



Bemerkungen 2016 | Band I

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Teilband 2 von 3

Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse

- Bundespräsident und Bundespräsidialamt
(Einzelplan 01)
- Deutscher Bundestag
(Einzelplan 02)
- Bundesrat
(Einzelplan 03)
- Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)
- Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)
- Bundesministerium des Innern (BMI)
(Einzelplan 06)
- Bundesministerium der Justiz und für
Verbraucherschutz (BMJV)
(Einzelplan 07)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)
(Einzelplan 08)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
(BMWi)
(Einzelplan 09)
- Bundesministerium für Ernährung und
Landwirtschaft (BMEL)
(Einzelplan 10)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(BMAS)
(Einzelplan 11)
Bundesagentur für Arbeit

Herausgeber

Bundesrechnungshof
Referat für Presse- und 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



Bemerkungen 2016 | Band I

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Teilband 2 von 3

Vorwort

Mit seinen Prüfungsergebnissen und Empfehlungen möchte der Bundesrechnungshof nicht nur ordnungsgemäßes und wirtschaftliches, sondern auch transparentes Verwaltungshandeln fördern. Über ihre Entscheidungen muss die Bundesverwaltung dem Parlament und der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen. Transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat.

Transparenz fordert der Bundesrechnungshof aber nicht nur von der Bundesverwaltung. Auch er selbst möchte diesem Grundsatz Rechnung tragen. Die Ergebnisse seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit sollen für die Öffentlichkeit anschaulicher werden.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die neue Gestaltung der jährlichen Bemerkungen. In ihnen fasst der Bundesrechnungshof diejenigen Prüfungsergebnisse zusammen, die für die Entlastung der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Haushalts- und Vermögensrechnung von Bedeutung sein können. Die Bemerkungen erscheinen von nun an in zwei Bänden: Band I (*Herbstband*) und Band II (*Frühjahrsband*). Der *Herbstband* wird im November veröffentlicht. Er besteht aus drei Teilbänden. Während Teilband 1 den allgemeinen Teil der Bemerkungen enthält, widmen sich die Teilbände 2 und 3 den einzelplanbezogenen Entwicklungen und Prüfungsergebnissen.

Im April folgt die Veröffentlichung des *Frühjahrsbandes*. Darin berichtet der Bundesrechnungshof über weitere aktuelle Prüfungsergebnisse, die er erst nach der Veröffentlichung des Herbstbandes fertig gestellt hat. Darüber hinaus wird der Frühjahrsband zukünftig auch eine Auswahl der Ergebnisse der parlamentarischen Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes enthalten.

Zudem erscheinen die Bemerkungen in einem neuen Layout: Barrierefreiheit, Lesbarkeit und Übersichtlichkeit sollen stärker zur Geltung kommen. Auch dadurch soll die Öffentlichkeit einen besseren Zugang zu den Ergebnissen der Arbeit des Bundesrechnungshofes bekommen.

Der hier vorliegende *Teilband 2 des Herbstbandes* der Bemerkungen 2016 enthält eine Auswahl von Prüfungsergebnissen, insbesondere aus den Bereichen Inneres, Zoll, Wirtschaft und Energie, Ernährung und Landwirtschaft sowie Arbeit und Soziales. Hinzu kommen Bemerkungen zu Entwicklungen und Risiken in den Einzelplänen des Bundeshaushalts, die diesen Bereichen zugeordnet sind.

So fordert der Bundesrechnungshof z. B. für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Die Mittel hierfür – im Jahr 2015 waren insgesamt 356 Mio. Euro veranschlagt – stammten sowohl aus dem Bundeshaushalt als auch aus einem Nebenhaushalt, dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“. Diese Aufteilung erschwert Transparenz und die

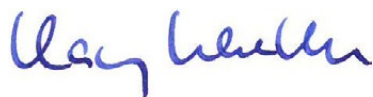
parlamentarische Kontrolle. Bei der Förderung der Energieforschung hat der Bundesrechnungshof unter anderem festgestellt, dass die Auswahlverfahren für entsprechende Vorhaben nicht immer transparent ausgestaltet waren.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen 2016 in den kommenden Monaten beraten. In der Regel verbindet das Parlament diese Beratung mit der Forderung an die Bundesregierung, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Der Darstellung der Bemerkungen ist eine Kurzfassung vorangestellt – kenntlich gemacht anhand eines blauen Balkens in Anlehnung an die bislang auf blauem Hintergrund gedruckten „Blauen Seiten“. Sie soll den schnellen Einstieg in die unterschiedlichen Themen erleichtern.

Die Bemerkungen 2016 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 November 2016



Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		1
Allgemeiner Teil		
1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015	5	23
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	5	25
1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	5	26
1.3 Haushaltsverlauf 2015	6	27
1.4 Haushaltsabschluss	6	28
1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen	7	34
1.6 Haushaltsüberschreitungen	8	38
1.7 Ausgabereste	8	41
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	9	46
1.9 Gewährleistungen	9	49
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel	10	52
1.11 Vermögensrechnung	10	53
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	11	57
1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen		71
2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Risiken für die „Schwarze Null“	14	72
2.1 Haushaltseckwerte bis 2020	14	76
2.2 Einhaltung der Schuldenregel	16	98
2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2016	16	103
2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur	17	106
2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur	19	126
2.6 Verschuldung und Schuldendienst	19	138
2.7 Gewährleistungen	20	142
2.8 Europäische Fiskalregeln und deren Einhaltung auf nationaler Ebene	21	149
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse		
3 Bundesministerium der Finanzen (BMF)		
Bund kontrolliert den Erfolg seiner Unternehmensbeteiligungen nicht ausreichend	22	163

Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse**Bundespräsident und Bundespräsidialamt**

4	Entwicklung des Einzelplans 01	167	200
---	--------------------------------	-----	-----

Deutscher Bundestag

5	Entwicklung des Einzelplans 02	168	205
---	--------------------------------	-----	-----

Bundesrat

6	Entwicklung des Einzelplans 03	169	213
---	--------------------------------	-----	-----

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

7	Entwicklung des Einzelplans 04	170	216
---	--------------------------------	-----	-----

Auswärtiges Amt

8	Entwicklung des Einzelplans 05	171	225
---	--------------------------------	-----	-----

Bundesministerium des Innern (BMI)

9	Entwicklung des Einzelplans 06	172	233
10	Teure Hardware niemals genutzt	174	244
11	Teure Rechenzentren stehen über Jahre leer	175	247
12	Alterssicherung der Landwirte anrechnen – Versorgungslasten des Bundes verringern	176	252

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

13	Entwicklung des Einzelplans 07	177	256
----	--------------------------------	-----	-----

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

14	Entwicklung des Einzelplans 08	179	264
15	Mehrausgaben und Verzögerungen beim Elektronischen Vollstreckungssystem der Zollverwaltung	180	272
16	Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung entwickeln	181	275
17	Zollverwaltung benötigt Schießanlagenkonzept	182	279

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

18	Entwicklung des Einzelplans 09	183	282
19	Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer	184	291
20	Boomende Tourismusbranche muss sich stärker an der Finanzierung der Deutschen Zentrale für Tourismus beteiligen	185	296
21	Innovationsförderung für deutsche Werften als verlorene Zuschüsse unwirtschaftlich	186	300

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
22	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie muss Interessenkonflikte bei der Wahrnehmung deutscher Raumfahrtinteressen ausschließen	187	303
23	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berücksichtigt Kapitalbeteiligung nicht – Bundesvermögen in Vermögensrechnung zu niedrig angegeben	188	306
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)			
24	Entwicklung des Einzelplans 10	189	309
25	Informationskampagne „Zu gut für die Tonne“ – unzureichend vorbereitet und Erfolg nicht nachweisbar	190	317
26	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft muss Exportförderung einstellen oder neu ausrichten	191	321
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)			
27	Entwicklung des Einzelplans 11	192	325
28	Initiative Inklusion: Jugendliche rechtswidrig gefördert	193	337
29	Ausgleichsfonds: Bundesministerium für Arbeit und Soziales setzt Mittel zweckwidrig ein	194	339
30	Fahrgeldausfälle der Deutschen Bahn rechtswidrig erstattet	195	341
31	Personalbedarf beim Bundesversicherungsamt nicht sachgerecht ermittelt	196	345
Bundesagentur für Arbeit			
32	Mehr Mitglieder in Geschäftsführungen als gesetzlich vorgesehen	197	349
33	Bundesagentur für Arbeit muss Notwendigkeit ihres Hörfunkdienstes nachweisen	198	352
34	Intensivere Integrationsberatung unwirtschaftlich	199	354
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)			
35	Entwicklung des Einzelplans 12	359	401
36	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur toleriert zu hohe Planungskosten bei Investitionen in die bestehenden Schienenwege	361	414
37	Amtsträger in Projektbeiräten können Unabhängigkeit und Neutralität von Behörden gefährden	362	418
38	Unzutreffende Bemessungsgrundlage führt zu überhöhten Zuwendungen für Bahnanlagen	363	422
39	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hält an der Förderung einer ungeeigneten Pilotanlage für den Containerumschlag fest	364	426
40	Konzeptionslose Öffentlichkeitsarbeit vermeiden	365	430
41	Bund verzichtet auf Einnahmen durch Werbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen	366	433
42	Fehlender Überblick über Schwertransporte auf Bundesfernstraßen – Zahl der gesperrten Brücken steigt	367	435
43	Verzögerungen und Umbau bei abzustufender Bundesstraße belasten den Bund unzulässig mit 3,4 Mio. Euro	368	438

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)		
44 Entwicklung des Einzelplans 14	369	441
45 Mangelhafte Erlös- und Kostenverteilung bei der privatärztlichen Behandlung in Bundeswehrkrankenhäusern	371	453
46 Bundesministerium der Verteidigung ließ Einsparpotenzial von 2 Mio. Euro bei einer Baumaßnahme ungenutzt	372	458
Bundesministerium für Gesundheit (BMG)		
47 Entwicklung des Einzelplans 15	373	461
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)		
48 Entwicklung des Einzelplans 16	375	469
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)		
49 Entwicklung des Einzelplans 17	377	477
50 Bundesaufsicht über den Forderungseinzug beim Elterngeld mangelhaft	378	484
Bundesverfassungsgericht		
51 Entwicklung des Einzelplans 19	379	487
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)		
52 Entwicklung des Einzelplans 23	380	491
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)		
53 Entwicklung des Einzelplans 30	381	499
54 83 Mio. Euro Bundesmittel für den Aufbau einer Forschungseinrichtung ohne gesicherte Perspektive	383	508
55 Helmholtz-Zentrum Berlin muss bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes sein Personal wirtschaftlich einsetzen	384	513
56 Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen	385	516
57 Mehrfachzuständigkeiten bei der Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler beseitigen	386	521
Bundesschuld		
58 Entwicklung des Einzelplans 32	387	525

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Allgemeine Finanzverwaltung		
59 Entwicklung des Einzelplans 60	389	533
60 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll marktübliche Wohnungsmieten vereinbaren und Miethöhe regelmäßig überprüfen	391	546
61 Investitionsabzugsbetrag: Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränken	392	550
62 Ungleiche Besteuerung von im Ausland eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern	393	553
63 Gesetzliche Klarstellungen bei steuerbegünstigten Baumaßnahmen erforderlich	394	557
64 Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften aufwendig und fehleranfällig	395	560
65 Besteuerung der Rundfunkanstalten einheitlich gestalten	396	563
66 Rechtsgrundlagen bei der Versicherungsteuer vereinfachen	397	567
67 Deutschland erneut Schlusslicht bei steuerlichem EU-Projekt	398	569
68 Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sicherstellen	399	573
69 Sondervermögen Entschädigungsfonds: Bundesministerium der Finanzen lässt Einnahmemöglichkeiten ungenutzt	400	576

Bundespräsident und Bundespräsidialamt

4 Entwicklung des Einzelplans 01

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt und der höchste Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt ihn das Bundespräsidialamt. Der Bundespräsident verfügt über je einen Amtssitz in Berlin und Bonn. Die Einnahmen und Ausgaben sind im Einzelplan 01 veranschlagt.

Einzelplan 01

Bundespräsident und Bundespräsidialamt

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	35,0	34,3	36,1
Einnahmen des Einzelplans	1,4	0,2	0,2
Verpflichtungsermächtigungen	0	0	0
	Planstellen/Stellen		
Personal	192 ^a	196	202

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Im Jahr 2015 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 35 Mio. Euro. Der größte Anteil entfiel mit rund 55 % auf die Personalausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte des Bundespräsidialamtes waren die Gebäudebewirtschaftung, Veranstaltungen, Reisen und Öffentlichkeitsarbeit sowie wohltätige Leistungen. Ebenfalls im Einzelplan 01 enthalten sind die Ausgaben für das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz. Im Jahr 2015 waren dies 1,8 Mio. Euro.

Deutscher Bundestag

5 Entwicklung des Einzelplans 02

Der Deutsche Bundestag ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane auf Bundesebene. Er ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes. Der Deutsche Bundestag übt nach dem Prinzip der Gewaltenteilung unter Beachtung der Beteiligungsrechte des Bundesrates und der Bundesregierung auf Bundesebene die gesetzgebende Gewalt aus. Er entscheidet auch über den Bundeshaushalt und kontrolliert die Regierungsarbeit. Im Jahr 2015 gehörten dem 18. Deutschen Bundestag 630 Abgeordnete aus vier Fraktionen an.

Zur Unterstützung seiner Arbeit ist beim Deutschen Bundestag eine Verwaltung eingerichtet. Sie untersteht als oberste Bundesbehörde dem Präsidenten des Deutschen Bundestages. Im Einzelplan 02 veranschlagt sind die Ausgaben für den Deutschen Bundestag, den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, die Bundesversammlung und die deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments. Die Gesamtausgaben sind in den letzten fünf Jahren kontinuierlich von 666,7 Mio. Euro auf 747,6 Mio. Euro und damit um 12 % gestiegen.

Einzelplan 02 Deutscher Bundestag

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	747,6	857,0	849,7
Einnahmen des Einzelplans	2,3	1,7	1,7
Verpflichtungsermächtigungen	10,6	19,5	26,8
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 370 ^a	2 596	2 613

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni.

Die größten Ausgabenblöcke im Jahr 2015 betrafen Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie Personalausgaben für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung.

Bundesrat

6 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 69 Mitgliedern der Regierungen der Länder. Diese haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat eingerichtet.

Einzelplan 03 Bundesrat

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	23,9	25,0	28,2
Einnahmen des Einzelplans	0,9	0,1	0,1
	Planstellen/Stellen		
Personal	176 ^a	196	197

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Im Haushaltsjahr 2015 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 03 bei 23,9 Mio. Euro. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgaben-schwerpunkte regelmäßig Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

7 Entwicklung des Einzelplans 04

Aus dem Einzelplan 04 werden neben dem Bundeskanzleramt und zahlreichen Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern folgende Behörden finanziert:

- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
- Bundesnachrichtendienst
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
- Bundesarchiv
- Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa
- Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2015 auf rund 2,1 Mrd. Euro. Diese verteilten sich insbesondere auf die Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung (1 244 Mio. Euro) und den Bundesnachrichtendienst (558 Mio. Euro).

Einzelplan 04

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	2 142,9	2 413,1	2 481,4
Einnahmen des Einzelplans	6,6	42,2	2,9
Verpflichtungsermächtigungen	126,5	974,0	608,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 478 ^a	3 748	3 738

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni.

Auswärtiges Amt

8 Entwicklung des Einzelplans 05

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland. Es pflegt die Beziehungen zu anderen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Das Auswärtige Amt besteht aus der Zentrale in Berlin, einem Dienstsitz in Bonn sowie 227 Auslandsvertretungen. Im Jahr 2015 gab es für seine Aufgaben 3,9 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2016 steigt der Haushaltsansatz auf 4,8 Mrd. Euro (Soll) und liegt damit um 939,5 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2015. Ursächlich hierfür sind die erhöhten Ausgaben zur Sicherung von Frieden und Stabilität, insbesondere zur Bewältigung der Flüchtlingslage. Zu diesem Zweck wurde dem Auswärtigen Amt eine überplanmäßige Ausgabe von 400 Mio. Euro bewilligt. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2017 sieht für das Auswärtige Amt eine Reduzierung um 4,3 % auf 4,6 Mrd. Euro vor.

Einzelplan 05 Auswärtiges Amt

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	3 870,7	4 810,1	4 604,2
Einnahmen des Einzelplans	228,0	148,8	149,5
Verpflichtungsermächtigungen	583,0	1 232,2	1 204,5
	Planstellen/Stellen		
Personal	6 379 ^a	6 930	7 005

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

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.

Ein Drittel des Budgets gab das Auswärtige Amt für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen aus.

Bundesministerium des Innern

9 Entwicklung des Einzelplans 06

Das BMI ist für die Innere Sicherheit und den Zivilschutz zuständig. Weitere Schwerpunkte sind die Zuwanderung, Integration und nationale Minderheiten, die Spitzensportförderung, die amtliche Statistik, 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 sowie bei der Informationstechnik und -sicherheit.

Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Ausgaben 6,6 Mrd. Euro. Dies entsprach 2,1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Einzelplan 06

Bundesministerium des Innern

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	6 628,3	7 801,5	8 338,3
Einnahmen des Einzelplans	602,3	486,5	620,4
Verpflichtungsermächtigungen	962,1	1 211,9	939,9
	Planstellen/Stellen		
Personal	52 654 ^a	60 877	62 869

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Das BMI und seine Geschäftsbereichsbehörden stehen durch die große Zahl von Flüchtlingen vor besonderen Herausforderungen. Sie erhielten mit dem Bundeshaushalt 2015 zusätzliche Planstellen und Stellen sowie Sachmittel.

4,0 Mrd. Euro gab das BMI im Jahr 2015 für die Innere Sicherheit aus. Das entsprach 60 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 06. 82 % der Planstellen und Stellen waren bei fünf Behörden ausgebracht, die mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst waren.

Weitere Schwerpunkte mit Ausgaben von 672 Mio. Euro waren im Jahr 2015 die Bearbeitung von Asylanträgen sowie die Förderung der sprachlichen und kulturellen Integration. Im Jahr 2015 nahm das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 477 000 Asylanträge entgegen; mehr als jemals zuvor in einem Jahr. Die Zahl der registrierten Flüchtlinge lag mit 890 000 deutlich höher. Im ersten Halbjahr 2016 ging die Zahl der registrierten Flüchtlinge deutlich zurück. Ende Juni 2016 waren 496 000 Asylanträge noch nicht entschieden.

10 Teure Hardware niemals genutzt

Das BMI hat IT-Geräte für 27 Mio. Euro beschafft und kaum genutzt. Es hat diese unentgeltlich an andere Bundesbehörden abgegeben, die sie gleichfalls kaum nutzen und demnächst aussondern müssen.

Das BMI beschaffte im Jahr 2011 IT-Geräte im Wert von 27 Mio. Euro, um sein Projekt „Netze des Bundes“ zu realisieren. Dazu gehörten z. B. teure schrankgroße Router für den Betrieb von Datennetzen. Mitte des Folgejahres beschloss es, das Projekt nicht mehr selbst umzusetzen, sondern einen Generalunternehmer zu beauftragen. Dieser wollte die beschafften IT-Geräte nicht übernehmen. Auch die ursprünglichen Verkäufer wollten die teilweise originalverpackten Geräte nicht zurücknehmen. Das BMI hatte solche Risiken, die mit der Übergabe des Projekts an einen Generalunternehmer verbunden waren, nicht hinreichend untersucht.

Ab Ende 2013 gab das BMI die IT-Geräte unentgeltlich an Behörden in der Bundesverwaltung ab. Diese hatten ihren Bedarf nicht belegt. Beispielsweise fehlte eine Bedarfsmeldung des größten Abnehmers. Diese Behörde hatte über die Hälfte aller abgegebenen IT-Geräte, darunter fast 80 % der Geräte mit einem Beschaffungspreis von über 100 000 Euro, erhalten. Im Frühjahr 2016 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass abnehmende Behörden so gut wie keines der IT-Geräte nutzten.

Das BMI hätte sich mit der weiteren Verwendung der beschafften IT-Geräte befassen müssen, bevor es das Projekt extern vergab. Es konnte nicht davon ausgehen, dass der Generalunternehmer die IT-Geräte übernimmt. Das BMI muss die Risiken von Projekten analysieren, bevor es über sie entscheidet.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, künftig hochwertige IT-Geräte erst zu beschaffen, wenn es deren Einsatz absehen kann. Nicht benötigte IT-Geräte muss es schnellstmöglich veräußern oder unverzüglich an Bundesbehörden abgeben, die ihren Bedarf nachgewiesen haben.

11 Teure Rechenzentren stehen über Jahre leer

Das BMI hat beim IT-Projekt „Netze des Bundes“ in den Jahren 2011 bis 2016 26 Mio. Euro für zwei gemietete Rechenzentren gezahlt. Die Rechenzentren standen weitgehend leer. Die Risiken des Projektes hatte das BMI nicht hinreichend betrachtet. Das BMI muss nun bei der geplanten IT-Konsolidierung des Bundes ähnliche Fehler vermeiden.

Das Projekt „Netze des Bundes“ startete im Jahr 2007 und soll für die Bundesbehörden ein sicheres Sprach- und Datennetz bereitstellen. Mit der im Jahr 2015 beschlossenen IT-Konsolidierung des Bundes möchte die Bundesregierung 80 % des IT-Betriebes bei einem bundeseigenen Dienstleister bündeln. Beide Projekte leitet das BMI.

Das Projekt „Netze des Bundes“ verzögerte sich immer wieder, u. a. weil sich beteiligte Ressorts nicht auf das Vorgehen einigen konnten. Dennoch schloss das BMI im Jahr 2011 langfristige Mietverträge für zwei Rechenzentren ab, die weitgehend ungenutzt blieben. Der Bund zahlt bis zum Jahr 2016 ca. 26 Mio. Euro für die leerstehenden Rechenzentren.

Beim Projekt „IT-Konsolidierung“ soll die Zahl der 96 Rechenzentren und 1 245 Serverräume bis Ende 2022 stark sinken. Dafür sollen bestehende Rechenzentren gekündigt oder modernisiert sowie neue gemietet oder gebaut werden. Das BMI hat keinen Überblick über die bestehenden Rechenzentren, z. B. ihre Miet- und Betriebskosten, Größe und Technik. Ebenso wenig kennt es den IT-Flächenbedarf des Bundes. Es kann daher die Folgen geplanter Maßnahmen nicht verlässlich beurteilen.

Das BMI muss verhindern, dass durch ähnliche Fehler wie bei „Netze des Bundes“ noch deutlich größere Nachteile für den Bundeshaushalt entstehen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, gemeinsam mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben umgehend eine Übersicht über die bestehenden Rechenzentren mit deren wesentlichen Kennzahlen, u. a. Miet- und Betriebskosten, zu erstellen. Diese muss es bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IT-Konsolidierung berücksichtigen.

12 Alterssicherung der Landwirte anrechnen – Versorgungslasten des Bundes verringern

Renten aus der Alterssicherung der Landwirte werden seit dem Jahr 1986 nicht mehr auf Versorgungsbezüge von Ruhestandsbeamtinnen und -beamten des Bundes angerechnet. Andere Renten, insbesondere Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, sind auf die Versorgungsbezüge anzurechnen. Das BMI sollte darauf hinwirken, dass auch Renten aus der Alterssicherung der Landwirte in diese Regelung einbezogen werden.

Die Alterssicherung der Landwirte (AdL) ist eine öffentliche Kasse, die zu 77 % aus Steuermitteln finanziert wird. Ruhestandsbeamtinnen und -beamte sollen keine doppelte Versorgung aus öffentlichen Kassen erhalten. Nach dem Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) werden deshalb insbesondere Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf Versorgungsbezüge von Ruhestandsbeamtinnen und -beamten des Bundes angerechnet. Seit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes im Jahr 1986 gilt dies für Renten aus der AdL nicht mehr.

Die AdL wurde inzwischen weitgehend an die gesetzliche Rentenversicherung angepasst. Der Bundesrechnungshof hatte das BMI deshalb in seinen Bemerkungen 2001 aufgefordert, auch die AdL auf Versorgungsbezüge anzurechnen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte sich angeschlossen. Mehrere Länder rechnen die AdL inzwischen auf Versorgungsbezüge ihrer Ruhestandsbeamtinnen und Beamten an. Gleichwohl wirkte das BMI nicht darauf hin, eine solche Regelung auch in das BeamtVG aufzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hat dies kritisiert. Ruhestandsbeamtinnen und -beamte des Bundes werden aus öffentlichen Kassen unzulässig doppelt versorgt, wenn ihre Versorgungsbezüge bei gleichzeitiger Zahlung von Renten der AdL nicht gekürzt werden. Es bevorteilt zudem die Ruhestandsbeamtinnen und -beamten, die eine Rente der AdL beziehen gegenüber denjenigen mit Renten aus einer anderen gesetzlichen Rentenversicherung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI die AdL in die Anrechnungsregelungen des BeamtVG einbezieht.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

13 Entwicklung des Einzelplans 07

Das BMJV erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen sowie für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik). Es wirkt zudem bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit.

Im Haushaltsjahr 2015 gab das BMJV 663,6 Mio. Euro aus. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den Ausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen im Einzelplan 07 betrugen 548,3 Mio. Euro.

Einzelplan 07

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	663,6	745,5	735,2
Einnahmen des Einzelplans	548,3	527,3	541,6
Verpflichtungsermächtigungen	26,6	112,2	44,0
	Planstellen/Stellen		
Personal	4 464 ^a	4 965	5 024

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

- Die Ausgaben für Personal und Versorgung bilden den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07. Im Jahr 2015 machten diese zusammen mit den Zuweisungen an den Versorgungsfonds 73 % (481,0 Mio. Euro) der Gesamtausgaben aus.
- In der Verbraucherpolitik fördert das BMJV im Jahr 2016 unter anderem die Marktwächter „Finanzmarkt“ und „Digitale Welt“ mit zusammen 10 Mio. Euro. Mit den Marktwächtern soll der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (VZBV) in Zusammenarbeit mit Verbraucherzentralen der Länder Angebote, Strukturen und Marktgeschehen aus Verbrauchersicht analysieren. Das BMJV möchte die Förderung bereits im Jahr 2017 in dieser Höhe auch für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 fest zusagen. Das jährliche Finanzvolumen der Markt-

wächter erreicht damit nahezu die Höhe der gesamten institutionellen Förderung des VZBV mit ungefähr 100 Stellen.

- Der Einzelplan 07 verzeichnet im Verhältnis zum Ausgabevolumen hohe Einnahmen. Ursache hierfür sind vor allem gebührenfinanzierte Leistungen des Deutschen Patent- und Markenamts und des Bundesamts für Justiz (BfJ) sowie vom BfJ vereinnahmte Ordnungsgelder. Beide Behörden erhielten wiederholt neue Planstellen und Stellen, um ihre Aufgaben zeitgerecht erledigen zu können.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

14 Entwicklung des Einzelplans 08

Als Haushaltsministerium stellt das BMF den Entwurf des Haushaltsplans und den Finanzplan auf. Es legt Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie über dessen Vermögen und Schulden. Als Fachministerium hat das BMF Aufgaben in den Bereichen Steuern, Zoll, Regulierung der Finanzmärkte, Treuhandnachfolgeeinrichtungen, Bundesimmobilien, Privatisierungs- und Beteiligungspolitik sowie Wiedergutmachungen des Bundes.

Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben des BMF 5,6 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,8 % des Bundeshaushalts. Größter Ausgabebereich war mit 2,1 Mrd. Euro die Zollverwaltung. Den Ausgaben standen Einnahmen von 530 Mio. Euro gegenüber.

Einzelplan 08

Bundesministerium der Finanzen

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 621,6	5 885,2	5 996,4
Einnahmen des Einzelplans	529,7	334,6	308,5
Verpflichtungsermächtigungen	191,0	833,3	783,3
	Planstellen/Stellen		
Personal	41 743	45 234	45 692

Im Haushaltsjahr 2016 stehen für den Geschäftsbereich des BMF 5,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Das sind 263,5 Mio. Euro mehr als im Vorjahr (+4,7 %). Ein Großteil des Anstiegs entfällt auf das zum Januar 2016 gegründete Informationstechnikzentrum Bund, in dem die IT-Dienstleister aus drei Ressorts zusammengeführt wurden.

Der Entwurf für den Haushalt 2017 und der Finanzplan 2016 bis 2020 sehen vor, dass die Ausgaben beim Einzelplan 08 in den nächsten Jahren weitgehend konstant bei rund 5,9 Mrd. Euro liegen.

15 Mehrausgaben und Verzögerungen beim Elektronischen Vollstreckungssystem der Zollverwaltung

Die Ausgaben für ein IT-Verfahren der Zollverwaltung haben sich gegenüber der Ursprungsplanung mehr als verdoppelt. Neben Mehrausgaben von 9,1 Mio. Euro verzögerte sich das Verfahren um vier Jahre.

Die Zollverwaltung benötigt ein neues IT-Verfahren, um Geldforderungen zu vollstrecken. Die Zollverwaltung vollstreckt nicht nur eigene Geldforderungen, sondern auch Forderungen anderer Bundesbehörden, der Krankenkassen und der Bundesagentur für Arbeit.

Die Ausgaben für das neue IT-Verfahren erhöhten sich von ursprünglich geplanten 7,3 Mio. auf 16,4 Mio. Euro. Obwohl das Verfahren bereits im Jahr 2012 fertiggestellt sein sollte, rechnet das BMF inzwischen damit, dass es erst Ende des Jahres 2016 fertig wird.

Der Bundesrechnungshof macht für die Mehrausgaben und die Verzögerungen Fehler beim Projektmanagement des BMF verantwortlich. Insbesondere hat es versäumt, zu Projektbeginn die Anforderungen an das Verfahren zu definieren. Dadurch war es nicht möglich, den Realisierungs- und Zeitaufwand abzuschätzen. Auch war der Projektfortschritt nicht zu bewerten, Handlungsalternativen wie ein Ausstieg aus dem Projekt oder der Verzicht auf bestimmte Funktionalitäten konnten nicht rechtzeitig geprüft werden.

Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, dass das BMF bei IT-Projekten ein Kontrollsystem entwickelt, um derartige Fehlentwicklungen zu vermeiden.

16 Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung entwickeln

Die Zollverwaltung muss ein bundesweites Standortkonzept für ihre Ausbildungseinrichtungen entwickeln. Die Vielzahl an kleinen Einrichtungen ist so nicht zukunftsfähig.

Die Zollverwaltung bildet ihr Personal an eigenen Ausbildungseinrichtungen aus und fort. Diese sind aus historischen Gründen ungleichmäßig in Deutschland verteilt. Viele sind so klein, dass das Lehrpersonal nicht effizient arbeiten kann. Zudem unterscheiden sich die Einrichtungen erheblich in den Betriebskosten. Da die meisten kleinen Einrichtungen nicht über eigene Unterkünfte verfügen, entstehen jährliche Hotel- und Stornokosten von 1,5 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF kein Standortkonzept für seine Ausbildungseinrichtungen entwickelt hat. Daher sind Sanierungen wie die am Standort Sigmaringen für über 110 Mio. Euro nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, ein bundesweites Konzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung zu entwickeln. Die kleinen Einrichtungen sollten in der bisherigen Form nicht weiterbetrieben, sondern zusammengefasst werden. Das BMF sollte in seinen Planungen auch berücksichtigen, dass der Bedarf an Aus- und Fortbildung in der Zollverwaltung absehbar steigen wird.

17 Zollverwaltung benötigt Schießanlagenkonzept

Die Zollverwaltung muss ein Konzept entwickeln, auf welchen Schießanlagen ihre Waffentragenden künftig trainieren können. Viele der derzeit genutzten Anlagen stehen absehbar nicht mehr zur Verfügung und entsprechen nicht den Anforderungen an ein einsatzorientiertes Waffentraining.

12 000 Zöllnerinnen und Zöllner sind mit Schusswaffen ausgestattet. Um eine Waffe führen zu dürfen, müssen diese Waffentragenden das Schießen regelmäßig trainieren. Dieses Waffentraining findet auch auf 52 Schießanlagen der Bundeswehr statt. Diese Anlagen werden künftig durch die Bundeswehrreform nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2013 erließ das BMF neue Inhalte für ein einsatzorientiertes Waffentraining. Ein großer Teil der genutzten Schießanlagen ist hierfür jedoch technisch nicht geeignet.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Zollverwaltung bisher kein Konzept erstellt hat, wie es seine Waffentragenden einsatzorientiert trainieren und die künftig wegfallenden Schießanlagen der Bundeswehr ausgleichen will. Er hat ein Schießanlagenkonzept gefordert, das auch den Bedarf an Haushaltsmitteln für die Errichtung neuer Schießanlagen darstellt. Dabei sollte das BMF auch prüfen, ob die Anzahl der Waffentragenden weiterhin erforderlich ist.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

18 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.

Einzelplan 09

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	7 258,4	7 621,8	7 432,8
Einnahmen des Einzelplans	4 389,9	465,9	458,6
Verpflichtungsermächtigungen	2 508,8	3 498,6	3 914,4
	Planstellen/Stellen		
Personal	7 867 ^a	8 178	8 263

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni.

Im Jahr 2015 gab das BMWi 7,3 Mrd. Euro aus. Davon verwendete es 86 % für Förderungen. Zudem verwaltete das BMWi Mittel des Energie- und Klimafonds (EKF) sowie Verpflichtungsermächtigungen des Zukunftsinvestitionsprogramms. Ein Teil der Förderprogramme bearbeiteten Projektträger.

Eingenommen hat das BMWi 4,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen stammen im Wesentlichen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen durch die Bundesnetzagentur (3,8 Mrd. Euro).

Vom Jahr 2016 bis zum Jahr 2020 sollen die Ausgaben des Einzelplans 09 um 144 Mio. Euro (1,9 %) sinken. Einsparungen ergeben sich vor allem, weil neue Förderzusagen für die energetische Gebäudesanierung nur noch aus dem EKF finanziert werden. Darüber hinaus sinken die Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau. Zusätzliche Mittel sind insbesondere für das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt, die Energieforschung und die ab dem Jahr 2017 geplante Förderung von Mikroelektronik für die Digitalisierung vorgesehen.

19 Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer

Das BMWi hat den Neubau einer Handwerkskammer zu großzügig gefördert. Flächen waren überdimensioniert und der Finanzierungsanteil der Handwerkskammer zu gering. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi Baumaßnahmen nur im notwendigen Umfang fördert.

Das BMWi fördert Investitionen in überbetriebliche Berufsbildungsstätten, die vorwiegend von Handwerkskammern betrieben werden. Der Bundesrechnungshof prüfte den Neubau einer Handwerkskammer. Die geplanten Baukosten betrugen 64 Mio. Euro, an denen sich der Bund mit 31 Mio. Euro beteiligte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesförderung vor allem wegen überdimensionierter Flächen um bis zu 8,1 Mio. Euro zu hoch war: Wegen der demografischen Entwicklung ist ein Rückgang der Ausbildungszahlen zu erwarten. Dennoch bietet der Neubau 30 % mehr Werkstatt- und Theorieflächen als die bisherigen Gebäude der Handwerkskammer. Die Kantine ist zu groß. Dass die Handwerkskammer ihr ebenfalls gefördertes Gästehaus benötigt, belegte sie nicht.

Zusätzlich war die Bundesförderung wegen des falsch ermittelten Verhältnisses von förderfähigen zu nicht förderfähigen Flächen um 2 Mio. Euro zu hoch. Überdies ließ der Bund zu, dass die Handwerkskammer mindestens 7,3 Mio. Euro eigener Mittel für unnötige Bauteile wie Dachterrassen und eine Klimaanlage verwendete. Sie hätte diese Mittel für förderfähige Bereiche einsetzen und damit den Bund entlasten müssen.

Das BMWi muss die Förderung von Bildungsstätten konsequent an den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten. Der Bundesrechnungshof erwartet zudem, dass Zuwendungsempfänger einen möglichst hohen Eigenanteil leisten.

20 Boomende Tourismusbranche muss sich stärker an der Finanzierung der Deutschen Zentrale für Tourismus beteiligen

Der Verein Deutsche Zentrale für Tourismus wirbt im Ausland für das Reiseland Deutschland. Mit jährlich 30 Mio. Euro finanziert das BMWi die Deutsche Zentrale für Tourismus nahezu allein. Obwohl der Deutschland-Tourismus boomt, beteiligt sich die Tourismusbranche nur mit 2,5 % an der Finanzierung. Dabei schöpfte die Deutsche Zentrale für Tourismus nicht alle Möglichkeiten aus, zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMWi ein neues Finanzierungskonzept für die Deutsche Zentrale für Tourismus. Insbesondere sollten die Mitgliedsbeiträge der Tourismusbranche deutlich steigen und der Bund sein finanzielles Engagement entsprechend reduzieren.

Gemessen an der Übernachtungszahl ausländischer Gäste in Deutschland boomt laut BMWi der Tourismus in Deutschland. Das BMWi ist innerhalb der Bundesregierung für die Tourismuspolitik zuständig. Den Tourismus zu fördern und touristische Ziele zu vermarkten, ist Aufgabe der Länder. Der Bund hat die Rahmenbedingungen für den Tourismus zu schaffen. Deshalb unterstützt er die Vermarktung des Reiselandes Deutschland im Ausland. Er bedient sich dafür seit dem Jahr 1948 des Vereins Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT). Mitglieder des Vereins sind im Wesentlichen Unternehmen der Tourismusbranche, Interessenverbände, aber auch Unternehmen des Einzelhandels.

Der Bund finanziert die DZT nahezu allein, die Vereinsmitglieder beteiligen sich mit lediglich 2,5 % (2015) an der Finanzierung. Die DZT setzte außerdem Bundesmittel dort ein, wo andere Finanzierungsquellen zur Verfügung gestanden hätten. So kalkulierte sie die Kosten für ihre Dienstleistungen nicht immer nachvollziehbar. Außerdem finanzierte sie Marketingmaßnahmen von Ländern mit, obwohl diese ausschließlich Landesinteressen dienten.

Der Bundesrechnungshof hält die jahrzehntelange umfangreiche Förderung der DZT für nicht mehr zeitgemäß. Er erwartet, dass das BMWi ein neues Finanzierungskonzept entwickelt, nach dem die DZT

- wesentlich höhere Mitgliedsbeiträge einnimmt, während der Bund seine Förderung reduziert und
- die Bundesmittel mit Blick auf Kostendeckung und Bund-Länder-Zuständigkeit wirtschaftlich einsetzt.

21 Innovationsförderung für deutsche Werften als verlorene Zuschüsse unwirtschaftlich

Das BMWi hat eine vom Deutschen Bundestag nur befristet ausgesetzte Rückzahlbarkeit der Innovationsförderung für deutsche Werften nicht wieder eingeführt. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben wäre das BMWi dazu verpflichtet, wenn die Innovation für die Werft wirtschaftlich erfolgreich war. Das BMWi sollte die Rückzahlbarkeit der Zuwendung im Erfolgsfall wieder in Kraft setzen.

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenländern seit rund zehn Jahren die Innovationsbereitschaft deutscher Werften durch Zuwendungen. Das BMWi stellt dafür im Jahr 2016 25 Mio. Euro bereit, die Küstenländer müssen weitere 12,5 Mio. Euro beisteuern. Einige Küstenländer haben jedoch Schwierigkeiten, ihre Mittel bereitzustellen. Bis Anfang 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die geförderte Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag die Innovationsförderung befristet für die Zeit von 2009 bis 2011 ohne Rückzahlbarkeit auszugestalten (verlorener Zuschuss). Allerdings führte das BMWi die Rückzahlbarkeit danach nicht wieder ein.

Das BMWi kann nicht frei entscheiden, ob es Zuwendungen rückzahlbar oder nicht rückzahlbar gewährt. Zuwendungen sind nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben vorrangig rückzahlbar zu bewilligen. Außerdem flossen in den letzten Jahren mehr als zwei Drittel der Zuwendungen an zwei bereits hoch innovative Werftengruppen, die in ihren Bereichen zur Weltspitze gehören.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen. Dadurch können Mitnahmeeffekte verhindert und die Finanzierungsprobleme der Küstenländer gemildert werden, da zurückfließende Mittel für weitere Förderungen eingesetzt werden könnten.

22 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie muss Interessenkonflikte bei der Wahrnehmung deutscher Raumfahrtinteressen ausschließen

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. vertritt für Deutschland die Interessen gegenüber der Europäischen Weltraumorganisation. Als Auftragnehmer der Europäischen Weltraumorganisation hat es auch eigene Interessen; dies kann zu Interessenkonflikten führen. Die Vorkehrungen des BMWi beseitigen die Konfliktlage nicht.

Deutschland ist Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), einem Zusammenschluss europäischer Staaten auf dem Gebiet der Raumfahrt. Die deutschen Interessen gegenüber der ESA vertritt das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR). Gleichzeitig ist das DLR selbst als Forschungseinrichtung im Bereich Raumfahrt tätig und an Aufträgen aus Programmen der ESA interessiert.

Der Bundesrechnungshof hat auf mögliche Interessenkonflikte hingewiesen und aufgezeigt, wie diese aufgelöst werden können. Er hat angeregt, dafür die Aufgabenverteilung in der Geschäftsordnung des DLR-Vorstands neu zu regeln.

23 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berücksichtigt Kapitalbeteiligung nicht – Bundesvermögen in Vermögensrechnung zu niedrig angegeben

Der Bund ist als Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation anteilig am Kapital der Organisation beteiligt. Dieser Anteil ist nach den Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums der Finanzen als Vermögen des Bundes zu bewerten. Trotzdem lehnt es das BMWi ab, den Wert der Kapitalbeteiligung in der Vermögensrechnung zu berücksichtigen. Dadurch weist die Vermögensrechnung des Bundes nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes das Vermögen aus Kapitalbeteiligungen um zuletzt rund 1 Mrd. Euro zu niedrig aus.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erstellt jährlich die Vermögensrechnung des Bundes anhand der Angaben, die die Bundesministerien für ihre Einzelpläne beisteuern. Sie soll das Vermögen und die Schulden des Bundes vollständig abbilden. Nach den Verwaltungsvorschriften des BMF gehören zum Vermögen des Bundes auch seine Beteiligungen am Kapital internationaler Einrichtungen.

Deutschland ist Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), einer internationalen Einrichtung auf dem Gebiet der Raumfahrt. Es zahlt aus dem Einzelplan 09 jährlich Beiträge an die ESA. Dadurch ist der Bund am Kapital der ESA beteiligt. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass die Kapitalbeteiligung zum Jahresende 2014 einen Wert von rund 1 Mrd. Euro erreicht hat. Das BMWi hat diese nicht in die Vermögensrechnung aufgenommen.

Der Bundesrechnungshof wie auch das BMF haben darauf hingewiesen, dass zum Vermögen auch Beteiligungen des Bundes wie die an der ESA zählen. Das BMWi lehnt es jedoch ab, ihren Wert für die Vermögensrechnung zu erfassen.

Der Bundesrechnungshof hat klargestellt, dass es dem BMWi nicht zusteht, selbst darüber zu entscheiden, was im Einzelnen zum Vermögen des Bundes zählt. Er fordert das BMWi daher zum wiederholten Male auf, die Kapitalbeteiligung an der ESA in der Vermögensrechnung zu berücksichtigen. Das BMF hat darauf hinzuwirken, dass die vorgesehenen Meldungen erfolgen und die von ihm aufgestellten Vorschriften beachtet werden.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

24 Entwicklung des Einzelplans 10

Das BMEL nimmt Aufgaben auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der ländlichen Räume sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahr. Im Haushaltsjahr 2015 gab es dafür 5,2 Mrd. Euro aus.

Einzelplan 10

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	5 245,5	5 595,2	5 896,1
Einnahmen des Einzelplans	88,8	67,8	67,1
Verpflichtungsermächtigungen	560,7	1 254,9	1 463,8
	Planstellen/Stellen		
Personal	3 851 ^a	4 149	4 213

Erläuterung: a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Der größte Teil der Ausgaben des Einzelplans 10 entfällt mit 3,7 Mrd. Euro auf die landwirtschaftliche Sozialpolitik. Seit dem 1. Januar 2013 ist die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau Trägerin der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Sie vereint deren zuvor selbstständige Träger. Die Ziele der Zusammenlegung und mögliche Einsparungen bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten wurden bislang nur teilweise realisiert. Die bestehenden dezentralen Strukturen sollten überprüft und der Personalbedarf aufgabenbezogen bemessen werden.

Weitere Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 10 bildeten im Jahr 2015 die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit 558 Mio. Euro und die Förderung von „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit 475 Mio. Euro.

25 Informationskampagne „Zu gut für die Tonne“ – unzureichend vorbereitet und Erfolg nicht nachweisbar

Das BMEL hat eine bundesweite Informationskampagne gegen das Wegwerfen noch verwertbarer Lebensmittel ohne sorgfältige Analyse der Ursachen und auf unsicherer Datengrundlage durchgeführt. Es konnte nicht nachweisen, dass durch die Kampagne Lebensmittelabfälle verringert wurden.

Das BMEL sollte Informationskampagnen nur durchführen, wenn es diese systematisch vorbereitet, mit messbaren Zielen unterlegt und so Erfolgskontrollen erst ermöglicht.

Das BMEL führt unter dem Titel „Zu gut für die Tonne“ eine bundesweite Informationskampagne gegen „das Wegwerfen noch verwertbarer Lebensmittel“ durch. Es hat hierfür von Anfang 2012 bis Ende 2015 rund 3 Mio. Euro ausgegeben.

Das BMEL hatte eine Studie zur Menge von Lebensmittelabfällen in Deutschland erstellen lassen. Die Studie ergab, dass in Deutschland jährlich rund elf Millionen Tonnen Lebensmittel weggeworfen würden. Den größten Anteil daran hätten die privaten Haushalte. Es bestehe eine hohe Ungenauigkeit, insbesondere weil der Einzelhandel die Erhebungen zur Studie nicht ausreichend unterstützt habe.

Das BMEL evaluierte den Erfolg der Kampagne, indem es mehrere Umfragen zum Bekanntheitsgrad der Kampagne durchführte.

Der Bundesrechnungshof hat die Kampagne geprüft und deren unzureichende Vorbereitung bemängelt. Da das BMEL Lebensmittelabfälle verringern wollte, hätte es zu Beginn der Kampagne über belastbare Daten zu den Abfallmengen und deren Ursachen verfügen müssen. Das BMEL kann den Erfolg der Kampagne nur dann nachweisen, wenn es eine Reduzierung der Abfallmengen belegen kann. Vermeintliche Erfolge zum Bekanntheitsgrad, also auf der „Wahrnehmungsebene“ sind nur bedingt geeignet, den Kosten der Kampagne einen konkreten Nutzen gegenüberzustellen. Zudem hat der Bundesrechnungshof Schwachstellen bei der Durchführung der Kampagne festgestellt und Änderungen angeregt. Das BMEL sollte Informationskampagnen nur nach einer gründlichen Problemanalyse starten und zuvor spezifische und vor allem messbare Erfolgskriterien festlegen.

26 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft muss Exportförderung einstellen oder neu ausrichten

Das BMEL legte im Jahr 2010 ein Programm zur Exportförderung landwirtschaftlicher Produkte auf, das die Agrarwirtschaft kaum nachfragte. Das BMEL muss den Bedarf für sein Förderprogramm prüfen und es danach entweder einstellen oder an messbaren Zielen neu ausrichten.

Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft erzielt 25 % ihres Umsatzes im Ausland. Im Jahr 2009 brach der Export von Agrarprodukten ein. Im Folgejahr legte das BMEL ein Programm zur Förderung der Exportaktivitäten der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft auf. Ziel war, den Kreis der 6 000 exportrelevanten Unternehmen zu erweitern sowie Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen. Schwerpunktmäßig sollten Vorhaben der Agrarwirtschaft mit bis zu 50 % der Kosten subventioniert werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Erfolg des Förderprogramms. Er stellte fest, dass die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft ihre Exporte seit dem Jahr 2010 kontinuierlich steigern konnte und im Jahr 2014 die „Höchstmarke“ von 67 Mrd. Euro erreichte. In dieser Zeit fragte die Wirtschaft das Förderprogramm kaum nach. Weil die Wirtschaft nur wenige eigene Vorhaben zur Förderung vorlegte, bot das BMEL zunehmend eigene Projekte an. Insbesondere richtete es Geschäftsreisen in das Ausland aus, an denen Wirtschaftsvertreter weitgehend kostenfrei teilnehmen konnten. Auch diese Förderleistungen wurden nur zögernd angenommen, sodass das BMEL zur Gewinnung von interessierten Unternehmen einen Drittleister beauftragen musste.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Förderprogramm nicht fortzusetzen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

27 Entwicklung des Einzelplans 11

Der Einzelplan 11 ist nach dem Ausgabevolumen der größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Im Jahr 2015 beliefen sich die Ausgaben auf 125,9 Mrd. Euro. Dies waren 40,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Ausgaben des Einzelplans 11 fließen hauptsächlich in soziale Sicherungssysteme, wie die Rentenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Einzelplan 11

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2015 Ist	2016 Soll	2017 Haushaltsentwurf
	in Mio. Euro		
Ausgaben des Einzelplans	125 919,9	129 889,0	138 613,8
Einnahmen des Einzelplans	1 920,7	1 930,1	1 986,6
Verpflichtungsermächtigungen	2 212,4	2 823,9	4 261,0
	Planstellen/Stellen		
Personal	2 243 ^a	2 441	2 509

Erläuterung:

a Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

Die Ausgaben sind stark abhängig von der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der demografischen Entwicklung. Zwar ist die Arbeitsmarktlage aktuell stabil. Dennoch rechnet die Bundesregierung damit, dass die Ausgaben aus dem Einzelplan 11 bis zum Jahr 2020 auf 154,5 Mrd. Euro ansteigen werden. Dies liegt insbesondere an der zunehmenden Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger der Rentenversicherung sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Auch die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben werden steigen. Ein Grund hierfür sind erhöhte Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, um den aktuellen Herausforderungen der Integration von Flüchtlingen zu begegnen.

28 Initiative Inklusion: Jugendliche rechtswidrig gefördert

Mittel des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben sind zweckgebunden. Das BMAS hat akzeptiert, dass die Länder Jugendliche ohne Nachweis einer Schwerbehinderung mit diesen Mitteln fördern. Dafür hätte das BMAS vorher eine gesetzliche Änderung herbeiführen müssen.

Das BMAS stellte mit der Initiative Inklusion 80 Mio. Euro für die berufliche Orientierung schwerbehinderter Jugendlicher bereit. Mit diesem Programm sollten schwerbehinderte Jugendliche über ihre beruflichen Möglichkeiten informiert und beraten werden. Die Fördermittel der Initiative Inklusion stammen aus dem Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds). Der Ausgleichsfonds ist eine zweckgebundene Vermögensmasse, deren Mittel nur für Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden dürfen. Die Länder sind für die Umsetzung des Förderprogramms verantwortlich. Zu Beginn der Initiative Inklusion wies das BMAS die Länder darauf hin, dass ein Schwerbehindertenausweis keine zwingende Voraussetzung für eine Förderung sei.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMAS die Förderpraxis der Länder gebilligt hat, obwohl diese gegen das Gesetz verstieß. Für eine Förderung von Jugendlichen ohne Nachweis einer Schwerbehinderung hätte das BMAS vor Beginn der Initiative Inklusion die gesetzlichen Voraussetzungen auf den Weg bringen müssen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS Mittel des Ausgleichsfonds gemäß den gesetzlichen Vorgaben einsetzt.

