekte Morsleben und Asse II nicht refinanzierbar, sodass die hierfür anfallenden Ausgaben dem allgemeinen Bundeshaushalt zur Last fallen.

Die Ausgaben für die Umsetzung des Standortauswahlverfahrens sollen durch eine Umlage finanziert werden. Als umlagefähige Kosten werden nach dem Standortauswahlgesetz die dem BfS und dem BfE entstehenden sächlichen Verwaltungs-, Personal- und Investitionsausgaben angesehen. Hierzu gehören auch die Kosten für die Offenhaltung von Gorleben. Umlagepflichtig sind alle diejenigen, denen eine Genehmigung zum Betreiben kerntechnischer Anlagen nach dem Atomgesetz erteilt wurde. Insgesamt veranschlagt das BMUB für das Jahr 2014 Ein-

nahmen aus der Umlage von 42,5 Mio. Euro und schreibt diesen Betrag im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 fort.

55.3.5 Wohnungswesen und Städtebau

Für den Politikbereich Wohnungswesen und Städtebau sind für das Jahr 2014 insgesamt 2,07 Mrd. Euro veranschlagt. Schwerpunkte sind Ausgaben für:

- Wohngeld,
- Erstattungen der den Ländern bei der Erledigung von Bauaufgaben des Bundes entstehenden Kosten,
- Kompensationszahlungen an die Länder wegen der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Sozialen Wohnraumförderung,
- Wohnungsbauprämien und
- Förderung des Städtebaues.

Für das Jahr 2015 erhöht sich die Veranschlagung auf 2,28 Mrd. Euro.

Wohngeld

Der Bund unterstützt mit dem Wohngeld einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger bei ihren Wohnkosten. Der Anspruch auf Wohngeld wird als Mietzuschuss oder als Lastenzuschuss für den selbst genutzten Wohnraum geleistet. Er richtet sich nach der Zahl der Haushaltsmitglieder, dem Familieneinkommen und der monatlichen Miete oder Belastung (jeweils ohne Heizkosten). Die Ausgaben für das Wohngeld tragen der Bund und die Länder je zur Hälfte. Von den Mitteln, die der Bund im Jahr 2013 für Wohnungswesen und Städtebau ausgab, entfielen 492,5 Mio. Euro auf das Wohngeld. Die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte ist in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Ende 2012 betrug sie 783 000 Haushalte, Ende 2013 war sie auf unter 750 000 Haushalte abgesunken. Für das Jahr 2014 erwartet das BMUB einen geringfügigen weiteren Rückgang. Es geht davon aus, dass die Zahl der Wohngeldhaushalte aufgrund der Regelsatzerhöhung bei der Grundsicherung zum 1. Januar 2014 sinkt. Zwar können neue Wohngeldhaushalte hinzukommen, weil das zum 1. August 2013 eingeführte Betreuungsgeld beim Wohngeld – im Gegensatz zur Grundsicherung – nicht als Einkommen angerechnet wird. Es schätzt deren Auswirkungen jedoch geringer als die der wegfallenden Wohngeldhaushalte ein. Für das Jahr 2014 sind für das Wohngeld Ausgaben von 500 Mio. Euro veranschlagt. Der Ansatz bewegt sich somit in Höhe der Ist-Ausgaben für das Jahr 2013.

Eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof zeigte, dass der Leistungsmissbrauch beim Wohngeld intensiver als bisher von den Ländern bekämpft wird. Seit dem Jahr 2014 nutzen alle Länder den automatisierten Datenabgleich, um die Angaben der Wohngeldbezieher auf ihre Richtigkeit zu überprüfen. Damit setzt das BMUB Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in seiner Bemerkung Nr. 82/2007 (vgl. Bundestagsdrucksache 16/7100) um.

Erstattungen der den Ländern bei der Erledigung von Bauaufgaben des Bundes entstehenden Kosten

Der Bund hat mit allen Ländern außer Berlin Verwaltungsabkommen über die Durchführung seiner Hochbauaufgaben geschlossen. Er bedient sich dafür der Bauverwaltungen der Länder im Wege der Organleihe. Für die den Ländern bei der Erledigung ziviler Baumaßnahmen des Bundes entstehenden Kosten sind in den Jahren 2014 und 2015 jeweils 168 Mio. Euro veranschlagt. Die entsprechenden Ausgaben für militärische Baumaßnahmen hat der Bund im Einzelplan 14 veranschlagt.

Kompensationszahlungen an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Sozialen Wohnraumförderung

Mit der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur „Wohnraumförderung“ an die Länder steht diesen nach dem Entflechtungsgesetz bis zum 31. Dezember 2019 ein Betrag von jährlich 518 Mio. Euro aus dem Haushalt des Bundes zu. Der Bund verteilt den Betrag nach einem festgelegten Schlüssel auf die Länder. Die Beträge unterliegen nach dem genannten Gesetz einer investiven Zweckbindung.

Wohnungsbauprämie

Der Bund fördert das Bausparen mit einer Prämie, wenn das zu versteuernde Einkommen des Bausparers gewisse Höchstgrenzen nicht übersteigt. Die Prämie dient als Anreiz, Wohneigentum zu schaffen, zu erwerben oder zu erhalten. Die Ausgaben für die Wohnungsbauprämie werden ausschließlich vom Bund getragen. Im Haushalt 2014 sind hierfür Ausgaben von 321 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2015 sieht Ausgaben von 365 Mio. Euro vor. Dies ist eine Steigerung um 13 % gegenüber dem Vorjahr. Der Anteil der Wohnungsbauprämie an den Ausgaben im Kapitel Wohnungswesen und Städtebau liegt bei 16 %.

Förderung des Städtebaus

Der Bund unterstützt die Länder regelmäßig mit Programmen zur Städtebauförderung. Dafür gewährt er ihnen Finanzhilfen. Die Programme zur Städtebauförderung werden mit den Ländern haushaltsjährlich neu vereinbart. Im Förderprogramm 2015 sind Mittel für die Programme „Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“, „Denkmalschutz Ost“, „Denkmalschutz West“, „Soziale Stadt“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Kleinere Städte und Gemeinden“ vorgesehen. Zudem wird ab dem Jahr 2014 das Bundesprogramm „Nationale Projekte des Städtebaus“ durchgeführt.

Für das Haushaltsjahr 2014 sind für die Förderung des Städtebaus Ausgaben von 480 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2015 sieht hierfür Ausgaben von 529 Mio. Euro vor.

55.3.6 Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn

Für den Politikbereich Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn sind für das Jahr 2014 insgesamt 116 Mio. Euro veranschlagt. Schwerpunkte sind Ausgaben für:

- Investitionen zur Wiedererrichtung des *Berliner Schlosses – Bau des Humboldt-Forums* im Schlossareal Berlin,
- Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung im Parlamentsviertel in Berlin und
- Baumaßnahmen für den Bundesrat.

Für das Jahr 2015 sind insgesamt 188 Mio. Euro veranschlagt.

55.3.7 Personal- und Verwaltungsausgaben

Neben seinem Programmhaushalt finanziert das BMUB aus dem Einzelplan 16 auch die Verwaltungsausgaben seines Geschäftsbereichs. Dazu zählen insbesondere die für das BMUB 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).

Personalausgaben

Die Ist-Ausgaben für Personal betrugen im Jahr 2013 219 Mio. Euro. Für das Jahr 2014 sind insgesamt 303 Mio. Euro veranschlagt. Der Aufwuchs von 84 Mio. Euro beruht im Wesentlichen auf dem veränderten Ressortzuschnitt. Für das Jahr 2015 sind Ausgaben für Personal und Versorgung von 318 Mio. Euro vorgesehen.

Von den im Haushaltsjahr 2013 als Soll ausgewiesenen 2 956 Stellen (Planstellen für Beamte und Stellen für Tarifbeschäftigte) waren 2 695 Stellen (Stand 1. Juni 2013) besetzt. Die nicht besetzten 261 Stellen entsprechen einem Anteil von rund 9 % des Personalsolls im Einzelplan 16. Der Haushalt 2014 sieht einen Aufwuchs von 1 349 Stellen gegenüber dem Soll aus dem Jahr 2013 vor, der im Wesentlichen auf die Ressortumbildung zurückzuführen ist. Für das Haushaltsjahr 2015 plant das BMUB einen weiteren Aufwuchs von 25 Stellen.

Sächliche Verwaltungsausgaben der Behörden im Geschäftsbereich

Die Neustrukturierung im Einzelplan 16 führte – insbesondere bei den sächlichen Verwaltungsausgaben – zu einer geänderten Darstellung und damit auch Zuordnung. Dadurch ist eine Vergleichbarkeit mit den Angaben der Vorjahre nur bedingt gegeben. Das neu geschaffene Kapitel für die zentral veranschlagten Verwaltungseinnahmen und -ausgaben umfasst ausgabenseitig neben den Versorgungsausgaben u. a. auch die sächlichen Verwaltungsaus-

gaben für die Öffentlichkeitsarbeit sowie für Sachverständige, Konferenzen und Tagungen. Zudem wird die vom BMUB für das Jahr 2014 zu erbringende Globale Minderausgabe von 11,3 Mio. Euro in diesem Kapitel erfasst. Für das Jahr 2015 plant das BMUB mit einer Globalen Minderausgabe von 24,6 Mio. Euro. Die Behördenkapitel für das BMUB und seine fünf nachgeordneten Bundesoberbehörden enthalten die Personalausgaben und die sächlichen Verwaltungsausgaben, so u. a. die Mietausgaben im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement. Für die zentral veranschlagten bzw. beim Ressort und dem Geschäftsbereich zugeordneten sächlichen Verwaltungsausgaben sind für das Jahr 2014 142 Mio. Euro und für das Jahr 2015 147 Mio. Euro eingeplant.

Sächliche Verwaltungsausgaben im Einzelplan

Sächliche Verwaltungsausgaben (u. a. für Forschung, Untersuchungen und Ähnliches an Dritte) sind auch in den einzelnen Programmkapiteln veranschlagt. So sind Mittel für den sogenannten Umweltforschungsplan des BMUB mit einem Volumen von insgesamt 82 Mio. Euro für das Jahr 2014 nunmehr in den einzelnen Kapiteln für Umwelt- und Naturschutz sowie Reaktorsicherheit und Strahlenschutz veranschlagt. Dieser Betrag ist auch für das Jahr 2015 vorgesehen. Hinzu kommen jeweils weitere 13 Mio. Euro für Forschung, Untersuchungen und Ähnliches im Kapitel Wohnungswesen und Städtebau in den Jahren 2014 und 2015.

55.4 Ausblick

Der Einzelplan 16 ist weiterhin mit zahlreichen finanziellen Risiken behaftet, die derzeit im Bundeshaushalt nicht abgebildet sind. Das größte Risiko für den Einzelplan 16 besteht darin, dass die Ausgaben für die Endlagerung radioaktiver Abfälle nur schwer abzuschätzen sind. Der im Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2015 für die Endlagerung radioaktiver Abfälle vorgesehene Betrag von 436 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 der Basis einer groben Schätzung einen Erfüllungsaufwand (ohne die Personalausgaben des Bundes) von etwas über 2 Mrd. Euro für das gesamte Standortauswahlverfahren.

Das BMUB strebt eine Wohngeldreform für das Jahr 2015 an. Hierbei sollen Leistungshöhe und Miethöchstbeträge an die Bestandsmieten- und Einkommensentwicklung seit der letzten Reform im Jahr 2009 angepasst werden. Durch verbesserte Leistungen soll die Zahl der Empfängerhaushalte von Wohngeld wieder steigen. Die sich daraus für den Bund ergebenden Mehrausgaben werden im Haushaltsplan 2015 mit einem Aufwuchs um 130 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2014 auf dann 630 Mio. Euro berücksichtigt.

56 Kat. C Korruptionsvorbeugung bei Bauvorhaben des Bundes in Sachsen wird verbessert

56.0

Die Länder erledigen Bauaufgaben des Bundes im Wege der Organleihe. Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Maßnahmen ergriffen, um die Korruptionsvorbeugung bei der Vergabe von Bauleistungen für Bauvorhaben des Bundes in Sachsen weiter zu verbessern. Damit werden Manipulationen bei der Vergabe von Bauleistungen weiter erschwert.

56.1

Der Bundesrechnungshof prüfte die Korruptionsvorbeugung bei der Vergabe von Bauleistungen für Hochbauvorhaben des Bundes beim Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (Staatsbetrieb). Der Staatsbetrieb erledigt die Bauaufgaben des Bundes im Wege der Organleihe. Die Dienst- und Fachaufsicht über den Staatsbetrieb übt das Sächsische Staatsministerium der Finanzen (Staatsministerium) aus.

Korruption bei Bauleistungen vorbeugen

Die Vergabe öffentlicher Bauleistungen ist ein korruptionsgefährdetes Arbeitsgebiet. Die öffentlichen Auftraggeber haben unzulässigen Absprachen und unlauteren Verhaltensweisen vorzubeugen und entgegenzuwirken. Sie müssen deshalb grundsätzlich öffentlich ausschreiben und das Mehr-Augen-Prinzip beachten. Zudem müssen die öffentlichen Auftraggeber sicherstellen, dass die Vergabeverfahren transparent und nachprüfbar sind.

Vergaberegeln nicht immer beachtet

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Staatsbetrieb die korruptionsvorbeugenden Regelungen weitgehend eingehalten hatte. Allerdings gab es bei einigen Vergabeverfahren auch Versäumnisse und Verstöße. Der Staatsbetrieb beachtete bei einigen nichtöffentlichen Vergabeverfahren nicht das Mehr-Augen-Prinzip bei der Auswahl der aufzufordernden Unternehmen. Dadurch hätten einzelne Beschäftigte den Wettbewerb unkontrolliert beeinflussen und auch manipulieren können.

Entgegen den Regelungen sah der Staatsbetrieb die eingereichten Angebote auch nicht immer selbst nach Auffälligkeiten durch. Dies wären z. B. Bleistifteintragungen, Überlackungen von Angebotsangaben oder doppelte Blätter mit voneinander abweichenden Preisen. Auch gab es Mängel und Unzulänglichkeiten beim Inhalt der Vergabeunterlagen, dem Verwahren der Angebote in den Baudienststellen sowie beim Geheimhalten der Namen beteiligter Unternehmen während des Vergabeverfahrens.

Ursachen der Versäumnisse

Ursächlich für die Versäumnisse war vorwiegend, dass Beschäftigte des Staatsbetriebs unzureichende Kenntnisse der Regelungen zur Korruptionsvorbeugung hatten. Hinzu kamen Fehler beim Umsetzen dieser Vorgaben oder organisatorische Unzulänglichkeiten.

Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof fest, dass einige Regelungen zur Korruptionsvorbeugung nicht ausreichend aufeinander abgestimmt und missverständlich waren. Für die Beschäftigten des Staatsbetriebs war deshalb teilweise unklar, welchen Anforderungen der Korruptionsvorbeugung sie nachzukommen hatten.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat das Staatsministerium aufgefordert, die aufgezeigten Mängel bei der Korruptionsvorbeugung zu beseitigen.

Das BMUB hat den Bundesrechnungshof gebeten, die Vorgaben zur Korruptionsvorbeugung in seinen Regelwerken zu überprüfen und besser aufeinander abzustimmen.

56.3

Das Staatsministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und mit dem Staatsbetrieb ausgewertet. Es hat dabei hervorgehoben, wie wichtig die der Korruption vorbeugenden Regelungen sind. Das Staatsministerium ist den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes gefolgt. So hat es zugesagt, verstärkt Schulungen durchzuführen, organisatorische Änderungen einzuleiten und stichprobenartig zu kontrollieren, ob die Vorschriften auch eingehalten werden.

Das BMUB hat sich mit den Hinweisen des Bundesrechnungshofes auseinandergesetzt. Es hat deutlich gemacht, dass es die Korruptionsprävention als kontinuierliche Aufgabe verfolgt. Es hat zugesagt, zu prüfen, ob in den Regelwerken des Bundeshochbaus Begrifflichkeiten vereinheitlicht werden können.

Der Bundesrechnungshof sieht in den angekündigten Maßnahmen einen wichtigen Schritt die Korruptionsvorbeugung bei der Vergabe von Bauleistungen zu verbessern und Unsicherheiten bei Anwendung der einschlägigen Vorgaben auszuräumen.

57 Kat. C Fachkunde der Bauverwaltung wird auch bei Öffentlich Privaten Partnerschaften in Zukunft besser genutzt

57.0

Das BMUB wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Bundesministerien dazu anhalten, die Bauverwaltung auch bei Baumaßnahmen von Zuwendungsempfängern in Öffentlich Privater Partnerschaft einzuschalten. Dies dient dazu, die Fachkunde der Bauverwaltung auch bei solchen Baumaßnahmen besser zu nutzen.

57.1

Das BMUB hat die fachliche Verantwortung für zivile Hochbaumaßnahmen, die der Bund ganz oder teilweise finanziert. Übersteigen die Zuwendungen für eine Baumaßnahme bestimmte Wertgrenzen, ist die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung (Bauverwaltung) zwingend zu beteiligen.

Rolle der Bauverwaltung

Der Zuwendungsgeber hat nach den einschlägigen Regelungen die Bauverwaltung so rechtzeitig zu beteiligen, dass sie ihre Aufgaben erfüllen kann. Zu diesen gehört u. a., den Zuwendungsempfänger zu beraten, wenn er Antrags- und Bauunterlagen für seine Baumaßnahme aufstellt. Schon zu diesem frühen Zeitpunkt muss der Zuwendungsempfänger Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellen. Darin hat er zu untersuchen, welche Variante wirtschaftlich ist, um seinen Flächenbedarf zu decken. Möglich ist z. B. ein Gebäude zu kaufen, zu erweitern oder neu zu bauen. Weiter können auch Flächen angemietet oder über eine Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP) beschafft werden. Bei einer ÖPP wird anstelle der öffentlichen Verwaltung ein privater Partner tätig. Fachliche Fragen kann der Zuwendungsempfänger durch die Bauverwaltung klären lassen, die über die entsprechende Fachkunde verfügt.

Zuwendungsempfänger plante Veranstaltungszentrum ohne Bauverwaltung

Ein überwiegend vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) institutionell geförderter Zuwendungsempfänger beabsichtigt, ein Veranstaltungszentrum zu errichten. Die geschätzten Kosten liegen dabei über dem Betrag, ab dem die Bauverwaltung beteiligt werden muss. Der Zuwendungsempfänger wollte ursprünglich das Veranstaltungszentrum als Neubau über eine ÖPP realisieren lassen. Allerdings hatte er nicht alle Varianten untersucht, um seinen Bedarf zu decken. Das BMBF stimmte dieser Vorgehensweise zu, ohne die Bauverwaltung zu beteiligen. Es begründete dies damit, dass bei ÖPP nicht der Zuwendungsempfänger, sondern der potenzielle private Investor Bauherr sei. Daher seien die einschlägigen Vorschriften nicht anwendbar und die Bauverwaltung nicht zwingend zu beteiligen.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF darauf hingewiesen, dass die Bauverwaltung bei Baumaßnahmen von Zuwendungsempfängern zwingend zu beteiligen ist, wenn die Zuwendungen von Bund und Ländern die vorgegebenen Wertgrenzen übersteigen. Dies gilt unabhängig davon, wer Bauherr ist. Denn: Auch bei einer ÖPP eines institutionell geförderten Zuwendungsempfängers finanziert der Bund die Baumaßnahme mittelbar.

Bevor ein Zuwendungsempfänger eine ÖPP bei einer Baumaßnahme näher in Betracht ziehen kann, muss er alle Varianten der Bedarfsdeckung ergebnisoffen untersucht und die ÖPP als wirtschaftlichste Lösung ermittelt

haben. Die Fachkunde der Bauverwaltung soll diesen Prozess unterstützen.

Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse hat der Bundesrechnungshof dem BMUB empfohlen, die Rolle der Bauverwaltung bei ÖPP von Zuwendungsempfängern des Bundes besser als bisher zu beschreiben. Gerade in der Phase der Entscheidungsfindung ist die fachliche Kompetenz der Bauverwaltung unverzichtbar. Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber sollen so bestimmen können, wie der Flächenbedarf wirtschaftlich gedeckt werden kann.

57.3

Das BMBF und das BMUB sind den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Das BMBF hat die Bauverwaltung eingeschaltet. Das BMUB wird gegenüber den Bundesministerien klarstellen, dass sie verpflichtet sind, die Bauverwaltung auch bei ÖPP zu beteiligen, sofern die vorgegebenen Wertgrenzen überschritten sind. So kann die Fachkunde der Bauverwaltung genutzt werden, um wirtschaftlich zu bauen.

58 Kat. C Kostenerstattung zu hoch berechnet: Freistaat Thüringen zahlt im Hochbau 650 000 Euro an den Bund zurück (Kapitel 1606 Titel 632 03)

58.0

Der Bund hat an den Freistaat Thüringen zu hohe Zahlungen für Kampfmittelräumungen geleistet. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hat die Abrechnung auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes überprüft. Als Ergebnis flossen 650 000 Euro vom Land an den Bundeshaushalt zurück. Das BMUB will auch einem Hinweis des Bundesrechnungshofes folgen und zwischen Bund und den Ländern Brandenburg, Thüringen sowie Sachsen-Anhalt offene Fragen bei der Kostenerstattung für Altlasten- und Kampfmittelbeseitigung unverzüglich klären. Zudem will das BMUB die Prüfung der Abrechnungen der Länder verbessern.

58.1

Der Bund kann zivile und militärische Hochbauaufgaben im Wege der Organleihe auf die Länder übertragen. Dazu schließt er Verwaltungsabkommen mit dem jeweiligen Land. Landesbehörden und Landesbetriebe sowie landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts erledigen auf dieser Grundlage die Bauaufgaben. Zu diesen gehören auch Altlasten- und Kampfmittelbeseitigungen. Der Bund erstattet dem Land die dabei entstehenden Kosten. Grundlagen der Kostenerstattung sind die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern. Die Abrechnungen der Länder prüft für das BMUB das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt).

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart in den Ländern Bran-

denburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt die Erstattung der Kosten der Kampfmittelbeseitigungen der Jahre 2002 bis 2006.

Bei der Prüfung der Erstattung des Freistaats Thüringen (Freistaat) hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass der Freistaat dem Bund für bei Kampfmittelräumungen entstandene Ingenieurleistungen überhöhte Kosten berechnet hatte, z. B. für Bodenerkundungen. Das Bundesamt hatte dies nicht bemerkt und deshalb nicht beanstandet. Das führte im Ergebnis zu einer Überzahlung von 650 000 Euro.

In weiteren geprüften Fällen hat der Bundesrechnungshof in den drei Ländern offene Fragen und unklare Regelungen bei der Erstattung der Kosten für Kampfmittelräumungen und Altlastenbeseitigungen festgestellt. So hielt sich z. B. bei der Abrechnung dieser Arbeiten ein Land nicht an die vertraglich vereinbarte Pauschale von 7 % der Räumungskosten. Nach seiner Ansicht ermöglichten die Vertragsbestimmungen eine andere Auslegung.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt aufgefordert, die 650 000 Euro zu viel gezahlten Mittel vom Freistaat zurückzufordern.

Er hat dem BMUB mit Hinweis auf wiederholt festgestellte Überzahlungen empfohlen, die Prüfung der Abrechnungen der Länder zu verbessern. Im Ergebnis sollten derartige Überzahlungen vermieden oder zumindest durch das Bundesamt bei dessen Prüfung der Abrechnungen beanstandet und zurückgefordert werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMUB auch auf die zwischen Bund und den Ländern Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt offenen Fragen bei der Kostenersatzung für Altlasten- und Kampfmittelbeseitigung hingewiesen. Er hat das BMUB gebeten, diese unverzüglich zu klären.

Das BMUB will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen. Das Bundesamt forderte die zu viel gezahlten Mittel zurück. Dem Bundeshaushalt wurden so 650 000 Euro wieder zugeführt.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

(Einzelplan 17)

59 Entwicklung des Einzelplans 17 Kat. A

59.1 Überblick

Das BMFSFJ ist innerhalb der Bundesregierung für die Politikfelder Familien, ältere Menschen, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Jugend zuständig. Es fi-

nanziert dazu insbesondere gesetzliche Leistungen für die Familien und fördert Einrichtungen und Maßnahmen.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) sind dem BMFSFJ als Bundesoberbehörden unterstellt. Organisatorisch beim BMFSFJ 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 2013 lagen die Ausgaben des BMFSFJ bei 7,2 Mrd. Euro. Das entspricht 2,3 % der Gesamtausgaben des Bundes. Für das Jahr 2014 sind 8 Mrd. Euro etatisiert und für das Jahr 2015 werden 8,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Der Anteil der Ausgaben für gesetzliche Leistungen für die Familien an den Gesamtausgaben des Einzelplans 17 hat sich in den letzten Jahren stetig erhöht. Er hatte im Jahr 2013 mit 6,2 Mrd. Euro einen Anteil von 86,3 %. Im Jahr 2014 sollen dafür 7 Mrd. Euro (87,7 %) und im Jahr 2015 voraussichtlich 7,5 Mrd. Euro (88,4 %) zur Verfügung stehen. Die finanziell bedeutendste gesetzliche Leistung für die Familien ist das im Jahr 2007 eingeführte Elterngeld. Im Haushaltsjahr 2014 werden dafür 5,4 Mrd. Euro bereitgestellt. Als neue Familienleistung wurde das Betreuungsgeld seit dem 1. August 2013 eingeführt. Es soll im Jahr 2015 seine volle Wirkung mit geschätzten Ausgaben von 1 Mrd. Euro erlangen.

Die Wirkung von familienbezogenen Leistungen hat das BMFSFJ in einem gemeinsamen Projekt mit dem Bundesministerium der Finanzen wissenschaftlich evaluieren lassen. Die Bestandsaufnahme umfasst etwa 150 ehe- und familienbezogene Leistungen mit einem Volumen von 200 Mrd. Euro. Hieran wird deutlich, dass nur ein kleiner Teil der familienbezogenen Leistungen im Einzelplan 17 veranschlagt ist. Der Endbericht der Untersuchung wurde im Jahr 2014 veröffentlicht (<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/familie,did=195944.html>).

Das BMFSFJ ist eines der Ressorts, die ihren Einzelplan für den Haushalt 2014 aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages umstrukturiert haben (vgl. hierzu auch Nr. 5 der Vorbemerkung). Tabelle 59.1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des BMFSFJ.

Der Entwurf der Bundesregierung sieht für den Einzelplan für das Jahr 2015 insgesamt eine Steigerung von 6,2 % vor. Der Aufwuchs gegenüber dem Vorjahr resultiert im Wesentlichen aus folgenden Positionen:

1. Betreuungsgeld (+485 Mio. Euro),
2. Elterngeld (+30 Mio. Euro) und
3. Weiterentwicklung von Mehrgenerationenhäusern (+11 Mio. Euro).

Hinzu kommt ein noch nicht bezifferter Mehrbedarf beim Fonds für Opfer der Heimerziehung in der DDR.

Tabelle 59.1

**Übersicht über den Einzelplan 17
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/ Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verände- rung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 881,8	7 164,7	282,9	7 959,5	8 456,5	6,2
darunter:						
• Gesetzliche Leistungen für die Familien	5 976,4	6 179,9	203,5	6 979,8	7 479,0	7,2
• Förderungen und sonstige Bewilligungen	749,2	818,8 ^d	69,6	805,3	806,3	0,1
• Verwaltungsausgaben	27,5	27,5	0,0	28,9	27,3	-5,5
• Bundesministerium	49,6	48,9	-0,7	54,0	53,5	-0,9
Einnahmen des Einzelplans	67,7	72,2	4,5	68,5	68,4	-0,1
Verpflichtungs- ermächtigungen	553,6 ^b	142,0	-411,6	490,5	551,7	12,5
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 268	1 255 ^c	-13	1 314	1 293	-1,6

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

^d Einschließlich der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds.

Quelle: Einzelplan 17. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

59.2 Wesentliche Ausgabenbereiche

59.2.1 Gesetzliche Leistungen für die Familien

Die Ausgaben für gesetzliche Leistungen für die Familien betragen im Jahr 2014 mit 7,0 Mrd. Euro 87,7 % der Ausgaben des Einzelplans 17. Sie umfassen im Wesentlichen:

- Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG): 5,4 Mrd. Euro (Ist 2013: 5,1 Mrd. Euro),
- Betreuungsgeld nach dem BEEG: 515 Mio. Euro (Ist 2013: 17 Mio. Euro),
- Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG): 462 Mio. Euro (Ist 2013: 456 Mio. Euro),

- Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG): 295 Mio. Euro (Ist 2013: 286 Mio. Euro) und

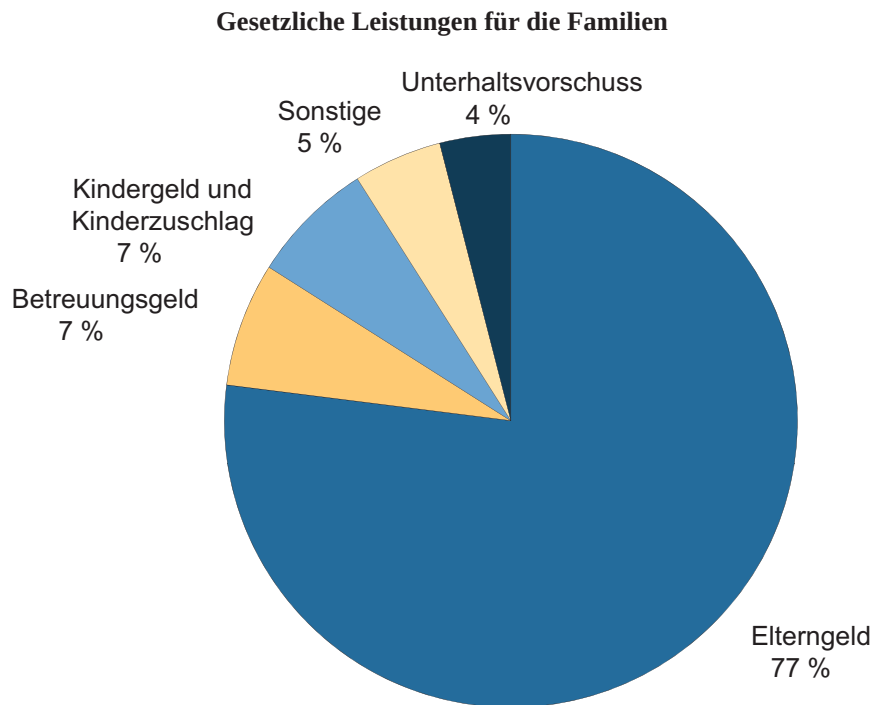
- Einlage in die Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ nach dem Stiftungsgesetz: 92 Mio. Euro (wie Vorjahr).

Im Kapitel 1701 „Gesetzliche Leistungen für die Familien“ werden seit dem Jahr 2014 auch die beiden folgenden, nicht familienbezogenen Ausgaben veranschlagt:

- Zuweisungen an die Conterganstiftung: 155,3 Mio. Euro (Ist 2013: 137,6 Mio. Euro) sowie
- Aufwendungen für Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft: 37 Mio. Euro (wie Vorjahr).

Diese waren bis zum Jahr 2013 noch unter „Allgemeine Bewilligungen“ etatisiert.

Abbildung 59.1



Quelle: Bundeshaushaltsplan 2014.

59.2.1.1 Elterngeld

Eltern, die ihr Kind nach der Geburt selbst betreuen und daneben höchstens 30 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind, erhalten grundsätzlich zwölf Monate lang Elterngeld nach dem BEEG. Das Elterngeld wird für zwei weitere Monate gewährt, wenn beide Elternteile 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 Mindestbetrag von 300 Euro wird einkommensunabhängig gewährt. Die Länder führen das BEEG im Auftrag des Bundes aus.

Für das Haushaltsjahr 2013 waren Ausgaben für das Elterngeld in Höhe von 4,9 Mrd. Euro veranschlagt. Die tatsächlichen Ausgaben überstiegen den Ansatz um 200 Mio. Euro und betrugen 5,1 Mrd. Euro (Ist 2012: 4,8 Mrd. Euro). Für die nächsten beiden Haushaltsjahre ist ein weiterer Aufwuchs um 470 Mio. Euro (Haushaltsjahr 2014) und zusätzlich um 30 Mio. Euro (Haushaltsjahr 2015) auf 5,4 Mrd. Euro vorgesehen. Die Ausgaben steigen im Wesentlichen, weil Väter zunehmend das Elterngeld nutzen und der Anteil von Müttern und Vätern, die vor der Geburt ihres Kindes erwerbstätig waren, zunimmt.

59.2.1.2 Betreuungsgeld

Das Betreuungsgeld erhalten Eltern, deren Kinder ab dem 1. August 2012 geboren wurden und die für ihre Kinder

keine frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege in Anspruch nehmen. Der Anspruch auf das Betreuungsgeld besteht grundsätzlich erst ab dem 15. Lebensmonat des Kindes und kann maximal 22 Monate bezogen werden. Das Betreuungsgeld betrug im ersten Jahr nach seiner Einführung 100 Euro monatlich für Kinder im zweiten Lebensjahr und beträgt 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 waren Ausgaben für das Betreuungsgeld in Höhe von 55 Mio. Euro veranschlagt. Davon wurden 17 Mio. Euro in Anspruch genommen. Für das Jahr 2014 sind im Bundeshaushalt beim Betreuungsgeld Ausgaben in Höhe von 515 Mio. Euro ausgewiesen und für das Jahr 2015 sind Ausgaben in Höhe von 1 Mrd. Euro vorgesehen.

59.2.1.3 Kindergeld und Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz

Das Kindergeld nach dem BKGG zahlt der Bund an Eltern, die in Deutschland nicht unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind. Dies betrifft z. B. ins Ausland entsandte Beamte und Entwicklungshelfer. Sie erhalten das Kindergeld für ihre Kinder grundsätzlich bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Kindergeld nach dem BKGG wird ebenfalls an Vollwaisen gezahlt. Das Kindergeld nach dem BKGG ist einkommensunabhängig. Für das

Kindergeld sind im Jahr 2014 Leistungen in Höhe von 108 Mio. Euro (Ist 2013: 104 Mio. Euro) veranschlagt. Die weit überwiegende Zahl der Eltern erhält das Kindergeld nicht nach dem BKGG, sondern als Steuervergütung nach dem Einkommensteuergesetz. Dieses steuerrechtliche Kindergeld wird nicht im Einzelplan 17, sondern im Einzelplan 60 ausgewiesen. Für das Jahr 2014 wird von einem Auszahlungsbetrag von 38 Mrd. Euro ausgegangen.

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 des Jahres 2014 ist hierfür ein Betrag von 354 Mio. Euro (Ist 2013: 352 Mio. Euro) ausgewiesen.

Die Bundesagentur für Arbeit zahlt im Auftrag des Bundes das Kindergeld und den Kinderzuschlag nach dem BKGG aus.

59.2.1.4 Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz

Nach dem UVG erhalten Kinder unter zwölf Jahren Unterhaltsvorschuss, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt zahlt. Der Unterhaltsvorschuss für Kinder unter sechs Jahren beträgt 133 Euro monatlich. Für ältere Kinder bis unter zwölf Jahren beträgt er 180 Euro monatlich. Von diesen Beträgen werden Unterhaltszahlungen des unterhaltspflichtigen Elternteils oder Waisenbezüge abgezogen. Die Leistung wird längstens 72 Monate gezahlt. Dabei muss es sich nicht um einen zusammenhängenden Zeitraum handeln.

Seit dem 1. Januar 2000 führen die Länder das UVG als eigene Angelegenheit aus. Geldleistungen, die nach dem UVG zu zahlen sind, werden zu einem Drittel vom Bund, im Übrigen von den Ländern getragen. Die Ausgaben nach dem UVG sind für das Jahr 2014 mit 295 Mio. Euro veranschlagt (Ist 2013: 286 Mio. Euro).

Gezahlten Unterhaltsvorschuss kann sich das Land bei dem unterhaltspflichtigen Elternteil zurückholen (Rückgriff). Ist dieser nicht leistungsfähig, wird der Unterhaltsvorschuss als Unterhaltsausfallleistung gewährt. Die von den Unterhaltspflichtigen eingezogenen Beträge (Rückgriffeinnahmen) haben die Länder zu einem Drittel an den Bund abzuführen. Für das Jahr 2014 sind Einnahmen in Höhe von 61 Mio. Euro veranschlagt (Ist 2013: 59 Mio. Euro). Beim UVG ist neben der Leistungsbewilligung die Rückgriffsbearbeitung ein wesentlicher Teil des Gesetzesvollzugs. Die Rückgriffsquote, d. h. der Anteil der Einnahmen an den Ausgaben in den einzelnen Ländern, lag für das Jahr 2013 bei durchschnittlich 21 %.

Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass das BMFSFJ den gesetzlichen Unterhaltsvorschuss zügig reformieren muss. Ein großer Beitrag zum Bürokratieabbau kann gelingen, wenn die aufwendige Anrechnung des gesetzlichen Unterhaltsvorschusses auf die Grundsicherung

entfällt. Gesetzlichen Unterhaltsvorschuss sollten nur noch Kinder erhalten, die keine Grundsicherung beziehen. Das BMFSFJ ist aufgefordert, die erforderlichen Gesetzesänderungen zügig vorzubereiten (vgl. Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 62).

59.2.1.5 Weitere gesetzliche Leistungen

Seit dem Jahr 1984 hilft die **Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“** 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 eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Sie untersteht der Rechtsaufsicht des BMFSFJ. Im Errichtungsgesetz der Stiftung ist festgelegt, dass sie für ihre Arbeit jährlich mindestens 92 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt erhält.

Der Bund zahlt jährlich rund 37 Mio. Euro für die im Inland liegenden **Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft**. Er ist dazu durch das Gräbergesetz verpflichtet. Den größten Teil der Ausgaben erhalten die Länder als Pauschalen. Dafür legen die Länder die Gräber an, setzen sie instand und pflegen sie. Daneben entschädigt der Bund die Eigentümer von Grundstücken für entgangene Nutzungserträge, wenn die Flächen dauerhaft durch Kriegsgräber belegt werden.

Nach dem Conterganstiftungsgesetz sind Leistungen an behinderte Menschen zu erbringen, deren Fehlbildungen mit der Einnahme des Präparates Contergan durch die Mutter während der Schwangerschaft in Verbindung gebracht werden. Etwa 2 700 anerkannt contergangeschädigte Menschen erhalten neben einer Kapitalentschädigung eine lebenslange Conterganrente und Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe. Mit den Zuweisungen an die **Conterganstiftung für behinderte Menschen** werden diese Leistungen finanziert. Zum 1. Januar 2013 wurden die Conterganrenten um insgesamt 90 Mio. Euro erhöht. Ab dem 1. August 2013 können contergangeschädigte Menschen zusätzlich Leistungen zur Deckung spezifischer Bedarfe erhalten. Außerdem übernimmt der Bund die notwendigen Verwaltungskosten der Geschäftsstelle der Stiftung beim BAFzA. Die Gesamtausgaben des Bundes betragen jährlich 155,3 Mio. Euro.

