



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

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

Teilprüfung: Bundespräsidenten

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

Gz.: I 3 - 2012 - 0778

Berlin, den 18. September 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass und Gegenstand der Prüfung	8
2	Historische Entwicklung des Ehrensoldes und der zusätzlichen Ausstattung	9
3	Einzelne Feststellungen zum Ehrensold	10
3.1	Amtsbezüge als Bemessungsgrundlage	11
3.2	Ortszuschlag	12
3.3	Anrechnung weiterer Einkünfte auf den Ehrensold	12
3.3.1	Sachverhalt und Würdigung	12
3.3.2	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung	14
3.4	Zusammenfassende Empfehlung zum Ehrensold	14
4	Ausstattung der Bundespräsidenten a. D.	15
4.1	Aufgaben der Büros	15
4.1.1	Sachverhalt und Würdigung	15
4.1.2	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung	18
4.2	Einrichtung/Standorte der Büros	18
4.3	Ausstattung und Betreuung der Büros	20
4.4	Würdigung zu 4.2 und 4.3	20
4.5	Personal der Büros	21
4.5.1	Sachverhalt und Würdigung	21
4.5.2	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung	24
4.6	Dienstkraftfahrzeuge und Chefkraftfahrer	24
4.6.1	Sachverhalt und Würdigung	24

4.6.2	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung	26
4.7	Zusammenfassende Würdigung zur Ausstattung	27
5	Erstattung von Reisekosten	28
5.1	Sachverhalt und Würdigung	28
5.2	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung	31
6	Büroschließungen	32
6.1	Sachverhalt und Würdigung	32
6.2	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung	33
7	Aktenführung und Archivierung von Unterlagen in den Büros	33
7.1	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung	35
8	Ausgaben für den Schutz der Bundespräsidenten a. D.	36
8.1	Gefährdungseinstufung	36
8.1.1	Sachverhalt	36
8.1.2	Stellungnahme des BKA und abschließende Würdigung	37
8.2	Personal- und Sachkosten	37
8.2.1	Sachverhalt	37
8.2.2	Stellungnahme des BKA und Würdigung	38
8.3	Bauliche Maßnahmen	39
8.3.1	Sachverhalt und Würdigung	39
8.3.2	Stellungnahme des BKA und abschließende Würdigung	40
8.4	Zusammenfassende Würdigung Empfehlung für Schutzmaßnahmen	41
9	Aktuelle Regelungen für die Büros der Bundespräsidenten a. D.	41
10	Fazit	44

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat Versorgungs- und Ausstattungsleistungen, die ehemalige Bundespräsidenten (Bundespräsidenten a. D.) aus dem Bundeshaushalt erhalten, geprüft und im Wesentlichen folgendes festgestellt:

- 0.1 Der Gesetzgeber hat den Bundespräsidenten a. D. weder Aufgaben noch Kompetenzen übertragen. Regelungen über die Rechtsverhältnisse eines Bundespräsidenten a. D. finden sich nur im „Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten“ (BPräsRuhebezG). Das besondere persönliche Statusverhältnis des Bundespräsidenten endet mit seiner Amtszeit. Dennoch geht das Bundespräsidialamt davon aus, dass ein Bundespräsident a. D. eine „statusbezogene Amtsausstattung“ erhält. (Nummern 1 und 4)
- 0.2 Mit der Verdoppelung des ursprünglichen Ehrensoldes auf die volle Höhe der Amtsbezüge eines Bundespräsidenten hatte der Gesetzgeber im Jahr 1959 bezweckt, den Bundespräsidenten a. D. die Möglichkeit zu geben, die Aufwendungen für ein Büro zu bestreiten, um sogenannte fortwirkende Amtspflichten zu erfüllen. Mit der gewählten Regelung sollte der „Alt-Bundespräsident“ gerade nicht institutionalisiert werden. Der Zweck der Ehrensolderhöhung wurde bereits zehn Jahre nach Erlass des Gesetzes nicht mehr beachtet. Im Lauf der nachfolgenden Jahrzehnte entwickelte sich eine zusätzliche regelmäßige Ausstattung in zunehmendem Umfang und mit immer weiter steigenden Kosten. Die Bundespräsidenten a. D. erhalten seit diesem Zeitpunkt doppelte Leistungen für sogenannte fortwirkende Amtspflichten. (Nummer 2)
- 0.3 Das BPräsRuhebezG weist diverse Regelungslücken auf. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre u. a. eine Klarstellung der Rücktrittsgründe, die einen Anspruch auf Ehrensold auslösen bzw. ausschließen, sinnvoll. Zudem wäre zu überlegen, ob die Höhe des Ehrensoldes nicht im Verhältnis zur Dauer der Amtszeit stehen sollte. In Anbetracht der Tatsache, dass Bundespräsidenten a. D. aufgrund der Erhöhung des Ehrensoldes die Bezüge eines amtierenden Bundespräsidenten erhal-

ten, hält der Bundesrechnungshof auch eine umfassende Regelung zur Anrechnung von zusätzlichen Einkünften für sachgerecht. (Nummer 3)

- 0.4 Nach § 6 Bundeshaushaltsordnung dürfen Bundesmittel nur zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes eingesetzt werden. Daraus ergeben sich zwingende, gesetzliche Grenzen dessen, was die aus Mitteln des Bundes finanzierten Büros der Bundespräsidenten a. D. erledigen dürfen. Eine Grenze wird in jedem Fall dann überschritten, wenn die Büros Privatangelegenheiten der Bundespräsidenten a. D. erledigen. Ebenso unzulässig sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes Leistungen der Büros, die Bundespräsidenten a. D. bei der Erzielung von zusätzlichen Einkünften unterstützen. Daneben dürfen aus Sicht des Bundesrechnungshofes weder direkt noch indirekt Mittel des Bundeshaushalts für Aufgaben von Ehefrauen der Bundespräsidenten a. D. verwendet werden. (Nummer 4.1)
- 0.5 Die Bundespräsidenten a. D. beauftragten ihre Büros regelmäßig mit Aufgaben, die sie bereits vor ihrem Amtsantritt inne hatten oder nach dem Amtsende neu übernahmen. In beiden Fällen handelt es sich nicht um fortwirkende Verpflichtungen aus dem vorangegangenen Amt als Bundespräsident. Solche fortwirkenden Verpflichtungen nehmen mit zunehmender zeitlicher Distanz zum Amtsende ohnehin ab. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes muss das Bundespräsidialamt auf Veränderungen der in den Büros erledigten Aufgaben reagieren. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundespräsidialamt bislang kein genaues Bild von den Aufgaben der Büros hatte und den bisherigen Automatismus der „lebenslangen Vollausrüstung“ nicht hinterfragte. (Nummer 4.1)
- 0.6 Die frühere Praxis, Standorte und Ausstattung der Büros an den Wünschen und wechselnden Wohnorten der Bundespräsidenten a. D. auszurichten, führte auf Dauer zu erheblichem personellen und finanziellen Aufwand. Die Erfahrungen mit den Büros der Bundeskanzler a. D. zeigen, dass eine Zentralisierung der Büros am Standort Berlin in Gebäuden des Bundestages den damit verbundenen Aufwand deutlich reduziert. Aufgrund der festgestellten erheblichen Unterschiede bei Grö-

ße und Ausstattung der Büros empfiehlt der Bundesrechnungshof, insgesamt einheitliche Vorgaben für Art, Umfang und Ausstattung der Büros zu machen. (Nummern 4.2 und 4.3)

- 0.7 Für die Erstattung von Reisekosten der Bundespräsidenten a. D. gibt es keine geeignete Grundlage. In der Praxis erstattet das Bundespräsidialamt den Bundespräsidenten a. D. sämtliche geltend gemachten Reisekosten. Es prüfte nicht, welcher Anlass der jeweiligen Reise zu Grunde lag. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss jedoch danach unterschieden werden, ob ein Bundespräsident a. D. im Auftrag und Interesse der Bundesrepublik Deutschland reist, oder ob es sich um private Reiseanlässe oder Reisen zur Erzielung zusätzlicher Einkünfte handelt. Auch bei der Reisekostenerstattung für Mitarbeiter und Chefkraftfahrer muss nach dem Reiseanlass unterschieden werden. (Nummer 5)
- 0.8 Wenn Bundespräsidenten a. D. z. B. aus gesundheitlichen Gründen kein Büro mehr führen können, sollte dieses geschlossen werden. Auch deshalb muss sich das Bundespräsidialamt regelmäßig ein Bild von der Arbeit der Büros machen. (Nummer 6)
- 0.9 Das Bundespräsidialamt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Aktenführung und -aufbewahrung in den Büros den dafür geltenden Vorschriften entspricht. Unterlagen dürfen nicht eigenmächtig vernichtet oder in den privaten Verfügungsbereich der Bundespräsidenten a. D. überführt werden. Private Unterlagen dürfen nicht durch Personal des Bundes in Räumen des Bundes betreut werden. Akten aus der aktiven Amtszeit der Bundespräsidenten müssen im Bundespräsidialamt verbleiben. (Nummer 7)
- 0.10 Für den Personenschutz und den inneren Schutz der Büros, Wohnsitze und weiterer von den Bundespräsidenten a. D. genutzter Räumlichkeiten werden jährlich Ausgaben in Millionenhöhe aus dem Bundeshaushalt geleistet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundeskriminalamt, ein abgestuftes Schutzprogramm festzulegen und umzusetzen, dessen Umfang vorbehaltlich aktueller Bedrohungslagen nach Zeitin-

tervallen abnehmen sollte. Das Bundeskriminalamt hat hierzu auf ein Konzept aus dem Jahr 2005 verwiesen, welches jedoch nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes jedenfalls bis zu seiner Prüfung in wesentlichen Teilen in der Praxis nicht umgesetzt wurde. Die baulichen und sicherheitstechnischen Maßnahmen sollten regelmäßig auf ihre Notwendigkeit überprüft und ggf., nach Zeitintervallen abgestuft, zurückgefahren werden. Baumaßnahmen an den Büros sollten zukünftig nicht mehr aus dem Einzelplan 60 finanziert werden. Die bisherige Trennung von Fach- und Finanzverantwortung fördert eine wirtschaftliche Mittelverwendung nicht. (Nummer 8)

- 0.11 Der Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 8. November 2012 hat erstmalig Regelungen für die Ausstattung von ehemaligen Bundeskanzlern und Bundespräsidenten getroffen. Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zur Praxis war dies zwar ein erster Schritt, er löst die in diesem Bericht aufgezeigten Probleme aber nur teilweise. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dringend, für die Zukunft eine Regelung zu treffen, die sich an den Grundsätzen von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit orientiert. (Nummer 9)

1 Anlass und Gegenstand der Prüfung

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

Regelungen über die Rechtsverhältnisse eines Bundespräsidenten a. D. finden sich nur im „Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten“ (BPräsRuhebezG). Der Gesetzgeber hat den Bundespräsidenten a. D. weder Aufgaben noch Kompetenzen übertragen. Das besondere persönliche Statusverhältnis des Bundespräsidenten endet mit seiner Amtszeit.

Neben den Versorgungsleistungen, die im BPräsRuhebezG geregelt sind, erhalten die Bundespräsidenten a. D. derzeit auf Lebenszeit ein Büro mit Personal, ein Dienstkraftfahrzeug mit Chefkraftfahrer auch zur privaten Nutzung sowie, bei entsprechender Sicherheitseinstufung, Personen- und Objektschutz. Die Ausgaben für Büros, Dienstkraftfahrzeuge und Chefkraftfahrer legt alljährlich der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) durch den Beschluss zum Einzelplan 01 fest. Weitere Rechtsgrundlagen gibt es dafür nicht.