29 Ausgleichsfonds: Bundesministerium für Arbeit und Soziales setzt Mittel zweckwidrig ein

Das BMAS hat Mittel des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zweckentfremdet, indem es die Datenbank REHADAT ausschließlich mit diesen förderte. REHADAT enthält vielfältige Informationen zu Hilfen für behinderte und schwerbehinderte Menschen. Mittel des Ausgleichsfonds dürfen jedoch nur für die Förderung schwerbehinderter Menschen zur Teilhabe am Arbeitsleben verwendet werden.

Die Datenbank REHADAT enthält umfangreiche Informationen zu Hilfen für behinderte und schwerbehinderte Menschen in den Bereichen der medizinischen Rehabilitation sowie zu deren Teilhabe am Arbeitsleben und am Leben in der Gesellschaft. Das BMAS fördert REHADAT seit dem Jahr 1988 mit bisher 35 Mio. Euro. Es finanziert REHADAT ausschließlich aus dem Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds). Der Ausgleichsfonds ist eine zweckgebundene Vermögensmasse, die vom BMAS verwaltet wird. Die Mittel dürfen nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden (§ 77 Absatz 5 Satz 1 SGB IX).

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMAS REHADAT ausschließlich aus dem Ausgleichsfonds finanziert. Mit Mitteln des Ausgleichsfonds darf nur die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben gefördert werden. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, nur die Teile von REHADAT aus dem Ausgleichsfonds zu finanzieren, die diesem Zweck dienen.

30 Fahrgeldausfälle der Deutschen Bahn rechtswidrig erstattet

Die Deutsche Bahn erhält Erstattungen dafür, dass sie schwerbehinderte Menschen unentgeltlich befördert. Das BMAS hat jahrzehntelang zugelassen, dass das Bundesverwaltungsamt der Deutschen Bahn hierdurch verursachte Fahrgeldausfälle rechtswidrig erstattet.

Schwerbehinderte Menschen erhalten unter bestimmten Voraussetzungen Vergünstigungen im öffentlichen Personenverkehr, beispielsweise eine unentgeltliche Beförderung im Nahverkehr. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) erstattet den Verkehrsunternehmen hierdurch verursachte Fahrgeldausfälle, im Fall der Deutschen Bahn (DB) jährlich in dreistelliger Millionenhöhe. Es handelt dabei nach Weisungen des BMAS. Dabei leistet das BVA zunächst Vorauszahlungen. Obwohl die DB die für die Erstattung erforderlichen Nachweise über Jahrzehnte nicht fristgerecht vorlegte, forderte das BVA diese Vorauszahlungen nicht zurück. Anstatt die Fahrgeldausfälle der DB endgültig abzurechnen, zahlte es über die Vorauszahlungen hinaus weitere Abschläge und bezeichnete diese als vorläufige Schlusszahlungen.

Das SGB IX gibt vor, entgangene Fahrgeldeinnahmen im Nahverkehr nach landesbezogenen Sätzen zu erstatten. Das BMAS hat abweichend davon mit der DB vereinbart, Fahrgeldausfälle außerhalb von Verkehrsverbünden mit einem bundeseinheitlichen Erstattungssatz abzurechnen. Im Jahr 2012 erstattete es der DB 38 Mio. Euro nach diesem abweichenden Satz.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, die gesetzlichen Vorgaben für die Erstattungen von Fahrgeldausfällen umzusetzen.

31 Personalbedarf beim Bundesversicherungsamt nicht sachgerecht ermittelt

Das Bundesversicherungsamt hat seinen Personalbedarf nicht sachgerecht ermittelt, obwohl es sich vom Bundesverwaltungsamt und einem externen Berater unterstützen ließ. Insbesondere führten unterschiedliche Auffassungen beider Behörden über die Qualitätssicherung dazu, dass sie den externen Berater nicht ausreichend steuerten.

Das Bundesversicherungsamt musste seinen Personalbedarf ermitteln und damit einer Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nachkommen. Es ließ sich durch das Bundesverwaltungsamt und einen externen Berater unterstützen. Das Bundesverwaltungsamt übernahm insbesondere die Qualitätssicherung nach dem Handbuch für Organisationsuntersuchungen. Der externe Berater wandte jedoch eine Methode an, die nicht im Handbuch enthalten ist.

Das Bundesversicherungsamt beanstandete dies nicht. Es hatte darauf vertraut, dass das Bundesverwaltungsamt geprüft hatte, ob die Standards nach dem Handbuch eingehalten wurden und deshalb auf eine eigene Prüfung verzichtet. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsamtes habe seine Qualitätssicherung hingegen nicht die fortlaufende Begleitung der Untersuchung umfasst. Es sei auch nicht bis zum Ende des Projekts eingebunden gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Missverständnisse zwischen beiden Behörden letztlich dazu führen, dass das Bundesversicherungsamt seinen Personalbedarf nicht verlässlich ermittelt hat. Es muss nun seinen Personalbedarf nach anerkannten Methoden sachgerecht bemessen.

Bundesagentur für Arbeit

32 Mehr Mitglieder in Geschäftsführungen als gesetzlich vorgesehen

Die Bundesagentur für Arbeit setzt in einigen ihrer Regionaldirektionen vier Mitglieder der Geschäftsführung ein, obwohl gesetzlich nur eine dreiköpfige Geschäftsführung vorgesehen ist. Sie verursacht dadurch unnötige Personal- und Sachkosten von rund 600 000 Euro jährlich.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat bundesweit zehn Regionaldirektionen. Das Gesetz sieht vor, dass deren Geschäftsführungen aus drei Mitgliedern bestehen. In den vier größten Regionaldirektionen setzt die Bundesagentur zusätzlich „Bevollmächtigte“ ein, um die Geschäftsführung zu unterstützen.

Mit dem Einsatz der Bevollmächtigten hat die Bundesagentur die Geschäftsführungen faktisch auf vier Mitglieder erweitert. Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Vergütung der Bevollmächtigten unterscheiden sich nicht von denen der Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer. Dies verstößt nicht nur gegen das Gesetz, sondern verursacht auch Personal- und Sachkosten von rund 600 000 Euro jährlich. Die Bundesagentur beabsichtigt zwar, die Funktion der Bevollmächtigten abzuschaffen. Sie will sie aber durch „herausgehobene Führungskräfte“ mit gleicher Vergütungsstufe ersetzen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur die Bevollmächtigten ersatzlos abschafft.

33 Bundesagentur für Arbeit muss Notwendigkeit ihres Hörfunkdienstes nachweisen

Der Hörfunkdienst der Bundesagentur für Arbeit stellt unentgeltlich Hörfunkbeiträge zur Verfügung, obwohl ein Bedarf für diese Dienstleistung bislang nicht nachgewiesen ist.

Der Hörfunkdienst der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erarbeitet sendefertige Hörfunkbeiträge und stellt sie über eine Internetseite unentgeltlich zur Verfügung. Nach Angaben der Bundesagentur sind rund 250 Nutzer registriert; 55 % davon Beschäftigte der Bundesagentur.

Sie begründete die Einrichtung des Dienstes damit, dass ihre Themen im Programm der Radiosender kaum vertreten gewesen seien. Den Sendeanteil von Themen der Bundesagentur im Radio ermittelte sie aber zu keinem Zeitpunkt.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass ein Bedarf für diese Dienstleistung besteht. Er hat der Bundesagentur empfohlen, ihren Hörfunkdienst nur dann weiter zu betreiben, wenn sie dessen Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nachweisen kann.

34 Intensivere Integrationsberatung unwirtschaftlich

Die Bundesagentur für Arbeit hat mit zusätzlichem Personal bestimmte Kundengruppen intensiver betreut, ohne die Wirtschaftlichkeit des erhöhten Personaleinsatzes nachweisen zu können. Die Ausgaben hierfür konnte sie nicht wie geplant durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld und zusätzliche Beitragseinnahmen decken.

Die Bundesagentur setzt zusätzliches Personal ein, um bestimmte Kundengruppen in Agenturen intensiver in der Arbeitsvermittlung zu betreuen. Zur Zielgruppe gehören Personen, die nach längerer Erwerbspause wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen oder bei denen der letzte Bewerbungsprozess lange Zeit zurückliegt. Die Bundesagentur geht davon aus, dass sie durch die intensivere Betreuung mehr Personen in den Arbeitsmarkt integrieren kann. Sie will dadurch Arbeitslosengeld einsparen und mehr Beiträge zur Arbeitslosenversicherung einnehmen. Sie geht davon aus, damit die zusätzlichen Ausgaben decken zu können.

Die von der Bundesagentur erwarteten Wirkungen sind jedoch ausgeblieben. Die zusätzlichen Ausgaben liegen über den Entlastungen. Die Berechnungen der Bundesagentur sind methodisch fehlerhaft und weisen die Wirtschaftlichkeit des zusätzlichen Personaleinsatzes nicht nach. So lassen sie z. B. einen Teil der Personalkosten, die für die intensivere Betreuung anfallen, außer Betracht.

Der Bundesrechnungshof hat für das Jahr 2014 ein Defizit von 33 Mio. Euro errechnet. Er hält den Einsatz der zusätzlichen Vermittlungsfachkräfte für unwirtschaftlich. Er hat die Bundesagentur aufgefordert, kein zusätzliches Personal mehr zur intensiveren Betreuung einzusetzen, wenn sie nicht nachweisen kann, dass dies auf Dauer zumindest kostenneutral ist.

Bundespräsident und Bundespräsidialamt

(Einzelplan 01)

4 Entwicklung des Einzelplans 01

4.1 Überblick

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt und der höchste Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt ihn das Bundespräsidialamt. Im Einzelplan 01 sind die Einnahmen und Ausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt veranschlagt. Der Bundespräsident verfügt über jeweils einen Dienstsitz in Berlin und Bonn. Im Jahr 2015 hatte das Bundespräsidialamt 179 Planstellen und Stellen. Zum Bundespräsidialamt gehören auch die Büros der ehemaligen Bundespräsidenten. Diesen waren 13 Planstellen und Stellen zugewiesen.

Für das Jahr 2015 lagen die Gesamtausgaben im Einzelplan 01 bei 35 Mio. Euro. Darin enthalten sind auch die Ausgaben für das Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) von 1,8 Mio. Euro (vgl. Nr. 4.3.2). Im Jahr 2015 hatte das Büro der GWK 19 Planstellen und Stellen.

Einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 01 gibt Tabelle 4.1.

Übersicht über den Einzelplan 01
Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Tabelle 4.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	33,7	35,0	1,2	34,3	36,1	5,2
darunter:						
▪ Bundespräsident und Bundespräsidialamt	31,8	33,1	1,3	32,4	34,0	5,0
davon:						
▪ Personalausgaben	18,1	17,9	-0,2	18,2	19,4	6,3
davon:						
Versorgungsausgaben ^c	5,3	5,1	-0,2	5,4	5,9	9,5
▪ Unterhalt und Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden, Mieten	4,2	4,9	0,7	4,2	3,9	-6,8
▪ Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit	3,4	3,1	-0,3	3,9	3,8	-3,4
▪ Wohltätige Zwecke	3,6	4,8 ^d	1,1 ^d	3,6	3,6	0
▪ Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz	1,9	1,8	-0,1	1,9	2,1	8,4
davon:						
▪ Personalausgaben	1,3	1,2	-0,1	1,3	1,3	2,1
Einnahmen des Einzelplans	0,2	1,4 ^d	1,2 ^d	0,2	0,2	0
Verpflichtungsermächtigungen	0 ^e	0	0	0	0	0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	198	192 ^f	-6	196 ^g	202	3,0

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich der Versorgungsausgaben des Büros der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz.

d Insbesondere Zweckgebundene Zahlungen der Länder für ihren Anteil an der Deutschen Künstlerhilfe.

e Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

f Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

g Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 196 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 01. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

4.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Personalausgaben des Einzelplans 01 hatten im Jahr 2015 mit 19,2 Mio. Euro (rund 55 %) den größten Anteil an den Gesamtausgaben. Davon entfielen 14,1 Mio. Euro auf Besoldung und Vergütung und 5,1 Mio. Euro auf Versorgungsausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte waren mit 8,3 Mio. Euro (rund 24 %) die sächlichen Verwaltungsausgaben und mit 5,2 Mio. Euro (rund 15 %) Zuweisungen und Zuschüsse.

Innerhalb von zehn Jahren erhöhten sich die Ausgaben des Einzelplans 01 von 25,4 Mio. Euro im Jahr 2006 auf 35 Mio. Euro im Jahr 2015. Dies ergibt eine Steigerung um 9,6 Mio. Euro (rund 38 %).

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 der Höhe der Amtsbezüge des jeweils amtierenden Bundespräsidenten. Zusätzlich wird ein Ortszuschlag gewährt. Die Amtsbezüge des Bundespräsidenten werden jährlich mit dem Haushalt festgelegt; sie betrugen im Jahr 2015 226 000 Euro. Als Ortszuschlag werden abhängig vom Familienstand mindestens 12 000 Euro pro Jahr gezahlt.

Zudem erhalten die ehemaligen Bundespräsidenten bislang Büroräume, eine Büroleitung und weiteres Personal sowie ein personenbezogenes Dienstkraftfahrzeug mit Chefkraftfahrer auch zur privaten Nutzung. Anders als beim Ehrensold existiert hierfür keine gesetzliche Anspruchsgrundlage. Das Parlament schafft vielmehr alljährlich die Grundlage, indem es hierfür Haushaltsmittel bewilligt. Die Ausgaben für diese Ausstattung einschließlich Reisekosten variieren je nach Alter und persönlichem Bedarf der ehemaligen Bundespräsidenten. Sie lagen im Jahr 2015 zwischen jeweils 101 000 Euro und 394 000 Euro. Der Bundesrechnungshof prüft aktuell die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten. Das Bundespräsidialamt hat bereits während der noch laufenden Prüfung Maßnahmen ergriffen, um die Kosten zu senken.

4.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

4.3.1 Bundespräsident und Bundespräsidialamt

Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Gesamtausgaben für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt 33,1 Mio. Euro. Neben Personalausgaben waren dies insbesondere Ausgaben für folgende Bereiche:

Unterhalt und Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude, Mieten

Auf den Unterhalt und die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden, sowie auf Mieten entfielen im Jahr 2015 Ausgaben von 4,9 Mio. Euro. Diese betrafen das Gebäude des Bundespräsidialamtes, das Schloss Bellevue und die Dienstvilla in Berlin sowie die Villa Hammerschmidt in Bonn mit ihrer Amtswoh-

nung. In den Ausgaben sind ferner 117 000 Euro für die Büromieten der ehemaligen Bundespräsidenten sowie die Kosten für Melde- und Notrufanlagen an deren privaten Wohnsitzen und Ferienhäusern enthalten.

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 2015 wurden für Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit insgesamt 3,1 Mio. Euro verwendet.

Wohltätige Leistungen

Für wohltätige Leistungen gab der Bundespräsident 4,8 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. Sie wird ergänzend zu den regulären staatlichen Sozialleistungen gewährt. 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 hieran finanziell, im Jahr 2015 mit 1,1 Mio. Euro.

4.3.2 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. Sie koordiniert die gemeinsame Wissenschaftsförderung von Bund und Ländern.

Das Büro der GWK erledigt die laufenden Geschäfte und bereitet die Beratung der Gremien vor. Es hat seinen Sitz in Bonn. Überwiegend betreut die GWK Forschungseinrichtungen und Forschungsvorhaben, die aus dem Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) finanziert werden. Daher 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.

4.4 Ausblick

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 zusätzlichen Referates mit entsprechenden Aufgaben. Weiter fallen zum einen im jeweiligen Jahr der Amtseinführung einmalig Ausgaben für den Empfang

aus Anlass der Amtseinführung an. Ferner hat bislang die Ausstattung des jeweils vorherigen Amtsinhabers die Ausgaben im Einzelplan 01 dauerhaft erhöht (vgl. Nr. 4.2). Für das Jahr 2017 veranschlagte das Bundespräsidialamt 604 000 Euro für die Ausstattung des ausscheidenden Bundespräsidenten.

Deutscher Bundestag

(Einzelplan 02)

5 Entwicklung des Einzelplans 02

5.1 Überblick

Der Deutsche Bundestag ist die direkt gewählte Vertretung des Volkes. Er übt auf Bundesebene nach dem Prinzip der Gewaltenteilung unter Beachtung der Beteiligungsrechte des Bundesrates und der Bundesregierung die gesetzgebende Gewalt aus. Der Deutsche Bundestag kontrolliert die Regierungsarbeit und entscheidet über den Bundeshaushalt. Weiterhin ist er z. B. bei Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro zu beteiligen. Bewaffnete Einsätze der Bundeswehr im Ausland bedürfen seiner Zustimmung. Dem Deutschen Bundestag gehören in der 18. Wahlperiode, die am 22. Oktober 2013 begann, 630 Abgeordnete aus vier Fraktionen an (Stand: Juli 2016).

Der Deutsche Bundestag wird in seiner Arbeit durch eine Verwaltung unterstützt. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages ist eine oberste Bundesbehörde. Sie untersteht dem Präsidenten des Deutschen Bundestages (Bundestagspräsident) und wird vom Direktor beim Deutschen Bundestag in dessen Auftrag geleitet. Sie 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 deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Im Haushaltsjahr 2015 lagen die Gesamtausgaben bei 747,6 Mio. Euro. Einen Überblick gibt die Tabelle 5.1.

Übersicht über den Einzelplan 02
Deutscher Bundestag

Tabelle 5.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	801,5	747,6	-53,9	857,0	849,7	-0,9
darunter:						
▪ Deutscher Bundestag	740,0	690,4	-49,6	791,7	781,4	-1,3
davon:						
▪ Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages	348,0	334,6	-13,3	378,6	389,5	2,9
▪ Ausgaben für Beschäftigte der Bundestagsverwaltung	149,7	139,3	-10,5	153,6	155,1	1,0
▪ Leistungen an die Bundestags- fraktionen	83,8	83,8	0	84,3	84,3	0
▪ Bewirtschaftung/Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden	53,3	49,8	-3,5	59,2	59,2	0,1
▪ Geschäftsbedarf, Geräte, Aus- stattung, Anlagen, Software für Gremien, Abgeordnete, Verwaltung und den IT-Bereich	32,2	19,8	-12,4	39,6	23,0	-41,8
▪ Mieten und Pachten	12,7	11,7	-1,0	12,7	13,2	3,6
▪ Besucherdienst, Ausstellungen, Veranstaltungen im Parlamentsviertel	11,5	10,6	-0,9	9,5	11,5	20,6
▪ Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages	4,3	4,0	-0,3	4,5	4,6	0,6
▪ Bundesversammlung	0	0	0	0	1,7	-
▪ Mitglieder des Europäischen Parlaments	6,7	6,2	-0,5	6,6	7,0	4,6
▪ Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben	50,5	47,0	-3,5	54,1	55,1	1,8
davon:						
▪ Öffentlichkeitsarbeit	9,2	8,8	-0,4	9,5	9,9	4,3
Einnahmen des Einzelplans	1,9	2,3	0,4	1,7	1,7	2,6
Verpflichtungsermächtigungen	49,4 ^c	10,6	-38,8	19,5	26,8	37,5
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 531	2 370 ^d	-161	2 596 ^e	2 613	0,6

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 2340 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 02. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

5.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Gesamtausgaben im Einzelplan 02 werden maßgeblich bestimmt durch die Ausgaben für Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete, für die Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und für die Bundestagsfraktionen. Vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015 sind sie kontinuierlich von 666,7 Mio. Euro auf 747,6 Mio. Euro und damit um rund 12 % gestiegen. 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 5.2.

Entwicklung wesentlicher Eckdaten im Einzelplan 02

Tabelle 5.2

	Haushaltsjahr				
	2011	2012	2013	2014	2015
Abgeordnete	620	620	620 ^a /631 ^b	631	630
Planstellen und Stellen (Soll) der Bundestagsverwaltung	2 439	2 491	2 527	2 544	2 531
Gesamtausgaben in Mio. Euro	666,7	674,2	711,4	715,9	747,6

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.

5.3 Wesentliche Ausgaben

5.3.1 Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

Die Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages sind mit rund 45 % im Jahr 2015 der größte Ausgabenblock des Einzelplans 02. Die wesentlichen Leistungen daraus sind:

- Abgeordnetenentschädigung („Diät“),
- Amtsausstattung in Form von Geld- und Sachleistungen,
- Alters- und Hinterbliebenenversorgung,
- Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen sowie einmalige Unterstützungen in besonderen Fällen und
- Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages.

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 Bundesverfassungsge-

richt im Jahr 1975 im sogenannten „Diäten-Urteil“ entschieden (BVerfGE 40, 296, 315 ff.). Die Abgeordnetenentschädigung wird monatlich ausgezahlt und ist von den Abgeordneten individuell zu versteuern. Im Jahr 2015 betrug sie 9 082 Euro.

Die Amtsausstattung besteht aus folgenden Geld- und Sachleistungen:

- Eine steuerfreie monatliche Kostenpauschale von 4 267 Euro im Jahr 2015 zum Ausgleich mandatsbezogener Aufwendungen, z. B. für die Wahlkreisbüros, für eine Zweitwohnung in Berlin oder für Repräsentationsaufgaben. Über die Verwendung der Pauschalen muss der oder die Abgeordnete keine Rechenschaft ablegen. Die Pauschale kann aber im Falle des Fehlens an Sitzungstagen des Parlaments gekürzt werden (§ 14 Abgeordnetengesetz). Sie wird jedes Jahr zum 1. Januar an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst.
- Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten, die diese bei der parlamentarischen Arbeit unterstützen. Jedem Abgeordneten standen hierfür im Jahr 2015 maximal 202 164 Euro zur Verfügung. Urlaubs- und Weihnachtsgeld, der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung sowie die Entgeltfortzahlung bei Krankheit oder Mutterschaft sind in diesem Höchstbetrag nicht enthalten. Diese Leistungen werden zusätzlich gewährt. 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.
- Möblierte Büroräume am Sitz des Deutschen Bundestages in Berlin.
- Gegen Einzelnachweis können sich die Abgeordneten bis zu 12 000 Euro jährlich für den Geschäftsbedarf ihrer Büros und für Kommunikation erstatten lassen.
- Insgesamt vier Personalcomputer und zwei Laptops für die Büros in Berlin und im Wahlkreis, um das gemeinsame Informations- und Kommunikationssystem des Deutschen Bundestages zu nutzen.
- Die Nutzung der Fahrbereitschaft und der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.
- Reisekostenerstattung bei Mandatsreisen sowie die freie Benutzung von Verkehrsmitteln der Deutschen Bahn AG und der Berliner Verkehrsbetriebe.

Einen Überblick über die Entwicklung der Leistungen gibt die Tabelle 5.3.

Ausgaben für Leistungen an Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

Tabelle 5.3

	Haushaltsjahr				
	2011	2012	2013	2014	2015
Summe aller Ausgaben für Mitglieder und ehemalige Mitglieder (in Mio. Euro)	288,8	296,8	308,7	320,5	334,6
Steigerung zum Vorjahr in %	0,6	2,8	4,0	3,8	4,4
darunter:	in Mio. Euro				
▪ Abgeordnetenentschädigung	54,1	56,0	59,8	61,0	65,7
▪ Kostenpauschale	29,1	29,4	31,8	31,1	31,5
▪ Aufwendungen für Beschäftigte von Abgeordneten	142,5	146,5	150,3	154,0	161,2
▪ Alters- und Hinterbliebenenversorgung	33,9	35,6	37,1	39,5	43,7
▪ Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen sowie einmalige Unterstützungen nach § 28 Abgeordnetengesetz	7,2	7,0	7,1	7,9	8,5
▪ Übergangsgeld für ausgeschiedene Mitglieder des Deutschen Bundestages	1,5	0,6	3,0	6,4	1,1
▪ Geschäftsbedarf und Kommunikation	6,2	6,3	6,2	6,5	6,2
▪ Benutzung der Verkehrsmittel der Deutschen Bahn AG und der Berliner Verkehrsbetriebe	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2
▪ Inlandsdienst- und Mandatsreisen	7,6	7,3	7,5	7,6	7,7

Quelle: Rechnung über den Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre, Einzelplan 02.

5.3.2 Leistungen an die Bundestagsfraktionen

Die Bundestagsfraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Sie wirken mit an der Erfüllung der Aufgaben des Parlaments und haben daher Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Näheres regeln das Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Die Fraktionsfinanzierung aus staatlichen Zuschüssen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, da die Fraktionen „... als ständige Gliederungen des Deutschen Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt sind“. Danach tragen die Fraktionen dazu bei, die parlamentarische Arbeit zu steuern und zu erleichtern. Nach dieser Rechtsprechung organisieren sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern, bereiten gemeinsame Initiativen vor, stimmen diese aufeinander ab und unterstützen eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder. Für die Finanzierung dieser der Koordination

dienenden Parlamentsarbeit erhalten die Fraktionen zweckgebundene Zuschüsse. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1966 in seinem sogenannten ersten Parteienfinanzierungsurteil für zulässig erklärt (BVerfGE 20, 56, 104). Später bestätigte es seine Entscheidung u. a. in seinem sogenannten „Wüppesahl-Urteil“ aus dem Jahr 1989 (BVerfGE 80, 188, 231).

Einen Überblick über die den Fraktionen in den Jahren 2011 bis 2015 gewährten Zuschüsse gibt die Tabelle 5.4. Die Bundestagsverwaltung zahlt die Mittel an die Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung aus. Sie stehen damit über das jeweils laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung.

Außerdem stellt die Bundestagsverwaltung den Fraktionen Sachleistungen zur Verfügung. Hierzu gehören u. a. eingerichtete Büro- und Sitzungsräume am Sitz des Deutschen Bundestages, Kommunikationsanlagen, die Bibliothek sowie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

Geldleistungen an Bundestagsfraktionen gemäß § 50 Absatz 1 Abgeordnetengesetz

Tabelle 5.4

Bundestagsfraktion	Haushaltsjahr				
	2011	2012	2013	2014	2015
	in Mio. Euro				
CDU/CSU	25,2	25,3	27,8	33,6	35,1
SPD	19,0	19,2	20,9	22,6	23,6
DIE LINKE.	12,2	12,3	12,6	12,1	12,6
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	11,5	11,5	12,0	11,9	12,5
Zwischensumme für die auch im 18. Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen	68,0	68,3	73,3	80,2	83,8
FDP	12,4	12,5	10,6 ^a	–	–
Summe ^b	80,4	80,8	83,9	80,2	83,8
Steigerung zum Vorjahr in % ^b	2,1	0,5	3,8	–4,4	4,5

Erläuterungen:

a 1. Januar 2013 bis 22. Oktober 2013.

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

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.

5.3.3 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 2015 beliefen sich die Ausgaben für den Wehrbeauftragten auf 4 Mio. Euro. Für das Jahr 2016 sind 4,5 Mio. Euro vorgesehen, für das Jahr 2017 sind es 4,6 Mio. Euro (vgl. Tabelle 5.1).

5.3.4 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 folgende Kriterien erfüllt:

- Gesetzlich bestimmter Mindestanteil an gültigen Wählerstimmen bei der letzten Europa- oder Bundestagswahl oder einer Landtagswahl,
- fristgerechte Vorlage eines Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten und
- daraus ersichtliche selbst erwirtschaftete Einnahmen.

Die hierfür erforderlichen Mittel des Bundes sind allerdings nicht im Einzelplan 02, sondern im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 6002 Titel 684 03) veranschlagt.

Die Höhe der staatlichen Mittel ist begrenzt. Die sogenannte „absolute Obergrenze“ nach § 18 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz) wird seit dem Jahr 2013 jährlich angepasst. Sie betrug im Jahr 2015 159,2 Mio. Euro. Ihre Grundlage bildet ein vom Statistischen Bundesamt ermittelter Preisindex mit parteitypischen Ausgaben.

Der Bundestagspräsident überprüft die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit. Er setzt die auf die einzelnen Parteien entfallenden Anteile der staatlichen Teilfinanzierung von Bund und Ländern fest. Dazu bestimmt er den Gesamtbetrag je Partei und die jeweiligen Länderanteile. Der Länderanteil beträgt 0,50 Euro für jede bei der letzten Landtagswahl erzielte Stimme der Partei (§ 19a Absatz 6 Parteiengesetz). Er wird aus den Landeshaushalten an die Landesverbände der Parteien ausgezahlt. Der Bund trägt den verbleibenden Anteil des Gesamtbetrags (Bundesanteil) und zahlt ihn an den Bundesverband der jeweiligen Partei aus.

Der Bundesrechnungshof prüft gemäß § 21 Parteiengesetz, inwieweit der Bundestagspräsident die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften festgesetzt und ausgezahlt hat. Zudem prüft er, ob die Verfahren gemäß § 23a Parteiengesetz (Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten) ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Einen Überblick über die Entwicklung der den Parteien gewährten staatlichen Mittel gibt Tabelle 5.5.

Staatliche Teilfinanzierung der Parteien gemäß § 18 Parteiengesetz

Tabelle 5.5

	Haushaltsjahr				
	2011	2012	2013	2014	2015
	in Mio. Euro				
Absolute Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung (§ 18 Absatz 2 Parteiengesetz)	141,9	150,8	154,1	156,7	159,2
Gesamtausgaben des Bundes und der Länder	141,9	150,6	153,3	156,7	159,2
davon:					
▪ Anteil des Bundes (Kap. 6002 Titel 684 03)	124,4	133,2	135,0	138,8	141,2
▪ Anteil der Länder	17,5	17,4	18,3	18,0	18,0

Quelle: Deutscher Bundestag – Parteienfinanzierung – Festsetzung staatlicher Mittel.

5.4 Ausblick

Im Jahr 2017 wird der 19. Deutsche Bundestag gewählt. Bereits im Jahr 2008 hatte das Bundesverfassungsgericht Regelungen des damaligen Wahlrechts zur Sitzverteilung bei Überhangmandaten für unzulässig erklärt (Urteil v. 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07). Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate erringt, als ihr Abgeordnetensitze nach dem Ergebnis der Zweitstimmen zustehen. Die gesetzlich festgelegte Gesamtmitgliederzahl des Deutschen Bundestages von 598 wurde daher in der Vergangenheit regelmäßig um die Zahl der Überhangmandate überschritten. Die seit dem Jahr 2013 geltende Neuregelung sieht vor, dass die Gesamtzahl der Sitze des Deutschen Bundestages zum Ausgleich von Überhangmandaten erhöht wird. Bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag mussten vier Überhangmandate durch 29 Ausgleichsmandate kompensiert werden. In den beiden vorangegangenen Bundestagswahlen gab es 16 bzw. 24 Überhangmandate. Sollte sich in der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag wieder eine höhere Anzahl an Überhangmandaten ergeben, würden die daraus resultierenden Ausgleichsmandate zu deutlichen Mehrausgaben im Einzelplan 02 führen.

Bundesrat

(Einzelplan 03)

6 Entwicklung des Einzelplans 03

6.1 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. Im Jahr 2015 hatte der Bundesrat 69 ordentliche sowie 103 stellvertretende Mitglieder.

Die Plenarsitzungen des Bundesrates finden in der Regel elfmal im Jahr statt. Die Beschlüsse werden in 16 ständigen Ausschüssen vorbereitet.

Um die Bundesratsmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ist beim Bundesrat ein Sekretariat eingerichtet. Dieses verfügte im Jahr 2015 über 193 Planstellen und Stellen.

Der Bundesrat hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin und einen zweiten Dienstsitz in Bonn mit acht Beschäftigten.

Im Haushaltsjahr 2015 wurden aus dem Einzelplan 03 Gesamtausgaben von 23,9 Mio. Euro geleistet. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgabenschwerpunkte Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben. Geringfügige Einnahmen erzielt der Bundesrat vor allem durch die Vermietung und Verpachtung von Räumen.

Eine Übersicht über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 03 gibt die Tabelle 6.1.

Übersicht über den Einzelplan 03
Bundesrat

Tabelle 6.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	23,8	23,9	0,1	25,0	28,2	12,7
darunter:						
▪ Personalausgaben	15,1	15,1	0	15,5	16,3	5,2
davon:						
Versorgungsausgaben	2,8	2,8	0	2,9	3,2	11,8
▪ Verwaltungsausgaben	8,2	8,3	0,1	8,7	10,8	24,3
Einnahmen des Einzelplans	0,1	0,9	0,8	0,1	0,1	40,6
Verpflichtungsermächtigungen	0 ^c	0	0	0	0	0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	193	176 ^d	-17	196 ^e	197	1

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 179 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 03. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

6.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 03 stiegen in den Jahren 2006 bis 2015 von 18,9 Mio. auf 23,9 Mio. Euro. Im Jahr 2017 sollen die Ausgaben bis auf 28,2 Mio. Euro ansteigen.

6.3 Wesentliche Ausgaben

6.3.1 Personalausgaben

Der Bundesrat wendete im Jahr 2015 für Personal 15,1 Mio. Euro auf, davon 2,8 Mio. Euro für Versorgungsausgaben. Die Personalausgaben machen rund 63 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 03 aus.

In diesen Personalausgaben enthalten sind auch die Ausgaben für Reisen der ordentlichen und stellvertretenden Bundesratsmitglieder sowie der Beauftragten der Landesregierungen, z. B. zu den Sitzungen des Bundesrates. Im Jahr 2015

verursachten die Reisen Ausgaben von 939 000 Euro. Dazu zählen auch 325 000 Euro für Jahresnetzkarten der Deutschen Bahn AG für die ordentlichen und stellvertretenden Bundesratsmitglieder.

6.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen im Jahr 2015 mit 8,3 Mio. Euro mehr als 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.

6.4 Ausblick

Bis zum Jahr 2020 sollen die Gesamtausgaben im Einzelplan 03 auf 32,7 Mio. Euro ansteigen. Ursächlich hierfür sind in erster Linie investive Ausgaben für Sanierungsarbeiten und Umbauten in den Gebäuden des Bundesrates. Daneben soll auch ein neues Gebäude errichtet werden. Im Einzelplan 03 sollen hierfür allerdings nur Mittel für dessen Ausstattung veranschlagt werden. Im Jahr 2020 sind umfangreiche Investitionen im IT-Bereich vorgesehen. Diese werden notwendig, weil auch im Sekretariat des Bundesrates die in der gesamten Bundesverwaltung vorgesehene vollständige elektronische Aktenführung eingeführt wird.

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

(Einzelplan 04)

7 Entwicklung des Einzelplans 04

7.1 Überblick

Aus dem Einzelplan 04 werden neben dem Bundeskanzleramt mehrere zentrale Stabsstellen und nachgeordnete Behörden der Bundesregierung sowie zahlreiche Zuwendungsempfänger finanziert.

Der Einzelplan 04 wurde mit dem Bundeshaushalt 2016 neu strukturiert, insbesondere durch die Bildung von drei Zentralkapiteln. Diese fassen jeweils den Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes, des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (BPA) und der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) zusammen.

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 04 beliefen sich im Jahr 2015 auf 2,1 Mrd. Euro. Einen Überblick über Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 04 gibt die Tabelle 7.1. Die Angaben für das Jahr 2015 sind an die ab dem Jahr 2016 veränderte Struktur angepasst.

Übersicht über den Einzelplan 04
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

Tabelle 7.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	2 234,8	2 142,9	-91,9	2 413,1	2 481,4	2,8
darunter:						
▪ Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben des Geschäftsbereichs des Bundeskanzleramtes	61,8	60,8	-1,0	60,4	63,4	5,0
▪ Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt sowie sonstige Bewilligungen	75,2	74,6	-0,6	84,8	84,7	-0,2
▪ Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration	5,2	4,7	-0,4	26,0	27,0	3,7
▪ Bundesnachrichtendienst	615,6	557,8	-57,8	723,8	807,3	11,5
▪ Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben des Geschäftsbereichs des BPA	43,1	41,9	-1,2	31,4	49,8	58,8
▪ BPA	78,4	78,9	0,6	77,9	80,5	3,3
▪ Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben der BKM und des Geschäftsbereichs	18,8	18,9	0,1	14,8	16,2	9,5
▪ BKM	1 171,8	1 143,5	-28,4	1 224,9	1 180,0	-3,7
▪ Bundesarchiv	56,8	60,2	3,4	63,3	67,4	6,6
▪ Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,0
▪ Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatsicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	107,2	100,6	-6,6	104,8	104,2	-0,6
Einnahmen des Einzelplans	3,2	6,6	3,4	42,2	2,9	-93,2
Verpflichtungsermächtigungen	382,1 ^c	126,5	-255,6	974,0	608,9	-37,5
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	3 718	3 478 ^d	-240	3 748 ^e	3 738	-0,3

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 3 450 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 04. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Einen Überblick über den Personalbestand der Behörden im Bereich des Einzelplans 04 gibt die Tabelle 7.2.

Übersicht der Planstellen und Stellen der Behörden im Bereich des Einzelplans 04

Tabelle 7.2

	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2016
Bundeskanzleramt	521	544
Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration	30	30
Bundesnachrichtendienst	k. A.	k. A.
BPA	442	447
BKM	215	220
Bundesarchiv	642	635
Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa	9	9
Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	1 620	1 565
Summe^a	3 478	3 450

Erläuterung:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Einzelplan 04: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 und Haushaltsplan für das Jahr 2016.
Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

7.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 04 liegen bei Zuweisungen und Zuschüssen sowie den sächlichen Verwaltungsausgaben. Im Jahr 2015 entfielen rund 43 % der Ausgaben auf Zuweisungen und Zuschüsse. Sie betrafen fast vollständig die Förderung der Kultur und der Geschichtsaufbereitung. Personalausgaben (ohne Bundesnachrichtendienst) machten rund 13 % der Ausgaben aus, die sächlichen Verwaltungsausgaben rund 33 %.

Im Jahr 2015 waren im Einzelplan 04 insgesamt 3 718 Planstellen und Stellen (Stellen) ausgebracht. Nahezu die Hälfte dieser Stellen (1 755) entfiel auf den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU). Hinzu kamen 6 690 Stellen bei institutionellen Zuwendungsempfängern, die meisten davon im Kulturbereich.

7.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

7.3.1 Bundeskanzleramt

Die Bundeskanzlerin bestimmt die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Das Bundeskanzleramt unterstützt die Bundeskanzlerin bei ihren Aufgaben. Es bereitet ihre Entscheidungen sowie die Kabinettsitzungen und die Beschlüsse der Bundesregierung vor. Darüber hinaus koordiniert es die Arbeit der Bundesministerien.

Das Bundeskanzleramt unterhält Dienstsitze in Berlin und Bonn (Palais Schaumburg). Von den insgesamt 521 Stellen entfallen 21 auf den Standort Bonn. Die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsausgaben lagen im Jahr 2015 nach Angaben des Bundeskanzleramtes in Berlin bei rund 6 Mio. Euro, in Bonn unter 0,1 Mio. Euro. Das Palais Schaumburg soll seit dem Jahr 2013 saniert werden. Die Arbeiten werden nicht wie vorgesehen im Jahr 2017, sondern voraussichtlich erst Ende des Jahres 2018 abgeschlossen sein. Die geplanten Sanierungskosten stiegen von ursprünglich 6,5 Mio. Euro auf aktuell 10,4 Mio. Euro.

Nationaler Normenkontrollrat

Der Nationale Normenkontrollrat unterstützt die Bundesregierung beim Bürokratieabbau und bei einer besseren Rechtsetzung. Er hat zehn Mitglieder, die von einem Sekretariat mit 14 Beschäftigten unterstützt werden. Die Ausgaben für den Nationalen Normenkontrollrat beliefen sich im Jahr 2015 auf rund 420 000 Euro (ohne Personalkosten der Beschäftigten).

Ausgaben für das Gästehaus der Bundesregierung Schloss Meseberg

Die Bundesregierung nutzt das Schloss Meseberg als Gästehaus. Hierzu traf sie im Jahr 2005 mit der Eigentümerin eine Nutzungsvereinbarung für zunächst 20 Jahre. Die Bundesregierung investierte 13 Mio. Euro in das Anwesen, um die Sicherheits-, Haus- und Kommunikationstechnik ihren Bedürfnissen anzupassen. Im Jahr 2015 führte das Bundeskanzleramt auf Schloss Meseberg vier Veranstaltungen mit insgesamt 25 Übernachtungen durch. Die sächlichen Ausgaben betragen jährlich 0,5 Mio. Euro. Hinzu kommen Personalausgaben des Bundeskanzleramtes und Bewachungsausgaben der Bundespolizei von jährlich mindestens 1,25 Mio. Euro (finanziert aus Einzelplan 06) für die Sicherung des Objekts im Schichtbetrieb.

Stiftung Wissenschaft und Politik

Die Stiftung Wissenschaft und Politik führt im Benehmen mit dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen zur internationalen Politik sowie zur Außen- und Sicherheitspolitik durch. Die rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts hat ihren Sitz in Berlin. Sie erhielt als institutionelle Zuwendungsempfängerin des Bundeskanzleramtes im Jahr 2015 eine Zuwendung von 12,2 Mio. Euro und hatte 147 Stellen.

Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) ist ein Beratungsgremium. Er soll Beiträge zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie entwickeln, Handlungsfelder und Projekte benennen und die öffentliche Diskussion über Nachhaltigkeit stärken. Das Bundeskanzleramt finanzierte die Geschäftsstelle des RNE im Jahr 2015 mit 3,8 Mio. Euro.

7.3.2 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Das BPA ist eine oberste Bundesbehörde und verfügte im Jahr 2015 über 487 Stellen. Es wird von einem Staatssekretär geleitet und untersteht unmittelbar der Bundeskanzlerin.

Das BPA koordiniert die ressortübergreifende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und informiert die Öffentlichkeit und die Medien über die Arbeit der Bundesregierung. Weiter unterrichtet es die Bundesregierung sowie den Bundespräsidenten über die Nachrichtenlage und erforscht die öffentliche Meinung als Entscheidungshilfe für die politische Arbeit der Bundesregierung. Daneben organisiert und finanziert das BPA Informationsfahrten nach Berlin oder Straßburg für politisch interessierte Personen auf Einladung von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Im Jahr 2015 fanden 2 075 Reisen mit 98 340 Teilnehmenden statt. Hierfür wurden 23,2 Mio. Euro ausgegeben. Im Jahr 2016 wurde der Ansatz um 1 Mio. Euro angehoben. Die Gesamtausgaben des BPA im Jahr 2015 betrugen 112,2 Mio. Euro. Ein Schwerpunkt seiner Tätigkeit im Jahr 2015 war die Medienbetreuung sowie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit anlässlich des im Juni des Jahres durchgeführten G 7-Gipfels auf Schloss Elmau. Die Ausgaben des BPA hierfür betrugen in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 insgesamt 16,9 Mio. Euro.

Das BPA koordiniert Rahmenverträge z. B. für die Beschaffung von Werbematerial oder für Druckerzeugnisse. Aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes fasste der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2009 einen Beschluss, um eine stärkere Teilnahme der Ressorts an den Rahmenverträgen zu bewirken. Gleichwohl nutzen nicht alle Ressorts diese Rahmenverträge.

7.3.3 Bundesnachrichtendienst

Der Bundesnachrichtendienst sammelt Informationen, um Erkenntnisse über das Ausland zu gewinnen, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sind. Er ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes. Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben des Einzelplans 04 für den Bundesnachrichtendienst 557,8 Mio. Euro. Die Mittel werden etatisiert und nach einem Wirtschaftsplplan bewirtschaftet.

7.3.4 Förderung von Kultur und Geschichtsaufarbeitung

7.3.4.1 Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

Die BKM ist zuständig für die Kultur- und Medienpolitik des Bundes. Sie fördert mehr als 700 Empfängerinnen und Empfänger von Zuwendungen und Zuweisungen in nahezu allen Bereichen der Kultur. Der Haushalt der BKM ist von 1 004,9 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 1 171,8 Mio. Euro im Jahr 2015 gestiegen. Für das Jahr 2016 sind 1 224,9 Mio. Euro veranschlagt. Die Ausgaben der BKM wuchsen von 997,4 Mio. Euro im Jahr 2010 um 146,1 Mio. Euro auf 1 143,5 Mio. Euro im Jahr 2015.

Wesentliche Aufgabenbereiche

Allgemeine Kulturförderung (Kapitel 0452, Titelgruppe 01, 02 und 05)

Der Bund stellte im Jahr 2015 für die allgemeine Kulturförderung 477,5 Mio. Euro zur Verfügung. Finanzielle Schwerpunkte waren

- im Filmbereich der Deutsche Filmförderfonds (61,9 Mio. Euro),
- bei den Stiftungen die Kulturstiftung des Bundes (41,6 Mio. Euro),
- bei den Museen das Deutsche Historische Museum (49,3 Mio. Euro) und
- bei der Hauptstadt Kultur die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin GmbH (29,7 Mio. Euro).

Die BKM unterstützt auch folgende Vorhaben:

- Im Jahr 2015 stellte die BKM zur Vorbereitung einer Intendanz für das Humboldtforum 1 Mio. Euro bereit. Für das Jahr 2016 sind 5,5 Mio. Euro und für das Jahr 2017 sind 9,1 Mio. Euro vorgesehen.
- Ab dem Jahr 2016 fördert die BKM fünf bisher bei der Kulturstiftung des Bundes angesiedelte Kulturfonds und den neu gegründeten Musikfonds mit insgesamt 6 Mio. Euro als eigenständige Projekte.
- Ebenfalls seit dem Jahr 2016 fördert die BKM den Martin-Gropius-Bau über die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin GmbH mit 2,6 Mio. Euro institutionell.

Stiftung Preußischer Kulturbesitz

Der Bund förderte die Stiftung Preußischer Kulturbesitz im Jahr 2015 mit 222,1 Mio. Euro. Davon standen für den Bauhaushalt 106,2 Mio. Euro und damit 25,7 Mio. Euro mehr als im Vorjahr zum Abbau des hohen Sanierungsbedarfs der Gebäude der Stiftung zur Verfügung. 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.

Für die Errichtung eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin plant der Bund, in den nächsten Jahren bis zu 200 Mio. Euro bereitzustellen. Der Bundesrechnungshof prüft projektbegleitend den Neubau.

Deutsche Nationalbibliothek

Der Bund förderte die Deutsche Nationalbibliothek im Jahr 2015 mit 49 Mio. Euro. Sie ist die zentrale Archivbibliothek und das nationalbibliografische Zentrum der Bundesrepublik Deutschland.

Pflege des Geschichtsbewusstseins

Im Jahr 2015 stellte der Bund für die Pflege des Geschichtsbewusstseins 67,5 Mio. Euro zur Verfügung. Der Bund fördert in diesem Rahmen verschiedene nationale Gedenkstätten. Sie dienen im Wesentlichen 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 auch Einrichtungen zur Erinnerung an bedeutende Politiker sowie historische Museen und Einrichtungen.

Pflege des Kulturguts der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie fremder Volksgruppen

Die BKM finanzierte im Jahr 2015 mit 17 Mio. Euro Institute, Vereine, Stiftungen, Museen und zahlreiche Einzelprojekte, die sich der Erhaltung deutscher Kultur und Geschichte im östlichen Europa widmen.

Deutsche Welle

Größte Einrichtung der BKM ist die Bundesrundfunkanstalt Deutsche Welle mit Standorten in Bonn und Berlin. Sie soll im Ausland mit ihren Fernseh-, Radio- und Internetangeboten die Positionen und Werte Deutschlands vermitteln und die deutsche Sprache fördern.

Die Zuschüsse der BKM für den Betrieb und die Ausstattung der Deutschen Welle sind von 271,1 Mio. Euro im Jahr 2012 um über 15 Mio. Euro auf 286,7 Mio. Euro im Jahr 2015 gestiegen. Mit den zusätzlichen Mitteln finanzierte die Deutsche Welle den Ausbau ihres englischsprachigen Nachrichtenprogramms, die Berichterstattung in russischer und ukrainischer Sprache sowie den Neu- und Umbau von Fernsehstudios. Für das Jahr 2016 sind 301,8 Mio. Euro eingeplant, für das Jahr 2017 sieht der Regierungsentwurf 298,8 Mio. Euro vor. Daneben erhielt die Deutsche Welle im Jahr 2015 für medienpolitische Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern insgesamt 12 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Auswärtige Amt finanzieren darüber hinaus die Deutsche Welle Akademie. Sie ist organisatorischer Bestandteil der Deutschen Welle. Die Akademie soll die freie Meinungsäußerung und die Entwicklung der Medien in Entwicklungsländern und Krisenregionen fördern. Hierfür erhielt sie 18,5 Mio. Euro im Jahr 2015. Im Jahr 2016 sind 19,8 Mio. Euro veranschlagt.

Ausgewählte Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung der Betätigung der BKM bei einer Gesellschaft gravierende Mängel fest und bat, die Beteiligung grundsätzlich zu überdenken. Die BKM will die Mängel abstellen und die Beteiligung fortführen, soweit die Geschäftstätigkeit künftig wieder zu positiven Jahresergebnissen führt.

Der Bundesrechnungshof hat sich eine Kontrollprüfung zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligung vorbehalten.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung ausgewählter Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer anderen Gesellschaft Mängel bei der Durchführung von Vergabeverfahren fest. Die BKM will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Vergabeverfahren umsetzen.

7.3.4.2 Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR

Der BStU erfasst, verwahrt, erforscht und verwendet die Unterlagen des früheren Staatssicherheitsdienstes (Stasi). Er übt sein Amt unabhängig aus und untersteht nur der Rechtsaufsicht der Bundesregierung. Die Behörde verfügte im Haushaltsjahr 2015 über 1 755 Stellen. Ihre Ausgaben beliefen sich im Jahr 2015 auf 100,6 Mio. Euro. Der Ansatz für das Jahr 2016 beträgt 104,8 Mio. Euro. Für das Jahr 2017 sieht der Regierungsentwurf Ausgaben von 104,2 Mio. Euro vor.

Der Deutsche Bundestag hatte am 4. Juli 2014 eine Expertenkommission berufen, die Empfehlungen für die Zukunft der Behörde erarbeiten sollte. Im April 2016 stellte die Kommission ihren Abschlussbericht vor und empfahl, das Stasi-Unterlagen-Archiv und das Personal künftig als eigenständigen Bereich in das Bundesarchiv zu überführen. Jedes der fünf neuen Länder solle auch künftig für die Akteneinsicht und die politisch-historische Aufklärung vor Ort mindestens eine Außenstelle haben. Die wissenschaftliche Arbeit der Forschungsabteilung des BStU solle als selbstständige Forschungsstelle weitergeführt werden. Auf dem Gelände des früheren Ministeriums für Staatssicherheit könne eine neu zu gründende Stiftung das Stasi-Museum betreiben und Ausstellungs- und Bildungsangebote entwickeln.

Der Deutsche Bundestag hat den BStU und das Bundesarchiv aufgefordert, ein gemeinsames Konzept für die dauerhafte Sicherung der Stasi-Akten unter dem Dach des Bundesarchivs zu erarbeiten (Bundestagsdrucksache 18/8705). Das Stasiunterlagenarchiv soll dabei erhalten und eigenständig sichtbar bleiben. Insbesondere soll sich der Zugang zu den Akten nicht verschlechtern. Angestrebt werden u. a. eine verbesserte Antragsbearbeitung und kürzere Wartezeiten bei der Akteneinsicht. Das Parlament will die notwendigen Entscheidungen in der nächsten Legislaturperiode treffen.