59.2.2 Förderungen und sonstige Bewilligungen

Das BMFSFJ stellt im Jahr 2014 rund 805,3 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 BMFSFJ erhebliche Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (s. auch Bemerkung Nr. 29.3.5).

Ein Großteil der Mittel für den Kinder- und Jugendplan des Bundes wird an örtliche und regionale Träger oder die Länder weitergeleitet. Damit werden örtliche oder regionale Maßnahmen finanziert. 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 nach dem Grundgesetz zuständigen Länder solche Aufgaben finanziert. Er hatte sich für eine Stärkung der Aufgaben- und Finanzverantwortung der Länder ausgesprochen. Das BMFSFJ vertritt hingegen die Auffassung, dass für alle von ihm geförderten Maßnahmen eine Finanzierungskompetenz des Bundes bestehe. Die Maßnahmen seien von überregionaler oder bundesweiter Bedeutung. Sie könnten daher weder von örtlichen Trägern noch durch ein Land allein gefördert werden.

Vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2018 sollen die Ausgaben in folgenden Bereichen deutlich ansteigen:

- Die Zuweisungen an den Fonds für Opfer der Heim-erziehung in der DDR (Laufzeit 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2017) werden voraussichtlich bis zu 100 Mio. Euro statt der geplanten 20 Mio. Euro betragen. Der Grund hierfür ist die unerwartet hohe Inanspruchnahme der Fondsleistungen.
- Die Ausgaben für die Förderung von Modellprojekten zur Einrichtung und Weiterentwicklung von Mehrge-nerationenhäusern sollen um 175 % von 6 Mio. Euro (2014) auf 16,5 Mio. Euro (2015) steigen.
- Die Ausgaben für die Qualifizierungsoffensive der Bundesregierung sollen um 4,0 % von 126 Mio. Euro (2014) auf 131 Mio. Euro (ab 2016) steigen.

59.2.2.1 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpolitik

Im Jahr 2014 werden rund 384,4 Mio. Euro für zahlreiche Projekte und Institutionen bereitgestellt. Dazu gehören insbesondere folgende Förderpläne, Bundesprogramme oder Initiativen:

- Für Maßnahmen der freien Jugendhilfe nach dem **Kin-der- und Jugendplan des Bundes** sind im Jahr 2014 Zuschüsse und Zuwendungen an Länder und freie Träger von 147,6 Mio. Euro vorgesehen. Schwerpunkte sind Maßnahmen der politischen, kulturellen und sportlichen Jugendbildung, der Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund und der internationalen Jugendarbeit. Dazu werden vier Einrichtungen institutionell gefördert.
- Mit der **Qualifizierungsoffensive der Bundesregie-rung** werden im Jahr 2014 126 Mio. Euro für drei Schwerpunkte bereitgestellt. Mit dem Bundespro-gramm „**Offensive Frühe Chancen**“ unterstützt der Bund die Sprachintegrationsförderung in Kindertages-stätten (Kitas). Das Programm endet im Jahr 2014. Es soll mit zusätzlichen 400,0 Mio. Euro in den Jahren

2015 bis 2018 weitergeführt werden. Mit dem Bun-desprogramm „**Elternchance ist Kinderchance – El-ternbegleitung 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. Die erste Förderperiode endet im Jahr 2014. Es wird in den Jahren 2015 bis 2020 mit jährlichen Ausgaben von 10 Mio. Euro fortgesetzt. Mit dem Förderpro-gramm „**Betriebliche Kinderbetreuung (BeKib)**“ will der Bund einen Beitrag für eine bessere Verein-barkeit von Familie und Beruf leisten. Arbeitgeber er-halten bis zu zwei Jahre lang einen monatlichen Zu-schuss von 400 Euro für jeden neu geschaffenen Platz in einer betrieblichen Kindertageseinrichtung. Das Programm ist bis zum 31. Dezember 2015 befristet und soll bis zum 31. Dezember 2017 verlängert wer-den. Das Fördervolumen beträgt insgesamt 19,7 Mio. Euro.

- Im Jahr 2014 stellt der Bund 51 Mio. Euro bereit, um Netzwerke für die **Bundesinitiative „Frühe Hilfen“** auf- und auszubauen. Ziel ist es, insbesondere belas-tete Familien mit kleinen Kindern von Anfang an zu unterstützen, damit ein gesundes Aufwachsen für alle Kinder möglich ist. Wichtige Akteure sind dabei Fa-milienhebammen und Personen vergleichbarer Ge-sundheitsberufe. Die Länder haben Familienhebam-men 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 unterhal-ten, um die Infrastruktur der Netzwerke zu sichern.
- Der Bund fördert mit dem **Bundesprogramm „Tole-ranz fördern – Kompetenz stärken**“ und der „**Initia-tive Demokratie stärken**“ zahlreiche Modelle, For-suchungsvorhaben, Maßnahmen, lokale Aktionspläne und die Prävention gegen Extremismus bei Kindern und Jugendlichen. Im Jahr 2014 stellt er dafür 30,5 Mio. Euro zur Verfügung.
- Das BMFSFJ zahlt **Zuschüsse und Beiträge an na-tionale und binationale Institutionen**. Es fördert das Deutsche Jugendinstitut institutionell mit 8,8 Mio. Euro jährlich. Daneben gewährt es ihm jährlich Pro-jektmittel in ungefähr gleicher Höhe. Weiter fördert der Bund die Jugendeinrichtungen politischer Parteien mit 1,3 Mio. Euro jährlich. Aufgrund von bilateralen Verträgen mit Polen und Frankreich beteiligt sich der Bund paritätisch an der Finanzierung des deutsch-pol-nischen und des deutsch-französischen Jugendwerks. Im Jahr 2014 stellt er hierfür 16,2 Mio. Euro bereit.

59.2.2.2 Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft, Familien-, Senioren- und Gleichstellungspolitik

Im Jahr 2014 stellt der Bund 340,1 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 BAFzA (s. Nr. 59.2.3). 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 über 50 000 Freiwilligen, die derzeit in sozialen Einrichtungen arbeiten. Daneben fördert der Bund mehr als 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. Im Jahr 2014 stellt er insgesamt 275,7 Mio. Euro bereit.
- In der Familienpolitik ist das Schwerpunktthema die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das BMFSFJ fördert hierzu beispielsweise das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ und die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“. Darüber hinaus fördert das BMFSFJ Familienverbände sowie die Familienbildung und -beratung. Es fördert die Aufklärung zu den Themen Sexualität und Schwangerschaftskonflikte. Des Weiteren fördert es Leistungen zur Unterstützung bei ungewollter Kinderlosigkeit sowie den Ausbau der Hilfen für Schwangere und zur Regelung der vertraulichen Geburt.
- 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 Initiativen „Neue Bilder im Alter“, „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 BMFSFJ fördert mit der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege auch die langfristige Sicherung der Fachkräftebasis.
- Das BMFSFJ bezuschusst Modellprojekte zur Einrichtung und Weiterentwicklung von Mehrgenerationenhäusern in den Kommunen. Seit dem Jahr 2006 hat es bundesweit 450 Mehrgenerationenhäuser gefördert. Ab dem Jahr 2017 soll es möglichst in allen Kommunen Mehrgenerationenhäuser geben. Die dann 1 400 Häuser sollen jährlich mit jeweils 30 000 Euro vom Bund

und 10 000 Euro von den Ländern oder Kommunen gefördert werden.

59.2.2.3 Sonstige Bewilligungen

Im Jahr 2014 stellt der Bund 80,8 Mio. Euro für folgende Zwecke zur Verfügung:

- Die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtsverbände erhalten Zuschüsse für zentrale und internationale Aufgaben (seit dem Jahr 1952) sowie die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen und Auswanderern (seit dem Jahr 1979). Darüber hinaus fördert das BMFSFJ weitere zentrale Organisationen im Bereich der Wohlfahrtspflege.
- Die beiden Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ (Heimerziehung West) und „Heimerziehung in der DDR in den Jahren 1949 bis 1990“ (Heimerziehung Ost) gewähren Rentenersatzleistungen und Sachleistungen an Betroffene für Folgeschäden aus der Heimerziehung. Der Fonds Heimerziehung West ist mit 120 Mio. Euro ausgestattet und wird je zu einem Drittel vom Bund, den westdeutschen Ländern und den beiden Kirchen getragen. Der Fonds Heimerziehung Ost ist mit 40 Mio. Euro ausgestattet und wird je zur Hälfte vom Bund und den ostdeutschen Ländern getragen. Aufgrund einer unerwartet hohen Inanspruchnahme der Leistungen erwarten der Bund und die ostdeutschen Länder eine Erhöhung des Finanzbedarfs auf bis zu 200 Mio. Euro. Der Bundesanteil würde dann von 20 Mio. Euro auf 100 Mio. Euro steigen. Für das Jahr 2014 zahlen der Bund und die ostdeutschen Länder zunächst 25 Mio. Euro zusätzlich und stocken damit das Fondsvolumen auf 65 Mio. Euro auf. Außerdem wird eine Anmeldefrist für Betroffene zum 30. September 2014 eingeführt. Danach soll der weitere Finanzbedarf ermittelt werden.
- Der Bund beteiligt sich am Fonds „Sexueller Missbrauch im familiären Bereich“ mit 50 Mio. Euro für Sachleistungen an Betroffene. Der Bund forderte die Länder auf, ihrer Verantwortung in gleicher Weise nachzukommen und weitere 50 Mio. Euro bereit zu stellen. Mecklenburg-Vorpommern hat 1 Mio. Euro im Dezember 2013 in den Fonds eingezahlt. Bayern ist im Juli 2014 der Verwaltungsvereinbarung zum Fonds beigetreten und hat 7,6 Mio. Euro eingezahlt. Eine Beteiligung weiterer Länder ist derzeit nicht absehbar.

59.2.3 Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben

Das Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) war bis zum 30. Juni 2011 gesetzlich beauftragt, über die Anerkennung der Kriegsdienstverweigerer zu entscheiden und den Zivildienst durchzuführen. Mit der Entscheidung, die Wehrpflicht auszusetzen, begann das BMFSFJ im Jahr 2010 das BAZ zu einer Dienstleistungsbehörde umzustrukturieren. Das BAZ trägt heute die Bezeichnung Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA).

Das BAFzA hat fünf gesetzliche Aufgaben. Hierzu gehören u. a. der Bundesfreiwilligendienst und die Förderung der pädagogischen Betreuung der Jugendfreiwilligendienste sowie das Hilfefon „Gewalt gegen Frauen“. Das BMFSFJ hat dem BAFzA weitere Aufgaben im Zusammenhang mit Förderprogrammen übertragen. Außerdem nimmt das BAFzA die Geschäftsaufgaben für die beiden Fonds Heimerziehung West und Heimerziehung Ost sowie die Conterganstiftung wahr. Zudem baut das BMFSFJ das BAFzA weiter als Dienstleistungsbehörde aus, deren Tätigkeit sich nicht nur auf das Ressort beschränken soll.

Die drei bundeseigenen und 14 von Vertragspartnern geführten ehemaligen Zivildienstsulen 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. 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 BMFSFJ klären, welche Bildungsleistungen überhaupt zwingend mit eigenen Einrichtungen erbracht werden müssen. Die Bildungszentren hat das BMFSFJ auf Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages evaluieren lassen und die Ergebnisse am 12. März 2014 vorgelegt. Ein Konzept zur Zukunft der Bildungszentren will es bis zum Beginn der Haushaltsberatungen 2015 vorlegen.

Auf Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sollte der Personalbedarf des BAFzA anhand von Aufgabenanalysen, Organisationsuntersuchungen und anschließenden Personalbedarfsermittlungen belastbar nachgewiesen werden. Das BAFzA hat derzeit (1. Juni 2014) 736 unbefristete und 230 befristete Beschäftigte (Vollzeitäquivalente). Im Haushalt 2014 sind 787 Planstellen und Stellen etatisiert. Das BMFSFJ hält 1010 Planstellen und Stellen für erforderlich. Den ursprünglich bis zum Ende des Jahres 2015 geplanten Stellenabbau (135 Stellen) verschob das BMFSFJ mit Zustimmung des Parlaments bis zum Ende des Jahres 2021. Im Zeitraum 2014 bis 2021 sind noch 128 Stellen abzubauen. Das BMFSFJ konnte zu den Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2015 noch keine belastbaren Zahlen vorlegen. Die erforderlichen Untersuchungen sollen erst im Jahr 2015 abgeschlossen sein.

Der Bundesrechnungshof begleitet den Restrukturierungsprozess des BAFzA weiter.

59.3 Ausblick

Die Finanzplanung sieht vor, dass die Ausgaben im Einzelplan 17 vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2018 um 1 Mrd. Euro anwachsen sollen (s. Tabelle 59.2).

Der Ansatz des Einzelplans erhöht sich im Wesentlichen, weil die Ausgaben für das im Jahr 2013 neu eingeführte Betreuungsgeld von 0,5 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigen. Zudem sollen sich die Ausgaben beim Elterngeld von 5,4 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 5,8 Mrd. Euro im Jahr 2018 erhöhen. Das BMFSFJ rechnet mit einer weiter ansteigenden Elterngeldnutzung durch Väter und einem weiteren Anstieg der Erwerbsbeteiligung der Elterngeldbeziehenden.

Tabelle 59.2

Finanzplanung Einzelplan 17

	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf	2016 Finanzplan	2017 Finanzplan	2018 Finanzplan
	in Mio. Euro				
Ausgaben	7 959,5	8 456,5	8 794,6	8 977,1	8 972,1
darunter:					
• Gesetzliche Leistungen für die Familien	6 979,8	7 479,0	7 651,7	7 836,4	7 981,4
davon:					
– Elterngeld	5 370,0	5 400,0	5 475,0	5 620,0	5 765,0
– Betreuungsgeld	515,0	1 000,0	1 080,0	1 080,0	1 080,0

Quelle: Einzelplan 17. Für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: 1. Haushaltsentwurf; Stand: 2. Juli 2014; für die Jahre 2016 bis 2018: Finanzplan.

Bundesverfassungsgericht (Einzelplan 19)

60 Entwicklung des Einzelplans 19 Kat. A

60.1 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 u. a. über:

- Verfassungsstreitigkeiten zwischen obersten Bundesorganen (Organstreit),
- Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Ländern,
- Verfassungsbeschwerden von Bürgern, juristischen Personen des Privatrechts, 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 befindet der vom Plenum eingesetzte Haushalts- und Personalausschuss.

Zu ihrer Entlastung haben beide Senate jeweils drei Kammern berufen. Die Kammern befinden vor allem darüber, ob eine Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen wird. Lehnen sie die Annahme ab, ist das Verfahren beendet. Die 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. In den letzten Jahren wurden jeweils mehr als 6 000 neue Verfahren anhängig, davon weit überwiegend Verfassungsbe-

schwerden (97 %). Im Jahr 2013 lag die Zahl der Eingänge bei 6 686 Verfahren.

Jedem Bundesverfassungsrichter sind zur Unterstützung vier wissenschaftliche Hilfskräfte zugewiesen, die aus den Ländern abgeordnet sind. Im Jahr 2013 handelte es sich hierbei um 64 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte des höheren Dienstes sowie Tarifbeschäftigte.

60.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Haushaltsjahr 2013 gab das Bundesverfassungsgericht 37 Mio. Euro aus. Es bewirtschaftete damit den drittkleinsten Etat im Bundeshaushalt (nach dem Bundesrat sowie dem Bundespräsidenten/-präsidialamt). In den Vorjahren verfügte das Bundesverfassungsgericht noch über den zweitkleinsten Einzelplan. Gegenüber dem Jahr 2012 stiegen die Ausgaben im Jahr 2013 um 7,5 Mio. Euro. An den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts hatten die Ausgaben des Einzelplans 19 einen Anteil von 0,01 %.

Den Schwerpunkt im Einzelplan 19 bilden die Ausgaben für Personal und Versorgung mit 22,5 Mio. Euro. Sie machten damit im Jahr 2013 mehr als 60 % der Gesamtausgaben des Einzelplans aus. Für das Jahr 2014 sind für Personal- und Versorgungsausgaben 24,7 Mio. Euro angesetzt. Dies ist insbesondere auf die geplante Zunahme des Stellenbestandes, den Anstieg der Leistungen an den Versorgungsfonds des Bundes und an die der Länder sowie auf Tarif- und Besoldungserhöhungen zurückzuführen.

Ausgabenschwerpunkte waren im Jahr 2013 zudem Investitionen mit 11,8 Mio. Euro (32 %) und die übrigen sächlichen Verwaltungsausgaben mit 2,7 Mio. Euro (7,4 %). Vor allem aufgrund der Sanierung der Gebäude des Bundesverfassungsgerichts wurde der Ansatz für Investitionen seit dem Jahr 2012 wiederholt heraufgesetzt, für das Jahr 2014 auf 17,3 Mio. Euro.

Die Baumaßnahme wirkt sich auch auf die Ausgabenentwicklung des Einzelplans 19 insgesamt aus. Der Ausgabenaufwuchs entsprach bis vor kurzem überwiegend dem des Bundeshaushalts. Seit dem Jahr 2012 steigen die Ausgaben indes überproportional. So werden auch im Jahr 2014 allein die Baukosten für die Gebäudesanierung mit 33 % einen erheblichen Anteil an den Gesamtausgaben des Einzelplans von 46,1 Mio. Euro haben. Im Jahr 2015 sollen die Gesamtausgaben mit Abschluss der Bauarbeiten wieder zurückgehen.

Das Bundesverfassungsgericht will ab dem Jahr 2014 seine Öffentlichkeitsarbeit und seine internationalen Kontakte ausbauen. Dazu plant es neue Publikationen für 130 000 Euro. Dies sind ein Buchprojekt über das denkmalgeschützte Gebäudeensemble in Karlsruhe sowie ein zweisprachiger Bildband, der Informationen über Geschichte, Architektur, Aufgaben und Arbeitsweise des Bundesverfassungsgerichts enthalten soll. Das Bundesverfassungsgericht will zudem

Tabelle 60.1

**Übersicht über den Einzelplan 19
Bundesverfassungsgericht**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	45,1	37,0	-8,1	46,1	29,1	-36,8
darunter:						
• Personal ohne Versorgung	17,4	16,5	-0,9	18,1	18,1	-0,2
• Versorgung	5,3	4,8	-0,5	5,6	5,9	5,3
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	0,8	1,2	0,5	0,9	1,2	31,7
• Sächliche Verwaltungsausgaben	3,0	2,7	-0,3	4,1	3,3	-17,7
• Investitionen	18,7	11,8	-6,9	17,3	0,5	-97,0
Einnahmen des Einzelplans	0,04	0,1	0,07	0,04	0,04	0
Verpflichtungsermächtigungen	1,9 ^b	1,9	0	0	0	0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	170	163 ^c	-7	172	172	-0,2
Abordnungen		65 ^d				

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

^d 64 wissenschaftliche Hilfskräfte im richterlichen Bereich und eine sonstige beamtete Hilfskraft.

Quelle: Einzelplan 19. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

innerhalb von zwei Jahren seinen Internetauftritt überarbeiten. Dafür hat es 300 000 Euro eingeplant (für die Jahre 2014 und 2015 jeweils 150 000 Euro). Für weitere 105 000 Euro plant es im Jahr 2014 einen Informationsfilm für Besucherinnen und Besucher. Schließlich wird das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2015 einen Tag der offenen Tür durchführen, mit dem es die enge Verbindung mit der Stadt Karlsruhe würdigen möchte. Der Tag der offenen Tür soll zugleich einen Beitrag des Gerichts zum 300. Geburtstag der Stadt Karlsruhe darstellen. Hierfür sind im Haushalt des Jahres 2015 100 000 Euro vorgesehen.

Einnahmen werden im Einzelplan 19 üblicherweise kaum erzielt. Im Haushaltsjahr 2013 betrugen sie 105 000 Euro, vor allem aus der Veräußerung von Dienstkraftfahrzeugen. Weitere Einnahmen resultieren aus sonstigen Veräußerungserlösen, Missbrauchsgebühren, Gerichtskosten und der Veröffentlichung der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts.

60.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

60.3.1 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. Deshalb beträgt der Anteil der Planstellen und Stellen im höheren Dienst 43 %. Die Bezüge der von den Ländern abgeordneten Beschäftigten – einschließlich der Leistungen an die Versorgungsfonds der Länder – werden ebenfalls aus dem Haushalt des Bundesverfassungsgerichts geleistet. Tabelle 60.2 gibt einen Überblick über die Personalstruktur des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2013.

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 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 nach dem Staatsvertrag über die Versorgungslastenteilung eine Abfindung an den Bund gezahlt

Tabelle 60.2

Planstellen und Stellen beim Bundesverfassungsgericht nach Laufbahnen

Laufbahn ^a	Planstellen/Stellen	Abordnungen	Summe	Anteil Laufbahn an Gesamt
	Anzahl			in %
Höherer Dienst	33,5	64,0	97,5	42,9
Gehobener Dienst	40,0	1,0	41,0	18,0
Mittlerer Dienst	65,0	0	65,0	28,6
Einfacher Dienst	24,0	0	24,0	10,5
Summe	162,5	65,0	227,5	100,0

Erläuterung: ^a Einschließlich vergleichbarer tariflich eingruppierter Stellen.

Quelle: Einzelplan 19. Haushaltsplan für das Jahr 2014: Ist-Besetzung am 1. Juni 2013.

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 jeweiligen Länder in Höhe von 30 % der jeweiligen Bezüge aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages.

60.3.2 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 nunmehr grundlegend saniert. Ursprünglich geplant waren Ausgaben von 46,7 Mio. Euro, vor allem um die Wärmedämmung und den Brandschutz zu verbessern. Im Dezember 2013 erhöhte ein Nachtrag von 6,8 Mio. Euro die Gesamtkosten auf 53,5 Mio. Euro.

Die Sanierung begann im August 2011 und soll im Wesentlichen bis Ende des Jahres 2014 abgeschlossen werden. Während dieser Zeit ist ein Teil der Beschäftigten in einer anderen Liegenschaft untergebracht. Das von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben angemietete 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.

Im Einzelplan 19 werden für die Baumaßnahme Gesamtausgaben von 45,4 Mio. Euro ausgewiesen. Tabelle 60.3 zeigt, wie sich die Mittel auf die Haushaltsjahre 2010 bis 2015 verteilen.

Hinzu kommen Fördermittel von 8 Mio. Euro aus dem Einzelplan 12 zur energetischen Sanierung von Bundesbauten (sog. 120-Mio. Euro-Programm). Im Herbst 2014 will das Bundesverfassungsgericht in seine sanierten Gebäude zurückziehen. Für die Neumöblierung der Räume sind im Haushaltsplan für das Jahr 2014 Mittel von 1,9 Mio. Euro veranschlagt.

Tabelle 60.3

Ausgaben für die Gebäudesanierung des Bundesverfassungsgerichts

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
Soll in Mio. Euro							
Ausgaben	1,8	3,0	6,8	18,6	14,9	0,3	45,4

Quelle: Einzelplan 19. Haushaltsplan für das Jahr 2014.

60.4 Missbrauchsgebühr und Mutwillensgebühr

Die Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht sind grundsätzlich kostenfrei. Das Gericht kann aber den Beschwerdeführern seit dem Jahr 1962 am Ende eines Verfahrens eine „Missbrauchsgebühr“ von bis zu 2 600 Euro auferlegen, wenn eine Verfassungsbeschwerde offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist. Davon hat das Gericht bis zum Jahr 2013 in rund 3 000 Fällen Gebrauch gemacht, wobei die Gebühr in den vergangenen Jahren meist zwischen 200 und 500 Euro lag. Das Bundesverfassungsgericht hat damit in den letzten zehn Jahren bei deutlich weniger als 1 % der eingelegten Verfassungsbeschwerden Missbrauchsgebühren verhängt.

Im selben Zeitraum hat das Bundesverfassungsgericht knapp 94 % der Verfassungsbeschwerden nicht zur Entscheidung angenommen. Dies ist nach den gesetzlichen Bestimmungen zulässig, wenn einer Verfassungsbeschwerde keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt oder wenn es zur Durchsetzung eines verletzten Grundrechts nicht angezeigt ist. Während die Auferlegung einer Missbrauchsgebühr im Einzelfall begründet werden muss, bedarf die Nichtannahme zur Entscheidung keiner Begründung.

Obwohl die Zahl verhängter Missbrauchsgebühren die Zahl nicht angenommener Verfassungsbeschwerden deutlich unterschreitet, spricht sich das Bundesverfassungsgericht seit einiger Zeit zusätzlich für eine gesetzliche „Mutwillensgebühr“ aus. Dazu stützt es sich auf die deutlich gestiegene Zahl von Verfassungsbeschwerden in den vergangenen zehn Jahren. Offensichtlich aussichtslose Verfassungsbeschwerden sollen nur gegen eine – nach sozialen Kriterien bemessene und im Vorfeld zu entrichtende – Gebühr richterlich bearbeitet werden. Die Gebühr soll ein Rechtspfleger festsetzen. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass ein Drittel der rund 6 000 Verfassungsbeschwerden pro Jahr offensichtlich aussichtslos ist. Viele dieser Verfassungsbeschwerden werden von Dauerklägern erhoben.

60.5 Ausblick

Ab dem Jahr 2015 sollen die Gesamtausgaben des Einzelplans – mit Abschluss der Gebäudesanierung – wieder deutlich sinken. Das Niveau der Jahre vor der Sanierung werden sie aber nicht mehr erreichen.

Tabelle 60.4

Finanzplanung Einzelplan 19

2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. Euro				
46,1	29,1	29,3	29,5	29,7

Quelle: Einzelplan 19. Haushaltsentwurf für das Jahr 2015.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

61 Entwicklung des Einzelplans 23

Kat. A

61.1 Überblick

Das BMZ 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 BMZ 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 (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ).
- In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher, kommunaler 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 Ausgaben für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (englische Bezeichnung: Official Development Assistance – ODA) 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. Die Bundesregierung will Deutschland weiter auf einem Finanzierungspfad zum sogenannten 0,7 %-Ziel führen und dazu in der 18. Legislaturperiode ressortübergreifend zusätzlich 2 Mrd. Euro bereitstellen. Das BMZ plant, seinen Anteil daran (rund 1,6 Mrd. Euro) vor allem für die drei neuen Sonderinitiativen „Eine Welt ohne Hunger“, „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ und „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrikas“ einzusetzen (vgl. Nr. 61.3.6).

Das BMZ gab im Jahr 2013 6 Mrd. Euro aus. Dies entspricht 2 % der Ausgaben des Bundes. Tabelle 61.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan. Die einzelnen Ausgabenbereiche werden unter Nr. 61.3 näher dargestellt.

Im Jahr 2014 wurde der Kapitelaufbau im Einzelplan 23 der neuen Haushaltsstruktur angepasst. Um die Ausgaben und Einnahmen transparenter darzustellen, sollen dabei

die Programmausgaben stärker herausgestellt werden. Im Zuge der Neustrukturierung wurden die meisten Titel in neue Kapitel umgesetzt, bisherige Titel in mehrere neue Titel getrennt oder mehrere Titel zu einem neuen zusammengeführt. Dies hat zur Folge, dass die Sollzahlen ab dem Haushaltsplan 2014 nicht mehr ohne Weiteres mit den Ansätzen in den Haushaltsplänen und Haushaltsrechnungen der Vorjahre vergleichbar sind.

Tabelle 61.1

**Übersicht über den Einzelplan 23
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

	2013 Soll^a	2013 Ist^a	Abwei- chung Soll/Ist^b	2014 Soll	2015 Soll	Verän- derung 2014/2015^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 296,4	6 025,9	-270,5	6 443,6	6 445,5	0,0
darunter:						
• Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit	2 961,4	2 796,4	-165,0	3 041,8	2 973,8	-2,2
davon:						
– Finanzielle Zusammenarbeit	1 701,4	1 521,8	-179,5	1 613,0	1 647,0	2,1
– Technische Zusammenarbeit	1 260,1	1 274,6	14,5	1 428,8	1 326,9	-7,1
• Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit	746,3	754,9	8,6	775,5	764,9	-1,4
• Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit ^c	2 303,0	2 189,5	-113,4	2 157,9	2 174,3	0,8
• Forschung, Evaluierung und Qualifizierung	41,4	36,2	-5,2	47,2	40,0	-15,3
• Neue Sonderinitiativen ^d				159,9	200,0	25,1
• Verwaltungsausgaben	117,2	128,3	11,1	121,8	128,3	5,3
Einnahmen des Einzelplans	559,6	710,4	150,8	566,0	566,2	0,0
darunter:						
• Tilgungen und Zinsen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	500,0	642,3	142,3	508,0	521,0	2,6
• Sonstige Tilgungen und Zinsen	50,6	49,1	-1,5	49,0	36,2	-26,2
Verpflichtungsermächtigungen ^e	4 852,8	4 786,1	-66,8	8 079,3	5 600,0	-30,7
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	734	695 ^f	-39	736	738	0,3

Erläuterungen: ^a Aufgrund der neuen Kapitel- und Titelstruktur ergeben sich bei den Angaben für das Jahr 2013 Abweichungen gegenüber früheren Berichten.

^b Rundungsdifferenzen möglich.

^c Ab dem Jahr 2014 Summe der Ausgaben der Kapitel 2303 und 2304.

^d Erstmals im Jahr 2014 im Kapitel 2310.

^e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^f Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 23. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

61.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

61.2.1 Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen

Im Einzelplan 23 wuchsen die veranschlagten Ausgaben von 5,8 Mrd. Euro (2009) auf 6,4 Mrd. Euro (2014) und somit um 11 %. Sie erhöhten sich damit deutlich stärker als die Ausgaben im Bundeshaushalt insgesamt (2 %). Im Haushaltsentwurf 2015 sind im Vergleich zum Vorjahr nahezu gleichbleibende Ausgaben vorgesehen.

An den Einnahmen von 710 Mio. Euro des Einzelplans 23 hatten Tilgungen und Zinsen für Darlehen aus der finanziellen Zusammenarbeit wie in den Vorjahren auch im Jahr 2013 den weitaus größten Anteil (90 %). In den Jahren 2009 bis 2013 waren als Einnahmen des Einzelplans 23 jeweils zwischen 560 Mio. und 726 Mio. Euro veranschlagt. Die tatsächlichen jährlichen Einnahmen lagen im Durchschnitt dieser fünf Jahre um 74 Mio. Euro darüber.

Um seine entwicklungspolitischen Strategien umzusetzen, geht der Bund für die oft mittel- und langfristig angelegten Programme und Projekte finanzielle Verpflichtungen ein. Diese führen in der Regel zu Auszahlungen in künftigen Jahren. Der Einzelplan 23 enthält daher neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre. Für das Jahr 2014 sind im Einzelplan 23 Verpflichtungsermächtigungen von 8,1 Mrd. Euro vorgesehen. Damit liegen sie weit über dem Durchschnitt von knapp 5 Mrd. Euro der Jahre 2009 bis 2013. Der Auf-

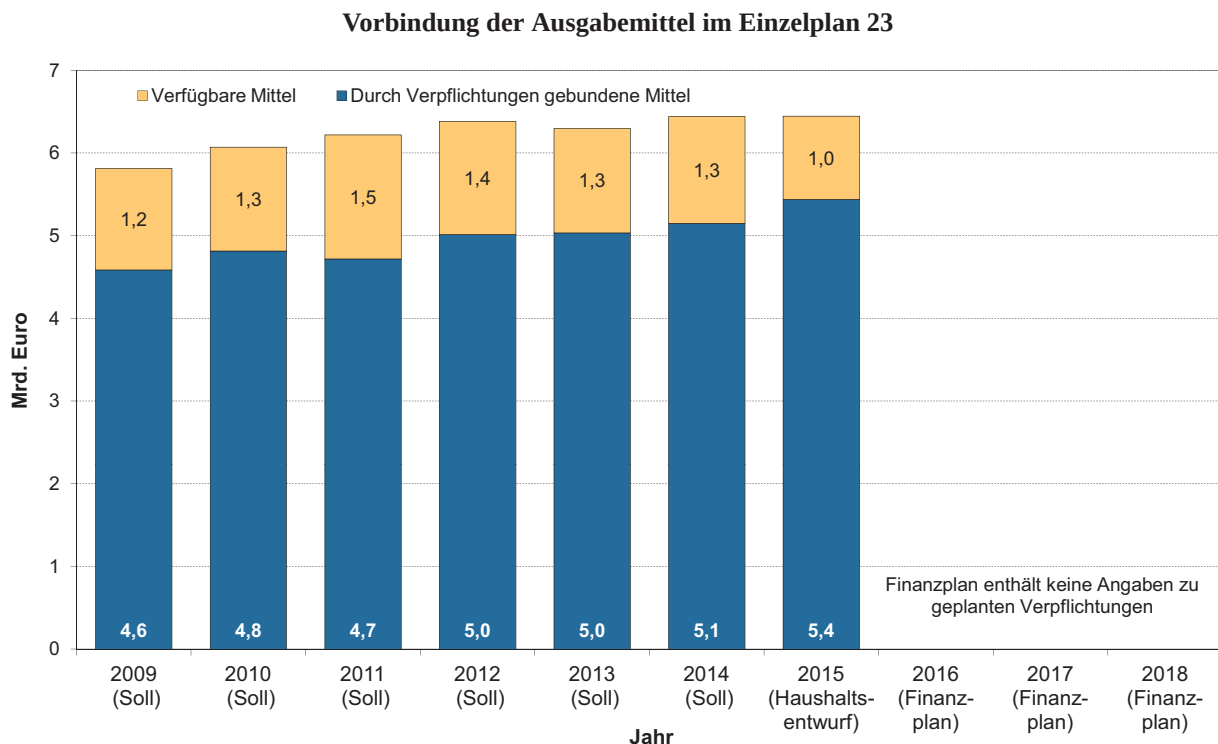
wuchs geht vor allem darauf zurück, dass Verpflichtungsermächtigungen von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2014 dem BMZ mehrjährige Zusagen an Einrichtungen der Weltbankgruppe, an regionale Entwicklungsbanken und an den Green Climate Fund ermöglichen sollen. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 sinken die Verpflichtungsermächtigungen wieder auf 5,6 Mrd. Euro ab.

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 61.1 zeigt für die Jahre 2009 bis 2015 das Verhältnis der durch Verpflichtungen gebundenen und nicht gebundenen Ausgabemittel.

Der Anteil der nicht durch Verpflichtungen aus den Vorjahren gebundenen Mittel bewegte sich in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen 20 und 24 % (im Bundeshaushalt 2014: 88 %). Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 geht der Anteil der nicht durch Verpflichtungen gebundenen Mittel im Einzelplan 23 weiter auf 16 % zurück.

Im Einzelplan 23 fiel der Bestand aller Verpflichtungen für die Folgejahre von 24,2 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 22,5 Mrd. Euro im Jahr 2013. Er soll zum Jahresende 2014 auf 25,4 Mrd. Euro steigen. Bestehende Verpflichtungen und Verpflichtungsermächtigungen sind im Gegensatz zu Einnahmen und Ausgaben nicht Gegenstand der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes.

Abbildung 61.1



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 2009 bis 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

61.2.2 Sondervermögen Energie- und Klimafonds

Seit der Errichtung des Sondervermögens Energie- und Klimafonds (EKF) im Jahr 2011 konnte das BMZ über zusätzliche Mittel für den internationalen Klima- und Umweltschutz verfügen. Den entsprechenden Titel des EKF bewirtschaftete es gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Mit den Mitteln sollen zusätzliche Maßnahmen zur Treibhausgasminderung, zur Anpassung an den Klimawandel sowie zum Schutz der Wälder und der Biodiversität in Partnerländern finanziert werden.

Der Wirtschaftsplan des EKF für das Jahr 2013 sah für das BMZ Ausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz von 205 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 677 Mio. Euro vor. Davon wies das BMF dem BMZ 142 Mio. Euro an Ausgaben und 640 Mio. Euro an Verpflichtungsermächtigungen zu. Bis Ende 2013 hat das BMZ für den internationalen Klima- und Umweltschutz 141 Mio. Euro ausgegeben und Verpflichtungsermächtigungen von 265 Mio. Euro in Anspruch genommen. Die übrigen Verpflichtungsermächtigungen waren für die ersten Einzahlungen in den Green Climate Fund vorgesehen. Dazu kam es jedoch im Jahr 2013 nicht mehr. Nunmehr sind für eine erste Zusage an den Green Climate Fund im Einzelplan 23 im Titel für entwicklungswichtige multilaterale Hilfen zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen von 750 Mio. Euro veranschlagt.

Mit dem Haushaltsplan 2014 wird die Finanzierung der bereits zugesagten Projekte für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem EKF in den Bundeshaushalt umgesetzt. Der Fördertitel bleibt im EKF als Leertitel bestehen. Der Haushaltsplan 2014 sieht im Einzelplan 23 in einem neuen Haushaltstitel Ausgaben von 139 Mio. Euro vor. Außerdem sind dort Verpflichtungsermächtigungen von 30 Mio. Euro für die Jahre 2015 bis 2017 veranschlagt.

61.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

61.3.1 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.

Im Jahr 2013 wandte der Bund für die Finanzielle Zusammenarbeit 1,5 Mrd. Euro auf. Die KfW führt den weit überwiegenden Teil der Vorhaben auf der Grundlage völ-

kerrechtlicher Abkommen durch. Zusammen mit der DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH verwaltete sie Ende des Jahres 2013 Darlehen von 13,6 Mrd. Euro für den Einzelplan 23. Aus den Tilgungen und Zinsen der ausgereichten Darlehen erzielte der Bund im Jahr 2013 Einnahmen von 642 Mio. Euro.

Mit dem Haushaltsplan 2014 sind die Mittel für die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit auf einen mit 1,16 Mrd. Euro ausgestatteten Zuschusstitel und einen Darlehensartikel mit 388 Mio. Euro aufgeteilt. In der Summe sind die Ausgaben um 68 Mio. Euro niedriger veranschlagt als im Vorjahr. Die Verpflichtungsermächtigungen für die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit sind gegenüber dem Jahr 2013 um 260 Mio. Euro erhöht worden. Im Haushaltsentwurf 2015 sind für den Zuschusstitel 1,19 Mrd. Euro und für den Darlehensartikel 397 Mio. Euro geplant. Für die Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen sind Ausgaben von 60 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen in gleicher Höhe vorgesehen.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2013 auf Ansprüche an Partnerländer aus Maßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von 362 Mio. Euro verzichtet (s. auch Bemerkung Nr. 1.5.2). Der Betrag setzte sich im Wesentlichen aus 288 Mio. Euro (80 %) für Schuldenerlasse und 73 Mio. Euro (20 %) für den Verzicht auf Zinsen aus Darlehen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit zusammen.