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

Das Bundespräsidialamt hat in seiner Stellungnahme den Wunsch geäußert, der Bundesrechnungshof möge stärker gewichten, ob die Sachverhalte aktuelle und beeinflussbare Verhältnisse betreffen oder „historische“ Situationen schildern, die für die aktiven Büros erkennbar ohne Bedeutung seien.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Prüfungen des Bundesrechnungshofes regelmäßig Sachverhalte erfassen, die in der Vergangenheit liegen. Ein besonderes Charakteristikum der vorliegenden Prüfung war jedoch der Umstand, dass sich die Ausstattung der Bundespräsidenten a. D. mit Büros und weiteren Leistungen über die Jahre und Jahrzehnte entwickelt hat, ohne dass es dazu

dezidierte Regelungen gegeben hätte. Diese Entwicklung ist die Grundlage der aktuellen Praxis.

2 Historische Entwicklung des Ehrensoldes und der zusätzlichen Ausstattung

Nach der ursprünglichen Fassung des BPräsRuhebezG aus dem Jahr 1953 erhielt ein Bundespräsident a. D. (nach einem Jahr Übergangszeit) nur die Hälfte seiner Amtsbezüge als Ehrensold auf Lebenszeit. Im Jahr 1959 wurde diese Regelung aufgehoben und durch den auf Lebenszeit angelegten Ehrensold in voller Höhe der Amtsbezüge ersetzt. Der Bundesrechnungshof hat die Entstehungsgeschichte dieser Gesetzesänderung anhand der Akten des Bundespräsidialamtes nachvollzogen. Danach sollte die Erhöhung des Ehrensoldes den Aufwand abdecken, der dem Bundespräsidenten a. D. durch fortwirkende, im staatlichen Interesse liegende Verpflichtungen entstehen könnte. Hierbei spielte u. a. eine Rolle, dass durch eine vom Ehrensold unabhängige Abgeltung eines derartigen Aufwands aus dem Bundeshaushalt eine Institution „Alt-Bundespräsident“ neben dem aktuellen Amtsinhaber verankert würde und zugleich insoweit eine Kontrolle durch den Bundesrechnungshof möglich wäre. Beides sollte mit der Verdoppelung des bisherigen Ehrensoldes vermieden werden. In Kauf genommen wurde dabei der Widerspruch, dass man davon ausging, die „Abwicklung des Amtes“ werde nach einem Zeitraum von fünf Jahren abgeschlossen sein, andererseits aber den Ehrensold lebenslang gewähren würde.

Im Jahr 1967 beschloss das Bundeskabinett, aus dem Amt scheidende Bundeskanzler mit Büro, Personal, Dienstkraftfahrzeug und Chefkraftfahrer auszustatten. Wegen der Ehrensolderhöhung im Jahr 1959 wurden Pläne, dies auch für Bundespräsidenten a. D. einzuführen, wieder fallen gelassen.

Zwei Jahre später (im Jahr 1969) beschloss der Haushaltsausschuss, dem zu diesem Zeitpunkt aus dem Amt scheidenden Bundespräsidenten eine Sekretärin, ein personengebundenes Dienstkraftfahrzeug und einen Chefkraftfahrer zur Abwicklung seiner fortwirkenden Verpflichtungen zur Verfügung zu stellen. In den darauf folgenden Jahrzehnten erhielten Bundespräsidenten a. D. ausnahmslos solche Leistungen. Es entwickelte sich eine regelmäßige Ausstattung in zunehmendem Umfang (Büros, Personal, Fahrzeuge, Sachmittel) und mit

steigenden Kosten. Dabei sind der Grund für die Verdoppelung des Ehrensoldes im Jahr 1959 und die Diskussion anlässlich der Einführung einer Ausstattung von ausscheidenden Bundeskanzlern mit Büros und Personal im Jahr 1967 in Vergessenheit geraten.

Das Bundespräsidialamt argumentierte in der vorliegenden Prüfung mit einem gewohnheitsrechtlichen Anspruch der Bundespräsidenten a. D. auf Ausstattung mit Büros, Personal und Fahrzeugen.

Würdigung

Durch die Verdoppelung des ursprünglichen Ehrensoldes auf die Höhe der vollen Amtsbezüge eines Bundespräsidenten hatte der Gesetzgeber im Jahr 1959 bezweckt, den Bundespräsidenten a. D. die Möglichkeit zu geben, die Aufwendungen für ein Büro zu bestreiten, um sogenannte fortwirkende Amtspflichten zu erfüllen. Mit der gewählten Regelung sollte der „Alt-Bundespräsident“ gerade nicht institutionalisiert werden. Der gesetzgeberische Zweck der Ehrensolderhöhung wurde bereits zehn Jahre nach Erlass des Gesetzes nicht mehr beachtet. Die Bundespräsidenten a. D. erhalten seit diesem Zeitpunkt doppelte Leistungen für sogenannte fortwirkende Amtspflichten. Einerseits werden die vollen Amtsbezüge als Ehrensold lebenslang gewährt. Andererseits werden bisher lebenslang eine umfangreiche Ausstattung zum Betrieb eines Büros sowie ein Dienstkraftfahrzeug mit Chefkraftfahrer zur Verfügung gestellt. Der im Zusammenhang mit der Ehrensolderhöhung diskutierte Aspekt der zeitlichen Begrenzung fortwirkender Verpflichtungen, die die Grundlage für die Einrichtung eines Büros darstellte, ist ebenfalls nicht mehr beachtet worden.

3 Einzelne Feststellungen zum Ehrensold

Nach § 1 BPräsRuhebezG erhält ein Bundespräsident, der mit Ablauf seiner Amtszeit oder vorher aus politischen oder gesundheitlichen Gründen aus seinem Amt ausscheidet, den Ehrensold. Für den Anspruch auf Ehrensold vor Ablauf der Amtszeit ist also erheblich, aus welchen Gründen ein Bundespräsident zurückgetreten ist. Zuständig für die erstmalige Berechnung und Festsetzung des Ehrensoldes und damit auch für die Entscheidung, ob Rücktrittsgründe als politisch oder gesundheitlich anzuerkennen sind, ist gemäß der Beamtenversorgungszuständigkeitsanordnung (Fußnote 8 zur Anlage 1) das Bundespräsi-

dialamt. Die Entscheidung über die Gewährung des Ehrensoldes obliegt damit dem jeweiligen Chef des Bundespräsidialamtes. Dieser steht in einem besonders engen und vertrauensvollen Verhältnis zum Bundespräsidenten und wurde von diesem üblicherweise persönlich für das Amt ausgewählt.

Den Bundespräsidenten a. D. werden die Amtsbezüge des jeweils amtierenden Bundespräsidenten als Ehrensold gewährt. Die Regelung zum Ehrensold sieht keine Abschläge vor. Die Dauer der Amtszeit oder das Lebensalter des scheidenden Bundespräsidenten spielen keine Rolle bei der Berechnung der Höhe der Bezüge. Dies ist im Versorgungsrecht des Bundes einzigartig.

3.1 Amtsbezüge als Bemessungsgrundlage

Ausgangspunkt für die Berechnung des Ehrensoldes ist gemäß

§ 1 BPräsRuhebezG die Höhe der „Amtsbezüge“ des Bundespräsidenten. Deren Höhe ist nicht gesetzlich festgelegt. Lediglich aus den Erläuterungen zum Haushaltsvermerk bei Kapitel 0101 Titel 421 01 ergibt sich, dass der amtierende Bundespräsident 10/9 des „Amtsgehaltes“ der Bundeskanzlerin erhält.

Die Bundeskanzlerin erhält gemäß § 11 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz) als „Amtsbezüge“ ein „Amtsgehalt“ in Höhe von einzweidrittel des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B 11 einschließlich der zum Grundgehalt allgemein gewährten Zulagen, zusätzlich einen Ortszuschlag und eine Dienstaufwandsentschädigung.

Somit ist das als Bezugsgröße für die Berechnung der „Amtsbezüge“ des Bundespräsidenten fungierende „Amtsgehalt“ der Bundeskanzlerin nur ein Teil von deren „Amtsbezügen“.

Würdigung

Dass die Amtsbezüge des amtierenden Bundespräsidenten lediglich in den Erläuterungen des Haushaltsplans und mit Verweisen auf andere Bezüge geregelt sind, führt zu Intransparenz und Fehleranfälligkeit der Berechnung des Ehrensoldes von Bundespräsidenten a. D. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre eine klare gesetzliche Regelung für die Amtsbezüge des Bundespräsidenten wünschenswert.

3.2 Ortszuschlag

Der Bundespräsident a. D. erhält in der Praxis einen Ortszuschlag in Höhe von 10/9 des der Bundeskanzlerin zustehenden Ortszuschlages. Diesen bezeichnet das Bundespräsidialamt in seinen Bescheiden als Bestandteil der „Amtsbezüge“ im Sinne des § 1 BPräsRuhebezG. Der amtierende Bundespräsident erhält keinen Ortszuschlag. Durch die Gewährung eines Ortszuschlages kann der Ehrensold eines Bundespräsidenten a. D. im Einzelfall die Bezüge des amtierenden Bundespräsidenten übersteigen. Das Bundespräsidialamt vertritt die Auffassung, dass Bundespräsidenten a. D. in Anlehnung an das Bundesministergesetz einen Anspruch auf einen Ortszuschlag haben, weil amtierende Bundespräsidenten Anspruch auf eine kostenfreie Amtswohnung haben.

Bundespräsidenten a. D. haben keinen Anspruch auf eine Amtswohnung.

§ 1 des BPräsRuhebezG sieht die Gewährung eines Ortszuschlages nicht vor. Er nimmt auf die „Amtsbezüge“ des Bundespräsidenten mit Ausnahme der Aufwandsgeelder Bezug. Die „Amtsbezüge“ beziehen sich, wie dargestellt, auf das „Amtsgehalt“ der Bundeskanzlerin, nicht auf deren weitere Bezügebestandteile wie z. B. den Ortszuschlag.

Würdigung

Die bisherige Praxis bei der Ermittlung des Ehrensoldes hat keine rechtliche Grundlage. Auch unter diesem Aspekt empfiehlt der Bundesrechnungshof eine klare Regelung zur Berechnung des Ehrensoldes zu schaffen. Die Entscheidung, ob die „Geldbezüge“ von Bundespräsidenten a. D. die der amtierenden Bundespräsidenten übersteigen können, sollte der Gesetzgeber ausdrücklich treffen.

3.3 Anrechnung weiterer Einkünfte auf den Ehrensold

3.3.1 Sachverhalt und Würdigung

Nach § 3 BPräsRuhebezG werden aus anderen Ämtern erworbene Versorgungsansprüche oder ein Dienst Einkommen aus einem neuen Dienstverhältnis auf den Ehrensold angerechnet. Das Bundespräsidialamt setzt den Ehrensold daher in einem zunächst vorläufigen Bescheid fest. Dieser enthält einen Hinweis auf die Anrechnung möglicher Ansprüche aus einem öffentlichen Dienst-

verhältnis. Bislang erhielt kein Bundespräsident a. D. Bezüge aus einem neuen Dienstverhältnis.