Ausgewählte Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2015 das Projekt „Virtuelle Rekonstruktion vorvernichteter Stasi-Unterlagen“ geprüft. Der BStU verfügt über rund 15 500 Säcke mit zerrissenen Unterlagen, die die Beschäftigten der Stasi im Spätherbst 1989 nicht mehr vernichten konnten. Der BStU hatte ein Forschungsinstitut beauftragt, im Rahmen eines Pilotprojekts eine Puzzle-Software zu entwickeln, um die Schnipsel virtuell zusammenzusetzen. Neun Jahre nach Projektbeginn konnten von den vorgesehenen 400 Säcken erst 23 Säcke digitalisiert und der Inhalt von 14 Säcken rekonstruiert werden. Für das Projekt fielen beim BStU Ausgaben von mehr als 14 Mio. Euro an, ohne dass absehbar war, wann und wie eine

relevant höhere Zahl von Säcken bearbeitet werden könnte. Der Bundesrechnungshof hat den BStU aufgefordert, in einer Neu-Konzeption die fachlichen, technischen und finanziellen Voraussetzungen für eine Weiterführung des Projekts darzulegen. Die Expertenkommission sah die Durchführbarkeit der virtuellen Rekonstruktion skeptisch und empfahl eine Kosten-Nutzen-Abwägung.

7.4 Ausblick

Die Ausgaben des Bundeskanzleramtes verändern sich bei einem Wechsel im Amt der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers. Erfahrungsgemäß spiegelt sich der thematische Schwerpunkt jeder Bundeskanzlerin bzw. jedes Bundeskanzlers 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 erhöhte Reiseausgaben für den Antrittsbesuch in anderen Ländern an. Daneben erhöhte bislang die Einrichtung eines Büros für den jeweils vorherigen Amtsinhaber (Amtsinhaberin) die Ausgaben im Einzelplan 04 dauerhaft. Die Personalkosten betragen je nach Größe und Personalbesetzung des Büros des jeweiligen Bundeskanzlers a.D. zwischen 0,3 und 0,5 Mio. Euro. Hinzu kommen Kosten für die Büroräume, die die Bundestagsverwaltung bei den jeweiligen Fraktionen zur Verfügung stellt. Die Büroausstattungen finanzieren die Fraktionen ebenfalls aus Mitteln des Bundeshaushaltes.

Signifikante Ausgabenschwankungen im Haushalt des BPA ergeben sich regelmäßig durch Sondertatbestände, wie im Jahr 2015 der G 7-Gipfel. So sind auch für das Jahr 2017 Mehrausgaben von 18,4 Mio. Euro für die pressetechnische Betreuung des G 20-Gipfels in Hamburg vorgesehen. Weitere 10 Mio. Euro kann das BPA nach Bedarf aus dem Einzelplan 60 dafür abrufen. Für das Jahr 2018 sind noch nachlaufende Ausgaben dieser Veranstaltung von 2,5 Mio. Euro vorgesehen.

Das Bundeskanzleramt hat zur Bewältigung der Flüchtlingslage eine Stabstelle Flüchtlinge eingerichtet. Für diese weist das Bundeskanzleramt 2017 Personalmittel in Höhe von 3,5 Mio. Euro aus.

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

8 Entwicklung des Einzelplans 05

8.1 Überblick

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland. Es pflegt die Beziehungen zu anderen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Deutschen im Ausland leistet es Hilfe und Beistand.

Das Auswärtige Amt umfasst die Zentrale in Berlin, einen Dienstsitz in Bonn sowie 227 Auslandsvertretungen. Zu seinem Geschäftsbereich zählt ferner das Deutsche Archäologische Institut (DAI), eine Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften.

Die Ausgaben des Auswärtigen Amtes beliefen sich im Jahr 2015 auf 3,9 Mrd. Euro. Zwei Drittel des Gesamtbudgets des Auswärtigen Amtes flossen unmittelbar in außenpolitische Aufgaben, insbesondere

- als Leistungen an die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen, für Sicherheit, humanitäre Hilfe, Krisenprävention und globale Partnerschaften,
- in die bilaterale Zusammenarbeit und Pflege der Auslandsbeziehungen sowie
- in die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland.

Ein Drittel des Budgets ist für Personal, Liegenschaften und Infrastruktur der Zentrale und der Auslandsvertretungen vorgesehen.

Übersicht über den Einzelplan 05
Auswärtiges Amt

Tabelle 8.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	3 801,5	3 870,7	69,2	4 810,1	4 604,2	-4,3
darunter:						
▪ Sicherung von Frieden und Stabilität (inkl. Leistungen an die Vereinten Nationen)	1 524,2	1 613,2	89,0	2 445,8	2 126,6	-13,1
▪ Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	817,2	789,8	-27,4	861,6	874,8	1,5
▪ Bundesministerium und Verwaltungsausgaben	1 274,2	1 298,8	24,6	1 310,9	1 287,0	-1,8
Einnahmen des Einzelplans	144,1	228,0	83,9	148,8	149,5	0,5
darunter:						
▪ Visagebühren u. a. Entgelte	117,2	124,4	7,2	120,4	121,2	0,7
▪ Erlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften im Ausland	2,3	71,0	68,7	1,9	1,9	0
Verpflichtungsermächtigungen	1 105,3 ^c	583,0	-522,3	1 232,2	1 204,5	-2,2
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	6 814	6 379 ^d	-406	6 930 ^e	7 005	1,1
davon:						
▪ Inland	2 041	1 913	-128	2 070	2 081	0,5
▪ Ausland	4 586	4 238	-319	4 670	4 733	1,4
▪ Deutsches Archäologisches Institut	188	229	41	191	192	0,5

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 6 293 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

8.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das für das Jahr 2016 veranschlagte Gesamtvolumen des Einzelplans 05 liegt mit 4,8 Mrd. Euro (Soll) um 939,5 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2015. Ursächlich hierfür sind die erhöhten Ausgaben zur Sicherung von Frieden und Stabilität, insbesondere zur Bewältigung der Flüchtlingslage.

Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt in den Vorjahren empfohlen, seine zu hohen Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan zu überprüfen. Nachdem es die Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan 2015 von 1,8 Mrd. Euro auf 1,1 Mrd. Euro reduziert hatte, erhöhte es den Ansatz im Jahr 2016 auf 1,2 Mrd. Euro. Tatsächlich in Anspruch genommen hat das Auswärtige Amt im Jahr 2015 Verpflichtungsermächtigungen von 583 Mio. Euro. Dies deutet auf eine zu hohe Veranschlagung hin. Das Auswärtige Amt sollte Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe veranschlagen, in der es diese zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (vgl. Bemerkung Nr. 1.8.1).

Die flexibilisierten Ausgabereste stiegen von 326,1 Mio. Euro im Jahr 2014 um 19 % auf 387,7 Mio. Euro im Jahr 2015. Das Auswärtige Amt übertrug alle Reste in das Folgejahr. Die Ausgabereste übersteigen zum Teil den Titelanatz. Einigen Titelanätzen steht wegen Minderausgaben kein entsprechender Bedarf gegenüber. Der Bundesrechnungshof hat im Allgemeinen Teil seiner jährlichen Bemerkungen wiederholt darauf hingewiesen, dass Ausgabereste nur gebildet werden dürfen, wenn hierfür ein konkretes sachliches Bedürfnis besteht (vgl. Bemerkung Nr. 1.7).

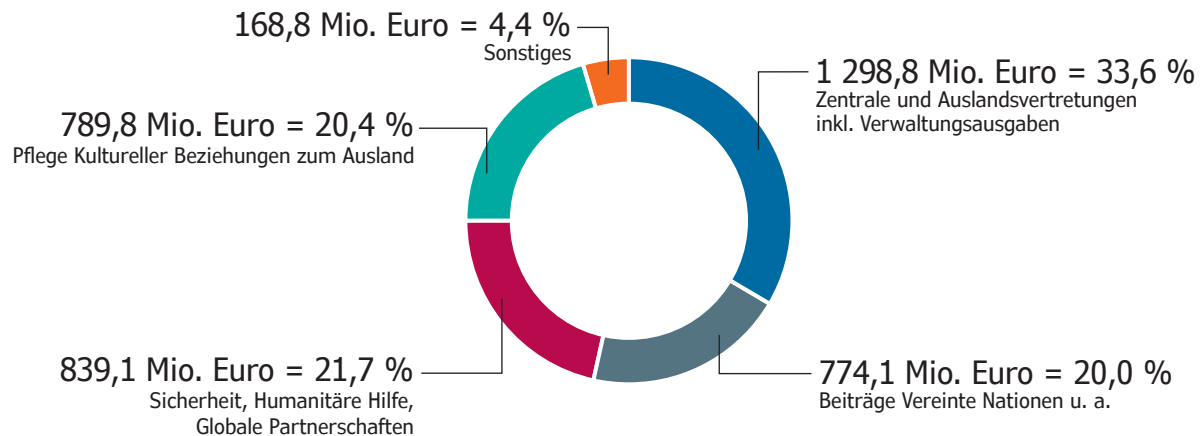
Die Ist-Einnahmen des Auswärtigen Amtes stiegen von 159,9 Mio. Euro im Jahr 2014 um 42,6 % auf 228 Mio. Euro im Jahr 2015. Den Großteil hiervon bildeten Visagebühren und Entgelte für andere konsularische Leistungen und gebührenpflichtige Amtshandlungen der Auslandsvertretungen sowie Erlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften (vgl. Tabelle 8.1).

8.3 Wesentliche Ausgaben

Einen Überblick über die Ausgabenstruktur des Auswärtigen Amtes im Jahr 2015 gibt die Abbildung 8.1.

Ausgabenstruktur im Einzelplan 05 im Jahr 2015

Abbildung 8.1



Quelle: Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 05 für das Haushaltsjahr 2015.

8.3.1 Sicherung von Frieden und Stabilität

Das Auswärtige Amt setzt 42 % seiner Gesamtausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität ein. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen und weiteren internationalen Organisationen plant und finanziert das Auswärtige Amt weltweit Maßnahmen, um Frieden, Sicherheit und Stabilität aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Z. B. durch humanitäre Hilfe oder zur Krisenprävention in gefährdeten Regionen und Ländern sowie zur Abrüstung (vgl. Tabelle 8.2).

Entwicklung der Ausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität

Tabelle 8.2

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll ^a	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität	1 524,2	1 613,2	89,0	2 445,8	2 126,6	-13,1
darunter:						
▪ Leistungen an die Vereinten Nationen und im internationalen Bereich	669,2	774,1	104,9	1 181,4	870,2	-26,3
▪ Sicherheit, Stabilität und Abrüstung	262,6	244,2	-18,4	257,5	259,5	0,8
▪ Humanitäre Hilfe und Krisenprävention	570,0	576,0	6,0	982,0	970,0	-1,2
▪ Globale Partnerschaften	22,5	18,9	-3,5	24,9	26,9	8,2

Erläuterung:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

An die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen leistet das Auswärtige Amt ein Fünftel seiner Gesamtausgaben. Zum größten Teil bestehen diese Ausgaben aus Pflichtbeiträgen für den Haushalt und für die Einsätze von Friedenstruppen der Vereinten Nationen sowie für internationale Strafgerichtshöfe, die Nordatlantikpakt-Organisation (NATO), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), den Europarat und andere Organisationen. Die deutschen Beiträge für friedenserhaltende Maßnahmen unterliegen Schwankungen im Dreijahreszyklus, weil sie abweichend vom deutschen Haushaltsjahr fällig werden. Im ersten Jahr leistet das Auswärtige Amt 133 %, im zweiten Jahr 100 % und im dritten Jahr 67 % seines jährlichen Beitrages. Im Jahr 2016 werden 133 % der Beiträge an die Vereinten Nationen fällig. Außerdem können Wechselkursschwankungen und neue Friedensmissionen der Vereinten Nationen die Höhe der zu leistenden Beiträge unvorhergesehen beeinflussen.

Das Auswärtige Amt unterstützt mit humanitären Hilfsmaßnahmen in Not geratene Menschen bei Naturkatastrophen, kriegesischen Auseinandersetzungen oder in politischen Krisen. Im Zuge der Flüchtlingssituation leistete das Auswärtige Amt für humanitäre Hilfe und Krisenprävention im Jahr 2015 mit 576 Mio. Euro 6 Mio. Euro mehr als geplant. Für das Jahr 2016 veranschlagt es hierfür 982 Mio. Euro. Hinzu kommt eine überplanmäßige Ausgabe von 400 Mio. Euro im Jahr 2016 für den Mehrbedarf zur Bewältigung der Flüchtlingssituation in Syrien und in den Nachbarländern Irak, Jordanien, Türkei und Ägypten. Mit den zusätzlichen Mitteln will das Auswärtige Amt die Ernährung, Grundversorgung, Betreuung und Unterbringung der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen fördern.

8.3.2 Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

Die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland ist ein Schwerpunkt deutscher Außenpolitik. Dafür wendet das Auswärtige Amt 20 % seines Etats auf. Es gab im Jahr 2015 insgesamt 789,8 Mio. Euro für Partnerschulen im Ausland, Stipendien, den Austausch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Hochschulpartnerschaften, sowie die Förderung der deutschen Sprache und kultureller Projekte im Ausland aus (vgl. Tabelle 8.3).

Entwicklung der Ausgaben für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

Tabelle 8.3

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll ^a	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Veränderung 2016/2017 ^a
	in Mio. Euro					in %
Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	817,2	789,8	-27,4	861,6	874,8	1,5
darunter:						
▪ Allgemeine Auslands-kulturarbeit (Projektförderung)	106,8	97,1	-9,6	127,5	116,4	-8,7
▪ Allgemeine Auslands-kulturarbeit (Institutionelle Förderung)	441,7	437,7	-16,0	440,2	464,0	5,4
▪ Förderung des deutschen Schul- wesens im Ausland (Schulfonds)	225,8	209,8	-4,0	246,0	246,5	0,2
▪ Baumaßnahmen im kulturellen Bereich im Ausland (Baufonds)	43,0	45,2	2,2	47,9	47,9	0

Erläuterung:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Die höchsten Ausgaben entfallen auf die Zusammenarbeit mit dem Goethe-Institut, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst, der Alexander von Humboldt-Stiftung und anderen Institutionen. Das Goethe-Institut ist größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amtes und erhielt im Jahr 2015 institutionelle Zuwendungen in Höhe von 234,5 Mio. Euro sowie projektgebundene Zuwendungen in Höhe von 16 Mio. Euro. Mit diesen Mitteln unterhält es 159 Institute in 98 Ländern.

Das Auswärtige Amt fördert 1 826 Partnerschulen im Ausland. Dazu zählen 141 Deutsche Auslandsschulen, die einen hohen deutschsprachigen Unterrichtsanteil haben und in Deutschland anerkannte Schulabschlüsse anbieten. Hinzu kommen 1 097 Sprachdiplom-Schulen sowie 588 durch das Goethe-Institut betreute Schulen. Im Jahr 2015 gab das Auswärtige Amt für das Partnerschulnetz 224,8 Mio. Euro aus, einschließlich 15 Mio. Euro für die vom Goethe-Institut betreuten Schulen. Im Jahr 2016 hat das Auswärtige Amt für die Partnerschulen im Ausland

261 Mio. Euro veranschlagt. Der Anstieg resultiert vor allem aus einer besseren Bezahlung für die aus Deutschland entsandten Lehrkräfte.

Das Auswärtige Amt finanzierte darüber hinaus im Jahr 2015 mit 45,2 Mio. Euro den Bau und die Unterhaltung deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland.

8.3.3 Zentrale und Auslandsvertretungen

Ein Drittel der Ausgaben des Auswärtigen Amtes fällt für die Zentrale und die Auslandsvertretungen an.

Entwicklung der Ausgaben für die Zentrale und die Auslandsvertretungen

Tabelle 8.4

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Veränderung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben	146,8	184,6	37,9	173,3	142,6	-17,7
Ausgaben für den Betrieb des Bundesministeriums	1 127,4	1 114,2	-13,2	1 137,5	1 144,4	0,6
darunter:						
▪ Inland	343,0	320,2	-22,8	334,3	337,2	-0,9
▪ Ausland	784,4	794,0	9,6	803,3	807,2	0,5

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Der größte Anteil der zentral veranschlagten Verwaltungsausgaben entfällt auf Versorgungs-, Fürsorge- und Beihilfeleistungen für die Beschäftigten. Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Ausgaben hierfür 133,7 Mio. Euro.

Die Personalausgaben für die weltweit 12 000 Beschäftigten des Auswärtigen Amtes sind der größte Ausgabenblock für den Betrieb des Bundesministeriums. Im Jahr 2015 waren das 961,7 Mio. Euro. Den aktuell 2 440 Planstellen und Stellen in der Zentrale stehen 3 624 in den Auslandsvertretungen gegenüber (Stand: 1. Juni 2016). Hinzu kommen 5 700 Beschäftigte, die von den Auslandsvertretungen als Ortskräfte angestellt sind sowie 230 Planstellen und Stellen beim DAI. Daneben sind über 1 420 Beschäftigte aus anderen Ressorts beim Auswärtigen Amt tätig, überwiegend in den Auslandsvertretungen. Das Auswärtige Amt finanziert außerdem über 2 850 Stellen bei den institutionellen Zuwendungsempfängern, einschließlich der dort beschäftigten Ortskräfte.

Für seine Liegenschaften verwendete das Auswärtige Amt im Jahr 2015 etwa 7 % seiner Gesamtausgaben (289 Mio. Euro). Davon entfielen auf die Zentrale 48,9 Mio. Euro und 240,1 Mio. Euro auf die Auslandsvertretungen, deutsche Schulen und Kulturinstitute im Ausland sowie das DAI. Das Auswärtige Amt verfügt über 799 Liegenschaften an 246 Standorten in 157 Staaten. Auf diesen Liegenschaften befinden sich 372 Kanzleien und Visastellen, 175 Residenzen für Botschafterinnen und Botschafter sowie 914 Dienstwohneinheiten. Über die Hälfte der Liegenschaften ist bundeseigen, die Übrigen sind gemietet oder gepachtet. Weltweit hat das Auswärtige Amt 66 bundeseigene Liegenschaften den Goethe-Instituten und 77 ebenfalls bundeseigene Liegenschaften den deutschen Schulen überlassen. Das DAI nutzt neun bundeseigene Liegenschaften.

8.4 Wesentliche Einnahmen

Das Auswärtige Amt erzielt Einnahmen vor allem im Rechts- und Konsularbereich, insbesondere für Visa und Pässe, die von den Auslandsvertretungen ausgestellt werden. Im Jahr 2015 betrugen die Einnahmen hieraus 124,4 Mio. Euro. Die Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften stiegen von 9,8 Mio. im Jahr 2014 auf 71 Mio. Euro im Jahr 2015. Ursächlich für den wesentlichen Anstieg war der Verkauf der Liegenschaften der Kanzlei und des Goethe-Instituts in Kuala Lumpur. Darüber hinaus hatte der Bundesrechnungshof empfohlen, ein nicht mehr benötigtes Dienstgebäude in Bukarest zu veräußern. Im Jahr 2016 veranschlagt das Auswärtige Amt dafür einen Erlös von 1,9 Mio. Euro.

8.5 Ausblick

Im Jahr 2017 werden 67 Mio. Euro für Sicherheit und dringende Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen an den Auslandsvertretungen aus dem Einzelplan 60 in das neue Kapitel 0510 – Sonstige Bewilligungen – des Einzelplans 05 verlagert. Der Finanzplan 2016 bis 2020 weist insgesamt jedoch einen Rückgang der Mittel für den Einzelplan 05 aus.

Finanzplan bis 2020

Tabelle 8.5

Haushaltsansatz im Jahr (in Mio. Euro)				
2016	2017	2018	2019	2020
4 810,1	4 604,2	4 519,3	4 345,7	4 199,2

Quelle: Bundesregierung.

Das Auswärtige Amt führt damit schrittweise den wegen verschärfter Krisenherde (z. B. in der Ukraine, in Syrien und den vom Flüchtlingsstrom betroffenen Nachbarländern) seit dem Jahr 2013 von 3 485,8 Mio. Euro auf 4 810,1 Mio. Euro im Jahr 2016 um 38 % gestiegenen Ansatz zurück.

Bundesministerium des Innern (BMI)

(Einzelplan 06)

9 Entwicklung des Einzelplans 06

9.1 Überblick

Das BMI ist für die Innere Sicherheit und den Zivilschutz 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 sowie bei der Informationstechnik und -sicherheit.

Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Ausgaben 6,6 Mrd. Euro. Dies entsprach 2,1 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

Die Innere Sicherheit ist der Ausgabenschwerpunkt. Im Jahr 2015 entfielen hierauf mit 4,0 Mrd. Euro rund 60 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Ein weiterer Schwerpunkt war im Jahr 2015 die Finanzierung von Migrationsangelegenheiten mit 672 Mio. Euro.

Das BMI erzielte im Jahr 2015 Einnahmen von 602,3 Mio. Euro. Diese stammen im Wesentlichen aus der Luftsicherheitsgebühr (vgl. Nr. 9.4). Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 06.

Übersicht über den Einzelplan 06
Bundesministerium des Innern

Tabelle 9.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf ^c	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 307,8	6 628,3	320,5	7 801,5	8 338,3	6,9
darunter:						
▪ Innere Sicherheit ^d	3 775,8	4 012,1	237,3	4 366,8	4 610,1	5,6
darunter:						
▪ Bundespolizei	2 611,6	2 718,3	106,7	2 951,5	3 078,0	4,3
▪ Bundeskriminalamt	439,9	431,8	-8,2	459,4	530,9	15,6
▪ Digitalfunk ^e	96,1	210,8	114,6	248,7	239,4	-3,7
▪ Asyl und Migration ^f	582,2	671,5	89,3	1 313,2	1 504,3	14,6
▪ Spitzensportförderung	167,0	157,7	-9,3	178,2	162,6	-8,8
▪ Zentral veranschlagte Verwal- tungseinnahmen und -ausgaben	600,3	726,9	126,6	686,7	678,2	-1,2
Einnahmen des Einzelplans	443,1	602,3	159,2	486,5	620,4	27,5
darunter:						
▪ Luftsicherheitsgebühr	403,8	434,4	30,6	439,5	575,3	30,9
Verpflichtungsermächtigungen	1 407,6 ^g	949,1	-445,6	1 211,9	937,3	-22,4
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	55 846	52 654 ^h	-3 192	60 877 ⁱ	62 869	3,3

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Ohne die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Ihr Haushalt wird ab dem Jahr 2016 im Einzelplan 21 dargestellt.

d Kapitel 0623 (BSI), 0624 (BKA), 0625 (BPol), 0626 (BfV), 0628 (BBK), 0629 (THW), 0602 Tgr. 02 (BOS) und 0610 Tgr. 01 (Bereitschaftspolizeien der Länder).

e Kosten für den Aufbau eines bundesweiten digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).

f Kapitel 0633 (BAMF) und Kapitel 0603 Tgr. 01 (Integration und Migration).

g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

h Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

i Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 53 358 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) wurde zum 1. Januar 2016 aus dem BMI gelöst und als selbstständige oberste Bundesbehörde mit Sitz in Bonn eingerichtet. Bei den Ausgaben und Einnahmen sowie Planstellen und Stellen (Stellen) des Jahres 2015 wurde die BfDI daher noch berücksichtigt. Im Haushalt 2016 und im Haushaltsentwurf für das Jahr 2017 ist die BfDI nicht mehr Teil des Einzelplans 06. Ausgaben und Einnahmen sind im neuen Einzelplan 21 zusammengefasst. Für das Haushaltsjahr 2016 sind für die BfDI Ausgaben in Höhe von 13,7 Mio. Euro und Einnahmen in Höhe von 11 000 Euro veranschlagt.

Das BMI wird bei seinen Aufgaben von 15 nachgeordneten Behörden unterstützt. Davon waren fünf Behörden mit Aufgaben der Inneren Sicherheit befasst. Sie verfügten über 81,8 % der Stellen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz wird in der folgenden Tabelle aus Gründen der Geheimhaltung nicht berücksichtigt (vgl. Tabelle 9.2).

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern^a

Tabelle 9.2

Behörde	Einnahmen 2015 (Ist) ^b	Ausgaben 2015 (Ist) ^b	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium des Innern	3,0	154,0	1 325	1 324
Bundesakademie für öffentliche Verwaltung ^c	0	7,7	49	46
Behörden im Bereich Innere Sicherheit				
Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	2,8	72,0	519	556
Bundeskriminalamt	11,5	431,8	4 807	4 735
Bundespolizei	496,2	2 718,3	36 685	36 790
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	13,9	132,6	240	248
Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	9,0	209,6	816	903
Sonstige Verwaltungsbehörden				
Statistisches Bundesamt	6,2	149,0	1 814	1 794
Bundesverwaltungsamt	4,0	267,4	3 287	3 242
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	2,0	33,9	222	227
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung	0	2,6	26	25
Bundesinstitut für Sportwissenschaft ^d	0	7,3	24	26
Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	0,6	16,7	189	177
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ^e	41,6	671,5	2 366	2 953
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	1,7	23,0	138	140
Bundeszentrale für politische Bildung	0,1	46,7	149	166

Erläuterungen:

a Ohne Bundesamt für Verfassungsschutz und ohne die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Ihr Haushalt wird ab dem Jahr 2016 im Einzelplan 21 dargestellt.

b Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2014, Übersicht Nr. 4.9).

c Zum BMI gehört die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung.

d Kapitel 0618 und Kapitel 0601, Tgr. 02 (Sport), Titel 686 22.

e Kapitel 0633 und Kapitel 0603, Tgr. 01 (Integration und Migration).

Quelle: Einzelplan 06. Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

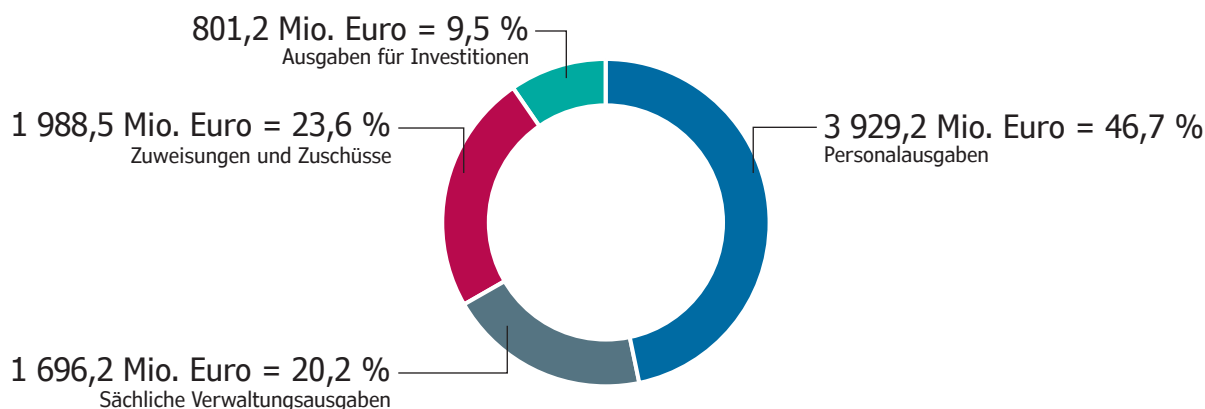
Dem BMI ist auch die rechtsfähige Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zugeordnet. Sie soll ein digitales Sprech- und Datenfunksystem für die Polizeibehörden von Bund und Ländern, Feuerwehren und Rettungsdienste, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und Zollbehörden aufbauen und betreiben.

9.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Für das Jahr 2017 sieht der Haushaltsentwurf Ausgaben von 8,3 Mrd. Euro vor. Der Sollansatz ist 537 Mio. Euro höher als im Jahr 2016. Abbildung 9.1 zeigt die Ausgabenstruktur des Einzelplans 06.

Ausgabenstruktur im Einzelplan 06 im Jahr 2017

Abbildung 9.1



Erläuterung: Veranschlagung vor Abzug der Globalen Minderausgabe in Höhe von 76,8 Mio. Euro.
Quelle: Einzelplan 06. Für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Der Haushaltsentwurf sieht erneut eine pauschale Ausgabenkürzung (Globale Minderausgabe) vor. Gegenüber dem Jahr 2016 (68,6 Mio. Euro) hat sie sich um 8,2 Mio. auf 76,8 Mio. Euro erhöht.

Gegenüber der bisherigen Finanzplanung für das Jahr 2017 soll der Einzelplan 06 um 22,2 % wachsen. Die Steigerung betrifft im Wesentlichen die Sach- und Personalkosten für die Bereiche Innere Sicherheit und Migration.

Für 62 869 Stellen sind 3,93 Mrd. Euro veranschlagt (ohne Bundesamt für Verfassungsschutz). Von den veranschlagten Gesamtausgaben entfallen zum ersten Mal seit über zehn Jahren weniger als 50 % auf die Personalausgaben. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse stärker gestiegen ist, als der Anteil der Personalausgaben.

9.3 Wesentliche Ausgaben

9.3.1 Innere Sicherheit

Die Polizeibehörden und die Nachrichtendienste des Bundes erhielten mit dem Bundeshaushalt 2016 mehr finanzielle Zuweisungen und mehr Personal. Grund waren die terroristischen Bedrohungen und die hohe Zahl von Flüchtlingen. Die Bundespolizei (BPOL) erhielt 1 480 und das Bundeskriminalamt (BKA) 297 neue Stellen. In den Folgejahren sind der BPOL neue Stellen fest zugesagt. Das BKA hat neue Stellen beantragt.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Nachrichtendienste des Bundes. Für diese Nachrichtendienste hat das Parlament ebenfalls erhebliche Personalverstärkungen beschlossen und das Budget für die Weiterentwicklung ihrer technischen Fähigkeiten erhöht. Die Strukturen der Sicherheitsbehörden müssen darauf ausgerichtet werden, die zusätzlichen Ressourcen wirksam einzusetzen. Zusätzliches Personal muss zeitnah gewonnen, geschult und integriert werden. Gleichzeitig müssen die Sicherheitsbehörden ihre Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus ausbauen.

Der Bundesrechnungshof hat sich auf diese Lage eingestellt und das Controlling, die Revision sowie Stabs- und Planungsfunktionen bei den Nachrichtendiensten und der Bundespolizei geprüft. Zudem hat er deren Zusammenarbeit in den gemeinsamen Zentren und die geplanten Weiterentwicklungen im technischen Bereich geprüft. Die Planungen des Bundesnachrichtendienstes für den Umzug nach Berlin haben einen weiteren Prüfungsschwerpunkt gebildet.

Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes bei Sicherheitsbehörden sind oft geheim und zumeist als Verschlussachen eingestuft. Die folgenden Ausführungen enthalten deshalb keine Angaben zum Bundesamt für Verfassungsschutz, den anderen Nachrichtendiensten des Bundes und sonstigen als Verschlussachen eingestuften Prüfungsergebnissen.

9.3.1.1 Bundespolizei

Die BPOL führt Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz aus, z. B. zur Grenzsicherung oder als Bahnpolizei. Ferner nimmt sie Aufgaben nach Spezialgesetzen wahr, z. B. dem Luftsicherheits- oder dem Asylverfahrensgesetz.

Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben für die BPOL 2,72 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 sind 2,95 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2017 sind 3,08 Mrd. Euro und 40 910 Stellen vorgesehen.

Evaluierung der Neuorganisation bei der Bundespolizei

Der Bundesrechnungshof legte dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Oktober 2015 einen Bericht über die Evaluierung der Neuorganisation der Bundespolizei vor.

Er empfahl u. a.

- die Standorte der Bundespolizeieinheiten stärker an die Haupteinsatzorte zu verlagern,
- die Aufgabenkritik abzuschließen,
- den Personalbedarf der Bundespolizeidirektionen zu ermitteln und
- die Konsolidierung bei Fahrzeugen und Rechenzentren weiter zu verfolgen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMI gebeten, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

9.3.1.2 Bundeskriminalamt

Das BKA ist wie die BPOL eine Polizei des Bundes. Es unterstützt die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung. Es ermittelt selbst aufgrund gesetzlicher Befugnisse, ist in der Gefahrenabwehr tätig und schützt Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes. Die Ist-Ausgaben des BKA lagen im Jahr 2015 bei 432 Mio. Euro. Im Haushaltsplan für das Jahr 2016 sind 459 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2017 sind 531 Mio. Euro vorgesehen. An den Standorten Wiesbaden, Meckenheim und Berlin hat das BKA mehr als 5 500 Beschäftigte.

Auslastung und Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser des BKA

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass das BKA für keines seiner Gästehäuser die Wirtschaftlichkeit untersucht und Alternativen betrachtet hatte, um den Übernachtungsbedarf zu decken. Es hatte weder Nutzungskonzepte erstellt noch eine Kostenrechnung für die Gästehäuser geführt. Die Gästehäuser Wiesbaden und Berlin waren mit 55 % und 65 % nur gering ausgelastet.

Das BKA hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes begonnen, ein Nutzungskonzept zu erstellen. Es will die Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser überprüfen und entscheiden, welche Gästehäuser es weiter betreiben wird.

Bewirtschaftung von Zuschüssen der Europäischen Union durch das BKA

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass das BKA in den Haushaltsjahren 2012 bis 2014 Zuschüsse von der Europäischen Union sowie Zuweisungen von Bundesbehörden von insgesamt 33,4 Mio. Euro überwiegend in den Ausgabetiteln vereinnahmte und bewirtschaftete. Damit verstieß es gegen Haushaltsrecht des Bundes, weil die Zuschüsse nicht transparent als Einnahmen ausgewiesen waren. In der Folge waren die Ausgaben beim Titel Forschungen und Untersuchungen zu hoch veranschlagt. Das BKA hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes im Haushaltsplan 2016 Einnahmetitel für Zuschüsse der Europäischen Union und Zuweisungen von Bundesbehörden eingerichtet.

9.3.1.3 Zivilschutz und Katastrophenhilfe

Im Jahr 2015 war einer der Schwerpunkte des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk die Flüchtlingshilfe in Deutschland. Mehr als 14 000 Kräfte des Technischen Hilfswerks waren für den Aufbau und die Einrichtung von Unterkünften sowie Fachberatung für Bund, Länder, Kommunen und Hilfsorganisationen im Einsatz.

9.3.2 Weitere Aufgaben

9.3.2.1 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist im Wesentlichen für Asylverfahren sowie für die Förderung der Integration zuständig.

Asylverfahren

Mit 477 000 gab es im Jahr 2015 mehr Asylanträge als jemals zuvor (Erst- und Folgeanträge). Die Zahl der eingereisten Flüchtlinge lag deutlich höher. Registriert wurden 890 000 Zugänge. Im ersten Halbjahr 2016 nahm das BAMF 397 000 Anträge auf Asyl entgegen. Im Vergleich zum letzten Quartal des Jahres 2015 mit 500 000 eingereisten Flüchtlingen sind im ersten Quartal des Jahres 2016 mit rund 174 000* weniger Flüchtlinge nach Deutschland eingereist. Mit 16 000* registrierten Flüchtlingen monatlich ging die Zahl im zweiten Quartal 2016 weiter deutlich zurück. Weil das BAMF aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen nicht alle Asylanträge zeitnah annehmen konnte, ist die Zahl der Asylanträge derzeit noch deutlich höher als die Zahl der neu registrierten Flüchtlinge. Ende Juni 2016 war über 496 000 Asylanträge noch nicht entschieden.

Im Jahr 2015 erhielt das BAMF 1 100 neue Stellen und Haushaltsmittel für 250 Aushilfskräfte. Mit dem Bundeshaushalt 2016 kamen weitere 3 000 Stellen und Haushaltsmittel für 1 000 Aushilfskräfte hinzu. Das BAMF hat damit im Jahr 2016 rund 6 300 Stellen und Haushaltsmittel für 1 250 zusätzliche Aushilfskräfte. Einen Großteil seines Personals, das teilweise von anderen Behörden abgeordnet ist, setzt das BAMF für Asylverfahren ein.

Aufgrund der gestiegenen Asylbewerberzahlen hat das BAMF seine Aufbauorganisation angepasst und die Zahl seiner Außenstellen im Jahr 2015 mehr als verdoppelt. Mitte des Jahres 2016 gab es 74 Außenstellen in allen Ländern. Weitere Standorte sind geplant. Außerdem hat das BAMF einige Außenstellen spezialisiert, um über eindeutige Anträge schnell entscheiden zu können. Zudem sollen Asylverfahren durch geänderte rechtliche Voraussetzungen beschleunigt werden.

* Stand: August 2016.

Förderung der Integration

Das BAMF fördert die sprachliche und kulturelle Integration. Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben hierfür 319,6 Mio. Euro; hinzu kommen 96,1 Mio. Euro aus europäischen Mitteln. Für das Jahr 2016 sind 638 Mio. Euro veranschlagt und es werden 100 Mio. Euro aus europäischen Mitteln erwartet. Im Haushaltsentwurf 2017 sind Ausgaben von 688 Mio. Euro vorgesehen; hinzu kommen europäische Mittel wie in den Vorjahren.

Kernelement der Integrationsförderung ist der Integrationskurs, der seit Ende Oktober 2015 auch Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive offen steht. Das BAMF rechnet für das Jahr 2016 mit bis zu 450 000 neuen Teilnehmenden an den Integrationskursen. Dies entspricht im Vergleich zum Vorjahr einer Steigerung von mehr als 160 %.

9.3.2.2 IT-Konsolidierung

Im Mai 2015 entschied das Bundeskabinett, die IT des Bundes zu konsolidieren. Rechenzentren und Serverräume sollen bis Ende 2022 stark abgebaut werden. Eine sichere, leistungsfähige, wirtschaftliche, stabile und zukunftsfähige IT des Bundes soll damit künftig gewährleistet sein. Die Bundesregierung geht von zusätzlichen Ausgaben von 810 Mio. Euro für den Zeitraum von 2016 bis 2025 aus. Die Gesamtprojektleitung liegt beim BMI. Dieses kennt den künftigen IT-Flächenbedarf und die bestehenden Rechenzentren, z. B. ihre Miet- und Betriebskosten, Größe und Technik derzeit nicht hinreichend. Der Bundesrechnungshof hat daher insbesondere empfohlen, dass das BMI zusammen mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben ein IT-Flächenkataster für ein wirtschaftliches Management der Rechenzentren erstellt (vgl. Bemerkung Nr. 11).

Im Haushalt 2016 sind beim Einzelplan 06 für die IT-Konsolidierung 44 Mio. Euro und 118,5 neue Stellen veranschlagt. Für die Jahre 2017 bis 2019 sind Ausgaben von rund 208 Mio. Euro vorgesehen.

Am 1. Januar 2016 wurde das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) als neuer zentraler IT-Dienstleister für die Bundesverwaltung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) gegründet (vgl. Bemerkung Nr. 14). Die drei IT-Dienstleistungszentren des BMF, des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und des BMI wurden organisatorisch zum ITZBund zusammengeführt. Die im Haushaltsentwurf 2016 noch im Einzelplan 06 veranschlagten Mittel für den IT-Dienstleister im Ressort BMI wurden in den Einzelplan 08 (BMF) umgesetzt. Dabei handelte es sich um rund 52 Mio. Euro Ausgaben und rund 360 Stellen.

9.3.2.3 Politische Stiftungen

Aus dem Bundeshaushalt werden derzeit folgende politische Stiftungen finanziert: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (CDU), Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (SPD), Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V. (DIE LINKE), Heinrich-Böll-Stiftung e. V. (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Hanns-Seidel-

Stiftung e. V. (CSU) sowie Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FDP). Politische Stiftungen sind Parteien nahestehende Institutionen u. a. mit der Aufgabe, gesellschaftspolitische und demokratische Bildung zu vermitteln.

Die politischen Stiftungen haben zusammen rund 2 200 Beschäftigte. Davon sind etwa 85 % im Inland und 15 % im Ausland tätig. Die Zuwendungen des Bundes an die politischen Stiftungen stiegen von 319 Mio. Euro im Zehnjahreszeitraum von 2006 bis 2015 um 194 Mio. Euro (60,6 %) auf 513 Mio. Euro.

Aus dem Einzelplan 06 erhielten die Stiftungen im Jahr 2015 rund 121 Mio. Euro. Dies waren 30,3 Mio. Euro mehr als im Jahr 2006. Die weiteren Zuwendungen erhielten die Stiftungen vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung.

9.4 Wesentliche Einnahmen

Einnahmen erzielte das BMI vor allem aus der Luftsicherheitsgebühr (Gebühr für die Kontrolle der Fluggäste und deren Gepäck). Im Jahr 2015 entfielen auf sie 434 Mio. Euro; das waren 70,3 % der Gesamteinnahmen des BMI. Den Einnahmen standen Ausgaben an Dritte für die Fluggast- und Reisegepäckkontrolle von 373 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kamen Ausgaben für Luftsicherheitskontrollgeräte von 32 Mio. Euro.

9.5 Ausblick

Für die kommenden Jahre bleibt die Finanzplanung annähernd gleich. Ob die im Finanzplanungszeitraum 2018 bis 2020 vorgesehene Absenkung erreicht werden kann, ist fraglich. Insbesondere die Entwicklung im Bereich der Inneren Sicherheit und bei den Asylantragszahlen ist über diesen Zeitraum nur schwer absehbar (vgl. Tabelle 9.4).

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 06

Tabelle 9.4

	Haushaltsjahr				
	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben (in Mio. Euro)	7 801,5	8 338,3	8 274,3	8 270,1	8 304,9
Veränderungen zum Vorjahr (in %)	23,7	6,9	-0,8	-0,1	0,4

Quelle: Bundesregierung.

Bei der aktuellen Flüchtlingslage sind die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen gefordert. Auf Ebene des Bundes prüft der Bundesrechnungshof begleitend Maßnahmen der Bundesregierung. Er hat hierzu auch seine Organisation angepasst. Zum Austausch von Prüfungsansätzen und Erkenntnissen zu diesem Themenkomplex hat der Bundesrechnungshof eine Projektgruppe „Flüchtlinge und Asylbegehrende“ eingerichtet, in der die Landesrechnungshöfe mitwirken können.

Der geplante Personalaufwuchs in den für die Innere Sicherheit unmittelbar und mittelbar zuständigen Behörden wird gegenüber dem Regierungsentwurf zu Personalmehrausgaben führen. Zusätzlich wären Ausgaben für die Unterbringung und Ausrüstung des neuen Personals zu veranschlagen. Dem in Rede stehen Personalaufwuchs alleine bei der BPOL von bis zu 7 000 neuen Stellen wird kein vergleichbarer Personalaufwuchs bei den Ländern gegenüber stehen. Insofern ist davon auszugehen, dass die BPOL die Polizeien der Länder mehr als zuvor unterstützen wird. Für diese überwiegend einseitige Unterstützung sollte die BPOL nicht nur die einsatzbedingten Mehrkosten, sondern grundsätzlich die vollen Kosten von den Ländern verlangen dürfen. Solange der Bund die Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu den aktuellen Konditionen unterstützt, fehlt für die Länder ein Anreiz, eigene Polizisten einzustellen.

10 Teure Hardware niemals genutzt (Kapitel 0602 und 6091)

10.0

Das BMI hat zugelassen, dass hochwertige IT-Geräte nicht weiter genutzt werden. Im Jahr 2011 beschaffte es für das Projekt „Netze des Bundes“ IT-Geräte für rund 27 Mio. Euro, z. B. Router für den Betrieb von Datennetzen. Mitte 2012 richtete es das Projekt neu aus. Ein privater Dienstleister sollte nun das Projekt „Netze des Bundes“ realisieren. Dieser wollte die IT-Geräte nicht übernehmen. Erst Ende 2013 erkundigte sich das BMI innerhalb der Bundesverwaltung, ob andere Behörden die IT-Geräte nutzen wollen. Bis Mitte 2014 übergab das BMI die IT-Geräte unentgeltlich an interessierte Behörden. Bis zum Frühjahr 2016 blieben die IT-Geräte überwiegend ungenutzt.

10.1

Neue IT-Geräte für „Netze des Bundes“

Mit dem Projekt „Netze des Bundes“ wollte das BMI seit dem Jahr 2007 gemeinsam mit IT-Dienstleistern aus der Bundesverwaltung ein sicheres neues Sprach- und Datennetz einrichten. Überwiegend im Jahr 2011 beschaffte es sehr hochwertige und leistungsfähige IT-Geräte zur Ausstattung seiner Rechenzentren, z. B. schrankgroße Router. Dafür zahlte es fast 27 Mio. Euro. Hiervon entfielen über 14 Mio. Euro auf IT-Geräte, deren Einzelpreis höher als 100 000 Euro war.

Im Juni 2012 entschied das BMI, das Projekt „Netze des Bundes“ nicht mehr selbst zu realisieren, sondern einen privaten Dienstleister als Generalunternehmer zu beauftragen. Dieser wollte die beschafften IT-Geräte nicht nutzen. Sie seien nicht mehr auf dem neuesten technischen Stand und daher für den Aufbau des neuen Netzes unbrauchbar.

Weitergabe nach eineinhalb Jahren

Eineinhalb Jahre später, Ende 2013, bot das BMI die IT-Geräte anderen Behörden in der Bundesverwaltung an. Nach Auskunft des BMI hätten die Verkäufer zuvor eine Rücknahme der teilweise originalverpackten IT-Geräte selbst zu einem Zehntel des Beschaffungspreises abgelehnt.

Bis Mitte 2014 gab das BMI die nicht mehr benötigten IT-Geräte unentgeltlich an sein eigenes IT-Referat sowie weitere Bundesbehörden ab. Ob und wie die aufnehmenden Bundesbehörden ihren Bedarf überprüft hatten, dokumentierten sie nicht. Z. B. übernahm eine Bundesbehörde über die Hälfte aller abgegebenen IT-Geräte, darunter fast 80 % aller über 100 000 Euro teuren Geräte. Eine Bedarfsmeldung dieser Behörde fehlte.

Der Bundesrechnungshof fand Ende 2013 die meisten IT-Geräte, insbesondere hochwertige, noch originalverpackt vor. Im März 2016 stellte er fest, dass die fünf Jahre zuvor beschafften IT-Geräte bisher so gut wie keinen Nutzen für die Bundesverwaltung erbracht haben. Bundesbehörden, die die hochwertigen IT-Geräte unentgeltlich erhalten hatten, nutzten diese zum Teil erst seit wenigen Tagen oder überhaupt noch nicht. 36 IT-Geräte mit einem Beschaffungswert von rund 10,3 Mio. Euro werden sie demnächst aussondern müssen.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMI den Bedarf der Bundesverwaltung zu spät, erst Ende 2013, abfragte. Es musste bereits im Jahr 2012 damit rechnen, dass der Generalunternehmer als privatwirtschaftliches Unternehmen die vom Bund beschafften Geräte nicht übernimmt. Das BMI hätte sich deshalb umgehend damit befassen müssen, ob und wie die Bundesverwaltung die IT-Geräte weiterhin nutzen kann.

Die aufnehmenden Behörden hätten hochwertige IT-Geräte nur dann erhalten dürfen, wenn sie diese auch zeitnah hätten nutzen können. Ohne nachgewiesenen Bedarf belegt die bloße Übergabe keine wirtschaftliche und sparsame Nutzung der IT-Geräte.

10.3

Das BMI hat mitgeteilt, es habe die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach der Bundeshaushaltsordnung beachtet. Es habe mit dem vorgesehenen Generalunternehmer bis zur Leitungsebene Gespräche geführt. Dieser habe die vorhandenen IT-Geräte jedoch nicht übernehmen wollen.

Viele der IT-Geräte seien bereits für den Betrieb von „Netze des Bundes“ vorbereitet worden. Deshalb seien auch schützenswerte Daten auf den IT-Geräten gespeichert gewesen. Diese IT-Geräte habe das BMI daher nicht am Markt verkaufen können. Hätte es die Daten sicher gelöscht und die Festplatten verschrottet, hätte dies den wirtschaftlichen Totalverlust der jeweiligen IT-Geräte bedeutet und weitere Kosten verursacht.

Die Nachnutzung der abzugebenden IT-Geräte habe das BMI unmittelbar in die Wege geleitet, nachdem es entschieden hatte, das Projekt „Netze des Bundes“ neu auszurichten. Die Weitergabe der IT-Geräte an Bundesbehörden habe es „mit Hochdruck betrieben“. Derart viele IT-Geräte habe es jedoch nicht kurzfristig verteilen können.

Das BMI habe die IT-Geräte nur an Bundesbehörden abgegeben, die zuvor ihren Bedarf angemeldet hatten. Es habe Bundesbehörden stets darauf hingewiesen, keine IT-Geräte über Bedarf anzufordern.

10.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Das BMI hätte früher handeln müssen. Es hätte absehen können, dass der Generalunternehmer die IT-Geräte nicht übernimmt. Für das privatwirtschaftliche Unternehmen lag es nahe, für das Projekt „Netze des Bundes“ eigene neue hochwertige IT-Geräte bereitzustellen. Ansonsten hätte es auf zusätzliche Einnahmen verzichtet.

Die vom Bundesrechnungshof Ende 2013 noch originalverpackt vorgefundenen Geräte waren offensichtlich nicht konfiguriert und hätten deshalb veräußert werden können. Es trifft nicht zu, dass ein Verschrotten von Festplatten zwangsläufig zu einem wirtschaftlichen Totalverlust der jeweiligen IT-Geräte führt. Im Jahr 2012 hätte das BMI für die fast neuwertigen IT-Geräte auch ohne Festplatten einen Restwert am Markt erzielen können. Die nun anstehende Aussonderung geht zulasten des Bundeshaushalts, auch wenn das BMI die Geräte an andere Bundesbehörden abgegeben hat.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das BMI die Weitergabe der IT-Geräte „mit Hochdruck betrieben“ hat. Das BMI hat zunächst eineinhalb Jahre gewartet, bevor es Nachnutzer für die nicht mehr verwendbaren IT-Geräte in der Bundesverwaltung gesucht hat.

Der Einwand des BMI, es habe die IT-Geräte nur nach vorheriger Bedarfsanmeldung an Bundesbehörden abgegeben, ist nicht belegt. So ist beispielsweise der Bedarf des größten Abnehmers nicht dokumentiert. Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass die Bundesverwaltung die IT-Geräte weder wirtschaftlich noch sparsam genutzt hat.

Das BMI sollte bei IT-Großprojekten stufenweise vorgehen. Es sollte vor allem teure IT-Geräte erst dann beschaffen, wenn es deren Einsatz absehen kann. Bei IT-Großprojekten kann es stets vorkommen, dass diese neu ausgerichtet werden. In einem solchen Fall sollte das BMI zuvor Risikoanalysen durchführen. Damit sollte es untersuchen, welche finanziellen Nachteile drohen, wenn Investitionsgüter nicht mehr genutzt werden können. Die Ergebnisse dieser Risikoanalysen sollte das BMI bei seinen Entscheidungen berücksichtigen. Ist eine Neuausrichtung beabsichtigt, muss das BMI sicherstellen, dass die Bundesverwaltung nicht mehr benötigte IT-Geräte bedarfsgerecht außerhalb des Projekts weiternutzt. Falls in der Bundesverwaltung kein Bedarf besteht, muss das BMI die IT-Geräte schnellstmöglich veräußern oder verwerten.

11 Teure Rechenzentren stehen über Jahre leer (Kapitel 0602)

11.0

Das BMI mietete im Jahr 2011 für das Projekt „Netze des Bundes“ langfristig zwei Rechenzentren. Kurz darauf entschied es, das Projekt nicht mehr selbst zu realisieren. Für eine Nach- oder Übergangsnutzung der Rechenzentren hatte es nicht gesorgt. Ein Rechenzentrum nutzte es überhaupt nicht, das andere kaum. Bis zum Jahr 2016 zahlt das BMI für beide insgesamt 26 Mio. Euro Miete.