Technische Zusammenarbeit

Mit 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 u. a. 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 2013 auf 1,3 Mrd. Euro. Sie entsprachen damit im Wesentlichen dem Sollansatz. Für das Jahr 2014 ist ein Aufwuchs auf 1,4 Mrd. Euro veranschlagt. Gleichzeitig werden die Verpflichtungsermächtigungen um 76 Mio. Euro erhöht. Im Haushaltsentwurf 2015 sind für die Technische Zusammenarbeit 1,3 Mrd. Euro im Einzelplan 23 veranschlagt.

61.3.2 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 und kommunale 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 BMZ unterstützte diese Aktivitäten im Jahr 2013 mit 755 Mio. Euro. Der Haushaltsplan 2014 sieht dafür 775 Mio. Euro und der Haushaltsentwurf 2015 765 Mio. Euro vor.

Im Jahr 2013 erhielten die Politischen Stiftungen zusammen 249 Mio. Euro aus dem Titel „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen“. Der Haushaltsplan 2014 sieht hierfür 254 Mio. Euro, der Haushaltsentwurf 2015 230 Mio. Euro vor. Die Absenkung berücksichtigt den Übergang der Förderzuständigkeit für die Stiftungstätigkeit in EU-Mitgliedstaaten und EU-Beitrittsländern vom BMZ auf das Auswärtige Amt im Jahr 2015. Die Zentralstellen der Kirchen erhielten im Jahr 2013 zusammen 218 Mio. Euro. Für sie sind für das Jahr 2014 223 Mio. Euro und für das Jahr 2015 Ausgaben von 225 Mio. Euro geplant. Im Haushaltsplan 2014 sind für beide Bereiche Verpflichtungsermächtigungen von 482 Mio. Euro vorgesehen.

Für die Programme von Wirtschaftsverbänden sowie weiterer privater Träger haben die Ausgaben im Jahr 2013 138 Mio. Euro betragen. Im Jahr 2014 sind dafür 146 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2015 insgesamt 152 Mio. Euro eingeplant.

61.3.3 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 2013 die Weltbankgruppe mit 717 Mio. Euro. Die „Europäischen Entwicklungsfonds“ lagen mit 663 Mio. Euro an zweiter Stelle. Zu den übrigen Empfängern zählten weitere Sonderorganisationen und Programme der Vereinten Nationen sowie vier regionale Entwicklungsbanken. Insgesamt gab das BMZ im Jahr 2013 für solche Beiträge 2,2 Mrd. Euro aus.

Der Haushaltsplan 2014 weist einen Rückgang der geplanten Ausgaben um 145 Mio. Euro (6 %) gegenüber dem Vorjahr aus. Wesentlichen Anteil an den Veränderungen haben folgende Faktoren:

- Der Ansatz im Einzelplan 23 für Zahlungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe ist um 129 Mio. Euro geringer, an die „Europäischen Entwicklungsfonds“ um 24 Mio. Euro geringer als im Jahr 2013.
- Der Ansatz für entwicklungswichtige multilaterale Hilfen zum weltweiten Umweltschutz, zur Erhaltung der Biodiversität sowie zum Klimaschutz ist um 59 Mio. Euro geringer als im Jahr 2013.
- In der Summe ist der Rückgang geringer als es sich aus den beiden vorgenannten Kürzungen ergibt. Der Beitrag an den Globalen Fonds zur Bekämpfung von

AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM) soll im Vergleich zum Haushaltsplan 2013 im Jahr 2014 einmalig für den laufenden Auffüllungszeitraum 2014 bis 2016 um 45 Mio. Euro angehoben werden. Auch die Beiträge an die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen sowie andere internationale Einrichtungen und internationale Nichtregierungsorganisationen sollen um 17 Mio. Euro steigen.

Gleichzeitig stiegen die für 2014 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen für die multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit um 2,4 Mrd. Euro auf 3,2 Mrd. Euro. Die bedeutsamsten Änderungen sind:

- Für neue Zusagen an Einrichtungen der Weltbank sind Verpflichtungsermächtigungen von 1,6 Mrd. Euro, an regionale Entwicklungsbanken in Afrika 422 Mio. Euro vorgesehen.
- Für die Zusagen an den Green Climate Fund sind Verpflichtungsermächtigungen von 750 Mio. Euro, an andere multilaterale Umweltfonds weitere 382 Mio. Euro und an das Welternährungsprogramm 46 Mio. Euro eingeplant.
- Den Zuwächsen steht der Wegfall von Verpflichtungsermächtigungen beim GFATM gegenüber. Die vorjährigen 600 Mio. Euro dienten für mehrjährige Zusagen, die in den Folgejahren zu Ausgaben führen. Neue Verpflichtungsermächtigungen sind im Jahr 2014 nicht erforderlich, da die nächste mehrjährige Zusage an den GFATM erst im Jahr 2016 ansteht.

Im Haushaltsentwurf 2015 sind Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 236 Mio. Euro veranschlagt.

61.3.4 Institutionelle Zuwendungsempfänger

Das BMZ förderte mit 24 Mio. Euro im Jahr 2013 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 BMZ zu bündeln, hat es 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. Der Bundesrechnungshof hat die Einhaltung des Besserstellungsverbots sowie des Stellenplans bei der Engagement Global gGmbH geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Geschäftsführung im Vergleich zu anderen Gesellschaften zu hoch vergütet, der Stellenplan mit befristeten Beschäftigungsverhältnissen umgangen und durch günstige Regelungen in Dienstvereinbarungen gegen das Besserstellungsverbot verstoßen wurde. Das BMZ hat die wesentlichen Empfehlungen aus der Prüfung aufgegriffen. Es hat ei-

nen mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen aus der Prüfung zur Information der Berichtersteller des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erstellt. Zum Stand der Umsetzung und zu den noch streitigen Punkten hat sich der Bundesrechnungshof eine Kontrollprüfung vorbehalten.

- Im Frühjahr 2012 hat das BMZ das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEVal) 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 2014 sind im Einzelplan 23 für die institutionelle Förderung dieser drei Einrichtungen 29 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2015 soll die Förderung auf 31 Mio. Euro weiter ansteigen.

61.3.5 Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit

Das BMZ finanziert aus dem neu gestalteten Kapitel „Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit“ Maßnahmen, die zur Steigerung der Wirksamkeit und zur Erfolgskontrolle der Entwicklungszusammenarbeit beitragen sollen. Außerdem werden daraus Qualifizierungsmaßnahmen für Fachkräfte finanziert.

Den größten Ausgabenanteil nehmen die Vorbereitung und die Ausbildung von Personal für eine Tätigkeit auf dem Gebiet der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Anspruch. Hierfür gab das BMZ im Jahr 2013 knapp 19 Mio. Euro aus. Für die Jahre 2014 und 2015 sind dafür jeweils rund 21 Mio. Euro vorgesehen.

Für Forschungsprojekte und die institutionelle Förderung des DIE gab das BMZ im Jahr 2013 insgesamt 13 Mio. Euro aus. Im Jahr 2014 sind dafür 18 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2015 sieht einen Rückgang auf 10 Mio. Euro vor, weil ein mehrjähriges Programm der Bundesregierung für Bildung und Forschung über 12 Mrd. Euro im Jahr 2014 ausläuft.

Die Mittel für die Evaluierung sollen von 4 Mio. Euro im Jahr 2013 auf geplante 8,5 Mio. Euro im Jahr 2014 und 9 Mio. Euro im Jahr 2015 ansteigen. Dabei nimmt die institutionelle Finanzierung des DEVal mit 7 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 den größten Teil der Mittel in Anspruch.

61.3.6 Sonderinitiativen

Beginnend ab dem Haushaltsplan 2014 will die deutsche Entwicklungspolitik neue Akzente setzen. Für die drei Sonderinitiativen „Eine Welt ohne Hunger“, „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ und „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ sind Ausgaben von 160 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von

420 Mio. Euro geplant. Im Haushaltsentwurf 2015 sind dafür 200 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 530 Mio. Euro vorgesehen.

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2014 hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass noch keine hinreichenden Informationen vorlagen, um die Etatreife der Haushaltsansätze der Sonderinitiativen beurteilen zu können. Auch mögliche Überschneidungen mit den Mitteln der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit konnte er noch nicht bewerten. Der Haushaltsgesetzgeber hat nun im Haushaltsplan 2014 dem BMZ auferlegt, dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über alle durchgeführten Maßnahmen zusammenfassend nach Ablauf des Jahres zu berichten. Einzelmaßnahmen über 10 Mio. Euro bedürfen seiner vorherigen Einwilligung.

Zuordnung bilateraler zu multilateralen Ausgaben

In früheren Jahren hatte das BMZ für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (staatliche und nichtstaatliche) stets mehr als 60 % der Mittel aus dem Einzelplan 23 eingesetzt; zuletzt lag das BMZ im Jahr 2013 mit 59 % aller Ausgaben erstmalig unter 60 %. Da ab dem Haushaltsjahr 2014 mit den Sonderinitiativen erhebliche Mittelansätze sowohl für multilaterale als auch bilaterale Zwecke eingesetzt werden können, wird erst im Nachhinein feststellbar sein, ob und wie sich das Verhältnis bilateraler zu multilateralen Ausgaben entwickelt hat.

61.3.7 Verwaltungsausgaben

Das BMZ 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 2013 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 128 Mio. Euro. Größte Ausgabenposition im Jahr 2013 waren die Personalausgaben (73 Mio. Euro), einschließlich der Ausgaben für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten (21 Mio. Euro). Am 1. Juni 2013 waren 695 der 734 vorgesehenen Planstellen und Stellen besetzt.

Der Haushaltsgesetzgeber hatte im Jahr 2012 dem BMZ 180 neue Planstellen und Stellen bewilligt. Das BMZ will mit dem neuen Personal seine politische Gestaltungsfähigkeit und die Steuerungsfähigkeit gegenüber den Durchführungsorganisationen erhöhen. In den Haushalten 2013 und 2014 wurden dem BMZ hierfür jeweils weitere 15 Planstellen anerkannt.

Die nach der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag neu konstituierte Bundesregierung erhöhte die Zahl der parlamentarischen Staatssekretäre. Für das Büro eines zusätzlichen parlamentarischen Staatssekretärs im BMZ wurden vier neue Planstellen und Stellen bewilligt. Der zusätzliche parlamentarische Staatssekretär ist zugleich Beauftragter der Bundeskanzlerin für die Deutsch-Griechische Versammlung. Die Ausgaben für Maßnahmen und Projekte in diesem Aufgabenbereich waren im Vorjahr im

Einzelplan 11 veranschlagt. Sie sind erstmals für das Jahr 2014 im Einzelplan 23 mit knapp 1 Mio. Euro in einem neuen Haushaltstitel ausgewiesen. Im Haushaltsentwurf 2015 sind dafür 1 Mio. Euro vorgesehen.

61.4 Der Einzelplan 23 im Zusammenhang mit der gesamten deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Im Jahr 2012 betrugen die deutschen öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit nach internationalen Kriterien 10,1 Mrd. Euro. Bei dieser Berechnung sind Tilgungen von 1,3 Mrd. Euro bereits abgezogen, die Partnerländer für früher erhaltene Darlehen an den Bund zurückzahlten. Der größte Teil der Ausgaben stammte mit 6,1 Mrd. Euro aus dem Einzelplan 23 (54 %); 1,4 Mrd. Euro (12 %) aus anderen Einzelplänen. Die Deutschland zuzurechnenden anteiligen Zahlungen aus dem EU-Haushalt betrugen 1,3 Mrd. Euro (11 %) und die Zahlungen der Länder 0,7 Mrd. Euro (6 %). Die übrigen Zahlungen, u. a. aus Marktmitteln der KfW, haben 1,8 Mrd. Euro (16 %) betragen.

Der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen lag nach Angaben der Bundesregierung im Jahr 2012 bei 0,37 %. Er war damit nach 0,35 % im Jahr 2009 und 0,39 % in den Jahren 2010 und 2011 wieder rückläufig.

Nach vorläufiger Berechnung beträgt der Anteil für das Jahr 2013 0,38 %.

61.5 Ausblick

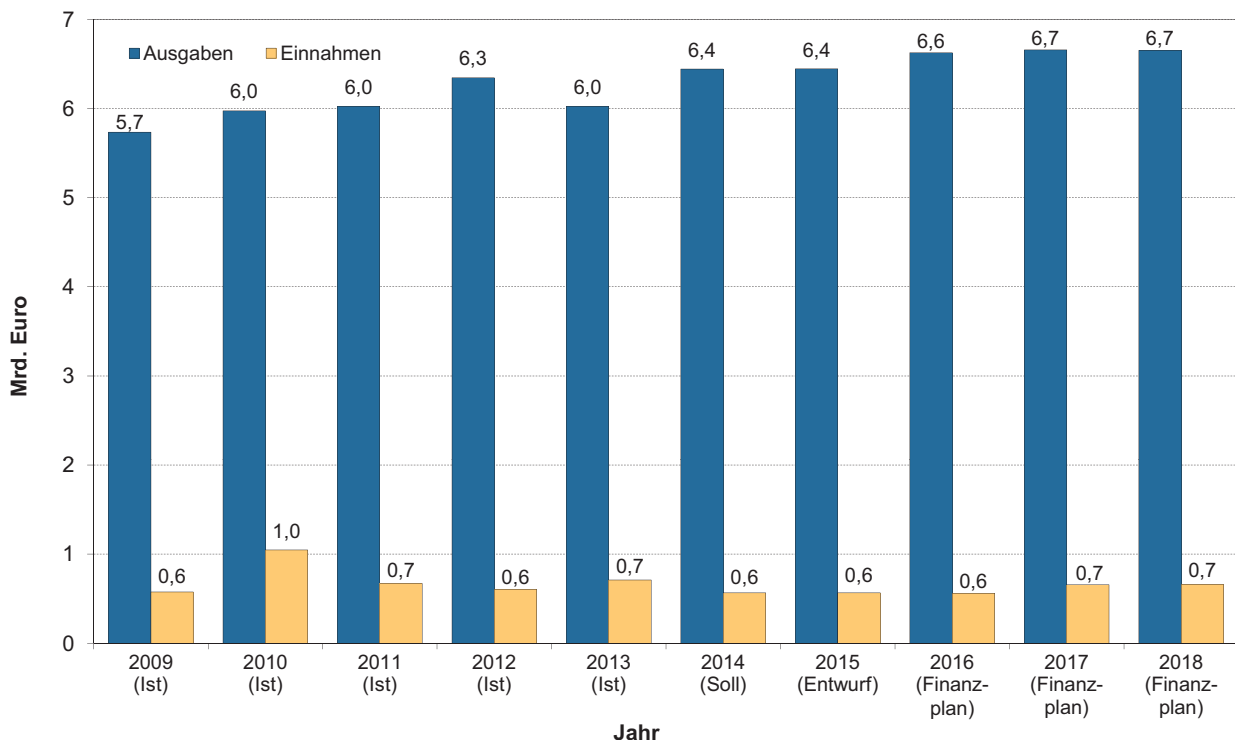
Die Einnahmen des BMZ sollen nach dem Haushaltsentwurf 2015 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2018 stabil bleiben. Abbildung 61.2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan seit dem Jahr 2009 sowie die im Finanzplan vorgesehene weitere Entwicklung bis zum Jahr 2018.

Dem BMZ stehen im Jahr 2014 147 Mio. Euro mehr Ausgabemittel als im Vorjahr zur Verfügung. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass – anders als in den Vorjahren – das BMZ ab dem Jahr 2014 aus dem EKF keine Mittel mehr erhalten soll. Die anstelle dessen für den Haushaltstitel „Internationaler Klima- und Umweltschutz“ vorgesehenen Mittel sind im Haushaltsplan 2014 bereits enthalten.

Für das Jahr 2015 sollen die Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit aus dem Einzelplan 23 nach dem Haushaltsentwurf der Bundesregierung gleich bleiben. Der neue Finanzplan des Bundes 2014 bis 2018 sieht steigende Ausgaben vor; nach 6,4 Mrd. Euro im Jahr 2015 sind für die Jahre 2016 bis 2018 jeweils 6,7 Mrd. Euro eingeplant.

Abbildung 61.2

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 23



Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2009 bis 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2016 bis 2018: Finanzplan.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
(Einzelplan 30)

62 Entwicklung des Einzelplans 30
Kat. A

62.1 Überblick

Das BMBF hat die Aufgabe Bildung, Wissenschaft und Forschung zu fördern. Dafür sind im Haushaltsentwurf 2015 15,3 Mrd. Euro vorgesehen. Mit diesen Mitteln fördert das BMBF insbesondere

- den Betrieb und die Investitionen der außeruniversitären Forschungseinrichtungen (institutionelle Förderung),
- einzelne Vorhaben der Forschung, Bildung und Wissenschaft einschließlich Maßnahmen an Hochschulen und Fachhochschulen (Projektförderung),
- die schulische und akademische Ausbildung durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sowie

die berufliche Aufstiegsfortbildung durch das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).

Vielfach berührt dies den Zuständigkeitsbereich der Länder. Das BMBF fördert Maßnahmen gemeinsam mit den Ländern, stellt Mittel für Hochschulen bereit und finanziert die Länder direkt.

Der Anteil des Einzelplans 30 am Bundeshaushalt hat sich in den letzten Jahren stetig erhöht und soll im Jahr 2015 bei 5,1 % liegen. Der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages enthielt die Ankündigung, dass die Bundesregierung zusätzliche Bundesmittel von 9 Mrd. Euro für prioritäre Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Forschung bereitstellen wird. Mit dem Haushalt 2015 und der Finanzplanung bis 2018 sind diese Mittel überwiegend im Einzelplan 30 veranschlagt.

Die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen sowie Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen im Einzelplan 30 zeigt die Tabelle 62.1:

Tabelle 62.1

Übersicht über den Einzelplan 30
Bundesministerium für Bildung und Forschung

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/ 2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	13 740,4	13 849,7	109,3	14 053,4	15 266,4	8,6
darunter:						
• Förderung von Forschungseinrichtungen, Beiträge für internationale Einrichtungen	4 967,8	4 951,5	-16,3	5 241,5	5 578,0	6,4
• Förderung von Projekten	6 291,8	6 068,6	-223,2	6 280,6	6 465,3	2,9
• Bundesausbildungsförderungsgesetz	1 505,0	1 534,4	29,4	1 579,1	2 335,2	47,9
• Ausgleich Wegfall von Gemeinschaftsaufgaben	715,2	715,2	0	715,2	715,2	0
• Ministerium und Versorgung	123,7	122,5	-1,2	135,5	134,1	-1,1
Einnahmen des Einzelplans	111,7	127,5	15,8	89,4	89,4	0
Verpflichtungsermächtigungen	5 547,2 ^b	4 309,1	-1 238,0	4 682,8	5 482,7	17,1
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	916	876 ^c	-41	932	914	-1,9

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^c Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 30. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

62.2 Gesamtentwicklung des Einzelplans

Der Etat des Einzelplans 30 ist in den letzten Jahren kontinuierlich mit teilweise zweistelligen Wachstumsraten angestiegen. Auch für das Jahr 2015 steigen die Ausgaben um 8,6 % gegenüber dem Vorjahr. Damit folgen die Ausgaben einer eigenen Dynamik, die weitgehend unabhängig von den Konsolidierungszielen für den Gesamthaushalt ist. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Einzelplans 30 und des Gesamthaushalts in den Jahren 2012 bis 2015 im Vergleich:

Tabelle 62.2

Ausgabensteigerung gegenüber dem Vorjahr^a

	2012 Ist	2013 Ist	2014 Soll	2015 Haushaltsentwurf
	in %			
Einzelplan 30	11,7	6,8	1,4	8,6
Gesamthaushalt	3,6	0,3	-3,7	1,0

Erläuterung: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Haushaltsrechnungen der Bundeshaushalte 2012 und 2013; Bundeshaushalt 2014; Entwurf Bundeshaushalt 2015.

Der größte Teil des Zuwachses im Haushaltsentwurf 2015 ist durch die im Koalitionsvertrag zugesagten zusätzlichen Mittel für Bildung und Forschung bedingt. In dieser Legislaturperiode soll das BMBF bis zum Jahr 2017 hiervon 7,4 Mrd. Euro erhalten. Sie verteilen sich auf folgende Schwerpunkte:

- Der Bund übernimmt den bisherigen Anteil der Länder an den BAföG-Leistungen. Zudem plant er eine Reform des BAföG, die ab dem Wintersemester 2016/17 wirksam werden soll. Hierfür stellt er 2,8 Mrd. Euro bereit.
- Mit dem Pakt für Forschung und Innovation haben Bund und Länder den außeruniversitären Forschungseinrichtungen zugesagt, ihre Fördermittel stetig zu erhöhen. Bis zum Jahr 2015 stellen sie jährlich 5 % mehr zur Verfügung. Ab dem Jahr 2016 soll die Erhöhung jährlich 3 % betragen, die der Bund dann allein finanziert. Hierfür stehen dem BMBF 700 Mio. Euro zur Verfügung.
- Die von der Bundesregierung neu formulierte Hightech-Strategie und weitere Förderprogramme werden mit zusätzlichen 1,4 Mrd. Euro unterstützt.
- Die restlichen Mittel von 2,4 Mrd. Euro sollen als Vorsorge insbesondere für Mehrbedarfe beim Hochschulpakt dienen.

Wie in den Vorjahren liegt der Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 mit 1,3 Mrd. Euro deutlich über der mit dem Vorjahreshaushalt aufgestellten Finanzplanung. Diese sah einen Ausgabenrückgang vor. Auch in diesem Jahr soll der steigende Bedarf in den großen Förderprogrammen wie dem Hochschulpakt zum Teil an anderer Stelle im

Einzelplan 30 eingespart werden. Diese Einsparungen werden allerdings nicht im Einzelnen aufgeschlüsselt, sondern in einer pauschalen Ausgabenkürzung (Globale Minderausgabe) veranschlagt. Sie fällt mit 478,4 Mio. Euro im Jahr 2015 noch einmal deutlich höher aus als im Vorjahr (410,5 Mio. Euro). Der Haushaltsentwurf 2015 beruht also erneut auf der Annahme, dass das BMBF im Haushaltsvollzug erhebliche Einsparungen erwirtschaften kann, und zwar in einem noch höheren Umfang als bisher.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass dies ohne veränderte inhaltliche Prioritäten möglich ist. Bereits im Jahr 2013 zeigte sich, dass z. B. der Bedarf an BAföG-Leistungen nicht ausreichend veranschlagt war und durch überplanmäßige Ausgaben von 29,4 Mio. Euro aufgefangen werden musste. In den Haushaltsjahren bis 2012 konnte das BMBF die deutlich niedrigere Globale Minderausgabe im Wesentlichen durch geringere Ausgaben bei der Projektförderung erwirtschaften. Dort werden regelmäßig nicht alle bereitgestellten Mittel zum vorgesehenen Zeitpunkt benötigt. Dass dieses Potenzial ausreicht, um eine Globale Minderausgabe von einer halben Milliarde Euro (über 3 % des Ansatzes für den Einzelplan 30) zu erwirtschaften, ist zweifelhaft. Damit wird zudem die Entscheidung, für welche Zwecke Mittel des Einzelplans 30 tatsächlich ausgegeben werden, in bedenklichem Ausmaß auf die Exekutive verlagert. Diese Entscheidung sollte sich aber der Haushaltsgesetzgeber selbst vorbehalten.

62.3 Haushaltsstruktur

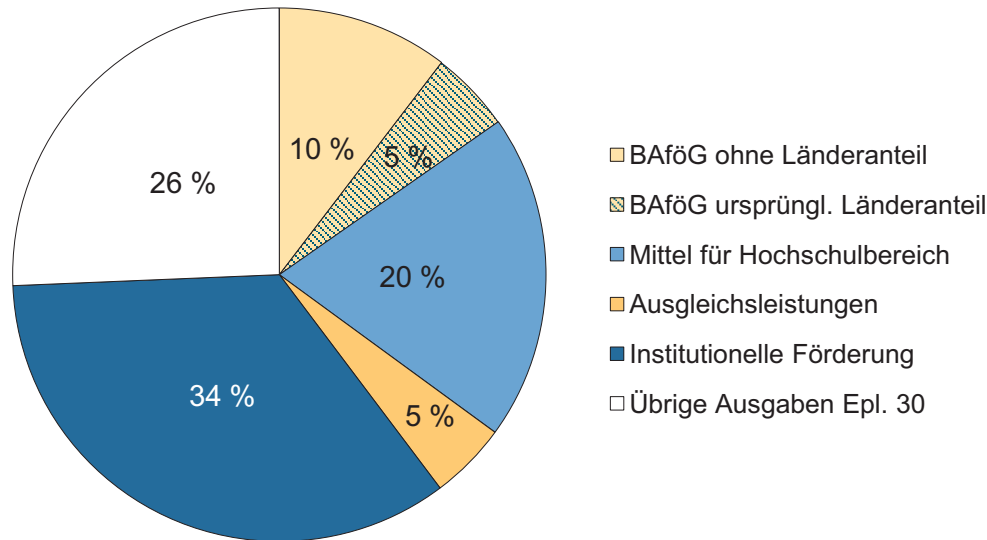
Ein großer Teil des Einzelplans ist durch langfristige Vereinbarungen mit den Ländern auf Grundlage von Artikel 91b Grundgesetz und gesetzliche Regelungen gebunden. Dazu zählen (Bezug: Haushaltsplan 2015, Sollzahlen)

- der Pakt für Forschung und Innovation, mit dem Bund und Länder – ab dem Jahr 2016 nur noch der Bund (vgl. Nr. 62.2) – stetig zunehmende Finanzierungsbeiträge für die außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen in Aussicht gestellt haben. Für die institutionelle Förderung der Einrichtungen sind 5,3 Mrd. Euro vorgesehen;
- der Hochschulpakt und der Qualitätspakt Lehre, mit denen befristet bis zum Jahr 2020 neue Studienplätze und verbesserte Studienbedingungen geschaffen werden sollen. Für beide Vereinbarungen sind 2,3 Mrd. Euro vorgesehen;
- die im Jahr 2005 gestartete Exzellenzinitiative, mit der der Bund bis zum Jahr 2017 einzelne Vorhaben an Hochschulen mit jährlich 400 Mio. Euro fördert;
- die Finanzierung von Forschungs- und Großgeräten an Hochschulen mit jährlich 298 Mio. Euro;
- die Ausgleichsleistungen für die Föderalismusreform mit jährlich 715,2 Mio. Euro;
- das BAföG mit 2,3 Mrd. Euro.

Damit ist ein hoher Anteil von Mitteln des Einzelplans 30 festgelegt. So machen die Ausgaben für die außeruniversitäre Forschung, die Hochschulen, die Länderhaushalte und das BAföG bereits 74 % der veranschlagten Ausgaben des Einzelplans aus:

Abbildung 62.1

**Aufteilung der Gesamtausgaben des Einzelplans 30
Haushaltsentwurf 2015**



Quelle: Haushaltsentwurf 2015; eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Diese Festlegungen begrenzen langfristig den Gestaltungsspielraum des BMBF für eigene bildungs- und forschungspolitische Projekte.

Einen Großteil der festgelegten Mittel stellt der Bund den Ländern mit dem Ziel zur Verfügung, die Länder bei ihren bildungspolitischen Aufgaben zu entlasten. Dieses Ziel gilt ausdrücklich auch für die Übernahme des Länderanteils beim BAföG. Daneben stehen zahlreiche von Bund und Ländern gemeinsam finanzierte Maßnahmen (Mischfinanzierungen) sowie alleinige Leistungen des Bundes für den Verantwortungsbereich der Länder. Hierzu gehören auch Bundeszahlungen an die Länder, mit denen der Wegfall früherer Mischfinanzierungen ausgeglichen werden soll.

Der Entwurf der Bundesregierung zur Änderung von Artikel 91b Grundgesetz dürfte die finanzielle Verflechtung zwischen Bund und Ländern weiter verstärken. Dieser sieht vor, dass das mit der Föderalismusreform eingeführte sogenannte Kooperationsverbot entfällt. Danach dürfte der Bund nur vorhabenbezogenen Projekte im Hochschulbereich gemeinsam mit den Ländern finanzieren. Außerdem hat die Bundesregierung angekündigt, die Länder bei der Grundfinanzierung der Hochschulen unterstützen zu wollen. Die Grundgesetzänderung soll für den Bund die Möglichkeit schaffen, die Hochschulen nicht nur befristet in Sondersituationen, sondern dauerhaft zu fördern.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes begünstigen Finanzierungsformen, bei denen Finanzverantwortung, Kontrollmöglichkeiten und Gestaltungskompetenz auseinander-

fallen, unwirtschaftliches Verwaltungshandeln. Er spricht sich dafür aus, Aufgaben eindeutig einer staatlichen Ebene zuzuordnen und dort die nötigen finanziellen Voraussetzungen zu schaffen. Die Übernahme der gesamten BAföG-Zahlungen durch den Bund kann insoweit ein Schritt in Richtung einer finanziellen Entflechtung sein. Dies setzt aber voraus, dass die Länder die damit angestrebten Verbesserungen bei den Hochschulen tatsächlich aus den frei werdenden Mitteln finanzieren. Die geplante Grundgesetzänderung birgt jedoch die Gefahr, dass der Bund für die Grundfinanzierung der Hochschulen in die Pflicht genommen wird, obwohl er die finanzielle Ausstattung der Länder gerade für diesen Zweck verbessert hat.

Vor diesem Hintergrund sollte beobachtet werden, wie sich die Entlastung der Länder entwickelt und inwieweit sie Bildung und Forschung zugute kommt. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat bei den Haushaltsberatungen 2014 ein Monitoring-Verfahren beschlossen, das Antwort auf diese Frage geben soll. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte sichergestellt werden, dass alle aus dem Einzelplan 30 bewirkten Entlastungen einschließlich der Kompensationsmittel erfasst werden. Die Monitoringberichte sollten sich nicht darauf beschränken, Mittelflüsse zu beschreiben. Sie sollten vielmehr Aussagen darüber ermöglichen, wie die Vermischung von Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern zumindest begrenzt und ein nicht sachlich gebotener föderaler Ressourcentransfer vermieden werden kann.

62.4 Wesentliche Ausgabenbereiche

62.4.1 Förderung von Einrichtungen

Im Jahr 2013 wendete das BMBF 33,7 % seiner Mittel auf, um Wissenschaftseinrichtungen institutionell zu fördern. Zu den vom BMBF finanzierten Einrichtungen gehören u. a. die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) mit dem Schwerpunkt Grundlagenforschung, die anwendungsorientierte Fraunhofer-Gesellschaft (FhG), die Forschungszentren der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) sowie die Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL). Der Bund finanziert die Einrichtungen gemeinsam mit den Ländern. Seine Finanzierungsanteile betragen 90 % (FhG, HGF) bzw. 50 % (MPG und die meisten Einrichtungen der WGL). Er finanziert zudem mit den Ländern die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) als gemeinsame Forschungsförderungsorganisation. Sein Anteil beträgt hier 58 %.

Mit der Übernahme der jährlichen Steigerungen beim Pakt für Forschung und Innovation durch den Bund (vgl. Nr. 62.2) werden sich die Finanzierungsanteile zu seinen Lasten verschieben. Der Bundesrechnungshof weist auf die Gefahr hin, dass es langfristig zu einem zunehmenden

Ungleichgewicht zwischen höheren Finanzierungsanteilen des Bundes und dessen weiterhin begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten für die außeruniversitäre Forschung kommt. Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei der WGL haben gezeigt, dass die Finanzierung über Zuweisungen an die Länder diese Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt. Mit diesen Zuweisungen stellt der Bund den Ländern Mittel zur Verfügung, mit denen sie die Forschungseinrichtungen der WGL über eigene Zuwendungen fördern. Dieser negative Effekt wird durch zersplitterte Zuständigkeiten auf Bundesseite verstärkt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Bund seine Einflussmöglichkeiten schärfen und aktiv nutzen, um sicherzustellen, dass Bundesmittel zielentsprechend und gemäß den haushaltsrechtlichen Anforderungen verwendet werden.

Die institutionelle Förderung des BMBF umfasst weitere kleinere Einrichtungen. Diese sind in Kapitel 3003 Titelgruppe 60 als „sonstige Einrichtungen“ zusammengefasst. Seit dem Jahr 2013 findet sich darin auch eine als Haus der Zukunft bezeichnete Einrichtung, mit der das BMBF ein „Schaufenster für den Wissenschafts- und Innovationsstandort Deutschland“ in Berlin schaffen will. Hierfür erwartet es nach Inbetriebnahme jährliche Kosten von 11 bis 13 Mio. Euro.

Tabelle 62.3

Förderung von Wissenschaftseinrichtungen aus dem Einzelplan 30

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro				
Fördersumme	4 677,4	4 663,7	-13,6	4 947,2	5 283,7
darunter:					
• HGF-Zentren	1 955,3	1 953,0	-2,3	2 078,7	2 278,6
• DFG	1 031,7	1 031,7	0	1 083,3	1 137,4
• MPG	716,1	714,0	-2,1	747,7	784,0
• FhG	489,9	489,9	0	514,7	540,3
• Einrichtungen der WGL	388,4	384,3	-4,2	422,2	439,2
• Sonstige Einrichtungen ^a	96,0	90,9	-5,1	100,7	104,3

Erläuterung: ^a Max Weber Stiftung, Bundesinstitut für Berufsbildung, sonstige Einrichtungen aus Kapitel 3003.

Quelle: Bundeshaushalte 2013 und 2014; Rechnung über den Bundeshaushalt 2013; Entwurf Bundeshaushalt 2015.

Im Gegenzug für die im Pakt für Forschung und Innovation vorgesehenen Aufwüchse haben die Wissenschaftsorganisationen zugesagt, regelmäßig zu überprüfen, ob sie die im Pakt vereinbarten Ziele erreicht haben. Mit einem jährlichen Bericht sollen sie die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) über die erreichten Fortschritte unterrichten. Dieser Bericht soll auch die Auswirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf diese Einrichtungen darstellen. Seit dem Jahr 2012 ermöglicht das Wissenschaftsfreiheitsgesetz bestimmten Einrichtungen einen flexibleren Umgang mit ihren Zuwendungsmitteln. So können sie eigenständiger über ihre Gesamtausgaben entscheiden, die Vergütung ihres Personals flexibler gestalten und Bauverfahren unabhängiger durchführen. Auf Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom 2. Mai 2012 wurde den Ressortforschungseinrichtungen in Anlehnung an das Wissenschaftsfreiheitsgesetz ebenfalls die Möglichkeit von Flexibilisierungen bei der Haushaltsführung und im Personalbereich eingeräumt. Für die im Pakt für Forschung und Innovation genannten Einrichtungen legt das BMBF den GWK-Bericht dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor. Der Bericht soll dem Parlament ermöglichen, die durch den Pakt und die Flexibilisierungen bewirkten Fortschritte beurteilen zu können. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dies noch nicht gewährleistet. Künftig sollte der Bericht weitere wesentliche Sachverhalte aufzeigen, z. B. die Entwicklung der nunmehr flexiblen gestaltbaren Gehälter. Das BMBF sollte in dem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages auch selbst kritisch bewerten, inwieweit mit den Maßnahmen die Ziele des Bundes erreicht werden.

62.4.2 Förderung von Projekten

Der Haushaltsentwurf 2015 sieht für die Förderung von Projekten 6,5 Mrd. Euro vor. Gefördert werden vor allem Forschungsvorhaben, aber auch der Rückbau kerntechnischer Versuchseinrichtungen. Das BMBF finanziert zudem Bildungsprojekte, z. B. zur beruflichen Bildung. Darüber hinaus unterstützt es Begabtenförderungswerke, etwa die Studienstiftung des deutschen Volkes.

Angesichts des hohen Fördermittelvolumens muss das BMBF die zweckentsprechende und effiziente Verwendung dieser Mittel sorgfältig überwachen. Die bereits im Jahr 2009 vom Bundesrechnungshof kritisierten Defizite in der Fördermittelüberwachung sind nach seinem derzeitigen Erkenntnisstand noch nicht vollständig überwunden (vgl. Bemerkung Nr. 63). Zudem müssen die Mittel für einzelne Vorhaben realistisch veranschlagt werden. Der Bundesrechnungshof hatte z. B. beim Deutschlandstipendium festgestellt, dass das ursprüngliche Ziel, 8 % aller Studierenden zu fördern, in absehbarer Zeit nicht erreichbar sein wird. Im Koalitionsvertrag wurde diese Zielgröße für diese Legislaturperiode inzwischen auf 2 % gesenkt. Die tatsächliche Entwicklung bleibt bisher jedoch sogar hinter den jährlich als Zwischenziel festgelegten Höchstförderquoten (derzeit 1,5 %) deutlich zurück. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, auch diese Höchstförderquoten kritisch zu überprüfen und realistisch festzulegen. Dies ist auch wichtig, weil die den Hochschulen gezahlten Pauschalen zur Einwerbung privater Stipendienggeber („Akquisekostenpauschalen“) steigen, sobald die Höchstförderquoten erhöht werden.

Tabelle 62.4

Förderung von Projekten

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf
	in Mio. Euro				
Fördersumme	6 291,8	6 068,6	-223,2	6 280,6	6 465,3
darunter:					
• Forschung für Innovationen, Hightech-Strategie	2 357,1	2 128,3	-228,8	2 194,5	2 288,6
• Wissenschaft und Hochschulen	3 051,2	3 043,9	-7,0	3 079,3	3 049,7
• Bildung	382,5	378,9	-3,6	383,9	439,8
• Begabtenförderung	249,6	250,0	0,4	286,1	286,1
• Stilllegung und Rückbau kerntechnischer Anlagen	182,1	201,5	19,5	267,1	328,1

Quelle: Bundeshaushalte 2013 und 2014; Rechnung über den Bundeshaushalt 2013; Entwurf Bundeshaushalt 2015.

Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages beschlossen, bei den Programmtiteln des Einzelplans 30 ab dem Jahr 2013 die Ausgaben für Projektträgerleistungen und Programmmanagement anzugeben. Haushaltsgesetzgeber und Öffentlichkeit sollen so erkennen können, welcher Anteil der Mittel den Zielen und Adressaten der Projekte unmittelbar zugutekommt. Die beabsichtigte Transparenz wird nur erreicht, wenn das Ressort den Aufwand für Verwaltungs-, Informations- und Koordinierungstätigkeiten umfassend offenlegt. Dies ist insbesondere bei den Programmen noch nicht der Fall, bei denen neben Ministerium und Projektträgern weitere Einrichtungen wie Hochschulen und Verbände mit administrativen und koordinierenden Aufgaben betraut sind. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF weitere Empfehlungen gegeben, wie es diesen Aufwand im Einzelplan 30 einheitlich und vollständig darstellen kann.