Das Bundespräsidialamt weist in seinen vorläufigen Festsetzungsbescheiden nicht darauf hin, dass zukünftig erzielte Einkünfte der Bundespräsidenten a. D. aus anderen Tätigkeiten (z. B. Vergütungen aus rechtsanwaltlicher Tätigkeit, aus Beraterverträgen, oder als Mitglieder von Vorständen oder Aufsichtsräten etc.) möglicherweise anzurechnen wären. Das Bundespräsidialamt hat nach eigener Aussage keine Kenntnis über Art und Höhe derartiger Einkünfte. Nach § 4 BPräsRuhebezG sind die versorgungsrechtlichen Vorschriften sinngemäß anzuwenden. Bei Anwendung dieser Verweisungsnorm ergäbe sich, dass bestimmte Einkünfte bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze wohl anzurechnen wären.

Würdigung

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes aus dieser Prüfung stehen Bundespräsidenten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt gerade wegen dieses Amtes eher nicht am Ende ihres Erwerbslebens (siehe auch Nummer 4.1). In zunehmendem Maße knüpfen Bundespräsidenten a. D. an frühere berufliche Tätigkeiten an bzw. eröffnen sich auf Grund des beendeten Amtes neue Karrierewege. Die durch diese Aktivitäten im Ruhestand erzielten Einkünfte können durchaus die Ruhebezüge übersteigen. Das Fehlen klarer Vorgaben zur Anrechnung zusätzlicher Einkünfte trägt diesen veränderten Umständen nicht Rechnung. Der Bundesrechnungshof kann keinen sachlichen Grund erkennen, warum Bundespräsidenten a. D. gegenüber anderen Versorgungsempfängern bei der Anrechnung von zusätzlichen Einkünften besser zu stellen sind.

Dadurch, dass sie mit dem Ehrensold ihre Bezüge nach Amtsende ohne Abschläge beibehalten, sind sie ohnehin allen anderen Versorgungsempfängern gegenüber, auch z. B. Bundeskanzlern a. D., in einzigartiger Weise bevorzugt.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre es sinnvoll, klare Regelungen zur Anrechnung zusätzlicher Einkünfte zu schaffen.

3.3.2 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung

Das Bundespräsidialamt ist der Auffassung, dass nach geltender Rechtslage § 4 BPräsRuhebezG keine Auffangvorschrift zur Anrechnung zusätzlicher Einkünfte darstelle. Eine Anrechnung widerspreche nicht nur der einheitlichen, langjährigen Anwendungspraxis, sondern auch der Auffassung des für Dienstrecht zuständigen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), der zufolge § 3 BPräsRuhebezG eine abschließende Regelung sei.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass § 3 BPräsRuhebezG keine abschließende Regelung darstellt. Er stützt sich dabei auf die Gesetzesbegründung aus dem Jahre 1952, wonach § 4 klarstellt, „dass die Regelungen der §§ 1-3 nicht erschöpfend sind und, sowie sie nichts anderes bestimmen, auf die für Bundesbeamte geltenden versorgungsrechtlichen Vorschriften zurückgegriffen werden kann (...) so würde z. B. eine etwaige Anrechnung von Arbeitseinkommen aus einer Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes nach der grundsätzlichen Regelung des § 3 vorzunehmen sein“¹.

3.4 Zusammenfassende Empfehlung zum Ehrensold

Die rudimentären Regelungen des BPräsRuhebezG lassen viele Fragen offen. Diese Lücken werden in der Praxis auf teilweise unsicherer Grundlage geschlossen.

Es sollte erwogen werden, die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Gewährung des Ehrensoldes auf eine Stelle außerhalb des Bundespräsidialamtes zu übertragen, um Loyalitätskonflikten vorzubeugen. Auch eine Klarstellung der Rücktrittsgründe, die einen Anspruch auf Ehrensold auslösen bzw. ausschließen, wäre sinnvoll. Zudem wäre zu überlegen, ob die Höhe des Ehrensoldes nicht im Verhältnis zur Dauer der Amtszeit stehen sollte. Scheidet ein Bundespräsident vor Ende seiner regulären Amtszeit aus, sind Abschläge wie z. B. auch bei Mitgliedern der Bundesregierung oder der Bundeskanzlerin/dem Bundeskanzler vorstellbar. Künftig sollten ohne eigene Rechtsgrundlage keine Ortszuschläge an Bundespräsidenten a. D. gezahlt werden.

¹ BT-Drs. Nr. 1/3494 S. 4.

In Anbetracht der Tatsache, dass Bundespräsidenten a. D. aufgrund der Erhöhung des Ehrensoldes die Bezüge eines amtierenden Bundespräsidenten erhalten, hält der Bundesrechnungshof eine umfassende Regelung zur Anrechnung von zusätzlichen Einkünften für sachgerecht.

4 Ausstattung der Bundespräsidenten a. D.

Grundlage für die vom Haushaltsgesetzgeber gewährte Ausstattung der Bundespräsidenten a. D. war es ursprünglich, diesen die Abwicklung fortwirkender Verpflichtungen aus dem Amt zu ermöglichen (siehe oben Nummer 2). Das Bundespräsidialamt gab an, dass die Ausstattung der Bundespräsidenten a. D. mit Büros und Personal nicht aufgaben- sondern „statusbezogen“ erfolgt. Einen solchen Status hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Ausgangsbasis für die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes waren die fünf Büros von Bundespräsidenten a. D. in den Jahren 2012 bis 2014.

In den Jahren von 2011 bis 2016 betrugen die kumulierten Ist-Ausgaben für die Büros der Bundespräsidenten a. D. 7,6 Mio. Euro. Je Bundespräsident a. D. variierten dabei die Ausgaben zwischen 0,9 Mio. Euro und 2,3 Mio. Euro. Für das Jahr 2017 waren allein im Einzelplan 01 Ausgaben für die Büros der Bundespräsidenten a. D. in Höhe von 1,7 Mio. Euro veranschlagt. Dies entsprach 4,7 % der veranschlagten Gesamtausgaben des Einzelplans 01.

4.1 Aufgaben der Büros

4.1.1 Sachverhalt und Würdigung

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

Das Bundespräsidialamt hatte erhebliche generelle Bedenken gegen die vorliegende Prüfung unter Berufung auf die besondere Stellung der Bundespräsidenten a. D. Hinzu kam, dass einzelne Mitarbeiter der Büros Vorbehalte gegen örtliche Erhebungen durch den Bundesrechnungshof im Arbeitsbereich der Bundespräsidenten a. D. geltend machten. Dabei verwiesen sie insbesondere

darauf, dass viele Unterlagen „privat“ seien. Diesen Befindlichkeiten trug der Bundesrechnungshof dadurch Rechnung, dass er sich bei seinen örtlichen Erhebungen in den Büros auf eine stichprobenhafte Prüfung beschränkte. Die Prüfung hat ergeben, dass sich die Tätigkeiten von Bundespräsidenten a. D. mit zunehmendem Abstand zum früheren Amt verändern. Bei lebensjungen Bundespräsidenten a. D. kann dieser Prozess auch sehr rasch einsetzen. Neue Aufgaben richten sich dann mehr nach den jeweiligen privaten Interessen und stehen oftmals im Zusammenhang mit der Erzielung zusätzlicher Einkünfte. Die Büros unterstützen die Bundespräsidenten a. D. bei all ihren Tätigkeiten. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere Folgendes festgestellt:

- Die Bundespräsidenten a. D. nahmen regelmäßig Aufgaben wahr, die sie bereits vor ihrem Amtsantritt als Bundespräsident inne hatten oder nach dem Amtsende neu übernahmen. Dabei waren thematische Schwerpunkte entsprechend den jeweiligen persönlichen Interessen zu erkennen. In beiden Fällen handelte es sich nicht um fortwirkende Verpflichtungen aus dem vorangegangenen Amt.
- Neben der Zuarbeit zu klassischen ehrenamtlichen Aufgaben und Schirmherrschaften der Bundespräsidenten a. D. machte die Vorbereitung von Reden einen bedeutenden Anteil der Aufgaben der Büros aus. Diese Reden hielten die Bundespräsidenten a. D. nicht selten bei privaten Unternehmen, wie z. B. Banken oder Interessenverbänden und entsprechend der üblichen Gepflogenheit auch gegen Honorar. Umfassende Erhebungserkenntnisse zu der jeweiligen Honorarhöhe hat der Bundesrechnungshof nicht. Mehrere Bundespräsidenten a. D. ließen sich beim Verfassen von Büchern oder anderen Textbeiträgen unterstützen. Für die schriftstellerische Tätigkeit erhielten die Bundespräsidenten a. D. oftmals Honorare, deren Abwicklung die Büros zum Teil übernahmen.
- Teilweise erledigten die Büros auch private Angelegenheiten, wie die private Kontoführung oder Organisation privater Termine. Die Büros übernahmen zum Teil auch Arbeiten für Ehefrauen von Bundespräsidenten a. D.; so erledigten sie z. B. deren Schriftverkehr.
- Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum jeweiligen Amtsende nahm in der Regel auch die Anwesenheit der Bundespräsidenten a. D. in den Büros

ab. Damit ging nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes auch die Auslastung der Büros zurück. Ein Bundespräsident war bereits unmittelbar nach Amtsende nur durchschnittlich 2,6 Tage pro Monat im Büro. Auch die repräsentativen Anlässe, zu denen die Büros genutzt wurden, nahmen mit der Zeit erheblich ab.

- Einzelne Bundespräsidenten a. D. übten Tätigkeiten aus, die typischerweise auf Einkünfteerzielung ausgerichtet sind. Dazu gehörten z. B. die Tätigkeit als Rechtsanwalt, Vertretungsbevollmächtigter für Unternehmen oder in einer Vermögensverwaltungsgesellschaft. Daneben fand der Bundesrechnungshof auch neue Funktionen als Berater oder Tätigkeiten im Lobbyismus-Bereich vor.

Wenn ein Bundespräsident a. D. Aufgaben nicht mehr wahrnehmen konnte oder mochte, kam es vor, dass dies dauerhaft der Büroleitung überlassen wurde. In solchen Fällen ließen sich Bundespräsidenten a. D. bei Veranstaltungen oder in Gesprächskreisen überwiegend vertreten, bzw. wurde das Büro „im Geiste“ des Bundespräsidenten a. D. fortgeführt. Dazu verwendete die Büroleitung z. B. bei Schreiben und Beiträgen Texte und Textbausteine, die der Bundespräsident a. D. in den vorangegangenen Jahren selbst verantwortet hatte. Ein Büro arbeitete mit einer eingescannten Unterschrift, ein anderes mit einem Unterschriftsstempel.

Würdigung

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

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Ausstattungsleistungen für Bundespräsidenten a. D. nur aufgaben- und nicht „statusbezogen“ aus Mitteln des Bundeshaushalts gewährt werden dürfen. Dies schon deshalb, weil ein Bundespräsident a. D. kein Amt innehat. Der ursprüngliche Grund für die Einrichtung von Büros, fortwirkende Verpflichtungen aus dem Amt wahrzunehmen, fällt mit zunehmender zeitlicher Distanz zum Amtsende weg.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es unerlässlich, dass das Bundespräsidialamt auf Veränderungen der in den Büros erledigten Aufgaben reagiert. Zu denken wäre an eine Verkleinerung von Büros bei deutlich nachlassender Nutzung derselben durch die Bundespräsidenten a. D. bzw. beim Wegfall der Notwendigkeit repräsentativer Räumlichkeiten. Hierzu ist es zwingend notwendig, dass das Bundespräsidialamt ein genaues Bild von den Aufgaben der Büros hat und den bisherigen Automatismus der „lebenslangen Vollausstattung“ hinterfragt. Auch möglichen Veränderungen im Gesundheitszustand der Bundespräsidenten a. D., die sich auf die Auslastung der Büros auswirken, kann nur so Rechnung getragen werden.