Das BMI muss dies beim Projekt „IT-Konsolidierung des Bundes“ vermeiden: Bis zum Jahr 2022 will die Bundesregierung die IT der Bundesverwaltung neu organisieren und dabei die Anzahl der Rechenzentren und Serverräume deutlich reduzieren. Das BMI hat bisher keinen ausreichenden Überblick über die Art, Kapazität, Technik, Bausubstanz, Miet- und Betriebskosten der vorhandenen Rechenzentren. Den künftigen Flächenbedarf der Bundesverwaltung für IT hat es nicht ausreichend ermittelt. Wie viel Geld das BMI investieren muss, um die Zahl der Standorte zu verringern, kann es daher nicht einschätzen.

11.1

IT-Großprojekte des Bundes

„Netze des Bundes“ und „IT-Konsolidierung des Bundes“ sind zwei ressortübergreifende IT-Großprojekte. Beide Projekte leitet das BMI.

„Netze des Bundes“, begonnen im Jahr 2007, soll das sichere Sprach- und Datennetz der Bundesverwaltung schaffen. Die „IT-Konsolidierung des Bundes“ beschloss die Bundesregierung im Mai 2015. Sie will bis zum Jahr 2022 u. a. 80 % des IT-Betriebes der Bundesverwaltung bei einem bundeseigenen Dienstleister bündeln.

Der Bundesrechnungshof hat beide Projekte geprüft. Dabei untersuchte er auch, welche Erfahrungen aus dem Projekt „Netze des Bundes“ sich für das Projekt „IT-Konsolidierung des Bundes“ nutzen lassen.

Zwei Rechenzentren für „Netze des Bundes“

Das BMI wollte für „Netze des Bundes“ drei speziell gesicherte Rechenzentren aufbauen und wählte dafür Standorte aus. Im Jahr 2011 mietete das BMI zwei der geplanten Rechenzentren für fünf bzw. sieben Jahre. Es bediente sich dabei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt). Die Bundesanstalt ließ die Rechenzentren von den Vermietern umbauen und mit zusätzlicher Technik ausstatten. Über den Standort des dritten Rechenzentrums hatte das BMI noch nicht entschieden.

Das Projekt „Netze des Bundes“ verzögerte sich seit dem Start immer wieder. Seine Kosten stiegen. Die beteiligten Ressorts bemühten sich vergeblich um Lösungen. Ab April 2012 ließ das BMI daher das Projekt von externen Beratern untersuchen. Aufgrund der Untersuchungsergebnisse entschied es im Jahr 2012, das Projekt künftig von einem privaten Generalunternehmer realisieren zu lassen. Das BMI verhandelte nur mit einem Unternehmen und begründete dies mit der nationalen Sicherheit. Den Vertrag mit dem Generalunternehmer schloss es im Herbst 2015.

Wirtschaftliche Risiken aus den fortbestehenden Mietverträgen hatte das BMI vor seiner Entscheidung nicht untersucht. Danach hatte es nicht sofort für eine Nach- bzw. Übergangsnutzung gesorgt.

Das BMI nutzte ein Rechenzentrum bis zum Jahr 2015 in geringem Umfang für Konfigurations- und Testarbeiten. Bis dahin zahlte der Bund 9,5 Mio. Euro für Miete, Nebenkosten und Investitionen. Seit dem Jahr 2016 stellt das BMI dieses Rechenzentrum dem Generalunternehmer mietfrei zur Verfügung. Er nutzt bisher die Büroflächen. Ab Ende 2016 will er das Rechenzentrum mit Technik ausstatten und es ab Ende 2017 für „Netze des Bundes“ nutzen.

In den Vertragsverhandlungen hatte sich abgezeichnet, dass der Generalunternehmer das gemietete zweite Rechenzentrum nicht nutzen wollte. Das BMI bemühte sich daher ab Mitte 2013 erfolglos, einen Nachmieter zu finden. Bis zum Ende des Mietvertrages im Jahr 2016 bleibt es ungenutzt. Das BMI wird dafür insgesamt 16,6 Mio. Euro für Miete, Nebenkosten und Investitionen gezahlt haben. Hinzu kommen 600 000 Euro für den vereinbarten Rückbau.

Der Generalunternehmer soll das zweite Rechenzentrum nun an einem anderen Standort aufbauen. Hierzu prüft das BMI u. a. Rechenzentrumsflächen, die eine andere Bundesbehörde nicht mehr benötigt. Das Projekt „Netze des Bundes“ könnte diese leer stehenden Flächen für 519 000 Euro jährlich nutzen.

Rechenzentren bei der IT-Konsolidierung des Bundes

Die IT-Konsolidierung soll die Anzahl der bislang 96 Rechenzentren und 1 245 Serverräume bis Ende 2022 deutlich verringern. Das BMI möchte etliche Rechenzentren schließen und rückbauen, einige modernisieren, weitere neu errichten bzw. mieten. Es erstellt derzeit ein Standortkonzept.

Das BMI hat keinen umfassenden Überblick über die vorhandenen Rechenzentren. Es fehlt ihm ein IT-Flächenkataster, das u. a. Auskunft über Größe, Kapazität, Art, Lage, Sicherheit, Technik und Bausubstanz der IT-Flächen gibt. Ein Miet- und Betriebskostenspiegel sowie eine Übersicht über den künftigen IT-Flächenbedarf der Bundesverwaltung existieren ebenfalls nicht. Das BMI schätzt die Kosten für den Rückbau aller nicht mehr benötigten Rechenzentren und Serverräume auf 900 000 Euro. Für neue Rechenzentren plant es bis zum Jahr 2022 insgesamt 34 Mio. Euro Mietkosten und 25 Mio. Euro für Neubau und Modernisierung der Technik ein.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMI im Jahr 2011 für das Projekt „Netze des Bundes“ zwei Rechenzentren mietete:

- Bevor die beteiligten Ressorts die grundlegenden Probleme des Projektes nicht geklärt haben, hätte es die Rechenzentren nicht mieten dürfen.
- Es hätte angesichts der Probleme zumindest prüfen müssen, welche wirtschaftlichen Risiken es durch die Miete einging.
- Es hätte erkennen müssen, dass Nutzer oder Nachmieter für derart spezielle Mietobjekte nur schwer zu finden sind.
- Es hätte daher zuvor prüfen müssen, wie es bei einem Abbruch des Projektes die Rechenzentren verwenden kann.

Spätestens als das BMI im Jahr 2012 mit dem Generalunternehmer verhandelte, hätte es Nutzungsmöglichkeiten für die Rechenzentren erneut prüfen müssen, um Nachteile für den Bundeshaushalt zu begrenzen. Da das BMI nur mit einem Unternehmer verhandelte, entstand ein zusätzliches Risiko. Durch seine starke Verhandlungsposition konnte der Generalunternehmer vom BMI gewählte Standorte ablehnen. Dieses Risiko trat Mitte 2013 ein. Der Vertragsabschluss verzögerte sich bis zum Jahr 2015.

Derartige Fehler können sich bei der IT-Konsolidierung wiederholen. Die Nachteile für den Bundeshaushalt wären dann schwerwiegender, da dieses Projekt deutlich umfangreicher ist.

Es kann wirtschaftlich sein, die Zahl der Rechenzentren und Serverräume zu reduzieren und dafür bestehende Rechenzentren entweder zu schließen oder zu modernisieren sowie neue einzurichten. Um dies zu beurteilen, bedarf es eines umfassenden IT-Flächenkatasters einschließlich Miet- und Betriebskostenspiegel und einer Übersicht über den IT-Flächenbedarf. Bislang fehlen dem BMI diese grundlegenden Informationen, um den Handlungsbedarf bestimmen und eine angemessene Lösung finden zu können.

Das BMI hat deshalb die Kosten für den Rückbau aller Rechenzentren und Serverräume sowie für Neuanmietungen bei der IT-Konsolidierung deutlich zu gering angesetzt. Dies zeigen die Erfahrungen mit den Rechenzentren beim Projekt „Netze des Bundes“. Der Rückbau eines einzigen Rechenzentrums von „Netze des Bundes“ hat bereits zwei Drittel der Kosten verursacht, die das BMI insgesamt für den Rückbau einer Vielzahl von Rechenzentren und Serverräumen bei der IT-Konsolidierung angesetzt hat.

11.3

Das BMI hat mitgeteilt, trotz der schwierigen Projektsituation im Jahr 2011 habe es nicht absehen können, dass es das Projekt ab März 2012 überprüfen musste und welche Folgen dies hatte.

Es hat darauf verwiesen, dass der Generalunternehmer eines der gemieteten Rechenzentren nutzen werde. Die geschätzten Kosten für das Rechenzentrum am neuen Standort seien deutlich geringer als die des Rechenzentrums am abgelehnten Standort.

Das BMI sehe keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der IT-Konsolidierung des Bundes und den leer stehenden Rechenzentren aus dem Projekt „Netze des Bundes“. Es sei wirtschaftlich, die IT des Bundes zu konsolidieren. Ende des Jahres 2016 werde es einen Rechenzentrums-Konsolidierungsplan vorlegen. Die Kosten von Neuanmietung, Neubau, Modernisierung und Rückbau habe es sorgfältig berechnet. Die Übersicht über Rechenzentrumsflächen, Miet- und Betriebskostenspiegel erstelle es schrittweise im Verlauf der IT-Konsolidierung. Mit diesem effizienten Vorgehen habe es am Ende einen vollständigen Überblick.

11.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Das BMI hätte die Folgen der schwierigen Projektsituation bei „Netze des Bundes“ erkennen müssen. Es hätte vor dem Abschluss der Mietverträge für die Rechenzentren die Risiken analysieren und bewerten müssen. Zumindest hätte es die Risiken für seine mehrere Millionen Euro teuren Mietverpflichtungen untersuchen müssen, bevor es den Generalunternehmer für „Netze des Bundes“ beauftragte. Beispielsweise hätte es eine Zwischen- und Nachnutzung prüfen müssen. Die geringfügige Nutzung eines Rechenzentrums für Test- und Konfigurationsarbeiten steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den hohen Mietkosten.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das BMI im Jahr 2011 alle in Frage kommenden Standorte für „Netze des Bundes“ ermittelt und miteinander verglichen hat. Es fehlte ein Standortkonzept. Das BMI hat fachliche, personalwirtschaftliche und Kostenaspekte nicht umfassend berücksichtigt. Anderenfalls könnte es jetzt nicht einen wesentlich kostengünstigeren Standort untersuchen.

Dies sollte sich bei der IT-Konsolidierung nicht wiederholen. Ohne ein IT-Flächenkataster kann das BMI die Kosten für Neuanmietungen, Neubau, Modernisierung sowie Rückbau von Rechenzentren nicht verlässlich berechnen.

Für die Wirtschaftlichkeit der IT-Konsolidierung ist u. a. bedeutend, wo Rechenzentren gemietet oder geschlossen werden. Sowohl Mietpreise als auch Betriebskosten sind regional sehr unterschiedlich. Es reicht deshalb nicht aus, wenn sich das BMI nur schrittweise einen Überblick über die Rechenzentrumsflächen, Miet- und Betriebskostenspiegel verschafft.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMI, gemeinsam mit der Bundesanstalt unverzüglich ein Kataster aller Flächen von Rechenzentren der Bundesverwaltung sowie einen Miet- und Betriebskostenspiegel zu erstellen. Das BMI sollte die aktuelle Marktsituation und die Kosten für Miete, Bau oder Rückbau der zu konsolidierenden Rechenzentren ermitteln. Für frei werdende Rechenzentren muss

es geeignete Nachnutzungskonzepte erarbeiten. Die Ergebnisse sollte es im Rechenzentrums-Konsolidierungsplan und bei der fortzuschreibenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen. Das BMI sollte hierfür einen Verantwortlichen benennen.

12 Alterssicherung der Landwirte anrechnen – Versorgungslasten des Bundes verringern (Titel 432)

12.0

Ruhestandsbeamtinnen und -beamte sollen keine doppelte Versorgung aus öffentlichen Kassen erhalten. Deswegen sind bestimmte Renten auf die Versorgungsbezüge anzurechnen. Dies gilt vor allem für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Seit dem Jahr 1986 werden Versorgungsbezüge nicht mehr gekürzt, wenn sie mit Renten aus der Alterssicherung der Landwirte zusammenreffen. Die Alterssicherung der Landwirte ist eine öffentliche Kasse, die zu 77 % aus Steuermitteln finanziert wird. Das BMI sollte auf eine gesetzliche Regelung hinwirken, nach der Renten aus der Alterssicherung der Landwirte auf die Beamtenversorgung angerechnet werden.

12.1

Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge

Erhalten Ruhestandsbeamtinnen oder -beamte des Bundes neben ihren Versorgungsbezügen (Ruhegehalt) eine Rente, wird diese gemäß § 55 des Beamtenversorgungsgesetzes (BeamtVG) auf die Versorgungsbezüge angerechnet:

- Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen,
- Renten aus einer zusätzlichen Alters- oder Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes,
- Renten aus der gesetzlichen Unfallversicherung,
- Leistungen aus einer berufsständischen Versorgungseinrichtung oder aus bestimmten Lebensversicherungen.

Übersteigt die Summe von Ruhegehalt und Rente eine individuelle Höchstgrenze, ruht das Ruhegehalt in Höhe des überschreitenden Betrags. Die Höchstgrenze ist das Ruhegehalt aus der Endstufe der Besoldungsgruppe und einer fiktiven Dienstzeit vom 17. Lebensjahr bis zum Eintritt in den Ruhestand.

Landwirte sind in der Regel beitragspflichtig in der Alterssicherung der Landwirte (AdL). Sie können sich u. a. dann von der Beitragspflicht befreien lassen, wenn sie zusätzlich ein regelmäßiges Einkommen von über 4 800 Euro jährlich erzielen. Bei der AdL handelt es sich lediglich um eine Teilsicherung. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass Landwirte neben Renten der AdL weitere Einkünfte haben, beispielsweise Pachteinahmen. Renten der AdL sind in § 55 BeamtVG nicht genannt.

Früheres Recht

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschied im Jahr 1986, dass das damalige sogenannte Altersgeld für Landwirte nicht auf die Versorgungsbezüge anzurechnen ist. Es sei nicht ausdrücklich in § 55 BeamtVG genannt. Der Begriff

„Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen“ sei im BeamtVG nicht näher erläutert. Darüber hinaus gebe es tiefgreifende Unterschiede zwischen den gesetzlichen Rentenversicherungen und dem Altersgeld für Landwirte. Versorgungsbezüge werden seitdem nicht mehr gekürzt, wenn sie mit Renten der AdL zusammentreffen.

Neues Recht

Seit dem Jahr 1995 ist die AdL gesetzlich neu geregelt. Ihre Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen entsprechen nun weitgehend den Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Die AdL erhält vom Bund jährlich einen Zuschuss von 2,2 Mrd. Euro als Defizitdeckung. Sie finanziert sich damit zu 77 % aus Steuermitteln.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMI in den Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 10, vgl. Nr. 10.4) aufgefordert, die AdL in die nach § 55 BeamtVG anzurechnenden Renten aufzunehmen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte daraufhin vom BMI verlangt, die Anrechnung der AdL in das BeamtVG zu übernehmen. Der Bundesrechnungshof forderte das BMI seitdem mehrfach – zuletzt im Februar 2016 – auf, dies bei einer Überarbeitung der Beamtenversorgung zu berücksichtigen. Das ist bis heute nicht geschehen.

Sieben Länder haben inzwischen in ihren Beamtenversorgungsgesetzen geregelt, dass die AdL auf Versorgungsbezüge ihrer Ruhestandsbeamtinnen und -beamten anzurechnen ist. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entschied im Jahr 2015 für bayerische Beamte, dies verstoße nicht gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Der Dienstherr dürfe die Versorgungsberechtigten auf Einkünfte aus anderen öffentlichen Kassen verweisen und sich damit entlasten.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, die Anrechnung der AdL auf die Beamtenversorgung neu zu regeln.

Sowohl die Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten als auch die AdL werden aus öffentlichen Kassen gezahlt. Ruhestandsbeamtinnen und -beamte sollen nach dem Willen des Gesetzgebers nicht über die individuelle Höchstgrenze hinaus aus öffentlichen Kassen doppelt versorgt werden.

Der Bund könnte seine Versorgungslasten mindern, würden Versorgungsbezüge beim Zusammentreffen mit Renten der AdL entsprechend gekürzt.

12.3

Das BMI hält es für nicht notwendig, die AdL auf Versorgungsbezüge anzurechnen und das BeamtVG entsprechend zu ändern. Es hat dem Bundesrechnungshof

eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) übermittelt, das sich in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ebenfalls dagegen ausgesprochen hat. Als Gründe nennt das BMAS:

- Die Rente aus der AdL biete lediglich eine Teilsicherung.
- Beamtinnen und Beamte hätten ihre landwirtschaftliche Tätigkeit als Nebentätigkeit ausgeübt. Deshalb liege keine Doppelversorgung aus öffentlichen Kassen vor.
- Rechnete man die Renten der AdL auf die Beamtenversorgung an, würden sie entwertet.
- Das jährliche Einkommen von Beamtinnen und Beamten liege zumeist über 4 800 Euro. Wenn sie im Nebenerwerb Landwirtschaft betreiben, könnten sie sich von der Beitragspflicht in der AdL befreien lassen. Ihre Beiträge zur AdL seien faktisch freiwillige Zahlungen.
- Solche Beamtinnen und Beamte würden sich umgehend von der Versicherungspflicht in der AdL befreien lassen, wenn künftig der Beitragszahlung keine höheren Alterseinkünfte mehr gegenüber stünden. Die rückläufigen Beitragseinnahmen würden höhere Bundeszuschüsse an die AdL als Defizitdeckung erfordern.
- Unabhängig von der unmittelbar betroffenen Personengruppe führe eine Gesetzesänderung zu einem erheblichen Vertrauensverlust. Dies könne sich nachteilig auf die Finanzierung der Alterssicherungssysteme auswirken.

12.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Renten der AdL nicht anzurechnen, führt zu einer unzulässigen Doppelversorgung aus öffentlichen Kassen. Außerdem bevorzugt dies Ruhestandsbeamtinnen und -beamte, die eine Rente aus einer Nebenerwerbslandwirtschaft beziehen, gegenüber denjenigen, die Anspruch auf eine Rente aus einer anderen gesetzlichen Rentenversicherung haben.

Die Argumente des BMAS überzeugen nicht:

- Wie die gesetzliche Rentenversicherung wird die AdL allgemein als Regelsicherungssystem der Altersversorgung angesehen. Dass die AdL nur eine Teilsicherung bietet, ändert daran nichts.
- Die Versorgungsbezüge ergänzen nicht die Alterssicherung der AdL. Vielmehr stellt die Beamtenversorgung die Alimentation der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten sicher.
- Die Rente der AdL würde ungekürzt gezahlt. Sie würde lediglich bestimmen, in welchem Umfang Versorgungsbezüge gekürzt werden. Die gezahlten Beiträge zur AdL würden nicht entwertet. Auch andere Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung werden auf die Versorgungsbezüge angerechnet, ohne sie dadurch zu entwerten.

- Landwirte, die im Hauptamt Beamtinnen oder Beamte sind, führen ihren Betrieb als Nebentätigkeit aus. Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind auch Renten aus zulässigen Nebentätigkeiten auf die Beamtenversorgung anzurechnen.
- Solange sich Nebenerwerbslandwirte nicht von der Beitragspflicht befreien lassen, sind ihre Beiträge nicht freiwillig, sondern Pflichtbeiträge.
- Dass der Bund das Defizit der AdL deckt, soll den Strukturwandel der Landwirtschaft sozial unterstützen und dient damit agrarpolitischen Zielen. Die Beamtenversorgung dient hingegen nicht agrarpolitischen Zielen. Sie soll die Alimentation der Beamtinnen und Beamten sicherstellen und nicht das Defizit der AdL verringern.
- Es ist nicht auszuschließen, dass sich mehr Nebenerwerbslandwirte von der Versicherungspflicht in der AdL befreien lassen, wenn sie ihre Beamtenversorgung wegen der Rente der AdL gekürzt würde. Zwar würden dann Beitragseinnahmen für die AdL wegfallen. Dies würde jedoch durch geringere Ausgaben der AdL kompensiert. Dass die Beitragseinnahmen der AdL deutlich zurückgehen, ist aber nicht zu erwarten. Dies zeigen Erfahrungen aus den Ländern, die die AdL bereits auf die Beamtenversorgung anrechnen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMI deshalb nach wie vor auf, die AdL in die Anrechnungsregelung des § 55 BeamtVG einzubeziehen.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

(Einzelplan 07)

13 Entwicklung des Einzelplans 07

13.1 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. Das Ministerium ist außerdem für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik) fachlich zuständig.

Im Einzelplan 07 sind drei der fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes veranschlagt: der Bundesgerichtshof (BGH), das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof (BFH). Zudem umfasst der Geschäftsbereich des BMJV den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA), das Bundespatentgericht (BPatG), 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 Geschäftsbereichs.

Im Haushaltsjahr 2015 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 663,3 Mio. Euro an. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen des Einzelplans 07 betrugen 548,3 Mio. Euro.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 24,6 Mio. Euro (3,9 %), die Einnahmen erhöhten sich um 21,0 Mio. Euro (4,0 %). Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Einzelplans 07 gibt die Tabelle 13.1.

Übersicht über den Einzelplan 07

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Tabelle 13.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Veränderung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	695,5	663,3	-32,2	745,5	735,2	-1,4
darunter:						
▪ Personal (ohne Versorgung)	321,1	319,2	-1,9	329,0	333,7	1,4
▪ Versorgung	147,9	142,8	-5,1	150,6	150,7	0,1
▪ Zuweisungen an den Versorgungsfonds	23,3	19,0	-4,3	26,6	28,8	8,3
▪ Sächliche Verwaltungsausgaben ^c	135,0	118,9	-16,1	142,6	138,7	-2,7
▪ Verbraucherpolitik	31,1	26,7	-4,4	46,3	37,8	-18,5
▪ Sonstige Bewilligungen	12,8	11,8	-1,0	18,8	20,0	6,5
Einnahmen des Einzelplans	488,6	548,3	59,6	527,3	541,6	2,7
darunter:						
▪ Gebühren, sonstige Entgelte	472,0	519,9	47,9	509,5	522,8	2,6
davon:						
▪ Deutsches Patent- und Markenamt	346,0	371,2	25,2	378,8	386,5	2,0
▪ Bundesamt für Justiz	96,5	108,9	12,4	101,0	105,0	4,0
Verpflichtungsermächtigungen	38,4 ^d	26,6	-11,8	112,2	44,0	-60,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 857	4 464 ^e	-393	4 965 ^f	5 024	1,2

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Ohne die unter Verbraucherpolitik und Sonstigen Bewilligungen veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben.

d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

e Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 4 566 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 07. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Von den im Stellenplan des Einzelplans 07 für das Jahr 2015 ausgewiesenen 4 857 Planstellen und Stellen waren 393 (8,1 %) am 1. Juni 2015 nicht besetzt. Während der BFH, das BfJ und der BGH ihre Planstellen und Stellen fast vollständig besetzt hatten, verfügten das BPatG, der GBA und das BMJV noch über zahlreiche freie Planstellen und Stellen.

Im Geschäftsbereich des BMJV ist das DPMA mit 2 191 besetzten Planstellen und Stellen die größte Behörde. Es folgen das BfJ mit 670 und das BMJV mit 557 besetzten Planstellen und Stellen. Alle Behörden und Gerichte des Geschäftsbe-

reichs greifen auf überwiegend von den Ländern abgeordnete Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Beamtinnen und Beamte zurück. Die befristete Abordnung ermöglicht es, kurzfristig Fachkräfte für bestimmte Rechtsbereiche zu gewinnen. Sie werden aus gesonderten Haushaltstiteln der jeweiligen Kapitel bezahlt. Da sie i. d. R. nicht auf Planstellen geführt werden, können die Behörden und Gerichte so ihren Gesamtpersonalbestand erhöhen. Das BMJV deckt seinen Personalbedarf zu fast einem Fünftel (19,3 %) durch Abordnungen. Es hatte damit am 1. Juni 2015 bei 636 Planstellen und Stellen, von denen 557 besetzt sind, 689 Vollzeitkräfte. Hoch ist der Anteil der Abordnungen auch beim GBA (18,2 %) und BGH (13,2 %). Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Personalbestand im Geschäftsbereich des BMJV gibt die Tabelle 13.2.

Behörden und Gerichte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums
der Justiz und für Verbraucherschutz

Tabelle 13.2

Behörde/Gericht	Einnahmen 2015 (Ist)	Ausgaben 2015 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen	Beamtete Hilfskräfte ^a	Gesamt- personal- bestand ^b	Besetzte Planstellen/ Stellen
	in Mio. Euro		in Vollzeitkräften am 1. Juni 2015			1. Juni 2016
Bundesministerium	20,5	76,6	557	133	689	578
Bundesgerichtshof	19,9	37,6	329	50	379	324
Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	0,4	33,0	178	40	217	191
Bundesverwaltungsgericht	2,0	19,5	174	10	184	175
Bundesfinanzhof	8,7	17,7	162	9	171	157
Bundespatentgericht	9,3	14,6	204	2	206	195
Bundesamt für Justiz	109,8	54,5	670	46	716	705
Deutsches Patent- und Markenamt	371,7	191,8	2 191	36	2 227	2 242

Erläuterungen:

a Insbesondere von den Ländern zu den Bundeseinrichtungen abgeordnete Beschäftigte.

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich. Ohne Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen und Auszubildende.

Quelle: Einzelplan 07: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

13.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

13.2.1 Haushaltsstruktur

Im Haushaltsjahr 2015 machten die Personal- und Versorgungsausgaben zusammen mit den Zuweisungen an den Versorgungsfonds 73 % (481 Mio. Euro) der Gesamtausgaben des Einzelplans 07 aus. Knapp 18 % (118,9 Mio. Euro) gab das BMJV für sächliche Verwaltungsausgaben wie Mieten, Informationstechnik (IT) und Geschäftsbedarf aus. Auf die Verbraucherpolitik entfielen 26,7 Mio. Euro (4,0 %). Die Ausgaben für Sonstige Bewilligungen betrugen 11,8 Mio. Euro (1,8 %). Diese umfassten überwiegend Zuweisungen und Zuwendungen, z. B. an die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. und das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. (DIMR). Auch die Beiträge an internationale Organisationen wie die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) in Genf sind bei den Sonstigen Bewilligungen veranschlagt. Das bisher von vier Bundesministerien finanzierte DIMR wird ab dem Haushaltsjahr 2016 ausschließlich vom Deutschen Bundestag gefördert. Die Zuwendungen werden dann im Einzelplan 02 veranschlagt. Im Einzelplan 07 entfallen hierdurch Ausgaben von knapp 0,9 Mio. Euro.

13.2.2 Haushaltsentwicklung

Gegenüber den Ausgaben des Jahres 2015 ist der Ansatz für das Jahr 2016 um mehr als 82,2 Mio. Euro (12,4 %) angestiegen. Fast ein Drittel des Zuwachses entfällt auf personalbezogene Ausgaben, darunter 9,9 Mio. Euro direkte Personalkosten, 7,7 Mio. Euro Versorgungsausgaben und 7,6 Mio. Euro Zuweisungen an den Versorgungsfonds. Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben entsteht ein überproportional großer Zuwachs von 23,7 Mio. Euro (19,9 %), da die Ausgaben im Jahr 2015 erneut weit unter dem Haushaltsansatz blieben. Der Haushaltsansatz im Jahr 2016 übertrifft die Ausgaben des Jahres 2015 bei der Verbraucherpolitik um 19,6 Mio. Euro (73,7 %), bei den Sonstigen Bewilligungen um 7,0 Mio. Euro (59,7 %). Von letzteren entfallen 4,6 Mio. Euro auf das europäische Einheitliche Patentgericht, das das BMJV aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags mitfinanziert.

13.2.3 Ausgabereste

Die in das Jahr 2015 übertragenen Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben beliefen sich auf 43,9 Mio. Euro. Zu ihrer Entstehung hatten insbesondere die vorläufige Haushaltsführung in der ersten Hälfte des Jahres 2014 und die zeitweilige Sperrung zahlreicher Haushaltsansätze beigetragen. Trotz des Wegfalls dieser Ursachen entstanden im Folgejahr noch höhere Ausgabereste. Das BMJV gab mehr als 9 % der im Haushalt 2015 veranschlagten Mittel nicht aus. Die Haushaltsreste erreichten 2015 mit 63,3 Mio. Euro den höchsten Wert seit dem Jahr 2007. Diese Haushaltsreste verteilen sich auf alle Behörden und Ge-

richte des Einzelplans 07, die damit im Haushaltsjahr 2016 deutlich höhere Sachausgaben tätigen können, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt (vgl. auch Bemerkung Nr. 1.7.3).

Bis zum Jahr 2010 hatten die Personalausgaben mit Beträgen zwischen 20 Mio. und 30 Mio. Euro regelmäßig weit mehr als ein Drittel der Haushaltsreste ausgemacht. Im Jahr 2015 entfiel auf die Personalausgaben mit 4,6 Mio. Euro nur noch ein Anteil von 7 %; fast die Hälfte der Haushaltsreste entstand mit 28,6 Mio. Euro bei der IT. Auf die übrigen sächlichen Verwaltungsausgaben entfielen 22,6 Mio. Euro der Haushaltsreste. Die Haushaltsreste bei der IT und bei den sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen damit mehr als die Hälfte der für diese Zwecke im Haushalt veranschlagten flexibilisierten Mittel. Sie sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich auf das Sechsfache des Wertes des Jahres 2012 angestiegen. Als Begründung gab das BMJV Verzögerungen bei IT-Projekten und Beschaffungen, insbesondere beim BfJ und beim DPMA, an. So habe allein das BfJ wegen nicht abschließend geklärter Rechtsfragen rund 6 Mio. Euro für die IT-Technik des Rechtsinformationssystems des Bundes in 2015 nicht ausgeben können.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMJV zu prüfen, inwieweit die Haushaltsreste verringert werden können. Hierzu könnten insbesondere eine genauere zeitliche Planung der IT-Projekte und Beschaffungen sowie eine kritische Betrachtung der Etatreife der Vorhaben einen Beitrag leisten. Nach Angaben des BMJV sind wegen der Haushaltsreste viele Haushaltsansätze im Regierungsentwurf 2017 niedriger veranschlagt als es ohne die Reste erforderlich gewesen wäre.

13.3 Wesentliche Ausgaben

13.3.1 Personal und Versorgung

Den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07 bilden die Ausgaben für Personal und Versorgung. Die sächlichen Verwaltungsausgaben dienen vorwiegend der Unterbringung der Beschäftigten, der Ausstattung und dem Betrieb der Dienstgebäude sowie der IT.

13.3.2 Bundesministerium

Das BMJV gewährt neben seinen vielfältigen Aufgaben in der Rechtsetzung zahlreichen Einrichtungen Zuwendungen aus Bundesmitteln. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen wiederholt erhebliche Rückstände bei der vom BMJV zu verantwortenden Verwendungsnachweisprüfung festgestellt. Eine fristgerechte Prüfung hilft sicherzustellen, dass Zuwendungen künftig zweckgerecht im Bundesinteresse eingesetzt werden. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMJV die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung nunmehr nahezu vollständig abgebaut und Lücken bei der Erfassung der Daten in der Zuwendungsdatenbank des Bundes geschlossen.

13.3.3 Verbraucherpolitik

Aus den Mitteln dieses Kapitels finanziert das BMJV weit überwiegend Zuwendungen an Organisationen, die den Verbraucherschutz fördern bzw. Verbraucherinteressen wahrnehmen sollen. Wichtige Zuwendungsempfänger waren im Jahr 2015 der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (VZBV) mit einer institutionellen Förderung von 10,8 Mio. Euro und die Stiftung Warentest mit einer Förderung von 5 Mio. Euro. Im Jahr 2016 sollen die Organisationen 11,1 bzw. 5 Mio. Euro erhalten, im Haushaltsentwurf 2017 sind 11,2 bzw. 6,5 Mio. Euro vorgesehen. Im Zuge der parlamentarischen Beratungen wurde in den Haushalt 2016 ein Zuschuss von 10 Mio. Euro zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest aufgenommen. Gleichzeitig erhielt das BMJV eine Verpflichtungsermächtigung über 90 Mio. Euro, aufgrund derer es der Stiftung für künftige Haushaltsjahre weitere Erhöhungen ihres Stiftungskapitals zusagen kann. Nach einer Vorgabe des Haushaltsgesetzes 2016 darf das BMJV diese Verpflichtung jedoch nur zu 93 % (83,7 Mio. Euro) in Anspruch nehmen. Auch ohne diesen einmaligen Sondereffekt sind die Mittel für die Verbraucherpolitik von 24,2 Mio. Euro im Haushalt 2014 auf 37,8 Mio. Euro im Haushaltsentwurf 2017 kontinuierlich angestiegen.

In der derzeitigen Lage am Kapitalmarkt ist es kaum möglich, bei der Geldanlage eine nennenswerte Rendite zu erzielen, ohne gewisse Risiken in Kauf zu nehmen. Bei einer Zustiftung kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses Kapital durch Verluste bei der Geldanlage geschmälert wird. Ob mit der Geldanlage hinreichend hohe Erträge erzielt werden können, um den mit der Zustiftung verfolgten Zweck zu erreichen, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes zumindest fraglich. Das BMJV darf gemäß § 7 BHO eine im Haushalt veranschlagte Zustiftung nicht ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung leisten. Dazu muss es prüfen, wie das gesetzgeberische Anliegen, eine Stiftung finanziell zu stärken, wirtschaftlich erreicht werden kann. Sofern andere Finanzierungsformen, z. B. Zuwendungen zum direkten Verbrauch, wirtschaftlicher sind, muss das BMJV diese in Betracht ziehen.

Das BMJV legt in der Verbraucherpolitik einen besonderen Schwerpunkt auf die Information. Von den für diesen Zweck im Haushalt 2015 veranschlagten 12,7 Mio. Euro verwendete es jedoch nur 9,9 Mio. Euro (78 %); von 20,9 Mio. Euro Verpflichtungsermächtigungen nutzte es nur 13,2 Mio. Euro (63 %). Das BMJV förderte Projekte der Verbraucherorganisationen, insbesondere die Marktwächter „Finanzmarkt“ und „Digitale Welt“. Mit den Marktwächtern soll der VZBV in Zusammenarbeit mit Verbraucherzentralen der Länder Angebote, Strukturen und Marktgeschehen systematisch aus Verbrauchersicht analysieren. Die Erkenntnisse sollen in die Politik einfließen und die Markttransparenz erhöhen. Im Haushalt 2016 und im Haushaltsentwurf 2017 sind für beide Marktwächter zusammen jeweils 10 Mio. Euro vorgesehen. Das BMJV möchte die Förderung bereits im Jahr 2017 in dieser Höhe auch für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 fest zusagen. Hierzu und für weitere mehrjährige Projekte der Verbraucherinformation ist im Haushaltsentwurf 2017 eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 41,3 Mio. Euro vorgesehen. Das jährliche Finanzvolumen der Marktwächter erreicht damit nahezu die Höhe der gesamten institutionellen Förderung des VZBV mit ungefähr 100 Stellen.

13.3.4 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2015 entfielen auf das DPMA 29 % der Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 69 % der Ausgaben des DPMA aus.

Das DPMA ist die nationale Zentralbehörde auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes. Es erteilt und verwaltet gewerbliche Schutzrechte in Deutschland und informiert hierüber die Öffentlichkeit. Bei der Erteilung gewerblicher Schutzrechte konkurriert das DPMA mit anderen Institutionen. So können Schutzrechte für fast alle Länder Europas auch beim Europäischen Patentamt beantragt werden. Schutzrechte, insbesondere Patente, sind ein wichtiger volkswirtschaftlicher Erfolgsfaktor. Deshalb ist es von großer Bedeutung, dass das DPMA Schutzrechte schnell und in hoher Qualität bearbeitet.

Das DPMA hat in den Jahren 2015 und 2016 zusammen 114 zusätzliche Planstellen und Stellen für die Patentprüfung erhalten. Eine zeitgerechte Bearbeitung der Patentanträge erfordert nach Angaben des BMJV insgesamt 142 zusätzliche Planstellen und Stellen. Die für die Patentprüfung noch fehlenden 28 Planstellen und Stellen soll das DPMA nach Angaben des BMJV voraussichtlich im Jahr 2018 erhalten.

13.3.5 Bundesamt für Justiz

Auf das BfJ entfielen 8 % der Ausgaben des Einzelplans 07 im Jahr 2015. Die Personalausgaben machten 71 % seiner Ausgaben aus.

Das BfJ besteht seit dem Jahr 2007 als zentrale Dienstleistungsbehörde der Bundesjustizverwaltung. Es führt für den jeweiligen Adressatenkreis 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.

Das BfJ verhängt insbesondere Ordnungs- und Bußgelder gegen Unternehmen, die ihren gesetzlichen Veröffentlichungspflichten nicht nachkommen. Im Jahr 2014 hatte das BfJ nach Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes Ordnungsgeldforderungen von 82,9 Mio. Euro unbefristet niedergeschlagen. Ein großer Teil davon betraf praktisch nicht werthaltige Forderungen, weil Unternehmen insolvent, vermögenslos oder nicht mehr zu ermitteln waren. Forderungen von 25,3 Mio. Euro verjährten, bevor es dem BfJ gelang, diese beizutreiben. Im Jahr 2015 lagen die Werte in ähnlicher Größenordnung. Der Bundesrechnungshof empfahl Schritte zur Verfahrensoptimierung, denen das BfJ nachkommen will. Das BMJV sagte zu, die vom Bundesrechnungshof empfohlene Verlängerung der Verjährungsfrist zu prüfen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, inwieweit es gelingt, die Einnahmeausfälle für den Bund zu vermeiden.

Das BfJ vollstreckt in Deutschland nach dem EU-Geldsanktionsgesetz Geldstrafen und Geldbußen anderer EU-Länder gegen Deutsche. In Deutschland verhängte Geldstrafen und Geldbußen gegen EU-Bürger übermittelt es zur Vollstreckung in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Der Erlös aus der Vollstreckung ausländischer Geldsanktionen durch das BfJ fließt zum größten Teil der Bundeskasse zu. Erlöse aus der Vollstreckung deutscher Geldsanktionen durch einen Mitgliedstaat fließen diesem zu. Das BfJ hatte es nach Feststellung des Bundesrechnungshofes unterlassen, die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen für ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verfahren zu schaffen. Es bearbeitete vorrangig ausgehende Ersuchen, bei den eingehenden Ersuchen bauten sich hohe Rückstände auf. Dadurch vernachlässigte das BfJ seine Pflicht Einnahmequellen auszuschöpfen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BfJ zugesagt, seine Geschäftsprozesse in einem IT-Projekt grundlegend zu optimieren und dabei mit den eingehenden Ersuchen zu beginnen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

13.4 Wesentliche Einnahmen

Der Einzelplan 07 verzeichnet im Verhältnis zum Ausgabevolumen hohe Einnahmen, vor allem aus gebührenfinanzierten Leistungen des DPMA und BfJ sowie vom BfJ vereinnahmten Ordnungsgeldern. Die Gesamteinnahmen des Einzelplans 07 von 548,3 Mio. Euro lagen im Jahr 2015 um 59,6 Mio. Euro über dem Soll. Dies hatte u. a. folgende Gründe:

- Die Einnahmen des BfJ aus Ordnungsgeldern übertrafen mit 81,2 Mio. Euro den Haushaltsansatz um 11,5 Mio. Euro.
- Die vom DPMA eingenommenen Patentgebühren von 304,5 Mio. Euro übertrafen den Ansatz um fast 18,6 Mio. Euro.
- Die Gebühreneinnahmen des DPMA für Marken waren um 5,9 Mio. Euro höher als geplant.
- Der BFH vereinnahmte um 4,8 Mio. Euro höhere Gebühren als im Haushalt veranschlagt.

Im Haushaltsplan 2016 sind Gebühreneinnahmen mit einem Ansatz von 509 Mio. Euro annähernd auf dem Niveau der tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2015 von 520 Mio. Euro vorgesehen.

13.5 Ausblick

Im Haushaltsentwurf für den Haushalt 2017 sind mit 735,2 Mio. Euro um 10,3 Mio. Euro niedrigere Ausgaben veranschlagt als im Jahr 2016. Dieser seit mehreren Jahren erstmalig zu verzeichnende Rückgang um 1,4 % gründet sich auf den Wegfall der im Jahr 2016 einmalig vorgesehenen Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest um 10 Mio. Euro. Die Bundesregierung hat im Haushaltsentwurf 2017 für den Einzelplan 07 Einnahmen in Höhe von 541,6 Mio. Euro vorgesehen. Dieser Wert liegt um 14,3 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz für das Jahr 2016 und um 6,6 Mio. Euro unter den tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2015.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

14 Entwicklung des Einzelplans 08

14.1 Überblick

Als Haushaltsministerium stellt das BMF den Entwurf des Haushaltsplans und den Finanzplan auf. Es entscheidet in wichtigen Einzelfällen der Haushaltsführung und legt Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie über dessen Vermögen und Schulden. Als Fachministerium hat das BMF Aufgaben in den Bereichen Steuern, Zoll, Finanzbeziehungen des Bundes, Regulierung der Finanzmärkte, Treuhandnachfolgeeinrichtungen, Bundesimmobilien, Privatisierungs- und Beteiligungspolitik sowie Wiedergutmachungen des Bundes.

Im Jahr 2015 betrugen die Ausgaben des BMF 5,6 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,8 % des Bundeshaushalts. Größter Ausgabebereich war mit 2,1 Mrd. Euro die Zollverwaltung. Den Ausgaben standen Einnahmen von 530,0 Mio. Euro gegenüber.

Übersicht über den Einzelplan 08
Bundesministerium der Finanzen

Tabelle 14.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/ 2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 591,6	5 621,6	30,0	5 885,2	5 996,4	1,3
darunter:						
▪ Zoll	2 149,6	2 096,0	-53,6	2 187,4	2 245,7	2,7
▪ Ausgaben für Versorgungsempfänger ^c	1 047,8	1 038,5	-9,3	1 069,8	1 090,3	1,9
▪ Wiedergutmachungen des Bundes	715,7	758,3	42,6	762,8	745,5	-2,3
Einnahmen des Einzelplans	324,5	529,7	205,2	334,6	308,5	-7,8
darunter:						
▪ Treuhandnachfolgeeinrichtungen	168,0	169,5	1,5	162,0	145,0	-10,5
▪ Zoll	101,3	126,3	25,0	118,9	107,6	-9,5
Verpflichtungsermächtigungen	458,7	191,0	-276,7	833,3	783,3	-6,0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	44 286	41 743 ^d	-2 543	45 234 ^e	45 692	1,0

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Titelgruppe 57 sowie Titel 424 01 und 634 03.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 42 117 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Das BMF wird bei seinen Aufgaben von der Zollverwaltung einschließlich der Generalzolldirektion (GZD), vier weiteren Bundesoberbehörden und dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) unterstützt.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

Tabelle 14.2

	Einnahmen 2015 (Ist) ^a	Ausgaben 2015 (Ist) ^a	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium der Finanzen	52,5	176,3	1 793	1 636
Zollverwaltung	126,3	2 096,0	35 234	35 067
Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) mit Bundesausgleichsamt (BAA)	3,4	120,2	1 861	1 832
Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)	28,5	497,7	1 406	1 560
Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) ^b	11,1	295,2	1 389	1 990
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (BfB)	0	55,3	61	32

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Bis Ende 2015: Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT).

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

14.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Das BMF und seine nachgeordneten Behörden führen personalintensive Aufgaben durch. Im Haushaltsjahr 2015 waren 68,7 % der Ausgaben des Einzelplans 08 für Sach- und Personalausgaben gebunden. 27,9 % der Mittel entfielen auf Zuweisungen und Zuschüsse, vor allem für Wiedergutmachungen des Bundes.

Im Haushaltsjahr 2016 stehen für den Geschäftsbereich des BMF 5,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Das entspricht einer Steigerung gegenüber dem Vorjahres-Ist von 263,5 Mio. Euro (+4,7 %). Ein Großteil davon entfällt auf das zum Januar 2016 gegründete ITZBund, in dem die IT-Dienstleister aus drei Ressorts zusammengeführt wurden (vgl. Nr. 14.3.3).

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 steigen die Ausgaben auf 6 Mrd. Euro.

14.3 Wesentliche Ausgaben

14.3.1 Zollverwaltung

Aufgaben des Zolls

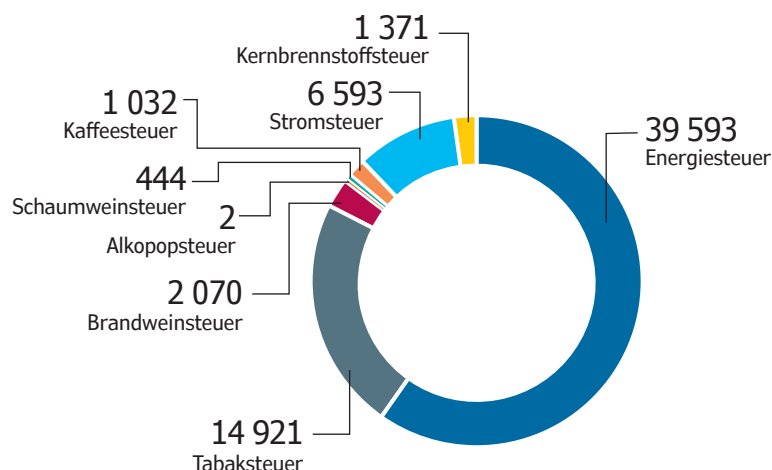
Mit rund 39 000 Beschäftigten hat der Zoll u. a. die Aufgaben, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer, die Zölle, die Kraftfahrzeugsteuer und die Luftverkehrssteuer zu erheben. Ferner verwaltet der Zoll das Branntweinmonopol, erhebt Abgaben und leistet Erstattungen auf der Grundlage von Verordnungen der Europäischen Union. Als „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ ist der Zoll mit 6 700 Beschäftigten gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung im Einsatz und prüft, ob der gesetzliche Mindestlohn eingehalten wird. Die Gesamtausgaben für die Zollverwaltung lagen im Jahr 2015 bei 2,1 Mrd. Euro, davon entfielen 1,6 Mrd. Euro auf Personalausgaben.

Verbrauchsteuern und Zölle

Der Zoll verwaltet die vom Bund erhobenen Steuern von rund 103 Mrd. Euro. Das entspricht mehr als einem Drittel der gesamten Steuereinnahmen des Bundes. Der größte Teil entfällt auf die Verbrauchsteuern mit rund 66 Mrd. Euro. Die Zölle von mehr als 5 Mrd. Euro fließen – um eine Erhebungskostenpauschale von 25 % gemindert – in den EU-Haushalt. Die durch die Zollverwaltung vereinnahmten Steuern und Zölle werden im Einzelplan 60 ausgewiesen. Abbildung 14.1 gibt einen Überblick über die erhobenen Verbrauchsteuern im Jahr 2015.

Einnahmen durch Verbrauchsteuerarten im Jahr 2015 (in Mio. Euro)

Abbildung 14.1



Quelle: Einzelplan 60, Kapitel 6001, Haushaltsrechnung für das Jahr 2015.

Generalzolldirektion

Die GZD wurde zum 1. Januar 2016 als Bundesoberbehörde mit rund 7 000 Beschäftigten eingerichtet und ist für die operative Steuerung der Zollverwaltung zuständig. Die GZD führt die Aufgaben der bisherigen Bundesfinanzdirektionen sowie die nicht zum ministeriellen Kernbereich gehörenden Aufgaben der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung des BMF aus. Gleichzeitig wurden die Bundesfinanzdirektionen als Mittelbehörden aufgelöst. Durch die Bündelung von Aufgaben in der GZD und den Wegfall der Mittelbehörden sollen die 43 Hauptzollämter und 271 Zollämter als Ortsebene gestärkt werden. Die GZD hat ihren Hauptsitz in Bonn und unterhält neben dem Zollkriminalamt (ZKA) und dem Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung (BWZ) weitere Dienstsitze im Bundesgebiet, die den bisherigen Standorten der Mittelbehörden entsprechen.

Arbeitszeitregelung der Lehrenden am Bildungs- und Wissenschaftszentrum

Der Bundesrechnungshof kritisierte im Jahr 2012 die Arbeitszeitregelung der hauptamtlich Lehrenden am BWZ. Er forderte eine Neuregelung der Arbeitszeit entsprechend der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz (KMK) über die Lehrverpflichtung für Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen. Nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erarbeitete das BMF in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof eine neue Arbeitszeitrichtlinie. Diese sieht vor, die anrechenbaren Nebenpflichten der Lehre deutlich zu reduzieren und die Lehrverpflichtung entsprechend der KMK-Vereinbarung zu übernehmen. Der Hauptpersonalrat des BMF hat der neuen Arbeitszeitrichtlinie im März 2016 nicht zugestimmt. Daraufhin wurde das Einigungsstellenverfahren nach dem Personalvertretungsrecht eingeleitet, das noch nicht abgeschlossen ist.

Einsatz der Vollmobilen Röntgenanlagen in der Zollverwaltung

Der Bundesrechnungshof beanstandete im Jahr 2015 den unzureichenden Einsatz der Vollmobilen Röntgenanlagen (VMR). Dabei handelt es sich um Röntgenanlagen, die auf Lkw montiert sind. Er forderte das BMF auf, die VMR wirksamer einzusetzen und ein neues Einsatzkonzept zu erarbeiten. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat sich der Forderung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Er erwartet ein Einsatzkonzept mit der Maßgabe, dass die VMR koordiniert und risikoorientiert eingesetzt werden und ihnen eigenes Kontrollpersonal zugewiesen wird. In einem ab dem 1. Juli 2016 laufenden Pilotprojekt werden die vom Rechnungsprüfungsausschuss erwarteten Maßnahmen von der VMR Einheit am Standort Köln erprobt.

14.3.2 Wiedergutmachungen des Bundes

Zu den Wiedergutmachungen des Bundes gehören die Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung, die Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen und der Lastenausgleich. In den Jahren 2015 bis 2017 zahlt der Bund dafür jährlich 750 Mio. Euro.

Ausgaben für die Wiedergutmachungen des Bundes

Tabelle 14.3

Aufgabenbereich	2015 Ist	2016 Soll	2017 Soll
	in Mio. Euro		
Entschädigungen für Opfer der national-sozialistischen Verfolgung	700,0	700,9	674,9
Leistungen im Zusammenhang mit Kriegsfolgen	43,1	47,6	57,9
Lastenausgleich	15,1	14,4	12,7
Wiedergutmachungen des Bundes gesamt	758,3	762,8	745,5

Quelle: Einzelplan 08. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Die Wiedergutmachungen des Bundes werden zu mehr als 90 % durch die Entschädigungen für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung geprägt. Der Großteil dieser Mittel wird aufgewendet, um Opfer des NS-Regimes in Härtefällen zu unterstützen. Schwerpunkte dieser Härteleistungen sind laufende Beihilfen an jüdische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung und Zuschüsse an Institutionen für die häusliche Pflege. Derzeit wird die Vereinbarung über die Gewährung von Mitteln an den Fonds für häusliche Pflege überarbeitet. Das BMF rechnet mit höheren Ausgaben, weil sich die Pflegekosten erhöhen.