62.4.3 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz

Das BAföG sieht einen Rechtsanspruch auf die individuelle Ausbildungsförderung vor. Bisher trug der Bund 65 %, die Länder trugen 35 % der Ausgaben. Der Bund hat nun zugesagt, ab dem Jahr 2015 auch den Länderanteil zu übernehmen. Die Finanzierung des Mehrbedarfs erfolgt zum Teil durch die Einstellung zusätzlicher Mittel in den Einzelplan 30 (vgl. Nr. 62.2). Für das Jahr 2015 sind das gegenüber der bisherigen Finanzplanung 749 Mio. Euro. Den restlichen Teil übernimmt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Studierenden erhalten die BAföG-Leistungen zur Hälfte als Darlehen, die die KfW finanziert. Die Finanzierungskosten hierfür sind in den genannten 749 Mio. Euro enthalten.

Ab dem Jahr 2016 plant der Bund eine BAföG-Reform mit strukturellen Verbesserungen und der Anpassung an gestiegene Lebenshaltungskosten.

62.4.4 Besondere Programme zur Förderung von Hochschulen

Mit der Exzellenzinitiative und dem Hochschulpakt 2020 fördert das BMBF gezielt Forschung und Lehre an Hochschulen. Insbesondere soll der Hochschulpakt den Ausbau der Zahl der Studienplätze unterstützen. Der Haushaltsentwurf 2015 enthält für diesen Teil des Hochschulpakts 1,7 Mrd. Euro. Das sind 203 Mio. Euro mehr als die mit dem Haushalt 2014 aufgestellte Finanzplanung vorsah. Der erhöhte Ansatz geht auf den weiterhin über die bisherige Planung hinaus steigenden Bedarf an Studienplätzen zurück. In der Bund-Länder-Vereinbarung zum Hochschulpakt im Förderzeitraum bis 2015 ist eine Höchstgrenze von 7 Mrd. Euro für die Zahlungen des Bundes festgelegt. Die Vereinbarung musste bereits im Jahr 2013 angepasst werden, weil die Prognose der Kultusministerkonferenz (KMK) aus dem Jahr 2012 eine höhere Studienanfängerzahl auswies als ursprünglich angenommen. Im Frühjahr 2014 hat die KMK eine neue Prognose veröffentlicht. Diese geht wiederum von einer wesentlich höheren Zahl an Studienanfängern aus. Die Bund-Länder-Vereinbarung bleibt damit erneut hinter dem prognostizierten Bedarf zurück. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dürfen zusätzliche Mittel erst dann an die Länder ausbezahlt werden, wenn eine neue Vereinbarung die rechtlichen Voraussetzungen dafür schafft. Grundlage sollten verlässlichere Prognosen sein.

Tabelle 62.5

Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf (Anteil am Epl. 30)
	in Mio. Euro				
Summe	1 505,0	1 534,4	29,4	1 579,1	2 335,2 (15,3 %)
• BAföG Schulbereich	577,0	651,1	74,1	598,0	903,0
• BAföG Hochschulbereich	812,0	792,4	-19,6	800,0	1 195,7
• Zinszuschüsse/Erstattungen von Darlehensausfällen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau	116,0	90,9	-25,1	181,1	236,5

Quelle: Bundeshaushalte 2013 und 2014; Rechnung über den Bundeshaushalt 2013; Entwurf Bundeshaushalt 2015.

Im Zusammenhang mit dem Hochschulpakt finanziert das BMBF seit dem Jahr 2008 eine Hochschulmarketingkampagne mit bisher insgesamt 22 Mio. Euro. Die unter dem Titel „Studieren in Fernost“ laufende Kampagne soll die Attraktivität eines Studiums an Hochschulen in den neuen Ländern stärken. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes besteht fast 25 Jahre nach der Wiedervereinigung kein ausreichender Grund für ein solches Programm des Bundes mehr. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass den Hochschulstandorten in den neuen Ländern teilweise sehr gute Studienbedingungen bescheinigt werden. Außerdem geht das BMBF selbst von einem bundesweiten Mangel an Studienplätzen aus. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das BMBF seiner Zusage nachkommt, die Kampagne nicht über das Jahr 2015 hinaus zu verlängern.

62.4.5 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 finanziellen Ausgleich. Diesen mussten die Länder zweckgebunden für die Hochschulen verwenden. Das Grundgesetz schreibt vor, die Ausgleichsleistungen zu überprüfen. So sollten Bund und Länder bis Ende des Jahres 2013 prüfen, in welcher Höhe die Mittel noch angemessen und erforderlich sind, um die Aufgaben der Länder zu erfüllen. Letztlich haben Bund und Länder für die Jahre 2014 bis 2019 die unveränderte Fortsetzung des Ausgleichs mit jährlich 715,2 Mio. Euro beschlossen (Nr. 62.3). Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, dass eine ausreichende Prüfung mit dokumentiertem Ergebnis stattgefunden hat. Die Länder müssen ab dem Jahr 2014 nur noch die verfassungsrechtliche Vorgabe einhalten, dass sie die Mittel für Investitionen einsetzen. Die Zweckbestimmung für Bildungszwecke entfällt damit.

Die unverändert hohen Ausgleichsleistungen haben nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Charakter von finanziellen Übergangsregelungen verloren. Für nachteilig hält er insbesondere, dass die Bundesmittel von den Ländern ab dem Jahr 2014 nicht mehr im Bildungsbereich verwendet werden müssen. Der Haushalt des BMBF darf nicht dazu herangezogen werden, allgemeine Ausgaben der Länder zu finanzieren.

Nach Aufhebung des Kooperationsverbots (vgl. Nr. 62.3) kann der Bund Hochschulen auf der Grundlage von Bund-Länder-Vereinbarungen unbefristet finanziell unterstützen. Dies sollte für den Bund Anlass sein zu prüfen, ob Ausgleichszahlungen noch erforderlich sind. Denn die Zahlungen des Bundes haben den Charakter bloßer Haushaltshilfen für die Länder angenommen.

62.4.6 Personal und Projektträger

Im Jahr 2014 erhielt das BMBF per Saldo 16 Stellen mehr als im Jahr 2013. Für das Jahr 2015 sind 19 neue Stellen vorgesehen. Der Haushaltsentwurf 2015 weist allerdings einen Stellenrückgang von 18 Stellen gegenüber dem Jahr 2014 aus. Dieser Umstand lässt sich vor allem mit dem Wegfall von 27 Stellen im Einzelplan 30 erklären, die das

BMBF nur mit Personal aus dem Bundesministerium der Verteidigung besetzen durfte (Überhangstellen). Dies ist dem BMBF mangels geeigneter Bewerber größtenteils nicht gelungen. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass das BMBF die in den letzten zwei Jahren neu geschaffenen Stellen nutzt, um die Fördermittelüberwachung weiter zu verbessern.

Das BMBF lässt sich bei seinen Fachaufgaben von externen Einrichtungen und Personen unterstützen:

Projektträger betreuen Projektförderungen des BMBF fachlich und administrativ vom Beginn bis zum Abschluss des Förderverfahrens. Im Jahr 2013 betraf dies rund 20 000 Fördervorhaben. 740 Vorhaben betreute das BMBF selbst. Die Projektträger sind bei Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft oder sonstigen fachlich qualifizierten Einrichtungen angesiedelt.

Die Projektträger überlassen regelmäßig dem BMBF befristet Personal. In dem Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung für das Jahr 2013 nennt das BMBF 31 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Projektträgern, die in der Regel für mehrere Jahre für das BMBF tätig waren. Kein anderes Ressort setzt eine vergleichbar hohe Anzahl von Personen ein, die in Arbeitsverhältnissen außerhalb des öffentlichen Dienstes stehen. Der Bundesrechnungshof hat sich in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2013 kritisch zu dieser Praxis geäußert. Er hat darauf hingewiesen, dass hierbei Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen sind. Zudem muss das BMBF die zeitlichen und inhaltlichen Grenzen solcher Einsätze beachten, die die hierzu erlassene Verwaltungsvorschrift des Bundes vorgibt.

62.5 Ausblick

Der Finanzplan enthält in den Jahren 2014 bis 2017 erhebliche Mittelsteigerungen im Einzelplan 30. Am Ende des Planungszeitraums im Jahr 2018 ist ein leichter Rückgang der Ausgaben vorgesehen.

Tabelle 62.6

Finanzplan bis 2018

Haushaltsansatz im Jahr				
2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. Euro				
14 053,4	15 266,4	16 126,6	17 544,6	17 462,7

Quelle: Entwurf Bundeshaushalt 2015.

Der Bundesrechnungshof weist auf die Risiken für weitere Mehrbelastungen hin. Bereits in der Vergangenheit hatten vor allem die hohen Prognosefehler insbesondere beim Mittelbedarf für den Hochschulpakt dazu geführt, dass die tatsächlichen Ausgaben deutlich über den in der Finanzplanung erwarteten Verlauf hinausgingen. Angesichts der auch für die kommenden Jahre bestehenden

Unsicherheiten bei der Zahl der Studienanfänger wie auch der Anspruchsberechtigten nach dem BAföG kann sich der vorliegende Finanzplan insoweit als zu niedrig erweisen (vgl. Nr. 62.2).

Ein dauerhaftes Risiko für den Einzelplan 30 bergen die Maßnahmen zur Stilllegung und zum Rückbau kerntechnischer Forschungsanlagen. Seit dem Jahr 2012 überstieg der tatsächliche Bedarf für diesen Zweck den veranschlagten Finanzrahmen teilweise erheblich. Den Gesamtbedarf für die zum Teil über Jahrzehnte laufenden Maßnahmen hat das BMBF im Mai 2014 in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages erläutert. Der Bericht stützt sich auf Analysen eines seit Juni 2013 vom BMBF beauftragten externen Dienstleisters. Danach belaufen sich die ab dem Jahr 2013 erforderlichen Ausgaben für laufende und neue Vorhaben auf 4,3 Mrd. Euro. Darin enthalten sind Mehrausgaben von 2,6 Mrd. Euro gegenüber den noch dem Haushaltsentwurf 2014 zugrunde gelegten Erwartungen, die sich aus aktualisierten Schätzungen ergeben. Im Finanzplanungszeitraum sind nunmehr jährlich 270 Mio. Euro vorgesehen. Das sind jeweils 130 Mio. Euro mehr als im bisherigen Finanzplan. Das BMBF begründet den Mehrbedarf damit, dass Kostensteigerungen aufgrund der hohen Planungsunsicherheiten, der technischen Komplexität sowie erhöhter strahlenschutz- und atomrechtlicher Anforderungen unvermeidlich seien. Der Bundesrechnungshof untersucht derzeit auf Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages Verbesserungsmöglichkeiten bei der übergreifenden Planung, Steuerung und Kontrolle der Projekte und damit auch für die sachgerechte Veranschlagung der Ausgaben.

63 Kat. B Konsequente Überwachung der Mittelverwendung bei Bildungs- und Forschungsprojekten noch nicht sichergestellt

63.0

Der Bundesrechnungshof hatte das BMBF wiederholt aufgefordert, seine Zuwendungen für Bildungs- und Forschungsprojekte besser zu überwachen. Es hat daraufhin in den letzten Jahren deutliche Anstrengungen unternommen, um interne Abläufe zu verbessern und Bearbeitungsrückstände abzubauen. Aktuelle Prüfungserkenntnisse zeigen jedoch weiterhin bestehende Defizite bei der Qualität und der Wirksamkeit der Überwachung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF seiner Verantwortung für die sachgerechte Verwendung von Fördermitteln gerecht wird und die aufgezeigten Defizite abstellt.

63.1

6 Mrd. Euro für Bildungs- und Forschungsprojekte

Das BMBF gewährt jährlich 6 Mrd. Euro Zuwendungen für Bildungs- und Forschungsprojekte. Empfänger von Zuwendungen müssen spätestens sechs Monate nach dem Ende des Bewilligungszeitraums den ordnungsgemäßen

und wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel in Verwendungsnachweisen belegen. Nach Eingang der Nachweise müssen das BMBF oder die von ihm beauftragten Projektträger innerhalb von drei Monaten prüfen, ob es Anhaltspunkte für Rückforderungsansprüche gibt. Für einen als Stichprobe ausgewählten Teil der Zuwendungen sind anschließend vertiefte Prüfungen durchzuführen. Diese sind grundsätzlich innerhalb von neun Monaten nach dem Eingang der Nachweise abzuschließen. Werden Rechtsverstöße festgestellt, ist unverzüglich zu prüfen, ob die Bewilligung der Fördermittel aufzuheben ist und zu Unrecht gewährte Zuwendungen zurückzufordern sind.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2003 in einer querschnittlichen Untersuchung Mängel bei der Überwachung von Projektfördermitteln in den Bundesministerien aufgezeigt. Die Fördermittelüberwachung des BMBF griff der Bundesrechnungshof zuletzt in seinen Bemerkungen 2009 (Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 34) auf. Er kritisierte dabei Lücken und Fehler in der für die Steuerung und Überwachung des Projektfördermittelmanagements eingerichteten Datenbank „profi“ sowie erhebliche Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise. Im Dezember 2010 sicherte das BMBF dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu, die Fördermittelüberwachung zu verbessern. In der Folge berichtet es dem Bundesrechnungshof jährlich über die Entwicklung seiner Bearbeitungsrückstände.

Um sich ein umfassendes Bild von der Fördermittelüberwachung zu machen, wertete der Bundesrechnungshof aus dem System „profi“ eine Stichprobe von 12 000 Datensätzen aus. Sie umfasste die Fälle, in denen das BMBF oder die Projektträger bis Ende 2011 den Verwendungsnachweis geprüft hatten. So konnten auch die daran anschließenden Verfahrensschritte beurteilt werden.

Bei seiner Prüfung stellte der Bundesrechnungshof Folgendes fest:

Datenbank lückenhaft und unzureichend genutzt

Die Datenbank „profi“ soll den Bearbeitungsstand von Projektförderungen aktuell und vollständig darstellen, um das Fördermittelmanagement steuern sowie Fristen und Termine überwachen zu können. Zudem werden darin Risiken in der finanziellen Zuverlässigkeit von Zuwendungsempfängern vermerkt (Insolvenzkennung). Dadurch sollen ungerechtfertigte Zahlungen an risikobehaftete Empfänger ausgeschlossen und Ansprüche des Bundes gesichert werden.

Die vom Bundesrechnungshof analysierten Datenfelder waren lückenhaft und wiesen logische Widersprüche auf. So waren eingegebene Informationen teilweise nicht eindeutig und Datumsangaben oft nicht plausibel. Die Funktion des Systems, auf kritische Fristen hinzuweisen, wurde häufig nicht ausreichend dazu genutzt, rechtzeitig die notwendigen Folgeschritte einzuleiten. So stellte der Bundesrechnungshof fest, dass in 25 % der Fälle keine Mahnung ausgesprochen wurde, obwohl die Verwendungsnachweise seit mindestens drei Monaten fällig waren. Nach den eigenen Vorgaben des BMBF sollen die

Zuwendungsempfänger bereits nach einer Fristüberschreitung von einem Monat gemahnt werden. Der Bundesrechnungshof fand Fälle, in denen Ansprüche des Bundes verjährt waren, weil Verwendungsnachweise erst um Jahre verspätet vorgelegt wurden.

171 Projekte mit 83 Mio. Euro bewilligten Zuwendungsmitteln wiesen eine Insolvenzkenkung aus. Nicht in allen Fällen zog das BMBF rechtzeitig die Konsequenzen. In einem Insolvenzfall meldete es mögliche Ansprüche des Bundes von 2,1 Mio. Euro deutlich nach der vom Insolvenzverwalter gesetzten Frist an.

Rückstände bei Kostenprüfungen

Erhalten gewerbliche Unternehmen Zuwendungen zur Deckung ihrer projektbezogenen Kosten (Kostenförderung), leiten das BMBF oder der Projektträger die durch ein Stichprobenverfahren ausgewählten Verwendungsnachweise an die jeweilige Preisüberwachungsstelle des Landes zur Kostenprüfung weiter. Sie prüft, ob die geltend gemachten Kosten sachgerecht ermittelt und ordnungsgemäß belegt sind. Das Ergebnis legt sie in einem Prüfungsgutachten dar. Dieses ist Grundlage für die abschließende Prüfung der Verwendungsnachweise durch das BMBF oder die Projektträger.

Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes benötigten die Preisüberwachungsstellen im Durchschnitt mehr als drei Jahre, um ihre Prüfung abzuschließen. In der Spitze vergingen von der Einleitung bis zum Ende der Kostenprüfung neun Jahre. Im Jahr 2013 waren 1 370 Ver-

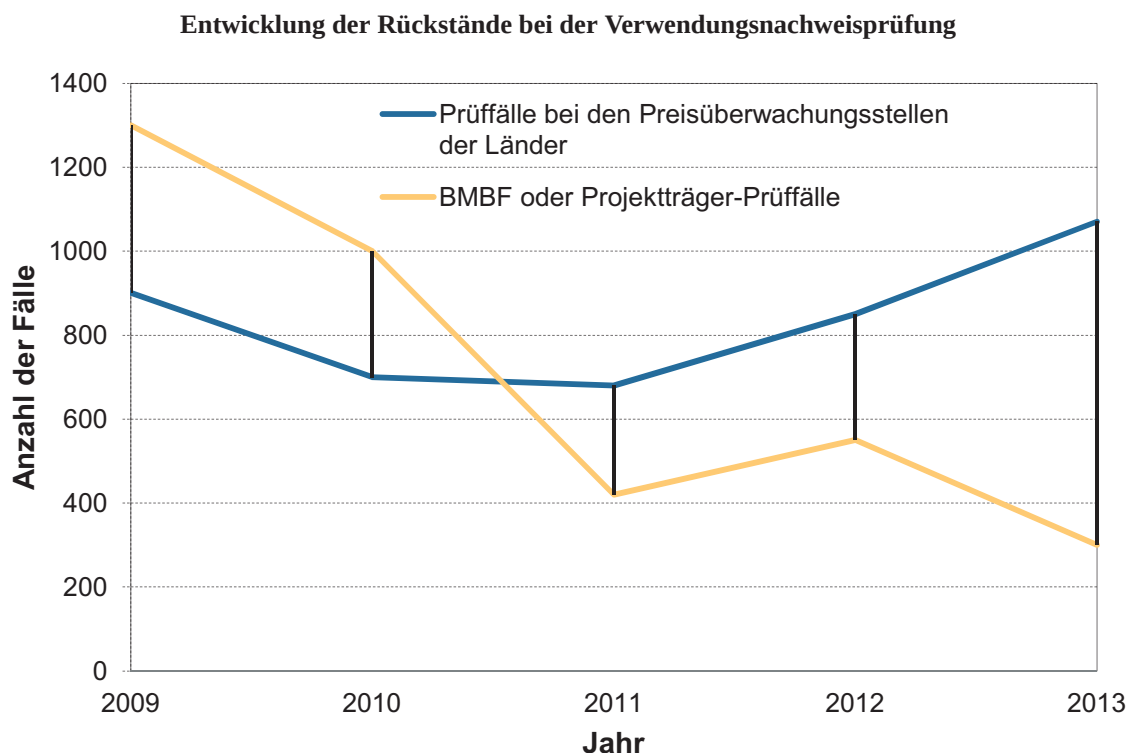
wendungsnachweise ungeprüft. Von diesen Bearbeitungsrückständen entfielen 1 070 Fälle, dies entsprach 78 %, auf ausstehende Gutachten von Preisüberwachungsstellen. Die folgende Übersicht weist die Entwicklung der Bearbeitungsrückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung aus (s. Abbildung 63.1).

Veraltetes Handbuch der Projektförderung

Das BMBF hatte zuletzt im Jahr 2006 die für die Fördermittelüberwachung maßgeblichen Regelungen in einem Handbuch der Projektförderung zusammengefasst. Danach eingetretene Änderungen arbeitete es nicht ein. Stattdessen informierte es die internen und externen Adressaten in zahlreichen Schreiben über Aktualisierungen. Eine Gesamtübersicht, aus der die Nutzer die geltenden Vorgaben rasch und zuverlässig erkennen können, existierte nicht.

Eine wesentliche Grundlage für die Fördermittelüberwachung stellen auch die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid dar. Neben den standardisierten Nebenbestimmungen sind zumeist zahlreiche einzelfallbezogene Nebenbestimmungen zu berücksichtigen. Die standardisierten Nebenbestimmungen befinden sich seit Jahren in der Überarbeitung. Zu ihnen standen die individuellen Nebenbestimmungen in einigen der vom Bundesrechnungshof eingesehenen Fällen im Widerspruch. Diese waren zudem teilweise überholt und nicht systematisch zusammengestellt.

Abbildung 63.1



Quelle: BMBF.

Problemfälle ohne kritische Bewertung und konsequente Rückforderungen

Der Zuwendungsgeber muss als Ergebnis seiner Verwendungsnachweisprüfung feststellen, ob der Zuwendungsempfänger alle Auflagen eingehalten, die Mittel zweckentsprechend verwendet und das Projektziel erreicht hat. Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Prüfungsvermerk niederzulegen.

Der Bundesrechnungshof fand Prüfungsvermerke, bei denen erforderliche Angaben fehlten oder pauschale Standardformulierungen verwendet wurden. Probleme im Projektverlauf, wie Insolvenzverfahren, erfolglose Rückforderungen oder Terminüberschreitungen, blieben häufig unberücksichtigt. So war nicht erkennbar, dass sich der Zuwendungsgeber mit den Nachweisen kritisch auseinandergesetzt hatte.

In einem Fall erhielt ein Tochterunternehmen eines Konzerns Projektförderung sowohl vom BMBF als auch vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi jetzt Bundesministerium für Wirtschaft und Energie). Über das von der Muttergesellschaft für das Projekt bereitgestellte Personal gab es keine Vereinbarung, keine Rechnung und keine Zahlungsvorgänge. Damit waren Personalkosten für Teilphasen des Projekts bei der Abrechnung nicht belegt und folglich nicht anzuerkennen. Das BMWi forderte daraufhin ordnungsgemäß die Fördermittel für die nicht nachgewiesenen Personalkosten zurück; das betroffene Unternehmen erstattete den Betrag vorbehaltlos. Das BMBF machte keine Rückforderung der Personalkosten von mehr als 200 000 Euro geltend.

Bei der vertieften Prüfung eines anderen Förderprojekts vermutete das BMBF nach externen Hinweisen einen Rückforderungsanspruch, unternahm jedoch zunächst keine weiteren Schritte. Erst nach Aufforderung des Bundesrechnungshofes machte es im April 2014 einen Anspruch von mehr als 37 000 Euro geltend. Seit der Vorlage des Verwendungsnachweises waren fast drei Jahre vergangen.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMBF die Fördermittel trotz erkennbarer Bemühungen und Fortschritte beim Abbau von Bearbeitungsrückständen nach wie vor mit zu wenig Konsequenz überwacht. Er hat dem BMBF Folgendes empfohlen:

- In der Datenbank „profi“ sollten die aufgezeigten Lücken und Widersprüche beseitigt werden. Zudem sollte das System stärker dafür genutzt werden, Vorlage- und Prüfungspflichten einzuhalten und wichtige Informationen, z. B. über Insolvenzen, zu berücksichtigen. Hierzu tragen Verfahrensschritte bei, die Zahlungen an Zuwendungsempfänger davon abhängig machen, dass sie die gesetzten Fristen einhalten.
- Das Prüfungsverfahren bei Kostenförderungen sollte verbessert werden. Insbesondere sind die Bearbeitungs-

rückstände zu reduzieren, die aus der Einschaltung der Preisüberwachungsstellen der Länder resultieren. Dies entspräche auch den dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages gegebenen Zusagen.

- Das Handbuch der Projektförderung und die Nebenbestimmungen sollten überarbeitet werden. Ziel muss sein, den Bestand an Vorgaben aktuell und handhabbar darzustellen. Auf dieser Grundlage sollten mit IT-Unterstützung standardisierte und individuelle Nebenbestimmungen übersichtlich erfasst und nach den Anforderungen des Einzelfalls sachgerecht zusammengestellt werden.
- Das BMBF muss seine Handlungsmöglichkeiten bei der Fördermittelüberwachung ausschöpfen. Hinweisen auf Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben muss es nachgehen und Rückforderungsansprüche konsequent geltend machen. Bei dem beschriebenen Einzelfall hätte es wegen nicht belegter Personalkosten 200 000 Euro zurückfordern müssen. Ein anderes Ressort hatte im gleichgelagerten Fall bei demselben Unternehmen eine Rückforderung erfolgreich durchgesetzt. Eine wirksame Fördermittelüberwachung setzt dabei durchgängig eine ausreichend kritische Befassung mit Projektabläufen und -ergebnissen voraus. Es darf nicht sein, dass diese Aufgaben – wie es in einer eingesehenen Prüfungsakte heißt – als „lästiges und überflüssiges Verwaltungshandeln“ wahrgenommen wird.

63.3

Das BMBF hat erwidert, es habe aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes aus den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen eingeleitet. So sei in der Datenbank „profi“ bereits eine Vielzahl von Abhängigkeiten und Plausibilitätsprüfungen enthalten, die weiter ausgebaut und intensiviert würden. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, Hinweise zur Insolvenz von Zuwendungsempfängern besser zu berücksichtigen, werde es aufgreifen. Es habe die Zahl fehlender Verwendungsnachweise bereits deutlich reduzieren können, indem es den Zuwendungsempfängern bei ausstehenden Nachweisen eine Zahlungs- und Neubewilligungssperre ankündigte. Es erwäge, generell eine Abschlusszahlung vom Eingang und der Prüfung des Verwendungsnachweises abhängig zu machen.

Das BMBF hat die wieder zunehmenden Rückstände bei der Prüfung von Kostenförderungen eingeräumt. Es hat auf einen nach Abschluss der Erhebungen des Bundesrechnungshofes begonnenen Modellversuch verwiesen. Es erprobe in Absprache mit den Ländern, als Alternative zur Einschaltung der Preisüberwachungsstellen einen Teil der Fälle mit Kostenförderung von Projektträgern prüfen zu lassen.

Das BMBF hat die Notwendigkeit anerkannt, die Bescheidqualität zu verbessern. Es habe mit der Überarbeitung der standardisierten Nebenbestimmungen begonnen. Überdies hat es auf bereits vorhandene elektronische Unterstützungsoptionen für Antragsteller und Zuwendungsgeber verwiesen.

Im Falle des Konzerns habe das BMBF trotz des fehlenden Nachweises für die Personalkosten keine Zweifel gehabt, dass Ausgaben in der abgerechneten Höhe angefallen seien und das Projekt insgesamt erfolgreich gewesen sei. Deshalb habe es von einer Rückforderung abgesehen.

63.4

Trotz der Zusagen und Fortschritte sieht der Bundesrechnungshof eine konsequente Überwachung der Projektfördermittel des BMBF noch nicht gewährleistet. Die weiterhin notwendigen qualitativen Verbesserungen wird es nur erreichen können, wenn alle Beteiligten diese Aufgabe als einen Schwerpunkt der Tätigkeit des BMBF wahrnehmen. Dabei geht es nicht nur um die Erfüllung rechtlicher Vorgaben. Gerade angesichts der hohen und zunehmenden Mittelausstattung muss vermieden werden, dass der Zwang zu einem sparsamen und an strenge Auflagen gebundenen Umgang mit öffentlichen Mitteln in den Hintergrund tritt. Dies setzt voraus, dass die Fördermittelüberwachung systematisch durchgeführt wird und die Zuwendungsempfänger mit unmittelbaren Konsequenzen aus einem Fehlverhalten rechnen müssen. Aus diesem Grund müssen Fälle vermieden werden, in denen das BMBF Rückforderungsansprüche nicht geltend macht. Die Gründe, die es in dem dargelegten Fall eines Konzerns gegen eine Rückforderung nicht nachgewiesener Personalkosten anführt, hält der Bundesrechnungshof für nicht stichhaltig. Das BMBF muss aus einem Verstoß gegen Nachweis- und Dokumentationspflichten auch dann die haushaltsrechtlich vorgesehenen Konsequenzen ziehen, wenn der Projekterfolg insgesamt nicht infrage steht. Unterlässt es dies, entsteht ein Schaden für den Bund, der hier 200 000 Euro beträgt. In solchen Fällen ist stets zu prüfen, ob dem Bund ein Anspruch auf Regress gegenüber Beschäftigten zusteht. Dies hat das BMBF bisher unterlassen.

Der Bundesrechnungshof sieht das BMBF in der Pflicht, nunmehr für eine durchgreifende und nachhaltige Verbesserung der Fördermittelüberwachung zu sorgen. Dabei darf es nicht bei punktuellen Maßnahmen bleiben. Er fordert das BMBF auf, die hierfür erforderlichen weiteren Schritte in einem Gesamtkonzept verbindlich festzulegen. Dabei sollten folgende Ziele im Vordergrund stehen:

- Weiterentwicklung des Datenbanksystems „profi“, insbesondere in Richtung automatischer Verfahrensschritte, z. B. zur Information bei Insolvenzfällen vor jeder Zahlung.
- Rascher Abbau von Bearbeitungsrückständen, insbesondere mit Blick auf den Modellversuch bei Fällen der Kostenförderung.

- Überarbeitung des Handbuchs der Projektförderung mit dem Ziel eines aktuellen, umfassenden und für Anwender handhabbaren Regelwerks.
- Fortentwicklung einer systematischen und aktuellen IT-gestützten Übersicht relevanter Nebenbestimmungen als Grundlage für eine kontinuierliche Verbesserung der Bescheidqualität.
- Verstärkte Information und Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Förderreferate im BMBF und der Projektträger sowie wirksame interne Kontrollen, um eine konsequente Überwachung von Zuwendungen und Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen sicherzustellen.

64 Kat. C **Energieeffizienz bei Gebäuden der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. wird verbessert** (Kapitel 3007 Titel 894 11)

64.0

Damit die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. die technischen Anlagen ihrer Gebäude wirtschaftlich betreiben kann, aktualisiert sie zukünftig regelmäßig die Bestandsunterlagen von Gebäuden und baut ein umfassendes zentrales Energiemonitoring auf. Die Max-Planck-Gesellschaft wird damit langfristig in der Lage sein, Energieverbräuche zu erfassen, auszuwerten und unwirtschaftliche Energieverbräuche zu erkennen. Das BMBF wird außerdem auf eine Regelung hinwirken, die den Glasanteil für die Gebäudehülle und insoweit auch den Energieverbrauch von neu zu planenden Max-Planck-Instituten begrenzt. Mit diesen Maßnahmen setzen das BMBF und die Max-Planck-Gesellschaft Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden um.

64.1

Bund und Länder leisten gemeinsam Zuwendungen an die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG). Die MPG gibt jährlich 50 Mio. Euro für den Energieverbrauch ihrer 82 Institute mit insgesamt rund 360 Gebäuden aus. Die MPG hat eine eigene Bauabteilung, die Bauvorhaben, bauliche Änderungen oder Erweiterungen der Institute plant. Diese wird unterstützt von freiberuflich Tätigen. Für den technischen Betrieb sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Institute zuständig.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin Institutsgebäude mit überwiegend Chemie- und Biolaboren. Er untersuchte dabei fünf bestehende Institute sowie die Neubauplanung acht weiterer Institute unter den Gesichtspunkten der Energieeffizienz.

Unvollständige Bestandsunterlagen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass bei drei von fünf bestehenden Instituten die Bestandsunterlagen bereits bei der Übernahme der Gebäude unvollständig waren. Bei keinem der fünf Institute erfasste die MPG Änderungen oder Erweiterungen der technischen Anlagen. Bestandsunterlagen stellen u. a. den jeweiligen Aufbau von technischen Anlagen dar. Sie sind notwendig, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und das Gebäude energieeffizient betreiben zu können.

Ungenutzte Energie-Managementfunktion

In allen Instituten waren Gebäudeautomationen eingerichtet – teilweise bereits seit dem Jahr 2000 –, die mit sogenannten Energie-Managementfunktionen ausgerüstet sind. Mit diesen Funktionen können betriebsrelevante Verbräuche automatisch erfasst, abrufbar gespeichert, statistisch aufbereitet und visualisiert werden. Einsparpotenziale können so erkannt werden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in drei der fünf Institute diese Funktionen über viele Jahre hinweg nicht genutzt wurden. In den beiden anderen Instituten funktionierte die Energie-Managementfunktion nicht.

Energieaufwendige Eingangshallen

Die MPG ließ in der Regel Institute mit großflächig verglasten Eingangshallen bauen, die vom Erdgeschoss bis zum Dach reichen. Nach Angaben der MPG sollen die Eingangshallen auch als Kommunikationsflächen dienen. Die Eingangshallen müssen im Winter beheizt und in den Sommermonaten aufgrund des Wärmeeintrags gekühlt werden. Daneben müssen auch die unmittelbar an die Eingangshallen angrenzenden Büroräume in den Sommermonaten gekühlt werden, da sich auch diese erheblich aufheizen. Der Bundesrechnungshof stellte bei vier der fünf bestehenden Institute fest, dass das Kühlungskonzept in den angrenzenden Büroräumen nicht wirkte. Deshalb ließ die MPG in diesen Büroräumen nachträglich Luftkühlgeräte und Deckenventilatoren anbringen.

In neueren Planungen sieht die MPG weiterhin mehrgeschossige und großflächig verglaste Eingangshallen vor. Hierfür ließ sie aktuelle thermische Gebäudesimulationen erstellen. Die Ergebnisse zeigen, dass großflächig verglaste Eingangshallen nicht nur in den Sommermonaten, sondern auch in den Wintermonaten nur eingeschränkt zu nutzen sind.

64.2

Vollständigkeit bei Bestandsunterlagen sicherstellen

Der Bundesrechnungshof hat die MPG und das BMBF darauf hingewiesen, dass ein energieeffizienter und wirt-

schaftlicher Betrieb der technischen Anlagen ohne vollständige Bestandsunterlagen nur eingeschränkt möglich ist. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das BMBF gebeten sicherzustellen, dass Bestandsunterlagen bei den einzelnen Instituten vollständig vorliegen und bei Änderungen zeitnah aktualisiert werden.

Energie-Managementfunktionen nutzen

Ferner hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Institute teilweise Einsparpotenziale nicht kannten, weil sie seit Jahren bestehende Energie-Managementfunktionen nicht nutzten oder diese nicht funktionierten. Er hat der MPG empfohlen, die Funktionsfähigkeit des Energiemanagements sicherzustellen und dieses auch zu nutzen.

Energiebedarf für Eingangshallen reduzieren

Verglaste Eingangshallen erfordern einerseits einen hohen Energieaufwand – auch für die angrenzenden Büroräume. Andererseits sind sie als Kommunikationsflächen aufgrund eines hohen Wärmeeintrags im Sommer und mangelnder Behaglichkeit im Winter nur bedingt geeignet. Zudem belegen bisherige Betriebserfahrungen die energetischen und funktionalen Nachteile der mehrgeschossigen, großflächig verglasten Eingangshallen. Diese werden auch durch aktuelle thermische Gebäudesimulationen bei neueren Planungen bestätigt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb beanstandet, dass die MPG an dem Konzept mehrgeschossiger, großflächig verglaster Eingangshallen festhält. Er hat das BMBF gebeten, auf eine Regelung hinzuwirken, die bei Neubauplanungen den Glasanteil der Eingangshallen auf ein energetisch sinnvolles Maß begrenzt.

64.3

Das BMBF ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die MPG wird künftig regelmäßig Änderungen an den technischen Anlagen in den Bestandsunterlagen aktualisieren lassen. Dies plant die MPG in einer internen Richtlinie festzulegen.

Die MPG baut ein umfassendes zentrales Energiemonitoring auf. Hierfür hat sie einen für alle Institute anzuwendenden Leitfaden für Energiemonitoring eingeführt und ihre Bauabteilung personell verstärkt. Damit wird die MPG langfristig in der Lage sein, Energieverbräuche der einzelnen Institute zentral in der Bauabteilung zu erfassen und auszuwerten. So können Einsparpotenziale erkannt und Energieverbräuche optimiert werden.

Das BMBF hat auch die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu den Eingangshallen aufgenommen. Es wird darauf hinwirken, den Glasanteil für Gebäudehüllen auf ein energetisch sinnvolles Maß zu begrenzen. Damit wird der Energieverbrauch von neu zu planenden Instituten beschränkt.

65 Zuwendungsempfänger zahlt Bund
Kat. C **0,3 Mio. Euro zurück**
(Kapitel 3002 Titel 893 20)

65.0

Ein Zuwendungsempfänger hat 310 000 Euro an den Bund zurückgezahlt. Grund dafür waren Hinweise des Bundesrechnungshofes auf Verstöße gegen den Zuwendungsbescheid. So hielt der Zuwendungsempfänger beim Neubau eines Internats für Auszubildende Regelungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen nicht ein. Er rechnete Leistungen eines Projektsteuerers überhöht ab. Einen Teil des Internatsgebäudes nutzte er nicht zweckentsprechend.

65.1

Der Bund kann einen Zuwendungsbescheid widerrufen, wenn z. B. der Zuwendungsempfänger Auflagen des Zuwendungsbescheides nicht erfüllt oder Zuwendungen nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet. Der Zuwendungsempfänger muss dann grundsätzlich die Zuwendungen teilweise oder ganz zurückzahlen.

Das BMBF fördert überbetriebliche Berufsbildungsstätten. Dabei führt das Bundesinstitut für Berufsbildung (Bundesinstitut) die Förderverfahren im Auftrag des BMBF durch.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Zuwendungen für den Neubau eines Internats für Auszubildende.

Der Zuwendungsempfänger hatte für den Neubau des Internats Fördermittel beantragt. Zum Internat gehörte auch eine Wohnung für den Hausmeister. Das Bundesinstitut bewilligte rund 3 Mio. Euro für den Neubau. Im Zuwendungsbescheid legte es u. a. fest, dass der Zuwendungsempfänger die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen anzuwenden hat. Danach sind Preisabfragen, um den Markt zu erkunden, nicht zulässig und Preisverhandlungen während des Vergabeverfahrens grundsätzlich untersagt. Zudem legte das Bundesinstitut fest, dass der Zuwendungsempfänger die Mittel zweckentsprechend zu verwenden hat und in welcher Höhe Ausgaben für Projektsteuerungsleistungen zuwendungsfähig sind.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Zuwendungsempfänger die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen nicht immer beachtete. Er schrieb z. B. dieselben Bauleistungen mehrfach aus. Zudem verhandelte er während des Vergabeverfahrens in vielen Fällen über Angebotspreise und beauftragte Bauleistungen doppelt. Für die Projektsteuerungsleistungen machte der Zuwendungsempfänger schließlich gegenüber dem Bundesinstitut dreimal höhere Ausgaben geltend, als nach dem Zuwendungsbescheid zulässig. Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass der Zuwendungsempfänger einen Teil des Internats nicht zweckentsprechend nutzte: Die Wohnung für den Hausmeister stand jahrelang leer.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesinstitut auf die Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen hingewiesen. Er hat dem Bundesinstitut empfohlen zu prüfen, ob die Zuwendung ganz oder teilweise zurückgefordert werden muss.