4.1.2 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung

Das Bundespräsidialamt äußerte Zweifel, ob eine klare Definition von „fortwirkenden“ Verpflichtungen aus dem Amt und in ihrer Folge eine klare Abgrenzung zu „privaten“ Belangen sowohl möglich als auch sinnvoll sei. Es lasse sich nicht vermeiden, dass die Büros mit Belangen konfrontiert würden, die auch ins Private hineinragten.

Die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben jedoch ergeben, dass es eine große Anzahl sehr klar abgrenzbarer Fälle von privaten Aufgaben gibt. Dies sind insbesondere die Tätigkeiten, die typischerweise auf Einkünfteerzielung ausgerichtet sind (Einzelheiten siehe oben), aber z. B. auch Unterstützungsleistungen für Ehefrauen. Es mag Zweifelsfälle geben, diese fallen aber angesichts der Menge an klar abgrenzbaren Aufgaben aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht ins Gewicht.

4.2 Einrichtung/Standorte der Büros

Den Bundespräsidenten a. D. Büros zur Verfügung zu stellen, oblag bis zum Jahr 2012 ausschließlich dem Bundespräsidialamt. Hierzu suchte das Bundes-

präsidialamt die Objekte, mietete sie an, ließ sie ggf. herrichten und unterhielt sie anschließend. Bis zum Jahr 2012 richteten sich die Standorte der Büros nach den Wünschen der Bundespräsidenten a. D. So wurden sie am jeweiligen Wohnort oder wohnortnah eingerichtet. Bei privaten Umzügen von Bundespräsidenten a. D. wickelte das Bundespräsidialamt die Büros an den alten Standorten ab und richtete sie an den neuen Orten ein. Organisation und Kostentragung das Bundespräsidialamt. Dies wurde ggf. auch Jahrzehnte nach Amtsende so praktiziert.

Bei der Auswahl und Größe der Liegenschaften nahmen die Bundespräsidenten a. D. erheblichen Einfluss. Auch bei der Herrichtung der Räumlichkeiten wurden die Wünsche der Bundespräsidenten a. D. umgesetzt. So wurden Mietwohnungen zu Büroräumen umgebaut oder Räumlichkeiten aufwändig saniert. Hinzu traten teils umfangreiche Baumaßnahmen unter Sicherheitsaspekten (siehe Nummer 8.2). Alle Büros verfügten über ein großes, repräsentatives Arbeitszimmer für den Bundespräsidenten a. D. selbst. Dies auch in Fällen, in denen Jahrzehnte nach Amtsende ein Büro an einem neuen Standort eingerichtet wurde.

Kostenaspekte spielten dabei eine untergeordnete Rolle. Das Bundespräsidialamt begründete dies wiederholt mit einem bei der Anmietung bestehenden Zeitdruck. Es nahm dabei an, dass die Büros möglichst unmittelbar nach Amtsende arbeitsfähig sein müssten.

Teilweise berücksichtigte das Bundespräsidialamt bei der Auswahl des Standorts und der Anmietung von Räumlichkeiten für Büros auch Aufgaben der Ehefrauen von Bundespräsidenten a. D. In einem Fall beschaffte es teilweise selbst die Einrichtung für die von der Ehefrau im selben Gebäude angemieteten Räume.

Die Büros der Bundespräsidenten a. D. unterschieden sich ohne erkennbaren Grund erheblich in Größe und Kosten. Das kleinste Büro war 80 qm groß, das größte umfasste 268 qm. Während für ein Büro rund 24 000 Euro Jahresmiete gezahlt wurden, kostete ein anderes rund 89 000 Euro pro Jahr.

Ab dem Jahr 2012 wurden neue Büros in Räumlichkeiten des Bundestages eingerichtet. Auch die Büros der Bundeskanzler a. D. befinden sich in den Räumen des Bundestages.

4.3 Ausstattung und Betreuung der Büros

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich auch Art und Umfang der Ausstattung der Büros vor allem nach den Wünschen der Bundespräsidenten a. D. richteten. Nach Aussage des Bundespräsidialamtes habe man sich am Büro des amtierenden Bundespräsidenten in Schloss Bellevue orientiert.

Das Bundespräsidialamt setzte die Wünsche der Bundespräsidenten a. D. für die Erst- bzw. Folgeausstattungen der jeweiligen Büros (überwiegend) ohne Änderungen um. Dementsprechend variierten die Ausstattung und auch die Kosten. Die Aufträge zur Ausstattung der Büros vergab das Bundespräsidialamt wiederholt nicht im Wettbewerb. Als Grund vermerkte das Bundespräsidialamt neben den spezifischen Wünschen der Bundespräsidenten a. D. auch hier „Zeitdruck“. Die Verantwortung für die Arbeitsfähigkeit der Büros (vom Durchleuchten der Post über die Reinigung der Räume, Beschaffung von Büromaterial und Ersatzteilen, Reparaturen bis hin zum ungestörten IT-Betrieb) lag auch für Hunderte Kilometer entfernte Büros beim Bundespräsidialamt. So entstand für die laufende Betreuung der Büros und Dienstkraftfahrzeuge der Bundespräsidenten a. D. erheblicher Personalaufwand (rund 176 Stunden pro Monat, einschließlich der Betreuung etwaiger erster oder weiterer Wohnsitze bzw. von Ferienobjekten hinsichtlich der baulichen Schutzmaßnahmen) im Bundespräsidialamt.

4.4 Würdigung zu 4.2 und 4.3

Die Standorte der Büros an den Wünschen und wechselnden Wohnorten der Bundespräsidenten a. D. auszurichten, führte zu erheblichem personellen und finanziellen Aufwand. Es sollte nicht Aufgabe des Bundespräsidialamtes sein, über das Bundesgebiet verstreute Liegenschaften zu suchen, anzumieten, ggf. zu sanieren, sicherheitstechnisch aufzurüsten, instand zu halten und dann ggf. über Jahrzehnte hinweg die Verantwortung für deren Arbeitsfähigkeit zu tragen. Bei der Auswahl der Räume sollte auch beachtet werden, inwieweit große, repräsentative Räumlichkeiten für Bundespräsidenten a. D. insbesondere viele Jahre nach Amtsende noch notwendig sind. Die vom Bundesrechnungshof festgestellte abnehmende Anwesenheit der Bundespräsidenten a. D. (siehe auch Nummer 4.1) in den Büros und die Abnahme von repräsentativen Terminen führte in der Vergangenheit dazu, dass große repräsentative Arbeitsräume

eingrichtet und sicherheitsertüchtigt wurden, obwohl der Bundespräsident a. D. sie kaum noch nutzte.

Die angemieteten Büros unterschieden sich ohne nachvollziehbaren, sachlichen Grund erheblich in Größe und Kosten, obwohl sie alle für denselben Zweck angemietet worden sind. Zeitdruck darf aus Sicht des Bundesrechnungshofes keine Rechtfertigung für dauerhaft hohe Mietkosten oder die Missachtung vergaberechtlicher Vorschriften sein, insbesondere nicht bei regulärem Ausscheiden aus dem Amt. Auch Zwischenlösungen wären in Frage gekommen. Räumlichkeiten und Ausstattung nach den Tätigkeiten oder Wünschen der Ehefrauen auszuwählen, ist unzulässig.

Der Vergleich mit den Büros der Bundeskanzler a. D. zeigt, dass eine Zentralisierung der Büros am Standort Berlin, in Gebäuden des Bundestages den mit derartigen Büros verbundenen personellen und finanziellen Aufwand deutlich reduziert. Wie auch die Unterbringung der Bundeskanzler a. D. in diesen Gebäuden zeigt, kann Sicherheitserfordernissen so einfacher Rechnung getragen werden. Die Betreuung des Betriebs vom Posteingang bis zur IT-Ausstattung könnte durch die Bundestagsverwaltung mit erledigt werden.

Die erforderlichen personellen und finanziellen Mittel könnte der Haushaltsgesetzgeber im Einzelplan 02 bereitstellen und gleichzeitig den Einzelplan 01 entlasten.

Aufgrund der festgestellten erheblichen Unterschiede bei den Büros empfiehlt der Bundesrechnungshof, insgesamt einheitliche Vorgaben für Art und Umfang der Büroausstattung zu machen. Die Ausstattung vor allem an den Wünschen der Bundespräsidenten a. D. und am Maßstab des Büros des amtierenden Bundespräsidenten in Schloss Bellevue auszurichten, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht sachgerecht.

4.5 Personal der Büros

4.5.1 Sachverhalt und Würdigung

Neben der sächlichen Ausstattung erhalten Bundespräsidenten a. D. auch Personal. Grundsätzlich waren eine Büroleitung (in der Mehrzahl nach B 3 bewertet), eine Büro- und Schreibkraft sowie ein Chefkraftfahrer vorgesehen. Nach Angaben des Bundespräsidialamtes wurde in der Vergangenheit auf den von

den Bundespräsidenten a. D. angemeldeten, individuellen Bedarf Bezug genommen. Überwiegend folgte das Bundespräsidialamt den Wünschen der Bundespräsidenten a. D., ihre Referenten und weiteres Personal, das sie in der aktiven Zeit unterstützt hatte, in das Büro zu übernehmen. Die Bewertung der Dienstposten und Arbeitsplätze richtete sich dabei nach der vorhandenen Einstufung der ausgewählten Personen. Das gewährte Entgelt richtete sich zunächst nach der Bezahlung zum Zeitpunkt der Zuweisung. Dabei handelte es sich sowohl um Beamte als auch (außertariflich vergütete) Angestellte mit überwiegend unbefristeten Arbeitsverträgen. Eine Analyse der in den Büros der Bundespräsidenten a. D. zu erledigenden Aufgaben und eine darauf basierende Bewertung der Dienstposten und Arbeitsplätze nahm das Bundespräsidialamt nicht vor. Im Laufe der Zeit wurde das Personal mitunter ausgetauscht, dabei wurden die Wünsche der Bundespräsidenten a. D. berücksichtigt. So wurden auch Mitarbeiter eingestellt, die über keinerlei Erfahrung in der öffentlichen Verwaltung verfügen.

Wer gegenüber den Büroleitungen und den weiteren Beschäftigten die Dienstaufsicht führte, war unklar. Die Bundespräsidenten a. D. als Privatpersonen standen in keinem dienstlichen Verhältnis zu den Beschäftigten. Das Bundespräsidialamt als Dienstherr der Beschäftigten kannte deren Aufgaben nicht und übte daher keine Dienstaufsicht aus. So blieb für das Personal unklar, ob Arbeitsaufträge, die erkennbar allein aus dem Privatbereich der Bundespräsidenten a. D. resultierten, erledigt oder abgelehnt werden müssen. Regelmäßig wurden deshalb alle von den Bundespräsidenten a. D. erteilten Arbeitsaufträge erledigt.

Alle den Büros der Bundespräsidenten a. D. zugeordneten Stellen sind mit einem Vermerk „kw-mit Wegfall der Aufgabe“ versehen. Die Arbeitsverträge waren aber überwiegend so gestaltet, dass ein Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei Schließung eines Büros bestand oder zumindest nicht ausgeschlossen war. Beamte verbleiben ohnehin im Dienst des Bundes.