14.3.3 Zentrale Dienstleistungen

Im Mai 2015 entschied das Bundeskabinett, die IT des Bundes zu konsolidieren. Eine sichere, leistungsfähige, wirtschaftliche, stabile und zukunftsfähige IT des Bundes soll damit künftig gewährleistet sein. Im Januar 2016 wurde das ITZBund als zentraler IT-Dienstleister für die Bundesverwaltung gegründet. Die IT-Dienstleistungszentren des BMF, des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und des Bundesministeriums des Innern (BMI) sind damit im Geschäftsbereich des BMF organisatorisch zusammengeführt. Bis Ende 2022 soll das ITZBund den überwiegenden Teil des IT-Betriebes der unmittelbaren Bundesverwaltung übernehmen.

Die in den Einzelplänen 06 und 12 für die IT-Dienstleistungszentren von BMVI und BMI veranschlagten Mittel wurden mit dem Haushalt 2016 in den Einzelplan 08 umgesetzt. Dabei handelte es sich um Ausgaben von 77 Mio. Euro und rund 580 Planstellen und Stellen. Nach der Zusammenlegung will das ITZBund einheitliche Prozesse und Infrastrukturen mit einem erhöhten IT-Sicherheitsniveau schaffen. Dafür sind im Haushalt 2016 weitere 28 Mio. Euro und 46 Planstellen und Stellen beim ITZBund veranschlagt.

Die Gesamtprojektleitung liegt beim BMI (vgl. Bemerkung Nr. 9).

14.3.4 Treuhandnachfolgeeinrichtungen

Nachfolgerin der ehemaligen Treuhandanstalt ist die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS). Sie fungiert nur noch als Rechts- und Vermögensträger ohne eigenes Personal. Seit dem Jahr 2004 wird die BvS von einem Abwickler vertreten. Die BvS erhält wie in den Vorjahren keine Bundeszuwendungen und finanziert ihre Restaufgaben überwiegend selbst. Im Jahr 2017 soll sie 145 Mio. Euro an den Bund abführen.

Die operative Tätigkeit übernimmt u. a. die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG). Sie privatisiert die ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen. Im Jahr 2015 veräußerte sie 34 700 Hektar und erwirtschaftete einen Überschuss von 492 Mio. Euro, den sie an die BvS abführte. Seit dem Jahr 1992 hat die BVVG 1,5 Millionen Hektar verkauft. Ende des Jahres 2015 verfügte sie noch über 156 000 Hektar landwirtschaftlicher und 11 800 Hektar forstwirtschaftlicher Flächen mit einem Bilanzwert von 623,5 Mio. Euro. Die Privatisierung soll bis zum Jahr 2030 abgeschlossen werden. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass die BVVG in den Jahren 2010 bis 2014 zwei Drittel der 113 000 Hektar verkauften landwirtschaftlichen Flächen direkt veräußerte, ohne sie zuvor öffentlich anzubieten. Damit wurde das zwischen dem Bund und den ostdeutschen Ländern vereinbarte Ziel nicht erreicht, die Flächen grundsätzlich öffentlich anzubieten. Die BVVG will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die direkten Verkäufe nicht weiter ausdehnen.

Die BvS hat operative Aufgaben Geschäftsbesorgern übertragen. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass die BvS die Aufsicht über einen Geschäftsbesorger unzureichend dokumentiert hatte.

Die Treuhandnachfolgeeinrichtungen Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) und Energiewerke Nord GmbH (EWN) erhalten Zuwendungen des Bundes, um weitere Aufgaben der Treuhandanstalt zu beenden. Die LMBV verwaltet, entwickelt und vermarktet die Flächen des stillgelegten Braunkohlebergbaus in den neuen Ländern. Die EWN soll die Kernkraftwerke in Greifswald und Rheinsberg zurückbauen und die radioaktiven Abfälle bis zur Endlagerung entsorgen. Dafür sind im Jahr 2017 314,3 Mio. Euro vorgesehen.

14.4 Wesentliche Einnahmen

Die Einnahmen im Einzelplan 08 stammen im Wesentlichen aus den Beteiligungen des Bundes an den Treuhandnachfolgeeinrichtungen (169,5 Mio. Euro) sowie aus Gebühren, Geldstrafen und Veräußerungserlösen der Zollverwaltung (126,3 Mio. Euro). Im Haushaltsjahr 2015 lagen die Einnahmen bei 529,7 Mio. Euro und damit um 205,2 Mio. Euro über dem Soll. Dies ist auf einige Sondereffekte zurückzuführen, die zu überplanmäßigen Einnahmen führten:

- Ausländische Streitkräfte erstatteten dem Bund 86 Mio. Euro, weil er für sie Liegenschaften gemietet hatte.

- Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verhängte gegen ein einzelnes Institut ein Bußgeld von knapp 40 Mio. Euro.
- Beim Besteuerungsverfahren im Bereich der Mehrwertsteuer besteht für die EU-Mitgliedstaaten die befristete Möglichkeit, Verwaltungskosten einzubehalten. Dies führte zu Mehreinnahmen von 23 Mio. Euro.

Für das Haushaltsjahr 2016 rechnet das BMF mit Einnahmen von 334,6 Mio. Euro. Dieser Ansatz liegt 10 Mio. Euro über dem Soll 2015.

Im Haushaltsjahr 2017 sollen die Einnahmen auf 308,5 Mio. Euro sinken.

14.5 Ausblick

Der Entwurf für den Haushalt 2017 und der Finanzplan 2016 bis 2020 sehen vor, dass die Ausgaben beim Einzelplan 08 in den nächsten Jahren weitgehend konstant bei rund 5,9 Mrd. Euro liegen. Diese Ansätze liegen über den Annahmen des Finanzplans aus dem Vorjahr (vgl. Tabelle 14.4).

Vergleich aktueller Finanzplan und Finanzplan des Vorjahres

Tabelle 14.4

	2017	2018	2019
	in Mio. Euro		
Finanzplan 2015 bis 2019	5 713,4	5 667,5	5 723,9
Haushaltsentwurf 2017 und Finanzplan 2016 bis 2020	5 996,4	5 914,3	5 948,0

Quelle: Einzelplan 08: Bundeshaushalt 2016, Finanzplan 2015 bis 2019, Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2017 und des Finanzplans 2016 bis 2020.

Damit wird der Vorjahresfinanzplan um 224 bis 283 Mio. Euro überschritten.

Dies ist nach Angaben des BMF vor allem auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Einrichtung des ITZBund: Mehrbedarf von 121 Mio. Euro im Jahr 2017, 113 Mio. Euro im Jahr 2018 und 92 Mio. Euro im Jahr 2019. Davon entfallen jährlich 70 Mio. Euro auf Mittel, die haushaltsneutral aus den Einzelplänen 06 und 12 umgesetzt werden. Weitere Mehrbedarfe von rund 20 Mio. Euro jährlich entstehen, um den IT-Betrieb des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sicherzustellen.
- Verwaltungskostenerstattung an die Deutsche Rentenversicherung Bund für die Verwaltung der sogenannten „Riesterrente“ und des sogenannten „Wohn-Riesters“: Mehrbedarf von 20 Mio. Euro im Jahr 2017, 31 Mio. Euro im Jahr 2018 und 36 Mio. Euro ab dem Jahr 2019.
- Weitere Mehrbedarfe u. a. für den Aufenthalt und Abzug ausländischer Streitkräfte sowie verstärkte Kooperationen zwischen Bund und Ländern bei der Besteuerung.

15 Mehrausgaben und Verzögerungen beim Elektronischen Vollstreckungssystem der Zollverwaltung (Kapitel 0813)

15.0

Die Ausgaben für ein IT-Verfahren zur Elektronischen Vollstreckung durch die Zollverwaltung haben sich gegenüber der Ursprungsplanung mehr als verdoppelt. Neben Mehrausgaben von 9,1 Mio. Euro verzögerte sich das Verfahren um vier Jahre. Der Bundesrechnungshof macht hierfür Fehler beim Projektmanagement des BMF verantwortlich.

15.1

Vollstreckung durch die Zollverwaltung

Die Zollverwaltung vollstreckt eigene Geldforderungen und Geldforderungen von Bundesbehörden gegenüber Dritten. Sie übernimmt diese Aufgabe auch für einen Teil der Sozialversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit. Dabei setzt sie IT-Verfahren ein.

Neues IT-Verfahren beauftragt

Das BMF schloss im Januar 2011 einen Vertrag mit seinem damaligen IT-Dienstleister, dem Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT). Dieses sollte ein neues IT-Verfahren für die Vollstreckung von Geldforderungen entwickeln. Das Verfahren eVS (Elektronisches Vollstreckungssystem) sollte die geänderte Rechtslage in der Zwangsvollstreckung abbilden und das Vollstreckungsverfahren durch die Hauptzollämter vereinfachen.

Versäumnisse im Projektmanagement

Die Bundesverwaltung hat bei Planung und Durchführung von IT-Projekten nach dem V-Modell XT vorzugehen. Dieses fordert zu Beginn des Projekts einen Projektauftrag und ein Lastenheft. Im Lastenheft sind alle an das zu entwickelnde IT-Verfahren gestellten Anforderungen sowie die voraussichtlichen Gesamtkosten zu dokumentieren. Das Modell gibt zudem vor, wie der Projektfortschritt kontrolliert werden kann.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes hielt das BMF bei eVS wesentliche Vorgaben des V-Modell XT nicht ein. Insbesondere fehlten zu Beginn des Projekts Projektauftrag und Lastenheft. Das BMF begründete dies später mit dem Einsatz umfangreicher neuer Tools. Mit diesen habe es die durch das Verfahren zu unterstützenden Prozesse darstellen wollen. Daher habe es das Lastenheft nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt fertigstellen können bzw. nicht zur erforderlichen Reife gebracht. Dies führte während der Entwicklung zu einem hohen Ände-

rungsbedarf und zusätzlichen technischen Herausforderungen. Teilweise musste das ZIVIT das notwendige Knowhow erst erarbeiten oder externe Dienstleister beauftragen.

Das BMF untersuchte im Jahr 2013, zwei Jahre nach Projektbeginn, die Wirtschaftlichkeit des Projekts. Die Untersuchung umfasste neben eVS noch ein anderes Projekt und ließ keine Einzelbewertung der beiden Projekte zu.

Mehrausgabensteigerungen und Zeitverzug

Das BMF hatte zu Beginn des Projekts Ausgaben von 7,3 Mio. Euro veranschlagt. Die Ausgaben erhöhten sich im Projektverlauf um 9,1 Mio. auf 16,4 Mio. Euro. Das BMF finanzierte die Mehrausgaben aus dem IT-Plafond der Zollverwaltung.

Im Jahr 2011 hatte das BMF geplant, das Projekt eVS bis zum 31. Dezember 2012 abzuschließen. Diesen Zeitplan konnte das ZIVIT nicht einhalten. Das BMF plant nun, eVS Ende 2016 in Betrieb zu nehmen. Damit verzögert sich das Verfahren um vier Jahre.

Weiterentwicklung des IT-Verfahrens

Mit der geplanten Inbetriebnahme Ende des Jahres 2016 verfügt eVS noch immer nicht über alle benötigten Funktionen. Hierfür werden noch zusätzliche Schnittstellen und Module entwickelt werden müssen. Den genauen Umfang der Arbeiten hat das BMF noch nicht festgelegt. Die benötigten Haushaltsmittel hat es nicht beziffert.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF wesentliche Vorgaben für IT-Projekte des Bundes nicht eingehalten hat. Es hat das Projekt begonnen, ohne die notwendigen Anforderungen an eVS festzulegen. So konnte das ZIVIT den Aufwand für die Realisierung nicht abschätzen. In der Folge kam es zu Mehrausgaben von 9,1 Mio. Euro und Verzögerungen von vier Jahren.

Aufgrund fehlender Anforderungen konnte das BMF auch den Projektfortschritt nicht bewerten. Es konnte daher nicht rechtzeitig prüfen, ob Handlungsalternativen wie ein Ausstieg aus dem Projekt oder der Verzicht auf bestimmte Funktionalitäten in Betracht zu ziehen waren. In solchen Konstellationen entsteht regelmäßig der Zwang, angesichts der bereits verausgabten Mittel das Projekt fortzuführen. Dadurch setzt sich eine Kostenspirale in Gang.

Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass das BMF die Wirtschaftlichkeit nicht projektbezogen betrachtete und das Ergebnis erst zwei Jahre nach Projektbeginn vorlegte. Zu Projektbeginn konnte es daher nicht beurteilen, ob das Projekt wirtschaftlich sein würde.

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass das BMF wegen der Mehrausgaben für eVS andere Vorhaben zurückstellen musste.

15.3

Das BMF hat mitgeteilt, es teile rückblickend die Einschätzung des Bundesrechnungshofes. So wäre es zielführender gewesen, das Projekt als strategisches Großprojekt nach dem V-Modell XT aufzusetzen. Valide Kenntnisse zu den Gesamtausgaben von eVS hätten zu Beginn der Planungen nicht vorgelegen.

Die Mehrausgaben im Projekt seien u. a. auf die Tatsache zurückzuführen, dass eVS in vielen verschiedenen Bereichen als Pilotverfahren geführt worden sei. Hieraus sei eine Vielzahl von Unwägbarkeiten entstanden, die die Verzögerungen und die damit verbundenen Mehrausgaben verursacht hätten.

Das BMF hat ferner mitgeteilt, dass es die bei der Entwicklung von eVS gewonnenen Erkenntnisse bei anderen Vorhaben nutzen werde. Dies könne helfen, derartige Probleme bei künftigen IT-Projekten frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden.

Bei der weiteren Entwicklung von eVS will das BMF darauf achten, dass die veranschlagten Mittelansätze eingehalten werden. Das BMF teilte nicht mit, mit welchen Ausgaben es für die noch ausstehende Weiterentwicklung von eVS rechnet.

15.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des BMF bestätigt. Hätte das BMF die im V-Modell XT vorgegebenen Verfahrensschritte eingehalten, hätte es den Aufwand und die Gesamtausgaben für das Projekt frühzeitig erkannt. Dann wäre es möglich gewesen, diese zu bewerten und daraus Konsequenzen zu ziehen. Zudem hätte das BMF zeitgerecht die Wirtschaftlichkeit dieses Projekts prüfen müssen.

Um weitere Fehlentwicklungen bei eVS zu vermeiden, sollte das BMF bei den noch ausstehenden Arbeiten die Grundsätze des V-Modell XT beachten. Insbesondere sollte es die Anforderungen zeitgerecht definieren sowie den Bedarf an Haushaltsmitteln sorgfältig ermitteln und veranschlagen. Dabei sollte es die einzelnen Mittelansätze verbindlich vorgeben.

Bei künftigen IT-Projekten sollte das BMF nach den Vorgaben des V-Modell XT ein Kontrollsystem entwickeln, um Fehlentwicklungen wie bei eVS frühzeitig zu erkennen und ihnen gegensteuern zu können.

16 Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung entwickeln (Kapitel 0813)

16.0

Die Zollverwaltung muss ein bundesweites Standortkonzept für ihre Ausbildungseinrichtungen entwickeln. Die Vielzahl an kleinen Dienstsitzen führt zu einem ineffizienten Einsatz des Lehrpersonals sowie hohen Betriebs- und Hotelkosten. Die derzeitige Struktur mit vielen kleinen Dienstsitzen ist so nicht zukunftsfähig.

16.1

Zollverwaltung unterhält eigene Aus- und Fortbildungseinrichtungen

Die Zollverwaltung bildet ihre Beamtinnen und Beamten in eigenen Ausbildungseinrichtungen aus und fort. Unter dem Dach des Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung (BWZ) betreibt sie drei große und elf kleine Einrichtungen (Dienstsitze). An den drei großen Dienstsitzen bildet die Zollverwaltung ihre Nachwuchsbeamtinnen und Nachwuchsbeamten des gehobenen und mittleren Dienstes aus. Dort finden auch Fortbildungen statt.

Die kleinen Dienstsitze nutzt die Zollverwaltung für die praxisbezogene Ausbildung sowie Fortbildungen. Diese Dienstsitze sind aus den ehemaligen Zollschulen hervorgegangen und sind überwiegend in historischen Gebäuden untergebracht.

Ungleichmäßige Verteilung der kleinen Dienstsitze

Die kleinen Dienstsitze verteilen sich ungleichmäßig im Bundesgebiet. Aus historischen Gründen ballen sie sich im Südwesten Deutschlands. So liegen fünf der elf kleinen Dienstsitze in einem Umkreis von 150 km um Stuttgart. Die Dienstsitze in Karlsruhe und in Neustadt an der Weinstraße liegen nur 40 km auseinander.

Vergleich der Betriebskosten bei kleinen Dienstsitzen

Die Ausgaben für Grundmiete, Betriebskosten und sonstige Leistungen (beispielsweise Bewachung, Hausmeister, Wartung technischer Anlagen) für die kleinen Dienstsitze unterschieden sich stark. Sie betrugen am Dienstsitz Bremen 1 036 Euro je Teilnehmerplatz und Jahr, am Dienstsitz Stuttgart hingegen 3 957 Euro.

Einsatz des Lehrpersonals

An den kleinen Dienstsitzen unterrichteten 6 bis 15 hauptamtlich Lehrende. Diese waren zwischen 24 und 32 % ihrer Arbeitszeit durch Unterricht ausgelastet. Die niedrige Auslastung lag daran, dass die Lehrenden viele unterschiedliche Themenbereiche abzudecken hatten. Dies führte zu verstärkter Unterrichtsvor-

und -nachbereitung und ging zulasten der tatsächlich erbrachten Unterrichtsstunden. Der Umfang des tatsächlich geleisteten Unterrichts je Lehrenden bewegte sich zwischen 396 und 583 Stunden jährlich.

Unterbringung der Auszubildenden in Hotels

Im Gegensatz zu den drei großen Dienstsitzen verfügen die kleinen Dienstsitze überwiegend nicht über eigene Unterkunftsmöglichkeiten. Daher bringen sie die Aus- und Fortzubildenden regelmäßig in Hotels unter. Dies führte im Jahr 2013 zu Hotel- und Stornokosten von 1,5 Mio. Euro. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zum Vergleich zwischen Hotelunterbringung sowie Bau und Betrieb eigener Unterkunftsgebäude fehlten.

Ausbau des Dienstsitzes Sigmaringen

Das BMF lässt derzeit den Dienstsitz in Sigmaringen für über 110 Mio. Euro ausbauen.

Bewertung der Ausbildungseinrichtungen durch das BWZ

Das BWZ berichtete dem BMF im Jahr 2012, dass die Bausubstanz und Kostenstruktur der elf Dienstsitze organisatorische Maßnahmen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit erforderten. Dabei sei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Lehrsälen und Personalkörper einerseits sowie wirtschaftlich notwendiger Zentralisierung und Flächenpräsenz andererseits anzustreben. Bislang hat das BMF kein Standortkonzept für die kleinen Dienstsitze entwickelt.

Künftiger Bedarf an Aus- und Fortbildung

Aufgrund der demographischen Entwicklung wird der Bedarf an Ausbildungskapazitäten für neueingestellte Zöllnerinnen und Zöllner in den nächsten Jahren steigen. Bis zum Jahr 2025 treten jährlich bis zu 670 Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand. Ab dem Jahr 2025 werden die Abgangszahlen auf bis zu 1 300 Beschäftigte pro Jahr ansteigen.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die derzeitige Struktur mit vielen kleinen Dienstsitzen nicht zukunftsfähig ist.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass

- das BMF bis heute kein Standortkonzept für die Dienstsitze entwickelt hat,
- die kleinen Dienstsitze aus historischen Gründen ungünstig in Deutschland verteilt sind,
- einzelne Dienstsitze wesentlich höhere Betriebskosten aufweisen als andere,
- Lehrende an kleinen Dienstsitzen nur einen geringen Teil ihrer Arbeitszeit unterrichten können, da sie viele unterschiedliche Themenbereiche abdecken müssen und
- für Dienstsitze ohne eigene Unterkünfte Ausgaben für die Unterbringung in Hotels entstanden sind, ohne dass alternativ der Betrieb eigener Unterkünfte untersucht wurde.

Der Bundesrechnungshof hat zudem bemängelt, dass der Dienstsitz Sigmaringen für über 110 Mio. Euro ausgebaut wird, ohne dass ein Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung vorliegt. Abhängig von diesem Konzept könnte sich der Ausbaubedarf am Standort Sigmaringen verändern, beispielsweise weil nahe gelegene Dienstsitze mittelfristig entfallen und am Standort Sigmaringen zusammengefasst werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, ein Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung zu entwickeln. Die kleinen Dienstsitze sollten in der bisherigen Form nicht weiterbetrieben, sondern zu größeren Dienstsitzen zusammengefasst werden. Das BMF sollte in seinen Planungen auch den absehbar steigenden Bedarf für die Ausbildung neuer Beschäftigter berücksichtigen.

16.3

Das BMF hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, wonach Entscheidungen über die Standorte der Dienstsitze regelmäßig überprüft und bestehende Strukturen neuen Entwicklungen angepasst werden müssten.

Für die kleinen Dienstsitze des BWZ hat das BMF keine Notwendigkeit gesehen, ein Standortkonzept zu entwickeln. Es hat dies damit begründet, dass es unmöglich sei, die weitere politische Entwicklung abzuschätzen und daraus ein tragfähiges Standortkonzept abzuleiten. Es beabsichtige vielmehr, flexibel und modular vorzugehen. Das fehlende bundesweite Standortkonzept habe nicht zu einem Stillstand bei der Fortentwicklung der Standorte geführt. So seien auch Dienstsitze aufgegeben oder Überlegungen angestellt worden, Dienstsitze zusammenzufassen. Allerdings sei es in einer Flächenverwaltung wie der Zollverwaltung vorteilhaft, die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten möglichst heimatnah durchzuführen.

Das BMF geht ebenfalls von höheren Einstellungszahlen im Zolldienst aus. Angesichts dieser Herausforderungen hat es eine Standortdiskussion um die Dienstsitze für nicht sachgerecht gehalten.

Das BMF hat mitgeteilt, es habe im ersten Halbjahr 2016 Überlegungen zu den Aus- und Fortbildungsstandorten angestellt. Dabei habe es auch die Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes berücksichtigt. Ergebnisse hat es bisher nicht vorgelegt.

16.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Struktur der Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung nicht den Erfordernissen eines modernen Lehrbetriebes entspricht. Dies gilt insbesondere für die historisch gewachsene Zersplitterung auf viele kleine Dienstsitze.

Das Argument des BMF, viele kleine Dienstsitze ermöglichten eine heimatnahe Aus- und Fortbildung für die Beschäftigten, überzeugt nicht. Überproportional viele kleine Dienstsitze liegen im Südwesten Deutschlands. Sie sind nur für die dort ansässigen Beschäftigten heimatnah. Für die aus dem übrigen Deutschland anreisenden Beschäftigten liegen sie dagegen wegen ihrer Randlage verkehrsunünstig.

Das BMF hält angesichts der absehbar steigenden Zahl an Auszubildenden eine Standortdiskussion für nicht sachgerecht. Diese wird sich jedoch wegen des Sanierungsbedarfs an den Dienstsitzen nicht vermeiden lassen. Nur durch ein bundesweites Gesamtkonzept können dabei Fehlinvestitionen vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF seine Kritikpunkte aufgreift und erste Schritte zu einer verbesserten Struktur seiner Ausbildungseinrichtungen unternimmt. Er erwartet, dass das BMF ein bundesweites Standortkonzept entwickelt und auf dieser Grundlage über notwendige Investitionen bei den Dienstsitzen entscheidet.

17 Zollverwaltung benötigt Schießanlagenkonzept (Kapitel 0813)

17.0

Die Zollverwaltung muss ein Konzept entwickeln, auf welchen Schießanlagen ihre 12 000 Waffentragenden künftig trainieren können. Viele der derzeit genutzten Anlagen stehen absehbar nicht mehr zur Verfügung und entsprechen bereits jetzt nicht den Anforderungen der Zollverwaltung an ein einsatzorientiertes Waffentraining. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, ein Schießanlagenkonzept zu entwickeln, um Engpässen beim Waffentraining zu begegnen.

17.1

Waffentragende in der Zollverwaltung

In der Zollverwaltung führen rund 12 000 Zöllnerinnen und Zöllner Schusswaffen. Diese Waffentragenden arbeiten hauptsächlich in den Kontrolleinheiten der Hauptzollämter, im Zollfahndungsdienst sowie in der Kontrolle von Schwarzarbeit und sind befugt, die Schusswaffe in Gefahrensituationen zu gebrauchen.

Aus- und Fortbildung der Waffentragenden

Um eine Waffe führen zu dürfen, müssen die Waffentragenden ausgebildet werden. Neben theoretischem Wissen wird auch Schießpraxis verlangt. Die Erstausbildung an der Waffe kostet 9 200 Euro pro Waffentragendem. Um die einmal erworbenen Fertigkeiten an der Waffe aufrecht zu erhalten, trainieren die Waffentragenden das Schießen in den örtlichen Dienststellen. Diese Dienststellen, 43 Hauptzollämter und acht Zollfahndungsämter, sind auch für die Organisation des Waffentrainings zuständig.

Das BMF führte im Jahr 2013 neue Inhalte für ein einsatzorientiertes Waffentraining ein. Dabei sollen realistische und dynamische Einsatzszenarien mit Interaktion zwischen den Einsatzkräften geübt werden. Solche Trainingseinheiten sind nur in Raumschießanlagen oder interaktiven Schießanlagen möglich. Dort können unterschiedliche Gefahrensituationen simuliert werden. Die Schützen müssen auf diese Situationen reagieren und ihre Reaktion kann sofort ausgewertet werden.

Zu wenige und nur eingeschränkt geeignete Schießanlagen

Das Waffentraining findet auf eigenen Schießanlagen der Zollverwaltung statt, aber auch auf Anlagen der Bundeswehr, der Bundes- und Landespolizei sowie auf Anlagen privater Betreiber. Insgesamt nutzte die Zollverwaltung zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof 164 Schießanlagen. Das BMF hatte nicht geprüft, ob diese den neuen Anforderungen an ein einsatzorientiertes Waffentraining entsprechen. Mit 52 Anlagen war die Bundeswehr der größte Betreiber. Diese Anlagen werden durch Standortauflösungen bei der Bundeswehr künf-

tig nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen. Keine der Bundeswehranlagen oder der Anlagen privater Betreiber ermöglichen ein einsatzorientiertes Waffentraining.

Neubau von Schießanlagen

Die Zollverwaltung baute einige neue Schießanlagen. Es handelt sich um Einzelvorhaben, die nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden waren. Für den Bau einer interaktiven Schießanlage wurden im Bundeshaushalt 2015 Ausgaben von 3,1 Mio. Euro ausgewiesen.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF neue Anforderungen an das Waffentraining gestellt hat, die in der Praxis kaum umgesetzt werden können. Ein Großteil der derzeit genutzten Schießanlagen ist hierzu technisch nicht geeignet. Erforderliche Raumschießanlagen oder interaktive Anlagen fehlen. Das Waffentraining entspricht daher nicht den vom BMF gesetzten Anforderungen. Bisher hat das BMF hieraus keine Konsequenzen gezogen.

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass die Zollverwaltung kein Konzept entwickelt hat, wie sie die künftig wegfallenden Schießanlagen der Bundeswehr ausgleichen will. Soweit Bedarf besteht müsste die Zollverwaltung weitere Schießanlagen bauen, soweit nicht im Einzelfall geeignete Anlagen wirtschaftlich angemietet werden können. Andernfalls könnten nicht hinnehmbare Defizite beim Waffentraining entstehen, die wegen der mit einem Schusswaffeneinsatz verbundenen Gefahren vermieden werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb vom BMF gefordert, ein umfassendes Konzept für die Schießanlagen der Zollverwaltung zu entwickeln. Dieses sollte sowohl den qualitativen und quantitativen Bedarf als auch die benötigten Haushaltsmittel darstellen. Der Bundesrechnungshof hat dies auch deshalb für geboten gehalten, weil das einsatzorientierte Waffentraining erhebliche Investitionen in Schießanlagen verursacht. Bezogen auf die gesamte Zollverwaltung ergäbe sich ein Investitionsvolumen im mehrstelligen Millionen-Euro-Bereich. Durch ein Konzept für die Schießanlagen der Zollverwaltung könnte das BMF die Schießausbildung zentral und ämterübergreifend organisieren. So könnten mehrere Dienststellen eine auf ihren Bedarf zugeschnittene Schießanlage nutzen, sodass weniger Schießanlagen benötigt würden.

In diesem Zusammenhang hat der Bundesrechnungshof auch angeregt zu prüfen, ob alle derzeitigen Waffentragenden für ihre Tätigkeit mit einer Schusswaffe ausgestattet sein müssen. Wäre das nicht der Fall, könnte das den Bedarf an Schießanlagen weiter reduzieren. Zudem müssten weniger Waffentragende erstausgebildet werden; die Kosten von jeweils 9 200 Euro würden entfallen.

17.3

Das BMF hat mitgeteilt, auch seiner Ansicht nach müsse die aktuelle Situation im Bereich der Schießanlagen verbessert werden. Ein Waffentraining, das alle Anforderungen abdecke, sei nicht immer möglich. Trotzdem halte es seine Vorgaben für richtig und wolle an ihnen festhalten. Es habe mit ersten konzeptionellen Überlegungen zur Errichtung von zusätzlichen Schießanlagen begonnen. Es beabsichtige, vermehrt Trainingsorte zusammenzulegen. Außerdem lasse es prüfen, ob die Zollverwaltung neue Schießanlagen gemeinsam mit der Bundespolizei nutzen könne. Es habe die Generalzolldirektion (GZD) beauftragt, ein Konzept zu entwickeln. Dieses soll auch den erforderlichen Bedarf an Haushaltsmitteln darstellen. Das BMF verweist jedoch darauf, dass hierfür eine langjährige Planungsphase erforderlich sei. Die ersten konzeptionellen Überlegungen seien aufgrund der Komplexität der Thematik und des hohen finanziellen Aufwands noch nicht entscheidungsreif.

Das BMF hat weiterhin mitgeteilt, es prüfe regelmäßig, ob die Anzahl der Zollvollzugsbediensteten mit Schusswaffen noch notwendig ist.

17.4

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung nach einem Schießanlagenkonzept. Er sieht es als ersten Schritt an, dass das BMF die GZD beauftragt hat, ein Konzept zu entwickeln. In diesem sollte das BMF darlegen, welchen Bedarf an Schießanlagen es hat, wie es diesen decken will und welche Haushaltsmittel es hierfür benötigt. Dabei sollte es berücksichtigen, dass künftig viele Schießanlagen der Bundeswehr nicht mehr zur Verfügung stehen werden und die Mehrzahl der bestehenden Anlagen kein einsatzorientiertes Schießen erlaubt. Das BMF sollte bei der Ermittlung des Bedarfs auch prüfen, ob die Anzahl der Waffentragenden weiterhin erforderlich ist.

Ohne ein Schießanlagenkonzept besteht die Gefahr, dass neue Schießanlagen gebaut werden, die nicht dem Bedarf entsprechen. Daher erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMF das Konzept baldmöglichst fertigstellt. Nur so kann es Einsparpotenziale für die Zollverwaltung identifizieren, beispielsweise durch eine Konzentration der Ausbildungsanlagen oder eine gemeinsame Nutzung mit anderen Ressorts. Zugleich werden die Gesamtkosten des Waffentrainings transparent.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

(Einzelplan 09)

18 Entwicklung des Einzelplans 09

18.1 Überblick

Das BMWi ist für die Wirtschaftspolitik des Bundes federführend zuständig. Darunter fallen Industrie, Gewerbe und Handel, Außenwirtschaftsförderung, Technologie- und Innovationspolitik, Bergbau, Marktordnung und Energie. Ziel des BMWi ist es, die Wachstums- und Wettbewerbschancen für den Wirtschaftsstandort Deutschland zu erhalten und zu verbessern. Es fördert acht Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen mit institutionellen Zuwendungen. Bei sieben Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, nimmt es federführend die Beteiligungsverwaltung wahr.

Im Jahr 2015 gab das BMWi 7,4 Mrd. Euro aus. Dies entsprach 2,3 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Eingenommen hat das BMWi 4,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen stammen im Wesentlichen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen durch die Bundesnetzagentur (3,8 Mrd. Euro). Tabelle 18.1 gibt einen Überblick über die Einnahmen- und die Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 09.

Außerhalb des Einzelplans 09 bewirtschaftete das BMWi Mittel des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF). Im Jahr 2015 standen 1,3 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon gab das BMWi 1 Mrd. Euro aus. Ferner bewirtschaftet es in den Jahren 2015 und 2016 Verpflichtungsermächtigungen und Mittel des Zukunftsinvestitionsprogramms, die im Einzelplan 60 veranschlagt sind.

Übersicht über den Einzelplan 09
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Tabelle 18.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	7 394,7	7 258,4	-136,3	7 621,8	7 432,8	-2,5
darunter:						
▪ Innovation und Technologie	2 473,0	2 413,4	-59,6	2 589,9	2 658,9	+2,7
▪ Mittelstand	873,5	971,2	97,8	910,8	915,3	0,5
▪ Energie und Nachhaltigkeit	2 689,9	2 466,3	-223,6	2 729,9	2 443,4	-10,5
▪ Außenwirtschaft	237,6	244,6	7,0	236,4	224,7	-5,0
▪ Ministerium	171,3	163,1	-8,3	186,6	183,8	-1,4
Einnahmen des Einzelplans	4 213,9	4 389,9	176,0	465,9	458,6	-1,6
darunter:						
▪ Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	0	108,5	108,5	0	0	0
▪ Geldbußen u.ä. beim Bundes- kartellamt	265,0	336,4	71,4	250,0	232,5	-7,0
▪ Gebühren der Bundesnetzagentur	3 818,3	3 804,0	-14,3	84,2	90,8	7,8
Verpflichtungsermächtigungen	3 302,8	2 508,8	-794,0	3 498,6	3 914,4	11,9
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	7 939	7 867 ^d	-72	8 178 ^e	8 263	1,0

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 8 056 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 09: Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Zum Geschäftsbereich des BMWi gehören insgesamt sechs Behörden. Ihre Aufgaben liegen im wissenschaftlich-technischen Bereich sowie auf den Gebieten der Marktordnung, Wirtschaftsförderung, Außenwirtschaft und Energiepolitik (vgl. Tabelle 18.2).

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums
für Wirtschaft und Energie

Tabelle 18.2

	Einnahmen 2015 (Ist) ^a	Ausgaben 2015 (Ist) ^a	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2015
	in Mio. Euro		
Physikalisch-Technische Bundesanstalt	28,0	199,7	1 233
Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	20,4	150,7	1 002
Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe	2,0	89,9	568
Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	15,2	59,3	749
Bundeskartellamt	346,0	27,4	310
Bundesnetzagentur	3 807,6	188,1	2 454

Erläuterung:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

Quelle: Einzelplan 09 Haushaltsrechnung.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes bei den nachgeordneten Behörden führten zu folgenden Ergebnissen:

- Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe wird die Kontinuität und Unabhängigkeit des Personals ihrer internen Revision sicherstellen. Sie wird ein Konzept für ihre Öffentlichkeitsarbeit erarbeiten.
- Die Bundesnetzagentur unterhält bis heute noch rund 50 Standorte. Dies widerspricht dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 BHO sowie den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2008. Er erwartete, dass die Bundesnetzagentur Außenstellen und Standorte nur so lange aufrechterhält, wie dies wirtschaftlich eindeutig nachgewiesen werden kann.
- Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung hat zugesagt, künftig die Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen und ihrer Tankanlage angemessen zu untersuchen und zu dokumentieren.

18.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Im Jahr 2015 waren für Fördermaßnahmen 6,3 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht 85 % der Ausgaben des Einzelplans 09.

Die Zuwendungsdatenbank des Bundes weist für das Jahr 2015 rund 66 900 (Vorjahr 76 500) laufende Projektfördevorhaben des BMWi aus dem Einzelplan 09 und dem EKF aus. Der Rückgang betrifft im Wesentlichen die Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (Marktanreizprogramm). Die – teilweise überjährige – Bewilligungssumme aller vom BMWi im Jahr 2015 finanzierten Vorhaben beträgt laut Zuwendungsdatenbank 8,8 Mrd. Euro (Vorjahr: 8,4 Mrd. Euro).

Das BMWi hat 26 Projektträger damit beauftragt, Förderprogramme des Einzelplans 09 und des EKF zu bearbeiten. Für deren Vergütung waren im Jahr 2015 Ausgaben von bis zu 99,3 Mio. Euro vorgesehen. Das BMWi will aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes sicherstellen, dass das Haushaltsreferat bei allen Vergaben von Projektträgerleistungen eingebunden wird und die Fachreferate die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen methodisch zutreffend erarbeiten. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das BMWi die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme verbessern (vgl. Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 27). Das Bundesministerium hat im Jahr 2014 eine Koordinierungsgruppe zur Reform der Förderprogramme eingesetzt. Fördermaßnahmen, Wettbewerbe und Preise sind der Koordinierungsgruppe vor der Befassung der Leitung vorzulegen.

18.3 Wesentliche Ausgaben

18.3.1 Innovation, Technologie und Neue Mobilität

Die Schwerpunkte des Kapitels liegen in der Förderung der Luft- und Raumfahrt. Der größte Teil der Mittel fließt an die Europäische Weltraumorganisation (ESA). Im Jahr 2015 zahlte der Bund 724 Mio. Euro. Deutschland beteiligt sich in den Jahren 2015 bis 2020 mit 860 Mio. Euro an der Entwicklung der neuen Trägerrakete Ariane 6. Auf der Ministerkonferenz im Dezember 2016 wird darüber entschieden, ob die Internationale Raumstation (ISS) bis zum Jahr 2024 weiter betrieben werden soll. Bei Fortführung der ISS werden weitere deutsche Beiträge für den Betrieb und die Nutzung benötigt. Außer den Beiträgen für die ESA finanziert das BMWi Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben) sowie Investitionen aus dem Nationalen Programm für Weltraum und Innovation. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2015 auf 255 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben für die deutschen Beiträge und Leistungen an die ESA geprüft. Er hat festgestellt, dass Interessenkonflikte auftreten können, wenn der Vorstandsvorsitzende des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) an den Sitzungen der ESA-Gremien teilnimmt und dort gleichzeitig das DLR als Forschungseinrichtung und Deutschland als Mitgliedstaat vertritt (vgl. Bemerkung Nr. 22). Das BMWi soll künftig den Anteil des Bundes am Kapital der Europäischen Weltraumorganisation in seiner Vermögensrechnung erfassen. Das Bundesministerium der Finanzen soll darauf hinwirken, dass die Ressorts ihm die Beteiligungen des Bundes melden, damit die Anteile des Bundes an deren Eigenkapital vollständig und einheitlich als Vermögen des Bundes erfasst werden (vgl. Bemerkung Nr. 23).

Das BMWi fördert das DLR institutionell (s. auch Nr. 18.1). Das DLR bündelt und koordiniert die deutschen Raumfahrtaktivitäten auf nationaler und europäischer Ebene. Es hat 8 000 Beschäftigte in 33 Instituten und Einrichtungen an 16 Standorten. Das DLR erhielt im Jahr 2015 für seinen Betrieb und für Investitionen insgesamt 363 Mio. Euro. Aus dem Haushalt des Bundesministeriums der Verteidigung erhielt es zusätzlich 31 Mio. Euro für die wehrtechnische Luftfahrtforschung.

Das BMWi hat in Folge einer Prüfung des Bundesrechnungshofes zugesagt, dass das DLR künftig das Besserstellungsverbot beachten wird. Zudem wird das BMWi den Verwendungsnachweis des DLR künftig auch vor Ort prüfen.

Im Jahr 2015 flossen auf der Grundlage mehrjähriger Forschungsprogramme 137 Mio. Euro in die Förderung der Luftfahrtforschung und -technologien der zivilen Luftfahrtindustrie.

Einen weiteren Schwerpunkt bildet das technologie- und branchenoffene „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM). Das BMWi will die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU) fördern. Dies soll ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken. Im Jahr 2015 zahlte das BMWi 555 Mio. Euro aus.

Das BMWi fasste die Programme „Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung (IGF)“ und „FuE-Förderung gemeinnütziger externer Industrieforschungseinrichtungen Ostdeutschlands – Innovationskompetenz Ost (INNO-KOM-Ost)“ als Industrieforschung für Unternehmen zusammen. Im Jahr 2015 gab das BMWi 204 Mio. Euro aus. Mit dem Programm INNO-KOM-Ost fördert das BMWi Projekte der industriellen Vorlaufforschung und marktorientierte FuE-Projekte. Das BMWi beabsichtigt, im Zusammenhang mit der Neufassung der Richtlinie INNO-KOM-Ost die Förderung auf Gebiete in Westdeutschland auszudehnen. Der Bundesrechnungshof hat ein einheitliches Konzept zur Förderung der gemeinnützigen externen Industrieforschung durch den Bund gefordert. Das BMWi hat daraufhin eine Kurzexpertise zur „Beurteilung der Ausdehnung der FuE-Förderung Innovationskompetenz Ost auf Westdeutsche GRW-Regionen“ beauftragt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Ergebnisse der fehlerhaften Kurzexpertise nicht geeignet sind, eine Ausdehnung der Förderung INNO-KOM auf Fördergebiete in Westdeutschland zu begründen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, ein Gesamtkonzept für eine bundesweit einheitliche Förderung der gemeinnützigen Industrieforschung zu entwickeln.

Das BMWi fördert Anwendungen für Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) in der Wirtschaft mit verschiedenen Förderinitiativen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Bedarf für die Förderungen nicht nachgewiesen war und empfohlen, diese einzustellen.

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenbundesländern seit rund zehn Jahren die Innovationsbereitschaft deutscher Werften. Bis Anfang des Jahres 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag die Rückzahlung der Zuwendung befristet von 2009 bis 2011 auszusetzen. Das BMWi führte die Rückzahlbarkeit nach Überwindung der Krise nicht wieder ein. In den letzten Jahren erhielten auch hoch innovative Werften für wirtschaftlich erfolgreiche Innovationen eine Förderung. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die bedingte Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen (vgl. Bemerkung Nr. 21).

18.3.2 Mittelstand

Ein großer Teil der Mittel fließt in die regionale Wirtschaftsförderung, um in strukturschwachen Regionen dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Nach Artikel 91a Grundgesetz ist dies eine der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Der Bund beteiligt sich zur Hälfte an den Ausgaben der Länder. Im Jahr 2015 betrug der Bundesanteil 533 Mio. Euro. 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.

Als weitere Schwerpunkte förderte das BMWi die berufliche Bildung für den Mittelstand, die Sozialkompetenz in der Ausbildung und die Fachkräftesicherung für KMU sowie die Potenziale in der Dienstleistungswirtschaft. Auch innovative Unternehmensgründungen und unternehmerisches Know-how wurden finanziell unterstützt. Die Ausgaben des Jahres 2015 beliefen sich auf rund 228 Mio. Euro.

Das BMWi förderte auch Maßnahmen zur Anwerbung von Fachkräften im Ausland über das Internetportal „Make it in Germany“. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes hätte die Maßnahme nicht als Zuwendung, sondern im Wettbewerb vergeben werden müssen. Das BMWi wird die Empfehlung ab dem Jahr 2017 umsetzen. Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen, erfolglose Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit nicht fortzuführen. Das BMWi hat diese Empfehlung umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für den mit Zuwendungen geförderten Neubau der Bildungsstätte einer Handwerkskammer zu große Flächen akzeptierte. Es gewährte deshalb um 8,1 Mio. Euro zu hohe Zuwendungen. Der Bundesrechnungshof hat das BMWi aufgefordert sicherzustellen, dass das BAFA Bildungsstätten nur im notwendigen Umfang fördert (vgl. Bemerkung Nr. 19).

18.3.3 Energie und Nachhaltigkeit

Das BMWi ist federführend für die Energiepolitik zuständig. Im Jahr 2015 bewirtschaftete das BMWi Haushaltsmittel des Einzelplans 09 sowie des EKF von zusammen 3,8 Mrd. Euro. Im Jahr 2017 wird sich die Summe auf 5,3 Mrd. Euro erhöhen (vgl. Bemerkung Nr. 1.12.7). Ein wesentlicher Teil der Haushaltsmittel des Kapitels „Energie und Nachhaltigkeit“ dient ausschließlich dazu, den Steinkohlenbergbau und die Wismut GmbH abzuwickeln. Dies unterscheidet sie wesentlich von den übrigen Förderungen des BMWi. Für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und Stahlerzeugung, die Stilllegungsaufwendungen und die Überbrückungshilfen für ehemalige Beschäftigte zahlte das BMWi 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2015. Die beiden Revierländer Nordrhein-Westfalen und Saarland zahlten ebenfalls Anteile. An den Absatzbeihilfen für die laufende Produktion von Steinkohle beteiligte sich das Land Nordrhein-Westfalen letztmalig für das Jahr 2014.

Die Stilllegungsaufwendungen und die Altlasten bezuschusst es weiterhin. Zudem gewährte das BMWi im Jahr 2015 Zuwendungen von 131 Mio. Euro an die Wismut GmbH mit Sitz in Chemnitz. Sie wickelt seit dem Jahr 1991 die Bergbauaktivitäten der ehemaligen Sowjetisch-Deutschen Urangewinnungs- und -aufbereitungsbetriebe in Sachsen und Thüringen ab. Alleiniger Gesellschafter ist der Bund, vertreten durch das BMWi.

Das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau bildet einen weiteren Finanzierungsschwerpunkt. Im Jahr 2015 betrugen die Haushalts- und EKF-Mittel zusammen 1,4 Mrd. Euro, von denen das BMWi 1,1 Mrd. Euro ausgab. Die mit dem Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan 2015 für diesen Zweck im Einzelplan 60 ergänzend bereitgestellten Verpflichtungsermächtigungen über 200 Mio. Euro nutzte das BMWi im Jahr 2015 nicht (s. Nr. 18.1).

Die Haushalts- und EKF-Mittel zur Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien betrugen im Jahr 2015 zusammen 356 Mio. Euro. Das BMWi gab 207 Mio. Euro aus, davon 19 Mio. Euro aus dem EKF. Der Bundesrechnungshof hat es für zweckmäßig gehalten, sämtliche Mittel für das Programm im Einzelplan 09 zu veranschlagen, um die Transparenz zu erhöhen und die parlamentarische Kontrolle zu erleichtern. Das BMWi hat gegen eine einheitliche Veranschlagung keine Bedenken, verweist jedoch auf die Zuständigkeit des Bundesministeriums der Finanzen. Das BMWi hob zudem die Fördersätze an und erweiterte den Kreis der Berechtigten ohne konkrete Zielstellung. Der Bundesrechnungshof hält dies für nicht wirtschaftlich.

Zur Förderung der Energieforschung waren im Jahr 2015 insgesamt 406 Mio. Euro veranschlagt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Verfahren zur Auswahl der Vorhaben sowie die Aufgabenverteilung zwischen Projektträger und BMWi im Bewilligungsverfahren nicht immer transparent waren. Das BMWi hat zugesagt, die Dokumentation zu verbessern.

Seit dem Jahr 2016 fördert das BMWi den Ersatz von Heizungs- und Warmwasserzirkulationspumpen durch hocheffiziente Pumpen, die wesentlich weniger Energie benötigen. Auch die Durchführung eines hydraulischen Abgleichs bestehender Heizsysteme wird bezuschusst. Im Jahr 2016 stehen 100 Mio. Euro aus dem EKF zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof hat sich zur Förderrichtlinie geäußert. Er hat empfohlen, den Fördergegenstand durch technische Spezifikationen zu konkretisieren und die Höhe der Förderung klarzustellen.

Die Bundesregierung hat im Mai 2016 beschlossen, den Kauf von rein elektrisch betriebenen Kraftfahrzeugen und Plug-in-Hybriden mit Zuschüssen zu unterstützen. Für die Jahre 2016 bis 2019 wird im EKF eine Fördersumme von insgesamt 600 Mio. Euro bereitgestellt, die das BMWi bewirtschaften wird.

Bei den Zuschüssen an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen hat der Bundesrechnungshof dargestellt, dass die Ziele des BMWi den Zielen anderer Ressorts offensichtlich widersprechen. Das BMWi sollte die Widersprüche in seine Erfolgskontrolle aufnehmen

und bewerten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in regelmäßigen Abständen eine Erfolgskontrolle durchzuführen, um festzustellen, ob und in welchem Umfang die Strompreiskompensation weiterhin notwendig ist.

18.3.4 Außenwirtschaftsförderung

Im Jahr 2015 gab das BMWi für die Außenwirtschaftsförderung 238 Mio. Euro aus. Ein Schwerpunkt dieses Kapitels ist die Unterstützung deutscher Unternehmen auf Auslandsmessen und beim Erschließen von Auslandsmärkten durch Exportinitiativen z. B. für erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Umwelt.

Das BMWi unterstützte die Auslandshandelskammern (AHK) und die Delegierten der deutschen Wirtschaft. Es förderte die „Deutsche Zentrale für Tourismus e. V.“ (DZT) und die bundeseigene „Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI)“ institutionell. Zur Förderung der DZT hat der Bundesrechnungshof dem BMWi empfohlen, ein neues Finanzierungskonzept zu erarbeiten. Die DZT soll durch höhere Mitgliedsbeiträge der Tourismusbranche gestärkt werden und der Bund sein finanzielles Engagement entsprechend reduzieren (vgl. Bemerkung Nr. 20).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass bei einer anteiligen Finanzierung einer Stadtbahn in Ho Chi Minh-Stadt sich der erwartete Projektverlauf innerhalb von fünf Jahren um sechs Jahre verschoben hat. Die Verzögerungen führen zu Kostensteigerungen von 843 Mio. US-Dollar (60 %). Er hat dem BMWi empfohlen, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu informieren, falls es zu weiteren deutlichen Projektverzögerungen kommt oder Deutschland sich an den Folgekosten beteiligen sollte.

Das BMWi ist zudem federführend bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes zuständig. Diese sind im Einzelplan 32 ausgewiesen (vgl. Bemerkung Nr. 2.7 und Nr. 58).

18.4 Wesentliche Einnahmen

18.4.1 Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Mehreinnahmen erzielt das BMWi regelmäßig u. a. aus den Zuschüssen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Im Jahr 2015 waren es 109 Mio. Euro. Das BMWi weist sie den Ländern zu. Da die Einnahmen im Haushaltsplan in einem Leertitel ohne Ansatz veranschlagt werden, weist die Haushaltsrechnung sie in voller Höhe als Mehreinnahmen aus.

18.4.2 Bundeskartellamt

Das Bundeskartellamt erhebt Bußgelder gegen Unternehmen, die das Kartellverbot missachtet oder Kartellabsprachen getroffen haben. Es kann auch Bußgelder verhängen, wenn marktbeherrschende Unternehmen ihre Marktmacht missbrauchen oder Unternehmensfusionen nicht ordnungsgemäß anmelden. Im Jahr 2015 lagen diese Einnahmen bei 336 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundeskartellamt neben der Festsetzung von Bußgeldern die Möglichkeit nicht genutzt hat, Unternehmen wettbewerbswidrig erlangte Vorteile zu entziehen.

18.4.3 Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur nahm 3,8 Mrd. Euro Gebühren und sonstige Entgelte im Jahr 2015 ein. Die Einnahmen des Jahres 2015 stammen im Wesentlichen aus den Erlösen der Versteigerung von Mobilfunklizenzen (3,8 Mrd. Euro) im Juni 2015. Der Bund veranschlagte diese Einnahmen im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan 2015.