65.3

Das Bundesinstitut ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Zuwendung gekürzt. Der Zuwendungsempfänger hat die geforderte Summe von insgesamt 310 000 Euro an den Bund zurückgezahlt. Das Bundesinstitut hat darüber hinaus zugesagt, seine Beratungsleistungen zu intensivieren.

Bundesschuld

(Einzelplan 32)

66 Entwicklung des Einzelplans 32

Kat. A

66.1 Überblick

Im Bundeshaushalt übersteigen die Ausgaben seit mehr als 40 Jahren 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. Auf der Ausgabenseite weist der Einzelplan insbesondere die Zinsen aus, 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 2013 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan 32 bei 31,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 31,3 Mrd. Euro). Sie hatten damit einen Anteil von 10,4 % an den Gesamtausgaben des Bundes. Im Jahr 2014 sollen die Ausgaben bei 28,6 Mrd. Euro liegen. Für das Jahr 2015 sind Ausgaben von 28,2 Mrd. Euro und damit 9,4 % der Gesamtausgaben des Bundes vorgesehen.

Die Einnahmen im Einzelplan 32 beliefen sich auf 23,5 Mrd. Euro im Jahr 2013 (Vorjahr: 23,7 Mrd. Euro). Für das Jahr 2014 sind Einnahmen von 7,8 Mrd. Euro und für das Jahr 2015 von 1,1 Mrd. Euro vorgesehen. Die geplanten Einnahmen sinken deutlich, weil der Bund seine Neuverschuldung zurückführen und ab dem Jahr 2015 keine neuen Kredite mehr aufnehmen will (vgl. Tabelle 66.1).

Tabelle 66.1

**Übersicht über den Einzelplan 32
Bundesschuld**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	32 983,3	31 930,0	-1 053,3	28 551,7	28 161,5	-1,4
darunter:						
• Zinsausgaben (einschl. Verwal- tungs Ausgaben für den Schuldendienst)	31 633,3	31 334,5	-298,8	27 651,7	27 011,5	-2,3
• Gewährleistungen	1 350,0	595,5	-754,5	900,0	1 150,0	27,8
Einnahmen des Einzelplans	26 351,0	23 490,7	-2 860,3	7 758,2	1 079,8	-86,1
darunter:						
• Einnahmen aus Krediten	25 100,0	22 071,9	-3 028,1	6 500,0	0,0	-100,0
• Zinseinnahmen	160,6	14,0	-146,6	18,2	19,8	8,8
• Gewährleistungen	1 090,4	1 404,8	314,4	1 240,0	1 060,0	-14,5

Erläuterung: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

66.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

66.2.1 Einnahmen aus Krediten

Die jährliche Nettokreditaufnahme gleicht die Deckungslücke zwischen allen im Haushalt veranschlagten Ausgaben und den haushaltsmäßig erwarteten Einnahmen aus. Sie wird im Einzelplan 32 als Einnahme aus Krediten ausgewiesen. Weil der Bund in den vergangenen Jahren immer neue Kredite aufnahm, stieg die Verschuldung ständig weiter an. Am Jahresende 2013 lag die Gesamtverschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen und Kassenverstärkungskredite bei 1 067,9 Mrd. Euro. Der Bund will den Haushalt im Jahr 2015 zum ersten Mal nach 45 Jahren wieder ohne neue Schulden ausgleichen.

Der Bund erzielt seit Jahren keine Haushaltsüberschüsse, mit denen er alte 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 Bruttokreditaufnahme des Bundes. Ab dem Jahr 2005 betrug die jährliche Bruttokreditaufnahme des Bundes mehr als 200 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 66.1). Im Jahr 2013 lag ihr Wert bei

243,2 Mrd. Euro. In dieser Höhe musste der Bund Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen.

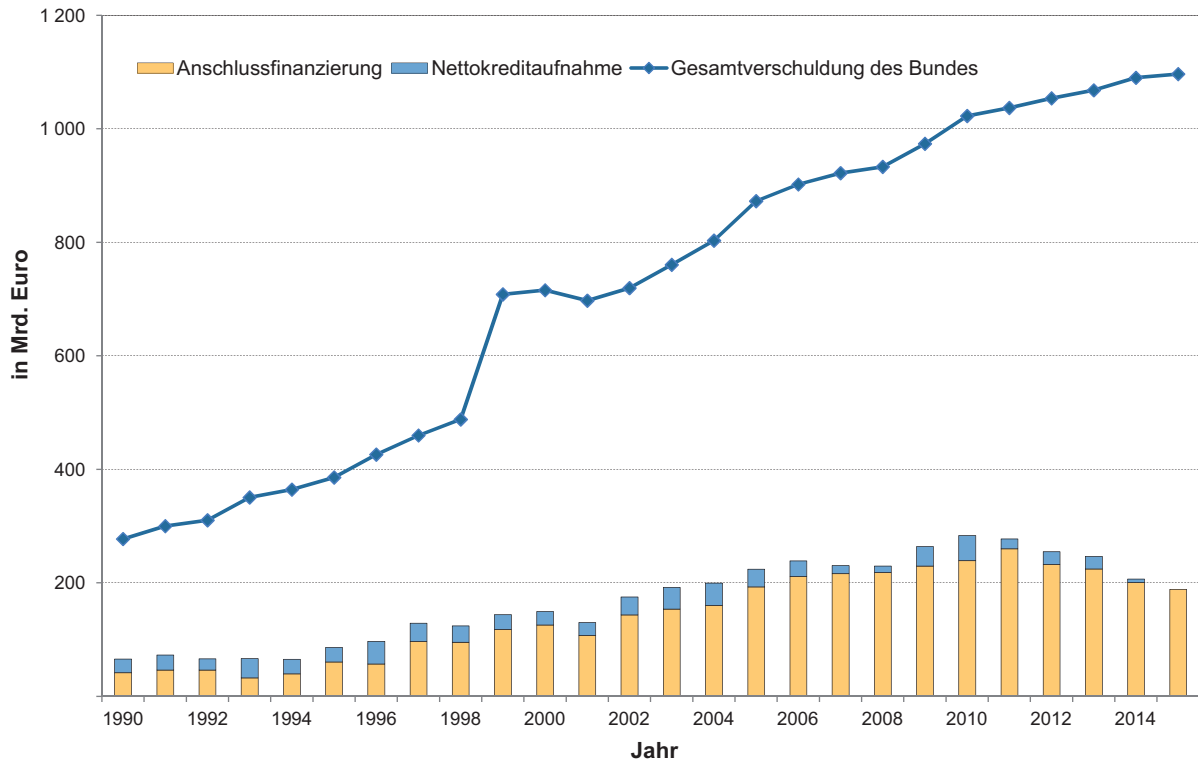
Die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes ist weder im Einzelplan 32 noch im Haushaltsplan erkennbar (vgl. auch Bemerkung Nr. 2). Die Anschlussfinanzierung von Schulden ist ebenfalls nicht Bestandteil des Einzelplans 32. Sie ist im Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans ausgewiesen.

Abbildung 66.1 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).

Derzeit verfolgt der Bund die Strategie, Kredite mit längeren Laufzeiten aufzunehmen. Diese müssen im Vergleich zu Krediten mit kürzeren Laufzeiten weniger häufig umgeschuldet werden. Weil der Bund zudem die Neuverschuldung zurückführt, sinkt seit dem Jahr 2011 die jährliche Bruttokreditaufnahme deutlich. Im Jahr 2015 soll sie unter 200 Mrd. Euro liegen.

Abbildung 66.1

Entwicklung der Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Kreditaufnahme



Erläuterung: Gesamtverschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen sowie Kassenverstärkungskredite. Ab dem Jahr 1999 einschließlich der Altschulden insbesondere der von der ehemaligen DDR übernommenen Kreditaufnahme. Für die Jahre 1990 bis 2013: Ist-Zahlen; für die Jahre 2014 und 2015 eigene Schätzung. Nettokreditaufnahme und Anschlussfinanzierung für die Jahre 1990 bis 2013: Ist-Zahlen; für die Jahre 2014 und 2015: Planzahlen. Die Bruttokreditaufnahme entspricht wegen Umbuchungen auf das jeweilige Haushaltsjahr nicht genau der Summe aus Nettokreditaufnahme und Anschlussfinanzierung.

Quelle: Einzelplan 32; Bundesministerium der Finanzen; Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH.

66.2.2 Schuldenmanagement

Der Bund deckt den überwiegenden Teil seines Kreditbedarfs durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren. Dabei trägt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) 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.

Im Jahr 2000 lagerte der Bund sein Schuldenmanagement auf die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) als zentrale Dienstleisterin aus. Die Finanzagentur führt dabei die Kreditaufnahmen, das Schuldenmanagement und die Schuldenverwaltung im Namen und für Rechnung des Bundes aus. Zusätzlich erarbeitet sie Marktanalysen und bereitet Entscheidungsal-

ternativen zur Liquiditätssteuerung des Bundes sowie zur Risikoüberwachung für das BMF 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 2015 sind im Einzelplan 32 Zahlungen von 31 Mio. Euro (Vorjahr: 31 Mio. Euro) an die Finanzagentur vorgesehen. Daraus finanziert sie vor allem ihre Personalausgaben und sonstigen Verwaltungskosten.

Der Bundesrechnungshof prüft die Zinsausgaben des Bundes und die damit zusammenhängenden Fragen der Verschuldung beim BMF und bei der Finanzagentur. Er befasst sich u. a. mit dem Schuldenportfolio des Bundes und seinen Verschuldungsinstrumenten. Zu diesen Instrumenten gehören Bundeswertpapiere, derivative Finanzierungsinstrumente zur Zinskostenoptimierung sowie Geldmarktaktivitäten. Zudem beschäftigt sich der Bundesrechnungshof mit

der Zinsausgabenplanung und den künftigen Haushaltsbelastungen, der Liquiditätsplanung und -steuerung sowie der Steuerung und Überwachung der Finanzagentur durch das BMF. Der Bundesrechnungshof setzt sich weiterhin mit der Verwaltung der Bundesschuld sowie mit organisatorischen Fragen auseinander. Er berät das Bundesfinanzierungsgremium und das BMF.

66.2.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Bund übernimmt Gewährleistungen für außen- und binnenwirtschaftliche Zwecke (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), 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 regelmäßig nicht direkt, sondern meist über Mandatare, die namens und im Auftrag des Bundes tätig sind.

Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2013 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 449,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 436,9 Mrd. Euro) zu vergeben (Ermächtigungsrahmen). Zum 31. Dezember 2013 beliefen sich die vom Bund übernommenen Gewährleistungen auf 342,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 66.2). Der Bund schöpfte damit den Ermächtigungsrahmen zu 76,1 % aus. Auf den Ermächtigungsrahmen 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 14,3 Mrd. Euro. An den Ausfällen hatten die Gewährleistungen für die Binnenwirtschaft mit 8,9 Mrd. Euro den größten Anteil.

Die Gewährleistungsnehmer zahlen grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2013 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen 1,4 Mrd. Euro aus. Den Einnahmen stehen Ausgaben für Entschädigungen und weitere Kosten von insgesamt 596 Mio. Euro gegenüber. Wie in den Vorjahren übersteigen die Einnahmen damit die Ausgaben. 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. Hierzu gehören im Wesentlichen folgende Gewährleistungstatbestände:

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Gewährleistungen für Ausfuhrgeschäfte (Exportkreditgarantien). Damit deckt er die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen im Ausland liegenden Risiken zugunsten deutscher Exporteure und Banken ab

(z. B. Embargo, kriegerische Ereignisse, Zahlungsverbote, Insolvenz oder Nichtzahlung des Kunden). Ende 2013 war der Ermächtigungsrahmen für Exportkreditgarantien von 145 Mrd. Euro mit 129 Mrd. Euro belegt. Das Entschädigungsrisiko erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr auf 88 Mrd. Euro (Vorjahr: 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 Ausfuhrgeheimleistungen trifft ein interministerieller Ausschuss, in dem das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das BMF, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vertreten sind. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Bund mittlerweile über Indikatoren verfügt, mit denen er zukünftig Prognosen über Ausfall- und Rückflusswahrscheinlichkeiten der Exportkreditgarantien abgeben kann.

- Daneben bietet der Bund auch Gewährleistungen für ungebundene Finanzkredite und für Direktinvestitionen im Ausland. Die ungebundenen Finanzkredite sind an kein Ausfuhrgeschäft gebunden. Sie dienen vielmehr der Absicherung von Krediten an ausländische Schuldner zur Finanzierung von Rohstoffprojekten im Ausland. Dies soll 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 60 Mrd. Euro für diese beiden Gewährleistungen war Ende 2013 mit 41 Mrd. Euro belegt, das Entschädigungsrisiko daraus beträgt 4 Mrd. Euro.
- Für die Binnenwirtschaft besteht ein Ermächtigungsrahmen von 160 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 2013 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 Ermächtigungsrahmen von 62 Mrd. Euro war Ende 2013 mit 56 Mrd. Euro belegt, davon mit 36 Mrd. Euro für die

Tabelle 66.2

Gewährleistungen des Bundes gemäß Haushaltsgesetz 2013

Zweck	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung		
	2013	Ist 31.12.2013	Zugang 2013	Abgang 2013
	in Mio. Euro			
Summe der Gewährleistungen darunter für:	449 375	342 128	29 657	23 128
• Ausfuhren (Exportgarantien)	145 000	129 125	19 473	15 289
• Ungebundene Finanzkredite und Di- rektinvestitionen im Ausland	60 000	40 885	5 458	5 221
• Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	160 000	99 623	2 065	2 461
• Internationale Finanzinstitutionen und Fonds	62 000	56 237	171	-

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2013.

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.

66.2.4 Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte

Außerhalb des Haushaltsgesetzes leistet 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 verwaltet, dem „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ und dem „Restrukturierungsfonds“ (vgl. auch Bemerkung Nr. 1.12.2 und 1.12.3).

Die Finanzhilfen und Gewährleistungen zugunsten deutscher Institute unterliegen der parlamentarischen Kontrolle. Das BMF und die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung informieren das Parlament im geheim tagenden 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 Gewährleistungen; er berichtet dem Finanzmarktgremium. In der Vergangenheit hat er sich mit Blick auf die Finanzmarktstabilisierung z. B. zur Aufbau- und Ablauforganisation, zum Einsatz externer Berater, zur Abwicklung von übernommenen Risikopositionen 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. Haushaltsmäßig sind sie damit 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 löste im Jahr 2013 die zeitlich befristete EFSF ab. Die EFSF führt die Geschäfte aus den bereits zugesagten Finanzhilfen noch 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.

Ziel des ESM ist es, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten zu wahren. Er unterstützt Mitgliedstaaten, wenn deren Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist. In diesen Fällen kann der ESM den betroffenen Staaten Kredite und Bankhilfen gewähren, vorsorgliche Kreditlinien einräumen sowie deren Staatsanleihen erwerben. Der geplante Einheitliche Europäische Bankenabwicklungsmechanismus sieht zudem vor, dass der ESM in finanzielle Schieflage geratene Banken künftig auch direkt unterstützen kann.

Der ESM verfügt über ein Kapital von rund 700 Mrd. Euro. Von dieser Summe zahlten die Mitgliedstaaten rund 80 Mrd. Euro direkt ein, wobei der deutsche Anteil bei 21,7 Mrd. Euro lag. Der Bund stellte diese Mittel im Einzelplan 60 bereit (vgl. Bemerkung Nr. 67). 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 Risikomanagement des ESM. Dabei kann er auf alle Dokumente und Informationen des ESM zugreifen, die er für seine Arbeit für erforderlich hält. Mitte 2014 ging der Jahres-

bericht des Prüfungsausschusses für das Jahr 2013 den nationalen Parlamenten, den Obersten Rechnungskontrollbehörden im Euro-Währungsgebiet sowie dem Europäischen Rechnungshof zu.

66.3 Ausblick

Die Zinsausgaben des Bundes beliefen sich im Jahr 2013 auf 31,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 30,5 Mrd. Euro). In den beiden Folgejahren sollen sie zunächst sinken und ab dem Jahr 2016 wieder ansteigen (vgl. Tabelle 66.3). Inwieweit sich die Zinsausgaben in diesem Rahmen bewegen werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus ab.

Kurzfristig würden demnach die rückläufigen Zinsausgaben den Bundeshaushalt weiter entlasten. Ursache hierfür ist das historisch niedrige Zinsniveau. Weil sich der finanzielle Handlungsspielraum dadurch nur vorübergehend verbessert, darf dies nicht zu falschen haushaltspolitischen Folgerungen führen. Mittelfristig sollen die Zinsausgaben wieder steigen. Die in der Finanzplanung für das Jahr 2018 unterstellten 34,3 Mrd. Euro entsprächen etwa 10,4 % der Gesamtausgaben des Bundes. Damit wäre dieser Ausgabenblock der zweitgrößte im Bundeshaushalt.

Die Zinsausgaben sind bisher aus den jährlich zufließenden Einnahmen sowie über zusätzliche Kreditaufnahmen zu finanzieren. Die hieraus entstehende Schuldendynamik wird durch die Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz gebremst (vgl. auch Bemerkung Nr. 2.2). Mit dem ab dem Jahr 2015 vorgesehenen ausgeglichenen Haushalt, ohne Nettokreditaufnahme, wäre auch die Schuldendynamik unterbrochen.

Tabelle 66.3

Zinsausgaben des Bundes

Soll	Haushaltsentwurf	Finanzplan		
2014	2015	2016	2017	2018
in Mrd. Euro				
27,6	27,0	30,0	31,7	34,3

Erläuterung: Die hier dargestellten Zinsausgaben des Bundes umfassen ausschließlich die Ausgaben für den Schuldendienst. Ausgaben aus Anlass der Beschaffung von Mitteln im Wege des Kredits (Kapitel 3205 Titel 541 01) sowie Zahlungen an die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Kapitel 3205 Titel 541 02) sind nicht enthalten.

Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2016 bis 2018: Finanzplan.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

67 Entwicklung des Einzelplans 60 Kat. A

67.1 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 Bundesministerium der Finanzen (BMF) 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 60 (vgl. Tabellen 67.1 und 67.3). 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 erstmals nach der Privatisierung seiner Eisenbahnunternehmen eine Dividende von 500 Mio. Euro zu. Die Einnahmen aus Dividenden der Deutschen Bahn AG betrugen jeweils 525 Mio. Euro in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 und 200 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2014.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) werden im Kapitel 6004 „Bundesimmobilienangelegenheiten“ ausgewiesen. Seit dem Haushaltsjahr 2013 finanziert die Bundesanstalt neue Baumaßnahmen des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements aus dem eigenen Wirtschaftsplan. Sie ist nicht zur Kreditaufnahme am Kapitalmarkt ermächtigt.

Im Verhältnis zu den Einnahmen spielen die Ausgaben im Einzelplan 60 eine nachgeordnete Rolle. Im Haushaltsentwurf 2015 sind Einnahmen von 287,0 Mrd. Euro und Ausgaben von 14,1 Mrd. Euro vorgesehen. Für den Ausgabenanstieg in den Haushaltsjahren 2012 bis 2014 sind die Maßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise und die dem Fonds „Aufbauhilfe“ zugewiesenen Mittel für Hochwasserhilfen verantwortlich:

- In den Haushalten 2012 und 2013 wurden die Mittel für die ersten vier Raten des deutschen Anteils am Grundkapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) von zusammen 17,4 Mrd. Euro bereitge-

stellt. Die fünfte und letzte Rate von 4,3 Mrd. Euro wurde im Jahr 2014 geleistet. Insgesamt beträgt der deutsche Anteil 21,7 Mrd. Euro. Die Zahlungen sind als Beteiligungserwerb ausgewiesen.

- Deutschland und andere Mitgliedstaaten der Eurozone haben zugesagt, jährlich einen Betrag in Höhe des jeweiligen rechnerischen Anteils an den Gewinnen der Europäischen Zentralbank im Zusammenhang mit der Tilgung griechischer Staatsanleihen zugunsten Griechenlands weiterzugeben. Diese Zahlungen sind Teil des Maßnahmenpakets, mit dem die Schuldentragfähigkeit Griechenlands sichergestellt werden soll. Um diese Verpflichtung zu erfüllen, hat das BMF im Haushalt 2012 eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 2,7 Mrd. Euro mit Zahlungsstrichen für die Jahre 2013 bis 2038 ausgebracht. Auf dieser Grundlage sind weitere Zahlungen im Haushalt 2014 von 0,5 Mrd. Euro und im Haushaltsentwurf 2015 von 0,4 Mrd. Euro vorgesehen.
- Mit dem Nachtragshaushalt 2013 leistete der Bund eine einmalige Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an das Sondervermögen „Aufbauhilfe“. Der Bund trägt die Hälfte der Hilfen, die zugunsten der vom Hochwasser geschädigten Länder und Gemeinden vorgesehen sind (insgesamt 6,5 Mrd. Euro). Zudem finanziert er den Anteil der Länder von 3,25 Mrd. Euro vor. Für die Beseitigung der Schäden an der Bundesinfrastruktur waren ursprünglich 1,5 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen vorgesehen. Da diese Mittel jedoch nicht im geplanten Umfang benötigt werden, soll dem Sondervermögen 1 Mrd. Euro entnommen werden. Eine entsprechende Einnahme ist im Bundeshaushalt 2014 veranschlagt (Kapitel 6002 Titel 214 01).

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). Diese 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 auf 40 bis 45 % des Bruttostromverbrauchs im Jahr 2025 zu erhöhen. Zur Sicherstellung der Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme erhält der EKF seit dem Haushaltsjahr 2014

eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt (im Jahr 2014: bis zu 655 Mio. Euro; im Jahr 2015: bis zu 781 Mio. Euro). Die Mittel hierfür werden im Einzelplan 60 (Kapitel 6002 Titel 614 01) veranschlagt.

- Das Sondervermögen Aufbauhilfe, das der Bund im Jahr 2013 errichtete (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.8).

Tabelle 67.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 60.

Tabelle 67.1

Übersicht über den Einzelplan 60^a
Allgemeine Finanzverwaltung

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verän- derung 2014/2015
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen des Einzelplans	273 096,4	271 363,9	-1 732,4	276 989,5	286 992,9	3,6
darunter:						
• Steuern	260 611,0	259 807,1	-803,9	268 197,0	278 540,0	3,9
• Allgemeine Bewilligungen	8 751,9	7 753,9	-998,0	5 036,4	4 795,3	-4,8
davon:						
– Veräußerung von Beteiligungen und Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen	4 350,0	4 256,8	-93,2	975,0	898,0	-7,9
– Bundesbankgewinn	1 500,0	663,8	-836,2	2 500,0	2 500,0	0,0
– Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	1 031,6	1 030,0	-1,6	565,0	370,0	-34,5
– Münzeinnahmen/Sammlermünzerlöse	671,0	515,0	-156,0	436,0	570,0	30,7
• Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	73,5	61,8	-11,7	54,2	52,1	-3,8
• Bundesimmobilienangelegenheiten	2 821,2	2 940,1	118,9	2 856,1	2 759,7	-3,4
• Sonstige Versorgungsausgaben	838,8	801,1	-37,7	845,7	845,8	0,0
Ausgaben des Einzelplans	28 200,8	27 468,1	-732,8	16 276,0	14 145,0	-13,1
darunter:						
• Allgemeine Bewilligungen	25 613,5	25 016,8	-596,7	13 641,0	11 538,5	-15,4
davon:						
– Zuschuss an die Postbeamten-versorgungskasse	7 046,1	6 930,5	-115,6	7 289,5	7 495,6	2,8
– Personalverstärkungsmittel ^b	850,0	0,0	-850,0	1 050,0	1 901,0	81,0
– Beteiligung am Grundkapital des ESM	8 686,8	8 686,8	0,0	4 343,4	-	-100,0
– Zuweisung an das Sondervermögen Aufbauhilfe	8 000,0	8 000,0	0,0	-	-	-
– Zuweisung an den Energie- und Klimafonds	-	-	-	655,0	781,0	19,2
• Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	282,2	265,0	-17,2	371,4	331,8	-10,7
• Bundesimmobilienangelegenheiten	0,0	4,9	4,9	-	-	-
• Sonstige Versorgungsausgaben	2 305,2	2 191,3	-113,9	2 263,6	2 274,8	0,5
Verpflichtungsermächtigungen	120,7 ^c	112,7	-8,0	57,0	132,0	131,6

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Siehe hierzu Bemerkung Nr. 47.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

Quelle: Einzelplan 60. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

67.2 Mittelfristige Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2018

Nach dem Haushaltsentwurf 2015 betragen die Einnahmen des Einzelplans 60 insgesamt 287 Mrd. Euro. Dies sind 10 Mrd. Euro oder 3,6 % mehr gegenüber dem Haushalts-Soll 2014, die sich aus Zuwächsen bei den Steuereinnahmen ergeben. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2018 sollen die Einnahmen des Einzelplans 60 kontinuierlich weiter um bis zu 30,2 Mrd. Euro oder 10,5 % auf 317,2 Mrd. Euro steigen.

Die Ausgaben des Einzelplans 60 werden nach dem Haushaltsentwurf 2015 gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 2,1 Mrd. Euro auf 14,1 Mrd. Euro oder um 13,1 % sinken. Ein Grund hierfür ist, dass im Haushaltsjahr 2014 die letzte Rate an den ESM gezahlt wurde. Eine wesentliche Ausgabensteigerung gab es dagegen bei den Personalverstärkungsmitteln der Titelgruppe 01 (0,9 Mrd. Euro). Gegenüber dem Vorjahr ist zudem keine Globale Minderausgabe veranschlagt (im Jahr 2014: 0,9 Mrd. Euro). Am Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Ausgaben auf diesem Niveau verbleiben (im Jahr 2018: 14,2 Mrd. Euro).

Tabelle 67.2 enthält die Eckdaten für die Einnahmen und Ausgaben im Einzelplan 60 nach dem Haushaltsentwurf 2015 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2018.

67.3 Wesentliche Einnahmen- und Ausgabenbereiche

67.3.1 Steuern

67.3.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen des Bundes sollen nach den Erwartungen der Bundesregierung im Finanzplanungszeitraum

2014 bis 2018 von 268,2 Mrd. Euro auf rund 312 Mrd. Euro weiter ansteigen. Sie sollen zum Ende des Finanzplanungszeitraums fast 95 % des Haushaltsvolumens des Bundes decken. Grund für diese günstige Entwicklung sind die positiven Annahmen zum Wirtschaftswachstum sowie die steigenden Bruttolöhne und -gehälter.

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, die Abführung der EU-Eigenmittel 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 wurden seit dem Jahr 2008 um jährlich 1,5 % erhöht (im Jahr 2008: 6,7 Mrd. Euro; im Jahr 2014: 7,3 Mrd. Euro). Im Jahr 2014 wird die Höhe der den Ländern zustehenden Mittel für den Zeitraum ab dem Jahr 2015 erneut überprüft und festgelegt. Gegenüber dem Bund haben die Länder jährlich transparent darzulegen, wofür sie die Mittel verwendet haben. Über eigene Kontrollbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten bei zweckwidriger Verwendung verfügt der Bund nicht.

Tabelle 67.2

Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2014 bis 2018 im Einzelplan 60

Haushaltsjahr					
	2014	2015	2016	2017	2018
Einnahmen					
in Mio. Euro	276 989,5	286 992,9	298 586,8	307 842,6	317 231,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		3,6	4,0	3,1	3,0
Ausgaben					
in Mio. Euro	16 276,0	14 145,0	14 509,0	14 403,6	14 199,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		-13,1	2,6	-0,7	-1,4

Quelle: Haushaltsentwurf 2015; Finanzplan 2014 bis 2018.

Die wesentlichen Einnahmenbereiche (Gemeinschaft- und Bundessteuern) sowie die Ausgaben für bestimmte Leistungen an die Länder und die Europäische Union ergeben sich aus Tabelle 67.3.

Auf der Einnahmenseite werden als Negativposten auch die von Deutschland an die Europäische Union abzuführenden Eigenmittel ausgewiesen. Die Eigenmittel sind die Hauptfinanzierungsquelle der Europäischen Union und basieren auf einem einstimmigen Beschluss des Rates, der die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Europäischen Union festlegt (Artikel 311 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Der aktuelle Eigenmittelbeschluss vom 7. Juni 2007 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 Mehrwertsteuer-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. Die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament haben im Februar 2014 eine hochrangige Expertengruppe einberufen, die Vorschläge für eine Reform des Eigenmittelsystems unterbreiten soll. Im Haushaltsentwurf 2015 sind als deutsche Anteile 4,2 Mrd. Euro Mehrwertsteuer-Eigenmittel und 25,6 Mrd. Euro BNE-Eigenmittel ausgewiesen. Die traditionellen Eigenmittel sind im Bundeshaushalt nur nachrichtlich ausgewiesen (im Jahr 2015: 4,4 Mrd. Euro).

Tabelle 67.3

Kapitel 6001 – Steuern

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haus- halts- entwurf	Verände- rung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen	260 611	259 807,1	-803,9	268 197	278 540	3,9
darunter:						
<u>Gemeinschaftsteuern</u>						
• Lohnsteuer	66 768	67 174,3	406,3	71 273	75 820	6,4
• Veranlagte Einkommensteuer	16 915	17 968,9	1 053,9	19 316	20 315	5,2
• Körperschaftsteuer	10 285	9 753,8	-531,2	9 025	9 870	9,4
• Umsatzsteuer	78 782	79 177,1	395,1	81 563	84 684	3,8
• Einfuhrumsatzsteuer	29 153	25 906,4	-3 246,6 ^b	27 188	28 219	3,8
<u>Bundessteuern</u>						
• Energiesteuern	39 650	39 363,9	-286,1	39 450	39 350	-0,3
• Tabaksteuer	14 450	13 819,9	-630,1	14 300	13 930	-2,6
• Versicherungssteuer	11 150	11 552,8	402,8	11 950	12 080	1,1
• Stromsteuer	6 400	7 009,2	609,2	6 850	7 100	3,4
• Kfz-Steuer	8 305	8 490,3	185,3	8 400	8 400	0,0
• Solidaritätszuschläge	14 050	14 378,0	328,0	14 900	15 650	5,0
<u>Einnahmeminderungen (Negativtitel)</u>						
• Ergänzungszuweisungen	-10 842	-10 792,4	49,6	-10 450	-9 917	5,1
• Regionalisierungsmittel	-7 191	-7 190,9	0,1	-7 299	-7 299	0,0
• Kfz-Steuer, Lkw-Maut	-8 992	-8 991,8	0,2	-8 992	-8 992	0,0
• MwSt- und BNE-Eigenmittel	-26 100	-26 870,0	-770,0	-27 620	-29 750	-7,7

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Das geringere Aufkommen resultiert aus der Entwicklung der Importe, die durch rückläufige Energiepreise erheblich gedämpft wurden.

Quelle: Einzelplan 60. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Die Einnahmentitel der einzelnen Steuerarten stellen das kassenmäßige Aufkommen des Bundesanteils der jeweiligen Steuerarten dar. Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen und sonstige steuerliche Regelungen (vgl. Anlagen 2 und 3 zu Kapitel 6001) sind dabei bereits berücksichtigt. Der Umfang einzelner Steuervergünstigungen wird durch die Bundesregierung gesondert dargestellt. Die Bundesregierung rechnet bei den 20 größten Steuervergünstigungen für den Bundeshaushalt 2015 mit Mindereinnahmen von rund 14 Mrd. Euro. Dies entspricht in etwa dem Vorjahresansatz. Hinzu kommen Mindereinnahmen von mehr als 11 Mrd. Euro durch die sonstigen steuerlichen Regelungen (insbesondere Umsatzsteuerbefreiungen im Gesundheitsbereich, Kirchensteuerabzug).

67.3.1.2 Entwicklung der Steuereinnahmen

Grundlage für die Veranschlagung der Einnahmen im Haushaltsentwurf und im Finanzplan sind regelmäßig die Ergebnisse der Steuerschätzungen. Diese basieren auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Für den Finanzplanungszeitraum 2014 bis 2018 gehen Steuerschätzer und Bundesregierung insgesamt von einer soliden Einnahmebasis aus. Im Zeitraum von 2014 bis 2018 sollen die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden von 639,9 Mrd. Euro auf 738,5 Mrd. Euro steigen. Dies bedeutet für die Gebietskörperschaften eine Steigerung der Steuereinnahmen von mehr als 15 %.

Die Steuerschätzung vom Mai 2014 geht vom geltenden Steuerrecht aus. Gegenüber der Steuerschätzung vom November 2013 berücksichtigt sie insbesondere die finanziellen Auswirkungen der folgenden Rechtsänderungen:

- Gesetz zur Anpassung des Investmentsteuergesetzes und anderer Gesetze an das AIFM-Umsetzungsgesetz (AIFM-Steuer-Anpassungsgesetz – AIFM-StAnpG) vom 18. Dezember 2013,
- BFH-Urteil III R 22/13 vom 17. Oktober 2013 zur Gewährung von Kindergeld für verheiratete Kinder,
- Gesetze der Länder Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen über die jeweilige Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer (vom 14. November, 19. November, 13. Dezember und 16. Dezember 2013).

Im Kapitel 6001 sind Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer veranschlagt. Die Kernbrennstoffsteuer ist bis zum 31. Dezember 2016 befristet. Kraftwerksbetreiber haben vor dem Finanzgericht Hamburg gegen die Festsetzung der Kernbrennstoffsteuer geklagt. Das Finanzgericht (4 K 122/13) hält die Kernbrennstoffsteuer für verfassungswidrig und mit dem europäischen Recht für nicht vereinbar. Es hat deshalb das Gesetz dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegt. Im Zuge dieser Verfahren hob es im April 2014 die Vollziehung von Steuerbescheiden auf. Die für die Kernbrennstoffsteuer zuständigen Hauptzollämter legten gegen die Aufhebung der Vollziehung Beschwerde beim

Bundesfinanzhof ein. Weil die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat, zahlten sie den klagenden Energiekonzernen im Mai 2014 rund 2,2 Mrd. Euro bereits vereinnahmter Steuern zurück. Das Risiko, dass der Bund eine Rückzahlung bis zum Jahresende 2014 gerichtlich nicht durchsetzen kann, ist im Haushaltsplan 2014 – u. a. durch Ausbringung einer Globalen Mindereinnahme – berücksichtigt.

67.3.1.3 Wesentliche Steuereinnahmenbereiche

Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmittlungen, 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.

67.3.1.3.1 Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer bleibt die wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Im Haushaltsentwurf 2015 steigen die Einnahmen aus der Umsatzsteuer gegenüber dem Vorjahr um 3,8 %. Zwar weisen die Einnahmen aus den Ertragsteuern höhere Steigerungsraten auf, in absoluten Zahlen ist die Umsatzsteuer mit 84,7 Mrd. Euro aber auch im Jahr 2015 die aufkommensstärkste Steuerart (vgl. Tabelle 67.3). Wegen der Bedeutung der Umsatzsteuer bildet diese einen der Prüfungsschwerpunkte des Bundesrechnungshofes. Gegenstand sind dabei neben der Erhebung insbesondere Fragen der Kontrolle und Betrugsbekämpfung, aber auch die Systematik des Umsatzsteuerrechts. Aktuell hat der Bundesrechnungshof u. a. auf Folgendes hingewiesen:

- Die Finanzbehörden kontrollieren ausländische Unternehmer, die Internetleistungen in Deutschland erbringen, nur unzureichend. Es ist für solche Unternehmer sehr einfach, von außerhalb der Europäischen Union Musik- und Videodateien, E-Books, Livecams oder Software anzubieten, ohne Steuern zu entrichten (vgl. Bemerkung 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse vom 29. April 2014 Nr. 11).
- Landwirte können bei der Umsatzsteuer einen besonderen Umsatzsteuersatz anwenden. Das BMF hat den Deutschen Bundestag seit Jahren nicht mehr darüber informiert, ob dieser besondere Umsatzsteuersatz noch den wirtschaftlichen Verhältnissen entspricht. Da ein nicht angepasster Satz zu ungerechtfertigten Vorteilen für die Landwirte führen kann, muss das BMF wieder über die Angemessenheit des Steuersatzes berichten (vgl. Bemerkung 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse vom 29. April 2014 Nr. 12).
- Bei Ausfuhrlieferungen besteht ein Betrugsrisiko, wenn vermeintlich in einen Drittstaat exportierte Waren tatsächlich in der Europäischen Union verbleiben. Angesichts des Exportvolumens von mehr als 470 Mrd. Euro jährlich hat der Bundesrechnungshof gefordert, die Kontrollmechanismen zu verbessern. Das BMF greift dies auf und will insbesondere die Zu-

sammenarbeit zwischen Steuerbehörden und Zoll verbessern (vgl. Bemerkung Nr. 73).

- Der deutsche Teil des Informationssystems zur Umsatzsteuer in der Europäischen Union ist veraltet. Ein gut funktionierender Austausch zwischen den Steuerbehörden ist jedoch ein Kernelement der Kontrolle und wirkt Steuerausfällen entgegen. Das BMF muss deshalb das Informationssystem zügig modernisieren, nachdem es frühere Zusagen zur Fertigstellung nicht eingehalten hat (vgl. Bemerkung Nr. 70).
- Umsatzsteuer-Sonderprüfungen sind ein zentrales Kontrollinstrument bei der Umsatzsteuer. Die bei den Prüfungen festgestellten zusätzlichen Steuern werden in Statistiken festgehalten. Die Finanzämter haben jedoch oft überhöhte statistische Ergebnisse erfasst. Diese spiegeln damit nicht die wirklichen Prüfungserfolge wider. Das BMF muss für eine einheitliche und realistische Berechnung sorgen (vgl. Bemerkung Nr. 69).

Zur Systematik des Umsatzsteuerrechts hat der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren wiederholt auf strukturelle Mängel hingewiesen. Den Reformbedarf stellte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Jahr 2013 in Band 17 seiner Schriftenreihe dar (Chancen zur Sicherung des Umsatzaufkommens – Vorschläge zur Umsetzung wichtiger Reformvorhaben bei der Umsatzsteuer). Er empfahl insbesondere,

- den Katalog der Steuerermäßigungen grundlegend zu überarbeiten,
- die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand zu überdenken und
- ein einfacheres Umsatzsteuer-Binnenmarkt-Kontrollverfahren einzurichten.