Würdigung

Eine rein „statusbezogene“ Ausstattung der Büros mit Personal zu Lasten des Bundeshaushalts, die unabhängig von den zu erledigenden Aufgaben gewährt

wird, verstößt gegen haushaltsrechtliche und personalwirtschaftliche Vorgaben des Bundes. Bereits bei Einrichtung der Büros hätten ausgehend von Art und Umfang der dort zu erledigenden Aufgaben, Tätigkeiten bzw. Funktionen bewertet und Stellen bzw. Ämtern zugeordnet werden müssen.

Auf eine Veränderung der in den Büros anfallenden Aufgaben muss auch in personeller Hinsicht reagiert werden. Nach den bisherigen Erfahrungen können die Büros Jahrzehnte lang existieren. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Anzahl der Beschäftigten und die Bewertung der Dienstposten bzw. Arbeitsplätze an die jeweils zu bewältigenden und im Bundesinteresse liegenden Aufgaben anzupassen.

Das Bundespräsidialamt ist gegenüber allen seinen Mitarbeitern zur Wahrnehmung der Dienstaufsicht verpflichtet. Die fehlende tatsächliche Integration des Personals der Büros in das Bundespräsidialamt ist aufgrund der räumlichen Distanz und der ausschließlichen inhaltlichen Anbindung an die Bundespräsidenten a. D. auch unter Fürsorgegesichtspunkten problematisch. Private Erledigungen oder Zuarbeit zu Tätigkeiten mit Einkünfteerzielungsabsicht dürfen nicht Aufgabe des Personals des Bundespräsidialamtes sein.

Eine Zentralisierung der Büros in den Gebäuden des Bundestages könnte helfen, auch diese Probleme zu lösen.

Problematisch stellt sich auch die Weiterverwendung des Personals bei Auflösung von Büros (spätestens nach dem Tod eines Bundespräsidenten a. D.) dar. Dass die Stellen im Haushalt mit einem kw-Vermerk versehen sind, bedeutete überwiegend nicht, dass der Bund das Personal nicht weiterbeschäftigen oder anderweitig unterbringen musste. So wurde Personal, das keine oder nur geringe Verwaltungserfahrung außerhalb des Büros eines Bundespräsidenten a. D. hatte, im Bundespräsidialamt weiterbeschäftigt. Dies kann auch dazu führen, dass ein Anspruch auf Weiterbeschäftigung auf Basis einer B 3-Position im Bundespräsidialamt geltend gemacht wird.

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

4.5.2 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung

Das Bundespräsidialamt hat zugesagt, die Dienstaufsicht über die bisherigen Maßnahmen hinaus zu verstetigen und zu systematisieren.

4.6 Dienstkraftfahrzeuge und Chefkraftfahrer

4.6.1 Sachverhalt und Würdigung

Das Bundespräsidialamt stattete zu Beginn unserer Erhebungen im Jahr 2012 alle vier in die Gefährdungsstufe 1 eingestuften Bundespräsidenten a. D. mit sondergeschützten, personengebundenen Dienstkraftfahrzeugen zur alleinigen, uneingeschränkten und privaten Nutzung aus. Die Finanzierung erfolgte aus dem Einzelplan 01. Üblicherweise wurde dem jeweiligen Bundespräsidenten bei Beendigung der Amtszeit das ihm bisher zur Verfügung gestellte, sondergeschützte Dienstkraftfahrzeug mitsamt dem bisherigen Chefkraftfahrer zugewiesen. Sondergeschützte Dienstkraftfahrzeuge müssen nach den Verfahrenshinweisen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für die Haushaltsaufstellung grundsätzlich zentral im Einzelplan 06 veranschlagt werden. Die Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten sind danach ebenfalls im Einzelplan 06 auszubringen. Nur die Ausgaben für Kraft- und Schmierstoffe sind im jeweiligen Einzelplan zu veranschlagen.

Das Bundeskriminalamt (BKA) begleitete die Fahrten der Bundespräsidenten a. D. regelmäßig mit weiteren Dienstkraftfahrzeugen. Dabei passte das BKA seine Dienstkraftfahrzeuge dem Bedarf der Bundespräsidenten a. D. an (z. B. „Freizeitmodul“ zur Mitnahme von sperrigem Sportgerät). Im Jahr 2013 lag der ständige Bedarf der Bundespräsidenten a. D. bei insgesamt 18 Dienstkraftfahrzeugen.

In den Jahren 2011 bis 2014 trug das Bundespräsidialamt für die Chefkraftfahrer (ohne Personalnebenkosten) und die Dienstkraftfahrzeuge jährlich Kosten zwischen 347 000 Euro und 403 000 Euro. Hinzu kamen die Kosten für die Dienstkraftfahrzeuge des BKA, die diese aus seinem Haushalt finanzierte. Sondergeschützte Dienstkraftfahrzeuge verursachen nicht nur bei der Anschaffung, sondern auch im Betrieb deutlich höhere Kosten als reguläre Dienstkraftfahrzeuge. Im Verlauf der Prüfung ergriff das Bundespräsidialamt erste kos-

tensenkende Maßnahmen. So konnten die Leasingkosten um mehr als 75 % gesenkt werden.

Die Dienstkraftfahrzeuge wurden nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei einzelnen Bundespräsidenten a. D. überwiegend für Privatfahrten, Leerfahrten, Posttransporte oder auch Fahrten zu Terminen eingesetzt, bei denen eine Einkünfteerzielungsabsicht im Vordergrund stand.

In § 5 Absatz 2 des Tarifvertrages für die Kraftfahrer und Kraftfahrerinnen des Bundes (KraftfahrerTV Bund) sind abschließend die Personen aufgezählt, denen ein persönlicher Chefkraftfahrer zur Verfügung gestellt wird. Während nach § 5 Absatz 2 Buchstabe a) KraftfahrerTV Bund der Bundespräsident/die Bundespräsidentin zu diesem Personenkreis gehören, zählen die Bundespräsidenten a. D. nicht dazu. Die Zuweisung eines Chefkraftfahrers stellt daher eine übertarifliche Maßnahme dar, die der Zustimmung des BMI und des BMF bedarf. Diese Zustimmung lag nicht vor. Weiter setzt eine Entlohnung als Chefkraftfahrer voraus, dass diese mindestens eine Monatsarbeitszeit von 244 bis 268 Stunden (ca. 150 Stunden reinen Dienst am Steuer) leisten müssen.

Würdigung

Ob personengebundene Dienstkraftfahrzeuge mit Chefkraftfahrern als Element der Ausstattung, oder aber aus Sicherheitsgründen zur Verfügung gestellt werden, hat erhebliche Auswirkungen auf die Kosten für Anschaffung und Betrieb. Davon hängt auch ab, aus welchem Einzelplan die Kosten zu tragen sind. Soweit die tatsächliche Nutzung der Fahrzeuge in zunehmendem Maße zu einem erheblichen Teil rein privater Natur ist bzw. der Erzielung zusätzlicher Einkünfte dient, stellt sich die Frage nach einer Rechtfertigung des Einsatzes von Haushaltsmitteln und Personal des Bundes. Personengebundene Dienstkraftfahrzeuge mit Chefkraftfahrern in erheblichem Umfang für die Postbeförderung, alltägliche Besorgungen, Leerfahrten oder ähnliches zu nutzen, ist unwirtschaftlich.

Chefkraftfahrer für Bundespräsidenten a. D. sieht der KraftfahrerTV Bund nicht vor. Die bisherigen Zuweisungen von Chefkraftfahrern waren daher übertarifliche Maßnahmen, die stets der Zustimmung des BMI und des BMF bedurft hätten. Zudem müssten die Monatsarbeitszeiten für Chefkraftfahrer eingehalten

werden, was bei weniger aktiven Bundespräsidenten a. D. kaum zutreffen dürfte.

Die Finanzierung von sondergeschützten, personengebundenen Dienstkraftfahrzeugen inklusive der Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten aus dem Einzelplan 01 hat gegen die Verfahrenshinweise des BMF verstoßen.

4.6.2 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung

Das Bundespräsidialamt hat ausgeführt, dass eine private Nutzung der personengebundenen Dienstkraftfahrzeuge der Bundespräsidenten a. D. zulässig sei und als geldwerter Vorteil der Mitversteuerung unterliege. Weiter bezweifelt es, dass es wirtschaftlicher wäre, neben dem personengebundenen Dienstkraftfahrzeug für Postbeförderungen, Leerfahrten etc. ein weiteres Fahrzeug einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof stellt die Zulässigkeit und korrekte Versteuerung der privaten Nutzung der personengebundenen Dienstkraftfahrzeuge nicht in Abrede. Für die Frage, ob überhaupt ein Bedarf für ein Dienstkraftfahrzeug besteht, ist jedoch entscheidend, wofür es überwiegend genutzt wird. Zudem ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass für die Postbeförderung oder für alltägliche Besorgungen wirtschaftlichere Alternativen zur Nutzung eines Dienstkraftfahrzeuges zur Verfügung stehen, auch ohne dass ein weiteres Fahrzeug benötigt wird.

Das Bundespräsidialamt hat weiter entgegnet, dass ein Verstoß gegen die Verfahrenshinweise des BMF für die Haushaltsaufstellung im Hinblick auf die Veranschlagung der Kosten für die eingesetzten sondergeschützten Dienstkraftfahrzeuge nicht vorgelegen habe. Sondergeschützte Dienstkraftfahrzeuge würden nur im Fall ihres Kaufs im Einzelplan 06 veranschlagt. Die Dienstkraftfahrzeuge der Bundespräsidenten a. D. waren jedoch geleast.

Nach den Verfahrenshinweisen des BMF sind Ausgaben für die „Beschaffung“ von sondergeschützten Dienstkraftfahrzeugen im Einzelplan 06 zu veranschlagen. Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass auch das Leasing eine Form der Beschaffung ist. Beschaffung ist insoweit der Oberbegriff. Der Bundesrechnungshof erhält daher seine Kritik aufrecht.

4.7 Zusammenfassende Würdigung zur Ausstattung

Die bislang geltende Maxime des Bundespräsidialamtes, die Ausstattung der Bundespräsidenten a. D. sei „status“- und nicht aufgabenbezogen, entspricht aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht den für den Einsatz von Bundeshaushaltsmitteln geltenden Regelungen. Nach § 6 BHO dürfen Bundesmittel nur eingesetzt werden, soweit sie zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes notwendig sind. Daraus ergeben sich die Grenzen für die Ausstattung der Büros und vor allem für die dort wahrgenommenen Aufgaben. Hinzu kommt, dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand von der aktiven Amtszeit sog. fortwirkende Amtspflichten abnehmen bzw. nicht mehr existieren. Da im Gegensatz zu den Anfangszeiten der Bundesrepublik Deutschland Bundespräsidenten a. D. sich heutzutage durchaus in der Lebensphase regulärer Erwerbstätigkeit befinden, kommen zu den abnehmenden fortwirkenden Amtspflichten neu übernommene, repräsentative Ämter, Tätigkeiten als Berater oder im Bereich der Lobbyarbeit sowie zunehmend selbständige/freiberufliche Tätigkeiten zur Einkünfteerzielung hinzu. Es sollte überdacht werden, ob die Leistungen für ein Büro nicht grundsätzlich zeitlich begrenzt zur Verfügung gestellt werden, da sich die zu erledigenden Aufgaben im Laufe der Zeit grundlegend verändern. Es ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes unerlässlich, dass das Bundespräsidialamt bei der Einrichtung der Büros Art und Umfang der zu erledigenden Aufgaben berücksichtigt und im Weiteren auf Veränderungen reagiert. Bei der Erst- und Folgeausstattung der Bundespräsidenten a. D. ist daher insbesondere auf Folgendes zu achten:

- Es ist sicher zu stellen, dass Büro und Personal nicht für Privatangelegenheiten genutzt werden, da Bundesmittel nicht für private Zwecke eingesetzt werden dürfen.
 - Ebenso ist sicher zu stellen, dass Büro und Personal nicht für Tätigkeiten eingesetzt werden, mit denen die ehemaligen Amtsträger zusätzliche Einkünfte erzielen (Bücher, Reden/Vorträge, Mandate in Aufsichtsräten, Beiräten oder ähnlichen Gremien, Beratungstätigkeiten, Anwaltskanzleien).
- Auch dies führt zu einer Unzulässigkeit der Finanzierung aus dem Bundeshaushalt.