18.5 Ausblick

Ausgehend vom Haushalt 2016 sollen die Mittel im Einzelplan 09 bis zum Jahr 2020 um 144 Mio. Euro (1,9 %) sinken. Minderausgaben ergeben sich vor allem bei der energetischen Gebäudesanierung (360 Mio. Euro) und den Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau (279 Mio. Euro). Demgegenüber sollen die Ausgaben für Energieforschung bis zum Jahr 2020 um 122 Mio. Euro erhöht werden. Die Mittel für den Betrieb und die Investitionen des DLR sollen um 52 Mio. Euro steigen. Im Jahr 2017 will das BMWi mit 50 Mio. Euro erstmals Mikroelektronik für die Digitalisierung fördern und die Fördersumme bis zum Jahr 2020 auf 350 Mio. Euro steigern.

19 Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer

(Kapitel 0902 Titel 893 01)

19.0

Der Bund hat den Neubau der Bildungsstätte einer Handwerkskammer gefördert. Dabei akzeptierte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zu große Flächen. Beispielsweise berücksichtigte es die demografische Entwicklung mit zurückgehenden Ausbildungszahlen nicht hinreichend. Es gewährte deshalb um bis zu 8,1 Mio. Euro zu hohe Zuwendungen. Darüber hinaus bemaß es den eigenen Finanzierungsanteil der Handwerkskammer um mehrere Millionen Euro zu niedrig. Das BMWi muss sicherstellen, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle Bildungsstätten nur im notwendigen Umfang fördert.

19.1

Neubau einer überbetrieblichen Berufsbildungsstätte

Das BMWi fördert Investitionen in überbetriebliche Berufsbildungsstätten. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) wickelt das Förderverfahren im Auftrag des BMWi ab.

Überbetriebliche Berufsbildungsstätten dienen der Aus-, Fort- und Weiterbildung und werden vorwiegend von Handwerkskammern betrieben. Investitionen, die nicht der überbetrieblichen Berufsbildung dienen, darf das BMWi nicht fördern. Zudem müssen Zuwendungsempfänger nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen des Bundes vorzugsweise Eigenmittel für geförderte Vorhaben einsetzen. Erst nachrangig und ergänzend können sie Bundesmittel erhalten (Subsidiaritätsprinzip).

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin den Neubau einer Handwerkskammer mit geplanten Baukosten von 63,8 Mio. Euro. Der größte Teil des inzwischen fertiggestellten Neubaus enthält Werkstätten und andere Räume, die der überbetrieblichen Berufsbildung dienen. An deren Finanzierung beteiligte sich der Bund mit 30,7 Mio. Euro. Das Land, in dem die Handwerkskammer ihren Sitz hat, investierte weitere 12,4 Mio. Euro, die Handwerkskammer selbst 7,5 Mio. Euro. Daneben dient das Gebäude der Verwaltung der Handwerkskammer. Diesen Teil sowie weitere nicht förderfähige Bauteile finanzierte die Handwerkskammer mit 13,2 Mio. Euro selbst.

Größere Flächen, Kantine und Gästehaus

Mit dem Neubau führte die Handwerkskammer bisher regional verteilte Einrichtungen der Berufsbildung zusammen. Das BAFA ließ einen externen Gutachter ein Raumprogramm erstellen, das die Anforderungen der Handwerkskammer berücksichtigen sollte. Es genehmigte das Raumprogramm und vermerkte, der we-

gen der demografischen Entwicklung erwartete Rückgang der Ausbildungszahlen sei berücksichtigt. Für die Werkstätten und Theorieräume sah der Gutachter insgesamt 10 100 m² vor. In ihren bisherigen Gebäuden standen der Handwerkskammer für diesen Zweck 7 800 m² zur Verfügung. Hätte die Handwerkskammer bei ihrem Neubau auf diese zusätzlichen 2 300 m² verzichtet, wäre der Bundesanteil an den Baukosten um 5,7 Mio. Euro geringer gewesen.

Im Neubau befindet sich eine 400 m² große Kantine. Der Planer ging von 270 bis 400 Gästen täglich aus. Bezogen auf 400 Gäste ermittelte der Bundesrechnungshof auf der Grundlage anerkannter Richtwerte einen nicht einmal halb so großen Flächenbedarf. Hätte die Handwerkskammer die Kantine lediglich mit dieser Fläche gebaut, wäre der Bundesanteil an den Baukosten um 0,5 Mio. Euro geringer gewesen.

Der Neubau enthält auch ein Gästehaus mit 35 Einzelzimmern. Nach den Förderrichtlinien des BMWi kann ein Gästehaus im Einzelfall gefördert werden, wenn es für die Funktionsfähigkeit der überbetrieblichen Berufsbildungsstätte erforderlich ist. Das BAFA förderte das Gästehaus mit 1,9 Mio. Euro, ohne nachgewiesen zu haben, dass diese Voraussetzung erfüllt ist. In der unmittelbaren Umgebung des zentral gelegenen Neubaus befinden sich zahlreiche preisgünstige Hotels und andere Unterkunftsmöglichkeiten.

Nicht förderfähige Flächen

Um den Bundesanteil an den gesamten Baukosten des Neubaus ermitteln zu können, errechnete der Gutachter einen Förderschlüssel. Dafür setzte er die förderfähigen zu den nicht förderfähigen Flächen ins Verhältnis. Weil der Gutachter nicht förderfähige Flächen den förderfähigen Flächen zugeordnet hatte, erhöhte sich der Bundesanteil an den Gesamtkosten um 2,0 Mio. Euro. Beispielsweise hatte der Gutachter einen abgegrenzten Teil der Kantine als förderfähig anerkannt, der für den Vorstand, die Geschäftsführung und Gäste der Handwerkskammer vorgesehen war. Das BAFA akzeptierte den vom Gutachter ermittelten Förderschlüssel.

Besondere Bauteile

Das BAFA akzeptierte, dass die Handwerkskammer mindestens 7,3 Mio. Euro aus eigenen Mitteln für besondere Bauteile ausgab. Dazu gehörten beispielsweise ein Blockheizkraftwerk, dessen Wirtschaftlichkeit die Handwerkskammer nicht nachgewiesen hatte, Dachterrassen, eine Klimaanlage sowie vom BAFA nicht als notwendig anerkannte Verwaltungsflächen.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der vom BAFA geförderte Neubau überdimensioniert und der Bundesanteil an den Baukosten zu hoch war:

- Die wegen der demografischen Entwicklung zurückgehenden Ausbildungszahlen hätten einen geringeren Flächenbedarf als bisher erwarten lassen. Die Werkstätten und Theorieräume sind jedoch um 30 % größer als bisher. Das BAFA

hätte prüfen müssen, ob das vom Gutachter erstellte Raumprogramm plausibel und angemessen ist.

- Für die Kantine hätte eine halb so große Fläche ausgereicht.
- Die Handwerkskammer hätte dem BAFA nachweisen müssen, dass das Gästehaus für die Funktionsfähigkeit der Berufsbildungsstätte erforderlich ist. Dabei hätte sie die zentrale Lage des Neubaus und die große Zahl vergleichbarer Unterkunftsmöglichkeiten in dessen Nähe berücksichtigen müssen.
- Der Bundesanteil an den Baukosten war wegen des falsch ermittelten Förderschlüssels zu hoch. Dies hätte das BAFA bei sorgfältiger Prüfung verhindern können.
- Die besonderen Bauteile und die nicht anerkannten Verwaltungsflächen hat der Bundesrechnungshof für unnötig gehalten. Wegen des Subsidiaritätsprinzips hätte das BAFA darauf dringen müssen, dass die Handwerkskammer auf sie verzichtet und die eingesparten Mittel für förderfähige Teile des Baus einsetzt. Auch dies hätte den Bundesanteil an den Baukosten reduziert.

19.3

BMW i und BAFA haben erklärt, der externe Gutachter habe für das Raumprogramm anerkannte Kennwerte verwendet. Die Handwerkskammer habe die Werkstattflächen lediglich geringfügig erweitert und die Ausbildungskapazitäten reduziert.

Die Kantine ist nach Ansicht des BAFA nicht überdimensioniert. Sie sei für die Verpflegung von 570 Gästen im Zweischichtbetrieb ausgelegt. Die vom Bundesrechnungshof zugrunde gelegten Richtwerte könnten nicht für multifunktionale Bildungseinrichtungen, d. h. Bildungseinrichtungen für verschiedene Ausbildungsberufe, herangezogen werden.

Das BAFA hält das Gästehaus für notwendig. Die Handwerkskammer betreibe es ohne Gewinnerzielungsabsicht. Der Übernachtungspreis sei niedriger als der von Hotels und Pensionen in der Umgebung. Unter den Gästen der Berufsbildungsstätte seien viele Jugendliche. Würden sie außerhalb der Berufsbildungsstätte untergebracht, könne die Handwerkskammer ihre soziale Verantwortung und Aufsichtspflicht nicht gewährleisten.

Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes am Förderschlüssel hat das BAFA zugesagt zu kontrollieren, ob die Handwerkskammer die Flächen anders nutzt als im Raumprogramm genehmigt. Gegebenenfalls werde es prüfen, ob es die Zuwendung nachträglich kürzen kann.

Das BMW i ist nicht der Auffassung, das BAFA habe auf einen höheren Eigenanteil der Handwerkskammer dringen müssen. Wenn der Bund finanzstarke Zuwendungsempfänger fördere, stehe die Anreizfunktion der Zuwendung im Vordergrund. Der Zuwendungsempfänger solle seine Prioritäten im Sinne des Bundes setzen. Zudem sei es erforderlich gewesen, die Handwerkskammer finanziell abzusichern, damit sie die Berufsbildungsstätte dauerhaft betreiben kann. Das

BMW i hat ausgeföhrt, die Handwerkskammer setze besondere Bauteile wie das Blockheizkraftwerk für den Schulungsbetrieb ein. Deshalb sei es nicht nur sinnvoll, dass die Handwerkskammer sie aus eigenen Mitteln errichtet habe, sondern sie wären sogar förderfähig gewesen.

19.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zuwendungen des BMW i deutlich zu hoch waren. BMW i und BAFA haben keine Gründe dafür vorgebracht, warum bei sinkender Ausbildungskapazität erheblich größere Ausbildungsflächen als bisher notwendig sein sollten. Auch wenn das BAFA einen externen Gutachter einsetzt, muss es den sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln sicherstellen.

Die Angaben des BAFA zu den täglich erwarteten Kantinengästen bewegen sich zwischen 270 und 570. Das BAFA hat es versäumt, diese zentrale Planungsgröße für den Bau der Kantine zu klären. Die vom Bundesrechnungshof verwendeten Richtwerte gehen von einem Dreischichtbetrieb aus. Gerade bei einer Bildungseinrichtung für verschiedene Ausbildungsberufe dürfte dieser durch entsprechend angepasste Stundenpläne problemlos umzusetzen sein.

Selbst wenn die Handwerkskammer eine Unterbringung in ihrem Gästehaus günstiger anbieten kann als gewerbliche, nicht subventionierte Beherbergungsbetriebe, rechtfertigt dies eine Bundesförderung nicht. Die sozialen Argumente des BAFA könnten zwar aus Sicht des Bundesrechnungshofes dafür sprechen, den Bau des Gästehauses zu fördern. Ob und in welcher Größe das Gästehaus für die Funktionsfähigkeit der überbetrieblichen Berufsbildungsstätte erforderlich ist, hätte das BAFA dennoch untersuchen müssen. Dabei hätte es alternative Unterbringungsmöglichkeiten einbeziehen müssen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BAFA prüfen will, ob die tatsächliche Nutzung vom genehmigten Raumprogramm abweicht. Es muss Förderschlüssel jedoch bereits zutreffend festlegen, wenn es eine Zuwendung bewilligt.

Die Argumente des BMW i zum Eigenanteil der Handwerkskammer überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Die Bildungsaufgaben der Handwerkskammer gehören zu ihren gesetzlichen Pflichten und liegen im Interesse ihrer Mitglieder. Es bedarf keines gesonderten Anreizes durch möglichst hohe Fördermittel des Bundes.

Auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann es sinnvoll sein, die gebäudetechnischen Anlagen des Neubaus als Anschauungsobjekte für Schulungen einzusetzen. Erfahrungsgemäß entsprechen sie aber nur für kurze Zeit dem aktuellen technischen Stand. Der Bildungszweck kommt damit als Förderkriterium nicht in Betracht.

Das BMWi muss sicherstellen, dass das BAFA überbetriebliche Berufsbildungsstätten konsequent nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fördert. Hierzu gehört, dass es zentrale Planungsgrößen festlegt und Raumprogramme sorgfältig prüft. Zudem muss es Förderschlüssel zutreffend bestimmen. Der Bundesrechnungshof erwartet überdies, dass Zuwendungsempfänger einen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechenden Eigenanteil leisten.

20 Boomende Tourismusbranche muss sich stärker an der Finanzierung der Deutschen Zentrale für Tourismus beteiligen (Kapitel 0904 Titel 686 01)

20.0

Der Verein Deutsche Zentrale für Tourismus wirbt im Ausland für das Reiseland Deutschland. Mit inzwischen 30 Mio. Euro jährlich finanziert das BMWi die Deutsche Zentrale für Tourismus nahezu allein. Obwohl der Deutschland-Tourismus boomt, beteiligt sich die Tourismusbranche nur mit 2,5 % an der Finanzierung. Dabei schöpfte die Deutsche Zentrale für Tourismus nicht alle Möglichkeiten aus, zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMWi ein neues Finanzierungskonzept für die Deutsche Zentrale für Tourismus. Insbesondere sollten die Mitgliedsbeiträge der Tourismusbranche deutlich steigen und der Bund sein finanzielles Engagement entsprechend reduzieren.

20.1

Auslandswerbung für das Reiseland Deutschland

Es ist Aufgabe der Länder, die Weiterentwicklung des Tourismus und die Vermarktung touristischer Ziele zu fördern. Aufgabe des Bundes ist es, dafür die Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu gehört beispielsweise die Pflege der Beziehungen im Ausland. Innerhalb der Bundesregierung koordiniert das BMWi die Tourismuspolitik. Anfang des Jahres 2016 stellte das BMWi fest, dass der Deutschland-Tourismus boomt; gemessen an der Übernachtungszahl sei das Jahr 2015 das sechste Rekordjahr in Folge gewesen. Die Anzahl der Übernachtungen ausländischer Gäste sei in den Jahren 2012 bis 2014 um 10 % auf 75,6 Millionen gestiegen, im Jahr 2015 um nochmals 5 % auf 80 Millionen.

Das BMWi fördert die im Jahr 1948 gegründete Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT) und unterstützt damit die Auslandswerbung für das Reiseland Deutschland. Die DZT unterhält u. a. Auslandsvertretungen, nimmt an Messen teil und unterstützt Anzeigenkampagnen. Sie bietet dabei auch Dienstleistungen, etwa Messestandplätze oder die Teilnahme an Workshops, an. Die DZT ist als privatrechtlich eingetragener Verein organisiert. Vereinsmitglieder sind im Wesentlichen Unternehmen der Tourismusbranche wie Hotelketten und Interessenverbände der Branche. Außerdem zählen dazu Unternehmen, die indirekt vom Tourismus profitieren, z. B. aus dem Einzelhandel.

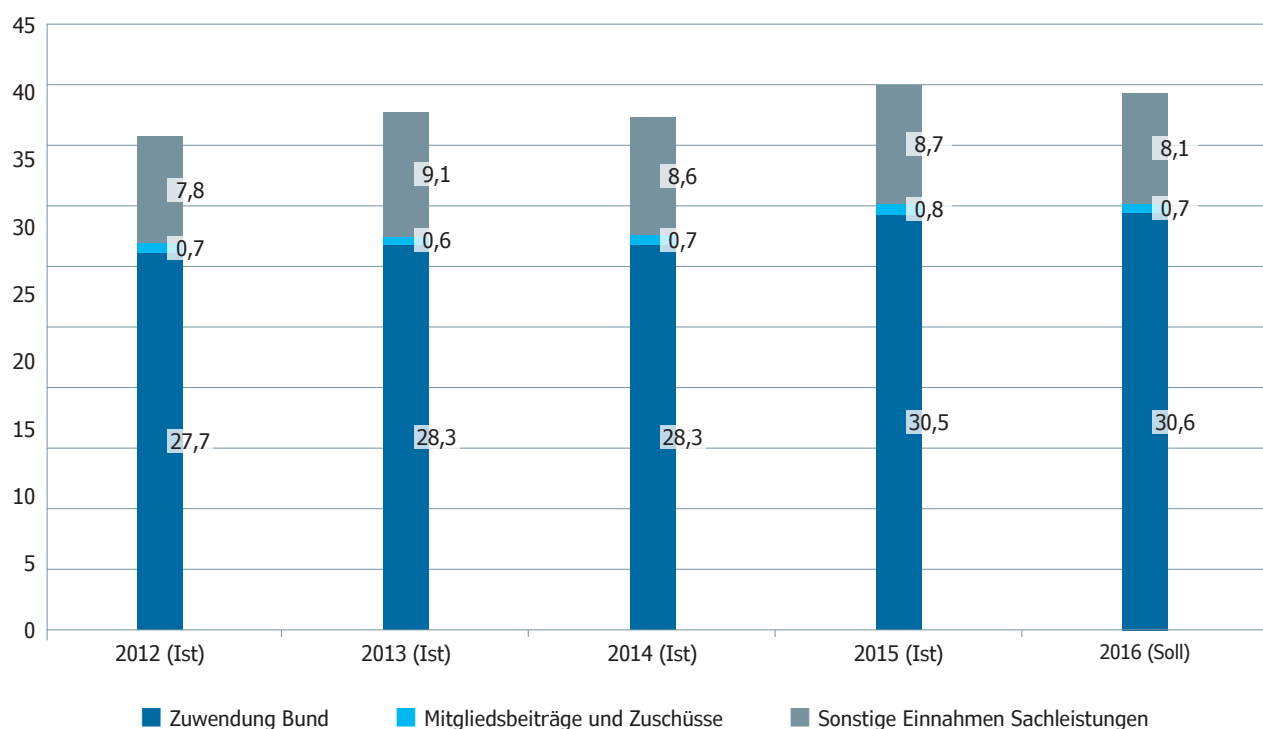
Bund finanziert DZT nahezu allein

Das BMWi finanziert die DZT institutionell mit seinen jährlichen Zuwendungen von mittlerweile 30,5 Mio. Euro im Jahr 2015 fast vollständig. Es handelt sich dabei um eine Fehlbedarfsfinanzierung, d. h. der Bund soll der DZT nur die Ausgaben finanzieren, die sie nicht aus eigenen Mitteln decken kann.

In den letzten Jahren zahlte der Bund immer höhere Zuwendungen an die DZT. So stiegen diese von 27,7 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 30,5 Mio. Euro im Jahr 2015. Demgegenüber trugen die Mitglieder und Dritte deutlich weniger zur Finanzierung bei (Abbildung 20.1).

Einnahmen und Sachleistungen der DZT gesamt

Abbildung 20.1



Quelle: Jahresrechnungen und Wirtschaftspläne der DZT, eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes.

Die Mitglieder zahlten der DZT Beiträge und Zuschüsse, im Jahr 2015 insgesamt 0,8 Mio. Euro. Das sind 2,5 % der Grundfinanzierung (Beiträge und Zuschüsse der Mitglieder zuzüglich Zuwendungen des Bundes). Erstmals seit 14 Jahren sollen die Mitgliedsbeiträge im Jahr 2017 um 10 % steigen. Das entspricht zusätzlichen Einnahmen von weniger als 0,1 Mio. Euro.

Weitere Einnahmen und Sachleistungen (z. B. Hotelgutscheine) erhält die DZT überwiegend projektbezogen. So erhielt sie von Mitgliedern und Nichtmitgliedern im Jahr 2015 Sachleistungen von 1,2 Mio. Euro und nahm u. a. für Dienstleistungen 7,5 Mio. Euro ein.

DZT berechnet Dienstleistungen nicht kostendeckend

Die DZT setzte Bundesmittel ein, obwohl andere Finanzierungsquellen zur Verfügung gestanden hätten:

- Die DZT kalkulierte bei ihren Dienstleistungen oft weder Kosten für das eigene Personal noch für die von ihr bereitgestellte Infrastruktur. Weshalb die DZT nicht alle Kosten in Rechnung stellte, war nicht immer erkennbar.
- Das Auslandsmarketing der DZT und der Länder war nicht klar abgegrenzt. Beispielsweise unterstützte die DZT länderspezifische Marketingmaßnahmen zweier Länder mit eigenen Dienstleistungen, ohne ihre Vergütung kostendeckend zu berechnen.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Finanzierungsanteile des Bundes für die DZT zu hoch sind und weiter ansteigen. Dies wird dem wirtschaftlichen Interesse der wachsenden Tourismusbranche an einer Werbung für das Reiseland Deutschland nicht gerecht. Die anstehende Beitragserhöhung lässt die Finanzierungsbeteiligung der Mitglieder nur unwesentlich ansteigen. Indem die DZT eigene Leistungen nicht kostendeckend abrechnete, verzichtete sie außerdem auf Einnahmen. Sie hat dadurch Zuwendungsmittel nicht wirtschaftlich und damit nicht im Bundesinteresse verwendet. Die DZT muss alles in ihren Kräften Stehende tun, um sich zunächst mit eigenen Mitteln zu finanzieren. Nur wenn sie keine ausreichenden Eigenmittel hat, kann sie nachrangig und ergänzend eine Bundeszuwendung erhalten (Subsidiaritätsprinzip).

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi empfohlen sicherzustellen, dass die DZT alle Möglichkeiten ausschöpft, sich selbst zu finanzieren. Insbesondere muss sich die Tourismuswirtschaft stärker an der Finanzierung der DZT beteiligen und die DZT die vorrangige Länderzuständigkeit beachten.

20.3

Das BMWi hält seinen Handlungsspielraum für begrenzt, die Bundesfinanzierung der DZT deutlich zu reduzieren. Es hat dafür folgende Gründe angeführt:

- Die Unternehmen seien nicht bereit, sich an Auslandswerbung für Deutschland finanziell zu beteiligen, weil es sich dabei um ein typisches „öffentliches Gut“ handle.
- Kleine und mittelständische Unternehmen hätten nur eingeschränkte finanzielle Spielräume, um die DZT zu unterstützen. Die großen Touristikunternehmen wiederum konzentrierten sich auf das Auslandsgeschäft. Bei vielen Dienstleistungen habe die DZT deshalb bewusst nicht alle Kosten berechnet. Nur so seien beispielsweise gemeinsame Messeauftritte möglich gewesen.
- Die Kooperation mit den Ländern führe zu einer besseren Vernetzung aller Beteiligten.

Grundsätzlich wisse das BMWi, dass es Finanzierungs- und Beteiligungsoptionen regelmäßig überprüfen und gegebenenfalls anpassen müsse.

20.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das BMWi vereinzelt um Anpassungen bemüht, etwa indem die Mitgliedsbeiträge der DZT steigen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reicht das allerdings nicht aus, um bei der Finanzierung der DZT das Eigeninteresse der Tourismusbranche und das Bundesinteresse angemessen zu gewichten. Die Argumente des BMWi überzeugen nicht:

- Angesichts jahrzehntelanger Bundesförderung nimmt die Tourismusbranche die Auslandswerbung für das Reiseland Deutschland inzwischen als „öffentliches Gut“ wahr. Die Auslandswerbung dient jedoch den wirtschaftlichen Interessen der Tourismusbranche. Deren Wahrnehmung darf nicht Maßstab für den Bund sein, in welcher Größenordnung er die Auslandswerbung fördert. Es ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen selbst, für ihre Interessen zu werben. Mit den stetig gestiegenen Übernachtungszahlen ausländischer Gäste in Deutschland ist auch deren Bedeutung für die Branche gewachsen. Kleinere Unternehmen können sich über ihre zahlreichen Verbände organisieren und sich bei der Finanzierung von Beiträgen und Dienstleistungen zusammen tun.
- Unter Beachtung des Bundesinteresses muss die DZT entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Fördermittel bei ihren Dienstleistungen einsetzt. Ausgehend von den ihr entstandenen Kosten muss sie danach den Finanzierungsanteil der Unternehmen bestimmen, die die jeweilige Dienstleistung in Anspruch nehmen. Dienstleistungen, wie länderspezifische Marketingmaßnahmen, die die DZT außerhalb des Bundesinteresses anbietet, muss sie ohne Fördermittel kostendeckend kalkulieren.
- Der Bundesrechnungshof lehnt die Kooperation der DZT mit den Ländern nicht ab. Sofern die DZT allerdings Dienstleistungen erbringt, die allein Landesinteressen dienen, muss sie alle Kosten abrechnen.

Der Bundesrechnungshof stellt das Bundesinteresse an einer Auslandswerbung für das Reiseland Deutschland nicht in Frage. Er hält aber das bisherige Finanzierungsmodell der DZT angesichts steigender Beliebtheit des Reiselandes Deutschland nicht mehr für zeitgemäß. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass das BMWi ein neues Finanzierungskonzept für die DZT entwickeln und dabei folgende Aspekte berücksichtigen sollte:

- Die Mitgliedsbeiträge der DZT müssen deutlich steigen, der Bund sollte seine Förderung entsprechend reduzieren.
- Die DZT muss die Bundesmittel mit Blick auf die Kostendeckung und die Bund-Länder-Zuständigkeit wirtschaftlich einsetzen.

21 Innovationsförderung für deutsche Werften als verlorene Zuschüsse unwirtschaftlich (Kapitel 0901 Titelgruppe 01 Titel 892 10)

21.0

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenländern die Innovationsbereitschaft deutscher Werften durch Zuwendungen. Bis Anfang 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die geförderte Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag im März 2009, die Innovationsförderung befristet bis zum Jahr 2011 ohne Rückzahlbarkeit auszugestalten. Das BMWi führte die Rückzahlbarkeit nach Überwindung der Krise nicht wieder ein. Für das Jahr 2016 hat es das Fördervolumen des Bundes von 15 Mio. Euro auf 25 Mio. Euro aufgestockt. Es gewährt die Förderung nach wie vor als nicht rückzahlbare Zuwendung, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen. So floss in den letzten Jahren der Großteil der Zuwendungen an bereits hoch innovative Werften, die in ihren Bereichen zur Weltspitze gehören.

21.1

Das BMWi fördert gemeinsam mit den Küstenländern seit rund zehn Jahren die Innovationsbereitschaft deutscher Werften. Das Förderprogramm wickelt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für das BMWi ab. Der Bund stockte im Jahr 2016 das Fördervolumen von 15 Mio. Euro auf 25 Mio. Euro auf. Die Kofinanzierung durch die Küstenländer beträgt 12,5 Mio. Euro. In den vergangenen Jahren konnte das BAFA nicht alle Zuwendungsanträge bewilligen, da einzelne Küstenländer nicht die erforderlichen Kofinanzierungsmittel bereitstellen konnten.

Bis Anfang 2009 mussten Werften die Zuwendung zurückzahlen, wenn die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war (bedingte Rückzahlbarkeit). Aufgrund der Konjunktur- und Finanzkrise beschloss der Deutsche Bundestag im März 2009, dass die Bundesregierung die Innovationsförderung befristet für die Zeit von 2009 bis 2011 ohne Rückzahlbarkeit auszugestalten habe (Bundestagsdrucksache 16/12431). Das BMWi führte in seinen Förderrichtlinien die Rückzahlbarkeit auch danach nicht wieder ein.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Zuwendungen vorrangig als unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendung zu vergeben. Nicht rückzahlbare Zuwendungen (verlorene Zuschüsse) sollen nur vergeben werden, wenn der Zweck der Zuwendung nicht durch rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann (Subsidiaritätsprinzip).

Die Werften müssen ein von einem unabhängigen Gutachter erstelltes Gutachten vorlegen, wenn sie die Zuwendung beantragen. Es muss die technischen und wirtschaftlichen Risiken der Innovation ausdrücklich, nachvollziehbar und begründet darstellen. Dieses Gutachten kann herangezogen werden, wenn beurteilt werden muss, ob die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war.

In den letzten Jahren flossen mehr als zwei Drittel der Zuwendungen an zwei bereits hoch innovative und finanzkräftige Werftengruppen, die in ihren Bereichen zur Weltspitze gehören. Deren geförderte Innovationen waren zudem weit überwiegend wirtschaftlich erfolgreich, da die Werften die geförderten Verfahren oder Produkte auch bei nachfolgenden Schiffsneubauten verwendeten.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat die Innovationsförderung im Schiffbau mehrfach geprüft und sich zu Änderungen der Förderrichtlinie geäußert. Dabei hat er wiederholt gefordert, die Zuwendung wieder als bedingt rückzahlbar zu gewähren und die Förderung stärker auf mittelständische Werften zu konzentrieren, um bei diesen die Innovationsbereitschaft zu stärken. Das BMWi hätte die Zuwendungen nicht als verlorene Zuschüsse bewilligen dürfen. Dies gilt insbesondere für wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen.

Das BMWi muss den Förderzweck bei der Frage einer bedingten Rückzahlbarkeit angemessen berücksichtigen. Das BMWi will die Innovationsbereitschaft deutscher Werften fördern und dabei das wirtschaftliche Risiko bei der erstmaligen industriellen Anwendung von Innovationen absichern. In dem bei der Antragstellung vorzulegenden Gutachten muss ausdrücklich, nachvollziehbar und begründet dargestellt werden, worin das Risiko der Anwendung besteht. Wenn bei der Umsetzung der Innovation das beschriebene Risiko nicht eingetreten ist, ist die Zuwendung zurückzufordern. Die Mittel kann das BMWi dann für weitere Projekte einsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, mit der Änderung der Förderrichtlinie die bedingte Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen. Dadurch könnten Mitnahmeeffekte verhindert werden. Ferner könnten die Finanzierungsprobleme der Küstenländer gemildert werden, da die zurückfließenden Mittel für weitere Förderungen eingesetzt werden könnten.

21.3

Das BMWi hat es abgelehnt, die Zuwendungen wieder bedingt rückzahlbar zu gewähren.

Es hat ausgeführt, dass bei der schiffbaulichen Innovationsförderung der Zuwendungszweck weder durch unbedingt noch bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden könne. Zum einen sei es nicht möglich, praxisgerecht zu

definieren, wann der Erfolgsfall eingetreten sei. Zum anderen habe die bedingte Rückzahlbarkeit für die Zuwendungsempfänger Nachteile. Beides zusammen könne die innovative Tätigkeit deutscher Werften beeinträchtigen und damit den Zuwendungszweck gefährden.

So müssten die Werften bei einer bedingten Rückzahlbarkeit der Zuwendung Rückstellungen bilden. Diese würden sich negativ auf ihre Liquidität auswirken und den Zugang zu Finanzierungsinstrumenten beeinflussen. Für die mittelständisch geprägten Werften sei es aber ohnehin schwierig, Neubauten zu finanzieren. Zudem konkurrierten deutsche Werften auf dem Weltmarkt mit europäischen und internationalen Wettbewerbern. Diese hätten durch ihre Unternehmensgröße und/oder staatliche Unterstützung deutlich bessere Finanzierungsmöglichkeiten für den Neubau von Schiffen. Das Innovationsprogramm sei ein effizientes und wichtiges Programm, um die globale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Schiffbauindustrie zu unterstützen. Im Vergleich zu europäischen und internationalen Wettbewerbern sei die staatliche Unterstützung allerdings wesentlich geringer.

21.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Ob die Risiken einer erstmals angewandten Innovation eingetreten sind, lässt sich anhand des Gutachtens zur Antragstellung feststellen. Tritt das dort bezeichnete Risiko nicht ein, hat die Förderung ihren Zweck erreicht. In diesem Fall ist die Zuwendung zurückzufordern. Der Bundesrechnungshof sieht keinen Grund, die befristet ausgesetzte Regelung nicht wieder einzuführen.

Wenn das BMWi mit der Innovationsförderung Wettbewerbsnachteile deutscher Werften gegenüber internationalen Wettbewerbern ausgleichen möchte, macht es sich rechtlich angreifbar. Falls europäische Wettbewerber durch staatliche Hilfen oder Einflussnahmen marktbeeinflussende Vorteile erlangen, wäre dies über die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen der Europäischen Union zu korrigieren.

Das BMWi muss Fördermittel zurückfordern, wenn die Innovation wirtschaftlich erfolgreich war. Anderenfalls führt dies zu haushaltsrechtlich nicht gewünschten Mitnahmeeffekten und einem unwirtschaftlichen Mitteleinsatz. Der Bundesrechnungshof teilt auch nicht die Einschätzung, dass das Förderprogramm den mittelständischen deutschen Werftbetrieben zugutekommt. Die größten Nutznießer der Förderung sind Werftengruppen, die keine mittelständischen Unternehmen sind. Sie haben bereits lange vor der Förderung innovative Produkte entwickelt und damit ihre Spitzenpositionen im Weltmarkt erreicht. Sie entwickeln ihre Innovationen bereits aus eigenem Antrieb weiter, um ihre Marktposition zu festigen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die bedingte Rückzahlbarkeit im Erfolgsfall wieder einzuführen und die Förderung stärker auf die kleinen und mittelgroßen Werften auszurichten.

22 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie muss Interessenkonflikte bei der Wahrnehmung deutscher Raumfahrtinteressen ausschließen

(Kapitel 0901 Titelgruppe 03 Titel 896 31)

22.0

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. vertritt für Deutschland die Interessen gegenüber der Europäischen Weltraumorganisation. Als Auftragnehmer der Europäischen Weltraumorganisation hat es auch eigene Interessen; dies kann zu Interessenkonflikten führen. Die Vorkehrungen des BMWi beseitigen die Konfliktlage nicht.

22.1

Vertretung Deutschlands in der Europäischen Weltraumorganisation

Deutschland ist Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), einem Zusammenschluss europäischer Staaten auf dem Gebiet der Raumfahrt. Der Bund zahlt jährlich Beiträge an die ESA; im Jahr 2016 hat er hierfür 782 Mio. Euro vorgesehen. Die deutschen Interessen gegenüber der ESA vertritt das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR). Ihm ist diese Aufgabe gesetzlich übertragen; Maßstab für sein Handeln sind die Raumfahrt- und Haushaltsinteressen des Bundes. Das DLR nimmt als Vertreter Deutschlands z. B. an den Gremiensitzungen der ESA teil und gestaltet die Programme der ESA mit. Es arbeitet auch Empfehlungen für die Bundesregierung dazu aus, ob sich Deutschland an einzelnen ESA-Programmen beteiligen soll.

Gleichzeitig ist das DLR selbst als Forschungseinrichtung im Bereich Raumfahrt tätig und kann Aufträge aus den ESA-Programmen erhalten. In dieser Rolle als „forschendes“ DLR ist es daran interessiert, dass die ESA solche Programme auflegt, um die es sich bewerben kann.

Vermeidung von Interessenkonflikten

Um Interessenkonflikte zu vermeiden, ist das DLR verpflichtet sicherzustellen, dass die gesetzlich übertragenen Aufgaben von seinen übrigen Tätigkeitsbereichen getrennt sind. Dies soll verhindern, dass die eigenen Interessen des DLR als Forschungseinrichtung sein Handeln als Interessenvertreter Deutschlands beeinflussen, z. B. wenn es ESA-Programme mitgestaltet. Das DLR hat daher mit dem Bereich Raumfahrtmanagement (DLR-RFM) einen organisatorisch getrennten und unabhängigen Geschäftsbereich geschaffen. Ein Mitglied des Vorstands des DLR leitet das DLR-RFM.

Aufgabenverteilung im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt

Die Geschäftsordnung des Vorstands des DLR verteilt die Vertretung der Interessen in den Gremien der ESA auf zwei Vorstandsmitglieder: Das Vorstandsmitglied, das das DLR-RFM leitet, soll die Interessen des Bundes wahrnehmen, der/die Vorstandsvorsitzende des DLR die Interessen des DLR. Der/die Vorstandsvorsitzende des DLR leitet außerdem die deutsche Delegation des ESA-Rates, des Entscheidungsgremiums der ESA. Der ESA-Rat beschließt u. a. die Tätigkeitsschwerpunkte der Organisation. Dazu gehört auch, welche Programme aufgelegt und wie die Finanzmittel der ESA auf die verschiedenen Bereiche verteilt werden.

Der Bundesrechnungshof hatte nach einer Prüfung der Ausgaben für die Beiträge und Leistungen an die ESA im Jahr 2014 empfohlen, dass an den Sitzungen der Gremien der ESA nur noch das BMWi selbst als zuständiges Ressort bzw. Vertreter des DLR-RFM teilnehmen. Um die Interessen des Bundes klar von denen des DLR abzugrenzen, sollten weder der/die Vorstandsvorsitzende noch seine/ihre Vertreter dort anwesend sein.

Das BMWi hatte zugesagt, dies bei der nächsten Bestellung des/der Vorstandsvorsitzenden umzusetzen. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes im Oktober 2015 teilte das BMWi mit, es habe entschieden, dass der/die Vorstandsvorsitzende des DLR weiterhin die deutsche ESA-Delegation leiten soll. Die neu gefasste Geschäftsordnung beuge möglichen Interessenkonflikten besser vor. Denn danach sei bei der Vertretung das Einvernehmen mit dem BMWi herzustellen. Zur Teilnahme des/der Vorstandsvorsitzenden an Gremiensitzungen der ESA allgemein äußerte sich das BMWi nicht.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMWi die Interessenvertretung in den Gremien der ESA unverändert lassen will. Er hat darauf hingewiesen, dass allein die organisatorische Trennung innerhalb des DLR Interessenkonflikte nicht ausschließt.

Der Bundesrechnungshof hat daran erinnert, dass das DLR den Bereich DLR-RFM eigens dafür geschaffen hat, die Aufgabenbereiche klar voneinander zu trennen. Es widerspricht diesem Ziel, wenn der/die Vorstandsvorsitzende des DLR die deutsche ESA-Delegation leitet. Folgerichtig wäre es, diese Aufgabe der Person zu übertragen, die den Bereich DLR-RFM leitet.

Der derzeitige Aufgabenzuschnitt kann zu Interessenkonflikten führen. Denn der Vorsitz des DLR-Vorstands erfordert es, die Belange des gesamten DLR zu vertreten und das Handeln hieran auszurichten. Die Leitung der deutschen ESA-Delegation verpflichtet gleichzeitig dazu, ausschließlich im Sinne des Bundes tätig zu werden. Diese Personalunion birgt das Risiko, dass die deutsche Position im ESA-Rat, z. B. bei der Auswahl der Programme, sich nicht ausschließlich an

den Raumfahrt- und Haushaltsinteressen des Bundes orientiert, sondern auch von den eigenen Interessen des DLR beeinflusst wird.

Eine vorherige verbindliche Abstimmung der Sitzungsvertretung mit dem BMWi ist zwar grundsätzlich geeignet, die offizielle Position Deutschlands im ESA-Rat besser zu steuern. Der Bundesrechnungshof hat aber weiterhin ein Risiko dafür gesehen, dass das DLR auf informeller Ebene vorzeitig Festlegungen treffen oder Positionen vertreten könnte, die unter Umständen nicht den deutschen Interessen entsprechen. Dies wäre nicht nur schädlich für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im ESA-Rat, sondern würde das Ansehen Deutschlands als verlässlicher Partner in der ESA insgesamt betreffen.

22.3

Das BMWi hat die Argumente des Bundesrechnungshofes als gewichtig anerkannt. Für eine wirksame Vertretung deutscher Interessen in der ESA erscheine es dennoch vorteilhaft, die Leitung der ESA-Delegation bei dem/der Vorstandsvorsitzenden des DLR zu belassen.

Es hat erläutert, dass es regelmäßige Gesprächstermine eingerichtet habe. Darin stimmten sich der/die Vorstandsvorsitzende des DLR und das BMWi über die Positionen ab, die gegenüber der ESA vertreten werden sollen. Dies gelte auch für inoffizielle Kontakte mit den internationalen Partnern. Es werde die Erfahrungen hiermit zu gegebener Zeit bewerten und bei Bedarf weitere Maßnahmen ergreifen.

22.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMWi bemüht ist, Interessenkonflikten vorzubeugen. Seine Bemühungen beschränken sich aber darauf, das selbst geschaffene Risiko nachträglich zu vermindern, ohne die zugrunde liegenden Ursachen zu beseitigen. Diese sieht der Bundesrechnungshof nach wie vor in der Aufgabenverteilung des DLR-Vorstands. Indem sie dem/der Vorstandsvorsitzenden sowohl die Interessenvertretung des DLR als auch des Bundes überträgt, beseitigt sie die bestehende Konfliktlage nicht.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, Konflikte bei der Wahrnehmung der Interessen gegenüber der ESA künftig dadurch zu vermeiden, dass

- weder der/die Vorstandsvorsitzende des DLR noch seine/ihre Vertreter an den Gremien-Sitzungen der ESA teilnehmen, um dort die Interessen des DLR zu vertreten, und
- das Vorstandsmitglied, das den Bereich DLR-RFM leitet, auch die Leitung der deutschen ESA-Delegation übernimmt.

Der Bundesrechnungshof regt an, zu diesem Zweck die Aufgabenverteilung in der Geschäftsordnung des Vorstands des DLR neu zu regeln.

23 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berücksichtigt Kapitalbeteiligung nicht – Bundesvermögen in Vermögensrechnung zu niedrig angegeben (Kapitel 0901 Titelgruppe 03 Titel 896 31)

23.0

Der Bund ist als Mitglied in der Europäischen Weltraumorganisation anteilig am Kapital der Organisation beteiligt. Dieser Anteil ist nach den Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums der Finanzen als Vermögen des Bundes zu bewerten. Trotzdem lehnt es das BMWi ab, den Wert der Kapitalbeteiligung in der Vermögensrechnung zu berücksichtigen. Dadurch weist die Vermögensrechnung des Bundes nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes das Vermögen aus Kapitalbeteiligungen um zuletzt rund 1 Mrd. Euro zu niedrig aus.

23.1

Vermögensrechnung des Bundes

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat über jedes Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Dazu muss es u. a. die Vermögensrechnung des Bundes vorlegen. Diese erstellt das BMF anhand der Daten, die ihm die Bundesministerien für ihre Einzelpläne zur Verfügung stellen. Ziel ist es, das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Veränderungen während des Jahres nachzuweisen. Das BMF hat in Verwaltungsvorschriften festgelegt, was dafür in der Buchführung zu erfassen und in die Rechnungslegung aufzunehmen ist. Nach diesen Bestimmungen gehören auch die Beteiligungen am Kapital internationaler Einrichtungen zum Vermögen des Bundes.

Beteiligung des Bundes an der Europäischen Weltraumorganisation

Deutschland ist seit dem Jahr 1980 Mitglied der Europäischen Weltraumorganisation (ESA), einer internationalen Organisation auf dem Gebiet der Raumfahrt. Der Bund zahlt aus dem Einzelplan 09 jährlich Beiträge an die ESA. Der Bundesrechnungshof hatte bei einer Prüfung der Ausgaben für die Beiträge und Leistungen an die ESA im Jahr 2014 festgestellt, dass die Vermögensrechnung des Bundes keinen Anteil Deutschlands am Kapital der ESA enthielt. Er hatte das BMWi darauf hingewiesen, dass Deutschland durch seine Beitragszahlungen an die ESA anteilig an deren Kapital beteiligt sei. Der Wert dieses Anteils müsse in die Vermögensrechnung des Bundes einfließen. Das BMWi hatte die Ansicht vertreten, dass die Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA für die Vermögensrechnung ohne Belang sei. Darin würden als „Beteiligungen am Kapital internationaler Einrichtungen“ vor allem Beteiligungen des Bundes an internationalen Banken ausgewiesen; die Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA sei damit nicht vergleichbar.

Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes im Oktober 2015 teilte das BMWi mit, es habe dem BMF erläutert, dass Deutschland aus seiner Sicht keinen Anteil am Kapital der ESA habe. Das BMF habe dies zur Kenntnis genommen. Es habe betont, verantwortlich für eine vollständige und korrekte Buchführung und Rechnungslegung zum Einzelplan 09 sei das BMWi. Damit überlasse das BMF dem BMWi die Entscheidung, ob es sich um eine Beteiligung des Bundes am Kapital einer internationalen Einrichtung im Sinne der Verwaltungsvorschriften handele. Es halte an seiner Auslegung fest. Die Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA werde es für die Vermögensrechnung nicht berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof teilte dem BMWi und dem BMF mit, er gehe davon aus, dass die Verwaltungsvorschriften bewusst weit gefasst seien, um auch Beteiligungen des Bundes wie die an der ESA zu erfassen. Das BMF bestätigte dies. Es war ebenfalls der Auffassung, dass die Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA zu einer Beteiligung an deren Kapital führt, die in der Vermögensrechnung berücksichtigt werden muss. Der Bundesrechnungshof schätzt diesen Anteil auf rund 1 Mrd. Euro (Stichtag 31. Dezember 2014).

23.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es das BMWi weiterhin ablehnt, den Anteil des Bundes am Kapital der ESA zu erfassen. Er hat verdeutlicht, es stehe dem BMWi nicht frei zu bewerten, ob es sich bei der Mitgliedschaft Deutschlands in der ESA um eine Beteiligung des Bundes am Kapital einer internationalen Einrichtung handelt.

23.3

Das BMWi hat darauf verwiesen, dass die Mitgliedschaft Deutschlands in zahlreichen anderen internationalen Organisationen bisher ebenfalls nicht in der Vermögensrechnung des Bundes erfasst würde. Es gehe nach wie vor davon aus, dass sich die Verwaltungsvorschriften für die Vermögensrechnung des Bundes nicht auf alle internationalen Einrichtungen beziehen, sondern nur auf solche mit einer echten Kapitalbeteiligung, insbesondere an Investitions- und Entwicklungsbanken.

23.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMWi den Wert der deutschen Beteiligung am Kapital der ESA in die Vermögensrechnung aufnehmen muss.

Das BMF hat mit seinen Verwaltungsvorschriften geregelt, was die Ressorts für die Vermögensrechnung des Bundes erfassen müssen. Sie sind dafür verantwortlich, dass ihre Buchführung und Rechnungslegung diesen Vorschriften entsprechen und vollständige und korrekte Angaben enthalten. Sie sind aber nicht befugt, frei zu entscheiden, was im Einzelnen zum Vermögen des Bundes zählt.

Hierfür ist das BMF zuständig; in Zweifelsfällen ist seine Auslegung maßgeblich. Für die Mitgliedschaft Deutschlands an der ESA hat das BMF bestätigt, dass sie zu einer Beteiligung des Bundes führt, die unter den Begriff des Vermögens im Sinne der Verwaltungsvorschriften fällt.

Der Einwand des BMWi, auch Beteiligungen Deutschlands an anderen internationalen Organisationen seien in der Vermögensrechnung des Bundes bisher nicht erfasst, ist nicht geeignet, die Kritik des Bundesrechnungshofes zu entkräften. Allein das Ziel, das die Vermögensrechnung des Bundes verfolgt, ist entscheidend: die Vermögenslage des Bundes und ihre Veränderungen vollständig zu dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMWi für den Einzelplan 09 die Vermögenslage den Tatsachen entsprechend abbildet. Er fordert das BMWi aus diesem Grund erneut auf, bei seiner Buchführung und Rechnungslegung die Verwaltungsvorschriften des BMF zu beachten und den Wert der Beteiligung Deutschlands am Kapital der ESA zu erfassen. Das BMF hat darauf hinzuwirken, dass die vorgesehenen Meldungen erfolgen und die von ihm aufgestellten Vorschriften beachtet werden.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

(Einzelplan 10)

24 Entwicklung des Einzelplans 10

24.1 Überblick

Das BMEL nimmt Aufgaben des Bundes auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der ländlichen Räume 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 2015 5,2 Mrd. Euro (Ist-Ausgaben). Das entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

70 % seines Gesamtbudgets gab das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme, 11 % für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) aus.

Die übrigen 19 % des Gesamtbudgets verwendete es, um

- die Lebensmittelsicherheit zu verbessern,
- den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu stärken,
- die Landwirtschaft sowie den ländlichen Raum zu unterstützen,
- Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation auszubauen und
- internationale Maßnahmen zur Stärkung der Agrarwirtschaft und zur Ernährungssicherung zu fördern.

Dazu finanzierte das BMEL mehrere Förderprogramme. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. wickelten diese als Projektträger fachlich und administrativ ab.

Die Tabelle 24.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan 10.

Übersicht über den Einzelplan 10
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Tabelle 24.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 350,7	5 245,5	-105,2	5 595,2	5 896,1	5,4
darunter:						
▪ Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 696,0	3 693,5	-2,5	3 814,0	3 917,3	2,7
▪ Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	610,0	558,4	-51,6	650,0	765,0	17,7
▪ Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschl. Bundes- forschungsinstitute)	515,6	474,8	40,8	566,3	623,2	10,0
▪ Ministerium	93,3	90,1	-3,2	98,0	95,8	-2,2
Einnahmen des Einzelplans	85,1	88,8	3,7	67,8	67,1	-1,1
Verpflichtungsermächtigungen	1 105,6 ^c	560,7	-544,9	1 254,9	1 463,8	16,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 089	3 851 ^d	238	4 149 ^e	4 213	1,5

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

d Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 3 995 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Zum Geschäftsbereich des BMEL gehören die BLE, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, das Bundessortenamt, vier Bundesforschungsinstitute und das Bundesinstitut für Risikobewertung. Der Deutsche Weinfonds, der über eine Sonderabgabe finanziert wird, untersteht der Aufsicht des BMEL.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums
für Ernährung und Landwirtschaft

Tabelle 24.2

	Einnahmen 2015 (Ist) ^a	Ausgaben 2015 (Ist) ^a	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	0,2	90,1	832	847
Bundesforschungsinstitute				
▪ Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	3,2	85,6	761	761
▪ Friedrich Löffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	9,0	102,1	624	621
▪ Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	1,8	49,8	449	453
▪ Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	9,3	84,7	590	592
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	10,8	38,3	347	440
Bundessortenamt	11,4	22,3	289	275
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	7,2	97,1	880	870
Bundesinstitut für Risikobewertung	5,6	81,5	247	261

Erläuterung:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

Quelle: Einzelplan 10: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

Die personalstärkste Einrichtung im Geschäftsbereich des BMEL ist die BLE. Sie hat vielfältige Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährung, Fischerei und Verbraucherschutz sowie als Dienstleistungszentrum. Das BMEL erstattet der BLE Verwaltungs- und Investitionsausgaben, soweit diese nicht durch eigene Einnahmen gedeckt sind.

24.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 10 blieben im Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2014 mit 5,2 Mrd. Euro annähernd gleich. Im Jahr 2016 sind 5,6 Mrd. Euro und im Folgejahr 5,9 Mrd. Euro veranschlagt.

Ausgabenschwerpunkte bildeten im Jahr 2015 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 3,7 Mrd. Euro, die GAK mit 558 Mio. Euro sowie die „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit 475 Mio. Euro. Diese Bereiche sind auch ursächlich für die Ausgabensteigerungen in den Jahren 2016 und 2017.

Die Zahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Im Jahr 2015 betrugen sie 6,3 Mrd. Euro. Die Förderung der Landwirtschaft ist aufgrund der EU-Verträge (Gemeinsame Agrarpolitik – GAP) eine vorrangige 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 (Agrarfonds). Dazu stellte die Europäische Union im Jahr 2015 Deutschland 5,1 Mrd. Euro aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft zur Verfügung. Die zweite Säule bildet die Politik für ländliche Räume. Hierzu zählen z. B. die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die finanzielle Förderung des Küsten- und Hochwasserschutzes. Für die zweite Säule standen Deutschland 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2015 zur Verfügung.