Wesentliche Fortschritte auf diesen Reformfeldern sind bis jetzt nicht erkennbar:

- Im Falle des ermäßigten Steuersatzes gibt es lediglich punktuelle Änderungen. In einem Gutachten aus dem Jahr 2014 haben vom BMF beauftragte Experten noch einmal festgestellt, welche Erleichterungen eine Reform der ermäßigten Umsatzsteuersätze bieten würde und welche wirtschaftlichen Chancen darin liegen. Der Bundesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass der Katalog der Steuerermäßigungen überarbeitet werden sollte. Mit dem Gesetz zur Anpassung des nationalen Steuerrechts an den Beitritt Kroatiens zur Europäischen Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften wurde der Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes erweitert. Danach soll die Ermäßigung künftig auch für Hörbücher gelten. Mit jeder Ermäßigung werden neue Abgrenzungsprobleme und Anwendungsschwierigkeiten geschaffen. Deshalb sollten grundsätzlich keine neuen Ermäßigungen eingeführt oder bestehende Ermäßigungen erweitert werden.

- Die Besteuerung von privatwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand ist nach wie vor nicht geklärt. Eine Lösung, die dem Unionsrecht entspricht und Wettbewerbsgleichheit mit privaten Unternehmen herstellt, steht weiterhin aus.

- Die Kontrollverfahren im Umsatzsteuer-Binnenmarkt sind weiter zu verbessern. Verfahrenserleichterungen für Unternehmer und Steuerbehörden sind nach wie vor möglich. So weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die nationale Umsatzsteuer-Voranmeldung und die Zusammenfassende Meldung für den Warenverkehr innerhalb der Europäischen Union zusammengeführt werden könnten.

67.3.1.3.2 Lohn- und veranlagte Einkommensteuer

Im Haushaltsentwurf 2015 sind für die Lohnsteuer Einnahmen von 75,8 Mrd. Euro und für die veranlagte Einkommensteuer Einnahmen von 20,3 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Jahr 2014 sollen damit das Lohnsteueraufkommen um 6,4 % und die veranlagte Einkommensteuer um 5,2 % steigen. Wesentlicher Grund dafür ist die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter.

Bei den Ertragsteuern hat der Bundesrechnungshof folgende aktuelle Mängel festgestellt:

- Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig und machbar, dass Notare bestimmte steuerlich relevante Urkunden elektronisch an die Finanzämter übersenden. Dies soll den notwendigen Informationsaustausch erleichtern. Aktuell werden die Urkunden immer noch in Papierform übermittelt, obwohl die Bundesnotarkammer bereits im Jahr 2007 Vorschläge für eine elektronische Übermittlung vorgelegt hat. Das BMF hat die programmtechnische Umsetzung durch die dafür zuständigen Landesfinanzbehörden im Rahmen des IT-Verfahrens KONSENS zwar auf den Weg gebracht, sie sollte nunmehr aber zügig abgeschlossen werden (vgl. Bemerkung 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse vom 29. April 2014 Nr. 10).
- Entfallen die Voraussetzungen für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen bei Land- und Forstwirten, muss das Finanzamt den Steuerpflichtigen durch formellen Bescheid hierauf hinweisen. Erst danach dürfen Land- und Forstwirte ihre Gewinne grundsätzlich nicht mehr pauschal ermitteln. Der Bundesrechnungshof hält das Verfahren für verwaltungsaufwendig und missbrauchsanfällig. Zudem führt es zu steuerlichen Ungleichbehandlungen (vgl. Bemerkung Nr. 68).
- Das Steueraufkommen aus Rentenzahlungen an im Ausland lebende Rentnerinnen und Rentner konnte bisher nicht vollständig sichergestellt werden. Als wirksames Instrument erwies sich das Steuerabzugsverfahren gem. § 50a Absatz 7 EStG, bei dem der Rentenversicherungsträger die Steuer direkt einbehält und an das Finanzamt abführt. Dieses Verfahren wurde bisher nur in Einzelfällen angewandt, insbesondere weil es überwiegend manuell erledigt werden muss.

Das BMF beabsichtigt, Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Steuerabzug automationsgestützt auszuweiten. Es folgt damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkung Nr. 76).

- Das BMF hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und wird die Evaluierung des Risikomanagements bei der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verbessern. Einige Mängel bei der Evaluierung sind bereits abgestellt, an anderen arbeitet es noch. Zudem analysiert das BMF, wie sich das maschinelle Risikomanagement auf die Besteuerung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auswirkt (vgl. Bemerkung Nr. 74).
- Mit der Festsetzung von Verzögerungsgeldern sollen Steuerpflichtige angehalten werden, bei Außenprüfungen angemessen mitzuwirken. Die Finanzämter haben davon selten und teilweise zweckwidrig Gebrauch gemacht. Das BMF nimmt die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zum Anlass, die gesetzlichen Regelungen zum Verzögerungsgeld grundlegend zu überarbeiten. Es hat dafür gemeinsam mit den Ländern eine Arbeitsgruppe eingesetzt (vgl. Bemerkung Nr. 75).

67.3.1.3.3 Bundessteuern

Nach dem Haushaltsentwurf 2015 bleibt das Aufkommen der Bundessteuern gegenüber dem Sollansatz des Jahres 2014 nahezu unverändert. Während die Steuerschätzung bei ertragreichen Verbrauchsteuern wie der Energiesteuer sowie der Tabaksteuer mit leichten Rückgängen rechnet, sollen insbesondere die dem Bund zustehenden Solidaritätszuschläge zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer gegenüber dem Vorjahr um 5 % steigen. Diese Entwicklung soll sich im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2018 fortsetzen. Das Aufkommen der Solidaritätszuschläge entwickelt sich entsprechend den Zuwächsen bei der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer.

67.3.2 Bundesbankgewinn

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) führt den Jahresüberschuss des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres an den Bundeshaushalt ab. Übersteigt die Abführung das bei Titel 121 04 veranschlagte Soll, werden die Mehreinnahmen gemäß Haushaltsvermerk zur Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF herangezogen.

Im Haushaltsjahr 2013 hat die Bundesbank ihren im Geschäftsjahr 2012 erzielten Jahresüberschuss in Höhe von 664 Mio. Euro an den Bundeshaushalt abgeführt. Das für das Jahr 2013 veranschlagte Soll von 1,5 Mrd. Euro wurde damit um mehr als die Hälfte unterschritten. Auch in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 waren keine Mehreinnahmen erzielt worden, die zur Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF hätten eingesetzt werden können.

Der Bundeshaushalt 2014 und der Haushaltsentwurf 2015 sehen jeweils Einnahmen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro aus dem Bundesbankgewinn vor. Die tatsächliche Gewinnabführung der Bundesbank im Jahr 2014 übertrifft diesen

Betrag. Der Jahresüberschuss des Geschäftsjahres 2013, den die Bundesbank bereits in voller Höhe an den Bund abgeführt hat, belief sich auf 4,6 Mrd. Euro. Der den Ansatz im Bundeshaushalt übersteigende Anteil des Bundesbankgewinns in Höhe von 2,1 Mrd. Euro wurde gem. § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Einrichtung eines Sondervermögens Investitions- und Tilgungsfonds dem ITF zur Tilgung seiner Verbindlichkeiten zugeführt.

Die deutliche Erhöhung des Jahresüberschusses 2013 gegenüber dem Niveau der Vorjahre ist maßgeblich auf die Entwicklung der Bilanzposition für die Risikovorsorge zurückzuführen. Die Bundesbank trägt allgemeinen Risiken im In- und Auslandsgeschäft durch die Bildung einer Wagnisrückstellung Rechnung. Im Zuge der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise hatten die Risiken der Bundesbank aus geldpolitischen Geschäften, insbesondere aus dem Ankaufprogramm von Staatsanleihen der Krisenländer sowie aus Refinanzierungskrediten des Eurosystems, deutlich zugenommen. Aus diesem Grund hatte die Bundesbank die Wagnisrückstellung in den Geschäftsjahren 2010 bis 2012 zulasten der jeweiligen Jahresüberschüsse erheblich aufgestockt. Bei der Erstellung des Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr 2013 hat die Bundesbank keinen Bedarf für eine weitere Aufstockung der Risikovorsorge gesehen. Die künftige Entwicklung der Risiko- und Ertragssituation der Bundesbank ist derzeit aufgrund der noch immer bestehenden Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Euroraum nicht vorhersehbar.

67.3.3 Privatisierungserlöse im Einzelplan 60

Im Haushaltsentwurf 2015 sind Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und aus der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes (Kapitel 6002 Titel 133 01) von 0,9 Mrd. Euro veranschlagt (Haushalt 2014: 1,0 Mrd. Euro).

Seit dem Jahr 2007 wurden in diesem Titel vor allem die Erlöse aus Darlehensrückflüssen vereinnahmt, die mit der Neuordnung des ERP-Sondervermögens im Zusammenhang stehen. Diese Darlehensforderungen von insgesamt 14,1 Mrd. Euro folgten einem festgeschriebenen Zins- und Tilgungsplan und wurden mit Abschluss des Haushaltsjahres 2013 weitgehend getilgt.

Erfolgreich abgeschlossen werden konnte zuletzt die Veräußerung des Bundesanteils an der Duisburger Hafen AG. Der Bund verkaufte im Jahr 2013 seinen Anteil von 33 % für knapp 48 Mio. Euro an die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (BVG).

Der Bund und seine Sondervermögen sind unmittelbar an 111 Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligt (vgl. Beteiligungsbericht 2013). Seine größten Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen sind die an der Deutschen Bahn AG, an der Deutschen Telekom AG und an einigen Flughäfen. Im Finanzplan sind für die Jahre 2016 bis 2018 keine nennenswerten Privatisierungserlöse mehr vorgesehen.

Von einer Aufschlüsselung des Ansatzes nach Unternehmen sieht der Bund wie bisher ab, um Signale an den Kapitalmarkt zu vermeiden. Er nennt in den Erläuterungen zum Ansatz einige Unternehmen, auf deren möglicher Privatisierung die Veranschlagung beruhe.

67.3.4 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 BMF 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 2013 hierfür veranschlagten 7,0 Mrd. Euro wurden 6,9 Mrd. Euro abgerufen. Im Bundeshaushalt 2014 und Haushaltsentwurf 2015 sind 7,3 Mrd. Euro bzw. 7,5 Mrd. Euro vorgesehen.

An der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen beteiligen sich die Postnachfolgeunternehmen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung. Der BPS-PT hat allerdings 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 wurden die Aufgaben der PVK zum 1. Januar 2013 vom BPS-PT auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BANst PT) übertragen. Die BANst PT trat in die Rechte und Pflichten des BPS-PT als PVK ein. Der Bundesrechnungshof hat diese Neuordnung grundsätzlich unterstützt (vgl. Bemerkungen 2013 Nr. 71.3.4).

67.3.5 Bundesimmobilienangelegenheiten

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes. Mit einem Liegenschaftsvermögen im Wert von rund 22 Mrd. Euro (2013) ist die Bundesanstalt einer der größten Immobilieneigentümer Deutschlands. In ihrer Zentrale sowie in neun Direktionen arbeiten rund 6 600 Beschäftigte an 120 Standorten.

Aufgabe der Bundesanstalt ist, das Liegenschaftsvermögen des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen einheitlich zu verwalten und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern. Jährlich verkauft sie 2 000 bis 3 000 Objekte, die der Bund nicht mehr zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Die Bundesanstalt bewertet ihr Vermögen nach handelsrechtlichen Grundsät-

zen und weist ihre Immobilien in der Bilanz damit wertmäßig aus. In der Vermögensrechnung des Bundes ist das Immobilienvermögen der Bundesanstalt dagegen nicht erfasst (Bemerkung Nr. 1.11). Es wird allerdings nachrichtlich im Textteil der Vermögensrechnung wertmäßig angegeben. Die Haushaltsmittel des Bundes im Zusammenhang mit Immobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Es handelt sich im Wesentlichen um die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt an den Bundeshaushalt (Ist 2013: 2,9 Mrd. Euro, Soll 2014: 2,8 Mrd. Euro, Haushaltsentwurf 2015: 2,7 Mrd. Euro).

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. Ziel des ELM ist es, Kostentransparenz herzustellen und eine effizientere Nutzung des Immobilienbestands zu ermöglichen.

Auf Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat der Bundesrechnungshof über die Effekte des ELM und die Erfahrungen der Ressorts mit dem ELM berichtet. Dabei hat er festgestellt, dass die mit dem ELM beabsichtigten Effekte bisher nur teilweise verwirklicht sind. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, Effizienzvorteile des ELM über geeignete Kennzahlen und Benchmarks zu belegen.

In weiteren Prüfungen hat der Bundesrechnungshof Defizite bei der Auftragsvergabe im Bauunterhalt festgestellt. Aufgrund seiner Empfehlung hat die Bundesanstalt ihre Regeln für Auftragsvergaben und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beim Bauunterhalt einheitlicher und klarer gefasst (vgl. Bemerkung Nr. 71). Die Bundesanstalt ist auch der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt, seit Jahren unterbliebene Mietanpassungen bei Gewerbeobjekten vorzunehmen (Bemerkung Nr. 72).

67.3.6 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 fallenden Personen (G 131) sowie an deren Hinterbliebene. Daneben beteiligt sich der Bund an den Versorgungslasten anderer Dienstherren und erbringt Leistungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz für die geschlossenen Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern. Die Länder erstatten dem Bund die Aufwendungen für die Sonderversorgungssysteme der ehemaligen Volkspolizei, der Feuerwehr und des Strafvollzugs.

Die Versorgungsausgaben im Kapitel 6067 sind bis zum Jahr 2013 leicht zurückgegangen – von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2013. Im Haushalt 2014 und Haushaltsentwurf 2015 sind jeweils 2,3 Mrd. Euro veranschlagt. Bei den geschlossenen Sonderversorgungssystemen belaufen sich die Nettobelastungen des Bundes 2015 auf 1,1 Mrd. Euro. Den Ausgaben von 1,9 Mrd. Euro stehen Erstattungen der Länder von 0,8 Mrd. Euro gegenüber.

67.4 **Ausblick**

Nach den Annahmen der Bundesregierung werden sich die Steuereinnahmen aufgrund der stabilen gesamtwirtschaftlichen Lage weiterhin positiv entwickeln. Sie bleiben allerdings in hohem Maße von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Bereits ab dem Jahr 2015 will der Bund einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme aufstellen. Die Steuereinnahmen sind damit maßgeblich für die Finanzierung der Ausgaben des Bundes. Nach dem Finanzplan werden die Steuereinnahmen des Bundes im Jahr 2017 mit 300,7 Mrd. Euro erstmals die Schwelle von 300 Mrd. Euro überschreiten. Im letzten Finanzplanungszeitraum 2018 sollen die Steuereinnahmen auf 311,8 Mrd. Euro steigen und damit rund 95 % der vorgesehenen Gesamtausgaben abdecken.

Die Ausgaben im Einzelplan 60 sollen nach dem Haushaltsentwurf 2015 nochmals deutlich auf 14,2 Mrd. Euro zurückgehen, nachdem sie im Jahr 2013 ein Niveau von 27,5 Mrd. Euro erreicht haben. Die einmalige Zuweisung an den Fonds Aufbauhilfe im Haushalt 2013 ist weggefallen und die letzte Rate an den ESM wurde im Haushalt 2014 gezahlt. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2018 sollen die Ausgaben auf dem Niveau des Jahres 2015 bleiben.

68 **Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen vereinfachen** Kat. B (Kapitel 6001 Titel 012 01 und 044 02)

68.0

Entfallen die Voraussetzungen für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen bei Land- und Forstwirten, muss das Finanzamt den Steuerpflichtigen durch Verwaltungsakt hierauf hinweisen. Erst nach dieser sogenannten Wegfallmitteilung dürfen Land- und Forstwirte ihre Gewinne grundsätzlich nicht mehr pauschal ermitteln. Dieses Verfahren ist verwaltungsaufwendig und missbrauchsanfällig. Zudem führt es zu steuerlichen Ungleichbehandlungen. Der Verzicht auf die Wegfallmitteilung wäre daher auch ein Beitrag zur Steuergerechtigkeit.

68.1

Das Einkommensteuergesetz sieht für Land- und Forstwirte neben der Einnahmenüberschussrechnung und dem Bestandsvergleich die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen vor (§ 13a Einkommensteuergesetz).

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen kleinere land- und forstwirtschaftliche Betriebe die vereinfachte Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen nutzen können. Dafür sind insbesondere folgende Größenmerkmale maßgebend: die selbst bewirtschaftete Fläche, die Anzahl der Vieheinheiten oder der Wert der Sondernutzungen.

Wegfallmitteilung

Das Finanzamt hat Land- und Forstwirten, deren Betrieb eines dieser Größenmerkmale nicht mehr erfüllt, mit Verwaltungsakt mitzuteilen, dass sie ihren Gewinn nicht mehr nach Durchschnittssätzen ermitteln dürfen. Diese sogenannte Wegfallmitteilung bewirkt, dass Land- und Forstwirte ab Beginn des folgenden Wirtschaftsjahres zu einer anderen Gewinnermittlungsmethode wechseln müssen. Sie haben dann ihren Gewinn aus Land- und Forstwirtschaft entweder durch Bestandsvergleich oder Einnahmenüberschussrechnung zu ermitteln.

Verfahren der Wegfallmitteilung

Der Bundesrechnungshof untersuchte das Verfahren der Wegfallmitteilung. Er stellte fest, dass Änderungen der selbst bewirtschafteten Fläche der häufigste Grund für eine formelle Wegfallmitteilung war. Denn um den Gewinn nach Durchschnittssätzen zu ermitteln, dürfen Land- und Forstwirte nicht mehr als 20 Hektar selbst bewirtschaften. Hierzu rechnen die Grundstücksflächen im Eigentum eines Land- und Forstwirts sowie seine gepachteten Flächen zu Beginn des Wirtschaftsjahres.

Landwirte ermitteln für Anträge auf Agrarsubventionen die von ihnen selbst bewirtschaftete Fläche jährlich zum 15. Mai. Dieser Zeitpunkt liegt regelmäßig vor Beginn des steuerlichen Wirtschaftsjahres. Sie teilen den Finanzämtern ihre selbst bewirtschaftete Fläche jedoch erst bei Abgabe der Einkommensteuererklärung mit. Denn: Sie müssen erst hierin Aussagen treffen, anhand derer das Finanzamt die Zulässigkeit der Gewinnermittlungsmethode beurteilen kann. Dies war in den eingesehenen Fällen durchschnittlich 29 Monate nach Beginn des für die Beurteilung ausschlaggebenden Wirtschaftsjahres der Fall. Erst hiernach konnten die Finanzämter reagieren und Steuerpflichtige ggf. formell auffordern, ihren Gewinn künftig nicht mehr nach Durchschnittssätzen zu berechnen. Bis dahin durften die Steuerpflichtigen ihren Gewinn aus Land- und Forstwirtschaft weiterhin nach den Grundsätzen des § 13a Einkommensteuergesetz bestimmen.

In vielen eingesehenen Steuerfällen fehlten Angaben über den Tierbestand oder zum Wert der Sondernutzungen. Die Finanzämter konnten in diesen Fällen nicht entscheiden, ob die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen für die Zukunft anzuwenden war. Dafür hätte es arbeits- und zeitaufwendiger Rückfragen bei den Steuerpflichtigen bedurft. Sehr oft versäumten es die Finanzämter unter zeitlichem Veranlagungsdruck, diese notwendigen Informationen einzuholen.

Land- und Forstwirte nutzten das formelle Verfahren der Wegfallmitteilung auch zu ihrem Vorteil: Sie teilten dem Finanzamt beispielsweise mit, dass sie Flächen an andere

Land- und Forstwirte verpachteten. Die Finanzämter nahmen daraufhin – oft ohne nähere Überprüfung – die Wegfallmitteilung zurück. Häufig ergab sich in diesen Fällen aus der folgenden Einkommensteuererklärung jedoch, dass mehr als 20 Hektar bewirtschaftet wurden. Folglich hatte das Finanzamt den Land- und Forstwirten neuerlich mitzuteilen, dass sie die Voraussetzungen des § 13a Einkommensteuergesetz nicht mehr erfüllen.

Gewinnerfassungsquote

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2012 (Bericht nach § 99 BHO zur Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen – Bundestagsdrucksache 17/8428) weichen die nach § 13a Einkommensteuergesetz ermittelten Gewinne deutlich von den tatsächlichen Ergebnissen ab. Dies führt abhängig von der Gewinnermittlungsmethode zu unterschiedlich hohen steuerlichen Resultaten. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages in seiner 17. Legislaturperiode beraten.

68.2

Der Bundesrechnungshof hält die geltende Regelung der formellen Wegfallmitteilung für nicht mehr zeitgemäß. Denn sie ist verwaltungsaufwendig und missbrauchsanfällig. Er empfiehlt, das formelle Verwaltungsverfahren zum Wegfall der Voraussetzungen für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen abzuschaffen.

Stattdessen sollten Land- und Forstwirte dazu verpflichtet werden, selbst zu erkennen, welche Gewinnermittlungsmethode für sie künftig anzuwenden ist. Basis hierfür könnten die Angaben sein, die sie ohnehin im Antragsverfahren auf Agrarsubvention machen müssen. Liegen danach die Voraussetzungen zu Beginn eines Wirtschaftsjahres nicht mehr vor, sollte kraft des Gesetzes die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen entfallen. Die Steuerpflichtigen hätten ihren Gewinn aus Land- und Forstwirtschaft dann durch Bestandsvergleich oder Einnahmenüberschussrechnung zu ermitteln.

Auf diese Weise würde die Gewinnermittlungsmethode nach Durchschnittssätzen auf die eigentliche Zielgruppe beschränkt.

Das Erzielen von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft darf nicht zu gravierend unterschiedlichen Resultaten führen, je nachdem, welche Gewinnermittlungsmethode anzuwenden ist. Der Bundesrechnungshof erkennt hierin – wie in seinem Bericht nach § 99 BHO zur Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen dargestellt – eine Gefährdung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

68.3

Das BMF teilt die Ansicht des Bundesrechnungshofes, dass die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen vereinfacht werden kann.

Der Gesetzgeber habe die Wegfallmitteilung mit Wirkung für den Veranlagungszeitraum 1980 eingeführt. Hintergrund sei die damalige Reform der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen gewesen. Damit sollte u. a. eine höhere Gewinnerfassungsquote erzielt werden. Kleinere landwirtschaftliche Betriebe habe der Gesetzgeber damals allerdings weiterhin maßvoll steuerlich begünstigen wollen. Um eine Rückwirkung der Reform zu vermeiden, sei im Gesetzgebungsverfahren die formelle Wegfallmitteilung normiert worden. Bis zum Jahr 1979 seien ohne Wegfallmitteilung keine signifikanten Vollzugsprobleme aufgetreten. Der damit verbundene bürokratische Aufwand sei aus heutiger Sicht kaum mehr zu rechtfertigen.

68.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen auf kleinere Land- und Forstwirte zu beschränken. Dabei handelt es sich um den vom Gesetzgeber vorgesehenen Personenkreis. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte auf das formelle Verwaltungsverfahren zur Wegfallmitteilung verzichtet werden. Somit profitierten von einer steuerlichen Vergünstigung nur diejenigen Land- und Forstwirte, die auch die gesetzlichen Voraussetzungen dafür erfüllen. Der gesetzliche Verzicht auf ein Verfahren, das ohnehin als Übergangsregelung gedacht war, verhindert künftig steuerliche Ungleichbehandlungen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF zügig auf eine Gesetzesänderung hinwirkt und die erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen einleitet.

69 Ergebnisse von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen richtig ermitteln (Kapitel 6001 Titel 015 01)

69.0

Die Finanzämter haben für die Statistik oft höhere Ergebnisse erfasst, als sie tatsächlich an zusätzlichen Steuern durch Umsatzsteuer-Sonderprüfungen festgestellt hatten. Die Gesamtstatistik spiegelt damit nicht die wirklichen Prüfungserfolge wider. Das verzerrt den Vergleich zwischen den Ländern und kann zu einem falschen Einsatz von Prüfungspersonal führen. Das BMF muss deshalb für eine einheitliche und zureichende Berechnung sorgen.

69.1

Umsatzsteuer-Sonderprüfungen als Kontrollinstrument

Die Finanzämter überprüfen Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Umsatzsteuer-Erklärungen von Unternehmern mit sogenannten Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. Diese sollen zu einer gesetzmäßigen und gleichmäßigen Steuerfestsetzung beitragen und damit Steuerausfälle verhindern. Ein Schwerpunkt der Prüfungen ist, Umsatzsteuer-Betrug entgegenzuwirken.

Statistische Mehrergebnisse durch Umsatzsteuer-Sonderprüfungen

Die Länder führen Statistiken über die Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. Darin erfassen sie insbesondere die sogenannten Mehrergebnisse. Diese sollen abbilden, wie viel zusätzliche Steuern die Finanzämter aufgrund der Prüfungen festgestellt haben. Allgemein gilt: Zusätzlich festgestellt ist der Unterschiedsbetrag zwischen der Steuer vor und der Steuer nach der Prüfung. Wie die Mehrergebnisse genau zu berechnen sind, regeln bundeseinheitlich festgelegte Grundsätze (Statistikgrundsätze). Das BMF fasst die Daten der Länder in einer Bundesstatistik zusammen. Diese wies für das Jahr 2013 Mehrergebnisse aus Umsatzsteuer-Sonderprüfungen von 2 Mrd. Euro aus.

Bedeutung der Statistik

Die Statistik dient den Steuerbehörden dazu, ihre Prüfungsergebnisse darzustellen. Sie ermöglicht zudem Vergleiche, welchen Beitrag Umsatzsteuer-Sonderprüfungen zur Sicherung des Steueraufkommens geleistet haben. Darüber hinaus können die Mehrergebnisse zeigen, ob die Finanzämter ihre Prüfungsschwerpunkte richtig gesetzt haben. Teilweise nutzen die Steuerbehörden sie auch, um den Einsatz der Prüferinnen und Prüfer zu steuern.

Fehler bei der Ermittlung der Mehrergebnisse

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Berlin fest, dass die Finanzämter die Statistikgrundsätze oft nicht beachtetten. Im Einzelnen zeigten sich bei der Berechnung von Mehrergebnissen folgende Mängel:

- Bei fast 25 % der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle erfassten die Finanzämter überhöhte Mehrergebnisse.
- Teilweise meldeten sie selbst dann ein Mehrergebnis, wenn die Steuer nach der Prüfung tatsächlich geringer war als davor.
- Ein Mehrergebnis war sogar um mehr als 1 Mio. Euro zu hoch angegeben.

Fehler hatten auch systematische Ursachen

Die Mängel bei der Ermittlung der Mehrergebnisse hatten auch systematische Ursachen. So berücksichtigten einige Finanzämter nur steuererhöhende Prüfungsfeststellungen. Steuermindernde Tatsachen ließen sie hingegen außer Acht. Andere Finanzämter berechneten oft zu hohe Mehrergebnisse, wenn sie die Umsatzsteuer wegen fehlender Voranmeldungen oder Erklärungen des Unternehmers geschätzt hatten. Sie verglichen die aufgrund der Prüfung festgestellte Steuer nicht mit der vorher geschätzten Steuer, sondern mit einem Ausgangswert von null Euro.

Fehlerursachen sind dem BMF lange bekannt

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes legten die Finanzämter die Statistikgrundsätze teilweise falsch aus, um höhere Mehrergebnisse zu erfassen. Einige Länder hatten ihre Finanzämter sogar angewiesen, von den Statis-

tikgrundsätzen abzuweichen und die Mehrergebnisse nach landeseigenen Grundsätzen zu berechnen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass mehrere Länder das BMF schon vor Jahren auf Auslegungsprobleme und missverständliche Formulierungen in den Statistikgrundsätzen hingewiesen hatten. Das BMF griff die Hinweise der Länder jedoch nicht auf.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Statistikgrundsätze mit den Ländern zu überarbeiten. Er hält es für erforderlich, die Vorgaben präzise zu formulieren, um eine einheitliche Anwendung zu erreichen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes geht es dabei nicht allein um Anwendungsdetails. Offenbar akzeptieren einige Länder die Statistikgrundsätze nicht und halten höher berechnete Mehrergebnisse für besser geeignet, die Erfolge der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen darzustellen. Das BMF muss deshalb gemeinsam mit den Ländern klären, dass nur zutreffende Zahlen Grundlage einer statistischen Erfassung sein können.

69.3

Das BMF hat angekündigt, die Länder zu bitten, für eine zutreffende Berechnung der Mehrergebnisse durch die Finanzämter zu sorgen. Ob und inwieweit die Statistikgrundsätze zu ändern seien, wolle es mit den Ländern zu gegebener Zeit erörtern.

69.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reicht es nicht aus, die Länder um eine richtige Ermittlung der Mehrergebnisse zu bitten. Eine korrekte Statistik über die Umsatzsteuer-Sonderprüfungen ist kein Selbstzweck. Vielmehr können deren Ergebnisse nur sinnvoll ausgewertet werden, wenn sie richtig ermittelt wurden. Die ausgewiesenen Mehrergebnisse sollten die wirklichen Prüfungserfolge der Steuerbehörden widerspiegeln. Nur dann ermöglichen sie einen aussagekräftigen Vergleich zwischen den Ländern. Unzutreffende Zahlen verzerren hingegen das Bild. Sie können überdies zu einem falschen Einsatz des Prüfungspersonals führen. Das BMF muss umgehend die Statistikgrundsätze überarbeiten, um die Berechnung der Mehrergebnisse unmissverständlich zu regeln.

70 Kat. B Zentrales Informationssystem zur Umsatzsteuerkontrolle endlich erneuern (Kapitel 6001 Titel 015 01)

70.0

Der deutsche Teil des Informationssystems zur Umsatzsteuerkontrolle in der Europäischen Union ist veraltet. Ein gut funktionierender Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden ist jedoch ein Kernelement der Kontrolle. Er wirkt Steuerausfällen und Betrug entgegen. Das

BMF muss deshalb für eine unverzügliche Modernisierung des Informationssystems sorgen, nachdem es diese bereits seit acht Jahren plant und frühere Zusagen zur Fertigstellung nicht eingehalten hat.

70.1

Umsatzsteuerkontrolle im Binnenmarkt

Beim Warenverkehr zwischen Unternehmern innerhalb der Europäischen Union sind die grenzüberschreitenden Lieferungen des veräußernden Unternehmers steuerfrei. Der Erwerber muss den Warenbezug im Bestimmungsland versteuern. Um den innergemeinschaftlichen Warenverkehr kontrollieren zu können, tauschen die Finanzverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten die Angaben zu den innergemeinschaftlichen Lieferungen und den entsprechenden Erwerbsvorgängen regelmäßig aus. Die deutschen Finanzämter können die von den anderen EU-Mitgliedstaaten übermittelten Daten online beim Bundeszentralamt für Steuern abfragen. Für diesen Datenaustausch wurde in den 1990er-Jahren das VAT-Information Exchange System (VIES) eingerichtet. Für die Wartung und Pflege des deutschen Teils von VIES ist das BMF zuständig.

Modernisierung des Informationssystems überfällig

Dem BMF ist seit Langem bekannt, dass der deutsche Teil von VIES veraltet und wenig anwenderfreundlich ist. Schon im Jahr 2006 plante es, ihn bis zum Jahr 2009 zu modernisieren. Das gelang jedoch nicht. Im Jahr 2011 arbeitete das BMF immer noch an einem Feinkonzept für die Modernisierung. Der Bundesrechnungshof forderte deshalb in seinen Bemerkungen 2011, die Erneuerung dringend abzuschließen (Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 85).

Zügige Neuentwicklung angemahnt

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) nahm die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis. Er bat das BMF, für eine zügige Modernisierung des deutschen Teils von VIES zu sorgen und über das Veranlasste zu berichten. Das BMF legte den Bericht am 20. Dezember 2012 vor. Darin kündigte es an, bis zum 30. Juni 2014 das modernisierte Informationssystem VIES-neu einzuführen. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMF am 1. Februar 2013 auf, die Einhaltung des angekündigten Termins sicherzustellen.

Abschluss des Projekts nicht absehbar

Der Bundesrechnungshof stellte jedoch fest, dass das BMF die weitere Umsetzung von VIES-neu im April 2013 unterbrochen und um etwa zwei Jahre zurückgestellt hat. Das Verfahren kann damit frühestens im Jahr 2016 fertiggestellt werden. Das BMF begründete die Unterbrechung mit der Notwendigkeit, andere Systeme vorrangig zu entwickeln. Tatsächlich hatte es die Priorität von VIES-neu zurückgestuft und die bereitgestellten

Haushaltsmittel für die Jahre 2013 und 2014 zugunsten eines anderen Vorhabens abgezogen.

Bei diesem Vorhaben handelt es sich um ein neues Besteuerungsverfahren für EU-Unternehmer, die Internetleistungen und andere elektronische Dienstleistungen anbieten (Mini-One-Stop-Shop-Verfahren). Dieses Verfahren müssen alle EU-Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht bis zum 1. Januar 2015 in ihr nationales Umsatzsteuerrecht einführen. Deutschland drohen bei nicht fristgerechter Umsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission, Verluste durch entgangene Steuereinnahmen und Schadenersatzansprüche anderer Mitgliedstaaten. Das BMF bezifferte den möglichen Gesamtschaden für den deutschen Fiskus auf einen dreistelligen Millionenbetrag und räumte der Umsetzung dieses Verfahrens deshalb die höchste Priorität ein.

70.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf verwiesen, dass der Rechnungsprüfungsausschuss einen klaren Beschluss gefasst hat. Danach sollte das BMF sicherstellen, dass VIES-neu zum 30. Juni 2014 einsatzbereit ist. Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, dass er eine Modernisierung des Systems für nicht länger aufschiebbar hält. Nach seiner Ansicht muss die Finanzverwaltung den innergemeinschaftlichen Warenverkehr angemessen kontrollieren können. Dazu benötigt sie moderne und anwenderfreundliche Systeme. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, das Verfahren unverzüglich fertigzustellen und das Parlament über bereits eingetretene Verzögerungen zu unterrichten.

70.3

Dem BMF ist bewusst, dass VIES-neu dringend fertiggestellt werden muss. Es hat die wiederholten Forderungen des Bundesrechnungshofes deshalb als berechtigt anerkannt. Zugleich hat es jedoch darauf hingewiesen, dass VIES-neu nicht unverzüglich umgesetzt werden könne. Es habe wegen anderer Verfahren, wie dem Mini-One-Stop-Shop, zurückgestellt werden müssen. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das Parlament über die erneute Verzögerung von VIES-neu zu unterrichten, hat das BMF nicht aufgegriffen. Dazu sehe es derzeit keine Veranlassung. Das BMF werde aber alle Möglichkeiten zur beschleunigten Umsetzung nutzen, die sich mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen ergäben.

70.4

Der Verweis des BMF auf andere Vorhaben rechtfertigt die Verschiebung von VIES-neu nicht. Der Bund plant nun bereits seit acht Jahren, das Informationssystem zur Umsatzsteuerkontrolle im Binnenmarkt auf den aktuellen Stand zu bringen. Ein Abschluss der Entwicklungsarbeiten ist derzeit nicht abzusehen. Das BMF muss zwar das Mini-One-Stop-Shop-Verfahren fristgerecht umsetzen. Diese Verpflichtung geht jedoch auf eine Richtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2008 zurück. Seitdem

ist der Handlungsbedarf bekannt. Es wurde bereits im Jahr 2011 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Mini-One-Stop-Shop-Verfahrens eingerichtet. Bei diesem zeitlichen Vorlauf müsste das Verfahren auch umsetzbar sein, ohne in letzter Minute andere Projekte um Jahre zu verschieben. Dass Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission und Schadenersatzansprüche anderer EU-Mitgliedstaaten vermieden werden müssen, steht für den Bundesrechnungshof außer Frage. Nach seiner Auffassung muss sich das BMF aber so aufstellen, dass Deutschland alle Verpflichtungen sachgerecht erfüllen kann, die sich aus dem europäischen System der Umsatzbesteuerung ergeben. Es muss insbesondere alle IT-Systeme entwickeln, die notwendig sind, um Steuerausfälle und Umsatzsteuer-Betrug wirksam zu bekämpfen.

Um in diesem Zusammenhang eine zügige Modernisierung von VIES-neu sicherzustellen, hält der Bundesrechnungshof eine verbindliche Gesamtplanung mit zeitlichen Vorgaben und Meilensteinen für geboten. Das BMF sollte die Entwicklungsfortschritte ständig überprüfen und die Planung fortschreiben. Der Bundesrechnungshof hält zudem eine umfassende Information des Parlaments für wichtig. Werden gegenüber dem Parlament angekündigte Termine erheblich verfehlt, sollte das BMF diesem darüber berichten.

71 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verbessert Auftragsvergabe beim Bauunterhalt von Wohnimmobilien
(Kapitel 6004 Anlage 1)

71.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat ihre Regeln für Auftragsvergaben und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beim Bauunterhalt von Wohnimmobilien einheitlich und klarer gefasst. Sie reagiert damit auf Kritik des Bundesrechnungshofes. Er hatte bei nahezu allen untersuchten Bauunterhaltungsmaßnahmen Verstöße gegen zentrale Vorgaben des Haushalts- und Vergabewesens festgestellt.

71.1

Regelungen für Auftragsvergaben

Bei der Bewirtschaftung ihrer Immobilien muss die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) die Bundeshaushaltsordnung und das öffentliche Vergaberecht beachten. Sie ist deshalb verpflichtet,

- für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen,
- Auftragsvergaben ohne förmliches Verfahren (Freihändige Vergaben) unter strengen Voraussetzungen auf Ausnahmen oder auf einen Auftragswert bis 10 000 Euro zu beschränken,
- den Grundsatz des Wettbewerbs zu beachten und
- Vergabeverfahren im Einzelnen zu dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin Bauunterhaltungsmaßnahmen der Bundesanstalt an ihren 39 000 Wohnungen. Bauunterhaltungsmaßnahmen sind Werterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten.

Feststellungen zu den Auftragsvergaben

Der Bundesrechnungshof hat 375 Rechnungsbelege von Bauunterhaltungsmaßnahmen geprüft. In 85 % der untersuchten Fälle lagen entweder keine oder nur unzureichend dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Bei 233 geprüften Freihändigen Vergaben stellte der Bundesrechnungshof Folgendes fest:

- In 19 % der Fälle erteilte die Bundesanstalt Aufträge mit einem Wert über 10 000 Euro, ohne besondere Gründe nachzuweisen. Zum Teil hatte sie diese Aufträge in Teilaufträge zerlegt. Die Teilaufträge lagen dabei jeweils unterhalb der Wertgrenze.
- In 78 % der geprüften Fälle belegte die Bundesanstalt nicht, mehr als ein Angebot eingeholt zu haben.
- In 91 % der Fälle dokumentierte sie das Vergabeverfahren nicht wie vorgeschrieben.
- Eine Dienststelle der Bundesanstalt hatte in keinem der untersuchten Fälle mehrere Angebote eingeholt oder die Vergabe wie vorgesehen dokumentiert.