- Es ist folglich zwingend notwendig, dass das Bundespräsidialamt ein genaues Bild von den Aufgaben und der Auslastung der Büros der Bundespräsidenten a. D. hat, und davon, wie sich diese mit den Jahren verändern. Auf dauerhafte Veränderungen sollte z. B. mit Verkleinerung oder Schließung der Büros bzw. Reduzierung des Personals (nach den Grundsätzen der Personalbedarfsbemessung), reagiert werden.
- Die Büros der Bundespräsidenten a. D. werden alle für denselben Zweck angemietet und ausgestattet. Für erheblich unterschiedliche Größen und Ausstattungen fehlt es folglich an nachvollziehbaren, sachlichen Gründen. Dies sollte in Zukunft vermieden werden. Es sollten einheitliche Vorgaben für Art und Umfang der Büros und deren Ausstattung gemacht werden.
- Die fortwirkenden Amtspflichten, für die die Büros eingerichtet wurden, sind untrennbar mit den jeweiligen Bundespräsidenten a. D. verbunden, höchstpersönlicher Natur und nicht übertragbar. Soweit Bundespräsidenten a. D. ggf. mit zunehmendem Alter bzw. wegen eines verschlechterten Gesundheitszustandes derartige Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können oder wollen, ist dies zu berücksichtigen. Es ist zu vermeiden, dass das Personal die anfallenden Aufgaben nach dem vermuteten Willen ehemaliger Amtsträger fortführt.
- Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht zulässig, dass sich Ehefrauen der Bundespräsidenten a. D. des jeweiligen Büros zur Erfüllung eigener Aufgaben bedienen.
- Dienstkraftfahrzeuge mit Chefkraftfahrern dürfen nur zur Verfügung gestellt werden, wenn die dafür geltenden Regelungen dies zulassen. Es muss zudem sichergestellt werden, dass sie nicht überwiegend zu privaten Zwecken und im Übrigen auch wirtschaftlich eingesetzt werden.

5 Erstattung von Reisekosten

5.1 Sachverhalt und Würdigung

Für die Bundespräsidenten a. D. gelten weder die beamtenrechtlichen Regelungen des Bundesreisekostengesetzes (BRKG) noch die Regelungen über Reisekosten der Mitglieder der Bundesregierung. Das BPräsRuhebezG regelt keine Ansprüche auf Ersatz von Reisekosten. Das Bundespräsidialamt hatte bereits

im Jahr 1974 festgestellt, dass es an der Voraussetzung zur Erstattung von Reisekosten eines Bundespräsidenten a. D. fehlt. In der Praxis orientiert sich das Bundespräsidialamt nach eigenen Angaben bei der Erstattung von Reisekosten an dem, was dem jeweils amtierenden Bundespräsidenten zugebilligt wird.

Der amtierende Bundespräsident steht nicht in einem Dienstverhältnis sondern als Verfassungsorgan in einem persönlichen Statusverhältnis zur Bundesrepublik Deutschland. Für ihn gelten ebenfalls weder das BRKG noch die Regelungen über Reisekosten der Mitglieder der Bundesregierung. Ein gesonderter Ausgabetitel existiert nur für Staatsbesuche und Auslandsreisen. Das Bundespräsidialamt geht davon aus, dass der amtierende Bundespräsident immer im Dienst ist, weshalb es sich die Frage einer etwaigen privaten Veranlassung von Reisen nicht stellt. Ebenso stellt das Bundespräsidialamt sich nicht die Frage nach etwaigen Obergrenzen für die Erstattung von Hotelkosten des Staatsoberhauptes.

Auch den Bundespräsidenten a. D. erstattete das Bundespräsidialamt in der Praxis sämtliche geltend gemachten Reisekosten. Es prüfte nicht, ob die Reise eines Bundespräsidenten a. D. in Ausübung eines „Amts- oder Dienstgeschäftes“ geschah oder privat veranlasst war. Es ging nicht davon aus, dass bei Bundespräsidenten a. D. möglicherweise Kostenobergrenzen oder Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte analog zu den Regelungen des BRKG oder den Regelungen für Mitglieder der Bundesregierung gelten könnten.

Allerdings brachte das Bundespräsidialamt im Jahr 2016 zum Ausdruck, dass es inzwischen Reisen definiert habe, deren Kosten es stets erstatten würde. Dazu gehörten Reisen, zu denen ein Bundespräsident a. D. offiziell eingeladen worden sei, wie z. B. zu Staatsakten.

Für die Mitarbeiter der Bundespräsidenten a. D., die Angestellte oder Beamte des Bundespräsidialamtes sind, gelten die Regelungen des Reisekostenrechts des Bundes mit den entsprechenden Kostenobergrenzen. Die durch die Begleitung von Bundespräsidenten a. D. für die Chefkraftfahrer und weitere Mitarbeiter entstehenden Ausgaben, wie Fahrt- oder Reisekosten übernahm das Bundespräsidialamt dennoch ohne Überprüfung des Reiseanlasses oder Anwendung von Kostenobergrenzen (so wurden z. B. Übernachtungskosten bis

zu 320 Euro pro Nacht für eine Sekretärin erstattet). Hier folgte es insbesondere den persönlichen Wünschen der Bundespräsidenten a. D., die jeweilige Begleitung im selben, hochpreisigen Hotel unterzubringen. Dabei betrugen die Übernachtungskosten für Chefkraftfahrer und mitreisende Sicherheitsbeamte oftmals ein Vielfaches der Übernachtungskosten des Bundespräsidenten a. D. Die Ausgaben für Chefkraftfahrer gingen zu Lasten des Einzelplans 01. Entsprechende Ausgaben für das Sicherheitspersonal trug das BKA aus seinem Haushalt. Die Prüfung von Einzelfällen durch den Bundesrechnungshof hat folgendes ergeben:

- Das Bundespräsidialamt erstattete Kosten von hochpreisigen Hotels völlig unabhängig vom Anlass der Reise, zudem teilweise auch für die Ehefrauen.
- Die Reiseanlässe waren teilweise rein privater Natur (Geburtstag von Bekannten oder Ehefrauen, Aufenthalt im Freizeitpark u. ä.), teilweise hingen die Reisen mit Tätigkeiten zur privaten Einkünfteerzielung zusammen (Reden, Vorträge, Grußworte, Marketingreisen für das eigene Buch, Beiratssitzungen u. ä.).
- Übernachtungskosten von Chefkraftfahrern und begleitendem Sicherheitspersonal in hochpreisigen Hotels betrugen in Einzelfällen anlässlich der Teilnahme an Unternehmenssitzungen oder von privaten Geburtstagsfeiern mehrere tausend Euro. Ebenso übernahm das Bundespräsidialamt die Übernachtungskosten für den Chefkraftfahrer eines Bundespräsidenten a. D. bei privaten Reisen in Freizeitparks.

Das Bundespräsidialamt wies darauf hin, dass Reisen der Bundespräsidenten a. D. überwiegend auf Einladung von Dritten (Verbände, Unternehmen etc.) stattfänden. Diese übernahmen sehr häufig die Hotelkosten der Bundespräsidenten a. D. Fahrtkosten entstünden nicht gesondert, da die Bundespräsidenten a. D. im personengebundenen Dienstkraftfahrzeug gefahren würden.

Würdigung

Es fehlt bislang eine gesetzliche Grundlage für die Erstattung von Reisekosten der Bundespräsidenten und Bundespräsidenten a. D. Letztere sind in erster Linie Versorgungsempfänger. Sie bezüglich der Reisekosten dem einzigartigen

Statusverhältnis eines amtierenden Bundespräsidenten gleichzusetzen, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht gerechtfertigt. Bundespräsidenten a. D. üben verschiedenste Tätigkeiten aus, die sie sich ganz überwiegend nach eigenen Interessen auswählen. Es muss dem Bundespräsidialamt möglich sein, festzustellen, in welchen Fällen ein Bundespräsident a. D. im Auftrag und Interesse der Bundesrepublik Deutschland reist, und wann es sich um private Reiseanlässe handelt. Zudem darf bei der angemessenen Unterbringung eines ehemaligen Amtsträgers die Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Auch bei den Mitarbeitern muss nach dem Reiseanlass unterschieden werden. Wird ein Bundespräsident a. D. z. B. von einem Unternehmen eingeladen, eine Rede zu halten, für die er bezahlt wird, darf es nicht Aufgabe des Bundes sein, die Übernachtungskosten für begleitende Mitarbeiter in hochpreisigen Hotels zu tragen. Die für Beamte und Angestellte geltenden Obergrenzen sollten nur im Einzelfall und mit besonderer Begründung überschritten werden.

Aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) sollte eine geeignete Grundlage für die Erstattung von Reisekosten der Bundespräsidenten a. D. geschaffen werden, wenn diese im Auftrag und Interesse der Bundesrepublik Deutschland reisen.

5.2 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung

Das Bundespräsidialamt widerspricht der Aussage, dass es in der Praxis sämtliche geltend gemachten Reisekosten erstatte, jedenfalls sei diese missverständlich. Denn Reisekosten der Bundespräsidenten a. D. würden in ständiger Praxis ausschließlich in Ausnahmefällen übernommen, etwa bei Reisen im staatlichen Auftrag oder bei Aufgaben im staatlichen Interesse. In diesen Fällen erfolge in jedem Einzelfall eine Prüfung des Reisezwecks. Die Planung und Abwicklung der Dienstreisen mitreisender Büroangehöriger erfolge entsprechend den Regelungen des Bundesreisekostengesetzes.

Dies entspricht nicht den konkreten Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes aus dieser Prüfung. Danach hat das Bundespräsidialamt in den untersuchten Fällen den Reisezweck nicht geprüft. Auch wurden Reisekosten erstattet, bei denen der Reiseanlass (mindestens überwiegend) privater Natur war. Für mit-

reisende Büroangehörige wurden häufig Hotelkosten erstattet, die weit jenseits der geltenden Obergrenzen liegen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Würdigung und Empfehlung.