24.3 Wesentliche Ausgaben

24.3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung ist ein eigenständiges, berufsständisch geprägtes Sondersystem. Sie bietet den selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und Lebenspartnern sowie mitarbeitenden Familienangehörigen eine soziale Absicherung, die mit der von abhängig Beschäftigten vergleichbar ist. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung gliedert sich in die Versicherungszweige Alterssicherung, Kranken- und Pflegeversicherung sowie Unfallversicherung. Die soziale Absicherung erstreckt sich nicht nur auf die klassische Landwirtschaft, sondern beispielsweise auch auf die Forstwirtschaft, den Wein-, Obst- und Gartenbau, die Fischerei sowie die Imkerei.

Wie bei anderen Sozialsystemen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Er bezuschusste sie im Jahr 2015 mit 3,7 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,2 Mrd. Euro auf die Alterssicherung, 1,4 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung und 100 Mio. Euro auf die Unfallversicherung. Bis zum Jahr 2017 sollen die Gesamtausgaben für die landwirtschaftliche Sozialversicherung auf 3,9 Mrd. Euro steigen.

Der jeweilige Bundeszuschuss deckt bei der Alterssicherung die Differenz von Einnahmen (Beiträgen) und Ausgaben. Bei der Krankenversicherung deckt er den größten Teil der Aufwendungen für diejenigen, die eine Rente aus der Alterssicherung der Landwirte beziehen. Bei der Unfallversicherung mindert er die Beiträge von landwirtschaftlichen Betrieben.

Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung werden die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und die der Beitragszahlenden in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung weiter stetig sinken. Die Zahl der Beitragszahlenden in der landwirtschaftlichen Alterssicherung wird sich von 252 000 im Jahr 2011 auf voraussichtlich 219 000 im Jahr 2016 verringern. Für das Jahr 2023 geht die Bundesregierung von 185 000 Beitragszahlenden aus. Auch die Zahl der

Leistungsempfängerinnen und -empfänger ist rückläufig. Im Jahr 2011 bezogen 613 000 Personen Leistungen der Alterssicherung, zum 30. Juni 2015 lediglich noch 601 000.

Ebenfalls rückläufig sind die Zahl der Mitglieder der Krankenversicherung der Landwirte (rund 512 000 zum Stichtag 1. März 2016 gegenüber 564 000 im Jahr 2011) und die Zahl der beitragspflichtigen Unternehmen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (1,5 Millionen im Jahr 2015 gegenüber 1,6 Millionen im Jahr 2011).

Der Bundesrechnungshof empfahl aufgrund dieser Entwicklung bereits im Jahr 1999, die zersplitterten Strukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung durch Errichtung eines (Bundes-)Trägers zu konsolidieren.

Zum 1. Januar 2013 fusionierten die zuvor selbstständigen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Alterskassen, Krankenkassen und Pflegekassen sowie der ehemalige Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zur Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG). Hierdurch ergeben sich Einsparmöglichkeiten. Der Gesetzgeber hat die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau deshalb verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 Höchstgrenzen für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten der einzelnen Versicherungszweige einzuhalten. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung verringerte ihre Verwaltungs- und Verfahrenskosten überwiegend durch einen sozialverträglichen Personalabbau. Sie geht davon aus, durch die bisherigen Maßnahmen die Ziele im Jahr 2016 zu erreichen und hat deshalb den weiteren Personalabbau gestoppt.

Die Ziele der Fusion und mögliche Einsparungen sind bislang nur teilweise realisiert. Die SVLFG sollte die bestehenden dezentralen Strukturen überprüfen und den Personalbedarf aufgabenbezogen bemessen. Da die Zahl der Versicherten und Leistungsempfänger und –empfängerinnen weiter zurückgehen wird, wird weiteres Personal auch künftig abzubauen sein.

24.3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Die GAK enthält mehr als 60 verschiedene Förderungen für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen. Sie deckt 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 ihn als eigene Aufgabe um. Der Bund übernimmt 60 % der Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Jahr 2015 gab das BMEL für die GAK 558 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind 650 Mio. Euro veranschlagt. Weitere 100 Mio. Euro stehen für den „Sonderrahmenplan für Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ zur Verfü-

gung. Dieser wird im Jahr 2016 aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung finanziert, das im Einzelplan 60 veranschlagt ist. Im Jahr 2017 sind die Mittel für den Sonderrahmenplan wieder im Einzelplan 10 berücksichtigt. Für die GAK stehen dann insgesamt 765 Mio. Euro zur Verfügung.

Bei der GAK wirkt der Bund gemäß Artikel 91a Absatz 1 Grundgesetz bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit. Der Bundesrechnungshof darf die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der GAK-Bundesmittel zwar bei den obersten Landesbehörden prüfen. Bei nachgeordneten Behörden bestehen Prüfungsrechte aber nur, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine zweckwidrige Verwendung von GAK-Mitteln vorliegen, die zur Haftung führen können oder wenn das Land zustimmt.

Diese Strukturen entziehen die 765 Mio. Euro GAK-Bundesmittel weitgehend einer Kontrolle durch den Bundesrechnungshof und bergen das Risiko prüfungsfreier Räume. Das schwächt auch das parlamentarische Budgetrecht.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2014 und 2015 zusammen mit dem Landesrechnungshof Brandenburg die GAK-Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen. Die nachgeordneten Landesbehörden finanzierten zulasten des Bundes vielfach Projekte, die die im GAK-Rahmenplan festgelegten Bedingungen nicht erfüllten. Zudem setzten sie die Förderquoten und die Fördersummen zu hoch an.

Im Oktober 2015 legte das BMEL einen Referentenentwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes vor. Mit dieser Änderung soll die GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“ weiterentwickelt werden. Der Referentenentwurf sah vor, Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes auch unterhalb der Ebene der obersten Landesbehörden einfachgesetzlich zu legitimieren. Wegen Bedenken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit scheiterte dieses Vorhaben. In dem von der Bundesregierung im April 2016 vorgelegten Gesetzesentwurf wurde die Regelung nicht mehr berücksichtigt.

24.3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

Das BMEL steigerte die Ausgaben für Forschung und Innovationen (ohne Bundesforschungsinstitute) seit dem Jahr 2009 um 57 % auf geplante 239 Mio. Euro im Jahr 2016. Die Mittel sind im Wesentlichen für die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe“, „Innovationsförderung“ und „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ sowie für institutionell geförderte Forschungseinrichtungen bestimmt. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich um die Deutsche Biomasseforschungszentrum gGmbH und sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“. Im Jahr 2017 sollen die Ausgaben um weitere 39 Mio. Euro steigen.

Das BMEL unterhält vier Bundesforschungsinstitute, die Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik des Bundes erarbeiten. Die Ausgaben des Bundes für die Forschungseinrichtungen lagen im Jahr 2015 bei 322 Mio. Euro. Im Jahr 2016 veranschlagte das BMEL 328 Mio. Euro. Für das Jahr 2017 sieht der Haushaltsentwurf 346 Mio. Euro vor.

24.4 Wesentliche Einnahmen

Die Ist-Einnahmen betrugen 88,8 Mio. Euro im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 sind 67,8 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2017 sind 67,1 Mio. Euro eingeplant.

24.5 Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen

24.5.1 Modellvorhaben zum Einsatz von Bioenergie

Das BMEL stellt jährlich 60 Mio. Euro aus dem Förderprogramm „Nachwachsende Rohstoffe“ für die angewandte Forschung und Entwicklung der energetischen und stofflichen Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen bereit. Es förderte daraus u. a. das Modellvorhaben „Wettbewerb Bioenergie-Regionen – Vorhaben zum Aufbau regionaler Strukturen im Bereich Bioenergie“. Das BMEL stellte in den Jahren 2009 bis 2015 für zwei Förderphasen rund 18 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof stellte zahlreiche Schwachstellen bei der Vorbereitung und Durchführung des Modellvorhabens fest. Insbesondere bemängelte er

- die fehlende Finanzierungskompetenz für das Modellvorhaben,
- die fehlenden messbaren Erfolgskriterien zur Einschätzung, ob das gewünschte Ziel des Vorhabens erreicht wurde und
- die mangelnde Verwertbarkeit der Ergebnisse der Begleitforschung.

24.5.2 Umsatzsteuer bei Druckerzeugnissen

In verschiedenen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMEL und dessen Geschäftsbereich teilweise 19 % Umsatzsteuer für Druckerzeugnisse entrichteten, obwohl hierfür ein Steuersatz von 7 % gilt. Das BMEL hat sichergestellt, dass künftig Druckerzeugnisse zum ermäßigten Steuersatz bezogen werden.

24.5.3 Netzwerk Junge Familie

Das BMEL finanzierte von 2009 bis 2015 das Projekt „Gesund ins Leben - Netzwerk Junge Familie“ (Netzwerk) in zwei Projektphasen mit 3,1 Mio. Euro. Zuwendungsempfänger war der aid Infodienst e. V. (aid), den das BMEL auch institutio-

nell fördert. Der aid beabsichtigte, mit dem Netzwerk werdenden Eltern und jungen Familien einheitliche, leicht umsetzbare Empfehlungen für einen gesunden Lebensstil von der Schwangerschaft bis ins Kleinkindalter zu vermitteln. Von Beginn an sollte der aid überlegen, wie er das Netzwerk auch nach Projektende weiterfinanzieren kann.

Im Juni 2014 beantragte der aid Mittel von fast 4 Mio. Euro für eine dritte Projektphase. Das BMEL lehnte die weitere Förderung auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ab. Seit dem Jahr 2016 ist das Netzwerk beim aid eingegliedert und wird über dessen institutionelle Förderung finanziert.

24.5.4 Förderung von Berufs- oder Bundeswettbewerben

Das BMEL fördert seit Jahrzehnten vier nationale Berufs- oder Bundeswettbewerbe im Agrarbereich mit Zuwendungen von jährlich 200 000 Euro. Es begründete die Förderung insbesondere mit positiven Effekten auf die fachliche und persönliche Entwicklung der Teilnehmenden.

Der Bundesrechnungshof bemängelte die Förderung, da das BMEL keine Finanzierungskompetenz für nationale Berufs- oder Bundeswettbewerbe hat. Die Durchführung dieser Wettbewerbe obliegt den jeweiligen Berufsverbänden, die ihre Aufgaben selbstständig erfüllen und finanzieren.

Zudem widerspricht eine jahrzehntelange regelmäßige Förderung dem Grundsatz der zeitlichen Begrenzung einer Projektförderung.

24.6 Ausblick

Im Finanzplan des Bundes sind für die Jahre 2018 bis 2020 jeweils 5,8 Mrd. Euro für den Einzelplan 10 vorgesehen.

Das BMEL beabsichtigt, die „Verbraucher- und Multiplikatorenkommunikation im Ernährungsbereich“ organisatorisch und inhaltlich zu stärken. Dazu plant es, ein Bundeszentrum für Ernährung in der BLE einzurichten. Das Bundeszentrum soll seine Arbeit Anfang Januar 2017 aufnehmen und mit Beschäftigten der BLE und des aid besetzt werden.

25 Informationskampagne „Zu gut für die Tonne“ – unzureichend vorbereitet und Erfolg nicht nachweisbar (Kapitel 1002 Titel 684 04)

25.0

Das BMEL führt eine bundesweite Informationskampagne gegen „das Wegwerfen noch verwertbarer Lebensmittel“ durch. Es bereitete die Kampagne ohne sorgfältige Analyse der Ursachen und auf unsicherer Datengrundlage vor. Das BMEL konnte nicht angeben, ob die langjährige Kampagne zu einer Verminderung der Lebensmittelabfälle geführt hat.

Das BMEL sollte Informationskampagnen nur durchführen, wenn es diese systematisch vorbereitet, mit messbaren Zielen unterlegt und so Erfolgskontrollen erst ermöglicht.

25.1

Bundesweite Informationskampagne

Das BMEL führt unter dem Titel „Zu gut für die Tonne“ eine Informationskampagne gegen „das Wegwerfen noch verwertbarer Lebensmittel“ durch. Mit der administrativen und fachlichen Abwicklung beauftragte es die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Das BMEL hat für die Informationskampagne von Anfang 2012 bis Ende 2015 rund 3 Mio. Euro ausgegeben.

Vorbereitung der Informationskampagne

Das Europäische Parlament hatte die Mitgliedstaaten im Jahr 2009 aufgerufen, Strategien zur Bekämpfung der Verschwendung von Lebensmitteln zu entwickeln. Das BMEL griff die Initiative auf, erwog eine Informationskampagne und veranlasste zu dem Thema eine Verbraucherbefragung. Diese ergab, dass 42 % der befragten Haushalte keine Lebensmittel wegwerfen. Das BMEL hielt das Ergebnis für nicht hinreichend belastbar und wollte bei einer Universität eine Studie zur Ermittlung der Menge der Lebensmittelabfälle in Deutschland in Auftrag geben. Die Studie sollte die Abfallmengen und Strategien zur Abfallvermeidung aufzeigen. Die BLE gab zu bedenken, dass bei der dafür vorgesehenen sehr kurzen Projektlaufzeit im Wesentlichen nur eine Zusammenfassung, Systematisierung und ggf. Neubewertung vorhandener Datensätze möglich sei. Wissenschaftlich fundierte Vorschläge zur Abfallvermeidung erforderten eine wesentlich längere Projektlaufzeit, weil noch zusätzliche Daten erhoben werden müssten.

Trotz der Einwände der BLE ließ das BMEL die Studie erstellen. Diese kam zu dem Ergebnis, dass im Mittel jährlich rund elf Millionen Tonnen Lebensmittel wegge-
worfen würden. Die Universität hatte für diese Feststellungen umfangreiche
Ausarbeitungen und Veröffentlichungen ausgewertet und in geringem Umfang
durch eigene Erhebungen ergänzt. Sie versandte an 1 150 Unternehmen Erhe-
bungsbögen mit einer geringen Rücklaufquote. Die Universität wies darauf hin,
dass eine hohe Ungenauigkeit bestehe, weil insbesondere der Einzelhandel die
Erhebungen zur Studie nicht ausreichend unterstützt habe. Aufgrund der unsi-
cheren Datenlage konnte sie die Höhe der Abfallmengen der privaten Haushalte,
der Großverbraucher, des Handels und der Industrie nur ungenau feststellen.
Die Universität zeigte deshalb neben den berechneten Werten die Bandbreite
der Lebensmittelabfälle bei den jeweiligen Untersuchungsgruppen auf. Allein im
Bereich der Industrie ergab sich eine Bandbreite zwischen 0,2 und 4,6 Millionen
Tonnen jährlich. Den größten Anteil an der Gesamtabfallmenge haben nach der
Studie die privaten Haushalte. Auf sie entfallen zwischen 5,8 und 7,5 Millionen
Tonnen pro Jahr.

Durchführung der Informationskampagne

Aufgrund dieser Erkenntnis entschied sich das BMEL, eine Informationskampagne
für Verbraucher zu starten. Ein bei der BLE eingerichtetes Kommunikationsbüro
koordinierte die Kampagne. Es arbeitete mit zahlreichen Gruppierungen (Tafeln,
Köchen usw.) und einem vom BMEL beauftragten Unternehmen zusammen.
Dieses Unternehmen entwickelte u. a. einen Internetauftritt und eine Anwen-
dungssoftware für Mobiltelefone (App), die Verbraucherinnen und Verbrauchern
Anregungen und Hilfen zur Abfallvermeidung geben sollten.

Evaluierung der Informationskampagne

Das BMEL evaluierte mithilfe der BLE und des Unternehmens einzelne Aktionen
der Informationskampagne. So stellte das BMEL im November 2012 fest, dass
die Internetseite seit März 2012 insgesamt 99 867 Besucher auswies und im
Kommunikationsbüro rund 510 E-Mails und 360 Telefonate eingegangen seien.
Zudem hätten 7 412 Personen an einem Wissenstest im Internet teilgenommen.
Im sozialen Netzwerk „Twitter“ hätte die Webseite 162 angemeldete Nutzer,
sogenannte „Follower“. Das Unternehmen lieferte außerdem eine Auswertung der
Kommentare zur App. Danach sei die App 240 000 Mal installiert worden und
hätte zwischenzeitlich auf Platz 1 der „Gratis iPhone-Apps“ gelegen. Nach einer
vom BMEL in Auftrag gegebenen Umfrage habe etwa jeder zweite Deutsche
bereits von der Kampagne gehört. Davon habe rund jeder Vierte angegeben,
in den vergangenen Monaten sein Verhalten verändert zu haben und nun
bewusster mit Lebensmitteln umzugehen.

Das BMEL führte noch mehrere Umfragen zum Bekanntheitsgrad der Informati-
onskampagne durch und erfasste weiterhin insbesondere Zugriffe auf die
Webseite und die App. Nach Angaben des BMEL – Stand: April 2016 – sei der
Wissenstest mittlerweile 54 000 Mal heruntergeladen worden. Außerdem hätten
5 000 Personen pro Woche die Internetseite besucht; es gingen 10 000 E-Mails
pro Jahr und etwa 440 Anrufe pro Woche ein. Die App sei mittlerweile über
700 000 Mal heruntergeladen worden.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die unzureichende Vorbereitung der Informationskampagne hingewiesen. Meinungsumfragen zum Verbraucherverhalten ersetzen weder eine sorgfältige Analyse noch belastbare Daten zu den Ursachen von Lebensmittelverschwendung. Auch die Studie der Universität war vor allem darauf angelegt, bereits vorhandene Erkenntnisse neu zu bewerten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die gestiegenen Zugriffe auf die Webseite und die App allenfalls einen Rückschluss darauf zulassen, ob die Kampagne wahrgenommen wird. Das BMEL beabsichtigte, mit der Informationskampagne die Abfallmengen von Lebensmitteln vorrangig auf dem privaten Sektor zu vermindern. Dies kann das BMEL nicht nachweisen. Erfolge auf der „Wahrnehmungsebene“ sind nur bedingt geeignet, den Kosten der Informationskampagne einen konkreten Nutzen gegenüberzustellen.

Zudem hat der Bundesrechnungshof angeregt, weitere Schwachstellen bei der Durchführung der Kampagne (z. B. keine Inanspruchnahme von Skonti durch die BLE) zu beseitigen.

25.3

Das BMEL hat die kritisierten Schwachstellen bei der Durchführung der Informationskampagne beseitigt, die grundlegende Kritik jedoch nicht angenommen. Es sei ihm bereits zu Beginn der Kampagne bewusst gewesen, dass konkret messbare, statistisch exakte Mengenangaben zu Lebensmittelabfällen mit vertretbarem Aufwand in angemessener Zeit nicht zu ermitteln seien. Deshalb sollte die beauftragte Studie verlässliche Anhaltspunkte (Schätzungen) liefern, welchen Anteil die privaten Haushalte, die Großverbraucher, der Handel und die Industrie an den gesamten Lebensmittelabfällen haben. Aus Sicht des BMEL sei es dabei nicht zwingend erforderlich gewesen, über statistisch exakte Mengenangaben zu verfügen.

Das BMEL werde nunmehr repräsentative, aktuelle und belastbare Daten zur Lebensmittelverschwendung in Privathaushalten erheben lassen. Durch eine Wiederholung zu einem späteren Zeitpunkt könnten dann auch Entwicklungen nachgewiesen und mengenmäßige Veränderungen bei Lebensmittelabfällen quantifiziert werden.

25.4

Das BMEL hat eine öffentlichkeitswirksame Kampagne gestartet, obwohl es weder die tatsächliche Abfallsituation in Deutschland noch die Ursachen für die Abfallmengen kannte.

Die unzureichend vorbereitete Informationskampagne lässt schon aufgrund der fehlenden Daten keine Erfolgskontrolle zu. Eine nachträgliche Bewertung der bisherigen Aktivitäten ist deshalb nicht mehr möglich. Das BMEL sollte Informationskampagnen nur nach einer gründlichen Problemanalyse beginnen und zuvor messbare spezifische Erfolgskriterien festlegen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Kampagne auslaufen zu lassen oder neu auszurichten. Für eine Neuausrichtung sind belastbare Daten zu den Abfallmengen und eine darauf aufbauende umfassende Situationsanalyse zu den Ursachen zwingend geboten. Diese sollte die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. nationale Regelungen zur Mindesthaltbarkeit) bei der Herstellung, Verarbeitung, Vermarktung und Verwertung von Lebensmitteln erfassen.

Eine fundierte statistische Erfassung der Abfallmengen wäre in ausgewählten Gebieten und/oder bei ausgewählten Adressaten möglich. Um belastbare Daten zu erhalten, müssten diese auch über einen längeren Zeitraum erhoben werden.

26 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft muss Exportförderung einstellen oder neu ausrichten (Kapitel 1006 Titel 687 01)

26.0

Das BMEL legte im Jahr 2010 ein Förderprogramm auf, um Ausfuhren der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft zu unterstützen. Deren Exporte waren im Jahr 2009 eingebrochen. In den Folgejahren hat die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft ihre Ausfuhren wieder gesteigert. Daher fragte sie das Programm kaum nach.

Das BMEL muss den Bedarf für sein Förderprogramm prüfen und es danach entweder einstellen oder an messbaren Zielen neu ausrichten.

26.1

Entscheidung für ein Förderprogramm

Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft erzielt 25 % ihres Umsatzes im Ausland. Im Jahr 2009 sanken die Ausfuhren gegenüber dem Vorjahr um 4,8 % auf 47 Mrd. Euro. Im Folgejahr legte das BMEL ein Programm zur Förderung der Exportaktivitäten der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft auf. Ziel war, den Kreis der 6 000 exportrelevanten Unternehmen zu erweitern sowie Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen.

Wirtschaft fragt Förderprogramm kaum nach

Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft konnte ihre Exporte seit dem Jahr 2010 kontinuierlich steigern; im Jahr 2014 erreichte sie die „Höchstmarke“ von 67 Mrd. Euro. Parallel dazu fragte die Wirtschaft das Förderprogramm kaum nach. Ab dem Jahr 2013 halbierte das BMEL die jährliche Fördersumme auf 3 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2015 blieb der jährliche Mittelabfluss stets unter der veranschlagten Summe. Zuletzt flossen 2,3 Mio. Euro ab. Die Gesamtausgaben beliefen sich bis zum Jahr 2015 auf 12,3 Mio. Euro.

Zu Beginn des Programms wurden Maßnahmen der Wirtschaft zur Exportförderung durch Zuwendungen unterstützt. Sie konnten 50 % der Gesamtkosten abdecken. Nach dem Förderprogramm konnte das BMEL in begründeten Ausnahmefällen öffentliche Aufträge für die Erbringung bestimmter Leistungen zur Exportförderung an Dritte vergeben. Diese Leistungen bot das BMEL der Exportwirtschaft an. Obwohl öffentliche Aufträge die Ausnahme sein sollten, stieg ihr Anteil an den Gesamtausgaben bis zum Jahr 2015 auf 83 %. Der größte Anteil der Aufträge entfiel auf Geschäftsreisen ins Ausland, bei denen Kontakte zu lokalen Unternehmen geknüpft werden sollten. Dafür wendete das BMEL je

Teilnehmenden bis zu 9 000 Euro auf. Nur die Reisekosten trugen die Wirtschaftsvertreter selbst. Weil diese die Reisen kaum nachfragten, beauftragte das BMEL einen Dritten. Dieser sollte Interessenten für die Reisen gewinnen. Für diese Dienstleistung wendete das BMEL 63 000 Euro auf.

Um das Förderprogramm an die Bedürfnisse der Wirtschaft anzupassen, führte das BMEL regelmäßige Treffen und Anhörungen von Verbänden durch. Erörtert wurden dabei im Wesentlichen Änderungen bei der Akquise und dem Ablauf von Auslandsreisen.

Fehlende Erfolgskontrolle

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob das BMEL die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu Erfolgskontrollen bei diesem Programm einhielt. Er stellte fest, dass das BMEL keine messbaren Ziele festlegte, keine Indikatoren für den gewünschten Erfolg bildete und den Zweck der Förderung allgemein fasste.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes beauftragte das BMEL einen Dritten, das Förderprogramm zu evaluieren. Dieser befragte alle 511 Unternehmen, die bis Mitte 2014 Angebote des Förderprogramms genutzt hatten. Von 77 Unternehmen, die auf die Befragung reagierten, gaben 33 an, mithilfe des Förderprogramms Geschäfte angebahnt und/oder abgeschlossen zu haben. Darunter waren vier Unternehmen, die mitteilten, nach der Teilnahme am Förderprogramm erstmals Produkte zu exportieren. 44 Unternehmen beurteilten das Programm negativ.

Der mit der Evaluation beauftragte Dienstleister bewertete das Programm grundsätzlich positiv. Er stützte sich bei dieser Einschätzung auf die 33 positiven Rückmeldungen. In seinem Bericht empfahl er, die grundsätzliche Ausrichtung des Förderprogramms beizubehalten. Gleichzeitig wies er auf Optimierungsbedarf hin. So sollte das Förderprogramm auf seine Kernleistungen konzentriert und die Ziel- und Erfolgskontrolle ausgebaut werden.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL den Bedarf der Wirtschaft für sein Förderprogramm nicht hinreichend geklärt hat. Auf den ursprünglichen Schwerpunkt der Förderung, mit Zuwendungen Vorhaben der Wirtschaft zu unterstützen, entfielen im Jahr 2015 nur 17 % der Gesamtausgaben. Selbst die vom BMEL weitgehend kostenfrei angebotenen Geschäftsreisen ins Ausland wurden nicht ohne zusätzliche Vermarktungsmaßnahmen nachgefragt.

Da das BMEL keine messbaren Zielvorgaben definierte, konnte es keine Aussagen zur Wirkung und Notwendigkeit des Förderprogramms treffen. Insbesondere hat das BMEL nicht hinreichend nachgewiesen, ob die eingesetzten Fördermittel zur Exportsteigerung beitrugen oder von der Wirtschaft ohne die beabsichtigte Wirkung mitgenommen wurden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das kaum nachgefragte Förderprogramm einzustellen oder an messbaren Zielen neu auszurichten.

26.3

Das BMEL ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt. Es will am Förderprogramm festhalten. Dabei hat es auf die Ergebnisse der Evaluation hingewiesen, wonach die Ausrichtung des Programms grundsätzlich beizubehalten sei. Ergänzend hat das BMEL vorgetragen,

- die externe Evaluation habe ergeben, dass 43 % der befragten Unternehmen durch das Förderprogramm neue Geschäfte in ausländischen Zielmärkten anbahnen oder abschließen konnten,
- der Anteil einer Fördermaßnahme an einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung ließe sich auch mit einem Einsatz von Erfolgsindikatoren oder anderen Messmethoden nicht beziffern,
- der Evaluationsbericht zeige, dass das Programm dazu beitrage, die Anzahl exportierender Unternehmen zu erhöhen,
- es führe eine Abstimmung mit der Wirtschaft bereits durch. Dazu fänden regelmäßige Treffen und Anhörungen von Verbänden statt. Die Vorschläge würden bei der Umsetzung des Programms berücksichtigt.

26.4

Die vom BMEL mitgeteilten Daten zum Erfolg des Programms sind wenig aussagefähig. Die 43 % positiven Rückmeldungen beziehen sich nicht auf alle Unternehmen, die am Exportprogramm teilgenommen haben. Von den 511 angefragten Unternehmen haben sich lediglich 77 geäußert. Auch haben lediglich vier Unternehmen durch die Teilnahme am Förderprogramm erstmals Produkte exportieren können.

Nicht überzeugend ist die Einlassung, der Erfolg einer Fördermaßnahme ließe sich mit einem Einsatz von Erfolgsindikatoren nicht beziffern. Erfolgsindikatoren sind die Grundlage für Erfolgskontrollen und daher vor Beginn der Maßnahme festzulegen. Erfolgskontrollen dienen dazu festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden. Sie sind nicht in das Ermessen der Verwaltung gestellt, sondern haushaltsrechtlich vorgeschrieben.

Ohne Erfolgskontrollen ist das BMEL nicht in der Lage, Schwachstellen zu erkennen, um notwendige Anpassungen vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahr 2013 kritisiert, dass es nicht feststellbar war, ob und inwieweit das Förderprogramm die definierten Ziele erreicht hat. Auch die Evaluation von Oktober 2015 weist Schwachstellen des Förderprogramms und Handlungsempfehlungen für das BMEL aus. Darauf hat es bislang nur unzureichend reagiert.

Der Bundesrechnungshof hält grundsätzlich daran fest, dass das BMEL das Förderprogramm einstellt. Sollte es nach eingehender Prüfung gleichwohl einen entsprechenden Förderbedarf der Unternehmen weiterhin bejahen, ist das Programm unter Berücksichtigung der Hinweise des Bundesrechnungshofes neu auszurichten.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

27 Entwicklung des Einzelplans 11

27.1 Überblick

Das BMAS hat zwei Aufgabenbereiche. Zu dem Bereich „Arbeit“ gehören vor allem die Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Arbeitsförderung. Der Aufgabenbereich „Soziales“ umfasst insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung am beruflichen und gesellschaftlichen Leben.

Der Einzelplan 11 ist nach dem Ausgabevolumen der mit Abstand größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Im Jahr 2015 beliefen sich die Ausgaben auf 125,9 Mrd. Euro. Das waren 40,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Der mit 84,3 Mrd. Euro größte Ausgabenblock entfiel auf die Rentenversicherung. Es folgten die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit 33,5 Mrd. und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit 5,9 Mrd. Euro.

Die Einnahmen im Einzelplan 11 lagen im Jahr 2015 bei 1,9 Mrd. Euro (vgl. Nr. 27.4).

Tabelle 27.1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 11.

Übersicht über den Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Tabelle 27.1

	2015 Soll	2015 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2016 Soll	2017 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2016/2017 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	126 309,9	125 919,9	-390,0	129 889,0	138 613,8	6,7
darunter:						
▪ Grundsicherung für Arbeit- suchende	33 607,6	33 501,7	-106,0	34 124,8	37 251,5	9,2
▪ Leistungen an die Bundesagentur für Arbeit ^c	131,0	68,1	-62,9	312,0	118,0	-62,2
▪ Leistungen an die Renten- versicherung	84 306,8	84 261,7	-45,2	86 714,1	91 170,2	5,1
▪ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	6 053,2	5 887,2	-165,9	6 500,0	7 172,0	10,3
▪ Kriegsoferversorgung und -fürsorge	1 153,5	1 041,5	-111,9	1 074,0	928,5	-13,5
▪ Inklusion von Menschen mit Behinderungen	265,7	260,6	-5,1	271,4	283,9	4,6
▪ Ministerium	111,9	106,2	-5,8	116,0	123,1	6,1
Einnahmen des Einzelplans	1 901,3	1 920,7	19,4	1 930,1	1 986,6	2,9
darunter:						
▪ Erstattungen einigungsbedingter Aufwendungen an die Renten- versicherung	1 780,0	1 764,2	-15,8	1 815,0	1 887,0	4,0
▪ Zuschüsse aus Europäischen Fonds	0,0	43,3	43,3	0,0	0,0	0,0
Verpflichtungsermächtigungen	2 877,5 ^d	2 212,4	-665,1	2 823,9	4 261,0	50,9
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 423	2 243 ^e	-180	2 441 ^f	2 509	2,8

Erläuterungen:

a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

c Für zusätzliche Mittel für Bildungsmaßnahmen (1101/681 21).

d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

e Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 2 264 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 11. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan;
für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

Zum Geschäftsbereich des BMAS gehören zwei oberste Bundesgerichte: das Bundessozialgericht und das Bundesarbeitsgericht. Außerdem sind dem BMAS mit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin sowie dem Bundesversicherungsamt (vgl. Nr. 27.3.6) zwei Behörden nachgeordnet. Tabelle 27.2 gibt eine Übersicht über den Geschäftsbereich.

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Tabelle 27.2

	Einnahmen 2015 (Ist)	Ausgaben 2015 (Ist)	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2015	Besetzte Plan- stellen/Stellen am 1. Juni 2016
	in Mio. Euro			
Bundesministerium	0,7	106,2	931	954
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	4,4	67,4	502	506
Bundesarbeitsgericht	1,1	15,2	151	149
Bundessozialgericht	0,8	18,0	173	169
Bundesversicherungsamt	29,2	40,5	487	488

Quelle: Einzelplan 11: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Rentenversicherungsträger sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Selbstverwaltung. Sie nehmen die Fachaufgaben der Arbeitsförderung und der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Sie finanzieren sich hauptsächlich über Beiträge und stellen ihren eigenen Haushalt auf (vgl. Nr. 27.3.1 und Nr. 27.3.3). Darüber hinaus erhalten sie Zuschüsse und Erstattungen aus dem Einzelplan 11.

27.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben des Einzelplans 11 entfallen zum größten Teil auf Zuweisungen und Zuschüsse. Im Jahr 2015 waren dies 125,6 Mrd. Euro und damit 99,7 % der Gesamtausgaben des Einzelplans. Diese fließen hauptsächlich in soziale Sicherungssysteme, wie die Rentenversicherung und die Grundsicherung.

Die Ausgaben im Einzelplan 11 sind stark abhängig von der Entwicklung des Arbeitsmarktes, der demografischen Entwicklung sowie der Dauer der Lebensarbeitszeit. Diese Faktoren beeinflussen zum einen die Zahl derer, die Leistungen aus den Sozialversicherungssystemen beziehen. Zum anderen wirken sie sich auf das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur aus. Beides beeinflusst die Höhe der Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. In Bemerkung Nr. 2.4.1 sind die Ausgaben für soziale Sicherungssysteme im Zusammenhang mit der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes übergreifend dargestellt.

Der Arbeitsmarkt hat sich im Jahr 2015 weiter positiv entwickelt. Die Zahl der Menschen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen, ist im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Die Zahl der Erwerbstätigen und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten hat zugenommen. Eine besondere Herausforderung ergab sich im Jahr 2015 durch

eine erhöhte Zahl an Flüchtlingen. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2015 beschloss die Bundesregierung deshalb eine Aufstockung der Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende um 650 Mio. Euro.

Die Bundesregierung rechnet auch im Jahr 2016 mit einer günstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes. Sie erwartet einen weiteren Rückgang der Arbeitslosenzahlen sowie eine weitere Erhöhung der Erwerbstätigkeit und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Im Einzelplan 11 sind Gesamtausgaben von 129,9 Mrd. Euro veranschlagt. Der Aufwuchs von rund 4 Mrd. Euro im Vergleich zu den Ausgaben des Vorjahrs ist insbesondere zurückzuführen auf steigende Leistungen an die Rentenversicherung (+2,5 Mrd. Euro), höhere Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (+912 Mio. Euro) sowie für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (+613 Mio. Euro).

27.3 Wesentliche Ausgaben

27.3.1 Rentenversicherung

27.3.1.1 Überblick und Organisation

Die gesetzliche Rentenversicherung gliedert sich in die allgemeine und in die knappschaftliche Rentenversicherung. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr.

Im Jahr 2015 zahlte der Bund 84,3 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. Dies waren

- Bundeszuschüsse,
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen sowie
- der Ausgleich des Fehlbetrags in der knappschaftlichen Rentenversicherung.

Die Mittel fließen in die Haushalte der Rentenversicherungsträger (Träger). Die gesetzliche Rentenversicherung finanziert sich allerdings im Wesentlichen über die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern.

27.3.1.2 Finanzielle Situation

Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken die Einnahmen eines Kalenderjahres die Ausgaben desselben Kalenderjahres. Reichen die Einnahmen nicht aus, werden die fehlenden Mittel aus einer Rücklage entnommen. Diese Nachhaltigkeitsrücklage ist eine finanzielle Reserve der Rentenversicherung. Sie soll

- unterjährige Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben ausgleichen und
- den Beitragssatz verstetigen.

Die Tabelle 27.3 gibt einen Überblick über die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung.

Übersicht über die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben
der Rentenversicherung im Jahr 2015 nach Trägergruppen

Tabelle 27.3

	RV insgesamt ^{a,b}	allgemeine RV		Knappschaftliche RV
		Bundesträger	Regionalträger	
		in Mio. Euro		
Gesamteinnahmen	276 161	140 361	130 016	15 081
darunter:				
▪ Beitragseinnahmen ^c	207 317	107 166	99 470	681
▪ Bundeszuschuss ^d	45 498	20 965	19 265	5 268
▪ zusätzlicher Bundeszuschuss ^e	22 203	11 565	10 637	0
▪ Erstattungen	753	385	356	11
Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV ^f	0	101	92	9 105
Gesamtausgaben	277 749	140 893	131 072	15 081
darunter:				
▪ Rentenausgaben	249 568	123 030	113 157	13 380
▪ Leistungen zur Teilhabe	6 022	2 674	3 225	122
▪ Verwaltungs- und Verfahrenskosten	3 820	1 547	2 160	113
▪ Kindererziehungsleistungen	146	74	69	3
Ausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher RV ^f	0	4 781	4 324	192
Ausgabeüberschuss	1 588	532	1 057	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 über 12 Mrd. 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.
- f Die Ausgleichszahlungen zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung resultieren im Wesentlichen aus dem Wanderungsausgleich (§ 223 Absatz 6 SGB VI). Hiernach sind Mehreinnahmen der allgemeinen Rentenversicherung, welche durch die veränderte Zahl ihrer Versicherten entstehen, an die knappschaftliche Rentenversicherung zu erstatten.
- Quelle: Zusammenstellung der endgültigen Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Ausgaben für Leistungen sind im Jahr 2015 gestiegen. Ein Grund hierfür liegt darin, dass zunehmend geburtenstarke Jahrgänge das Rentenalter erreichen. Ein weiterer Grund ist das neue Rentenpaket mit der sogenannten „Mütterrente“ und der „Rente ab 63“.

Aufgrund der höheren Ausgaben entstand im Jahr 2015 ein Defizit von 1,6 Mrd. Euro. Dieses Defizit verringert die Nachhaltigkeitsrücklage. Zum Jahresende 2015

betrug sie 34 Mrd. Euro. Mit 1,77 Monatsausgaben lag sie über dem gesetzlich festgelegten oberen Grenzwert von 1,5 Monatsausgaben.

27.3.1.3 Beitragseinnahmen

Von den insgesamt 276,2 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2015 stammten knapp 75 % (207,3 Mrd. Euro) aus Beiträgen. Der überwiegende Teil dieser Beiträge waren Rentenversicherungsbeiträge aus versicherungspflichtiger Beschäftigung. Zudem erstattete der Bund Beiträge für Kindererziehungszeiten.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den vergangenen Jahren die Beitragszahlung zur Rentenversicherung ehrenamtlicher Pflegepersonen. Gesetzliche Pflegekassen, Beihilfestellen und private Versicherungsunternehmen tragen die Rentenversicherungsbeiträge für die Pflegepersonen. Bezieht eine pflegebedürftige Person neben den Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung Beihilfeleistungen eines öffentlichen Arbeitgebers oder Leistungen der Heilfürsorge, sind die Beiträge von den beteiligten Leistungsträgern entsprechend ihren Anteilen an den Pflegeleistungen zu erbringen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass den Beihilfestellen oftmals die Beitragspflicht unbekannt war. Dies lag daran, dass die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen sie nicht hierüber unterrichtet hatten. Dadurch entgingen der Deutschen Rentenversicherung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Beitragseinnahmen von über 1 Mio. Euro jährlich. Das BMAS soll dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages berichten, ob die eingeleiteten gesetzgeberischen Maßnahmen ausreichen, um die Mängel zu beseitigen. Ferner soll es gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit die gesetzlichen Pflegekassen und die privaten Versicherungsunternehmen erneut über ihre Mitteilungspflicht gegenüber den Beihilfestellen informieren (vgl. Bemerkungen 2015, Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 18/8100 Nr. 3).

27.3.1.4 Ausgaben

Die meisten Ausgaben der Rentenversicherung (über 98 %) entfallen auf gesetzliche Leistungen an Versicherte. Dazu gehören insbesondere

- Rentenausgaben wegen Alters (z. B. Regelaltersrente), verminderter Erwerbsfähigkeit oder wegen Todes (z. B. Witwen- und Witwerrenten, Waisenrenten),
- Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner sowie
- Leistungen zur Teilhabe.

Die Träger gaben für Leistungen zur Teilhabe im Jahr 2015 rund 6 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 Erwerbsleben wiedereingliedern. Der Bundesrechnungshof prüfte insbesondere die Ausgaben für die medizinische Rehabilitation. Dabei wies er auf Verluste trägereigener Rehabilitationskliniken und Investitionen ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hin.

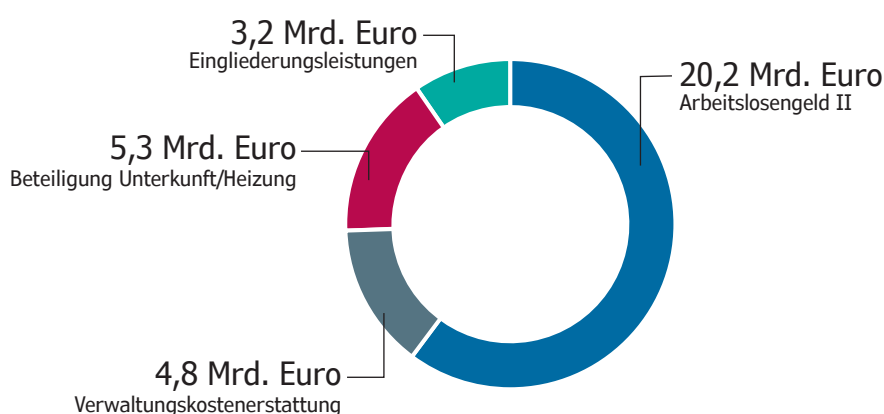
27.3.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Jobcenter erbringen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie werden entweder als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommunen betrieben (303 Jobcenter) oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger (105 Jobcenter).

Der Bund beteiligte sich im Jahr 2015 mit 33,5 Mrd. Euro an der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Abbildung 27.1 zeigt die Aufteilung der Ausgaben des Bundes auf die Leistungsarten.

Grundsicherungsleistungen des Bundes im Jahr 2015 (Ist)

Abbildung 27.1



Quelle: Einzelplan 11. Haushaltsrechnung für das Jahr 2015.

Das geltende Recht zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ist sehr kompliziert. Für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung entsteht dadurch erheblicher Aufwand. Das BMAS hat mit dem Entwurf des Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) – Rechtsvereinfachung – begonnen, dieses Recht zu vereinfachen und Transparenz und Rechtmäßigkeit zu verbessern. Das Gesetz ist seit August 2016 in Kraft. Der Bundesrechnungshof sieht die Änderungen jedoch nur als einen ersten Schritt an. Er empfiehlt, weitere Chancen zur Vereinfachung zu nutzen. Diese könnten z. B. darauf abzielen, die Beziehungsvielfalt zu den Trägern vorrangiger Leistungen zu entflechten.

Positiv bewertet der Bundesrechnungshof die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Rechtsänderung beim Einstiegsgeld, die auf seiner Empfehlung beruht. Das Einstiegsgeld war bisher eine Sozialleistung, die arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit zur Eingliederung erhalten konnten. Die Jobcenter können nunmehr auch Leistungsberechtigten Einstiegsgeld gewähren, die nicht als „arbeitslos“ gelten. Hierzu zählen beispielsweise Leistungsberechtigte, die während einer Maßnahme eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dies soll verhindern,

dass für die ordnungsgemäße Gewährung von Einstiegsgeld der Leistungsbezug künstlich verlängert wird, damit die Fördervoraussetzung „Arbeitslosigkeit“ erfüllt ist.

Auch hält es der Bundesrechnungshof für sachgerecht, dass sogenannte Aufstocker künftig durch die Arbeitsvermittlung der Agenturen für Arbeit (Agenturen) betreut werden. Aufstocker sind Personen, die neben dem Arbeitslosengeld Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten. Sie fielen bisher in die Vermittlungszuständigkeit der Jobcenter. Unter bestimmten Voraussetzungen hatten Aufstocker jedoch auch Rechtsansprüche auf einzelne Integrationsleistungen gegenüber den Agenturen. Der Bundesrechnungshof hatte aufgezeigt, dass sich die verschiedenen Zuständigkeiten in der Praxis negativ auswirkten. So verwiesen Jobcenter Aufstocker in Vermittlungsangelegenheiten an die Agenturen und diese sie „zuständigkeitshalber“ wieder zurück an die Jobcenter.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, den Übertritt von Leistungsberechtigten von der Arbeitslosenversicherung (Rechtskreis des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III)) in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis des SGB II) zu verbessern. Dabei übergeben die Agenturen die Betreuung der Leistungsberechtigten an die Jobcenter. Die Agenturen bereiteten diesen sogenannten Rechtskreiswechsel in der Regel nicht systematisch vor. Die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung führten die Vermittlungsstrategien der Agenturen oft fort, ohne zu hinterfragen, warum diese in der Vergangenheit nicht erfolgreich waren. Die zugelassenen kommunalen Träger begannen ihre Integrationsarbeit meist neu, ohne auf die Erfahrungen und Erkenntnisse der Agenturen zurückzugreifen. Die Jobcenter und die aufsichtführenden Stellen des Bundes und der Länder wollen die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Agenturen beim Rechtskreiswechsel verbessern. So soll u. a. der Datenaustausch zwischen den Beteiligten verbessert werden. Der Bundesrechnungshof sieht darin einen Schritt in die richtige Richtung. Er fordert aber alle Beteiligten auf, den Übergang von einem Rechtskreis in den anderen weiter zu verbessern. Dabei ist darauf zu achten, dass die Integrationschancen von arbeitslosen Leistungsberechtigten nicht davon abhängen, wie die örtlich zuständigen Träger der Grundsicherung ihre Integrationsarbeit organisiert haben.

27.3.3 Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur ist Trägerin der Arbeitsförderung. Zur aktiven Arbeitsförderung gehören die Beratung, Vermittlung und Förderung von Menschen, die eine Arbeit oder Ausbildung suchen, sowie die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung. Darüber hinaus zahlt die Bundesagentur Entgeltersatzleistungen, z. B. das Arbeitslosengeld. Sie erfüllt ihre Aufgaben in 156 Agenturen für Arbeit und deren Geschäftsstellen. Das BMAS führt die Rechtsaufsicht über die Bundesagentur.

Das Haushaltsjahr 2015 schloss die Bundesagentur mit einem Überschuss von 3,7 Mrd. Euro ab. Dieser Überschuss ist insbesondere auf Minderausgaben bei der aktiven Arbeitsförderung sowie beim Arbeitslosengeld zurückzuführen. Die Aus-

gaben der Bundesagentur beliefen sich insgesamt auf 31,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen von 35,2 Mrd. Euro resultierten überwiegend aus Beiträgen. Den Überschuss führte die Bundesagentur ihren Rücklagen zu.

Tabelle 27.4 gibt eine Übersicht über die wesentlichen Ausgaben und Einnahmen sowie das Personal der Bundesagentur.

Übersicht über den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 27.4

	2015 Soll	2015 Ist	Abweichung Ist/Soll ^a	2016 Soll
	in Mio. Euro			
Ausgaben	34 671,3	31 438,9	-3 232,4	34 616,6
darunter:				
▪ aktive Arbeitsförderung	9 581,3	7 890,8	-1 690,5	9 553,7
▪ Arbeitslosengeld I	15 780,5	14 846,4	-934,1	15 481,9
▪ Verwaltungsausgaben Arbeitsförderung	5 791,1	5 597,4	-193,7	5 929,0
▪ Verwaltungsausgaben Grund- sicherung für Arbeitsuchende	2 388,4	2 331,9	-56,5	2 622,0
Einnahmen	35 023,8	35 159,1	135,3	36 406,6
darunter:				
▪ Beiträge	29 794,0	29 940,7	146,7	30 995,0
▪ Verwaltungskostenerstattung Grundsicherung für Arbeit- suchende	3 028,4	2 962,7	-65,6	3 319,0
▪ Sonstige	2 201,4	2 255,7	54,3	2 092,6
Finanzierungssaldo (Überschuss)	352,5	3 720,2	3 367,7	1 790,0
	Personal			
	2015 Soll	2016 Soll	Veränderung 2015/2016	
Anzahl gesamt ^a	107 076	110 034	2 958	
darunter:				
▪ Stellen für Plankräfte	98 021	100 468	2 447	
▪ Ermächtigungen für befristete Kräfte	9 055	9 566	511	
	Personalausgaben ^b in Mio. Euro			
Gesamt	5 619,3	6 021,5	402,2	

Erläuterungen:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

b Titel 422 01 – 428 11 (ohne 424 01).

Quelle: Haushalt der Bundesagentur. Für das Jahr 2015: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan.

Die Bundesagentur verfügte im Jahr 2015 über insgesamt 107 076 Stellen für Plankräfte und Ermächtigungen für befristete Kräfte. Sie setzt rund 42 % des Personals für die Grundsicherung für Arbeitsuchende ein (vgl. Nr. 27.3.2). Die Personalausgaben hierfür werden der Bundesagentur aus dem Einzelplan 11 erstattet.

Trotz des angestrebten Personalabbaus in der Bundesagentur sieht ihr Personalhaushalt 2016 im Vergleich zum Vorjahr rund 3 000 zusätzliche Kräfte vor. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Bundesagentur wegen des Flüchtlingszustroms mehr Personal gefordert hatte. Die Bundesregierung hat hierfür u. a. 2 000 zusätzliche Stellen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis SGB II) und 400 zusätzliche Stellen für die Arbeitsförderung (Rechtskreis SGB III) genehmigt.

Die Bundesagentur regte im Jahr 2015 gegenüber der Politik an, eine gesetzliche Möglichkeit zur Sprachförderung von Flüchtlingen zu schaffen. Sie wollte Sprachkurse (sogenannte Einstiegskurse) für eine begrenzte Zeit schnell und unbürokratisch fördern. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz führte der Gesetzgeber im Oktober 2015 den § 421 in das SGB III ein. Danach konnte die Bundesagentur bis Ende des Jahres 2015 die Teilnahme von Flüchtlingen an solchen Kursen fördern. Sie ging zunächst von 100 000 Teilnehmern aus. Tatsächlich begannen 232 000 Personen mit den Einstiegskursen. Die Bundesagentur rechnet inzwischen mit Ausgaben von bis zu 400 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die Förderung der Einstiegskurse.

Zusätzliches Personal setzt die Bundesagentur auch ein, um in den Agenturen bestimmte Personengruppen intensiver zu betreuen. Sie geht davon aus, dass sie hierdurch mehr Personen in den Arbeitsmarkt integrieren kann. Sie erwartet, dadurch Arbeitslosengeld einzusparen und mehr Beiträge zur Arbeitslosenversicherung einzunehmen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die damit angestrebte Kostenneutralität des zusätzlichen Personaleinsatzes nicht nachgewiesen werden konnte. Er hält deshalb den Einsatz der zusätzlichen Vermittlungsfachkräfte für derzeit unwirtschaftlich (vgl. Bemerkung Nr. 34).

27.3.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung unterstützt hilfebedürftige Personen, die entweder die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Aufgaben im Auftrag des Bundes aus. Zuständig hierfür sind die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch überörtliche Träger.

Um die Kommunen finanziell zu entlasten, erstattet der Bund seit dem Jahr 2014 den Ländern die Nettoaussgaben für Geldleistungen der Grundsicherung vollständig. Die Nettoaussgaben ergeben sich aus den Bruttoausgaben abzüglich der Einnahmen. Für das Jahr 2016 sind für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Bundeshaushalt 6,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof stellte bei mehreren Prüfungen fest, dass die Länder ihre Nettoausgaben zu hoch angaben. Dadurch erhielten sie zu hohe Erstattungen vom Bund.