Für die Freihändige Vergabe von Bauleistungen stand den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern keine zentrale Arbeitshilfe zur Verfügung. Zum Teil hatten die regionalen Stellen der Bundesanstalt eigene interne Arbeitsanweisungen entwickelt.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat die weitgehende Missachtung zentraler Vorgaben des Haushalts- und Vergabewesens beanstandet. Er hat an die Pflicht erinnert, die Wirtschaftlichkeit der Bauunterhaltungsmaßnahmen nachzuweisen. Er hat die Bundesanstalt aufgefordert, bei der Freihändigen Vergabe von Bauaufträgen sicherzustellen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Vorschriften einhalten. Die Bundesanstalt darf die Wertgrenze von 10 000 Euro nicht unterlaufen, indem sie Aufträge teilt. Das Einholen von nur einem Angebot verletzt das Wettbewerbsprinzip und minimiert die Wahrscheinlichkeit, das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erhalten. Die Vergaben sind in jedem Fall den Vorschriften entsprechend zu dokumentieren. Ein regelgerecht angefertigter Vergabevermerk zwingt zur eingehenden und nachvollziehbaren Begründung der Entscheidung. Dies engt Manipulationsspielräume ein und beugt zugleich Korruption vor.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, ihre Handlungsanleitungen für Freihändige Vergaben von Bauleistungen zu vereinheitlichen.

71.3

Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen aufgegriffen und ihre internen Regelungen zum Bauunterhalt überarbeitet. Darin hat sie zwingend vorgegeben, vor der Vergabe die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu prüfen und zu bestätigen. Die Bundesanstalt hat weiter zugesagt, diese Vorgabe durch regelmäßige Kontrollen bei ihren Dienststellen zu überwachen. Ferner hat sie einen zentralen Leitfaden eingeführt, der den gesamten Prozess bei Bauunterhaltungsmaßnahmen abbildet. Darin ist insbesondere das Verfahren bei der Vergabe von Bauaufträgen erläutert und die Kontrolle durch die Fachaufsicht geregelt. Zur Freihändigen Vergabe ist neben weiteren Hinweisen ausgeführt,

- dass Aufträge nicht geteilt werden dürfen,
- dass mindestens drei Angebote einzuholen sind und
- wie das Verfahren im Einzelnen zu dokumentieren ist.

Damit ist in der Bundesanstalt die Vergabe von Bauaufträgen einheitlich und klarer geregelt. Vor allem die Dokumentations- und Kontrollpflichten sichern Transparenz und tragen zur Wirtschaftlichkeit beim Bauunterhalt bei.

72 Kat. C Bundesanstalt für Immobilienaufgaben passt Mieten bei Gewerbeobjekten an (Kapitel 6004 Anlage 1)

72.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben passt flächendeckend bei gewerblichen Miet- und Pachtverträgen das Entgelt an die marktübliche Höhe an. Sie greift damit eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf. Dieser hatte festgestellt, dass Entgelte zum Teil seit Jahrzehnten unverändert geblieben waren. Die Mehreinnahmen belaufen sich auf mindestens 1,8 Mio. Euro pro Jahr. Die Bundesanstalt wird die Entgelte künftig IT-gestützt in regelmäßigen Abständen überprüfen.

72.1

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) bewirtschaftet den Liegenschaftsbestand des Bundes. Hierbei vermietet und verpachtet sie auch rund 21 000 Gewerbeobjekte. Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen hat sie dabei marktübliche Miet- und Pachtentgelte zu vereinbaren.

Ändert sich die Marktsituation, ist eine Erhöhung des Entgelts leichter durchsetzbar, wenn der Vertrag eine solche Möglichkeit vorsieht. Seit Februar 2012 verfügen die Dienststellen der Bundesanstalt über einen „Leitfaden für die Vermietung und Verpachtung zu Nichtwohnzwecken“. Nach dem Leitfaden sollen die Dienststellen eine Anpassungsklausel vereinbaren. Das Nutzungsentgelt ist in re-

gelmäßigen Abständen zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin fest, dass die Bundesanstalt diese Vorgaben in mehreren Fällen nicht umgesetzt hatte. Teilweise enthielten die Verträge keine Anpassungsklauseln. Auch wenn solche Klauseln bestanden, hatte die Bundesanstalt über Jahre nicht geprüft, ob die Entgelte anzupassen waren. In einzelnen Fällen war die Höhe des Entgelts seit Jahrzehnten unverändert.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat die Versäumnisse der Bundesanstalt beanstandet. Er hat gefordert, die Höhe der Entgelte in vergleichbaren Fällen zu überprüfen und wenn möglich anzupassen. Für den Fall fehlender vertraglicher Regelungen sollte sich die Bundesanstalt um ergänzende Vereinbarungen mit den Mietern und Pächtern bemühen.

72.3

Die Bundesanstalt hat die Versäumnisse eingeräumt. Sie hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, flächendeckend alle gewerblichen Vertragsverhältnisse zu überprüfen. In die Prüfung bezieht sie die Verträge ein, bei denen das Entgelt seit mindestens dreieinhalb Jahren unverändert ist. Das ist bei über der Hälfte der rund 21 000 Vertragsverhältnisse der Fall. Soweit Anpassungsklauseln fehlen, versucht sie, diese nachträglich zu vereinbaren. Mittlerweile hat sie nahezu alle diese Verträge überprüft. Sie hat die Entgelte angepasst, wenn die Marktlage und die Verträge dies zuließen. Dadurch erzielt sie Mehreinnahmen von mindestens 1,8 Mio. Euro pro Jahr.

Darüber hinaus wird sie die Fälligkeitsfristen für die turnusmäßige Überprüfung der Entgelthöhe künftig IT-gestützt überwachen.

73 Kat. C Umsatzbesteuerung von Ausfuhren – Bundesministerium der Finanzen will Betrugsrisiken verringern (Kapitel 6001 Titel 015 01)

73.0

Bei der Umsatzbesteuerung von Ausfuhrlieferungen besteht ein Betrugsrisiko, wenn vermeintlich in einen Drittstaat exportierte Waren tatsächlich in der Europäischen Union bleiben. Das BMF greift dies auf, indem es Defizite bei der Umsatzsteuerkontrolle von Ausfuhrlieferungen gemeinsam mit den Ländern angeht. Ziel ist es insbesondere, den Datenaustausch zwischen Steuerbehörden und Zoll zu verbessern.

73.1

Umsatzsteuerbefreiung von Lieferungen in Drittstaaten

Die deutsche Wirtschaft exportierte im Jahr 2013 Waren für mehr als 470 Mrd. Euro in Länder außerhalb der Europäischen Union (Drittstaaten). Solche Ausfuhrlieferungen sind unter bestimmten Voraussetzungen von der Umsatzsteuer befreit. Der liefernde Unternehmer muss dazu nachweisen, dass die Waren tatsächlich in einen Drittstaat gelangen. Die Steuerbehörden haben zu kontrollieren, ob die Voraussetzungen für die Umsatzsteuerbefreiung vorliegen.

Zusammenarbeit von Steuer- und Zollbehörden

Bei Ausfuhrlieferungen sind die Steuerbehörden auf eine enge Zusammenarbeit mit dem Zoll angewiesen. Nur er kann feststellen, ob die Ware das Unionsgebiet verlassen hat. Der Zoll nutzt dafür ein elektronisches Verfahren. Darin muss der liefernde Unternehmer die Waren vor der Ausfuhr anmelden. Er erhält vom Zoll einen elektronischen Ausfuhrnachweis. Für die Umsatzsteuerbefreiung können die Finanzämter vom Zoll erfasste Ausfuhrdaten seit dem Jahr 2009 abfragen. So können sie prüfen, ob die erforderlichen Ausfuhrnachweise tatsächlich vorliegen.

Betrugsrisiko bei umsatzsteuerbefreiten Lieferungen

Bei Ausfuhrlieferungen ist Betrug möglich, wenn Unternehmen die Ware nur scheinbar in einen Drittstaat ausführen. Sie kann so „schwarz“ in den Warenkreislauf der Europäischen Union gelangen, ohne dass tatsächlich Umsatzsteuer entrichtet wurde. Angesichts des deutschen Exportvolumens sind damit hohe Steuerausfälle zu befürchten. Auch bei Lieferungen in andere EU-Mitgliedstaaten (innergemeinschaftliche Lieferungen) besteht ein hohes Betrugsrisiko. Das ist seit Langem bekannt. Deshalb hat das BMF bereits verschiedene systematische Maßnahmen gegen den Umsatzsteuerbetrug bei innergemeinschaftlichen Lieferungen ergriffen.

Kontrollmängel bei Ausfuhrlieferungen

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kontrollierten die Finanzämter die Umsatzsteuerbefreiung von Ausfuhrlieferungen hingegen nur unzureichend:

- Sie haken die Angaben in den Steuererklärungen und den Voranmeldungen grundsätzlich ohne weitere Prüfung ab.
- Sie überprüften nur wenige Ausfuhrfälle. Ihre Fallauswahl orientierte sich nicht am Risiko bestimmter Ausfuhr.
- Die wenigen Kontrollen waren von geringer Intensität und beschränkten sich oft auf reine Belegprüfungen, die ohne Ergebnis blieben.

Im Ergebnis konnten falsche Ausfuhrbelege deshalb nicht zuverlässig entdeckt werden.

Ursächlich für die Defizite waren auch Mängel beim Datenaustausch. Die Steuerbehörden konnten nicht online auf die Daten des Zolls zugreifen. Stattdessen mussten sie die Informationen per E-Mail abfragen. Dieses Verfahren ist aufwendig und auch nach Einschätzung des BMF nur bedingt praxistauglich. Mit einem Online-Dialogverfahren ist jedoch frühestens im Jahr 2016 zu rechnen. Problematisch war auch, dass Ausfuhrlieferungen bei der Umsatzsteuer-Erklärung nicht gesondert, sondern nur zusammen mit anderen steuerfreien Umsätzen erfasst werden. Die Daten ließen ungewöhnliche Ausfuhrumsätze damit nicht ohne Weiteres erkennen. All das hatte zur Folge, dass die Finanzämter nicht hinreichend für Betrugsmöglichkeiten bei Ausfuhrlieferungen in Drittstaaten sensibilisiert waren.

Betrugsrisiken bei Ausfuhrlieferungen zu wenig beachtet

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes fanden die Betrugsrisiken bei Ausfuhrlieferungen bisher weniger Aufmerksamkeit, als bei innergemeinschaftlichen Lieferungen. Deshalb hatten Bund und Länder dort noch keinen systematischen Kontrollansatz entwickelt. Das trug zu den festgestellten Kontrollmängeln bei. Im Ergebnis konnten die Steuerbehörden Umsatzsteuerbetrug bei Ausfuhrlieferungen allenfalls zufällig entdecken.

73.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei Ausfuhrlieferungen – ebenso wie bei innergemeinschaftlichen Lieferungen – ein hohes Betrugsrisiko besteht. Er hat deutlich gemacht, dass angesichts des großen deutschen Ausfuhrvolumens auch hier erhebliche Steuerausfälle drohen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Länder nachdrücklich auf die Gefahr des Steuerausfalls bei Ausfuhrlieferungen und auf die notwendige Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung hinzuweisen. Er hat vom BMF ein Konzept zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs bei Ausfuhrlieferungen gefordert. Mit diesem Konzept sollte sichergestellt werden, dass

- die Bediensteten in den Steuerverwaltungen der Länder sensibilisiert und angemessen technisch unterstützt werden,
- Steuer- und Zollverwaltung besser miteinander kommunizieren und ihre Instrumente stärker aufeinander abgestimmt werden,
- Ausfuhrlieferungen risikoorientiert geprüft werden können.

73.3

Das BMF hat anerkannt, dass auch bei Ausfuhrlieferungen ein Betrugsrisiko besteht. Es hat eingeräumt, dass dort – anders als bei innergemeinschaftlichen Lieferungen – ein systematischer Kontrollansatz fehlt. Allerdings hält es die Ausgangslage nicht für völlig vergleichbar:

Bei innergemeinschaftlichen Lieferungen gebe es einen Datenaustausch zwischen Liefer- und Empfängerstaat, bei den Ausfuhrlieferungen nicht. Das BMF hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes aber zum Anlass genommen, die Länder nochmals auf die Risiken bei Ausfuhrlieferungen hinzuweisen. Mit einer Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes will es außerdem festschreiben, dass die Einrichtung und Pflege des Online-Zugriffs der Finanzämter auf die Daten des Zolls zu den Aufgaben des Bundeszentralamts für Steuern gehört. Es wird gemeinsam mit den Ländern prüfen, durch welche weiteren Maßnahmen die Umsatzsteuerkontrolle bei Ausfuhrlieferungen zu verbessern ist. Hierbei soll insbesondere untersucht werden, ob zusätzliche Daten für einen automationsgestützten Abgleich zwischen Steuer- und Zollverwaltung erhoben werden können.

73.4

Das BMF erkennt die Betrugsrisiken an und greift die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf. Es ist auf dem Weg, den Datenaustausch zwischen Steuer- und Zollbehörden zu verbessern. Angesichts des deutschen Exportvolumens ist es eine wichtige Aufgabe, die Risiken bei Ausfuhrlieferungen zu verringern. Zwar erfordert die Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug hier zum Teil andere Kontrollansätze, sie ist aber genauso möglich, wie bei innergemeinschaftlichen Lieferungen. Der Bundesrechnungshof wird deshalb genau verfolgen, welche Ergebnisse das BMF gemeinsam mit den Ländern erzielt. Maßstab wird dabei sein, ob es dem BMF gelingt, dass sich die Kontrollen auch in der Praxis verbessern.

74 Fortschritte bei der Evaluierung des maschinellen Risikomanagements in der Steuerverwaltung Kat. C (Kapitel 6001 Titel 012 01 und 044 02)

74.0

Das BMF hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, die Evaluierung des maschinellen Risikomanagements bei der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern zu verbessern. Einige der festgestellten Mängel sind bereits abgestellt, andere ist das BMF angegangen. Daneben wird das BMF seine Bundesaufsicht stärker als bisher wahrnehmen.

74.1

Maschinelles Risikomanagement soll risikobehaftete Fälle herausfiltern

Die Finanzämter setzen jährlich wiederkehrend in 38 Millionen Fällen Steuern fest. Im Arbeitnehmerbereich nutzen sie bei allen Steuerfestsetzungen inzwischen ein maschinelles Risikomanagement. Dabei prüft ein programmgesteuerter Risikofilter, ob die Angaben in der Steuererklärung auf ein steuerliches Risiko hindeuten. Erkennt der Filter kein Risiko, wird die Einkommensteuer ohne wei-

tere personelle Prüfung maschinell festgesetzt. In den übrigen Fällen gibt der Filter Hinweise auf die jeweils identifizierten Risiken aus und veranlasst eine punktuelle Prüfung durch Beschäftigte des Finanzamtes.

Evaluierung des Risikomanagements mit Standardauswertungen

Nur wenn das Risikomanagement risikobehaftete Fälle zuverlässig und gezielt aufgreift, kann eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung gewährleistet werden. Das Risikomanagement muss daher laufend systematisch evaluiert werden. Zur Evaluierung nutzen die Länder sogenannte Standardauswertungen. Dabei handelt es sich um tabellarisch zusammengefasste Daten aus den Steuererklärungen. Sie sollen darüber Auskunft geben, wie oft und mit welchem steuerlichen Ergebnis die Finanzämter von den Steuererklärungen abgewichen sind und welche Risikohinweise dem zugrunde lagen.

Standardauswertungen unvollständig und teilweise unrichtig

Die vorgesehenen Angaben flossen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes aber nicht vollständig und zutreffend in die Standardauswertungen ein. So wurden beispielsweise nicht alle Abweichungen von den Steuererklärungen abgebildet und risikobehaftete Fälle zählten unter Umständen als risikoarme Fälle. Ursächlich dafür waren Programmierfehler und konzeptionelle Ungenauigkeiten. Abgesehen davon eigneten sich die Standardauswertungen nicht für eine bundesweite Evaluierung, weil die Länder zum Teil keine oder keine vergleichbaren Daten lieferten.

BMF informierte sich wenig über Auswirkungen des Risikomanagements

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass sich das BMF wenig über das Risikomanagement und dessen Auswirkungen auf den Steuervollzug informierte. Es ließ sich die Standardauswertungen der Länder nicht vorlegen und kannte auch andere Untersuchungen der Länder über die Qualität der Risikofilter kaum.

74.2

Der Bundesrechnungshof hält die Standardauswertungen grundsätzlich für einen geeigneten Ansatz, das Risikomanagement systematisch zu evaluieren. Allerdings sind ihre Ergebnisse derzeit nur bedingt belastbar. Die festgestellten Mängel können das Evaluierungsergebnis beeinflussen und zu Fehlentscheidungen bei der Weiterentwicklung des Risikomanagements führen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF deshalb empfohlen, auf die Verbesserung der Standardauswertungen hinzuwirken. Es sollte darauf bestehen, dass die Länder die Mängel beseitigen und die Daten auf einer einheitlichen Basis vollständig erheben und auswerten.

Das BMF hat die Bundesaufsicht über die Gesetzmäßigkeit des Steuervollzugs der Länder auszuüben. Dazu muss es die Auswirkungen des Risikomanagements ken-

nen. Dieses System legt für Millionen Steuerfälle fest, ob und in welchem Umfang sie personell geprüft werden. Bislang hat sich das BMF zu wenig mit den Auswirkungen des maschinellen Risikomanagements auf den Steuervollzug beschäftigt, um seiner Aufgabe gerecht zu werden. Der Bundesrechnungshof hat ihm deshalb empfohlen, sich intensiver in den Evaluierungsprozess einzubringen und dabei insbesondere die Fachreferate einzubinden. Das BMF sollte sich umfassend über die Ergebnisse und Konsequenzen aus der Evaluierung der Länder informieren.

74.3

Das BMF hat die bemängelten konzeptionellen Ungenauigkeiten und Programmierfehler in den Standardauswertungen zum Teil bereits behoben. Im Übrigen wirkt es auf eine baldige Beseitigung hin. Dazu hat das BMF beispielsweise einige Länder aufgefordert, die für die Standardauswertungen erforderlichen Daten zu erheben und bereitzustellen. Außerdem hat es das Bundeszentralamt für Steuern beauftragt, die Standardauswertungen zu untersuchen.

Das BMF hat sich zudem dafür eingesetzt, bei der Wahrnehmung seiner Bundesaufsicht umfassender von den Ländern über deren Evaluierungsmaßnahmen und die Erkenntnisse informiert zu werden. Die zuständigen Fachreferate sind in die Auswertung eines Evaluierungsberichts zum maschinellen Risikomanagement einbezogen worden.

74.4

Das BMF greift die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf. Die bereits eingeleiteten Maßnahmen sind geeignet, die Weiterentwicklung des Risikomanagements in der Steuerverwaltung zu verbessern. Sie können damit zu einem gleichmäßigeren und gesetzmäßigeren Vollzug der Steuergesetze beitragen.

75 Bundesministerium der Finanzen überarbeitet gesetzliche Regelungen zum Verzögerungsgeld (Kapitel 6001)

75.0

Das BMF will die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehmen, die gesetzlichen Regelungen zum Verzögerungsgeld gemeinsam mit den Ländern grundlegend zu überarbeiten.

75.1

Verzögerungsgeld soll Außenprüfungen beschleunigen

Die Finanzverwaltung kann seit dem Jahr 2009 u. a. in Fällen, in denen Steuerpflichtige bei einer Außenprüfung nicht mitwirken, ein Verzögerungsgeld festsetzen (§ 146 Absatz 2b Abgabenordnung). Das Verzögerungsgeld hat sowohl repressiven als auch präventiven Charakter. Zum

einen ermöglicht es der Finanzverwaltung, Pflichtverstöße der Steuerpflichtigen zu sanktionieren und die daraus erworbenen Vorteile abzuschöpfen. Zum anderen soll bereits die bloße Möglichkeit einer Sanktion die Steuerpflichtigen dazu bewegen, bei Außenprüfungen kooperativ mitzuwirken. Ein möglichst zügiger Abschluss von Außenprüfungen senkt den Bearbeitungsaufwand von Finanzverwaltung und Unternehmen. Dadurch wird außerdem der haushaltsrechtliche Grundsatz gefördert, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Finanzämter nutzen Verzögerungsgeld nur selten und teilweise zu anderen Zwecken

Die Finanzämter setzten in den Jahren 2011 und 2012 durchschnittlich nur in 0,15 % der Außenprüfungen ein Verzögerungsgeld fest. In vielen einschlägigen Fällen sahen sie davon ab. Sie begründeten dies mit rechtlichen Unsicherheiten, beispielsweise über die angemessene Höhe des Verzögerungsgeldes. Überdies sei zu befürchten, dass die Festsetzung eines Verzögerungsgeldes das Prüfungsklima verschlechtere. Die Finanzämter setzten das Verzögerungsgeld zudem häufig fest, um die Vorlage von Dokumenten zu erzwingen, die nicht mit einer Außenprüfung zusammenhingen.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, ob die gesetzlichen Ziele des Verzögerungsgeldes mit der bisherigen Verwaltungspraxis erreicht werden können. Nach seiner Auffassung verbessert sich das Kooperationsverhalten der Steuerpflichtigen bei Außenprüfungen nur, wenn die Finanzämter bei jeder Verletzung von Mitwirkungspflichten konsequent ein Verzögerungsgeld festsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF deshalb empfohlen, die Wirkungen des Verzögerungsgeldes umfassend zu evaluieren und dabei einen Schwerpunkt auf die Akzeptanz und die Zielerreichung zu legen. Um die (Rechts-) Unsicherheiten der Steuerverwaltung bei der Anwendung des Verzögerungsgeldes zu verringern, hat der Bundesrechnungshof zudem ein klärendes Anwendungsschreiben des BMF gefordert.

75.3

Das BMF hat mitgeteilt, die empfohlene Evaluierung mit den Ländern erörtert zu haben. Dabei sei vereinbart worden, die gesetzlichen Regelungen zum Verzögerungsgeld in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe grundlegend zu überarbeiten.

75.4

Das BMF hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Mit der Überarbeitung der gesetzlichen Vorgaben kann die Grundlage für einen effektiveren Einsatz des Verzögerungsgeldes geschaffen werden. Dadurch könnte die Finanzverwaltung stärker auf die Mitwirkungsbereitschaft der Steuerpflichtigen bei Außenprüfungen einwirken.

76
Kat. C **Maßnahmen zur Sicherung des Steuer-**
aufkommens von Rentnerinnen und
Rentnern mit Auslandswohnsitz
eingeleitet
(Kapitel 6001 Titel 012 01)

76.0

Das BMF hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Sicherung des Steueraufkommens von Rentnerinnen und Rentnern mit ausländischem Wohnsitz aufgegriffen. Es setzt sich dafür ein, dass die Finanzverwaltung häufiger das sogenannte Steuerabzugsverfahren nach § 50a Absatz 7 Einkommensteuergesetz anordnet. Dabei zieht der Rentenversicherungsträger die voraussichtliche Steuer direkt von der Rente ab und leitet sie an das Finanzamt weiter. Das Steuerabzugsverfahren kann deutlich ausgeweitet werden, sobald es automationstechnisch unterstützt wird. Erste hierfür erforderliche Schritte sind eingeleitet.

76.1

Einführung der Steuerpflicht für im Ausland lebende Rentnerinnen und Rentner

Bis Ende 2004 waren Renten aus der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung nicht in Deutschland steuerpflichtig, wenn sie an Berechtigte mit Wohnsitz im Ausland flossen. Das änderte sich ab dem Jahr 2005 mit der Neuordnung der Besteuerung von Alterseinkünften durch das sogenannte Alterseinkünftegesetz. Seither müssen dauerhaft im Ausland lebende Rentnerinnen und Rentner ihre gesetzlichen Altersrenten in Deutschland versteuern. Dies gilt nur dann nicht, wenn eine Besteuerung der Rente in Deutschland durch ein Doppelbesteuerungsabkommen mit dem jeweiligen Wohnsitzstaat ausgeschlossen ist.

Viele Steuerrückstände bei im Ausland lebenden Rentnerinnen und Rentnern

Bundesweit ist ein Finanzamt zentral für die Besteuerung von Rentnerinnen und Rentnern zuständig, die ihren Wohnsitz im Ausland haben und allein aufgrund ihrer Rente in Deutschland steuerpflichtig sind. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die dort geführten Rentnerinnen und Rentner ihre Steuern oft nicht zahlten. Bis zum 31. Dezember 2012 hatte das Finanzamt Steuern von 200 Mio. Euro festgesetzt. Davon waren insgesamt 43,6 Mio. Euro rückständig. Damit lag die Rückstandsquote bei 21,8 %. Bei vergleichbaren Inlandssachverhalten betrug sie demgegenüber nur 5 %.

Vollstreckungsversuche des Finanzamtes weitgehend erfolglos

Versuche des Finanzamtes, die Steuerrückstände im In- und Ausland zu vollstrecken, blieben weitgehend erfolg-

los. Eine Rentenpfändung im Inland kam bei vielen Steuerpflichtigen nicht in Betracht, weil ihre monatliche Rente zu gering war. Sie lag unter der gesetzlichen Pfändungsgrenze und durfte daher nicht gepfändet werden. Im Ausland scheiterten Vollstreckungsmaßnahmen zumeist an der fehlenden Amtshilfe des Wohnsitzstaates. Innerhalb der Europäischen Union lag das vor allem daran, dass eine zwischenstaatliche Amtshilfe regelmäßig erst ab einer Forderung von 1 500 Euro in Betracht kommt. Im Verhältnis zu Nicht-EU-Staaten war die Amtshilfe so stark erschwert, dass dort kein einziger Vollstreckungsversuch des Finanzamtes erfolgreich war.

Anwendung des Steuerabzugsverfahrens verhinderte Anwachsen der Rückstände

Bei einzelnen säumigen Steuerschuldnern verhinderte das Finanzamt ein weiteres Anwachsen der Steuerrückstände mit dem Steuerabzugsverfahren nach § 50a Absatz 7 Einkommensteuergesetz (Steuerabzugsverfahren). Hiernach kann das Finanzamt anordnen, dass der Rentenversicherungsträger die voraussichtliche Steuer bereits bei der Auszahlung der Rente einbehält und direkt an das Finanzamt abführt. Das Finanzamt nutzte diese Möglichkeit aber nur vereinzelt.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, sich für eine deutlich häufigere Anordnung des Steuerabzugsverfahrens einzusetzen. Er sieht darin ein wirksames Instrument zur Sicherung des Steueraufkommens bei Rentnerinnen und Rentnern mit Wohnsitz im Ausland.

76.3

Das BMF hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass sich Vollstreckungsmaßnahmen im In- und Ausland nicht eignen, Steuerrückstände bei Rentnerinnen und Rentnern mit Wohnsitz im Ausland zu verhindern. Das Steuerabzugsverfahren sei hingegen ein geeignetes Mittel. Allerdings sei die Anordnung Ländersache. Das BMF hat angekündigt, sich für eine häufigere Nutzung des Steuerabzugsverfahrens einzusetzen. Eine automationstechnische Unterstützung solle entwickelt werden. Erste Schritte dazu seien eingeleitet. Eine technische Realisierung im Jahr 2015 sei angestrebt.

76.4

Das BMF setzt sich für die empfohlene Ausweitung des Steuerabzugsverfahrens ein. Der Bundesrechnungshof wird nachhalten, ob das Abzugsverfahren tatsächlich häufiger angewendet und die vom BMF angekündigte automationstechnische Unterstützung entwickelt wird.

Teil IV Ergebnisse internationaler Beratungs- und Prüfungstätigkeiten

77 Internationale Kooperation stärkt externe Finanzkontrolle Griechenlands Kat. C

77.0

Europäische Rechnungshöfe, darunter der Bundesrechnungshof, begleiten die Neuausrichtung des griechischen Rechnungshofes. Sie entsprachen damit einer Bitte des griechischen Rechnungshofes.

Europa verändert sich nicht nur durch die Erweiterung der Europäischen Union und die fortschreitende Globalisierung. Auch die Finanzkrise wirkt sich auf die Europäische Union aus. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der Europäische Rechnungshof haben in Reaktion hierauf, ihre langjährige Zusammenarbeit intensiviert.

77.1

Oberste Rechnungskontrollbehörden arbeiten zusammen

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Europäische Rechnungshof arbeiten eng zusammen. Die Zusammenarbeit soll die externe Finanzkontrolle im EU-Bereich stärken. Hierzu gehört insbesondere der Austausch von Fachwissen und Erfahrungen.

Gründung einer Task Force für Griechenland

Die Staats- und Regierungschefs der Staaten der Eurozone haben im Juli 2011 eine Task Force für Griechenland (Task Force) ins Leben gerufen. Sie soll Griechenland insbesondere auch bei den angestrebten Strukturreformen zur Überwindung der Finanzkrise unterstützen. Diese sind zwischen Griechenland, der Europäischen Union und dem Internationalen Währungsfonds vereinbart worden. Zu den Aufgaben der Task Force gehört die beratende Begleitung von Reformprojekten der öffentlichen Verwaltung. Dazu soll Expertenwissen aus anderen Mitgliedstaaten oder internationalen Organisationen mobilisiert werden. Gemeinsam mit den griechischen Behörden sollen die ausländischen Experten bedarfsgerechte Lösungen entwickeln. Hierbei können sie auf technische Unterstützung wie Expertenbesuche und Workshops zurückgreifen. Auch die externe Finanzkontrolle ist einbezogen. Sie soll mit dem Ziel reformiert werden, Transparenz, Rechenschaftspflicht und fiskalische Kontrolle zu stärken.

Unterstützungsbitte des griechischen Rechnungshofes

Im Januar 2012 bat der griechische Rechnungshof die Task Force um Unterstützung. Die Rechnungshöfe Deutschlands, Belgiens, Frankreichs, der Niederlande und der Europäische Rechnungshof erklärten sich bereit, den griechischen Rechnungshof zu begleiten.

Der niederländische Rechnungshof koordiniert die Zusammenarbeit mit der EU-Kommission. Gemeinsam mit Griechenland entwickelte er eine Road-Map in drei Teilprojekten, die für eine konkrete technische Unterstützung identifiziert wurden. Hierzu gehören die „Jährliche Arbeitsplanung“, die „Pilotprüfungen“ und die „Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Parlament“.

Die Road-Map soll innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden. Basierend auf den drei Teilprojekten definiert sie drei Arbeitspakete, für die die verschiedenen Rechnungshöfe in unterschiedlicher Zusammensetzung verantwortlich zeichnen:

- | | |
|-----------------|--|
| Arbeitspaket 1: | Stärkung der Beziehungen des griechischen Rechnungshofes zum Parlament und weiteren relevanten Interessengruppen |
| Arbeitspaket 2: | Aufstellung und Umsetzung der Jahresplanung |
| Arbeitspaket 3: | Pilotprüfungen zum Aufbau von Finanzprüfungskompetenz |

Der Bundesrechnungshof hat die Federführung für das Arbeitspaket 1 übernommen. Der Fokus liegt auf den Beziehungen des griechischen Rechnungshofes zum Parlament und seinen verschiedenen Ausschüssen.

Der griechische Rechnungshof verfügte vor Projektbeginn über keine unmittelbaren Kontakte zu den relevanten Ausschüssen des Parlaments. Rechnungshofvertreter nahmen nicht an Ausschusssitzungen teil und seine Berichte wurden dort nicht beraten.

Konkrete Schritte zur technischen Unterstützung

Die inhaltliche Arbeit zu den Teilprojekten begann im ersten Quartal 2013 mit Workshops und Pilotprüfungen. Zum Teilprojekt „Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Parlament“ fand ein erster Workshop im Januar 2013 statt. Die Beteiligten erarbeiteten mögliche Schritte, wie

- die Produkte des griechischen Rechnungshofes weiterentwickelt,
- die Beziehungen zum Parlament und Finanzministerium aufgebaut sowie
- interne Strukturen und Verfahren modernisiert werden können.

Ergebnisse der Kooperation

Die Arbeit der europäischen Kooperationspartner beim griechischen Rechnungshof wird von weiteren Beteiligten begleitet. Dazu gehören hochrangige Regierungsvertreter, die Vorsitzenden relevanter Ausschüsse und Abgeordnete des griechischen Parlaments sowie die Botschaften der beteiligten Staaten. Die für das Gesamtprojekt federführende niederländische Koordinatorin stellte dem griechischen Premierminister das Projekt vor.

Im Ergebnis arbeiten der griechische Rechnungshof und das griechische Parlament enger zusammen. So wird der griechische Rechnungshof jetzt regelmäßig zu Sitzungen relevanter Ausschüsse des griechischen Parlaments eingeladen.

Vertreter Griechenlands besuchten in der Umsetzungsphase den Bundesrechnungshof sowie den niederländischen Rechnungshof, um sich fachlich auszutauschen. Außerdem entwickelt der griechische Rechnungshof seine Prüfungen weiter. Er prüft nunmehr das Verwaltungshandeln insgesamt. Auch berichtet er dem griechischen Parlament inzwischen über Ergebnisse aus seinen Prüfungen. Seine Prüfungsergebnisse fließen damit in die politische Diskussion ein und liefern dem Parlament wertvolle Informationen für seine Entscheidungen.

77.2

Durch die Zusammenarbeit der europäischen Rechnungshöfe können verschiedenste Kompetenzen gebündelt und zum Nutzen aller eingesetzt werden. Der Erfahrungsaustausch zwischen dem griechischen und den unterstützenden europäischen Rechnungshöfen fördert die Vernetzung der Kooperationspartner. Außerdem stärkt er das wechselseitige Verständnis für deren Arbeits- und Vorgehensweise.

Die vom griechischen Rechnungshof und seinen Kooperationspartnern mit der Road-Map verfolgten Ziele konnten teilweise bereits umgesetzt werden. Besonders hervorzuheben ist die verbesserte Zusammenarbeit des griechischen Rechnungshofes mit dem griechischen Parlament. Hiermit gewinnt der griechische Rechnungshof im parlamentarischen Raum an Bedeutung. Er unterstützt und berät den Haushaltsgesetzgeber. Dies stärkt seine Position und damit auch die der externen Finanzkontrolle. Die Diskussion der Prüfungsergebnisse im Parlament kann die Transparenz erhöhen und die Wahrnehmung der externen Finanzkontrolle schärfen. Es bedarf einer starken und funktionierenden externen Finanzkontrolle, deren Ergebnisse politisches und öffentliches Interesse wecken. Nur so kann sie letztlich auch zum wirtschaftlichen Einsatz der vorhandenen Haushaltsmittel durch die Verwaltung Griechenlands beitragen.

Die Beratung durch europäische Rechnungshöfe zur Unterstützung des griechischen Rechnungshofes zeigt, wie wichtig eine wirkungsvolle Zusammenarbeit der externen Finanzkontrolle in Europa ist. Der Bundesrechnungshof wird sich deshalb auch künftig an entsprechenden Projekten beteiligen, wenn er diese für zielführend erachtet.

78

Kat. C

Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik bei der öffentlichen Vergabe von Bauleistungen und Korruptionsvorbeugung

78.0

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik haben parallel in ihren Staaten die Einhaltung des EU-Vergaberechts sowie die Korruptionsvorbeugung bei der Vergabe von Bauleistungen geprüft. In beiden Staaten sind die unionsrechtlichen Vorgaben hierzu umgesetzt und werden weitgehend angewendet. Den in Deutschland geltenden Vorrang des offenen Verfahrens bzw. der Öffentlichen Ausschreibung sowie die Vergabe von Bauleistungen in Losen haben beide Rechnungshöfe als vorteilhaft bewertet. Die Ergebnisse ihrer Untersuchungen haben die Rechnungshöfe in einem Gemeinsamen Bericht zusammengefasst. Er stieß in der Tschechischen Republik auf großes Interesse und wurde auch von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewürdigt.

78.1

Parallele Prüfung

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik (Oberstes Kontrollamt) prüften in den Jahren 2011 bis 2013 parallel in ihren Staaten öffentliche Bauvorhaben. Sie untersuchten dabei, ob die Bauverwaltungen ihrer Staaten die Vorgaben der Europäischen Union zur Vergabe von Bauleistungen und die nationalen Vorgaben zur Korruptionsvorbeugung umgesetzt und berücksichtigt haben. Bundesrechnungshof und Oberstes Kontrollamt setzten damit ihre bereits mit der Prüfung von Straßenbauvorhaben begonnene Zusammenarbeit fort.

Rechtliche Grundlagen der Vergabe von Bauleistungen

Beide Staaten haben die bei der Vergabe von Bauleistungen geltenden EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt und die Gebote des EU-Vergaberechts in Gesetzen und Verordnungen verankert. Als allgemeine Vergabe Grundsätze der Europäischen Union sind insbesondere die Gebote des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Transparenz zu beachten. Die EU-Vorgaben lassen insbesondere bei Vergaben unterhalb des EU-Schwellenwertes nationale Regelungen zu. Die deutschen und die tschechischen Vorschriften weichen teilweise voneinander ab. So können die öffentlichen Auftraggeber in der Tschechischen Republik bei der Wahl der Vergabeart zwischen offenen Verfahren und nicht offenen Verfahren frei wählen. Bei letzteren wird die Zahl der Bewerber durch eine vorherige Auswahl begrenzt. Bauleistungen sind in der Tschechischen Republik – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auch unterhalb des EU-Schwellenwertes unionsweit auszuschreiben.

In Deutschland sind unionsweite Vergabeverfahren in der Regel nur bei Maßnahmen oberhalb des EU-Schwellenwertes durchzuführen. Das deutsche Haushaltsrecht gibt jedoch – im Gegensatz zu dem der Tschechischen Republik – den Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung vor. Dies gilt nicht nur bei nationalen Verfahren, sondern auch bei unionsweiten Verfahren in Form des Vorrangs des offenen Verfahrens. Beschränkungen des Wettbewerbs durch Begrenzungen des Bieterkreises sind danach begründungspflichtige Ausnahmen.

Korruptionsvorbeugung

Vorgaben zur Korruptionsvorbeugung sind in beiden Staaten in nationalen Gesetzen und Verordnungen niedergelegt. Im Bereich der Europäischen Union wird der durch Korruption verursachte wirtschaftliche Schaden auf 1 % der Wirtschaftsleistung eingeschätzt. Korruptionsvorbeugung ist daher wichtig.

In beiden Staaten erfüllt das Vergaberecht sowohl für die Wirtschaftlichkeit der Vergabe als auch für die Korruptionsvorbeugung eine wichtige Funktion. Denn viele Bestimmungen des Vergaberechts, die auf einen breiten, fairen und ungestörten Wettbewerb abzielen, dienen auch der Vorbeugung gegen Korruption. In Deutschland sind bei der Vergabe von Bauleistungen insbesondere die Vorgaben aus den Vergabe- und Vertragshandbüchern der Bauverwaltungen zu beachten. Das tschechische Vergaberecht enthält seit dem Jahr 2011 erhöhte Anforderungen zur Korruptionsvorbeugung und vor allem erweiterte Publikationspflichten.