6 Büroschließungen

6.1 Sachverhalt und Würdigung

Bislang existierten die Büros der Bundespräsidenten a. D. bis zu deren Ableben. Das Bundespräsidialamt sah sich nicht ermächtigt, ein Büro zu schließen, wenn ein Bundespräsident a. D., z. B. aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in der Lage war, dort Aufgaben zu erfüllen. Insoweit hielt es einen Beschluss des Haushaltsausschusses für erforderlich. Stattdessen akzeptierte es in der Vergangenheit, dass Büros von Ehefrauen weiter geführt wurden, oder Büroleiter die Geschäfte so wahrnahmen, als sei der Bundespräsident a. D. noch beteiligt. Nach den örtlichen Erhebungen und Gesprächen im Rahmen dieser Prüfung entschloss sich das Bundespräsidialamt erstmalig, ein Büro in seine eigenen Räume in Berlin zu verlegen und das Personal zu reduzieren, da der Gesundheitszustand des Bundespräsidenten a. D. keine eigenen Tätigkeiten mehr zuließ.

Im Laufe unserer Prüfung schloss das Bundespräsidialamt drei Büros nach dem Tod von Bundespräsidenten a. D. Die Miet- und sonstigen Verträge kündigte es. Dabei war insbesondere der Rückbau von Sicherungseinbauten finanziell aufwändig. Zudem bemühten sich Mitarbeiter des Personalreferats intensiv um eine Weiterbeschäftigung des Personals. Mehrfach beschäftigte das Bundespräsidialamt Mitarbeiter der Bundespräsidenten a. D. auch aus Respekt vor den zu Lebzeiten geäußerten Wünschen von Bundespräsidenten a. D. ganz oder für einen Überbrückungszeitraum im eigenen Haus weiter, bis sich eine andere Verwendung gefunden hatte. Es gab teilweise erhebliche Schwierigkeiten, eine neue Verwendung für die Mitarbeiter zu finden.

Würdigung

Das Bundespräsidialamt muss in der Lage sein, ein aus seinem Haushalt finanziertes Büro zu schließen, wenn ein Bundespräsident a. D. z. B. aus gesundheitlichen Gründen mit diesem Büro keine Aufgaben mehr erfüllt. Auch des-

halb muss sich das Bundespräsidialamt regelmäßig ein Bild von der Arbeit der Büros machen. Kw-Stellen auszubringen, entfaltet in der Praxis kaum Wirkung, wenn Mitarbeiter nach Büroschließungen im Bundespräsidialamt weiterbeschäftigt werden (vgl. oben Nummer 4.5).

6.2 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung

Das Bundespräsidialamt hat ausgeführt, dass Beschäftigungsverhältnisse in Büros der Bundespräsidenten a. D. in der Regel befristet seien. Anderes gelte nur, wenn die Beschäftigten bereits vorher in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis zum Bund gestanden hätten. Außerhalb eines konkreten Personalbedarfes würden Beschäftigte nicht übernommen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Befristungen von Arbeitsverträgen aufgehoben wurden. Die unbefristeten Arbeitsverträge enthielten Nebenabreden, wonach sich das Arbeitsverhältnis ausschließlich auf die Tätigkeit im persönlichen Büro des jeweiligen Bundespräsidenten a. D. erstreckte und mit einer Übergangsfrist von drei Monaten mit dem Ende der Tätigkeit für den jeweiligen Bundespräsidenten a. D. erlösche. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass eine solche Nebenabrede arbeitsrechtlich zulässig ist. Zu einer entsprechenden Überprüfung ist es bislang nicht gekommen, weil auch unter Rücksichtnahme auf die Wünsche des jeweiligen Bundespräsidenten a. D. jeweils eine Lösung im Sinne einer Weiterverwendung oder eines Auflösungsvertrages gefunden wurde.

Weiter hat diese Prüfung ergeben, dass Mitarbeiter übernommen wurden, obwohl kein Bedarf bestanden hat. Um diese Probleme künftig zu vermeiden, empfiehlt der Bundesrechnungshof ausnahmslos den Einsatz von Mitarbeitern des Öffentlichen Dienstes mit entsprechenden Rückkehrregelungen.

7 Aktenführung und Archivierung von Unterlagen in den Büros

Grundsätzlich gilt für die obersten Bundesbehörden und zumindest sinngemäß für die Verfassungsorgane des Bundes die Registraturrichtlinie des Bundes für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in den Bundesministerien.

Schriftgut des Bundes sind alle bei der Erfüllung von Aufgaben des Bundes er-

stellten oder empfangenen Dokumente. Die ordnungsgemäße Aktenführung ist unter anderem die Voraussetzung für eine sachgerechte Archivierung.

Nach § 3 des Gesetzes über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (BArchG) ist das Bundesarchiv dafür zuständig, Archivgut auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten. Nach § 5 Absatz 1 BArchG haben u. a. die Verfassungsorgane aber auch die sonstigen Stellen des Bundes alle Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben, einschließlich der Wahrung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr benötigen, dem Bundesarchiv zur Übernahme anzubieten. Wenn es sich um Unterlagen von bleibendem Wert handelt, sind sie als Archivgut des Bundes zu übergeben.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes befanden sich in den Büros der Bundespräsidenten a. D. unterschiedlichste Arten von Unterlagen. Die Bandbreite reichte von dienstlichen Akten aus der aktiven Zeit als Bundespräsident bzw. dienstlichen Akten aus vorangegangenen Ämtern über die Akten aus der Tätigkeit des Büros bis hin zu privaten Unterlagen zu Einkünften, Versicherungen, Steuern oder Wohnsitzen. Es gab Büros, in denen Hunderte von Aktenordnern aufbewahrt wurden, aber auch Büros, in denen nur wenige Akten vorhanden waren.

Das Bundespräsidialamt sah keine eigene Zuständigkeit für den ordnungsgemäßen Umgang mit dem Schriftgut des Bundes durch seine Mitarbeiter in den Büros. Es überließ es daher den Mitarbeitern der Büros bzw. den Bundespräsidenten a. D., zu entscheiden, wie mit den Unterlagen verfahren wird. Die verschiedenen Büros organisierten die Aktenführung und -aufbewahrung völlig unterschiedlich. Teilweise wurden Unterlagen bereits zu Lebzeiten oder aber bei der Auflösung von Büros an die dem jeweiligen Bundespräsidenten a. D. nahestehende politische Stiftung oder andere Stiftungen bzw. Parteiarchive übergeben. Teils wurde das Bundesarchiv daran beteiligt. In einem Fall befanden sich alle Vorgänge, die als wichtig erachtet wurden, grundsätzlich am Wohnsitz des Bundespräsidenten a. D. Auch vernichtete ein Mitarbeiter eines Büros regelmäßig einen Großteil der Vorgänge aus der Tätigkeit des Büros.

Würdigung

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

Das Bundespräsidialamt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Aktenführung in den Büros den Vorgaben des Bundes entspricht. Die Regelungen zur Aufbewahrung sind zu beachten. Unterlagen dürfen nicht eigenmächtig vernichtet oder in den privaten Verfügungsbereich der Bundespräsidenten a. D. überführt werden. Alle Unterlagen, die nicht mehr benötigt werden, müssen dem Bundesarchiv zur Übernahme angeboten werden. Es ist weiter darauf zu achten, dass Schriftgut des Bundes und private Akten, für die das Personal nicht zuständig ist, voneinander abgegrenzt bzw. letztere aus den Büros entfernt werden. Akten aus der aktiven Amtszeit der Bundespräsidenten müssen im Bundespräsidialamt verbleiben bzw. dem Bundesarchiv nach den dafür vorgesehenen Fristen übergeben werden.

Es ist sicherzustellen, dass bei der Auflösung von Büros Mitarbeiter des Bundespräsidialamtes den Verbleib des Archivgutes überwachen. Eine unkontrollierte Verteilung an parteinahe Stiftungen, Parteiarchive oder persönliche Privatarchive ist zu vermeiden. Das Bundesarchiv muss alle Unterlagen rechtzeitig sichten können.

7.1 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes und abschließende Würdigung

Das Bundespräsidialamt teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes im Hinblick auf die notwendige Beteiligung des Bundesarchivs bei der Auflösung der Büros a. D. Dies entspräche auch der Praxis.

Dies betrifft jedoch nur einen Teilaspekt der Feststellungen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass nicht erst bei der Auflösung eines Büros die

geltenden Regelungen anzuwenden sind, sondern auch bei der laufenden Archivierung und bei der Aktenführung in den Büros.

8 Ausgaben für den Schutz der Bundespräsidenten a. D.

Für den Personenschutz und den inneren Schutz der Dienst- und Wohnsitze sowie der jeweiligen Aufenthaltsräume der Bundespräsidenten a. D. werden jährlich Ausgaben in Millionenhöhe aus dem Einzelplan 06 Kapitel 0624 und dem Einzelplan 01 geleistet. Hinzu kommen weitere Ausgaben für Sicherheitstechnik und Baumaßnahmen aus dem Einzelplan 60 Kapitel 6002. Daneben finanzieren die Bundesländer die Maßnahmen für den Objektschutz.

8.1 Gefährdungseinstufung

8.1.1 Sachverhalt

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

Für die Einstufung zu schützender Personen muss das BKA stets die Gefährdungslage beurteilen. Dies umfasst die anlassbezogene oder wiederkehrend vorgenommene Analyse und Bewertung von Informationen sowie die schlüssige Feststellung des Grades der Gefährdung. Die Gefährdungslagebewertung ist schriftlich zu erstellen und regelmäßig oder auch anlassbezogen fortzuschreiben. Dies wird bislang nicht konsequent umgesetzt. Das BKA ist vom BMI angewiesen, die Schutzmaßnahmen an der Gefährdungsstufe 1 auszurichten, sofern die Schutzperson einem verringerten Schutz nicht zustimmt.

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

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

8.1.2 Stellungnahme des BKA und abschließende Würdigung

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

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

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

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

8.2 Personal- und Sachkosten

8.2.1 Sachverhalt

Im Prüfungszeitraum 2012/2013 waren knapp 22 % aller im Personenschutz des BKA eingesetzten Polizeivollzugsbeamten (PVB) für den Personenschutz bei den Bundespräsidenten a. D. und Bundeskanzlern a. D. eingesetzt. Hinzu kamen noch Kraftfahrer des BKA. Auf die vier eingestufteten Bundespräsi-

ten a. D. entfielen 24,5 PVB und zwei Kraftfahrer. Daneben finanzierte das Bundespräsidialamt fünf Chefkraftfahrer aus seinem Einzelplan 01.

Das BKA berücksichtigte bei der Anzahl und Art der bereitzustellenden Dienstkraftfahrzeuge die hohe Gefährdungseinstufung und persönliche Belange der Schutzpersonen wie Freizeitinteressen oder häufige, weite Reisen. So ermittelte das BKA für das Jahr 2013 einen ständigen Bedarf der vier Bundespräsidenten a. D. von 13 Dienstkraftfahrzeugen. Hinzu kam je Bundespräsident a. D. ein weiteres personengebundenes Dienstkraftfahrzeug, welches das Bundespräsidialamt zur Verfügung stellte.

Die Personalkosten des BKA für den Schutz der Bundespräsidenten a. D. betrugen im Prüfungszeitraum jährlich rund 1,2 Mio. Euro. Hinzu kamen jährliche Ausgaben für Verbrauchsmaterialien, Mieten, Dienstreisen u. ä. von rund 350 000 Euro. Abhängig vom Reiseverhalten der Bundespräsidenten a. D. variierten diese jährlichen Ausgaben je Bundespräsident a. D. zwischen 51 000 und 144 000 Euro.