27.3.5 Gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen. Erfüllen sie diese Pflicht nicht, müssen sie eine Ausgleichsabgabe entrichten. Beim BMAS besteht ein Ausgleichsfonds, der sich aus der Ausgleichsabgabe finanziert. Zum Jahresende 2015 betrug das Vermögen des Ausgleichsfonds 455,8 Mio. Euro. Die Ausgleichsabgabe darf nur zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Länder mit Mitteln des Ausgleichsfonds Personen förderten, deren Schwerbehinderung nicht nachgewiesen war. Das BMAS akzeptierte dies (vgl. Bemerkung Nr. 28). Das BMAS förderte auch Projekte, die nicht ausschließlich der Teilhabe am Arbeitsleben dienten (vgl. Bemerkung Nr. 29).

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2015 außerdem die Erstattung von Fahrgeldausfällen geprüft, die Verkehrsunternehmen durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehen. Dabei hat er festgestellt, dass das BMAS über Jahrzehnte die jährliche Erstattung von Fahrkosten an Verkehrsunternehmen in jeweils dreistelliger Millionenhöhe nicht endgültig abrechnete. Zudem erstattete es der Deutschen Bahn Fahrgeldausfälle nicht nach dem gesetzlich vorgegebenen Erstattungssatz (vgl. Bemerkung Nr. 30).

27.3.6 Bundesversicherungsamt

Das Bundesversicherungsamt ist eine nachgeordnete Behörde im Geschäftsbereich des BMAS (vgl. Nr. 27.1). Es führt die Aufsicht über die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung. Außerdem nimmt es Verwaltungsaufgaben nach dem Sozialgesetzbuch wahr, z. B. die Verwaltung des Gesundheits- und des Ausgleichsfonds.

Im Jahr 2012 hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages das BMAS aufgefordert, den Personalbedarf des Bundesversicherungsamtes zu überprüfen. Zwei Jahre später führte das Bundesversicherungsamt mit einem externen Berater eine Organisationsuntersuchung mit einer Personalbedarfsermittlung durch. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die von dem externen Berater angewandte Methode nicht geeignet war, den Personalbedarf verlässlich zu ermitteln (vgl. Bemerkung Nr. 31). Das Bundesversicherungsamt will diesen nunmehr schrittweise mit eigenem Personal nachweisen. Zusätzliche unbefristete Planstellen und Stellen sollten aus Sicht des Bundesrechnungshofes erst bewilligt werden, wenn das Bundesversicherungsamt den Stellenbedarf mit aner-

kannten Methoden ermittelt hat. Dazu hat das BMAS mit dem BMF vereinbart, dass dieses neue Planstellen und Stellen zunächst mit einem Sperrvermerk belegt und abhängig vom Ergebnis der neuen Personalbedarfsermittlungen freigibt.

27.4 Wesentliche Einnahmen

Im Jahr 2015 verzeichnete der Einzelplan 11 Einnahmen von 1,9 Mrd. Euro. Dies waren vor allem anteilige Erstattungen der Länder von 1,8 Mrd. Euro für einigungsbedingte Aufwendungen des Bundes an die Rentenversicherung. Diese resultieren überwiegend aus Ansprüchen, die in Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR erworben wurden.

27.5 Ausblick

Nach dem Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020 werden die Gesamtausgaben im Einzelplan 11 um 24,6 Mrd. Euro auf 154,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 steigen (+18,9 %). Dies ist insbesondere auf die demografische Entwicklung zurückzuführen. Hierdurch nimmt die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Rentenversicherung sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu. Daher werden die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung bis zum Jahr 2020 voraussichtlich um 14 Mrd. Euro auf 100,7 Mrd. Euro steigen. Für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung rechnet die Bundesregierung mit steigenden Ausgaben auf bis zu 9,2 Mrd. Euro im Jahr 2020 (+2,7 Mrd. Euro).

Für das Jahr 2017 erwartet die Bundesregierung nach ihrer Frühjahrsprojektion 2016 u. a. aufgrund der migrationsbedingten wachsenden Nachfrage nach Arbeitsplätzen wieder einen leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben werden nach dem Finanzplan auf 42,4 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Die Bundesagentur geht jedoch davon aus, dass sie auch in den kommenden Jahren Überschüsse erzielen wird.

Für die Integration von Flüchtlingen sieht die Bundesregierung für das Jahr 2017 im Einzelplan 11 zusätzliche Ausgaben für den Arbeitsmarkt von über 6 Mrd. Euro vor. Darunter fallen Ausgaben von rund 4 Mrd. Euro zur Existenzsicherung, z. B. das Arbeitslosengeld II, sowie Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro für Integrationsleistungen, wie berufsbezogene Deutschkurse. Hier ist nach dem Finanzplan mit steigenden Ausgaben in den Folgejahren zu rechnen.

28 Initiative Inklusion: Jugendliche rechtswidrig gefördert (Ausgleichsfonds)

28.0

Mittel des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben sind zweckgebunden. Das BMAS hat akzeptiert, dass die Länder Jugendliche ohne Nachweis einer Schwerbehinderung mit diesen Mitteln fördern. Dafür hätte das BMAS vorher eine gesetzliche Änderung herbeiführen müssen.

28.1

Das BMAS startete im Jahr 2011 die Initiative Inklusion. Mit diesem Programm soll die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert werden. Die Initiative Inklusion endet im Jahr 2018. Das BMAS stellte mit der Initiative 80 Mio. Euro für die berufliche Orientierung schwerbehinderter Jugendlicher bereit. Diese sollen über ihre beruflichen Möglichkeiten informiert und beraten werden. Ferner soll ihr Übergang von der Schule zum Beruf unterstützt werden. Die Fördermittel stammen aus dem Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds) nach § 78 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX). Der Ausgleichsfonds ist eine zweckgebundene Vermögensmasse, die das BMAS verwaltet. Das BMAS darf Mittel des Ausgleichsfonds ausschließlich für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwenden (§ 77 Absatz 5 Satz 1 SGB IX). Neben der Initiative Inklusion finanziert das BMAS aus dem Ausgleichsfonds weitere Projekte und Förderprogramme mit diesem Ziel.

Die Länder führen die Initiative Inklusion durch. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) hatte zu Beginn der Initiative diskutiert, ob Jugendliche für eine Förderung eine Schwerbehinderung nachweisen müssen. Das BMAS wies die BIH darauf hin, ein Schwerbehindertenausweis sei keine zwingende Voraussetzung. Es reiche der Besuch einer Förderschule. Es müsse aber darauf geachtet werden, dass nicht nur Menschen ohne festgestellte Schwerbehinderung gefördert würden. Die BIH beschloss daraufhin, dass für eine Förderung der Besuch einer Förderschule auch ohne festgestellte Schwerbehinderung ausreiche. Das BMAS akzeptierte diese Vorgehensweise.

Die geprüften Integrationsämter von vier Ländern förderten von Anfang September 2011 bis Ende September 2013 rund 4 900 Jugendliche. 56 % davon waren schwerbehindert oder schwerbehinderten Menschen gleichgestellt. Bei den restlichen 44 % der Jugendlichen fehlte ein Nachweis der Schwerbehinderung.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat klargestellt, dass die Mittel der Initiative Inklusion aus dem Ausgleichsfonds stammen und ausschließlich für schwerbehinderte Menschen zu verwenden sind. Mit seinen Hinweisen an die BIH hat das BMAS die gesetzeswidrige Verwendung der Mittel gebilligt. In der Folge haben die Länder in fast der Hälfte der Fälle Jugendliche gefördert, die sie nicht mit Mitteln des Ausgleichsfonds hätten fördern dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, eine gesetzmäßige Verwendung der Mittel des Ausgleichsfonds sicherzustellen. Um mit diesen auch Jugendliche ohne nachgewiesene Schwerbehinderung zu fördern, hätte es vor Beginn der Initiative Inklusion eine gesetzliche Änderung herbeiführen müssen.

28.3

Das BMAS hat erwidert, Jugendliche in Förderschulen besäßen oft keinen Schwerbehindertenausweis, obwohl sie nach offenkundigem Anschein einen Anspruch darauf hätten. Diese Jugendlichen wolle man nicht von der Förderung ausschließen. Deshalb verzichte man auf die Vorlage eines Schwerbehindertenausweises, wenn im Einzelfall offensichtlich eine Schwerbehinderung gegeben sei. Insgesamt sei davon auszugehen, dass lediglich ein kleiner Teil der geförderten Jugendlichen nicht schwerbehindert sei.

Gleichwohl sei dieser Zustand unbefriedigend. Das BMAS plane daher eine gesetzliche Erweiterung. Bisher seien behinderte Jugendliche und junge Erwachsene während der Zeit einer Berufsausbildung schwerbehinderten Menschen gleichgestellt. Diese Regelung solle auf Jugendliche in einer Berufsorientierungsphase ausgedehnt werden.

28.4

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass das BMAS für eine Förderung von Jugendlichen ohne Nachweis einer Schwerbehinderung, vor Beginn der Initiative Inklusion, die gesetzlichen Voraussetzungen hätte herbeiführen müssen. Bis dahin hätte es die Förderpraxis der Länder nicht billigen dürfen.

Falls aus Sicht des BMAS die Gleichstellung einer bestimmten Personengruppe geboten ist, hat es die dafür erforderliche Gesetzesinitiative rechtzeitig auf den Weg zu bringen. Nur der Gesetzgeber ist berechtigt, den Kreis der Anspruchsberechtigten aus dem Ausgleichsfonds zu erweitern.

29 **Ausgleichsfonds: Bundesministerium für Arbeit und Soziales setzt Mittel zweckwidrig ein (Ausgleichsfonds)**

29.0

Das BMAS hat Mittel des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zweckentfremdet, indem es die Datenbank REHADAT ausschließlich mit diesen förderte. REHADAT enthält vielfältige Informationen zu Hilfen für behinderte und schwerbehinderte Menschen in den Bereichen der medizinischen Rehabilitation sowie zu deren Teilhabe am Arbeitsleben und am Leben in der Gesellschaft. Mittel des Ausgleichsfonds dürfen jedoch nur verwendet werden, um die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben zu fördern.

29.1

Das BMAS fördert seit dem Jahr 1988 die Datenbank REHADAT. REHADAT ist ein kostenloses Informationsangebot im Internet zu verschiedenen Themen der Rehabilitation und der Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Das BMAS finanziert REHADAT ausschließlich aus dem Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds) nach § 78 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX). Seit 1988 hat es dafür 35 Mio. Euro aufgewendet. Derzeit beträgt die jährliche Förderung 2,2 Mio. Euro.

Der Ausgleichsfonds wird durch das BMAS verwaltet und durch die Arbeitgeber mit ihrer Ausgleichsabgabe nach § 77 SGB IX finanziert. Er dient ausschließlich der Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Werden auch andere Menschen begünstigt oder andere Ziele verfolgt, muss das BMAS die Förderung aus dem Ausgleichsfonds entsprechend begrenzen.

Das Informationsangebot von REHADAT differenziert nicht zwischen Informationen für behinderte und Informationen für schwerbehinderte Menschen. REHADAT enthält ferner neben Informationen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben auch allgemeine Informationen für behinderte Menschen, beispielsweise zur behindertengerechten Gestaltung von Wohnungen.

Das BMAS bestimmte nicht, in welchem Umfang die Informationen in REHADAT ausschließlich schwerbehinderten Menschen und deren Teilhabe am Arbeitsleben zugutekommen.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMAS REHADAT seit fast 30 Jahren ausschließlich mit Mitteln des Ausgleichsfonds fördert, obwohl nur Teile von REHADAT der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben dienen. Damit verstößt es gegen die gesetzliche Zweckbindung dieses Fonds.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, Mittel des Ausgleichsfonds nur für die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben einzusetzen. Für eine Förderung von REHADAT muss es feststellen, welche Teile der Informationen in REHADAT ausschließlich der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben dienen. Nur diese Teile darf es mit Mitteln des Ausgleichsfonds fördern.

29.3

Das BMAS hat darauf hingewiesen, REHADAT sei eine einzigartige Plattform. Sie biete ein umfangreiches, trägerübergreifendes, anbieterneutrales und unabhängiges Angebot von Informationen zur Förderung der beruflichen Eingliederung schwerbehinderter Menschen. Das Angebot erfülle Verpflichtungen Deutschlands aus Artikel 4h der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Für bestimmte Bereiche von REHADAT käme grundsätzlich auch eine Förderung aus dem Titel des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK in Betracht. Die finanzielle Ausgestaltung dieses Titels erlaube eine Finanzierung von REHADAT jedoch nicht, weil die vorhandenen Mittel für andere Vorhaben des BMAS verplant seien.

Das Informationsangebot auf spezielle Leistungen für schwerbehinderte Menschen zu beschränken, widerspreche dem Sinn der Datenbank. Auch für schwerbehinderte Menschen kämen allgemeine Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben in Frage. Zudem sei es aufwendig und teuer, den Zugang auf bestimmte Berechtigte zu beschränken.

29.4

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMAS darin überein, dass REHADAT Verpflichtungen Deutschlands aus der UN-BRK erfüllt. Deshalb ist der Zugang zu REHADAT auch nicht zu beschränken.

Er erwartet aber, dass das BMAS die Förderung von REHADAT aus dem Ausgleichsfonds auf die Teile der Datenbank begrenzt, die der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben dienen. Kann das BMAS diese Teile nicht klar abgrenzen, muss es abschätzen, welcher Anteil der Informationen in REHADAT ausschließlich diesem Zweck dient. Den Anteil, der über die Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben hinausgeht, muss es aus anderen Mitteln finanzieren.

30 Fahrgeldausfälle der Deutschen Bahn rechtswidrig erstattet (Kapitel 1105 Titel 201 68)

30.0

Die Deutsche Bahn erhält Erstattungen dafür, dass sie schwerbehinderte Menschen unentgeltlich befördert. Das BMAS hat jahrzehntelang zugelassen, dass das Bundesverwaltungsamt der Deutschen Bahn diese Fahrgeldausfälle rechtswidrig erstattet. So verzichtete das Bundesverwaltungsamt auf die gesetzlich geforderten Nachweise. Zugleich rechnete es die jährlichen Forderungen der Deutschen Bahn in jeweils dreistelliger Millionenhöhe nicht abschließend ab. Zudem erstattete es der Deutschen Bahn Fahrgeldausfälle nicht nach dem gesetzlich vorgegebenen Satz.

30.1

Vergünstigungen für schwerbehinderte Menschen im öffentlichen Personenverkehr

Schwerbehinderte Menschen erhalten unter bestimmten Voraussetzungen Vergünstigungen im öffentlichen Personenverkehr. So dürfen sie unentgeltlich den Nahverkehr nutzen. Im Fernverkehr dürfen sie unentgeltlich Hilfsmittel und eine Begleitperson mitnehmen (§ 145 Absatz 1 und 2 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX)). Der Bund trägt hierfür die Aufwendungen, im Nahverkehr jedoch nur, wenn sich die Verkehrsunternehmen überwiegend in der Hand des Bundes oder eines mehrheitlich dem Bund gehörenden Unternehmens befinden (§ 151 Satz 1 Nummer 1 SGB IX). Das Bundesverwaltungsamt (BVA) erstattet die Fahrgeldausfälle nach fachlichen Weisungen des BMAS.

Vorauszahlung und Endabrechnung von Fahrgelderstattungen

Auf Antrag erhalten die Verkehrsunternehmen vom BVA jährliche Vorauszahlungen für die erwarteten Fahrgeldausfälle. Diese sind zurückzuzahlen, wenn die für die Berechnung der Erstattung erforderlichen Nachweise nicht bis zum 31. Dezember des auf die Vorauszahlung folgenden Jahres vorgelegt sind (§ 150 Absatz 2 SGB IX).

Das BVA erstattete der Deutschen Bahn (DB) in den letzten Jahren Fahrgeldausfälle zwischen 140 und 160 Mio. Euro pro Jahr. Mindestens seit dem Jahr 1989 leistet das BVA der DB jährliche Vorauszahlungen. In keinem Jahr legte die DB die zur Berechnung der Erstattung erforderlichen Nachweise innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist vollständig vor. So waren die Forderungen für zahlreiche Tochterunternehmen lediglich kalkuliert. Das BVA forderte die Vorauszahlungen nicht zurück. Stattdessen erstattete es der DB noch über die Vorauszahlungen hinaus Fahrgeldausfälle. Es bezeichnete diese als „vorläufige Schluss-

zahlungen". Das BVA rechnete keine dieser vorläufigen Schlusszahlungen endgültig ab. Das BMAS ist dem nicht entgegengetreten.

Das BVA begründete sein Vorgehen mit einem Erlass des BMAS aus dem Jahr 1990. Danach sei allein entscheidend, dass der Antrag auf Erstattung der Fahrgeldausfälle rechtzeitig gestellt werde. Ist dies der Fall, könnten die Verkehrsunternehmen die Nachweise für die Berechnung der Fahrgeldausfälle zeitlich unbegrenzt einreichen und ergänzen.

Abrechnungssatz im Nahverkehr

Wie andere Verkehrsunternehmen erhält die DB Erstattungen dafür, dass ihre Tochterunternehmen schwerbehinderte Menschen unentgeltlich im Nahverkehr befördern. Das BVA errechnet die Höhe der Erstattungen, indem es die Fahrgeldeinnahmen des jeweiligen Verkehrsunternehmens mit einem Erstattungssatz multipliziert. Die Landesregierungen setzen für ihr Land den Erstattungssatz nach einer gesetzlich vorgegebenen Formel fest. Die Erstattungssätze der Länder sind unterschiedlich hoch. Im Jahr 2012 lagen sie zwischen 2,6 % und 4,8 %. Die DB muss dem BVA ihre Fahrgeldeinnahmen nach Ländern getrennt mitteilen.

Das BMAS hat der DB erlaubt, in bestimmten Fällen von der länderbezogenen Abrechnung der Fahrgelderstattung abzuweichen. So muss sie nur dann nach den Landeserstattungssätzen abrechnen, wenn sie zusammen mit anderen Unternehmen an einem Verkehrsverbund beteiligt ist. Für die übrigen Erstattungen der DB im Nahverkehr legt das BMAS jährlich einen eigenen Erstattungssatz fest. Auf dieses Vorgehen hatte es sich im November 1980 mit der DB verständigt. Im Jahr 2012 betrug der vom BMAS festgelegte Bundeserstattungssatz 3,2 %.

Das BVA hat der DB für das Jahr 2012 Fahrgeldausfälle im Nahverkehr von insgesamt 81,5 Mio. Euro erstattet. 38 Mio. Euro davon erstattete das BVA der DB für Fahrgeldausfälle außerhalb von Verkehrsverbünden nach dem Bundeserstattungssatz.

30.2

Das BMAS hat seit Jahrzehnten zugelassen, dass das BVA der DB Fahrgeldausfälle für die Beförderung schwerbehinderter Menschen erstattet, ohne die gesetzlichen Vorgaben zu beachten. So hat das BMAS zugelassen, Vorauszahlungen nicht zurückzufordern, obwohl die DB die gesetzlich notwendigen Nachweise nicht fristgerecht vorgelegt hatte. Es hat akzeptiert, dass das BVA der DB mit den „vorläufigen Schlusszahlungen“ über die Vorauszahlungen hinaus Fahrgeldausfälle erstattet hat. Zudem hat es das BVA angewiesen, der DB Fahrgeldausfälle im Nahverkehr nach einem Bundessatz zu erstatten, anstatt die gesetzlich vorgeschriebenen Landeserstattungssätze anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, das BVA anzuweisen, vorläufige Zahlungen endgültig abzurechnen. Soweit dies für die Vergangenheit nicht mehr möglich ist, hat das BMAS unter Beteiligung des Bundesministeriums der

Finanzen (BMF) eine angemessene Lösung mit der DB zu finden. Das BMAS muss dem BVA klare Bedingungen für die Erstattung von Fahrgeldausfällen vorschreiben. So sollte es in vorläufige Bescheide stets eine Frist aufnehmen, innerhalb der die erforderlichen Nachweise vorzulegen sind. Über die Vorauszahlungen hinaus sollte es keine Abschläge gewähren. Damit schafft es einen Anreiz, dass innerhalb der gesetzlichen Fristen abgerechnet wird. Im Nahverkehr muss das BMAS die bisherige Praxis bei der Erstattung von Fahrgeldausfällen an die DB aufgeben und geltendes Recht anwenden. Dazu muss es das BVA anweisen, gesetzlich vorgegebene Verfahren ausnahmslos anzuwenden. Danach muss es die Fahrgeldausfälle der DB außerhalb von Verkehrsverbünden nach den Landes-sätzen erstatten.

30.3

Das BMAS hat mitgeteilt, es wolle seinen Erlass zur Abrechnung von Fahrgeldausfällen aus dem Jahr 1990 aufheben. Weiterhin habe es mit dem BVA erste Gespräche über ein künftiges Verfahren zur Erstattung von Fahrgeldausfällen geführt. Das BVA solle hierzu ein Konzept entwickeln. Anschließend wolle das BMAS mit dem BVA und der DB über die künftige Vorgehensweise sprechen. Das BVA sei beauftragt, exemplarisch einen vorläufig abgerechneten Jahrgang abzuschließen. Des Weiteren hat das BMAS angekündigt, den Bundeserstattungssatz nach weiterer Prüfung des Sachverhalts aufzugeben.

Die DB hat betont, sich rechtskonform verhalten zu haben. Bei den Abrechnungen zur Erstattung der Fahrgeldausfälle habe sie sich an die Vorgaben des BMAS und des BVA gehalten. Zudem bestünden Probleme, insbesondere in Verkehrsverbünden, die Fahrgeldausfälle bis zum Ende des auf die Vorauszahlung folgenden Jahres endgültig abzurechnen. Des Weiteren hat die DB erklärt, sie folge dem Wunsch des BVA und wende den Bundeserstattungssatz ab dem Wirtschaftsjahr 2015 nicht mehr an.

30.4

Der Bundesrechnungshof stellt klar, Gegenstand seiner Prüfung war allein das Verwaltungshandeln des BVA nach den Vorgaben des BMAS. Er erkennt an, dass die DB künftig nach den Erstattungssätzen der Länder abrechnen will. Das BMAS ist gefordert, seine entgegenstehende Weisung aufzuheben.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMAS, dass es die gesetzlichen Vorgaben für die Erstattung von Fahrgeldausfällen umsetzt. Hierzu reichen Gespräche des BMAS mit den Beteiligten nicht aus. Vielmehr muss das BMAS das BVA anweisen, die gesetzlichen Regelungen einzuhalten. Dazu hat das BVA der DB Vorgaben zum Erstattungsverfahren zu machen, die mit den Erstattungsvorschriften vereinbar sind. Es genügt auch nicht, einen vorläufig abgerechneten Jahrgang abzuschließen. Das BMAS hat dies für alle zurückliegenden Jahre sicherzustellen. Soweit dies nicht möglich ist, hat das BMAS mit dem BMF und der DB angemessene

Lösungen zu finden. Der Bundesrechnungshof hält Prüfungen des BMAS zum Bundeserstattungssatz für nicht erforderlich, da die Erstattung von Fahrgeldausfällen klar im Gesetz geregelt ist. Die Fahrgeldausfälle der DB sind, wie gesetzlich vorgeschrieben, ausschließlich nach den Landeserstattungssätzen abzurechnen.

31 Personalbedarf beim Bundesversicherungsamt nicht sachgerecht ermittelt (Kapitel 1116)

31.0

Das Bundesversicherungsamt hat aufgrund einer Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages seinen Personalbedarf ermittelt. Es ließ sich durch das Bundesverwaltungsamt und einen externen Berater unterstützen. Unterschiedliche Auffassungen und Missverständnisse zwischen dem Bundesversicherungsamt und dem Bundesverwaltungsamt führten dazu, dass sie den externen Berater nicht ausreichend steuerten. Der Personalbedarf des Bundesversicherungsamtes ist nach wie vor nicht nachgewiesen.

31.1

Haushaltsausschuss erwartet umfassende Organisationsuntersuchung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte das BMAS aufgefordert, die Personalausstattung und -struktur des Bundesversicherungsamtes zu überprüfen. Das BMAS sollte dabei auf eine nachhaltige Aufbau- und Ablauforganisation des Bundesversicherungsamtes hinwirken. Daraufhin schloss das Bundesversicherungsamt eine Dienstleistungsvereinbarung mit dem Bundesverwaltungsamt über eine Organisationsuntersuchung. Das Bundesverwaltungsamt zog einen externen Berater (Berater) hinzu. Nachdem der Vertrag des Bundesverwaltungsamtes mit dem Berater während der laufenden Untersuchung geendet hatte, schloss das Bundesversicherungsamt mit diesem einen Folgevertrag. Insgesamt zahlte das Bundesversicherungsamt rund 300 000 Euro an den Berater.

Qualität der Personalbedarfsermittlung nicht gesichert

Bundesversicherungsamt und Bundesverwaltungsamt hatten vereinbart, den Personalbedarf nach den Standards des Handbuchs für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch) zu ermitteln. Das Bundesverwaltungsamt hatte die begleitende Qualitätssicherung übernommen.

Der Berater entschied sich, für die Personalbedarfsermittlung hauptsächlich die Jahresarbeitszeitschätzung anzuwenden. Dies teilte er dem Bundesversicherungsamt in einem Zwischenbericht unter dem Briefkopf des Bundesverwaltungsamtes mit. Das Bundesversicherungsamt vertraute nach eigener Aussage auf die Qualitätssicherung durch das Bundesverwaltungsamt. So beanstandete es nicht, dass der Berater eine Methode ausgewählt hatte, die das Organisationshandbuch nicht vorsieht.

Das Bundesverwaltungsamt erhielt den Zwischenbericht nach eigenen Angaben erst nach dem Ende der ursprünglichen Dienstleistungsvereinbarung. Nach seinem Verständnis habe seine Qualitätssicherungsleistung nicht die fortlaufende

Begleitung der Untersuchung umfasst. Es hätte die Qualitätssicherung erst vor Abnahme der Personalbedarfsermittlung durch das Bundesversicherungsamt erbringen müssen. Der Vertrag mit dem Berater habe jedoch vorher geendet.

Aufgaben werden auf die Arbeitszeit verteilt

Der Berater ließ die Beschäftigten des Bundesversicherungsamtes selbst schätzen, wie sich ihre gesamte Jahresarbeitszeit auf ihre Aufgaben verteilt. Im Ergebnis sollten die Aufgaben auf 100 % der verfügbaren Jahresarbeitszeit verteilt sein. Wichen die Angaben von Beschäftigten über einen bestimmten Toleranzwert hinaus von 100 % ab, führte der Berater mit diesen Beschäftigten ein Gespräch und passte die Werte an die jeweilige Jahresarbeitszeit an.

Der Berater teilte mit, die Schätzung habe nicht dazu gedient, Auslastungslücken bzw. Mehr- oder Minderbedarf an Personal zu identifizieren. Diese habe er bei anschließenden Gesprächen mit den Referatsleitungen festgestellt.

Abschließend erörterte der Berater mit dem Bundesversicherungsamt seine Ergebnisse, passte einzelne an und klärte offene Fragen. Die abgestimmten Ergebnisse flossen als Personalsollbedarf in seinen Abschlussbericht ein. Der Berater erkannte in allen Abteilungen des Bundesversicherungsamtes einen Personalmehrbedarf.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesversicherungsamt seinen Personalbedarf nicht sachgerecht ermittelte. Das Bundesversicherungsamt gab hierfür Haushaltsmittel aus, ohne dass der beabsichtigte Erfolg eintrat. Damit sind seine Personalausgaben haushaltsrechtlich nicht begründet.

Die Qualität der Personalbedarfsermittlung hängt wesentlich davon ab, wie zuverlässig und vollständig der Berater Aufgaben, Fallzahlen und Bearbeitungszeiten erfasst hat. Er ermittelte nicht die notwendigen Bearbeitungszeiten für die einzelnen Tätigkeiten des Bundesversicherungsamtes. Die Untersuchung kann den Personalbedarf des Bundesversicherungsamtes deshalb nicht begründen. Weder hat sie die personalwirtschaftliche Situation geklärt, noch lassen sich die notwendige Personalausstattung und -struktur aus ihr ableiten. Die Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesversicherungsamt nicht erfüllt.

Die mangelnde Qualität der Untersuchung erkannte das Bundesversicherungsamt nicht, weil es sich auf die Qualitätssicherung durch das Bundesverwaltungsamt verließ. Dagegen ging das Bundesverwaltungsamt davon aus, dass es seine Qualitätssicherungsleistung erst vor Abnahme durch das Bundesversicherungsamt erbringen muss. Durch das Zusammenwirken von methodischen Fehlern und dem unterschiedlichen Verständnis der beiden Behörden über Umfang und Zeitpunkt der Qualitätssicherung entstand ein Freiraum, in dem die beiden Behörden den Berater nicht wirksam überwachten und steuerten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesversicherungsamt empfohlen, seinen Personalbedarf mit Methoden des Organisationshandbuches erneut zu ermitteln. Hierbei soll es möglichst eigenes Personal einsetzen.

31.3

Das Bundesversicherungsamt hat mitgeteilt, es habe keine Hinweise gegeben, dass der Berater die Standards des Organisationshandbuches nicht eingehalten hat. Da sein Zwischenbericht den Briefkopf des Bundesverwaltungsamtes getragen habe, sei es davon ausgegangen, dass dieses die Qualität des Berichts geprüft hatte. Es habe nicht selbst prüfen müssen, ob der Berater sich an das Organisationshandbuch gehalten hat.

Zwischenzeitlich habe das Bundesversicherungsamt den vom Berater festgestellten Personalbedarf erneut bewertet. Darüber hinaus werde es innerhalb eines angemessenen Zeitraums in nahezu allen Aufgabenbereichen nochmals seinen Personalbedarf bemessen, um die bisherigen Ergebnisse zu überprüfen und zu aktualisieren.

Das Bundesverwaltungsamt hat eingewendet, es habe den Zwischenbericht des Beraters erst nach dem Ende des Vertrages mit dem Bundesversicherungsamt erhalten und ihn deshalb nicht mehr begutachtet. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes werde das Bundesverwaltungsamt allerdings die Qualitätssicherung bei Personalbedarfsermittlungen verbessern und in den Verträgen konkretisieren. Die Erfüllung vertraglicher Pflichten hätten jedoch die jeweiligen Vertragspartner zu überwachen.

Nach Auffassung des BMAS habe das Bundesversicherungsamt zu Recht darauf vertraut, dass vom Bundesverwaltungsamt beauftragte sachverständige Berater nach allgemein anerkannten Standards arbeiten. Auch wenn der Personalbedarf nicht erfolgreich nachgewiesen sei, habe das Bundesversicherungsamt Steuermittel nicht unwirtschaftlich verwendet. Denn in den nächsten Jahren hätte es zumindest einen Teil der jetzt für die Personalbedarfsermittlung notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen ohnehin für deren Aktualisierung einsetzen müssen.

Das BMAS habe mit dem Bundesministerium der Finanzen vereinbart, dass dieses neue Stellen für das Bundesversicherungsamt nur abhängig vom Ergebnis der neuen Personalbedarfsermittlungen freigibt.

31.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Methoden zur Personalbedarfsermittlung, die eine volle Auslastung aller Beschäftigten voraussetzen, lehnt er grundsätzlich ab. Solche Methoden bemessen häufig den Zeitbedarf für einzelne Arbeitsschritte zu hoch und kommen dadurch zu einem zu hohen Personalbedarf. In der Folge würde der Bundeshaushalt durch einen ungerechtfertigten Personalbedarf unnötig belastet.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesversicherungsamt seinen Personalbedarf neu bemessen will. Er erwartet jedoch, dass es seinen Personalbedarf nunmehr unverzüglich mit anerkannten Methoden aus dem Organisationshandbuch ermittelt. Damit käme es der Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach. Das BMAS sollte dies überwachen.

Der Bundesrechnungshof erkennt darüber hinaus an, dass das Bundesverwaltungsamt die Qualitätssicherung verbessern und die Verträge konkretisieren wird. Es muss künftig darauf achten, dass seine Vertragspartner verlässliche Methoden zur Personalbedarfsermittlung verwenden. Außerdem muss es sicherstellen, dass die Partner einer Dienstleistungsvereinbarung ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen. Wäre der Personalbedarf sachgerecht ermittelt worden, hätte das Bundesversicherungsamt ihn lediglich anhand aktueller Fallzahlen fortschreiben müssen. Entgegen der Auffassung des BMAS ist der Aufwand für die weitere Ermittlung des Personalbedarfs nun deutlich höher und fällt früher an.

Bundesagentur für Arbeit

32 Mehr Mitglieder in Geschäftsführungen als gesetzlich vorgesehen

32.0

Die Bundesagentur für Arbeit setzt in einigen ihrer Regionaldirektionen vier Mitglieder in der Geschäftsführung ein, obwohl gesetzlich nur eine dreiköpfige Geschäftsführung vorgesehen ist. Sie verursacht dadurch unnötige Personal- und Sachkosten von rund 600 000 Euro jährlich.

32.1

Geschäftsführungen der Regionaldirektionen

Die Regionaldirektionen bilden die mittlere Verwaltungsebene der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Sie sind für die regionale Arbeitsmarktpolitik verantwortlich und steuern die ihnen nachgeordneten Agenturen für Arbeit. Bundesweit gibt es zehn Regionaldirektionen. Nach § 384 Absatz 1 Satz 2 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) bestehen ihre Geschäftsführungen aus jeweils drei Mitgliedern. Dies sind die oder der Vorsitzende, die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer für interne Verwaltungsaufgaben und die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer für operative Aufgaben.

Unterstützung der Geschäftsführungen

Die internen Regelungen der Bundesagentur sehen darüber hinaus vor, dass „Regionaldirektionen mit einer herausgehobenen Größe“ zusätzlich eine Bevollmächtigte oder einen Bevollmächtigten einsetzen. Dies trifft auf vier Regionaldirektionen zu. Die Bevollmächtigten sollen die jeweiligen Vorsitzenden der Geschäftsführung unterstützen. Gleichzeitig tragen sie die fachliche Verantwortung entweder für den Rechtskreis SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) oder für den Rechtskreis SGB III (Arbeitslosenversicherung). Dazu gehört, die ihnen untergeordneten Fachbereiche zu führen. Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer für die operativen Aufgaben ist für den jeweils anderen Rechtskreis zuständig.

Drei der vier betroffenen Regionaldirektionen verwenden sowohl intern als auch in ihren Internetauftritten nicht den Begriff „Bevollmächtigte oder Bevollmächtigter“. Stattdessen bezeichnen sie ihre Bevollmächtigten als „Geschäftsführerin oder Geschäftsführer Grundsicherung“ oder als „Geschäftsführerin oder Geschäftsführer Arbeitslosenversicherung“. Die Bevollmächtigten erhalten die gleiche Vergütung wie die Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer für die operativen Aufgaben. Der Bundesagentur entstehen für die vier Bevollmächtigten Personal- und Sachkosten von insgesamt rund 600 000 Euro jährlich.

In den Regionaldirektionen gibt es weitere Beschäftigte, die die Geschäftsführung unterstützen. Beispielsweise setzt jede Regionaldirektion mehrere „Expertinnen und Experten“ ein. Diese beraten die Geschäftsführung und unterstützen sie u. a. dabei, Ziele und Führungsimpulse zu entwickeln.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Geschäftsführungen der vier betroffenen Regionaldirektionen tatsächlich nicht aus drei, sondern aus vier Mitgliedern bestehen. Die Bundesagentur verstößt damit gegen die gesetzliche Vorgabe. Bei Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Vergütungen sind keine Unterschiede zwischen den Bevollmächtigten und den Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern einer Regionaldirektion erkennbar. Sie gehören auch derselben Führungsebene an. Die Bevollmächtigten stehen damit den Mitgliedern der Geschäftsführung gleich. Der Bundesagentur entstehen für die vier Bevollmächtigten Personal- und Sachkosten, die gesetzlich nicht vorgesehen sind.

32.3

Die Bundesagentur hat erwidert, dass die Bevollmächtigten nicht zur Geschäftsführung der Regionaldirektion im Sinne des § 384 Absatz 1 Satz 2 SGB III gehören. Sie seien Mitglieder der „erweiterten Geschäftsleitung“. Die Bundesagentur habe jedoch zwischenzeitlich festgestellt, dass die Anzahl der Geschäftsleitungsmitglieder zu viel Schnittstellenaufwand für die Leitungsebene bedeute. Die Funktion der Bevollmächtigten sei insofern nicht mehr notwendig. Die Bundesagentur wolle sie bis Ende 2017 abschaffen. Eine erweiterte Geschäftsleitung werde es danach nicht mehr geben. Sie halte es allerdings weiterhin für notwendig, die Leitungen der großen Regionaldirektionen auch künftig durch eine „herausgehobene Führungskraft“ zu unterstützen. Diese solle die gleiche Vergütungsstufe erhalten wie die jetzigen Bevollmächtigten.

32.4

Die von der Bundesagentur angekündigten Veränderungen entkräften die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Die Bundesagentur will zwar formal auf „erweiterte Geschäftsleitungen“ verzichten und die Funktion der Bevollmächtigten abschaffen. Tatsächlich beabsichtigt sie, diese lediglich durch andere „herausgehobene Führungskräfte“ mit gleicher Vergütungsstufe zu ersetzen.

Die Bundesagentur hat den Bedarf der Geschäftsführungen an zusätzlicher Unterstützung nicht dargelegt. Sie hat – im Gegenteil – selbst mitgeteilt, dass sie die Funktion einer oder eines Bevollmächtigten für nicht mehr notwendig hält. Unklar ist auch, welche Aufgaben die „herausgehobenen Führungskräfte“ übernehmen sollen und wie sie sich z. B. von den „Expertinnen und Experten“ in den Regionaldirektionen abgrenzen. Die Bundesagentur lässt zudem offen, wie sie

diese Führungskräfte in die Organisation der betroffenen Regionaldirektionen einbinden und den zuvor festgestellten hohen Schnittstellenaufwand reduzieren will.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass die Bundesagentur in ihren Regionaldirektionen keine Funktionen einrichten sollte, die den Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern in der Vergütungsstufe gleichgestellt sind. Dabei spielt es keine Rolle, wie sie diese Funktionen benennt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur die bisherige Funktion der Bevollmächtigten ersatzlos abschafft und hierdurch Personal- und Sachkosten von rund 600 000 Euro jährlich einspart.

33 Bundesagentur für Arbeit muss Notwendigkeit ihres Hörfunkdienstes nachweisen

33.0

Der Hörfunkdienst der Bundesagentur für Arbeit stellt unentgeltlich Hörfunkbeiträge zur Verfügung, obwohl ein Bedarf für diese Dienstleistung bislang nicht nachgewiesen ist.

33.1

Seit dem Jahr 2006 betreibt die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) einen Hörfunkdienst. Dieser erarbeitet sendefertige Hörfunkbeiträge und stellt sie über eine Internetseite unentgeltlich zur Verfügung. Die Beiträge befassen sich mit aktuellen Themen der Bundesagentur. Daneben können die Nutzer auch Originaltöne der Vorstandsmitglieder herunterladen und die monatliche Pressekonferenz der Bundesagentur live verfolgen.

Die Bundesagentur begründete die Einrichtung des Hörfunkdienstes damit, dass ihre Themen im Programm der privaten Radiosender kaum vertreten gewesen seien. Sie gehe davon aus, dass die privaten Radiosender aufgrund von Sparzwängen keine Beiträge mehr mit eigenem Personal produzierten. Belegt hat die Bundesagentur diese Annahmen nicht. Sie legte auch vorab keine Kriterien und messbaren Ziele fest, um den Erfolg des Hörfunkdienstes zu bewerten.

Die Bundesagentur zählt die Zugriffe auf die Internetseite des Hörfunkdienstes und die Abrufe von Beiträgen und Originaltönen. Nach ihren Angaben seien rund 250 Nutzer registriert. 55 % davon seien Beschäftigte der Bundesagentur. Bei den weiteren Nutzern handele es sich um freie Journalisten, private und öffentlich-rechtliche Radiosender sowie Zeitungen.

Nach § 13 Absatz 1 Erstes Buch Sozialgesetzbuch ist die Bundesagentur verpflichtet, die Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte und Pflichten hinsichtlich der Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende aufzuklären. Ihr Hörfunkdienst dient auch dazu, die Wahrnehmung der Bundesagentur in der Öffentlichkeit zu verbessern.

33.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur den Bedarf für einen eigenen Hörfunkdienst nicht hinreichend begründet. Mehr als die Hälfte der Nutzer sind Beschäftigte der Bundesagentur; dies bekräftigt die Zweifel daran, ob diese Dienstleistung notwendig ist. Auch hat die Bundesagentur keine Alternativen zu einem eigenen Hörfunkdienst geprüft. Mangels vorab festgelegter

Ziele und Kriterien kann sie zudem nicht den Erfolg des Hörfunkdienstes bewerten. Dadurch fehlt ihr die Grundlage für die Entscheidung, ob dessen weiterer Betrieb sachgerecht ist.

Zudem geht der Hörfunkdienst aus Sicht des Bundesrechnungshofes über die gesetzliche Aufklärungspflicht der Bundesagentur hinaus. So fallen beispielsweise Hörfunkbeiträge, die auf eine bessere Außendarstellung abzielen, nicht unter diese Aufklärungspflicht.

33.3

Die Bundesagentur hat erwidert, dass ihre Pressestelle eindeutige Indizien für einen Bedarf der Radiosender an dem Hörfunkdienst sehe. So sei zuvor in der Presse häufig unzutreffend berichtet worden. Der Dienst solle falsche Berichterstattung vermeiden. Er sei ein Service für Radiosender, damit diese ihre Berichte inhaltlich besser und sachlich richtig gestalten könnten. Auch Journalisten von Print-Medien griffen vermehrt auf das Angebot des Hörfunkdienstes zu. Sein Erfolg sei in erster Linie anhand der Abrufzahlen messbar. Weitere Kriterien für den Erfolg zu definieren, sei nicht möglich. Alternativen zum Hörfunkdienst gebe es ihrer Ansicht nach nicht.

Ziel der Pressearbeit der Bundesagentur sei, die Öffentlichkeit über die Dienstleistungen der Bundesagentur und die Situation am Arbeitsmarkt zu informieren. Der Hörfunkdienst sei ein Teil dieser Pressearbeit.

33.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bundesagentur bislang den Bedarf für ihren Hörfunkdienst nicht schlüssig belegt und den Erfolg nicht bewertet hat. Z. B. hat sie den Sendeanteil von Themen der Bundesagentur im Radio nie ermittelt. Allein die Anzahl der Abrufe lässt keine Rückschlüsse darauf zu, inwieweit Journalisten, Radiosender und Zeitungen die Beiträge auch redaktionell nutzen. Der Bedarf für den Hörfunkdienst ist damit nicht nachgewiesen.

Die Bundesagentur muss anhand geeigneter Kriterien untersuchen, ob ein Bedarf für ihren Hörfunkdienst besteht. Dabei sollte sie prüfen, ob der Hörfunkdienst erforderlich ist, um die gesetzliche Aufklärungspflicht zu erfüllen. In ihrer Untersuchung sind auch alternative Instrumente der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu prüfen und anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen abzuwägen. Sie sollte nachträglich Ziele und messbare Kriterien entwickeln, um den Erfolg des Hörfunkdienstes beurteilen zu können.

Die Bundesagentur sollte ihren Hörfunkdienst nur weiter betreiben, wenn sie den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit dafür nachweisen kann.

34 Intensivere Integrationsberatung unwirtschaftlich

34.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat mit zusätzlichem Personal bestimmte Kundinnen und Kunden intensiver betreut, ohne die Wirtschaftlichkeit des erhöhten Personaleinsatzes nachweisen zu können. Die Ausgaben hierfür konnte sie nicht wie geplant durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld und zusätzliche Beitrags-einnahmen decken.

34.1

Zusätzliches Personal für intensivere Betreuung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) setzt seit dem Jahr 2012 zusätzliches Personal in ihren Agenturen für Arbeit (Agenturen) ein, um bestimmte Kundengruppen intensiver zu betreuen. Sie will dadurch mehr Personen in den Arbeitsmarkt integrieren. Im Regelgeschäft betreuen Vermittlungsfachkräfte im Durchschnitt 140 Kundinnen und Kunden. Bei der intensiveren Betreuung sollen sogenannte Integrationsberaterinnen und -berater (Integrationsfachkräfte) nur noch für 65 Kundinnen und Kunden zuständig sein. Zur Zielgruppe gehören Personen, die nach längerer Erwerbspause wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen oder bei denen der letzte Bewerbungsprozess lange Zeit zurück liegt. Für die intensivere Betreuung werden davon Personen ausgewählt, die voraussichtlich innerhalb von zwölf Monaten in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Bundesagentur nennt diesen Ansatz „Interne ganzheitliche Integrationsberatung“ (Inga). Sie ermittelte hierfür einen Bedarf von 1 770 Stellen. Davon wollte sie aus dem eigenen Bestand 236 Stellen zur Verfügung stellen.

Maßstäbe der Bundesagentur für die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme

Um die Wirtschaftlichkeit der intensiveren Betreuung zu messen, stellt die Bundesagentur den zusätzlichen Personal- und Sachkosten folgende Entlastungen gegenüber:

- **Einsparung von Arbeitslosengeld**

Die Bundesagentur nimmt an, dass durch die intensivere Betreuung die Arbeitslosigkeit früher beendet und Arbeitslosengeld eingespart wird. Hierzu berechnet sie, wie viele Tage Anspruch auf Arbeitslosengeld eine Person noch hatte, als sie ihre Arbeitslosigkeit beendete. Soweit die Inga-Kundengruppe einen höheren Restanspruch hat als eine von der Bundesagentur zum Vergleich herangezogene Gruppe, bewertet die Bundesagentur die Differenz als Einsparung. Diese Gruppe enthält Kundinnen und Kunden, die nicht intensiver betreut werden, da die Bundesagentur eine Integration innerhalb von zwölf Monaten für unwahrscheinlich hielt.

- **Beitragsmehreinnahmen**

Die Bundesagentur nimmt an, dass die intensivere Betreuung zu zusätzlichen Integrationen in den Arbeitsmarkt und dadurch zu zusätzlichen Einnahmen bei den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung führt. Dabei bewertet sie jede Integration durch Inga als eine zusätzliche Integration, die ohne Inga nicht erreicht worden wäre.

Die Bundesagentur geht davon aus, dass Inga wirtschaftlich ist, wenn die Entlastungen die zusätzlichen Personal- und Sachkosten übersteigen.

Wirtschaftlichkeit der Maßnahme im Jahr 2014

Der Bundesrechnungshof prüfte die Wirtschaftlichkeit von Inga im Jahr 2014. Dabei untersuchte er u. a., wie die Bundesagentur selbst die Wirtschaftlichkeit von Inga für dieses Jahr bewertete.

Die Bundesagentur integrierte nach eigenen Angaben im Jahr 2014 rund 36 % der intensiver betreuten Kundengruppe in den Arbeitsmarkt, von der zum Vergleich herangezogenen Gruppe rund 24 %.

Die Bundesagentur sparte im Jahr 2014 durch Inga kein Arbeitslosengeld ein. Die intensiver betreute Kundengruppe bezog nach eigenen Berechnungen der Bundesagentur durchschnittlich länger Arbeitslosengeld als die zum Vergleich herangezogene Gruppe. Der längere Leistungsbezug führte zu höheren Ausgaben. Diese berücksichtigte die Bundesagentur in ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht.

Die Bundesagentur errechnete 83 Mio. Euro Beitragsmehreinnahmen für das Jahr 2014. Diesen stellte sie die Personal- und Sachkosten für die zusätzlichen Stellen von 87 Mio. Euro gegenüber. Im Jahr 2014 kam sie damit auf ein Defizit von 4 Mio. Euro. Die Personal- und Sachkosten für die aus dem Bestand eingesetzten Vermittlungsfachkräfte enthielt ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundesagentur jede Integration durch Inga als zusätzliche Integration bewertet. Dieser Annahme steht entgegen, dass sie Kundinnen und Kunden der zum Vergleich herangezogenen Gruppe mit einer schlechteren Integrationswahrscheinlichkeit auch ohne eine intensivere Betreuung in den Arbeitsmarkt integrieren konnte. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen hat der Bundesrechnungshof zudem die beiden Kundengruppen für nicht vergleichbar gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus aufgezeigt, dass die Bundesagentur nicht alle relevanten Größen in ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogen hat. So hat sie die Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld außer Acht gelassen. Weiter berücksichtigte sie zwar die Ergebnisse aller Integrationsfachkräfte, aber nicht die Personal- und Sachkosten für das aus dem Bestand eingesetzte Perso-

nal. Berücksichtigt man auch diese Kosten, erhöht sich der Aufwand für Inga nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes um 29 Mio. Euro. Damit lag das Defizit für das Jahr 2014 tatsächlich bei 33 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat Inga daher für unwirtschaftlich gehalten.

34.3

Die Bundesagentur hat darauf verwiesen, dass auch in ihrem Regelgeschäft jede Integration in den Arbeitsmarkt als Integration gezählt werde, unabhängig vom individuellen Beitrag der Vermittlungsfachkraft. Daher wolle sie auch bei Inga jede Integration als eine zusätzliche Integration betrachten.

Die Bundesagentur hat zudem erwidert, dass sie die Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld in ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht berücksichtigen wolle, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Die Auswahl von Kundinnen und Kunden für die intensivere Betreuung solle sich nicht daran orientieren, dass hohe Einsparungen an Arbeitslosengeld zu erwarten seien.

Die Personal- und Sachkosten des aus dem Bestand eingesetzten Personals wolle sie ebenfalls nicht berücksichtigen. Ihre Berechnung enthalte nur zusätzliche Kosten, zusätzliche Einsparungen und zusätzliche Einnahmen. Aus ihrer Sicht müsse daher nur das zusätzliche Personal durch Integrationsleistungen refinanziert werden.

34.4

Die Aussagen der Bundesagentur können die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. So zeigen die Integrationserfolge bei der zum Vergleich herangezogenen Gruppe mit schlechterer Integrationswahrscheinlichkeit, dass nicht jede Integration durch Inga eine zusätzliche Integration ist, die es ohne die intensivere Betreuung nicht gegeben hätte.

Darüber hinaus bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass die Bundesagentur alle relevanten Größen in ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbeziehen muss. Möglichen Fehlsteuerungen muss sie durch Führung und Fachaufsicht entgegenreten und nicht dadurch, dass sie Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld ausblendet.

Wenn die Bundesagentur die Ergebnisse aller Integrationsfachkräfte berücksichtigt, muss sie auch die Personal- und Sachkosten aller Integrationsfachkräfte in ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbeziehen. Indem sie die Kosten für das Bestandspersonal außer Acht lässt, stellt sie die Gesamtkosten von Inga geringer dar als sie tatsächlich sind.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Bundesagentur Inga nicht wirtschaftlich betreibt. Sie sollte künftig darauf verzichten, zusätzliche Vermittlungsfachkräfte hierfür einzusetzen, wenn sie nicht mindestens die Kostenneutralität des zusätzlichen Personaleinsatzes dauerhaft gewährleisten und durch geeignete Nachweise belegen kann.

Die Bemerkungen sind am 29. September 2016 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 14. November 2016

Bundesrechnungshof

Kay Scheller