Die Vorgaben zur Korruptionsvorbeugung weichen in Deutschland und der Tschechischen Republik teilweise voneinander ab. Gemeinsam sind die Grundprinzipien der Transparenz und der Kontrolle (Vieraugenprinzip). In Deutschland ist jedoch zusätzlich der Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung zu beachten. Dieser soll den Wettbewerb stärken und die Wirtschaftlichkeit der angebotenen Preise gewährleisten. Zugleich mindert er auch Manipulations- und Korruptionsrisiken bei der Vergabe. Gleiches gilt in Deutschland für die Vorgabe der losweisen Vergabe. Dadurch wird einer Vielzahl von Unternehmen die Teilnahme am Wettbewerb ermöglicht und die mittelständische Wirtschaft gefördert.

78.2

Die parallelen Prüfungen haben ergeben, dass beide Staaten die unionsrechtlichen Vorgaben nicht nur in nationales Recht umgesetzt, sondern bei ihren Bauvergaben auch weitgehend angewendet haben. Dies legt nahe, dass die unionsrechtlichen Regelungen des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Transparenz in der Praxis grundsätzlich beachtet werden.

Der Vergleich der Rechtsgrundlagen zur Korruptionsvorbeugung sowie der vergaberechtlichen Instrumentarien ergab, dass die Vorgaben in Deutschland umfassender und detaillierter als in der Tschechischen Republik sind. Insbesondere enthalten die Vergabe- und Vertragshandbü-

cher des Bundes ausführliche Anweisungen, die auf die Anforderungen der einzelnen Phasen des Vergabeverfahrens ausgerichtet sind und Kontrollen und Eingriffsmöglichkeiten vorsehen.

Das Oberste Kontrollamt hat den in Deutschland geltenden Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung und der Vergabe von Bauleistungen in Losen als grundsätzlich positiv eingeschätzt. Es hat festgestellt, dass Vergabeeinheiten mit zu großem Leistungsumfang den Wettbewerb beschränken können. Nur wenige große Unternehmen können sich an entsprechenden Ausschreibungen beteiligen. Dies hat dazu geführt, dass in der Tschechischen Republik in den Jahren 2008/2009 zwei Drittel des Auftragsvolumens im Straßenbau an nur fünf Unternehmen vergeben wurden. Bei zahlreichen Vergabeverfahren gab es nur einen oder zwei Bieter. Nach Berechnungen des Obersten Kontrollamtes hätten z. B. bei einer Maßnahme durch eine losweise Vergabe mindestens 5 % der Gesamtkosten eingespart werden können.

Weiter hat das Oberste Kontrollamt ermittelt, dass die Kosten für den Bau von Autobahnen in der Tschechischen Republik durchschnittlich 25 % höher als in Deutschland sind. Das Oberste Kontrollamt hat dafür verschiedene Ursachen identifiziert. Diese sind u. a. die vergaberechtlichen Unterschiede und der im Vergleich zu Deutschland geringere Anteil öffentlich ausgeschriebener Bauleistungen.

78.3

Angesichts des enormen Schadenspotenzials durch Manipulation und Korruption sehen beide Rechnungshöfe die Bauverwaltungen in ihren Staaten gefordert, ihre Maßnahmen gegen Korruption und Manipulation weiter fortzuführen und noch zu verbessern. Organisation und Verfahrensabläufe der Vergabeverfahren sollten fortlaufend auf Schwachstellen und Risiken untersucht werden. So können die Bauverwaltungen Handlungsbedarf erkennen und geeignete Gegenmaßnahmen einleiten.

Der Bundesrechnungshof sieht in den Grundsätzen des Vorrangs der Öffentlichen Ausschreibung sowie der losweisen Vergabe wichtige Voraussetzungen, um bei der Vergabe von Bauleistungen einen breiten Wettbewerb und wirtschaftliche Angebote zu erzielen. Zudem wird dadurch Manipulation und Korruption vorgebeugt.

Die Ergebnisse der Zusammenarbeit sind in einem Gemeinsamen Bericht zusammengefasst und auf nationaler und internationaler Ebene veröffentlicht (in Deutschland unter www.bundesrechnungshof.de). Der Gemeinsame Bericht stieß in der Tschechischen Republik auf großes Interesse. Er kann auch anderen Staaten wichtige Hinweise insbesondere zur Fortentwicklung der Korruptionsbekämpfung vermitteln. So hat ihn der Generalsekretär der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) als gutes Beispiel für eine erfolgreiche bilaterale Zusammenarbeit und als umfassenden Überblick über die jeweiligen nationalen Regelungen gewürdigt. Er sprach sich dafür aus, den Bericht sowohl

international zu verbreiten als auch an Fachgremien weiterzuleiten, z. B. an die INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption und Geldwäsche.

79 Kat. C Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Prüfungsamt der Slowakischen Republik bei Autobahnprüfung

79.0

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Prüfungsamt der Slowakischen Republik haben ihre Prüfungen zweier Autobahnen koordiniert. Die abgestimmte Methodik der Prüfungen ermöglichte es ihnen, die Kosten für den Straßen- und Brückenbau in beiden Staaten miteinander zu vergleichen. Auf dieser Grundlage konnten die beiden Rechnungshöfe ihren nationalen Straßenbaubehörden nicht nur landesspezifische Empfehlungen geben. Sie profitierten auch von den Erfahrungen des jeweils anderen Rechnungshofes. So konnte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur darauf hinweisen, Stahlverbundbrücken wegen ihrer hohen Preise nur dort einzusetzen, wo Betonbrücken unzumutbar sind.

79.1

Gegenstand der parallelen Prüfungen

Das Oberste Prüfungsamt der Slowakischen Republik (Oberstes Prüfungsamt) und der Bundesrechnungshof vereinbarten Anfang 2009, die Prüfungen zweier Autobahnen zu koordinieren. Sie beabsichtigten damit, sich durch diese Zusammenarbeit bei ihren nationalen Prüfungsaufgaben gegenseitig zu unterstützen. Die getrennten Prüfungen des Baus von Streckenabschnitten der Bundesautobahn A 73 in Deutschland und der Autobahn D 1 in der Slowakei folgten einem zuvor gemeinsam festgelegten Konzept. Das Oberste Prüfungsamt war vor allem an einem Vergleich der Vergabe von Bauaufträgen interessiert. Der Bundesrechnungshof versprach sich durch einen Kostenvergleich im Straßen- und Brückenbau Hinweise auf Einsparmöglichkeiten in Deutschland.

Die A 73 verbindet den Thüringer Wald mit dem Großraum Nürnberg. Der Bundesrechnungshof prüfte einen 37 km langen Streckenabschnitt der A 73 zwischen der Landesgrenze Thüringen/Bayern und Lichtenfels. Der Abschnitt hat sieben Anschlussstellen, einen Rastplatz und 55 Straßenbrücken. Die Bauarbeiten waren im Jahr 2008 abgeschlossen. Der Bau kostete 344 Mio. Euro.

Das Oberste Prüfungsamt prüfte einen 12,9 km langen Streckenabschnitt der D 1. Die D 1 ist die längste Autobahn der Slowakei und Teil des Transeuropäischen Netzes. Der geprüfte Abschnitt hat zwei Anschlussstellen, zwei Rastplätze, 16 Straßenbrücken sowie weitere Serviceeinrichtungen wie ein Informationssystem für die Benutzer und einen Stützpunkt für den Betriebsdienst. Seit Sommer 2007 ist der Streckenabschnitt fertiggestellt. Der Bau kostete 163 Mio. Euro.

Analyse der Kosten

Um vergleichbare Daten zu erhalten, erarbeiteten der Bundesrechnungshof und das Oberste Prüfungsamt eine einheitliche Methodik zur Prüfung der Kosten für den Straßen- und den Brückenbau. Die in den beiden Staaten erhobenen Daten werteten sie dementsprechend aus. Die Analyse zeigte, dass der Straßenbau in der Slowakei um 10 % preisgünstiger war als in Deutschland. Dies, obwohl in der Slowakei die Autobahnen breiter und der Aufbau der Straßen aufwendiger ist. Die durchschnittlichen Kosten für Brücken waren in Deutschland sogar um ein Drittel höher als in der Slowakei. Ein Grund dafür waren die Lohnkosten, die zum Zeitpunkt des Baus der beiden Autobahnen in Deutschland etwa fünfmal höher als in der Slowakei waren. Bei den Brücken kam hinzu, dass nur in Deutschland Stahlverbundbrücken zum Einsatz kamen, die erheblich teurer als andere Brücken sind. In der Slowakei wurden dagegen überwiegend einfache Konstruktionen wie Fertigteilträger aus Beton verwendet oder Spannbetonbrücken errichtet.

Unterschiede bei der Auftragsvergabe

Die zuständige Straßenbaubehörde in Bayern vergab die Bauleistungen nach Baufortschritt in Fachlosen. Diese schrieb sie jeweils EU-weit in einem offenen Verfahren aus. Sie hatte dabei die Angebote von durchschnittlich zehn Bietern zu bewerten. Die Vergabeverfahren dauerten im Mittel 2,5 Monate. Die slowakische Straßenbaubehörde verzichtete darauf, die Leistungen für den Bau des 12,9 km langen Autobahnabschnitts in Teil- und Fachlose aufzuteilen. Stattdessen vergab sie die gesamten Bauleistungen an einen Generalunternehmer, der sämtliche Leistungen erbrachte. Fünf Bieter hatten sich an der EU-weiten, öffentlichen Ausschreibung beteiligt.

Kostensteigerungen

Bei beiden Streckenabschnitten kam es während der Bau durchführung zu Kostensteigerungen. Beide Behörden schrieben einige erforderliche Leistungen nicht oder unzureichend aus. Sie vergüteten diese Leistungen über Nachträge. Eine Bauunterbrechung von sechs Jahren in der Slowakei führte zudem dazu, dass der Auftrag neu vergeben werden musste. Der ursprüngliche Auftragnehmer war zwischenzeitlich insolvent geworden. Mit dem neuen Auftragnehmer handelte die slowakische Straßenbaubehörde bei gleicher Leistung höhere Preise aus.

79.2

Neben der allgemeinen Baupreissteigerung und einer Mehrwertsteuererhöhung in Deutschland ist die Kostensteigerung bei beiden Autobahnen auch auf die unzureichende Bauvorbereitung der jeweiligen Straßenbaubehörde zurückzuführen. Erfahrungsgemäß können Auftragnehmer bei der nachträglichen Vergütung höhere Preise durchsetzen, da diese ohne Wettbewerb verhandelt werden. Durch die Wahl der Auftragsvergabe an einen Generalunternehmer hat die slowakische Behörde außerdem den Kreis der Bieter unnötig eingeschränkt. Mittelständische Unterneh-

men besitzen in der Regel nicht die Kapazität, derartig große Projekte ausführen zu können.

Die in ihrem jeweiligen Staat getroffenen Prüfungsfeststellungen haben der Bundesrechnungshof und das Oberste Prüfungsamt unabhängig voneinander den jeweils zuständigen Behörden mitgeteilt. Darüber hinaus haben sie ihnen übereinstimmend empfohlen,

- Brückenkonstruktionen zu standardisieren und
- Stahlverbundbrücken nur dort zu bauen, wo Betonbrücken unzumutbar sind.

79.3

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass Brückenbauwerken stets die technisch, wirtschaftlich und gestalterisch günstigste Lösungsvariante zugrunde zu legen ist. Es hat zwischenzeitlich die Straßenbauverwaltungen der Länder an die seit dem Jahr 1995 bestehende Regelung erinnert, dass Bauwerksentwürfe für Brücken, die außergewöhnliche Konstruktionen enthalten, in jedem Fall dem BMVI zur Zustimmung vorzulegen sind.

79.4

Die bei der Prüfung der beiden Autobahnabschnitte erreichten Ergebnisse sind nur durch die Zusammenarbeit

des Bundesrechnungshofes und des Obersten Prüfungsamtes möglich gewesen. Die mit einheitlicher Methodik durchgeführten Prüfungen haben einen umfassenden Austausch von Daten über Baukosten von Brücken ermöglicht. Der Bundesrechnungshof sieht seine positiven Erfahrungen aus der gemeinsamen Prüfung einer grenzüberschreitenden Autobahn mit dem Obersten Prüfungsamt der Tschechischen Republik aus den Jahren 2006 und 2007 bestätigt.

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Prüfungsamt werden diesen internationalen Kostenvergleich bei ihrer zukünftigen Arbeit nutzbringend verwerten können. Sie folgen mit dieser Zusammenarbeit auch dem Leitgedanken der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI). Ein wichtiges Ziel von EUROSAI ist es, das berufliche und fachliche Verständnis sowie die Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern durch gegenseitigen Gedanken- und Erfahrungsaustausch im Bereich der staatlichen Finanzkontrolle zu fördern.

Die beiden Rechnungskontrollbehörden sind daran interessiert, ihre Zusammenarbeit zu gegebener Zeit fortzusetzen. Über ihr Vorgehen bei den koordinierten Prüfungen haben sie im Oktober 2012 einen gemeinsamen Bericht vorgelegt.

Die Bemerkungen sind am 25. September 2014 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 1. Dezember 2014

Bundesrechnungshof

Kay Scheller

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 Deutsche Bundestag hat am 22. Mai 2014 und der Bundesrat am 13. Juni 2014 Herrn Kay Scheller zum neuen Präsidenten des Bundesrechnungshofes gewählt. Er wurde am 30. Juni 2014 vom Bundespräsidenten ernannt.

Der Bundesrechnungshof hat seinen Sitz 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.

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 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 2014 enthalten auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

2 Prüfungstätigkeit

2.1 Prüfungsrechte

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (insbesondere der Ministerien und der ihnen nachgeordneten Bundesbehörden) einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Prüfungsrechte hat er zudem bei bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung, die vom Bund Zuschüsse erhalten oder bei denen eine Garantieverpflichtung des Bundes besteht. Ebenfalls prüft er die Bundesagentur für Arbeit. Die Haushaltsführung umfasst die Ausführung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes sowie die Buchführung und Rechnungslegung. Die Wirtschaftsführung erstreckt sich auf die gesamte finanzwirtschaftliche Betätigung des Bundes.

Außerhalb der Bundesverwaltung ist der Bundesrechnungshof berechtigt, insbesondere bei Stellen zu erheben, die

- Teile des Bundeshaushalts ausführen (z. B. bei der Auftragsverwaltung durch die Länder) oder denen der Bund Aufwendungen ersetzt (z. B. für die Erledigung bestimmter Aufgaben der Grundsicherung für 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.

Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine Maßnahme die beabsichtigte Wirkung hatte.

2.2 Prüfungsmaßstäbe: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

Bei seinen Prüfungen wendet der Bundesrechnungshof die in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz genannten Maßstäbe an: der Wirtschaftlichkeit und der 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 einem Nachprüfungsverfahren sowie Kontrollprüfungen überwacht der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen 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 2013 führten der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter rund 1 300 Prüfungen durch.

2.4 Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen

Das Ergebnis seiner Prüfung teilt der Bundesrechnungshof grundsätzlich der geprüften Stelle mit und erörtert es mit ihr. In wichtigen Angelegenheiten kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse auch dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung mitteilen. Daneben kann der Bundesrechnungshof Dritten Zugang zu abschließend festgestellten Prüfungsergebnissen gewähren (§ 96 Absatz 4 BHO). Die Entscheidung trifft er dabei für jedes Prüfungsergebnis gesondert und berücksichtigt entgegenstehende öffentliche oder private Belange. Ebenso kann der Bundesrechnungshof die an den Deutschen Bundestag gerichteten Berichte veröffentlichen, sobald das Parlament sie abschließend beraten hat. Grundsätzlich gilt, dass Informationen aus laufenden Prüfungs- und Beratungsverfahren nicht an Dritte weitergegeben werden können. Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten kann nicht gewährt werden. Dies schützt den sensiblen Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess im Bundesrechnungshof.

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.

Außerdem berät der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Ressorts zu grundsätzlichen Fragen, zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu anderen Sachverhalten. Im Jahr 2013 hat er dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss sowie weiteren Ausschüssen des Deutschen Bundestages insgesamt 17 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).

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 Kabinettsvorlage darauf hinzuweisen. Der Deutsche Bundestag hat insbesondere bei Finanzvorlagen die Möglichkeit, auf Erkenntnisse des BWV zurückzugreifen (§ 96 Absatz 6 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages).

Die Bundesministerien haben den BWV im Jahr 2013 an mehr als 300 Rechtsetzungsvorhaben beteiligt. Er gab dazu 20 teils umfangreiche Stellungnahmen ab. Seine Vorschläge sind in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen.

Zudem hat der BWV im Jahr 2013 und im ersten Halbjahr 2014 insgesamt fünf neue Gutachten herausgegeben. Diese befassen sich mit Fragen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens, mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau, mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen allgemein, mit dem Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau und mit dem Verfahren der internen und externen Personalauswahl in der Bundesverwaltung.

Der BWV hat außerdem fünf neue „Leitsätze der externen Finanzkontrolle“ veröffentlicht. 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, Leitfäden). Die Leitsatzsammlung gliedert sich in verschiedene Themenbereiche (z. B. Personal, Zuwendungen, Vergaben). Sie soll kontinuierlich erweitert werden. Alle Veröffentlichungen des BWV wie auch des Bundesrechnungshofes sind über die Internetseiten des Bundesrechnungshofes (www.bundesrechnungshof.de) abrufbar.

3.3 Beratungstätigkeit nach § 103 Absatz 3 BHO

Der Bundesrechnungshof hat weitere Beratungsfunktionen: So ist Deutschland als Mitglied in zahlreichen Internationalen Organisationen häufig auch einer der Hauptbeitragszahler. Deshalb soll der Bundesrechnungshof vor Erlass oder Änderung von Finanzvorschriften dieser Organisationen angehört werden (§ 103 Absatz 3 BHO). Mit seinen umfangreichen Stellungnahmen unterstützt er dabei die Wahrnehmung der deutschen Interessen durch die Bundesregierung. Im Jahr 2013 hat der Bundesrechnungshof in diesem Bereich rund 30 Stellungnahmen abgegeben. So hat er z. B. zum Vorschlag für die Finanzordnung des 11. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) Stellung genommen. Der EEF vergibt Finanzhilfen der Europäischen Union für Staaten und Gebiete außerhalb

Europas, gehört jedoch nicht zum EU-Haushalt. Im Ergebnis hat die EU-Kommission Anregungen des Bundesrechnungshofes in der Finanzordnung des EEF berücksichtigt.

4 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Die Finanzsysteme des Bundes und der Länder sind eng verflochten. Deswegen überschneiden sich häufig die Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe. Um die Prüfungstätigkeit effizient zu gestalten und Doppelprüfungen sowie prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden, sollen die Rechnungshöfe zusammenarbeiten. Dabei haben sie ihre Unabhängigkeit zu wahren und die jeweiligen Zuständigkeiten 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 Arbeitskreise der Rechnungshöfe eingesetzt. Diese befassen sich mit den Themen, Haushaltsrecht und Grundsatzfragen, Steuer, Wirtschaft und Beteiligungen, Rundfunk, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Kultur, Schulen, Bau, Organisation und Informationstechnik, Soziales und Personal. Sie bereiten die Beschlüsse der Präsidentenkonferenz vor. Die Präsidentenkonferenz hat in ihrer Sitzung im Mai 2014 ein gemeinsames Positionspapier zu den von der Europäischen Kommission geplanten Rechnungslegungsstandards (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS) erarbeitet und verabschiedet. Darin begrüßen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einerseits die Absicht der Europäischen Kommission, vollständige, zuverlässige und vergleichbare Haushaltsdaten europaweit anzustreben. Andererseits mahnen sie jedoch an, dass vor einer Entscheidung über die verbindliche Einführung von EPSAS zunächst alle Alternativen geprüft und die bisher eingeleiteten Maßnahmen evaluiert werden sollten. Zudem sollte fundiert geprüft werden, ob die europäischen Standards notwendig und wirksam sind.

Der Erfahrungsaustausch der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 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 eine EU-Prüfungsdatenbank eingerichtet. Sie vermittelt mit ihren mitt-

lerweise annähernd 600 erfassten Vorgängen (davon rund 380 von den deutschen Rechnungshöfen) einen Überblick über die Prüfungstätigkeit mit EU-Bezug – auch des Europäischen Rechnungshofes – in Deutschland. In der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Europa“ diskutieren der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder über die für die externe Finanzkontrolle in Deutschland bedeutsamen europäischen Entwicklungen. Im Januar 2013 haben der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe den zweiten „EU-Report deutscher Rechnungshöfe“ veröffentlicht. Der Report informiert 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 ist in deutscher und in englischer Fassung auf der Internetseite des

Bundesrechnungshofes abrufbar (www.bundesrechnungshof.de).

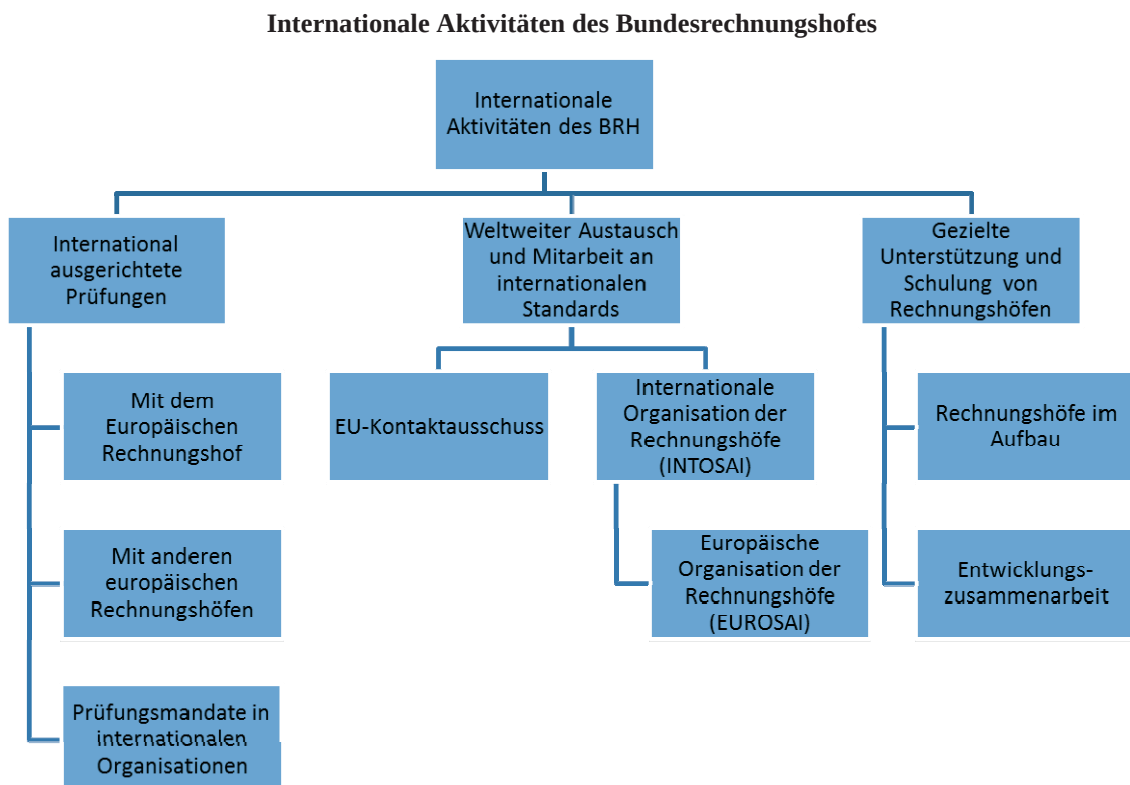
5 Internationales

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.

Abbildung 1



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 2013 ein Haushaltsvolumen von insgesamt 150,9 Mrd. Euro. 86,6 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel (vor allem Strukturfondsmittel und Agrarbeihilfen) an die Mitgliedstaaten zurück. Die Zusammenarbeit von ERH und Bundesrechnungshof findet in vielfältigen Formen statt. So koordiniert der Bundesrechnungshof den Informationsaustausch über die Arbeitsplanung zwischen dem ERH und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder. Er begleitet den ERH bei Prüfungen in Deutschland, wertet dessen Prüfungsberichte aus und leitet sie ggf. den Landesrechnungshöfen zu. Diese können ebenfalls ERH-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 Konzepts prüfen die Rechnungshöfe inhaltlich und zeitlich abgestimmt in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Der Bundesrechnungshof führt z. B. gemeinsam mit dem österreichischen und dem ungarischen Rechnungshof eine Prüfung zum multilateralen Frühwarnsystem Eurofisc durch, das der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs dient. Gemeinsam mit dem tschechischen Rechnungshof führte der Bundesrechnungshof parallele Prüfungen zur Vergabe von Bauleistungen durch (s. Teil IV, Bemerkung Nr. 78). Mit dem slowakischen Rechnungshof prüfte der Bundesrechnungshof gemeinsam zwei Autobahnabschnitte (s. Teil IV Bemerkung Nr. 79).

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 derzeit Abschlussprüfer bei der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCA), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Europäischen Organisation für die Nutzung meteorologischer Satelliten (EUMETSAT), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und der Welthandelsorganisation (WTO). Zusätzlich sind Prüfer

des Bundesrechnungshofes für die Abschlussprüfung bei mehreren kleineren Organisationen eingesetzt.

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. Der Kontaktausschuss hat eine wichtige Rolle bei der Identifizierung und Weiterbehandlung von für die externe Finanzkontrolle relevanten EU-Themen. Aktuell diskutieren die ORKB beispielsweise die Bestrebungen der EU-Kommission zur Einführung einheitlicher Rechnungslegungsstandards für die Mitgliedstaaten (EPSAS) (s. dazu auch Nr. 4).

5.3.2 INTOSAI

In der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden INTOSAI¹ (International Organisation of Supreme Audit Institutions) haben sich die ORKB von 191 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. Zudem beteiligt er sich an 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

¹ Weitere Informationen im Internet unter der Adresse <http://www.intosai.org>.

² Weitere Informationen zum ISSAI-Rahmenwerk unter der Adresse <http://www.issai.org>.

sind dabei Kolleginnen und Kollegen aus anderen ORKB. Zuletzt 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 Raum im Mittelpunkt. Die EUROSAI hat 50 Mitglieder und beschäftigt sich in verschiedenen Arbeitsgruppen mit übergreifenden Themen wie Umweltprüfung, IT-Prüfung und Prüfung von Katastrophenhilfe. 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

Der Bundesrechnungshof unterhält mit zahlreichen ausländischen Rechnungshöfen Kontakte. Er unterstützt ORKB beim Ausbau ihrer Kompetenzen. Expertinnen und Experten des Bundesrechnungshofes führen Beratungs- und Schulungsmaßnahmen durch oder organisieren Studienbesuche und Seminare.

Der Bundesrechnungshof unterstützt auch bei sogenannten EU-Twinning-Projekten ORKB beim Ausbau ihrer Fachkompetenzen. Twinning ist ein Instrument der Europäischen Kommission, das EU-Beitrittskandidatenländern und europäischen Nachbarstaaten dabei hilft, wichtige rechtliche und institutionelle Grundlagen der Gemeinschaft möglichst eigenständig und vollständig zu übernehmen sowie moderne Verwaltungen zu entwickeln. Dazu werden zeitlich befristete Verwaltungspartnerschaften geschlossen. Seit Oktober 2014 engagiert sich der Bundesrechnungshof in einem Twinningprojekt mit dem Rechnungshof Georgiens.

Darüber hinaus unterstützt der Bundesrechnungshof ein Projekt der EU-Kommission zur institutionellen Neuausrichtung des griechischen Rechnungshofes. Das Projekt soll bis November 2014 abgeschlossen sein (s. Bemerkung Nr. 77).

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). Aktuell unterstützt er Projekte der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bei den Rechnungshöfen von Georgien, Kambodscha und Tansania.

6 Haushalt und Personal (Einzelplan 20)

6.1 Überblick

Im Haushaltsjahr 2013 betrugen die Gesamtausgaben des Bundesrechnungshofes 127,8 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 2013 machten sie mit 110,7 Mio. Euro 87 % der Gesamtausgaben aus. Davon entfiel annähernd ein Drittel auf die Bezüge- und Beihilfeleistungen an die Versorgungsberechtigten (31 Mio. Euro) sowie auf die Zahlungen an die beiden Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ (4,5 Mio. Euro). Die übrigen Haushaltsmittel wurden überwiegend für die Anmietung und Bewirtschaftung von Liegenschaften (6,3 %), Informationstechnik (2,5 %) und Dienstreisen (2 %) eingesetzt.

Die Ist-Ausgaben unterschritten den Soll-Ansatz für das Jahr 2013 um 5,1 Mio. Euro. Den größten Anteil bildeten dabei die Minderausgaben von 3,6 Mio. Euro bei den Personalausgaben für die aktiven Beschäftigten. Diese sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sich die prognostizierte Anzahl an Neueinstellungen wegen noch nicht abgeschlossener Stellenbesetzungsverfahren nicht realisieren ließ. Zur Vorsorge für künftige Versorgungslasten waren Mehrausgaben von 1,8 Mio. Euro zu leisten. Für alle Beamtinnen und Beamten, deren Dienstverhältnis zum Bund erstmals nach dem 31. Dezember 2006 begründet worden ist, sind – abhängig von Laufbahngruppe und Alter im Zeitpunkt der Verbeamtung – zusätzliche Beträge in Höhe von 28 bis 74 % der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge an den Versorgungsfonds zuzuweisen. Diese Zahlungen (2,6 Mio. Euro) sollen dazu beitragen, die Beamtenversorgung mittelfristig auf eine vollständige Kapitaldeckung umzustellen. Für kurzfristig ab dem Jahr 2018 zu erwartende Belastungsspitzen bei den Versorgungsleistungen wird darüber hinaus eine Versorgungsrücklage aufgebaut. Diese speist sich aus einer seit dem Jahr 1999 jeweils um 0,2 Prozentpunkte verminderten Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge (1,9 Mio. Euro).

Für das Jahr 2014 sind im Einzelplan 20 Ausgaben von 136 Mio. Euro vorgesehen. Gegenüber den Soll-Ansätzen

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
Bundesrechnungshof**

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	132,9	127,8	-5,1	136,0	136,0	0,0
darunter:						
• Personalausgaben ^b ,	112,8	110,7	-2,1	115,7	116,3	0,5
davon:						
– Aktive Beschäftigte	78,9	75,3	-3,6	79,2	77,7	-2,0
– Versorgungsberechtigte	31,2	31,0	-0,2	32,3	33,2	2,9
– Versorgungsfonds, Versorgungs- rücklage ^c	2,7	4,5	1,8	4,2	5,5	31,2
• Mieten und Bewirtschaftung der Liegenschaften	9,4	8,0	-1,4	9,3	9,5	2,0
• Informationstechnik (IT)	4,8	3,4	-1,4	4,7	4,3	-8,5
• Dienstreisen	2,8	2,6	-0,2	2,7	2,7	-0,4
Einnahmen des Einzelplans	0,4	2,0	1,6	0,3	0,0	-95,6
Verpflichtungsermächtigungen	4,3 ^d	3,2	-1,1	11,4	0,0	-100,0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	1 338	1 213 ^e	-125	1 314	1 313	-0,1

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Hauptgruppe 4 einschließlich Zuweisungen an den Versorgungsfonds (Titel 634 03).

^c Zuweisungen an den Versorgungsfonds (Titel 634 03), Zuführungen an die Versorgungsrücklage (Titel 424 01, 434 57).

^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 20. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

für das Jahr 2013 bedeutet dies einen Aufwuchs um 3,1 Mio. Euro. Dies ist vor allem auf zusätzliche Personalausgaben für die Versorgungsberechtigten (1,1 Mio. Euro) sowie auf höhere als bisher veranschlagte Zahlungen an den Versorgungsfonds und die Versorgungsrücklage (1,5 Mio. Euro) zurückzuführen. Gegenüber dem geringeren Ist-Ergebnis des Vorjahres sehen die Planungen für das Jahr 2014 höhere Ausgaben für IT vor (1,3 Mio. Euro). Schwerpunkt werden u. a. die notwendigen Ersatz- und Ergänzungsinvestitionen für die Netzanbindung der Prüfungsämter des Bundes sein. Zudem benötigt der Bundesrechnungshof zusätzliche Datenspeicherkapazitäten für seine zunehmend in digitalisierter Form aufzubewahrenden Aktenbestände.

Mit 2 Mio. Euro erzielte der Bundesrechnungshof im Jahr 2013 deutlich höhere Einnahmen als veranschlagt. Davon machten die Pauschalabgeltungen von Versorgungsansprüchen bei einer Übernahme von Beamtinnen und Beamten aus dem Landes- in den Bundesdienst den größten Anteil aus (1,2 Mio. Euro). Da diese Einnahmen unmit-

telbar zur Deckung zusätzlicher Versorgungsausgaben dienen, werden sie im Soll-Ansatz nicht mit veranschlagt. Daneben erhielt der Bundesrechnungshof Erstattungen von internationalen Einrichtungen, für die er Prüfungsmandate wahrnimmt. Einnahmen aus der Untervermietung eines Teils der Potsdamer Liegenschaft des Bundesrechnungshofes fallen im Jahr 2014 letztmalig an. Der bisherige Untermieter, der Landesrechnungshof Brandenburg, ist im Februar 2014 aus der Liegenschaft ausgezogen.

6.3 Wesentliche Ausgabebereiche

6.3.1 Personal und Versorgung

Am 1. Juni 2013 waren im Bundesrechnungshof und in den Prüfungsämtern des Bundes (Prüfungsämter) 1 213 von 1 338 Planstellen und Stellen besetzt, davon 707 im Bundesrechnungshof und 506 in den Prüfungsämtern (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

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

	2013 Soll	2013 Ist	Abwei- chung Soll/Ist ^a	2014 Soll	2015 Haushalts- entwurf	Verän- derung 2014/2015 ^a
Planstellen/Stellen	Anzahl					in %
Insgesamt	1 338,5^a	1 213,5^b	-125,0	1 314,5^a	1 313,0^a	-0,1
davon:						
• Bundesrechnungshof	750,5	707,5	-43,0	753,5	756,5	0,4
• Prüfungsämter des Bundes	588,0	506,0	-82,0	561,0	556,5	-0,8

Erläuterungen: ^a Einschließlich Ersatzplanstellen (2013: 4, 2014: 2, 2015: 2).

^b Ist-Besetzung am 1. Juni.

Quelle: Einzelplan 20. Für das Jahr 2013: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2014: Haushaltsplan; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf.

Der Anteil der Beamtinnen und Beamten an allen Beschäftigten beträgt rund 86 %. Die meisten von ihnen übernehmen Prüfungsaufgaben. Sie werden in allen Bereichen tätig, in denen der Bund Einnahmen erzielt, Ausgaben leistet oder finanzielle Risiken übernimmt. Daher müssen die Prüferinnen und Prüfer vielfältige fachliche und persönliche Anforderungen erfüllen. Im Geschäftsbereich des Bundesrechnungshofes ist deshalb eine große Bandbreite an Ausbildungen und Studienrichtungen vertreten (z. B. Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Ingenieurwesen, Informatik).

39 % aller Beschäftigten sind Frauen. Im Prüfungsdienst beträgt der Frauenanteil 35 %; in der Verwaltung liegt er bei 52 %.

Der Bundesrechnungshof hat am 31. Dezember 2012 eine mehrjährige Organisationsreform abgeschlossen. In deren Folge sind insgesamt 210 Planstellen und Stellen in den Prüfungsämtern weggefallen.

Das Planstellen- und Stellensoll der Prüfungsämter wird in den Jahren 2014 und 2015 um 5,4 % (31,5 Stellen) sinken (vgl. Tabelle 2). Grund sind vor allem die Nachwirkungen der Organisationsreform. So entfallen insgesamt 18 Stellen mit dem Ausscheiden der Beschäftigten.

6.3.2 Bewirtschaftung der Liegenschaften

Die Ausgaben für die Anmietung und Bewirtschaftung der Liegenschaften beliefen sich im Jahr 2013 auf 8 Mio. Euro. Dies bedeutete einen Anstieg um 2,8 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Im Jahr 2013 zahlte der Bundesrechnungshof erstmals für die Nutzung seiner Hauptgebäude in Bonn 2,3 Mio. Euro und 1 Mio. Euro in Potsdam an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

6.4 Prüfung der Rechnung des Bundesrechnungshofes nach § 101 BHO

Die Rechnung des Bundesrechnungshofes für das Jahr 2013 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, das Personalwesen sowie der IT-Einsatz im Bundesrechnungshof.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben dem Bundesrechnungshof Entlastung erteilt.

6.5 300 Jahre Externe Finanzkontrolle

Im Jahr 2014 begeht der Bundesrechnungshof den 300. Jahrestag der Gründung der Preußischen Generalrechnungskammer. Die Entwicklung führte von der Generalrechnungskammer bis zur Gründung des Bundesrechnungshofes im Jahr 1950.

Mit vier Ereignissen möchte der Bundesrechnungshof an die Entwicklung der externen Finanzkontrolle erinnern, ihre Rolle beleuchten und auch auf künftige Herausforderungen aufmerksam machen. Hierfür sind im Einzelplan 20 405 000 Euro vorgesehen. Den Auftakt in das Jubiläumsjahr bildete im März 2014 ein internationales IT-Symposium in Potsdam, das sich mit den Herausforderungen für die externe Finanzkontrolle durch den Einsatz von Informationstechnologien befasste. Im Frühjahr 2014 ist eine Festschrift zur Geschichte der externen Finanzkontrolle erschienen. Am 10. Juli 2014 wurde eine Ausstellung zur Geschichte der externen Finanzkontrolle im Bundesrechnungshof in Bonn eröffnet, die in der ersten Jahreshälfte 2015 in seiner Außenstelle in Potsdam zu sehen sein wird. Das Festjahr fand am 18. November 2014 mit einem offiziellen Festakt in Bonn seinen Abschluss.

6.6 Ausblick

Die Entwicklung des Einzelplans 20 im Finanzplanungszeitraum 2014 bis 2018 ist in der Tabelle 3 dargestellt.

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 20 werden im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2018 auf 145,7 Mio. Euro steigen. Der Anstieg um 9,7 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2014 ist überwiegend auf höhere Ausgaben für die Bezüge- und Beihilfeleistungen an die Versorgungsberechtigten (4,5 Mio. Euro) sowie auf die jährlich anwachsenden Zuweisungen an den Versorgungsfonds (3,3 Mio. Euro) zurückzuführen.

Tabelle 3

Ausgabenentwicklung im Einzelplan 20 im Finanzplanungszeitraum

2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. Euro				
136,0	136,0	139,6	142,7	145,7

Quelle: Für das Jahr 2014: Bundeshaushalt, Einzelplan 20; für das Jahr 2015: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 20; für die Jahre 2016 bis 2018: Finanzplan des Bundes 2014 bis 2018.