8.2.2 Stellungnahme des BKA und Würdigung

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

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

8.3 Bauliche Maßnahmen

8.3.1 Sachverhalt und Würdigung

Ebenfalls aufgrund der hohen Gefährdungseinstufung werden umfassende Maßnahmen baulicher und sicherheitstechnischer Art durchgeführt und finanziert. Das Bundespräsidialamt sichert die von ihm betriebenen Büros, sowie die Wohn- und Feriensitze von Bundespräsidenten a. D. und beruft sich hinsichtlich der Notwendigkeit der Maßnahmen auf die Vorgaben des BKA. Weiterhin sieht es sich dazu verpflichtet, Schutzmaßnahmen an weiteren Liegenschaften, wie z. B. der Erzielung privater Einkünfte dienenden Büros zu finanzieren. Das BKA erstellt die Konzeptionen für derartige Maßnahmen und orientiert sich dabei an der Gefährdungsstufe 1. Das Bundespräsidialamt begleitet die Maßnahmen. Beahlt werden sie aus dem Einzelplan 60 Kapitel 6002. Nach dem Gruppierungsplan handelt es sich hier um „Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland“. Zuschüsse sind finanzielle Hilfen von einer Einheit des öffentlichen Sektors an eine Einheit des **privaten / privatwirtschaftlichen** Sektors.

Bei diesen Sicherungsmaßnahmen entstehen erhebliche Kosten. So kostete bspw. die Sicherheitertüchtigung für ein Büro 250 000 Euro, ein Hausgrundstück 600 000 Euro oder ein Ferienobjekt 280 000 Euro. Im Jahr 2017 wurden erstmals Räume des Bundestages für einen scheidenden Bundespräsidenten ebenfalls durch Baumaßnahmen sicherheitertüchtigt. Im Jahr 2012 war dies bei der Unterbringung eines aus dem Amt geschiedenen Bundespräsidenten a. D. nicht für erforderlich gehalten worden. Auch die Bundeskanzler a. D. und im Amt befindliche Bundesminister haben ihre Büros in diesen Gebäuden. Die Absicherung durch Zutrittskontrollen ist in den Liegenschaften gewährleistet.

Würdigung

Die Finanzierung der Baumaßnahmen an den Büros aus dem Einzelplan 60 verstößt gegen das Transparenzgebot. Es handelt sich nicht um Zuschüsse an Einheiten des privaten/privatwirtschaftlichen Sektors. Vielmehr ist Empfänger der Bauleistungen das Bundespräsidialamt als Mieter oder wie zuletzt die Bundestagsverwaltung. Solche Baumaßnahmen müsste das Bundespräsidialamt

(soweit es selbst Empfänger ist) daher auch aus seinem eigenen Einzelplan 01 Kapitel 0112 Titel 711 01 „Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten“ finanzieren. Die hierfür erforderlichen Mittel müsste der Haushaltsgesetzgeber dann für den Einzelplan 01 bewilligen. Solange das Bundespräsidialamt derartige Maßnahmen plant und durchführt, die Finanzierung aber aus einem allgemeinen Titel im Einzelplan 60 erfolgt, fallen Fach- und Finanzverantwortung auseinander. Eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung fördert dies erfahrungsgemäß nicht. Auch kann der Bundesrechnungshof keinen nachvollziehbaren Grund erkennen, weshalb Räumlichkeiten in Bundestagsgebäuden, in denen auch andere eingestufte Schutzpersonen ihre Büros haben, im Jahr 2017 für einen Bundespräsidenten a. D. zusätzlich gesichert werden mussten. Das Bundespräsidialamt sollte von den Möglichkeiten zur Kostensenkung wie z. B.

- Mindestfristen bei Wohnsitzwechseln,
 - Begrenzung der Anzahl zu schützender Wohnsitze bzw. Ferienimmobilien,
 - Anrechnung der Kosten einer Normalausstattung bei Neubauten und
 - Wertsteigerungsausgleich bei Wegfall der Gefährdungseinstufung
- konsequent Gebrauch machen.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel, dass es Aufgabe des Bundes ist, Büros, die der Erzielung privater Einkünfte dienen, sicherheitstechnisch zu ertüchtigen.

8.3.2 Stellungnahme des BKA und abschließende Würdigung

Das BKA weist einerseits darauf hin, dass ihm weder die Auswahl der zu beratenden Objekte noch die Umsetzung der vorgeschlagenen materiell-technischen Sicherungsmaßnahmen obliege. Andererseits hat es eingeräumt, dass bis auf eine Ausnahme die aufgrund der tatsächlichen Gefährdung festzulegenden Gefährdungsstufen von den tatsächlich festgelegten abweichen (siehe schon Nummer 8.1.2).

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BKA einerseits seiner Beratung eine Gefährdungsstufe zu Grunde legt, die nach eigener Aussage nicht der tatsächlichen Gefährdung entspricht. Andererseits trägt es nicht die Verantwor-

tung für die Umsetzung der von ihm selbst vorgeschlagenen Maßnahmen. Das Bundespräsidialamt sieht sich seinerseits durch die Beratung des BKA gezwungen, den höchsten Sicherheitsstandard zu leisten. Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass für die tatsächlich umgesetzten Maßnahmen in finanzieller Sicht niemand die Verantwortung übernimmt.

8.4 Zusammenfassende Würdigung Empfehlung für Schutzmaßnahmen

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

- Die Gefährdungsstufe wird aus der jeweiligen Gefährdungslage abgeleitet.
- Die Gefährdungslagebeurteilung wird regelmäßig aktualisiert.
- Schutzmaßnahmen werden regelmäßig daraufhin überprüft, inwieweit sie noch erforderlich sind.

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

9 Aktuelle Regelungen für die Büros der Bundespräsidenten a. D.

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

1. Die zukünftigen Bundespräsidenten und Bundeskanzler erhalten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt ihre Büros in Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages in der Bundeshauptstadt Berlin.
2. Die personelle Ausstattung der zukünftigen Bundespräsidenten und Bundeskanzler umfasst nach ihrem Ausscheiden: eine Planstelle der Wertigkeit B 6, eine Planstelle der Wertigkeit B 3, eine Stelle mit der Wertigkeit E 14 und eine Stelle mit der Wertigkeit E 8.

3. Die Dienstkraftfahrzeuge einschließlich der Fahrer werden entsprechend der Festlegung des Bundeskriminalamtes gestellt.
4. Die Kosten für das Personal (vgl. Nr. 2), die Kosten der Amts-ausstattung sowie die Kosten der Dienstkraftfahrzeuge einschließlich Fahrer sind in den Einzelplänen 01 bzw. 04 zu veranschlagen.
5. Die Bundesregierung wird aufgefordert, eine Änderung des § 1 des Bundespräsidenten - Ruhebezügegesetzes dahingehend herbeizuführen, dass das Wort „Ehrensold“ durch das Wort „Altersbezüge“ ersetzt wird.

Das Bundespräsidialamt veranschlagte für den Haushalt 2017 erstmals Büro-leiter-Planstellen mit B 6 und Referenten-Planstellen mit B 3 und E 14 für ein neu einzurichtendes Büro eines Bundespräsidenten a. D. Es folgte damit der Aufwertung, die der Haushaltsausschussbeschluss vom 8. November 2012 vorgesehen hatte. Das Bundespräsidialamt hatte zunächst Ausgaben für Raummieten und Bewirtschaftungskosten eingeplant. Letztlich wurde im August 2017 ein neues Büro in Räumen der Bundestagsverwaltung eingerichtet. Dabei ist für die Büroräume ein Sicherheitsbereich, abgetrennt von den restlichen Räumen des Hauses, geschaffen worden. Nach einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bundestagsverwaltung und Bundespräsidialamt übernahm letzteres die Kosten für die Baumaßnahmen. Wir gehen davon aus, dass die Mittel aus dem Einzelplan 60 bereitgestellt worden sind.

Würdigung

Nach seinem Wortlaut gilt der Beschluss für „zukünftige Bundespräsidenten und Bundeskanzler“, also nicht für diejenigen, die am 8. November 2012 im Amt waren. Er galt noch nicht für den im Jahr 2017 aus dem Amt geschiedenen Bundespräsidenten, dessen Amtszeit vom 23. März 2012 bis 18. März 2017 währte. Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass mit diesem Beschluss weiterhin eine bedarfsunabhängige und nicht aufgabenbezogene Ausstattung auf Lebenszeit festgeschrieben wird. Zu den einzelnen Regelungen:

Zu 1:

Wenn die Büros in den Räumlichkeiten des Bundestages in Berlin angesiedelt werden, lassen sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes viele der bisher bestehenden Schwierigkeiten (Auswahl, Anmietung, Betrieb, Unterhaltung, Sicherheit) beheben. Dies müsste somit zu einer deutlichen Kostenreduzierung führen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass durch eine Integration der Büros in die Gebäude des Bundestages insbesondere auch die baulichen Maßnahmen zur Sicherung der Räume obsolet werden, da dort den Sicherheitsbedürfnissen aktiver Bundespolitiker (z. B. Abgeordnetenbüros von Ministern) aber auch der Bundeskanzler a. D., ohnehin Rechnung getragen wird.

Zu 2:

Die Büroleitungen der **amtierenden** Bundespräsidenten sind mit B 3 eingestuft. Der vorliegende Beschluss sieht vor, die Leitung des Büros von Bundespräsidenten a. D. mit B 6 zu bewerten. Das Bundespräsidialamt hat dementsprechend im Haushalt 2017 auch eine B 6 Stelle ausgebracht. Nach den Erkenntnissen aus dieser Prüfung nehmen die Aufgaben einer Büroleitung nach Amtsende des Bundespräsidenten ab. Dennoch ist die Stelle der Büroleitung des a. D.-Büros höher bewertet. Das bedeutet, dass ein Aufgabenrückgang zu einer höheren Bewertung der Stelle der Büroleitung führt. Dies ist nicht sachgemäß. Diese Regelung widerspricht den Vorgaben des Bundesbesoldungsgesetzes und der BHO und führt die bedarfsunabhängige und nicht aufgabenbezogene Stellenausstattung auf Lebenszeit fort. Zudem wird die Problematik der Weiterbeschäftigung des Personals nach dem Aufgabenwegfall durch Schließung eines Büros mit der Bewertung B 6 weiter verschärft.

Zu 3:

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

Zu 4:

Legt das BKA fest, dass ein sondergeschütztes Dienstkraftfahrzeug gestellt werden muss, wäre dieses nach dem Beschluss aus den Einzelplänen 01 bzw.

04 zu beschaffen. Dies verstößt aber gegen die Verfahrenshinweise des BMF für die Haushaltsaufstellung, wonach sondergeschützte Dienstkraftfahrzeuge grundsätzlich aus dem Einzelplan 06 beschafft und unterhalten werden sollen.

Insgesamt ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine Vereinheitlichung der Regelungen zur Ausstattung für frühere Bundespräsidenten auf der einen und früherer Bundeskanzler auf der anderen Seite nicht zweckmäßig, da die Voraussetzungen sehr unterschiedlich sind. Die Versorgung der Bundeskanzler a. D. ist im Bundesministergesetz geregelt und liegt deutlich unter der Versorgung der Bundespräsidenten a. D. Sinn und Zweck der außergewöhnlich hohen Versorgung der Bundespräsidenten a. D. war, den ausscheidenden Amtsträgern zu ermöglichen, ihre fortwirkenden Verpflichtungen in Eigenregie zu bewältigen (siehe Nummer 2).

10 Fazit

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

Dr. Mähring

Dr. Weber